UNIVERZA V LJUBLJANI
Fakulteta za družbene vede

ALEKSANDRA LIKAR

Mentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

# VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV V EVROPSKI UNIJI NA PRIMERU SLOVENSKEGA IN FINSKEGA PARLAMENTA

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

# Življenje je priprava na lep trenutek.

# KAZALO

**SEZNAM KRATIC**
**1 UVOD 5**
2 **HIPOTEZA IN METODOLOGIJA 7**
2. 1 HIPOTEZA 7
2. 2 METODOLOGIJA 7
**3 EVROPSKA UNIJA 8**
3. 1 MEJNIKI EVROPSKEGA ZDRUŽEVANJA 9
**4 INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE 13**
4. 1 EVROPSKI SVET 13
4. 1. 1 Naloge 13
4. 2 SVET EVROPSKE UNIJE 14
4. 2. 1 Sestava in delovanje 14
4. 2. 2 Glasovanje 15
4. 3 EVROPSKA KOMISIJA 16
4. 3. 1 Sestava 16
4. 3. 2 Naloge in delovanje 16
4. 4 EVROPSKI PARLAMENT 19
4. 4. 1 Sestava 19
4. 4. 2 Naloge in delovanje 19
**5 DEMOKRACIJA V EVROPSKI UNIJI 22**
5. 1 DEMOKRATIČNOST V EVROPSKI UNIJI 22
5. 1. 1 Pojem demokracije 21
5. 1. 2 »Sestavljena« demokracija 22
5. 2 DEMOKRATIČNA LEGITIMNOST 24
5. 3 DEMOKRATIČNI PRIMANJKLJAJ 25
**6 VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV GLEDE NA USTANOVNE POGODBE 29**
6. 1 MAASTRICHTSKA POGODBA 29
6. 2 AMSTERDAMSKA POGODBA 29
6. 3 POGODBA IZ NICE 30
6. 4 VRH V LAEKNU 30
6. 5 OSNUTEK POGODBE O USTAVI ZA EVROPO 30
**7 VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV V EU 32**
7. 1 POSTOPNA KREPITEV VLOGE NACIONALNIH PARLAMENTOV 32
7. 2 FUNKCIJE NACIONALNIH PARLAMENTOV V ZADEVAH EU 34
7. 3 NACIONALNI PARLAMENTI IN NAČELO SUBSIDIARNOSTI 36
7. 4 KONFERENCA PARLAMENTARNIH ODBOROV ZA EVROPSKE ZADEVE 37
7. 5 MODELI SODELOVANJA NACIONALNIH PARLAMENTOV V EU 38
7. 5. 1 Osnovna usmerjenost parlamentarnega nadzora nad zadevami EU 38
**8 PARLAMENT 41**
8. 1 SLOVENSKI PARLAMENT 42
8. 1. 1 Državni zbor Republike Slovenije 42
8. 1. 2 Državni svet Republike Slovenije 44
8. 2 FINSKI PARLAMENT 45
8. 2. 1 Predsednik republike in parlament 45
8. 2. 2 Delo parlamenta 46
8. 2. 3 Poslanske skupine 46
8. 3 SLOVENSKI PARLAMENT IN EVROPSKA UNIJA 47
8. 3. 1 Institucionalno prilagajanje 47
8. 3. 2 Vloga državnega zbora pri vključevanju v EU 48
8. 3. 3 Spremembe zakonodaje v luči približevanja EU 49
8. 3. 4 Sodelovanje državnega zbora s parlamenti držav članic EU in Evropskim parlamentom 52
8. 3. 5 Administrativna podpora 53
8. 3. 6 Državni svet 53
8. 4 FINSKI PARLAMENT IN EU 54
8. 4. 1 Prilagajanje Eduskunte 54
8. 4. 2 Ustavne spremembe 54

8. 4. 3 Značilnosti finskega parlamenta na področju sprejemanja evropskih zadev 56
8. 4. 4 Oblikovanje politike o zadevah EU 58
8. 4. 5 Usmerjanje vlade pred zasedanji Sveta 59
8. 4. 6 Administrativna podpora 59
8. 5 PRIMER DANSKEGA PARLAMENTA 60
**9 PRIMERJAVA PO POSAMEZNIH KAZALCIH 62**
**10 ZAKLJUČEK 68**
**VIRI 72**
**PRILOGI 79**

# SEZNAM KRATIC

COSAC = Konferenca Odborov za evropske zadeve

DS = Državni svet Republike Slovenije

DZ = Državni zbor Republike Slovenije

EK = Evropska komisija

EP = Evropski parlament

EU = Evropska unija

RS = Republika Slovenija

Svet = Svet Evropske unije

# 1 UVOD

V Evropski uniji (EU) obstaja širok konsenz glede dejstva, da bi odprava parlamentarnega nadzora ogrozila demokratično identiteto držav članic EU. Teoretična razmišljanja in empirične raziskave so dokazale, da je evropska integracija porušila ravnotežje moči med parlamentom in vlado v dobro izvršilne oblasti. Očitno je pomanjkanje parlamentarnega nadzora tako na nacionalni kot tudi na evropski ravni. Benz pa trdi, da pri demokratizaciji EU obstaja tudi problem povezovanja nacionalnih in evropskih demokratičnih institucij. Poudarja občutljivost in ranljivost zlasti nacionalnih parlamentarnih demokracij. V zgodnjih letih evropske integracije nacionalni parlamenti niso bili zainteresirani za sodelovanje pri pogajanjih glede političnega odločanja v Evropski skupnosti. To se je spremenilo, ko se je pričel širiti obseg pristojnosti Evropske unije in ko se je javnost začela zavedati evropskega demokratičnega deficita (Kohler – Koch, str.17).

Vloga nacionalnih parlamentov se je v odnosu do izvršilne oblasti zmanjšala po vstopu v EU, kljub temu pa ne moremo govoriti o popolnem upadu vloge nacionalnih parlamnetov kot posledici evropeizacije. Le-ta je odvisna od institucionalne ureditve in njihove moči znotraj domače ureditve. Nacionalni parlamenti so tako na različne načine prilagodili svoje institucionalne strukture, da bi si zagotovili prostor v evropskem političnem razvoju ter, da bi lahko bolj učinkovito nadzirali svoje lastne vlade. Razširili so svoje pristojnosti, da bi lahko sodelovali v procesu odločanja na ravni EU. Sem spada na primer ustanovitev delovnih teles za evropske zadeve, kar omogoča hitrejše in učinkovitejše reagiranje na izzive evropskega oblikovanja politik. Poleg tega so parlamenti obvezali svoje vlade, da jih morajo informirati glede zadev in odločitev, ki so povezane z EU. Parlamenti pa so tudi poskušali razširiti svoje pristojnosti glede sodelovanja pri evropskih politikah, kamor spada zaveza vlad, da bodo upoštevale mnenja parlamentov v zakonodajnem procesu, ki ga le-ti podajo pred zasedanjem Sveta Evropske unije. Nenazadnje pa so parlamenti spoznali, da bi zasledovanje zgolj nacionalnih interesov lahko privedlo do rezultatov, ki bi bili problematični celo z nacionalnega stališča. Zato so oblikovali izjave, ki dopuščajo vladam dovolj širok prostor za delovanje. Hkrati pa uporabljajo neformalne kanale, da pridobivajo informacije glede oblikovanja politik na evropski ravni in vplivajo na evropske politike svojih nacionalnih vlad.

Republika Slovenija, ki ima enega najmlajših parlamentov v Evropi, je postala članica Evropske unije v zadnjem, največjem krogu širitve 1. maja 2004. V času vključevanja je doživela veliko sprememb, saj se je vzporedno s tem procesom morala prilagajati demokratičnim principom in tržni ekonomiji. V procesu prilagajanja je pomembno vlogo odigral zlasti državni zbor, saj je bil vanj vseskozi dejavno vključen. V tem se je zgledoval po finski Eduskunti. Republika Finska se je EU pridružila 1. januarja 1995 in njen parlament je bil skupaj s švedskim in danskim prvi, ki je aktivno sodeloval z vlado v zadevah EU že v času vključevanja v EU. Eduskunta pa je pomembno vlogo obdržala tudi v pogojih polnopravnega članstva in njen način obravnavanja zadev EU je postal znan kot najbolje delujoč.

Namen moje diplomske naloge je raziskati, kakšna je dejanska vloga nacionalnih parlamentov v EU. Dejstvo je, da je vloga nacionalnih parlamentov po vstopu v EU okrnjena, vendar pa še vedno ostajajo nosilci suverene oblasti in predstavništva vseh ljudi v svoji državi. Zanimalo me je, kako so se nacionalni parlamenti prilagodili novonastalim okoliščinam.

# 2 HIPOTEZA IN METODOLOGIJA

## 2. 1 HIPOTEZA

Osnovni cilj moje diplomske naloge je analizirati, kakšna je vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. To pa bom podrobneje raziskala na podlagi primerov finske Eduskunte kot parlamenta z dolgo demokratično tradicijo in večletnimi izkušnjami obravnavanja zadev EU ter Državnega zbora Republike Slovenije kot mladega parlamenta, tako po svoji zgodovini kot po svojem stažu v EU.

Hipoteza:

**Vloga nacionalnih parlamentov se v Evropski uniji ni zmanjšala, temveč se je celo okrepila.**

Vendar je to odvisno od:

- pravnega položaja nacionalnega parlamenta,
- tradicije obravnavanja mednarodnih zadev kot notranjih,
- učinkovitosti parlamenta v obdobju vključevanja v EU,
- institutional capacity (razvitost notranjih delovnoh teles ter način sodelovanja parlamenta z vlado),
- cultural capacity (sposobnost in motiviranost poslancev)

K večji vlogi nacionalnih parlamentov pa prispevata tudi:

- sposobnost/ pripravljenost vlade, da obvešča DZ, pripravlja stališča,
- sposobnost sodelovanja z drugimi parlamenti

## 2. 2 METODOLOGIJA

Pri preučevanju teme moje diplomske naloge sem uporabila naslednje metode in tehnike raziskovanja: **analizo in interpretacijo primarnih virov** (zakoni, ustanovne pogodbe EU, ustava ipd.) **ter analizo in interpretacijo sekundarnih virov** (knjige, časopisni članki...). Poleg klasičnega gradiva, kamor spadajo strokovne knjige, uradni dokumenti, časopisni članki in revije, sem se poslužila tudi zbiranja informacij preko Interneta. V veliko pomoč pa mi je bil tudi intervju s poslancem Francem Horvatom, ki je član Odbora za zadeve EU. Informacije mi je posredovala tudi Radica Nusdorfer, stalna predstavnica državnega zbora v Evropskem parlamentu.

# 3 EVROPSKA UNIJA

Evropska unija se nenehno razvija. Njeno zasnovo sestavljajo pravno zavezujoče pogodbe. Države članice so se združile, da bi skupaj učinkoviteje uresničevale prednostne razvojne cilje. Za uresničevanje le-teh je EU razvila različne instrumente, kot so obsežni skupni pravni red, skupne politike, skupni proračun, skupne akcije in programi. Osrednja cilja Evropske unije pa ostajata gospodarski napredek in razvoj, ki temeljita na velikem skupnem trgu, katerega značilnost je prost pretok blaga, storitev in kapitala, pomemben pa je tudi prost pretok delavcev (Kezunovič, 2003: 4). V zadnjih petdesetih letih so članice Evropske skupnosti uspele uresničiti prvotni načrt vedno tesnejše unije. Najpomembnejša je bila ustanovitev velikega notranjega trga s 457 milijoni prebivalcev s prostim pretokom ljudi, kapitala, blaga in storitev. Danes je Skupnost največja trgovska skupina na svetu. Poleg tega je tudi pomemben vir pomoči državam v razvoju (Pryce, 1994: 6).

Evropska skupnost je veliko dosegla tudi na političnem področju. Pomembno je prispevala h globokim spremembam, ki so se odvile v odnosih med državami članicami, zlasti Nemčijo in Francijo. Schumanov načrt o vzpostavitvi dejanske solidarnosti je uspel, saj so nekdanji sovražniki postali partnerji. Zelo veliko pa so k temu prispevale skupne institucije, ki so jih oblikovale države članice. Vzpostavljen je bil povsem nov sistem vladanja, ki vsebuje elemente federalnega tipa. Sestavni del tega sistema predstavljajo Evropska komisija, Evropski parlament, Evropsko sodišče, zlasti pomembna pa sta Svet Evropske unije in Evropski svet. Danes ta proces presega zgolj vladne in poslovne kroge in vpliva na stotisoče ljudi na skoraj vsakem koraku.

Kljub napredku v razvoju proti politični uniji, pa takšnega napredka ni opaziti pri neekonomskih aspektih Skupnosti v njenih odnosih z ostalim svetom. Tako je bila le redko sposobna prevzeti učinkovito iniciativo na področju splošnih zunanjih zadev. Prav tako so njena prizadevanja neučinkovita na področjih, kjer ne more vpeljati ekonomskih sankcij. To se je pokazalo v primeru bivše Jugoslavije in njenega razpada ter nemoči držav članic, da bi preperečile njen razpad in brutalno vojno.

Deloma bi lahko obotavljanje držav članic, da bi razvile skupno zunanjo in varnostno politiko, pripisali njihovi dolgoletni odvisnosti od ZDA. Za večino zadostuje članstvo v Severno-

atlantskem zavezništvu. Zlasti pa se je takšen pogled okrepil po vstopu Velike Britanije, ki je poudarjala intergovernamentalizem (Pryce, 1994: 8).

Temeljne vrednote EU so: spoštovanje človekovega dostojanstva, svoboda, demokracija, enakost, pravna država in spoštovanje človekovih pravic. Gre za družbo pluralizma, strpnosti, pravičnosti, solidarnosti in nerazlikovanja (Bučar, 2004: 129).

## 3. 1 MEJNIKI EVROPSKIH ZDRUŽITVENIH PROCESOV

Robert Schuman, francoski minister za zunanje zadeve, je v tako imenovani Evropski deklaraciji izjavil, da je združena Evropa, ki bi temeljila na solidarnosti, bistvena predpostavka za svetovni mir, ki bi pomagala pri preseganju nasprotij med Nemčijo in Francijo. V deklaraciji je predlagal oblikovanje skupnega trga na področju premogovne in jeklarske industrije. Pri oblikovanju te zamisli je imel pomembno vlogo Jean Monnet, »oče Evrope«.

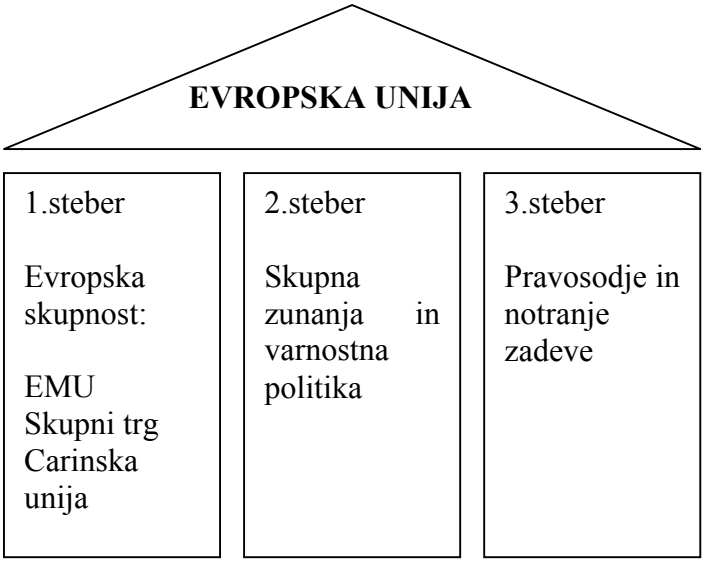
Tako je 18. 4. 1951 šest držav – Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg in Francija – v Prizu podpisalo Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo. Glede na uspeh njenega delovanja so se države odločile, da bodo skupni trg razširile še na druge panoge. 25. 3. 1957 sta bili sklenjeni Rimski pogodbi, to je Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo. Prva se je osredotočala na gospodarsko povezovanje s cilji vzpostavitve skupnega trga, usklajevanja gospodarskih politik držav članic, vzpodbujanja skladnega razvoja, povečanje stabilnosti, usklajevanje monetarnih nacionalnih politik, davčne politike, socialne politike, ...

Leta 1965 je bila podpisana Pogodba o združitvi, s katero so vse tri Skupnosti dobile enotno Komisijo in enoten Svet. Leta 1968 je sledila odstranitev še zadnjih carinskih ovir in kvot, uvedena pa je bila tudi enotna carinska stopnja pri trgovanju s tretjimi državami – tako imenovana carinska unija, ki predstavlja prvo stopnjo pri izgradnji skupnega trga. 1. 1. 1973 je nastopila prva širitev, ko so se Evropski skupnosti pridružile Velika Britanija, Irska in Danska, medtem ko so Norvežani na referendumu zavrnili pristop. Leta 1979 so sledile prve

neposredne volitve v Evropski parlament, ki je tako postal prva institucija v Skupnosti s široko legitimnostjo, ki temelji na demokratičnem mandatu.

1. 1. 1981 je Grčija postala deseta članica Skupnosti, pet let za tem (1986) pa sta se Skupnosti pridružili še Španija in Portugalska. Istega leta je bil podpisan Enotni evropski akt, ki pomeni prvo temeljito prenovo pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti. Razširil je formalne pristojnosti Skupnosti, njegov končni cilj pa je bila vzpostavitev enotnega trga, ki sta ga predvideli že Rimski pogodbi. Gre za oblikovanje prostora brez notranjih meja, v katerem se zagotavlja prosto gibanje blaga, oseb, storitev in kapitala. Poleg tega pa je Evropski enotni akt uvedel še okrepljeno sodelovanje med članicami, zlasti na področju ekonomske in monetarne, socialne, okoljevarstvene politike, znanstvenih raziskav in tehnologije.

7. 2. 1992 je bila v Maastrichtu podpisana Pogodba o Evropski uniji, ki je uvedla nove skupne politike in oblike sodelovanja. Pomembna sprememba, ki jo je prinesla, je uvedba imena Evropska unija. S tem je bilo dotedanjemu predvsem gospodarskemu sodelovanju med državami članicami dodano tudi politično sodelovanje. To se odraža v konceptu državljanstva Evropske unije (držav katerekoli države članice je postal tudi državljan Evropske unije). Ta pogodba je uvedla tudi steberno strukturo. V prvem stebru so združene nekdanje Evropske skupnosti (ESPJ, EGS, od tedaj naprej imenovna ES in Euratom oziroma od julija 2002, ko je Pogodba o Evropski skupnosti za premog in jeklo prenehala veljati, samo še ES in Euratom). V okvir tega stebra sodita tudi ekonomska in monetarna politika. Drugi steber predstavlja skupno zunanjo in varnostno politiko, medtem ko tretji steber pomeni sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.




Skica 1: Steberna struktura EU (Kezunovič, 2003)

Pogodba o Evropski uniji je prinesla tudi nova področja skupnih dejavnosti: izobraževanje in mladina, kultura, zdravstvo, zaščita potrošnika, sodelovanje na področju industrije in razvoja. Hkrati pa je te pristojnosti omejila z načelom subsidiarnosti.

1. 1. 1995 je sledila pridružitev Avstrije, Finske in Švedske, Norvežani pa so na referendumu ponovno zavrnili članstvo.

Oktobra 1997 je bila podpisana Amsterdamska pogodba, ki je spremenila vsebino stebrov. To se zlasti nanaša na pravosodje in notranje zadeve, kjer je večina zadev (razen policijskega sodelovanja in sodelovanja v kazensko pravnih zadevah prešla iz tretjega v prvi steber; se pravi s področja medvladnega sodelovanja v tako imenovano komunitarno metodo sodelovanja). Ta pogodba zlasti poudarja spoštovanje človekovih pravic in demokratičnih načel v državah članicah, boj proti brezposelnosti, svobodo gibanja, uvaja nove cilje na področju pravosodja in notranjih zadev, boj proti organiziranemu krimainalu in ustanavlja funkcijo visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko.

16. 7. 1997 je Evropska komisija v Strasbourgu predstavila sveženj reform, Agendo 2000, ki so ga predsedniki držav in vlad držav članic Evropske unije sprejeli na zasedanju Evropskega sveta v Berlinu marca 1999. V njej so opredelili okvir prihodnjega razvoja Evropske unije,

njenega ustroja in politik za prihodnje tisočletje, predvsem pa finančni sveženj za obdobje 2000–2006, s tem pa tudi finančne okvire prihodnje širitve.

26. 2. 2001 je bila podpisana Pogodba iz Nice, ki je prinesla predvsem institucionalne spremembe, ki so bile nujne za delovanje Evropske unije s 25 oziroma 27 državami članicami. K Pogodbi iz Nice je bila sprejeta Deklaracija o prihodnosti Evrope, ki je določila, da bo Evropska unija v letu 2004 sklicala novo medvladno konferenco o nadaljnji institucionalni reformi. Decembra 2001 je bila na zasedanju Evropskega sveta sprejeta Leaknska deklaracija, na podlagi katere je bila ustanovljena Konvencija o prihodnosti Evrope. Njena naloga je bila preučiti ključna vprašanja nadaljnega razvoja Unije, predvsem glede boljše razmejitve pristojnosti v Evropski uniji, poenostavitve njenega delovanja, reforme institucij ter poenostavitve pogodb, na podlagi ugotovitev pa pripraviti predloge za nadaljno prenovo institucij Evropske unije. V delo Evropske konvencije o prihodnosti Evrope so bili vključeni predstavniki vlad in nacionalnih parlamentov držav članic in kandidatk za članstvo ter predstavniki evropskih institucij. (Kezunovič, 2003: 4–7). Po sedemnajsti mesecih dela in razprav je Konvencija zaključila svojo nalogo, katere posledica je bil osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo. Ta pogodba naj bi nadomestila vse obstoječe pogodbe z enim besedilom. Ustavo so sprejeli voditelji držav in vlad na Evropskem svetu v Bruslju 17. in 18. junija 2004 in podpisali v Rimu 29. oktobra 2004. Skladno s svojimi ustavnimi ureditvami (npr. parlamentarnim postopkom in/ ali referendumom) jo mora ratificirati vsaka država članica. Ustava bo začela veljati šele, ko jo bo ratificiralo vseh 25 držav članic.[1]

[1]http://europa.eu.int/scadplus/european_convention/ introduction_en.htm

# 4 INSTITUCIJE EU

## 4. 1 EVROPSKI SVET

Evropski svet je bil ustanovljen leta 1974 in že od samega začetka igra pomembno vlogo v razvoju evropske integracije. Njegova naloga je, da podaja politične smernice in predstavlja gonilno silo Evropske unije, sprejema najpomembnejše odločitve in potrjuje pomembne dokumente. V Evropskem svetu se srečujejo šefi držav oziroma vlad držav članic in predsednik Evropske komisije. Vsakega spremlja minister za zunanje zadeve oziroma član Komisije. Kadar pa se Evropski svet ukvarja z vprašanji ekonomske in monetarne unije, pa povabijo finančne ministre. Ena izmed glavnih značilnosti Evropskega sveta je omejeno število oseb, ki lahko sodelujejo in jih vodijo šefi izvršilne veje oblasti vseh držav članic (de Schoutheete, 2002: 21-22).

Poleg predsednika Evropske komisije sodeluje tudi Evropski parlament. Predsednik Parlamenta nagovori Evropski svet, preden le-ta začne zasedati, nato pa se umakne. Evropski parlament sodeluje tudi po zaključku srečanja, ko predsedujoči Evropskega sveta in predsednik Evropske komisije Evropskemu parlamentu poročata o poteku srečanja.

### 4. 1. 1 Naloge

Med funkcije Evropskega sveta spadajo:

- dajanje splošnega političnega zagona izgradnji Evropske unije,
- opredeljevanje pristopov glede nadaljne izgradnje Evrope in oblikovanje splošnih političnih smernic za Evropske skupnosti in evropsko politično sodelovanje,
- presojanje o zadevah, ki se nanašajo na EU z vidika njihove medsebojne usklajenosti,
- vpeljevanje sodelovanja na novih področjih delovanja,
- izražanje skupnega stališča pri vprašanjih zunanjih odnosov (de Schoutheete, 2002: 33).

Po svoji sestavi ima Evropski svet medvladni značaj, vendar pa mu odločitve, ki jih sprejema, dajejo bolj nadnacionalni značaj. Skozi ves svoj obstoj je bil Evropski svet pomembno središče moči, vendar se zdi, da je dosegel meje svojih zmožnosti, zlasti pri oblikovanju pogodb. Sam ne more rešiti vseh sedanjih in bodočih problemov evropskega vladanja.

## 4. 2 SVET EVROPSKE UNIJE

Svet Evropske unije (v nadaljevanju Svet) je zakonodajna institucija, ki oblikuje odločitve. Tu ministrski predstavniki oblikujejo, branijo in se zavzemajo za nacionalne interese.

### 4. 2. 1 Sestava in delovanje

Svet sestavljajo trije nivoji: Evropski svet predstavlja vrh, sledi mu Svet Evropske unije, COREPER (Odbor stalnih predstavnikov) in druge pripravljalne skupine, na dnu pa je veliko število delovnih skupin. Čeprav je Svet samo en, se dejansko srečuje v devetih sestavah, glede na dnevni red. Vsak svet sestavlja pristojni minister iz vsake države članice, poleg tega pa tudi predstavnik Komisije ter predsednik. Predsedstvo Sveta kroži med državami članicami, vrstni red pa je določen s prvimi črkami imena držav članic v njihovem lastnem jeziku. Vsaka država članica predseduje Evropski uniji za obdobje šestih mesecev. Izkušnje kažejo, da je najuspešnejše tisto predsedovanje, kjer nacionalni uradniki tesno sodelujejo z uradniki v Evropski komisiji in Evropskem parlamentu ter zlasti z izkušenimi uradniki v Sekretariatu Sveta (Hayes-Renshaw, 2002: 49–52).

Glavna moč Sveta izhaja iz njegove funkcije oblikovanja odločitev. Svet kot telo predstavlja interese vlad držav članic. Usklajevanje nasprotujočih si interesov se znotraj Sveta dosega preko neprekinjenega procesa pogajanj, tekom katerega se predlogi Komisije natančno preučujejo, nacionalna stališča jasno definirajo in branijo, formirajo koalicije ter ponudijo kompromisi. Hkrati pa se mora Svet pogajati še z drugimi institucijami, ki so vključene v zakonodajni proces (Hayes-Renshaw, 2002:53–55).

Svetu pri sprejemanju odločitev pomaga COREPER. Stalni predstavniki so veleposlaniki vseh držav člnic v Bruslju in njihovi namestniki. Odbor je odgovoren za pripravljanje dela Sveta ter za izvajanje nalog, ki mu jih naloži Svet (Usher, 1998: 31). COREPER se srečuje na dveh nivojih. COREPER I, ki opravlja večinoma tehnične zadeve in ga sestavljajo namestniki stalnih predstavnikov. COREPER II sestavljajo stalni predstavniki sami, njegova naloga pa je razpravljanje o politično bolj spornih zadevah. Prepoznava razlike v stališčih, ki jih mora Svet uskladiti na politični ravni.

Delo COREPER-ja in Sveta pa nadalje pripravlja okoli 250 odborov in delovnih skupin (stalnih in ad hoc), ki se srečujejo na sestankih in razpravljajo o političnih predlogih v začetni fazi. COREPER olajša delo Sveta tako, da dnevni red Sveta razdeli na dva dela:

- del A vsebuje zadeve, glede katerih je bilo doseženo soglasje že znotraj COREPER-ja,
- del B pa vsebuje zadeve, glede katerih ni bilo mooče doseči soglasja in ga bo preko nadaljne razprave potrebno doseči v Svetu.

Kljub naraščajočemu pomenu prispevka, ki ga COREPER prispeva k institucionalnemu življenju Evropske unije, pa to ni institucija v formalnem pomenu besede in zato ne more sprejemati odločitev v pravnem pomenu (Shaw, 2000: 132).

## 4. 2. 2 Glasovanje

Ministri v svetu glasujejo na podlagi navadne večine, kvalificirane večine ali s soglasjem. Prvi način glasovanja se ponavadi uporablja za proceduralna vprašanja, vsaka država članica pa ima en glas. Odločanje s soglasjem se uporablja na nekaterih političnih področjih, kot je na primer obdavčevanje, ter pri večini vprašanj, ki se nanašajo na Skupno zunanjo in varnostno politiko ter sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev. Glasovanje s kvalificirano večino pa postaja najpogostejši način glasovanja v Svetu. Vsaka država članica ima določeno število glasov, ki je določeno z njeno velikostjo. Pogodba iz Nice zahteva, da so za sprejem določene odločitve s kvalificirano večino potrebne tri večine: večina glasov, večina držav članic in demografska večina (vsaj 62% celotne populacije Evropske unije) (Hayes-Renshaw, 2002: 56–58).

Demokratična odgovornost Sveta je že od nekdaj predmet zaskrbljenosti tako zagovornikov kot tudi nasprotnikov evropske integracije. Predsedstvo Sveta je v imenu Sveta odgovorno Evropskemu parlamentu. Predstavniki predsedstva se udeležujejo plenarnih zasedanj Parlamenta, kjer odgovarjajo na vprašanja evropskih poslancev. Predsedujoča država članica pred začetkom predsedovanja predstavi svoj program pred Parlamentom, prav tako pa tudi poroča o svojih dosežkih po zaključku mandata (Hayes-Renshaw, 2002:65).

Wallace meni, da lahko Svet obravnavamo na pet različnih načinov: kot del tandema s Komisijo, kot klub vlad držav članic, kot središče neprestanega tekmovanja med vladami držav članic za relativen vpliv, kot nemonolitno areno, skozi katero delujejo vladujoča

omrežja (network governance) ter kot institucionalni forum, ki posreduje posamezne politične režime (Hayes-Renshaw, 2002:67).

## 4. 3 EVROPSKA KOMISIJA

Evropska komisija (EK) je najbolj nenavadna izvrševalna birokracija, ki je bila kdaj ustavarjena. Pravno gledano je Evropska unija enotna entiteta, v praksi pa je edinstveni hibrid v dveh smislih:

1. smernice dobiva od kolegija komisarjev, ki niso izvoljeni,
2. vzporedno s kolegijem obstaja stalna, formalno nepolitična administracija, Splošni direktorat, za katerega delo je odgovoren kolegij (Peterson, 2002: 72).

EK je bila ustanovljena kot »povezovalni element« znotraj nadnacionalne institucionalne strukture Evropske unije. Njena naloga naj bi bila pospeševanje integracije, predlaganje akcijskih politik, uresničevanje pogodb ter varovanje interesov Skupnosti. Bila naj bi tehnokratsko in elitno telo in ne politični organ. Nastala je iz Visoke oblasti (Shaw, 2000: 110).

### 4. 3. 1 Sestava

V pravnem smislu je EK kolegij 25-ih članov – iz vsake države članice po en komisar, dokler število držav članic ne doseže števila 27. Tedaj bo število članov EK manjše od števila držav članic. Člani bodo takrat izbrani po sistemu rotacije, ki temelji na načelu enakosti, podrobnosti izvajanja tega sistema pa bo soglasno določil Svet. Ta sprememba se bo uporabljala od dne, ko bo prva EK po pristopu sedemindvajsete države članice Unije prevzela svoje naloge.

### 4. 3. 2 Naloge in delovanje

Naloge EK lahko razdelimo v štiri osnovne skupine funkcij:

1. oblikovanje politik,
2. izvrševanje in upravljanje politik,
3. predstavljanje interesov Evropske unije,
4. varovanje pogodb.

Seveda pa EK nima tako širokih pooblastil v odnosu do drugih dveh stebrov in pri zagotavljanju prostega pretoka ljudi, kjer deli pravico do iniciative z državami članicami (Shaw, 2000: 116).

Evropski komisiji predseduje predsednik in EK deluje po njegovih političnih smernicah. Maastrichtska pogodba in kasneje še Amsterdamska pogodba sta spremenili postopek imenovanja EK. Njun namen je bil utrditi jo kot predsedniški sistem ter ji podeliti večjo demokratično legitimnost, in sicer s podreditvijo procesa imenovanja parlamentarnemu nadzoru in odobritvi. Na začetku mandata predsednik EK zadolži posamezne komisarje za določena področja, pri čemer pa je ponavadi omejen s potrebo po ravnotežju nacionalnih interesov. Vsak komisar ima na razpolago kabinet ali privatno pisarno, ki jo sestavljajo uslužbenci, ki jih imenuje predsednik EK in deluje izven uradne sestave EK. Posamezen komisar ima lahko največ šest svetovalcev, v posameznem kabinetu pa morajo biti zastopane najmanj tri nacionalnosti. Kabinet vodi šef kabineta, ki mora biti drugačne nacionalnosti, kot je komisar. Šefi kabinetov se redno srečujejo, da pripravljajo delo EK. Za EK opravljajo podobne naloge, kot jih za Svet opravlja COREPER (Shaw, 2000: 112).

Sicer pa je EK razdeljena na generalne službe, ki pokrivajo celotno področje njene aktivnosti. Pri tem pa je potrebno opozoriti, da se struktura odgovornosti splošnega direktorata ne ujema vedno s področji odgovornosti posmeznih komisarjev (Usher, 1998: 40). Da bi se zagotovila učinkovitost in kolegialnost dela EK, morajo splošni direktorati tesno sodelovati pri pripravi in implementaciji odločitev kolegija. Splošni direktorati določajo EK kot birokracijo ali javno službo in ne kot politično institucijo znotraj okvirja ustanovnih pogodb.[2] EK razvija politiko Evropske unije preko treh glavnih mehanizmov: pripravlja predloge za akcijo, pripravlja osnutek proračuna, ki določa alokacijo sredstev ter sprejema odločitve znotraj omejenih pristojnosti, ki jih ji dajejo pogodbe.

Glede na to, da je birokratski aparat Evropske unije izjemno majhen, Evropska unija v veliki meri prepušča implementacijo politik državnim aparatom držav članic, zlasti na področju zunanje trgovine, carine, kmetijstva in socialne varnosti. V teh primerih EK nadzira implementacijo in v veliki meri samo postvlja pravila, ki jih morajo nacionalne administracije upoštevati (Shaw, 2000: 119).

[2] http://europa.eu.int/ comm/atwork/basicfacts/index_en.htm #structured

Zaradi svoje nadnacionalne zgradbe je EK edina upravičena predstavljati interese Evropske unije na širšem svetovnem prizorišču. Predsednik EK predstavlja pomemben mednarodni lik, se udeležuje mednarodnih konferenc, deluje znotraj mednarodnih organizacij in govori v imenu Evropske unije, pogosto skupaj z voditeljem ali zunanjim ministrom države, ki predseduje Evropski uniji in Visokim predstavnikom za Skupno zunanjo in varnostno politiko. Poleg tega pa EK tudi priporoča začetek pogajanj s tretjimi državami in začetek pogajanj, ki vodijo v sklenitev mednarodnega sporazuma v imenu Evropske skupnosti. Nazadnje pa EK opravlja tudi nalogo varovanja ustanovnih pogodb, v skladu s katero lahko predloži Evropskemu sodišču domnevne kršitve pogodb ali pravil, ki izhajajo iz njih, s strani držav članic (Shaw, 2000: 119).

EK je zelo pomemben akter v procesu oblikovanja politik na evropski ravni. Njene pristojnosti izhajajo iz pogodb in sekundarne zakonodaje in ji dajejo določeno mero moči. Drug vir moči EK pa leži v njenem znanju, ki se nanaša na dejstva, interese in prioritete na večini področij, ki so v pristojnosti Evropske unije (von Bogdandy, 2003: 29).

EK je v večini primerov edina, ki ima pravico do iniciative (na ostalih področjih jo imajo države članice; sem spadajo na primer zunanji odnosi). Vendar pa, glede na svoje omejene personalne in finančne kapacitete, ne poseduje vsega potrebnega znanja, zato se pri oblikovanju politik zanaša na zunanje informacije. Za to uporablja različne metode: t. i. bele in zelene knjige. Poleg tega pa so v pripravljalno fazo vključeni tudi nacionalni javni uslužbenci, lobisti interesnih organizacij (industrijske ali nevladne organizacije) in korporacije. Njihovo sodelovanje je ključno za proces zbiranja informacij, raziskovanje različnih alternativ, oblikovanje prvega konsenza, poleg tega pa tudi za olajšanje kasnejšega prenosa in implementacije (Bogandy, 2003: 32).

K znanju EK veliko prispeva obveznost držav članic, da ji poročajo. Namen tega je vzpostavitev preventivnega nadzora ter usklajevanje zakonodaje držav članic, ki spada v pristojnost EK. Države članice morajo obvestiti EK in ostale države članice že v fazi, ko je nameravana nacionalna zakonodaja še predlog. Država članica ne sme sprejeti osnutkov tehničnih predpisov v določenem obdobju in v tem času se lahko vsi obveščeni odzovejo na takšen predlog (Bogdandi, 2003: 34).

## 4. 4 EVROPSKI PARLAMENT

Naziv Evropski parlament (EP) je uveljavila šele Enotna evropska listina leta 1986, medtem ko se je do takrat uporabljalo ime Evropska skupščina. Sestavljali so jo delegati, ki so jih imenovali nacionalni parlamenti, imela pa je zgolj pristojnost svetovanja in nadzora (Shaw, 2000: 136).

### 4. 4. 1 Sestava Evropskega parlamenta

EP je edino neposredno izvoljeno mednarodno telo na svetu, prav tako pa je tudi edina neposredno izvoljena institucija EU. Neposredne volitve v EP potekajo od leta 1979. Volilno pravico imajo vsi državljani Evropske unije, vendar pa so poslanci EP izvoljeni po različnih volilnih sistemih (Usher, 1998: 60). Od ustanovitve naprej je EP rasel številčno, kar je bila posledica širitev, naraščale pa so tudi njegove pristojnosti.
EP sestavlja 732 poslancev, ki so izvoljeni za obdobje petih let. Dvanajst plenarnih zasedanj poteka v Strassbourgu, dodatnih šest pa v Bruslju. Poslanci se znotraj EP združujejo v politične skupine, in sicer v večji meri glede na njihovo ideologijo, kot pa glede na nacionalno pripadnost. Tudi Maastrichtska pogodba priznava pomen političnih strank na ravni EU, saj pravi, da so politične stranke na ravni EU pomemben dejavnik integracije znotraj Unije ter da prispevajo k oblikovanju evropske zavesti in izražajo politično voljo državljanov EU.

### 4. 4. 2 Naloge in delovanje Evropskega parlamenta

Večino parlamentarnega dela, zlasti tisti del, ki se nanaša na zakonodajo, opravijo specializirani odbori, ki pripravljajo poročila, ki so nato predstavljena na plenarnih sejah. Njihovo delovanje določa pravilnik Evropskega parlamenta. EP ponavadi na plenarnih sejah razpravlja o poročilih odborov in ne neposredno o predlogih EK ali skupnih stališčih Sveta (Usher, 1998: 62).

Vse dejavnosti EP in njegovih organov (predsedstvo in konferenca predsednikov) vodi predsednik s pomočjo 14 podpredsednikov, prav tako pa tudi vse razprave na plenarnih zasedanjih. Izvoljen je za dve leti in pol, z možnostjo podaljšanja. Predsednik predstavlja EP navzven in v odnosih z drugimi ustanovami Skupnosti. Skrbi za spoštovanje poslovnika EP in z arbitražo zagotavlja dobro delovanje vseh dejavnosti te ustanove in njenih organov. Poleg tega pa je tudi predstavnik EP v pravnih zadevah in vseh zunanjih odnosih, zlasti pa izraža

mnenje o vseh pomembnih mednarodnih vprašanjih in predlaga priporočila za krepitev Unije. Ob začetku vsake seje Evropskega sveta izrazi svoje mnenje in zaskrbljenost EP v zvezi s posebnimi temami in točkami na dnevnem redu. S predsednikovim podpisom postane izvršljiv proračun Unije, potem, ko o njem glasuje EP na drugi obravnavi. Poleg tega pa predsednik EP skupaj s predsednikom Sveta podpisuje vse zakonodajne akte, sprejete v postopku soodločanja.[3]

Naloga EP, kot določa Pogodba o Evropski uniji, je sodelovanje v procesu sprejemanja aktov Skupnosti, in sicer preko izvajanja svojih pristojnosti v postopkih sodelovanja in soodločanja ter preko dajanja pristanka ali podajanja mnenja. Pri tem pa lahko EP zahteva od EK, da mu pripravi katerikoli predlog o zadevah, za katere smatra, da je potrebno ukrepanje Skupnosti z namenom uresničevanja ustanovnih pogodb. EP ima tudi pomembne naloge nadzora. Teoretično nadzira delo EK skozi njen celoten mandat. Vendar pa v praksi te pristojnosti ni nikoli izvajal; deloma zato, ker je pogosto sklepal zavezništvo z EK nasproti Svetu, deloma pa morda tudi zato, ker ne more preprečiti, da bi bili ti isti ljudje ponovno imenovani.

Večjo pomembnost pa ima pravica EP, da Svetu in EK postavlja vprašanja, vendar pa Pogodba o Evropski uniji samo EK obvezuje, da mora na ta vprašanja odgovoriti. Pogodba o Evropski uniji tudi pooblašča EP, da lahko na zahtevo četrtine poslancev ustanovi začasni preiskovalni odbor, prav tako pa so vzpostavljeni tudi mahanizmi, preko katerih lahko državljani Evropske unije EP opozorijo na nepravilnosti. Vsak državljan ali pravna oseba lahko sam ali v skupini na EP naslovi peticijo glede zadeve, ki spada na področje delovanja Skupnosti in ki ga neposredno prizadeva. Znotraj EP deluje Odbor za peticije, ki vsako tako peticijo preuči in določi ukrepe (na primer zadevo preda Evropskemu varuhu človekovih pravic) (Usher, 1998: 64).

[3] http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=2

Postopek soodločanja je uvedla Maastrichtska pogodba o Evropski uniji (1992), Amsterdamska pogodba (1999) pa ga je razširila in okrepila njegovo učinkovitost. Soodločanje je postalo običajen zakonodajni postopek: na širokem izboru področij pripisuje enak pomen tako EP, kot tudi Svetu (npr. transportu, okolju, varstvu potrošnikov ...). EP in Svet sprejmeta skupaj dve tretjini evropskih zakonov. EK jima predstavi predlog, oba ga pregledata in o predlogu dvakrat zapored razpravljata. Če se o predlogu ne moreta sporazumeti po dveh obravnavah, potem odloča spravni odbor, ki ga sestavlja enako število predstavnikov obeh institucij. Na sejah tega odbora so prisotni in sodelujejo v razpravi tudi predstavniki EK. Ko odbor pride do sklepa, se besedilo pošlje EP in Svetu v tretjo obravnavo, nato se besedilo končno lahko sprejme kot zakonodajno besedilo. Končni dogovor obeh ustanov je neobhoden za sprejetje besedila. Čeprav skupno besedilo sestavi spravni odbor, lahko EP z absolutno večino predlagani akt zavrne.[4]

EP ima prav tako proračunske pristojnosti, saj skupaj s Svetom Evropske unije predstavljata proračunsko oblast Evropske unije, ki vsako leto določa izdatke in prejemke Evropske unije. Postopki pregleda in sprejetja proračuna se odvijajo od junija do konca decembra. Pri »obveznih« izdatkih (na primer izdatkih za kmetijstvo in izdatkih, povezanih z mednarodnimi sporazumi) ima zadnjo besedo Svet, medtem ko o »neobveznih« izdatkih EP odloča v tesnem sodelovanju s Svetom. Pri tem pa morata spoštovati letne omejitve izdatkov, ki so določene v sedemletni finančni perspektivi. Proračun se v skladu z letnim načelom sprejme za eno leto (proračunsko leto se začne 1. januarja in konča 31. decembra). Komisija pripravi predlog proračuna, v katerega je vključen tudi Svet Evropske unije. Na tej osnovi Svet sestavi predlog proračuna, ki ga predloži EP v prvo obravnavo. Le-ta spremeni predlog glede na politične prednostne naloge in ga vrne Svetu, ki ga lahko spremeni, preden ga vrne nazaj EP. Slednji sprejme ali zavrne proračun, spremenjen v drugi obravnavi. Predsednik EP je tisti, ki proračun dokončno sprejme. Med izvajanjem tega proračunskega postopka EP poda spremembe in predloge sprememb osnutka proračuna, ki sta ga predlagala EK in Svet. Proračun se lahko začne izvajati šele, ko ga podpiše predsednik EP. Hkrati pa EP proračun tudi nadzoruje in sicer preko Odbora za proračunski nadzor, ki stalno nadzoruje izdatke Unije. Na priporočilo Sveta Evropske unije pa lahko EP podeli EK razrešnico za izvajanje proračuna.[5]

[4] http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=3&language=SL

[5] http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=5&language=SL

# 5 DEMOKRACIJA V EU

## 5. 1 DEMOKRATIČNOST V EU

V evropskem prostoru so se po drugi svetovni vojni začele povezovati države ter oblikovati svoje skupne interese. V tej integraciji pa so ves čas imele glavno iniciativo politične elite, zlasti vlade skupaj z nekaterimi pomembnejšimi interesnimi skupinami. Usmeritve so večinoma prihajale od zgoraj, medtem ko so nacionalni parlamenti lahko le redko vplivali na nacionalne strategije in evropske politike. Elite in njihovi predstavniki so dajali prednost učinkovitemu odločanju pred odprtim demokratičnim procesom. To je privedlo do »medvladne« elitne demokracije, na katero so prebivalci in nacionalni parlamenti držav članic le stežka vplivali. Takšen način integriranja je privedel do nove oblike nadnacionalne integriranosti, saj EU po svoji obliki in vsebini ni ne naddržavna ne zgolj mednarodna organizacija – je »ne-država« (Zajc, 2004a: 216).

Tako EU ne temelji na načelih parlamentarne vladavine, temveč je bližje načelom konsociativne demokracije, za katero je značilno, da se o politiki dogovarjajo posamezne elite in taki dogovori nadomeščajo demokratično oblikovanje politike. V EU odločitve sprejemajo politični funkcionarji v Evropskem svetu in EK.

V sodobnih demokracijah se pojavlja paradoks diktature večine nad manjšino. V nacionalnih parlamentih se ta paradoks razrešuje s sodelovanjem civilne družbe in drugih segmentov pri odločanju in upravljanju z družbo (predstavlja korektiv odločanja predstavnikov političnih strank). Osnutek ustave vključuje tudi sodelovanje civilne družbe v procesu odločanja. Civilna družba naj bi sodelovala pri odločanju predstavnikov ljudstva, vendar pa je dejstvo, da ti v EU še vedno ne bodo odločali, kajti še vedno bodo odločale države članice (Bučar, 2004: 128).

### 5. 1. 1 Pojem demokracije

Pravno-politična znanost pozna demokracijo kot:

1. obliko političnega sistema, kjer označuje razmerje med državno organizacijo v ožjem pomenu in prebivalci – državljani. Poleg političnega sistema obstajajo še pravni, gospodarski, ideološki in drugi sistemi. Glavna značilnost političnega sistema je

institucionalizacija družbene moči in posedovanje monopola fizične prisile;

2. obliko države, ki pa označuje razmerje med državno organizacijo in družbo kot ustavnopravno institucionalizirano. Pri tem pa mora omogočati, da državljani na delovanje prve vplivajo, jo nadzorujejo in uveljavljajo njeno odgovornost. Kot oblika države je demokracija še vedno utesnjena, ker je kljub še tako veliki stopnji legitimnosti in družbenega konsenza, ki ga država uživa pri državljanih, še vedno oblastna organizacija, ki ima možnost uporabe monopola prisile.

EU ni država, kakršno prepoznava pravno-politična znanost. Njena »državna organizacija« (kot država v ožjem smislu) je specifična in omejena. V Evropi ni mogoča etnična homogenost, posledica česar je manjša demokratičnost EU. Ker EU ni mogoče preobraziti v državno tvorbo z vsemi značilnostmi tradicionalne nacionalne države, je pomembno reformulirati pojem demokracije oziroma iskati drugačne opredelitve pojma demokratičnosti EU (Masten, 2004: 79).

### 5. 1 .2 »Sestavljena« demokracija

Benz imenuje demokracijo v Evropski uniji »sestavljena« in meni, da jo tvorijo naslednje predstavniške strukture:

1. Evropski parlament, ki predstavlja narode Evropske unije. Zanj je značilno, da ni skupščina nacionalnih predstavnikov, čeprav volitve organizirajo države članice. Poslanci EU zagovarjajo transnacionalne probleme.
2. Svet, sestavljen iz ministrov držav članic, ki so odgovorni svojim nacionalnim parlamentom.
3. Nacionalni parlamenti, katerih delovanje je zlesti pomembno na področju predstavljanja interesov državljanov v evropskih politikah.

Te institucije predstavljajo središče predstavniške oblasti v Evropski uniji. Svet sprejema zakonodajne odločitve, bodisi sam, bodisi skupaj z EP v postopku soodločanja, medtem ko nacionalni parlamenti posredujejo med EU in državljani držav članic. Poleg tega pa ima pomembno vlogo tudi Odbor regij, ki predstavlja regionalne in lokalne skupnosti. Omeniti pa je potrebno še Ekonomsko-socialni odbor, ki pa predstavlja družbene skupine. Vendar pa člani tega odbora v večini primerov nastopajo kot strokovnjaki in ne predstavniki združenj.

Takšna struktura naj bi zagotavljala zadostno upoštevanje interesov državljanov glede evropskih, nacionalnih, regionalnih in lokalnih zadev. Vendar pa so odnosi med evropskimi in nacionalnimi institucijami pogosto tarča dvomov glede demokratičnosti (Benz, 2003: 86).

Glede na to, da ne moremo pričakovati, da se bo EU razvila v zrelo državo s parlamentarnim sistemom, se mora demokracija ujemati s strukturnimi značilnostmi prepletajočega se sistema in več-stopenjske vlade, ki se razlikuje glede na politiko. S tega stališča se demokratizacija EU ne omejuje samo na problem evropskih institucij, pač pa tudi na povezovanje nacionalnih in evropskih institucij demokracije. V mnogo-stopenjskem sistemu Evropske unije so državljani zastopani v različnih institucijah. Tako jo moramo smatrati za nov tip reprezentativne oblasti (Benz, 2003:84).

## 5. 2 DEMOKRATIČNA LEGITIMNOST

V velikih političnih skupnostih (polity) je neizogibna posledica oblikovanja oblasti, da tisti, ki imajo moč niso tudi tisti, na katere uporaba te moči vpliva. Tako se morajo osnovni kriteriji demokratične legitimnosti podrediti predstavniški vladi. Nanašajo se na odnose med državljani in njihovimi predstavniki, zlasti njihovo vlado. Ti odnosi se lahko smatrajo za demokratične, če izpolnjujejo naslednje tri kriterije:

1. Institucije in procesi morajo prinesti učinkovite rešitve političnih problemov.
2. Politični sistem mora omogočati nepristranski prenos interesov državljanov v proces vladanja. Interesi državljanov morajo biti odločilni tako pri oblikovanju dnevnega reda vlade, kot tudi pri odločanju o alternativnih rešitvah.
3. Državni uslužbenci morajo biti odgovorni za svoje odločitve (Benz, 2003: 82).

Demokratično legitimnost v EU zmanjšuje vrsta dejavnikov: odsotnost vseevropske javnosti in politične skupnosti državljanov, ki bi oblikovali javno mnenje in odnos do predlaganih ukrepov, odsotnost politične in socialne infrastrukture (skupni mediji, jezik, občutek pripadnosti določeni skupnosti) ter vseevropskih političnih strank in njihovih članov (Krašovec, 2005: 44). Demokratični režim mora izpolnjevati naslednje standarde: učinkovita participacija (vsi člani določene politične skupnosti imajo enake možnosti in dovolj učinkovite poti izražanja svojih stališč do politike), volilno enakost (upoštevanje in enakovredno obravnavanje glasu vsakega člana skupnosti), pravica do podrobnih informacij o

alternativnih odločitvah, nadzor nad tem, kaj se v skupnosti dogaja ter vključitev vseh odraslih v odločanje (Krašovec, 2005: 45). V EU obstajajo določene demokratične strukture (npr. volitve, Evropski parlament), vendar pa so najpomembnejše odločitve posledica pogajanj in »barantanja« med političnimi in birokratskimi elitami, pri tem pa so meje postavljene s tem, kakšne in kolikšne učinke so nacionalni trgi še pripravljeni sprejeti. Pri tem demokratične institucije lahko rezultate teh pogajanj samo ratificirajo oziroma jih zavrnejo (Krašovec, 2005: 46).

Po Weilerju za Zahod velja, da mora predstava o legitimnosti temeljiti na demokratični osnovi, ki pomeni pristanek naroda na oblastne strukture in procese odločanja. Tako je mogoče trditi za institucije EU, da so legitimne, saj so jih potrdili demokratično izvoljeni nacionalni parlamneti skozi ratifikacijo pogodb. Poleg tega pa mora vlada tudi izkazovati svojo zavezanost vrednotam, ki so del splošne politične kulture in jih zagotavljati (družbena legitimnost), kjer pa EU doživlja krizo legitimnosti (Krašovec, 2005: 49).

Nacionalni parlamenti s stalnim in neprekinjenim delovanjem prispevajo k demokratični legitimnosti v EU (Norton, 1993: 7).

## 5. 3 DEMOKRATIČNI PRIMANJKLJAJ

EU igra vedno pomembnejšo vlogo na področju politike držav članic, kljub temu pa jo mnogi ljudje še vedno smatrajo za oddaljeno in menijo, da ima malo vpliva. EP je edino telo, nad katerim imajo vsaj malo vpliva in prav ta institucija je najšibkejša. Pri tem pa samo EP ne bo nikoli naredil Unije bolj demokratične, saj se bo vsak povprečen volivec vedno bolj zanašal na lastne nacionalne institucije, ker se zdi, da se vse pomembnejše odločitve sprejemajo za zaprtimi vrati. EU se zdi večini ljudi oddaljena, ker menijo, da je vse, kar lahko posameznik naredi, da vsakih nekaj let voli za poslanca EP, za katerega se zdi, da ne more storiti prav veliko. Problem je, da EK sprejema mnoge pomembne odločitve, čeprav nobeden izmed njenih članov ni izvoljen, ter se pogosto smatra za neosebno in neodgovorno.[6]

[6] http://www.coursework.info/i/46309.html

Pojem »demokratični deficit« je vpeljal v razpravo o evropski integraciji tedanji belgijski predsednik vlade Leo Tindemans v svojem poročilu Evropskemu svetu leta 1974. To je bila prva izmed iniciativ za ponovno oživitev projekta politične unije. V svojem originalnem pomenu je pojem zadeval vplive na nacionalne parlamente in druge predstavniške institucije znotaj držav članic, kar je bila posledica prenosa zakonodajnih pristojnosti na nadnacionalne institucije. Tindemans je priporočil, da se poveča nujnost uvedbe neposrednih volitev v EP in povečanja njegovih pristojnosti, pri čemer ga je takrat podprla večina izmed devetih držav. In dejansko so države kmalu zatem sprejele soglasno odločitev o, vsaj delni, uresničitvi neposrednih volitev. Poleg tega pa so bile zahteve EP po večji prepoznavnosti vedno bolj vplivne, medtem ko so bile njegove povečane proračunske pristojnosti ravno pred tem, da pričnejo učinkovati (Coombes, 1998: 18).

Demokratični primanjkljaj nastane, ker odločitve, ki so sprejete na ravni EU, niso demokratično legitimne. Pri sprejemanju odločitev s soglasjem se s posamezno odločitvijo strinja vsaka vlada v državi članici, s čimer so te odločitve posredno legitimizirane, saj so vlade v državah članicah odgovorne nacionalnim parlamentom. Po sprejetju enotne evropske lisitne pa odločitve, ki so jih vlade v Svetu sprejele s preglasovanjem, v državah, ki so bile preglasovane, niso bile legitimizirane. Demokratični primanjkljaj je torej sprejemanje odločitev brez vsaj posrednega sodelovanja vseh nacionalnih parlamentov. Ena izmed rešitev je krepitev vloge Evropskega parlamenta, vendar pa problem predstavlja dejstvo, da EU še nima izoblikovanega demosa, ki bi ga le-ta predstavljal (Rejec-Longar, 2005: 122).

Demokratični primanjkljaj se nanaša na stanje, ko na ravni EU ni dovolj prostora in razvitih mehanizmov za uveljavljenje politične odgovornosti odločevalcev, njihovo delovanje ni dovolj pregledno, javno in skladno s pričakovanji javnosti ter ni ustrezno razvitih mehanizmov nadzora. Gre za »razkorak med prenosom pristojnosti za odločanje na naddržavne institucije EU ob hkratnem slabljenju pristojnosti nacionalnih parlamentov kot nosilcev ljudske suverenosti in ne dovolj jasni odločitvi, kdo je subjekt, ki naj bi izvajal demokratični nadzor nad tistimi, ki odločitve sprejemajo« (Krašovec, Programiranje dela v Državnem zboru Republike Slovenije. Ljubljana: FDV, 2005, 57). Z vidika nacionalnih parlamentov je demokratični primanjkljaj posledica pomankanja vloge in vpliva.

EP in nacionalnih parlamentov v procesu odločanja ter nadzora nacionalnih parlamentov nad vladami v zadevah, ki so prenesene na raven EU. Demokratični primanjkljaj se kaže v

odločanju Sveta, kjer odločajo predstavniki nacionalnih vlad. Edini način sodelovanja državljanov držav članic je preko sodelovanja na volitvah in posredno z določitvijo vladne ekipe, medtem ko na odločitve v Svetu nimajo vpliva.

Demokratični primanjkljaj je tudi posledica oddaljenosti ravni odločanja, zapletenih in državljanom nerazumljivih, predvsem pa javnosti zaprtih postopkov sprejemanja odločitev. Demokratični primanjkljaj je povezan z legitimnostjo EU. Sicer so institucije EU legitimne, glede na to, da so jih potrdili demokratično izvoljeni nacionalni parlamenti z ratifikacijo ustanovnih pogodb. Vendar pa jim »manjka družbena legitimnost, ki ni podana, če je odgovornost sorazmrerna z obsegom pooblastil in jo je mogoče kontrolirati.« (Zajc, Proces globalizacije in vloga nacionalnih parlamentov. Ljubljana: FDV, 2004a, 221).

Benz pa vidi problem demokratičnega primanjkljaja v dejstvu, da je odločanje v Evropski uniji neformalno. Ta neformalnost je zlasti opazna v odnosih med Svetom in EP, pri tem pa je Komisija prevzela vlogo posrednika. Še najbolj je neformalen odnos med nacionalnimi parlamenti in Svetom. Tako so se na račun povečanja vloge parlamentov pri oblikovanju odločitev v EU zmanjšali standardi demokratične odgovornosti. Poleg tega pa moramo pri oblikovanju odločitev upoštevati tudi sodelovanje regionalnih in privatnih interesnih skupin. Predlogi EK so sad formalnih in neformalnih posvetovanj z vladnimi strokovnjaki, javnimi upravami in združenji. (Benz, 2003: 100).

Za odpravo demokratičnega primanjkljaja bi bilo potrebno povečati pristojnosti Evropskega parlamenta pri sprejemanju zakonodaje in proračuna ter pri nadzoru EP nad drugimi institucijami EU, ob hkratni okrepitvi vpliva nacionalnih parlamentov. K temu bi lahko pripomogle tudi volitve v EP, vendar ob pogoju, da bi »obstajale vseevropske politične stranke, vseevropska polity ter 'evropsko ljudstvo'« (Krašovec, Programiranje dela v Državnem zboru Republike Slovenije. Ljubljana: FDV, 2005, 60). Poleg tega pa bi bilo potrebno zagotoviti, da bi EP imenoval vseevropsko izvršilno oblast in jo po potrebi tudi lahko razrešil. Za večjo vlogo nacionalnih parlamentov bi bilo potrebno spremeniti razmerja moči med nacionalnimi parlamenti, jasno določiti njihovo vlogo v procesu oblikovanja odločitev v Svetu, vključiti poslance EP v odbore za evropske zadeve v nacionalnih parlamentih, stalno preverjati, kakšne evropske razsežnosti imajo predlogi posameznih ukrepov ter povečati vpliv razprav in stališč znotraj nacionalnih parlamentov na oblikovanje stališč nacionalnega predstavnika v Svetu. Za večjo vlogo nacionalnih parlamentov se je

zavzel tudi EP (Krašovec, 2005: 62).

Možen način odpravljanja demokratičnega primankljaja predstavljajo tudi nevladne organizacije, ki naj bi služile kot arene za politično razpravo in politični dejavnik, pri tem pa bi omogočale, da do izraza pridejo stališča državljanov. Slabost te rešitve je organizacijska pomanjkljivost nevladnih organizacij ter pomanjkanje odgovornosti ljudem (Zajc, 2004a: 221).

# 6 VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV V EU GLEDE NA USTANOVNE POGODBE

Nacionalni parlamenti so pogosto med prvimi, ki se odzivajo na dogajanja v EU, s čimer pomembno prispevajo k socializaciji tako sebe, kot tudi prebivalcev držav članic ter jim približujejo sistem vrednot in norm, ki se oblikujejo v EU (Šabič, 2005: 133).

## 6. 1 MAASTRICHTSKA POGODBA

Prva ustanovna pogodba, ki je svojo pozornost namenila vlogi nacionalnih parlamentov, je bila Maastrichtska pogodba, ki nacionalnim parlamentom namenja dve deklaraciji. Deklaracija št. 13 (Vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji) spodbuja večjo vključenost nacionanih parlamentov v aktivnosti EU, zaradi česar naj si nacionalni parlamenti in Evropski parlament prizadevajo za medsebojno izmenjavo informacij. Posebej pa poudarja, da morajo države članice svojim parlamentom pravočasno dostaviti zakonodajne predloge, ki jih predlaga Komisija, v informacijo in morebitno preučitev. Deklaracija št. 14 (Konferenca parlamentov) pa predlaga, da se nacionalni parlamenti in EP po potrebi srečujejo v okviru assies in obravnavajo zadeve EU, vendar pri tem ne morejo sprejemati sklepov, ki bi bili zavezujoči za EU (Šabič, 2005: 140).

## 6. 2 AMSTERDMSKA POGODBA

Tudi Amsterdamska pogodba je vključila določbe o nacionalnih parlamentih. Tako v Protokolu št. 13 od EK zahteva, da nacionalnim parlamentom takoj, ko je mogoče, posreduje dokumente, ki jih ponuja v širšo obravnavo oziroma izražajo njene usmeritve. Protokol pa določa tudi, da mora med zakonodajnim predlogom in dnem, ko je zadeva uvrščena na dnevni red Sveta, miniti šest tednov, razen, ko gre za nujne primere. Pri tem pa Svet povsem svobodno presoja, kdaj naj se besedilo predloži tudi nacionalnim parlamentom. Nadalje pa Protokol opredeljuje status in mandat COSAC. Le-ta lahko obravnava vsak zakonodajni predlog, ki se dotika področij svoboščin, varnosti in zaščite pravic (te teme se večinoma obravnavajo v okviru tretjega stebra). Pri tem mora COSAC seznanjati EK, Svet in EP o svojih dejavnostih, nanje pa lahko naslavja tudi lastne pobude in mnenja k zakonodajnim postopkom ter spremlja izvajanje načela subsidiarnosti. Za razliko od deklaracij, ki jih je

sprejela Maastrichtska pogodba, predstavlja Protokol št. 13 korak naprej, saj je zavezujoč dokument in natančneje opredeljuje pravico do obveščenosti (Šabič, 2005: 140–141).

## 6. 3 POGODBA IZ NICE

Pogodba iz Nice je v Deklaraciji št. 14, ki govori o prihodnosti EU, za leto 2004 predvidela medvladno konferenco na temo prihodnosti EU.

## 6. 4 VRH V LAEKNU

Decembra 2001 se je v času belgijskega predsedstva sestal vrh v Laeknu, kjer so se države članice zavezale, da bodo sprožile razpravo o prihodnosti EU, v sklopu katere se bo obravnavala tudi vloga nacionalnih parlamentov. Pri tem se postavlja vrsta vprašanj: ali naj bi bili nacionalni parlamenti zastopani v novi evropski instituciji ob že obstoječem Svetu in EP? Ali naj imajo nacionalni parlamenti vlogo na področjih delovanja EU, kjer EP nima pristojnosti? Ali naj se nacionalni parlamenti osredotočijo na delitev pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami in na primer predhodno preverjajo usklajenost predlogov aktov z načelom subsidiarnosti?

## 6. 5 OSNUTEK POGODBE O USTAVI ZA EVROPO

Cilj medvladne Konvencije o prihodnosti EU je bil določiti okvir delovanja EU kot razširjene unije držav članic, predvsem pa naj bi spremembe prinesle večjo učinkovitost, preglednost in demokratičnost njenega delovanja. Rezultat konvencije je bil osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo (v nadaljevanju osnutek ustave), ki ga je Evropski svet sprejel 25. 6. 2004 v Rimu in nacionalne parlamente omenja v dveh Protokolih (št. 1 in 2). Osnutek ustave določa, da mora Komisija praktično vse dokumente, ki jih posreduje EP in Svetu, posredovati tudi nacionalnim parlamentom. Nadalje mora Svet nacionalnim parlamentom posredovati vse svoje dnevne rede, izide pogajanj in zapisnike sej, Računsko sodišče pa jim posreduje svoja letna poročila. Nacionalnim parlamentom morajo biti posredovani vsi zakonodajni predlogi, na katere se lahko le-ti odzovejo in opozarjajo na morebitne probleme. Nacionalni parlamenti imajo tudi možnost, da evropske institucije pozovejo k ponovnemu premisleku o vsebinah zakonodajnih predlogov, kadar gre za upoštevanje načela subsidiarnosti (nacionalni

parlamenti nadzorujejo uporabo načela subsidiarnosti in lahko evropske institucije pozovejo k ponovnemu razmisleku o vsebini zakonodajnih predlogov). Razen v nujnih primerih (ko imajo deset dni) imajo nacionalni parlamenti šest tednov časa, da predložijo svoje pripombe (Šabič, 2005: 143).

Zlasti pomemben pa je del Protokola (t.i. mala revizija), ki daje nacionalnim parlamentom pravico veta. Le-ti morajo biti obveščeni, če se v proces odločanja na opredeljenem področju vključi Evropski svet. Katerikoli nacionalni parlament lahko v roku šestih mesecev od obvestila o nameri Evropskega sveta izrazi nasprotovanje sprejetju evropskega sklepa, in če do takšnega sklepa pride, evropskega sklepa ni mogoče sprejeti.

Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov ravno tako spodbuja sodelovanje s COSAC, še vedno pa stališča COSACA ne zavezujejo nacionalnih parlamentov in ne prejudicirajo njihovih stališč (Šabič, 2005: 146).

# 7 VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV V EU

Posledica članstva v EU je tudi premik zakonodajne moči od nacionalnih parlamentov k ustanovam skupnosti. Tako so bili prav nacionalni parlamenti tisti, ki so v procesu evropske integracije največ izgubili. Po drugi strani pa so nacionalne izvršne oblasti dobile precej večjo moč, tako da imajo danes najpomembnejšo vlogo uradniki in organizirani zasebni interesi. »Povečana avtonomija in moč izvršne oblasti se oblikuje v procesih, odmaknjenih od parlamenta« (Fink-Hafner, Lajh, Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni. Ljubljana: FDV, 2005, 122). Vedno bolj pa se uporabljajo tudi novi načini neformalnega, medvladnega odločanja na ravni EU (npr. odprta metoda koordinacije), na katere parlamenti ne morejo vplivati, kljub temu, da »posegajo na izrazito nacionalno polje javnopolitičnega odločanja« (Fink-Hafner, Lajh, Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni. Ljubljana: FDV, 2005, 122). Zato se v zadnjem času vse bolj odvijajo razprave o nedemokratičnosti nadnacionalnega političnega sistema EU ter o načinih zmanjšanja demokratičnega deficita. Od Maastrichtske pogodbe naprej vsaka pogodba več pozornosti nameni nacionalnim parlamentom. Eden izmed načinov povečanja vloge nacionalnih parlamentov pa je poudarjanje parlamentarnega preverjanja delovanja izvršne oblasti (Fink-Hafner, Lajh, 2005: 123).

## 7. 1 POSTOPNA KREPITEV VLOGE NACIONALNIH PARLAMENTOV

Na začetku se je vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski skupnosti posvečalo le malo pozornosti, opredelitev njihovega načina sodelovanja je bila prepuščena nacionalnim ustanovam. Evropske zadeve so bile dolgo časa obravnavane kot zunanje zadeve, torej v pristojnosti izvršilne oblasti. Tako nacionalni parlamenti niso imeli možnosti, da bi neposredno sodelovali v procesu sprejemanja zakonodajnih aktov na ravni EU, saj se nobeni instituciji na ravni EU ni potrebno posvetovati z njimi. Prav tako pa tudi niso imeli možnosti, da bi podajali mnenja ali soglasja k aktom v procesu sprejemanja. Njihov vpliv je lahko le posreden preko ministrov, ki sodelujejo v Evropskem svetu in so v nacionalnih parlamentih izvoljeni (vendar pa je potrebno tu upoštevati dejstvo, da gre tu za dve povsem ločeni veji oblasti) (Zajc, 2004a: 222).

V odgovor na demokratični primankljaj se je začela postopno povečevati vloga EP ter nacionalnih parlamentov. Ta proces je začela Maastrichtska pogodba (deklaracija št. 13), nadaljevale pa Amsterdamska (Protokol št. 9), Deklaracija o prihodnosti Evrope iz Nice ter Laekenska deklaracija. Posebej pa je o tej temi razpravljala Konvencija o prihodnosti Evrope, ki je poudarila vlogo nacionalnih parlamentov in načela subsidiarnosti. Novi osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo je poudaril preglednost odločanja v Svetu, kar nacionalnim parlamentom omogoča lažji in hitrejši nadzor. Nacionalnim parlamentom omogoča, da se z z vsebino, obsegom in učinkom vsakega predloga evropskega akta seznanijo in tudi nadzorujejo njegovo obravnavo. Pri tem je stvar odločitve posameznega parlamenta, katere nacionalne interese bo uveljavljal. Oblikovanje skupnega interesa ni samo naloga EK, pač pa pri tem sodelujeta tudi EP, ki neposredno zastopa državljane, ter Svet, ki neposredno zastopa nacionalne vlade (posredno tudi parlamente, ki so jih izvolili). Svet pa je pod nadzorom nacionalnih parlamentov, katerim so posamezni ministri odgovorni (Zajc, 2005: 109–110).

Nacionalni parlamenti v EU opravljajo pomembne legitimizacijske in reprezentativne (s to funkcijo pomembno prispevajo k legitimizacijski funkciji Evropskega parlamenta, ki ni odgovoren za celoten zakonodajni postopek in ne voli evropske vlade), odločevalske ali zakonodajne (ta funkcija se je najbolj zmanjšala, posledica je zmanjšanje zakonodajne pobude, hkrati pa tudi možnost sodelovanja na področjih, za katera nacionalni parlamenti prej niso bili pristojni) ter kontrolne funkcije (nadzor nad vlado, ko ta sodeluje pri pripravah na odločanje na ravni EU, z vsemi sredstvi nadzora), preko te funkcije pa nacionalni parlamenti sodelujejo pri pripravi stališč, ki jih vlada mora upoštevati pri svojem delovanju na ravni EU, kar je za nacionalne parlamente nova funkcija. Pomembni sta tudi informacijska in motivizacijska funkcija, saj se s tem, ko nacionalni parlamenti obravnavajo evropske politike, z njimi seznanjajo tudi državljani, hkrati pa lahko nacionalni parlamenti pojasnjujejo potrebe, razloge, cilje in finančne posledice predlaganih ukrepov. Prav tako pa jih v fazi uresničevanja motivirajo, da jih sprejmejo brez prevelikih odporov in nasprotovanj (Zajc, 2005: 112).

Klasične funkcije nacionalnih parlamentov se tako spreminjajo, dopolnjujejo in celo širijo, vendar pa je to odvisno od številnih dejavnikov. Ustavnega položaja parlamenta (načina delitve oblasti med parlamentom in vlado), parlamentarne vladavine (ali ima parlament močan vpliv na vlado ali pa prihaja do povezav med parlamentom in vlado), pojmovanja pomembnosti evropskih politik med parlamentarci in predstav o EU, ki so jih imeli državljani (ali jih pojmujejo kot notranje zadeve in vladi ne dopuščajo večje samostojnosti) ter vloge

parlamenta v procesu vstopanja v EU (Zajc, 2005: 112).

Oblike in udeležba parlamentarnih poskusov se močno razlikujejo. Večinoma so se na svojih napakah naučili, da je zelo pomembno boljše upravljanje in samoorganizacija. V ta namen so izboljšali znotrajparlamentarno proučevanje dokumentov Evropske unije ter svoje vlade podvrgli učinkovitejši kontroli. Prav tako pa so okrepili vlogo specializiranih stalnih delovnih teles za evropske zadeve (Maurer, Mittag, Wessels, 2003: 2). Vendar pa ta napredek ostaja omejen na nacionalno raven. Ne more se spregledati relativne šibkosti nacionalnih parlamentov znotraj evropskega mnogostopenjskega sistema. Trend ponovne okrepitve vloge nacionalnih parlamentov po sprejetju Maastrichtske pogodbe je mogoče razložiti tudi kot posledico nezadovoljstva javnosti. Vendar pa nacionalni parlamenti niso postali sistemska opozicijska sila, ki kritični javnosti nudi možnost izražanja.

## 7. 2 FUNKCIJE NACIONALNIH PARLAMENTOV V ZADEVAH EU

Nacionalni parlamenti sodelujejo pri aktivnostih EU na tri različne načine:

1. **priprava in izvajanje prava EU,** in sicer na dveh stopnjah: pri pripravi primarne zakonodaje (dopolnila ustanovitvenih pogodb, pristopne pogodbe) ter pri sekundarnih aktih EU (nekatere odločitve Sveta EU s področja skupne varnostne in obrambne politike ter sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev). Izvajanje prava EU pa je dolžnost vsake države članice, pri tem pa je od vsake posamezne države odvisno, kateri organ bo izdal potrebne predpise (v večini primerov so to nacionalni parlamenti).

2. **izvajanje političnega nadzora nad stališči, ki jih zagovarja lastna vlada na Svetu EU**, kar je v celoti odvisno od notranjega ustavnega razmerja med parlamentom in vlado, ki sega od tega, da nacionalni parlament daje zavezujoča navodila svoji vladi, do tega, da se nacionalni parlament opredeli do zakonodajnega predloga EU, vendar svoji vladi pusti proste roke pri odločanju, kako bo ravnala v zakonodajnem postopku EU. Ključni dejavniki učinkovitega nadzora so (1) kvaliteta, obseg in časovni dotok informacij glede aktivnosti EU, ki jih prejme nacionalni parlament, (2) možnost nacionalnega parlamenta, da vzpostavi svojo pozicijo glede zakonodajnega predloga EU, (3) redni sestanki z ministri in njihovo zaslišanje v parlamentu pred in po sejah Sveta in Evropskega Sveta, (4) aktivno sodelovanje matičnih parlamentarnih delovnih teles pri nadzoru vlade s svojega

delovnega področja, (5) redni stiki med poslanci nacionalnih parlamentov in EP ter (6) usposobljeni strokovni sodelavci in možnost pisarne nacionalnega parlamenta v Bruslju. Ključno je tudi sodelovanje z drugimi nacionalnimi parlamenti držav članic pri pridobivanju informacij.

3. **vzpostavljanje različnih oblik sodelovanja z drugimi parlamenti**, v okviru katerega gre predvsem za sodelovanje nacionalnih parlamentov z EP. Člani prvih lahko sodelujejo pri delu delovnih teles EP in imajo tudi pravico govoriti, ne morejo pa glasovati. Poslovnik EP celo določa, da mora EP redno obveščati nacionalne parlamente držav članic o svojem delovanju. V okviru COSAC se nacionalni parlamenti in EP redno srečujejo dvakrat na leto. Konferenca skrbi za izmenjavo informacij, povezavo in stike ter pomembno prispeva k bodočemu razvoju EU (Vehar, 2002b: 6).

Pomanjkljiva vloga EP in nacionalnih parlamentov v postopku odločanja, neodprtost in nepreglednost ter neopredeljena politična odgovornost zakonodajalca imajo za posledico demokratični primanjkljaj, ki pride najbolj do izraza na področju ekonomske in monetarne unije, kmetijske politike, trgovinskih sporazumov, skupne varnostne in zunanje politike ter sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev, kjer vloge EP in nacionalnih parlamentov praktično ni. Nacionalni parlament se z ratifikacijo pogodbe o pristopu odpove delu svoje zakonodajne funkcije v delu zakonodaje, ki je prenesena na skupne organe EU. Nacionalni parlamenti se v okviru tako imenovanih evropskih zadev ukvarjajo samo z ratifikacijo ustanovitvenih pogodb oziroma njihovih dopolnitev, ki so rezultat dela mednarodnih konferenc, z usklajevanjem domače zakonodaje s sprejetimi predpisi EU (direktivami), če le-ti nimajo neposredne veljave (uredbe), ter s sodelovanjem z vlado, ki preko Sveta EU aktivno sodeluje v zakonodajnem postopku EU. Države članice so s pristopom k EU prenesle del suverenosti na številnih področji, tako da o številnih zadevah, ki spadajo v pristojnost EU, ne morejo več samostojno odločati, temveč zgolj sodelujejo v zakonodajnem procesu znotraj EU, katerega značilnost je porušena klasična struktura delitve oblasti. Vzpostavljena je neke vrste posredna demokracija, ki je zamenjala klasično predstavniško demokracijo držav članic, kar je zaradi vedno večje moči institucij EU ter vedno manjše demokrartične kontrole povzročilo politično krizo (Vehar, 2002: 20).

Eno izmed ovir izvajanja političnega nadzora nad izvršilno vejo oblasti predstavlja dejstvo, da nacionalni parlamenti še vedno upoštevajo tradicionalno pomembnejšo vlogo izvršilne

oblasti, ko gre za zunaje zadeve. Parlamentarni nadzor nad delovanjem vlade v zakonodajnem postopku EU je možen samo, če ima parlament potrebne informacije o delovanju v EU, je možno vplivati na odločitve članov Sveta EU in če je mogoče člane Sveta EU poklicati na »zagovor« glede njihovega glasovanja (Vehar, 2002: 22). Nadalje iniciativo nacionalnih parlamentov ponekje omejuje sama ustavna ureditev, kompleksnost postopkov odločanja na ravni EU in dejstvo, da morajo nacionalni parlamenti sami ugotavljati, katere EU zadeve so pomembne in kateri postopek se pri posamezni zadevi uporablja. Namreč, več branj kot je določenih za posamezne zadeve, težje bo nacionalni parlament nadzoroval vlado in vplival na odločanje le-te. Oviro lahko predstavlja tudi razvitost notranje institucionalizacije posameznega nacionalnega parlamenta, njegove notranje strukture, racionalno urejenega zakonodajnega postopka in notranje organiziranosti dela. Največji problem pa predstavlja večinsko glasovanje v Svetu, saj se mora nacionalni parlament sprijazniti z vsako odločitvijo, ki jo ta organ sprejme, četudi je v nasprotju z njegovimi stališči. Na nadzor nad delom vlade močno vplivajo tudi izkušnje, ki jih nacionalni parlament pridobi v obdobju vključevanja v EU. Parlamenti, ki so imeli večjo vlogo v razmerju do vlade v tem obdobju, ohranjajo takšno vlogo tudi po priključitvi (Zajc, 2004a: 223).

Izkušnje kažejo, da je zavezujoč mandat ministrom pred zasedanjem Sveta le deloma pozitiven, saj je v praksi težko uresničiti takšen mandat, kljub dobri informiranosti parlamentov. Je pa mandat ministrom zelo pomemben z vidika prenašanja stališč nacionalnih parlamentov v Svet, zlasti pa zaradi legitimiziranja odločanja na vseh ravneh (Zajc, 2004a: 224).

## 7. 3 NACIONALNI PARLAMENTI IN NAČELO SUBSIDIARNOSTI

Nacionalni parlamenti imajo pomembno vlogo pri preverjanju načela subsidiarnosti. Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo jim podeljuje največje pristojnosti prav na tem področju. Vzrok za vključitev načela subsidiarnosti v Maastrichtsko pogodbo je bil poiskati protiutež širitvi pristojnosti Evropske skupnosti na nova podočja ter povečanju števila področij, na katerih se glasuje s kvalificirano večino, to je namreč vodilo v pojav demokratičnega primankljaja.
Načelo subsidiarnosti je definirano protislovno. Po eni strani pomeni, da se morajo odločitve sprejemati kar se da blizu ljudem, na katere vplivajo. Po drugi strani pa pomeni, da EU lahko ukrepa na tistih področjih, na katerih nima ekskluzivne pristojnosti, samo takrat, kadar države

članice ne morejo dovolj učinkovito zagotoviti uresničitve ciljev predlagane dejavnosti in bi bili zaradi obsega ali pa učinkov predlaganih dejavnosti lažje dosegljivi s strani EU. Subsidiarnost ne prispeva k pristojnosti Evropske skupnosti ali unije, pač pa samo predlaga način, kako naj izvršuje svoje pristojnosti (Duff, 1994: 27).

Da bi se načelo subsidiarnosti lahko učinkovito uporabljalo, ne sme priti do ustanavljanja novih institucij na ravni EU, poleg tega pa mora biti postopek začrtan tako, da ne upočasnjuje in blokira zakonodajnega postopka. V Pogodbi o Ustavi za Evropo Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti poudarja vlogo nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku v EU s t.i. sistemom zgodnjega opozarjanja, pri tem pa se zakonodajni postopek bistveno ne zavlačuje. Ta sistem nacionalnim parlamentom omogoča, da v roku šestih tednov od datuma, ko je Komisija odposlala zakonodajni predlog, pošljejo predsedenikom EP, Sveta in EK svoje obrazloženo mnenje, v katerem navedejo razloge, zakaj menijo, da predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti, evropske institucije pa morajo to mnenje upoštevati. Vsak parlament ima dva glasova, če parlamenti podajo obrazložena mnenja o neskladnosti predloga in zberejo skupaj vsaj tretjino glasov, mora EK svoj predlog znova proučiti, nakar se lahko odloči, da bo pri predlogu vztrajala, ga spremenila ali umaknila (svojo odločitev mora obrazložiti). Sistem zgodnjega opozarjanja omogoča enakopravnost vseh nacionalnih parlamentov držav članic in znova vzpostavlja legitimacijsko vez med evropsko in nacionalno ravnjo (Rejec-Longar, 2005: 126). Načelo subsidiarnosti ni bilo uvedeno za določanje pristojnosti, temveč za urejanje in nadzor nad izvajanjem pristojnosti za urejanje določenega pravnega področja in se nanaša le na primere deljenih in komplementarnih pristojnosti med Skupnostmi in državami članicami, kar je velikokrat problematično, glede na to, da ustanovne pogodbe ne določajo izrecno področij, kjer ima izključne pristojnosti Skupnost, zato se težave pojavijo že pri razmejitvi pristojnosti, ki je predpogoj za uporabo načela subsidiarnosti (Vehar, 2002a: 10).

## 7. 4 KONFERENCA PARLAMENTARNIH ODBOROV ZA EVROPSKE ZADEVE

Vlogo nacionalnih parlamentov najbolj krepi COSAC (Konferenca parlamentarnih odborov za evropske zadeve). Nacionalni parlamenti so se sami organizirali in na srečanju maja leta 1989 v Madridu izrazili podporo medsebojnemu povezovanju na ravni njihovih odborov za

evropske zadeve. Temu je sledila ustanovitev COSAC-a že novembra istega leta. COSAC se srečuje dvakrat na leto že vse od leta 1989, srečanja pa potekajo v prestolnici predsedujoče države EU. Sestavljena je iz po šestih predstavnikov relevantnih odborov v nacionalnih parlamentih ter šestih predstavnikov EP. COSAC ima sedaj tudi pristojnost pošiljanja Evropskim institucijam katerikoli predlog, za katerega smatra, da je primeren ter da preuči katerikoli zakonodajni instrument, ki se nananša na ustanovitev področja svobode, varnosti ali pravice (ki bi se lahko nanašala na pravice in svoboščine posameznikov). COSAC je postal dobra platforma za izmenjavo najboljših praks med parlamenti, za učinkovitejši nadzor svojih vlad, vendar pa njegovo vlogo zmanjšuje dejstvo, da nima formalnih pooblastil za dajanje obvezujočih stališč.

## 7. 5 MODELI SODELOVANJA NACIONALNIH PARLAMENTOV V EU

Največji delež pri okrepitvi vloge nacionalnih parlamentov v EU nosijo oni sami. Nacionalnim ustavam držav članic je prepuščeno, da uredijo sodelovanje nacionalnih parlamentov pri zadevah EU ter njihovo razmerje z vlado, od koder izhajajo različne ureditve. V glavnem lahko ločimo tri osnovne modele urejanja sodelovanja med nacionalnimi parlamenti in vladami. Prvi model predstavlja skandinavski model, znotraj katerega ločimo finskega in danskega. Za Dansko je značilno, da lahko vladi daje obvezujoča stališča, medtem ko ima finska vlada več prostora za fleksibilnost pri pogajanjih. Drugi model je angleški, za katerega je značilno, da vlade svoje parlamente samo obveščajo o dogajanju v EU, vendar nacionalni parlamenti ne posegajo v delo vlade na področju zadev EU. Tretji model pa je mediteranski, kjer sodelovanja med nacionalnimi parlamenti praktično ni, razen, ko to določajo ustanovne pogodbe EU (povzeto po Francu Horvatu).

### 7. 5. 1 Osnovna usmerjenost parlamentarnega nadzora nad zadevami EU

Delovna telesa za evropske zadeve se med seboj razlikujejo glede na splošno usmerjenost njihovega dela ter glede na znotrajparlamentarni poudarek bodisi na odborih bodisi na plenarnih zasedanjih. Tako delovna telesa na Danskem, Finskem, Irskem in v Avstriji, ki so specializirana za zadeve EU, le-te obravnavajo v celoti in so odgovorni za celoten proces nadzora, medtem ko drugi parlamenti (Nemčija, Nizozemska, Švedska, Italija) dokumente EU obravnavajo le kot prva institucija znotraj parlamenta, z namenom lajšanja nadaljne obravnave znotraj specializiranih delovnih teles. V teh državah se delovna telesa za evropske

zadeve specializirajo za posamezna področja EU, medtem ko morajo v prvi skupini držav članic ta delovna telesa vsak dokument obravnavati v imenu parlamenta. Zaradi večje količine dela se tudi srečujejo pogosteje (Maurer, Wessels, 2001: 448).

Delovna telesa za evropske zadeve se razlikujejo tudi glede na osnovno usmerjenost narave procesa nadzora. Tako danski, avstrijski, švedski in francoski parlament osredotočajo svojo dejavnost pri obravnavi EU zadev na oblikovanje in podajanju navodil za glasovanje posameznim članom vlade v Svetu. Ti parlamenti gradijo na idealnem bipolarnem zakonodajno-vladnem scenariju. Ostali parlamenti sledijo bolj odprtemu in konsenzualnemu (Nizozmska, Nemčija, Finska) ali podpornemu (Irska, Italija, Belgija, Luksemburg, Španija, Portugalska, Grčija) pristopu v odnosu do vlade. Njihov cilj je zagotoviti, da lahko zainteresirani člani parlamenta sledijo zadevam EU v skladu z ustavo (Maurer, Wessels, 2001: 449).

| (1) Način dela parlamenta | (2) Narava procesa nadzora | | | (3) Obravnava faz EU policy procesa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Usmerjenost k »podpornemu« nadzoru | Usmerjenost k oblikovanju navodil za glasovanje | | Predhodno, ex-ante obravnavanje zakonodajnih osnutkov EU | Reaktivno, ex-post obravnavanje EU zakonodaje | |
| Glavni poudarek na delovnem telesu za zadeve EU | Finska, Irska | Francija. Velika Britanija | Danska, Avstrija | Danska, Finska, Avstrija, Velika Britanija | Irska | |
| Močna vloga specializiranih delovnih teles | Nemčija[7] , Nizozemska, Finska, Italija | | Švedska | Nemčija, Francija, Nizozemska, Švedska | | Italija |
| Poudarek na plenarnem zasedanju | Belgija, Grčija, Luksemburg, Portugalska, Španija | | | | Španija, Portugalska | Grčija |

Skica 2: Osnovna usmerjenost parlamentarnega nadzora nad zadevami EU (Maurer, A., Wessels, W., 2001)

Nenazadnje pa se razlikujejo tudi glede na časovno zavezanost za poslance in delovna telesa za evropske zadeve. Namreč, če parlamenti predhodno, ex-ante obravnavajo zakonodajne osnutke EU, se njihov proces nadzora začne prej in se morajo vpletena delovna telesa srečevati pogosteje. Če pa parlamenti izberejo bolj reaktivno, ex-post obravnavanje EU zakonodaje in se osredotočajo bolj na že sprejeto zakonodajo EU, je njihovo upravljanje procesa nadzora manj intenzivno in pogosto (Maurer, Wessels, 2001: 449).

Slovenija se je pri vzpostavljanju koordinacije zadev EU med parlamentom in vlado ter procesa nadzora nad delom slednje zgledovala po finskem modelu. Tako lahko Slovenijo hipotetično uvrstimo v skupino, za katero je značilno, da delovna telesa za evropske zadeve te obravnavajo v celoti, in so odgovorna za celoten proces nadzora. Nadalje Odbor za zadeve EU daje predstavnikom vlade, kadar se udeležujejo sestankov v Svetu, navodila, ki sicer za vlado niso obvezujoča in puščajo dovolj prostora za fleksibilnost pri pogajanjih. Tako lahko Slovenijo uvrstimo v skupino, ki jo sestavljajo Nizozemska, Nemčija in Finska. Končno pa je za slovenski parlament značilno predhodno, ex-ante obravnavanje zadev EU.

[7]Z rdečo barvo sta označeni skupini, kamor bi hipotetično lahko uvrstili Slovenijo.

# 8 PARLAMENT

»V današnjem pomenu je parlament telo, ki je sestavljeno iz določenega števila članov, katerih funkcija je zastopanje drugih oseb, ki zaradi svoje številčnosti ali prostorske distance v tem ne morejo sodelovati sami; pri tem pa vnjihovem imenu delujejo povezujoče.« (Brezovšek, Funkcija in oblike parlamentarnega nadzora nad vlado. Ljubljana: Slovensko politološko društvo, 1996, 137). Parlament služi kot vez med državljani in izvršno oblastjo. Ta vez mogoče ni vedno najmočnejša, vendar pa moramo upoštevati, da parlament vzpostavlja dve vrsti odnosov: z državljani na eni strani in izvršno oblastjo na drugi (Norton, 1993: 8).V literaturi je prevladujoče mnenje, da ima parlament zgolj stransko vlogo v političnem sistemu. Vendar pa to mnenje izhaja iz razmeroma ozkega pogleda na parlament. To je pogleda, ki se osredotoča na sposobnost parlamenta, da vpliva na »outcome« posamezne zadeve na dnevnem redu politične razprave. Vendar pa obstaja širši kontekst, v katerem deluje parlament (Norton, 1993: 11).

V devetnajstem stoletju so zakonodajalci naraščali tako po svoji številčnosti, kot tudi po svoji politični teži. Postopoma pa je izvršilna oblast preko oblikovanja in določanja javnih politik pridobivala vedno večjo dominantnost. K zmanjševanju moči parlamenta so prispevale tudi politične stranke, ki so skrbele za agregacijo zahtev volivcev, pri tem pa so imele zasluge posameznih kandidatov vedno manjšo vlogo. Če so stranke hotele biti uspešne, so morale izpolnjevati svoje predvolilne obljube, kar pa je bilo odvisno od strankarske zvestobe pri sprejemanju zakonov. Prav tako je industrializacija pomagala k zmanjševanju moči zakonodajnih teles, saj so interesi postali mnogo bolj diferencirani in organizirani. Organizirane skupine so postale številčnejše in mnogo bolj nacionalne po svoji strukturi. Njihove zahteve vladi so postale veliko bolj specializirane, kar je zahtevalo bolj specializirane vladne politike, to pa je vodilo v večjo zanašanje vlade na te skupine pri pridobivanju nasvetov, informacij ter sodelovanja pri impementaciji politik. Skupine so bile vedno bolj vključene v proces oblikovanja politik, po drugi strani pa so bili zakonodajalci v tem procesu vedno bolj odrinjeni na stranski tir. Posamezne ukrepe vladnih resorjev, ki so nastali po posvetu s prizadetimi interesi, so zakonodajalci samo potrdili, kar je bila v določeni meri posledica pomanjkanja politične volje, da bi te ukrepe izzivali. Še bolj pa posledica pomanjkanja alternativnih virov informacij. Paradoksalno je, da zakonodajalska telesa po eni strani izgubljajo svojo moč, po drugi strani pa so vedno bolj navzoči. Narašča število držav, v katerih so bila ustanovljena zakonodajna telesa, ki so nasledila vojaške ali druge

nedemokratične režime (npr. Srednja in Vzhodna Evropa). V takšnih državah se zdi oblikovanje zakonodajne oblasti zelo pomembno. (Norton, 1993: 2–4).

## 8. 1 SLOVENSKI PARLAMENT

### 8. 1. 1 Državni zbor Republike Slovenije

Državni zbor (DZ) je eden izmed najmlajših parlamentov v Evropi. Je naslednik Skupščine RS, ki je bila oblikovana na povsem drugačnih temeljih in je opravljala določene funkcije predstavniškega telesa, vendar so bile omejene. Prva demokratično izvoljena skupščina in kasneje DZ sta morala razviti številne nove funkcije, kar je bila izredno zahtevna naloga glede na to, da nista imela predhodnih primerov, na katere bi se lahko zanašala (Zajc, 2004: 101–104).

Ustava RS daje DZ velik poudarek in uveljavlja model, ki je bližje »skupščinskemu parlamentarizmu« (Zajc, Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU. Ljubljana: FDV, 2000a, 138), ki postavlja vlado v odnosu do parlamenta v slabši položaj. Tudi zakon o vladi določa, da je vlada odgovorna za izvrševanje politike, ki jo določa DZ. Državni zbor pa ima tudi odločilno vlogo v vsaki stopnji oblikovanja vlade. Postal je glavno prizorišče, kjer se oblikujejo politike in se tudi nadzira njihovo izvajanje. Poleg državnega zbora je »vzpostavljen tudi državni svet, kot predstavništvo korporativne interesne strukture« (Zajc, 2000a: 138).

DZ je predstavniško telo, ki opravlja zakonodajno funkijo v celoti in ima edini pravico sprejemati zakone. Sestavlja ga 90 poslancev, ki so izvoljeni na splošnih volitvah na temelju enakega, neposrednega in tajnega glasovanja, za dobo štirih let. V državni zbor se vedno izvolita tudi po en predstavnik italijanske in madžarske narodne skupnosti. Mandatna doba DZ je štiri leta, lahko pa je krajša, če pride do razpusta parlamenta pred potekom mandata in do predčasnih volitev, daljša pa le v primeru vojne ali izrednega stanja.

Funkcije DZ lahko razdelimo v tri sklope:

1. zakonodajna (sprejema spremembe ustave, nacionalne programe, deklaracije, resolucije, priporočila, stališča in sklepe, zakone in druge splošne akte, svoj poslovnik, državni proračun in zaključni račun proračuna, ratificira mednarodne pogodbe, razpisuje

referendum),

2. volilna (voli, imenuje in razrešuje predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike DZ, sodnike ustavnega sodišča, sodnike, pet članov sodnega sveta, guvernerja centralne banke, člane računskega sodišča, varuha človekovih pravic, ...),
3. nadzorna (odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi in o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem) (Grad, 1999: 108).

DZ predstavlja predsednik DZ, ki tudi vodi njegovo delo. V okviru te funkcije skrbi za uresničevanje z ustavo določenih razmerij z DS, predsednikom države, vlado in drugimi državnimi organi ter sklicuje in vodi seje DZ in skrbi za izvajanje njegovega poslovnika. DZ ima lahko največ tri podpredsednike, ki pomagajo predsedniku DZ pri njegovem delu in opravljajo v dogovoru z njim posamezne zadeve z njegovega delovnega področja. Za svoje delo so vsi odgovorni DZ. Kolegij predsednika DZ je posvetovalno telo predsednika DZ, sestavljajo pa ga predsednik DZ, podpredsedniki, vodje poslanskih skupin ter poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti. Kolegij sklicuje predsednik DZ na svojo pobudo, sklicati pa ga mora tudi na zahtevo kateregakoli člana kolegija, na seje pa so lahko povabljeni tudi drugi funkcionarji in strokovni delavci DZ (Cerar, 1995: 68).

DZ dela na rednih in izrednih sejah. Redne se sklicujejo v času rednih letnih zasedanj DZ med 10. januarjem in 30. julijem (pomladansko zasedanje) ter med 10. septembrom in 20. decembrom (jesensko zasedanje). V času rednih zasedanj ima DZ redne seje vsak zadnji teden v mesecu ali vsaj sedem delovnih dni pred koncem meseca. Po sklepu DZ ali po dogovoru v kolegiju predsednika, se lahko redne seje skličejo tudi v drugih dneh. Izredna seja se skliče zunaj rednih zasedanj DZ, lahko pa tudi v času rednih zasedanj, vendar izven običajnih rokov (Cerar, 1995: 73).

Ustava iz leta 1991 je dala velik poudarek državnemu zboru, ki je po svoji naravi bliže skupščinskemu parlamentu. Skupščinske elemente v naši ureditvi predstavlja pretirano poudarjena volilna funkcija DZ (volitve sodnikov, imenovanje ministrov idr.). To vodi v položaj, kjer je vlada bliže položaju izvršilnega organa v skupščinskemu sistemu (takšen položaj še nadalje povečuje zakon o vladi in poslovnik DZ). Posledica je, da načelo enakopravnosti obeh vej oblasti ni uresničeno na primerni ravni in ni omogočena zadostna samostojnost, učinkovitost in homogenost vlade (Grad, 1996: 47).

Za slovenski politični sistem je značilen tudi poseben odnos med vlado in parlamentom. Parlament tako lahko posega v vse zadeve upravljanja države, relativno pogosto se ukvarja z operativnimi zadevami tekočega upravljanja in pogosto opravlja delo namesto vlade in v imenu vlade (Krašovec, 2000: 174). Vlada je tako odgovorna za uresničevanje politike, ki jo določi DZ. Poleg tega ima DZ tudi odločilen vpliv v vsaki fazi oblikovanja vlade (najprej izvoli mandatarja, potem pa se morajo vsi ministrski kandidati najprej predstaviti v pristojnem delovnem telesu in so šele potem izvoljeni v državnem zboru), prav tako pa lahko DZ tudi mimo volje predsednika vlade vpliva na sestavo vlade, če nasprotuje razrešitvi ministra, s katerim predsednik ne želi več sodelovati. Na ta način zmanjšujejo moč, homogenost in samostojnost vlade. Vgrajena pa je tudi varovalka, namreč vlado, ki nima več podpore v DZ, varuje konstruktivna nezaupnica. Glede na osrednjo vlogo v političnem sistemu se srečuje z velikimi pričakovanji pri normativnem urejanju, ki se kažejo v preobremenjenih dnevnih redih, velikem številu izrednih sej in izrednih postopkov. Poslanci tako odločajo o številnih zadevah, o katerih bi lahko odločala vlada (Zajc, 2000: 98).

### 8. 1. 2 Državni svet Republike Slovenije

Poleg DZ je Ustava leta 1991 vpeljala tudi državni svet (DS), ki naj bi predstavljal korektiv ne dovolj dobro razvitega strankarskega DZ, bil pa naj bi mu tudi opora (Zajc, 2000b: 204). DS je samostojen ustavni organ. Zastopa socialne, gospodarske, poklicne in lokalne interese, v njem pa so predstvniki delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, negospodarskih dejavnosti ter lokalnih skupnosti (Lukšič, 1996: 19). DS lahko predlaga DZ sprejem zakonov, daje DZ mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti, zahteva od DZ, da pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča (suspenzivni veto), zahteva razpis referenduma ali preiskavo o zadevah javnega pomena. Na zahtevo DZ pa mora državni svet izreči mnenje o posamezni zadevi (Kristan, 1996: 3).

Predsednik DZ sproti obvešča predsednika DS o delu in sejah državnega zbora in mu pošilja vse potrebno gradivo, tako da lahko DS pravočasno poda svoje mnenje oziroma se odloči glede vložitve veta. Za sprejem odločitve pri ponovnem glasovanju v DZ je potrebna absolutna večina (46 glasov od 90). Če DZ ne zbere zahtevane večine, je zakon zavrnjen. V primeru, da DS močno nasprotuje določenemu zakonu, se lahko odloči tudi za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referenduma. Tudi delovna telesa DZ sodelujejo z DS in njegovimi delovnimi telesi in na svoje seje vabijo predstavnike DS oziroma njegovih delovnih

teles (Cerar, 1995: 82).

Drugi dom naj bi preprečeval »zaletavost« prvega doma in na ta način omogočal bolj premišljene parlamentarne odločitve. Položaj DS, kakršnega določa ustava, ne ustreza pojmu popolne dvodomnosti. Slednji namreč ne sprejema zakonov, ampak ima samo omejen vpliv na zakonodajni postopek preko sunspenzivnega veta. Poleg tega pa tudi ni v nobenem razmerju do vlade. Tako se lahko DS pojmuje kot drugi dom samo v najširšem pomenu te besede, glede na ustavo pa bolj kot telo, ki obstaja in deluje ob DZ. Državni svet je poseben organ s svojimi posebnimi funkcijami, medtem ko ima položaj in funkcije parlamenta samo DZ. Po drugi strani pa ima DS nekatere pomembne funkcije, ki celo presegajo pooblastila marsikaterega drugega doma. Ustavnopravna teorija šteje DS za drugi dom predstavniškega telesa v sistemu nepopolne dvodomnosti (Grad, 1996: 104).

## 8. 2 FINSKI PARLAMENT

Po ustavi pripada suverena oblast na Finskem ljudem, ki jih predstavlja parlament – Eduskunta. Finski parlament je enodomen in ima 200 sedežev, od katerih en sedež pripada avtonomni provinci Aland. Poslanci so izvoljeni na neposrednih, tajnih, splošnih volitvah po proporcionalnem volilnem sistemu za dobo štirih let. Letno zasedanje parlamenta se začne februarja in je sestavljeno iz dveh obdobij: pomladnega, ki traja do junija, ter jesenskega, ki traja od začetka septembra do božiča. V primeru, da sprejemanje proračuna ni bilo končano, se lahko zasedanje nadaljuje v januarju. Na prvi dan vsakega letnega zasedanja parlament izmed poslancev izvoli predsednika parlamenta in dva podpredsednika. Predsednik parlamenta vodi seje ter načrtuje in usmerja delo parlamenta. Pri delu mu pomaga Svet predsednika parlamenta, ki ga sestavljajo oba podpredsednika ter predsedniki parlamentarnih delovnih teles, sestaja pa se pred vsakim plenarnim zasedanjen. Parlament sprejema zakonodajo, državni proračun ter nadzoruje delo vlade in njenih služb. Poleg tega potrjuje mednarodne pogodbe in sodeluje pri nacionalni pripravi zadev, o katerih se odloča na ravni EU.

### 8. 2. 1 Predsednik republike in parlament

Predsednik republike otvori vsakoletno zasedanje parlamenta in razglasi konec volilnega obdobja. Novoizvoljeni predsednik republike zapriseže pred parlamentom, sicer pa se

zasedanj parlamenta ne udeležuje, s čimer se želi poudariti neodvisnost obeh vej oblasti. Nadalje lahko predsednik republike na predlog predsednika vlade skliče predčasne volitve. Predsednik republike sodeluje tudi pri oblikovanju nove vlade, ko skupaj s predsednikom parlamenta in predstavniki poslanskih skupin vodi pogajanja o tem. Ustava določa, da parlament izvoli predsednika vlade, ki ga imenuje predsednik republike, ministre pa imenuje predsednik republike na predlog predsednika vlade. Pred izvolitvijo predsednika vlade se poslanske skupine pogajajo glede programa in strukture bodoče vlade. Na podlagi rezultatov teh pogajanj ter po posvetu s predsednikom parlamenta in poslanskih skupin, predsednik republike obvesti parlament o kandidatu za predsednika vlade, ki je izvoljen, če ga podpre večina poslancev.

Takoj po svojem oblikovanju vlada parlamentu predloži svoj program v potrditev, s čimer ji slednji izrazi svoje zaupanje, ki ga vlada uživa vse dokler parlament ne glasuje drugače. Če parlament izglasuje nezaupnico mora odstopiti bodisi minister ali pa celotna vlada. Prav tako lahko vlada zahteva glasovanje o zaupnici, da bi potrdila svojo kredibilnost. Opozicija pa ima na voljo tudi instrument interpelacije.

### 8. 2. 2 Delo parlamenta

Po ustaljenem delovnem ritmu se v finskem parlamentu delovna telesa srečujejo vsako dopoldne od torka do petka, medtem ko plenarna zasedanja potekajo ob popoldnevih. Poslanske skupine se ponavadi srečujejo ob torkih popoldan in nato, kadar je potrebno, sledi še večerno plenarno zasedanje. Ponedeljki pa so rezervirani za delo v volilnih enotah. O vladnih zakonodajnih predlogih, poslanskih iniciativah in drugih zadevah, ki jih pripravljajo delovna telesa in so postavljene na parlamentarni delovni red, se odloča na plenarnih zasedanjih.

### 8. 2. 3 Poslanske skupine

Poslanci Eduskunte delajo v poslanskih skupinah, ki so oblikovane glede na parlamentarne politične skupine. Poslanske skupine sodelujejo pri sestavljanju različnih parlamentarnih teles, organizaciji zakonodajnega dela, oblikovanju vlade in imenovanju ministrov. Prav tako sprejemajo stališča glede zakonodajnih predlogov, od vlade lahko zahtevajo reforme in druge ukrepe ter predlagajo zakonodajne predloge v imenu posameznih poslancev.

## 8. 3 SLOVENSKI PARLAMENT IN EU

Že takoj po osamosvojitvi si je Slovenja kot enega izmed ključnih ciljev postavila polnopravno članstvo v Evropski uniji. Prvi diplomatski odnosi med Evropsko skupnostjo in Slovenijo so bili vzpostavljeni aprila 1992, že naslednje leto (aprila 1993) pa je bil podpisan Sporazum o sodelovanju med Evropsko skupnostjo in RS. Junija 1996 je sledil še Evropski sporazum o pridružitvi med RS na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani, s čimer se je Slovenija vključila v predpristopno strategijo za pripravo pridruženih držav za polnopravno članstvo v EU. Evropski sporazum je predstavljal okvir za politični dialog, spodbujal je povečanje trgovinskih in ekonomskih odnosov med Slovenijo in EU, bil je podlaga za tehnično in finančno pomoč s strani EU, pomenil pa je tudi primerno oporo postopnemu vključevanju Slovenije v EU (Fink-Hafner, Lajh, 2005: 55).

Vključevanje Slovenije v EU so podprle vse parlamentarne stranke, razen Slovenske nacionalne stranke, in podpisale poseben sporazum o sodelovanju v tem procesu. Prav tako je DZ sprejel sklep o prioritetnem obravnavanju evropske zakonodaje, z namenom pospeševanja procesa prilagajanja slovenske zakonodaje evropski. Članstvo v EU je postalo nacionalni interes (Fink-Hafner, Lajh, 2005: 56).

### 8. 3. 1 Institucionalno prilagajanje

Tako pravni red EU kot tudi posamezna pogajalska področja so bila organizirana drugače kot slovenska državna uprava, zaradi česar je bilo nujno institucionalno prilagajanje na nacionalni ravni. Poleg tega pa je pravni red EU posegal v delo vseh resorjev, tako da je bilo nujno, da v tem procesu sodelujejo vsi ministrski resorji. Za vsako izmed 31 pogajalskih področij je bila ustanovljena posebna pogajalska skupina, ki so zaradi kompleksnosti procesa večinoma delovale medresorsko. Osrednja akterja v pogajalskem procesu sta bila Služba vlade za evropske zadeve (SVEZ) in predsednik vlade, ki je vodil in usmerjal delo vlade, skrbel za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajeval delo ministrov in predstavljal vlado (Fink-Hafner, Lajh, 2005: 57). Vladni kabinet kot celota je predstavljal osrednjo politično raven upravljanja evropskih zadev v Sloveniji, saj je formalno sprejemal slovenska pogajalska izhodišča, ki pa jih je moral naknadno potrditi še državni zbor (Fink-Hafner, Lajh, 2005: 59). Glede na to, da v slovenskem političnem sistemu parlament zavzema osrednje mesto, je bil

pomembno vključen v proces vključevanja Slovenije v evropske integracije. Pri tem je pomembno vlogo igralo dejstvo, da je bilo povezovanje z EU razumljeno kot skupna naloga politične elite, zaradi česar je vlada spoštovala zahteve po sodelovanju DZ pri evropskih zadevah. Ključni nalogi DZ v tem procesu sta bili usklajevanje slovenske zakonodaje z evropsko ter potrjevanje predlaganih pogajalskih izhodišč, preden so bila ta poslana v Bruselj (Fink-Hafner, Lajh, 2005: 67).

## 8. 3. 2 Vloga DZ pri vključevanju v EU

Prednost v procesu vključevanja Slovenije v EU je predstavljalo intenzivno ukvarjanje DZ z vsemi vprašanji vključevanja Slovenije v EU. Le-ta je obravnaval kot celoto (ostale države kandidatke so delo koncentrirale v posebnih komisijah za evropske zadeve) in posebej razpravljal o dokumentih, ki so se nanašali na vključevanje Slovenije v EU. Tako je DZ leta 1999 sprejel Državni program Republike Slovenije za prevzem pravnega reda EU (v obdobju od leta 1999–2002 naj bi sprejel 240 zakonov). Vendar pa je pri uresničevanju tega programa prihajalo do zaostankov (eden od vzrokov za to je bil tudi zamujanje vlade pri pripravi predlogov zakonov, slabša kakovost le-teh, ...), zato je DZ sprejel poseben delovni koledar, v katerem so bili rezervirani dnevi za razpravo o predlogih zakonov, ki so se nanašali na zadeve EU. Pojavila so se vprašanja o kakovosti sprejete zakonodaje, zlasti zaradi velikega števila hitrih postopkov, kar je tudi v nasprotju z načelom demokratičnosti. Tudi EK je leta 1998 ocenila, da je zakonodajni proces prepočasen in da mu je potrebno posvetiti več pozornosti (Zajc, 2002a: 676).

Z vprašanji približevanja Slovenije EU so se zlasti ukvarjali:

1. **Komisija za evropske zadeve**, ki je bila ustanovljena po zgledu drugih parlamentov leta 1996, da bi usklajevala vse dejavnosti, ki so bile povezane z vstopom Slovenije v EU, povezovala delo vseh DT, ki se ukvarjajo z vprašanji EU in ugotavljala probleme, ki so se pojavljali v povezavi s povezovanjem. Prav tako je ocenjevala priprave in stopnjo pripravljenosti Slovenije, da vstopi v EU, pozitivnih in negativnih posledic vključitve in pripravljala predloge rešitev. Predsednik Komisije za evropske zadeve pa se je udeleževal tudi sestankov COSAC (poleg predsednikov delovnih teles za evropske zadeve držav članic in EP so se jih udeleževali tudi predsedniki pristojnih delovnih teles držav kandidatk).

2. **Odbor za zunanjo politiko**, ki je največje DT, saj je sestavljen proporcionalno glede na število poslanskih skupin v DZ in njihovo velikost. Razpravljal je o vseh predlogih aktov, ki so povezani z zunanjo politiko in so v pristojnosti zunanjega ministrstva, prav tako pa je usklajeval delo matičnih delovnih teles v zvezi z evropskimi povezavami in jim dajal mnenja in priporočila.
3. **Slovenski del skupnega pridružitvenega odbora**, ki je bil sestavljen iz enakega števila poslancev DZ in EP. Ustanovljen je bil z namenom omogočanja političnega dialoga na parlamentarni ravni. Člani slovenskega dela skupnega pridružitvenega odbora so se sestajali pred vsakim skupnim zasedanjem, pregledali dnevni red in določili poročevalce za posamezne vsebinske sklope (sestankov so se udeleževali tudi vladni predstavniki ožje pogajalske skupine, Ministrstva za zunanje zadeve, SVEZ, ...). Člani Skupnega pridružitvenega odbora EP in DZ so izmenjavali informacije in zagotavljali skupen parlamentarni nadzor nad delovanjem vlade v obdobju vključevanja v Slovenije v EU (Zajc, 2002a: 678).

DZ je imel v procesu vključevanja Slovenije v EU težave zlasti z:

- načrtovanjem dela DZ in velike zamude pri obravnavanju in sprejemanju »evropskih« zakonov glede na sprejeti državni program
- neustrezno oblikovanostjo in sestavljenostjo DZ, ki ni upoštevala števila poslancev in povzročala njihovo preveliko obremenjenost
- idealizirano predstavo o slovenskem parlamentu v okoliščinah polnopravnega članstva (Zajc, 2002a: 687).

Problem pa je predstavljala tudi kakovost sprejete zakonodaje. Zaradi preobremenjenosti se niso vedno sprejemale najboljše rešitve. Tako so bila v zakonskih besedilih pogosto protislovja, zakoni so bili slabo povezani z drugimi pravnimi akti, zgodilo pa se je tudi, da niso bili v skladu z ustavo. Zaradi pomankljivosti je bilo potrebno že sprejete zakone ponovno spreminjati in dopolnjevati (Zajc, 2004b: 196).

## 8. 3. 3 Sprememba zakonodaje v luči približevnja EU

Državni zbor je imel v obdobju vključevanja v EU pomembno vlogo, saj je razpravljal o vseh pogajalskih stališčih Slovenije in jih potrjeval, ter o vseh pomembnih dokumentih. Prav tako je organiziral javne predstavitve mnenj in posebna posvetovanja o vlogi parlamentov držav

članic ipd. S tem je pomembno prispeval k seznanjanju, pojasnjevanju in spodbujanju državljanov za vključitev Slovenije v EU.

*Sprememba ustave*

Marca 2003 je DZ slovenski ustavi dodal nov ustavni zakon (3. a člen), s katerim je prenesel na EU pomemben del izvrševanja svojih suverenih pravic: *Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot.*

Ustava tudi določa, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij, kar omogoča direkten prenos aktov, ki jih sprejemajo institucije EU, v našo zakonodajo in ni potrebno, da se DZ o njih izreče. Prav tako je obvezal vlado, da mora DZ sproti obveščati o predlogih aktov EU in odločitev ter o svoji dejavnostih. DZ lahko o tem sprejema stališča, ki jih vlada upošteva pri svojem delovanju.

*Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije*

Podrobneje je razmerja med vlado in parlamentom opredelil Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (UL RS 34/2004). Ker je Slovenija del suverenosti prenesla na EU, se je glede na način sprejemanja zakonodaje v institucijah EU, spremenil odnos med vlado in DZ. Vlada ni več samo predlagatelj zakonov, temveč nastopa tudi kot vezni člen med Slovenijo in EU. S stališči Slovenije nastopa kot zakonodajalec v zadevah EU, to je v njenih zakonodajnih organih (Evropskem svetu in Svetu). Zaradi postopka odločanja (suis generis) v evropskih institucijah je DZ *pooblastil vlado, da v zadevah EU ravna samostojno in s tem tudi prevzame vso odgovornost*. Zakon o sodelovanju med DZ in vlado dopušča samostojnost vlade pri opravljanju njenih funkcij, *DZ pa sodeluje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost*. V primeru, da DZ ne izrazi namere, da bo predlog obravnaval, predlog postane stališče Slovenije. Na svojo pobudo ali predlog vlade lahko DZ obravnava tudi druge zadeve EU.

Vlada nosi odgovornost, da sproti obvešča DZ o vseh zadevah EU in sicer od samega začetka njihovega obravnavanja v organih EU. Tako mora vlada posredovati akte takoj, ko jih prejme sama, hkrati pa mora zraven priložiti še podatke o postopku sprejemanja akta, poglavitnih rešitvah in ciljih predloga, ga oceniti glede na posledice za proračun, gospodarstvo, okolje in javno upravo ter potrebo po spremembi predpisov. DZ pa mora svoje odločitve takoj posredovati vladi. DZ ima možnost, da opravi razpravo o zadevah EU na svojo pobudo, do razprave pa lahko pride na podlagi zahteve četrtine poslancev, delovnega telesa za evropske zadeve ali pa sklepa kolegija predsednika DZ. Prav tako pa DZ na skupni seji razpravlja in zavzema stališča o spremembah ustanovitvenih pogodb EU, stanju v EU in položaju RS v njej pred zasedanjem Evropskega sveta. Kadar DZ obravnava zadeve EU na plenarnem zasedanju, sprejme obvezujoče stališče. Le kadar *vlada pri uveljavljanju stališč Republike Slovenije zaradi poteka pogajanj v institucijah EU oceni, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ne bi bila v korist Republike Slovenije*, lahko ravna drugače, vendar pa mora o tem takoj obvestiti DZ in navesti okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje.

DZ svoje pristojnosti prenaša na posebno delovno telo, odgovorno za evropske zadeve oziroma v primeru zadev zunanje in varnostne politike, delovno telo, pristojno za zunanjo politiko (to zagotavlja specializacijo, intenzivnost dela in stalno vključenost državnega zbora v procese oblikovanja odločitev na ravni EU). Odbor za evropske zadeve zagotavlja pogled od zgoraj nad vsemi področji v delu, kjer je odločanje prenešeno na raven EU, oblikuje konsenz glede slovenskih nacionalnih interesov na posameznih področjih. Delovni telesi obravnavata zadeve EU na podlagi mnenj, ki jih v rokih, ki omogočajo pravočasno odločanje, oblikujejo matična delovna telesa. Ti dve telesi imata politično težo v podajanju mnenj DZ do stališč vlade pri sprejemanju evropske zakonodaje, saj je podano stališče odborov tudi stališče RS in ga vlada mora upoštevati. Seje delovnih teles, kadar odločajo o zadevah EU, so zaprte za javnost (na sejah se namreč obravnavajo tudi stališča drugih držav in možnosti za lastno fleksibilno nastopanje vlad, ki je v EU neizogibno, zaradi česar je priporočljiva tajnost sej), medtem ko so gradiva in sklepi delovnih teles javnosti dostopna. Odbor za zadeve EU tudi zagotavlja stalni nadzor nad vlado in sodelovanje z njo v zadevah EU (Zajc, 2005: 115–116).

*Sprememba poslovnika državnega zbora*

Posledica Zakona o sodelovanju med Državnim zborom in vlado je bila tudi sprememba poslovnika DZ (20. 5. 2005) in sprejete spremembe so natančneje določile postopek obravnavanja zadev EU. Poslovnik določa, da mora sestava pristojnih odborov (Odbor za

zadeve EU in Odbor za zunanjo politiko) odražati sorazmerno število poslancev, glede na predstavništvo list v DZ, vsaka lista pa mora imeti vsaj enega predstavnika.

Odbor za zadeve EU naj bi se sestajal dvakrat na teden, sej odbora pa naj bi se na povabilo udeleževali tudi predsednik vlade, ministri ter predstavniki matičnih delovnih teles, strokovne javnosti, civilne družbe, gospodarstva in združenj. Posebej pa se sej lahko udeležujejo tudi poslanci EP, ki na njih lahko razpravljajo, vendar nimajo pravice odločanja. Zadeve, ki spadajo v pristojnost DZ, obravnavata pristojna odbora na podlagi gradiv in predlogov stališč RS, ki jih pripravi vlada, skupaj z mnenji pristojnih matičnih teles, DS ter Zakonodajno pravne službe DZ, kadar jih le-ti podajo. Poslanci, DS in matična delovna telesa lahko podajo amandmaje k predlogom stališč najkasneje dva dni pred sejo pristojnega odbora. K tem amandmajem lahko vlada poda mnenje. Po opravljeni razpravi in glasovanju o amandmajih pristojni odbor sprejme stališče RS, za potrditev katerega je potrebna večina navzočih članov odbora.

Kadar je podana zahteva za obravnavo zadeve EU na seji DZ, predlog in amandmaje obravnava pristojni odbor. Amandmaje k predlogom stališč lahko poda poslanska skupina najmanj pet dni pred sejo DZ. Pristojni odbor se opredeli do predloga stališč in amandmajev in o tem pripravi poročilo za sejo DZ, ob tem lahko poda svoje amandmaje najkasneje dva dni pred sejo DZ. Poslovnik tudi poudarja, da mora vlada sproti obveščati pristojni odbor o svojem delovanju in uveljavljanju stališč. Obvezno pa mora obrazložiti tudi neupoštevanje stališč DZ, če do njih pride.

### 8. 3. 4 Sodelovanje državnega zbora s parlamenti držav članic EU in Evropskim parlamentom

Za boljšo vsakdanjo izmenjavo informacij med nacionalnimi parlamenti v okviru EU, je bila oblikovana baza podatkov IPEX (Interparlamentary EU Information Exchange). Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (ECPRD) pa objavlja podatke in primerjalne raziskave nacionalnih parlamentov v EU. DZ je vključen tudi v druge medparlamentarne organizacije, ki povezujejo nacionalne parlamente držav po svetu.

Po drugi strani pa lahko poslanci DZ sodelujejo pri delu delovnih teles EP in lahko, kadar so vabljeni, tudi razpravljajo, vendar pa ne morejo glasovati. Pomemben način sodelovanja z EP

predstavljajo tudi tematske konference, ki jih organizira EP, udeležujejo pa se jih delegacije iz nacionalnih parlamentov držav članic in tudi držav kandidatk. Na njih sodelujejo predstavniki EP, EK, predsedujoči iz Sveta in različni neodvisni strokovnjaki. Na podlagi njihovih predstavitev poteka razprava med parlamentarci.

Pomoč pri spremljanju zakonodajnega postopka na ravni EU pa parlamentom držav članic nudijo tudi stalni predstavniki nacionalnih parlamentov v EP, katerih število je danes naraslo že na 21. Njihova vloga se precej razlikuje: tisti predstavniki, katerih nacionalne parlamente njihova vlada ne obvešča dovolj o dogajanju v Svetu, se osredotočajo predvsem na izmenjavo informacij med samimi nacionalnimi parlamenti (kaj se v njih dogaja ipd.), medtem ko se tisti, za katere je značilno dobro sodelovanje z vlado, osredotočajo na delo EP in njegovih delovnih teles (zlasti na prvo fazo zakonodajnega postopka, ko nacionalni parlamenti še lahko vplivajo na samo vsebino zakonodaje). DZ ima v EP strokovno sodelavko, ki o dogajanju v EP, s posebnim poudarkom na zakonodajnem postopku, neposredno obvešča DZ (povzeto po Radici Nusdorfer).

### 8. 3. 5 Administrativna podpora

DZ je moral povsem na novo vzpostaviti sistem administrativne podpore. V ta namen so bile ustanovljene nove enote in oddelki, zaposlovati so se pričeli novi, visoko kvalificirani strokovnjaki, osebje pa se je izobraževalo v drugih parlamentih. Usposobljenost osebja se je izkazala na vseh ravneh, od poslanskih skupin in delovnih teles do samega parlamenta. Kljub temu pa sta obseg in kakovost administrativne in strokovne podpore še vedno nezadostna (Zajc, 2005: 638).

### 8. 3. 6 Državni svet

Ustavne spremembe in Zakon o sodelovanju med DZ in vlado vloge DS v zadevah EU ne določata posebej. Vendar pa ustava določa, da DS poda svoja stališča o vseh zadevah, o katerih razpravlja DZ, torej tudi o EU zadevah. Sodelovanje natančnejše določa poslovnik DZ, ki pravi, da bo DZ predal vsa stališča vlade DS, predstavnik DS pa bo vabljen na seje obeh pristojnih delovnih teles, da predstavi svoje mnenje. Glede na to, da ustava v svojih določilih glede zadev EU ne določa razdelitve oblasti, se bo v praksi DS posvetil tistim zadevam, ki jih smatra za pomembnejše. DS nima predstavnikov v EU institucijah, vendar pa sodeluje na srečanjih COSAC in sejah EP za enakopravne možnosti.

## 8. 4 FINSKI PARLAMENT IN EU

Finski model koordinacije evropskih zadev med vlado in parlamentom je znan kot najbolje delujoč, saj vladi dopušča dovolj samostojnosti v okviru njene izvršilne funkcije, parlamentu pa omogoča sodelovanje v zakonodajnem postopku EU pri zadevah, ki bi sicer spadale v njegovo pristojnost (Vehar, 2003: 12).

Finska ima polpredsedniški sistem, v katerem je izvršilna oblast razdeljena med predsednika republike (odgovoren za nacionalno varnost in zunanje zadeve) in predsednika vlade (odgovoren za vsa ostala področja). Po vstopu Finske v EU so se zabrisale meje med zunanjo in domačo politiko, posledica česar je prepletanje vlog obeh predsednikov.

### 8. 4. 1 Prilagajanje Eduskunte

Prilagajanje evropski integraciji se je znotraj Eduskunte začelo že leta 1990, ko je Odbor za zunanje zadeve zahteval, da imajo parlament in zlasti njegova delovna telesa dostop do informacij in vpliv na nacionalno politiko pri sprejemanju odločitev v Evropskem ekonomskem območju. Ustavne spremembe, ki so zmanjšale predsednikove pristojnosti in povečale sodelovanje parlamenta pri zadevah zunanje politike, so bile sprejete s širokim konsenzom, ki je bil posledica namena predsednika Mauna Koivista, da parlamentarizira odločanje tako v notranji kot zunanji politiki. Njegov cilj je bil zagotoviti, da ima Eduskunta kar se da močno pozicijo pri odločanju o zadevah EU. Po drugi strani pa je bil cilj ustavnih amandmajev spoštovanje delitve oblasti med izvršilno in zakonodajno vejo: parlament je dobil pravico sodelovanja pri nacionalnih pripravah na odločanje v EU, medtem ko je vlada dobila pravico odločanja o teh zadevah in predstavljanja Finske na ravni EU (Raunio, 2001: 179).

### 8. 4. 2 Ustavne spremembe

Finska je dopolnila ustavo dvakrat, leta 1994 in 2000. Članstvo v EU je okrepilo položaj vlade in njenega predsednika. Po letu 1945 je bila zunanja politika trdno v rokah predsednika republike in ozkega kroga politične elite. Spremembe ustave, ki so bile sprejete od začetka 90. let naprej, so okrepile vlogo vlade in Eduskunte na področju zunanje politike, zlasti pri zadevah EU. Spremenjena ustava iz marca 2000 določa, da finsko zunanjo politiko vodi predsednik republike v sodelovanju s predsednikom vlade. Vendar pa parlament potrjuje

finske mednarodne obveznosti in začetek njihove veljavnosti. Predsednik odloča o vojni in miru, vendar s pristankom parlamenta. Vlada pripravlja nacionalna stališča glede odločitev EU in odloča o spremljajočih finskih ukrepih, razen če odločitev zahteva potrditev parlamenta. Parlament sodeluje pri pripravi nacionalnih stališč. Za obveščanje tujih držav in mednarodnih organizacij o pomembnih stališčih finske zunanje politike je odgovoren minister, pristojen za zunanje zadeve. Pristojnosti predsednika republike so se tako zmanjšale, da je postalo vprašljivo, če lahko Finsko še kvalificiramo kot polpredsedniški sistem. Kot posledica vseh teh sprememb je finska vlada postala glavni motor integracije, predsednik republike pa večinoma sodeluje le pri zadevah zunanje politike (Raunio, 2001: 177).

Tudi znotraj vlade je prišlo do dveh pomembnih sprememb: okrepil se je položaj predsednika vlade in avtonomija posameznih resorjev. Vladno odločanje o zadevah EU je močno razdrobljeno, saj vsak minister uživa veliko stopnjo svobode pri svojem delovanju tako pri oblikovanju odločitev, kot tudi pri samem odločanju. Glavno medresorsko koordinacijsko telo je Odbor za zadeve EU znotraj Ministrstva za zunanje zadeve. Leta 2000 je bila odgovornost za zadeve EU prenešena z Ministrstva za zunanje zadeve na predsednika vlade, s čimer naj bi se okrepila sposobnost celotne državne uprave in tudi parlamenta v zadevah EU.

Vlado v EU predstavljajo stalni predstavniki, ki so imeli ključno vlogo v prvem letu finskega članstva v EU. Stalni predstavniki sodelujejo pri delu COREPER-ja, poleg tega pa predstavljajo tudi pomemben vir informacij za finske uradnike, ministre in člane EP ter ključnega akterja pri pripravi nacionalnih stališč pred srečanji Sveta (Raunio, 2001: 178).

*Vloga Eduskunte glede na ustavo*

Ustava vlogo parlamenta v zadevah EU določa kot sledi:

Parlament obravnava tiste predloge aktov, sporazumov in drugih ukrepov, o katerih se bo odločalo na ravni EU, ki bi sicer v skladu z ustavo spadali v njegovo pristojnost. Vlada mora vse te predloge takoj po prejetju posredovati parlamentu. Predlog obravnava Veliki odbor in eden ali več matičnih delovnih teles, ki to zahtevajo. Odbor za zunanje zadeve pa obravnava predloge s področja zunanje in varnostne politike. Kadar je potrebno, lahko Veliki odbor ali Odbor za zunanje zadeve vladi posredujeta poročilo o predlogu. Predsednik parlamenta lahko zahteva, da se razprava opravi na plenarnem zasedanju, vendar pa med takšnim zasedanjem ni mogoče sprejeti nikakršne odločitve. Uraden akt parlamenta je nujen v primeru, ko implementacija direktiv EU zahteva spremembo zakonodaje. Prav tako zahtevajo potrditev

nacionalnega parlamenta vse spremembe ustanovnih pogodb. Vlada mora tudi tekoče obveščati pristojna odbora o zadevah EU in svojih stališčih glede njih (Raunio, 2001: 180).

*Obveznost predsednika vlade*

Ustava določa, da mora predsednik vlade zagotavljati parlamentu ali Velikemu odboru informacije o zadevah, ki jih obravnava Evropski svet, in sicer pred in takoj po sesetanku Evropskega sveta. Enako velja tudi, kadar se pripravljajo amandmaji ustanovnih pogodb EU. Prav tako mora predsednik vlade obvestiti Odbor za zunanje zadeve v primeru obravnavanja zadev Skupne zunanje in varnostne politike.

### 8. 4. 3 Značilnosti finskega parlamenta na področju sprejemanja EU zadev

Finska je vstopila v EU 1. januarja 1995. Kot država članica Finska polnopravno sodeluje v procesu odločanja na ravni EU, hkrati pa jo obvezujejo odločitve EU. Finska ustava določa sodelovanje parlamenta v nacionalnih pripravah za odločanje na ravni EU. Vlada mora sproti obveščati parlament o zadevah EU, poleg tega pa mora upoštevati stališča parlamenta o evropskih zakonodajnih predlogih ter razložiti in upravičiti politike, ki jih sprejema na ravni EU. Po ustavi mora tako vlada kot vsak minister uživati podporo parlamenta v vseh svojih dejavnostih. To načelo odgovornosti se nanaša tudi na vlado pri njenih dejavnostih znotraj EU.

*Veliki odbor*

Posebnost finskega parlamenta je tako imenovani »Veliki odbor«, ki ima pomembno vlogo v zakonodajnem procesu. Leta 1995, ko je Finska vstopila v EU, je prevzel tudi pristojnosti s področja zadev EU. V slovenski ureditvi ustrezata pristojnostim finskega Velikega odbora kolegij predsednika DZ in Odbor za zadeve EU (Bratkovič, 2003: 12).

Sodelovanje Velikega odbora v zadevah EU je sestavljeno iz treh delov:

1. sodeluje pri pripravi nacionalnih stališč za odločanje na ravni EU,
2. ministrom daje navodila za njihovo delovanje v Svetu,
3. nadzira vedenje finskih predstavnikov v Evropskem svetu.

Najpomembnejša naloga Velikega odbora je zagotavljati, da ima parlament primerno vlogo pri odločanju na ravni EU in izvrševanju nadzora nad zadevami EU. Veliki odbor proučuje U-zadeve (predlogi, ki spadajo na področje Sveta in bi o njih sicer odločal parlament) in o njih

sprejema stališča. Od vlade lahko zahteva informacije glede priprave zadev znotraj EU. Vlada pa mu mora poročati na lastno pobudo, če je potrebno. Ustava tudi določa, da mora Veliki odbor prejeti poročila tudi o postopkih glede drugih zadev EU. Gre za tako imenovane E-zadeve, ki niso niti zakonodajni predlogi niti ne zahtevajo odločanja Eduskunte.

Veliki odbor mora pri svojem delovanju kar najbolj upoštevati stališča drugih pristojnih delovnih teles. Sestavlja ga 25 poslancev, ki imajo 13 namestnikov. Slednji se lahko udeležujejo razprav odbora tudi v primeru, da je naslovni član odbora prisoten. Razprav pa se lahko udeležuje tudi predstavnik švedske manjšine. Člani Velikega odbora so predsedniki pristojnih delovnih teles in vodje poslanskih skupin, ki so v njem zastopane proporcionalno s svojo močjo v parlamentu. Na sejah Velikega odbora pa lahko sodeluje tudi poslanec, ki predstavlja avtonomno provinco Aland. Izvoli jih parlament s soglasjem, v nasprotnem primeru pa jih izvolijo elektorji. Člani odbora sami izvolijo svojega predsednika in podpredsednika.

Na področju zadev EU ima Veliki odbor pristojnost, da nastopa navzven v imenu parlamenta, na področju skupne zunanje in varnostne politike EU pa enaka pristojnost velja za zunanjo politiko (Bratkovič, 2003: 13).

Finska vlada vse evropske zakonodajne predloge opremi s pojasnili in jih posreduje predsedniku parlamenta, ki jih dodeli Velikemu odboru in pristojnim delovnim telesom. Slednji evropske dokumente pregledajo, medtem ko se Veliki odbor osredotoči na sekundarne vire (spremna vladna gradiva in mnenja pristojnih teles). Poleg tega pa parlament od vlade prejme tudi vse druge evropske dokumente (npr. dnevni redi zasedanj, posvetovalni dokumenti, ...). Tudi po prvi seznanitvi z določenim evropskim zakonodajnim predlogom med parlamentom in vlado poteka izmenjava informacij. Strokovne službe delovnih teles predhodno opravijo analizo pravnih, ekonomskih in drugih možnih posledic evropskega zakonodajnega predloga za Finsko ter o tem za delovno telo pripravijo mnenje. V primerih neskladja med mnenjem pristojnega matičnega odbora in Velikega odbora, ki pa so redki, vlada pri svojem delovanju v Svetu upošteva stališče slednjega (Bratkovič, 2003: 13).

Po razpravi o najpomembnejših zadevah Veliki odbor podeli ministrom ustne politične mandate, v izjemnih primerih pa tudi v pisni obliki. Parlamentarni mandati niso pravno zavezujoči za vladne predstavnike v Svetu, vendar pa zakon določa, da jih morajo upoštevati

v največji možni meri. Pri tem so lahko fleksibilni, vendar morajo svoje ravnanje kasneje utemeljiti, saj Veliki odbor izvaja parlamentarni nadzor tudi naknadno (Bratkovič, 2003: 13). Veliki odbor se redno sestaja ob sredah, zaradi zadev EU pa ob petkih popoldan. Takrat obravnava tudi zadeve z dnevnega reda Sveta, ki zaseda v naslednjem tednu. Pred vsakim takšnim zasedanjem Sveta pristojni minister pred odborom zagovarja vladne predloge, podrobnejšo utemeljitev vladnih stališč pa lahko zagotovijo tudi strokovni sodelavci vladnih organov. Enaka obveznost velja tudi za predsednika vlade pred zasedanjem Evropskega sveta. Seje Velikega odbora so zaprte za javnost, ker se med sejami odbora obravnavajo tudi stališča drugih držav članic in možnosti za lastno fleksibilno nastopanje. Vendar pa je večina posredovanih dokumentov in zapisnikov sej kmalu dostopna na internetu (Bratkovič, 2003: 13).

Podobno kot Veliki odbor ima tudi Odbor za zunanje zadeve pravico, da je obveščen in da podaja stališče parlamenta v primeru skupne zunanje in varnostne politike. Tudi ta odbor se ukvarja z U-zadevami. Poleg tega pa pripravlja parlamentarne odločitve, ki se nanašajo na potrditev in ratifikacijo amandamajev k pogodbam EU. Ostala specializirana delovna telesa sodelujejo pri zadevah EU z oblikovanjem izjav o U-zadevah, ki jih nato Veliki odbor upošteva pri oblikovanju svojega stališča.

## 8. 4. 4 Oblikovanje politike o zadevah EU

Vlada mora takoj po prejetju obvestiti parlament o vsakem predlogu, o katerem odloča Svet. Proces se prične z uradnim pismom, ki ga vlada pošlje predsedniku parlamenta. Uradno pismo vključuje povzetek in celoten tekst predloga, njegov pomen in posledice za Finsko ter stališče vlade. Na svojo lastno pobudo mora vlada Velikemu odboru in drugim pristojnim delovnim telesom zagotoviti vse dokumente, ki so pomembni za odločanje parlamenta. Občasno se Eduskunta pritoži, da je obseg informacij, ki jih posreduje vlada, prevelik in poslancem onemogoča identifikacijo ključnih točk predlogov.

Predsednik parlamenta posreduje zadevo Velikemu odboru in matičnim delovnim telesom, ki svoje mnenje posredujejo Velikemu odboru. Večino U-zadev obravnava več kot le eno matično delovno telo. Specializirana delovna telesa oblikujejo svoja mnenja na podlagi informacij o stališču vlade in po pričevanju strokovnjakov. V približno 90% se Veliki odbor strinja z mnenjem matičnih delovnih teles. Kadar svoje mnenje izrazi več delovnih teles, jih Veliki odbor povzame, preuči in oblikuje stališče. Z namenom, da bi se spodbudilo

sposobnost Eduskunte, da spremlja in vodi vedenje vlade v Svetu, se skuša oblikovati mnenje Velikega odbora, preden se začne zadevo obravnavati v pripravljalnih organih Sveta. Naloga Velikega odbora in matičnih delovnih teles je tudi, da spremljajo napredovanje zakonodajnega predloga (Raunio, 2001: 183).

### 8. 4. 5 Usmerjanje vlade pred zasedanji Sveta

Člani Velikega odbora prejmejo dnevne rede zasedanj, kot jih odobri COREPER. Poleg tega pa za vsako točko dnevnega reda prejmejo tudi standardiziran memorandum z relevantnimi dokumenti, povzetkom zgodovinskega ozadja, povzetkom izstopajočih vprašanj in vladnim predlogom za način ukrepanja. Ministri morajo Velikemu odboru dati možnost, da izrazi svoje stališče glede vseh zadev, preden se v Svetu sprejemjo dokončne odločitve. Po srečanjih Sveta pa Veliki odbor prejme poročilo, ministri pa morajo pojasniti vsakršno odstopanje od podanih usmeritev (Raunio, 2001: 184).

### 8. 4. 6 Administrativna podpora

Funkcionalna sposobnost Velikega odbora je bila povečana z njegovim sekretariatom. Leta 2000 je Veliki odbor zaposloval tri svetovalce in tri tajnike, ki so skupaj s sekretariatom Odbora za zunanje zadeve, predstavnikom Eduskunte v EU in informacijskim uradnikom Velikega odbora, sestavljali parlamentarni sekretariat za EU. Kadar se zahteva več osebja, se Veliki odbor zanaša na osebje matičnih delovnih teles. Zlasti pomembni so bili svetovalci odbora, ki so imeli osebne izkušnje z zadevami EU. Predlagali so, da bi vsako matično delovno telo imelo funkcionarja, katerega specializacija bi bile teme EU. Eduskunta ima svojo lastno informacijsko službo za EU. Vsi člani in osebje Eduskunte pa imajo neomejen internetni dostop do virov vlade (Raunio, 2001: 185).

## 8. 5 PRIMER DANSKEGA PARLAMENTA

Danski parlament, Folketing, je razvil povsem edinstven sistem legitimacije in nadzora nad delom vlade glede zadev EU. Odbor za trgovino, ki se od leta 1994 dalje imenuje Odbor za evropske zadeve, je bil ustanovljen leta 1972, ko se je Danska odločila, da se bo pridružila tedanji Evropski skupnosti. Njegova vloga je mnogo močnejša, kot to velja za podobne odbore v ostalih nacionalnih parlamentih držav članic. Zadeve EU predstavljajo pomembno področje danske notranje politike, zato je parlament poskušal že od samega začetka danskega

članstva v Evropski skupnosti tesno nadzorovati delo vlade. V očeh Dancev to povečuje demokratično legitimnost evropske integracije (Laursen, 2001: 99).

Od leta 1849 je Danska ustavna monarhija. Od leta 1901 pa se je uveljavila praksa, da kralj (ali kraljica) po posvetovanju s predsedniki strank imenuje vladni kabinet, ki mu ne nasprotuje večina v Folketingu. Od leta 1953 ima Danska enodomen parlamentarni sistem, pri tem pa je parlamentu nadrejena samo ustava. Za danski politični sistem je značilno tudi, da je v Folketingu zastopano večje število manjših strank, zaradi česar vladno koalicijo običajno sestavlja več strank. Ponavadi gre za manjšinske vlade (Laursen, 2001: 100). Nadaljna značilnost Danske pa je pogosta raba referenduma v povezavi s pomembnimi EU odločitvami, ki je posledica 20. člena danske ustave, ki zahteva petšestinsko večino v Folketingu oziroma navadno večino in referendum, kadar gre za prenos pristojnosti na nadnacionalne institucije (Laursen, 2001: 102) .

Danska se od ostalih držav članic razlikuje po vplivu parlamenta in njegovi vključenosti v zakonodajni proces EU. Folketing izvršuje nadzor nad delom vlade v procesu sodelovanja pri oblikovanju evropske politike, ki se lahko primerja le z Avstrijo, Švedsko in Finsko. Danski sistem iztopa zaradi močnega nadzora izvršilne oblasti, ki ga izvaja parlament preko Odbora za evropske zadeve. Ta je sestavljen na podlagi strankarske pripadnosti, saj njegova sestava odseva razmerje strank v parlamentu. Odbor se sestaja enkrat tedensko ob petkih in obravnava sestanke v okviru Sveta, ki bodo potekali naslednji teden. Pri tem pa mora vlada obveščati Odbor za evropske zadeve o vseh pomembnih zadevah, ki se bodo obravnavale na neformalnih srečanjih Sveta. Ravno tako pa mora predložiti tudi vse pomembnejše predloge direktiv, uredb in odločitev, ki se obravnavajo na različnih odborih v okviru Sveta. Odbor preuči vse te informacije in poda svoje mnenje. Navodila Odbora dovoljujejo nadaljevanje dela vlade na posameznih področjih, če večina članov Odbora ne nasprotuje temu, kar je predlagala vlada. Odbor podeli vladnim predstavnikom mandat, s čimer se poveča legitimnost njihovih dejanj. Ministrstva so dolžna o poteku pogajanj in njihovih rezultatih naknadno poročati Odboru za evropske zadeve. Zadeve, ki jih obravanava Odbor, so posredovane tudi matičnim delovnim telesom, ki nato obravnavajo gradivo. Naloga Odbora za evropske zadeve je, da koordinira delo Folketinga glede zadev EU. Je tudi edino delovno telo, ki lahko vladi podeli mandat za zastopanje danskih stališč v Svetu. Za Dansko so značilne manjšinske vlade, ki pa niso zmanjšale učinkovitosti sistema, katere temelj predstavlja kulturno soglasje pri odločanju in parlamentarnem nadzoru. Gre za sistem, ki je dobro organiziran in služi bolj

zastopanju danskih nacionalnih interesov znotraj EU, kot pa pospešitvi interesov evropske integracije (Vehar, 2002: 22).

Zaradi svojega sistem koordinacije in parlamentarnega nadzora je Danska včasih težaven partner v EU, vendar pa hkrati izboljšuje implementacijo zakonodaje EU. To omogoča zgodnja vključenost interesnih organizacij in administrativnih agencij, ki morajo implementirati zakonodajo. Podajanje mandata pa zagotavlja izogibanje problemom, ki nastanejo po sprejetju odločitve, tudi ko gre za manjšinske vlade (Laursen, 2001: 115).

# 9 PRIMERJAVA PO POSAMEZNIH KAZALCIH

**1. Pravni položaj nacionalnega parlamenta**

a) Slovenija

Po Ustavi RS ima DZ poudarjeno vlogo in tako postavlja slovensko ureditev bližje skupščinskemu parlamnetarizmu, kjer je vlada v primerjavi s parlamentom v slabšem položaju.

b) Finska

Po vstopu Finske v EU in spremembi ustave se je položaj Eduskunte okrepil, vendar pa je ustava mnogo bolj okrepila položaj vlade oziroma predsednika vlade.

**2. Tradicija obravnavanja mednarodnih zadev kot notranjih**

a) Slovenija

Zakon o vladi določa, da je vlada odgovorna za izvrševanje politike, ki jo določa DZ. V njem se oblikujejo politike in se tudi nadzira njihovo izvajanje. V ta namen je bilo za področje zunanje politike ustanovljeno posebno specializirano delovno telo, Odbor za mednarodne zadeve, ki ga je nasledil Odbor za zunanjo politiko. Ta odbor obravnava predloge zakonov, drugih aktov in problematiko z delovnega področja Ministrstva za zunanje zadeve. Obravnava tudi problematiko, ki zadeva bilateralno in multilateralno parlamentarno sodelovanje ter se zavzema in posreduje stališča o zadevah, ki so na dnevnem redu mednarodnih parlamentarnih teles, institucij in organizacij, ter opozarja predsednika DZ in predsednike delovnih teles na posamezna vprašanja v zvezi s tem. Prav tako potrjuje pobude za sklenitev mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti Republike Slovenije, ter v primeru novih elementov v pogajanjih tudi nova stališča za delo pogajalskih delegacij, obravnava predloge za odprtje ali zaprtje diplomatskih predstavništev RS v tujini ter za imenovanje vodij diplomatskih predstavništev, pripravlja predloge kolegiju predsednika DZ za sestavo delegacij, ki sodelujejo v mednarodnih parlamentarnih institucijah, v mednarodnih organizacijah in telesih ter skrbi za izvajanje mednarodne dejavnosti DZ v skladu s pravilnikom. Veliko moč daje DZ tudi pristojnost, da na področju sklepanja mednarodnih pogodb, ki spadajo v pristojnost DZ, sodeluje že v fazi pobude, ki jo potrdi pristojno delovno telo.

b) Finska

Tradicionalno je na Finskem zunanjo politiko vodil predsednik republike. Ustavne spremembe od začetka 90. let dalje pa so na področju zunanje politike dale večjo moč Eduskunti in vladi, zlasti pri zadevah EU. Tako finsko zunanjo politiko vodi predsednik republike v sodelovanju s predsednikom vlade, pri tem pa parlament potrjuje finske mednarodne obveznosti in pričetek njihove veljavnosti. Tudi v finski Eduskunti obstaja specializirano delovno telo za področje zunanje politike, to je Odbor za zunanje zadeve. Njegova najpomembnejša naloga je priprava poročil za plenarno zasedanje parlamenta glede vladnih predlogov, ki se nanašajo na pomembne mednarodne pogodbe. Od vlade lahko zahteva informacije glede finske zunanje politike, na podlagi katerih lahko oblikuje svoje stališče.

**3. Učinkovitost parlamenta v obdobju vključevanja v EU**

a) Slovenija

Slovenski DZ je v primerjavi z drugimi državami iz zadnjega kroga širitve EU v procesu vključevanja igral pomembno vlogo, saj je zadeve obravnaval kot celoto in ne le v posebni komisiji za evropske zadeve, ter je posebej razpravljal o dokumentih, ki so se nanašali na vključevanje Slovenije v EU. Poleg tega pa je tudi organiziral javne predstavitve mnenj in posebna posvetovanja o vlogi parlamentov držav članic ipd., s čimer je pomembno prispeval k seznanjanju, pojasnjevanju in spodbujanju državljanov za vključitev Slovenije v EU.

b) Finska

Finska je bila skupaj z Dansko in Švedsko prva država, v kateri je parlament aktivno sodeloval v procesu vključevanja Finske v EU. Finci so pogajanja vodili zelo odprto in poskušali v dialog vključiti tudi nevladne organizacije. Finska je imela prednost tudi zato, ker je že leto pred vstopom polnopravno sodelovala v okviru Evropskega gospodarskega prostora (EEA) in je na ta način dobila bogate izkušnje. Dejansko pa se je proces prilagajanja EU na Finskem pričel že leta 1990, ko je Odbor za zunanje zadeve zahteval dostop do informacij in vpliv na nacionalno politiko pri sprejemanju odločitev na področju EEA.

## 4. Institutional capacity (razvitost notranjih delovnoh teles ter način sodelovanja parlamenta z vlado)

a) Slovenija

Da bi parlament lahko uresničeval vse svoje funkcije, mora nujno razviti notranjo organizacijo, in delovna telesa so postala nujen pogoj učinkovitega dela parlamenta, ki prevzemajo velik del zakonodajnega bremena. »Medtem ko naj bi večje število delovnih teles prispevalo k večji ekonomičnosti delovanja, naj bi manjša velikost delovnih teles prispevala k njihovi specializaciji« (Zajc, Delovna telesa v Državnem zboru. Ljubljana: Slovensko politiološko društvo, 1996, 60). Število članov delovnih teles je odvisno od števila strank, ki so zastopane v parlamentu, vendar pa preveliko število delovnih teles in njihova velikost lahko vodi v preveliko obremenjenost poslancev. Prav to je značilnost DZ, saj so poslanci člani najmanj treh delovnih teles, kar bistveno presega raven obremenjenosti poslancev v drugih parlamentih. Najpomembnejša funkcija delovnih teles je funkcija specializacije, ki poslancem omogoča poglobljeno seznanjanje z vsebino zadev, ki jih morajo obravnavati znotraj posameznih področij oblikovanja politik, hkrati pa tudi s samim potekom sprejemanja posameznih zakonodajnih predlogov. »Moč delovnih teles se izraža skozi njihovo aktivnost v celotnem procesu oblikovanja politik, ki zajema tako oblikovanje predlogov in alternativ kot vpliv pri sprejemanju končnih odločitev in kontrolo nad njihovim uresničevanjem.« (Zajc, Delovna telesa v Državnem zboru. Ljubljana: Slovensko politiološko društvo, 1996, 68). Delovna telesa DZ opravljajo pomembne funkcije splošnega nadzora nad stanjem posameznega področja, pridobivanja informacij in reševanja konfliktov. Poleg tega pa tudi nadzirajo vladno izvajanje posameznih javnih politik. Kljub temu, da končne odločitve sprejema plenum, imajo parlamentarna delovna telesa pomembno vlogo pri pripravi predlogov za plenarno zasedanje in glasovanje (Zajc, 2005: 630).

b) Finska

Osnovna naloga Eduskunte je sprejemanje zakonov in državnega proračuna. Glede na delitev dela med vlado in parlamentom, vlada pripravlja zakonodajne predloge, Eduskunta pa o njih razpravlja in jih sprejema oziroma ne. Pravico do iniciative imajo tudi člani parlamenta, vendar v praksi večinoma amandmirajo zakonodajne predloge, ki jih pripravi vlada. V obdobjih družbene tranzicije se pogosto zgodi, da je vloga parlamenta v primerjavi z vlogo drugih akterjev manjša. Zato je Finska razvila metodo, po kateri vlada poroča parlamentu. Namesto da bi vlada preprosto vložila zakonodajni predlog, predloži poročilo o posamezni zadevi (npr. razvoj podeželja, energijska politika, sodelovanje v EMU ipd.). Na ta način se o

problemih razpravlja v širšem kontekstu, kot to dopušča zakonodajni proces in v času, ko je na rešitev še mogoče vplivati. Pomembna pa je tudi razprava, ki poteka v parlamentarnih delovnih telesih, kjer sodelujejo različni strokovnjaki. Delovna telesa oblikujejo mnenje, ki je predstavljeno na plenarnem zasedanju.

Eduskunta je tudi oblikovala Odbor za prihodnost, ki je edinstven na svetu. Sestavlja ga 17 poslancev, ki so člani različnih poslanskih skupin. Ustnovljen je bil leta 1993, njegova naloga pa je vzpostavljanje aktivnega dialoga z vlado glede velikih bodočih problemov in o načinih njihovega reševanja. V vsakem mandatu oblikuje odgovor parlamenta na vladno poročilo o prihodnosti. Ključne teme vladnega poročila za obdobje 2003-2007 (*Dobra družba za ljudi vseh starosti*) so demografski trendi, politika prebivalstva in priprava za spremembe v starostni strukturi.

**5. Cultural capacity (sposobnost in motiviranost poslancev)**

a) Slovenija

Kljub temu, da je DZ uspelo zagotoviti zadostno stopnjo institucionalizacije in organizacijske sposobnosti, pa mu primanjkuje kulturne sposobnosti. Slovenska parlamentarna elita ni dovolj izoblikovana, poleg tega ji primanjkujejo tudi znanja in rutine, zlasti pri poznavanju postopkov odločanja na ravni EU. To se je pokazalo že v procesu vključevanja v EU (razkol med načelno podporo EU, njenimi načeli in vrednotami ter praktičnim razumevanjem delovanja njenih institucij). Slovenska parlamentarna elita ni razumela, da bi svoje naloge lahko opravila bolje, če bi poznala izkušnje drugih parlamentov in institucij EU. Prav tako pa tudi še ni vzpostavila dobrih stikov s parlamentarci v državah, ki imajo največ vpliva na sprejemanje odločitev na ravni EU, poslanskimi skupinami drugih parlamentov in v EP. DZ manjka sposobnost prenašanja »evropolitik« v naše okolje in njihovo pojasnjevanje. S problemi se srečuje tudi pri oblikovanju nacionalnih interesov na različnih področjih in stališč. Poslancem primanjkuje tudi sposobnost racionalne razporeditve energije za ukvarjanje z zadevami od oblikovanja predloga na ravni EU do sprejema odločitve. Eden izmed razlogov za počasno oblikovanje slovenske elite je tudi majhno število poslancev (Zajc, 2005: 117).

b) Finska

Glede na to, da Eduskunta preko Velikega odbora vodi in nadzira delovanje vlade v Svetu, se njeni poslanci zelo trudijo da bi pripravili stališča Velikega odbora še preden se razprava o določenem gradivu prične v organih EU, ki pripravljajo odločitve za Svet. Poleg tega pa

delovanje vlade spremljajo tako, kot napredujejo pogajanja na nivoju EU. Določeno gradivo je predmet obravnave Velikega odbora vse do končne odločitve Sveta.

K večji vlogi nacionalnih parlamentov pa prispevata tudi:

**1. Sposobnost/ pripravljenost vlade, da obvešča parlament, pripravlja stališča**

a) Slovenija

Zakon o sodelovanju med DZ in vlado pri zadevah EU obvezuje vlado, da prvemu posreduje vse informacije, ki jih le-ta potrebuje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije o zadevah EU. Pri tem mora posredovati tudi podatke o postopku sprejemanja akta, poglavitnih rešitvah in ciljih predloga, ga oceniti glede na posledice za proračun, gospodarstvo, okolje in javno upravo ter potrebo po spremembi predpisov. To vlada tudi izvaja, vendar pa problem predstavlja nepravočasnost posredovanih informacij. Pogosto se zgodi, da člani Odbora za zadeve EU potrebno gradivo dobijo šele tik pred začetkom seje, kar otežkoča poglobljeno vsebinsko razpravo. Poleg tega problem predstavlja tudi neprisostvovanje pristojnih ministrov na sejah Odbora za zadeve EU. Pogosteje kot oni se jih udeležujejo državni sekretarji.

b) Finska

Finska je v času svojega članstva v EU dodobra vzpostavila svoj način obravnavanja EU zadev. Pri tem ji pomaga vlada, ki redno in pravočasno posreduje informacije, ki jih potrebuje Veliki odbor za oblikovanje svojih stališč ter ministri, ki vestno utemeljujejo svoja stališča pred Velikim odborom, in sicer tako pred kot po zasedanjih Sveta.

**2. Sposobnost sodelovanja z drugimi parlamenti**

a) Slovenija

Po vstopu Slovenije v EU se je močno povečala tudi mednarodna dejavnost DZ. To sodelovanje poteka na več ravneh. Poteka bilateralno s posameznimi parlamenti, tudi z njihovimi delovnimi telesi. Sem spadajo konference predsednikov parlamentov (enkrat, največ dvakrat letno). Poleg sodelovanja s parlamenti držav članic, poteka sodelovanje tudi s parlamenti in parlamentarnimi delovnimi telesi držav kandidatk, predvsem parlamenti JV Evrope se zelo zanimajo za sodelovanje. Sodelovanje poteka še z drugimi nacionalnimi parlamenti EU znotraj EP. Nadalje poteka sodelovanje tudi z drugimi nacionalnimi parlamenti v okviru organizacije COSAC. Sklicujejo pa se tudi tematske konference. Te konference se uporabljajo vse pogosteje. Organizira jih EP, udeležujejo pa se jih delegacije iz nacionalnih parlamentov držav članic in tudi držav kandidatk. Na njih sodelujejo in poročajo predstavniki

institucij EU in različni neodvisni strokovnjaki, v razpravi pa sodelujejo parlamentarci (povzeto po Francu Horvatu).

b) Finska

Finska ima dolgo in bogato tradicijo pri sodelovanju z drugimi parlamenti. Tako že od leta 1889 sodeluje v Medparlamentarni uniji, ki je najstarejša in največja organizacija za sodelovanje med zakonodajnimi telesi. Cilj te unije je promocija demokracije in parlamentarizma. Sicer pa se Finska udeležuje številnih drugih oblik medparlamentarnega sodelovanja, zlasti v svoji regiji. Pogosto Eduskunta sprejema delegacije iz držav članic EU (predvsem novih držav članic), ki jih zanima finski model koordiniranja zadev EU. Na drugi strani se tudi sama oziroma njeni člani udeležujejo različnih seminarjev, ki jih prirejajo parlamenti držav članic (na primer seminarja TAIEX na temo Vloga nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku EU, ki ga je 23. 1. 2003 organiziral DZ). Na Finskem močno poudarjajo tudi pomembnost sodelovanja v okviru COSAC-a in potrebo po izboljšanju tega sodelovanja (Velišček, 2003: 18).

# 10 ZAKLJUČEK

Nacionalni parlamenti so od prvih začetkov združevanja evropskih držav v petdesetih letih in vse do danes prehodili dolgo pot in v tem času počasi odraščali. Na začetku je bil celoten projekt oblikovanja Evropske skupnosti delo vladnih elit, medtem ko parlamenti niso bili vključeni v ta proces niti se zanj niso zanimali. Vendar pa se je sodelovanje v Evropski skupnosti vedno bolj poglabljalo in z gospodarskega prešlo tudi na monetarno in politično področje. To pa je pomenilo, da dejavnost EU vedno bolj vpliva na življenje državljanov držav članic, zaradi česar so nacionalni parlamenti spoznali, da je njihova dolžnost, da postanejo del zakonodajnega procesa. Do leta 1979, prvih neposrednih volitev v EP, so se še čutili, vsaj posredno, del Evropske skupnosti, ko so sami volili poslance EP iz svojih vrst. Potem pa je bilo sodelovanje EP odvisno samo še od njihove pripravljenosti in sposobnosti.

K vlogi nacionalnih parlamentov v EU so največ pripomogle ustanovne pogodbe, začenši z Maastrichtsko, ki je prva od nacionalnih vlad zahtevala, da parlamentom posredujejo vse potrebne informacije za njihovo spremljanje in nadzorovanje dela vlad. Poleg tega je spodbudila nacionalne parlamente, da bolj sodelujejo z EP. Amsterdamska pogodba glede na vlogo nacionalnih parlamentov predstavlja nadaljevanje Maastrichtske in je poudarila vlogo COSAC-a. Še največ pa bo prinesla Pogodba o Ustavi za Evropo, seveda če bo sprejeta (Avstrija, ki trenutno predseduje EU, si je zadala za nalogo, da ponovno obudi njeno ratifikacijo). Tako naj bi nacionalni parlamenti preverjali skladnost zakonodajnih predlogov z načelom subsidiarnosti, če pa se tretjina nacionalnih parlamentov s predlogom ne bi strinjala, bi EK predlog morala ponovno preučiti, nato pa ga lahko spremeni, opusti ali pa sprejme v nespremenjeni obliki. Pomembna novost, ki jo uvaja osnutek ustave je, da EK zakonodajne predloge posreduje nacionalnim parlamentom neposredno in istočasno kot EP, Svetu in nacionalnim vladam. S tem se zagotavlja, da nacionalni parlamenti dobijo zakonodajne predloge pravočasno, brez nepotrebne zamude.

Obstajajo številni alternativni predlogi, katerih namen je okrepiti vlogo nacionalnih parlamentov. Najradikalnejši med njimi je zahteva, da naj bi nacionalni parlamenti potrdili oziroma ratificirali vso zakonodajo, ki se sprejme na ravni EU. Najpogosteje se omenja predlog, da bi se ustanovilo drugi zakonodajni dom Evropskega parlamenta, ki bi ga sestavljali nacionalni poslanci. Na ta način bi bili državljani zastopani bolj neposredno, vendar bi po drugi strani prišlo do podvajanja nacionalnega predstavništva v EU, razen če bi

drugi dom nadomestil Svet. Poleg tega bi ta model zmanjšal vlogo EP in še povečal zapletenost zakonodajnega procesa, omeniti pa je potrebno tudi že siceršnjo preobremenjenost nacionalnih parlamentov. Francoski predsednik vlade Jospin je predlagal ustanovitev Evropskega kongresa, ki bi ga sestavljali predstavniki nacionalnih parlamentov. Na letnih zasedanjih bi Kongres razpravljal o splošnih zadevah EU ter odločal o tehničnih amandmajih k ustanovnim pogodbam (ne pa tudi ustavnih). Vendar je vprašljivo, kako bi bil lahko takšen Kongres, sestavljen iz tisočev poslancev, učinkovit in bolj demokratičen. Naslednja alternativa se nanaša na spremembo sestave Sveta, kjer naj bi predstavnika vlade na vsakem srečanju spremljal tudi predstavnik nacionalnega parlamenta. To bi povečalo transparentnost in uspešnost parlamentarnega nadzora nad vladami, vendar se postavlja vprašanje učinkovitosti takšnega sodelovanja, če bi bil nacionalni poslanec samo drug predstavnik vladne koalicije. Pernice pa predlaga, da bi se ustanovilo delovno telo, ki bi preverjalo uporabo načela subsidiarnosti. Sestavljali bi ga predstavniki nacionalnih parlamentov, ki bi dali svoj nasvet na zahtevo države članice ali evropske institucije. Nasvet delovnega telesa ne bi bil zavezujoč, bi pa prisilil Svet in EP k premisleku.

Nacionalni parlamenti so, da bi pridobili pravico do sodelovanja v evropskem procesu oblikovanja odločitev, ustanavljali posebna delovna telesa za evropske zadeve, ki so izboljšala njihove možnosti posredovanja mnenj o zadevah EU. In ne samo to. Ta delavna telesa so jim omogočila specializirano obravnavanje evropskih zakonodajnih predlogov na enem mestu ter koordinacijo evropskih zadev med drugimi delovnimi telesi. Opazen je tudi trend, da kasneje kot so države članice vstopile v EU, večjo moč so imeli parlamenti pri nadzoru in vplivu na delo njihovih vlad.

Prve države, kjer so pri vključevanju v EU aktivno sodelovali tudi nacionalni parlamenti, so bile skandinavske države. Finski model urejanja odnosa med vlado in parlamentom je postal znan kot najboljši. Med države z dobro organiziranim sistemom spada tudi Danska, kjer parlament ministrom, ki sodelujejo na sestankih Sveta EU ter predsedniku vlade, kadar sodeluje na sestankih Evropskega sveta, daje zavezujoč mandat, vendar jim s tem vzame možnost oblikovanja kompromisov na sestankih. Za učinkovitost delovanja danskega sistema je, nujno, da vlada sproti obvešča Odbor za evropske zadeve danskega parlamenta ter da se ministri redno udeležujejo sej tega odbora. Vendar si je Slovenija za zgled vzela Finsko, katere sistem vladi dopušča dovolj samostojnosti v okviru njene izvršilne funkcije, parlamentu pa omogoča sodelovanje v zakonodajnem postopku EU pri zadevah, ki bi sicer

spadale v njegovo pristojnost. Finska ustava določa, da mora vlada redno obveščati Eduskunto o svojem delu v EU ter upoštevati njena stališča in obrazložiti politike, ki so sprejete na ravni EU. V zakonodajni proces so vključena vsa delovna telesa, za področje zadev EU pa je pristojen Veliki odbor, ki skrbi, da je Eduskunta natančno obveščena in sodeluje pri vseh pomembnejših zadevah EU. Pri oblikovanju stališč glede zadev EU mora Veliki odbor upoštevati mnenja matičnih delovnih teles. Stališča Velikega odbora so za vlado le politično obvezujoča, vendar morajo ministri oziroma predsednik vlade, v primeru odstopanja od stališč Eduskunte, to obrazložiti. Zadeve EU se lahko obravnavajo tudi na plenarnih zasedanjih, vendar pa tam ne more biti sprejeta nobena uradna odločitev.

Rezultat parlamentarnega sodelovanja z vlado je nizka stopnja konfliktov med vlado in Eduskunto. Razlog za to je, da se Eduskunta že dovolj zgodaj vključi v proces sprejemanja evropskih zakonodajnih predlogov in ne šele pred odločilnim srečanjem Sveta. To parlamentu omogoča, da spremlja preference drugih držav članic, EK in EP, in v skladu s tem oblikuje svoje stališče. Nadalje zaslišanja uradnikov omogočajo Eduskunti, da identificira ključne teme in se o njih zadostno informira tako na ravni EU kot tudi v nacionalnih ministrstvih. Takšen neposredni odnos z uradniki je zelo pomemben, glede na to, da imajo le-ti ključno vlogo pri pripravi in uresničevanju zakonodaje na Finskem. Takšni sestanki služijo tudi za odpravljanje morebitnih konfliktov med ministri in parlamentom. Nenazadnje pri nadzoru, ki ga delovna telesa izvajajo nad zadevami EU, dimenzija vlada-opozicija ne igra pomembne vloge. Veliki odbor je nasprotoval temu, da bi zgolj potrjeval stališča vlade in zahteval, da so vse pomembne informacije pod enakimi pogoji dostopne tako poslancem opozicije kot vladne koalicije. Cilj tega je doseči parlamentarni in s tem posledično nacionalni konsenz, ki bi pripomogel k večjemu vplivu v Svetu. Poleg tega lajša izvajanje nadzora nad vedenjem vlade ter zagotavlja stanovitnost in dolgoročno legitimnost izbir (Raunio, 2001: 187).

Po finskem modelu se je zgledoval tudi DZ, ko je odločal o odnosu med vlado in DZ. Za DZ je značilno, da je bliže skupščinskemu parlamentarizmu, kjer ima parlament v odnosu do vlade močnejši položaj. Članstvo v EU je pomembno okrepilo položaj vlade, vendar ima DZ še vedno pomembno vlogo. Skozi celoten proces približevanja Slovenije EU je bil dejavno vključen v proces in je potrjeval vsa pogajalska stališča Republike Slovenije. Že leta 1996 je oblikoval Komisijo za evropske zadeve, ki je pomembno prispevala k delu DZ. Uvedel je tudi potrebne ustavne in zakonske spremembe, ki so uredile njegov odnos z vlado. DZ je ohranil svojo vlogo tudi v pogojih polnopravnega članstva. Tako mu mora vlada pravočasno

posredovati vse potrebne informacije, na podlagi katerih Odbor za zadeve EU sprejme stališče, ki za vlado sicer ni obvezujoče in ji dopušča fleksibilnost na sestankih Sveta, vendar pa morajo ministri oziroma predsednik vlade pojasniti morebitna odstopanja od stališča DZ. To pa ne velja za plenum, ki lahko postavlja povsem obvezujoča stališča. Zakonsko ima odnos med vlado in DZ zelo dobro podlago, vendar pa v praksi še ni povsem zaživel. Glavni vzrok kritike DZ je nepravočasnost vlade pri posredovanju gradiva o zakonodajnih predlogih in njihova pomankljiva oblika (na primer niso prevedena).

Za slovenski parlament je značilna relativno visoka stopnja institucionalne sposobnosti. Nasprotno pa kulturna razvitost še ni dosegla potrebne stopnje razvitosti. Sem spada na primer sposobnost hitrega oblikovanja in določanja nacionalnih prioritet, kar bi omogočilo dejavnejšo udeležbo pri oblikovanju in sprejemanju evropskih politik. V pogojih polnopravnega članstva je zelo pomembno določanje prioritet in interesov, saj se lahko v nasprotnem primeru poslanci »utopijo« v poplavi evropskih zakonodajnih predlogov. Eden izmed razlogov za pomankljivo kulturno sposobnost je nezadostno znanje in razumevanje EU in njenih skupnih interesov. Drugi razlog pa lahko najdemo v ideološkem razkolu med glavnimi političnimi akterji. Kljub temu, da je za obravnavo evropskih zadev potrebna visoka stopnja konsenza, pa je le-ta v DZ le redko dosežena, razen v najpomembnejših zadevah (Zajc, 2005: 640–641).

Za DZ je značilna tudi prevelika obremenjenost poslancev. Vsak poslanec je član več delovnih teles in je kar nekajkrat bolj obremenjen kot katerikoli njegov kolega v drugih parlamentih. Poleg tega se je po vključitvi v EU močno povečala mednarodna dejavnost DZ. Posledično so bili ustanovljeni novi parlamentarni organi, ki obravnavajo teme EU, povečalo pa se je tudi število delegacij. Več kot polovica slovenskih poslancev je članov mednarodnih delegaicj in odborov, ki obravnavajo mednarodne odnose (Zajc, 2005: 639).

Kljub različnim modelom koordiniranja in obravnavanja zadev EU, ki se pojavljajo v državah članicah, pa sta njihov uspeh in učinkovitost odvisna predvsem od pripravljenosti in sposobnosti posameznih poslancev sodelovati v evropskih procesih. Za to pa potrebujejo zadostne informacije, kar jim omogočajo spremembe, ki jih vnaša Ustavna pogodba, ki določa, da EK istočasno kot evropskim institucijam in nacionalnim vladam neposredno posreduje zakonodajne predloge in druge dokumente tudi nacionalnim parlamentom. Na ta način se bo njihovo znanje glede posameznih zadev EU razširilo, poleg tega pa bo

zagotovljeno pravočasno prejemanje potrebnih dokumentov. Pomemben vidik pa predstavlja tudi transparentnost in odprtost postopkov sprejemanja odločitev, kar bo celoten proces približalo državljanom in jim dalo občutek, da so v te evropske procese vključeni.

# VIRI

## LITERATURA

1. Agh, A. (1998); The Politics of Central Europe; Sage Publications; London
2. Agh, A. (2000); Parlamenti v vzhodni in srednji Evropi – deset let kasneje v Krašovec, T. (ur.): Razvoj slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji; str. 11-25; FDV; Ljubljana
3. Bratkovič, A. (2003); Državni zbor – po finskem zgledu v Pravna praksa; leto 22, št. 17, str. 12-14; Ljubljana
4. Benz, A. (2003); Compounded Representation in EU Multi-Level Governance v Kochler-Koch, B. (ur.); Linking EU and National Governance; Oxford University Press Inc, Oxford
5. Brezovšek, M. (1996); Funkcija in oblike parlamentarnega nadzora nad vlado v Brezovšek, M. (ur): Slovenski parlament – izkušnje in perspektive; Slovensko politiološko društvo; str. 137-156; Ljubljana
6. Bučar, B. (2004); Demokratičnost v Uniji v Brglez, M., Zajc, D.(ur.): Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesu globalizacije; FDV; str. 127–136; Ljubljana
7. Cerar, M (ur.) (1995); Državni zbor Republike Slovenije; Državni zbor Republike Slovenije; Ljubljana
8. Coombes, D. (1998); Seven theorems in search of The European Parliament, Federal Trust, London
9. de Schoutheete, P. (2002); The European Councile v Peterson, J., Shackleton, M. (ur.); The Institutions of the European Union; Oxford University Press Inc, Oxford
10. Duff, A.; Pinder, J.; Pryce (ur.) (1994); Maastricht and Beyond: Building the European Union; Routledge, London
11. Fink-Hafner, D., Lajh, D. (2005); Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni; FDV, Ljubljana
12. Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C., Kristan, I. (1996); Državna ureditev Slovenije; ČZ Uradni list Republike Slovenije; Ljubljana
13. Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C., Kristan, I. (1999); Državna ureditev Slovenije; Uradni list Republike Slovenije; Ljubljana
14. Hayes-Renshaw, F. (2002); The Council of Ministers v Peterson, J., Shackleton, M. (ur.); The Institutions of the European Union; Oxford University Press Inc, Oxford

15. Igličar, A. (2005); Vpliv evropske zakonodaje na slovenski pravni sistem v Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti; FDV; str. 93–106; Ljubljana
16. Kezunovič, M. (2003); Slovenija in Evropska unija, Urad Vlade RS za informiranje, Ljubljana
17. Kochler-Koch, B. (2003); Independet European Governance v Kochler-Koch, B. (ur.); Linking EU and National Governance; Oxford University Press Inc, Oxford
18. Krašovec, T. (2000); Programiranje dela v Državnem zboru Republike Slovenije v Krašovec, T. (ur.): Razvoj slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji; str. 174–199; FDV; Ljubljana
19. Krašovec, T. (2005); Pomanjkljiva demokratična legitimnost v EU in demokratični primanjkljaj v Sloveniji v EU: zmožnosti in priložnosti; FDV; str. 43–66; Ljubljana
20. Kristan, I (1996); Dvodomnost slovenskega parlamenta v Brezovšek, M. (ur.): Slovenski parlament – izkušnje in perspektive; Slovensko politiološko društvo; str. 1–12; Ljubljana
21. Lukšič, I. (1996); Korporativni Državni svet v Brezovšek, M (ur.): Slovenski parlament – izkušnje in perspektive; Slovensko politiološko društvo; str. 13–26; Ljubljana
22. Norton, P. (1993); Does Parliament Matter; Harvester&Wheatsheaf; New York
23. Peterson, J. (2002); The College of Commissioners v Peterson, J.; Shackleton, M. (ur.): The Institutions of the European Union; Oxford University Press Inc, Oxford
24. Rejec Longar, K. (2005); Vloga nacionalnih parlamentov pri uresničevanju načela subsidiarnosti po sprejemu predloga evropske ustavne pogodbe v Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti; FDV; str. 121–130; Ljubljana
25. Rommetvedt, H., Zajc, D.: (2005); Internacionalizacija nacionalnih parlamentov v Teorija in praksa, leto 42, št. 4/6, str. 622–643; Ljubljana
26. Shaw, J. (2000); Law of the European Union, Palgrave, New York
27. Šabič, Z. (2005); Refleksija preteklosti, dojemanje sedanjosti, vizija prihodnosti – nova Evropska unija in nacionalni parlamenti v Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti; FDV; str. 13–1150; Ljubljana
28. Usher, J. (1998); EC institutions and legislation, , Addison Wesley Longman Inc., New York
29. Vehar, P. (2002); Državni zbor Republike Slovenije – še zakonodajni organ z dnem pristopa k EU v Pravna praksa; leto 21, št. 40, str. 19–24; Ljubljana

30. Vehar, P. (2002a); Načelo subsidiarnosti ali do kam sega pristojnost EU? v Pravna praksa; leto 21, št. 42, str. 8–11; Ljubljana
31. Vehar, P. (2002b); Nacionalni parlamenti in njihova vloga v EU v Pravna praksa; leto 21, št. 45, str. 4–7; Ljubljana
32. Vehar, P. (2003); Državni zbor – po finskem zgledu sidiarnosti v Pravna praksa; leto 22, št. 18, str. 11–13; Ljubljana
33. von Bogdandy, A. (2003); Links between National and Supra-national Institutions: A Legal View of a New Communicative Universe v Kochler-Koch, B. (ur.); Linking EU and National Governance; Oxford University Press Inc, Oxford
34. Velišček, J. (23. 1. 2003); Seminar TAIEX, Vloga nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku EU; Državni zbor Republike Slovenije; Ljubljana
35. Zajc, D. (1996); Delovna telesa v Državnem zboru v Brezovšek, M. (ur.): Slovenski parlament – izkušnje in perspektive; Slovensko politiološko društvo; str. 57–74; Ljubljana
36. Zajc, D. (2000); Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta v Krašovec, T. (ur.): Razvoj slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji; str. 135–154; FDV; Ljubljana
37. Zajc, D. (2000a); Institucionalna konsolidacija novih parlamentov v Srednji Evropi in Sloveniji v Fink-Hafner, D., Haček, M (ur.): Demokratični prehodi I; FDV; str. 135–154; Ljubljana
38. Zajc, D. (2000b); Parlamentarno odločanje; FDV, Ljubljana
39. Zajc, D. (2002); Future of Europe-Slovenian Perspective v Cabada, L. (ur.): Contemporary Questions of Central European Politics; Fridrich-Ebert-Stiftung;
40. Zajc, D. (2002a); Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU v Teorija in praksa; leto 39, št. 4, str. 669–690; FDV; Ljubljana
41. Zajc, D. (2004); Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov; FDV; Ljubljana
42. Zajc, D. (2004a); Proces globalizacije in vloga nacionalnih parlamentov v Brglez, M., Zajc, D.(ur.): Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesu globalizacije; FDV; str. 213–228; Ljubljana
43. Zajc, D. (2004b); Razvoj parlamentarizma – Funkcije sodobnih parlamentov; FDV; Ljubljana

44. Zajc, D. (2005); Spremenjene funkcije nacionalnega parlamenta po vstopu v EU (moč nacionalnega parlamenta v odnosu do vlade – primer Državnega zbora RS) v Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti; FDV; str. 107–120; Ljubljana

## INTERNET

1. Demokratični primankljaj: http://www.coursework.info/i/46309.html, 27. 9. 2005
2. Državni zbor Republike Slovenije: http://wwwdz-rs.si, december 2005
3. Eduskunta: http://www.eduskunta.fi, 7. 2. 2006
4. Evropska komisija: http://europa.eu.int/ comm/atwork/basicfacts/index_en.htm #structured, 26. 11. 2005
5. Evropski parlament: http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=3&language=SL, 27. 11. 2005
6. Finska: http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3238.htm, 7. 2. 2006
7. Laursen, F. (2001); The Danish Folketing and its European Affairs Committee: Strong Players in the National Policy Cycle v Maurer, A., Wessels, W (ur.): National Parliaments on their Ways to Europe: Loosers or Latecomers?; str. 99–115: http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf, 9. 1. 2006
8. Maurer, A., Wessels, W (2001); National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players v Maurer, A., Wessels, W (ur.): National Parliaments on their Ways to Europe: Loosers or Latecomers?; str. 425–460: http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf, 19. 1. 2006
9. Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo: http://europa.eu.int/scadplus/european_convention/ introduction_en.htm, 16. 12. 2005
10. Pernice, I. (2003); The Role of National Parliaments in the European Union; Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004 – Results of the Athens Conference 2001: http://www.ecln.net, 19. 1. 2006
11. Predsednik Evropskega parlamenta: http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=2, 27. 11. 2005

12. Raunio, T. (2001); The Parliament of Finland: A Model Case for Effective Scrutinity v Maurer, A., Wessels, W (ur.): National Parliaments on their Ways to Europe: Loosers or Latecomers?; str. 173–196: http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf, 19. 1. 2006
13. Sprejemanje proračuna EU: http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=5&language=SL, 27. 11. 2005

## PRAVNI VIRI

1. Amsterdamska pogodba: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_zakonodaja/PZ_IV_-_SL.pdf, 20. 9. 2005
2. Maastrichtska pogodba: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_zakonodaja/PZ_XVI_-_SL.pdf, 17. 9. 2005
3. Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/temeljni_dokumenti/Pogodba_o_ustavi_za_Evropo.pdf, 11. 9. 2005
4. Pogodba iz Nice: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_zakonodaja/PZ_XVIII_-_SL.pdf, 17. 9. 2005
5. Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije: http://www.dz-rs.si/index.php?id=99&docid=12&showdoc=1, december 2005
6. Vrh v Laeknu: http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf, 18. 9. 2005
7. Ustava Republike Slovenije: http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=8&showdoc=1, december 2005
8. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (Uradni list RS, št. 34/2004), november 2004
9. Finska ustava: http://www.om.fi/uploads/54begu60narbnv_1.pdf, 8. 2. 2006

# PRILOGI

## A INTERVJU S POSLANCEM FRANCEM HORVATOM (FH), ČLANOM ODBORA ZA ZADEVE EU (6. 2. 2006)

Moja vprašanja se zlasti nanašajo na sodelovanje med različnimi institucijami ter motiviranost poslancev DZ za sodelovanje.

**1. Glede slednjega me zanima:**

**- koliko so poslanci zainteresirani za delo pri zadevah EU?**

FH: Poslanci so na splošno zainteresirani za sodelovanje pri zadevah EU, s tem, da je stopnja te zainteresiranosti različna, odvisno od poznavanja stvari, od motiviranosti, od področja dela, ki so ga opravljali prej, odvisno od tega ali so poslanci prvič ali pa že dolgo. Recimo jaz sem četrti mandat tukaj in sem se vseskozi ukvarjal s temi zadevami. Jasno je, da potem ko imaš nekaj več kilometrine na tem področju, si za sodelovanje na tem področju bolj motiviran in zainteresiran. Ampak na splošno pa lahko rečemo, da ta zainteresiranost obstaja.

**- ali se redno udeležujejo sej odborov?**

FH: Kot matični odbor za zadeve EU je Odbor DZ za zadeve EU, ki je sestavljen iz predstavnikov vseh parlamentarnih strank in pa predstavnikov posameznih delovnih teles, in pa Odbor za zunanjo politiko, ki se ukvarja z zadevami odnosov EU s tretjimi državami, torej s svetom. Tako deloma pokriva to problematiko tudi Odbor za zunanjo politiko. Udeležba je srednja, ni najboljša. Odvisna je seveda tudi od vsebine, ki je na dnevnem redu, ker nekatere točke so bolj zanimive, bolj vsebinske, kjer je treba recimo bolj temeljito obravnavati zadeve in pa odobravati tudi izhodišča za nastop ministrov ali predsednika vlade na ravni EU, se pravi na Svetu in pa Svetih ministrov. Takrat je udeležba boljša. Če pa so take točke, ki so bolj informativne ali manj pomembne, potem je udeležba slabša. Na udeležbo vpliva tudi praktičen razlog. To je, da so po poslovniku tega odbora seje predvidene praviloma ob petkih ob dveh popoldne in to seveda neugodno vpliva na udeležbo. Če so seje med tednom, prej, je potem udeležba boljša. Tako da bomo to morali verjetno spremeniti, tako da bi v petek obravnavali samo tiste zadeve, ki so nujne za udeležbo v začetku naslednjega tedna ali pa zadeve, ki niso dovol zgodaj prišle v DZ. Ampak tega bo vse manj, ker bomo v glavnem zadeve dobivali tekoče. Predloge od EK, EP in Evropskega Sveta bomo dobivali neposredno in bomo tudi prej obveščeni o zadevah, o predlogih. In bo več možnosti za predhodne obravnave. Ne samo na Odboru za EU, ampak tudi na drugih odborih. Za vsebino bi bilo

predvsem pomembno, da bi čimveč stvari obravnavali na specializiranih odborih, ki jih imamo (odbori za gospodarstvo, finance, kmetijstvo, okolje... pač odvisno od problematie, odvisno od teme).

**- koliko so seznanjeni s problematiko EU, ali so se pripravljeni informirati v tej smeri?**

FH: Odkrito rečeno različno. Da tisti, ki že dalj časa in bolj redno spremljamo to problematiko EU smo bolj z njo seznanjeni, medtem ko velik del poslancev ni, ali pa je samo parcialno v tistem delu, ki ga posebej zanima. Bodisi glede na članstvo v posameznih delovnih telesih ali pa področje s katerim se več ukvarja v poslanski skupini, kjer se bolj ukvarja z okoljem, ali pa s kmetijstvom ali pa nekaterimi drugimi zadevami. Tako da je informiranost v tem primeru bolj parcialna. Ali pa ga tudi imajo zadeve bolj povezane z lokalnimi ali regionalnimi zadevami, predvsem ko gre za pridobivanje sredstev iz skladov EU. Eno področje, ki je zelo aktualno in bo je področje Ustavne pogodbe, Ustave za Evropo. S tem vprašanjem se nas je manj ukvarjalo in je tudi danes manj poslancev s tem seznanjeno in se manj poslancev za to zanima.

**2. Kako poteka zakonodajni proces od predloga Evropske komisije do končne odločitve Sveta? Predvsem me zanima, kaj se dogaja z zakonodajnim predlogom v DZ.**

FH: Osredotičiva se na del, ki se tiče DZ. Tu bi lahko razdelili zadeve na dva dela: eno je tisto, kar dobimo v DZ že dovolj zgodaj. Tudi po predlogu Ustavne pogodbe je predvideno, čeprav še ni ratificirana, se v nekaterih primerih to prakticira, da bi dobili nekatere zadeve že dovolj zgodaj, takrat ko EK pošlje dokumente EP in Svetu. Ampak teh zadev je še zelo malo. Nekatere zadeve pa se da odkriti tudi na spletu. Nekatere zadeve, to je bolj redko, dovolj zgodaj posreduje vlada. Po mojem mnenju bi bilo potrebno predvsem, da bi vlada zadeve, ki jih dobi dovolj zgodaj iz Bruslja, posredoval čimprej DZ, da ne bi potem v zadnjem trenutku v petek obravnavali zadev, ampak da bi jih obravnavali potem predhodno na posameznih specializiranih delovnih telesih in potem še na odboru za zadeve EU, kjer se potem oblikuje stališča za predstavnike vlade. Pri tem pa moramo razlikovati, da imamo tri vrste zadev: zadeve, o katerih vlada DZ samo informira, ker ima sama pristojnost, da zavzame stališče, ki ga v Bruslju potem tudi zastopa. Drugo so zadeve, kjer je obvezno, da vlada dobi stališče DZ, ki ga pripravi za posameznega ministra ali predsednika vlade, v potrditev, dopolnitev ali pa zavrnitev. Praviloma v praksi so potrditve stališča vlade. S poslovnikom pa je predvideno, da če se odbor ne opredeli do predloga stališča vlade, da potem to stališče velja kot potrjeno. Tretja možnost pa je, da DZ, Odbor za evropske zadeve, lahko pa tudi drugi odbori, sami

izrazijo interes, da obravnavajo določeno zadevo in da dajo svoje mnenje, ki za vlado ni nujno obvezujoče, je pa lahko koristno.

**3. Kako se je zakon o sodelovanju med vlado in parlamentom izkazal v praksi? Na primer pri kolikih oblikovanjih stališč vlade je že sodeloval DZ in ali je že spreminjal stališče vlade?**

FH: V glavnem lahko rečemo, da ta zakon deluje, da pa bo glede na izkušnje potrebno dopolniti, ne toliko zakon, ampak predvsem poslovnik, ki določa to sodelovanje. Eno tako konkretno vprašanje sem že omenil: to je določanje dneva in ure seje, kar ni pametno, da ne spada v poslovnik. Druga zadeva je ta, da je bila v začetku težnja po obravnavi preveč zadev. Vendar potem, če je teh ogromno in niso vse nujno pomembne, da jih državni zbor obravnava, potem pride do tega, da jih bodisi ne utegne obravnavati, bodisi jih ne obravnava dovolj kvalitetno ali pravočasno in podobno. Pri nas je delno prenešen tako imenovani finski model, ki ima to zelo razvito. Ima tako imenovani Veliki odbor, ki redno zaseda in obravnava veliko stvari, vendar tudi tam to ne deluje tako sto procentno, kot so nam povedali. Ni možno v praksi planirati racionalno pa tudi lahko se zgodi, da zakonodajna oblast preveč posega v delo izvršilne oblasti. Skandinavski model ima to najbolje urejeno.V osrednjem delu Evrope, vidimo, da je zanje značilno, da vlada parlament samo informira (sem spadajo na primer Avstrija, Nemčija, tudi Francija, seveda Anglija...). To je tako imenovani angleški model. Če pa gremo še južneje, v mediteranu pa vidimo, da je še manj sodelovanja med vlado in parlamentom (to je mediteranski model). Težnja pa je v Bruslju, predvsem v EP, da bi naj parlamenti bolj obravnavali predvsem zelo pomembne vsebinske zadeve, razvojne zadeve, tudi vprašanje Evropske ustave ipd. En kriterij je nacionalni interes, drugi pa, kako so pomembne te teme za celotno EU.

**- koliko je vlada pripravljena sodelovati z delovnimi telesi (pravočasno posreduje gradiva, pripravlja stališča, odgovarja na vprašanja poslancev...) in ali bi DZ želel več informacij?**

FH: To lahko odgovorim pritrdilno, DZ bi želel več informacij in da bi jih dobil pravočasno. To je od vlade in pa tudi iz Bruslja. To je potem pogoj, da se lahko planira delo in da se lahko potem planira tudi obravnave na posameznih delovnih telesih, pravočasno. Če so stališča prepozna, tudi za vlado potem niso tako učinkovita.

**- v tem sklopu me tudi zanima, v kakšni obliki pridejo gradiva, ki jih posreduje vlada. Ali so zraven tudi stališča in mnenja, ali je to samo prevod?**

FH: To je prevod predloga, ki pride iz Bruslja. Včasih je pri teh gradivih in predlogih priloženo tudi analitično gradivo, ali pa si ga moramo priskrbeti sami iz interneta, iz informacijske baze EU, do katere imamo dostop, iz vladnega EU portala, nekatera gradiva pa pridejo tudi v pisni obliki. Torej predlog s stališči in obrazložitev teh stališč in to je to. Vlada se drži striktno te zahteve. Na odboru je dostikrat izražena jeza ali kritika tudi na odboru, da ni prave udeležbe, da ni prisotnih kompetentnih vladnih funkcionarjev, ki se izgovarjajo, da imajo druge naloge, druge termine. Tudi to govori v prid temu, da se res obravnava pomembne stvari in da je potem tudi zagotovljena prmerna udeležba. Drugače se tu ne more razviti ena vsebinska razprava.

**- ali se parlament zanaša na vlado, da mu posreduje informacije o dogajanju v EU ali ima lastne vire?**

FH: Imamo lastne vire. Torej direktno iz Bruslja, potem iz drugih informacijskih baz, tu imamo tudi raziskovalni sektor, ki se včasih vključuje, če poslanci to zahtevamo, da da primerjave, kako so določene zadeve urejene drugod po Evropi ali pa tudi izven nje. Poleg tega pa imamo še posamezni poslanci, ki se nadpovprečno ali bolj zanimajo za zadeve EU, svoje vire informacij neposredno v ministrstvih ali pa direktno iz Bruslja. To so osebni kontakti s posamezniki, ustanovami, tudi s poslanskimi političnimi skupinami v EP.

**- kako in koliko državni zbor sodeluje z drugimi parlamenti, v medparlamentarnih telesih?**

FH: To sodelovanje poteka na več ravneh. Poteka bilateralno s posameznimi parlamenti, tudi z delovnimi telesi. Potem so konference predsednikov parlamentov (te so enkrat letno, največ dvakrat letno). Potem poleg sodelovanja s parlamenti držav članic, poteka sodelovanje tudi s parlamenti in njihovimi odbori držav kandidatk, predvsem parlamenti JV Evrope zelo radi prihajajo na obiske in nabirajo izkušnje. Sodelovanje poteka še z drugimi nacionalnimi parlamenti EU znotraj EP. Potem je še sodelovanje z drugimi nacionalnimi parlamenti v okviru tako imenovane organizacije COSAC, pomembno, institucionalizirano, dvakratletno sodelovanje. Sklicuje ga vedno predsedujoča država Uniji. In potem so še tematske konference. Sedaj smo imeli lizbonsko strategijo, imeli smo energetiko, v drugi polovici februarja se pripravlja tematsko srečanje na temo Evro območje in gospodarska rast. Te konference se uporabljajo vse pogosteje. Organizira jih EP, udeležujejo pa se jih delegacije iz nacionalnih parlamentov držav članic in tudi držav kandidatk. Potem poročajo uvodoma vodilni ljudje iz EP, iz EK, predsedujoči iz Sveta in razni neodvisni strokovnjaki, in potem poteka razprava med parlamentarci.

**- ali si državni zbor prizadeva za boljše sodelovanje v procesu odločanja na ravni EU, kaj lahko naredi v tej smeri?**

FH: Eden od pogojev, da bi se ta vloga še okrepila je ratifikacija, uveljavitev Ustavne pogodbe. Ker Ustavna pogodba v posebnem protokolu o nacionalnih parlamentih daje zelo velik poudarek vlogi nacionalnih parlamentov. In sicer med drugim predvideva, da je EK dolžna vse predloge, ki jih posreduje evropskim ustanovam in nacionalnim vladam, posredovati neposredno tudi nacionalnim parlamentom. Brez časovnega presledka in brez posredovanja nacionalne vlade, saj to takoj vzame čas ali pa obleži nekje v predalu, tako pa bi dobili predloge takoj. To bi potem omogočilo, da bi se parlamenti hitreje in bolj intenzivno vključevali v proces odločanja v EU. To je vezano na Ustavno pogodbo. Vendar pa se to kljub temu, da Ustavna pogodba še ni ratificirana, pa se to že začenja prakticirti. Zlasti EP to prakticira in forsira, kajti s tem krepi svojo vlogo, ker ima zaveznike v nacionalnih parlamentih. Tako da to je z vidika učinkovitosit delovanja vpliva parlamentov pa tudi z vidika demokratičnosti. Tako se zmanjšuje ta tako imenovani demokratični deficit, ta razkol med evropskimi institucijami in državljani in državljankami EU, kajti parlamentarci smo le ednini neposredno izvoljeni predstavniki, v primerjavi z vladami in drugimi. Mi nismo neka konkurenca evroposlancem, saj imajo oni svoje področje, svoje pristojnosti, program dela in ni nujno, da obravnavajo iste teme z enakega vidika, kot pa nacionalni parlamenti. Zato je potrebno kombinirati eno in drugo. Kar pa ne pomeni, da naša komunikacija, med nacionalnimi poslanci in evroposlanci ni pomembna.

**- kakšno pa je sodelovanje s slovenskimi stalnimi predstavniki v Bruslju?**

FH: DZ ima predstavnico v EP, ki trenutno predstavlja najboljšo povezavo, frekventno, pogosto. Vsak dan dobivamo od nje poročila, smo v stiku po elektronski pošti, telefonu, se srečujemo, ko gremo na konference v Bruselj itd. Potem je stik z evroposlanci, stik je s poslanskimi skupinami v EP. Predvsem večjimi. Konkretno obliko bom omenil. V drugi polovici februarja recimo socialdemokratska socialistična skupina v EP organizira sestanek šefov adekvatnih skupin v nacionalnih parlamentih. Tema bo Ustavna pogodba. In to je tudi ena izmed oblik, ki se bo očitno razširila. Potem je še ena oblika, ki pa jo v zadnjem času bolj malo koristimo, ker je izpostavljeno to neposredno sodelovanje z EP. To pa je preko naše misije pri EU v Bruslju. Sodelujemo tudi s posvetovalnima organoma, to pa sta Ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij. To sodelovanje ni tako intenzivno, je bolj posredno. Nekateri poslanci DZ, ki so tudi župani, so člani Odbora regij ali pa nekateri socialni partnerji so člani Odbora za socialno-ekonomske zadeve. In prav na tej konferenci o lizbonski strategiji je EP

dobil nalogo, da skliče skupno konferenco s socialnimi partnerji na to temo, kar bo okrepilo to sodelovanje.

**- ali so slovenski poslanci v Evropskem parlamentu zainteresirani za sodelovanje v nacionalnem parlamentu?**

FH: Evropski parlament kot ustanova je zaineteresiran za to sodelovanje. In pa naši kontakti z evro-parlamentarci. Oni so vabljeni na seje odbora za evropske zadeve, včasih tudi na plenarne seje. Vsaj enkrat letno, ko se obravnava Deklaracija o prednostnih nalogah sodelovanja z EP, ki bo sedaj enkrat spomladi. In potem spet po strankarski liniji, pa tudi na osebni ravni nekateri imamo več stikov in to sodelovanje poteka.

**- kakšno je sodelovanje z Državnim svetom, je zainteresiran za sodelovanje na tem področju?**

FH: Državni svet se občasno vključuje v to sodelovanje. Običajno gre njihov predstavnik na COSAC in pa včasih je njihov predstavnik ali predstavnica v delegaciji DZ na tematskih posvetih. To sodelovanje ni ne tako intenzivno, ne tako formalizirano. Glede na to pri nas državni svet ni pravi drugi dom.

**- kako uspešna in učinkovita so delovna telesa pri izvajanju nadzora nad delom ministrov v zvezi z zadevami EU?**

FH: Vse več obravnav posameznih zadev je na sejah delovnih teles, izven odbora za evropske zadeve (gospodarstvo, kmetijstvo, okolje, delo, predvsem te zadeve, ki so najbolj pogoste v programu dela EU). Tukaj to čedalje bolj prakticiramo, da nadziramo to. Predpogoj za to pa je, da dobimo dovolj zgodaj gradiva, da imamo potem vsebinske razprave na teh odborih, da so prisotni predstavniki vlade, ministrstev in drugi. In na podlagi tega oblikujejo stališča, sklepe, ki jih potem posredujejo odboru za evropske zadeve, ki naredi določeno sintezo, kajti teme so ponavadi take, da zadevajo več področij (npr. lizbonska strategija). Ta stališča so potem za vlado ali pa za naš nastop na konferencah v EP.

**4. Kakšna je vloga Državnega zbora pri vodenju zunanje politike, ali parlament obravnava zunanje zadeve kot notranje?**

FH: Matično telo za to področje je Odbor za zunanjo politiko, kamor prihaja predvsem ministrstvo za zunanje zadeve, s svojimi predlogi stališč, problemi... Ta odbor potem obravnava zadeve in oblikuje mnenje, stališča in izhodišča za udeležbo zunanjega ministra ali predsednika vlade na mednarodnih konferencah. Gre pa za obvezujoča stališča.

**5. Zanima me tudi vaš komentar glede vloge Državnega zbora v pogojih polnopravnega članstva in kaj bi bilo potrebno spremeniti pri zakonu, poslovniku, ustavi ali drugih aktih, da bi bila vloga DZ večja?**

FH: Predvsem, da pravočasno dobivamo zadeve od vlade, iz Bruslja. Pomembno je, da se nadaljuje proces ratifikacije Ustavne pogodbe. To so predpogoji za to, da bi državni zbor lahko igral večjo vlogo. Kar pa se tiče stanja doma, je pa podobno, da bi vlada pravočasno oddajala svoje predloge v DZ, da bi jih lahko delovna telesa obravnavala. In pa seveda naslednje, kar je pa stvar DZ. Da so tudi DT sama iniciativna. Kar pa je odvisno od nas predsednikov in tudi strokovnih služb, koliko poudarka temu damo. Da skličemo seje, damo na dnevni red določene zadeve ali pa jih ne damo. To se razlikuje od DT do DT, odvisno od tega koliko ima afinitete do tega predsednik, koliko ima poznavanja te problematike, vprašanje jezikov je zelo pomembno, ker ni kompletno vse prevedeno in tudi za nastopanje v Bruslju. Še nekaj je zelo pomembno. To so strokovne službe v DZ pri posameznih delovnih telesih, ki se največ ukvarjajo z zadevami EU. Tu stanje ni zadovoljivo. Prej ni bilo poudarka na tem in se ni pravočasno pripravljalo strokovnih služb, da bi jih bilo dovolj, da bi se usposobili, naučili jezikov. Če strokovne službe temu ne sledijo, potem tudi poslanci niso dovolj učinkoviti. Prav služba za evropske zadeve je imela velik osip in niti po številu ni dovolj in tudi ne more vseh področij pokriti. Tako kombiniramo delo in s kolegom Kokaljem, ki predseduje Odboru za zadeve EU, se dogovoriva, ker imava še največ tega sodelovanja in sodelujeva pri strokovnih službah pri odborih, ki niso velike. Vse bolj se prakticira, da posamezna področja čimbolj strokovno pokrivajo posamezna delovna telesa, se obravnava bolj strokovno v posameznih delovnih telesih. Generalno gledano pa te službe niso dovolj usposobljene, da bi bile dovolj hitre.

# B ODGOVOR RADICE NUSDORFER, STALNE PREDSTAVNICE DZ PRI EP (13. 12. 2005)

Živijo Aleksandra,

Na žalost sem te dni malo bolj na tesnem s časom, zato bo odgovor bolj kratek.

Za EP lahko rečem, da se v zadnjih nekaj letih močno trudi vzpostaviti boljše sodelovanje z nacionalnimi parlamenti, še posebej pa to velja po zavrnitvi ustavne pogodbe v FR in na NL. Jasno se je namreč pokazalo, da 1. EU nima jasnega političnega vodstva, in 2., da nima stika s svojimi državljani. Predvsem pri drugi točki je vloga NP zelo pomembna - institucije EU so namreč tako fizično kot politično predaleč od svojih državljanov in večina vidi prav NP kot tiste, ki naj bi predstavljali nekakšen most med institucijami EU in njihovimi državljani (kot dokaz za to, je morda zelo koristno pogledati dva dokumenta: osnutek porocila evropskih poslancev Duffa in Vogenhubberja o t.i. obdobju za razmislek

(http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/pr/584/584292/584292sl.pdf) ter podben dokument Evropske komisije, t.i. plan D, ki oba govorita o potrebi po sodelovanju z NP-ji.

Boljše sodelovanje se kaže tudi v praktičnem smislu: od tega, da je EP ponudil prostor predstavnikom nacionalnih parlamentov, da se predstavniki Komisije redno srečujejo z nami, kadarkoli jih za to zaprosimo, da EP vedno pogosteje organizira skupna srečanja z NP-ji (tako na ravni neposrednega sodelovanja s posameznimi odbori, kot horizontalna srečanja - npr. o Lizbonski strategiji).

Sicer se pa tudi sami NPji vedno bolj zavedajo potrebe po njihovem sodelovanju na področju zadev EU. To je seveda odvisno od vloge, ki jo ima posamezni parlament doma, od njegove notranje organiziranosti, učinkovitosti strokovnih sodelavcev... Vendar vseeno, število predstavnikov nacionalnih parlamentov v Bruslju je danes naraslo na 21 (ko sem sama prišla v Bruselj, marca, 2004, nas je bilo tukaj npr. 10). Naša vloga se sicer zelo razlikuje: tisti predstavniki, katerih NP-je vlada preslabo obvešča o dogajanju v Svetu EU, se osredotočajo predvsem na izmenjavo informacij med samimi NP-ji, na to, kaj se v posameznih NP-jih dogaja. Tisti, ki jih označuje dobro sodelovanje z vlado, se osredotočajo predvsem na delo EP in njegovih odborov, zlasti na fazo 1. zakonodajnega branja – to je tisti trenutek, ko lahko NP-

ji se vplivajo na samo vsebino zakonodaje – ali na Svet EU z zavezovanjem vlade ali pa bolj neformalno, npr. z lobiranjem evropskih poslancev.

Toliko, bolj na hitro ... Kot rečeno, se lahko slišiva še nekje po 9. januarju, ko bom imela malo več časa, da bolj podrobno odgovorim na vprašanja.

Lep pozdrav,

Radica