

UNIVERZA V LJUBLJANI
Fakulteta za družbene vede

ROBERT RAMPRE

**PRIMERJAVA PRILAGAJANJA PARLAMENTOV
SLOVENIJE IN ČEŠKE PROCESOM ODLOČANJA V
EVROPSKI UNIJI**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2005

UNIVERZA V LJUBLJANI
Fakulteta za družbene vede

ROBERT RAMPRE

Mentor:izr. prof. dr. Drago Zajc

**PRIMERJAVA PRILAGAJANJA PARLAMENTOV
SLOVENIJE IN ČEŠKE PROCESOM ODLOČANJA V
EVROPSKI UNIJI**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2005

Zahvala

*Za vso podporo v času študija se
zahvaljujem
svojim staršem, bratu in prijateljem;*

*za strokovno pomoč pri pripravi
diplomskega dela pa še posebej
mentorju izr. prof. dr Dragu Zajcu!*

KAZALO

SEZNAM KRATIC	5
1. UVOD.....	6
2. TEZE IN HIPOTEZE.....	8
3. METODOLOGIJA.....	10
4. PREDSTAVITEV PARLAMENTOV.....	12
4.1. PARLAMENT REPUBLIKE SLOVENIJE	13
4.1.1 <i>Državni zbor</i>	14
4.1.2 <i>Državni svet RS</i>	15
4.2. PARLAMENT REPUBLIKE ČEŠKE.....	16
5. PROCES ODLOČANJA V EU.....	19
5.1. EVROPSKA UNIJA	19
5.2. PRISTOJNOSTI UNIJE	21
5.3. VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV V EU	22
5.4. INPUT-OUTPUT LEGITIMACIJSKA TEORIJA IN EU	23
5.5. EU IN POVEČEVANJE VLOGE PARLAMENTOV	25
5.5.1. <i>Maastrichtska pogodba</i>	25
5.5.2. <i>Amsterdamska pogodba</i>	26
5.5.3. <i>Predlog pogodbe o Ustavi za Evropo</i>	28
5.6. MODELI SODELOVANJA PARLAMENTOV V EU.....	30
5.6.1. <i>Institucionalna razvitost</i>	31
5.6.2. <i>Shema odločanja</i>	33
5.6.3. <i>Odbori za Evropske zadeve članic EU</i>	34
5.7. PRIMER FINSKE	35
5.7.1. <i>Postopek sodelovanja finskega parlamenta v EU</i>	36
5.8. MODELI ZA PRIHODNOST	37
6. PRIMERJAVA PARLAMENTOV	39
6.1. SLOVENSKI PARLAMENT V EU	39
6.2. ČEŠKI PARLAMENT V EU.....	45
6.3 PRIMERJAVA INSTITUCIONALNE IN KULTURNE RAZVITOSTI	49
6.4. PRIMER	54
7. PREVERJANJE HIPOTEZ IN ZAKLJUČEK	56
VIRI.....	61
PRILOGE.....	67
PRILOGA A: INTERVJU Z ROKOM KRŽIŠNIKOM (RK)	67
PRILOGA B: PRIMERJAVA ŠTEVILA PONOVRNO IZVOLJENIH POSLANCEV	71
PRILOGA C: IZHODIŠČA VLADE RS ZA SODELOVANJE MINISTROV ZA PRAVOSODJE IN NOTRANJIH ZADEV NA SREČANJU SVETA MINISTROV EU V LUKSEMBURGU	72

SEZNAM KRATIC

Po abecednem vrstnem redu

COSAC = Konferenca Odborov za evropske zadeve in Evropskega parlamenta

DP = Dom poslancev

DS = Državni svet

DZ RS = Državni zbor Republike Slovenije

EP = Evropski parlament

ES = Evropska skupnost (gospodarski del 1. stebra)

EU = Evropska unija

PEU = Pogodba o Evropski uniji

pDP = poslovnik Doma poslancev RČ

pDZ = poslovnik Državnega zbora RS

pS = poslovnik Senata RČ

RČ = Republika Češka

RS = Republika Slovenija

NP = nacionalni parlament

op. = opomba

URS = Ustava Republike Slovenije

UČR = Ustava Češke republike

UL RS = Uradni list Republike Slovenije

1. UVOD

»Države Sovjetskega bloka in centralne Evrope so si pridobile svoje lastne neodvisne institucije šele pred kratkim. V tem času so te institucije dobile na samozavesti, sedaj pa se morajo zopet odpovedati delu moči. To velja predvsem za parlamente, ti se bodo težko brez ustrezno enakovrednega nadomestila vdali v usodo, da se del pridobljene oblasti prepusti vladam.« (Zemanek, 2003: 2).

Slovenija in Češka sta se 1. maja 2004 pridružili družini evropskih držav, ki so članice Evropske unije (EU). Število le teh je po tej največji širitvi zraslo na 25 držav. Obe državi si od priključitve Uniji obetata veliko, predvsem večjo gospodarsko rast, razvoj demokratičnih institucij, pridobitev evropskih znanj ter ostale koristi združevanja. Pri tem se sklicujeta na zgodbe o uspehu, kot so Irska, Španija, Portugalska, ki so jim včlanitve prinesle vsesplošen napredek. Obe državi sta v zadnjih 15 letih doživeli veliko sprememb. Državi sta se morali prilagoditi demokratičnim principom, ekonomiji s tržnimi zakonitostmi, obenem pa sta se pripravljali na vstop v dve veliki mednarodni instituciji EU in NATO, ki temeljita na omenjenih principih.

Prilagoditi sta se morala tudi oba parlamenta. Najprej sta morala prilagoditi svoje mehanizme delovanja, da sta uspešno prebredla obdobje, ko je bilo potrebno uskladiti nacionalno zakonodajo evropskemu pravnemu redu. Predvsem sta morala prilagoditi svoje lastne procedure, da sta lahko pospešila procese zakonodajnega postopka, okrepila moč delovnih teles in razvila strokovno pomoč.

Sedaj pa sta pred novimi nalogami in sicer kako ohraniti del svojih pristojnosti, ne da bi pri tem ovirala pravne postopke EU. Del sprejemanja zakonodaje, ki je bila prej v izključni pristojnosti obeh parlamentov, sta državi kot članici EU prenesle na njene institucije. V samem postopku sprejemanja EU zakonodaje, pa parlamenti neposredno ne sodelujejo, večjo pristojnost imajo vlade držav članic.

Parlamenti starih držav članic, so se na različne načine poskušali vključiti v sam proces, Češki in slovenski parlament pa želita najbolj primerne prakse prenesti v svoje postopke.

Pri tem je opazen vse splošni trend tudi znotraj Unije, da se nacionalni parlamenti čim bolj vključijo v strukture EU. »Vse to iz razloga, ker je vse večje neskladje med obsegom moči, ki je koncentrirana v Bruslju in možnostjo demokratičnega nadzora, sprožilo vprašanje demokratičnega deficita EU«. (Zajc, 2002: 670). Ljudi tudi vse

manj zanimajo dogajanja v EU, postopki so prezahtevni za navadne državljane EU. To se odraža na slabih volilnih udeležbah volitev za Evropski parlament¹, ki se niti z vstopom novih članic ni izboljšala, čeprav je bilo pričakovati, da bo ravno v novih članicah navdušenje ob prvih tovrstnih volitvah največje. Obenem pa so se volilne kampanje političnih strank v novih članicah bolj obračale na nacionalne teme, kot pa na vprašanja Evropske unije.

Vseeno pa parlamenta, po vstopu v EU, še vedno ohranjata vlogo nosilca suverene oblasti in predstavništva vsega ljudstva svojih držav le, da bo njuno delovanje na nekaterih področjih okrnjeno, zato pa nič manj zahtevno.

¹ Volilna udeležba volitev za Evropski parlament stalno pada. Tako je bila leta 1979, na prvih splošnih volitvah, volilna udeležba 63%; leta 84: 61%; leta 89: 58.5%; leta 94: 56.8%; leta 99: 49.8%; in na zadnjih volitvah leta 2005 le še 45.5% (vir: www.europarl.si)

2. TEZE IN HIPOTEZE

H₁ : Vpliv nacionalnih parlamentov na odločanje vlad, ko te sodelujejo v procesih odločanja na ravni EU, je odvisen od njihove institucionalne in kulturne razvitosti na tem področju.

Nacionalni parlamenti v Evropski uniji formalno dobivajo večjo moč, čeprav na delo institucij EU v praksi (še vedno) nimajo neposrednega vpliva, ampak lahko vplivajo le posredno preko svojih vlad. Zato večina nacionalnih parlamentov želi povečati svoj vpliv predvsem preko večjega nadzora svojih vlad, vplivanja na njihova stališča in delovanja v mednarodnih organizacijah, kot je Konferenca Odborov za evropske zadeve in Evropskega parlamenta (COSAC). Sodelovanje v okviru COSACA je že pripeljalo do vključitev prvih formalnih pristojnosti nacionalnih parlamentov v temeljne pogodbe EU. To pa ima za posledico, da vse več evropskih parlamentov tudi formalno ureja svoje pristojnosti v okvirjih, ki jim jih dopuščajo tako njihove ustavne oziroma pravne ureditve, kot v okviru prava EU.

Kot *institucionalno razvitost* opredeljujemo formalno zmožnost parlamenta da sodeluje v evropskih procesih. »Ta je odvisna od razpoložljivosti informacij, ki omogočajo obseg parlamentarnega nadzora, načina parlamentarnega nadzora ter možnosti parlamenta da vpliva na odločitve vlade, ko ta sodeluje v evropskih procesih.« (Maurer / Wessels (2001) v Traver, 2002: 20). »Poleg institucionalne sposobnosti je za polno sodelovanje nacionalnih parlamentov v evropskih procesih pomembno tudi obvladovanje potrebnih znanj in rutin parlamentov oziroma *kulturna razvitost* (cultural capacity), ki je nadgradnja institucionalne razvitosti.« (po Zajc, 2004: 114).

H₂ : Parlamenta Republike Slovenije in Češke sta pri zadevah, ki urejajo področje sodelovanja parlamenta v procesih odločanja v Evropski uniji, oblikovala podobne systemske in pravne rešitve, ki določajo njuno institucionalno in kulturno razvitost na tem področju.

Prakso starih članic prevzemajo tudi nove članice saj je jasno, da samo posreden nadzor njihovih vlad (preko formiranja izvršne oblasti, nezaupnic, itd.) ne bo dovolj za aktivno delovanje v EU. Pri parlamentih Slovenije in Češke gre za podobne zgodbe, oba sta parlamenta s kratko moderno zgodovino, izšla sta iz podobnih družbeno

političnih razmer, njuna vloga v novih državah je podobna ter sta hkrati, kot nacionalna parlamenta novih držav članice, vstopila v Evropsko unijo leta 2004. Zato je pričakovati, da bosta ob vstopu ubrala podobne strategije.

Ker parlamenta nista povsem enaka tako po formalni kot institucionalni strukturi je nemogoče pričakovati, da so njune institucionalne rešitve identične. Zato bom najprej primerjal vlogo obeh parlamentov v preteklosti in vlogo v ustavnem sistemu ter to razliko upošteval. Je pa mogoče drugo hipotezo potrditi, če se parlamenta ujemata pri naslednjih (vsaj treh od petih) **indikatorjih institucionalne in kulturne razvitosti na področju sodelovanja parlamenta v procesih odločanja EU:**

1. *Prvi indikator s katerim bom preverjal hipotezo so sprejeti ustavni, zakonodajni in drugi akti, ki opredeljujejo načine sodelovanja med vlado in parlamentom v zadevah EU.* Tu bom preverjal na kakšen način sta državi uredili področje sodelovanja parlamenta v zadevah EU. Upošteval bom tudi *razvitost oziroma predvidljivost zakonodajnega postopka.*
2. *Kot naslednji indikator sem si izbral obseg razpoložljivih informacij, ki omogočajo parlamentarni nadzor; to je pristojnosti parlamenta glede katerih informacij o zadevah EU s strani svojih vlad je upravičen.* Primerjal bom obseg nadzora vlad pri njenem delovanju v EU obeh parlamentov.
3. *Indikator, ki pokaže sposobnost sodelovanja parlamenta z vlado v EU zadevah, je tudi način parlamentarnega nadzora.* Tu bom najprej primerjal ali imata parlamenta predhodni ali naknadni nadzor svojih vlad. Obenem pa bom primerjal časovne roke, če so ti sploh formalno določeni, ki so postavljeni vladam s strani parlamentov, o obveščanju v EU zadevah.
4. *Nadaljnji indikator je vpliv parlamenta pri odločanju vlad, ko te sodelujejo v organih EU.* Tu bom analiziral ali lahko parlamenta spremenita odločitve vlad oziroma kolikšen je njun vpliv na delovanje vlad v EU zadevah.
5. *Kot zadnji indikator sem izbral delovanje parlamentarnih odborov za zadeve EU.* Primerjal bom število, pristojnost, pogostost srečanj, velikost in sestavo odborov, vlogo poslancev Evropskega parlamenta v odborih, vključevanje teh teles neposredno v evropske institucije ter formalna porazdelitev pristojnosti med ostalimi pristojnimi delovnimi telesi.

3. METODOLOGIJA

Metodologija primerjave prilagajanja procesom odločanja v Evropski uniji češkega in slovenskega parlamenta že v osnovi predpostavlja ogromno količino podatkov, ki jih je potrebno zložiti v smiselno celoto. Že na začetku analize je potrebno predpostaviti, da sta že sama parlamenta, kolikor sta si podobna, tudi različna tako po svoji zgodovinski osnovi, temeljni strukturi ter podobni a ne povsem enaki državni ureditvi, ki ju ureja. Upoštevati je potrebno tudi njuno vlogo v bivšem sistemu ter vlogo v procesu harmonizacije z evropskim pravnim redom. Za pričakovati pa je, da sta v prilagajanju procesom odločanja EU, glede na podobne cilje, ki jih želita uveljaviti v EU strukturah, ubrala iste strategije, moja primerjava pa se bo osredotočila predvsem na rezultate njunih prizadevanj ter primerljivost z evropskimi izkušnjami oziroma napotki s strani evropskih institucij.

Na začetku bom zaradi funkcionalnosti primerjave, predstavil oba parlamenta, tako bodo tudi rezultati moje analize upoštevali njuno različno strukturo. Analiziral bom obe ustavni ureditvi, ki veljata za oba parlamenta, vlogo v političnem sistemu danes in v preteklosti, nadalje pa bom analiziral tudi proceduralne postopke sprejemanja zakonodaje, torej bom vključil tudi analizo obeh poslovnikov ter ostalih zakonodajnih aktov, ki še urejajo delovanje parlamentov.

V drugem delu bom analiziral Evropsko unijo, njene pristojnosti ter proces odločanja znotraj Unije. Nadalje bom ugotavljal vlogo nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, tako njihovo neposredno, institucionalno določeno vlogo, kot posredno legitimacijsko. Prikazal bom tudi razvoj te vloge v preteklosti ter analiziral teoretične razlage vloge, ki bi jo naj predstavljal v prihodnosti, tu ne mislim toliko na vlogo, ki mu jo določa prihodnja Ustava EU, temveč, še nadaljnji razvoj, ki bi nacionalne parlamente še bolj priključili v procese odločanja v Evropski uniji. Potem bom razčlenil institucionalne določbe, ki se nanašajo na nacionalne parlamente in jih določajo Pogodbe Evropske unije ter prihodnja Ustava EU. Prikazal bom tudi napotke nacionalnim parlamentom, Združenja nacionalnih parlamentarnih odborov za evropske zadeve (COSAC) ter nakazal enega izmed modelov, ki ga uporabljajo stare članice EU. Tu sem si izbral »Finski model«, ki je eden izmed najbolj uspešnih med članicami in predvideva močno vlogo parlamenta v vseh fazah postopka, ter se najbolj približuje teoretičnim

modelom za prihodnost. Pred primerom pa bom opredelil teoretične modele sodelovanja parlamentov v procesih EU, na podlagi katerih bom dokazoval hipoteze. Tretji del bo namenjen primerjavi institucionalne razvitosti obeh parlamentov in njihovih delovnih teles na področju sodelovanja v procesih odločanja EU. Poleg sekundarnih virov bom z intervjuji in ostalimi primarnimi viri, primerjal institucionalno in kulturno razvitost obeh parlamentov v praksi, ter skladno z preverjanjem hipoteze naredil zaključke moje raziskave.

4. PREDSTAVITEV PARLAMENTOV

Brezovšek **Parlament** opredeli kot »telo, sestavljeno iz določenega števila članov, katerih funkcija je zastopanje drugih oseb, ki zaradi svoje številčnosti ali prostorske distance v tem ne morejo sodelovati sami, pri tem pa v njihovem imenu delujejo povezujoče. Predstavniki dobijo svoj mandat na splošnih volitvah, na podlagi splošne volilne pravice, svobode združevanja in svobode mišljenja brez državne prisile ali vpliva.« (Brezovšek, 1996: 137). V Slovarju slovenskega knjižnega jezika pa je pojem **parlament** opredeljen z, *v meščansko-demokratskih državah zakonodajno, politično predstavniško telo enega ali dveh domov, sestavljeno iz predstavnikov političnih strank.*

»Predstavniška telesa držav srednje in vzhodne Evrope po 2. svetovni vojni niso bili kraj za izražanje dejanskega političnega pluralizma, ampak so omogočala predvsem izražanje in formalno potrjevanje interesov vodilnih družbenih subjektov, to je revolucionarnih strank (komunističnih), ki so svojo prevladujočo vlogo uveljavljale same ali s pomočjo navideznega sodelovanja z drugimi subjekti.« (Zajc, 2000c: 136). V prvem desetletju demokratizacije so ti parlamenti postali osrednje prizorišče politike, dejansko so najbolje povezovali povprečne državljane z visoko politiko preko funkcij zastopanja, komunikacije, socializacije in legitimacije. »Politična modernizacija in demokratizacija v srednji in vzhodni Evropi imata tako posebne značilnosti in potekata v posebnih družbenih okoliščinah, saj je bila v teh družbah v obdobju realnega socializma izrinjena na obrobje odpravljena ali korumpirana cela vrsta družbenih institucij, ne le strank, temveč tudi drugih organizacij, društev, strokovnih združenj, sindikatov itd.« (Zajc, 2004a: 84). Novo nastali parlamenti se zato srečujejo z precej večjimi zahtevami in pričakovanji kakor parlamenti, ki so se vzpostavili v Evropi v prejšnjih obdobjih (re)parlamentarizacije. V procesih reparlamentarizacije morajo ti parlamenti ne le preobraziti notranji ustroj in postopke temveč zagotoviti potrebno učinkovitost. To pomeni, da morajo v zelo kratkem roku razviti številne funkcije, ki so jih parlamenti z daljšo tradicijo oblikovali postopoma in v daljšem roku.

4.1. Parlament Republike Slovenije

V Sloveniji je nova ustava iz leta 1991 uresničila zahteve po parlamentarni demokraciji na način, da je dala velik poudarek DZ, ki je sicer po številu poslancev manjši parlament. Za razliko od drugih držav Srednje Evrope, ki so izbrale model racionalizacije parlamentarne vladavine z bolj samostojno vlado, je Slovenija sprejela model, ki je bliže skupščinskemu parlamentarizmu. »V državah s parlamentarnim sistemom so namreč vlade v skladu s potrebo po racionaliziranem obvladovanjem kompleksnih družbenih procesov prevzele odgovornost za oblikovanje in vodenje politik, s tem pa so si privzele tudi velik del zakonodajne in druge iniciative.« (Zajc, 2004a: 214).

V Zakonu o vladi iz leta 1993 je določeno, da je vlada odgovorna za uresničevanje politik DZ. DZ ima odločilen vpliv na vsako fazo oblikovanja politik, poleg tega lahko tudi mimo volje mandatarja, vpliva na sestavo ministrov, kar zmanjšuje moč vlade in njeno samostojnost. Ta okrepljena vloga pa prinaša tudi težave, saj se mora DZ ukvarjati z celim kupom zadev, ki bi sicer sodile pod okrilje vlade, sam pa nima dovolj časa za pomembnejše teme. »Zanj je značilen še pojav strankarstva (over-partization), kar je značilnost za vse novo nastale evropske demokracije in je posledica prenosa moči iz civilne družbe v parlament.« (po Agh v Zajc, 2000a: 99).

»Močno vlogo je državni zbor odigral tudi v pogajanjih za pristop Republike Slovenije k Evropski uniji, kjer je Odbor državnega zbora za zunanjo politiko potrjeval vsa pogajalska izhodišča vlade. Slovenija je bila edina država kandidatka zadnje širitve, katere parlament je razpravljal, dopolnjeval in potrjeval pogajalska izhodišča.« (Zajc, 2002: 669). Za Slovenijo oziroma njen DZ, je bilo v času vstopanja v EU značilno sodelovanje, visoka stopnja soglasja glede vstopanja v EU vseh parlamentarnih strank (razen Slovenske nacionalne stranke, ki je bila manjša parlamentarna stranka s 4 poslanci v obdobju 2000-2004) ter visoka stopnja podpore javnosti. Značilno je bilo tudi temeljito prilagajanje struktur DZ, od samega Zbora (sprejetje novega poslovnika leta 2002), delovnih teles, poslanskih skupin do strokovnih služb.

Ustava RS v delu o državni ureditvi ureja posebej Državni zbor in Državni svet. Pri tem je zanimivo, da ustava ne opredeljuje natančneje parlamenta ali koordinacije delovanja DZ in DS ali njunih skupnih organov oz. teles. DZ je opredeljen kot temeljni in izključni nosilec zakonodajne funkcije v političnem sistemu in kot osrednji organ

oblasti, na drugi strani pa ima DS zelo omejene pristojnosti. Zato je v Sloveniji bolj govor o »nepopolni dvodomnosti« (Zajc,2000a) oziroma za »neuravnotežen dvodomni parlament« (Žagar,1996).

4.1.1 Državni zbor

V Sloveniji ima državni zbor močno vlogo v politični ureditvi, saj poleg nadzorne in volilne funkcije, opravlja zakonodajno funkcijo in je nosilec zakonodajne oblasti ter splošni predstavniški organ. Vlada je Državnemu zboru odgovorna za svoje delo, kar se kaže v podpori, ki jo ima vlada v Državnem zboru preko institutov zaupnice, nezaupnice ali posredno preko interpelacije.

Državni zbor Republike Slovenije sestavlja 90 (88+2) poslancev, ki so voljeni z splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. Volitve potekajo po proporcionalnem volilnem sistemu, z primesmi večinskega in 4% vstopnim pragom. Mandat poslancev traja štiri leta razen, če je mandat prekinjen z izrednimi volitvami. V DZ se vedno izvoli tudi po en poslanec italijanske in madžarske narodne skupnosti. Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila, torej imajo splošni mandat.

Zakonodajni postopek

DZ sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev in sprejema zakone in druge odločitve ter ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev (86.člen URS), za spremembe ustavnih aktov pa je potrebna dvotretjinska podpora vseh poslancev (186.člen URS).

Zakone lahko predlaga vlada (najbolj pogosto) ali vsak poslanec. Zakon lahko predloži tudi najmanj pet tisoč volivcev in DS. Zakonske predloge DZ sprejema v več faznem postopku razen, če je zaradi nujnosti sprejema predloga ta obravnavan po krajšem, hitrem postopku (174. člen pDZ). V prvi obravnavi predloga zakona se opravi predstavitev predloga zakona v DZ in razprava o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona ter o načelih in ciljih zakonskega predloga (splošna razprava). V prvi obravnavi ni mogoče dajati amandmajev k posameznim določbam predloga zakona, svoje mnenje o predlogu zakona, pa poda matično delovno telo (183. člen pDZ). V drugi obravnavi razpravlja DZ po vrstnem redu posebej o vsakem členu predloga

zakona. Ko DZ konča razpravo o posameznem členu predloga zakona, poslanci o njem glasujejo (188. člen pDZ). V drugi obravnavi predloga zakona lahko predlagajo njegove spremembe in dopolnitve poslanci, matično delovno telo, zainteresirano delovno telo in predlagatelj z amandmaji (189. člen pDZ). O vsakem amandmaju k predlogu zakona glasujejo poslanci posebej (192. člen pDZ). V tretji obravnavi razpravlja DZ o zakonskem predlogu kot celoti. Obravnava posameznih členov predloga zakona je mogoča le o tistih členih, h katerim so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji (196. člen pDZ). Ko je končana razprava o predlogu zakona in razprava ter glasovanje o amandmajih, DZ glasuje o zakonskem predlogu v celoti.

Zakone razglašča Predsednik republike, ki formalno ne more vplivati na sprejetje ali zavrnitev akta, imajo pa njegova mnenja, saj je izvoljen na splošnih volitvah, veliko legitimacijsko moč. Zakone izvršuje vlada, ki jo sestavljajo predsednik in ministri. Vlada in posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni DZ. Predsednika vlade voli DZ z večino glasov vseh poslancev, prav tako pa tudi ministre imenuje in razrešuje DZ na predlog predsednika vlade.

4.1.2 Državni svet RS

Ustava RS definira Državni svet (DS), kot organ, ki predstavlja socialne, gospodarske, poklicne in lokalne interese. Sestavlja ga 40 članov in sicer štirje predstavniki delodajalcev, štirje delojemalcev, štirje kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti ter dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov, ki so voljeni za dobo 5 let (96.člen URS). Državni svet je specifično telo, ki se ga težko umesti v trovejno delitev oblasti. Izhaja iz modela Bavarskega senata, njegova korporativna struktura pa se je razvila iz nekdanjega Zbora združenega dela.

DS sam ni zakonodajno telo, ima pa lahko velik vpliv na zakonodajni postopek in se sestaja v kompleksu slovenskega parlamenta.

Sodelovanje med DZ in DS poteka preko predsednikov obeh domov, saj predsednik DZ sproti in redno obvešča predsednika DS o delu Zbora. DS lahko poda svoje mnenje o delu DZ, sodeluje tudi na ravni delovnih teles, saj DZ na seje svojih delovnih teles vabi tudi predstavnike DS.

Če se DS ne strinja s sprejetim zakonom, lahko uporabi suspenzivni veto največ 7 dni po sprejetju zakona. Tako mora DZ še enkrat odločati o zakonu in ga lahko potrdi le z absolutno večino. V skrajnem primeru, če DS močno nasprotuje sprejemu zakona, lahko začne postopek za referendum, to odločitev pa mora sprejeti z absolutno večino glasov.

Njegove druge pristojnosti so še, da lahko zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena ter na zahtevo DZ izreče mnenje o posamezni zadevi (97. člen URS).

4.2. Parlament Republike Češke

Češka republika je tranzicijska država, ki je prešla iz komunističnega v demokratični sistem, na novo osnovala demokratično ustavo, se mirno ločila od Slovaške in začela pot v evro-atlantske povezave. Kot taka je obnovila samostojnost iz časov pred prvo svetovno vojno in Češkega kraljestva. Češka je vedno spadala v razvitejši del Evrope, vendar je komunistični sistem povzročil njen zaostanek v ekonomskem in civilizacijskem razvoju.

Češki parlament je bil ustanovljen leta 1968 a je imel zelo šibko pozicijo, kot vsi parlamenti v socialističnih vladavinah. Nasploh je bila Češkoslovaška pod režimom Gustava Husaka pod enim najstrožjih režimov z totalitarno kontrolo komunistične partije, kot posledica okupacije Češkoslovaške, ki je sledila Praški pomladi leta 1968. Močnejšo vlogo je dobil leta 1992, z novo ustavo, ko se je prejšnji Parlament razdelil v dva doma (Dom poslancev in Senat (oblikovan leta 1996)). Doma imata različna pooblastila, tako ima Dom poslancev pravico razpustiti vlado (sam jo tudi izvoli in mu je tudi odgovorna), Senat pa ne, po drugi strani pa ima Predsednik republike pravico razpustiti Dom poslancev, nima pa te pravice za Senat. Dvodomnost v Češki zakonodaji ima funkcijo kvalitetnejšega oblikovanja zakonodaje, saj Senat v zakonodajni vlogi nastopa kot korektor Doma poslancev in varuh legalnosti razen, če je Dom poslancev razpuščen, ko ima polno zakonodajno oblast. Razmerje med vlado in Domom poslancev ureja Ustava ČR in zakonski akti, ki dajejo Domu pravico, do nezaupnice, interpelacijo posameznih ministrov ali vlade v celoti, postavljanje poslanskih vprašanj vladi in njenim organom ter oblikovanje preiskovalnih komisij. Vendar pa spada Češka za razliko od Slovenije, med državami s parlamentarnim sistemom, v skupino tistih z močnejšo vlogo vlade, saj parlament potrjuje samo mandatarja in nima pa formalnega vpliva na sestavo ministrske ekipe.

Vlada tudi predlaga večino zakonodaje, primeri, ko to stori Dom poslancev so bolj redki. Zanimivost češkega parlamenta je tudi ta, da poslancem ni prepovedano pridobivanje dohodkov zunaj parlamenta, tako se mnogi poslanci odločajo za ohranitev part-time služb ali svojih podjetij, kot nekakšno varovalo, ko jim bo potekel poslanski mandat. Vzrok je večinoma strah pred razpustitvijo parlamenta, novimi volitvami ter predvsem izredno nizki dohodki poslancev.

Ustavno se Češka zgleduje po Nemčiji in upošteva deklaracijo o človekovih pravicah, še posebej pri manjšinah. Ustava poudarja temeljne demokratične principe, saj ima parlament temeljno funkcijo pri sprejemanju politik. Po razvitosti in po obliki političnega sistema je podobna Sloveniji.

Zakonodajna oblast Češke republike pripada parlamentu oziroma Domu poslancev in Senatu (15. člen Ustave Republike Češke, v nadaljevanju URČ).

Dom poslancev je sestavljen iz 200 poslancev, ki so izvoljeni za štiriletni mandat, Senat pa ima 81 senatorjev, ki so izvoljeni za šest letni termin, od katerih je ena tretjina senatorjev izvoljenih vsake dve leti (16. člen URČ). Volitve za Dom poslancev so tajne, univerzalne, enakovredne in direktne, po principu proporcionalnega volilnega sistema, s 5% volilnim pragom. Volitve za Senat so tajne, univerzalne, enakovredne, direktne, po principu večinskega volilnega sistema. Nihče ne more hkrati opravljati funkcije v obeh domovih parlamenta prav tako je funkcija poslanca ali senatorja nezdržljiva z funkcijo Predsednika republike ter funkcijo sodnika. Poslanci in senatorji opravljajo svoj mandat osebno in v skladu z zaprisego in niso vezani na nobene ukaze (reprezentativen mandat) (26. čl. URČ).

Člani vlade imajo pravico sodelovati na vseh sejah obeh domov parlamenta, komisij in odborov ter imajo vedno pravico do besede. Domova sta sklepčna, če je prisotnih najmanj 1/3 poslancev ali senatorjev, za sprejemanje odločitev pa mora glasovati najmanj polovica prisotnih poslancev ali senatorjev. Za sprejemanje volilnega prava, principov, procedur in odnosov med obema domovoma parlamenta ter proceduralnih pravil delovanja Senata, je potrebna odobritev obeh domov parlamenta. Za sprejemanje ustavnih aktov, oziroma aktov iz 10. člena URČ (prenos dela oblasti na mednarodno institucijo), pa je potrebna 3/5 večina vseh poslancev in senatorjev, kot določa 39. člen UČR.

Zakonodajni postopek

Predlogi zakonov so dostavljeni Domu poslancev. Vse zakonske predloge lahko poda samo poslanec, poslanska skupina, senat, vlada ali predstavniško telo višje teritorialne samoupravne enote. Senat mora obravnavati vsak prejeti zakonski predlog Doma poslancev in pripraviti sklep najkasneje v 30 dneh od prejema predloga zakona. V skladu z pravilnikom lahko Senat potrdi predlog zakona, ga zavrne ali vrne v Dom poslancev, skupaj z predlogi za amandmaje. Če Senat ne poda mnenja v predvidenem roku se smatra, da je zakon potrjen. Če Senat zavrne predlog lahko Dom poslancev še enkrat glasuje o tem predlogu, vendar je za sprejetje potrebna absolutna večina. Če Senat vrne predlog skupaj z amandmaji Domu poslancev, mora le ta glasovati o popravljenem zakonu. Če Dom poslancev te verzije ne potrdi, mora spet glasovati o predlogu zakona, ki je bil poslan v Senat, vendar je za sprejetje potrebna absolutna večina, če pa Senat izrazi mnenje, da se z predlogom ne bo ukvarjal pa je predlog zakona sprejet. Za ratifikacijo večine pomembnejših mednarodnih pogodb, je potrebna odobritev obeh domov parlamenta. (49. člen UČR).

Predsednik republike je voljen na skupnem zasedanju obeh domov parlamenta za dobo pet let in ima pravico, da zavrne že sprejeti zakon. To pa ne velja za zakone, ki se nanašajo na ustavno pravo. Podati mora razlago svoje odločitve najkasneje 15 dni po prejetju zakona. Dom poslancev mora še enkrat glasovati o zavrnenem zakonu, brez amandmajev. Če je zakon izglasovan z absolutno večino, mora ta zakoni stopiti v veljavo (50. člen UČR). Predsednik Republike lahko tudi prisostvuje sejam obeh domov parlamenta in lahko v njem govori, ko to zahteva. Prav tako lahko prisostvuje sejam vlade, ali zahteva posebna poročila iz sej (64. člen UČR).

Vlada ima vrhovno izvršno funkcijo in je sestavljena iz predsednika vlade, podpredsednikov in ministrov in je odgovorna Domu poslancev, ki jo voli. Mandatarja za predsednika vlade predlaga predsednik republike in na predlog mandatarja predsednik predlaga tudi sestavo ministrov (68. člen URČ). Vlada lahko prosi za zaupnico pred Domom poslancev, prav tako pa lahko predsednik Doma poslancev predlaga nezaupnico, na zahtevo najmanj 50 poslancev. Nezaupnica je izglasovana, če zanjo glasuje najmanj absolutna večina poslancev Doma poslancev (72. člen UČR). Vlada oblikuje odločitve kolektivno saj je odločitev izglasovana, če zanjo glasuje absolutna večina članov vlade. Vlada ima pooblastilo, da izdaja dekrete z

funkcijo izvrševanja zakonov, v okviru njenih pristojnosti. Dekrete podpisuje predsednik vlade in odgovoren minister (78. člen UČR).

5. PROCES ODLOČANJA V EU

5.1. Evropska unija

»Države v nekdanji popolnoma suvereni obliki niso več sposobne reševati vseh novih problemov kot so notranja in zunanja varnost, blagostanje, varstvo človekovih pravic, delovanje v globalni družbi, učinkovitost na globalnih finančnem trgu, klimatske spremembe, onesnaževanje, terorizem itd. Supra-nacionalni sistemi vladanja, kot je Evropska unija, so prerasli oblike sodelovanja suverenih držav na internacionalni ravni in so odgovor na reševanje novih vprašanj.« (Pernice, 2003: 2).

Ideja o združenji Evropi ima že dolgo zgodovino, najbolj pa se je ta ideja razvila po strahotah, ki jih je povzročila Druga svetovna vojna, ko je Evropa iskala trajnejše rešitve nenehnih kriz in vojn na tem področju. Ključ rešitve problema je bila vzpostavitev ustreznih odnosov med Nemčijo in Francijo, sodelovanju med njima pa bi se pridružile še ostale države Evrope. Francoz Jean Monet je svojemu zunanjemu ministru Robertu Schumanu predlagal načrt ustanovitve enotnega premogovniškega in jeklarskega tržišča pod samostojnim organom, kar bi pomenilo nadzor orožarske industrije. Ideji so se pridružile poleg Francije še Nemčija, Italija, Nizozemska, Belgija in Luksemburg. Tako je bila aprila 1951 podpisana Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti in postavila temelj za praktičen napredek evropske ideje. Skupnost je imela svoje lastne pristojnosti odločanja, ki pa so se iz premogovniške in jeklarske industrije postopoma razširjala na druga področja predvsem gospodarska. Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti je bila podpisana marca 1957 v Rimu, s ciljem, da se ustanovi skupno evropsko tržišče. Skupnost je z Rimsko pogodbo dobila institucije in postopke odločanja, s katerimi se lahko nacionalni interesi usmerijo k skupnemu cilju, postopoma pa je potekala tudi njena širitev na ostale države Evrope.

Evropska unija, kakršno poznamo danes, je nastala z sprejetjem Pogodbe o Evropski uniji - PEU (tudi Maastrichtska pogodba), ki je začela veljati 1. novembra 1993, s katero je nekdanja Evropska skupnost poleg gospodarske pridobila tudi politično

dimenzijo. Sestavljena je iz treh stebrov. V prvem so združene nekdanje Evropske skupnosti, drugi predstavlja skupno zunanjo in varnostno politiko, tretji steber pa sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev. PEU je prinesla nova področja skupnih dejavnosti in hkrati z razširitvijo pristojnosti, le te omejila z načelom subsidiarnosti. Amsterdamska pogodba, ki je vstopila v veljavo 1. maja 1997 je spremenila vsebino stebrov. Večina zadev iz tretjega stebra z izjemo policijskega sodelovanja je prešlo v prvi steber, torej s področja medvladnega sodelovanja v komunitarno metodo sodelovanja. 26. februarja 2001 pa je bila podpisana Pogodba iz Nice, ki prinaša institucionalne spremembe, nujne za delovanje EU s članstvom nad 25 držav.

Organi EU so: *Evropski parlament*, ki kot predstavniško telo sprejema zakonodajo in opravlja nadzor ter voli predsednika Evropske komisije; *Evropski svet*, daje Uniji zagon, potreben za njen razvoj in opredeljuje njene splošne politične usmeritve in prioritete; *Svet ministrov*, ki skupaj z Evropskim parlamentom sprejema zakonodajo, opravlja proračunsko funkcijo kakor tudi funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja; *Evropska komisija*, ki pospešuje splošne evropske interese in v ta namen sprejema ustrezne pobude, skrbi za uporabo aktov EU, izvršuje proračun, vodi programe, opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo, zagotavlja zunanje zastopanje Unije ter daje pobude za načrtovanje letnih in večletnih programov Unije.

Evropska komisija ima, razen v izjemnih primerih, izključno zakonodajno iniciativo, vendar pa Svet ni dolžen čakati na Komisijo, ampak lahko od nje zahteva pripravo študij ali predlogov za doseg ciljev Pogodbe. Vloga Komisije se ne konča s predajo predloga Svetu, ampak ostane ves čas aktivna udeleženka zakonodajnega postopka in sodeluje na sejah Sveta. Svet lahko predlog Komisije spremeni le z soglasjem. Svet EU je organ z najmočnejšo normodajno močjo, zato je ključnega pomena za države članice, da preko nadzora odločanja v Svetu nadzorujejo svoje interese. Svet odloča na tri načine: z navadno večino, kvalificirano večino in s soglasjem. Najbolj pogosto Svet odloča z kvalificirano večino, kjer pogodba natančno določa koliko glasov ima posamezna država. Evropski parlament je v primerjavi z nacionalnimi parlamenti šibkejši organ, čeprav imajo poslanci zaradi neposrednih volitev dokaj veliko legitimnost. Vendar kot organ Unije postaja vse pomembnejši, saj sodeluje v zakonodajnem postopku. Od tipa postopka pa je odvisen njegov vpliv. Če gre za *postopek posvetovanja*, lahko poda samo neobvezujoče mnenje. Ko Pogodba predvideva *postopek sodelovanja*, lahko Svet, če se proti aktu odloči absolutna

večina poslancev EP, akt sprejme le s soglasjem. Pri *postopku soodločanja*, pa Svet ne more sprejeti akta brez privolitve EP. Izvršilna funkcija je zopet v rokah Evropske komisije, ki bdi nad izvajanjem skupnih politik. Komisija ima pooblastilo, da v primeru kršitve začne postopek proti državi članici in če ta ne izvrši obveznosti, lahko Komisija predloži zadevo Sodišču.

5.2. Pristojnosti Unije

Pravo skupnosti je neodvisni pravni sistem, ki prevlada nad nacionalnim pravom. Iz tega dejstva izvirajo tudi **temeljna načela prava skupnosti** (varstvo temeljnih pravic, načelo subsidiarnosti, načelo sorazmernosti, načelo legitimnega pričakovanja, načelo nediskriminatornosti, načelo transparentnosti, druga temeljna načela).

Zakonodaja in pravo, ki ga sprejmejo institucije Unije med izvajanjem pristojnosti, ki so ji dodeljene, imata prednost pred pravom držav članic. Države članice sprejmejo vse ustrezne ukrepe (splošne ali posebne) za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz zakonodaje ali ukrepanja institucij Unije. Razmejitev pristojnosti unije je urejena po načelu omejenega posamičnega pooblastila, izvrševanje pristojnosti Unije pa urejata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

Po *načelu omejenega posamičnega pooblastila* deluje Unija v okviru pristojnosti, ki so jih z Pogodbo dodelile države članice. Vse pristojnosti, ki niso z Pogodbo dodeljene Uniji, obdržijo države članice.

»Po *načelu sorazmernosti* nobeden izmed ukrepov Skupnosti ne sme preseči tistega, kar je nujno potrebno za izpolnitev ciljev Pogodbe.« (Grilc, 2001: 142).

Po *načelu subsidiarnosti* deluje Unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, samo v primerih, ko države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev nameranih ukrepov na centralni ravni niti na regionalni in lokalni ravni, temveč jih lahko zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežajo na ravni Unije. »Načelo subsidiarnosti je načelo, ki določa, da lahko Unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa le, če države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov. To torej pomeni, da se odločitve sprejemajo na najnižji možni ravni za učinkovito odločanje.« (Kezunovič, 2003: 145).

5.3. Vloga nacionalnih parlamentov v EU

Država z vstopom v Evropsko unijo nanjo prenese del svojih pristojnosti in suverenih pravic. Evropski uniji ustanovitveni dokumenti povezave določajo izključne pristojnosti na področju carinske unije, denarne unije, skupne trgovinske politike, ohranjanja morja in sklepanja mednarodnih pogodb. Na področju notranjega trga, pravosodja, notranjih zadev, kmetijstva in ribištva, prometa in še nekaterih drugih si države članice in Unija pristojnosti delijo, na področjih, kot so zaposlovanje, kultura, izobraževanje, industrija itd., pa ima povezava t. i. dopolnilne pristojnosti.

V tem okviru je za učinkovito delovanje v novih pogojih članstva potrebno pri obravnavanju različnih zadev določiti pristojnosti in medsebojno razmerje vlade in nacionalnega parlamenta, ključnih nosilcev oblasti v državi. Vlada namreč s sodelovanjem v Svetu Evropske unije pridobi določene zakonodajne pristojnosti, med tem, ko so nacionalni parlamenti pa so bolj ali manj poraženci integracijskega procesa. Vloge v Uniji se zamenjajo, zakonodajalci postanejo izvršilna oblast in izvršna, postane zakonodajna oblast. Vse večja moč vlad in administracije tako potiska nacionalne parlamente na stranski tir. Neskladje med obsegom moči v Bruslju in možnostjo demokratičnega nadzora pa sproža vprašanje pomanjkanja demokratičnosti.

Če tu naštejemo funkcije parlamentov, sodobni parlamenti namreč opravljajo osem sklopov funkcij in sicer *ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov, zakonodajna funkcija, nadzor nad vlado in upravo, rekrutacija elit, informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija ter proračunska funkcija* (po Zajc, 2000a: 29), je jasno, da so nacionalni parlamenti tisti, ki bi evropskemu integracijskemu procesu, z večjim sodelovanjem, lahko dodali predvsem dozo legitimnosti ter tako zmanjšali demokratični deficit.

Parlamenti posameznih držav pa ne sodelujejo pri legitimiranju zakonodajnega procesa, ki poteka v Evropski skupnosti. Nekateri parlamenti so ali zaradi slabe administrativne sposobnosti ali zaradi nezanimanja javnosti za EU zadeve, popolnoma nezainteresirani za evropske procese. Za EU pa je značilen asimetričen način povezovanja, ki že tako postavlja nacionalne parlamente v podrejen položaj. Na njegovi ravni so izdelana posebna področja oblikovanja politik in posebni postopki *sui generis* sprejemanja odločitev v katerih nacionalni parlament ne more

neposredno sodelovati. Nacionalni parlamenti nimajo možnosti, da bi kakor koli neposredno vplivati na sprejemanje skupnih ukrepov ali zakonodaje, nobena institucija EU se tudi ni dolžna posvetovati z njimi, niti niso dolžni dati soglasja h kateremu koli ukrepu, ki ga lahko sprejmejo organi EU z majhnimi izjemami². »Nacionalni parlament dejansko ne more izraziti nestrinjanja s kakšnim ukrepom sprejetim v EU, vsaj dokler želi sam podpirati članstvo v Uniji.« (Zajc, 2002: 669).

5.4. Input-output legitimacijska teorija in EU

Z razvojem se je moč EU institucij povečevala, s tem pa je moč nacionalnih parlamentov postopoma padala. Vso odločanje v EU je ne glede na moč, ki jo je pridobil Evropski parlament, še vedno v rokah Sveta. Odločanje s kvalificirano večino, nasproti odločanju s soglasjem v Svetu ministrov pa je moč parlamentov, da vplivajo na odločitve še posebej zmanjšala. To slabost pa so mnogi avtorji že označili kot demokrati primanjkljaj, ki ga ima EU. Tu se porajajo vprašanja odgovornosti, transparentnosti in vpliva na odločanje.

Pogled na vprašanje demokratičnega primanjkljaja EU ponuja Scharpf s svojo Input in output legitimacijsko teorijo (po Scharpf v Traver 2002: 12). Ta je osnovana na predpostavkah, dveh različnih dimenzij demokratične legitimacije (glej shemo 5.1).

Input pogled pravi, da je odločanje legitimno, če odločajo državljani. Lep primer odločanja z popolno input legitimacijo je referendumom. Input legitimacija upošteva oblikovanje politik blizu državljanom, povezave med voditelji in volivci imajo tu ključno vlogo, to pa najpogosteje opravljajo javni mediji.

Output legitimacija pa sloni na tezi, da so odločitve legitimne, če promovirajo skupne interese. Output legitimne so tiste odločitve, ki upoštevajo javno mnenje.

² Formalne funkcije, ki jih nacionalni parlamenti imajo v procesih EU (PEU):

- Ratifikacija temeljnih pogodb Unije, ter amandmiranje le teh
- Soglasje k sprejemu novih članic
- Prenos direktiv ES v nacionalno pravo
- Soglasje pri sklepanju mednarodnih pogodb
- Odobritev sprememb proračunskih prihodkov Unije

Shema 5.1: Input-output legitimacijska teorija

(Vir: Scharpf, F. (1998); Governing Europe: effective and democratic? v Traver, David (2002); European affairs committes; The influence of Parliaments on European Policies; Ecprd; Brussels)

Ker zasnova Evropske unije sloni predvsem na zadovoljevanju interesov državljanov, torej output legitimaciji, mnogi avtorji zagovarjajo tezo, da je ravno pomanjkanje input legitimacije razlog za demokratski primanjkljaj Unije in torej, da bi povečanje input legitimacije zmanjšalo demokratski deficit.

Nacionalni parlamenti pa bi lahko imeli glavno vlogo pri zmanjšanju demokratskega deficita in povečanju input legitimacije Unije. Ker so NP predstavniki ljudstva, bi lahko Unijo približali državljanom ter postali kanal pretvorbe mnenj državljanov v odločitve Unije. Morali bi tudi opravljati nadzor nad delom Sveta, saj je prenos moči s strani nacionalnih parlamentov večji, kot je njegov nadzor in tudi tu se ustvarja legitimacijski deficit. Povečati bi bilo potrebno tudi sodelovanje nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta, ne pa da med seboj tekmujejo in tako povečali input legitimacijo Evropske unije.

5.5. EU in povečevanje vloge parlamentov

5.5.1. Maastrichtska pogodba

Evropski integracijski procesi so temeljili predvsem na output legitimaciji, torej delovanju glede na interese državljanov. Vendar pa so evropski voditelji ugotovili, posebej z sprejemom Maastrichtske pogodbe³, da je potrebna večja vključitev državljanov, torej večja input legitimacija, da bo Evropska integracija preživela in se razvijala. S to pogodbo je bila namreč ustanovljena Evropska unija kot jo poznamo danes, ko ne gre več le za gospodarsko, temveč tudi politično združevanje. Večjo moč je dobil Evropski parlament, ki od takrat sodeluje pri oblikovanju Komisije, večjo pristojnost ima pri oblikovanju zakonodaje, posebej pri postopkih so-odločanja. Povečanje moči pa ni pomembno samo iz stališča, da je EP edini organ EU, ki svojo legitimacijo dobiva z splošnimi in direktnimi volitvami, ampak EP pridobiva z večjo močjo tudi večjo medijsko pozornost.. Po Maastrichtski pogodbi so večjo input legitimacijo Uniji pridali tudi nacionalni parlamenti. Že sama pogajanja pred sprejemom Pogodbe so pripomogla, da so nekateri parlamenti povečali svojo moč proti vladam v zadevah EU. Nekateri parlamenti so kot predpogoj sprejema Pogodbe spremenili ustave (Nemški, Portugalski in Francoski parlament), drugi pa so z ostalimi praksami povečali pritok informacij iz Unije.

Maastrichtska pogodba je vključevala dve deklaraciji, ki sta se nanašali na vlogo nacionalnih parlamentov, sicer brez pravne moči. V prvi je poudarjena zahteva, da nacionalni parlamenti s strani vlad pridobijo informacije o predlogih Komisije, druga pa poudarja večje sodelovanje parlamentov z Evropskim parlamentom.

³ »Po mestu podpisa se imenuje tudi **Maastrichtska pogodba**, podpisana je bila **1. 2.1992**, veljati pa je začela **1. 11. 1993**. Pomeni do tedaj najobsežnejšo revizijo ustanovitvenih pogodb in načrt za vzpostavitev gospodarske, denarne in politične unije, ki naj postane tudi pomemben dejavnik varnostne in zunanje politike ter porok za spoštovanje kulturne raznolikosti, nacionalne in jezikovne identitete vseh vključenih evropskih narodov.« (Seketin, 2004:9).

5.5.2. Amsterdamska pogodba

Maastrichtska pogodba je pomenila premik k večjemu sodelovanju nacionalnih parlamentov, zato je pri pripravljanju Amsterdamske pogodbe⁴ že prišlo do predlogov za institucionalizacijo vloge NP, a se je večina držav poenotila za povečano moč nadzora nad delom vlad nacionalnih parlamentov. Tako je bil Amsterdamski pogodbi dodan Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov, ki je bil prvi pravno obvezujoč dokument o vlogi nacionalnih parlamentov. Protokol je razdeljen na dva dela, v prvem so določene pravice informiranja nacionalnih parlamentov, drugi pa se nanaša na Konferenco odborov za evropske zadeve (COSAC). Prvi del definira tip informacij, ki morajo biti posredovani nacionalnim parlamentom. Tako jim morajo biti posredovani vsi dokumenti o posvetovanju Komisije (zelene in bele knjige ter sporočila), s strani vlad pa zakonodajni predlogi Komisije. Postavlja pa tudi minimalen šest tedenski rok, ki mora miniti od zakonodajnega predloga Komisije, do postavitve predloga na dnevni red Sveta za odločanje.

COSAC

Drugi del protokola k Amsterdamski pogodbi prepozna COSAC in njegovo vlogo v evropskih zadevah ter potrebo po medparlamentarnem sodelovanju. Protokol COSAC pooblašča, da lahko pripravi kakršen koli prispevek s katerim je potrebno seznaniti organe EU. COSAC je tako postal dobra platforma za izmenjavo najboljših praks med parlamenti, za učinkovitejši nadzoru svojih vlad, nima pa formalnih pooblastil, da daje obvezujoča stališča.

Nastal je, ko so se leta 1989 na srečanju v Madridu, zbrali predsedniki parlamentov odločeni, da povečajo moč nacionalnih parlamentov v procesih Unije z združevanjem in sodelovanjem odborov za evropske zadeve.

⁴ Podpisana je bila **2. 10. 1997** v **Amsterdamu** kot rezultat sklepov medvladne konference. Pomeni nadgradnjo Maastrichtske pogodbe predvsem za nadaljnje povezovanje na področju II. in III. stebra. »Amsterdamska pogodba je spremenila vsebine posameznih stebrov, predvsem tako, da se je problematika pravosodja in notranjih zadev premaknila iz III. v I. steber, torej v steber skupnosti, kar pomeni, da se odločitve o teh področjih sprejemajo v okviru institucij skupnosti. V III. stebru tako ostaja le policijsko in sodno sodelovanje v kazenskih zadevah (Seketin,2004: 11).«

COSAC je združenje parlamentarnih delovnih teles zadolženih za evropske zadeve in predstavnikov Evropskega parlamenta. Srečanja COSAC-a so dvakrat letno v prestolnici predsedujoče države EU, na katerega je vabljenih šest predstavnikov parlamentov držav članic EU. Prvo srečanje je bilo v Parizu novembra 1989.

Na COSAC srečanju v Kopenhagenu od 16-18 oktobra 2002, so bili oblikovani napotki (Kopenhagenski parlamentarni napotki UL EU:2003/C 154/01) za parlamente držav članic. To je nekakšen minimalen standard, ki bo zagotovil, da imajo vsi nacionalni parlamenti priložnost sodelovati in imeti vpliv na odločitve Evropske unije. Izpostavljeni so bili trije elementi, ki bi ta vpliv zagotavljali:

- količina in kvaliteta informacij,
- časovnost teh informacij,
- priložnost, da te informacije izrabijo za svoj vpliv.

Principi, ki bi to zagotavljali pa so :

- parlamenti morajo dobiti informacije, tako od svojih vlad, kot od Unije pravočasno, da bodo lahko imeli vpliv,
- parlamenti morajo imeti priložnost vplivati na odločitve, ki zadevajo njihove države, torej tudi na odločitve Unije,
- parlamenti morajo imeti možnost, da sledijo vladnim odločitvam v Uniji.

Napotki, saj določila COSACA niso obligatorne za nacionalne parlamente, ki so jih izpostavili, pa so sledeči:

1. Vlade držav članic, morajo zagotoviti vse informacije in dokumente institucij unije, takoj ko postanejo dostopne;
2. Vlade držav članic morajo pripraviti lahko dostopne in razumljive informacije o zakonodaji unije za svoje parlamente. Te morajo biti dostopne kar se da hitro in opremljene z razlagami, vsaj za pomembnejše zadeve;
3. Parlamenti morajo imeti možnost, da se srečujejo z ministri, ki morajo svojemu parlamentu predstaviti stališča o zadevah o katerih se bo odločalo v Evropski uniji in to še preden se ta stališča izrazijo na evropski ravni;
4. Nacionalni parlamenti morajo biti informirani s strani vlade o odločitvah, ki se bodo sprejemale v Evropskem svetu in s katerimi stališči bo tam nastopala vlada;
5. Parlamenti naj okrepijo administrativno in strokovno pomoč na področjih EU, da bodo lahko aktivneje sodelovali v zadevah EU.

5.5.3. Predlog pogodbe o Ustavi za Evropo

Predlog Pogodbe o ustavi je rezultat dela Konvencije o prihodnosti Evrope. Konvencija, ki je pripravljala novo ustavno pogodbo, ustanovljena na podlagi Laekenske deklaracije sprejete decembra 2001. Bila je 105 člansko telo, sestavljeno iz predstavnikov nacionalnih parlamentov, Evropskega parlamenta, Evropske komisije ter nacionalnih vlad držav članic in kandidatk (zdaj že članic EU). Osnovna naloga konvencije je bila preučiti ključna vprašanja nadaljnjega razvoja Unije, boljše razmejitev pristojnosti v Uniji, poenostavitev njenega delovanja ter predlog konkretnih institucionalnih reform. Konvencija je z delom začela februarja 2002, zaključila pa konec junija 2003. Predsednik Konvencije, nekdanji francoski predsednik vlade Valery Giscard d'Estaing, je besedilo osnutka predstavil na sestanku Evropskega sveta 20. 6. 2003 na vrhu v Atenah. Pogodba naj bi zajela oziroma nadomestila vse dosedanje pogodbe. »Voditelji Evropske unije so na Evropskem svetu 17. in 18. 6. 2004 dosegli soglasje glede Pogodbe o ustavi za Evropo, podpisali pa so jo vsi predsedniki držav ali vlad EU in sicer 29. oktobra 2004 v Rimu. Ustava bo postala veljavna, ko jo bodo ratificirale vse države članice EU.« (Seketin, 2004: 12-13). Slovenija oziroma njen parlament je ustavo ratificiral med prvimi državami januarja 2005, češki pa zaenkrat še ne.

Konvencija pa je v želji po večji udeležbi nacionalnih parlamentov v EU zadevah v predlog Ustave EU, dodala nove zahteve k Protokolu o vlogi nacionalnih parlamentov iz Protokola Amsterdamske pogodbe ter na novo dodala tudi Protokol o uporabi načela subsidiarnosti in sorazmernosti, ki povečuje vlogo nacionalnih parlamentov.

Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov

Poleg direktnega prenosa vseh dokumentov komisije (zeleni in beli papirji) je v osnutku nove Ustave, Protokolu o vlogi nacionalnih parlamentov dodano, da mora Komisija poslati nacionalnim parlamentom letni zakonodajni program ter vsak dokument, ki ga pošlje Evropskemu parlamentu ali Svetu ministrov. Svet ministrov mora prav tako poslati dnevne rede svojih srečanj parlamentom, kakor tudi sodišče avditorija svoja letna poročila.

Prav tako Ustava določa, da mora med vložitvijo zakonodajnega predloga Komisije, ter dnevom, ko se ga uvrsti na dnevni red Sveta ministrov preteči rok šestih tednov

ter še najmanj 10 dni po sprejemu stališča Sveta po vložitvi na dnevni red. Vsi dokumenti morajo biti tudi prevedeni. Rezultati sestankov Sveta ministrov pa se nato pošljejo neposredno parlamentom, istočasno kot vladam držav članic.

V Ustavi se ohranja določilo, da Evropski parlament in nacionalni parlamenti skupaj določijo način sodelovanja, ki bo pospešil medparlamentarno sodelovanje. Pri tem pa naj nezavezujoča priporočila v zvezi boljšega sodelovanja, pripravlja Konferenca odborov za evropske zadeve.

Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti

Novo pri osnutku Ustave je tudi podajanje mnenj nacionalnih parlamentov o upoštevanju principa subsidiarnosti EU institucij (predhodno).

Zaradi vzpostavitve sistema nadzora institucij pri uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, je Ustava v ta sistem neposredno vključila tudi nacionalne parlamente. Komisija bo po določilih Ustave, pošiljala zakonodajne predloge in spremenjene predloge hkrati nacionalnim parlamentom držav članic in zakonodajalcu Unije. Zakonodajne resolucije Evropskega parlamenta in stališča Sveta ministrov se pošljejo nacionalnim parlamentom držav članic takoj, ko so sprejeta.

Komisija mora tudi utemeljiti svoj predlog zakonodajnega akta glede na načeli subsidiarnosti in sorazmernosti in sicer z izjavo, ki vsebuje podatke o predvidenih finančnih učinkih, posledicah za predpise itd. Razloge za mnenje, da se lahko cilj Unije lažje uresniči na ravni Unije pa je treba utemeljiti s kvalitativnimi in kvantitativnimi kazalci.

Vsak nacionalni parlament ali dom nacionalnega parlamenta države članice bo lahko v šestih tednih od datuma, ko je Komisija poslala zakonodajni predlog, predstavil svoje obrazloženo mnenje, zakaj sodi, da zadevni predlog ni skladen z načelom subsidiarnosti. Če bodo obrazložena mnenja o neskladnosti predloga Komisije z načelom subsidiarnosti, predstavljala najmanj eno tretjino glasov (vsak enodomni parlament ima dva glasova, dvodomni pa enega na dom), komisija svoj predlog preveri in ga dodatno obrazloženega ohrani ali pa spremeni oziroma opusti. Vse spore pa rešuje sodišče.

5.6. Modeli sodelovanja parlamentov v EU

Z novimi pogodbami so nacionalni parlamenti povečali svojo legalno moč nadzora nad vladami. Prav tako se je povečalo medparlamentarno sodelovanje ter število informacij, ki jih dobivajo parlamenti. Vendar pa to ne pomeni, da so vsi parlamenti ubrali iste rešitve pri nadzoru svojih vlad oziroma sodelovanju pri zadevah EU. Razlike izhajajo že iz različnih ustavnih ureditev kjer vsak parlament deluje v okviru svojih pristojnosti, preteklih praks oziroma tradicije, prav tako so različni načini in delovanja parlamentov (različni poslovniki).

Opazen pa je trend, da je v novejših članicah večja moč parlamentarnega nadzora in vpliva nad delom svojih vlad v EU. Iz raziskav primerjav med sistemi članic EU, je razvidno, da imajo največjo moč parlamentarnega nadzora in vpliva nad delom vlad v EU, države prav članice predzadnje širitve leta 1995 Finska, Švedska in Avstrija (izjema je le Danska, ki se je k EU priključila 1973 in ima izredno moč parlamentarnega nadzora ter vpliva) in da večina novih članic (širitve 2004) preslikuje sisteme teh držav (gleda na polletno poročilo COSACa; 2004b: 35).

Tisti parlamenti, ki so bili uspešnejši pri reformi svojih struktur in spremembah zakonodaj, v skladu s protokolom k Amsterdamski pogodbi, so imeli večji vpliv na odločitve svojih vlad ter večje sodelovanje v procesih EU.

V nadaljevanju bom tako opisal, kje prihaja do institucionalnih razlik v delovanju parlamentov v EU med državami članicami. Te izhajajo tako iz različne *parlamentarne zmogljivosti* kot različnimi pristojnostmi *odborov pristojnih za evropske zadeve*

5.6.1. Institucionalna razvitost

Trije ključni faktorji vplivajo na zmožnost parlamenta da sodeluje v evropskih procesih:

- razpoložljivost informacij, ki omogočajo obseg parlamentarnega nadzora,
- način parlamentarnega nadzora (Časovnost informacij),
- učinkovitost parlamenta da vpliva na vlado glede postavljanja stališč v Svetu ministrov.

(po Maurer/ Wessels (2001) v Traver;2002: 20)

1. Razpoložljivost informacij, ki omogočajo obseg parlamentarnega nadzora

Čeprav ima parlament tudi druge načine pridobivanja informacij iz EU (tako ima dostop do letnega zakonodajnega programa Komisije, programa EP in dokumentacije PreLex in EurLex, s pomočjo katerih lahko v naprej gradi svoj zakonodajni program, brez informacij s strani vlad) večino gradiva običajno prejema le direktno od svojih vlad.

Obseg pa ni odvisen samo od tipa in količine dokumentov, ki jih vlade pošiljajo svojim parlamentom, ampak tudi od njihove nadzorne sposobnosti. Vlade različno omejujejo katere dokumente bodo predložile svojim parlamentom (navadno so omejitve določene že v zakonodajah), pa tudi potem, ko parlamenti dobijo informacije je od njihove pristojnosti in sposobnosti odvisno, katere bodo predelali. Po izkušnjah parlamenti zaradi strokovnih in količinskih razlogov niso sposobni predelati vseh informacij, ki so jim na voljo.

Prav tako se vse več parlamentov ne zadovoljuje le z prevodi dokumentov in od svojih vlad zahtevajo dodatne obrazložitve, kot so stališča vlad do predlogov, stopnja pogajanj, potek pogajanj, izhodišča drugih držav, vpliv na domačo zakonodajo, vpliv na domači proračun,... Te podatke morajo vlade predložiti skupaj z prevodi dokumentov.

2. Način parlamentarnega nadzora

Zaradi kooperativne procedure, ki dovoljuje EP, da amandmira stališča Sveta in pogostih spreminjanj stališč Sveta v zadnjih trenutkih, je pravočasnost informacij

ključnega pomena. Idealno bi bilo, da informacije pridejo v parlament hkrati kot do vlade, če še ne upoštevamo problema prevodov gradiva, ki so vedno večji problem zlasti ob novih širitvah. Če ima parlament pooblastilo, da vpliva na stališča vlade preden pridejo do Sveta, je pravočasnost še pomembnejša, ker je potrebno upoštevati tudi časovne roke. Tu je pomembno, še enkrat poudariti, da je temu področju namenjen Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov iz Amstrdamske pogodbe, ki določa minimalen šest tedenski rok, ki mora miniti od predložitve predloga, do obravnave na Svetu.

3. Učinkovitost parlamentarnega nadzora, da vpliva na vlado

Stopnja po kateri lahko parlament vpliva na stališča vlade v Svetu je odločilna za vpliv parlamenta na evropsko raven odločanja. Parlamenti tako varirajo, od tistih z samo neformalnim vplivom, do tistih, ki lahko dajejo obvezujoča stališča svojim vladam. Seveda parlamenti, ki nimajo formalnih pooblastil (predhodni nadzor in vpliv na delo vlade v EU), še vedno nadzorujejo svoje vlade posredno, preko parlamentarnih oblik nezaupnic, vpliva na javno mnenje itd. Pa tudi parlamenti z močjo postavljanja obvezujočih stališč ne morejo pričakovati, da bo vsako njihovo stališče, tudi upoštevano s strani svojih vlad, saj je narava dela v organih EU večkrat takšna, da se morajo stališča prilagajati tudi v zelo omejenih časovnih rokih.

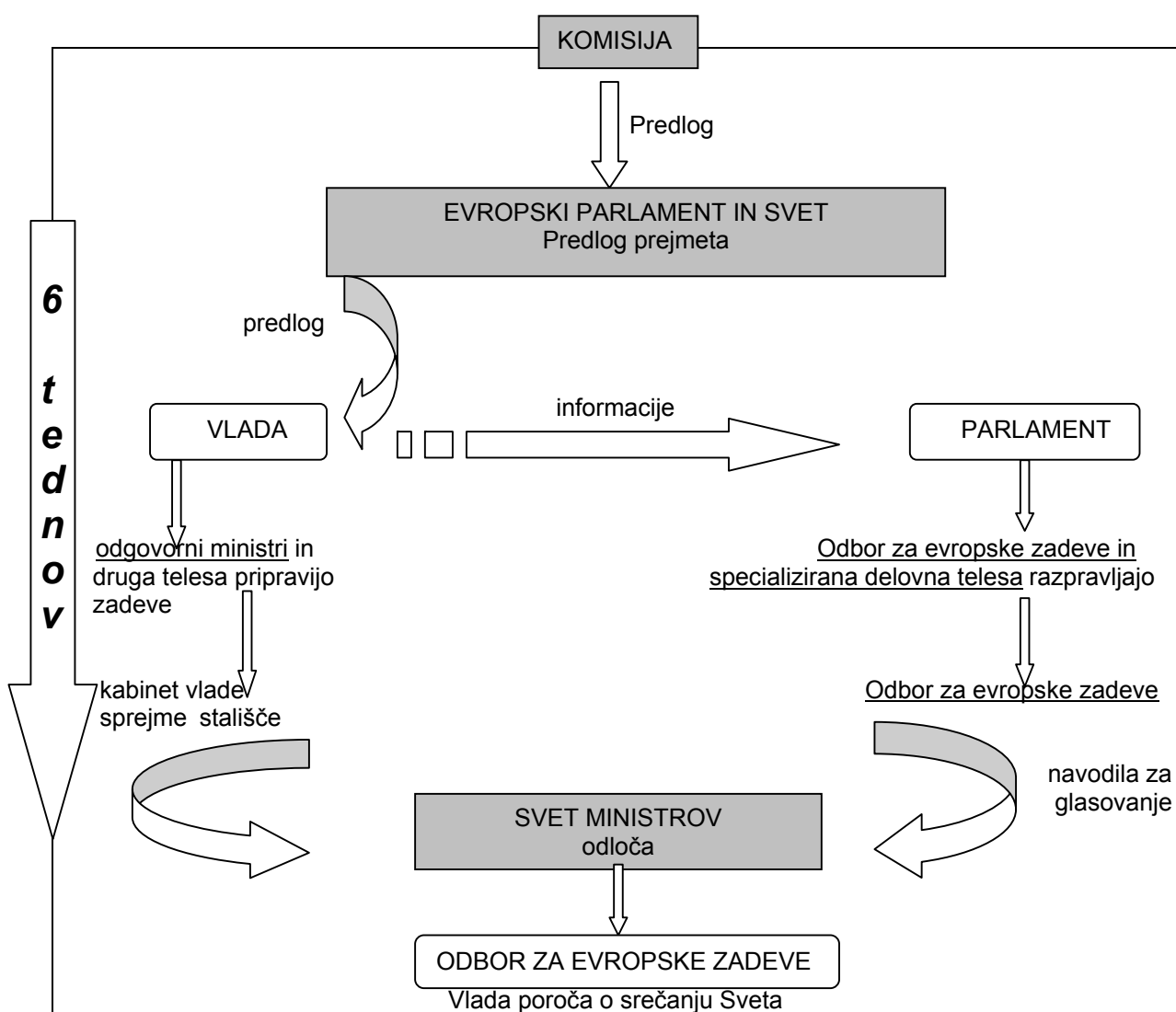
Mauer (Mauer v Traver, 2002: 26) tako deli parlamente na tri tipe po vplivnosti:

- *Policy oblikovalni parlamenti*, imajo velik vpliv na oblikovanje EU politik svojih vlad, ki je bazirana z možnostjo uporabe veta ali možnostjo spreminjanja politik.
- *Policy vplivni parlamenti*, imajo zmerni vpliv na oblikovanja EU politik, z pravico spreminjanja politik ne pa zavrnitve.
- *Šibki parlamenti*, so tisti z malo ali nič možnosti spreminjanja EU politik svojih vlad.

5.6.2. Shema odločanja

Prikazana je shema (glej shema 5.2), poteka informacij od predloga Komisije do odločanja v Svetu. Prikazuje proces, po katerem lahko nacionalni parlamenti povečajo svoj vpliv na stališča svojih vlad v Svetu EU. Iz nje se, da razbrati tri kategorije, ki vplivajo na institucionalno moč parlamentov v tem procesu. To so: dostopnost informacij ob pravem času (časovnost) ter spodobnost nacionalnih parlamentov, da obvezujejo svoje vlade.

Shema 5.2: Potek informacij med institucijami EU



Vir: (Ravnio, T. (1999); Always one step behind? National legislatures and the European Union v Traver, David (2002): 20; European affairs committees; The influence of Parliaments on European Policies; Ecprd; Brussels).

5.6.3. Odbori za Evropske zadeve članic EU

Celoten parlament ali posamezni dom parlamenta je preveliko telo, da bi moglo razpravljati in odločati o vseh zadevah v celoti. Da bi lahko parlament učinkovito deloval in da bi lahko zakonodajni postopki čim racionalneje potekali, mora razviti ustrezno notranjo organiziranost in specializacijo. »Delovna telesa opravljajo tako funkcije specializacije, zagotavljanja neprekinjenega zakonodajnega dela, pridobivanje informacij, medstrankarsko usklajevanje in omogočanje pogajanj.« (Zajc, 2000a: 178).

Da bi zmogli obvladovati obveznosti, ki izhajajo iz članstva v Uniji, so nacionalni parlamenti oblikovali parlamentarne odbore zadolžene za evropske zadeve.

Ti odbori se razlikujejo po:

- *Pristojnostih*

Odbori se razlikujejo po *pristojnostih*, ki jih imajo. Tako pristojnosti odborov znotraj članic Unije, varirajo od odborov, ki imajo le funkcijo izmenjave informacij, do tistih, ki imajo moč vplivanja na stališča vlade v Svetu ministrov (Danska, Avstrija). Za prve velja, da se pretežno posvečajo bolj dolgoročnim dokumentom Unije, pregledujejo že sprejeta stališča (post festum odločanje) in se posledično srečujejo manj pogosto. Drugi se povečajo bolj aktualnim EU zadevam (ex ante odločanje), ker imajo tudi možnost vpliva na stališča vlade, so vezani na časovne roke ter se posledično srečujejo pogosteje.

- *pogostosti srečanj*

Pogostost srečanj navadno odraža njegovo pristojnost. Parlamentarni odbori z večjimi pristojnostmi se morajo, zaradi upoštevanja časovnih rokov sprejemanja zakonodaje EU, sestajati pogosteje, kot tisti z manjšimi pristojnostmi. Za prve velja, da imajo tudi več kot eno sejo tedensko.

- *velikosti in sestavi*

Velikost in sestava odborov je v večini primerov proporcionalna velikosti in sestavi celotnega parlamenta.

- *vplivu poslancev EP*

V odborih nekaterih držav članic imajo poslanci Evropskega parlamenta bolj aktivno vlogo. Tako so poslanci EP polnopravni člani Odbora za evropske zadeve

v Belgiji, v Grčiji imajo samo določene glasovalne pravice, nemški pa nimajo pravice glasovanja, lahko pa sodelujejo na sejah.

□ *število odborov*

Število odborov, ki se ukvarjajo z evropskimi zadevami je ponavadi odvisno od strukture parlamentov. Dvodomni parlamenti imajo tudi po dva odbora zadolžena za evropske zadeve.

5.7. Primer Finske

V članicah Evropske unije sicer poznajo različne modele, ko gre za razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo oziroma med parlamentom in vlado. Najmočnejši vpliv na vlado imajo na primer v Avstriji in na Danskem, kjer mora vlada pridobiti soglasje parlamenta za zastopanje stališč in odločanje v Uniji. Bolj protokolarno vlogo imata npr. parlamenta Portugalske in Grčije, ki ju vlade le obveščajo o delovanju v Evropski uniji.

Tako imenovani »finski model«, je nekakšna vmesna rešitev. Nad zadevami bdi »veliki parlamentarni odbor«⁵ in njegova sestava odraža strukturo celotnega parlamenta, odbor pa lahko v imenu celotnega parlamenta tudi odloča. Finska je po nekaterih kazalcih Sloveniji in Češki primerljiva država: je majhna, v Evropsko unijo je vstopila v pred zadnjem valu širitve leta 1995, sicer pa velja za zelo učinkovito članico. Podoben model uporabljajo tudi v Nemčiji, Franciji, Veliki Britaniji, na Švedskem in Nizozemskem.

Finska je po depresiji v 90ih letih po vstopu v EU, leta 1995 doživela velik razcvet in postala ena izmed najbolj razvitih držav EU. Finska je država v kateri je parlament postavil dobre mehanizme s katerimi si je pridobil visoko stopnjo sodelovanja v EU zadevah. Poleg tega so se ti mehanizmi tudi v praksi izkazali za ene najuspešnejših v okviru, ki jih še omogoča pravni red Unije in ravno zato so temu modelu nove članice poskušale čim bolj približati, tudi nove članice.

⁵ »Veliki odbor je izraz s katerim Finci pogovorno označujejo Odbor za EU zadeve. Razlog izraza »veliki« pa ni v sami velikosti ali večvrednosti napram drugim odborom, ampak je zgodovinski. V sobi v katerem se ta odbor sestaja se namreč bohota 70 let star kovinski napis SOURI VALIKOUNTA »Veliki odbor«, ki označuje čas, ko je prvotni Veliki odbor olajšal prehod v enodomni parlament.« (Vehar, 2003: 12).

Konvencija o prihodnosti Evrope je ustanovila posebno delovno skupino, ki se je ukvarjala z vlogo nacionalnih parlamentov v EU. Podrobno so bili predstavljeni modeli sodelovanja francoskega, danskega, švedskega in finskega parlamenta v EU zakonodajnem postopku in ureditev po zgledu finskega je bila priporočena bodočim državam članicam.« (Vehar, 2003: 12). Da je bil t.i. Finski model, kot vzor za slovensko ureditev tega področja, je na 33.seji DZ, to je prvi obravnavi predloga Zakona o sodelovanju med DZ in Vlado RS v zadevah EU, poudaril tudi prvo podpisani predlagatelj zakona, poslanec Anton Anderlič.

5.7.1. Postopek sodelovanja finskega parlamenta v EU

Po Finski ustavi mora vlada redno obveščati parlament o svojem delu v Evropski uniji. Prav tako mora prisluhniti stališčem parlamenta ter obrazloževati sprejete politike EU institucij. Nalogo spremljanja EU zadev imajo odbori parlamenta, nad njihovim delom pa bdi Veliki odbor. Ustava tudi natančno določa s katerimi politikami se naj parlament ukvarja in sicer s tistimi, ki bi po ustavi spadale pod pristojnost parlamenta, če Finska ne bi bila članica EU.

Vlada mora pristojnim delovnim telesom pošiljati vse potrebne informacije o zadevah EU, Veliki odbor pa mora obveščati tudi o svojih stališčih v EU zadevah. Veliki odbor po finski ustavi opravlja funkcijo odbora za Evropske zadeve, ki skrbi, da tudi parlament sodeluje v procesih EU oziroma, da je parlament detajlno obveščen o vseh pomembnejših EU zadevah. Sestaja se 2 krat tedensko na zaprtih sejah, po seji pa sledi tiskovna konferenca, kjer so predstavljene vse zadeve, ki jih je obravnaval odbor, razen tistih, ki jih vlada želi, zaradi večje pogajalske moči, za nek časa ohraniti v zaupnosti. Veliki odbor podaja tudi stališča v imenu parlamenta, v zadevah, ki se tičejo zunanje in varnostne politike, pa je pristojen Odbor za zunanjo politiko. Če to zahteva predsednik parlamenta se o tematikah Unije razpravlja tudi na sejah parlamenta, ki pa ne sprejema nobenih odločitev.

Vlada pošilja EU zadeve v parlament predsedniku parlamenta. Predloge za evropske odločitve Komisije predsednik parlamenta pošlje Velikemu odboru ter specializiranim delovnim telesom. Poročila in mnenja delovnih teles o predlogu prejme Veliki odbor, ki v imenu parlamenta preuči predloge Komisije, stališča vlade o zadevah, ki jih lahko predstavi pristojni minister ter mnenja in predloge delovnih teles in njihovih služb in

predstavi svoje stališče. Stališče je lahko ustno ali pa v pisni obliki in je politično obvezujoče za vlado. Če vlada stališč ni upoštevala mora obvestiti Veliki odbor in podati svoje razloge. To je ponavadi takrat, ko je zaradi procesa pogajanj znotraj Unije prihaja do večjih obratov v politikah in je potrebno hitro sprejeti stališče.

Pred sestankom Sveta ministrov se morajo člani vlade posvetovati z Velikim odborom o stališčih, ki jih bodo na Svetu zastopali v imenu Finske, prav tako pa morajo obveščati Veliki odbor z dogajanjem v Svetu.

»Finski sistem daje parlamentu veliko moč, saj morajo odbori obravnavati vse zadeve, ki po ustavi pripadajo parlamentu in njihova stališča so obvezujoča. V praksi, se je ta sistem pokazal, kot eden najboljših, saj daje parlamentu jasne pristojnosti, ki niso možne udejanjanja samo na papirju, ampak, jih parlament še lahko obvladuje.« (Hegelan/Neuhold; 2002: 20).

5.8. Modeli za prihodnost

Z možnostjo sooblikovanja stališč svojih vlad nacionalni parlamenti pridobivajo večji vpliv v procesih EU, svojo moč pa lahko povečajo še z okrepitvijo svojih notranjih struktur, to je specializiranih delovnih teles, strokovnih služb ter administracij, ki se ukvarjajo z EU zadevami.

Z namenom, da bi še povečali sodelovanje nacionalnih parlamentov v procesih EU in jim dali tudi formalno moč znotraj EU se pojavljajo tudi alternativni predlogi sedanji ureditvi. Eden izmed najbolj pogostih je »senatni model« Evropskega parlamenta (EP), po katerem bi se oblikoval drugi dom EP, ki bi ga sestavljali predstavniki nacionalnih parlamentov. Vendar pa bi ta model podvojil nacionalno predstavništvo v EP, razen, če bi drugi dom nadomestil Svet EU, tako bi zmanjšal vlogo EP in še povečal kompleksnost odločevalskega procesa, zraven, bi se prav tako močno povečala količina dela nacionalnih parlamentov.

Zdi se, da je bolj uresničljiv predlog francoskega premiera Jospina, da se ustanovi Evropski kongres, ki bi ga sestavljali predstavniki nacionalnih parlamentov. Ta kongres bi se sestajal enkrat letno in razpravljajal o EU zadevah generalno in odločal o amandmajih k Pogodbam tehnične ne pa ustavne narave. Vendar pa je vprašanje, če bi lahko bil tak Kongres sestavljen iz tisočih poslancev učinkovit in če bi njegove odločitve res bile bolj demokratične.

Michael Bornier (v Pernice, 2003) pa je kot način večjega in bolj direktnega informiranja nacionalnih parlamentov predlagal modifikacijo sestave Sveta, v katerem bi, poleg ministrov, sodelovali tudi predstavniki nacionalnih parlamentov. Ta predlog bi dodal več transparentnosti in boljšo parlamentarno kontrolo dela v Svetu EU, vendar pa bilo smiselneje, če bi kot član Sveta sodeloval predstavnik opozicije, ki bi nadzoroval delo svojega ministra.

Ingolf Pernice pa kot možnost dodaja oblikovanje Parlamentarnega odbora za uporabo principa subsidiarnosti, ki bi lahko dovolj hitro podal svoje razloge, zakaj nek pravni akt krši princip subsidiarnosti. Sestavljen bi bil iz predstavnikov nacionalnih parlamentov, njegovi sklepi ne bi bili obvezujoči bi pa prisili EP in Svet v premislek. Končno odločitev bi imelo še vedno Evropsko sodišče.

Velik napredek k večji prisotnosti nacionalnih parlamentov bi bile tudi spremembe pri imenovanjih predstavnikov evropskih institucij, ki so sedaj v domeni nacionalnih vlad. Če bi bili pri postopkih imenovanja bolj vključeni nacionalni parlamenti, bi izbrani imeli večjo legitimacijo in njihove odločitve bi bile bolj demokratične.

»Kot se je že izkazalo je bil sistem Konvencije, ki je bila sestavljena iz predstavnikov nacionalnih parlamentov in EP, lep primer uspešnega in učinkovitega sodelovanja ter je hkrati omogočil direkten vpliv nacionalnih parlamentov na oblikovanje evropske zakonodaje.« (Pernice, 2003: 5).

6. PRIMERJAVA PARLAMENTOV

6.1. Slovenski parlament v EU

DRŽAVNI ZBOR

1. maja 2004 je Slovenija postala članica Evropske unije in prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na Evropsko unijo oziroma njene organe. »Državni zbor je imel pri vključevanju Slovenije v EU izredno pomembno vlogo, Slovenija je namreč od šestih držav kandidatk prvega kroga širitve edina, katere parlament je razpravljal dopolnjeval in tudi potrjeval pogajalska izhodišča za prevzemanje pravnega reda Evropske skupnosti.« (Zajc: 2002: 672).

Kot pogoj vstopa v Unijo je bila tudi sprememba ustave v taki meri, da je bil tudi pravno formalno možen vstop v mednarodno organizacijo takega tipa, kot je EU, kjer se država mora odreči delu svoje suverenosti.

S sprejetjem sprememb ustave marca 2004 je DZ omogočil prenos dela suverenih pravic glede sprejemanja pravnih aktov in odločitev na Evropsko unijo. Poslanci so vladi tudi naložili, da je o delovanju in odločanju v Uniji dolžna obveščati Državni zbor⁶.

Državni zbor je tako 3.členu ustave RS dodal nov ustavni zakon (3.a člen), s katerim je omogočeno, da lahko Slovenija 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.*

⁶ »Podobne odločbe so v svoje Ustave zapisale tudi Nemčije, Francija, Avstrija, Švedska, Finska in tudi nekatere nove članice EU npr. Madžarska. Pri teh državah gre za zelo jasne ustavne določbe o razmerju med vlado in parlamentom glede EU zadev, ki jih je strokovna skupina Vlade RS preučila pred sprejetjem v Sloveniji.« (Vehar, 2003: 11).

V nadaljevanju ustavni zakon 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*. To določilo omogoča direkten prenos aktov, ki jih sprejmejo institucije EU v okviru t.i. prvega stebra (notranji promet in prosti pretok blaga znotraj EU,..) v našo zakonodajo brez, da se o njih izreče Državni zbor, ker je bil to pogoj članstva v EU.

Ker z vstopom v Unijo Državni zbor RS izgubi del ustavno zagotovljenih izključnih zakonodajnih pravic, ki se prenesejo na vlado, je ustavni zakon v 4. odstavku 3.a člena opredelil razmerje med vlado in Državnim zborom. *Obvezal je vlado, da sproti obvešča Državni zbor o predlogih aktov Unije in odločitev ter o svoji dejavnosti, ter Državnemu zboru omogočil, da sprejema stališča, ki jih vlada mora pri svojem delovanju upoštevati*.

S ustavnim zakonom, si je Državni zbor tudi naložil, da mora pred članstvom v mednarodnih organizacijah, v katere je prenesel del suverenosti (EU), sprejeti zakon, ki bo podrobneje določal, kako bo potekalo sodelovanje med vlado in Državnim zborom.

Na podlagi ustavnega dopolnila 3.a člena, je tako Državni zbor sprejel Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (UL RS 34/2004). Ta zakon ureja razmerje med državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v Evropski uniji.

Za sprejetje tega pomembnega zakona je bilo potrebna 2/3 večina navzočih poslancev, torej je bilo potrebno veliko soglasje med poslanskimi skupinami, zato se je ta zakon pripravljal in usklajeval več kot leto dni.

Kot pravne akte in odločitve v Evropski uniji zakon v 2. členu šteje *predloge aktov zakonodajne narave in predloge odločitev politične narave, o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU ali so predmet medvladnega sodelovanja v okviru Evropske unije*.

Ker je Slovenija prenesla del suverenosti na EU, se je gleda na način sprejemanja zakonodaje v institucijah EU, spremenil odnos vlade do Državnega zbora. Vlada ni več samo predlagatelj zakonov tudi kot vezni člen med Slovenijo in EU. Nastopa s stališči Slovenije kot zakonodajalec v zadevah EU, to je v njenih zakonodajnih organih, Evropskem svetu in Svetu ministrov. Zaradi postopka odločanja (suis

generis) v Evropskih institucijah je *Državni zbor pooblastil vlado, da v zadevah EU ravna samostojno in s tem tudi prevzame vso odgovornost*. To so naredile vse države članice, razlike pa se kažejo, glede zadev o katerih pa naj parlament (pri nas Državni zbor), ker pač o vseh ne more, le razpravlja in postavlja svoja stališča. Prav tako se tu postavlja vprašanje, kako obvezujoča naj bodo ta stališča za vlado. Poslanci so odgovore na ta vprašanja iskali v starih članicah, predvsem skandinavskih. Tako v 4.členu zakon določa, da *Državni zbor 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*, vendar v rokih, ki jih zadeva delo institucijah EU, če ne pa obvelja predlog stališča vlade, ki tako postane stališče Republike Slovenije.

Nadalje si pravico do za vlado obvezujočega stališča Državni zbor prilašča še v 5.členu. Ta predvideva, da opravi razpravo ob *spremembah pogodb, na katerih temelji Unija pred odločanjem v institucijah EU, ter najmanj enkrat letno, ko naj Državni zbor razpravlja o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej. Takrat naj Državni zbor sprejme stališča o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v prihodnjem obdobju*.

Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije ter poslovnik Državnega zbora omogočata obravnavo EU zadev tudi na plenarnem zasedanju, če to zahteva najmanj četrtina poslancev ali na zahtevo pristojnega delovnega telesa ali sklepa kolegija DZ. Takrat DZ razpravlja in sprejme **obvezujoče** stališče, kot to pravi zakon v 11. Členu⁷.

Praviloma pa o zadevah EU razpravljata in zavzemata stališča delovni telesi in sicer o zadevah EU *Odbor za zadeve Evropske unije* in o zadevah zunanje ter varnostne politike *Odbor za zunanjo politiko*.

⁷ Tu se pojavi razlika od finskega modela, po katerem se je naš Državni zbor zgledoval pri pripravi zakona, ki to **ne** omogoča. Finski parlament namreč ne more postaviti popolnoma obvezujočega stališča (brez, da ga vlada v teku pogajanj spremeni), kot lahko naš DZ na plenumu, o čemer govori 11.člen; (vir: krajši razgovor z mag. Primožem Veharjem, ki je vodil pripravo Zakona o sodelovanju med DZ in vlado o zadevah EU in bil sekretar odbora DZ za Evropske zadeve v času priprave)

Delovni telesi obravnavata zadeve EU na podlagi mnenj, ki jih v rokih, ki omogočajo pravočasno odločanje, oblikujejo matična delovna telesa. Ti telesi imata v skladu z opisanimi pristojnostmi politično težo v podajanju mnenj Državnega zbora do stališč vlade pri sprejemanju evropske zakonodaje, saj je podano stališče odborov, tudi stališče Republike Slovenije in ga vlada mora upoštevati.

Seje delovnih teles državnega zbora, kadar odločajo o zadevah EU, so zaprte za javnost⁸; gradiva in sklepi delovnih teles pa so javnosti dostopna. Zaprtim sejam odborov praviloma sledi izjava, v kateri predsednik odbora javnost obvesti o poteku seje.

Stališča delovnih skupin mora torej vlada upoštevati razen, kot je opredeljeno v 10. členu, *kadar vlada pri uveljavljanju stališč Republike Slovenije zaradi poteka pogajanj v institucijah EU oceni, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ni izvedljiva ali ne bi bila v korist Republiki Sloveniji. Takrat lahko odloči drugače. O tem takoj obvesti Državni zbor in navede okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje.*

V 8. in 9.členu pa je natančno določeno kdaj (to je najkasneje v petih tednih) in kako naj vlada DZ obvešča o sprejetih odločitvah ter o svoji dejavnosti v institucijah EU. Tako mora vlada o zadevah, ki bi po vsebini spadale v pristojnost Državnega zbora, *sproti* obveščati Državni zbor. Vlada mora Državnemu zboru poslati svoje predloge stališč skupaj z podatki o *postopku sprejemanja akta v EU, poglavitnih rešitvah in ciljih predloga akta ter predvidenem času začetka obravnav in sprejema predpisa v EU.* Prav tako pa morajo biti stališča opremljena z oceno o posledicah in vplivih akta, zlasti z oceno o *potrebnosti sprememb predpisov, posledicah za proračun, vplivom na gospodarstvo, vplivom na javno upravo ter vplivom na okolje.*

⁸Glede tajnosti teh sej je bilo sicer mnogo polemik s strani opozicije v času sprejemanja zakona, a je narava dela v Svetu takšna, da opravičuje smiselnost tega člena. Na sejah parlamentarnega odbora se namreč obravnavajo tudi stališča drugih držav in zaradi možnosti za lastno fleksibilno nastopanje vlad, ki je v EU neizogibno je tajnost sej priporočljiva.

V Poslovniku DZ je določeno, 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.

Zakon tudi obvezuje vlado da vzpostavi informacijski sistem za zadeve EU. Ta sistem naj bo javno dostopen v skladu z zakonom, ki ureja podatke javnega značaja.

Obravnavo zadev Evropske unije, kot jih določa Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije nadalje urejajo določbe poslovnika državnega zbora (154. a-e člen Poslovnika DZ) .

Seje Odbora za EU naj bi bile praviloma 2 krat tedensko (op. v praksi 1 krat tedensko), ena v petek ob 14 uri. Na seje pristojnih odborov so vabljeni tudi poslanci Evropskega parlamenta, ki na njih lahko razpravljajo. Zadeve, ki spadajo v pristojnost DZ, obravnava pristojni odbor na podlagi gradiv in predlogov stališč RS, ki jih pripravi vlada, skupaj z mnenji pristojnih matičnih delovnih teles, Državnega sveta ter Zakonodajno pravne službe DZ, kadar jih le ti podajo. Poslanci, Državni svet in matična delovna telesa lahko podajo amandmaje k predlogom stališč, najkasneje 2 dni pred sejo pristojnega odbora. K tem amandmajem lahko poda mnenje vlada. Po opravljeni razpravi in glasovanju o amandmajih pristojni odbor sprejme stališče RS, za potrditev pa 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 poslanska skupina poda najkasneje 5 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 2 dni pred sejo DZ.

V poslovniku je tudi določeno, da mora vlada *sproti* obveščati pristojni odbor o svojem delovanju in uveljavitvi stališč. Obvezno pa mora obrazložiti tudi neupoštevanja stališč DZ, če do njih pride.

Sodelovanje državnega zbora s parlamenti držav članic EU in Evropskim parlamentom

Za boljšo in vsakodnevno izmenjavo informacij med nacionalnimi parlamenti v okviru EU je v pripravi nova baza podatkov IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange). Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (ECPRD) pa objavlja podatke in primerjalne raziskave parlamentov v EU. Državni zbor je vključen tudi v druge medparlamentarne organizacije, ki povezujejo nacionalne

parlamente držav po svetu (COSAC).

Načini sodelovanja članov Evropskega parlamenta pri delu nacionalnih parlamentov se razlikujejo po državah članicah EU, nekatere so to sodelovanje uredile tako, da svoje poslance iz Evropskega parlamenta vključujejo v delo nacionalnega parlamenta oziroma njegovih delovnih teles. Slovenski poslanci v Evropskem parlamentu se v skladu s poslovnikom lahko udeležujejo sej Odbora za zadeve EU in Odbora za zunanjo politiko, kadar odločata o zadevah EU in lahko na njih razpravljajo, nimajo pa pravice odločanja.

Podobno člani nacionalnih parlamentov lahko sodelujejo pri delu delovnih teles Evropskega parlamenta in imajo kadar so vabljeni, tudi pravico do razprave, nimajo pa glasovalne pravice.

Pomoč parlamentom držav članic EU pri spremljanju zakonodajnega postopka EU nudijo tudi stalni predstavniki nacionalnih parlamentov v Evropskem parlamentu, katerih naloga je spremljati delo odborov Evropskega parlamenta in plenarnih zasedanj, kot tudi delo ostalih institucij EU ter obveščanje svojih parlamentov. Državni zbor Republike Slovenije ima v Evropskem parlamentu strokovno sodelavko, ki o dogajanju v Evropskem parlamentu, s posebnim poudarkom na zakonodajnem postopku, neposredno obvešča Državni zbor.

DRŽAVNI SVET

Ustavne spremembe in Zakon o sodelovanju Državnega sveta posebej ne omenja, so pa v Ustavi RS določene pristojnosti Državnega sveta, po katerih lahko Državni svet poda svoja stališča o vseh zadevah o katerih razpravlja DZ, torej tudi o EU zadevah. Bolj natančno sodelovanje določa poslovnik DZ, v katerem je zapisano, da bo DZ predal vsa stališča vlade DS (154.č člen), predstavnik DS pa bo vabljen na seje obeh 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 so pomembnejše. DS nima predstavnikov v EU institucijah, je pa sodeloval na vseh COSAC srečanjih in sejah odbora Evropskega parlamenta za enakopravne možnosti. DS je specifična institucija tudi v evropskem merilu, a ne glede na vse to želi imeti svoje mesto v EU.

6.2. Češki parlament v EU

Sprememba ustave

Tudi Češki parlament je moral pred vstopom v EU spremeniti svojo ustavo. Tako je v 10.členu Ustave določil, *da so mednarodne pogodbe, ki jih ratificira parlament, obvezujoče za Češko republiko ter del zakonodaje Češke republike*. Za ratifikacijo mednarodnih sporazumov je potreben pristanek obeh domov parlamenta in če določbe mednarodne pogodbe nasprotujejo določenim zakonodajnim aktom, obvelja mednarodna pogodba. Prav tako je *z ustavnim aktom možno moč nekaterih institucij prenesti na mednarodne institucije ali organizacije, za to pa mora odločitev sprejeti parlament ali če to zahteva ustava, se mora razpisati referendum* (10.a člen UČR). Ker vlada v EU opravlja delo zakonodajalca mora, kot pravi 10.b člen, *redno in vnaprej informirati parlament o zadevah, ki obvezujejo Češko republiko zaradi članstva v mednarodni organizaciji*. Domova Parlamenta pa lahko postavita svoja stališča glede odločitev v mednarodni organizaciji v formi kot to predvidevata njuna poslovnik. Ustava pa še določa, da naj Zakon o principih in odnosih med obema domovoma da pooblastila izvajanja nadzora in postavljanja stališč, skupnemu telesu obeh domov.

Ker tako določa Češka ustava in Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov, mora vlada informirati in obveščati Parlament o EU zadevah. Ker ima Češka dvodomni parlament, mora vlada o zadevah EU sodelovati z obema domoma. Oba doma imata možnost izraziti stališča glede zadev EU, preden vlada nastopi s stališči pred Svetom (ex ente). Domova Parlamenta še nista ustanovila skupnega telesa, ki bi se ukvarjal z EU zadevami in ki bi predstavljal Parlament nasproti vlade. Prav tako še ni sprejetega nobenega zakona, ki natančneje opredelil sodelovanje obeh domov⁹.

Iz tega razloga sta oba domova oblikovala svoj način dela glede obravnave zadev EU v svojih lastnih poslovniki, ki so bili amandmirani zadnji mesec pred vstopom v EU. Spomladi 2004 so bili tako sprejeti amandmaji k poslovniku obeh domov (imajo moč zakona), ki so natančneje določili dolžnosti vlade, ki jih ima do parlamenta in procedure, ki veljajo pri obravnavi EU zadev pri obeh domovih.

⁹ Skupni zakon je v pripravi, a do soglasja za njegovo sprejetje še ni prišlo tudi na dan 13.1.2005, po opravljenem kratkem dopisu z Lenko Syllovo, članico Parlamentarnega instituta Doma odposlancev iz Prage.

Amandmaji k poslovniku Doma poslancev

V amandmaju k 109. členu poslovnika Doma poslancev (pDP) je zapisano, da mora vlada predložiti predloge aktov ES in EU Domu poslancev preko Odbora za evropske zadeve skupaj z svojim predhodnim mnenjem o predlogu. Predlogi zakonodajnih aktov EU morajo biti podani Domu poslancev sočasno kot so podani Svetu EU, prav tako pa tudi vsi ostali akti na zahtevo Doma poslancev. Odbor spremlja in izbira dokumente, pri čemer se osredotoča na vpliv, ki ga bo akt imel na češko zakonodajo in lahko k sodelovanju povabi tudi pristojne odbore, da podajo svoje mnenje. Predsednik Odbora za evropske zadeve ali predsedniki ostalih odborov, lahko tudi predlagajo, da se o predlogu razpravlja na naslednji plenarni seji Doma poslancev (v 8 dneh), če pa osnutek ni predložen na sejo Doma, se šteje stališče Odbora kot stališče Doma poslancev. Vlada mora upoštevati sklepe, sprejete na seji Doma ali odborov, pri oblikovanju stališč. Vsi člani Evropskega parlamenta iz Češke republike lahko sodelujejo na sejah Odbora za evropske zadeve ali drugih odborih, ki se ukvarjajo z EU tematiko.

Pred sestanki Sveta EU, na katerih bodo razpravljali o predlogih aktov, mora na željo Odbora za evropske zadeve na seji odbora sodelovati predstavnik vlade, da predstavi stališče Republike Češke o zadevah, ki jih bo obravnaval Svet EU (109. b člen pDP). Prav tako mora na sejah Odbora predstavnik vlade predstaviti informacije oziroma obrazložitve predlogov aktov, ki jih je zahteval Odbor v svoji sklepni na predhodnih sejah. Če tako zahteva vlada, pa je lahko seja Odbora za evropske zadeve oziroma del seje zaprta za javnost.

Vlada ne sme sprejemati končnih odločitev, preden se postopek ne konča, razen če gre za nujne zadeve. Prav tako mora vlada upoštevati mnenje Doma pri oblikovanju stališč. Vlada mora Odboru za evropske zadeve pošiljati poročila s seje Sveta EU in v presojo Odboru za Evropske zadeve tudi svoje predloge za imenovanja kandidatov Češke republike za organe EU (komisar, sodniki Evropskega sodišča), preden same sprejme dokončne odločitve.

Amandmaji k Poslovniku Senata

Novi amandmaji Poslovnika Senata dajejo Senatu pravico, da izrazi stališča do zadev EU o katerih se želi opredeliti. Poslovnik natančno določa katere dokumente vlada mora predložiti Senatu. V amandmaju Poslovniku Senata (pS) k 119. a členu tako določa, da bo Senat pregledoval zadeve, ki izhajajo iz članstva in o katerih ga mora vlada redno in v naprej obveščati in sicer:

- enkrat letno poročilo o napredku EU in njenem nadaljnjem razvoju,
- enkrat letno poročilo o vnosu EU zakonodaje v češki pravni red in njeni implementaciji,
- poročila vlade o dnevnih redih Evropskega sveta in poročila o rezultatih Evropskega sveta,
- poročila Vlade o teku pogajanj glede sprememb temeljnih pogodb EU,
- predlogi zakonodajnih aktov Komisije, takoj ko jih le ta objavi,
- predhodna mnenja Vlade o zakonodajnih predlogih institucij EU,
- vse predloge obvezujočih ukrepov naloženih s strani institucij EU, skupaj z mnenji vlade,
- vsi dokumenti, naslovljeni direktno na Senat s strani institucij, še posebno smernice EU.

Do vstopa v Unijo se je z sprejemanjem pred pristopne EU zakonodaje ukvarjala Komisija za evropsko integracijo z svojimi pod komisijami. Po prvem maju se je ta komisija Senata preimenovala v Odbor za Evropsko unijo. Na sejah Odbora lahko sodelujejo tudi poslanci Evropskega parlamenta, ki lahko podajajo svoje predloge in mnenja nimajo pa glasovalne pravice (119. c člen pS).

Za akte iz prvega stebra je tako pristojen Odbor za Evropsko unijo, za drugi in tretji steber pa Odbor za zunanje zadeve, obrambo in varnost. Odbora se odločita s katerimi zadevami se bosta ukvarjala, če to želita pa lahko zahtevata od vlade dodatna pojasnila (rok 14 dni po zahtevi) in pa mnenja specializiranih delovnih teles. Odbora ne moreta nadomestiti Senata v smislu podajanja stališč, kot je to praksa v nekaterih drugih državah, ampak lahko skličeta plenarno sejo Senata, ki pa lahko poda tako stališče.

Odbor za EU spremlja dokumente, pripravlja jih za uporabo senatorjev ter jih selekcionira. Na sejah Odbora za EU se opravi razprava, na kateri najprej svoje mnenje predstavi član vlade, nato pa predstavnik pristojnega delovnega telesa, člani Odbora in posebej na sejo Odbora vabljeni strokovnjaki. Zadeva pride na sejo plenuma Senata, če tako zahteva Odbor za EU ali 17 senatorjev (119. f člen pS).

»Za vlado velja zadržek, da ne sme odločati o zakonodajnem aktu v Svetu EU brez poznavanja stališča Senata in preden ta predstavi uradno stališče pred Svetom EU.« (Zemanek, 2004: 13). Senat ima to pravico 35 dni po prejemu zadeve v Senat, razen, če gre za zadevo nujne narave (119.d in h člen pS). Rezultate razprave Senata mora Predsednik Senata predložiti vladi takoj po končani razpravi.

Kot pomoč delu Senata se ukvarja Oddelek za evropske zadeve, ki je podporna služba obema delovnim telesoma, pristojna za EU zadeve. Njuna pomoč se nanaša na analiziranje stališč vlade, glede predlogov Komisije EU, predlogih glede zadev o katerih naj se Senat sploh ukvarja, pripravi zadev za obravnavo na delovnih telesih Senata, sodelovanju z podobnimi telesi v Evropi in pripravi registra dokumentov o zadevah, ki jih je obravnaval Senat.

6.3 Primerjava institucionalne in kulturne razvitosti

1. Zakonodaja

A) Republika Slovenija

Slovenski DZ spada med parlamente s poudarjeno vlogo v ustavnem sistemu in slovenska ureditev je med parlamentarnimi demokracijami bližje skupščinskemu parlamentarizmu.

Zakonodajo, ki se nanaša na področja sodelovanja parlamenta z vlado ureja Ustava RS, zakonodajni akt (Zakon o sodelovanju DZ in vlade), spremembe Poslovnika DZ ter spremembe poslovnikov posameznih delovnih teles DZ (Odbor za zadeve Evropske unije in Odbor za zunanjo politiko).

B) Republika Češka

Češki ustavni sistem, spada med parlamentarnimi demokracijami v skupino z visoko racionalizacijo parlamentarne vladavine in močnejšo vlogo vlade.

Zakonske spremembe, ki se tičejo sodelovanja parlamenta v EU je doživela Češka Ustava, poslovnik Senata in Doma poslancev ter poslovnik delovnih teles obeh domov. **Ni** pa še bil sprejet načrtovan akt o sodelovanju obeh domov v zadevah EU in vzpostavitev skupnega delovnega telesa.

2. Razpoložljivost informacij / Obseg parlamentarnega dela

A) Republika Slovenija

- Vlada mora DZ obveščati o zadevah, ki bi spadale pod njegovo pristojnost in so se prenesle na EU, prav tako pa tudi o vseh za RS pomembnejših zadevah EU. Dokumente mora opremiti z načinom postopka, oceno posledic predvidenega akta za administracijo, proračun in okolje ter z svojimi stališči glede osnutka akta. Prav tako mora vlada sproti obveščati DZ o svojem delovanju v organih EU, stališčih, ki jih je tam zagovarjala ter sprejetih aktih v EU. Državni zbor ima tudi stalnega predstavnika/co v Bruslju. Le ta spremlja delo odborov Evropskega parlamenta ter delo ostalih institucij (s poudarkom na zakonodajnem postopku) in

neposredno obvešča DZ. Prav tako pa predstavniki DZ sodelujejo na konferencah COSAC-a.

- Vlada ne obvešča DS. To funkcijo opravlja DZ, ki mora po poslovniku obveščati DS. Prav tako kot DZ pa DS sodeluje na konferencah COSAC-a.

B) Republika Češka

- Dom poslancev prejema vse predloge zakonodajnih aktov ES in EU ter predloge aktov in druge dokumente EU (če tako zahteva) s strani vlade preko Odbora za Evropske zadeve, skupaj z svojimi stališči, informacijami ter ocenami posledic za nacionalno zakonodajo in proračun. Prav tako pa ga mora sproti obveščati o svojem delovanju in sprejetih zadevah na srečanjih Sveta. Dom poslancev sodeluje tudi v okviru COSAC-a.
- Senat prejema preko Odbora za EU in Odbora za zunanje zadeve s strani vlade samo zadeve, ki so točno določene v njegovem poslovniku. To je letno poročilo o napredku EU in njenem nadaljnjem razvoju; poročilo o vnosu EU zakonodaje v češki pravni red in njeni implementaciji; poročilo o dnevnih redih Evropskega sveta in o rezultatih; poročila o teku pogajanj glede sprememb temeljnih pogodb EU; predlogi zakonodajnih aktov Komisije; predhodna mnenja vlade o zakonodajnih predlogih institucij EU; predlogi obvezujočih ukrepov naloženih s strani EU ter vse dokumente, naslovljene direktno na Senat s strani institucij (smernice EU). Sodeluje tudi na konferencah COSACa.

3. Način parlamentarnega nadzora

A) Republika Slovenija

- DZ prejme zadeve EU (predloge aktov) s strani vlade takoj ko so na voljo in najkasneje v 5 tednih po prejemu predloga s strani Sveta EU. Zakon določa predhodni nadzor (ex ente).
- DS takoj po prejemu dokumentov s strani Predsednika DZ.

B) Republika Češka

- Dom poslancev mora prejeti zadeve takoj, ko so podani predlogi zakonodajnih aktov s strani Sveta EU. Poslovnik določa, da morajo biti predlogi aktov opremljeni z stališči vlade brez zamud, vendar rok ni natančno določen. Zakonodajni akti določajo predhodni nadzor (ex ente).
- Vlada mora obveščati Senat takoj, torej brez zadržkov. Za Senat velja, da se mora predsednik Odbora za EU v 5 dneh po prejemu zadev s strani vlade odločiti o katerih zadevah bo Odbor razpravljal in kje zahteva še dodatna pojasnila s strani vlade, ki pa morajo biti pripravljena v roku 14 dni (Ex ente nadzor).

4. Vpliv parlamenta na odločitve vlade– tip vplivnosti parlamenta

A) Republika Slovenija – **policy oblikovalni parlament**

- DZ lahko o zadevah, ki se nanašajo na zadeve EU sprejema stališča, ki so za vlado obvezujoča. Stališče DZ je tudi stališče RS. Obvezujoča stališča lahko sprejema tudi pristojni odbor v imenu DZ, ki pa jih lahko tudi vlada ne upošteva, vendar le zaradi poteka pogajanj v organih EU, ko bi bila popolna uveljavitev stališča nemogoča. O tem mora nemudoma obvestiti DZ oziroma pristojni odbor in razložiti razloge za spremembo stališč
- DS nima pravno formalne pristojnosti dajanja obvezujočih stališč, predstavnik Državnega sveta ima samo pravico sodelovanja na sejah Odbora za EU, da predstavi mnenje DS.

Če upoštevam nepopolna dvodomnost Parlamenta RS ga lahko zaradi možnosti postavljanja formalno obvezujočih stališč, uvrstim med parlamente z velikim vplivom na oblikovanje in spreminjanje EU politik.

B) Republika Češka – **policy vplivni parlament**

- Vlada mora upoštevati mnenje Doma poslancev in ne sme sprejemati svojih dokončnih stališč preden se ne končajo procedure v Domu poslancev. Pred srečanjem Sveta EU mora predstavnik vlade na zahtevo Odbora za EU, na njegovi seji predstaviti stališča, ki jih bo vlada zastopala. Poslovnik ali drugi akti natančno ne določajo »posledic«, ki jih ima vlada, če ne upošteva stališča DP in

kdaj je to dopustno. Prav tako stališče Doma odposlancev, poslovnik opredeli »le« kot stališče DO (ne pa recimo Češke op.).

- Senat lahko podaja svoja stališča, glede predlogov Sveta EU, vlado pa poslovnik Senata obvezuje, da ne sme glasovati o stališču v Svetu brez vednosti mnenja, ki ga poda Senat. Ta ima čas, da svoje mnenje predstavi v 35 dneh po prejemu predloga akta.

Domova Češkega parlamenta po do sedaj sprejeti zakonodaji, formalno nimata pravice zavrnitve politik vlade, lahko pa sodelujeta pri spreminjanju politik, zato lahko Češki parlament uvrstim med parlamente z zmernim vplivom na oblikovanje EU politik.

»Večji vpliv Parlamenta RČ se pričakuje po sprejetju akta o skupnem delovanju obeh domov, ki je že predviden v ustavnih amandmajih. Sprejetje skupnega akta o sodelovanju med obema domovoma ter posledično oblikovanje skupnega odbora za zadeve EU bo povečal vpliv Odbora za EU na delovanje vlade v EU institucijah z močjo postavljanja obvezujočih stališč na predloge aktov vlade, ki zadevajo EU zakonodajo. Omejil pa bi se obseg delovanja obeh plenumov domov parlamenta na področju EU zadev, na tiste pomembnejše.« (Zemanek, 2003: 3).

5. Pristojnost parlamentarnih odborov

A) Republika Slovenija

- Za zadeve EU sta v DZ pristojna telesa, Odbor za EU in Odbor za zunanjo politiko (zunanja in varnostna politika). Odbora predata predloge zakonov in drugih aktov, ki so v pristojnost DZ, pristojnim matičnim delovnim telesom in na podlagi njihovih mnenj podata stališče Republike Slovenije, ki je za vlado obvezujoče. Odbor za zadeve EU se sestaja 2 krat tedensko (ena je v petek ob 14 uri, kar se sklada z srečanji Sveta, ki so ob sobotah). Na njem so lahko prisotni predstavnike vlade, pristojnih delovnih teles, poslanci Evropskega parlamenta (brez glasovalne pravice), ter predstavnik DS in strokovnjaki. Odbor obravnava tudi že sprejeto zakonodajo EU in poročila vlade s srečanj Sveta. Močno vlogo imajo tudi matična delovna telesa, saj jim odbora predajata dokumente, ki sodijo na njihova delovna področja, odbori pa se morajo o zadevah opredeliti najmanj 2 dni pred sejo

odbora, če ne se šteje, da se strinjajo s stališči vlade. Stališča odborov vlada mora upoštevati niso pa polno obvezujoča.

- V DS je za zadeve EU zadolžena Komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve, ki spremljanje delovanje Republike Slovenije v Evropsko uniji in sodeluje s tujimi parlamentarnimi institucijami nima pa nobenih pravno formalnih pooblastil.

B) Republika Češka

- V Domu poslancev je za zadeve EU pristojen Odbor za evropske zadeve. Ta po prejemu predlogov in stališč s strani vlade lahko preda zadeve pristojnim matičnim odborom z časovnim rokom obravnave stališč. Predsednik Odbora za evropske zadeve lahko predlaga predsedniku Doma, da se posamezne zadeve obravnavajo na seji Doma poslancev. Stališča odbora mora vlada upoštevati pri oblikovanju končnega stališča. Na sejah lahko sodelujejo tudi člani EP. Odbor lahko zadeve preda drugim pristojnim odborom, vendar pa poslovnik izrecno ne obvezuje njihovo sodelovanje in postavlja Dom odposlancev med parlamente z močnim Odborom za evropske zadeve z večjimi pristojnostmi nasproti matičnih delovnih teles.
- Za evropske zadeve sta v Senatu pristojni telesi Odbor za EU (1. steber) in Odbor za zunanje zadeve, obrambo in varnost (2. in 3. steber). Odbora selekcionirata in pripravljata zadeve za obravnavo na Senatu, nimata pa pravice podajanja mnenj v imenu Senata. To pravico ima samo plenum Senata, ki na zahtevo Odbora za EU ali 17 Senatorjev razpravlja o zadevah EU ter predstavi tam sprejeta stališča vladi, ki jih mora upoštevati. Zanj pa velja zadržek 35 dni.

6.4. Primer

Kot primer sem si izbral Izhodišča za sodelovanje ministra za notranje zadeve Dragutina Mateja in ministra za pravosodje, Dr. Lovro Šturma, na srečanju Sveta ministrov Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve v Luksemburgu, ki je potekalo med 27.1 in 29.1. 2005 (dokument prilagam v prilogi C). Obrazložitve teh izhodišč ter sklepov vlade so po besedah sekretarja Odbora za Evropske zadeve DZ Roka Kržišnika (intervju z njim objavljam v prilogi A), vzoren primer dokumenta vlade, ki je pripravljen na podlagi Zakona o sodelovanju med DZ in vlado. Prilagam tudi sklep Odbora za zadeve EU na podlagi stališč vlade.

Dokument (številka 54901-9/2005/3), ki ga je Vlada oziroma Ministrstvo za notranje zadeve pripravilo, v skladu z Zakonom o sodelovanju med DZ in Vlado v zadevah EU za Odbor za zadeve EU DZ, vsebuje **povzetek sklepov vlade** s 7.redne seje vlade dne 20.1.2004 in **navedbo izhodišč** ter povzetek neformalnih srečanj ministrov, ki bodo potekala sočasno z Svetom EU. Pred obrazložitvijo izhodišč je naveden tudi **skrajni rok** za odziv Slovenije, to je bilo 27..2005, to je na dan začetka Sveta. Dokument ima tudi navedbo, da je organ pristojen za dokončen sprejem izhodišča vlada.

V nadaljevanju dokument vsebuje **Obrazložitev izhodišč**, ki ima tri točke in sicer:

1. namen sestanka

V točki namen sestanka, je pojasnjeno o čem bo tekla sestanek Sveta in kakšen je predviden razpored dela obeh ministrov.

2. teme sestanka s področja notranjih zadev

V 2.točki so na kratko naštetje teme sestanka Sveta.

3. obrazložitev

V obrazložitvi so po temah naštetih v 2. točki le te dodatno obrazložene in dodana so **stališča vlade**, ki jih bo na sestanku zastopala.

Primer: Na temo finančna perspektiva 2007-2013, s poudarkom na področju pravosodja in notranjih zadev, ki mu je v naslednji finančni perspektivi namenjeno trikratno povečanje proračuna, si bo Luksemburško predsedstvo prizadevalo uresničiti svoj programski cilj in sicer, da bi bil do junija 2005 dosežen političen dogovor o obsegu in razdelitvi finančnih sredstev. *Slovenija si bo v okviru postavljenega cilja prizadevala med drugim za ustanovitev Evropske agencije za*

vodenje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah EU in je ena izmed kandidatk za sedež agencije (poleg Madžarske, Poljske, Estonije in Malte).

Odbor za zadeve EU je nato na 5. nujni seji, dne 26.1.2005 sprejel naslednji sklep:
Odbor za zadeve Evropske unije se je seznanil z izhodišči vlade za udeležbo ministra za pravosodje dr. Lovra Šturma in ministra za notranje zadeve Dragutina Mateja na zasedanju Sveta EU za pravosodje in notranje zadeve, ki bo 27.1.2005 in jih po opravljeni razpravi podprl (vir: intervju Rok Kržišnik in dokument priloge C)

7. PREVERJANJE HIPOTEZ in ZAKLJUČEK

H₁ : Vpliv nacionalnih parlamentov na odločanje vlad, ko te sodelujejo v procesih odločanja na ravni EU, je odvisen od njihove institucionalne in kulturne razvitosti na tem področju.

»Pogodbe EU nacionalnim parlamentom ne določajo nobene specifične vloge v njenih procesih odločanja. Tako je urejanje njihovega sodelovanja v EU zadevah prepuščeno nacionalnim ustavam držav članic.« (Zajc, 2004c: 61). Nacionalni parlamenti držav EU so ubrali različne rešitve pri nadzoru svojih Razlike izhajajo iz različnih ustavnih ureditev, preteklih praks oziroma tradicije. Je pa opazen trend, da novejša kot so članice, večja je moč parlamentarnega nadzora in vpliva nad delom svojih vlad v EU (po raziskavi COSACa; 2004b: 35). Parlamenti, ki so svoje strukture in zakonodajo prilagodili protokolu k Amsterdamski pogodbi ter ostalih priporočilih institucij EU, ki urejajo področja nacionalnih parlamentov, so imeli večji vpliv na odločitve svojih vlad ter večje sodelovanje v procesih EU.

»Tako obstajajo znotraj Evropske unije trije osnovni tipi urejanja področja sodelovanja vlad z svojimi parlamenti. Najmočnejša vloga parlamentov je v t.i. *skandinavskem* modelu, znotraj njega pa sta finski in danski model. Danski model predvideva, da vlada ne sme postaviti stališča brez privolitve parlamenta, torej je tu njegova moč izredno velika, na Finskem pa ima parlament možnost postaviti stališče, ki ga pa vlada mora upoštevati pri postavljanju svojih stališč niso pa obvezujoča za vlado, zaradi postopka pogajanj v Svetu. Drugi model je *angleški*, kjer vlada samo informira parlament o svojem delovanju, vendar sproti, zadnji model pa je *mediteranski*, kjer parlament praktično ne sodeluje pri procesih Evropske unije, razen, kader je to določeno z pogodbami EU (po Kržišnik, glej intervju v prilogi A).«

Ker sodelovanje nacionalnih parlamentov v procesih EU ni odvisno izključno od določb EU ampak njihove lastne institucionalne in kulturne razvitosti na tem področju, svojo prvo hipotezo **potrjujem**.

H₂ : Parlamenta Republike Slovenije in Češke sta pri zadevah, ki urejajo področje sodelovanja parlamenta v procesih odločanja v Evropski uniji, oblikovala podobne sistemske in pravne rešitve, ki določajo njuno institucionalno in kulturno razvitost na tem področju.

Primerjava obeh parlamentov glede sodelovanja v postopkih EU je pokazala, da se oba parlamenta zavedata novih težav in priložnosti, ki so jima odprte po vstopu v Unijo. Oba sta se svojim novim funkcijam prilagodila in pripravila svoji strukturi tako, da bi čim uspešnejše sodelovala v procesih EU.

Analiza je pokazala, da ste se oba oprla na priporočila, ki so jima bila na voljo tako od institucij Unije kot s strani izkušenj starih članic. Pri tem je bil slovenski parlament oz. DZ nekoliko »uspešnejši«, saj mu že sprejeta zakonodaja omogoča dokaj močan vpliv na oblikovanje stališč vlade k predlogom Sveta. Vlada mora stališča DZ upoštevati z nekaj možnimi izjemami (kar pa ne velja za plenum, ki postavlja popolnoma obvezujoča stališča). Zakonodaja tudi obvezuje vlado, da o vsem svojem delovanju ter drugih za Slovenijo pomembnih zadevah, v najkrajšem možnem času sproti obvešča DZ. Prav tako pa mora o zadevah, ki spadajo pod pristojnost EU in o katerih bi imela različno stališče kot DZ svoje mnenje obrazložiti. Za delovanje na področju EU, je DZ pooblastil dva odbora, ki imata polne pristojnosti. Še posebej to velja za Odbor za zadeve EU, ki se sestajata zelo pogosto in lahko sproti spremlja dogajanja v EU. Po Mauerjevih kvalifikacijah sem DZ RS, uvrstil med *Policy oblikovalne parlamente* z veliko vplivom na oblikovanje EU politik svojih vlad. DS na drugi strani, pa je v skladu z svojimi ustavnimi funkcijami, omejen pri sodelovanju na področju zadev EU.

Institucionalna razvitost češkega parlamenta na področju sodelovanja v procesih EU se, ne glede na različno strukturo, ki sem jo pri analizi upošteval, razlikuje od slovenske. Njegovo večja vključitev v procese EU se pričakuje šele, ko bo svoje do sedaj sprejete formalne akte, ki obravnavajo to področje, dopolnil z akti, ki bodo opredeljevali skupno delovanje obeh domov pri nadzoru vlade in omogočili boljše sodelovanje pri oblikovanju politik na evropskem področju. Sprejem teh aktov je do sedaj ovirala nezmožnost dogovora obeh domov glede oblikovanja skupnega akta in posledično skupnega Odbora za Evropske zadeve, ki ga predvideva tudi ustavni

amandma. Dom poslancev je tako svoje delovanje omejil na obravnavo zadev EU na sejah pristojnih odborov, izjemoma pa tudi na sejah plenuma. Sklepi odborov ali plenuma za vlado niso obvezujoči jih pa vlada mora upoštevati pri svojem delovanju. Prav tako, za razliko od DZ, sodelovanje drugih pristojnih odborov ni vključeno v sam postopek sodelovanja ampak sodelujejo le izjemoma. Češki Senat se je v skladu z svojo ustavno funkcijo, omejil samo na določena področja, svoj vpliv pa želi povečati predvsem z pomočjo oblikovanja zanj ugodnega akta o sodelovanju obeh domov. Za obravnavo evropskih tem je pooblastil pristojna odbora, za razliko od Doma poslancev pa lahko svoje sklepe, ki jih mora vlada upoštevati sprejema le plenum Senata. Za oba domova je tako značilno, da sta si priborila časovni zadržek, v času katerega vlada ne sme sprejemati dokončnih odločitev. Češki parlament sem zaradi njegove šibkejša a še vedno močne pozicije glede na vlado v zadevah EU uvrstil med *Policy vplivne parlamente* po Mauerjevi tipologiji z zmernim vplivom na oblikovanje EU politik.

Glede na postavljeno hipotezo, ki je predpostavljala iste oziroma podobne systemske in pravne rešitve obeh parlamentov, ob upoštevanju njune različne strukture, jo moram zavrniti.

Parlamenta se na določenih področjih pomembno razlikujeta, to je predvsem na področju sprejete zakonodaje, delovanju odborov za EU in vplivnosti parlamenta. Čeprav so na nekaterih področjih razlike manjše tako v obsegu nadzora, ki je podoben in je posledica upoštevanja priporočil EU in načinu nadzora (oba predhodni nadzor).

Slovenski Državni zbor ima tako po moji analizi večji vpliv na delovanje svoje vlade v EU oziroma večjo institucionalno razvitost. Na razliko v institucionalni razvitost, poleg že omenjenega ne sprejetja zakonskega akta češkega parlamenta, ki je v pripravi, vpliva tudi dejstvo, da ima DZ, že v ustavnih določbah močnejšo vlogo napram vladi kot češki. Za Češko republiko velja, da spada med parlamentarnimi ureditvami v skupino tistih v katerih je visoka racionalizacija parlamentarne vladavine in posledično močnejša vloga vlade.

Potrebno je omeniti da DZ, pri obvladovanju potrebnih znanj in rutin da sodeluje v procesih EU oziroma kulturno razvitostjo, pomembno zaostaja za svojo institucionalno razvitostjo na tem področju. »Državni zbor ob formalnem vstopu Slovenije v EU, še ni dovolj usposobljen za sodelovanje prek vlade v procesu odločanja na ravni EU, prav tako, še nima dovolj znanj za prenašanje odločitev oziroma evropolitik, v naše okolje.« (Zajc, 2004b: 117). Podobne težave ima tudi češki parlament, nizka kulturne razvitost na področju sodelovanja v procesih EU, pa je med drugim tudi posledica nizkega odstotka ponovno izvoljenih poslancev v domova parlamentov, oziroma ne obstoj, parlamentarne elite. Ta se sicer iz volitev v volitve povečuje (močnejše v Češki republiki kjer je na zadnjih volitvah 55% poslancev ponovno dobilo svoj mandat, v Sloveniji 53%, glej tabelo 7.1. v Prioga B) še vedno pa ni na evropski ravni (glej Zajc 2004a: 235). Izkušnje poslancev vplivajo na kulturno sposobnost poslancev oziroma na učinkovitost parlamenta, kot to pa se štejejo sposobnost pridobivanja informacij, sposobnost racionalne argumentacije in sposobnost delanja kompromisov za katere potrebujejo poslanci ponavadi več kot en mandat .

Čeprav ima slovenski DZ po moji analizi večjo možnost postavljanja obvezujočih stališč ter posledično večji formalni vpliv na delo vlade v zadevah EU, pa je v praksi težko prestavljivo, da bi se stališča DZ oziroma njegovega Odbora, ki izraža njegovo sestavo, tako močno razlikovala od vladnega, sej je le ta izvoljena z večino glasov DZ in torej posledično predstavlja večinsko voljo DZ. »Iz izkušenj dosedanje parlamentarne prakse, je tudi potrebno poudariti, da je od manjših parlamentov, med katere sodita tudi slovenski in češki, težko pričakovati obsežnejše sodelovanje, saj je na primer na področju EU, v DZ zaposlenih le 6 strokovnjakov, med tem ko jih ima Vlada RS na stotine (po intervju Kržišnik v prilogi A).«

Nedvomno je popolna vključitev nacionalnih parlamentov v procese Evropske Unije še daleč. EU bo tudi po sprejetju nove Ustave (njena formalna veljavnost bo po pričakovanih nastopila nekje leta 2006, ko jo bodo ratificirale vse države članice (Slovenija oz. DZ je to storil med prvimi, dne 31.1.2005, Češka pa zaenkrat še ne), še vedno delovala ob skromnem sodelovanju nacionalnih parlamentov. Z novo Ustavo EU pa je vseeno za pričakovati, da se bo EU z poenostavitvijo svojih

postopkov in približanjem nacionalnim parlamentov zadevam EU, le ta bolj približala svojim državljanom.

Delovanje v tej smeri za nacionalni parlamente pomeni, da bi lahko v prihodnosti le ti postali pomembnejši del strukture EU in tako postali vezni člen med EU in njenimi državljani, glede na to, da Evropskemu parlamentu to zaenkrat ne uspeva najbolje.

Glede vloge nacionalnih parlamentov je treba zaključiti, da je EU naredila velike korake naprej od sprejetja prvih pogodb, tako je pričakovati, da se bo njihova vloga še povečevala, to pa je tudi interes Unije same, slovenski in češki parlament pa kažeta močno voljo, da pri tem ne bosta izključena.

VIRI

LITERATURA

1. Agh, A. (1998); The politics off Central Europe, Sage publication, London
2. Cerar, M. (1995); The National Assembly of the Republic of Slovenia; DZ RS; Ljubljana
3. Ferfila, B. ur. (2002); Černe, F.; Erjavec, E.; Ferfila, B.; Grizold A.; Kavčič, S.; Lukšič, I.; Phillips Paul; Pintarič, U.; Pulisic, W.; Rupel, D.; Šušteršič, J. ; Slovenia and European Union, Slovenija in Evropska unija; FDV, Ljubljana
4. Flanz, Gilbert H. (2002); Constitutions of the countries of the world; Czech Republic 2002-4; New York
5. Grilc, P., Ilešič T. (2001); Pravo Evropske unije, 1.knjiga; CZ; Ljubljana
6. Grobelnik, I. (1995); Zgodovina 2; DZS; Ljubljana
7. Kezunovič, M. (2003); Slovenija in Evropska unija, Urad Vlade RS za informiranje, Ljubljana
8. Kohler-Koch, B. (2003); Linking EU and National Governance, Oxford University Press Inc, Oxford
9. Linz, J.(1990); Transitions to Democracy, The Washington Quaterly, Summer
10. Olson, D. (1997); Democratic Legislative Institutions. A Comparative View, M. E. Sharp, New York
11. Nort, P. (1993), Does Parliament Matter; Harvester&Wheatsheaf; New York
12. Potočnik, J. (1998); Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo; Ljubljana
13. Pezelj, J. (ur.)(2002); Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju od 2000-2004: prvo leto mandata: oktober 2000 – december 2001; DZ, Ljubljana
14. Repe, B. (1996); Naša doba, Ljubljana
15. Seketin Lastan, S. (2004); Evropska unija: od prvih idej do zadnjih širitev; Upravna akademija; Ljubljana
16. Zajc, D. (2000a); Parlamentarno odločanje, Ljubljana
17. Zajc, D. (2004a); Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov; FDV; Ljubljana

18. Zemanek, J. (2004); Impact of EU Accession on the National Legal Orders of New Member States: Czech Republic; Prague
19. Žagar, M. (1996); Parlament v demokratičnem procesu: demokratizacija v Sloveniji in drugih srednje in Vzhodno evropskih državah; Ljubljana

ČLANKI

1. Agh, A. (1994); The Europeanization of ECE Politics and Emergence of the New Democratic Parliaments v Agh A. ur.; The Emergence of ECE Parliaments – the First Steps; Budapest
2. Agh, A. (2000); Parlamenti v vzhodni in srednji Evropi – deset let kasneje v Razvoj slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji; str. 11-25; Ljubljana
3. Bratkovič, A. (2003); Državni zbor: po finskem modelu v Pravna praksa; leto 22, številka 17, str. 12-14; Ljubljana
4. Brezovšek, M. (1996); Funkcija in oblike parlamentarnega nadzora nad vlado v Slovenski parlament – izkušnje in perspektive; Slovensko politološko društvo; Ljubljana
5. Cabada, L. (2000); Procesi in problemi konsolidacije demokracije – primer Češke republike v Demokratični prehodi I.; str. 95-114; FDV; Ljubljana
6. Igličar, A. (2004); Vpliv evropske zakonodaje na slovenski pravni sistem v Haček, M., Zajc, D. (ur.); Slovenija in EU: Zmožnosti in priložnosti; str. 93 – 106; FDV, Ljubljana
7. Kolar, P., Syllova, J. (2004); Parliaments of Central and Eastern European Candidate Countries and the EU Enlargement v Central European Parliaments: First Decade of democratic Experience and the Future Prospective; str. 48 – 59; Institute of Sociology Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague
8. Kraševac, T. (2004); Pomanjkljiva demokratična legitimnost v EU in demokratični primanjkljaj v Haček, M., Zajc, D. (ur.); Slovenija in EU: Zmožnosti in priložnosti; str. 43 – 66; FDV; Ljubljana
9. Kržišnik, R. (2002); Komplementarne pristojnosti v EU v Pravna praksa; leto 21, številka 43, str. 4-7; Ljubljana
10. Mansfeldova, Z. (2004); The Politics between Parliament and Government – the Institutional Framework and the Reality within the Czech Parliament v Central

- European Parliaments: First Decade of democratic Experience and the Future Prospective; str. 28 – 47; Institute of Sociology Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague
11. Rejec–Longar, K. (2004); Vloga nacionalnih parlamentov pri uresničevanju načela subsidiarnosti po sprejetju predloga Evropske ustave v Haček, M., Zajc, D. (ur.); Slovenija in EU: Zmožnosti in priložnosti; str. 121 – 130; FDV, Ljubljana
 12. Reschova, J., Syllova, J. (1996); The Legislature of the Czech Republic v Parliaments and Organised Interests: The second steps; str. 322-341; Hungarian centre for democracy studies, Budapest
 13. Seidlova, A. (2004); Recruitment of the Parliamentary Elite in the Course of the Nineties v Central European Parliaments: First Decade of democratic Experience and the Future Prospective; str. 172 – 182; Institute of Sociology Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague
 14. Šabič, Z. (2004); Refleksija preteklosti, dožemanje sedanjosti, vizije prihodnosti – nova Evropska unija in nacionalni parlamenti v Haček, M., Zajc, D. (ur.); Slovenija in EU: Zmožnosti in priložnosti; str. 131 - 135
 15. Vehar, P. (2002a); Načelo subsidiarnosti ali do kam sega pristojnost EU? v Pravna praksa; leto 21, številka 42, str. 8-11; Ljubljana
 16. Vehar, P. (2002b); Državni zbor RS – še zakonodajni organ z dnem pristopa k EU? v Pravna praksa; leto 21, številka 40, str. 19-24; Ljubljana
 17. Vehar, P. (2002c); Nacionalni parlament in njihovo odločanje v EU v Pravna praksa; leto 21, številka 45, str. 4-7; Ljubljana
 18. Vehar, P. (2003); Državni zbor – po finskem zgledu v Pravna praksa; leto 22, številka 18, str. 11-13; Ljubljana
 19. Zajc, D. (2000b); Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta v Razvoj slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji; str. 93 – 114; Ljubljana
 20. Zajc, D. (2000c); Institucionalna konsolidacija novih parlamentov v srednji Evropi in Slovenije v Demokratični prehodi I.; str. 135-154; FDV, Ljubljana
 21. Zajc, D. (2002); Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU v Teorija in praksa let.39, 4/2002, str. 669-690; Ljubljana
 22. Zajc, D. (2004b); Spremenjene funkcije nacionalnega parlamenta po vstopu v EU (moč nacionalnega parlamenta v odnosu do vlade – primer Državnega zbora RS

v Haček, M., Zajc, D. (ur.); Slovenija in EU: Zmožnosti in priložnosti; str. 107 – 120; FDV, Ljubljana

23. Zajc, D.. (2004c); Changing Functions of National Parliaments v Central European Parliaments: First Decade of democratic Experience and the Future Prospective; str. 60 – 75; Institute of Sociology Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague

INTERNETNI VIRI

1. Gorjanc, R. (2004); Parlament in vlada po vstopu Slovenije v EU na http://www.pinkponk.com/aktualnatema.asp?ID_at=394, 10.11.2004
2. Hegeland, H., Neuhold, C. (2002); Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches; European Integration online Papers; Vol. 6 (2002) N° 10; na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm> ,5.11.2004
3. Maiani, F. (2003); Role of National Parliaments in EU Legislative Procedures Reform Prospectives; Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004 – Results of the Athens Conference 2001 na <http://www.ecln.net>, 1.12.2004
4. Maurer A., Wessels W. (2001); National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers; Bonn; v Traver, David (2002); European affairs committees; The influence of Parliaments on European Policies; Ecprd; Brussels na <http://www.ecprd.org> , 1.12.2004
5. Mauer, A. (2001); National Parliaments after Amsterdam v Traver, David (2002); European affairs committees; The influence of Parliaments on European Policies; Ecprd; Brussels na <http://www.ecprd.org>, 1.12.2004
6. 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 na <http://www.ecln.net>, 1.12.2004
7. Ravnio, T. (1999); Always one step behind? National legislatures and the European Union v Traver, David (2002); European affairs committees; The influence of Parliaments on European Policies; Ecprd; Brussels na <http://www.ecprd.org> , 1.12.2004

8. Scharpf, F. (1998); Governing Europe: effective and democratic? v Traver, David (2002); European affairs committees; The influence of Parliaments on European Policies; Ecprd; Brussels na <http://www.ecprd.org>, 1.12.2004
9. Traver, D. (2002); European affairs committees; The influence of Parliaments on European Policies; Ecprd; Brussels na <http://www.ecprd.org>, 1.12.2004
10. Zemanek, J. (2003); Czech Parliament as a Decision - maker in EU – affairs; Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004 – Results of the Athens Conference 2001 na <http://www.ecln.net>, 1.12.2004
11. COSAC, 2004a; Report on developments in European Union procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny; Konferenca skupnosti parlamentarnih odborov za zadeve Evropske Unije; Dublin, 19-20 maj 2004 na www.cosac.org/en/documents, 5.2.2005
12. COSAC, 2004b; Second bi-annual report: Developments in European Union procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny; Konferenca skupnosti parlamentarnih odborov za zadeve Evropske Unije; Haag, november 2004 na www.cosac.org/en/documents, 1.3.2005

INTERNETNE POVEZAVE

1. COSAC na <http://www.cosac.org>
2. Dom poslancev Republike Češke na <http://www.psp.cz>, 11.10.2004
3. Državni zbor Republike Slovenije na <http://www.dz-rs.si>, 11.10.2004
4. Državni svet Republike Slovenije na <http://www.ds-rs.si>, 11.10.2004
5. Evropski center za parlamentarno raziskovanje in dokumentacijo na <http://www.ecprd.org>, 1.12.2004
6. Senat Republike Češke na <http://www.senat.cz>, 1.10.2004
7. Volilna udeležba na volitvah za Evropski parlament volitvah na <http://www.europarl.si>, 5.3.2005

PRAVNI VIRI

1. Act of the 7th May 2004, amending act No.90/1995 Coll. ; on the Rules of Procedure of Chamber of deputies. (Amandmaji k poslovniku Doma Odposlancev k 109 a –c člen) na <http://www.psp.cz>
2. Act on rules of procedure of the Chamber of Deputies, Parliament of the Czech Republic, The parliamentary institute of The Chamber of Deputies, 1996, Prague na <http://ww.psp.cz>
3. Amsterdamska pogodba na http://www.gov.si/vurs/zakonodaja/1/Pogodba_15.pdf
4. Kopenhagenski parlamentarni napotki; COSAC; dokument št.:2003/C 154/01 na <http://www.cosac.org/en/documents/basic/rules/doc/>
5. Maastrichtska pogodba na <http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/mednar/maastricht-1992.doc>
6. Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo; Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti; Luksemburg, 2003
7. Pogodba iz Nice na [http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/E64426F703917E30C1256D04004A4DE3/\\$file/XVIII+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/0/E64426F703917E30C1256D04004A4DE3/$file/XVIII+-+SL.doc)
8. Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 35/2002, 60/2004)
9. Poslovnik Senata Republike Češke na <http://www.senat.cz>
10. Ustava Republike Češke na <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/constitution.html>
11. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/93, 23/96, 47/97, 24/2003)
12. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije(Uradni list RS, št. 34/2004)

PRILOGE

Priloga A: Intervju z Rokom Kržišnikom (RK)
(sekretar Odbora za zadeve Evropske unije DZ RS, dne 5.2.2005).

1. DZ RS je zaradi vstopa v EU, sprejel ustavni zakon, ki omogoča prenos dela suverenosti na EU, obenem pa obvezuje Vlado, da ga redno obvešča o svojem delu, sprejel je tudi zakon, ki to podrobneje obrazloži. Zdaj me pa zanima, če se vam zdi, da je zakon, ki ga je sprejel DZ, primerljiv z zakoni ali drugimi akti ostalih držav pristopnic ter primerjalno z starimi članicami Evropske unije?

RK: Najprej bi rad pojasnil, da v Evropski uniji obstajajo trije osnovni tipi urejanja področja sodelovanja vlad z svojimi parlamenti. Najmočnejša vloga parlamentov je v t.i. *skandinavskem* modelu, znotraj njega pa sta finski in danski model. Danski model predvideva, da vlada ne sme postaviti stališča brez privolitve parlamenta, torej je tu njegova moč izredno velika, na Finskem pa ima parlament možnost postaviti stališče, ki ga pa vlada mora upoštevati pri postavljanju svojih stališč niso pa obvezujoča za vlado, zaradi postopka pogajanj v Svetu. Pri oblikovanju slovenske ureditve tega področja, smo se nekako zgledovali po finskem modelu, ki pa smo ga nadgradili z možnostjo predstavitve stališč parlamenta na njegovem plenumu, kjer postane stališče za vlado obvezujoče. Drugi model je *angleški*, kjer vlada samo informira parlament o svojem delovanju, vendar sproti, zadnji model pa je *mediteranski*, kjer parlament praktično ne sodeluje pri procesih Evropske unije, razen, kadar je to določeno z pogodbami EU.

2. Ko so se pripravljali osnutki zakona, koliko so se upoštevala navodila COSACA in Protokol o vlogi nacionalnih Parlamentov?

RK: Predlog zakona se je pripravljaj dalj časa (več kot leto dni), saj je bilo za sprejetje zakona potrebna ustavna večina, torej 2/3 poslancev in s tem povezano soglasje večine poslanskih skupin. Predlog je pripravljala strokovna skupina, na čelu z mag. Primožem Veharjem, ustanovljena pa je bila tudi delovna skupina, sestavljena iz vodij poslanskih skupin, ki je usklajevala zakon ter pregledovala ureditve tega področja pri starih članicah EU in obiskovala njihove parlamente. Glede končnega

predloga zakona je bilo tako sprejeto veliko soglasje in zakon je šel čez parlamentarno proceduro brez večjih težav.

3. Kako poteka proces od Komisije do NP do končne odločitve Sveta?

RK: V Evropski uniji, je za postavljanje predlogov odgovorna Komisija, ta predlog pošlje Svetu, Evropskemu parlamentu in nacionalnim parlamentom. Parlamenti dobijo v pogled zadeve, ki jih pregledujejo skozi različne parlamentarne postopke. Naš parlament razpravlja o zadevah EU na dveh odborih, Odboru za evropske zadeve in Odboru za zunanjo politiko. Na seje vabijo tudi predstavnika Vlade, kjer le ta predstavi stališča Vlade skupaj z razložitvami predloga in ocenami posledic. Če želi, lahko Odbor spremeni stališče in Vlada ga mora upoštevati vendar je stališče Odbora ne obvezuje, saj le ta lahko le sooblikuje stališče, kot to pravi 10.člen Zakona o sodelovanju DZ in Vlade. Drugače pa je, če se obravnava stališča prestavi na seju plenuma, kar DZ omogoča 11.člen Zakona o sodelovanju, kjer stališče postane obvezujoče za Vlado. To lahko zahteva $\frac{1}{4}$ poslancev, poslanska skupina, kolegij DZ,..

Proces je do sedaj potekal nekako po zaporedju in sicer: seja vlade je vsak četrtek ob 10 uri, potem strokovne skupine pripravijo vse potrebne dokumente do seje Odbora za EU, ki je vsak petek ob 14 uri. Tako se uskladijo izhodišča za zasedanja Sveta, ki so naslednji teden.

4. Kako se je ta zakon izkazal v praksi, recimo, pri kolikih oblikovanih stališč vlade je že sodeloval DZ in ali je že spreminjal stališča vlade?

RK: Odbor za zadeve EU je v času članstva v EU sodeloval pred vsakim Svetom ministrov. Nestrinjanja z predlogi vlade do sedaj še ni bilo, največkrat sta v odboru proti 1 ali 2 poslanca, večinoma iz poslanske skupine SNS. Ker odbor sestavlja 13 članov je do minimalne večine potrebne za potrditev predloga vlade (7-6) prišlo le enkrat pred zasedanjem COFINA in sicer, ko se je odločalo kakšna bo taktika Slovenije glede konca pogajanj za dodelitev strukturnih sredstev (ali v času predsedovanja Luksemburga ali naj se počaka predsedovanje Velike Britanije).

4. Kako je z informacijami s strani Vlade, katere sploh mora posredovati DZ ali bi želel Državni zbor več informacij?

RK: Pomisleki DZ do sedaj so predvsem glede gradiv, ki jih dobiva od posameznih ministrstev, nekatera dosledno izvajajo določila zakona (ministrstvo za pravosodje), nekatera pa bolj površno (ministrstvo za obrambo). Tako smo bili na eni zadnji sej soočeni z takšnim nepripravljenim gradivom, takrat Odbor ni sprejel privolitve k sklepu Vlade ampak je sprejel le sklep, da je dokument pregledal. Bilo je dosti negotovanja s strani poslancev, vendar pa tak sklep dejansko ni spremenil ničesar. Parlament bi lahko tudi sam pregledoval predloge direktiv (letni program Komisije), tega pa dejansko sam še ne počne, ker nima izhodišč vlade, torej praktično nima o čem razpravljati. Problem je tudi, da ima Vlada močan strokovni aparat (več kot 100 ljudi), ki se ukvarja s tem področjem, DZ pa ima okoli 6 strokovnih sodelavcev, ki mu ne morejo parirati.

Bi bilo pa dobro, da se DZ v ta proces vključi prej, ker Svet ministrov EU deluje na treh nivojih in sicer prvi so delovne skupine, drugi je Kopper (odbor stalnih predstavnikov) in šele tretji je politični nivo Sveta. Zelo dobro bi bilo vključiti se že na strokovnih nivojih, ko jo možnost vplivanja na odločitve večja.

5. Kako bo, ko bo DZ dobil večja pooblastila z uveljavitvijo nove Ustavne pogodbe za EU (preverjanje načela subsidiarnosti)?

RK: Glede sodelovanja pri preverjanju načela subsidiarnosti, ki bo vstopilo v veljavo z novo Ustavo, pa se mi zdi, da bo to predpis brez sankcij, tako da ne bo preveč povečal pristojnosti DZ oziroma nacionalnih parlamentov. Tudi mislim, da zaradi tega ni potrebno posebej okrepiti strokovnih služb, ker bodo parlamenti tako ali tako izgubili pristojnosti na drugih področjih, to velja vsaj do takrat, ko bo v EU veljal tak pravni red ali podoben kot danes.

6. Kolikšen je sploh interes poslancev za sodelovanje na tem področju?

RK: Poslanci, ki sestavljajo Odbor za zadeve EU imajo različne interese, nekateri kot bivši minister za Evropske zadeve Matjaž Cvikl, ki se dobro spozna na to področje, delujejo izredno aktivno, nekateri z manj izkušenj, pa se osredotočijo bolj na proceduralne zadeve, kot pa se vsebinsko vključujejo v razprave. Na splošno pa so razprave dokaj konstruktivne, kar je verjetno posledica zaprtih sej (do sedaj je bila delno odprta le ena seja (7. februarja ko se je razpravljalo o Lizbonskih strategijah). Poslanci pa bi lahko več sodelovali predvsem z svojimi izkušnjami, povezavami obenem pa lahko vplivali na večjo motiviranost prebivalstva. So bili že tudi primeri, ko je posamezen poslanec preko svojih povezav prispeval k večji izrabi strukturnih sredstev, ko strokovne službe vlade niso prišle do teh podatkov in je mnenje DZ pomagalo vladi pri boljših pogajalskih izhodiščih Slovenije, vendar so ti primeri predvsem zaradi nepoznavanja področja bolj redkost.

7. Ali sodeluje v tem procesu tudi Državni svet in kako?

RK: Državni svet na tem področju praktično nima nobene pristojnosti, sicer njihov predstavnik sodeluje na sejah Odbora nima pa glasovalne pravice. Sodeluje tudi na srečanjih COSACA, kjer se predstavlja kot neke vrste senat, čeprav to dejansko ni.

8. Kaj po vašem mnenju, bi bilo potrebno spremeniti, pri zakonu, poslovniku, ustavi ali drugih aktih, de bi bila vloga DZ še večja?

RK: Kot sem že dejal, DZ predvsem zaradi pristojnosti, ki izhajajo iz pogodb in strokovne usposobljenosti ne more imeti neke večje vloge. Dejansko je tudi, da parlament težko sprejme drugačna stališča, kot vlada, ki jo je sam postavil. Drugače je na primer na Danskem, kjer je tradicija manjšinskih vlad, tam ima parlament veliko večjo moč.

Kar pa mislim glede sprememb je, da bi bilo včasih potrebno EU približati ljudem, njih namreč zanimajo konkretne teme, ali bomo lahko prehajali meje brez potnih listov itd. Predvsem bi morala Vlada večjo skrb posvečati izobraževanju ljudi, saj čedalje več odločitev sprejetih na ravni EU neposredno vpliva na življenje ljudi, zato bi bilo potrebno njihovo seznanjenost povečati preden odločbe stopijo v veljavo. Meni

se zdi, da bi bilo dobro, kar se tiče DZ, da bi seje Odbora za EU, kdaj prestavili iz Ljubljane, recimo takrat, ko se bi določale kvote predelave sladkorja za posamezno članico, bi lahko imeli sejo v Ormožu. Tam bi vlada predstavila vplive novih direktiv ter svoja stališča, zainteresirani pa bi se lahko bolj vključili v razpravo.

Priloga B: Primerjava števila ponovno izvoljenih poslancev

Tabela 7.1.: Število ponovno izvoljenih poslancev

Slovenija-Državni zbor		Češka-Dom odposlancev	
Leto volitev	Odstotek ponovno izvoljenih poslancev	Leto volitev	Odstotek ponovno izvoljenih poslancev
1990	10%	1990	5.1%
1992	12.5%	1992	34.8%
1996	38.8%	1996	50.5%
2000	48.8%	1998	52.5%
2004	53.3%	2003	55%

(vir: Državni zbor: raziskava prof. Dr. Zajc, D 2005 in Zajc (2004a); Razvoj parlamentarizma:235; Dom odposlancev: Seidlova, A. (2004); Recruitment of the Parliamentary Elite in the Course of the Nineties:177)

Priloga C: Izhodišča Vlade RS za sodelovanje ministrov za pravosodje in notranjih zadev na srečanju Sveta ministrov EU v Luksemburgu

Številka: 54901-9/2005/3
Ljubljana, 20.01.2005

DRŽAVNI ZBOR
REPUBLIKE SLOVENIJE

L J U B L J A N A

V prilogi vam na podlagi 8. člena Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije pošiljamo:

- izhodišča za sodelovanje ministra za notranje zadeve, Dragutina Mateja, in ministra za pravosodje, dr. Lovro Šturma, na srečanju Sveta ministrov Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve, Luksemburgu, 27.1. in 29. 1. 2005,

ki jih je Vlada Republike Slovenije obravnavala na 7. redni seji dne 20.01.2005 in ki so skupaj s pripadajočimi dokumenti objavljeni na EU portalu v zadevi št. 902331-1/2005.

Mateja Tamara Fajs
GENERALNA SEKRETARKA

PRILOGA: 1

Številka: 54901-9/2005/3
Ljubljana, 20.01.2005

IZHODIŠČA ZA SODELOVANJE MINISTRA ZA NOTRANJE ZADEVE, DRAGUTINA MATEJA, IN MINISTRA ZA PRAVOSODJE, DR. LOVRO ŠTURMA, NA SREČANJU SVETA MINISTROV EVROPSKE UNIJE ZA PRAVOSODJE IN NOTRANJE ZADEVE, LUKSEMBURGU, 27.1. IN 29. 1. 2005

Zadeva:

902331 - 1 / 2005 Informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers to be held in Luxembourg on January 27-29, 2005

Dnevni red:

Naziv dokumenta:

Neformalno srečanje ministrov za pravosodje in notranje zadeve v Luxembourg, 27. - 29. januar 2005

Naziv dokumenta v tujem jeziku:

Informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers to be held in Luxembourg on January 27-29, 2005

Organ pristojen za dokončen sprejem izhodišča: Vlada

Sklepi vlade z navedbo izhodišča oziroma njegovega povzetka:

Na podlagi 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 41/97, 23/99, 119/00 in 30/01) je Vlada RS naseji dne 20.1.2005 sprejela naslednje sklepe:

1. Vlada Republike Slovenije sprejme izhodišča za sodelovanje ministra za notranje zadeve Dragutina Mateja in ministra za pravosodje dr. Lovro Šturma na srečanju Sveta ministrov Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve v Luksemburgu, 27. – 29. januarja 2005.
2. Vlada Republike Slovenije določa delegacijo, ki se bo udeležila srečanja Sveta ministrov EU za pravosodje in notranje zadeve v Luksemburgu, 27. – 29. januarja 2005, v naslednji sestavi:

Dragutin Mate, minister za notranje zadeve,
dr. Lovro Šturm, minister za pravosodje,

dr. Bojan Potočnik, svetovalec ministra,
Janko Koren, vodja kabineta ministra za pravosodje,
mag. Lilijana Šipec, podsekretarka, vodja SEZMS.

Minister za notranje zadeve Dragutin Mate in minister za pravosodje dr. Šturm se bosta v času od 27. do 29. januarja 2005 udeležila neformalnega srečanja Sveta ministrov Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve in sodelovala pri razpravi o naslednji finančni perspektivi, krepitvi varnosti in pravice, implementaciji Haaškega programa in o politikah Unije na področju azila.

V okviru neformalnega srečanja ministrov za notranje zadeve držav članic EU se bo minister za notranje zadeve Republike Slovenije neformalno sestel z ministri za notranje zadeve Italije (glede uresničitve dogovora o ureditvi skupnih službenih mest za opravljanje mejne kontrole), Madžarske (glede sklenitve sporazuma o čezmejnem policijskem sodelovanju), Avstrije (glede dogovora o nadaljevanju uspešnega bilateralnega sodelovanja) in Francije (glede okrepitve bilateralnega sodelovanja). Minister Mate se bo ob priložnosti neformalnega Sveta odzval povabilu notranjega ministra Republike Hrvaške na kratko predstavitevno srečanje.

Dr. Lovro Šturm, minister RS za pravosodje, se bo od 27.01. do 28.01.2005 udeležil neformalnega srečanja ministrov za pravosodje in notranje zadeve in sodeloval pri razpravi o implementaciji Haaškega programa in o politikah Unije glede vzajemnega priznavanja sodnih odločb in izvrševanja kazenskih sankcij (krepitev varnosti in pravice). Dr. Lovro Šturm se bo ob priložnosti neformalnega Sveta na kratko sestel tudi z ministrico za pravosodje Republike Hrvaške.

Skrajni rok za odziv Slovenije: 27.01.2005

Pripravi državni organ: Ministrstvo za notranje zadeve

Obrazložitev:

OBRAZLOŽITEV PREDLOGA IZHODIŠČ ZA SODELOVANJE MINISTRA ZA NOTRANJE ZADEVE DRAGUTINA MATEJA IN MINISTRA ZA PRAVOSODJE DR. LOVRO ŠTURMA NA NEFORMALNEM SREČANJU SVETA MINISTROV EVROPSKE UNIJE ZA PRAVOSODJE IN NOTRANJE ZADEVE V LUKSEMBURGU, 27. DO 29. JANUARJA 2005

1. Namen sestanka:

Ministra za notranje zadeve Dragutin Mate in minister za pravosodje dr. Lovro Šturm se bosta v času od 27. do 29. januarja 2005 udeležila neformalnega srečanja Sveta ministrov Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve. Glede na okvirni program luksemburškega predsedstva EU bosta ministra sodelovala pri razpravi o naslednji

finančni perspektivi, o krepitvi varnosti in pravice, implementaciji Haaškega programa, sprejetega na novembrskem Evropskem svetu, in o politikah na področju azila.

2. Na sestanku bodo obravnavane naslednje teme s področja notranjih zadev:

- naslednja finančna perspektiva 2007-2013,
- krepitev varnosti,
- krepitev pravice,
- implementacija Haaškega programa,
- politike na področju azila.

3. Obrazložitev:

Naslednja finančna perspektiva 2007 - 2013

Tema je predvidena za obravnavo med kosilom, in sicer s poudarkom na področju pravosodja in notranjih zadev kot enega ključnih področij Unije, ki mu je v okviru naslednje finančne perspektive namenjeno trikratno povečanje sredstev. Luksemburško predsedstvo si bo prizadevalo uresničiti svoj programski cilj, in sicer naj bi bil do junija 2005 dosežen politični dogovor o obsegu in razdelitvi finančnih sredstev, do konca leta 2005 pa naj bi bila sprejeta potrebna zakonodaja za njeno izvajanje.

Na področju pravosodja in notranjih zadev (kot sestavnega dela Naslova 3: Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica) si bo Slovenija še naprej:

- prizadevala za primeren obseg sredstev za to področje oz. za primerno finančno podporo Haaškega programa na področju pravosodja in notranjih zadev;
- se zavzemala, da se bo varovanje zunanje meje EU opredelilo kot skupen evropski projekt, ki se sicer izvaja samo v nekaterih državah članicah (velika večina zunanje kopenske meje EU odpade na nove članice), vendar pa se njegovo financiranje zagotavlja iz evropskega proračuna. Varovanje zunanje meje mora biti namreč v interesu vseh držav članic, torej projekt, ki opravičuje sofinanciranje stroškov iz skupnega proračuna in delitev sredstev na evropski ravni;
- podpirala ustanovitev Evropske agencije za vodenje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah EU in je ena izmed kandidatki za sedež agencije (poleg Madžarske, Poljske, Estonije in Malte).

Krepitev varnosti – vzpostavljanje operativnega policijskega in pravosodnega sodelovanja na ravni EU

Zaradi boljšega operativnega sodelovanja na višjem nivoju naj bi se v skladu s čl. III-26¹ nove Ustavne pogodbe in Haaškim programom oblikoval poseben Odbor za notranjo varnost, in sicer takoj po uveljavitvi pogodbe. Hkrati pa se postavlja vprašanje, kako v to čim bolj vključiti Delovno skupino policijskih šefov (Police Chiefs Task Force). Pred oblikovanjem takega stalnega odbora pa mora po mnenju luksemburškega predsedstva Svet najprej doreči, kakšna naj bo njena vloga v konceptu evropske

varnosti, relacije do Europolu, Eurojusta, Evropske mejne agencije in OLAFa. Svet mora torej pripraviti koncept notranje varnosti z evropsko dimenzijo in pri tem upoštevati solidarnostno klavzulo v zvezi s preprečevanjem terorizma in njegovih morebitnih posledic.

V času priprave Haaškega programa je Slovenija:

- podprla ustanovitev koordinacijskega telesa EU, ki bi se ukvarjalo s kriznim upravljanjem na področju javne varnosti, saj ocenjuje, da bi to zapolnilo vrzel na tem področju;
- zastopala mnenje, da bi imel Odbor za notranjo varnost, kot stalno koordinacijsko telo, širšo vlogo usklajevanja operativnih aktivnosti na področju svobode, varnosti in pravice. Po Haaškem programu naj bi po uveljavitvi Ustavne pogodbe, v sodelovanju z državami članicami, redno pripravljali ocene ogroženosti EU s terorizmom;
- glede Delovne skupine višjih policijskih šefov (Police Chiefs Task Force) zavzemala stališče, da ostane posvetovalno – svetovalni organ v strukturi Sveta Evropske unije. Posvetovalno funkcijo naj izvaja znotraj lastne strukture, navzven pa naj, kadar gre za strateška vprašanja, deluje svetovalno proti JHA Svetu, njegovim pristojnim delovnim skupinam, delovnim skupinam Komisije in Europolu.

Krepitev pravice - politike Unije glede vzajemnega priznavanja sodnih odločb in izvrševanja kazenskih sankcij

Evropski svet je v Tampereju poudaril pomen "medsebojnega priznavanja sodnih odločb, ki naj predstavlja temeljni kamen pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah". Uresničevanje načela medsebojnega priznavanja med drugim pomeni, da pravosodni organi vsake države članice *ipso facto* priznavajo zahteve za pridobitev predmetov, dokumentov in podatkov za namen postopkov v kazenskopravnih zadevah. Hkrati je potrebno nadgraditi obstoječe pravne institute, ki urejajo policijsko in pravosodno sodelovanje. Zlasti dolgotrajnost postopkov pri pridobivanju in prenosu dokazov narekuje nadaljnje aktivnosti v smeri hitrejšega in posledično učinkovitejšega boja proti kriminalu z mednarodnimi razsežnostmi. Nenazadnje bo z dosledno uporabo standardiziranih obrazcev olajšano tudi komuniciranje med državami članicami, pri katerem je v dosedanjem sistemu včasih prihajalo do nepotrebnih nejasnosti. Slovenija se je v tem smislu zavzemala za razširitev obsega evropskega dokaznega naloga (EEW) z vključitvijo zaslišanja prič ali izvedencev in zato smo s predlagano razširitvijo obsega evropskega dokaznega naloga zadovoljni. Haaški program nadgrajuje sodelovanje v kazenskih zadevah, s poudarkom na načelu zaupanja. Z izvajanjem Haaškega programa se bo pospešilo sodelovanje med pristojnimi ministrstvi ter sodnimi in drugimi organi držav članic zlasti proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, kakor tudi proti kaznivim dejanjem katerih storitev je olajšana zaradi notranjih meja v EU. V tej smeri Slovenija podpira sodelovanje in nadgradnjo sedanjih ukrepov z novimi ukrepi sodelovanja na kazenskem področju. Slovenija bo podprla tudi nove okvirne odločbe na področju vzajemnega priznavanja ter izvrševanja kazenskih sankcij.

Haaški program – priprava Akcijskega načrta za njegovo izvajanje

Ob sprejemu Haaškega programa novembra lani je Evropski svet pozval Komisijo, da leta 2005 pripravi Akcijski načrt za njegovo izvajanje. Podpredsednik Frattini, odgovoren za pravosodje, svobodo in varnost v Evropski komisiji, bo predstavil izhodišča za oblikovanje načrta kot tudi predvideno metodologijo za nadzor nad njegovim izvajanjem. Po predstavitvi se pričakuje razprava s smernicami za izvajanje Haaškega programa.

V času sprejemanja Haaškega programa je Slovenija izrazila:

- svoje zadovoljstvo z besedilom programa na splošno, pa tudi zato, ker so bili v času njegove priprave upoštevani predlogi in pripombe Slovenije. Za Slovenijo je posebno pomembna omemba pravične razdelitve odgovornosti med državami članicami, vključno s finančnimi posledicami na področju azila, migracij in meja;
- podprla čimprejšnjo pripravo Akcijskega načrta, ki bo omogočil njegovo izvajanje.

Haaški program nadgrajuje sodelovanje v kazenskih zadevah, s poudarkom na načelu zaupanja. Z izvajanjem Haaškega programa se bo pospešilo sodelovanje med pristojnimi ministrstvi ter sodnimi in drugimi organi držav članic zlasti proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, kakor tudi proti kaznivim dejanjem katerih storitev je olajšana zaradi notranjih meja v EU. V tej smeri Slovenija podpira sodelovanje in nadgradnjo sedanjih ukrepov z novimi ukrepi sodelovanja na kazenskem področju. Slovenija bo podprla tudi nove okvirne odločbe na področju vzajemnega priznavanja ter izvrševanja kazenskih sankcij.

Politike Unije na področju azila

V zvezi s skupno azilno politiko Slovenija zagovarja vzpostavitev druge faze azilnega sistema in podpira poziv Komisiji, da do leta 2007 pripravi celovito analizo ukrepov prve faze azilnega sistema. V okviru druge faze azilnega sistema pa Slovenija podpira predlog Komisije o enotnem postopku za ocenjevanje vlog za mednarodno zaščito, ki bi bil primerljiv v vseh državah članicah EU. Slovenija se pri tem še posebej zavzema za solidarnost in pravično delitev odgovornosti med državami članicami, vključno s finančnimi posledicami.

Slovenija podpira uvedbo enotnega azilnega postopka in vsakršno racionalizacijo vodenja azilnih postopkov, ki je v skladu z evropskimi in nacionalnimi postopki.

Slovenija tudi podpira politiko EU v zvezi z izboljšanim dostopom beguncev do trajnejših rešitev čim bližje njihovi državi izvora. Ker Slovenija meni, da mora biti prihod beguncev v državo kontroliran in omejen, podpira možnost oblikovanja regionalnih programov EU glede zaščite beguncev čim bližje njihovem domu.

V zvezi s politiko vključevanja zakonitih priseljencev Slovenija meni, da le učinkovita politika, ki bi temeljila na minimalnih skupnih standardih, omogoča hitrejše vključevanje priseljencev v gostujočo družbo s ciljem zmanjševanja pojavov nestrpnosti in ksenofobije.

V zvezi s politiko vračanja nezakonitih priseljencev in iskalcev azila je Slovenija do sedaj zastopala stališča:

- da bo potrebno razmisliti o širši uveljavitvi omenjene politike. Pri tem bo prednostna naloga Slovenije intenzivnejša vključitev tudi vseh vrst nevladnih organizacij v te procese. Predvidena ustanovitev Evropskega sklada za vračanje do leta 2007, ki ga je napovedal *Haaški program*, predstavlja korak v pravo smer.
- podpirala sklepanje sporazumov o vračanju s čim več državami, predvsem z "rizičnimi" (npr. Kitajsko, Turčijo, Indijo, Pakistanom itd.), ki nimajo interesa za hitro sklepanje omenjenih sporazumov.

V zvezi s sodelovanjem s tretjimi državami je za Slovenijo prednostnega pomena sodelovanje s tistimi tranzitnimi državami, ki bodisi neposredno mejijo na članice EU (npr. Hrvaška) bodisi predstavljajo zadnjo državo tranzita pred vstopom v EU (npr. določene južnoameriške države). Nadalje Slovenija meni, da bi se bilo treba v okviru zunanjskega vidika politike priseljevanja osredotočiti tudi na postopno izkoreninjenje revščine v izvornih in tranzitnih državah in tako povezati politiko priseljevanja z razvojno politiko Unije.