

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

ANDREJA ŠUBELJ

**EVROPSKI PARLAMENT: NJEGOVE PRISTOJNOSTI IN RAZMERJE
DO DRUGIH INSTITUCIJ EVROPSKIH SKUPNOSTI IN EU TER
NACIONALNIH PARLAMENTOV**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2005

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

ANDREJA ŠUBELJ

MENTOR: RED. PROF. DR. ANTON BEBLER

SOMENTOR: IZR. PROF. DR. DRAGO ZAJC

**EVROPSKI PARLAMENT: NJEGOVE PRISTOJNOSTI IN RAZMERJE
DO DRUGIH INSTITUCIJ EVROPSKIH SKUPNOSTI IN EU TER
NACIONALNIH PARLAMENTOV**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2005

Zahvaljujem se staršem za vso podporo tekom študija,
mentorju dr. Antonu Beblejerju za pomoč *pri nastanku*
pričujočega dela in Matjažu, ker
ni nikoli podvomil vame...

Uspelo mi je!

KAZALO

1. UVOD	4
2. METODOLOŠKI OKVIR	9
2.1. Formulacija problema in cilja	9
2.2. Hipoteze	9
2.3. Metode in tehnike	11
2.4. Viri podatkov	12
3. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	13
3.1. Evropske skupnosti: ESPJ, EGS in ESJE	13
3.2. Institucija	14
3.3. Parlament	14
3.4. Suverenost	15
3.5. Oblast	15
4. PREGLED INSTITUCIJ EVROPSKIH SKUPNOSTI IN EU	16
4.1. Institucionalni razvoj v letih 1951-1992	16
4.2. Sedanja institucionalna struktura	18
4.2.1. Evropski svet	19
4.2.2. Svet Evropske unije	22
4.2.3. Evropska komisija	26
4.2.4. Evropsko sodišče	32
4.2.5. Evropska centralna banka	35
4.2.6. Računsko sodišče	37
4.2.7. Ostali organi in uradi EU	39
4.2.7.1 Odbor regij	39
4.2.7.2 Ekonomsko-socialni odbor	40
4.2.7.3 Evropska investicijska banka	40
4.2.7.4 Evropski varuh človekovih pravic	40
4.2.8. Proces odločanja v EU	40
4.3. Institucionalna struktura in spremembe, ki jih predvideva Pogodba o Ustavi za Evropo	44
5. EVROPSKI PARLAMENT	47
5.1. Razvoj Evropskega parlamenta	47
5.2. Sestava Evropskega parlamenta	48
5.3. Pooblastila in pristojnosti Evropskega parlamenta	51
5.4. Zakonodajni postopki v Evropskem parlamentu	54
5.5. Predvidene spremembe glede položaja in vloge EP kot zakonodajalca	64

6. RAZMERJE MED EP IN OSTALIMI INSTITUCIJAMI EVROPSKIH SKUPNOSTI IN EU TER NACIONALNIMI PARLAMENTI	65
6.1. EP in Evropski svet	65
6.2. EP in Svet EU	66
6.3. EP in Evropska komisija	68
6.4. EP in Evropsko sodišče	70
6.5. EP in Evropska centralna banka	71
6.6. EP in Računsko sodišče	72
6.7. EP in ostali organi in uradi EU	73
6.7.1. EP in Odbor regij	73
6.7.2. EP in Ekonomsko-socialni odbor	73
6.7.3. EP in Evropska investicijska banka	74
6.7.4. EP in Evropski varuh človekovih pravic	74
6.8. EP in nacionalni parlamenti držav članic in držav kandidatk	78
6.9. Primerjava vloge in pristojnosti EP in Državnega zbora RS	81
6.10. Sodelovanje Državnega zbora RS z EP	86
7. SKLEP	88
8. SEZNAM LITERATURE	94
9. PRILOGA	99
Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji	99
Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti	102
Pogodba o Ustavi za Evropo	106
Institucije in organi Unije	106

SEZNAM SLIK IN TABEL

Slika 4.1: Proces odločanja v Evropski uniji	43
Slika 5.2: Sestava Evropskega parlamenta	49
Slika 5.3: Proračunski postopek	55
Slika 5.4: Postopek soglasja	57
Slika 5.5: Postopek soodločanja	59
Slika 5.6: Postopek sodelovanja	62
Slika 5.7: Posvetovalni postopek	63
Slika 6.8: Shema delovanja institucij EU	76
Tabela 6.1: Primerjava vloge in pristojnosti EP in Državnega zbora RS	84

1. UVOD

Spomladi leta 1950 je stala Evropa na robu prepada. Hladna vojna je povzročila zelo resno nevarnost oboroženega spopada med Vzhodom in Zahodom. Ključno vprašanje, s katerim se je soočala Evropa, je bilo, kako se izogniti napakam preteklosti in zagotoviti temelje za trajen mir med narodi. Ključ rešitve tega problema je bila vzpostavitev ustreznih odnosov med Francijo in Nemčijo. Če bi bile vzpostavljene tesnejše vezi med obema državama, bi s tem zagotovili zagon in pripravljenost vseh svobodnih evropskih držav, da začnejo graditi skupno prihodnost in deliti skupno usodo. Tako je Jean Monnet, francoski ekonomski svetovalec in politik, predlagal ambiciozen načrt takratnemu francoskemu zunanjemu ministru Robertu Schumanu in tedanjemu nemškemu kanclerju Konradu Adenauerju. Njegova ideja je bila ustanovitev enotnega premogovniškega in jeklarskega tržišča pod samostojnim organom, kar naj bi zagotovilo uveljavitev skupnih interesov obeh držav, kontrola obeh ključnih industrijskih panog, pa bi lahko preprečila vojskovanje med obema velikima državama. Predlog so sprejele tudi Nemčija, Italija, Nizozemska, Belgija in Luksemburg. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) je bila podpisana aprila 1951 in je postavila temelje za praktičen napredek evropske ideje.

Schumanov načrt iz leta 1950 je omogočil ustanovitev skupnosti, ki je imela svoje lastne pristojnosti odločanja, a so se le-te nanašale zgolj na premogovniško in jeklarsko industrijo. Šest držav članic Evropske skupnosti za premog in jeklo se je nato usmerilo h gospodarski integraciji oziroma se je odločilo, da svoje sodelovanje razširi na vso ekonomijo, s ciljem, da oblikujejo skupno evropsko tržišče. Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, ki je bila podpisana 25. marca 1957 v Rimu, je nakazala začetek novega obdobja v procesu evropske integracije. S to pogodbo so bile ustanovljene institucije in postopki odločanja, s katerimi se lahko nacionalni interesi usmerijo k skupnemu cilju. Kot rezultat tega je Evropska skupnost postala osrednja točka za nadaljnje evropsko združevanje. Avgusta leta 1968 so padle še zadnje carinske pregrade med državami članicami. Te države so začele zaračunavati enotne carinske dajatve na blago s poreklom izven Skupnosti. Tako je bila uvedena carinska unija. Kasneje, v letu 1968, po podpisu Enotne evropske listine, se je Skupnost lotila odprave pravnih in davčnih ovir pri trgovanju, ki so preprečevale oblikovanje skupnega tržišča. Do konca šestdesetih let prejšnjega stoletja so države članice Evropskih skupnosti odpravile vse

medsebojne carinske dajatve in količinske omejitve, ustanovitev carinske unije pa je zaznamovala prvi veliki korak v smeri skupnega trga.

Integracijski proces, ki se je torej začel z Evropsko skupnostjo za premog in jeklo (ESPJ), so tako v razvoju postopoma dopolnjevale in širile druge pogodbe, in sicer Pogodba o ustanovitvi gospodarske skupnosti (EGS) in Evropska skupnost za jedrsko energijo (Euratom), združitve institucij teh treh skupnosti s pogodbo o združitvi v Evropsko skupnost (ES) in Enotni evropski akt (EEA) (glej, Boden 2004:536).

Novembra 1993 je začela veljati Pogodba o Evropski uniji, ki je bila podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu. Ta pogodba je predstavljala povsem jasno znamenje ambicije Evrope, da ne ostane zgolj na ravni gospodarske skupnosti, ampak je bil cilj držav članic vedno večje zbliževanje in morebitno oblikovanje Evropske unije. Temelj Maastrichtske pogodbe je bil nadgraditi enotni evropski trg s popolno politično in gospodarsko unijo. Poudariti velja tudi, da Maastrichtski pogodba pokriva, vsebuje in dopolnjuje predhodne pogodbe o Evropskih skupnosti. Maastrichtski pogodbi je sledila Amsterdamska pogodba. Z njo naj bi med drugim oblikovali bolj demokratično Evropo s poudarkom na spoštovanju človekovih pravic in demokratičnih načel v državah članicah (Grilc, Ilešič, 2001: 67-68). Naslednja pogodba je bila Pogodba iz Nice, katere bistven namen je bil urediti delovanje evropskih institucij tako, da bodo pripravljene na sprejetje novih članic iz srednje, vzhodne in južne Evrope. Ob vrhu v Nici so podpisali tudi Listino EU o temeljnih človekovih pravicah, ki se dotika tudi manjšinskih pravic.

In po skoraj šestdesetih let od začetka evropskega integracijskega procesa, ki ima po zadnji širitvi leta 2004 25 članic, je Evropska unija dobila tudi svojo prvo ustavo. 29. oktobra 2004 je v Rimu potekala slovesnost podpisa Pogodbe o Ustavi za Evropo oziroma Ustavne pogodbe EU. Ustavna pogodba EU je sad prizadevanj za oblikovanje preglednejše in enostavnejše pravne podlage, ki bi omogočila učinkovitejše delovanje razširjene Evropske unije. Podpisu Ustavne pogodbe EU bo sledilo dvoletno obdobje ratifikacij; v primeru ratifikacij s strani vseh članic naj bi Ustavna pogodba stopila v veljavo 1.11.2006.

Evropska unija se od tradicionalnih mednarodnih organizacij razlikuje predvsem po svoji enkratni zgradbi institucij, na katere s članstvom v Evropski uniji država prenese del izvrševanja svojih suverenih pravic. Institucije Unije druga drugo dopolnjujejo, vsaka pa igra pomembno vlogo pri sprejemanju odločitev. Določene suverene pravice pa kljub članstvu države v Evropski uniji ostajajo v rokah nacionalnih vlad in parlamentov.

Delitev oblasti oziroma pristojnosti v Evropski uniji in v odnosu med EU in članicami je zelo zapletena, saj ne gre za tipično delitev na zakonodajno, izvršno in sodno oblast. Evropska unija ima namreč svoj institucionalni sistem, v katerem se odločitve sprejemajo na vseh področjih odgovornosti, določenih z ustanovnimi pogodbami in Ustavno pogodbo.

Institucionalni sistem Evropske unije je danes eden najhitreje spreminjajočih se političnih sistemov na svetu, katerega pogon so procesi poglobljanja, širjenja in širitve¹. Odločanje na ravni Evropske unije je tako rezultat medsebojnega vplivanja različnih dejavnikov, predvsem v tako imenovanem »institucionalnem trikotniku«, ki ga tvorijo Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija. Evropska unija razpolaga z enotnim institucionalnim okvirom, katerega namen je uresničevati njene cilje, uveljavljati njene vrednote, služiti interesom Unije, njenih državljanov in njenih držav članic ter zagotoviti doslednost, učinkovitost in kontinuiteto njenih politik in ukrepov.

Zaradi globalizacije sodobnega sveta pa se bistveno spreminja tudi vloga nacionalne države, ki je na eni strani vse manj varuh nacionalnega gospodarstva in suverenosti, na drugi strani pa se njena vloga vse bolj reducira na zagotavljanje ohranjanja bistvenih nacionalnih interesov in identitete. To je še posebej pomembno za majhne narode kot je slovenski, ki nimajo ekonomske in populacijske teže in za katere je taka vloga njihove države jamstvo njihovega obstoja in razvoja. Pridružitve Slovenije Evropski uniji torej ni bila le gospodarska nuja, pač pa tudi priložnost in možnost za uresničitev bistvenih nacionalnih interesov.

Za Evropsko unijo je značilen asimetrični način povezovanja, ki nacionalne parlamente postavlja v podrejen položaj. Na ravni Evropske unije so nastala področja oblikovanja politik in posebni postopki sprejemanja odločitev, v katerih nacionalni parlamenti ne morejo neposredno sodelovati in so morali zato prilagoditi svoje načine delovanja.

¹. *Deepening, widening in enlargement* (angl.). Pri procesu poglobljanja gre za gospodarsko politiko, ki se je začela z oblikovanjem območja proste trgovine, nadaljevala z oblikovanjem carinske unije, z uresničitvijo skupnega evropskega trga ter se prelila v gospodarsko in denarno unijo. Pri procesu širjenja gre za socialno politiko, politiko raziskav in visoke tehnologije ter okoljske politike, ki so jih takratne Evropske skupnosti pridobile z Enotno evropsko listino (1986). Maastrichtska pogodba (1992) je v pravne okvire dokončno postavila skupno zunanjo in varnostno politiko, sodelovanje na področju pravosodnih in notranjih zadev ter številne druge politike znotraj prvega stebra.

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

Preučevanje Evropskega parlamenta, njegove vloge in razmerja z drugimi institucijami EU ter nacionalnimi parlamenti ni možno brez opredelitve temeljnih pojmov, ki se bodo pojavljali skozi celotno diplomsko nalogo in bodo predstavljeni v tretjem poglavju. Definirala bom naslednje pojme: Evropske skupnosti, institucija, parlament, suverenost in oblast.

Četrto poglavje zajema pregled institucij Evropskih skupnosti in EU. V tem poglavju bom podala kratek pregled institucionalnega razvoja v letih 1951-1992 ter sedanjo institucionalno strukturo, ki zajema Evropski svet, ki pravno gledano sicer ni institucija, a ima kljub temu nadvse pomembno vlogo pri zagotavljanju razvoja EU, Svet EU oziroma Svet ministrov, Evropsko komisijo, Evropsko sodišče, Evropsko centralno banko, Računsko sodišče ter ostale organe in urade, in sicer Odbor regij, Ekonomsko-socialni odbor, Evropsko investicijsko banko in Evropskega varuha človekovih pravic.

Vsaka od institucij deluje v skladu s pristojnostmi, ki so ji dodeljene z Ustavo ter v skladu s postopki in pogoji, ki jih določa pred kratkim sprejeta Pogodba o Ustavi za Evropo. V tem poglavju bodo poleg razvoja in sestave institucij predstavljene tudi pristojnosti in pooblastila posameznih institucij in ostalih organov ter njihova vloga pri sprejemanju odločitev na ravni Evropske unije. Poglavje vključuje tudi proces odločanja v Evropski uniji oziroma katere institucije so najbolj pomembne pri sprejemanju posameznih odločitev, zaključi pa se s predvideno institucionalno strukturo, ki jo določa Pogodba o Ustavi za Evropo.

Peto poglavje se začne s predstavitvijo razvoja Evropskega parlamenta in njegovo sestavo oziroma številom poslancev, ki se je povečevalo z vsako širitvijo Skupnosti, nadaljuje pa s pooblastili in pristojnostmi Evropskega parlamenta. Gledano z zgodovinskega vidika je namreč Evropski parlament zrasel iz institucije brez pravih pristojnosti v osrednjo institucijo v procesih sprejemanja odločitev v Evropski uniji. Pristojnosti Evropskega parlamenta so se širile korak za korakom, v procesu vedno večje integriranosti evropskega prostora in tako danes izvaja štiri pomembne funkcije, ki so zajete v tem poglavju: zakonodajno funkcijo, proračunsko funkcijo, politično funkcijo in funkcijo spremljanja. Poglavje vključuje tudi zakonodajne postopke, ki se na ravni Evropske unije uporabljajo za določena področja in

od katerih je v veliki meri odvisen pomen Evropskega parlamenta pri sprejemanju zakonodaje. Pri sprejemanju odločitev v Evropski uniji lahko namreč uporabljajo različne proceduralne možnosti v zvezi s sodelovanjem Parlamenta pri sprejemanju zakonodaje, in sicer proračunski postopek, postopek soglasja, postopek soodločanja, postopek sodelovanja ali posvetovalni postopek. Vsi ti postopki so v tem poglavju tudi podrobneje opisani. Poglavje se zaključi s predvidenimi spremembami položaja in vloge Evropskega parlamenta kot zakonodajalca, ki jih predvideva Pogodba o Ustavi za Evropo.

Šesto poglavje predstavlja osrednji del diplomske naloge. V tem poglavju bo predstavljeno trenutno razmerje med Evropskim parlamentom in ostalimi institucijami Evropskih skupnosti in EU ter nacionalnimi parlamenti. Podano bo tudi razmerje in primerjava pristojnosti med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti držav članic in držav kandidatk. Zaradi velikega števila držav članic Evropske unije in različne organizacije državne oblasti v posameznih državah članicah in državah kandidatkah, sem razmerje Evropskega parlamenta do nacionalnih parlamentov pregledala bolj površinsko, na podlagi Protokolov in Pogodbe o Ustavi za Evropo, bolj pa sem se osredotočila na slovenski parlament oziroma Državni zbor, kjer sem poleg razmerja Evropskega parlamenta do Državnega zbora primerjala tudi pristojnosti teh dveh institucij.

Sedmo in hkrati zadnje poglavje je namenjeno predstavitvi sklepov raziskovanja o razmerju EP do ostalih institucij EU, nacionalnih parlamentov držav članic oziroma držav kandidatk ter primerjava pristojnosti Evropskega parlamenta in Državnega zbora.

2. METODOLOŠKI OKVIR

V tem poglavju bom predstavila problem in cilj diplomske naloge. Nato bo sledila predstavitev hipotez in virov podatkov, s pomočjo katerih bom ob koncu pisanja diplomske naloge potrdila oziroma zavrnila postavljene hipoteze.

2.1. Formulacija problema in cilja

Problem v moji diplomski nalogi je določitev vloge Evropskega parlamenta, njegovo razmerje do ostalih institucij, organov in uradov Evropske unije ter do nacionalnih parlamentov držav članic in držav kandidatk, kjer se bom zaradi velikega števila držav članic in različne organizacije državne oblasti v posameznih državah članicah in državah kandidatkah osredotočila na razmerje do slovenskega parlamenta oziroma Državnega zbora. S članstvom v EU prenese država del svojih suverenih pravic na neodvisne institucije, ki zastopajo tako nacionalne kot tudi skupne evropske interese. Institucije Unije druga drugo dopolnjujejo, vsaka pa igra pomembno vlogo pri sprejemanju odločitev. Ker torej določene suverene pravice ostajajo v rokah nacionalnih vlad in parlamentov, sem si v diplomski nalogi zadala tudi cilj, da ugotovim ali je imel dosednji proces povezovanja posledice za nacionalne parlamente. Pristojnosti EP so se namreč širile postopoma, v procesu čedalje večje integriranosti evropskega prostora. Zanimalo me bo, ali so pristojnosti EP primerljive s pristojnostmi nacionalnih parlamentov. Zato bom preverjala tudi, ali se je EP iz institucije brez pravih pristojnosti resnično razvil v osrednjo institucijo v procesih sprejemanja odločitev v EU.

2.2. Hipoteze

Temeljne hipoteze diplomske naloge se glasijo:

H₁: *Evropski parlament se je zgolj iz posvetovalne skupščine delegatov razvil v institucijo, ki ima pomembno mesto v zakonodajnem postopku in je danes eden od treh zakonodajnih organov Evropske unije.*

H₂: *V institucionalni strukturi Evropske unije se ves čas spreminjajo in dopolnjujejo sestava in pristojnosti posameznih institucij. V okviru Evropske unije tako ni jasne delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast, saj je precej nalog takšne narave, da jih institucije opravljajo skupno, med seboj pa se nadzorujejo.*

H₃: *Vloga nacionalnih parlamentov držav članic v delovanju EU se povečuje.*

H₄: *Funkcije Evropskega parlamenta so podobne funkcijam nacionalnih parlamentov, njegova teža pa še vedno občutno zaostaja za težo nacionalnih parlamentov v demokratičnih parlamentarnih sistemih.*

Na podlagi tretje temeljne hipoteze bo moje raziskovanje vodila naslednja izvedena hipoteza:

- *Pristojnosti Evropskega parlamenta so primerljive s pristojnostmi Državnega zbora RS.*

Temeljne hipoteze diplomske naloge sem postavila na podlagi dejstva, da je prvotno gospodarska unija prerasla v politično, hkrati pa z zagotavljanjem državljskih in človekovih pravic tudi zavesti njenih prebivalcev vse bolj postaja unija državljanov. Odločanje na ravni EU je rezultat medsebojnega vplivanja različnih udeležencev, predvsem tako imenovanega »institucionalnega trikotnika«, ki ga tvorijo Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija.

V primeru EU gre tudi za povsem klasičen primer meddržavnega sodelovanja. Posebnost je v tem, da gre za vedno več zadev, kjer je potrebno sodelovanje med državami, da gre za vedno bolj kompleksne zadeve ter za zadeve, ki v izvajanju potrebujejo posebno spremljanje, nadzor in sprotno ukrepanje. Iz tega razloga so države članice vzpostavile skupne institucije, na katere s članstvom prenesejo del svoje odločevalske moči. Kljub temu članice ostajajo suverene države, v rokah nacionalnih vlad in parlamentov pa ostajajo pomembnejše suverene pravice.

Ob prebiranju referenčne literature sem razbrala, da je Evropski parlament z dopolnili k ustanovitveni pogodbi v minulih desetletjih pridobival vedno več pristojnosti in je z določili Maastrichtske in Amsterdamske pogodbe iz povsem posvetovalne skupščine prerasel v pravi zakonodajni parlament, ki ima danes podobna pooblastila kot nacionalni parlamenti.

Glede na to, da se je Evropski parlament iz institucije brez pravih pristojnosti razvil v osrednjo institucijo v procesu sprejemanja odločitev v zakonodajnem postopku, sem mnjenja, da so njegove pristojnosti primerljive s pristojnostmi nacionalnih parlamentov, Evropski parlament pa je danes tudi eden glavnih nosilcev zakonodajne oblasti na ravni Evropske unije. Postavljene hipoteze bom, na podlagi primarnih in sekundarnih virov, ki bodo navedeni na koncu, preverila in jih bom na koncu diplomske naloge potrdila ali zavrnila.

2.3. Metode in tehnike

V diplomskem delu bodo uporabljene naslednje metode in tehnike:

- uporabljena bo deskriptivna metoda, in sicer analiza sekundarnih virov. Analiza znanstvene in strokovne literature mi bo omogočila opis osnovnih teoretičnih pojmov ter vpogled v osnovne medsebojne relacije preučevanih pojmov;
- prvo in drugo temeljno hipotezo bom preverila na podlagi analize ustrezne evropske zakonodaje, pravnih aktov ter primarnih in sekundarnih virov;
- v pomoč pri preverjanju tretje in četrte temeljne hipoteze mi bo izvedena hipoteza, ki se je bom lotila s sekundarno analizo. Hipotezo bom preverila na podlagi ustrezne slovenske in evropske zakonodaje, pravnih aktov ter analize strokovnih člankov.

2.4. Viri podatkov

Podatke za izdelavo diplomske naloge sem pridobila s pomočjo sekundarne analize podatkov, kar pomeni, da sem jih pridobila iz že obstoječe referenčne literature. V največji meri sem se posluževala slovenske in angleške literature, ustrezne slovenske in evropske zakonodaje, analize strokovnih člankov ter pravnih aktov. Uporabljena literatura bo navedena na koncu diplomske naloge.

3. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1. Evropske skupnosti: ESPJ, EGS in ESJE

Evropske skupnosti oziroma *The European Communities* je pravni naziv za tri Skupnosti: Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ oziroma Montanska unija), Evropsko skupnost (ES), ki se je pred Pogodbo o Evropski uniji imenovala Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska skupnost za jedrsko energijo (ESJE). Nadnacionalna organizacija s sedežem v Bruslju je dobila skupno komisijo in ministrski svet, parlament in Evropsko sodišče pa sta bila že leta 1958 skupna organa vseh treh organizacij (Boden, 2004:535).

Pogodbo o evropski skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) so 18. aprila 1951 v Parizu podpisale Nemčija, Francija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg, njen cilj pa je bil vzpostavitev skupnega trga za premog in jeklo. Veljati je začela 23. julija 1952, sklenjena pa je bila za dobo petdesetih let, in sicer do leta 2002. Sedeži organizacije so bili Bruselj, Luxembourg in Strasbourg. Pogodba je bila sklenjena na pobudo takratnega francoskega zunanjega ministra Roberta Schumana. ESPJ je predstavljala prvi korak k integraciji Evrope in ima tako simbolni pomen kot tudi dejanske dosežke pri organizaciji trga premoga in jekla. ESPJ je imela nadnacionalni značaj, kar pomeni, da so članice del svoje suverenosti prenesle na organe skupnosti².

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS), ki je bila podpisana 25. marca 1957 v Rimu, je nakazala začetek novega obdobja v procesu evropske integracije. S to pogodbo so bile ustanovljene institucije in postopki odločanja, s katerim se lahko nacionalni interesi usmerijo k skupnemu cilju.

² Organi so bili štirje: Visoka oblast (*High Authority*), ki jo je sestavljalo devet neodvisnih članov, ki so jih imenovalе vlade držav članic in je bila izvršilni organ skupnosti s pristojnostjo odločanja in odgovornostjo za izvajanje določb pogodbe; Skupščina, sestavljena iz članov nacionalnih parlamentov držav članic; Svet, ki so ga sestavljali predstavniki vlad držav članic ter Sodišče, ki je tolmačilo in razsojalo v skladu z določbami pogodbe, sestavljalo pa ga je devet sodnikov.

Evropska skupnost za jedrsko energijo (Euratom) je bila ustanovljena leta 1957 skupaj z Evropsko gospodarsko skupnostjo. Pogodba o Euratomu predvideva regionalen pravni sistem za ravnanje s cepljivimi snovmi ter varnostno in nadzorno institucijo, ki ureja mednarodno oskrbo držav članic s cepljivimi snovmi in jedrsko tehniko³.

1. julija 1967 je začela veljati Pogodba o združitvi institucij (*Merger Treaty*), s katero so združili izvršilne organe vseh treh skupnosti. Od takrat se izraz »Evropske skupnosti« (*The European Communities*) uporablja kot skupen izraz, ki označuje vse tri Evropske skupnosti: ESPJ, EGS in ESJE.

3.2. Institucija

V politiki se kot pglavitne institucije ali ustanove obravnava državo, suverene oziroma voditelje držav, parlament, politične stranke, interesne skupine, družbo kot konkretno obstoječo skupnost in lastnino oziroma lastništvo kot konkretno pravno-ekonomsko strukturo v določeni družbi (Sruk, 1995). Evropska unija razpolaga z enotnim institucionalnim okvirom, ki obsega naslednje institucije: Evropski parlament, Evropski svet, Svet ministrov, Evropsko komisijo in Sodišče (Osutek pogodbe o Ustavi za Evropo, 2003).

3.3. Parlament

V širšem pomenu besede je parlament predstavniško telo, ki s sprejemanjem zakonov ter z izvolitvijo in nadzorovanjem nosilcev izvršne oblasti, t.j. vlade, izraža nacionalno suverenost. V ožjem pomenu besede je parlament predstavniški organ le v zahodnoevropskih sistemih zakonodajne oblasti, ki so se izoblikovali večinoma po britanskem vzoru⁴ (Sruk, 1995).

³. Euratom nadzoruje trgovino s cepljivim gradivom, ki se uporablja v civilne namene, in pogoje trgovanja. Za gradiva in opremo, uporabljene na področju jedrske tehnike, pa tudi za investicije in strokovnjake naj bi bil oblikovan skupen trg, vendar pa to ni uspelo.

⁴. Britanski parlament je svojevrstna paradigma za tovrstne ustanove v drugih državah. Sestavljata ga *lordska zbornica* ali *zgornji dom* (angl. *House of Lords*) in *spodnji dom* (angl. *House of Commons*). Britanski parlament je nosilec popolne suverenosti, saj s svojimi akti lahko spreminja celo ustavo.

3.4.Suverenost

Pomeni najvišjo oblast, takšno, nad katero ni nobene še višje oblastniške instance. Pojem suverenosti kot neomejene oblasti suverena nad podaniki oziroma podložniki je razvil Jean Bodin. Tako se je poglobilo pojmovanje o suverenu kot osebi monarha (kralja, cesarja, carja itd.), ki predstavlja vrhovno oblast. Suverenost kot popolna, neomejena in nedeljena oblast lahko obstaja samo v absolutni monarhiji ali pa v nacifašistični ali komunistični totalitarni diktaturi. V demokratičnih državah z dosledno delitvijo oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno je suverenost nekako relativizirana, pa vendar uveljavljena. Oblast je namreč lahko na različne načine omejena, nadzorovana, uravnotežena... Današnje pojmovanje suverenosti razlikuje notranjo in zunanjo suverenost. Notranja suverenost pomeni pravico oziroma pooblaščenost države, da udejanja najvišjo oblast na lastnem ozemlju, nad lastnim prebivalstvom. Zunanja suverenost se manifestira predvsem kot priznanje drugih držav in drugih zunanjih faktorjev, da pripada določeni državi suverena oblast. Širša ali ožja mednarodna skupnost priznava tej državi vse tisto, kar pripada vsaki neodvisni, samostojni državi. Na načelni ravni je to izraženo z dejanji formalnega priznanja takšne države (Sruk, 1995).

3.5.Oblast

Oblast je značilnost hierarhično organiziranih družb, v katerih so udejanjeni odnosi ter mehanizmi nadrejenosti in podrejenosti. Čeprav so v zgodovini obstajale zelo različne oblike oblasti (cerkvene, cehovske itd.), pa je ta pojem vendarle uporabljen predvsem za državo kot ustanovo, ki ima v sodobnem svetu edina pravico uporabljati sredstva prisile. Oblast je v glavnem strukturirana tako, da njeno vrhnjo plast predstavljajo oblastniki, ki določajo smotre in cilje celotne politične dejavnosti, prav tako pa izbirajo tudi načine in sredstva za doseg teh ciljev. Podrejen jim je upravni aparat, ki v glavnem le izvršuje odločitve oblastnikov. Sposoben, stabilen in učinkovit upravni aparat je eden pglavitnih pogojev za trdnost in obstojnost oblasti (Sruk, 1995).

4. PREGLED INSTITUCIJ EVROPSKIH SKUPNOSTI IN EU

4.1. Institucionalni razvoj v letih 1951 – 1992

Izkušnje obeh svetovnih vojn so spodbudile države k iskanju novih oblik mednarodnih odnosov, ki bi v prihodnje preprečili podobne dogodke. Korak naprej je bila ponovna oživitev zamisli o Društvu narodov z ustanovitvijo Organizacije združenih narodov (OZN), drugi pa evropska integracija. Proti vojni so se usmerile zlasti vizionarne predstave, ki so se že po letu 1945 porajale v Evropi. In kmalu se je začelo obdobje ustanavljanja evropskih institucij: ustanovitvi Sveta Evrope 5.5. 1949 je sledila ustanovitev Organizacije za gospodarsko sodelovanje v Evropi (OOEC), ki je v zvezi z izvajanjem Marshallovega načrta usklajevala obnovo Evrope (Boden, 2004:100).

Schumanov načrt iz leta 1950 je omogočil ustanovitev skupnosti, ki je imela svoje lastne pristojnosti odločanja, a so se le-te nanašale zgolj na premogovniško in jeklarsko industrijo. Leta 1951 je bila podpisana Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ), ki je postavila temelje za praktičen napredek evropske ideje. 10. septembra 1952 je s svojim delom pričela Parlamentarna skupščina Evropske skupnosti za premog in jeklo. Parlamentarna skupščina je takrat štela 78 poslancev, ki so jih imenovali parlamenti šestih držav članic, in sicer Francija, Nemčija, Italija, Nizozemska, Belgija in Luksemburg. 25. marca 1957 sta bili v Rimu podpisani Pogodba o ustanovitvi gospodarske skupnosti in Pogodba o evropski skupnosti za jedrsko energijo, imenovani tudi Rimski pogodbi, ki sta nakazali začetek novega obdobja v procesu evropske integracije. Z Rimskima pogodbama so bile ustanovljene institucije in postopki odločanja, s katerimi so se lahko nacionalni interesi usmerili k skupnemu cilju. Leta 1957 so se na ad hoc sestanku, katerega namen je bil pospešitev sklenitev Rimskih pogođb, prvič sestali člani Evropskega sveta. Integracijski proces, ki se je začel z Evropsko skupnostjo za premog in jeklo (ESPJ), so tako v razvoju postopoma dopolnjevale in širile druge pogodbe.

1.7.1967 so se s podpisom Pogodbe o Evropski skupnosti vse tri skupnosti združile v eno samo. Pogodbo o Evropski skupnosti je podpisalo šest ustanovnih članic: Zvezna Republika Nemčija, Francija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg. Skupnosti so si delile predstavniško telo (Parlamentarno skupščino) in jurisdikcijo enega sodišča, vsaka od treh pa je imela svoj zakonodajni (Svet ministrov) in izvršilni (Visoka oblast oziroma Komisija) organ. Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti (*Spojitevna pogodba, Merger Treaty*), podpisana že leta 1965 je poenotila institucionalni ustroj vseh treh skupnosti. Vsaka od treh skupnosti je imela do leta 1965 svoj institucionalni in organizacijski ustroj. To je spremenila pogodba, podpisana v Bruslju, ki je pripeljala do institucionalne združitve Sveta in Komisije vseh treh Evropskih skupnosti (Goljevšek, 2004:12). Od leta 1967, ko je bila uveljavljena Spojitvena pogodba, sta tako ena Komisija in en Svet opravljala delo vseh treh prejšnjih posameznih organov, seveda v okviru prej danih pooblastil (Grilc; Ilešič, 2001:154).

Februarja 1986 je bila podpisana Enotna evropska listina, ki je z julijem 1987 vnesla kar nekaj sprememb. Najpomembnejše institucionalne spremembe so priznanje obstoja in delovanja Evropskega sveta, sprejemanje odločitev Sveta ministrov v zvezi z vzpostavitvijo skupnega trga s kvalificirano večino, povečana moč Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku z uvedbo postopka sodelovanja in ustanovitev Sodišča prve stopnje.

Februarja 1992 pa je bila v Maastrichtu podpisana še Pogodba o Evropski uniji, ki je vpeljala pojem Evropska unija, veljati pa je začela novembra 1993. Globalizacija in politične spremembe v srednji in vzhodni Evropi so pokazale potrebo po novi institucionalni in vsebinski nadgradnji evropskega integracijskega prostora. Ta pogodba je predstavljala povsem jasno znamenje ambicije Evrope, da ne ostane zgolj na ravni gospodarske skupnosti. S ciljem nadgraditi enotni evropski trg v politično in monetarno unijo je presegla zgolj ekonomsko naravo Evropskih skupnosti. Pogodba o Evropski uniji je v pravni sistem Evropskih skupnosti uvedla pojem državljanstva EU, nova področja delovanja Evropskih skupnosti (izobraževanje, kultura, sodelovanje na področju industrije, zdravstvo itd.) in nekaj institucionalnih sprememb. Med slednje prištevamo zlasti uvedbo Odbora regij in postopka soodločanja kot zakonodajnega postopka, kjer imata Evropski parlament in Svet EU enakovredno vlogo. Pogodba o Evropski uniji temelji na treh stebrih. Prvi steber Evropske unije sestavljajo Evropske skupnosti in institucije, ki so bile ustanovljene na podlagi

ustanovitvenih pogodb – Parlament, Svet, Komisija in Evropsko sodišče, drugi steber zajema skupne zunanje in varnostne politike, tretji steber pa zajema področje pravosodja in notranjih zadev (Goljevšček, 2004:12).

4.2. Sedanja institucionalna struktura

Zaradi potrebe po poenostavitvi postopkov, organizacijskih oblik in načina dela je junija 1997 prišlo do podpisa Amsterdamske pogodbe. Institucionalne spremembe, ki naj bi povečale učinkovitost postopka sprejemanja odločitev, se nanašajo na razširitev uporabe postopka soodločanja in večinskega glasovanja v Svetu EU. Februarja 2001 je bila podpisana Pogodba iz Nice, ki je spremenila Pogodbo o Evropski uniji, pogodbo o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, veljati pa je začela februarja 2003. Izpostavila je predvsem potrebo po jasnejši razmejitvi pristojnosti med EU in državami članicami, po poenostavitvi temeljnih pogodb, da bi te postale razumljivejše in po določitvi vloge nacionalnih parlamentov v evropski strukturi. Decembra 2001 je bila sprejeta Deklaracija o prihodnosti Evropske unije (laekenska deklaracija), ki jo je Evropski svet sprejel v belgijskem mestu Laeken. V okviru te deklaracije je bila določena Konvencija o prihodnosti Evrope (evropska konvencija) kot posebno razpravljalno telo s 105 člani, v okviru katerega naj bi tekla razprava o prihodnji institucionalni, pravnosistemski in vsebinski ureditvi EU. Razprava v Laeknu se je zaključila z oblikovanjem sklepnega dokumenta evropske konvencije, ki temelji na konsenzu njenih članov. Zadnji, a hkrati najpomembnejši podpisan dokument, pa je Pogodba o Ustavi za Evropo, ki je bila podpisana 29. oktobra 2004, do novembra 2006 pa naj bi jo ratificiralo vse 25 držav članic.

Uresničevanje evropskega projekta in doseganje ciljev Unije zahtevata učinkovit in legitimen institucionalni okvir. Institucionalni sistem Evropske unije je danes eden najhitreje spreminjajočih se političnih sistemov na svetu. Evropska unija razpolaga z enotnim institucionalnim okvirom, katerega namen je uresničevati njene cilje, uveljavljati njene vrednote, služiti interesom Unije, njenih državljanz in njenih držav članic ter zagotoviti doslednost, učinkovitost in kontinuiteto njenih politik in ukrepov. Institucionalni okvir obsega Evropski parlament, Evropski svet, Svet ministrov, Evropsko komisijo in Sodišče Evropske

unije. Evropska centralna banka igra pomembno vlogo pri vodenju ekonomske in monetarne politike Unije, Računsko sodišče pa je pristojno za revizijo prihodkov in odhodkov Unije. Poleg teh institucij obstajajo še ostali organi in uradi, in sicer Odbor regij, Ekonomsko-socialni odbor, Evropska investicijska banka in Evropski varuh človekovih pravic.

V nadaljevanju bom poleg razvoja in sestave posameznih institucij, predstavila tudi pristojnosti in pooblastila posameznih institucij in ostalih organov ter njihovo vlogo pri sprejemanju odločitev na ravni Evropske unije.

4.2.1. Evropski svet

Člani Evropskega sveta so se dejansko prvič sestali na ad hoc sestanku leta 1957. Namen srečanja vodij držav in vlad šestih članic ESPJ v Parizu je bil pospešiti sklenitev Rimskih pogodb. Srečanju je, običajno na pobudo Francije, v daljših časovnih presledkih sledilo več »konferenc na vrhu«. Ko so Skupnosti uresničevale skupni trg in carinsko unijo in so se kazale nove širitve, je postalo jasno, da Rimske pogodbe ne zagotavljajo zadostne pravne osnove, zato je bila potreba po srečanjih vedno večja, časovni presledki pa so postajali vse krajši. Zato so leta 1974 na pariškem vrhu na pobudo Francije in Nemčije poleg stalnih in institucionaliziranih srečanj ministrov v Svetu ministrov uvedli politično koordinacijo v obliki stalnih srečanj vsaj trikrat letno. »Evropski svet«, kot so ga kmalu nato začeli imenovati, je od takrat občasno združeval vodje vlad, ministre za zunanje zadeve, predsednika in podpredsednike Evropske komisije, da so se pogovarjali o vprašanjih skupnega interesa, ki jih ni urejala nobena pravna obveznost, določali smernice in zagotavljali spodbude za pomembne politične in institucionalne spremembe⁵ (Moussis, 1999).

⁵ npr. neposredne volitve v Evropski parlament, dokončno vzpostavitev notranjega trga, Pogodbo o Evropski uniji.

Evropski svet daje smernice Evropski komisiji in Svetu EU ter skrbi za pravočasen in primeren odziv Skupnosti na spremenjene okoliščine v svetu. Svet v pravnem smislu ni organ skupnosti, ampak ji je nadrejen. Čeprav je Evropski svet tisti, ki sprejema najpomembnejše politične odločitve o institucionalni ureditvi EU in razvoju številnih evropskih politik, dokončne in legalno obvezujoče odločitve lahko sprejemajo samo Svet EU, Evropski parlament in Komisija.

Ločevati moramo med Svetom EU, Evropskim svetom in Svetom Evrope. Svet EU je, pravno gledano, institucija Skupnosti, ki sprejema odločitve v EU, Evropski svet pa skrbi zgolj za politično koordinacijo med državami članicami, saj njegove odločitve niso pravno obvezujoče, a kljub temu služijo kot smernice razvoja Skupnosti. Svet Evrope pa je povsem neodvisna mednarodna organizacija, ki je bila ustanovljena leta 1949 in združuje predstavnike 40 evropskih držav (Ješovnik, 2000).

Evropski svet je postopoma postajal vse bolj pomemben element Evropske unije. Njegove naloge so:

- a. določanje prioritet;
- b. dajanje političnih usmeritev;
- c. pospeševanje razvoja Evropske unije ter
- d. reševanje posebnih vprašanj, ki so povezana z integracijskim procesom.

Evropski svet ima pomembno vlogo v procesu odločanja v EU. V največji meri je to rezultat dejstva, da prve ustanovitvene pogodbe, ki so izrecno omenjale ustanovitev Evropske komisije, Sveta EU, Evropskega parlamenta ter Evropskega sodišča, niso omenjale srečanj voditeljev držav oziroma vlad držav članic Evropske unije. Takšne sestanke na vrhu je namreč vzpostavila šele praksa v zgodnjih šestdesetih letih prejšnjega stoletja, preden so se spremenili v bolj redna srečanja na vrhu v zgodnjih sedemdesetih letih, ko so na pariškem vrhunskem srečanju leta 1974 tudi dobili naziv »Evropski svet«.

Evropski svet pravno gledano ni institucija EU, a ima kljub temu nadvse pomembno vlogo na vseh področjih dejavnosti EU. Pomembno vlogo ima pri zagotavljanju razvoja EU bodisi z

določanjem splošnih političnih smernic bodisi s koordinacijo, arbitražo in reševanjem pomembnih vprašanj delovanja in razvoja EU.

Poleg zagotavljanja razvojnega zagona in opredeljevanja splošnih političnih smernic, Pogodba o Evropski uniji daje Evropskemu svetu tudi druge pristojnosti. Tako ima najpomembnejšo vlogo na področju določanja skupne zunanje in varnostne politike EU, saj določa splošna načela politike, celo tam, kjer obstajajo skupne obrambne implikacije ali ko EU uporablja svoje »vojaško krilo«, Zahodnoevropsko unijo (*Western European Union* – WEU). Evropski svet prav tako odloča o uveljavitvi skupnih strategij EU na področjih, kjer imajo države članice pomembne skupne interese.

Odločitve, akcije ali skupna stališča pa Evropski svet lahko sprejme s kvalificirano večino glasov držav članic⁶. Pristojen je tudi za sprejem dveh ključnih odločitev, in sicer glede razvoja v smeri skupne obrambe ter glede integracije WEU v EU. Ti dve odločitvi sta predmet ratifikacije držav članic EU.

Pogodba o Evropski uniji Evropskemu svetu ne namenja tako pomembne vloge na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, kakor na področju skupne zunanje in varnostne politike. Evropski svet sicer ima posebno vlogo v okviru pospešenega sodelovanja, v okviru katerega lahko države članice EU ustvarijo ustrezne razmere na posebnih področjih sodelovanja, vse seveda v okviru delovanja EU. Pristojnost Sveta Evropske unije pa je, da odobri takšno tesnejše sodelovanje z odločanjem po načelu kvalificirane večine. Če katera od držav članic torej v Svetu Evropske unije nasprotuje zaradi določenih, notranjepolitičnih razlogov, se lahko Svet Evropske unije obrne na Evropski svet. Z mehanizmom, ki je podoben tistemu v primeru skupne zunanje in varnostne politike, mora Evropski svet rešiti spor s soglasjem vseh držav članic EU.

⁶ Če določena država članica želi nasprotovati kakšni izmed teh odločitev zaradi pomembnih razlogov v zvezi s svojo notranjo politiko, se lahko Svet EU obrne na Evropski svet, ki v svoji funkciji »pritožbenega organa« s soglasjem vseh držav članic reši nastali spor.

Določbe predpisov Evropskih skupnosti dajejo Evropskemu svetu posebno vlogo na področju gospodarske in denarne politike na eni strani, ter na področju zaposlovanja na drugi strani. Evropski svet razpravlja o sklepih na področju, na katerem se pripravljajo smernice za gospodarsko politiko držav članic, prav tako pa sprejema sklepe o stanju na področju zaposlovanja v EU. Na teh dveh področjih dobiva Evropski svet tudi poročila, in sicer poročilo Sveta Evropske unije o glavnih smernicah gospodarske politike ter poročilo Evropske centralne banke o dejavnostih sistema centralnih bank glede denarne politike iz prejšnjega leta. Prav tako pa Evropski svet dobi tudi poročilo Sveta Evropske unije in Evropske komisije o stanju na področju zaposlovanja in implementacije smernic s tega področja.

4.2.2. Svet Evropske unije

Svet Evropskih skupnosti je kot institucija nastal z združitvijo in prevzemom funkcij Svetov ministrov treh skupnosti⁷. Ko so namreč v petdesetih letih snovali institucionalno zgradbo Evropskih skupnosti, je bilo prvotno mišljeno, da naj bi imela izvršilno funkcijo Visoka oblast v ESPJ (danes Evropska komisija), zakonodajno pa Skupna parlamentarna skupščina (danes Evropski parlament), po vzoru nacionalnih ustavnopravnih ureditev. Zaradi različnih političnih interesov držav članic tega ni bilo mogoče doseči, zato je Svet ministrov (danes Svet Evropske unije, v nadaljevanju Svet EU) prišel do posebne veljave. Svet EU je danes torej institucija, v kateri so zastopane vse države članice in je zadolžena za dokončno izražanje politične volje držav članic pri oblikovanju integracijske politike, zaradi česar je nedvomno najpomembnejši forum EU, saj so v njem zastopani vsi nacionalni interesi, poleg tega pa sprejema najbolj pomembne odločitve pri upravljanju Skupnosti (glej Ješovnik, 2000).

⁷ Člen 1 Spojitvene pogodbe – *Merger Treaty*.

Svet EU ima torej zakonodajno in izvršilno funkcijo. Slednjo opravlja skupaj z Evropsko komisijo, zakonodajno pa v primeru postopka soodločanja skupaj z Evropskim parlamentom. Evropski parlament in Svet EU si delita tudi funkcijo sestavljanja evropskega proračuna.

Svet EU sestavljajo po en minister vsake države članice, ki je pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade svoje države. Delo Sveta EU je razdeljeno med več vzporednih Svetov, ki so organizirani glede na področje obravnave. Med vsemi Sveti je najpomembnejši Svet zunanjih ministrov⁸, saj je zunanji minister vsake države članice vodilni predstavnik države v Uniji. Skupaj je devet različnih sestav Sveta:

- Splošne zadeve in zunanji odnosi;
- Ekonomske in finančne zadeve⁹;
- Pravosodje in notranje zadeve;
- Zaposlovanje, socialna politika, zdravje in potrošniške zadeve;
- Konkurenčnost¹⁰;
- Promet, telekomunikacije in energija;
- Kmetijstvo in ribištvo;
- Okolje;
- Izobraževanje, mladi in kultura.

Dejavnost Sveta EU je zelo razvejana in intenzivna, saj le-ta v vseh možnih sestavah povprečno zaseda vsaj 90-krat na leto. Predsedstvo Sveta EU se menja vsakih šest mesecev, in sicer meseca januarja in julija¹¹. Vse do leta 1993 se je predsedujočo državo določilo na osnovi abecednega reda, ki je upoštevalo ime države v njenem nacionalnem jeziku.

⁸. Imenovan tudi Svet za splošne zadeve in zunanje odnose.

⁹. ECOFIN.

¹⁰. Notranji trg, industrija in raziskave.

¹¹. Leta 2003 sta predsedovali Grčija in Italija, leta 2004 Irska in Nizozemska, leta 2005 Luksemburg in Združeno kraljestvo, leta 2006 Avstrija in Finska.

Z razširitvijo Unije leta 1995 pa so uvedli tako imenovan sistem rotacije. Rotacija je določena vnaprej, predsedujoča članica pa usmerja delo Sveta EU in išče kompromisne rešitve, kadar so mnenja deljena. Predsedstvo deluje v skladu s svojim programom, v katerem predsedujoča država poleg uresničitve skupnih ciljev predlaga tudi svoje prednostne naloge. Vsaj dvakrat letno se Svet EU sestane tudi na neformalnih zasedanjih.

Na zasedanjih Sveta EU sodelujejo tudi predstavniki Evropske komisije. To sta ponavadi predsednik Komisije in/ali komisar z ustreznim portfeljem generalnih direktorotov. Vloga predstavnikov Evropske komisije je zastopati skupni interes Unije in v tej funkciji med zasedanjem Sveta EU dati predloge, ki bodo upoštevali in zagotavljali splošni interes Unije (Ješovnik, 2000).

Zaradi široko zastavljenih pristojnosti je Svet EU le vrh najpomembnejše evropske institucije, ki jo sestavljajo še:

- Generalni sekretariat je administrativno telo Sveta EU. Glavne naloge sekretariata so: tehnično pripravljanje gradiva za zasedanja, upravljanje z arhivom, zagotavljanje pravnega svetovanja Svetu EU, dostavljanje dokumantacije vsem zainteresiranim stranem, tolmačenje in zagotavljanje kontinuitete dela ob prenosih predsedstva med članicami.
- COREPER¹² ali Odbor stalnih predstavnikov pri Svetu EU, sestavljajo pa ga veleposlaniki vseh držav članic. Obravnava in pripravlja dnevni red za ministrska zasedanja Sveta. Je mehanizem, ki ga Svet EU uporablja kot operativno delovno telo pred samim ministrskim sestankom na vrhu. Vsaka država članica ima v Bruslju visokega diplomata na ravni ambasadorja¹³, ki je podprt z močno diplomatsko in birokratsko zasedbo v nacionalni prestolnici (Ješovnik, 2000). V EU poznajo več COREPER-jev, in sicer:

^{12.} *Committee of Permanent Representatives.*

^{13.} Imenuje se COREPER ambasador.

- a) COREPER 1, ki se ukvarja s problemi, povezanimi z okoljem, transportom, socialo, notranjim trgov itd. Usklajuje delo za tehnične ministrske svete, sestavljajo pa ga namestniki COREPER ambasadorja.
 - b) COREPER 2 skrbi za področje zunanje, gospodarske in finančne politike itd. Politično je pomembnejši od COREPER 1, zato v njem praviloma sedijo diplomati višjega ranga.
 - c) SCA¹⁴ ali Posebni odbor za kmetijstvo skrbi za kmetijsko politiko in je posebno telo COREPER-ja v Svetu EU. Za razliko od COREPER-ja 1 in 2, so v SCA praviloma predstavniki nacionalnih kmetijskih ministrstev;
- Številni drugi odbori in delovna telesa, ki pripravljajo gradivo in strokovna mnenja za delo v COREPER-jev. Ti organi imajo različen izvor¹⁵, večina pa služi hkrati Evropski komisiji in Svetu EU. V zadnjih letih postajajo vedno bolj pomembni »ad hoc odbori«, ki se ukvarjajo z aktualnimi problemi, npr. kontrolo mamil itd. S tem, ko integracija postaja vedno bolj kompleksna in upravno vedno težje obvladljiva, na pomembnosti pridobivajo različna delovna telesa, ki jih v večini sestavljajo strokovnjaki iz različnih področij.

Svet EU ima šest ključnih odgovornosti:

- sprejemanje evropskih zakonov (na mnogih področjih sprejema zakone skupaj z Evropskim parlamentom);
- usklajevanje širših ekonomskih politik držav članic;
- sklepanje mednarodnih sporazumov med EU in eno ali več držav oziroma mednarodnih organizacij;

^{14.} *Special Committee on Agriculture.*

^{15.} Nekateri npr. izhajajo iz administracije Sveta EU – npr. Odbor za izobraževanje itd.

- potrjevanje proračuna EU, skupaj z Evropskim parlamentom;
- razvoj skupne zunanje in varnostne politike EU;
- usklajevanje sodelovanja med nacionalnimi sodišči in policijo v kazenskih zadevah.

Svet EU praviloma odloča s kvalificirano večino. Za sprejem odločitve je bilo potrebno zbrati dobrih 70 odstotkov glasov, ki so državam članicam EU dodeljeni glede na velikost države in število njenih prebivalcev¹⁶. Nekatere odločitve Svet EU še vedno sprejema s soglasjem, nekatere pa tudi z navadno večino. V razširjeni Uniji, ki od 1.maja 2004 šteje 25 držav članic, bo soglasje težko doseči, zato pogodba iz Nice¹⁷ določa 27 področij, na katerih se bodo odločitve namesto s soglasjem sprejemale s kvalificirano večino. Od 1. novembra 2004 je kvalificirana večina dosežena, če se strinja večina (v nekaterih primerih dvotretjinska večina) držav članic in je minimalno 232 glasov za, kar predstavlja 72,3 odstotka skupnega števila glasov. Poleg tega lahko država članica zahteva potrditev, da glasovi za predstavljajo vsaj 62 odstotkov celotnega prebivalstva Unije. Če se ugotovi, da ni tako, odločitev ni sprejeta.

4.2.3. Evropska komisija

Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) je politično neodvisna institucija, ki zastopa in podpira interese EU kot celote. Je gonilna sila v institucionalnem sistemu EU, saj predlaga zakonodajo, politike in programe ukrepanja ter je odgovorna za uresničevanje odločitev EP in Sveta.

¹⁶. Od 1. novembra 2004 je število glasov glasov, ki jih ima lahko posamezna država članica naslednja: Nemčija 29, Francija 29, Italija 29, Združeno kraljestvo 29, Španija 27, Poljska 27, Nizozemska 13, Belgija 12, Češka republika 12, Grčija 12, Madžarska 12, Portugalska 12, Avstrija 10, Švedska 10, Danska 7, Irska 7, Litva 7, Slovaška 7, Finska 7, Ciper 4, Estonija 4, Latvija 4, Luksemburg 4, Slovenija 4 in Malta 3.

¹⁷. Veljati je začela 1.februarja 2003.

Evropska komisija je skupna institucija Skupnosti postala šele leta 1965 z združitvijo Visoke oblasti ESPJ (*High Authority*) in komisij EGS in ESJE. Prvotno 9-članska Komisija se je nato leta 1973 s sprejemom treh držav povečala za štiri komisarje¹⁸. Po vstopu Grčije leta 1981 se je število komisarjev povečalo na 14, po pristopu Portugalske in Španije pa je komisijo sestavljalo 17 komisarjev. Obseg Komisije se je s sprejemom treh manjših držav¹⁹ povečal še leta 1995 na 20, od zadnje širitve maja 2004²⁰ pa Komisijo sestavlja 30 komisarjev. Pet največjih držav članic (Francija, Italija, Nemčija, Španija in Velika Britanija) ima po dva komisarja, preostale države članice pa vsaka po enega. Tridesetčlanska Komisija je delovala do konca mandata oktobra 2004, v mandatnem obdobju 2004-2009 pa šteje 25 komisarjev, po enega iz vsake države članice Evropske unije. Komisija je kolektiven organ, zato države članice ne morejo preprosto delegirati svojega komisarja. Gre torej za organ, ki je imenovan s soglasjem držav članic, vendar pa mora to soglasje izvirati neposredno od vlad držav članic, čeprav bi o tem lahko odločal tudi Svet, v katerem so s svojimi ministri enakomerno zastopane vse vlade držav članic. Število komisarjev ni fiksno, saj ga Svet lahko spremeni s soglasjem, kljub temu pa velja pravilo, da ima vsaka država članica vsaj enega komisarja, vendar pa ne več kakor dva. Pogodba iz Nice pa uvaja številne novosti. Po letu 2005 bo v Komisiji sedel po en komisar iz vsake države članice, ko pa bo v Unijo stopila 27. država, se število komisarjev ne bo več povečevalo.

Sistem rotacije, enak za vse države, bo določal, iz katerih držav bodo komisarji v določenem mandatu. Predsednika Komisije bodo države članice imenovala s kvalificirano večino in ne več s soglasjem, izbrani predsednik pa bo lahko zavrnil predlog države članice za imenovanje določenega komisarja. Kot skupni organ bo Komisijo še vedno izvolil EP z dvotretjinsko večino. Novost bo tudi ta, da bo moral komisar odstopiti, če bo to zahteval predsednik, z njim pa se bodo strinjali tudi drugi člani Komisije. Z dvotretjinsko večino bo EP še vedno lahko izglasoval nezaupnico celotni Evropski komisiji (glej Grilc; Ilešič, 2001).

^{18.} Velika Britanija je kot velika država dobila 2 komisarja.

^{19.} Leta 1995 pristopijo Avstrija, Finska in Švedska.

^{20.} Članice Evropske unije postanejo: Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija.

Evropska komisija je izvršna institucija EU, vendar ni vlada v klasičnem pomenu besede. Upoštevati mora želje Sveta EU, Evropskega parlamenta, držav članic, industrijskih združenj, regionalnih in lokalnih skupnosti ter nenazadnje številnih privatnih iniciativ. Je zunanji predstavnik in pogajalec Skupnosti, najbolj zanesljiv in vztrajen motor evropskih integracij, saj ni le zgolj v središču integracijskega procesa, temveč je v veliki meri tudi njegov iniciator. Komisija je tudi odločen varuh pravil skupnega (notranjega) trga in evropskega pravnega sistema, predvsem v prvem stebru²¹ EU. Praviloma nastopa v vlogi neodvisne strokovne institucije, ki daje mnenja in predloge, deluje pa tudi kot javna uprava EU (glej Ješovnik, 2000:67).

Vsakodnevno delo Komisije opravljajo upravni uradniki, strokovnjaki, prevajalci, tolmači in pisarniško osebje. Teh evropskih javnih uslužbencev je približno 24.000. Morda to zveni veliko, vendar je število pravzaprav manjše od števila zaposlenih v večini srednje velikih mestnih svetov v Evropi. Evropska unija ima 20 uradnih jezikov²² in zato približno ena tretjina zaposlenih v Komisiji dela v oddelkih za prevajanje in interpretacijo, saj morajo imeti državljani Unije dostop do besedil, ki jih na ravni EU sprejmejo evropske institucije v svojih lastnih jezikih.

Osebje Komisije je razdeljeno v 36 oddelkov, ki se imenujejo »generalni direktorati« (DG)²³ in »službe« (tako kot Pravna služba). Vsak generalni direktorat je odgovoren za določeno politično področje, vodi pa ga generalni direktor, ki odgovarja enemu od komisarjev. Generalni direktorati so pravzaprav tisti, ki načrtujejo in pripravljajo osnutke zakonodajnih predlogov Komisije, vendar postanejo ti predlogi uradni šele takrat, ko jih »sprejme« kolegij na svojem tedenskem sestanku.

²¹. Prvi steber predstavljajo Evropske skupnosti- Euro, komunitarne politike, evropske institucije, skupni in enotni trg, EEC, Euratom ter ECSC, drugi steber predstavlja skupna zunanja in varnostna politika, tretjega pa pravosodje in notranje zadeve.

²². Pred širitvijo maja leta 2004 je bilo 11 uradnih jezikov.

²³. http://europa.eu.int/institutions/comm/index_sl.htm.

Komisija ima predsednika, vendar njegova vloga v ustanovitvenih pogodbah ni preveč široko opisana. Pred maastrichtskimi dopolnitvami ustanovitvene pogodbe je imela Komisija predsednika in šest podpredsednikov, ki so bili izvoljeni za dobo dveh let z možnostjo ponovnega imenovanja. Vloga šestih podpredsednikov je bila bolj častnega značaja, vloga predsednika Komisije pa se je z leti povečevala, kar dokazuje tudi sprememba postopka izvolitve predsednika, ki po amsterdamski noveli PES Evropskemu parlamentu daje pravico veta na izvolitev kandidata za predsednika Komisije²⁴. Države članice namreč sporazumno imenujejo kandidata za predsednika Komisije, ki ga mora nato potrditi Evropski parlament. Tudi postopek izvolitve drugih članov Komisije daje predsedniku več pristojnosti. Pred spremembami so se namreč vlade držav članic o imenovanju drugih komisarjev le posvetovale, sedaj pa postopek predvideva, da vlade držav članic sporazumno s kandidatom za predsednika imenujejo še druge člane Komisije (glej Grile; Ilešič, 2001:160).

Komisija se na sejah, ki so tajne, srečuje enkrat tedensko zaradi sprejemanja predlogov, zaključne priprave podlag za javne politike in sprejemanje drugih odločitev. Rutinske zadeve se sprejemajo po poenostavljenih pisnih postopkih. Kadar je nujno, lahko Komisija pripravi posebne seje ob svojih rednih tedenskih sejah. Na sestankih vsako zadevo predstavi komisar, odgovoren za področje javne politike Evropske komisije. Odločitve se po potrebi sprejemajo z večinskim odločanjem in ko je odločitev sprejeta, se spremeni v javno politiko in uživa podporo vseh komisarjev Evropske komisije.

Pogodba ES institucijam ne podeljuje splošne zakonodajne pristojnosti, ampak se to deli med institucijami glede na vsebino pravnega urejanja. Ne glede na dodeljenost pristojnosti za končno sprejeti akt²⁵ pa ima Komisija izključno pravico in dolžnost zakonodajne iniciative. Kljub temu pa Svet ni dolžan čakati na predlog Komisije, temveč lahko od nje zahteva pripravo študij ali predlogov za doseg ciljev, določenih v PES²⁶.

²⁴. Pred to novelo je pogodba določala, da se je treba o kandidatu za predsednika z Evropskim parlamentom le posvetovati.

²⁵. Razen v redkih primerih; npr. člen 225 PES, ki določa, da sodišče prve stopnje predlaga Svetu sprejem sprememb pristojnosti tega sodišča itd.

²⁶. Člen 208 PES oziroma člen 115 PES, kjer mora Komisija podati predlog nemudoma.

Zakonodajni (legislativni) postopek se v Evropski uniji začne s predlogom Komisije, ki ima pri pripravljanju svojih predlogov stalno pred očmi tri cilje: identificirati evropski interes, posvetovati se z interesnimi skupinami ter spoštovati načelo subsidiarnosti²⁷.

Evropski interes pomeni, da nek predlog pravnega predpisa odraža presojo Komisije, in sicer kaj je najboljše za EU v danih okoliščinah ter s tem tudi za državljane EU v celoti. S tem se zavestno daje prednost skupnim interesom pred parcialnimi interesi oziroma interesi posameznih držav članic EU.

Posvetovanje je ključnega pomena za pripravo pravnega predpisa. Preden dokončno oblikuje svoje predloge predpisov mora Komisija prisluhnuti vladam držav članic, industrijskim panogam, sindikalnim organizacijam, posebnim interesnim skupinam pritiska in tehničnim ekspertom.

Načelo subsidiarnosti je vključeno v Pogodbo o Evropski uniji. Komisija ga uveljavlja tako, da zagotavlja, da EU deluje le takrat, ko je to bolj učinkovito, kot če bi akcijo prepustili posamezni državi članici.

Ko Komisija formalno pošlje svoj predlog pravnega predpisa Svetu EU in EP, je celoten postopek sprejemanja predpisov EU odvisen od učinkovitega sodelovanja med omenjenimi tremi institucijami.

Komisija pa nima izključne pravice legislativne pobude na dveh področjih medvladnega sodelovanja, ki ju ureja Pogodba o Evropski uniji, in sicer na področju skupne zunanje in varnostne politike in na področju pravosodja in notranjih zadev. Kljub temu pa lahko Komisija vlaga predloge na enak način kot nacionalne vlade držav članic EU, prav tako pa lahko sodeluje pri razpravah na vseh ravneh sistema odločanja v zakonodajnem postopku, tudi na že prej omenjenih dveh področjih.

²⁷. Po načelu subsidiarnosti smejo organi skupnosti na področjih, ki niso v njihovi izključni pristojnosti, ukrepati in sprejemati odločitve le, če ciljev takega ukrepanja ne bi bilo mogoče zadovoljivo doseči na nižji nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, in jih je zato mogoče uspešneje uresničiti na ravni skupnosti. To načelo se izvaja v duhu sodelovanja med različnimi stopnjami oblasti. Prevezeto je iz katoliške socialne doktrine, v Evropski uniji pa je bilo prvič sprejeto v besedilu pogodbe o Evropski uniji (Boden, 2004:549).

Naloga Komisije je tudi, da zagotovi pravilno izvajanje pravnih predpisov EU v vseh državah članicah. Če države članice kršijo svoje pogodbene obveznosti, se soočijo s posredovanjem Komisije, vključno s sprožitvijo ustreznega pravnega postopka pred Evropskim sodiščem. V določenih okoliščinah lahko Komisija za prekršek celo denarno kaznuje posameznike, podjetja in druge organizacije, ki kršijo pravne predpise iz pogodb, ti pa lahko zoper takšno kazen nato vložijo ustrezno pravno sredstvo pred Evropskim sodiščem.

Komisija upravlja tudi letni proračun EU, ki ga zaznamujejo izdatki na področju kmetijstva. Ta sredstva se dodeljujejo glede na določbe o delovanju Evropskega kmetijsko-usmerjevalnega in jamstvenega sklada²⁸ in strukturnih skladov²⁹.

Izvršilne pristojnosti Komisije so široke, saj ima delegirane pristojnosti za pripravo pravil, ki podrobneje urejajo vsebino pravnih predpisov Sveta EU. Komisija lahko za določeno dobo uvede preventivne ukrepe, z namenom zaščite Evropske skupnosti pred dumpinškim uvozom blaga tretjih držav. Komisija prav tako izvaja oziroma uveljavlja predpise iz pogodb, ki se nanašajo na pravila varstva konkurence ter uravnava združevanje podjetij ter prevzeme, ki presegajo določeno velikost.

Učinkovitost delovanja EU v svetu se je povečala z vlogo Komisije kot pogajalke pri sklepanju trgovinskih sporazumov ter sporazumov o sodelovanju z drugimi državami oziroma skupinami držav.

Novi mandat je Komisija začela 22. novembra 2005, tri tedne kasneje, kot je bilo predvideno, saj se je zaradi nestrinjanja EP z nekaterimi kandidati postopek nekoliko zavlekel. S potrditvijo v EP in Svetu EU je Komisija dobila tudi zeleno luč za selitev na svoj sedež, poslopje Berlaymont, ki je bil kar 13 let v prenovi. V Berlaymontu bodo v nasprotju z dosedanja prakso imeli sedež prav vsi komisarji in njihov predsednik.

^{28.} angl. European Agricultural Guidance and Guarantee Fund.

^{29.} Ti so bili oblikovani za odpravljanje razlik v gospodarski razvitosti med bogatejšimi in revnejšimi deli Evropske unije.

4.2.4. Evropsko sodišče

Evropska unija, tako kot Evropske skupnosti, na temelju katerih je bila ustanovljena, sloni na načelu vladavine prava. Njen obstoj je pogojen s priznanjem držav članic, institucij in posameznikov. Pravni red temelji na ustanovitvenih pogodbah³⁰, ki so jih podpisale in ratificirale države članice, dopolnjujejo pa jih pravni viri, ki jih sprejemajo institucije EU. To so:

- uredbe, ki so splošno veljavne ter se v državah članicah uporabljajo neposredno;
- direktive, ki države članice zavezujejo k opredeljenemu cilju, ne določajo pa zakonodajnih sredstev za njihovo uresničitev ter
- odločbe, ki so v celoti zavezujoče za vse, na katere so naslovljene.

EU izdaja tudi priporočila in mnenja, ki pa niso zavezujoča in služijo zgolj kot smernice za delovanje držav članic.

In kot vsak delujoč pravni sistem tudi EU potrebuje sistem sodne zaščite, katere učinkovitost zagotavlja neodvisno sodstvo. Znotraj EU je to naloga Evropskega sodišča (v nadaljevanju Sodišče), ki skrbi za pravilno razlago in izvajanje evropske zakonodaje. Za delovanje in razvoj EU je tako Evropsko sodišče temeljnega pomena, njegova razlaga skupne zakonodaje pa krepi evropsko integracijo. Evropsko sodišče ima jurisdikcijo za reševanje sporov, v katerih kot stranke nastopajo države članice, institucije EU ter pravne osebe ali posamezniki.

Sodišče odloča o tem, ali je država članica prekršila svoje obveznosti glede na vsebino ustanovitvenih pogodb, ali je katera izmed institucij prekoračila svoje pristojnosti, ali je institucija morda odstopila od delovanja v skladu z vnaprej določenim postopkom, itd.

³⁰. Poseben pravni sistem, ki je bil oblikovan znotraj Evropske unije, se uporablja samo znotraj Evropskih skupnosti – torej znotraj t.i. prvega in najbolj pomembnega izmed treh stebrov Evropske unije. Zato se pravni predpisi v tej zvezi imenujejo »predpisi Skupnosti« in ne predpisi Evropske unije.

Evropsko sodišče mora zagotoviti tudi, da nacionalni organi in sodišča v državah članicah EU enotno tolmačijo in uporabljajo pravo skupnosti.

Pri izvajanju svojih nalog ima Evropsko sodišče vlogo, ki jo sicer v državah članicah izvaja večje število različnih sodišč³¹. Sedež Evropskega sodišča je v Luksemburgu.

Evropsko sodišče torej rešuje spore med državami članicami in institucijami EU ali med različnimi institucijami³² glede vprašanja obsega pristojnosti, ki so določene v ustanovitvenih pogodbah. Sodišče lahko nadzira, ali so predpisi Skupnosti, ki jih sprejemajo institucije EU, v skladu z vsebino ustanovitvenih pogodb in Evropsko ustavo³³ ali ne, lahko pa tudi nadzoruje zakonitost odločb in drugih aktov, ki jih sprejme Evropska komisija in druge institucije EU. Sodišče ocenjuje, ali so dejavnosti držav članic združljive z njihovimi obveznostmi, ki so določene v ustanovitvenih pogodbah. Če Sodišče ugotovi, da država članica ni izpolnila svojih obveznosti, lahko določi finančno kazen za prekršek.

Sodišče lahko odloča o zahtevkih za povrnitev škode, ki izvira iz dejanj institucij EU, ter svetuje nacionalnim sodiščem držav članic glede pravilne interpretacije prava Evropskih skupnosti v primerih, v katerih morajo ta sodišča odločati.

Sodišče sestavlja petindvajset sodnikov in osem generalnih pravobranilcev. Svet lahko na zahtevo Sodišča soglasno poveča število generalnih pravobranilcev. Sodnike in generalne pravobranilce v medsebojnem soglasju imenujejo vlade držav članic za šestletni mandat, z možnostjo ponovnega imenovanja. Izbrani so izmed pravnikov, katerih neodvisnost je nedvomna in ki so ustrezno usposobljeni za imenovanje na najvišje sodniške položaje v svojih državah, ali pa so priznani pravniki.

³¹. Npr. ustavna sodišča, upravna sodišča, sodišča splošne pristojnosti idr.

³². Kot je npr. EP in Svet EU.

³³. V Rimu je bila 29. oktobra 2004 podpisana Pogodba o ustavi za Evropo, ki jo je Evropski svet sprejel junija 2004. Podpis pogodbe je korak k združevanju Evrope. Ustava vsebuje vsa temeljna načela Evropske unije v enem samem dokumentu, ki je na ta način lažje razumljiv vsakemu evropskemu državljanu. Nadomešča obstoječe pogodbe in povzema dosednji napredek v procesu združevanja Evrope. Njeno besedilo določa vrednote in cilje Evropske unije ter, zahvaljujoč vključitvi Listine temeljnih pravic, tudi pravice državljanov. Je več kot zgolj mednarodna pogodba in predstavlja močan simbol evropske enotnosti. 12. januarja 2005 je EP na zasedanju sprejel resolucijo o evropski ustavni pogodbi. Evropska ustava naj bi tako v skladu z načrti stopila v veljavo 1. novembra 2006 (Dnevnik, 12. januar 2005, str. 6).

Sodniki izvolijo predsednika Sodišča med svojimi člani za dobo treh let z možnostjo ponovne izvolitve. Predsednik vodi delo in službe sodišča ter predseduje obravnavam in posvetovanjem največjih sestav. Generalni pravobranilci pomagajo Sodišču pri izpolnjevanju njegovih nalog in so zadolženi, da popolnoma nepristransko in neodvisno javno predstavijo obrazložene sklepne predloge v zadevah, razen če Sodišče ne sprejme drugačne odločitve, kadar zadeva ne vsebuje novih pravnih vprašanj.

Poleg Evropskega sodišča deluje tudi sodišče prve stopnje³⁴, ki med drugim rešuje delovne spore (evrouradnik proti evropski ustanovi) ter spore med pravnimi osebami članic in Komisijo. Namen Prvostopenjskega sodišča je izboljšati pravno zaščito posameznika in omogočiti sodišču, da se posveti zagotavljanju enotnosti tolmačenja prava Skupnosti. Prvostopenjsko sodišče rešuje vse tožbe, ki jih vložijo pravne osebe in posamezniki zoper institucije Skupnosti. Te tožbe lahko vsebujejo zahtevke za povrnitev škode za izgubo ali poškodovanje, ki ga povzročijo institucije Skupnosti pri izvajanju svojih dejavnosti. Sodišče prve stopnje rešuje pritožbe zoper odločbe Evropske komisije, ko gre za pravila poštene konkurence, uveljavitve protidampinških ukrepov, pa tudi v primerih, ki jih sprožijo javni uslužbenci Skupnosti proti institucijam, v katerih delujejo kot zaposlene osebe (Moussis, 1999).

Vloge za reševanje pred Evropskim sodiščem prihajajo na dva različna načina:

- neposredne tožbe, s katerimi stranke priglašajo svoje spore neposredno pred Evropskim sodiščem. Države članice in institucije Skupnosti morajo sprožiti svoje zahteve pred Sodiščem, medtem ko fizične in pravne osebe sodni postopek začnejo pred Sodiščem prve stopnje;

³⁴. Sodišče prve stopnje je bilo ustanovljeno leta 1989 in priključeno Evropskemu sodišču. Sodišče prve stopnje je formalno opredelila Pogodba o Evropski uniji (168.a člen PES) (Moussis, 1999).

- zahtevki za reševanje predhodnih vprašanj³⁵, ki jih vlagajo sodišča držav članic EU. Vsako nacionalno sodišče, ki meni, da je potrebna odločba glede vprašanja uporabe prava Evropskih skupnosti, še preden izda svojo lastno sodbo, lahko pred Evropskim sodiščem sproži postopek za rešitev takšnega spornega vprašanja. Čeprav je reševanje predhodnih vprašanj Evropskega sodišča zavezujoče za nacionalna sodišča ter predstavlja precedenčne odločitve za sodišča v vseh drugih državah članicah EU, se ne sproži v obliki pritožbe.

4.2.5. Evropska centralna banka

Evropska centralna banka (ECB) je bila ustanovljena leta 1998 v skladu s Pogodbo o Evropski uniji, z namenom, da bi uvedla in upravljala novo valuto oziroma vodila devizno poslovanje in zagotovila nemoteno delovanje plačilnih sistemov. Evropska centralna banka je odgovorna tudi za oblikovanje in izvajanje gospodarske in monetarne politike EU. Svoje delo je pričela s 1. januarjem 1999 zaradi uveljavitve zadnje faze ekonomske in monetarne unije (EMU), ko je od sodelujočih držav prevzela pristojnost oblikovanja skupne monetarne politike. Sedež banke je v Frankfurtu.

Evropska centralna banka pri opravljanju svojih nalog sodeluje z Evropskim sistemom centralnih bank (ESCB), ki zajema vseh 25 držav EU. Vendar je doslej le dvanajst od teh držav sprejelo evro. Vseh dvanajst držav skupaj tvori t.i. »območje evra«, njihove centralne banke pa skupaj z Evropsko centralno banko tvorijo t.i. »Evrosistem«.

Evropska centralna banka deluje povsem samostojno, saj Evropska centralna banka, nacionalne centralne banke Evrosistema oziroma kateri koli član njihovih organov odločanja ne sme prositi drugega organa za navodila oziroma teh navodil sprejeti. Institucije EU in vlade držav članic morajo spoštovati to načelo in ne smejo poskušati vplivati na Evropsko centralno banko oziroma nacionalne centralne banke.

^{35.} Angl. *Preliminary rulings*.

Evropska centralna banka ob tesnem sodelovanju z nacionalnimi centralnimi bankami pripravlja in uresničuje odločitve, ki so jih sprejeli organi Evrosistema – Svet guvernerjev, Izvršilni odbor in Razširjeni svet, ki sprejemajo odločitve.

Ena od glavnih nalog Evropske centralne banke je vzdrževanje stabilnosti cen na območju evra, s čimer se ohranja kupna moč evra³⁶. Evropska centralna banka se tega loteva na dva načina:

- prvič, z nadzorovanjem denarne ponudbe. Če denarna ponudba presega ponudbo blaga in storitev, bo prišlo do inflacije;
- drugič, s spremljanjem gibanja cen in presojo tveganja, ki ga ta gibanja predstavljajo za stabilnost cen na območju evra.

Nadzorovanje denarne ponudbe med drugim vključuje tudi določanje obrestnih mer na celotnem območju evra.

Federalna struktura banke odseva politično raznolikost skupnosti. V ECB delujejo trije organi odločanja, in sicer Izvršilni odbor, Svet guvernerjev in Razširjeni svet.

Izvršilni odbor sestavljajo predsednik ECB, podpredsednik in štirje drugi člani, ki jih s skupnim dogovorom imenujejo predsedniki ali ministrski predsedniki držav območja evra. Člani Izvršilnega odbora so imenovani za mandat osmih let, ki ga ni možno ponoviti. Izvršilni odbor je odgovoren za uresničevanje monetarne politike, ter za dajanje navodil nacionalnim centralnim bankam. Pripravlja tudi sestanke Sveta guvernerjev in je odgovoren za vsakodnevno upravljanje Evropske centralne banke. Svet guvernerjev je najvišji organ odločanja ECB. Vključuje šest članov Izvršilnega odbora in guvernerje dvanajstih centralnih bank območja evra. Predseduje mu predsednik ECB. Glavna naloga Sveta guvernerjev je opredeliti monetarno politiko območja evra in določiti obrestne mere, po katerih lahko komercialne banke dobijo denar od centralne banke.

³⁶. To pomeni, strogo obvladovanje inflacije. Namen Evropske centralne banke je zagotoviti, da je rast cen življenjskih potrebščin leto za letom nižja od dveh odstotkov.

Razširjeni svet je tretji organ odločanja ECB. Sestavljajo ga predsednik in podpredsednik ECB ter guvernerji nacionalnih centralnih bank držav članic EU. Razširjeni svet prispeva k svetovalnemu in usklajevalnemu delu ECB ter pomaga pri pripravi na prihodnjo širitev evro območja.

4.2.6. Računsko sodišče

Računsko sodišče je bilo ustanovljeno leta 1975 s Pogodbo o dopolnitvah določenih finančnih določb iz Pogodb o ESPJ, EGS in ESJE, delovati pa je začelo leta 1977 s sedežem v Luksemburgu. Računsko sodišče je kot nov organ nadomestil Računski odbor EGS in ESJE ter revizorje ESPJ. Evropsko računsko sodišče je dobilo status institucije 1. novembra 1993, ko je stopila v veljavo Maastrichtska pogodba, ki je tako okrepila njegovo neodvisnost in ga potrdila kot enakopravno institucijo. Vloga Sodišča je bila potrjena in okrepljena 1. maja 1999, ko je stopila v veljavo Amsterdamska pogodba, ki je Evropsko računsko sodišče pooblastila, da izvaja revizije smotrnosti poslovanja, poudarila njegovo vlogo v boju proti goljufijam in še dodatno potrdila njegove možnosti, da se obrne na Evropsko sodišče, da zaščiti svoje posebne pravice, ki jih ima z oziroma na druge institucije EU. Pogodba iz Nice z dne 1. februarja 2003 je potrdila načelo, da ima vsaka država članica na Sodišču po enega člana, dovolila Sodišču, da deluje v senatih in poudarila pomen sodelovanja Sodišča z revizijskimi organi posameznih držav.

Računsko sodišče ima torej toliko članov, kolikor je držav članic. Nacionalne oblasti predlagajo člane sodišča, ki pa jih mora po predhodnem posvetovanju (posvetovalni postopek) z Evropskim parlamentom enoglasno potrditi Svet EU. Sodnik Računskega sodišča mora imeti primerne izkušnje že iz računskega sistema države. Mandat sodnika traja šest let, z možnostjo podaljšanja. Sodniki izvolijo tudi predsednika, čigar mandat traja tri leta. Naloga predsednika je zagotoviti nemoteno delo na sodišču in predstavljanje Računskega sodišča navzven. Vse pomembne odločitve Računsko sodišče sprejema na plenarnih zasedanjih z večinskim glasovanjem (Ješovnik, 2000:87).

Evropsko računsko sodišče je zastopnik interesov davkoplačevalcev Evropske unije. Odgovorno je za kontrolo trošenja finančnih sredstev oziroma za ugotavljanje, ali se trošenje izvaja v skladu z ustreznimi proračunskimi predpisi in postopki, ter seveda za namene, za katere so bila sredstva odobrena. Računsko sodišče ima torej vlogo poroka, da se spoštujejo določena moralna, upravna in računovodska načela. Poročila Evropskega računskega sodišča so bogat vir informacij o finančnem upravljanju v EU prav tako pa tudi način pritiska na institucije in druge upravne organizacije, ki morajo odgovorno ravnati z denarjem evropskih davkoplačevalcev.

Funkcija Evropskega računskega sodišča je zagotavljanje transparentnosti delovanja v EU. To funkcijo Evropsko računsko sodišče izvaja popolnoma samostojno. Vsaka institucija in drugo telo, ki ima dostop do sredstev Evropske unije, je lahko predmet nadzora in mora Evropskemu računskemu sodišču zagotoviti podatke, informacije in dokumente, ki jih to sodišče zahteva. V področje nadzora ne spadajo le institucije, temveč tudi nacionalni, regionalni in lokalni upravni organi držav članic EU, ki vsaj delno upravljajo s sredstvi Evropske unije. Vsi ti organi morajo zadostiti morebitnim zahtevam sodišča. Enako velja tudi za prejemnike pomoči Evropske unije, tako znotraj kot zunaj območja EU.

Naloga Evropskega računskega sodišča in njegovih inšpektorjev je kontrola ali so vsi prihodki in izdatki v skladu s pravnimi predpisi in s proračunskimi in računovodskimi načeli Evropske unije. Istočasno pa Evropsko računsko sodišče skrbi tudi za to, da Evropska unija dobi ustrezno vrednost za svoj denar. V zvezi s tem to sodišče kontrolira ali, in v kakšnem obsegu, so bili doseženi cilji finančnega upravljanja, ter za kolikšno ceno.

Evropsko računsko sodišče izvaja nadzor na kraju samem, kadar je to potrebno: v prostorih evropskih institucij, v državah članicah Evropske unije, pa tudi zunaj območja te integracije. Najpomembnejša odgovornost sodišča je torej preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje nepravilnosti pri tistih, ki so odgovorni za upravljanje in izvrševanje programov Evropske unije. Ko sodišče odkrije napake, nepravilnosti in potencialne primere prevar, jih javno oznani ustreznim upravnim organom in drugim telesom, ki nato sprožijo ustrezne postopke. Evropsko računsko sodišče prav tako poroča o drugih slabostih pri delovanju sistemov in pri izvajanju postopkov, ki lahko povzročijo probleme pri izvrševanju proračuna.

Ugotovitve Evropskega računskega sodišča glede upravljanja financ Evropske skupnosti se objavljajo v njegovem letnem poročilu, skupaj z odgovori institucij, ki so bile obravnavane v tekočem obdobju. Letno poročilo poudarja tista področja, na katerih so možne in zaželenе izboljšave pri finančnem upravljanju. Poročilo se sprejme meseca novembra vsako leto, obravnava pa ga tudi Evropski parlament na priporočilo Sveta EU. Sodišče lahko kadar koli izdaja tudi svoja posebna poročila glede posameznih področij proračunskega upravljanja. Tako kot letno poročilo, se tudi ta poročila objavijo v uradnem listu.

Če evropske institucije menijo, da potrebujejo smernice za svoje finančno upravljanje s sredstvi EU, lahko tudi zaprosijo Evropsko računsko sodišče za njegovo mnenje. To morajo storiti še pred sprejemom dokumentov, ki se nanašajo na finančne predpise in na lastne vire (prihodki proračuna EU).

Evropsko računsko sodišče zagotavlja Evropskemu parlamentu in Svetu EU tako imenovano jamstveno izjavo. S tem potrjuje, da so računi verodostojni ter da so bile operacije, na katere se nanašajo takšni računi pravilne in zakonite. Izjava je torej formalna deklaracija davkoplačevalcem, da je bil njihov denar porabljen na določenih mestih in tudi za vnaprej določene namene.

4.2.7. Ostali organi in uradi

4.2.7.1 Odbor regij (Committee of the Regions)

Odbor regij je bil ustanovljen šele z Maastrichtsko pogodbo, svojo konstitutivno sejo pa je imel leta 1994. Je posvetovalno telo, ki ga sestavljajo predstavniki regionalnih in lokalnih organov držav članic Evropske unije, njihova temeljna naloga pa je svetovati Svetu EU in Evropski komisiji na področju regionalnih in lokalnih zadev ter zastopati interese regij na evropski ravni. Odbor regij sestavlja 344 članov.

4.2.7.2 Ekonomsko-socialni odbor (European Economic and Social Committee)

Ekonomsko-socialni odbor je bil ustanovljen z Rimsko pogodbo kot posvetovalni organ na področju širših družbenih in gospodarskih vprašanj. Odbor, ki ima 344 članov, predstavlja skupino delodajalcev, delavcev ter različnih interesnih skupin in izdaja svoja mnenja, ki jih morata Svet EU in Evropska komisija upoštevati pri pripravi nekaterih zakonodajnih predlogov.

4.2.7.3 Evropska investicijska banka (European Investment Bank)

Evropska investicijska banka je bila ustanovljena leta 1957 kot posojilna banka z nalogo pospeševanja gospodarske in socialne povezave in skladnega razvoja posameznih delov Evropske unije. Zagotavlja posojila za projekte, ki pospešujejo proces evropske integracije ter gospodarsko in socialno povezavo v Evropski uniji. Evropska investicijska banka daje posojila in bančne garancije tudi državam, ki niso članice EU, s katerimi pa ima ta mednarodna integracija sklenjene posebne sporazume o medsebojnem sodelovanju.

4.2.7.4 Evropski varuh človekovih pravic (The European Ombudsman)

Evropski parlament je prvega evropskega ombudsmana imenoval leta 1995. Njegova glavna naloga je obravnava pritožb, ki jih nanj naslovijo posamezniki, podjetja in različne organizacije in ki se nanašajo na nepravilno delovanje evropskih institucij in drugih organov. Z javnim opozarjanjem na nepravilnosti lahko Evropski varuh človekovih pravic ustvarja pritisk na obravnavane institucije in organe in jih s tem usmerja k pravilnemu in zakonitemu ravnanju. Evropski ombudsman je izvoljen po vsakih volitvah v EP za mandatno dobo parlamenta, z možnostjo ponovnega imenovanja.

4.2.8. **Proces odločanja v EU**

V procesu odločanja v EU torej sodelujejo tri skupine dejavnikov:

- institucije in organi Skupnosti,
- vlade držav članic,
- pa tudi različne interesne skupine, ki so organizirane na nacionalni ali evropski ravni in katerim v svoji diplomski nalogi nisem posvečala pozornosti.

Pri sprejemanju in oblikovanju odločitev v Uniji pa so najbolj pomembni Svet EU, Evropska komisija in Evropski parlament, ki se med seboj posvetujejo in v medsebojnem soglasju določijo način njihovega sodelovanja. V ta namen lahko v skladu z Ustavo sklenejo medinstitucionalne sporazume, ki so lahko obvezujoči (Pogodba o Ustavi za Evropo, III.-397. člen). Pogodbe o ustanovitvi treh skupnosti in številni sporazumi, ki so bili večkrat dopolnjeni, so določili cilje, pravila in metode, kako v integracijskem procesu doseči dogovorjeno. Pogodbe so tako oblikovale nekakšen institucionalni okvir, ki Skupnosti zagotavlja lasten sistem odločanja in sprejemanja zakonodaje, ki pa je nedvomno kompleksen, a kljub temu uravnotežen medinstitucionalni proces. V 90. letih se je razporeditev moči izrazito nagibala v korist Evropskemu parlamentu, ki je z zadnjimi pogodbami v procesu odločanja pridobival vedno večji pomen.

Proces odločanja vedno sproži Evropska komisija, ki pripravi predlog uredbe ali direktive, ki ga potem sprejme Svet EU v sodelovanju z Evropskim parlamentom, lahko pa odločbo sprejme tudi sama. Evropska komisija ima v procesu odločanja tehnično vlogo, in sicer v tem smislu, da sama pripravi zakonodajni predlog in tudi politično vlogo, saj izbira in pripravlja prostor za razvoj Skupnosti ter vlogo čuvaja skupnega interesa. Evropska komisija mora pri pripravi predloga skrbeti tako za razhajajoče se zahteve držav članic, kakor tudi za splošno korist Skupnosti. Iskanje in definiranje skupnega interesa je ponavadi nevhvaležno početje, saj države članice in javnost velikokrat pretiravajo pri poudarjanju lastnih želja. Veliko zakonodajnih predlogov se zato znajde v slepi ulici in samo skupno posredovanje Evropske komisije in Sveta EU, včasih celo Evropskega sveta, pripomore k nadaljnjemu napredku integracije.

Ko Evropska komisija poda predlog, je na vrsti Svet EU oziroma odbor stalnih predstavnikov držav članic COREPER, ki ga sestavljajo veleposlaniki držav članic in ki predčasno pripravi skupno stališče držav članic. Z izdelanim stališčem nato minister nastopa na zasedanju Sveta EU v Bruslju. Postavljanje lastnih interesov pred interese Skupnosti in ostalih držav članic ter pogajalska pretiravanja so velikokrat tudi razlog za številna zasedanja v Bruslju. Ko Svet EU zakonodajni predlog uskladi še z Evropskim parlamentom oziroma s parlamentarnimi odbori pred plenarnim zasedanjem EP v Strassbourgu, je odprta pot za končno glasovanje v Svetu EU.

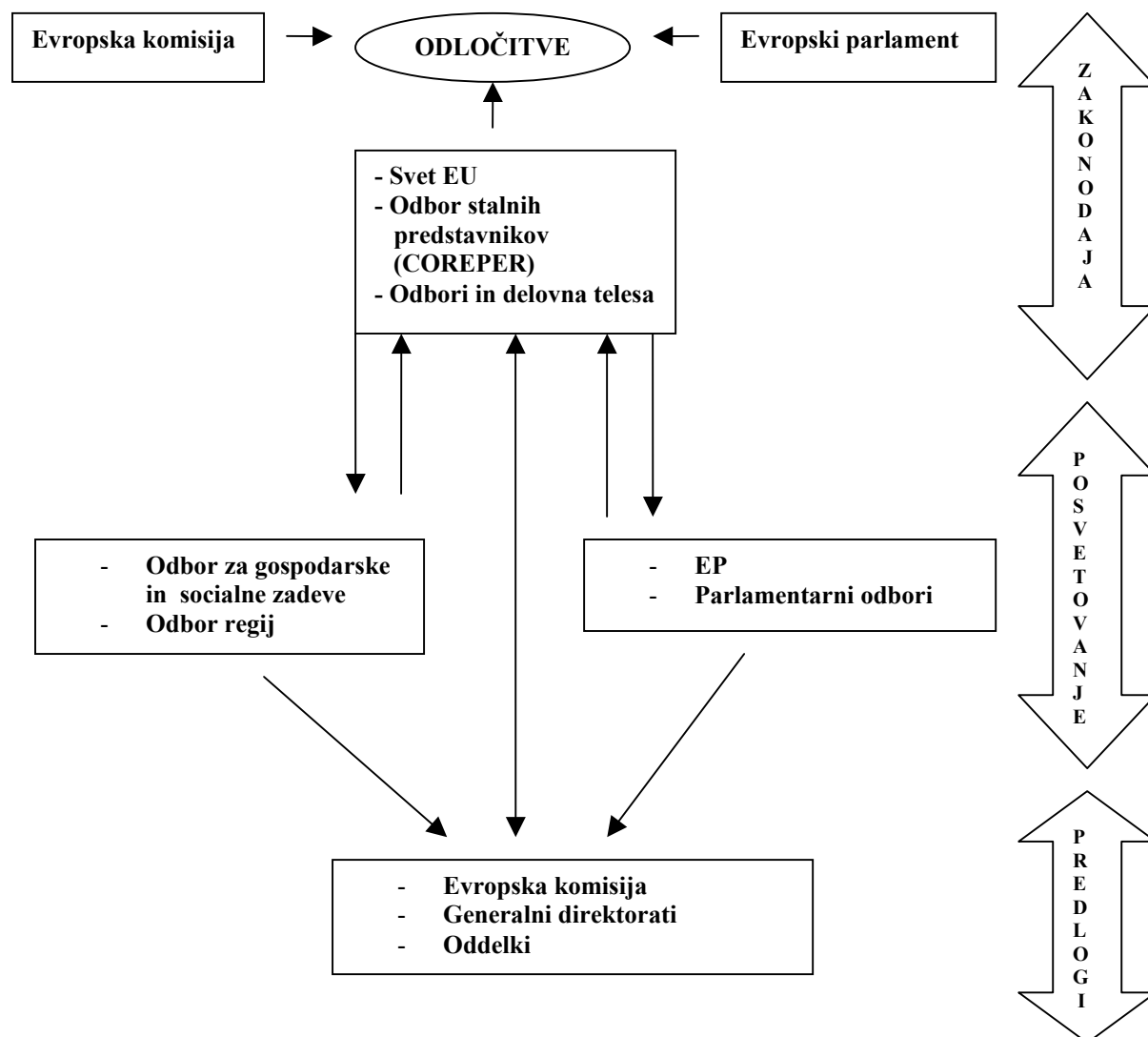
Glasovanje večinoma poteka po sistemu kvalificirane večine, razen če Evropske pogodbe in pred kratkim sprejeta Evropska ustava ne določajo drugače oziroma po parlamentarnem postopku, ki je določen za vsako področje posebej.

Proces in način odločanja v Uniji sta torej odvisna od:

- določil v pogodbah o ustanovitvi Evropskih skupnosti in Evropske ustave,
- statusa obravnavane zadeve,
- ravni, na kateri se odločitev obravnava,
- novosti predloga in njegove politične nespornosti,
- porazdelitve odgovornosti med Brusljem in nacionalnimi prestolnicami,
- posebnih okoliščin, kot so, na primer, povečanje javnega zanimanja in s tem vpliv medijev na proces odločanja.

Proces odločanja v EU je naletel na številne kritike, ki se skrivajo za očitki nedemokratičnosti in zapletenosti sistema odločanja. Pogosti očitki so tudi, da naj bi bil proces odločanja neučinkovit. Težko bi se strinjala s temi trditvami, saj je očitno, da so države članice dolgo gradile sistem odločanja, ki bi imel smisel in bi dobro deloval. Upravičena se mi zdi le kritika, da je proces odločanja prepočasen in posledično tudi nefleksibilen zaradi razraščajoče se globalizacije, ki zahteva hitre in predvsem drugačne odločitve. Kljub temu je bil in je še vedno uspeh Skupnosti odvisen predvsem od vztrajne politike majhnih korakov – ne smemo namreč pozabiti, da Evropa ni in verjetno tudi nikoli ne bo en narod z enotno politično kulturo.

Slika 4.1: Proces odločanja v Evropski uniji



Vir: prirejeno po Ilešič (2001:103).

4.3. Institucionalna struktura in spremembe, ki jih predvideva

Pogodba o Ustavi za Evropo

Zadnjih 15 let zgodovine Evropske unije je bilo zaznamovanih s številnimi spremembami Evropskih pogodb, ki so bile pripravljene v okviru medvladnih konferenc. Pogodba o Ustavi za Evropo (v nadaljevanju Ustava) je Evropski svet sprejel junija 2004, podpisana pa je bila 29. oktobra 2004 v Rimu. Podpis pogodbe pomeni velik korak k združevanju Evrope. Ustava vsebuje vsa temeljna načela Evropske unije v enem samem dokumentu in nadomešča obstoječe pogodbe ter povzema dosednji napredek v procesu združevanja Evrope. Njeno besedilo določa vrednote in cilje Evropske unije ter, zahvaljujoč vključitvi Listine temeljnih pravic, tudi pravice državljanov. Je več kot zgolj mednarodna pogodba in predstavlja močan simbol evropske enotnosti. 12. januarja 2005 je Evropski parlament na zasedanju sprejel resolucijo o evropski ustavni pogodbi. Evropska ustava naj bi tako v skladu z načrti stopila v veljavo 1. novembra 2006 (Dnevnik, 12. januar 2005, str. 6).

Eden izmed najpomembnejših prispevkov Ustave je jasna razmejitev pristojnosti Unije od vlog njenih institucij. Uresničevanje evropskega projekta in doseganje ciljev Unije zahtevata učinkovit in legitimen institucionalni okvir. Ustava prevzema večino obstoječih institucionalnih določb, hkrati pa uvaja dva nova institucionalna elementa: stabilnejše predsedstvo Evropskega sveta in ministra za zunanje zadeve EU. V skladu z Ustavo institucionalni okvir obsega Evropski parlament, Evropski svet, Svet ministrov, Evropsko komisijo in Sodišče Evropske unije. Evropska centralna banka igra pomembno vlogo pri vodenju ekonomske in monetarne politike Unije, Računsko sodišče pa je pristojno za revizijo prihodkov in odhodkov Unije (<http://europa.eu.int/futurum>).

Evropski parlament je institucija, ki zastopa državljane EU. Na večini področij sodeluje pri sprejemanju zakonodaje, je proračunski organ (poleg Sveta), opravlja pa tudi funkcijo političnega nadzora nad Komisijo. Ustava prinaša razširitev zakonodajnega postopka soodločanja EP in Sveta. Evropski svet je po Pogodbi o Ustavi za Evropo institucija, ki daje Uniji politično spodbudo, potrebno za njen razvoj in ne izvršuje zakonodajnih funkcij. Ustava

določa četrtnetne sestanke Evropskega sveta, ki ga sestavljajo predsedniki držav in vlad članic, njegov predsednik (nova funkcija v institucionalnem ustroju Unije) in predsednik Komisije.

V skladu z Ustavo pri delu Evropskega sveta sodeluje tudi novi minister za zunanje zadeve Unije. Evropskemu svetu predseduje država članica, ki ima šestmesečni mandat predsedovanja Uniji po vnaprej določenem vrstnem redu. Ustava spreminja ta sistem z ustanovitvijo stalne funkcije predsednika Evropskega sveta, ki ga Evropski svet izvoli za obdobje dveh let in pol, z možnostjo ponovne izvolitve. Vloga predsednika bo voditi in spodbujati delo Evropskega sveta. Poleg tega bo imel tudi visoko predstavniško funkcijo Unije na področju skupne zunanje in varnostne politike. Svet EU oziroma Svet ministrov pa je institucija Unije, v kateri so zastopane vlade držav članic, ki skupaj z EP izvaja zakonodajne in proračunske funkcije. Je tudi vodilna institucija pri odločanju o skupni zunanji in varnostni politiki ter pri usklajevanju ekonomskih politik. Vsem organom Sveta trenutno izmenično predsedujejo predstavniki držav članic za obdobje šestih mesecev. Ustava torej tega sistema ne spreminja bistveno. Kljub temu je dogovorjeno, da se oblikuje izmenično predsedovanje v okviru skupin treh držav za obdobje 18 mesecev. V prihodnosti bo lahko Evropski svet ta sistem spremenil z glasovanjem s kvalificirano večino. Komisija zagotavlja načrtovanje in izvajanje skupnih politik, izvršuje proračun in vodi programe Skupnosti. Komisija zastopa Unijo na mednarodni ravni in vodi mednarodna pogajanja. Ustava določa, da pristojnost za področje zunanje in varnostne politike prevzame minister za zunanje zadeve EU. Ustava spreminja tudi sestavo Komisije. Od leta 2014 naj bi se število članov Komisije zmanjšalo in naj bi tako ustrezalo dvema tretjinama držav članic. Komisarji bodo izbrani po sistemu rotacije, ki vse države članice obravnava na enakopraven način. Minister za zunanje zadeve EU je ena od glavnih novosti, ki jih uvaja Ustava. Ta funkcija bo k zunanjepolitičnemu delovanju Unije prispevala več politične in gospodarske usklajenosti. Druge države bodo tako lažje prepoznale stališča Unije. Zunanji minister bo imel tako dvojno vlogo. Izvajal bo naloge, ki sta jih doslej opravljali dve osebi: generalni sekretar Sveta, visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko, in komisar, pristojen za zunanje odnose. Zunanji minister bo kot predstavnik Sveta odgovoren za vodenje skupne zunanje in varnostne politike, hkrati pa bo kot član Komisije pristojen za vodenje zunanjih odnosov (poleg tega bo tudi eden od podpredsednikov Komisije). Predsedoval bo Svetu zunanjih ministrov in si prizadeval za usklajenost delovanja Unije na mednarodnem prizorišču. Ministra za zunanje zadeve bo imenoval Evropski svet s kvalificirano večino ob odobritvi predsednika Komisije.

Ustava določa tudi, da bo Sodišče Evropske unije obsegalo Sodišče, Višje sodišče (sedaj imenovano Sodišče prve stopnje) in specializirana sodišča. Sodišče in Višje sodišče bo sestavljalo po najmanj en sodnik iz vsake države članice. Ustava omogoča posameznikom in podjetjem tudi lažje sprožanje postopkov proti predpisom Unije, četudi se ti predpisi ne nanašajo neposredno nanje, kot je bilo določeno v sedanjih pogodbah (<http://europa.eu.int/futurum>).

5. EVROPSKI PARLAMENT

5.1. Razvoj Evropskega parlamenta

Evropski parlament (v nadaljevanju EP) je kot institucija svoje delo pričel kot Parlamentarna skupščina Evropske skupnosti za premog in jeklo 10. septembra 1952. Takrat je štel 78 poslancev, ki so jih imenovali parlamenti držav članic. Ko sta leta 1958 začeli delovati Euratom³⁷ in EGS³⁸, je postala enotna Skupščina³⁹, ki je imela 142 članov in je prvič zasedala 19. marca 1958 v Strasbourgu. Vsi ti poslanci so bili predstavniki nacionalnih parlamentov z dvojnimi mandatom, saj so poleg svoje poslanske funkcije v nacionalnem predstavnikiškem telesu opravljali tudi funkcijo poslanca v Skupščini Evropskih skupnosti. Prvotne ustanovitvene pogodbe so tak način delegiranja nacionalnih poslancev določale le kot začasno rešitev. Skupna želja je bila namreč določitev sistema neposrednih volitev v Skupščino. Akt o neposrednih volitvah je bil podpisan v Bruslju 20. septembra 1976 in je po ratifikaciji 1. julija 1978 začel veljati v vseh državah članicah, kjer so leta 1979 na prvih neposrednih volitvah izvolili 410 evropskih poslancev v Evropski parlament. Kljub uvedbi neposrednih volitev pa s tem aktom ni bil določen enoten volilni postopek. Kritike na neobstoječi enotni volilni sistem za vse države članice so številne, saj si le-te še danes prosto izbirajo način volitev evropskih poslancev.

Evropski parlament je dobil uradno ime šele leta 1986 z Enotno evropsko listino, čeprav so ga tako imenovali že od leta 1962.

^{37.} Euratom – Evropska skupnost za jedrsko energijo. Je ena od treh ustanovnih skupnosti Evropskih skupnosti. Njegove naloge so: nadzor in usklajevanje na področju civilne uporabe jedrske energije. Ustanovljen je bil leta 1957 skupaj z Evropsko gospodarsko skupnostjo, tako kot tudi Mednarodna organizacija za jedrsko energijo IAEA. Obe organizaciji spodbujata raziskovanje na področju jedrske energije in njene uporabe (Boden, 2004:535).

^{38.} EGS – Evropska gospodarska skupnost; 25. marca 1957 sta bili v Rimu podpisani pogodba o EGS in pogodba o Evropski skupnosti za jedrsko energijo, imenovani tudi Rimski pogodbi. Pogodba o EGS pomeni jedro nadaljnje evropske integracije. Osnovni cilj je bila postopna vzpostavitev skupnega trga. (Boden, 2004:531).

- ^{39.} Skupščina se je kljub odsotnosti osnovnih dveh pogojev definicije parlamenta kot »izvoljenega zakonodajalca« (ni bila namreč niti izvoljena niti ni imela zakonodajnih pristojnosti) na podlagi lastne resolucije leta 1958 preimenovala v »Evropsko parlamentarno skupščino«, leta 1962 pa v »Evropski parlament« (Ilešič, 1998:82).

Vprašanje sedeža pri Evropskem parlamentu je še posebej zanimivo, saj parlament deluje kar na treh različnih lokacijah. Uradni sedež EP je v Strasbourgu, kjer poteka dvanajst rednih mesečnih plenarnih zasedanj, izredna plenarna zasedanja potekajo v Bruslju, generalni sekretariat pa je v Luksemburgu. Države članice so tako potrebovale skoraj štirideset let, da so se dogovorile o sedežu EP, saj je prihajalo predvsem do trenj med državami⁴⁰.

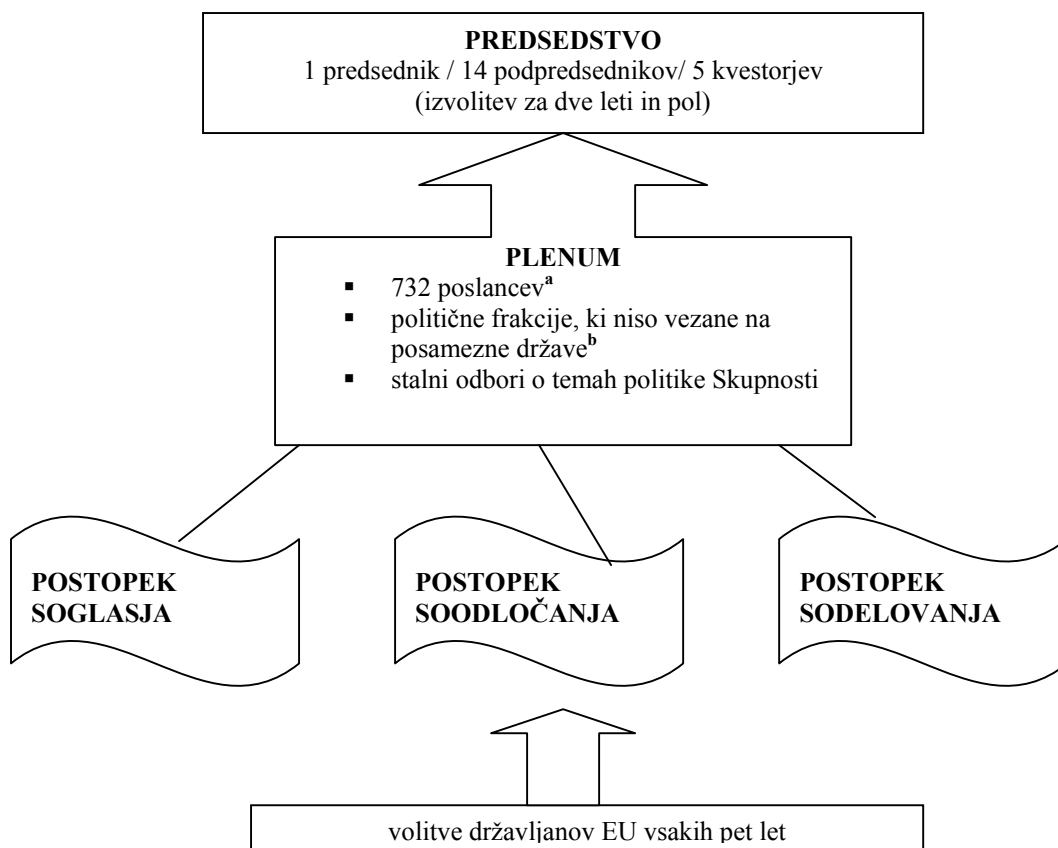
5.2. Sestava Evropskega parlamenta

Število članov EP se je povečevalo z vsako širitvijo Skupnosti. Od začetnih 78 poslancev, kolikor jih je štela takratna Skupščina ESPJ, se je število poslancev v posameznih fazah širitve povečevalo in po zadnji širitvi maja 2004 šteje EP 732 poslancev. Kljub temu, da je Amsterdamska pogodba zaradi predvidene širitve EU določila, da število poslancev ne sme preseči 700 mandatov, je pogodba iz Nice⁴¹ ta prag dvignila na 732 in določila število sedežev posameznim novim članicam. Poslanci so voljeni po posameznih državah članicah na neposrednih splošnih volitvah, vsakih pet let, večinoma po proporcionalnem sistemu (delna izjema je Velika Britanija).

^{40.} »Francoska vlada je ostro protestirala prav vsakič, ko se je EP sestal drugje kakor v Strasbourgu, Luksemburg pa je EP celo tožil pred sodiščem ES zaradi njegove resolucije, da se vsa plenarna zasedanja opravijo v Strasbourgu, generalni sekretariat pa se preseli v Bruselj. Tudi Francija je pravico iskala pred Sodiščem, ko je zahtevala oceno zakonitosti resolucije EP, s katero bi se v Bruslju zgradili prostori, v katerih bi lahko zasedal EP. V obeh primerih je Sodišče potrdilo neodvisnost EP kot institucije, da si sam izbira kraj delovanja do te mere, da izrecno ne krši odločbe, s katero so države članice soglasno določile kraje sedežev institucij. Glede na to, da je bilo v odločbi o začasnih sedežih institucij določeno, da ima EP sedež v vseh treh mestih, EP s svojimi resolucijami o prenosu dela svojih aktivnosti iz enega kraja v drugega ni kršil teh določb. Zanimivo pa je, da je v primeru iz leta 1996, ko je Francija ponovno izpodbijala odločitev EP, da le-ta v Strasbourgu opravi le enajst in ne (kakor običajno) dvanajst plenarnih zasedanj. Sodišče je odločilo drugače, in sicer v korist držav članic, rekoč, da je odločitev o sedežu Parlamenta v pristojnosti držav članic, zato EP z organizacijo svojega dela (določitvijo zasedanj zunaj svojega sedeža) sedeža *de facto* ne more spreminjati« (Grilc; Ilešič, 2001:176).

41. Pogodba iz Nice je bila podpisana 26. februarja 2001, v veljavo pa je stopila 1. februarja 2003. V glavnem prinaša institucionalne spremembe, nujne za delovanje Evropske unije s 25 oz. 27 državami članicami. Poleg institucionalnih sprememb ureja pogodba tudi nekatera druga vprašanja, kot sta npr. okrepljeno sodelovanje in razširitev glasovanja s kvalificirano večino na nekatera področja (Boden, 2004:554).

Slika 5.2 : Sestava Evropskega parlamenta



Vir: prirejeno po Boden (2004:542).

^a. **Sedeži narodnosti:** število poslancev po zadnji širitvi 1. maja 2004 (pogodba iz Nice): Nemčija 99, Velika Britanija 72, Francija 72, Italija 72, Španija 50, Poljska 50, Romunija 33, Nizozemska 25, Grčija 22, Češka 20, Belgija 22, Madžarska 20, Portugalska 22, Švedska 18, Bolgarija 17, Avstrija 17, Slovaška 13, Danska 13, Finska 13, Irska 12, Litva 12, Latvija 8, Slovenija 7, Estonija 6, Ciper 6, Luksemburg 6, Malta 5.

- ^{b.} **Sedeži frakcij** (mandat 1999-2004): Združena evropska levica/Nordijska zelena levica (50), Socialdemokratska stranka Evrope (175), Zeleni (45), Evropska ljudska stranka (233), Liberalna in demokratska stranka Evrope (535), Evropa narodov (2219), Skupina za Evropo demokracij in razlik (16), neodvisni (321).

Volitve potekajo po proporcionalnem sistemu zastopanosti na regionalni osnovi (npr. v Italiji, Veliki Britaniji in Belgiji), na nacionalni osnovi (npr. v Franciji, Španiji, Avstriji, Danski, Luksemburgu) ali pa po mešanem sistemu (npr. Nemčija). V Belgiji, Luksemburgu, Grčiji, na Malti in na Cipru je udeležba na volitvah obvezna.

Nacionalne kvote, ki so določene za število poslancev v Evropski parlament, niso povsem »demokratske«, saj na primer v Luksemburgu potencialni poslanec potrebuje 64.967 glasov volilcev, medtem ko mora v Nemčiji zanj glasovati kar 819.156 volilcev (Ješovnik, 2000:71).

Od leta 1993, ko je stopil v veljavo Maastrichtski⁴² sporazum, ima vsak državljan države članice Evropske unije, ki živi v drugi državi članici, pravico, da voli in je izvoljen v Evropski parlament v državi bivanja. Mandat poslanca v nacionalnem parlamentu je načeloma združljiv z mandatom v EP. V EP pa ne morejo biti izvoljeni ministri držav članic, evropski komisarji, člani sodišča Evropskih skupnosti in uradniki evropskih institucij.

Tako kot v nacionalnih parlamentih tudi v EP delujejo politične stranke, ki pa se glede na svojo ideološko usmerjenost združujejo v poslanske oziroma politične skupine. Trenutno je v sestavi EP sedem političnih skupin, ki združujejo poslance iz več kot sto nacionalnih političnih strank in 29 samostojnih poslancev⁴³. Za osnove politične skupine je potrebnih najmanj 19 poslancev, izvoljeni pa morajo biti v najmanj petini držav članic. Vsak poslanec lahko pripada le eni politični skupini. Politične skupine so deležne finančnih sredstev iz parlamentarnega proračuna, pri njihovem delu pa jih podpira sekretariat in stalni administratorji političnih skupin.

^{42.} Pogodba o Evropski uniji, znana kot Maastrichtska pogodba, je bila podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu, veljati pa je začela 23. novembra 1993. Maastrichtska pogodba pomeni nadgradnjo EEA, saj predvideva postopno opredelitev in poenotenje organizacijskih mehanizmov skupnega delovanja ne le na ekonomskem, temveč tudi na političnem področju. Maastrichtska pogodba uvaja izraz Evropska unija kot skupni naziv za prvi steber Evropskih skupnosti (pravo, politike, EMU), drugi steber (skupna zunanja in varnostna politika) in tretji steber (pravosodje in notranje zadeve) (Boden, 2004:536).

^{43.} Skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov) in Evropskih demokratov (EPP-ED; PPE-DE) je najmočnejša politična skupina v trenutni sestavi Evropskega parlamenta. Združuje konzervativno in desnosredinsko usmerjene ljudske ter krščanskodemokratske stranke. Skupina socialdemokratov (PES; PSE) je druga najmočnejša skupina, ki predstavlja socialdemokratske in socialistične levosredinsko in levo usmerjene stranke. Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za

Evropo (ALDE) združuje sredinske stranke, ki zagovarjajo liberalistični koncept države. Konfederalna skupina Evropske združene levice – Zelene nordijske levice (UE/NGL). Skupina zelenih/Evropska svobodna zveza (Greens/EFA; Verts/ALE). Skupina neodvisnosti in demokracije (IND/DEM). Skupina združenje za Evropo narodov (UEN). Samostojni poslanci (Non-attached, NI) (povzeto po <http://www.europarl.si/sestava.html>, 5. oktober 2004).

EP ima svoj Urad⁴⁴. Poleg predsednika in štirinajstih podpredsednikov je v Uradu tudi pet kvestorjev, ki svetujejo v zvezi z administrativnimi in finančnimi zadevami, ki zadevajo poslance in njihov statut. Člani Urada so izvoljeni za obdobje dveh let in pol. Urad in vodje političnih skupin sestavljajo Konferenco predsednikov⁴⁵. Znotraj Parlamenta obstajajo tudi številni odbori⁴⁶ in nekaj pododborov ter sekretariat⁴⁷ za pravno in tehnično podporo.

5.3. Pooblastila in pristojnosti Evropskega parlamenta

V postopke sprejemanja odločitev v Skupnostih so vključene predvsem tri institucije: Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija (Goljevšček, 2004:22).

Evropski parlament je z dopolnilni k ustanovitveni pogodbi v minulih desetletjih pridobival vedno več pristojnosti, saj je z določili Maastrichtske in Amsterdamske pogodbe iz povsem posvetovalne skupščine prerasel v pravi zakonodajni parlament, ki ima danes sicer podobna pooblastila kot nacionalni parlamenti, vendar pa ne moremo govoriti o čisti delitvi oblasti, kjer so zakonodajna, izvršilna in sodna oblast strogo ločene⁴⁸. Evropska unija je namreč vzpostavila svoj institucionalni sistem. Gre za nekakšen »institucionalni trikotnik«, ki ga tvorijo Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija, med katere se deli zakonodajna in izvršilna oblast in kjer drug drugega dopolnjujejo in nadzorujejo, medtem, ko je sodna oblast v rokah Evropskega sodišča.

^{44.} *Bureau of Parliament*; je upravno telo, ki je odgovorno za porabo sredstev Parlamenta in njegove administrativne, organizacijske in kadrovske zadeve.

^{45.} Konferenca predsednikov, ki je politično vodstvo Parlamenta, sestavljajo predsednik Parlamenta in vodje političnih skupin. Oblikuje dnevne rede plenarnih zasedanj, določa časovni razpored dela parlamentarnih teles, področje dela in velikost parlamentarnih odborov in delegacij.

^{46.} Člani sodelujejo v 17 stalnih odborih, ki pripravljajo plenarna zasedanja Parlamenta. Poleg stalnih odborov lahko EP ustanavlja tudi pododbore, začasne odbore in preiskovalne odbore, ki se ukvarjajo s specifičnimi problemi. Skupni parlamentarni odbori vzdržujejo odnose s parlamenti držav, ki so povezane z Evropsko unijo s pridružitvenimi sporazumi.

^{47.} Sekretariat organizira delo parlamenta. Vodi ga generalni sekretar. Sekretariat stalno zaposluje 3500 ljudi, poleg tega je zaposleno še osebje političnih skupin in pomočniki poslancev. Kar tretjina vseh zaposlenih v Sekretariatu dela v Službi za prevajanje in tolmačenje.

48. Delitev oblasti v Evropski uniji je zelo kompleksen pojem, saj ne gre za tipično delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Evropska unija je neke vrste organizacija, v kateri si suverenost delijo pristojne institucije EU in države članice. Ima svoj institucionalni sistem, v katerem se odločitve sprejemajo na vseh področjih odgovornosti, določenih z ustanovnimi pogodbami in Evropsko ustavo.

EP torej bolj ali manj dejavno sodeluje pri oblikovanju evropske zakonodaje, saj ima na voljo parlamentarne postopke, ki mu dajejo pomembno mesto pri sprejemanju nekaterih delov zakonodaje v EU. Med drugim je EP odločilno vključen v oblikovanje proračuna EU in nadzorovanje številnih institucij in organov EU. Prav tako potrjuje Evropsko komisijo, ki jo ima tudi pravico odstaviti.

Moč in pomembnost Evropskega parlamenta sta neenakomerno razporejeni. Tako ima Parlament v nekaterih primerih izjemna pooblastila, npr. pri oblikovanju in nadziranju enotnega trga, na drugi strani pa zgolj simbolične pristojnosti, npr. v skupni zunanji in varnostni politiki ali pa na področju pravosodja in notranjih zadev. Razlika izhaja iz odločitve držav članic, ali omenjena področja v EU urejajo na naddržavni ali meddržavni ravni (Ješovnik, 2000:73).

Gledano z zgodovinskega vidika je EP zrasel iz institucije brez pravih pristojnosti, ki je bila zgolj opazovalka dogajanj, v osrednjo institucijo v procesih sprejemanja odločitev v Evropski uniji. Čeprav je bila prvotna vloga EP samo svetovalna, so se njegove pristojnosti širile korak za korakom, v procesu vedno večje integriranosti evropskega prostora in tako danes izvaja štiri točno določene funkcije:

- Prva funkcija je zakonodajna. Pariški in Rimski sporazum sta namenila takratni Skupščini samo posvetovalno vlogo, ki jo je okrepila šele Enotna evropska listina, ko je uvedla postopek sodelovanja⁴⁹. Pogodba o EU iz Maastrichta doda postopek soodločanja⁵⁰ in Pogodba iz Amsterdama še razširi področje postopka obveznega soglasja⁵¹. Vloga EP z razvojem integracijskih procesov vidno raste. Evropski parlament zaradi naraščajoče kompleksnosti, s katero se srečujejo upravljalci EU, obravnava vedno več evropske zakonodaje. Tako je, na primer, leta 1992 – torej še preden je bila sprejeta Maastrichtska pogodba – EP sodeloval v 390 zakonodajnih postopkih, od tega v 243 posvetovalnih postopkih, 136 postopkih sodelovanja in 11 postopkih soglasja (Ješovnik, 2000:73-74).

-
- ^{49.} Več o postopku sodelovanja v nadaljevanju.
^{50.} Več o postopku soodločanja v nadaljevanju.
^{51.} Več o postopku soglasja v nadaljevanju.

- Druga funkcija je proračunska. Po njej se EP prav nič ne razlikuje od nacionalnih parlamentov, saj se mora od leta 1975 strinjati z vsako pomembno proračunsko odločitvijo. V praksi je EP tisti, ki na koncu postopka proračunskega usklajevanja zavrne ali potrdi proračun, ki ga predlaga Evropska komisija. Ker je pri oblikovanju proračuna prihajalo do vedno večjih sporov med institucijami Skupnosti in zaradi svojstvene delitve proračunskih izdatkov na obvezne in neobvezne, so morali v EU leta 1993 sprejeti Medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini, ki je določil finančne izgleda EU do leta 1999. Naknadno sprejetje Medinstitucionalne deklaracije o vključitvi finančnih določb v zakonodajne dokumente leta 1995 je ustvarilo pogoje za proračunski mir med ustanovami Skupnosti. V nasprotnem primeru bi se utegnilo zgoditi, da bi EU delovala brez potrjenega proračuna kot leta 1980. Seveda si nihče v Skupnosti ni želel brezvladja in Medinstitucionalna sporazuma sta v tem pogledu zagotovila varnost (Ješovnik, 2000:73-74).
- Tretja je politična funkcija, ki jo je formalno opredelila Pogodba o EU⁵², ki Evropskemu parlamentu daje pravico, da od Evropske komisije in Sveta EU zahteva poročilo o njunem delu in letnem napredovanju pri izvajanju skupnih politik Skupnosti. Veliko vlogo igrajo parlamentarni odbori EP, ki vedno bolj vestno pripravljajo poročila za področja, za katera so zadolženi. Pri pripravi teh poročil pa morajo sodelovati tudi predstavniki Evropske komisije. Omenjena mnenja, poročila in resolucije Evropska komisija in Svet EU vedno bolj upoštevata (Ješovnik, 2000:73-74).
- Četrta je funkcija spremljanja, zlasti nadzorovanja dela Evropske komisije. Tudi vsak posamezen poslanec EP ima namreč pravico, da sproži katerokoli vprašanje, ki se nanaša na delo Evropske komisije. Na leto EP zastavi kar 3000 poslanskih vprašanj, veliko večino Evropski komisiji (Ješovnik, 2000:73-74).

-
- ^{52.} Pogodba o Evropski uniji, znana kot Maastrichtska pogodba, je bila podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu in je začela veljati 23. novembra 1993.

5.4 Zakonodajni postopki v Evropskem parlamentu

Pri sprejemanju zakonodaje je pomen EP v veliki meri odvisen od zakonodajnega postopka, ki ga uporabljajo za določena področja. Pri sprejemanju odločitev v Evropski uniji lahko uporabijo različne proceduralne možnosti v zvezi s sodelovanjem Parlamenta pri sprejemanju zakonodaje:

- Prvi je *proračunski postopek*, ki temelji na Pogodbi o dopolnitvah določenih finančnih določb iz Pogodb o ESPJ⁵³, EGS⁵⁴ in ESJE⁵⁵ iz leta 1975. Proračunski postopek EP dovoljuje predlaganje sprememb in dopolnitev izhodiščnega predloga proračuna, ki ga pripravi Evropska komisija, prav tako pa to velja v razmerju do stališč, ki jih glede tega vprašanja zavzamejo države članice EU v Svetu EU. Svet EU ima končno besedo glede porabe na področju kmetijstva in stroškov, ki izhajajo iz sklenjenih mednarodnih sporazumov.

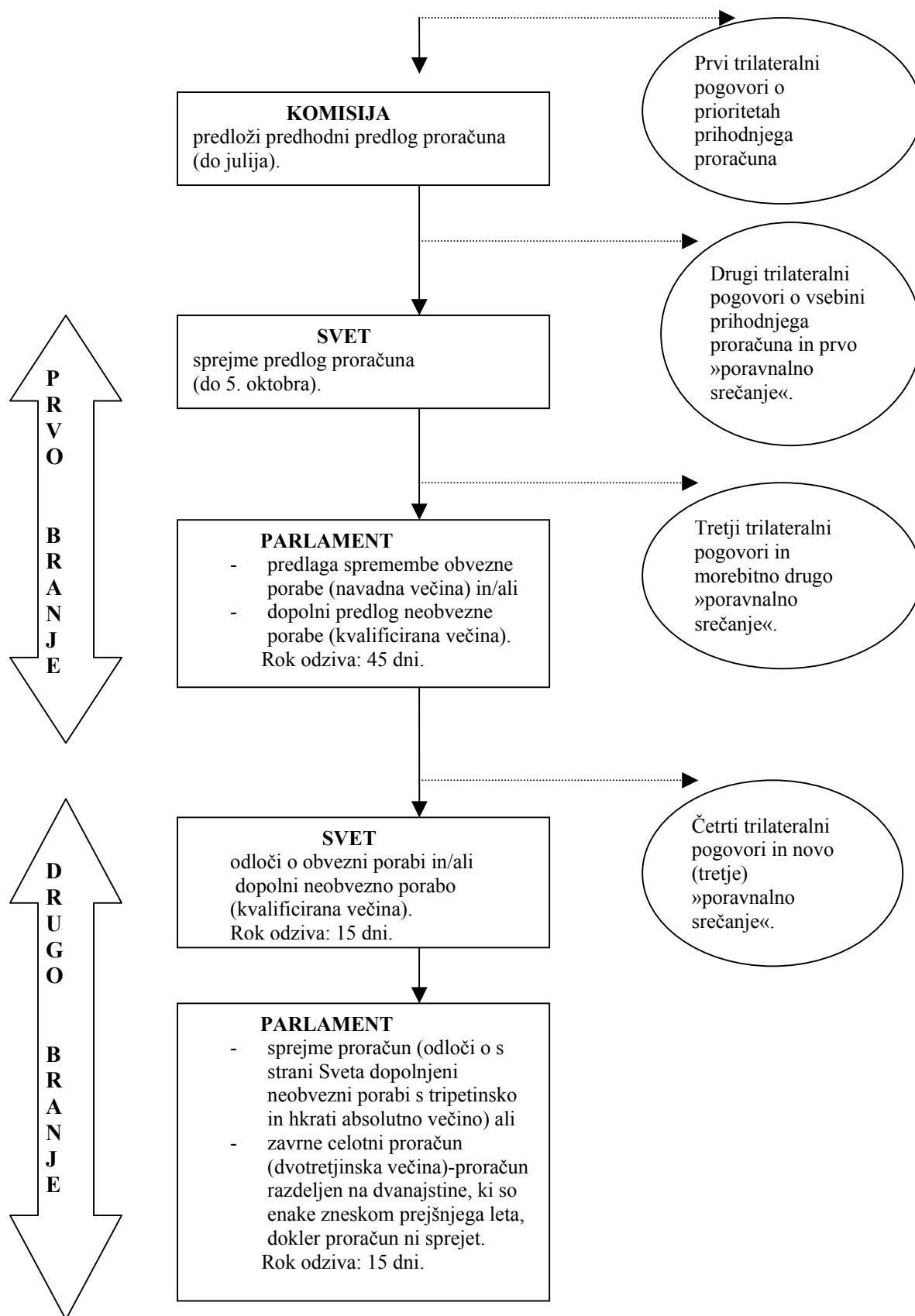
^{53.} Evropska skupnost za premog in jeklo; pogodba, ki so jo 18. aprila 1951 v Parizu podpisale Nemčija, Francija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg s ciljem vzpostaviti skupni trg za premog in jeklo. Veljati je začela 23. julija 1952 in je bila sklenjena za omejeno dobo petdesetih let, t.j. do leta 2002. Sedeži organizacije so bili Bruselj, Luxembourg in Strasbourg. Pogodba je bila sklenjena na pobudo francoskega zunanjega ministra Roberta Schumana, ki je z združitvijo francoske in nemške proizvodnje premoga in jekla poskušal spodbuditi mirno sodelovanje poraženke druge svetovne vojne Nemčije ter Francije in tako preprečiti rivalstvo med nemškimi in francoskimi premogovniškimi regijami. ESPJ je predstavljala prvi korak k integraciji Evrope in ima tako simbolni pomen kot tudi dejanske dosežke pri organizaciji trga premoga in jekla. ESPJ je bil primer uspešne sektorske integracije; članice so se odpovedale suverenosti na področjih premoga in jekla, najprej odpravila carine in količinske omejitve za premog, jeklo, železovo rudo in staro železo, nazadnje pa sprejele konkurenco na skupnem trgu. ESPJ je imela nadnacionalni značaj, kar pomeni, da so članice del svoje suverenosti prenesle na organe skupnosti (Boden, 2004:536).

^{54.} Evropska gospodarska skupnost. Na konferenci v Messini 1955 so države Beneluksa ostalim trem državam partnericam v ESPJ (Nemčiji, Franciji, Italiji) predlagale nadaljevanje ekonomskega integriranja, predvsem vzpostavitev skupnega trga, skupno razvijanje transporta ter klasične in atomske energije. Pobuda je bila sprejeta in 25. marca 1957 sta bili v Rimu podpisani pogodba o EGS in pogodba o Evropski skupnosti za jedrsko energijo (imenovani

tudi Rimski pogodbi). Osnovni cilj EGS je bil postopna vzpostavitev skupnega trga (Boden, 2004:531-532).

55. Evropska skupnost za jedrsko energijo (Euratom) je ena od treh ustanovnih skupnosti. Njene naloge so: nadzor in usklajevanje na področju civilne uporabe jedrske energije. Prvi člen pogodbe o Euratomu kot cilj te skupnosti določa »vzpostavitev pogojev, potrebnih za hitro ustanavljanje in razvoj jedrske industrije, za dvig življenjske ravni v državah članicah in za razvoj odnosov z drugimi državami«. Pogodba o Euratomu predvideva regionalen pravni sistem za ravnanje s cepljivimi snovmi ter varnostno in nadzorno institucijo, ki ureja mednarodno oskrbo držav članic s cepljivimi snovmi in jedrsko tehniko (Boden, 2004:535).

Slika 5.3 : Proračunski postopek



Vir: prirejeno po Feldin (2003:59).

Fakulteta za družbene vede

Diplomska naloga

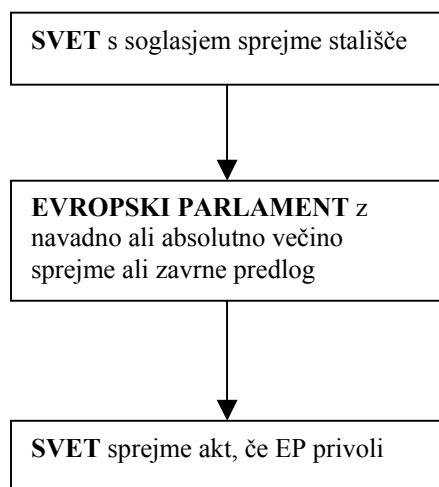
Glede drugih odhodkov, kot so npr. za izobraževanje, socialne programe, regionalne sklade, okolje in projekte s področja kulture – EP odloča v tesnem sodelovanju s Svetom EU.

V izjemnih okoliščinah lahko EP celo izglasuje zavrnitev proračuna, če drugi akterji ne upoštevajo njegovih zahtev. Predsednik EP lahko s svojim podpisom predlog proračuna spremeni v »zakon«. Nadzor nad stroški je stalna odgovornost in deloma obveznost parlamentarnega Odbora za proračunsko kontrolo. Ta odbor poskuša zagotoviti, da se proračunski denar troši za namene, ki so bili dogovorjeni, prav tako pa tudi izboljšati načine za preprečevanje prevar. EP pripravlja letno oceno proračunskega upravljanja, ki ga izvaja Evropska komisija. Oceno je potrebno pripraviti še pred odobritvijo obračunov in pred njihovim sprejemom na podlagi Letnega poročila Evropskega računskega sodišča (Ferfila, 2002:445).

- Drugi je postopek soglasja, ki je bil uveden z Enotno Evropsko listino⁵⁶. Po postopku soglasja mora Svet EU pred sprejemom določenih pomembnih odločitev dobiti soglasje EP. S pomočjo obveznega soglasja EP se v EU rešujejo odprti problemi na področju državljanskih pravic, pri ratificiranju mednarodnih pogodb, še posebej pridružitvenih pogodb novih držav članic, na področju volilne zakonodaje za EP, na področju zakonodaje, povezane z Evropsko centralno banko, pri zakonodaji s področja kohezijskega in strukturnih skladov ter pri potrditvi Evropske komisije.

⁵⁶. Leta 1985 je Evropska komisija sprejela ambiciozen načrt za dokončanje projekta izgradnje skupnega tržišča, kar naj bi morda pripeljalo tudi do sprejema Enotne evropske listine. Zato je bil v dokumentu določen tudi ciljni datum – 1.januar 1993 – za polno uveljavitev štirih temeljnih svoboščin (prost pretok blaga, ljudi, storitev in kapitala). Enotna evropska listina je je povezala zaključek dela na skupnem tržišču z načelom gospodarske in socialne solidarnosti, ki ju je obravnavala kot neodvisna cilja. Uvedeni so bili tudi ukrepi strukturne politike za pomoč regijam, ki so zaostajale v razvoju in tudi področjem Evropskih skupnosti, ki so bila prizadeta zaradi tehnoloških sprememb in industrijskega prestrukturiranja. Evropske skupnosti so dobile nalogo pospeševati sodelovanje na področju raziskovanj in razvoja in tudi glede zagotavljanja ustreznega upoštevanja socialne dimenzije delovanja skupnega tržišča. Enotna evropska listina je prav tako okrepila demokratično plat Evropskih skupnosti, saj je Evropskemu parlamentu dala nove pristojnosti v procesu odločanja.

Slika 5.4 : Postopek soglasja



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

Amsterdamska pogodba⁵⁷ je razširila njegovo uporabo na primere odločanja o uvedbi sankcij zoper države članice zaradi resnih in vztrajnih kršitev temeljnih pravic.

⁵⁷. Amsterdamska pogodba je bila sprejeta na vrhu Evropske unije, 16. in 17. junija 1997. S pogodbo so bile dopolnjene in spremenjene določbe pogodbe o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba). Amsterdamska pogodba predstavlja podlago za močno in učinkovito Evropsko unijo, ki je blizu svojim državljanom in si prizadeva za sprejem novih držav članic. Vsebina Amsterdamske pogodbe odraža štiri pomembne politične cilje: postaviti vprašanje zaposlovanja in državljanskih pravic v osrčje dejavnosti Evropske unije, odpraviti še zadnje ovire prostega gibanja ter okrepiti varnost znotraj meja Evropske unije, dati Evropi močnejši položaj v mednarodnih odnosih ter narediti institucionalno strukturo Evropske unije učinkovitejšo z vidika prihodnje širitve z novimi državami članicami.

- Tretji je postopek soodločanja, ki je bil uveden s Pogodbo o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba), Amsterdamska pogodba iz leta 1997 pa je postopek soodločanja poenostavila.

V skladu s postopkom Svet EU ne more sprejeti zakonskega predloga, če se evropski parlamentarci ne strinjajo z njim. Uredbe, direktive in odločbe, ki so sprejete po postopku soodločanja, podpišeta predsednika EP in Sveta EU. Postopek določa, da se Svet EU in EP pogajata s pomočjo Odbora za usklajevanje, dokler ne prideta do skupnega stališča. Tudi v tem primeru imajo parlamentarci po tretjem branju pravico veta (Ješovnik, 2000:76).

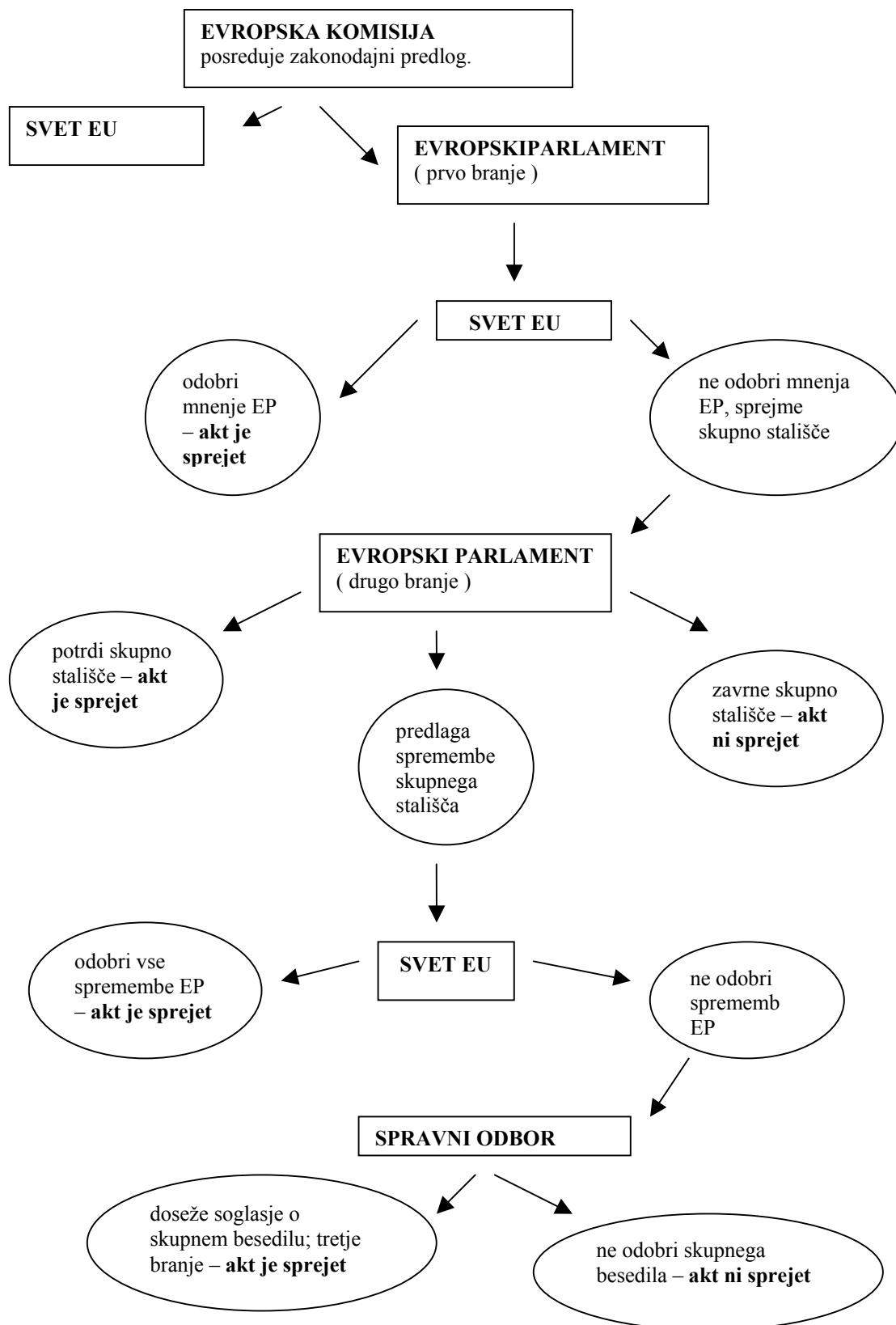
Postopek soodločanja se uporablja na različnih področjih javnih politik⁵⁸. Odobritev EP se zahteva za sklepanje pomembnih narodnih sporazumov (npr. sporazumi o pristopu novih držav članic, pridružitveni sporazumi s tretjimi državami, organizacija in določanje ciljev delovanja strukturnih in kohezijskih skladov itd.).

Postopek soodločanja, katerega uporaba je najbolj razširjena, omogoča enakovredno vlogo EP in Sveta EU kot zakonodajalcev pri sprejemanju zakonodaje Evropskih skupnosti. Postopek je dolgotrajen in zapleten. Evropska komisija posreduje zakonodajni predlog EP in Svetu EU, nato pa sledita dve branji, morebiten sklic pravnega odbora⁵⁹ in tretje branje.

» V prvem branju EP sprejme mnenje in ga pošlje Svetu EU. Če ga ta odobri, je predlagani akt sprejet. Če ga ne odobri, Svet EU sprejme skupno stališče, ga pošlje Evropskemu parlamentu ter ga obvesti o razlogih za njegov sprejem. Tudi Evropska komisija obvesti Evropski parlament o svojem stališču.

⁵⁸. S pomočjo postopka soodločanja sprejemajo zakonodajo na naslednjih področjih: pri zagotavljanju delovanja notranjega trga, pri ukrepih za spodbujanje šolstva, sodelovanja v izobraževanju, poklicnega izobraževanja in za priznavanje šolskih diplom, na področju zdravstvenega varstva, pri vprašanjih povezanih s kulturo in raziskavami, pri vseevropskih omrežjih, pri varstvu potrošnikov ter pri akcijskih programih za zaščito okolja. (Ješovnik, 2000:76)

⁵⁹. Kadar Svet EU ne odobri vseh sprememb, se skliče sestanek pravnega odbora, ki ga sestavljajo člani Sveta EU ali njihovi predstavniki in enako število predstavnikov EP. Naloga pravnega odbora je doseči soglasje o skupnem besedilu. Evropska komisija sodeluje pri postopku pravnega odbora in daje vse potrebne pobude za uskladitev stališč EP in Sveta EU. Čeprav pravi odbor ne odobri skupnega besedila, predlagani akt ni sprejet.



Vir: prirejeno po Goljevšček (2004:23)
Fakulteta za družbene vede

Diplomska naloga

V drugem branju lahko Evropski parlament potrdi skupno stališče Sveta EU ali ne sprejme nikakršne odločitve in je predlagani akt sprejet. Lahko pa absolutna večina poslancev predlaga spremembe skupnega stališča Sveta EU. Tako spremenjeno besedilo se pošlje Svetu EU in Evropski komisiji, da podata svoje mnenje. Če Svet EU s kvalificirano večino odobri predlagane spremembe, je akt sprejet v obliki tako spremenjenega skupnega stališča. Če Evropska komisija poda odklonilno mnenje, mora Svet EU za sprejem spremenjenega skupnega stališča odločati soglasno.

Če pri tretjem branju pravni odbor odobri skupno besedilo, ga morata odobriti še Svet EU s kvalificirano večino in EP z absolutno večino oddanih glasov. Če ena od obeh institucij EU ne odobri predlaganega akta, ta ni sprejet« (Goljevšek, 2004:23).

Zaradi zasnove parlamentarnega postopka soodločanja, ki temelji na treh branjih in tako v procesu sprejemanja odločitev v Skupnostih močno večja pristojnosti EP, obstaja nevarnost medinstitucionalnega zavlačevanja, saj je sprejemanje odločitev mogoče pretirano zavleči, predvsem zaradi samega delovanja institucij, kakor tudi zaradi same narave postopka. Zato je bil 21. oktobra 1993 sprejet Medinstitucionalni sporazum o poslovniku Odbora za usklajevanje, ki je bil kot deklaracija priložen Amsterdamski pogodbi. Ta zagotavlja dobre delovne odnose ter poziva EP, Svet EU in Evropsko komisijo, naj v postopku soodločanja ne podaljšujejo rokov, saj v nasprotnem primeru grozi nevarnost, da postanejo Skupnosti povsem neučinkovite.

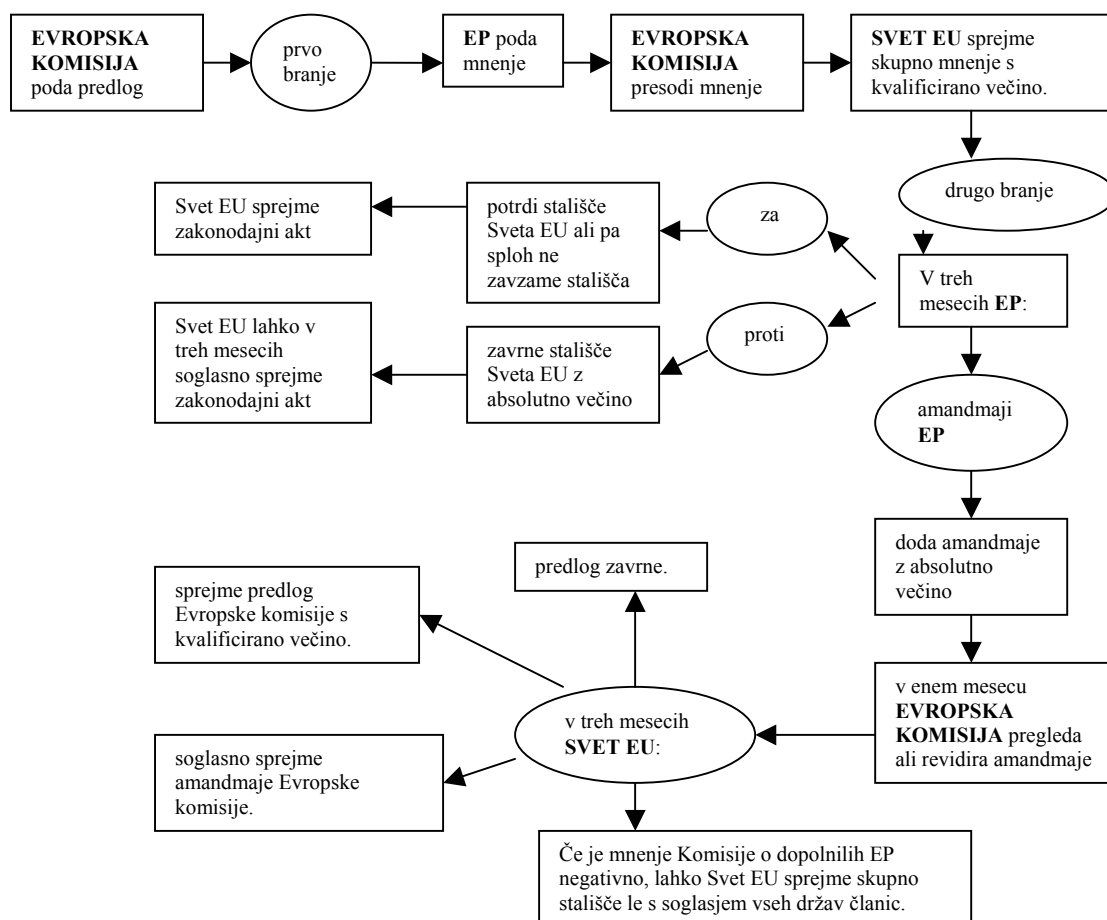
- Četrti je postopek sodelovanja, ki je bil uveden z enotno Evropsko listino, ponovno pa ga je opredelila Maastrichtska pogodba. Kljub temu, da ima EP zgolj vlogo posvetovalnega telesa, se je njegov vpliv povečal, saj sodeluje v dveh branjih zakonodajnih predlogov. EP je pri postopku sodelovanja dolžan podati mnenje na določenih področjih⁶⁰, še preden Svet EU obravnava nekatera vprašanja.

⁶⁰. Postopek sodelovanja se uporablja na področju: transportne politike, okoljevarstvene politike, politike pogojev dela in zaščite na delovnem mestu, sodelovanja z nerazvitimi državami in politike pospeševanja poklicnega izobraževanja (Ješovnik, 2000:79).

Vendar ima Svet EU pravico, da predlog EP iz drugega branja preglasuje, a le s soglasjem. Faze postopka so naslednje:

- Evropska komisija predloži Svetu EU in EP zakonodajni predlog.
- EP na podlagi prvega branja oblikuje svoje mnenje in šele nato Svet EU s kvalificirano večino sprejme skupno stališče o zakonodajnem predlogu. Nato ga posreduje EP.
- EP ima tri mesece časa, da se odloči za eno izmed naslednjih možnosti:
 - a) če potrdi skupno stališče v drugem branju ali ne sprejme nobene odločitve lahko Svet EU dokončno sprejme skupno stališče kot nov zakonodajni akt;
 - b) v drugem branju lahko zavrne skupno stališče Sveta EU, ki sme potrditi skupno stališče kot zakonodajni akt le s soglasjem vseh držav članic;
 - c) v drugem branju lahko EP z absolutno večino sprejme amandmaje k skupnemu stališču ter jih predloži Evropski komisiji in Svetu EU.
- Komisija mora pregledati dopolnila EP in podati mnenje Svetu EU. Če je mnenje Komisije o dopolnilih EP negativno, lahko Svet EU sprejme skupno stališče le s soglasjem vseh držav članic. Če pa je mnenje Komisije o dopolnilih EP pozitivno, lahko Svet EU s kvalificirano večino potrdi zakonodajni predlog. Kadar hoče Svet EU dopolniti amandmaje, ki jih je poslal EP in jih je pozitivno ocenila tudi Komisija, je potrebno soglasje vseh držav članic.

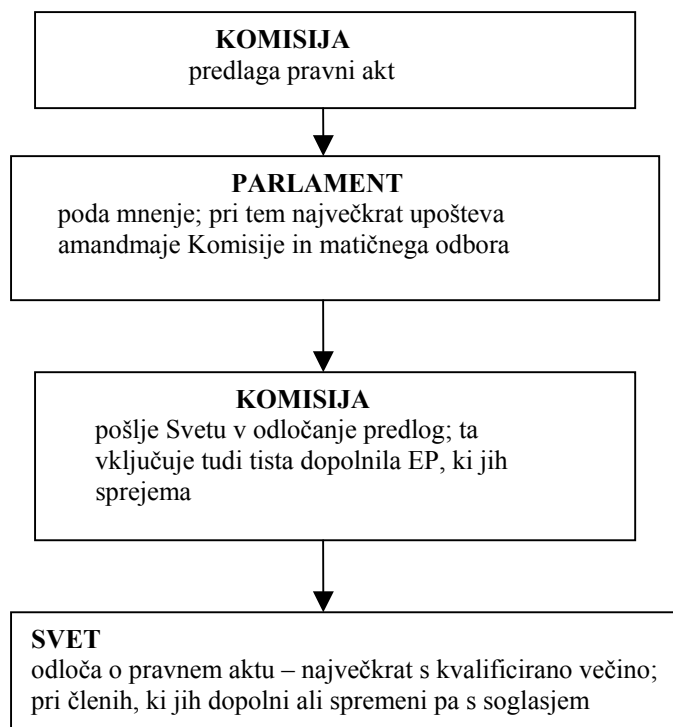
Slika 5.6 : Postopek sodelovanja



Vir: prirejeno po Ješovnik (2000:80).

- Peti, posvetovalni postopek, je najstarejši parlamentarni postopek. Zastavljen je tako, da mnenje EP ni obvezno za sprejemanje evropske zakonodaje. V primerih, ko Evropske pogodbe zahtevajo sodelovanje EP, ga morata Evropska komisija in Svet EU, preden glasujeta o spremembi zakonodaje, zaprositi za mnenje. Ta postopek se je pogosto uporabljal v prvih letih obstoja Evropskih skupnosti, ko je bilo ravnotežje moči krepko nagnjeno v korist Sveta EU. EP si je skozi leta krepil svoje pristojnosti, zato je uporaba tega postopka zadnje čase čedalje redkejša, uporablja pa se na vseh ostalih področjih evropske zakonodaje, ki jih prej naštetih postopki ne predvidevajo.

Slika 5.7 : Posvetovalni postopek



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

5.5. Predvidene spremembe glede položaja in vloge EP kot zakonodajalca

Pogodba o Ustavi za Evropo določa, da je Evropski parlament institucija, ki zastopa državljane držav članic. Parlament na večini področij sodeluje pri sprejemanju zakonodaje, je proračunski organ (poleg Sveta), opravlja pa tudi funkcijo političnega nadzora nad Komisijo. Ustava krepi pristojnosti Evropskega parlamenta na področju sprejemanja zakonodaje z razširitvijo postopka soodločanja, ki naj bi se po ratifikaciji Ustave preimenoval v zakonodajni postopek, ki določa, da Parlament odloča skupaj s Svetom. Zakonodajni postopek, ki se zaenkrat še imenuje postopek soodločanja, daje Parlamentu zakonodajno pristojnost, da skupaj s Svetom sprejema pravne akte. V skladu s tem postopkom bosta besedilo, ki ga bo predlagala Komisija po posvetovanju z vsemi zainteresiranimi krogi, sprejela Parlament in Svet. Posplošitev postopka soodločanja, ki ga Ustava preoblikuje v navadni zakonodajni postopek, je najboljša predstavitev dvojne legitimnosti, in sicer legitimnosti držav (Svet) in legitimnosti ljudi (Parlament). Vendar pa se bodo v določenih primerih lahko pojavili zakoni, ki jih bo sprejel Svet sam, ali, manj pogosto, Parlament. Ustava določa tudi, da bo Svet odločal z večino, razen v primerih, ko Ustava predvideva drugačen postopek, kot je soglasje.

6. RAZMERJE MED EP IN OSTALIMI INSTITUCIJAMI EVROPSKIH SKUPNOSTI IN EU TER NACIONALNIMI PARLAMENTI

V tem poglavju bom predstavila trenutno razmerje med EP in ostalimi institucijami Evropskih skupnosti in EU ter nacionalnimi parlamenti držav članic in držav kandidatk.

Evropski parlament je edina ustanova Skupnosti, ki se sestaja in razpravlja pred očmi javnosti. Pristojnosti EP so se širile postopoma, korak za korakom, v procesu vedno večje integriranosti evropskega prostora.

Razprave, mnenja in resolucije EP so objavljene v Uradnem listu Evropske unije. Kakor vsak parlament ima tudi Evropski parlament tri osnovna pooblastila in pristojnosti:

- zakonodajna oblast,
- pristojnosti pri sprejemanju proračuna in
- pristojnost za nadzor izvršne veje oblasti.

6.1. EP in Evropski svet

O Evropskem svetu bi bilo mogoče govoriti kot o nekakšnem vrhovnem, strateškem svetu, ki globalno odloča o prihodnosti in razvoju Evropske unije.

Kot sem že omenila v 4. poglavju, se je ideja o rednem sestajanju predstavnikov držav članic na najvišji politični ravni porodila leta 1974 na zasedanju voditeljev držav oziroma vlad držav članic in njihovih zunanjih ministrov v Parizu. Enotna evropska listina je kasneje formalno sicer priznala obstoj Evropskega sveta, a je kljub temu ostal zunaj institucionalnega okvira Evropskih skupnosti. Kljub temu pa je Evropski svet priznan kot institucija EU z veliko politično močjo, saj ga sestavljajo voditelji držav oziroma vlad držav članic EU in predsednik Evropske komisije, v pomoč pa so jim ministri za zunanje zadeve držav članic.

Evropski svet se praviloma sestaja štirikrat letno pod predsedstvom države članice, ki predseduje Svetu EU, na otvoritveno sejo pa praviloma povabijo tudi predsednika EP, da poda stališče tega organa do najpomembnejših vprašanj dnevnega reda srečanja.

Predpisi Evropskih skupnosti, ki jih sprejme Svet EU ali EP in Svet EU skupaj v okviru postopka soodločanja so v obliki:

- uredb,
- direktiv,
- odločb,
- priporočil in mnenj.

Predpisi Evropskih skupnosti, kakor tudi skupna stališča, ki jih sprejema Svet EU in se posredujejo EP, se objavijo v Uradnem listu⁶¹, v vseh uradnih jezikih držav članic EU.

Čeprav Evropski svet pravno gledano ni institucija Evropskih skupnosti, ima vseeno pomembno vlogo na vseh področjih dejavnosti Evropske unije. Je predvsem forum za svobodno in neformalno izmenjavo mnenj med vodji držav članic, tako o političnem usklajevanju⁶² kot tudi o vprašanjih Unije, lahko pa obravnava tudi sektorska vprašanja, ki ostanejo nerešena na ravni Sveta EU zaradi svoje prevelike politične občutljivosti in zahtevajo dovoljenje oziroma podporo šefov držav ali vlad članic.

O razmerju EP do Evropskega sveta ne moremo govoriti v pravem pomenu besede, saj je Evropski svet po vsakem sestanku EP dolžan le predložiti poročilo⁶³, predsednik EP je lahko povabljen na zaslišanje v Evropski svet.

6.2. EP in Svet EU

V Svetu Evropske unije, ki je znan tudi kot Ministrski svet⁶⁴, države članice Evropske unije sprejemajo predpise, določajo politične cilje, koordinirajo svoje nacionalne javne politike in rešujejo različne probleme, s katerimi se soočajo pri urejanju odnosov med državami in institucijami (Ferfila, 2002:447).

^{61.} Angl. *Official Journal*.

^{62.} Skupna zunanja in varnostna politika.

^{63.} 21. člen osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo, 2003.

^{64.} Angl. *Council of Ministers*.

To telo ima značilnosti tako nadnacionalne kot tudi medvladne organizacije, ki o določenih zadevah odloča s kvalificirano večino glasov oziroma s soglasjem vseh držav članic. V svojih postopkih in praksi, ter celo v svojih sporih, je Svet EU odvisen od stopnje solidarnosti in zaupanja, ki je redkost v meddržavnih razmerjih (Ferfila, 2002:448).

Svet EU sprejema evropsko zakonodajo (skupaj z Evropskim parlamentom ali sam), skupaj z Evropskim parlamentom sprejema proračun EU ter razvija skupno zunanjo in varnostno politiko EU v smeri, ki jo začrta Evropski svet. V ta namen priporoča sprejem skupnih strategij Evropskemu svetu ter sprejema skupne ukrepe in skupna stališča. Usklajuje ekonomsko politiko držav članic in v imenu EU sklepa mednarodne pogodbe s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami.

Svet lahko prenese pristojnost za izvajanje predpisov na Evropsko komisijo, ta pa to izvede v skladu s postopkom, znanim kot komitologija⁶⁵, kjer pri sprejemanju zakonodaje sodelujejo odbori, sestavljeni iz predstavnikov administracije držav članic EU pod vodstvom Evropske komisije.

Razširjena pooblastila Parlamenta na področju proračuna in zakonodaje so povečala tudi njegov vpliv na Svet. Še prav posebej je k ustvarjanju ravnotežja zakonodajne moči med Svetom in Parlamentom prispeval postopek soodločanja, ki je bil uveden s Pogodbo o Evropski uniji (Maastrichtsko pogodbo), leta 1997 pa precej poenostavljen z Amsterdamsko pogodbo.

V skladu s postopkom soodločanja Svet EU ne more sprejeti zakonskega predloga, če se evropski parlamentarci ne strinjajo z njim. Uredbe, direktive in odločbe, ki so sprejete po postopku soodločanja, podpišeta predsednika EP in Sveta EU. Postopek določa, da se Svet EU in EP pogajata s pomočjo Odbora za usklajevanje, dokler ne prideta do skupnega stališča. (Ješovnik, 2000:76).

⁶⁵ Angl. *Comitology*; komitologija je bolj znana pod izrazom »postopek odbora«. Gre za proces, v katerem se mora Komisija pri izvajanju zakonov EU posvetovati s posebnimi svetovalnimi odbori, ki jih sestavljajo strokovnjaki držav članic EU.

Postopek soodločanja, katerega uporaba je tudi najbolj razširjena, omogoča enakovredno vlogo EP in Sveta EU kot zakonodajalcev pri sprejemanju zakonodaje Evropskih skupnosti. Postopek je dolgotrajen in zapleten, saj Evropska komisija posreduje zakonodajni predlog EP in Svetu EU, nato pa sledita dve branji, morebiten sklic spravnega odbora in tretje branje.

Kadar Svet EU ne odobri vseh sprememb, se skliče sestanek spravnega odbora, ki ga sestavljajo člani Sveta EU ali njihovi predstavniki in enako število predstavnikov EP. Naloga spravnega odbora je doseči soglasje o skupnem besedilu. Komisija sodeluje pri postopku spravnega odbora in daje vse potrebne pobude za uskladitev stališč EP in Sveta EU. Čeprav spraven odbor ne odobri skupnega besedila, predlagani akt ni sprejet.

Predsedstvo Sveta se posvetuje z Evropskim parlamentom tudi o vseh pomembnih vidikih skupne zunanje in varnostne politike ter zagotavlja upoštevanje stališč Parlamenta. Predsedstvo Sveta in Komisija redno obveščata Parlament o razvojnem področju zunanje in varnostne politike Unije. EP lahko Svetu postavlja vprašanja ali mu daje priporočila. Vsako leto poteka debata o napredku na področju uveljavljanja skupne zunanje in varnostne politike.

EP namenja posebno pozornost uresničevanju politik, ki so v skupnem interesu, kot so na primer dajanje zatočišča in priseljevanje, boj proti zasvojenosti z drogami, poneverbam in mednarodnemu kriminalu. Parlament se redno posvetuje in obvešča o sodelovanju med pravosodnimi in notranjimi ministrstvi držav članic Unije. Svetu lahko postavlja vprašanja in daje priporočila, prav tako pa vsako leto vodi debato o napredku, ki je bil dosežen na teh področjih.

6.3. EP in Evropska komisija

Evropska komisija ima vlogo vira političnih iniciativ. Svojo pravico iniciative je v preteklosti uporabljala za spremembo okvira, ki so ga določale ustanovitvene pogodbe Evropskih skupnosti. Rezultat tega delovanja so sedanje integrirane strukture Evropske unije. Poleg svoje pristojnosti vlaganja predlogov deluje Komisija tudi kot izvršilno telo in varuh ustanovitvenih pogodb, pripravlja pobude za oblikovanje javnih politik Evropskih skupnosti

in zastopa splošne interese Evropske unije. V veliki meri torej pooseblja osebnost Evropske unije (Ferfila, 2002).

V procesu imenovanja Komisije ima ključno vlogo Evropski parlament, saj vsakih pet let sodeluje pri imenovanju predsednika in članov Komisije. Ta pristojnost je bila okrepljena z Amsterdamsko pogodbo.

EP z relativno večino na tajnem glasovanju potrjuje nominacijo za predsednika Komisije, prav tako pa z glasovanjem na poziv potrjuje kandidate za mesta komisarjev oz. Komisijo kot celoto, oboje na predlog Sveta. Kandidati za posamezne komisarske resorje se predstavijo v matičnih odborih EP. Člani odborov na t.i. zaslišanjih (*hearings*) ne glasujejo o podpori posameznim kandidatom. EP tudi sicer nima vpliva na izbor posameznih kandidatov, kar je prav gotovo deficit v primerjavi s pristojnostmi oblikovanja vlad v nacionalnih parlamentih parlamentarnih političnih sistemov (Feldin, 2003:37).

Ko EP torej potrdi predlog za imenovanje predsednika Komisije in posluša predstavitev predlaganih članov Komisije, z glasovanjem o zaupnici imenuje Komisijo. Ta pravica dopolnjuje pravico do nadzora nad Komisijo in je močno politično orožje, saj lahko EP z glasovanjem o nezaupnici prisili Komisijo k odstopu. Izglasovanje nezaupnice⁶⁶ je mogoče le s podporo absolutne večine poslancev in dvotretjinske večine poslancev, ki so glasovali. EP izvaja nadzorno vlogo s proučevanjem številnih mesečnih in letnih poročil, ki mu jih mora predložiti Komisija⁶⁷. Poslanci EP imajo tudi pravico, da Komisiji postavljajo ustna in pisna vprašanja⁶⁸.

Sistem parlamentarnega glasovanja o predsedniku in drugih članov Komisije⁶⁹ je v veliki meri zmanjšal oziroma pomiril kritike, da Komisija ni izvoljeno telo in da nima demokratične legitimitete.

^{66.} Marca leta 1999 se je Komisija po poročilu o njenem delu, ki ga je pripravil odbor neodvisnih, Parlamentu pooblaščenih strokovnjakov odločila, da raje odstopi, kakor da se sooči z nezaupnico Parlamenta.

^{67.} Npr. letno splošno poročilo, mesečna poročila o izvajanju proračuna itd.

^{68.} Čas za vprašanja v sklopu plenarnih zasedanj predstavlja forum za vrsto vprašanj in odgovorov med poslanci Parlamenta in člani Komisije. Posamezni poslanci postavijo vsako leto v svojih političnih skupinah tudi prek 500 vprašanj.

^{69.} Uvedeno s Pogodbo o Evropski uniji, dodatno okrepljeno pa z Amsterdamsko pogodbo.

Čeprav Komisija pripravlja predloge, vse najpomembnejše odločitve z zakonodajnega področja sprejemajo ministri držav članic v Svetu EU, v sodelovanju oziroma posvetovanju z EP. Ko je predlog Komisije predložen Svetu EU in EP, vse tri institucije sodelujejo in se trudijo doseči sprejemljiv rezultat za vse. V soglasju s Komisijo lahko Svet EU dopolni predlog, vendar le s kvalificirano večino. Če se Komisija s predlogom amandmaja Sveta EU ne strinja, je za sprejem predloga potrebna soglasna odločitev članov Sveta EU.

Komisija je odgovorna za implementacijo in upravljanje letnega proračuna EU, prav tako pa deluje kot upravljalica strukturnih skladov, katerih glavni namen je izenačevanje gospodarskih razlik med bogatejšimi in revnejšimi deli Evropske unije.

Komisija je odgovorna EP, ki ima pristojnost za njeno razrešitev z izglasovanjem nezaupnice. Predstavniki Komisije se udeležujejo vseh zasedanj EP, na zahtevo poslancev EP pa morajo pojasnjevati in zagovarjati njene javne politike.

6.4. EP in Evropsko sodišče

Evropsko sodišče oziroma Sodišče Evropskih skupnosti (SES), katerega temeljna naloga je zagotovitev spoštovanja prava pri razlagi in uporabi pogodb, šteje petindvajset sodnikov, po enega iz vsake države članice. Sodnike imenujejo vlade držav članic soglasno za mandat šestih let, vsake tri leta pa se izvede delna zamenjava sodnikov. Sodniki izvolijo predsednika Sodišča Evropskih skupnosti med svojimi člani za tri leta z možnostjo ponovne izvolitve. Sodišču pomaga osem generalnih pravobranilcev, njihovo število pa lahko soglasno poveča Svet EU na zahtevo Sodišča Evropskih skupnosti. Generalne pravobranilce imenujejo vlade držav članic soglasno za mandat šestih let.

Glavne pristojnosti Sodišča Evropskih skupnosti so reševanje predhodnih vprašanj, dajanje mnenj in odločanje v različnih vrstah postopkov. Sodišče je pristojno za predhodno odločanje glede razlage prava Evropskih skupnosti ali veljavnosti in razlage aktov institucij Evropskih

skupnosti in Evropske centralne banke⁷⁰ ter za razlago Ustave. Z reševanjem predhodnih vprašanj Sodišče zagotavlja enotno uporabo prava Evropskih skupnosti na celotnem ozemlju EU.

Evropsko sodišče je torej organ EU, ki nadzira zakonitost evropskih zakonov in okvirnih zakonov, aktov Sveta, Komisije in Evropske centralne banke razen priporočil in mnenj, pa tudi zakonitost aktov EP in Evropskega sveta s pravnim učinkom do tretjih oseb. Sodišče lahko razveljavi akte, če niso v skladu z zakonodajo EU, odloča o veljavnosti in razlaganju posameznih pravil ter daje mnenja o sporazumih z nečlanici EU.

6.5. EP in Evropska centralna banka

Predsednika, podpredsednika in druge člane Izvršilnega odbora imenuje Evropski svet s kvalificirano večino, na priporočilo Sveta, po predhodnem posvetovanju z Evropskim parlamentom in Svetom Evropske centralne banke med osebami, ki imajo ugled in poklicne izkušnje na denarnem ali bančnem področju. Njihov mandat traja osem let, ne morejo pa biti ponovno imenovani. Člani Izvršilnega odbora so lahko samo državljani držav članic EU.

Predsednik Sveta in član Komisije lahko sicer sodelujeta na sejah Sveta Evropske centralne banke, vendar nimata pravice glasovanja. Predsednik Evropske centralne banke je vabljen na seje Sveta, kadar ta razpravlja o zadevah v zvezi s cilji in nalogami Evropskega sistema centralnih bank.

Evropska centralna banka naslovi letno poročilo o dejavnostih Evropskega sistema centralnih bank in denarni politiki v preteklem in tekočem letu na Evropski parlament, Evropski svet, Svet in Komisijo. Predsednik Evropske centralne banke to poročilo predstavi Svetu in Evropskemu parlamentu, ki ima lahko na tej podlagi splošno razpravo.

^{70.} Evropska centralna banka (ECB) s sedežem v Frankfurtu vodi monetarno politiko EU skupaj z nacionalnimi centralnimi bankami tistih držav članic, ki so sprejele valuto evro. Ima izključno pravico odobriti izdajanje bankovcev v Evropskih skupnostih, izdajajo pa jih lahko Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke. Z Evropsko centralno banko se morajo posvetovati o vseh predlaganih aktih Evropskih skupnosti in predlogih predpisov na nacionalni ravni, ki se nanašajo na področja njenih pristojnosti.

Predsednika Evropske centralne banke in druge člane Izvršilnega odbora lahko na zahtevo Evropskega parlamenta ali na njihovo lastno pobudo zaslišijo pristojni organi Evropskega parlamenta.

6.6. EP in Računsko sodišče

Računsko sodišče izvaja revizije vseh prihodkov in odhodkov Unije, prav tako pa izvaja revizije prihodkov in odhodkov vseh organov, uradov in agencij, ki jih je ustanovila Unija, razen če akt o ustanovitvi teh organov, uradov in agencij takšne revizije ne izključuje. Računsko sodišče predloži EP in Svetu izjavo o zanesljivosti poslovnih knjig ter zakonitosti in pravilnosti poslovnih dogodkov, ki se objavi v Uradnem listu Evropske unije. Ta izjava je lahko dopolnjena s posebnimi ocenami za vsako večje področje dejavnosti Unije.

Revizija prihodkov in odhodkov se opravi na podlagi računovodske dokumentacije in, če je potrebno, na kraju samem v drugih institucijah, ali v prostorih katerega koli organa, urada ali agencije, ki vodi računovodske evidence prihodkov in odhodkov v imenu Unije, ter v državah članicah, tudi v prostorih fizične ali pravne osebe, ki prejema plačilo iz proračuna. Računsko sodišče pripravi letno poročilo po koncu vsakega proračunskega leta. To poročilo se predloži drugim institucijam in se skupaj z odgovori teh institucij na ugotovitve Računskega sodišča objavi v Uradnem listu Evropske unije. Prav tako lahko Računsko sodišče kadar koli predloži svoje ugotovitve glede specifičnih vprašanj, zlasti v obliki posebnih poročil, in da mnenje na predlog ene od drugih institucij. Letna poročila, posebna poročila ali mnenja sprejme z večino svojih članov, lahko pa ustanovi tudi notranje senate za sprejemanje nekaterih vrst poročil ali mnenj pod pogoji, ki so določeni v njegovem poslovniku.

Člani Računskega sodišča so imenovani za mandat šestih let, z možnostjo ponovnega imenovanja. Svet sprejme evropski sklep, s katerim določi seznam članov, sestavljen v skladu s predlogi držav članic. Svet odloča po posvetovanju z Evropskim parlamentom. Računsko sodišče pomaga Evropskemu parlamentu in Svetu pri nadzoru nad izvrševanjem proračuna.

6.7. EP in ostali organi in uradi EU

6.7.1. EP in Odbor regij

Evropski parlament, Svet ali Komisija se posvetujejo z Odborom regij v primerih, predvidenih z Ustavo, in v vseh drugih primerih, za katere ena od teh institucij meni, da je to primerno, zlasti tistih, ki zadevajo čezmejno sodelovanje. Kadar Evropski parlament, Svet ali Komisija menijo, da je to potrebno, postavijo Odboru rok za predložitev mnenja, ki ne sme biti krajši od enega meseca od datuma, ko predsednik Odbora prejme ustrezno uradno obvestilo. Če ob izteku tega roka mnenje ni dano, to ne prepreči nadaljnjega ukrepanja. Mnenje Odbora se skupaj s poročilom o njegovih posvetovanjih pošlje Evropskemu parlamentu, Svetu in Komisiji (Pogodba o Ustavi za Evropo, III-388. člen).

Komisija in Svet se morata z Odborom regij torej posvetovati o zadevah, ki se tičejo zaposlovanja, socialnih zadev, okolja, izobraževanja, kulture, strukturnih skladov, zdravstva in nekaterih drugih področij. Komisija, Svet in EP pa lahko Odbor regij zaprosijo za mnenje tudi v drugih primerih, ko menijo, da bi kakšen osnutek predpisa lahko imel bistven lokalni oziroma regionalni vpliv.

6.7.2. EP in Ekonomsko-socialni odbor

Ekonomsko-socialni odbor ima svetovalni status, saj je njegova poglavitna naloga svetovanje Komisiji, EP in Svetu. Odbor si prizadeva pritegniti širšo civilno družbo v evropsko dogajanje in s tem narediti Evropsko unijo bolj demokratično, bolj transparentno in predvsem bližje ljudem.

EP, Svet ali Komisija se posvetujejo z Ekonomsko-socialnim odborom v primerih, predvidenih z Ustavo. Te institucije se z njim lahko posvetujejo v vseh primerih, za katere menijo, da je to primerno. Kadar EP, Svet ali Komisija menijo, da je to potrebno, postavijo Odboru rok za predložitev mnenja, ki ne sme biti krajši od enega meseca od datuma, ko predsednik Odbora prejme ustrezno uradno obvestilo. Če ob izteku roka mnenje ni dano, to ne prepreči nadaljnjega ukrepanja. Mnenje Odbora se skupaj s poročilom o njegovih posvetovanjih pošlje EP, Svetu in Komisiji (Pogodba o Ustavi za Evropo, III-392. člen).

6.7.3. EP in Evropska investicijska banka

Naloga Evropske investicijske banke je, da v interesu Unije prispeva k uravnoveženemu in nemotenemu razvoju notranjega trga, pri čemer ima dostop do trga kapitala in uporablja lastna sredstva.

Evropska investicijska banka torej daje posojila in izdaja jamstva, ki olajšujejo razvoj gospodarstva v državah članicah, s tem pa prispeva k uravnoveženemu razvoju skupnega trga Evropske unije. Je pravna oseba, njeni člani pa so države članice. Statut Evropske investicijske banke je določen v protokolu, z evropskim zakonom Sveta pa se lahko spremeni Statut Evropske investicijske banke. Svet odloča soglasno bodisi na zahtevo Evropske investicijske banke in po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Komisijo bodisi na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropsko investicijsko banko (Pogodba o Ustavi za Evropo, III-393. člen).

6.7.4. EP in Evropski varuh človekovih pravic

Evropskega varuha človekovih pravic, ki je pooblaščen za sprejemanje pritožb državljanov Unije oziroma fizičnih ali pravnih oseb s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic zoper nepravilnosti pri delovanju institucij, organov, uradov ali agencij Unije, izvoli Evropski parlament.

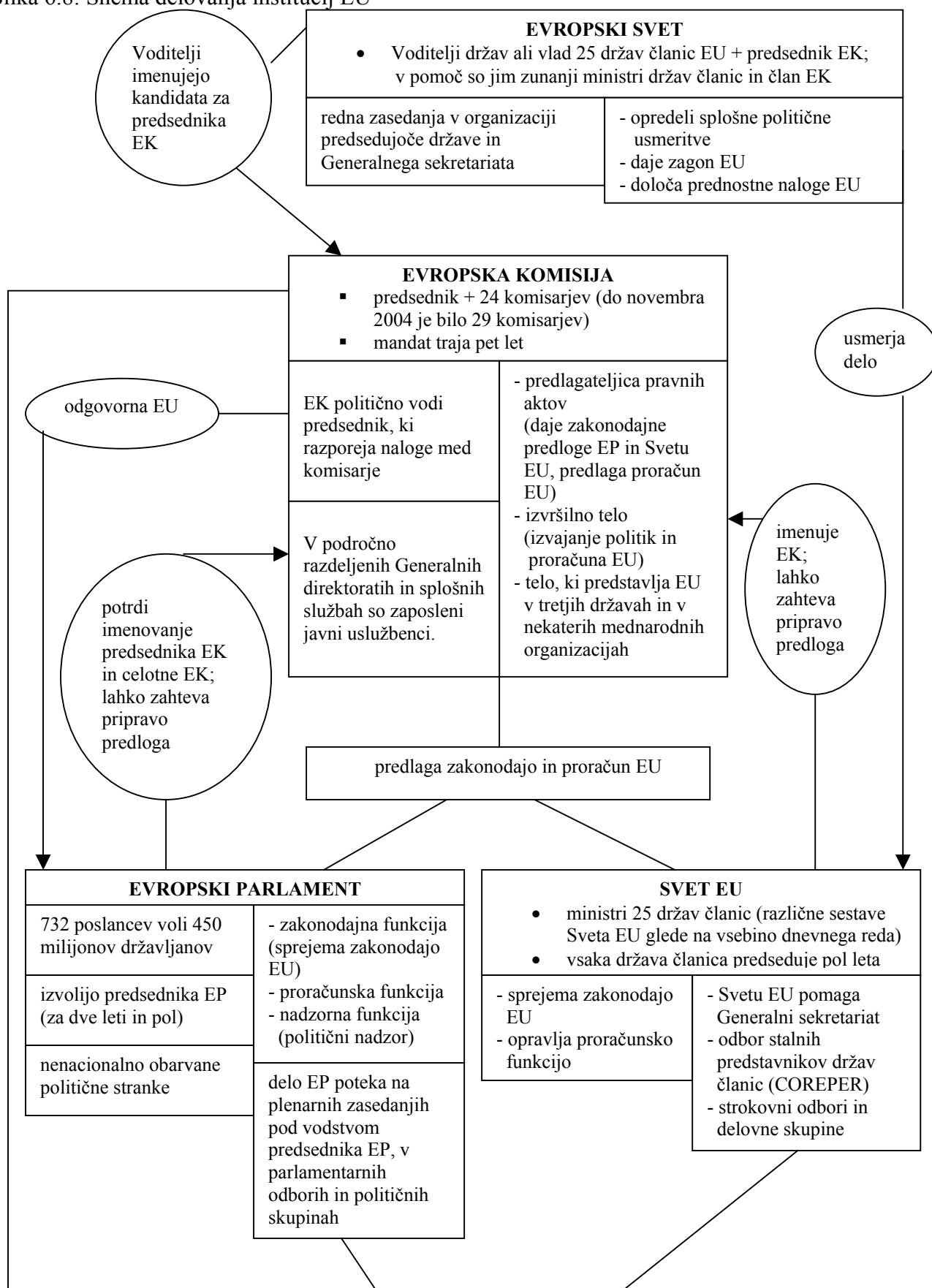
V skladu s svojimi nalogami varuh človekovih pravic opravlja na lastno pobudo ali na podlagi pritožb, predloženih neposredno ali prek člana Evropskega parlamenta, poizvedbe, ki so po njegovem mnenju utemeljene, kar pa ne velja za domnevna dejanja, ki so ali so bila predmet

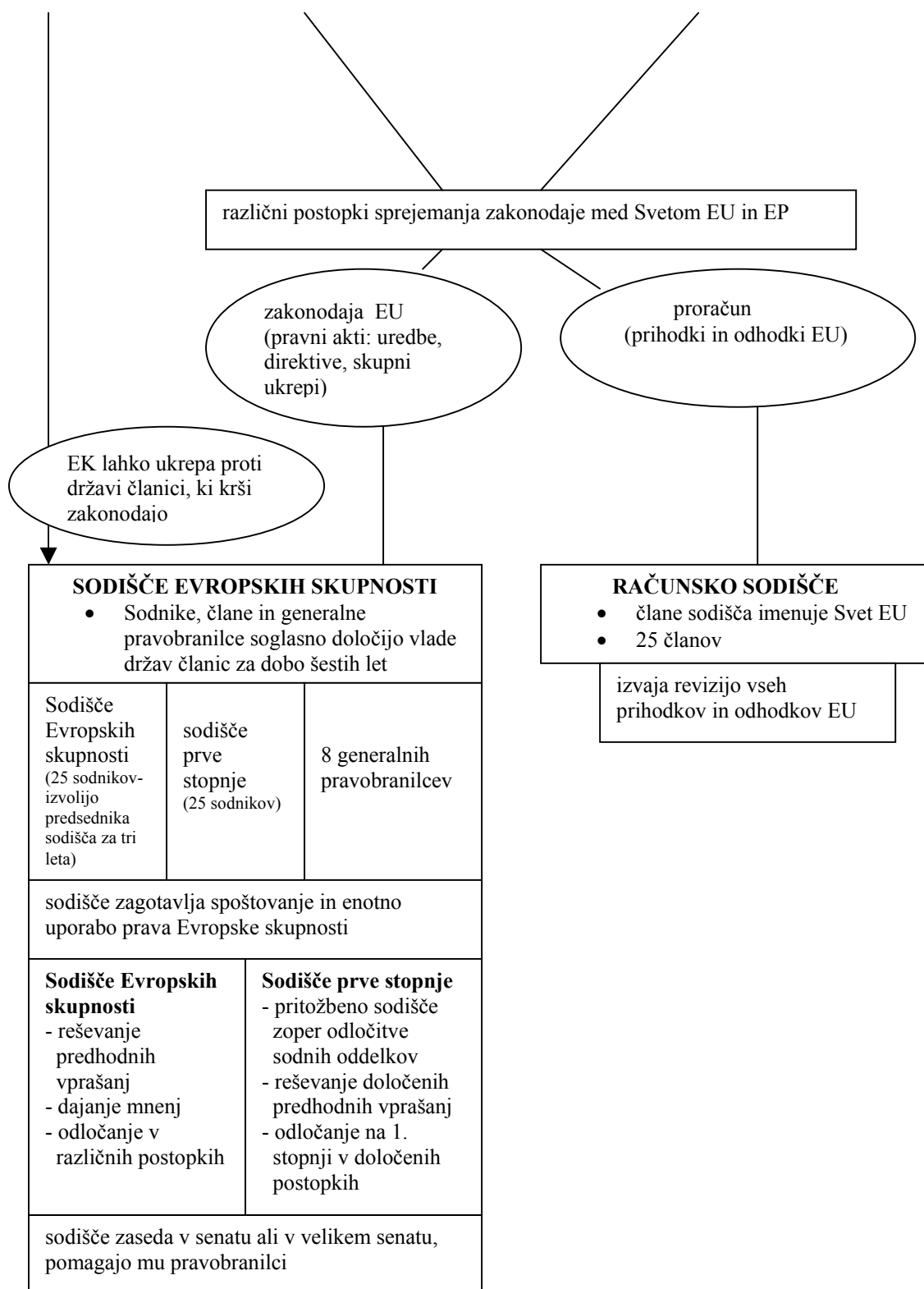
sodnega postopka. Kadar varuh človekovih pravic ugotovi nepravilnost, predloži zadevo pristojni instituciji, organu, uradu ali agenciji, ki ima na voljo tri mesece, da ga seznani o svojem stališču. Evropski varuh človekovih pravic nato pošlje poročilo Evropskemu parlamentu in pristojni instituciji, organu, uradu ali agenciji. Osebo, ki je vložila pritožbo, obvestijo o izidu poizvedb.

Varuh človekovih pravic predloži EP letno poročilo o izidu svojih poizvedb. Varuha človekovih pravic lahko na zahtevo EP razreši Sodišče, če več ne izpolnjuje pogojev za opravljanje svojih nalog ali če je zagrešil hujšo kršitev.

Z evropskim zakonom EP se določijo pravila in splošni pogoji za opravljanje nalog varuha človekovih pravic. EP odloča na lastno pobudo po pridobitvi mnenja Komisije in z odobritvijo Sveta.

Slika 6.8: Shema delovanja institucij EU





Vir: prirejeno po Goljevšček, (2004:26-27).

6.8. EP in nacionalni parlamenti držav članic in držav kandidatk

Že deklaracija k Maastrichtski pogodbi iz leta 1992 je poudarila potrebo po izmenjavi informacij med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom, iz nje pa tudi izhaja, da naj bi vlade nacionalnim parlamentom v pregled pošiljale prejete zakonodajne predloge Evropske komisije. Z Amsterdamsko pogodbo iz leta 1997 je bila deklaracija nadgrajena s Protokolom o vlogi nacionalnih parlamentov v EU, ki je določil šesttedenski rok, ki naj bi minil med zakonodajnim predlogom Evropske komisije in dnevom, ko je predlog uvrščen na dnevni red Sveta EU. To naj bi nacionalnim parlamentom omogočalo dovolj časa za obravnavo EU zadev. Tudi posebna deklaracija k Pogodbi iz Nice, ki je pozvala k poglobljeni debati o prihodnosti Evropske unije, je kot eno ključnih vprašanj izpostavila prav vlogo nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku EU. Pogodba o Ustavi za Evropo⁷¹, ki so jo predstavniki držav članic podpisali 29. oktobra 2004 v Rimu, pa predstavlja še korak dlje v smeri povečevanje demokratičnega nadzora nad sprejemanjem odločitev v EU in prinaša večjo vlogo nacionalnih parlamentov tako v zakonodajnem postopku EU kot tudi pri oblikovanju politik EU, kar je razvidno iz določb Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti ter Protokola o vlogi nacionalnih parlamentov, ki sta sestavni del te mednarodne pogodbe. Protokola določata, da morajo vse institucije zagotavljati stalno upoštevanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Svet, Komisija in Evropski parlament morajo osnutke evropskih zakonodajnih aktov in svoje spremenjene predloge posredovati nacionalnim parlamentom. Od dne, ko je nacionalnim parlamentom dostopen osnutek evropskega zakonodajnega akta v uradnih jezikih Unije, in dnem, ko je uvrščen na začasni dnevni red Sveta zaradi njegovega sprejetja ali sprejetja stališča po zakonodajnem postopku, mora preteči šesttedenski rok. Izjeme so možne v nujnih primerih, ki se utemeljijo v samem aktu ali stališču Sveta.

Za boljšo in vsakodnevno izmenjavo informacij med nacionalnimi parlamenti v okviru EU je v pripravi nova baza podatkov IPEX⁷², Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (ECPRD) pa objavlja podatke in primerjalne raziskave parlamentov v EU.

^{71.} Treaty establishing a Constitution for Europe.

^{72.} Interparliamentary EU Information Exchange.

S pristopom k Evropski uniji je Slovenija prenesla izvrševanje dela svojih suverenih pravic na EU, delujočo v okviru pristojnosti in ciljev, določenih v ustanovitvenih pogodbah, njihovih dopolnitvah in spremembah ter ustavni pogodbi. Nova ustavna pogodba je tako med drugim na novo uredila tudi razmerje med nacionalnimi parlamenti in Evropsko unijo. Transparentnost dela Sveta bo tako nacionalnim parlamentom omogočila, da bodo natančneje spremljali položaje svojih vlad znotraj Sveta, mehanizem »zgodnjega opozarjanja« glede spoštovanja načela subsidiarnosti pa jim bo dal možnost neposrednega vplivanja na zakonodajni postopek. S pomočjo tega mehanizma bodo nacionalni parlamenti obveščeni o vsaki novi pobudi Komisije in če bo tretjina izmed njih menila, da predlog krši načelo subsidiarnosti, bo morala Komisija ponovno preučiti svoj predlog. Boljše medparlamentarno sodelovanje bo tako okrepilo vlogo nacionalnih parlamentov. V luči odpravljanja demokratičnega deficita se tako že kaže premik k boljšemu, neposrednemu seznanjanju nacionalnih parlamentov z zadevami Evropske unije in k večji udeležbi nacionalnih parlamentov v postopku sprejemanja temeljnih odločitev v Evropski uniji.

Vsekakor se torej vloga nacionalnih parlamentov na ravni Evropske unije večja, saj se o vseh zadevah še zdaleč ne odloča samo v Bruslju. Veliko področij namreč ostaja v pristojnosti nacionalnih držav, na številnih področjih pa si EU in države članice delijo pristojnosti, kar slednjim zagotavlja sorazmerno velik vpliv v procesih odločanja. Vlada in parlament torej v teh primerih ostajata ključni točki, kjer se na nacionalni ravni oblikujejo politične odločitve in jih Slovenija uveljavlja v Svetu EU ter na drugih ravneh. Področja skupne zunanje in varnostne politike ter pravosodja in večina notranjih zadev so v pristojnosti držav članic in predmet medvladnega usklajevanja⁷³.

V Evropski uniji je Svet EU glavni zakonodajni organ, čeprav v večini primerov soodloča skupaj z Evropskim parlamentom. Pri delu Sveta EU na vseh ravneh odločanja⁷⁴ sodelujejo predstavniki vlade, medtem, ko Državni zbor sodeluje v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v EU le posredno, preko vlade.

⁷³. Tudi področja zdravstva, znanosti, kulture in izobraževanja ostajajo v pristojnosti držav članic, Evropska unija pa s svojimi programi le prispeva k razvoju sodelovanja med državami članicami ter pri tem upošteva nacionalno in regionalno kulturno raznolikost.

⁷⁴. Delovne skupine, odbori in Svet ministrov.

Način tega sodelovanja je normativno uredil Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah EU⁷⁵, izoblikovala pa ga bo predvsem praksa. Obravnavo zadev Evropske unije, kot jih določa ta zakon, nadalje urejajo določbe poslovnika Državnega zbora⁷⁶.

Slovenija ima v 732-članskem Evropskem parlamentu sedem poslancev, ki so bili 13. junija 2004 izvoljeni na neposrednih volitvah v Evropski parlament⁷⁷. Načini sodelovanja članov Evropskega parlamenta pri delu nacionalnih parlamentov se razlikujejo po državah članicah EU. Slovenski poslanci v Evropskem parlamentu se v skladu s poslovníkom 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. Poslovnik Evropskega parlamenta celo določa, da mora Evropski parlament redno obveščati nacionalne parlamente držav članic o svojem delovanju ter pooblašča predsednika parlamenta, da lahko na podlagi vzajemnosti sprejema ukrepe za bolj poglobljeno sodelovanje z nacionalnimi parlamenti.

Nacionalni parlamenti držav članic EU in držav kandidatk ter EP se redno srečujejo dvakrat letno v okviru Konference nacionalnih parlamentarnih delovnih teles pristojnih za EU zadeve ter Evropskega parlamenta⁷⁸.

Konferenca skrbi za izmenjavo informacij med EU odbori nacionalnih parlamentov kot tudi z Evropskim parlamentom in sprejema pomembne prispevke za prihodnji razvoj EU. Od januarja 2004 ima konferenca lasten sekretariat, s sedežem v EP, kar naj bi sodelovanje med nacionalnimi parlamenti še okrepilo, zlasti z vidika izmenjave informacij.

⁷⁵. Act on Cooperation between the National Assembly and the Government in EU Affairs.

⁷⁶. Poslovnik, 2.a: Postopek obravnave zadev EU; Rules of Procedure, 2.a: EU Affairs.

⁷⁷. Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament; Act on the Elections of Members of the European Parliament from the Republic of Slovenia.

⁷⁸. COSAC – Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union.

6.9. Primerjava vloge in pristojnosti EP in Državnega zbora RS

Evropski parlament, ki se voli na neposrednih splošnih volitvah, je največji večnacionalni parlament na svetu, saj kot tak zastopa kar 370 milijonov državljanov Evropske unije, njegove funkcije pa so podobne funkcijam drugih parlamentov, in sicer gre za sprejemanje zakonov in izvajanje nadzora nad delovanjem izvršilne veje oblasti. Evropski parlament pripisuje velik pomen ohranjanju odnosov z nacionalnimi parlamenti držav članic, ki jih vzdržuje z občasnimi srečanji med predsedniki parlamentov in s skupnimi sestanki parlamentarnih komisij.

Rimski sporazum iz leta 1957 je EP (takrat Skupščina) dodelil le posvetovalno vlogo, Komisiji vlogo predlagatelja, Svetu ministrov pa vlogo odločanja pri sprejemanju zakonodaje. S sporazumi, ki so sledili, pa se je krepil vpliv Parlamenta na zakonodajnem področju, tako da si danes EP in Svet ministrov na številnih področjih delita pristojnost za odločanje.

EP vsako leto sprejema letni proračun Evropske unije. Proračunska procedura Parlamentu omogoča, da le-ta lahko predlaga spremembe in amandmaje na začetne predloge Komisije in na osnutke Sveta. V izjemnih primerih lahko EP zavrne proračun, če niso bile upoštevane njegove zahteve oziroma proračun ne ustreza potrebam Unije. V tem primeru se uvedejo t.i. »dvanajstine«, ki ustrezajo povprečnim mesečnim zneskom porabe prejšnjega leta, vse dokler proračun ni sprejet v celoti. V preteklosti je EP dvakrat zavrnil proračun, odkar pa skupaj s Svetom oblikuje večletni finančni načrt, te pravice ni več uporabil. Ob zaključku postopka je predsednik Parlamenta dolžan ugotoviti, da je proračun dokončno sprejet. Nadzor nad izdatki vrši parlamentarna komisija za nadzor nad proračunom, ki je dolžna preverjati, ali so bila sredstva uporabljena za dogovorjene cilje, in prispevati k preprečevanju in odkrivanju goljufij. Parlament vsako leto poda oceno o tem, kako Komisija upravlja s proračunom, in to pred potrditvijo računov in preden dovoli »razrešnico« na osnovi letnega poročila Računskega sodišča.

Parlament vrši tudi splošni nadzor nad izvajanjem politike EU. Izvršilna oblast EU je razdeljena med Evropsko komisijo in Svet ministrov. Njuni predstavniki se redno predstavljajo pred Parlamentom.

V Parlamentu so zastopana vsa glavna politična gibanja, od skrajne levice do skrajne desnice, organizirana pa so v manjšem številu političnih skupin. Večji del dela Parlamenta poteka v njegovih dvajsetih komisijah, ki pokrivajo vsa področja delovanja Evropske unije, od kmetijstva do zunanje politike in skupne varnosti, od pravnih zadev in pravic državljanov do razvoja in sodelovanja.

Zasedanja EP so odprta za javnost. Objavljajo se dnevna poročila z zasedanj in občasni pregledi dela Parlamenta. Za informiranje skrbijo Generalna direkcija za informiranje in za stike z javnostmi EP, uradi predstavništev v prestolnicah držav članic in Euroinfo-pointi.

Po ustavi iz leta 1991 je Slovenija demokratična republika, pravna in socialna država, katere državna ureditev je zasnovana na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Načelo delitve oblasti izhaja iz predpostavke, po kateri temeljne državne funkcije opravljajo različni državni organi, pri čemer so razmerja med njimi določena tako, da nobeden ne more prevladati nad drugim. Zaradi tega so nosilci različnih vej oblasti med seboj do neke mere neodvisni, čeprav je pri tem potrebno nujno zagotavljati tudi načine in oblike njihovega medsebojnega sodelovanja.

Za slovenski parlamentarni sistem so značilne nekatere posebnosti, in sicer široko opredeljene pristojnosti državnega zbora kot ostanek prejšnjega skupščinskega sistema, volitve sodnikov in imenovanje ministrov v državnem zboru, omejene pristojnosti in neposredno izvoljenega predsednika republike, omejene možnosti vplivanja nepopolnega drugega doma (državni svet) na zakonodajni postopek (odložilni veto, referendum) idr.

Najvišji zakonodajni organ je državni zbor, ki odloča o spremembi ustave in jo razglša, odloča o zaupnici in nezaupnici vlade, o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem, o imuniteti poslancev, sodnikov ustavnega sodišča in sodnikov, o razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, o uporabi obrambnih sil, sprejema zakone, državni proračun in zaključni račun državnega zbora, ratificira mednarodne pogodbe, sprejema poslovnik državnega zbora, sprejema nacionalne programe, deklaracije, resolucije, priporočila, stališča in sklepe, lahko odredi parlamentarno preiskavo in razpisuje referendum.

Državni zbor voli, imenuje in razrešuje predsednika vlade, ministre, predsednika in podpredsednike državnega zbora; predsednika, podpredsednika in člane delovnih teles državnega zbora; generalnega sekretarja državnega zbora; sekretarja sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve; člane stalnih delegacij državnega zbora v mednarodnih parlamentarnih institucijah in organizacijah; sodnike ustavnega sodišča, ostale sodnike, člane sodnega sveta, guvernerja centralne banke, člane računskega sodišča in druge nosilce javnih funkcij.

Vlada je kot izvršilna veja oblasti relativno samostojna, vendar mora vsekakor imeti interes za čim boljše sodelovanje z državnim zborom, saj poglobljanje nesoglasij lahko v končni fazi pripelje tudi do uporabe ustavnih institutov, kot so interpelacija in nezaupnica.

S pristopom k EU je Slovenija prenesla izvrševanje dela svojih suverenih pravic na EU. Na ravni EU delujeta slovenski parlament in vlada v drugačnih vlogah kot klasični zakonodajni (parlament) in izvršilni (vlada) organ. Odločitve, ki jih v Sloveniji sprejema državni zbor, v EU sprejemajo vlade držav članic v Svetu EU (ali voditelji držav ali vlad članic v Evropskem svetu) same ali v sodelovanju z Evropskim parlamentom in brez sodelovanja nacionalnih parlamentov držav članic EU. Slovenska vlada torej s sodelovanjem z drugimi vladami držav članic v Svetu EU pridobiva določene zakonodajne pristojnosti, delovanje državnega zbora pa je na področju EU omejeno na nadzor nad delom svoje vlade v Svetu EU in v Evropskem svetu prek sprotnega obveščanja državnega zbora, posredovanja zakonodajnih predlogov in poročanja o sprejetih odločitvah. Za demokratično, učinkovito in kakovostno sooblikovanje odločitev in soodločanje v EU je za Slovenijo ključnega pomena dobro sodelovanje med njeno vlado in parlamentom (Goljevšček, 2004:24).

Tabela 6.1. : Primerjava vloge in pristojnosti Evropskega parlamenta in Državnega zbora RS

EVROPSKI PARLAMENT	DRŽAVNI ZBOR
Poslanci Evropskega parlamenta so izvoljeni na neposrednih in splošnih volitvah, po proporcionalnem sistemu zastopanosti na <i>regionalni</i> osnovi (npr. v Italiji, VB in Belgiji), na <i>nacionalni</i> osnovi (npr. V Franciji, Španiji, Avstriji, na Danskem in Luksemburgu) ali pa po <i>mešanem</i> sistemu (npr. v Nemčiji).	Poslance državnega zbora se voli na neposrednih volitvah, na podlagi splošne in enake volilne pravice.
V Evropskem parlamentu je od 1. maja 2004 732 poslancev, ki se združujejo v poslanske oz. politične skupine.	V državnem zboru je 90 poslancev, ki delujejo v poslanskih skupinah oziroma delovnih telesih državnega zbora.
ZAKONODAJNA FUNKCIJA Glavni zakonodajni organ na ravni Evropske unije je Svet EU, čeprav v večini primerov odloča skupaj z Evropskim parlamentom: ▪ preden Svet EU sprejme predlog zakona, ki ga predloži Evropska komisija, lahko Evropski parlament poda svoje mnenje (<i>posvetovalni postopek</i>); ▪ Evropski parlament lahko s svojimi amandmaji spreminja predloge zakonskih aktov (<i>postopek sodelovanja</i>); ▪ Evropski parlament in Svet EU sta v zakonodajnem procesu lahko v enakopravnem položaju (<i>postopek soodločanja</i>, ki se uveljavlja na številnih področjih kot so: svoboda gibanja, zaščita potrošnikov, izobraževanje, zdravstvo, transevropske mreže)	ZAKONODAJNA FUNKCIJA Državni zbor je nosilec zakonodajne oblasti, saj v okviru svojih pristojnosti sprejema ustavo, zakone in podzakonske akte.

PRORAČUNSKA FUNKCIJA Evropski parlament vsako leto sprejme letni proračun Evropske unije. Lahko predlaga spremembe in amandmaje na začetne predloge Komisije in na osnutke Sveta. Evropski parlament lahko zavrne proračun, če niso upoštevane njegove zahteve oz. le-ta ne ustreza potrebam Unije. V tem primeru se uvedejo dvanajstine, ki ustrezajo zneskom porabe prejšnjega leta, dokler proračun ni sprejet v celoti.	PRORAČUNSKA FUNKCIJA Državni zbor sprejema državni proračun in zaključni račun državnega proračuna. Vlada, skupaj s predlogom državnega proračuna, predloži tudi proračunski memorandum in ostale dokumente povezane s predlogom proračuna.
NADZORNA FUNKCIJA Evropski parlament vrši splošni politični nadzor nad izvajanjem politik EU. Izvršilna oblast je razdeljena med Evropsko komisijo in Svet ministrov (Svet EU), njuni predstavniki pa se redko predstavljajo pred Parlamentom. Poslanci Evropskega parlamenta lahko Komisiji postavljajo pisna ali ustna poslanska vprašanja, komisarjem pa lahko vprašanja postavljajo med »urami za vprašanja«, ki so predvidene med plenarnimi zasedanji in med sestanki parlamentarnih komisij. Svet EU ob začetku mandata predloži Parlamentu svoj program, ob zaključku šestmesečnega obdobja pa poročilo. Parlamentu poroča tudi o rezultatih dela in pojasnjuje, kako se razvijata skupna zunanja politika in varnost.	NADZORNA FUNKCIJA V parlamentarnih sistemih izvršilne oblasti ne izvaja samo vlada, temveč tudi predsednik države, ki pa je skozi čas izgubljal na pomenu in tako je danes le še nominalni izvršilec oblasti, dejanska nosilka pa je vlada. Vlada, ki je dokaj neodvisna, je za svoje delo odgovorna državnemu zboru, kar se kaže v podpori, ki jo ima vlada v državnem zboru preko institutov zaupnice, nezaupnice ali posredno preko interpelacije.
VOLILNA FUNKCIJA Evropski parlament ima ključno vlogo v procesu imenovanja Komisije, saj vsakih pet let sodeluje pri imenovanju predsednika in članov Komisije. Z relativno večino na tajnem glasovanju potrjuje nominacijo za predsednika Komisije, prav tako pa z glasovanjem na poziv potrjuje kandidate za mesta komisarjev oz. Komisijo kot celoto, oboje na predlog Sveta. Evropski parlament sicer nima vpliva na izbor posameznih kandidatov, kar je prav gotovo deficit v primerjavi s pristojnostmi oblikovanja vlad v nacionalnih parlamentih v parlamentarnih političnih sistemih.	VOLILNA FUNKCIJA Državni zbor voli, imenuje in razrešuje predsednika in podpredsednike državnega zbora; predsednika vlade in ministre; predsednika, podpredsednika in člane delovnih teles državnega zbora; generalnega sekretarja državnega zbora; sekretarja sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve; člane stalnih delegacij državnega zbora v mednarodnih parlamentarnih institucijah; sodnike in sodnike ustavnih sodišč; pet članov sodnega sveta; guvernerja centralne banke; člane računskega sodišča ter druge nosilce javnih funkcij, za katere tako določa zakon.

6.10 Sodelovanje Državnega zbora RS z EP

Za Evropsko unijo je značilen asimetrični način povezovanja, ki postavlja nacionalne parlamente držav članic v podrejen položaj. Na ravni EU so bila oblikovana posebna področja oblikovanja politik in posebni postopki »*sui generis*« sprejemanja odločitev, v katerih nacionalni parlament ne more neposredno sodelovati. Zato so morali nacionalni parlamenti držav članic prilagoditi svoje načine delovanja (Zajc, 2002:669).

Prilagajanje slovenskega državnega zbora je bil zato celovit proces in je potekal na različne načine in na različnih ravneh. Načini prilagajanja so bili številni in zelo specifični, v glavnem pa jih lahko razdelimo na:

- odločevalske (prevzemanje pravnega reda EU, potrjevanje pogajalskih izhodišč);
- kulturne (povečevanje znanja o EU in oblikovanje moderne parlamentarne kulture);
- institucionalne (oblikovanje parlamentarnih teles);
- postopkovne (posodabljanje procesa odločanja);
- organizacijske;
- informacijske idr.

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. Pomembno vlogo je državni zbor odigral tudi v pogajanjih o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji, kjer je Odbor državnega zbora za zunanjo politiko potrjeval vsa pogajalska izhodišča vlade.

Z ratifikacijo Pogodbe o pristopu k Evropski uniji 28. januarja 2004 je državni zbor storil še enega izmed zadnjih formalnih korakov na poti k pristopu Slovenije k EU. 1. maja 2004 je tako Slovenija postala polnopravna članica Evropske unije in prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na Evropsko unijo oziroma njene organe. To je zapisano tudi v novem 3.a členu Ustave (*Constitution, Article 3A*), ki v četrtem odstavku opredeljuje novo razmerje med državnim zborom in vlado v pogojih članstva EU.

Obravnavo zadev Evropske unije, kot jih določa Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije urejajo določbe Poslovnika državnega zbora. O zadevah EU razpravlja in sprejema stališča Republike Slovenije Odbor za zadeve Evropske unije, v zadevah zunanje in varnostne politike EU pa Odbor za zunanjo politiko. Ti dve delovni telesi praviloma sprejemata odločitve na podlagi stališč matičnih delovnih teles. Tako oblikovana stališča postanejo stališča Republike Slovenije, ki jih vlada upošteva pri svojem delovanju.

7. SKLEP

V diplomski nalogi sem preučevala razmerje med Evropskim parlamentom (EP) in ostalimi institucijami Evropskih skupnosti in Evropske unije ter nacionalnimi parlamenti držav članic in kandidatk, kjer sem se zaradi velikega števila držav članic in različne organizacije državne oblasti v posameznih državah članicah osredotočila na razmerje EP do slovenskega parlamenta oziroma Državnega zbora.

Pri preučevanju pristojnosti Evropskega parlamenta sem izhajala iz prve hipoteze, in sicer, da se je EP zgolj iz posvetovalne skupščine delegatov razvil v institucijo, ki ima pomembno mesto v zakonodajnem postopku in je danes eden od treh zakonodajnih organov Evropske unije. EP je namreč organ, ki je tekom integracijskega procesa doživel več sprememb. Ne zgolj na videz formalne, kot je sprememba imena, pač pa predvsem glede svojih pristojnosti, saj že sam oris institucionalnih pristojnosti in zakonodajnih postopkov kaže rastoči pomen EP. Neposredne volitve so EP naredile za prvo resnično večnacionalno zakonodajno skupščino na svetu in utrdile njegovo vlogo pri izgradnji Evrope. Četudi je bila po prvotnih Pogodbah vloga EP izključno svetovalna, pa je neprestano rasla z vse večjim političnim vplivom, ki si ga je EP pridobil. Danes je tako EP aktivno vključen v sprejemanje zakonodaje Evropske unije. S Svetom EU, ki ga sestavljajo ministri držav članic, sodeluje pri postopkih soglasja, soodločanja, sodelovanja in posvetovanja. Pri postopku soglasja, ki je bil uveden z Enotno Evropsko listino, mora Svet EU pred sprejemom določenih pomembnih odločitev dobiti soglasje EP. Postopek soglasja velja pri sprejemanju proračuna Evropske unije, ki ga EP dokončno potrdi ali zavrne. Postopek soodločanja je bil uveden s Pogodbo o Evropski uniji (Maastrichtsko pogodbo), Amsterdamska pogodba pa ga je poenostavila. V postopku soodločanja, ki se širi na vedno več področij, ima zadnjo besedo prav EP, saj lahko poslanci z večino glasov preprečijo sprejetje zakonskega besedila, s katerim se ne strinjajo. Uporaba tega postopka je najbolj razširjena, omogoča pa enakovredno vlogo EP in Sveta EU kot zakonodajalcev pri sprejemanju zakonodaje Evropskih skupnosti. Postopek sodelovanja je bil uveden z Enotno Evropsko listino, ponovno pa ga je opredelila Maastrichtska pogodba. EP je

pri tem postopku dolžan podati mnenje, še preden Svet EU obravnava nekatera področja, tako da se je vpliv EP še povečal, saj sodeluje v dveh branjih zakonodajnih predlogov. Posvetovalni postopek, ki je tudi najstarejši parlamentarni postopek, je zastavljen tako, da mnenje EP ni obvezno pri sprejemanju evropske zakonodaje. Ta postopek se je pogosto uporabljal v prvih letih obstoja Evropskih skupnosti, ko je bilo ravnotežje moči nagnjeno v korist Sveta EU, vendar pa je danes njegova uporaba čedalje redkejša, predvsem zaradi krepitve pristojnosti EP. Tudi Pogodba o Ustavi za Evropo krepi pristojnosti Evropskega parlamenta na področju sprejemanja zakonodaje z razširitvijo postopka soodločanja. Zakonodajni postopek, ki se zaenkrat še imenuje postopek soodločanja, daje Parlamentu zakonodajno pristojnost, da skupaj s Svetom sprejema vse pravne akte. Posplošitev postopka soodločanja je najboljša predstavitev dvojne legitimnosti, in sicer legitimnosti držav (Svet) in legitimnosti ljudi (Parlament). Kljub razširitvi tega postopka pa se bodo v določenih primerih lahko pojavili zakoni, ki jih bo sprejel Svet sam, ali, manj pogosto, Parlament. Čeprav Pogodba o Ustavi za Evropo krepi pristojnosti EP na področju sprejemanja zakonodaje, do ratifikacije ostaja glavni zakonodajni organ Svet EU, čeprav v večini primerov soodloča skupaj z EP, zato svoje hipoteze ne morem potrditi v celoti.

Pri preučevanju razmerja EP do ostalih institucij Evropske unije sem izhajala iz druge hipoteze, in sicer, da se v institucionalni strukturi Evropske unije ves čas spreminjajo in dopolnjujejo sestava in pristojnosti posameznih institucij. V okviru Evropske unije tako ni povsem jasne delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast, saj je precej nalog takšne narave, da jih institucije opravljajo skupno, med seboj pa se nadzorujejo. Svet EU izvaja zakonodajno in izvršilno funkcijo. Slednjo opravlja skupaj z Evropsko komisijo, zakonodajno pa v primeru postopka soodločanja skupaj z EP, ki poleg zakonodajne funkcije izvaja tudi proračunsko funkcijo, ki si jo prav tako deli s Svetom EU, politično funkcijo, ki EP daje pravico, da od Komisije in Sveta EU zahteva poročilo o njunem delu in letnem napredovanju pri izvajanju skupnih politik Skupnosti in funkcijo spremljanja, kjer gre predvsem za opravljanje nadzora nad delom Komisije, katere glavna naloga je pripravljanje in uresničevanje skupne politike Evropske unije, ki pomeni bistvo evropske integracije. Komisija predlaga zakone, uresničuje sprejeto zakonodajo, nadzira države članice, skupaj z Evropskim sodiščem skrbi za pravilno uporabo evropskega prava, predstavlja EU na

mednarodni ravni in daje pobude za skupno politiko. Če je Evropska komisija izvršilno telo Evropske unije, potem bi bilo o Evropskem svetu mogoče govoriti kot o nekakšnem vrhovnem, strateškem svetu, ki globalno odloča o prihodnosti in razvoju Evropske unije. Evropski svet pravno gledano ni institucija EU, a ima kljub temu nadvse pomembno vlogo na vseh področjih dejavnosti EU. Poleg zagotavljanja razvojnega zagona in opredeljevanja splošnih političnih smernic ima najpomembnejšo vlogo na področju določanja skupne zunanje in varnostne politike EU. O razmerju EP do Evropskega sveta ne moremo govoriti v pravem pomenu besede, saj je Evropski svet po vsakem sestanku EP dolžan le predložiti poročilo, predsednik EP pa je lahko povabljen na zaslišanje v Evropski svet. Evropska centralna banka, ki je odgovorna predvsem za oblikovanje in izvajanje gospodarske in monetarne politike EU, deluje povsem samostojno, saj ostale institucije EU nanjo ne smejo poskušati vplivati in morajo upoštevati načelo samostojnosti. ECB mora letno poročilo o dejavnostih Evropskega sistema centralnih bank in denarni politiki preteklega in tekočega leta nasloviti na EP, Evropski svet, Svet in Komisijo. Evropsko računsko sodišče, ki je status institucije dobilo šele leta 1993, ko je stopila v veljavo Maastrichtska pogodba, ki je tako okrepila njegovo neodvisnost in ga potrdila kot enakopravno institucijo, skrbi za nadzor nad financami Evropskih skupnosti in ustrezno porabo proračunskih sredstev, EP in Svetu pa pomaga pri nadzoru nad izvrševanjem proračuna. Glede na to, da je delitev oblasti v Evropski uniji zelo kompleksen pojem, saj ima Evropska unija svoj institucionalni sistem, v katerem se odločitve sprejemajo na vseh področjih odgovornosti, določenih z ustanovnimi pogodbami in z novo Evropsko ustavo, lahko potrdim svojo hipotezo. Pogodbe in ustava so namreč oblikovale institucionalni okvir, ki Skupnostim zagotavlja lasten sistem odločanja in sprejemanja zakonodaje. Gre torej za kompleksen, a kljub temu uravnotežen medinstitucionalni proces. Proces odločanja v EU je naletel na številne kritike, ki se skrivajo za očitki nedemokratičnosti in zapletenosti sistema odločanja. Pogosti očitki so tudi, da naj bi bil proces odločanja neučinkovit. Težko bi se strinjala s temi trditvami, saj je očitno, da so države članice dolgo gradile sistem odločanja, ki bi imel smisel in bi dobro deloval. Upravičena se mi zdi le kritika, da je proces odločanja prepočasen in posledično tudi nefleksibilen zaradi razraščajoče se globalizacije, ki zahteva hitre in predvsem drugačne odločitve. Kljub temu je bil in je še vedno uspeh Skupnosti odvisen predvsem od vztrajne politike majhnih korakov – ne smemo namreč pozabiti, da Evropa ni in verjetno tudi nikoli ne bo en narod z enotno politično kulturo.

Pri preučevanju vloge nacionalnih parlamentov na ravni EU sem izhajala iz tretje hipoteze, in sicer, da se vloga nacionalnih parlamentov v delovanju EU povečuje. S pristopom k EU država članica prenese izvrševanje dela svojih suverenih pravic na EU, delujočo v okviru pristojnosti in ciljev, določenih v ustanovitvenih pogodbah, njihovih dopolnitvah in spremembah ter ustavni pogodbi, ki je med drugim na novo uredila razmerje med nacionalnimi parlamenti in EU. Transparentnost dela Sveta bo tako nacionalnim parlamentom omogočila, da bodo natančneje spremljali položaje svojih vlad znotraj Sveta, mehanizem »zgodnjega opozarjanja« glede spoštovanja načela subsidiarnosti pa jim bo dal možnost neposrednega vplivanja na zakonodajni postopek. S pomočjo tega mehanizma bodo nacionalni parlamenti obveščeni o vsaki novi pobudi Komisije in če bo tretjina izmed njih menila, da predlog krši načelo subsidiarnosti, bo morala Komisija ponovno preučiti svoj predlog. Boljše medparlamentarno sodelovanje bo tako okrepilo vlogo nacionalnih parlamentov. V luči odpravljanja demokratičnega deficita se tako kaže premik k boljšemu, neposrednemu seznanjanju nacionalnih parlamentov z zadevami EU in k večji udeležbi nacionalnih parlamentov v postopku sprejemanja temeljnih odločitev v EU. Parlament torej v določenih primerih ostaja ključna točka, kjer se na nacionalni ravni oblikujejo politične odločitve in jih države članice uveljavljajo v Svetu EU ter na drugih ravneh. Področja skupne zunanje in varnostne politike ter pravosodja in večina notranjih zadev so v pristojnosti držav članic in predmet medvladnega usklajevanja, EP, Komisija in Svet EU pa morajo osnutke evropskih zakonodajnih aktov in svoje spremenjene predloge posredovati nacionalnim parlamentom. Nacionalni parlamenti držav članic in držav kandidatk ter EP se tudi redno srečujejo dvakrat letno v okviru Konference nacionalnih parlamentarnih delovnih teles pristojnih za EU zadeve ter EP. Konferenca skrbi za izmenjavo informacij med EU odbori nacionalnih parlamentov kot tudi z EP in sprejema pomembne prispevke za prihodnji razvoj EU. V času pristopnih pogajanj pa ves čas poteka tudi izmenjava informacij med nacionalnimi parlamenti držav kandidatk, EP in ostalimi institucijami EU. Na podlagi vsega tega lahko potrdim svojo hipotezo.

Pri preučevanju razmerja med EP in nacionalnimi parlamenti ter primerjave funkcij EP s funkcijami nacionalnih parlamentov sem izhajala iz četrte hipoteze, in sicer, da so funkcije EP podobne funkcijam nacionalnih parlamentov, njegova teža pa še vedno občutno zaostaja za težo nacionalnih parlamentov v demokratičnih parlamentarnih sistemih. Zaradi velikega števila držav članic in s tem različne organizacije državne oblasti, sem se osredotočila le na razmerje do slovenskega parlamenta oziroma Državnega zbora. Zato sem v izvedeni hipotezi predpostavljala, da so pristojnosti EP primerljive s pristojnostmi Državnega zbora RS. Pri preučevanju zakonodajne funkcije sem prišla do sklepa, da se je položaj EP v zadnjih desetletjih nenehno izboljševal, predvsem zaradi potrebe po večji demokratičnosti zakonodajnega procesa v EU in je s postopkom soodločanja EP postal dejanski soodločevalec skupaj s Svetom EU in ima *de facto* pravico veta na sprejem zakonodajnih aktov. Tudi Pogodba o Ustavi za Evropo krepi pristojnosti EP na področju sprejemanja zakonodaje z razširitvijo postopka soodločanja. Zakonodajni postopek, ki se bo do ratifikacije Pogodbe o Ustavi za Evropo imenoval še postopek soodločanja, daje Parlamentu zakonodajno pristojnost, da skupaj s Svetom sprejema pravne akte, v nekaterih primerih pa se bodo lahko pojavili zakoni, ki jih bo sprejel Svet sam, ali, manj pogosto, Parlament. Posplošitev postopka soodločanja, ki se bo z Ustavo preoblikoval v navadni zakonodajni postopek, je najboljša predstavitev dvojne legitimnosti, in sicer legitimnosti držav (Svet) in legitimnosti ljudi (Parlament). Kljub širjenju pristojnosti pa na drugi strani do ratifikacije ustavne pogodbe še vedno ostaja veliko določb ustanovitvenih pogodb, kjer EP v zakonodajnem postopku nima nobene vloge.

EP torej trenutno zakonodajno funkcijo opravlja asimetrično, saj v drugem in tretjem stebru EU njegove pristojnosti ne presegajo posvetovalnih in zato zakonodajna funkcija ni v celoti primerljiva z zakonodajno funkcijo Državnega zbora RS. Pri preučevanju proračunske funkcije sem prišla do sklepa, da ima EP podobna pooblastila, primerljiva s proračunskimi pristojnostmi Državnega zbora RS. EP sprejema proračun skupaj s Svetom EU, a ima možnost dopolnjevanja proračuna, pri čemer je sicer omejen s splošnimi proračunskimi načeli, podobno kot Državni zbor RS. Dokončno besedo pri dopolnitvah ima Svet EU, medtem ko EP lahko dokončno odloča o neobvezni porabi. EP ima še eno ključno pristojnost, ki jo uživa tudi Državni zbor RS, in sicer možnost zavrnitve proračuna. Pri preučevanju nadzorne funkcije sem prišla do sklepa, da EP razpolaga s šibkejšimi mehanizmi nadzora nad izvršilno vejo oblasti kot Državni zbor RS. EP sicer razpolaga z mehanizmom svobodne

parlamentarne razprave in poslanskih vprašanj, mehanizmom kolektivne nezaupnice Komisiji ter z možnostjo ustanovitve preiskovalnih parlamentarnih komisij, najpomembnejši pa je nadzor z možnostjo sprožitve kolektivnega odstopa Komisije, ki pa dejansko v praksi še nikoli ni bil v celoti uspešno končan. Pri preučevanju volilne funkcije sem prišla do ugotovitve, da ima EP sicer ključno vlogo v procesu imenovanja Komisije, saj vsakih pet let sodeluje pri imenovanju predsednika in ostalih članov Komisije, vendar pa nima vpliva na izbor posameznih kandidatov, kar je prav gotovo deficit v primerjavi s pristojnostmi oblikovanja vlad v nacionalnih parlamentih v parlamentarnih političnih sistemih kot je RS. EP torej na nekaterih mestih še vedno zaostaja za izvajanjem funkcij Državnega zbora RS. Evropska ustava je sicer razširila nekatere funkcije EP, predvsem na področju zunanje politike, kjer bodo parlamentarci v prihodnje lahko potrdili zunanjega ministra EU, a kljub temu EP verjetno nikoli ne bo izvajal nekaterih funkcij, na primer zakonodajne, nadzorne ter posledično legitimacijske, sodobnih parlamentov v tolikšni meri kot jih izvaja Državni zbor RS, zato tudi te hipoteze ne morem potrditi v celoti. Funkcije EP so sicer do neke mere podobne funkcijam Državnega zbora RS, a ne vse in ne na vseh področjih.

8. SEZNAM LITERATURE

1. Arah, Metka (1995): Evropska unija – vizija političnega združevanja. Ljubljana, str. 404-409.
2. Boden, Martina (2004): Evropa, naša preteklost in sedanjost. Založba Mladinska knjiga, Ljubljana.
3. Brezovšek, Marjan (ur.) (1997): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, zbornik referatov. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 311-323.
4. Brezovšek, Marjan (1996): »Funkcija in oblike parlamentarnega nadzora nad vlado«. V: Marjan Brezovšek (ur.): Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 137-156.
5. Brinar, Irena (1991): »Evropski parlament od posvetovalne skupščine do zakonodajnega organa«. V: Adolf Bibič (ur.) Parlamentarizem: dileme in perspektive/ Politološki dnevi Ankaran '90. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 190-198.
6. Bučar, Bojko (ur.) (2000): Navodila za pisanje: seminarske naloge in diplomskega dela. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
7. Bučar, France; idr. (1999): Slovenija in evropski izzivi 2, Slovensko panevropsko gibanje, Ljubljana, str. 41-64.
8. Bučar, France, idr. (2000): Slovenija in evropski izzivi 3, Slovensko panevropsko gibanje, Ljubljana, str. 3-15.
9. Coombes, David (1999): Seven Theorems in Search of the European Parliament. Federal Trust, London.
10. Corbett, Richard, Francis Jacobs in Michael Shackleton (2000): The European Parliament, 4th Edition. John Harper Publishing, London.
11. Cram, Laura, Dinan Desmond in Neill Nugent (1999): »The Evolving European Union«. V: isti avtorji (ur.): Developments in the European Union. MacMillan Press Ltd., London, str. 353-365.
12. Čučnik, Tamara (1995): Evropska unija, diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
13. Dykes, Hugh (2003): »Political and Parliamentary Aspects of Choice and Representation«. V: Roger Morgan in Michael Steed (ur.): Choice and Representation in the European Union. Federal Trust Series, London, str. 23-43.

14. Ermenc, Blaž (2004): Evropska unija in varstvo narodnih manjšin, diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 15-23.
15. European Parliament Rules of Procedure, 15th Edition, februar 2003.
16. Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije, na drugi strani. Uradni list RS, Ljubljana, 1999, str. 15-49.
17. Feldin, Roki (2003): Evropski parlament – primer mednarodnega parlamentarnega telesa, diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
18. Ferfila, Bogomil (ur.) (2002): Slovenia and European Union – Slovenija in Evropska unija. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str.443-470.
19. Ferfila, Bogomil in Paul Phillips (1999): Slovenia and Canada: A Comparative Approach. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
20. Goljevšček, Katja (ur.) (2004): Moja Evropa: Priročnik za življenje in delo v Evropski uniji. GV Revije, str. 11-27 in 61-63.
21. Grad, Franc (2000): Parlament in vlada. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
22. Grilc, Peter in Tomaž Ilešič (2001): Pravo Evropske unije. Pravna fakulteta, Ljubljana, str. 153-210.
23. Ješovnik, Peter (2000): Evropska unija – zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe. Visoka šola za management v Kopru, str. 57-107.
24. Judge, David (1993): The Parliamentary State. Sage Publications, London.
25. Kaučič, Igor in Franc Grad (1999): Ustavna ureditev Slovenije. Gospodarski vestnik, Ljubljana, str.159-263.
26. Kezunovič, Maja (ur.) (2003): Slovenija in Evropska unija – o pogajanjih in njihovih posledicah. Urad Vlade RS za informiranje, Ljubljana, str. 137-139.
27. Kreppel, Amie (1999): Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Union: Past, Present and Future. European Parliament Research Group Working Paper, No. 4.
28. Martinčič, Danaja (2001): Analiza vizije Evropskega parlamenta, diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
29. Mast, Natalie (2002): An Upper House in All but Name? An Analysis of the European Parliament. Avstralian National University, Canberra.

30. McCormick, John (1999): *Understanding the European Union*. Palgrave, New York.
31. Moussis, Nicolas (1999): *Evropska unija*, slovenska izdaja. Littera picta, Slovenija, str. 41-66.
32. Neunreither, Karlheinz (1999): »The European Parliament«. V: Laura Cram, Desmond Dinan in Neill Nugent (ur.): *Developments in the European Union*. MacMillan Press Ltd., London, str. 62-83.
33. Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2003.
34. Pavlič, Jana (2004): *Evropska unija – subjekt mednarodnih odnosov ali nekaj več?*, diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 1-5.
35. Pezelj, Janez (ur.) (1999): *Mednarodna konferenca Parlamentarno vodenje*, zbornik referatov. Ljubljana, str. 9-27, 84-111 in 140-165.
36. Praprotnik, Mihaela (2001): *Državni zbor in vlada – od skupščinskega do parlamentarnega političnega sistema*, diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
37. Ribičič, Ciril (2000): *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana.
38. Roney, Alex in Stanley Budd (1998): *The European Union: A Guide Through the EU*, London.
39. Rupel, Dimitrij (2004): *Vzpon med evropske zvezde – slovenska pot v Evropsko unijo*. Ministrstvo za zunanje zadeve RS, Ljubljana.
40. Schermers G., Henry in Niels M. Blokker (1995): *International Institutional Law: Unity within Diversity*. M. Nijhoff, The Hague, London, Boston.
41. Silk, Paul (1995): *How Parliament Works*. Longman.
42. Smith, Julie (1999): *Europe's elected parliament*. Sheffield Academic Press.
43. Sruk, Vlado (1995): *Leksikon politike*. Založba Obzorja, Maribor.
44. Šabič, Zlatko (1995): *International Parliamentary Organs in European Institutional Organisations: Selected Cases*. Center for International Relations at the University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Ljubljana.
45. Šnabl, Bojan Ilija (1998): »Evropski parlament, osrednja demokratično legitimirana ustanova Evropske zveze/unije«. *Teorija in praksa*, let.35, št. 1, str. 118-131.
46. Tomšič, Matevž (2003): *Vključitev v Evropsko unijo kot dejavnik stabilizacije slovenske demokracije*. *Tretji dan*, let. 32, št. 4/5, str. 41-48.

47. Udovič, Ida Maria Erika (2003): Sprememba vloge nacionalnega parlamenta po vstopu v Evropsko unijo – primer švedskega parlamenta, diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
48. Urad sekretarja PSSE (1998): Parlamentarna skupščina Sveta Evrope. Council of Europe Publishing, Ljubljana.
49. Verney V., Douglas (1992): »Parliamentary Government and Presidential Government« V: Arendt Lijphart (ur.): Parliamentary Versus Presidential Government. Oxford University Press, New York, str. 31-47.
50. Vončina, Tina (2002): Institucionalna reforma Evropske unije: izbrani vidiki, diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 56-65.
51. Vršaj, Egidij (2002): Slovenija v Evropski uniji. Ljubljana, str. 11-17.
52. Weiter, J.H.H. (2002): Ustava Evrope: »Ali oblačila imajo cesarja?« in druge razprave o evropski integraciji. Pravna fakulteta, Ljubljana, str. 343-385.
53. Zajc, Drago (2000): Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta, uvodni referat. Državni zbor RS, str. 93-114.
54. Zajc, Drago (2000): Parlamentarno odločanje. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
55. Zajc, Drago (2002): Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU. Teorija in praksa, let. 39, št. 4, str. 669-690.
56. Zajc, Drago (2004): Spremenjene funkcije nacionalnih parlamentov v EU, Slovenija v EU. Zmožnosti in priložnosti, str. 80-81.

Spletne strani:

- http://www.europa.eu.int/index_sl.html
- <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/>
- http://www.evropska-unija.si/pages/evropska_unija/
- <http://www.thenationalanthems.com/>
- <http://www.uvi.si>
- <http://www.europa.gov.si/>
- <http://www.pcmg.si/eic/high/index.html>

- [*http://www.europarl.eu.int/*](http://www.europarl.eu.int/)
- [*http://www.europa.eu.int/comm/*](http://www.europa.eu.int/comm/)
- [*http://www.coe.int/*](http://www.coe.int/)
- [*http://www.idcse.nuk.si/*](http://www.idcse.nuk.si/)
- [*http://www.ue.eu.int/*](http://www.ue.eu.int/)
- [*http://europa.eu.int/futurum*](http://europa.eu.int/futurum)

9. PRILOGA

1. PROTOKOL O VLOGI NACIONALNIH PARLAMENTOV V EVROPSKI UNIJI

VISOKE POGODBENICE SO SE –

OB SKLICEVANJU na to, da je način nadzora nacionalnih parlamentov nad njihovimi vladami v zvezi z dejavnostmi Unije predmet vsake ustavne ureditve in prakse vsake države članice,

Z ŽELJO, da bi spodbudile večjo udeležbo nacionalnih parlamentov pri dejavnostih Evropske unije in jim zagotovile boljše možnosti za izražanje mnenj o osnutkih evropskih zakonodajnih aktov, kakor tudi o drugih vprašanjih, ki bi lahko bila za njih posebnega pomena –

DOGOVORILE o naslednjih določbah, ki so priložene Pogodbi o Ustavi za Evropo in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo:

I. NASLOV

OBVEŠČANJE NACIONALNIH PARLAMENTOV

1. ČLEN

Dokumente o posvetovanju Komisije (zelene in bele knjige ter sporočila) ob objavi Komisija neposredno posreduje nacionalnim parlamentom. Komisija posreduje nacionalnim parlamentom tudi letni zakonodajni program in vse druge instrumente zakonodajnega načrtovanja ali politične strategije, istočasno kot jih posreduje Evropskemu parlamentu in Svetu.

2. ČLEN

Osnutki evropskih zakonodajnih aktov, ki se pošljejo Evropskemu parlamentu in Svetu, se posredujejo nacionalnim parlamentom.

Za namene tega protokola pomeni "osnutek evropskega zakonodajnega akta" predloge Komisije, pobude skupine držav članic, pobude Evropskega parlamenta, zahteve Sodišča, priporočila Evropske centralne banke in zahteve Evropske investicijske banke za sprejetje evropskega zakonodajnega akta.

Komisija osnutke evropskih zakonodajnih aktov, ki jih sama predloži, istočasno kot Evropskemu parlamentu in Svetu neposredno pošlje nacionalnim parlamentom.

Evropski parlament osnutke evropskih zakonodajnih aktov, ki jih sam predloži, neposredno pošlje nacionalnim parlamentom.

Osnutke evropskih zakonodajnih aktov, ki jih predloži skupina držav članic, Sodišče, Evropska centralna banka ali Evropska investicijska banka, pošlje nacionalnim parlamentom Svet.

3. ČLEN

Nacionalni parlamenti lahko predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije pošljejo obrazloženo mnenje o tem, ali osnutek evropskega zakonodajnega akta upošteva načelo subsidiarnosti v skladu s postopkom iz Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Če osnutek evropskega zakonodajnega akta predloži skupina držav članic, predsednik Sveta obrazloženo mnenje ali obrazložena mnenja pošlje vladam teh držav članic.

Če osnutek evropskega zakonodajnega akta predloži Sodišče, Evropska centralna banka ali Evropska investicijska banka, predsednik Sveta obrazloženo mnenje ali obrazložena mnenja pošlje zadevni instituciji ali organu.

4. ČLEN

Od dne, ko je nacionalnim parlamentom dostopen osnutek evropskega zakonodajnega akta v uradnih jezikih Unije, in dnem, ko je uvrščen na začasni dnevni red Sveta zaradi njegovega sprejetja ali sprejetja stališča po zakonodajnem postopku, mora preteči rok šestih tednov. Izjeme so možne v nujnih primerih, ki se utemeljijo v aktu ali stališču Sveta. Razen v nujnih primerih, ki so bili ustrezno utemeljeni, se v teh šestih tednih ne sme sprejeti nikakršen dogovor o osnutku evropskega zakonodajnega akta. Razen v nujnih primerih, ki so bili ustrezno utemeljeni, mora med uvrstitvijo osnutka evropskega zakonodajnega akta na začasni dnevni red Sveta in sprejetjem stališča preteči deset dni.

5. ČLEN

Dnevni redi in rezultati sej Sveta, vključno z zapisniki sej, na katerih je Svet razpravljal o osnutkih evropskih zakonodajnih aktov, se neposredno pošljejo nacionalnim parlamentom in sicer istočasno kot vladam držav članic.

6. ČLEN

Če namerava Evropski svet uporabiti prvi ali drugi odstavek IV-444. člena Ustave, so nacionalni parlamenti o namenu Evropskega sveta obveščeni najmanj šest mesecev pred sprejetjem evropskega sklepa.

7. ČLEN

Računsko sodišče posreduje svoje letno poročilo v vednost nacionalnim parlamentom istočasno kot Evropskemu parlamentu in Svetu.

8. ČLEN

Če nacionalni parlamentarni sistem ni enodomen, se 1. do 7. člen tega protokola uporabljajo za vse domove, ki sestavljajo parlament.

II. NASLOV

MEDPARLAMENTARNO SODELOVANJE

9. ČLEN

Evropski parlament in nacionalni parlamenti skupaj določijo, kako organizirati in spodbujati učinkovito in redno medparlamentarno sodelovanje znotraj Evropske unije.

10. ČLEN

Konferenca specializiranih parlamentarnih organov za zadeve Unije lahko pripravi kakršen koli prispevek, ki ga smatra za primerne, in z njim seznani Evropski parlament, Svet in Komisijo. Poleg tega ta konferenca spodbuja izmenjavo informacij in najboljše prakse med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom, vključno med njihovimi specializiranimi odbori. Organizira lahko tudi medparlamentarne konference o posebnih temah, zlasti zaradi razprav o vprašanjih skupne zunanje in varnostne politike, vključno s skupno varnostno in obrambno politiko. Prispevki konference ne zavezujejo nacionalnih parlamentov in ne prejudicirajo njihovih stališč.

2. PROTOKOL O UPORABI NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI

VISOKE POGODBENICE SO SE –

V ŽELJI zagotoviti, da se odločitve sprejemajo v kar najtesnejši povezavi z državljani Unije,

ODLOČENE vzpostaviti pogoje za uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti, določenih v I-11. členu Ustave, in vzpostaviti sistem nadzora pri uporabi teh načel –

DOGOVORILE o naslednjih določbah, ki so priložene Pogodbi o Ustavi za Evropo:

1. ČLEN

Vse institucije zagotavljajo stalno upoštevanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti, kakor sta opredeljeni v I-11. členu Ustave.

2. ČLEN

Preden Komisija predlaga evropski zakonodajni akt, opravi obsežna posvetovanja. Taka posvetovanja po potrebi upoštevajo regionalne in lokalne razsežnosti predvidenih ukrepov. V primerih izjemne nujnosti Komisija teh posvetovanj ne opravi. V svojem predlogu Komisija navede razloge za takšno odločitev.

3. ČLEN

Za namene tega protokola pomeni "osnutek evropskega zakonodajnega akta" predloge Komisije, pobude skupine držav članic, pobude Evropskega parlamenta, zahteve Sodišča, priporočila Evropske centralne banke in zahteve Evropske investicijske banke za sprejetje evropskega zakonodajnega akta.

4. ČLEN

Komisija posreduje svoje osnutke evropskih zakonodajnih aktov in svoje spremenjene osnutke hkrati nacionalnim parlamentom in zakonodajalcu Unije.

Evropski parlament posreduje svoje osnutke evropskih zakonodajnih aktov in svoje spremenjene predloge nacionalnim parlamentom.

Svet posreduje osnutke evropskih zakonodajnih aktov, ki jih predložijo skupina držav članic, Sodišče, Evropska centralna banka ali Evropska investicijska banka, in spremenjene osnutke nacionalnim parlamentom.

Zakonodajne resolucije Evropskega parlamenta in stališča Sveta se takoj, ko so sprejeta, posredujejo nacionalnim parlamentom.

5. ČLEN

Osnutki evropskih zakonodajnih aktov se utemeljijo glede na načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Vsak osnutek evropskega zakonodajnega akta mora vsebovati podrobno izjavo, ki omogoča oceno njegove skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti. Ta izjava mora vsebovati podatke o predvidenih finančnih učinkih osnutka, v primeru evropskega okvirnega zakona pa tudi o posledicah za pravila, ki jih morajo sprejeti države članice, po potrebi vključno z regionalno zakonodajo. Razlogi za zaključek, da se lahko cilj Unije lažje uresniči na ravni Unije, se utemeljijo s kvalitativnimi in, če je možno, kvantitativnimi kazalci. Osnutki evropskih zakonodajnih aktov pri tem upoštevajo potrebo, da so finančni ali upravni stroški Unije, nacionalnih vlad, regionalnih ali lokalnih organov, gospodarskih subjektov in državljanov čim nižji in sorazmerni s ciljem, ki ga želijo doseči.

6. ČLEN

Vsak nacionalni parlament ali dom teh parlamentov lahko v šestih tednih od datuma posredovanja osnutka evropskega zakonodajnega akta predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije pošlje svoje obrazloženo mnenje, ki vsebuje razloge, zakaj meni, da zadevni osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Vsak nacionalni parlament ali dom nacionalnega parlamenta se, kadar je primerno, posvetuje z regionalnimi parlamenti, ki imajo zakonodajna pooblastila.

Če osnutek evropskega zakonodajnega akta predloži skupina držav članic, pošlje predsednik Sveta obrazloženo mnenje vladam teh držav članic.

Če osnutek evropskega zakonodajnega akta predložijo Sodišče, Evropska centralna banka ali Evropska investicijska banka, pošlje predsednik Sveta obrazloženo mnenje zadevni instituciji ali organu.

7. ČLEN

Evropski parlament, Svet in Komisija ter, če je primerno, skupina držav članic, Sodišče, Evropska centralna banka ali Evropska investicijska banka, v kolikor osnutek evropskega zakonodajnega akta izvira od njih, upoštevajo obrazložena mnenja nacionalnih parlamentov ali domov teh parlamentov.

Vsak nacionalni parlament ima po dva glasova, razdeljena na osnovi nacionalnega parlamentarnega sistema. V primeru dvodomnega parlamentarnega sistema ima vsak dom po en glas.

Če obrazložena mnenja o neskladnosti osnutka evropskega zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti predstavljajo najmanj tretjino vseh glasov, dodeljenih nacionalnim parlamentom v skladu s prejšnjim odstavkom, je treba osnutek ponovno preučiti. Ta prag je četrtnina, če gre za osnutek evropskega zakonodajnega akta, predloženega na podlagi III-264. člena Ustave o območju svobode, varnosti in pravice.

Po taki ponovni preučitvi lahko Komisija ali po potrebi skupina držav članic, Evropski parlament, Sodišče, Evropska centralna banka ali Evropska investicijska banka, v kolikor osnutek evropskega zakonodajnega akta izvira od njih, odločijo, da bodo osnutek ohranili, ga spremenili ali umaknili. To odločitev je treba utemeljiti.

8. ČLEN

Sodišče Evropske unije je pristojno za odločanje o tožbah zaradi kršitve načela subsidiarnosti z evropskim zakonodajnim aktom, ki jih vloži država članica v skladu s pravili iz III-365. člena Ustave ali ki jo država članica posreduje v skladu s svojim pravnim redom v imenu svojega nacionalnega parlamenta ali enega od njegovih domov.

V skladu s pravili, določenimi v istem členu Ustave, lahko vloži tožbe tudi Odbor regij v zvezi z evropskimi zakonodajnimi akti, za sprejetje katerih je v Ustavi predvideno, da se je z njim treba posvetovati.

9. ČLEN

Komisija Evropskemu svetu, Evropskemu parlamentu, Svetu in nacionalnim parlamentom vsako leto predloži poročilo o uporabi I-11. člena Ustave. To letno poročilo se posreduje tudi Odboru regij in Ekonomsko-socialnemu odboru.

3. POGODBA O USTAVI ZA EVROPO

IV. NASLOV

INSTITUCIJE IN ORGANI UNIJE

I. POGLAVJE

INSTITUCIONALNI OKVIR

I-19. ČLEN

Institucije Unije

(1) Unija ima institucionalni okvir, katerega namen je:

- uveljavljati njene vrednote,
- uresničevati njene cilje,
- služiti njenim interesom, interesom njenih državljanov in interesom držav članic,
- zagotoviti doslednost, učinkovitost in kontinuiteto njenih politik in ukrepov.

Ta institucionalni okvir sestavljajo:

- Evropski parlament,
- Evropski svet,

- Svet ministrov (v nadaljevanju "Svet"),
- Evropska komisija, (v nadaljevanju "Komisija"),
- Sodišče Evropske unije.

(2) Vsaka institucija deluje v skladu s pristojnostmi, ki so ji dodeljene z Ustavo, in v skladu s postopki in pogoji, ki jih določa Ustava. Institucije med seboj lojalno sodelujejo.

I-20. ČLEN

Evropski parlament

(1) Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja funkcijo političnega nadzora in posvetovanja v skladu z Ustavo. Izvoli predsednika Komisije.

(2) Evropski parlament je sestavljen iz predstavnikov državljanov Unije. Njihovo število ne sme preseči sedemsto petdeset. Državljeni so v Evropskem parlamentu zastopani proporcionalno degresivno, vendar najmanj s pragom šestih članov na državo članico. Nobena država članica nima več kot šestindevetdeset sedežev.

Evropski svet na pobudo Evropskega parlamenta in z njegovo odobritvijo soglasno sprejme evropski sklep o sestavi Evropskega parlamenta ob upoštevanju načel iz prejšnjega pododstavka.

(3) Člani Evropskega parlamenta se volijo s splošnim, neposrednim, svobodnim in tajnim glasovanjem za dobo petih let.

(4) Evropski parlament izvoli svojega predsednika in svoje predsedstvo med svojimi člani.

I-21. ČLEN

Evropski svet

(1) Evropski svet daje Uniji potrebne spodbude za njen razvoj in zanj opredeljuje splošne politične usmeritve in prioritete. Ne izvršuje zakonodajne funkcije.

(2) Evropski svet sestavljajo voditelji držav ali vlad držav članic skupaj z njegovim predsednikom in predsednikom Komisije. Pri njegovem delu sodeluje minister za zunanje zadeve Unije.

(3) Evropski svet se sestane vsako četrtoletje na sklic njegovega predsednika. Če to zahteva dnevni red, lahko člani Evropskega sveta sklenejo, da vsakemu izmed njih pri delu pomaga minister in, v primeru predsednika Komisije, član Komisije. Če razmere tako zahtevajo, predsednik skliče izredno srečanje Evropskega sveta.

(4) Če Ustava ne določa drugače, Evropski svet odloča s soglasjem.

I-22. ČLEN

Predsednik Evropskega sveta

(1) Evropski svet izvoli svojega predsednika s kvalificirano večino za dobo dveh let in pol, z možnostjo enkratne ponovne izvolitve. V primeru zadržanosti ali hude kršitve, ga Evropski svet po istem postopku razreši.

(2) Predsednik Evropskega sveta:

- a) predseduje Evropskemu svetu in vodi njegovo delo,
- b) skrbi za pripravo in kontinuiteto dela Evropskega sveta v sodelovanju s predsednikom Komisije in na podlagi dela Sveta za splošne zadeve,
- c) si prizadeva za krepitev povezanosti in soglasja v Evropskem svetu,
- d) po vsakem srečanju Evropskega sveta Evropskemu parlamentu predloži poročilo.

Predsednik Evropskega sveta v tem svojstvu na svoji ravni, ne glede na pooblastila ministra za zunanje zadeve Unije, v zadevah, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko, predstavlja Unijo navzven.

(3) Predsednik Evropskega sveta ne sme imeti nacionalnega mandata.

I-23. ČLEN

Svet ministrov

- (1) Svet skupaj z Evropskim parlamentom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja v skladu z Ustavo.
- (2) Svet sestavlja po en predstavnik države članice na ministrski ravni, ki je pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade države članice, ki jo predstavlja, in izvršuje glasovalno pravico.
- (3) Če Ustava ne določa drugače, Svet odloča s kvalificirano večino.

I-24. ČLEN

Sestave Sveta ministrov

- (1) Svet zaseda v različnih sestavah.
- (2) Svet za splošne zadeve skrbi za usklajenost dela različnih sestav Sveta.

Skupaj s predsednikom Evropskega sveta in Komisijo skrbi za pripravo srečanj Evropskega sveta in njihov nadaljnji potek.

- (3) Svet za zunanje zadeve v skladu s strateškimi smernicami Evropskega sveta oblikuje zunanjepolitično delovanje Unije in zagotavlja usklajenost ukrepanja Unije.
- (4) Evropski svet s kvalificirano večino sprejme evropski sklep o določitvi seznama ostalih sestav Sveta.
- (5) Odbor stalnih predstavnikov vlad držav članic je odgovoren za pripravo dela Sveta.
- (6) Svet zaseda javno, ko odloča in glasuje o osnutku zakonodajnega akta. V ta namen ima vsako zasedanje Sveta dva dela, del namenjen razpravi o zakonodajnih aktih Unije in del namenjen dejavnostim, ki niso zakonodajne.
- (7) Sestavam Sveta, razen v primeru Sveta za zunanje zadeve, predsedujejo predstavniki držav članic v Svetu po načelu enakopravne rotacije v skladu s pogoji določenimi z evropskim sklepom Evropskega sveta. Evropski svet odloča s kvalificirano večino.

I-25. ČLEN

Opredelitev kvalificirane večine v okviru Evropskega sveta in Sveta

- (1) Kvalificirana večina je večina najmanj 55% članov Sveta, ki jo tvori najmanj petnajst članov in ki predstavljajo države članice, ki imajo skupaj najmanj 65% prebivalstva Unije.

Manjšina, ki lahko prepreči sprejetje odločitve, mora vključevati najmanj štiri člane Sveta, sicer se šteje, da je kvalificirana večina dosežena.

(2) Ne glede na prejšnji odstavek, ko Svet ne odloča na predlog Komisije ali ministra za zunanje zadeve Unije, je kvalificirana večina najmanj 72% članov Sveta, ki predstavljajo države članice, ki imajo skupaj najmanj 65% prebivalstva Unije.

(3) Prvi in drugi odstavek tega člena se uporabljata tudi za Evropski svet, kadar odloča s kvalificirano večino.

(4) Predsednik Evropskega sveta in predsednik Komisije pri odločanju Evropskega sveta ne glasujeta.

I-26. ČLEN

Evropska komisija

(1) Komisija spodbuja splošni interes Unije in v ta namen sprejema ustrezne pobude. Skrbi za uporabo Ustave in ukrepov, ki jih institucije sprejmejo na njeni podlagi. Nadzira uporabo prava Unije pod nadzorom Sodišča Evropske unije. Izvršuje proračun in upravlja programe. V skladu z Ustavo opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo. Razen pri skupni zunanji in varnostni politiki in v drugih primerih, predvidenih v Ustavi, opravlja zastopanje Unije navzven. Daje pobude za letno in večletno načrtovanje Unije z namenom doseganja medinstitucionalnih sporazumov.

- (2) Če Ustava ne določa drugače, se lahko zakonodajni akti Unije sprejemajo le na podlagi predloga Komisije. Drugi akti se sprejemajo na podlagi predloga Komisije, če je to predvideno v Ustavi.
- (3) Mandat Komisije je pet let.
- (4) Člani Komisije so izbrani na podlagi njihove splošne usposobljenosti in zavzetosti za Evropo, med osebami, katerih neodvisnost je nedvomna.
- (5) Prvo Komisijo, imenovano v skladu z določbami Ustave, vključno z njenim predsednikom in ministrom za zunanje zadeve Unije, ki je eden od podpredsednikov Komisije, sestavlja po en državljani vsake države članice.
- (6) Po izteku mandata Komisije iz prejšnjega odstavka, Komisijo sestavlja število članov, ki vključno z njenim predsednikom in ministrom za zunanje zadeve Unije ustreza dvema tretjinama števila držav članic, razen če Evropski svet soglasno ne odloči o spremembi tega števila.

Člani Komisije so izbrani med državljani držav članic po sistemu enakopravne rotacije med državami članicami. Ta sistem se vzpostavi s soglasno sprejetim evropskim sklepom Evropskega sveta in temelji na naslednjih načel:

- a) države članice so pri določanju vrstnega reda in trajanja mandatov njihovih državljanov kot članov Komisije obravnavane popolnoma enakopravno; posledično razlika med skupnim številom mandatov, ki jih imajo državljani dveh poljubnih držav članic, nikoli ne sme biti več kot ena;

b) ob upoštevanju prejšnje točke je vsaka zaporedna Komisija sestavljena tako, da zadovoljivo odraža demografski in geografski spekter celote držav članic.

(7) Pri izvrševanju svojih obveznosti je Komisija popolnoma neodvisna. Ne glede na drugi odstavek I-28. člena Ustave člani Komisije ne smejo zahtevati niti sprejemati navodil od posameznih vlad ali drugih organov. Vzdržijo se vsakega ravnanja, ki je nezdržljivo z njihovo funkcijo in opravljanjem njihovih nalog.

(8) Komisija je kot celota odgovorna Evropskemu parlamentu. Evropski parlament lahko v skladu s III-340. členom Ustave glasuje o predlogu nezaupnice Komisiji. Če je nezaupnica izglasovana, člani Komisije kolektivno odstopijo, minister za zunanje zadeve Unije pa odstopi s funkcije, ki jo opravlja v okviru Komisije.

I-27. ČLEN

Predsednik Evropske komisije

(1) Ob upoštevanju volitev v Evropski parlament in po opravljenih ustreznih posvetovanjih, Evropski svet s kvalificirano večino Evropskemu parlamentu predlaga kandidata za predsednika Komisije. Evropski parlament izvoli tega kandidata z večino svojih članov. Če ta kandidat ne dobi zahtevane večine, Evropski svet v enem mesecu s kvalificirano večino predlaga novega kandidata, ki ga Evropski parlament izvoli po istem postopku.

(2) Svet v medsebojnem soglasju z izvoljenim predsednikom sprejme seznam drugih oseb, ki jih predlaga v imenovanje za člane Komisije. Osebe so izbrane na podlagi predlogov držav članic v skladu z merili iz četrtega odstavka in drugega pododstavka šestega odstavka prejšnjega člena.

Predsednika, ministra za zunanje zadeve Unije in druge člane Komisije kot celoto z glasovanjem potrdi Evropski parlament. Na podlagi te potrditve Evropski svet s kvalificirano večino imenuje Komisijo.

(3) Predsednik Komisije:

- a) določi smernice, po katerih Komisija opravlja svoje naloge,
- b) odloči o notranji organizaciji Komisije, s čimer zagotavlja, da deluje usklajeno, učinkovito in po kolegijskem načelu,
- c) imenuje podpredsednike med člani Komisije, razen ministra za zunanje zadeve Unije.

Član Komisije odstopi, če predsednik to od njega zahteva. Minister za zunanje zadeve Unije odstopi v skladu s postopkom iz prvega odstavka I-28. člena Ustave, če predsednik to od njega zahteva.

I-28. ČLEN

Minister za zunanje zadeve Unije

- (1) Evropski svet imenuje ministra za zunanje zadeve Unije s kvalificirano večino in s soglasjem predsednika Komisije. Evropski svet lahko zaključi njegov mandat po enakem postopku.
- (2) Minister za zunanje zadeve Unije vodi skupno zunanjo in varnostno politiko Unije. S svojimi predlogi prispeva k oblikovanju te politike in jo izvaja po pooblastilu Sveta. Enako velja za skupno varnostno in obrambno politiko.
- (3) Minister za zunanje zadeve predseduje Svetu za zunanje zadeve.
- (4) Minister za zunanje zadeve Unije je eden od podpredsednikov Komisije. Skrbi za doslednost zunanjepolitičnega delovanja Unije. V okviru Komisije je zadolžen za njene obveznosti na področju zunanjih odnosov in za usklajevanje drugih vidikov zunanjepolitičnega delovanja Unije. Pri izvajanju teh obveznosti v Komisiji in izključno glede teh obveznosti je minister za zunanje zadeve Unije dolžan upoštevati postopke, ki urejajo delovanje Komisije, kolikor je to skladno z drugim in tretjim odstavkom tega člena.

I-29. ČLEN

Sodišče Evropske unije

(1) Sodišče Evropske unije sestavljajo Sodišče, Sodišče splošne pristojnosti in specializirana sodišča. Zagotavlja upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Ustave.

Države članice vzpostavijo ustrezna pravna sredstva, s katerimi zagotovijo učinkovito pravno varstvo na področjih, ki jih ureja pravo Unije.

(2) Sodišče sestavlja po en sodnik iz vsake države članice. Sodišču pomagajo generalni pravobranilci.

Sodišče splošne pristojnosti ima najmanj po enega sodnika iz vsake države članice.

Sodniki in generalni pravobranilci Sodišča ter sodniki Sodišča splošne pristojnosti se izberejo med osebami, katerih neodvisnost je nedvomna in ki izpolnjujejo pogoje iz III-355. in III-356. člena Ustave. Vlade držav članic jih v medsebojnem soglasju imenujejo za dobo šestih let. Sodniki in generalni pravobranilci, ki jim mandat poteče, so lahko ponovno imenovani.

(3) Sodišče Evropske unije v skladu z določbami III. dela Ustave:

- a) odloča o tožbah, ki jih vloži država članica, institucija, fizična ali pravna oseba;
- b) na zahtevo nacionalnih sodišč predhodno odloča o vprašanjih glede razlage prava Unije ali veljavnosti aktov, ki so jih sprejele institucije;

- c) odloča o drugih zadevah, predvidenih v Ustavi.

I-31. ČLEN

Računsko sodišče

- (1) Računsko sodišče je institucija. Opravlja revizijo v Uniji.
- (2) Opravlja revizijo vseh prihodkov in odhodkov Unije in skrbi za dobro finančno poslovanje.
- (3) Sestavlja ga po en državljani vsake države članice. Člani so popolnoma neodvisni pri opravljanju svojih nalog v splošnem interesu Unije.