

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

GREGOR LAPAJNE

VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA RS V PROCESIH ODLOČANJA
NA RAVNI EU IN V PRIPRAVAH NA PREDSEDOVANJE EU

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

GREGOR LAPAJNE

MENTOR: IZR.PROF.DR. DRAGO ZAJC

VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA RS V PROCESIH ODLOČANJA
NA RAVNI EU IN V PRIPRAVAH NA PREDSEDOVANJE EU

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2007

Zahvaljujem se staršem in družini za vso neprecenljivo podporo skozi vsa študijska leta.

Zahvaljujem se Fakulteti za družbene vede, hramu modrosti sodobnih družb in vsem njenim profesorjem, ki ne polnijo praznih glav.

Hvala mentor dr. Drago Zajc, za vse nasvete in pomoč pri izdelavi diplomske naloge.

»Nazadnje še, prijat'ljji, kozarec zase vzdignimo, ki smo zato se zbrat'li, ker dobro v srcu mislimo. Dokaj dni, naj živi, Bog, kar nas dobrih je ljudi!«

Hvala Vam za vse nepozabne trenutke, ki so nam popestrili študijsko življenje.

Gregor Lapajne – Balky

Šempeter pri Gorici, junij 2007.

Vloga državnega zbora Republike Slovenije v procesih odločanja na ravni EU in v pripravah na predsedovanje EU

Namen te diplomske naloge je analizirati vlogo državnega zbora na ravni EU in njegovo vlogo v pripravah na predsedovanje. Proces evropskih integracij vodi do prenosa vse večjega števila pristojnosti na evropske institucije, to pa predstavlja poseben izziv za vse nacionalne parlamente, saj so ti v teh procesih izgubili največ pristojnosti. Da bi okrepili svoj položaj v razmerah »več-nivojskega« odločanja so parlamenti a) povečali nadzor nad vladami v EU zadevah in b) vzpostavili nove oblike medparlamentarnega sodelovanja. Tem procesom se je uspešno prilagodil tudi državni zbor. Kot smo ugotovili v nalogi, je državni zbor z institucionalnimi spremembami, zagotovil ustrezen nadzor nad vlado in tako lahko posredno vpliva na odločitve, ki se sprejemajo na ravni EU. Državni zbor letno sprejema deklaracijo o usmeritvah delovanja RS v institucijah EU in po potrebi odloča o drugih pomembnih vprašanjih, ki zadevajo delovanje EU. Tudi delovna telesa pristojna za evropske zadeve (OZEU, OZP), redno spremljajo delovanje vlade in sprejemajo stališča, ki jih ta zastopa v institucijah EU. Državni zbor je tudi dobro vključen v priprave na predsedovanje, ki jih izvaja vlada, saj ga le-ta o njih redno obvešča. Poleg tega, pa se tudi intenzivno pripravlja na parlamentarni del predsedovanja, saj bo v tem času organiziral številna medparlamentarna srečanja posameznih odborov nacionalnih parlamentov in zasedanje COSAC-a. Do sedaj je državni zbor že pripravil okvirni načrt vseh aktivnosti v času predsedovanja, v nadaljevanju pa ga čaka še mnogo pomembnejšo delo, ko bo moral srečanjem določiti tudi vsebino. Tu pa je tudi največja priložnost državnega zbora, da pusti svoj pečat v obdobju predsedovanja.

Ključne besede: proces evropskih integracij, evropske institucije, državni zbor, predsedovanje.

The role of the national assembly of the Republic of Slovenia in the decision-making processes on the EU level and in the preparations for presidency

The purpose of this diploma thesis is to analyze the role of the national assembly on the EU level and its role in the preparations for presidency. The process of European integrations leads to a transfer of an increasing number of competences to EU institutions. This presents a particular challenge for all the national parliaments, who suffered the greatest losses in this process. The national parliaments, including Slovenian, responded to the conditions of multi-level decision-making processes by establishing a) scrutiny over governments in the European matters and b) new methods of inter-parliamentary cooperation. In this paper we have discovered that with institutional changes the national assembly has insured adequate scrutiny level over the government and its activities on the EU level. Because of that, the parliament may indirectly influence the decisions taken in the EU. Also the Slovenian European affairs committee (OZEU) regularly controls the government in the European matters and the national assembly annually adopts Declaration on the Activity of Slovenia in EU institutions, and if necessary decides on other important EU issues. It is relatively well incorporated in the governmental preparations for the European Union presidency as the government keeps it currently informed. In addition, the national assembly is intensively preparing for the parliamentary part of the presidency, as it will organize numerous inter-parliamentary meetings, including COSAC. Until today the Slovenian parliament has prepared a schedule of all such activities, now, however, a much more important work awaits as it will have to determine the agenda of the meetings. Here lies the biggest opportunity for the national assembly to leave its mark in the time of its presidency.

Key words: European integration process, European institutions, national assembly, presidency

Kazalo

1. UVOD.....	8
1. 1 OPREDELITEV PROBLEMA	8
1. 2 STRUKTURA IN CILJI NALOGE.....	9
1. 3 HIPOTEZE IN RAZISKOVALNE METODE.....	10
2. PROCES EVROPSKEGA ZDRUŽEVANJA.....	11
2. 1 POVOJNA EVROPA IN PARIŠKA POGODBA.....	11
2. 2 RIMSKA POGODBA	11
2. 4 POGODBA O EVROPSKI UNIJI (MAASTRICHTSKA POGODBA)	14
2. 5 AMSTERDAMSKA POGODBA.....	15
2. 6 IZZIVI PO AMSTERDAMU IN POGODBA IZ NICE	16
2. 7 POGODBA O USTAVI ZA EVROPO IN IZZIVI ZA PRIHODNOST.....	18
3. INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE	19
3. 1 EVROPSKI SVET	20
3. 2 SVET EVROPSKE UNIJE	21
3. 2. 1 COREPER	22
3. 2. 2 Predsedovanje	22
3. 2. 3 Predsedujoči trojček.....	23
3. 3 EVROPSKA KOMISIJA.....	24
3. 4 EVROPSKI PARLAMENT.....	25
3. 4. 1 Organiziranost EP.....	26
3. 4. 2 Funkcije EP	26
3. 5 SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI	27
3. 6 ZAKONODAJNI PROCES V EVROPSKI UNIJI.....	28
4. VPRAŠANJE DEMOKRATIČNE LEGITIMNOSTI IN DEMOKRATIČNI PRIMANJKLJAJ	29
4. 1 DEMOKRATIČNI PRIMANJKLJAJ Z VIDIKA PRISTOJNOSTI PARLAMENTOV	30
5. TEORIJE EVROPSKIH INTEGRACIJ	31
5. 1 INTERGOVERNMENTALIZEM TEORIJA MEDVLADNEGA SODELOVANJA	32
5. 2 SUPRANACIONALIZEM	34
5. 3 EVROPSKA UNIJA KOT MEDNARODNA ORGANIZACIJA ALI NADNACIONALNA ZGRADBA ?	35
6. VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV V EU	36
6. 1 KREPITEV VLOGE NACIONALNIH PARLAMENTOV V PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJ	37
6. 2 VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV PO POGODBI O USTAVI ZA EVROPO	39
6. 2. 1 Protokol št.1 o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji	40
6. 2. 2 Subsidiarnost in Protokol št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti	42
6. 3 EVROPEIZACIJA IN INSTITUCIONALNA PRILAGODITEV NACIONALNIH PARLAMENTOV.....	45
6. 4 ODBORI ZA EVROPSKE ZADEVE IN RAZLIČNE STRATEGIJE VPLIVANJA NA EU RAVEN	46
6. 4. 1 Sestava odborov.....	47
6. 4. 2 Sestajanje odborov	47
6. 4. 3 Sodelovanje poslancev Evropskega parlamenta v odborih	47
6. 4. 4 Dolžnost pošiljanja predlogov in dokumentov EU, sistem nadzora nad dokumenti	48
6. 4. 5 Vezanost vlade na mnenje parlamenta v zadevah EU, sistem nadzora z podelitvijo mandata (mandatni sistem), moč nacionalnih parlamentov.....	49
6. 5 MEDPARLAMENTARNO SODELOVANJE, KONFERENCA ODBOROV ZA EVROPSKE ZADEVE COSAC	50
6. 6 FUNKCIJE NACIONALNIH PARLAMENTOV NA RAVNI EU.....	53
7. VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA V PROCESIH ODLOČANJA NA RAVNI EU	54
7. 1 VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA V PREDPRISTOPNEM OBDOBJU	54
7. 2 INSTITUCIONALNA PRILAGODITEV DRŽAVNEGA ZBORA	56
7. 2. 1. Ustavno dopolnilo 3.a člen Ustave RS.....	56
7. 2. 2 Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije	57
7. 2. 3 Spremembe poslovnika državnega zbora.....	59
7. 2. 4 Ustreznost prilagajanja državnega zbora na procese evropeizacije, institucionalna in kulturna sposobnost.....	60

7. 3 DELOVANJE IN AKTIVNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA V POGOJIH POLNOPRAVNEGA ČLANSTVA	61
7. 3. 1 Aktivnost Odbora za zadeve Evropske unije in Odbora za zunanjo politiko	61
7. 3. 2 Aktivnost matičnih delovnih teles v zadevah EU	63
7. 3. 3 Aktivnosti Državnega zbora na plenumu	64
7. 3. 4 Posredni in neposredni vplivi državnega zbora na raven EU	65
8. VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA V OBDOBJU PREDSEDOVANJA REPUBLIKE SLOVENIJE	68
8. 1 VLOGA NEMŠKEGA ZVEZNEGA PARLAMENTA V ČASU PREDSEDOVANJA	68
8. 1. 1 Vključenost v vsebinski del	69
8. 1. 2 Odnos med poslanskimi skupinami	69
8. 1. 3 Program srečanj na ravni parlamenta v času predsedovanja	70
8. 2 VLOGA VLADE RS IN SODELOVANJE Z DRŽAVNIM ZBOROM	70
8. 2. 1 Sodelovanje med vlado in državnim zborom	71
8. 2. 2 Sporazum o sodelovanju za uspešno predsedovanje EU	73
8. 3 AKTIVNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA V OBDOBJU PREDSEDOVANJA EU	74
9. ZAKLJUČEK.....	77
10. LITERATURA IN VIRI.....	82
10. 1 SEKUNDARNA LITERATURA	82
10. 2 PRIMARNI VIRI	86
10. 3 INTERVJUJI	88
11. PRILOGA	89

SEZNAM KRATIC

CAP	Skupna kmetijska politika (Common agricultural policy)
COREPER	Odbor stalnih predstavništev pri Svetu EU (Committee of Permanent Representation)
COSAC	Konferenca odborov za zadeve EU (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union)
ECB	Evropska centralna banka (European Central Bank)
ECPRD	Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (European Centre for Parliamentary Research and Documentation)
EEA	Enotni evropski akt (Single European Act)
EGS	Evropska gospodarska skupnost (European Economic Community)
EK	Evropska komisija (European Commission)
EP	Evropski parlament (European Parliament)
ES	Evropska skupnost (European Community)
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo (European Coal and Steel Community)
EU	Evropska unija (European Union)
EURATOM	Evropska skupnost za premog in jeklo (European Atomic Energy Community)
IGC	Medvladna konferenca (Intergovernmental Conference)
IPEX	Medparlamentarna izmenjava EU informacij (Interparliamentary EU Information Exchange)
IPP-PF	Inštitut za primerjalno pravo Pravne fakultete
OZEU	Odbor za zadeve Evropske unije
PEU	Pogodba o Evropski uniji (Treaty of the European Union)
RS	Republika Slovenija
Svet	Svet Evropske unije (Council of the European Union)
SVEZ	Služba vlade za evropske zadeve
QMV	Sistem glasovanja z kvalificirano večino (Qualified majority voting)

1. Uvod

1. 1 Opredelitev problema

1. maja 2004 se je za Republiko Slovenijo in njene državljane zaključil proces, ki se je začel že skoraj desetletje pred tem, ko je Slovenija 10. junija 1996 uradno zaprosila za članstvo v Evropski uniji. S polnopravnim članstvom je Slovenija postala enakopravna članica evropske sedemindvajseterice, vendar je v zameno za članstvo, na institucije EU prenesla izvajanje dela suverenih pravic. Tak prenos naj bi okrnil predvsem delovanje državnega zbora, saj naj bi se pomembno zmanjšale njegove funkcije, predvsem zakonodajna. K poslabšanemu položaju državnega zbora naj bi prispeval tudi, za EU značilen, asimetričen način povezovanja in posebni postopki »*sui generis*« sprejemanja odločitev, ki postavlja nacionalne parlamente v podrejen položaj, saj jim onemogoča neposreden vpliv na sprejemanje odločitev (Zajc 2002: 669).

Taka slika pa danes ni povsem realna, saj so se parlamenti držav članic prilagodili na izzive »*več-nivojskega*« odločanja v EU z vzpostavitvijo novih institucionalnih struktur, katerih namen je predvsem krepitev nadzora nad vlado v zadevah EU. Vzpostavitev odborov, ki se ukvarjajo z zadevami EU in povezovanje z drugimi nacionalnimi parlamenti, so tako tipični rezultati evropeizacije nacionalnih parlamentov (Maurer in Wessels 2001: 15).

Procesom evropeizacije je bil podvržen tudi državni zbor kot zakonodajno telo razmeroma mlade države in nove članice EU. Tako je moral državni zbor za učinkovito sodelovanje v procesih, ki se odvijajo na ravni EU, razviti nove institucionalne okvirje za svoje delovanje (Krašovec 2005: 280). Podlago takemu institucionalnemu prilagajanju pa dajejo dopolnitev Ustave RS s 3.a členom, sprejetje novega zakona o sodelovanju med parlamentom in vlado v zadevah EU, ter spremembe poslovnika državnega zbora. S temi spremembami je državni zbor dosegel zadostno stopnjo »*organizacijske sposobnosti*« (ang. institutional capacity). Še vedno pa mu primanjkuje subjektivne oziroma »*kulturne sposobnosti*« (ang. cultural capacity) (Zajc 2005: 117). Ta se bo razvila šele v daljšem časovnem obdobju, ko se bodo poslanci dobro seznanili z delovanjem EU in njenih institucij, prav tako pa je neko časovno obdobje potrebno za pridobitev izkušenj. Tako se nam zastavlja vprašanje ali je državni zbor že v prvih letih delovanja v EU, sposoben izkoristiti vse mehanizme posrednega in neposrednega vpliva na procese odločanja v EU, ki so mu na voljo, ali pa ima v svojem delovanju še določene rezerve.

1.2 Struktura in cilji naloge

Diplomska naloga je razdeljena na teoretični in raziskovalni del. Teoretični del oblikujejo štiri posamezni sklopi. V prvem sklopu bo na podlagi ustanovnih pogodb predstavljen proces evropskih integracij skozi čas. Predstavljen bo potek tako vertikalne, horizontalne in sektorske integracije, kot jo pojmujeta Rittberger in Schimmelfennig (2006). Nato bo v drugem sklopu proces integracije postavljen še v teoretični okvir. Predstavljeni bosta dve glavni veji teorij, kot jih opredeljujejo številni avtorji (glej npr. Beetham 1998; Moravcsik 1998; Nugent 1999; Rittberger 2006), to sta supranacionalizem in intergovernmentalizem. Oba teoretična pogleda sta z vidika naloge pomembna predvsem zato, ker drugače opredeljujeta nosilce integracije in s tem različno tolmačita tudi vlogo nacionalnih institucij (npr. parlamentov) v EU. Sledila bo predstavitev glavnih evropskih institucij, kjer se bomo posvetili tudi vprašanju demokratičnega primanjkljaja. Pri evropskih institucijah velja zlasti opozoriti na to, kakšne neposredne in posredne vplive lahko izvajajo nanje države članice, in kako poteka v njih odločanje. Med tem, ko so pri demokratičnem deficitu za nas pomembne predvsem tiste definicije in strategije za odpravo le-tega, kot jih na primer podata Newman (1998) in Muntean (2000), saj te v središče postavljajo nacionalne parlamente in njihovo večjo vključenost. V zadnjem teoretičnem delu bo prikazana vloga nacionalnih parlamentov v EU predvsem preko dveh obširnih raziskav, ki sta jih opravila Maurer in Wessels (2001) ter Inštitut za primerjalno pravo (IPP PF). Pregledali bomo kakšno vlogo jim namenjajo ustanovne pogodbe, predvsem Pogodba o ustavi za Evropo, ter katere funkcije opravljajo na ravni EU.

Empiričen del naloge bo razdeljen na dva vsebinska dela. V prvem delu bomo opravili raziskavo, kako se je državni zbor institucionalno prilagodil razmeram članstva v EU in v kolikšni meri izvaja nadzor nad vlado v zadevah EU, kako pogosto obravnava zadeve EU in nato sprejema stališča, ki jih vlada zastopa v organih EU. Na vprašanje ali državni zbor v zadostni meri izkorišča vse možnosti, ki so mu na voljo za vplivanje na ravni EU, bom skušal odgovoriti z pomočjo analize empiričnih podatkov, s katerimi razpolaga raziskovalni sektor državnega zbora. Drugi del raziskave pa se bo osredotočal na to kako se državni zbor vključuje v priprave na predsedovanje. Da bi lažje ocenil pripravljenost DZ v pripravah na predsedovanje in njegovo vlogo v zadevah EU, bom opravil primerjalno analizo med državnim zborom in Bundestag-om, kot nacionalnim parlamentom trenutno predsedujoče države EU.

1. 3 Hipoteze in raziskovalne metode

Hipoteza 1: *Državni zbor se je uspešno pripravil na članstvo v EU, tako da se njegova vloga po vstopu ni zmanjšala, saj lahko redno nadzira vlado v zadevah EU.*

Da bi preverili ali ima parlament neke države članice dovolj dober nadzor glede sprejemanja zakonodajnih procesov v organih EU, je potrebno odgovoriti na naslednja indikativna vprašanja: a) Ali lahko nacionalni parlament pretresa tudi tiste predloge dokumentov EU, ki mu niso bili predloženi v obravnavo? b) Ali vlada ob predložitvi predloga dokumenta EU v obravnavi pripravi tudi lastne opombe, opažanja ter opiše razloge za sprejem predloga? c) Ali ima parlament v primeru, da parlament še ni pretresel predloga, možnost, da začasno zadrži proces sprejemanja nekega dokumenta EU, s tem, da poda parlamentarni pridržek? d) Ali parlament sprejema resolucije, priporočila v zvezi z predlogom dokumenta EU? e) Kako in v kakšni meri vlada upošteva navodila, priporočila parlamenta?

Hipoteza 2: *Državni zbor je relativno dobro vključen v organizacijski del priprav na predsedovanje EU, ki jih izvaja vlada in se tudi sam organizacijsko pripravlja na parlamentarni del predsedovanja EU, medtem, ko je premalo vključen v vsebinski del priprav na predsedovanje.*

Za preverjanje te hipoteze, bo potrebno odgovoriti na naslednja vprašanja: a) Ali vlada redno obvešča državni zbor o pripravah na predsedovanje? b) Ali državni zbor sprejema priporočila in predloge v zvezi z pripravami na predsedovanje? c) Kdo ima večjo vlogo pri določanju prioritet predsedovanja, parlament ali vlada? d) Ali potekajo v državnem zboru posebne aktivnosti pri pripravah na ta projekt, ter kako poteka koordiniranje in priprava medparlamentarnih srečanj, ki jih bo organiziral državni zbor v času predsedovanja? e) Ali obstaja konsenz med parlamentarnimi strankami v pripravah na predsedovanje?

Postavljene hipoteze na katerih je zastavljena diplomska naloga bomo preverjali s pomočjo naslednjih raziskovalnih metod:

- analize in interpretacije primarnih virov (Ustava RS 3.a člen, Ustanovne pogodbe EU, Zakonski akti (ZSDZVZEU), poslovnik DZ, program aktivnosti državnega zbora v času predsedovanja),
- analiza in interpretacija sekundarnih virov (knjige, članki, raziskovalna poročila),
- intervjuji (s poslancem g. Milanom Cviklom in ministrskim svetnikom dr. jur. Svenom Hölscheidtom, vodjem področja za ustavo in upravo znanstvenega oddelka nemškega zveznega parlamenta),
- internetni viri (uradne spletne strani institucij EU, nacionalnih parlamentov ter različnih organizacij).

2. Proces evropskega združevanja

2.1 Povojna Evropa in Pariška Pogodba

Ko govorimo o začetku evropskega združevanja se moramo vrniti v pomlad leta 1950, ko je povojna Evropa še iskala izhode iz politične, gospodarske nestabilnosti in je francoski zunanji minister Robert Schuman 9. maja¹ tega leta predstavil predlog o uskladitvi obnovitvenega procesa premogovne in jeklarske industrije Francije in Nemčije. Avtor zamisli je bil znani pogajalec in mirovnik Jean Monnet,² ki se ga danes spominjamo kot "očeta Evrope" (Bromley 2006: 31).

Leto dni kasneje, 18. aprila 1951, so *Pariško pogodbo*³ o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) na podlagi Schumanove deklaracije podpisale Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska. Države se dogovorijo o vodenju njihove težke industrije – premoga in jekla – pod skupnim upravljanjem. Na ta način ne more nobena izmed njih na lastno pest izdelovati orožja za vojno proti drugi kot v preteklosti. Tako se je začel kompleksen proces gospodarskega združevanja, ki je temeljil na prosti medsebojni trgovini in skupni carinski politiki (*ibid.*: 32).

2.2 Rimska pogodba

Leta 1957 so to sodelovanje nadaljevali v Rimu, kjer podpišejo *Rimsko pogodbo*. Z njo ustanovijo Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za jedrsko energijo (EURATOM). Obe skupnosti v kasnejših letih skupaj z Evropsko skupnostjo za premog in jeklo prerasejo v Evropsko unijo (EU).

Pogodba o ustanovitvi EGS⁴ je že v preambuli določala odločenost držav podpisnic, »da položijo temelje vse tesnejši zvezi med narodi Evrope« in »da s skupnim delovanjem odstranijo ograde, ki razdvajajo Evropo in tako zagotavljajo svojim državam socialni in gospodarski napredek«. Predvsem pa se bodo države usmerile v nenehno izboljšanje življenjskih in delovnih razmer prebivalstva. Na tak način so države članice potrdile politične cilje vse tesnejšega procesa evropskega združevanja. Glavna značilnost EGS je bil skupen trg. Ta naj bi omogočal ekskluziven prost pretok dobrin, kapitala in ljudi. Ne smemo pozabiti pa tudi, da je v to pogodbo vključen tudi dogovor o skupni evropski politiki.

¹ Pozneje se vsak 9. maj praznuje kot »dan Evrope«.

² Jean Monnet (1888-1979), francoski svetovalec za gospodarstvo in politik, se je posvetil evropskemu združevanju. Navdihnil je »Schumanov načrt«, ki je predvidel združitev zahodnoevropske težke industrije.

³ Več o pariški pogodbi dostopno na <http://www.historiasiglo20.org/europe/antecedent2.htm> (12. februar 2007).

⁴ Pogodba je dostopna na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo je skušala »ustvariti razmere, potrebne za razvoj močne jedrske industrije, ki bo zagotavljala povečano preskrbo z energijo, vodila k modernizaciji tehničnih postopkov in hkrati s številnimi drugimi načini uporabe prispevala k blaginji njihovih narodov«. Ta pogodba je bila mnogo manj pomembna za proces evropskega združevanja. Pravzaprav, ko imajo danes ljudje v mislih Rimsko pogodbo se napačno navezujejo samo na pogodbo o ustanovitvi EGS (Moussis 1999: 34).

Rimski pogodbi sta nakazali uspeh zelo realističnega pristopa k procesu evropske integracije. Saj je bil ta po zamisli Jeana Moneta mišljen kot postopen inkrementalen proces. In to predvsem na področjih, kjer vprašanje odrekanja državne suverenosti ni bilo tako sporno kot na primer pri obrambni ali zunanji politiki (Richardson 2004: 38). K temu je verjetno prispeval predvsem neuspeh pri vzpostavitvi evropske obrambne skupnosti (EDC),⁵ saj je ta pokazala še vse preštevilne in nepremostljive ovire, ki ležijo pred dokončno vzpostavitvijo politične unije (Pinder 2001: 13).

Če povzamemo, postopen proces ekonomske integracije je bila edina pot k dolgoročnemu cilju, politični uniji. Tako je integracija temeljila na gospodarskem sodelovanju in vzpostavitvijo nadsupranacionalnih institucij, ki so le postopoma pridobile politične pristojnosti. Evropska gospodarska skupnost je že od vsega začetka temeljila na številnih institucijah kot so skupščina (pozneje Evropski parlament), svet, komisija, sodišče, ekonomski in socialni odbor. Pristojnosti posameznih institucij so bile s kasnejšimi pogodbami, ki so sledile Rimski pogodbi, večkrat razširjene in preoblikovane.

2. 3 Razvoj Evropske skupnosti in Enotni evropski akt

Že kmalu po Rimski pogodbi se je Evropska skupnost znašla v manjši krizi. To je povzročil predvsem novi francoski predsednik De Gaulle, ki je bil nenaklonjen federalnim elementom, ki jih je kazala EGS. Prav tako je De Gaulle zaostroval odnose z vetom s katerim je preprečil prvo širitev ES na VB, Irsko, Dansko in Norveško (Pinder 2001: 15). Še večjo krizo znotraj skupnosti je predstavljal dogovor o skupni kmetijski politik (CAP). Spor v ozadju katerega sta bila dva različna pogleda na ES (supranacionalni in intergovernmentalni) se je končal leta 1966 z Luksemburškim kompromisom. Ta je določil pravila za glasovanja v

⁵ European defence community (EDC) naj bi vključevala Zahodno Nemčijo, Francijo, Italijo, Nizozemsko, Belgijo in Luksemburg. Pogodba je bila podpisana 27. maja 1952. Vendar ta nikoli ni zaživela, saj ni prestala ratifikacije v Francoskem parlamentu.

Svetu, predvsem možnost veta, ko gre za pomembna nacionalna vprašanja (*ibid.*: 17). Različni pogledi na proces evropskih integracij in EU so ostali aktualni vse do današnjih dni.

Kljub vsem razhajanjem pa se je ES tudi nadalje razvijala, tako je leta 1973 potekala prva širitev. Skupnosti so se pridružile VB, Irska in Danska, medtem, ko so na referendumu Norvežani vstop. Pomembno točko v razvoju ES pa predstavljajo tudi prve neposredne volitve v EP, ki so se odvijale leta 1979. To je bil velik korak k vzpostavitvi reprezentativne demokracije in nadaljnjemu razvoju Skupnosti. Evropska Skupnost je doživela še dve širitvi. Leta 1981 se ji priključi Grčija, pet let kasneje pa še Španija in Portugalska, tako nastane Evropska dvanajsterica.⁶

Skoraj 30 let po Rimski pogodbi je proces evropske integracije v tolikšni meri dozorel, da je nastala tudi potreba po preureditvi temeljnih pogodb Evropskih skupnosti iz Pariza in Rima. To naj bi predstavljal *Enotni evropski akt* (EEA),⁷ ki je bil podpisan v Luxembourg 17. februarja 1986 in v Haagu 28. februarja 1986. Enotni evropski akt tako nakazuje voljo držav, da nadaljujejo z delom, začetim na podlagi pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti, in da preoblikujejo celoto odnosov med državami v Evropsko unijo. Ta naj bi predstavljala skupnost, ki deluje v skladu z lastnimi pravili (Ješovnik 2002: 24). Tako lahko v preambuli EEA zasledimo prizadevanje za enotno, dosledno in solidarno politično delovanje, s katerimi bi ES učinkoviteje zavarovala svoje skupne interese in neodvisnost. Tudi tukaj je tako kot pri Rimski pogodbi, glavni namen evropskih držav izboljšati gospodarske in socialne razmere z izvajanjem skupnih politik. Vendar pa je velik poudarek tudi na evropskih institucijah te bodo izvajale svoje pristojnosti pod pogoji, ki čim bolj ustrezajo interesom ES. Glavne spremembe, ki jih je uvedel EEA so:

- na institucionalnem področju se v okviru sveta da večji poudarek glasovanju po sistemu QMV, s čimer se ukine možnost nacionalnega veta na številnih področjih skupne politike. Pomembno novost predstavljata postopka sodelovanja in soglasja, ki okrepita vlogo evropskega parlamenta,
- skupnost sprejme ukrepe za postopno vzpostavitev notranjega trga v obdobju, ki se izteče 31. decembra 1991. Notranji trg zajema območje brez notranjih meja, na

⁶ Več o zgodovinskem razvoju EU dostopno na <http://www.historiasiglo20.org/europe/anteced2.htm> (3. februar 2007).

⁷ Ker so bili pogoji za začetek veljavnosti Enotnega evropskega akta izpolnjeni 24. junija 1987, začne ta pogodba v skladu s členom 33 veljati 1. julija 1987. EEA je dostopen na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).

katerem je v skladu z določbami te pogodbe zagotovljen prost pretok oseb, blaga, storitev in kapitala (čl. 14),

- pristojnosti evropske skupnosti je razširil na področja, ki so se izkazale kot zelo pomembna v procesu evropskega združevanja. To so področja ekonomske in monetarne politike, socialne politike, ekonomske in socialne kohezije, varstva okolja in tehnološkega razvoja in raziskav.

2. 4 Pogodba o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba)

Čeprav so vse od prej omenjenih pogodb pomembne in predstavljajo pomemben korak v procesu evropske integracije, pa predstavlja *Pogodba o Evropski uniji* (PEU)⁸ končni cilj tega procesa, saj vzpostavi EU, kot jo poznamo danes. Z modifikacijo prejšnjih pogodb je bil izpolnjen prvotni cilj evropskega združevanja, to je vzpostavitev skupnega trga oziroma gospodarske unije. Naposled pa je napočil tudi čas za uresničitev dolgoletnih sanj, in sicer vzpostavitev politične unije, ki bo predstavljala temelje za graditev prihodnje Evrope na načelih demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih (Moussis 1999: 36). McGiffen (2005) izpostavi štiri pomembne novosti, ki jih prinaša PEU:

- tako kot EEA tudi ta pogodba razširi pristojnosti EU institucij na nova področja skupnih politik. Poleg tega vpelje tudi postopek soodločanja,
- uveljavi se skupno državljanstvo (državljanstvo unije),
- predvideva vzpostavitev skupne valute in časovni okvir ter pogoje za njen prevzem,
- vzpostavi se popolnoma nova tri steburna struktura EU.

Pogodba o Evropski uniji je razširila pristojnosti EU na področja socialne politike, izobraževanja, mladih, kulture in zdravstva. Institucije pridobijo nove pristojnosti, Pinder (2001) poudarja pomen odločanja po sistemu kvalificirane večine v Svetu in nove pristojnosti EP z uvedbo postopka soodločanja. Tako postane EP praktično enakovreden Svetu v zakonodajnem postopku EU, saj je za sprejetje zakona potrebno soglasje obeh.

S to pogodbo se uvede državljanstvo Unije (čl. 8). Državljan Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Vsak državljan EU ima pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Prav tako veljajo za državljane unije še druge ugodnosti kot so: pravica do naslavljanja peticij na EP, pritožiti se varuhu človekovih pravic, pravica do zaščite konzularnih predstavništev držav EU, sodelovati na volitvah v EP.

⁸ Pogodba o Evropski uniji je dostopna na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).

Podpora skupni valuti je izvirala predvsem iz prepričanja, da so nacionalne denarne valute še zadnja resnična ovira na področjih trgovine in vzpostavitve popolnoma enotnega trga (Bromley 2001: 35). Nad uvedbo enotne valute (EURO) je bedela Evropska centralna banka (ECB). Euro je bil kot valuta vzpostavljen januarja leta 1999, vendar se je kot uradno plačilno sredstvo, ki je zamenjal posamezne nacionalne valute, uveljavil leta 2002. Kot zadnja se je dvanajstim državam⁹ s 1. januarjem letos pridružila Slovenija.

Pogodba pa predvideva tudi popolnoma novo tri stebrno strukturo EU:

- prvi steber predstavlja Evropska Skupnost. V tem stebru so združene ESPJ, EGS in Euratom. Najpomembnejši elementi prvega stebra so skupni trg, Evropska monetarna unija (EMU), Evropsko državljanstvo, skupne politike,
- drugi steber predstavlja Skupna varnostna in zunanja politika,
- tretji steber pa tvori področje pravosodja in notranjih zadev.

Pri stebrni ureditvi EU je potrebno poudariti razliko med posameznimi stebri EU, ki jo obravnavajo številni avtorji (glej npr. Pinder 2001; Jordan 2001; Richardson 2001; McGiffen 2005). Gre za to, da le prvi steber vsebuje elemente »supranacionalizma«, drugi in tretji steber pa temeljita na elementih »intergovernmentalizma«. V bistvu gre za razliko, kako se sprejemajo odločitve in kakšna je vloga institucij EU. Med tem, ko so pri stebru ES odločitve zavezujoče in so del prava EU (Acquis communautaire), predstavljata druga dva stebra nov bolj fleksibilen pristop v procesu evropske integracije.

2. 5 Amsterdamska pogodba

1. januarja 1995, je EU še četrtrič v zgodovini medse sprejela nove članice. V EU so vstopile Avstrija, Finska in Švedska,¹⁰ nastala je EU 15. Širitev je prvič potekala brez večjih zapletov, saj so vse nove države izpolnjevale ekonomske in politične kriterije. Ta širitev, predvsem pa možnost nove širitve na vzhod, je privedla do novih zahtev po preureditvi temeljnih pogodb. Pogajanja o tem so potekala na medvladnih konferencah (IGC). Rezultat tega pa je bila *Amsterdamska pogodba*,¹¹ podpisana 2. oktobra 1997.¹²

Analitiki Amsterdamske pogodbe (glej npr. Duff 1997; Westlake 1998; Richardson 2001) opozarjajo na »skromnost« pogodbe, saj ta ni izpolnila vseh pričakovanj. Glavne kritike se nanašajo predvsem na:

⁹ V evro območje se niso vključile Danska, Velika Britanija ter Švedska.

¹⁰ Norvežani že drugič zapored zavrnejo možnost vstopa na referendumu.

¹¹ Amsterdamska pogodba je dostopna na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).

¹² V veljavo je stopila 1. maja 1999, ko jo je ratificiralo vseh 15 držav.

- pogodba ni zagotovila institucionalne reforme, ki je potrebna zaradi širitve EU. Institucije niso prilagojene za delovanje EU 15, kaj šele za delovanje po širitvi na Srednjo in Vzhodno Evropo,
- pogodba je s stališča zagovornikov evropskih integracij premajhen korak naprej k politični Uniji. Pristojnosti skupnosti na področjih Skupne varnostne in zunanje politike ter Pravosodja in notranjih zadev so se le neznatno povečale,
- tretji očitek pa se nanaša na to, da je pogodba premalo prispevala k odpravi »demokratskega deficita« v EU.

Kljub kritikam, ki se nanašajo na Amsterdamsko pogodbo je tudi ta dodala svoj kamenček v mozaik evropskega združevanja. Tako je pogodba vključila določbe o skupni varnostni in zunanji politiki ter policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah. S čimer se okrepijo pristojnosti Unije v drugem in tretjem stebru (Pinder 2001: 30). V pogodbo je bilo dodano novo poglavje »zaposlovanje«, saj se je v tem obdobju EU spopadala z veliko brezposelnostjo, tako je to področje predstavljalo velik izziv za celotno skupnost. Na institucionalnem področju pa je na pomenu največ pridobil EP predvsem z razširitvijo postopka soodločanja na večino zakonodajnih področji, ter pravico do izglasovanja predsednika Komisije (Westlake 1998: 14). Pristojnosti po tej pogodbi pridobi tudi predsednik EK, saj ima ta največjo moč med komisarji.

2. 6 Izzivi po Amsterdamu in Pogodba iz Nice

Med leti 1989 in 1991 je z razpadom komunističnega sistema na ozemlju nekdanje SZ in Jugoslavije nastalo večje število novih držav, ki so spremenile Evropski politični zemljevid. Že od samega nastanka so nove države ES oziroma kasneje EU videle kot rešitev za glavna problema s katerima so se soočale. To sta a) vzpostavitev demokratičnega sistema, ki temelji na spoštovanju človekovih pravic in b) vzpostavitev tržnega gospodarstva. Prav tako je EU za novo nastale države pomenila zagotovitev varnosti. Širitev pa ni pomenila samo izziv za nove države, temveč tudi za samo EU, saj je imela ta zgodovinsko priložnost, da se z širitvijo na vzhod poveča moč in vpliv EU na mednarodnem prizorišču (Ferfila 2002: 586).

Širitev je tako v drugi polovici 90 let postalo najpomembnejše politično vprašanje v EU. Pridružitve post socialističnih držav z zelo raznolikimi gospodarskimi in političnimi značilnostmi je soočila EU z novimi političnimi in institucionalnimi izzivi. Kot smo videli so se glavne kritike Amsterdamske pogodbe nanašale na institucionalno reformo ter odpravo demokratičnega deficita. Tako je pred novo širitvijo EU prav reforma njenih institucij pomenila največjo oviro, saj bodo te morale učinkovito delovati tudi, ko bo v EU 25 in več

držav (Lozar 2002: 27–51). Na vprašanja glede sestave EK, moči posameznih držav pri odločanju v Svetu in določitvi vloge EP, je bilo nujno potrebno najti odgovore. Poleg tega pa je bilo tudi treba preučiti kakšen vpliv bo imela širitev na skupne evropske politike, kot so kmetijska politika, kohezijska politika in finančna perspektiva. Odgovore na ta vprašanja je skušala podati Agenda 2000. Leta 1997 jo je sprejela EK leta in je bila razdeljena na tri dele (Pinder 2001: 32) :

- prvi del se je osredotočal na reformo skupne kmetijske politike in kohezijske politike, prav tako je EK podala nekaj priporočil, kako se soočiti z širitvijo v okviru finančne perspektive 2000-2006,
- drugi del se je osredotočil na predpristopno pomoč in postopno vključitev držav kandidatki na nekatera področja in evropske programe, kot je naprimer izobraževanje,
- tretji del predstavlja študija o vplivu širitve na EU politike.

Institucionalno krizo naj bi razrešila *Pogodba iz Nice*.¹³ Podpisana je bila decembra 2000 in se je spopadla s problemi, ki jih je za seboj pustila pogodba iz Amsterdama. Glavni namen nove pogodbe je bil vzpostavitev institucionalnega okvira, ki bo zadovoljeval potrebe 27-terice. Predvsem je bilo treba zmanjšati število odločitev za katere je potrebno soglasje in kot prevladujoč način odločanja določiti odločanje s kvalificirano večino (QMV) (McGiffen 2005: 7). Ta proces se je izkazal za problematičnega, saj je bilo potrebno vzpostaviti sistem odločanja v organih, ki bo ustrezal tako velikim kot majhnim državam. Kljub napornim pogajanjem, je bil dogovor končno dosežen in vzpostavljen je bil zapleten sistem odločanja QMV, ki predvideva tri načine blokiranja odločitev v ES. Ker so določila pogodbe iz Nice še danes veljavne za odločanje v organih EU, bomo več o načinih odločanja in razmerjih moči povedali v naslednjem poglavju o EU institucijah. Na tem mestu poudarimo le glaven določila pogodbe:

- število glasov v svetu se je povečalo iz 87 na 345. Kvalificirano večino predstavlja 255 glasov. Štiri največje države (Nemčija, Francija, VB in Italija) imajo po 29 glasov najmanj jih ima Malta 3,
- po širitvi bo v EK vsaka država imela le še enega komisarja. Predsednik EK je dobil še nove pristojnosti,
- največje število poslancev v EP je 732. Posamezne države imajo od 5 do 99 članov. Prav tako je EP pridobil nekatere nove pristojnosti pri odločanju.

¹³ Pogodba je dostopna na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).

2. 7 Pogodba o ustavi za Evropo in izzivi za prihodnost

S 1. majem 2004 je v EU vstopilo še deset novih članic, med njimi tudi Slovenija. EU je s širitvijo na vzhod pridobila povsem nove razsežnosti. Vendar pa se danes EU (1. januarja 2007 sta se pridružili še Romunija in Bolgarija) še vedno sooča s problemi, ki jih je na zasedanju v Laeknu decembra 2001 ugotovil Evropski svet.

Po mnenju voditeljev držav se je Unija znašla na odločilni prelomnici svojega obstoja. V ta namen so sklicali Evropsko konvencijo o prihodnosti Evrope. Konvenciji je bilo naloženo, da pripravi predloge o treh zadevah (Richardson 2006: 48) in sicer a) kako približati državljanom evropski projekt in evropske institucije, b) strukturirati politično življenje in evropski politični prostor v razširjeni Uniji ter c) iz Unije narediti dejavnik stabilnosti in vzor v novem svetovnem redu.

Konvencija pod vodstvom Valéry Giscarda d'Estainga je podala odgovore na vprašanja, zastavljena v Laekenski izjavi.¹⁴

- predlagala je boljšo delitev pristojnosti Unije in držav članic,
- priporočala je združitev pogodb in dodelitev pravne osebnosti Uniji,
- pripravila je poenostavitev instrumentov ukrepanja Unije,
- predlagala je ukrepe za povečanje demokratičnosti, preglednosti in učinkovitosti EU s spodbujanjem prispevka nacionalnih parlamentov k legitimnosti evropskega projekta, s poenostavitvijo postopkov odločanja in z bolj preglednim in razumljivim delovanjem evropskih institucij.

Konvenciji je po dveh letih uspelo zaključiti posvetovanja s sestavo osnutka *Pogodbe o ustavi za Evropo*, ki je bil na plenarnem zasedanju 13. junija 2003 deležen širokega soglasja. To besedilo je bilo 20. junija 2003 tudi predstavljeno na zasedanju Evropskega sveta v Solunu. Končno pa je bila v Rimu 29. oktobra 2004 podpisana *Pogodba o ustavi za Evropo*,¹⁵ ki jo je pred tem sprejel Evropski svet. Podpis pogodbe je še en majhen korak k združevanju Evrope. Slovesno dejanje je bilo v isti dvorani, kjer so pred pol stoletja predsedniki držav in vlad takratne šesterice podpisali Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti.

¹⁴ Laekenska izjava je dostopna na http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/press/oth151201_en.htm (12. februar 2007).

¹⁵ Pogodba o ustavi za Evropo je dostopna na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).

Podpisu evropske ustave je sledila ratifikacija, za katero je bilo predvideno dveletno obdobje. Vendar pa so se tukaj že pokazale številne ovire, saj so ustavno pogodbo na referendumu zavrnil tako v Franciji kot na Nizozemskem. Podobna usoda pa se ji obeta še v nekaterih drugih državah (Richardson 2006: 51). Voditelji držav članic so se na Evropskem svetu junija 2005 odzvali na referendumske rezultate v Franciji in na Nizozemskem z vzpostavitvijo obdobja razmisleka. Široka razprava, v katero so vključeni državljani, civilna družba, socialni partnerji, državni parlamenti in politične stranke, naj bi omogočila EU, da sprejme ustrezne nadaljnje korake glede PUE in prihodnosti Evrope. Leto dni kasneje, junija 2006, so voditelji sprejeli tudi časovni načrt, v skladu s katerim Nemčija v prvi polovici leta 2007 pripravlja poročilo o nadaljnjem ukrepanju, končna rešitev pa naj bi bila sprejeta najkasneje v letu 2008.¹⁶

Kljub temu, da je prihodnost evropske ustave negotova je ustavo že ratificiralo 16 držav EU, med drugimi na izredni seji 1. februarja 2005 tudi državni zbor. Poleg 16 držav članic je ustavo 12. januarja 2005 ratificiral tudi EP, ki je s posebno resolucijo pozval vse države članice, naj jo ratificirajo do junija 2006.

3. Institucije Evropske unije

Po Pogodbi o Evropski uniji spadajo med glavne organe EU: Evropski Svet, Svet Evropske unije (Ministrski Svet), Evropski parlament, Evropska komisija, Evropsko sodišče, Evropsko računsko sodišče. Poleg teh institucij obstoji še veliko drugih organov, ki pa formalno nimajo takšne teže kot omenjeni organi in imajo le posvetovalno vlogo oziroma so odgovorni zgoraj omenjenim organom (Moussis 1999: 51). V to kategorijo spada naprimer Odbor Evropskih regij in Ekonomsko socialni odbor, ter številne agencije (npr. Evropska okoljevarstvena agencija in Evropska agencija za evalvacijo zdravstvenih proizvodov).

Razmerja med organi v EU odstopajo od ustaljenih razmerij v predstavniških demokracijah nacionalnih držav. To velja predvsem za razmerje med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo kot izvršilnim organom. Zaenkrat je pravni sistem EU še precej dinamičen in spreminjajoč, kar je bilo razvidno tudi iz pregleda posameznih pogodb. Kot ugotavlja Inštitut za primerjalno pravo (IPP PF 2002: 33)¹⁷ se povečuje obseg pristojnosti EU na račun pristojnosti, ki so jih imele posamezne članice. Zaradi tega se tudi znotraj

¹⁶ Več o težavah z ratifikacijo ustavne pogodbe dostopno na <http://evropa.gov.si/ustava/> (15. marec 2007).

¹⁷ Raziskovalni projekt (V5-0497-01) Inštituta za primerjalno pravo: Prilagoditev državnega zbora Evropskim integracijskim procesom (pravni vidiki).

institucij EU spreminja obseg pristojnosti teh organov in medsebojna razmerja med njimi. Z vidika naloge je zlasti smiselno opozoriti na sodelovanje držav članic v organih EU. Pri tem je treba predvsem ugotoviti, kakšna je vezanost teh organov oziroma predstavnikov držav na države članice, ter s tem v zvezi, kakšen je dejanski mandat teh organov oziroma predstavnikov držav.

3. 1 Evropski Svet

Evropski svet združuje šefe držav ali vlad članic EU in predsednika EK. Ta organ se od leta 1974 sestane vsaj dvakrat letno v okviru »*vrhunskega zasedanja EU*«. Kot opozarja Ješovnik (2002) ta organ ne smemo zamenjati za Svet Evrope (ki je mednarodna organizacija) ali za Svet Evropske unije (ki ga sestavljajo ministri držav članic). Evropski svet zaseda izjemno pomembno mesto v procesu odločanja Evropske unije. V največji meri je to rezultat dejstva, da prve ustavne pogodbe niso omenjale srečanj šefov držav ali vlad držav članic. Takšne sestanke na vrhu je torej vzpostavila šele praksa v šestdesetih in sedemdesetih letih, preden so na Pariškem vrhunskem srečanju leta 1974 tudi dobili naziv »*Evropski Svet*« (Moussis 1999: 54). Treba pa je poudariti, da pravno gledano Evropski Svet ni institucija EU ima pa vseeno nadvse pomembno vlogo na vseh področjih dejavnosti EU.

Osnovna vloga Evropskega Sveta je določena v 4. členu skupnih določb Pogodbe o Evropski Uniji, kjer je določeno, »*da Evropski Svet zagotavlja EU nujno potreben zagon za njen razvoj, poleg tega pa opredeljuje splošne politične smernice EU*«.

Sicer pa so naloge Evropskega Sveta:

- spodbujanje razvoja EU in določanje splošnih političnih smernic,
- koordinacija in arbitražna v težavnih vprašanjih izvajanja skupnih evropskih politik,
- določa skupno zunanjo in varnostno politiko EU ter ima pomembno vlogo na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja.

Akti Evropskega sveta imajo le politično veljavo in ne pravne. Temu primerna je zato tudi odgovornost predstavnika države članice v razmerju z nacionalnim parlamentom. Lahko je le politične narave in je odvisna od vsakokratnih razmerij med vlado in parlamentom in samemu parlamentu (IPP PF 2002: 35). Sicer pa je Evropski svet še dodatno povečal moč nacionalnih oblasti v evropskih integracijskih procesih. Evropski svet namreč deluje po načelu soglasnega sprejemanja odločitev. Tako so sprva mnogi mislili, da bo ta organ samo zapletal in na ta način podaljšal proces odločanja v EU. Toda praksa in številne resolucije dokazujejo, da sta prav neformalnost in spontanost prednosti, ki sta omogočili razrešiti številna sporna vprašanja med članicami (Ješovnik 2002: 66).

3. 2 Svet Evropske unije

*Svet Evropske unije*¹⁸ (Svet) je osrednji organ političnega odločanja v Evropski uniji. V okviru Sveta se sestajajo ministri držav članic od tod tudi izraz Ministrski svet (angl. Council of Ministers). Glede na zadeve, ki so na dnevnem redu, lahko vsako državo predstavlja minister, odgovoren za zadevno področje (zunanje zadeve, finance, socialne zadeve, promet, kmetijstvo itn.).

Splošne naloge Sveta so:¹⁹

- izvršuje zakonodajna pooblastila, in sicer najpogosteje v postopku soodločanja z EP,
- zagotavlja usklajevanje splošnih ekonomskih politik držav članic,
- opredeljuje skupno zunanjo in varnostno politiko na podlagi smernic, ki jih opredeli Evropski svet,
- v imenu Unije sklepa mednarodne pogodbe med Unijo in eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami,
- zagotavlja usklajevanje aktivnosti držav članic in sprejema ukrepe na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah,
- skupaj z EP tvori proračunski organ, ki sprejema proračun.

To telo ima tako supranacionalne kot intergovernmentalne značilnosti, saj v določenih primerih odloča s kvalificirano večino glasov v drugih primerih pa s soglasjem vseh držav članic. Pogodba iz Nice predvideva glasovanje z soglasjem samo še pri najpomembnejših vprašanjih kot so naprimer Skupna varnostna in zunanja politika, policijsko in pravosodno sodelovanje, davki, širitev. Drugi manj pogost način odločanje je glasovanje z navadno večino glasov, ta postopek se uporablja predvsem pri proceduralnih predlogih. Sicer pa se v večina primerih uporablja glasovanje po sistemu QMV. Kvalificirana večina je dosežena, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- če večina držav soglaša s predlogom (v nekaterih primerih dve tretjini držav ali kvalificirana večina),
- če je najmanj 255 glasov za predlog, kar je 73,9 % skupnega števila glasov. Vseh glasov je 345 pri čemer imajo največje štiri države (VB, FRA, NEM, ITA) po 29 glasov. Slovenija ima v Svetu 4 glasove (manj od nas ima samo Malta, 3 glase),
- poleg tega lahko vsaka država članica zahteva potrditev, da glasovi za predlog predstavljajo najmanj 62 % celotnega prebivalstva Unije. Če temu ni tako, odločitev ni sprejeta.

¹⁸ Uradna spletna stran Sveta EU, dostopna na <http://www.consilium.europa.eu/> (12. februar 2007).

¹⁹ Več o delovanju in nalogah Sveta EU dostopno na <http://evropa.gov.si/institucije/svet-eu/> (12. februar 2007).

Sicer imajo akti, ki jih sprejema Svet naslednje oblike (Igličar 2005: 95):

- uredbe: te se neposredno uporabljajo in ni potrebe po sprejemanju nacionalnih ukrepov za njihovo implementacijo (unifikacija),
- direktive: zavezujejo države članice EU glede ciljev, ki jih te morajo doseči, pri tem pa je nacionalnim organom prepuščena izbira oblike in sredstev za doseg ciljev (harmonizacija),
- odločbe: te so zavezujoče za vse na katere so naslovljene (lahko ena država, več držav, posamezniki),
- priporočila in mnenja: slednje niso zavezujoče narave.

3. 2. 1 COREPER

Vsaka država članica EU ima svoje nacionalno predstavništvo v Bruslju. Ta predstavništva so znana kot »stalna predstavništva« (angl. Permanent Representation). Delegacije vodijo šefi stalnih predstavništev, ki so navadno visoki diplomati. Tako v okviru Sveta deluje odbor stalnih predstavništev, ki je znan pod francosko kratico COREPER.²⁰ COREPER je eden najpomembnejših odborov, ker pripravlja, koordinira in izvaja skoraj celotno delo Sveta na ministrski ravni. Sestaja se tedensko in skrbi, da se na ministrski ravni odloča samo o vprašanjih, ki so politično najbolj občutljiva (McGiffen 2005: 17). Njegova vloga je zagotavljanje konsistentnosti politik in dejavnosti EU. Za vsak dokument, ki ga obravnava, mora preveriti spoštovanje temeljnih načel prava ES, pravne temelje, pravila glede pristojnosti institucij in organov EU ter postopkovna pravila. Odbor stalnih predstavnikov zaseda v dveh sestavah, in sicer COREPER I in COREPER II.

3. 2. 2 Predsedovanje

Pri predsedovanju v Svetu se krožno izmenjujejo države članice EU vsakih šest mesecev (januar-junij, julij-december). Vloga predsedstva je vse pomembnejša, ker so se postopoma širile in poglobljale odgovornosti EU. Predsedujoča država mora sedaj a) pripraviti in voditi vse seje v okviru predsedstva, b) pripravljati sprejemljive kompromisne rešitve in c) ohranjati mora konsistenco in kontinuiteto v procesu odločanja (Kruschitz 2002: 448).

Predsedujoča država članica mora za opravljanje naštetih nalog tako poskrbeti za dnevni red sestankov, pripravljati kompromisne predloge ter biti v svoji vlogi nevtralna in nepristranska. Slednje pomeni, da predsedujoča članica ne sme favorizirati niti svojih niti interesov drugih držav članic, pač pa mora slediti skupnim evropskim ciljem. Predsedovanje

²⁰ Fr. COmité des REprésentants PERmanents – COREPER.

ni priložnost za predsedujočo državo, da v ospredje postavi svoje specifične nacionalne interese, saj bi tako izgubila kredibilnost. Vsa uspešno izpeljana predsedovanja so bila tista, ki so v ospredje postavila evropske interese, ne lastnih (McGiffen 2005: 16). Uspešno predsedovanje pa je dolgoročen nacionalni interes, saj si tako država pridobi ugled v odnosu do ostalih članic EU in tudi v širšem evropskem ter svetovnem prostoru (Moussis 1999: 62). Ne glede na dolžnost delovati nevtralnno, pa ima vsaka predsedujoča država možnost oblikovati lastno politično dimenzijo predsedovanja, ki se odraža predvsem pri določitvi vrstnega reda in časovne dinamike obravnavanja prednostnih vsebin ter v političnem tonu predsedovanja. Torej, čeprav se predsedujoči poskuša vzdržati favoriziranja parcialnih interesov, mu kljub temu ostaja tako imenovana »moč pišočega«, saj vodi razprave, sklicuje sestanke, oblikuje dnevne rede sestankov ter predlaga zaključke.²¹

3. 2. 3 Predsedujoči trojček

V skladu s sedanjo ureditvijo države članice v 6 mesečnih obdobjih izmenoma prevzemajo funkcijo predsedovanja Svetu EU in Evropskemu svetu. Če bi Pogodba o Ustavi za Evropo vstopila v veljavo, bi vidnejšo spremembo predstavljala prav zamenjava sedanjega 6-mesečnega samostojnega predsedovanja s tako imenovanim skupinskim 18 mesečnim predsedovanjem Svetu EU. Osrednji namen uvedbe 18 mesečnega skupinskega predsedovanja s Pogodbo o Ustavi za Evropo je okrepiti sodelovanje med tremi zaporednimi predsedujočimi državami članicami in tako prispevati k dolgoročnemu usklajenemu razvoju strateških politik EU. Trio je odraz dejstva, da je v pol leta določene stvari težko speljati do konca, na drugi strani pa nekatere stvari potrebujejo tudi dolge priprave.²²

Kljub temu, da Pogodba o Ustavi za Evropa še ni stopila v veljavo, so države članice izrazile željo po okrepljenem sodelovanju med tremi zaporednimi polletnimi predsedstvi. Tako je Svet EU s spremembo Poslovnika Sveta EU dne 15. septembra 2006, predvidel oblikovanje skupinskih 18 mesečnih programov predsedovanja.²³ Slovenija je kot prva pristopila k oblikovanju skupnega programa predsedovanja skupaj z Nemčijo in Portugalsko in ga tudi že predstavila na seji Sveta 15. decembra 2006. Kljub temu pa mora Slovenija še

²¹ Predsedovanje EU-predstavitev dostopno na http://www.svez.gov.si/si/predsedovanje_eu/predstavitev/ (13. april 2007).

²² Trio presidency, dostopno na http://www.eu2007.de/en/The_Council_Presidency/trio/index.html (13. april 2007).

²³ Uradni list EU (št. 285, 16. oktober 2006).

vedno pripravi svoj »nacionalni« program predsedovanja, ki temelji večinoma na predvideni podedovani agendi Sveta EU.²⁴

3.3 Evropska Komisija

Vloga in odgovornost EK²⁵ jasno postavijo to institucijo v samo središče procesa sprejemanja odločitev o javnih politikah EU. Predpisi EU se največkrat sprejemajo prav na podlagi predlogov oziroma pobud EK (zakonodajna iniciativa). Komisija je tudi tista, ki skupaj z Evropskim Svetom spodbuja nadaljnji proces evropske integracije in to v najbolj kočljivih trenutkih za delovanje EU (Kruschitz 2002: 471).

Politično vodenje in usmerjanje delovanja EK zagotavlja njenih 27 komisarjev (eden za vsako državo) pod vodstvom predsednika EK, ki je glavna politična figura te institucije. Predsednika komisije izberejo šefi držav ali vlad na seji Sveta, potrdi pa ga EP. Ostale člane Komisije predlagajo vlade držav članic po posvetovanju z novim predsednikom tudi njih pa mora v celoti potrditi EP. Prav z postopkom jasnega parlamentarnega glasovanja se krepí demokratična legitimnost EK. Sicer pa člani komisije delujejo popolnoma neodvisno v razmerju do svojih vlad oziroma izključno v interesu EU, zato komisarji tudi ne sprejemajo nobenih navodil držav članic ali drugih organov (Lozar 2002: 16). Takšna nepristranskost omogoča Komisiji izvajanje vloge poštenega posrednika v primeru sporov, zaradi različnih nacionalnih interesov držav članic.

Klasičen opis nalog EK se lahko omeji na tri različne funkcije:

- priprava predlogov za sprejem predpisov: legislativni postopek se vselej začne s predlogom EK. Brez takšnega predloga ne more biti sprejet noben predpis.²⁶ Pri pripravljanju svojih predlogov ima komisija stalno pred očmi tri cilje; a) identificirati

²⁴ Pri vsebinskih pripravah predsedovanja je treba upoštevati več dejavnikov. V prvi vrsti je potrebno narediti analizo dokumentov Evropske unije in tako okvirno identificirati zakonodajne akte, ki bodo verjetno obravnavani v Svetu EU za čas predsedovanja. Ta, t.i. »podedovana agenda«, v povprečju določa več kot 90-odstotkov vseh vsebin, ki se bodo obravnavale v času predsedovanja. Na podlagi možnih zakonodajnih aktov se nato opredelijo t.i. »prednostne naloge«. Dostopno na <http://evropa.gov.si/institucije/svet-eu/predsedovanje-svet-eu/cilji-program-predsedovanja/> (13. april 2007).

²⁵ Uradna spletna stran EK, dostopna na <http://ec.europa.eu/> (12. februar 2007).

²⁶ Evropska komisija nima izključne pravice zakonodajne pobude na dveh področjih medvladnega sodelovanja, ki ju ureja Pogodba o Evropski uniji. Gre za drugi oziroma tretji steber EU oziroma področje skupne varnostne in zunanje politike ter sodelovanje na področju notranjih zadev in pravosodja. Vendar lahko tudi na teh dveh področjih komisija predlaga zakone na enak način kot nacionalne vlade ter sodeluje pri razpravi.

evropski interes b) čim širše se posvetovati z interesnimi skupinami ter c) spoštovati načelo subsidiarnosti,

- zagotavlja izvajanje pogodb: naloga komisije je, da se predpisi EU izvajajo pravilno v vseh državah članicah. Če države članice kršijo svoje pogodbene obveznosti, se bodo nujno soočile z posredovanjem EK, vključno s sprožitvijo ustreznega pravnega postopka pred evropskim sodiščem,
- upravljanje in izvajanje javnih politik EU in skrb za mednarodne trgovske odnose: komisija vsako leto upravlja z proračunom EU poleg tega pa predstavlja EU v pogajalskih procesih pri sklepanju trgovskih sporazumov in sporazumov o sodelovanju z drugimi državami ali trgovskimi organizacijami.

Sicer pa je trenutno splošno prepričanje, da je sedanja komisija preštevilna. To je predvsem rezultat suverene enakosti članic pri imenovanju komisarjev (Lozar 2002: 91), ki odseva interese manjših držav članic. Bodoče spremembe gredo predvsem v smer zmanjšanja števila komisarjev in uveljavitev načela pravične rotacije. Vendar še ni znano, kolikšna naj bi bila omejitev števila istočasno delujočih komisarjev in v kakšnem vrstnem redu bodo države imenovalle komisarje.

3. 4 Evropski parlament

Evropski parlament²⁷ je edino neposredno izvoljeno telo Evropske unije, 785 evropskih poslancev pa predstavlja državljanke in državljane EU. Izvoljeni so vsakih pet let, v vseh 27 državah članicah Evropske unije in v imenu njenih 492 milijonov državljanov.

Do leta 1979 so bili poslanci v EP imenovani izmed poslancev nacionalnih parlamentov, čeprav se to zdi manj demokratično, pa kot opozarja McGiffen (2005) je to po drugi strani pomenilo boljši nadzor nacionalnih parlamentov nad delovanjem EU. Evropski parlament, ki je bil nadzorovan preko nacionalnih parlamentov, bi po takem prepričanju predstavljal pravo utež Svetu Evropske unije pri sprejemanju odločitev. Vpeljava neposrednih volitev v EP se kaže kot zmaga zagovornikov evropske integracije in vsako nadaljnjo krepitev pristojnosti EP moramo gledati v tej luči. Evropski parlament se voli na podlagi splošne direktne volilne pravice. Vendar so si volilni sistemi v posameznih državah članicah zelo različni, saj obstajajo le skopa pravila Unije glede izvedbe volitev (Scully 2005: 24). Tako so na primer prve volitve potekale po 9-ih tiste leta 1999 pa že po 15-ih volilnih sistemih. Dogovor o poenotenju pravil volitev pa ni tehnične, temveč predvsem politične narave, saj imajo države članice zelo različno tradicijo volitev.

²⁷ Uradana spletna stran EP, dostopna na <http://www.europarl.europa.eu/> (12. februar 2007).

V kontekstu sodelovanja z nacionalnimi parlamenti je zanimivo vprašanje, ali imajo lahko poslanci evropskega parlamenta dvojen mandat, se pravi, da so hkrati predstavniki nacionalnega parlamenta in EP. Čeprav dvojni mandat ni pravno prepovedan na ravni EU, se lahko prepove z nacionalno zakonodajo vsake države članice (Scully 2005: 25). Pričakovati je, da zaradi zahtevnosti dela dvojni mandat ni več primeren. Slabost pa je seveda v tem, da je posledično manjši pretok informacij. Prav tako je treba poudariti, da poslanci EP niso vezani na nobena navodila in neodvisno izvršujejo mandat, ki so ga dobili od volivcev (čl. 2, poslovnik EP). Vendar pa se v praksi dogaja in to velja tudi za primer DZ, da so Evropski poslanci pogosto vabljeni na seje delovnih teles za Evropske zadeve, kjer posredujejo različne informacije o njihovem delu v EP.

3. 4. 1 Organiziranost EP

V evropskem parlamentu so zastopani vsi najpomembnejši politični tokovi EU, od skrajne levice do skrajne desnice, število zastopanih političnih strank pa se je povzpelo čez 100. Vse te politične stranke so v EP organizirane v omejeno število političnih skupin. Trenutno je teh skupin 8.²⁸ Za sestavo politične skupine je potrebnih 20 poslancev, v skupini pa mora biti zastopana najmanj ena petina držav članic. Poslanci lahko pripadajo samo eni politični skupini. Nekateri poslanci pa ne pripadajo nobeni politični skupini in v tem primeru so to samostojni poslanci. Pred glasovanjem na plenarnem zasedanju politične skupine preučijo poročila parlamentarnih odborov in vložijo svoje predloge sprememb. Stališče, ki ga zavzame politična skupina, se sprejme z dogovorom znotraj skupine, noben poslanec pa ni zavezan, da glasuje tako kot skupina.²⁹

3. 4. 2 Funkcije EP

Moč in pomembnost parlamenta EP sta neenakomerno porazdeljena. Tako ima parlament v nekaterih primerih izjemna pooblastila, na primer pri oblikovanju in nadziranju enotnega trga, na drugi strani pa le simbolne pristojnosti, na primer v skupni zunanji in varnostni politiki (Scully 2005: 9). Kot smo videli, razlika izhaja predvsem iz odločitve držav članic ali naj omenjena področja v EU urejajo na naddržavni ali meddržavni ravni. Ugotovimo pa lahko, da vloga EP nenehno narašča na področjih, ki jih v skupnosti urejajo

²⁸ Najpomembnejše so Skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov) in Evropskih demokratov (EPP-ED), Skupina socialdemokratov v Evropskem parlamentu (PES), Skupina zaveznitva liberalcev in demokratov za Evropo (ALDE), Skupina združenje za Evropo narodov (UEN) in Skupina Zelenih/Evropske svobodne zveze (The Greens).

²⁹ Več o organiziranosti EP, dostopno na <http://evropa.gov.si/institucije/evropski-parlament/organizacija/> (12. februar 2007).

naddržavno. Tako je bila vloga EP sprva samo posvetovalna in nadzorna, danes pa ta organ izvaja tri točno določene funkcije in sicer a) zakonodajno, b) proračunsko in c) nadzorno.

Evropski parlament si zakonodajno pristojnost deli s Svetom Evropske unije. Ima torej možnost sprejemanja evropske zakonodaje (direktive, uredbe, priporočila). Pri sprejemanju zakonodajnih aktov je treba ločiti (Ješovnik 2002: 76) med navadnim zakonodajnim postopkom (soodločanje), kjer sta EP in Svet enakopravna, ter posebnimi zakonodajnimi postopki, ki veljajo le v posebnih primerih, kjer ima parlament le posvetovalno vlogo. Druga funkcija je proračunska. Po njej se EP prav nič ne razlikuje od nacionalnih parlamentov, saj se mora od leta 1975 strinjati z vsako pomembnejšo proračunsko odločitvijo (Moussis 1999: 61). V praksi je EP tisti, ki na koncu postopka proračunskega usklajevanja zavrne ali potrdi proračun, ki ga predlaga EK. Pri kontrolni funkciji gre za to, da EP opravlja celovito politično kontrolo načinov izvajanja javnih politik EU. PEU daje parlamentu pravico, da od EK in Sveta zahteva poročila o njunem delu in letnem napredovanju. Tukaj prav tako kot pri nacionalnih parlamentih predstavljajo pomemben institut nadzora poslanska vprašanja (*ibid.*: 62).

3. 5 Sodišče Evropskih skupnosti

Sestavlja 27 sodnikov in 8 pravobranilcev, ki jih imenujejo nacionalne vlade za obdobje 6 let, vendar s soglasjem vseh članic. Skrbi za zakonitost prava EU in za spoštovanje ter enotno tolmačenje prava, ki ga je treba uporabljati kot je določeno v primarnih in sekundarnih aktih EU. Evropsko sodišče rešuje primere, ki jih nanj naslovijo države članice, institucije EU in tudi posamezniki ter podjetja (Kruschitz 2002: 477). Do leta 1989 je obstajalo samo eno sodišče, nato pa so, da bi razbremenili Evropsko sodišče, ustanovili še sodišče prve stopnje. Sestavlja ga prav tako 27 sodnikov s šestletnim mandatom. Odloča v pravnih zadevah med institucijami EU in njenimi zaposlenimi, v postopkih v zvezi s kršitvami konkurenčnih pravil proti Komisiji in v individualnih tožbah državljanov ali pravnih oseb proti institucijam EU.³⁰

³⁰ Uradna spletna stran Sodišča Evropskih skupnosti, dostopn na: <http://curia.europa.eu/> (12. februar 2007).

3. 6 Zakonodajni proces v Evropski uniji

V procesih Evropskih integracij se kakovostno spremeni tudi vloga nacionalnega parlamenta. S prenosom izvrševanja dela suverenih pravic na organe Evropske unije se tako zmanjšajo zakonodajne pristojnosti DZ na področjih prenesenih pravic (Igličar 2005: 94). Čeprav DZ preko ustreznih postopkov lahko vplival na odločitve v zakonodajnih telesih EU (Svet, EP), velja da postanejo slednje nosilci zakonodajnega procesa. Pri oblikovanju evropskega prava je namreč izhodiščno načelo, da ima pravo EU na področju prenesenih pravic prednost pred pravom držav članic. Skupno Evropsko pravo je torej hierarhično nad nacionalnim pravnim sistemom, kar z drugimi besedami pomeni, da morajo biti vsi pravni akti v Sloveniji skladni s pravnimi akti EU (Grilc in Ilešič 2001: 103).

Predlagatelj obeh najpomembnejših formalnih pravnih virov, se pravi uredb in direktiv je Evropska komisija. Prve se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah in pomenijo »unifikacijo« pravne ureditve znotraj EU na določenem področju. Direktive pa pomenijo »harmonizacijo« prava EU, saj zavezujejo članice le glede doseganja ciljev pravne ureditve, tako da omogočajo vsaki članici še njeno lastno zakonodajo na določenem področju (Igličar 2005: 100). Zakonodajna organa v EU pa sta predvsem Svet, ki ima končno odločitev ter EP, ki na različne načine sodeluje glede na svoje pristojnosti. Zakonodajni postopki glede razmerja med EP in Svetom pa so v praksi in teoriji naslednji (Zajc 2005: 220):

- postopek posvetovanja: kjer EK oziroma Svetu ni potrebno upoštevati mnenja vendar pa je predložitev mnenja s strani parlamenta pred sprejemom odločitve obvezna,
- postopek sodelovanja: gre le za bolj razčlenjeno obliko posvetovalnega postopka, kjer ima EP na voljo dve branji in lahko poda svoja dopolnila k predlogu,
- postopek soodločanja: kjer sta EP in Svet enakopravna, saj Svet ne more sprejeti zakonodajnega predloga brez strinjanja parlamenta; to je najpomembnejši postopek v katerem sodeluje parlament,
- postopek privolitve (obvezno soglasje): se uporablja za nekatere najpomembnejše odločitve kot so sprejem novih članic, sklepanje pridružitvenih sporazumov, pridružitve novih članic; tukaj lahko EP samo sprejeme ali zavrne predlog Sveta in ga ne more dopolnit.

4. Vprašanje demokratične legitimnosti in demokratični primanjkljaj

Videli smo, kako zapleten je način odločanja na ravni EU in kako težko je evropske institucije predstaviti povprečnemu državljanu, saj te institucije in njihove pristojnosti nikakor niso primerljive s tistimi, ki jih že poznamo na nacionalni ravni. Prav ta odtujenost postopka demokratičnega odločanja ter institucij pa pripelje do vprašanja demokratične legitimnosti. Schmitter (v Krašovec 2005: 58) tako pravi, da EU v svoji sedanji institucionalni strukturi še ni demokratična. Po svoji obliki ni ne naddržavna ne mednarodna organizacija, če pa bi države članice želele EU preoblikovati v demokratično politično-institucionalno enoto, bi morale še veliko storiti na področju predstavnštva, državljanstva in procesov odločanja. Kljub vsem dilemam o demokratični legitimnosti pa velja, da so institucije EU v formalnem (pravnem) pomenu zagotovo legitime, saj so jih potrdili demokratično izvoljeni nacionalni parlamenti z ratifikacijo posameznih pogodb (Zajc 2005: 221).

Ko obravnavamo vprašanje demokratične legitimnosti EU, se pravzaprav spopadamo z pojmom, ki ga številni avtorji poimenujejo »demokratični primanjkljaj« ali tudi »*demokratični deficit*«. Sicer je, kot opozarja Zajc (2005), legitimnost odvisna tudi od drugih dejavnikov, kot so odsotnost vseevropske politične skupnosti državljanov, skupnega medija, jezika itd.

Demokratični primanjkljaj označuje stanje, ko na ravni EU ni dovolj prostora in razvitih mehanizmov za uveljavljanje politične odgovornosti (nadzora) tistih, ki odločajo. Njihovo delovanje ni dovolj pregledno, prav tako ni dovolj javno in skladno s pričakovanji, interesi javnosti. Demokratični primanjkljaj je v bistvu razkorak, ki je nastal, ob prenosu pristojnosti odločanja na naddržavne institucije EU, ob hkratnem slabljenju pristojnosti nacionalnih parlamentov kot nosilcev ljudske suverenosti. V takih pogojih ni več jasno kdo je subjekt, ki izvaja demokratični nadzor nad tistim, ki sprejema odločitve in kaj predstavlja osnovno demokratično institucijo skupnosti, ki predstavlja »*demos*«, v tem primeru evropske državljanke (Krašovec 2005: 57–60). Sicer bi lahko na tem mestu podali še številne definicije demokratičnega primanjkljaja, saj so različni avtorji (glej npr. Newman 1996; Muntean 2000; Hix 2001; Borzel 2001; Weiler 2005) podali raznolike definicije tega pojma glede na to, na katere elemente so se osredotočili pri definiranju in postavitvi strategij za razreševanje primanjkljaja. Vendar so z vidika naloge relevantne predvsem tiste definicije demokratičnega primanjkljaja in strategije, ki v ospredje postavljajo vlogo nacionalnih parlamentov.

Beetham in Lord (1998) podata dva idealno-tipska modela, ki nakazujeta možne rešitve demokratizacije EU in vzpostavitve politične tvorbe, ki bo demokratično legitima. Prvi model zagovarja tako imenovani intergovernmentalni pristop, kjer so nacionalne

institucije zadolžene za povečanje legitimnosti EU. Še posebej je tukaj izpostavljena vloga nacionalnih parlamentov, ki ratificirajo evropske pogodbe ter nadzirajo svoje vlade pri njihovem delovanju v Evropskem svetu ter Svetu EU. Drugi model (supranacionalni) vidi rešitev za demokratizacijo v EU sami, ki lahko preko svojih institucij, predvsem EP in komisije zagotovi demokracijo, ki bo legitimna za vse evropske državljane.

Preglednica 4.1: Intergovermentalni in supranacionalni model za demokratizacijo EU

legitimnost se sklicuje na 2 modela (idealno tipska)			
	najboljša sredstva za upravičenje političnega vodstva (authorising)	najboljša sredstva, kako napraviti EU vladanje reprezentativno (representative)	najboljša sredstva, kako napraviti EU vladanje odgovorno (accountable)
Intergovermentalni model	ratifikacija ustanovnih pogodb, nacionalne volitve članov Evropskega sveta in Sveta EU	zastopanje nacionalnih vlad v Evropskem svetu in Svetu EU, nacionalna napotitev komisarjev in evropskih poslancev	člani Evropskega sveta in Sveta EU morajo poročati in odgovarjati nacionalnim parlamentom in poslancem
supranacionalni model	direktna ali indirektna izbira političnega vodstva EU s strani celotnega volilnega telesa EU (EU volitve)	neodvisna komisija s pan-evropskim pooblastilom, direktno voljeni EP organiziran v ideološke skupine	člani Sveta EU in Komisija morata odgovarjati EP in s tem tudi celotnemu volilnemu telesu EU

Vir: Beetham in Lord (1998: 59-64)

Ob pogledu na preglednico postane razvidno, da imajo današnje EU institucije karakteristike obeh modelov, kot rečeno pa so za nas pomembne tiste smernice demokratizacije (legitimizacije) EU, ki poudarjajo vlogo nacionalnih parlamentov.

4.1 Demokratični primanjkljaj z vidika pristojnosti parlamentov

Definicija, ki demokratični primanjkljaj obravnava z vidika pristojnosti parlamentov je pravzaprav najpogostejša in tudi najstarejša. Tukaj gre za pomanjkanje vloge in vpliva Evropskega parlamenta ter nacionalnih parlamentov v procesu odločanja. Demokratični primanjkljaj je torej omejena možnost nadzora nacionalnih parlamentov nad vladami v zadevah, ki so prenesena v odločanje na raven EU (prvi steber) in premajhne pristojnosti EP pri sprejemanju odločitev v procesu oblikovanja javnih politik EU (Krašovec 2005: 58).

Če parlamenti znotraj delovanja države prek svoje zakonodajne in nadzorne funkcije lahko v precejšnji meri vplivajo na odločitve izvršilne oblasti, je to za njih bistveno težje v pogojih sodelovanja članic pri odločanju organov EU. Dejansko gre za demokratični primanjkljaj znotraj držav članic, ker se delovanje izvršilne veje oblasti na tem področju še mnogo bolj izmika demokratičnemu nadzoru kot v notranje državnih razmerjih (Newman

1998: 188). Kot ugotavlja Inštitut za primerjalno pravo (IPP PF 2002: 45), po eni strani vlada tudi na tem področju deluje s podobnimi pooblastili, kot pri sklepanju klasičnih mednarodnih pogodb, na drugi strani pa ima njeno sodelovanje v EU neprimerno pomembnejše in kvalitativno drugačne posledice ne samo za državo, temveč tudi neposredno za državljane. To kliče po dodatnem in posebnem nadzoru parlamenta nad vlado pri njenem sodelovanju in odločanju v EU, kajti klasični mehanizmi uveljavljanja odgovornosti vlade parlamentu tu ne morejo učinkovito delovati (Maurer in Wessels 2001: 14).

Kot ugotavlja Muntean (2000: 2) je največji problem trenutno ta, da lahko v trenutni ureditvi več nivojskega odločanja, nacionalne institucije (parlamenti) izvajajo nadzor le nad posamezniki iz njihovih držav (ministri, vodje držav) ne pa nad celotnimi institucijami. Tako ni skupinske odgovornosti institucij, temveč lahko nacionalni parlamenti nadzirajo le posamezne dele, prav to pa producira demokratični deficit. Kako bi bilo mogoče doseči večjo vlogo in vpliv nacionalnih parlamentov, ter s tem zmanjšati primanjkljaj, razmišljata tudi Borzel in Risse (v Krašovec 2005 : 117). Po njunem mnenju je bistvena nacionalna raven, kjer bi morali spremeniti razmerje moči med nacionalnimi parlamenti in izvršilno oblastjo. Še posebej je pomembno jasno določiti vlogo parlamentov v procesu oblikovanja in sprejemanja odločitev, ki jih izvršilna oblast zastopa v Svetu. Prav tako predstavlja možno krepitev nacionalnih parlamentov vključevanje evropskih poslancev v odbore za evropske zadeve

5. Teorije evropskih integracij

Zakaj ima EU na eni strani skupni trg na drugi strani pa zelo okrnjeno skupno zunanjo in varnostno politiko? Kako to, da je evropski parlament le postopoma dobival nove pristojnosti in zakaj se je članstvo povečalo iz začetnih 6 članic na današnjih 27 držav? Če smo v prejšnjih poglavjih le predstavili proces evropskih integracij preko posameznih ustanovnih pogodb in institucije EU, bomo sedaj integracijo postavili še v teoretični okvir. Tako bomo na kratko prikazali, kako lahko teorije, ki so se razvile v prejšnjih desetletjih, pomagajo pri sistematičnem razumevanju evropske integracije in delovanju njenih institucij.

Toda že ko pogledamo naravo zastavljenih vprašanj, vidimo, da tudi pod pojmom evropske integracije lahko razumemo različne stvari. Tako lahko v ospredje postavimo skupne politike, institucije ali pa samo teritorialno širitev na nove članice. Rittberger in Schimmelfennig (2006: 73) razumevata evropsko integracijo kot proces, kjer gre lahko za a) vključitev novih javnih politik na EU raven (sektorska integracija), b) prenos pristojnosti na EU institucije (vertikalna integracija) ali c) širitev teritorija EU s sprejemom novih članic (horizontalna integracija).

Preglednica 5.1: Dimenzije Evropske integracije

	Sektorska integracija	Vertikalna integracija	Horizontalna integracija
Kaj je predmet integracije ?	javne politike, skupne evropske politike	pristojnosti v odločevalskem procesu	teritorij, meje
Kaj je integracija ?	integracija kot vključitev novih javnih politik na EU raven (broadening)	integracija kot prenos nacionalnih pristojnosti na institucije EU (deepening)	integracija kot širitev ozemlja, podvrženega evropskemu pravnemu redu (widening)

Vir: Rittberger in Schimmelfennig (2006: 74)

Namen teorij evropskega integriranja je čim bolj celovito razložiti obseg in dinamiko evropskega združevanja tako v njeni sektorski, vertikalni in horizontalni dimenziji. Teorije nam pomagajo k lažji predstavi o tem kdaj in pod kakšnimi pogoji se bo proces nadaljeval v posameznih dimenzijah. Teoretikom pa ne predstavljajo problem samo različne dimenzije EU integracij ampak, kot opozarja Newman (1997) je glavni problem, ki bega teoretike integracijskega procesa in to že vse od samega začetka ta, da je težko določiti kakšna tvorba pravzaprav je EU. Kajti, ko gledamo na njo iz različnih konceptualnih okvirov, pridemo do velikega števila različnih zaključkov. Seveda so akademiki bili prvi, ki so prepoznali tako raznolikost, ki sta jo Wallace in Webb (1983) opredelili kot »Jekyll and Hyde« narava ES. Število vseh teorij, ki so se razvile in tudi dopolnjevale skladno z razvojem same skupnosti je veliko, vendar pa danes številni avtorji (glej npr. Beetham 1998; Moravcsik 1998; Nugent 1999; Rittberger 2006) prepoznavajo dve glavni veji teorij evropskega integriranja oziroma dva nasprotujoča pogleda na EU, in sicer a) intergovernmentalizem in b) supranacionalizem. Tako lahko v te dve veji (modela) vključimo različne teorije, kot so federalizem, funkcionalizem, neo-funkcionalizem, teorija liberalnega medvladnega sodelovanja itd.

Glavna razlika med obema teoretičnima pristopoma izhaja predvsem iz različnega pogleda na to, kdo nadzira in vodi proces integracije. Medtem ko intergovernmentalisti poudarjajo vlogo nacionalnih držav predvsem vlad, supranacionalisti dopuščajo možnost, da proces poteka neodvisno in izven njihovega nadzora.

5.1 Intergovernmentalizem, teorija medvladnega sodelovanja

Intergovernmentalizem je bil vedno prisoten v zgodovini razvoja EU in to že od samega njenega zametka. Vse ustanovne pogodbe niso temeljile samo na supranacionalnih predpostavkah, kajti v takem primeru bi že od zdavnaj živeli v nekakšni federaciji (Louis v Westlake 1998: 103). Intergovernmentalizem omogoča državam članicam, da zavarujejo svoje nacionalne interese, saj lahko z vetom preprečijo razvoj EU v smeri, ki je z njihove strani nezaželen. Za intergovernmentaliste poteka proces evropskih integracij pod nadzorom

nacionalnih vlad. Te so glavne pri določanju hitrosti in vsebine nadaljnega združevanja (Schimmelfennig in Rittberger 2006: 76). Tako se morajo analitiki Evropskih integracij pri raziskovanju osredotočiti predvsem na a) prioritete vlad oziroma držav in b) na pogajanja med vladami in vladami ter EU institucijami.

V intergovernmentalizem lahko vključimo različne teorije medvladnega sodelovanja, od katerih je zagotovo najbolj prepoznavna liberalna teorija (liberalni intergovernmentalizem). Njen utemeljitelj Moravcsik (1993: 474) tako EU dojema kot *»uspešen medvladni režim namenjen nadzoru in upravljanju z ekonomsko soodvisnostjo s koordinacijo politik prek medvladnih pogajanj«*. Prav tako razumeva proces Evropskih integracij kot rezultat številnih racionalnih odločitev, ki jih sprejemajo vlade in voditelji v medvladnih pogajanjih. Pri tem vlade zasledujejo predvsem svoje ekonomske interese, zato je tudi dosednji integracijski proces temeljil predvsem na gospodarskem sodelovanju (Moravcsik 1998: 3–5).

Intergovernmentalizem priznava EU le neznatne nadnacionalne karakteristike in te nikakor ne presegajo medvladnih odnosov, saj vlade preko Evropskega Sveta ter Sveta Evropske unije nadzirajo proces evropskih integracij in skrbijo, da področje *»visokih politik«* ne preide na EU (Corbett 1998: 36). Zato je za intergovernmentalizem značilno tudi, da posvečajo le malo pozornosti EU institucijam. Institucije tako le olajšujejo sodelovanje med državami in služijo kot nekakšen sekretariat v procesu medvladnih pogajanj, še posebej naj bi ta vloga pripadala EK (Puchala 1999: 318). Evropske institucije moramo videti kot odraz pogajalskega procesa med nacionalnimi vladami, ki se nikoli ne bodo odrekle svoji suverenosti. Glavne ideje intergovernmentalizma, s katerimi razložimo proces integracij so:

- države članice so in bodo ostale glavni akter v tem procesu. EU skušajo oblikovati v skladu z nacionalnimi interesi,
- proces EU integracij ni oslabil ampak okrepil vlogo nacionalne države še posebej v procesu globalizacije in tekmovanja med ekonomskimi silami,
- sektorska integracija je omejena na ekonomske politike, *»visoke politike«* bodo ostale v domeni nacionalnih držav,
- evropske institucije, predvsem EP in EK, bodo imele še naprej obrobno vlogo.

5. 2 Supranacionalizem

Supranacionalizem predstavlja obliko sodelovanja med državami, ki ne morejo obdržati celotnega nadzora nad razvojem in obsegom sodelovanja. To pomeni, da so države lahko obvezane k izvajanju nekkih zadev proti svoji volji in preferencam, saj nimajo dovolj moči, da bi preprečile odločanje o teh zadevah (Fink-Hafner in Lajh 2005: 13). Kot vidimo, so supranacionalistom bližje predstave, ki dojamejo EU kot nekakšno federacijo ali vsaj nedokončano nadnacionalno zgradbo. Zato lahko v to skupino vključimo predvsem teorije kot so neo-funkcionalizem in federalizem. Bistvo, ki ga poudarjajo avtorji teh smeri, je določena izguba suverenosti držav, ki sodelujejo v procesu integracij. Razlog za tako izgubo suverenosti vidi supranacionalizem predvsem v procesu integracije, ki naj bi bila »transformativna« in »samokrepitvena« (Schimmelfennig in Rittberger 2006: 84). Tako je lahko res bil na začetku proces integracije predvsem rezultat dogovorov med vladami, vendar, ko se je enkrat začel in so bile vzpostavljene institucije, so te dobile lastno politično identiteto. Pristojnosti, ki so bile podeljene EU institucijam, tako omejujejo nacionalne vlade v njihovem delovanju, saj morajo spoštovati odločitve supranacionalnih organov. Še več, prav te institucije po mnenju supranacionalistov postanejo glavni dejavniki nadaljne integracije, saj posedujejo veliko informacij in strokovnega znanja, podpirajo pa jih tudi transnacionalne sile (Puchala 1999: 319). V nasprotju z intergovernmentalisti tukaj avtorji pri razlagi integracijskih procesov poudarjajo ključen pomen razumevanju delovanja EU institucij in ljudi, ki jih vodijo. Tako vidijo pomembno vlogo EP predvsem pa Komisije, ki naj bi veljala za nadnacionalno institucijo »*par excellence*« (Trondal 2003: 7).

Glavni poudarki supranacionalizma s katerimi razlagamo proces EU integracij so:

- proces se razvija z lastno dinamiko in izven nadzora nacionalnih držav, te nanj ne morejo več vplivati in ga tudi ne ustaviti,
- glavni akterji, ki vplivajo na proces, so transnacionalni akterji (gibanja, organizacije, interesne skupine) in nadnacionalne institucije (Evropska komisija in Evropski parlament),
- nacionalna država s tem procesom izgublja svojo vlogo, saj se je primorana odpovedati določenemu delu suverenosti.

5. 3 Evropska unija kot mednarodna organizacija ali nadnacionalna zgradba ?

Kljub številnim teoretičnim pristopom, ki razlagajo proces EU integracije, bi bilo nemogoče trditi, da lahko s samo eno teorijo razložimo ta zapleten proces v celoti in v vseh dimenzijah. Pravzaprav, kot poudarjata Schimmelfennig in Rittberger (2006: 93), je potrebno pri empiričnem raziskovanju vzeti v obzir vse vidike in jih med seboj tudi kombinirati. Tako ni razloga, da bi na intergovernmentalizem in supranacionalizem gledali kot na dve izključujoči in neprimerljivi teoriji, temveč lahko pri raziskovanju upoštevamo obe. Takšna, kot je danes EU, se kaže namreč tako v elementih intergovernmentalizma kot supranacionalizma, saj na nekaterih področjih (prvi steber) deluje kot kvazifederalna država, medtem, ko na drugih področjih odločitve sprejemajo na medvladnih pogajanjih s soglasjem, kot je značilno za odločanje v mednarodni organizaciji (Fink-Hafner in Lajh 2005: 13). Kot smo videli, je celoten razvoj EU zaznamovan z iskanjem nelahkih kompromisov med državami, ki so bolj naklonjene federalni ureditvi in tistimi, ki le težka prenesejo pristojnosti na nadnacionalne institucije. To se je še posebej opazilo pri dilemah, ki so se pojavljale okoli oblikovanja posameznih pogodb. Države članice so tako vedno imele dva nasprotujoča si cilja (Bromley 2001: 41) v procesu evropskega združevanja. Po eni strani so se bile pripravljene odreči delu nacionalne suverenosti skozi proces gospodarske in politične integracije v zameno za zagotovitev ekonomske blaginje, po drugi pa so želele ohraniti nacionalno suverenost z željo po nadzoru v odločanju. Predvsem pri odločanju o obsegu in naravi sodelovanja na področjih, ki so v njihovem skupnem interesu.

Če želimo opredeliti EU, se moramo predvsem posvetiti njenim institucijam. Kakšna je njihova vloga in pristojnosti smo že povedali. Tako smo lahko opazili, da sta Evropski svet in Svet Evropske unije rezultat intergovernmentalizma, EK in EP pa predstavljata nadnacionalni instituciji, ki so bolj po željah supranacionalistov. Trondal (2003) poda klasifikacijo, po katerih so intergovernmentalne predvsem tiste institucije, ki so pretežno sestavljene iz politikov in civilnih uslužbencev, katerih namen je, da v odločevalskih procesih znotraj institucij zastopajo nacionalne interese. Medtem ko naj bi bila tipična supranacionalna institucija sestavljena iz odločevalcev, ki zastopajo predvsem interes skupnosti. Tak pogled je zanimiv predvsem zato, ker izpodbija popolno intergovernmentalno sliko o Ministrskem Svetu. Saj naj bi številni uslužbenci nacionalnih držav, ki delujejo na nižjih položajih znotraj delovnih skupin in odborov delovali, kot zagovorniki interesov EU.

Dilema torej ostaja, tudi posamezne institucije EU imajo tako raznolike lastnosti, da na podlagi njihovega delovanja lahko EU opredelimo kot medvladno organizacijo ali pa nadnacionalno organizacijo. Sam se strinjam z avtorji, ki opredeljujejo EU kot »nedokončano

nadnacionalno zgradbo« (Laffan 2001: 709), saj gre ves integracijski proces v smeri politične unije, katere končni cilj je vzpostavitev nadnacionalne države (organizacije) oziroma »Evropske federacije«. Res je, da smo od tega cilja morda še oddaljeni vendar pa je dejstvo, da poteka EU integracija v vseh dimenzijah v tej smeri. Z vsako novo pogodbo večjo vlogo in moč pridobivata predvsem Evropski parlament in Evropska komisija, kot glavni instituciji, ki zastopata interes Skupnosti in ne posameznih nacionalnih držav. Prav tako se je z uvedbo glasovanja, po načelu kvalificirane večine, moč slednjih v Svetu zmanjšala, saj so lahko v določenih primerih preglasovane. Ne gre pa samo za pristojnosti institucij, na katere nacionalne države prenašajo izvajanje dela suverenosti, ampak se to izvajanje širi na vedno večje število javnih politik. V prvi steber so vključene že številne politike in čeprav sta zaenkrat varnostna in zunanja politika še del drugega stebra, je le vprašanje časa kdaj bosta tudi ti dve postali del skupnih politik. Ideje o zunanjem ministru EU vsaj nakazujejo tak nadaljnji razvoj. Če bo pa enkrat tudi ta proces zaključen, pa ne bo več ovir, da ne bi EU postala prava nadnacionalna zgradba oziroma nekakšna »federacija«.

6. Vloga nacionalnih parlamentov v EU

Kot smo videli v dosedanjem delu naloge, zagotovo velja, da so nacionalni parlamenti in z njimi tudi državni zbor v procesu evropskih integracij izgubili nekatere svoje pristojnosti. Seveda to velja predvsem v tistem delu, kjer so prenesli izvajanje suverenih pravic na skupne institucije. Tako so odločitve, za katere je imel parlament že tradicionalno pravico in moč odločati, vse pogosteje sprejete s strani skupnih institucij (Holzhacker 2005: 3). Vendar pa so po drugi strani nacionalni parlamenti v zameno za prenos pristojnosti tudi pridobili nekatere nove možnosti vplivanja na sam integracijski proces. Tako so se tudi oblikovale nekatere tipične funkcije oziroma osnovne naloge nacionalnih parlamentov v zadevah EU.

Na splošno naj bi veljalo, da je evropski integracijski proces potekal predvsem na podlagi pobud in usmeritev političnih elit, zlasti izvršilnih teles (vlad) ter najpomembnejših interesnih skupin posameznih držav, veliko manj ali skoraj nič pa na podlagi pobud njihovih predstavniških teles (Zajc 2002: 670). Nacionalni parlamenti so tako imeli drugorazredno vlogo in so le redko vplivali na nacionalne strategije ali zavestno sodelovali pri oblikovanju eksplicitne evropske politike (Agh v Zajc 2002: 671). Taka slika pa danes ni več realna, saj so se nacionalni parlamenti in politične stranke v njih začele zavedati izgube svojih pristojnosti in so se zato odzvali z nekaterimi institucionalnimi spremembami, da bi pridobili nazaj vsaj nekaj izgubljene moči (Holzhacker 2005: 4). Parlamenti držav članic so odgovorili na izzive »več-nivojskega« odločanja v EU z vzpostavitvijo novih institucionalnih struktur z

namenom, da bodo lažje nadzorovali in vplivali na nacionalne vlade v zadevah EU. Vzpostavitev odborov, ki se ukvarjajo z zadevami EU in povezovanje z drugimi nacionalnimi parlamenti, so tako tipični rezultati evropeizacije parlamentov (Maurer in Wessels 2001: 15).

Proces evropeizacije in prilagajanja nacionalnih parlamentov se je pospešil predvsem z revizijo evropskih pogodb v poznih 80-ih in v 90-ih letih prejšnjega stoletja, ki so še poglobile integracijski proces. Tako danes nikakor več ne moremo govoriti o nacionalnih parlamentih kot »drugorazrednih igralcih« na evropskem političnem prostoru.

6. 1 Krepitev vloge nacionalnih parlamentov v procesu evropskih integracij

V literaturi o evropskih integracijskih procesih se je vseskozi zastavljalo vprašanje vloge nacionalnih parlamentov, šele v 90 letih prejšnjega stoletja pa je ta problematika dobila večjo pozornost. Šabič (2005) vidi vzrok za to v pospešenem tempu evropskega integracijskega procesa, ki je omogočil prenos številnih pristojnosti iz nacionalnih institucij na institucije EU. Vloga nacionalnih parlamentov, zlasti pri pripravi evropske zakonodaje, je bila na začetku oblikovanja EU deležna le majhne pozornosti. Odločanje o tem, kako bodo sodelovali nacionalni parlamenti, kadar gre za odločanje o evropskih zadevah, je bila v glavnem prepuščena nacionalnim zakonodajam in ureditvam (Zajc 2005: 221). Na ravni EU pa je njihov pomen priznala šele Maastrichtska pogodba. Predhodne pogodbe, ki so ustanovljale EU, niso vsebovala nobenih določil v zvezi z nacionalnimi parlamenti in to nekako niti ni bilo potrebno. Države članice in z njimi nacionalni parlamenti, katerim so vlade bolj ali manj odgovorne, so namreč proces integracij dolgo uspešno nadzorovale (Šabič 2005: 139). S krepitevijo institucionalnega okvira EU na račun nacionalnih struktur pa se je pojavilo tudi vprašanje vloge nacionalnih parlamentov v procesu evropskih integracij. Nacionalni parlamenti so morali na nek način dobiti formalno vlogo v tem procesu, tako da so postali vključeni v posamezne pogodbe Skupnosti.

Prvi evropski dokument, ki posebej izpostavlja vlogo nacionalnih parlamentov v EU, predstavljata deklaraciji številka 13 in 14 v Maastrichtski pogodbi. Deklaracija številka 13 govori o »vlogi nacionalnih parlamentov v EU«, v njej se spodbuja države članice k večji vključenosti nacionalnih parlamentov v aktivnosti EU. Vlade morajo tako pravočasno posredovati nacionalnim parlamentom zakonske predloge, ki jih pripravlja EK, da se ti lahko z njimi seznanijo in jih lahko tudi obravnavajo. Prav tako deklaracija poziva nacionalne parlamente in EP naj si prizadevajo za medsebojno izmenjavo informacij (*ibid.*: 140). Čeprav ta deklaracija ni bila zavezujoča, je imela svoje politične posledice. Tako je poleg vsega okrepila razpravo med nacionalnimi parlamenti in EP o učinkovitem parlamentarnem nadzoru

v EU-zadevah (Krekelberg 2001: 477). Deklaracija št. 14 predvideva skupna srečanja EP in vseh nacionalnih parlamentov, na katerih bi obravnavali problematiko v zvezi z EU, pri čemer pa ne morejo sprejemati sklepov, ki bi bili kakorkoli zavezujoči za Unijo (Šabič 2005: 141). Smisel takšne konference nacionalnih parlamentov je predvsem v tem, da naj bi se povečala njihova kolektivna vloga na ravni EU. Vendar pa je do takega zasedanja prišlo le enkrat v Rimu leta 1990. Nato pa večina nacionalnih parlamentov ni bila zainteresirana za ponovitve te vrste srečanj. Deklaracija št. 14 tako v praksi ni nikoli zaživela (Krekelberg 2001: 477).

Naslednji dokument, ki je opredelil vlogo nacionalnih parlamentov, predstavlja Amsterdamska pogodba oziroma protokol št. 13 (*»Vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji«*). Ta je sestavljen iz dveh delov. V prvem delu (odstavki 1–3) je opredeljeno predvsem informiranje nacionalnih parlamentov. V povezavi s to točko mora Komisija vse svoje predloge in dokumente, ki so vključeni v širšo razpravo, dostaviti nacionalnim parlamentom (Vos 2005: 13). Prav tako je tukaj natančneje opredeljeno načelo pravočasnega informiranja nacionalnih parlamentov z zakonodajnimi predlogi Komisije, tako je opredeljen šest tedenski rok³¹, ki mora preteči med časom, ko komisija predstavi predlog in se o njem odloča v Svetu. V tem času bi lahko parlamenti nacionalnih držav preučili predloge in mogoče podali navodila ministrom, ki zastopajo države v Svetu (Vos 2005: 14). Vendar pa Šabič (2005: 141) opozarja na pomanjkljivost protokola, saj nikjer natančno ne določa niti kdaj v teh šestih tednih naj se zakonodajni predlog Komisije predloži nacionalnim parlamentom niti kdo naj te dokumente posreduje. Tako so nekatere starejše raziskave pokazale (Norton 1996: 32; Pedersen 2000: 232–233), da se parlamenti ne uspejo dovolj hitro odzvati (informirati), da bi lahko vplivali na EU zadeve, saj njihov institucionalni okvir tega ne dopušča. Ti avtorji opozarjajo, da se morajo nacionalni parlamenti na novo prilagoditi, da bodo lahko posamezni odbori sledili vsem relevantnim pripravam zakonodajnih predlogov že od zgodnjih faz.

Drugi del protokola št. 13 (odstavki 4–7) se nanaša na Konferenco odborov za evropske zadeve (COSAC).³² V skladu s protokolom lahko COSAC obravnava vsak zakonodajni predlog, ki se nanaša na področje svoboščin, varnosti in sodstva, ki bi lahko neposredno ogrozil svobodo posameznika. S svojim delovanjem na teh področjih COSAC seznanja organe EU. Prav tako lahko COSAC na institucije EU naslavlja lastne pobude in mnenja k zakonodajnim postopkom (*ibid.*: 142). Pomembno pa je poudariti 7. odstavek

³¹ Ta rok ne velja, ko gre za nujne primere. Razloge za tako odločanje mora svet podati ob sprejemu akta.

³² Več o COSAC-u glej poglavje 6. 5.

protokola št. 13, ki pravi, da delovanje COSAC-a ne sme v ničemer obvezovati nacionalnih parlamentov in ne prejudicira njihovih lastnih stališč.

Amsterdamska pogodba vključuje tudi protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti (protokol št. 7). Ta sicer nacionalnih parlamentov neposredno ne omenja, vendar pa se to načelo zagotovo nanaša na njihovo delovanje. V trenutni ureditvi, ki je v veljavi, je preverjanje načela subsidiarnosti predvsem stvar institucij EU in ne v rokah nacionalnih parlamentov (Vos 2005: 16). Odpravlja pa to neskladje Pogodba o ustavi za Evropo, ki pa trenutno še ni v veljavi.

Tudi po Amsterdamu debata o vlogi nacionalnih parlamentov ni prenehala, temveč se je v razpravah o prihodnosti Evropske unije le še okrepila, in sicer tako v času podpisa Pogodbe iz Nice kot kasneje z Laekansko izjavo. Pogodba iz Nice je dodobra reformirala delovanje in odločanje v EU institucijah, vendar pri tem ni bistveno okrepila vloge nacionalnih parlamentov. Tu je pomembna Deklaracija št. 23 o prihodnosti EU, ta v svojem 5 odstavku predvideva, da mora biti v teh razpravah obravnavana tudi vloga nacionalnih parlamentov v evropski arhitekturi (Krekelberg 2001: 481). Natančneje so bila nato vprašanja o vlogi nacionalnih parlamentov definirana v Laekanski izjavi, ki jo je podal Evropski svet. Ta vprašanja so se glasila: ali naj bodo nacionalni parlamenti zastopani v novi instituciji ob svetu in EP; ali naj imajo vlogo na področjih delovanja EU, kjer EP nima pristojnosti; ali se lahko nacionalni parlamenti vključijo v postopek predhodnega preverjanja subsidiarnosti (Raunio 2005: 3).

6. 2 Vloga nacionalnih parlamentov po Pogodbi o Ustavi za Evropo

Čeprav Ustavna pogodba ni v veljavi in je njena prihodnost močno vprašljiva je smiselno predstaviti rešitve, ki se nanašajo na vlogo nacionalnih parlamentov in jih pogodba predvideva. Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo je precej velik napredek glede na prejšnje stanje, ker daje nacionalnim parlamentom konkretne spodbude in pristojnosti za aktivno spremljanje evropske zakonodaje ter sodelovanje v procesu odločanja EU (Šabič 2005: 144). Poleg tega velja omeniti, da se glavne kritike pogodbe ne nanašajo na to, kako ta ureja vlogo nacionalnih parlamentov v EU zato lahko domnevamo, da bodo podobne rešitve ostale v pogodbi ob njeni morebitni reviziji ali pa kot del neke nove pogodbe.

V okviru konvencije o prihodnosti Evrope sta se za razpravo o vlogi nacionalnih parlamentov oblikovali dve delovni skupini.³³ Prva je poskušala nadgraditi amsterdamski protokol št. 7, ki ureja načelo subsidiarnosti. Člani te delovne skupine so ugotovili, da

³³ Delovni skupini I in IV.

nacionalni parlamenti v praksi že presoja o načinih izvedbe načela subsidiarnosti, postavljalo pa se je vprašanje kako to funkcijo okrepiti (*ibid.*). Druga delovna skupina se je posvečala vprašanju, kako omogočiti nacionalnim parlamentom nadzor nad vladami v EU zadevah in možnosti ustanovitve nove institucije, ki bi združevala vse nacionalne parlamente oziroma nove vloge, ki naj jo prevzame COSAC (Raunio 2005: 4). Člani delovnih skupin so se po večini strinjali, da bi večji input nacionalnih parlamentov na ravni EU naredil slednjo bolj demokratično in legitimno, po drugi strani pa so tudi poudarili, da je prvotna vloga nacionalnih parlamentov na ravni EU skrbeti za uspešen nadzor nad vladami v EU zadevah (*ibid.*). Končni rezultat delovnih skupin sta protokola št. 1 in 2, ki sta del Pogodbe o Ustavi za Evropo.

6. 2. 1 Protokol št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji

Ta protokol je rezultat želje:

*»da bi države 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«.*³⁴

Sicer pa je glaven del tega protokola posvečen temu, kako in kdo mora obveščati nacionalne parlamente v zadevah EU. Tako protokol št. 1 določa:

- 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 EP in Svetu (čl. 1),
- osnutki evropskih zakonodajnih aktov,³⁵ ki se pošljejo EP in Svetu, se posredujejo nacionalnim parlamentom. Komisija osnutke evropskih zakonodajnih aktov, ki jih sama predloži, istočasno kot Evropskemu parlamentu in Svetu neposredno pošlje tudi nacionalnim parlamentom. Evropski parlament osnutke evropskih zakonodajnih aktov, ki jih sam predloži, neposredno pošlje nacionalnim parlamentom. Osnutke evropskih

³⁴ Protokol je dostopen na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12004V/htm/C2004310SL.01020401.htm> (17. marec 2007).

³⁵ 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.

- zakonodajnih aktov, ki jih predloži skupina držav članic, Sodišče, Evropska centralna banka ali Evropska investicijska banka, pošlje nacionalnim parlamentom Svet (čl. 2),
- 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 (čl. 3),
 - 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 (čl. 4),
 - dnevni redi in rezultati sej Sveta, vključno z zapisniki sej, na katerih je Svet razpravljajal o osnutkih evropskih zakonodajnih aktov, se neposredno pošljejo nacionalnim parlamentom in sicer istočasno kot vladam držav članic (čl. 5),
 - 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 (čl. 6),³⁶
 - računsko sodišče posreduje svoje letno poročilo v vednost nacionalnim parlamentom istočasno kot Evropskemu parlamentu in Svetu (čl. 7),
 - če nacionalni parlamentarni sistem ni enodomen, se 1. do 7. člen tega protokola uporabljajo za vse domove, ki sestavljajo parlament (čl. 8).

Z vsemi temi določbami je protokol poskrbel za celovito in pravočasno informiranje nacionalnih parlamentov v zadevah EU. To je predvsem pomembno, ker informacije predstavljajo glavni vir, s katerimi lahko nacionalni parlamenti izvajajo kontrolo nad vlado in vplivajo na zakonodajni proces EU. Raunio (2005) opozarja, da so nacionalni parlamenti v preteklih letih izgubili nadzor nad izvršno oblastjo prav zaradi velike informacijske prednosti, ki jo je slednja uživala v zadevah EU. Proces evropskih integracij pa predstavlja enega

³⁶ Gre za del, ki se nanaša na »*malo revizijo*«. Evropski svet lahko po Pogodbi o Ustavi za Evropo, sprejeme evropski sklep, ki Svet a) pooblašča, da lahko odloča s kvalificirano večino tudi na področjih za katero je sicer predvideno soglasno odločanje ali pa b) pooblašča svet, da zakone za katere je predviden poseben postopek sprejeme po rednem zakonodajnem postopku. V takem primeru mora Svet o tem obvestiti vse nacionalne parlamente. Ti imajo nato šest mesecev časa, da predložijo izjavo, v kateri izrazijo ugovor sprejetju evropskega sklepa v okviru člena IV-444. Če do takšnega ugovora pride, ni mogoče sprejeti evropskega sklepa. Z drugimi besedami na predlog male revizije imajo nacionalni parlamenti pravico veta (Šabič 2005: 146).

glavnih razlogov, zakaj je do tega prišlo, saj je vladam omogočala delovanje daleč od parlamentarnega nadzora nacionalnih parlamentov ter jim zagotovil skoraj monopol nad informacijami, ki so zadevale EU politike. Danes so se nacionalni parlamenti na tako stanje odzvali tako, da so z ustavnimi in zakonskimi spremembami prisilile vlade, da jim redno poročajo o njihovem delovanju v evropski areni (Maurer in Wessels 2001: 18). Te spremembe so bile motivirane predvsem z željo nacionalnih parlamentov po zmanjšanju informacijske vrzeli med vladajočimi elitami in izvoljenimi predstavniki ljudstva (Raunio in Hix 2000: 150).

Čeprav smo poudarili obveščanje nacionalnih parlamentov, ki jo ureja Protokol št. 1, ta v dveh členih opredeljuje tudi načine medparlamentarnega sodelovanja. Tako protokol določa, da Evropski parlament in nacionalni parlamenti skupaj določijo, kako organizirati učinkovito in redno medparlamentarno sodelovanje znotraj Evropske unije. Glede COSAC-a pa določa, da lahko pripravi kakršen koli prispevek, ki ga smatra za primernega, in z njim seznaniti Evropski parlament, Svet in Komisijo, vendar tako kot pri protokolu št. 13 Amsterdamske pogodbe prispevki konference ne zavezujejo nacionalnih parlamentov in ne prejudicirajo njihovih stališč (čl. 10). Posebej je treba tudi poudariti, da ta protokol ne ureja enotnega modela, kako naj se urejajo odnosi med parlamenti in vlado, ampak se v nasprotju s tem v preambuli celo sklicuje 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.

6. 2. 2 Subsidiarnost in Protokol št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti

Načelo subsidiarnosti določa, da na področjih javnih politik, ki jih lahko zadovoljivo urejajo nacionalne države same, ni potrebe po tem, da se jih ureja na ravni EU, razen, če to lahko stori bolje (Vos 2005: 14). Sicer pa se je to načelo v pravni red EU uvrstilo v času, ko je Evropska skupnost pomembno širila svoje pristojnosti, pomagalo pa naj bi zagotoviti, da bi se odločitve sprejemale v kar najtesnejši povezavi z državljani Unije. Subsidiarnost je bila prvič zapisana v Maastrichtski pogodbi v 5. členu, kjer je predvideno da:

»Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov laže doseže Skupnost«

Zaradi težav z interpretacijo pa ga je Amsterdamska pogodba skušala še natančneje razložiti, predvsem s posebnim protokolom (Rejec-Longar 2005: 124). Problem zdaj veljavnih pogodb je, da v njih ni jasno zapisane, katere so izključne pristojnosti Unije. V

predlogu ustave pa so te pristojnosti taksativno navedene, zato dileme, kdaj se načelo subsidiarnosti uporabi glede na vrsto pristojnosti, po novem ne bo več (*ibid.*). Pogodba o Ustavi za Evropo v I-12-členu tako določa, da kadar ima Unija po Ustavi na določenem področju izključno pristojnost,³⁷ lahko samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte; države članice lahko tako ukrepajo same le, če jih Unija za to pooblasti ali za izvajanje aktov Unije. Če ima Unija po ustavi na določenem področju deljeno pristojnost z državami članicami, lahko Unija in države članice na tem področju izdajajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte.

Novost, ki je opredeljena v Ustavni pogodbi, predstavlja sistem zgodnjega opozarjanja, ki omogoča nadziranje načela subsidiarnosti. Čeprav sta bila tako vloga nacionalnih parlamentov, kot primerna uporaba načela subsidiarnosti na evropskem dnevnem redu vsaj desetletje, predstavlja PUE prvi primer, ko je bila postavljena trdna povezava med obema (Rittberger 2004: 26). Nacionalni parlamenti bodo s tako imenovanim sistemom zgodnjega opozarjanja dobili močnejšo vlogo v zakonodajnem procesu EU, ne da bi s tem bistveno zavlekli zakonodajni postopek (Rejc-Longar 2005: 26). Sicer pa je ta postopek natančno določen v členih 5–8 Protokola št. 2,³⁸ tam je določeno da:

- se osnutki evropskih zakonodajnih aktov 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 in razloge za zaključek, da se lahko cilj EU lažje uresniči na ravni EU (čl. 5),
- 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 (čl. 6),
- evropske institucije, 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

³⁷ Unija ima izključno pristojnost na naslednjih področjih: a) carinske unije, b) določitvi pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga, c) denarni politiki držav članic, katerih valuta je euro, d) ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike, e) skupni trgovinski politiki (I–13.člen).

³⁸ Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti je dostopen na

<http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12004V/htm/C2004310SL.01020701.htm> (13. februar 2007).

dom po en glas. Če obrazložena mnenja o neskladnosti osnutka evropskega zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti predstavljajo najmanj tretjino vseh glasov,³⁹ dodeljenih nacionalnim parlamentom, je treba osnutek ponovno preučiti. Po taki ponovni preučitvi lahko Komisija ali drugi predlagatelj odločijo, da bodo osnutek ohranili, ga spremenili ali umaknili. To odločitev je treba utemeljiti (čl. 7).

Sistem zgodnjega opozarjanja naj bi tako, kot je opredeljen v protokolu, predstavljal dober »*ex ante*« politični nadzor uveljavljanja načela subsidiarnosti. V prvi vrsti omogoča enakopravnost vseh nacionalnih parlamentov držav članic in jih spodbuja, da proučujejo zakonodajne predloge z vidika subsidiarnosti ter tako sporočijo svoje zadržke predlagatelju. Hkrati ta sistem ne posega v pristojnosti komisije in ne ustanavlja novih institucij, ki bi po nepotrebnem večale evropsko birokracijo ter zavlačevale zakonodajni postopek (Rejc-Longar 2005: 127). Po drugi strani pa naprimer Raunio (2005) opozarja na pomanjkljivosti tega sistema, saj ne bo v veliko pomoč nacionalnim parlamentom in lahko povzroči več škode kot koristi tako na nacionalni kot evropski ravni. To utemeljuje predvsem s tem, da nacionalni parlamenti ne bodo znali ločevati med tem, kdaj se ne strinjajo z zakonskim okvirom zaradi načela subsidiarnosti in kdaj zaradi javnih politik, ki jih ta ureja. Tako (Langdal 2003: 37) bo prihajalo do tega, da bodo nacionalni parlamenti, ko se ne bodo strinjali z zakonskim predlogom, to razumeli kot kršenje načela subsidiarnosti in bodo sprožili mehanizem zgodnjega opozarjanja. Prav tako je ta sistem popolnoma prostovoljen, zato ga vsi nacionalne parlamenti ne bodo uporabljali z enakim zanimanjem. Pomembno pa je tudi, da nihče ne garantira, da bodo zakonodajalci upoštevali mnenje nacionalnih parlamentov, ampak je to stvar njihove politične kulture (Raunio 2005: 7).

V celoti moramo na sistem zgodnjega opozarjanja gledati kot na instrument, ki je predviden za povečanje legitimnosti v evropskem procesu odločanja. V želji, da bi postopke odločanja približali državljanom in povečali legitimnost, je bilo logično, da je treba povečati moč predvsem tistim institucijam, ki so največ izgubile v procesu prenosa suverenosti na EU raven in to so bili v prvi vrsti nacionalni parlamenti (Rittberger 2004: 27).

³⁹ Ta prag je četrtnina, če gre za osnutek evropskega zakonodajnega akta, predloženega na podlagi III-264. člena Ustave o območju svobode, varnosti in pravice.

6. 3 Evropeizacija in institucionalna prilagoditev nacionalnih parlamentov

Če smo v prvem delu naloge s teorijami evropskih integracij poskušali razložiti sam proces evropskega povezovanja, naj bi nam evropeizacija pomagala razložiti učinke tega procesa. Pri tem nas seveda zanimajo predvsem učinki, ki jih ima evropeizacija na prilagajanje nacionalnih parlamentov. Večina politoloških opredelitev vidi koncept evropeizacije kot kompleksen in mnogo razsežnosten proces. Koncept evropeizacije je torej navadno opredeljen na različne načine za opis različnih pojavov in procesov, praviloma na nacionalni in subnacionalni ravni (Fink-Hafner in Lajh 2005: 19). Eno najbolj preprostih definicij evropeizacije sta podala Hix in Goetz (v Fink-Hafner in Lajh 2005: 20), ki slednjo dojameta kot »proces sprememb v nacionalnih institucionalnih in javnopolitičnih praksah, ki so posledica evropskega povezovanja«. Taka definicija se osredotoča na pristop k preučevanju evropeizacije od zgoraj navzdol (top-down), torej na vpliv nadnacionalne ravni na (sub)nacionalne institucionalne strukture, procese in javne politike. Poleg takega pristopa je možen tudi širši pogled na evropeizacijo od spodaj navzgor (bottom-up), kjer se osredotoča na povezovanje držav v nadnacionalno tvorbo in razvoj političnih ustanov in vladnih zmogljivosti na nadnacionalni ravni (*ibid.*: 20).

Institucionalno prilagajanje nacionalnih ustanov (parlamentov) je odvisno od stopnje pritiska po prilagoditvi. Ta je sprožen s procesom evropeizacije, njegova stopnja pa je odvisna od tega, kakšna so razhajanja med nacionalno in nadnacionalno ravni. Čim manjša je skladnost med strukturami in politikami, tem večji je pritisk po prilagoditvi (Risse v Hansen in Scholl 2002: 2). Ti pritiski seveda niso enaki na vseh področjih javnih politik in se tudi razlikujejo od države do države. Kot v svoji analizi ugotavlja IPP PF (2002), so se nacionalni parlamenti v državah članicah zelo različno prilagodili procesom evropeizacije. Zelo opazen je velik razpon od ureditev v nekaterih državah, kjer so se nacionalni parlamenti hitro in zelo obsežno prilagodili nastalim spremembam, do ureditev, kjer nacionalni parlamenti slabo spremljajo procese v okviru EU. Zelo podoben je tudi razkorak med nacionalnimi parlamenti, ki imajo zelo šibak političen nadzor nad delovanjem vlad v zadevah EU in tistimi, kjer je vpliv nad delovanjem vlade ne samo zelo močan ampak tudi politično zavezujoč. Velja poudariti, da lahko politični in strankarski sistem kot tudi politična kultura v državi članici odločilno vpliva na razmerje med parlamentom in vlado (Hansen in Scholl 2002: 7).

6. 4 Odbori za evropske zadeve in različne strategije vplivanja na EU raven

Norton (1996) trdi, da so se nacionalni parlamenti v 90-ih letih znašli pred novimi izzivi in sicer so se po eni strani soočili z velikim porastom EU zadev, ki so jih obravnavali, poleg tega pa so se morali še prilagoditi na nove možnosti sodelovanja v evropskem procesu odločanja, ki so se jim ponudile s spremembo ustanovnih pogodb. Na te izzive vse tesnejšega evropskega povezovanja pa se lahko nacionalni parlamenti prilagodijo predvsem tako, da povečajo nadzor nad svojimi vladami (Norton 1996: 8). Načini, kako lahko parlamenti učinkovito spremljajo in vplivajo na delo vlade v organih EU, so različni, vendar pa se zdi, da predstavlja ustanovitev delovnih teles (odborov) za evropske zadeve, ki se sicer po svoji ureditvi močno razlikujejo med posameznimi državami članicami (Maurer in Wessels 2001), skupen odgovor nacionalnih parlamentov na novonastale razmere. Delovanja takih odborov naj bi nacionalnim parlamentom omogočalo hitro oblikovanje stališč glede predlogov evropskih zakonov, kar je potrebno zaradi relativno hitrega sprejemanja odločitev v Svetu EU in spremljanje dogajanja na ravni EU, ki pa ne bo samo površinsko (Pedersen 2000: 233). Oblikovanje takih delovnih teles je bilo smiselno tudi z vidika povečanja števila EU zadev, ki jih obravnavajo nacionalni parlamenti. Ker bi bilo pretresanje vseh dokumentov, ki jih sprejema Svet EU, preobsežno, se je v državah članicah prilagodilo tudi delo parlamenta na plenumu in v delovnih telesih, tako se poslovniška ureditev v državah članicah nagiba k posebni ureditvi delovnih teles, ki se ukvarjajo z zadevami EU. Prvi, ki je ustanovil nekakšen odbor za evropske zadeve, je bil nemški Bundestag leta 1957. Njegov prvotni namen pa je bil zagotoviti regionalnim vladam (deželam) večji vpliv na federalno vlado v EU zadevah. Temu zgledu sta sledila tudi belgijski in italijanski parlament, ki sta ustanovila svoje evropske odbore v letih 1962 in 1968. Sicer pa v začetni fazi evropskega združevanja ostali parlamenti niso poznali takih delovnih teles (Maurer in Wessles 2001: 439). Danes se je ta slika po pridružitvi novih držav in spremembi institucionalnih okvirov na ravni EU, precej spremenila. Tako imajo vsi nacionalni parlamenti oblikovana delovna telesa, ki so pristojna za EU zadeve.

V nadaljevanju so predstavljeni rezultati dveh obsežnih raziskav, o ureditvi in delovanju teh parlamentarnih delovnih teles. Prvo je opravil Inštitut za primerjalno pravo v okviru raziskovalnega projekta »Prilagoditev državnega zbora evropskim integracijskim procesom«, drugo pa sta opravila Maurer in Wessels (2001).

6. 4. 1 Sestava odborov

V glavnini držav članic so člani odbora izvoljeni proporcionalno glede na sestavo v parlamentu (Avstrija, Belgija, Danska, VB.); v nekaterih državah imenujejo predstavnike poslanske skupine na »pro rata« osnovi (Porugalska, Švedska), v Grčiji pa jih imenuje kar predsednik parlamenta. Zanimiva je tudi Finska ureditev, kjer so člani odbora le predsedniki posameznih delovnih teles. Število članov odbora je v vseh državah fiksno določeno bodisi za zakonom ali poslovnikom parlamenta.⁴⁰

6. 4. 2 Sestajanje odborov

Upoštevajoč dejstvo, da se Svet EU sestane tudi do stokrat na leto, morajo tudi odbori za evropske zadeve slediti delu Sveta. Za do neke mere učinkovito delo in možnost spremljanja in nadzora delovanja nacionalnih vlad je potrebno vsaj sestajanje odbora na dva tedna. Sicer pa se najpogosteje do dvakrat tedensko sestajajo odbori v Franciji in Italiji, v večina ostalih držav pa enkrat tedensko. Enkrat mesečno se sestajajo le odbori v Belgiji, Nizozemski in Španiji. Neredno sestajanje na daljše časovne intervale pa velja za Grčijo (Maurer in Wessels 2001: 448).

6. 4. 3 Sodelovanje poslancev Evropskega parlamenta v odborih

V nekaterih parlamentih (Belgija, Grčija, Francija) ne poznajo razlikovanja v pravicah in pristojnostih med poslanci nacionalnih parlamentov in EP, tako imajo oboji enake pravice v zvezi z prigrasitvijo k besedi, pri podajanju mnenj in glasovanju na sejah odbora. V večina drugih parlamentov pa je moč evropskih poslancev omejena na svetovanje odborom, brez pravice glasovanja ali podajanja amandmajev. Danes se evropski poslanci v 19-ih parlamentih redno udeležujejo sej odborov, medtem ko v 5-ih parlamentih to storijo le na povabilo odbora.⁴¹ Smiselno se je še vprašati, kako je urejena možnost dvojnega mandata, saj ta ni urejena na ravni EU, ampak je ureditev prepuščena državam članicam (*ibid.*: 455), tako imajo možnost dvojnega mandata poslanci na Danskem, Irskem in VB.

⁴⁰ Izjema je španska ureditev, kjer določi število članov po lastni presoji predsednik spodnjega doma.

⁴¹ Ugotovitve iz tretjega polletnega poročila COSACA, dostopno na <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/> (12. februar 2007).

6. 4. 4 Dolžnost pošiljanja predlogov in dokumentov EU, sistem nadzora nad dokumenti

Tako dolžnost lahko kot v primeru Avstrije opravlja stalni predstavnik nacionalnega parlamenta v EU, sicer pa večinoma parlamenti zavežejo vlade, da jim posredujejo dokumente v zvezi z EU zadevami (Belgija, Finska, Italija, Irska, Nemčija). Poleg dokumentov morajo vlade pogosto parlamentom poslati tudi lastna stališča o predlaganih evropskih zakonih, ocene o njihovih finančnih posledicah ter ocene o skladnosti z načelom subsidiarnosti (Maurer in Wessels 2001: 440). Večinoma velja, da more biti delovnim telesom posredovano vse gradivo v zvezi z prvim stebrom EU, medtem ko sta drugi in tretji steber v večji ali manjši meri izvzeti iz parlamentarnega nadzora. Edine države, ki ne razlikujejo dokumente po stebrih EU, so Finska, Avstrija in VB. Ob vprašanju obsega dokumentov, ki morajo biti predloženi delovnim telesom, se pojavi še dodatno vprašanje. Ali obstoji v državah članicah obveznost, da se dokumenti predloženi, še preden so obravnavani na ravni EU? V večina državah velja ureditev, da je vlada dolžna posredovati dokumente pred sprejetjem stališča v Svetu. Grška ureditev pa gre v drugo smer, kjer je parlament lahko naknadno obveščen o dogajanjih v EU. Od septembra 2006 je ta zavezanost vlade nekoliko izgubila na pomenu, saj sedaj komisija neposredno pošilja vse zakonodajne predloge nacionalnim parlamentom in jim tudi omogoča, da ji posredujejo svoje zadržke.⁴² Prav tako pa imajo danes vsi parlamenti razvite tudi lastne vire informiranja, tako še zdaleč niso več odvisni le od virov, ki jih posreduje vlada (Damgaard v Krašovec 2005: 279).

Na pregledovanju dokumentov in predlogov evropskih zakonov se je razvil tudi eden od značilnih sistemov parlamentarnega nadzora nad zadevami EU. Gre za sistem nadzora nad dokumenti (*»document based scrutiny«*), ki je zelo razširjen v posameznih nacionalnih parlamentih. Ta sistem se ne osredotoča na tiste dokumente, ki so aktualni na sejah Sveta in niti ne teži k temu, da bi podeljeval mandate ministrom tako pravno zavezujoče kot nezavezujoče. Glavni namen tega sistema je pazljivo pregledati dokumente EU zadev že v zgodnji fazi odločevalskega procesa in opredeliti tiste, ki so pomembni in so potrebni nadaljnjega nadzora. Klasični parlamenti, ki opravljajo tak nadzor so irski, francoski, češki, nizozemski.⁴³

⁴² Sedmo polletno poročilo COSACA, dostopno na <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/> (12. februar 2007).

⁴³ Več o tem v tretjem polletnem poročilu COSAC-a.

6. 4. 5 Vezanost vlade na mnenje parlamenta v zadevah EU, sistem nadzora z podelitvijo mandata (mandatni sistem), moč nacionalnih parlamentov

Pridržek parlamentarnega nadzora pomeni, da predstavnik države članice v Svetu ne more dati soglasja k skupnemu stališču glede nekega predloga akta EU, če parlament oziroma kakšen njegov odbor še ni obravnaval omenjenega predloga oziroma o njem ni dal mnenja. Pridržek parlamentarnega nadzora pa je posledično povezan tudi z vezanostjo (mandatom) vlade na mnenje in stališče, ki ga je sprejel parlament oziroma njegov odbor. Tako IPP PF ugotavlja, da je v primeru Danske vlada v celoti vezana na mnenje parlamenta in mu mora pri glasovanju na seji Sveta slediti, med tem ko vlade v Belgiji, Italiji in Grčiji niso vezane na mnenje parlamenta in niti ni potrebno, da bi se postopek v parlamentu zaključil, preden se o zadevi glasuje v Svetu. Nekatere druge države (Finska, Španija, Švedska) so se odločile za bolj fleksibilen in vmesen sistem, kjer je ministrom sicer podeljen mandat, niso pa pravno vezani nanj. Mora pa po sestanku Sveta zagovarjati svoje stališče, ki ga je zavzel v Svetu. Mandatni sistemi se med seboj razlikujejo glede na obseg delovanja (*»scope«*), čas delovanja (*»timing«*) in vezanost do vlade (*»binding character«*), vendar vse oblike teh sistemov omogočajo delovnim telesom za evropske zadeve pomemben vpliv na odločitve, ki jih vlade sprejemajo v Svetu. Glede na obseg delovanja lahko ločimo tiste parlamente, ki sistematično podeljujejo mandate vladam (Danska, Estonija, Finska, Slovenija), ter ostale, ki možnost mandata uporabijo le občasno (Avstrija, Madžarska). Pri času delovanja lahko opazimo, da se mandati podeljujejo tik preden se odločitve sprejemajo v Svetu, ponavadi se srečanja odborov odvijajo v petek pred tednom, ko se odločitve sprejemajo v Svetu. Na teh srečanjih odbori pristojne ministre seznanijo z stališči parlamenta do EU zadev, ki jih morajo zavzeti v Svetu. Obstajajo pa tudi parlamenti, kot naprimer finski in litvanski, kjer se mandat podeljuje že na začetku, ko Svet šele pregleduje zakonske predloge Komisije.⁴⁴

Prav glede na to kako nacionalni parlamenti obvezujejo svoje vlade, kdaj se začnejo vključevati v evropski proces in kako delujejo v tem procesu, razvrstila Maurer in Wessles (2001) vse nacionalne parlamente v tri kategorije (glej preglednico 6.1), glede na to, kakšen vpliv imajo na EU. Tako delita parlamente na šibke, skromne in močne.

⁴⁴ Tretje polletno poročilo COSACA, dostopno na <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/> (12. februar 2007).

Preglednica 6.1: Delitev nacionalnih parlamentov glede vključenosti v EU zadeve

Kategorije parlamentov	Dimenzije		
	Območje delovanja	Čas delovanja in način	Vpliv
Šibki parlamenti (brez možnosti vpliva na vladna stališča)	Ozko	Reaktivno in naključno	Brez
Parlamenti s skromnim vplivom (lahko spremenijo vladna stališča)	Srednje	Reaktivno in formalizirano	Majhen
Parlamenti z močnim vplivom (lahko zamenjajo ali zavrnejo vladna stališča)	Široko	Proaktivno, vnaprejšnje in institucionalizirano	Velik

Vir: Maurer in Wessels (2001: 462)

V celoti gledano se je Danski parlament izkazal z svojo edinstveno ureditvijo, ki omogoča uspešno dnevno spremljanje EU zadev. Med parlamente z močnim vplivom bi lahko uvrstili tudi parlamente Finske, Švedske in Nemčije (v to skupino lahko uvrstimo tudi državni zbor), saj ti parlamenti zagotovo izpolnjujejo kriterije, ki so potrebni za uspešno vplivanje na ravni EU. Tako imajo določeno veto moč, ki jim omogoča spreminjanje in oblikovanje nacionalnih stališč. Med parlamente s skromnim vplivom bi lahko uvrstili Francijo in VB, oba parlamenta uspešno nadzorujeta dokumente in tudi sprejemata resolucije, mnenja in priporočila, vendar pa ne moreta učinkovito (zavezujoče) vplivati na delovanje vlade v Svetu. Parlamenti Belgije, Irske, Portugalske, Italije in predvsem Grčije lahko uvrstimo v skupino šibkih parlamentov, ki ne zmorejo ali želijo vplivati na delovanje vlade v EU zadevah (Maurer in Wessels 2001: 462). Sicer pa moramo tudi vedeti, da parlamentarni nadzor (*»scrutiny«*) nikoli ne more biti popoln, ne glede na to, za katero obliko gre (nadzor dokumentov, podeljevanje mandata), kajti to onemogočajo določene institucionalne omejitve. Na državni ravni najbolj bode v oči dejstvo, da parlament ne more pravno vezati predstavnika vlade, ki jo zastopa v Svetu, na ravni EU pa je vpliv nacionalnega parlamenta omejen, zaradi večinskega glasovanja v Svetu (Hansen in Scholl 2002: 13).

6. 5 Medparlamentarno sodelovanje, Konferenca odborov za Evropske zadeve COSAC

Kot so ugotovili številni avtorji (glej npr. Pedersen 2000; Maurer in Wessels 2001; Rittberger 2004; Raunio 2005), predstavlja ustanovitev in krepitev teles za evropske zadeve le eno od institucionalnih rešitev, s katero so nacionalni parlamenti odgovorili na izzive evropeizacije. Na splošno bi lahko rekli, da je bil ta ukrep posvečen predvsem ponovni vzpostavitvi nadzora nad vlado tudi v zadevah EU, vendar pa so s tem ukrepom nacionalni parlamenti posredno pridobili vpliv le v eni od institucij EU (Svet). Da bi nacionalni parlamenti pridobili večji vpliv, tudi na ostale institucije, predvsem na EP in Komisijo, je bila nujna še ena institucionalna sprememba v njihovem delovanju. In sicer je bilo potrebno okrepiti proces medparlamentarnega sodelovanja. Oblike medparlamentarnega sodelovanja v EU, kot jih poznamo danes, so bile opredeljene na srečanju predsednikov nacionalnih

parlamentov in EP v Hagu leta 2004.⁴⁵ Podane smernice medparlamentarnega sodelovanja spoštujejo avtonomijo nacionalnih parlamentov in jim tako omogočajo, da sami določajo stopnjo, do katere se bodo vključili v te procese. Njihov glavni namen pa je zagotoviti informacije in okrepiti parlamentarni nadzor na vseh področjih delovanja EU. Področja medparlamentarnega sodelovanja so omejena predvsem na kontroliranje načel subsidiarnosti in sorazmernosti, izmenjavo informacij in dokumentov, sklicevanje konference in ostalih dogodkov ter osredotočanje na posamezne javne politike Skupnosti. Da bi lahko zagotovili vse te naloge smernice, določajo naslednje oblike medparlamentarnega sodelovanja:

- konferenca predsednikov parlamentov EU (ang. Conference of EU Speakers): konferenca ima nalogo nadzora nad medparlamentarnim sodelovanjem v EU;
- tematska srečanja odborov: skupna srečanja različnih odborov nacionalnih parlamentov in EP, ki jih organizirajo posamezni nacionalni parlamenti ali EP predstavljajo enega od dalj časa uveljavljenih modelov medparlamentarnega sodelovanja;
- COSAC: omogoča sodelovanje delovnih teles pristojnih za evropske zadeve
- samostojne debate parlamentov: posamezen parlament, lahko organizira debato na določeno tematiko EU na katero so vabljeni tudi ostali zainteresirani parlamenti;
- medparlamentarna izmenjava EU informacij (IPEX): glavni namen tega sodelovanja je zagotavljanje elektronskega dostopa do informacij med nacionalnimi parlamenti. Ta izmenjava vključuje informacije o posameznih dogodkih, forumih, izmenjavi mnenj in praks;
- stalna predstavništva nacionalnih parlamentov v Bruslju: stalna predstavništva v Bruslju skrbijo za izmenjavo informaciji med nacionalnimi parlamenti in EP, kot s sekretariatom COSAC-a;
- evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (ECPRD): ta objavlja podatke in primerjalne raziskave parlamentov v EU.

Danes najpomembnejšo obliko takega medparlamentarnega sodelovanja predstavlja Konferenca odborov za Evropske zadeve COSAC. Gre za organ, ki je bil ustanovljen novembra 1989 v Parizu. Združuje pa delovna telesa nacionalnih parlamentov, ki so prisotna za evropske zadeve. Večji pomen je COSAC dobil šele v zadnjem desetletju s sprejemom Amsterdamske pogodbe (Protokol št.13) ter po XXVII. zasedanju COSAC-a v Kopenhagenu

⁴⁵ Smernice interparlamentarnega sodelovanja v Evropski uniji so dostopne na <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/procedures/> (22. marec 2007).

oktobra 2002, kjer so bile sprejete kopenhagenske parlamentarne smernice, ki določajo okrepljeno sodelovanje med nacionalnimi parlamenti EU.⁴⁶ Naloge in pristojnosti COSAC-a izhajajo iz protokola o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. Ta COSAC-u omogoča, da pripravi kakršen koli prispevek, s katerim je po njegovem mnenju primerno seznaniti institucije Evropske unije, in da preuči zakonodajne dejavnosti, predloge in pobude Unije. Tako je omogočena redna izmenjava mnenj brez poseganja v pristojnosti parlamentarnih organov EU, prav tako pa prispevki, ki jih pripravi COSAC nikakor ne zavezujejo nacionalnih parlamentov ali prejudicirajo njihovih stališč (Krekelberg 2001: 478). COSAC se sestaja na rednih in izrednih zasedanjih. Redna zasedanja COSAC-a potekajo med vsakim predsedstvom Sveta Evropske unije (praviloma dvakrat) ob upoštevanju različnih parlamentarnih praks držav članic. Izredna zasedanja COSAC-a pa potekajo le, če absolutna večina predsednikov odborov nacionalnih parlamentov za evropske zadeve in pristojnega organa Evropskega parlamenta meni, da so potrebna. Vsi pripravljani sestanki potekajo v soglasju s predsedniško trojko,⁴⁷ zasedanja pa potekajo v predsedujoči državi članici. Na zasedanjih COSAC-a lahko v skladu s poslovnikom⁴⁸ vsak nacionalni parlament zastopa največ šest članov njegovega odbora za evropske zadeve. Odbor za evropske zadeve države članice, ki predseduje Svetu Evropske unije, med tem predsedstvom predseduje tudi COSAC-u, zato imajo ti odbori v času predsedovanja glavno vlogo pri pripravi zasedanj COSAC-a, saj pripravljajo urnike in so zadolženi za strokovno podporo.

Čeprav je COSAC edino medparlamentarno telo, ki je opredeljeno v ustanovni pogodbi, se ta organizacija še ni razvila v resnično institucijo, ki bi nacionalnim parlamentom omogočala izvajanja nadzora v pogojih več-nivojskega odločanja na ravni EU (Maurer 2001: 277). Štirje redni sestanki COSAC-a letno, pa tudi ne vplivajo bistveno na dnevno delo nacionalnih parlamentov in EP. Tako je COSAC viden predvsem kot kanal, ki omogoča informiranje nacionalnih parlamentov v zadevah EU (Laffan 2001: 376). V tej luči je COSAC veliko pripomogel k razvoju medparlamentarnega sodelovanja, predvsem kot organ za

⁴⁶Kopenhagenske parlamentarne smernice so dostopne na <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/rules/> (22. marec 2007).

⁴⁷ Predsedniška trojka COSAC-a je sestavljena iz predsedstva, prejšnjega predsedstva, naslednjega predsedstva in Evropskega parlamenta. Vsako delegacijo sestavljata dva člana njenega parlamenta.

⁴⁸ Poslovnik Konference Odborov Parlamentov Evropske Unije za Evropske Zadeve (2004/C 270/01) je dostopen na <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/procedures/> (22. marec 2007).

izmenjavo informaciji, zlasti tistih o praktičnih vidikih parlamentarnega nadzora. Tako prihaja na zasedanjih do izmenjave dobrih praks in medsebojnih izkušenj o tem, kako povečati vlogo nacionalnih parlamentov na ravni EU. V zadnjem času je COSAC posebej aktiven na področjih izvajanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti ter pri vprašanju evropske ustave.

6. 6 Funkcije nacionalnih parlamentov na ravni EU

Nacionalni parlamenti torej s svojimi prilagajanji ohranjajo v sedanji Evropski uniji pomembno vlogo s tem, ko opravljajo legitimizacijske, odločevalske, reprezentativne in informacijske funkcije. Čeprav so funkcije v prvem obdobju razvoja EU doživele precejšnjo erozijo, se z vnovično utrdijo vloge nacionalnih parlamentov te spet krepijo (Zajc 2005: 111). Glede legitimizacijske funkcije se zdi, da se je z prenosom pristojnosti na raven EU močno okrnila, vendar v praksi to ne velja. Nacionalni parlamenti še vedno veljajo za zaščitnike interesov demosa in so glavni vir legitimnosti tudi na ravni EU. To smo lahko še posebej opazili pri vprašanju demokratičnega primanjkljaja, saj gredo rešitve za njegovo odpravo predvsem v to smer, da se ponovno vključi nacionalne parlamente tudi na raven EU.

Druga funkcija na ravni EU, ki jo opravljajo nacionalni parlamenti je odločevalska ta se je vsaj formalno tudi najbolj zmanjšala, kar pomeni tudi zmanjšanje zakonodajne pobude (*ibid.*: 112). Nacionalni parlamenti so na evropske institucije prenesli izvajanje suverenih pravic (to velja za prvi steber), vendar zaradi tega še niso ostali brez vsakršnega vpliva. Predvsem imajo posreden vpliv, ki ga izvajajo z nadzorom nad vlado. Prav nadzor nad vlado v EU zadevah je po Dahlu (2001: 8) politično in psihološko najpomembnejša funkcija, ki jo izvajajo parlamenti na ravni EU. Z uspešnim nadzorom nad vlado lahko parlamenti tako ohranijo svojo zakonodajno funkcijo. Pravzaprav celo velja, da so nacionalni parlamenti, ki so se ustrezno prilagodili (npr. Danski) na izzive evropeizacije (Maurer in Wessels 2001: 461), celo razširili svojo zakonodajno funkcijo, saj lahko s svojimi odločitvami vplivajo na zakonodajni proces na ravni EU. Pri vključevanju v procese odločanja na ravni EU in pri izvajanju kontrole nad vlado lahko govorimo celo o novi funkciji, ki jo izvajajo nacionalni parlamenti, gre za oblikovanje in prepoznavanje nacionalnih prioritet. Med množico EU zadev morajo nacionalni parlamenti sami ugotoviti, katere evropske zadeve so pomembne in si zaslužijo podrobnejše obravnave, ter tako morebiti podajo natančna navodila ministrom za glasovanje v Svetu (Zajc 2004: 223). V nasprotju z ostalimi funkcijami, ki so se navidezno ali v začetni fazi tudi dejansko ožile, velja, da se informacijska funkcija v razmerah večnivojskega odločanja širi. Državljanji se pogosto seznanijo z EU politikami in pomembnimi vprašanji, ko jih obravnava nacionalni parlament. Ta tako prevzame vlogo, ko

državljanom pojasnjuje potrebe, razloge, cilje in tudi finančne posledice predlaganih ukrepov EU (Zajc 2005: 112).

V celoti vzeto torej članstvo v EU nacionalnim parlamentom, ob predpostavki njihove prilagoditve in zadostne motiviranosti, ne zmanjšuje klasičnih funkcij, ampak jih spreminja, dopolnjuje ali kot velja to v primeru informacijske funkcije celo širi. Seveda tudi tukaj velja, kot ugotavljajo (Hansen in Scholl 2002; Zajc 2004), da je obseg izvajanja posameznih funkcij odvisen od različnih zunanjih oziroma notranjih dejavnikov ter okoliščin. Tako je njihova vloga odvisna od ustavne ureditve, delitve oblasti med vlado in parlamentom, širšega političnega okolja, od predstave o EU, ki jo imajo državljani itd.

7. Vloga državnega zbora v procesih odločanja na ravni EU

Dosedanji prikaz vloge nacionalnih parlamentov potrjuje domnevo, da se je hkrati s povečanim obsegom prenosa pristojnosti na institucije EU v številnih državah članicah začel krepiti položaj parlamentov v procesih odločanja. In sicer predvsem z njihovo zgodnjo vključitvijo v oblikovanje nacionalnih stališč in z okrepljenim nadzorom nad vlado, ki je dejanski akter odločanja (Krašovec 2006: 279). Do takega rezultata je seveda pripeljala šele njihova prilagoditev. Tako kot vsi nacionalni parlamenti se je s takim izzivom moral soočiti tudi državni zbor kot zakonodajno telo razmeroma mlade države in nove članice EU. V tem delu diplomske naloge bomo prikazali institucionalne podlage, s katerimi so bile ustvarjene možnosti za aktivno poseganje v proces oblikovanja stališč Republike Slovenije in sprejemanje odločitev na ravni EU. Poleg institucionalne prilagoditve bodo prikazani tudi empirični podatki o obsegu in načinu vključevanja državnega zbora in njegovih delovnih teles v odločanje v tako imenovanih evropskih zadevah.

7.1 Vloga državnega zbora v predpristopnem obdobju

Državni zbor je imel pri vključevanju Slovenije v EU izredno pomembno vlogo. Kot ugotavlja Zajc (2002: 672), je tako državni zbor razpravljal, dopolnjeval in tudi potrjeval pogajalska izhodišča za prevzemanje pravnega reda EU, ki je bil razdeljen na 31 pogajalskih poglavij. Tako so bila vsa pogajalska izhodišča potrjena v državnem zboru preden so jih vladni pogajalci predstavili Komisiji in predsedujoči državi članici. S tem je bilo omogočeno zavarovanje nacionalnih interesov, ki jih je Slovenija želela zavarovati kot polnopravna članica EU, njeni pogajalci pa so imeli nedvomno močnejši mandat. Pri sprejemanju pogajalskih izhodišč za članstvo v EU je državni zbor RS uveljavil edinstven model, ki je izhajal iz določbe 59. člena zakona o zunanjih zadevah in daje državnemu zboru oziroma njegovemu delovnemu telesu za zunanje zadeve pristojnost odločilno sodelovati pri

pogajanjih z drugimi državami in mednarodnimi subjekti (Krašovec 2005a: 6). V državnem zboru je zato bila dosežena visoka stopnja soglasja:

- pri potrebni prilagoditvi ustave, zaradi prenosa izvajanja dela suverenosti na EU,
- pri razpisu referendumu za vstop v članstvo EU in izvedbi aktivnosti seznanjanja državljanov s prednostmi članstva v EU,
- pri ratifikaciji pristopne pogodbe.

Ni pa bila vloga državnega zbora omejena zgolj na oblikovanje pogajalskih izhodišč, nasprotno glavni del njegovih nalog se je nanašal na sprejemanje primerne zakonodaje. Tako je državni zbor zaslužen za izvedbo zelo pomembnih projektov, po letu 1990 (Krašovec 2005a: 7), in sicer je uskladil pravni red z demokratično naravo nove ustavne ureditve Republike Slovenije. Poleg tega pa je slovensko zakonodajo uskladil z obsežnim pravnim redom Evropske unije in odločilno prispeval k uresničitvi strateških ciljev Republike Slovenije - postati članica Evropske unije in Severnoatlantskega zaveznitva (NATO).

Državni zbor je v obdobju vključevanja v EU večina evropskih zadev obravnaval prednostno. Tako je že v svojem prvem mandatu (92–96) obravnaval kar nekaj pomembnih vprašanj, povezanih z vključevanjem v EU (uradno zaprosil za članstvo), v drugem in tretjem mandatu so se tovrstne aktivnosti samo še stopnjevale (Fink-Hafner in Lajh 2005: 67). Od 23. decembra 1992, ko se je konstituiral Državni zbor RS, do oktobra 2004, ko se je iztekel III. mandat, je slovenski zakonodajalec sprejel 733 zakonov. V prvem mandatu je bil poudarek na sistemskih zakonih (prilagajanje pravnega reda ustavi), v drugem in tretjem mandatu pa usklajevanju s pravnim redom EU, kar je pretežno potekalo s spremembami in dopolnitvami zakonov (glej preglednico 7.1). Poleg zakonov pa je državni zbor sprejemal tudi resolucije, s katerimi je določal strateške usmeritve, tako je med drugim obravnaval ključne nacionalne dokumente, kot sta strategija vključevanja Republike Slovenije v EU in Nacionalni program za prevzem evropskega pravnega reda do konca leta 2002 (Fink-Hafner in Lajh 2005: 68).

Preglednica 7.1: Zakonodajna aktivnost Državnega zbora in sprejeti »evropski« zakoni

Mandat	Podpisane mednarodne pogodbe	Sprejeti zakoni (vsi)	»Evropski zakoni«
1990-1992	-	179	-
1992-1996	200	375	-
1996-2000	290	341	129 (38 %)
2000-2004	243	436	190 (44 %)

Vir: Poročila o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 1992-1996, 1996-2000, 2000-2004.

Državni zbor je svoje programe dela prilagodil časovnim okvirom za izvedbo navedenih projektov, prav tako pa je ustrezno pozornost namenil vsebinskim zahtevam (pridobil mnenja strokovnjakov) in potrebam po ustreznih kadrovskih virih in tehničnih (zlasti informacijskih) podporah (Krašovec 2005a: 8). Pri sprejemanju »evropske« zakonodaje seveda ni potekalo vse gladko, tako je bil državni zbor večkrat kritiziran v poročilih Evropske komisije, da prepočasi sprejema zakonodajo. Glavno oviro je predstavljal predvsem poslovnik (Fink-Hafner in Lajh 2005: 69), ki je določal zapleten zakonodajni postopek. Tako je bil v letu 2002 sprejet nov poslovnik, ki je zagotovil ustrezne proceduralne podlage. Vpliv novega poslovnika je izrazito pozitivno učinkoval na boljšo organizacijo in preglednost dela državnega zbora ter njegovih delovnih teles (Krašovec 2005a: 13).

Tretja pomembna naloga v predpristopnem obdobju pa je bila njegova informacijska funkcija. Državni zbor je veliko pozornosti namenjal tudi obveščanju državljanov o svojem delu ter tako zagotavljal, da so bili državljani seznanjeni z vsemi najpomembnejšimi odločitvami in predvidenimi posledicami teh odločitev. Hkrati pa je zainteresiranim državljanom in javnostim oziroma civilni družbi s poslovniškimi instituti in z drugimi ukrepi tudi omogočal, da so lahko posredovali svoja mnenja in jih predstavili poslancem (*ibid.*: 14).

7. 2 Institucionalna prilagoditev DZ

Državni zbor je pred vstopom v EU, pri oblikovanju skupnih evropskih politik vztrajal pri postopnem načinu nacionalnega prilagajanja (Fink-Hafner in Lajh 2005: 82). Tako so tudi vse spremembe zakonodaje potekala postopno in večinoma lahko rečemo preišljeno. Glavna vprašanja, ki so se porajala so bila v katerih pravnih aktih naj se uredijo razmerja med parlamentom in vlado in kako naj se ta razmerja uredijo glede na to, da imajo države EU različne prakse. Tukaj je šlo predvsem za to v kolikšni meri bo vlada vezana na mnenje parlamenta in ali naj bo ta vezanost tudi pravno zavezujoča. Za ureditev tovrstne problematike, so bile nujno potrebne nekatere ustavne spremembe, medtem ko so za samo prilagoditev delovanja državnega zbora na pogoje polnopravnega članstva zadostovale zakonske in predvsem poslovniške prilagoditve.

7. 2. 1. Ustavno dopolnilo 3.a člen Ustave RS

Ustavno podlago za delovanje Republike Slovenije v Evropski uniji predstavlja 3. a člen Ustave RS, ki določa:

- pogoje in postopek za prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije,

- ureja referendum o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije,
- določa razmerje med pravnim redom Slovenije in pravnim redom EU,
- na ustavni ravni opredeli razmerje med državnim zborom in vlado pri delovanju v EU.

Slovenija tako lahko po 3.a členu Ustave »z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot.«⁴⁹ Pred ratifikacijo takšne mednarodne pogodbe lahko državni zbor razpiše tudi referendum. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, državni zbor pa je vezan na izid referenduma.⁵⁰ Za pravne akte in odločitve, sprejete v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic velja, da se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij. V postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju.

Take ustavne spremembe so omogočile vladi, da še naprej samostojno izvaja svojo ustavno nalogo, hkrati pa državni zbor zagotavlja možnost, da neposredno spremlja dejavnosti vlade glede zadev EU in s svojimi stališči vpliva na njeno ravnanje in jo tudi politično ocenjuje (Zajc 2005: 114).

7. 2. 2 Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije

Razmerja med državnim zborom in vlado podrobneje ureja zakon, ki je bil sprejet le dober mesec pred formalnim začetkom polnopravnega članstva (25. marca 2004). Ta zakon⁵¹ vlado opredeli kot igralca, ki predstavlja in zastopa stališča RS v institucijah EU (Fink-Hafner in Lajh 2005: 83), državnemu zboru pa omogoča sooblikovanje stališč RS na tistih področjih, ki bi po vsebini sodila v pristojnosti državnega zbora, če Slovenija nebi prenesla dela svoje suverenosti v izvrševanje na institucije EU (Krašovec 2005: 280).

⁴⁹ USTAVA Republike Slovenije, 3.a člen, (Uradni list RS, št. 24, 7. marec 2003).

⁵⁰ Posvetovalni referendum o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji (EU) je bil izveden 23. marca 2003. Ob 60 % volilni udeležbi je za glasovalo 89, 60 % vprašanih.

⁵¹ ZSDZVZEU (Uradni list RS, št. 34, 8. april .2004).

Kot določa zakon je vlada dolžna sproti obveščati državni zbor o zadevah EU ter poročati o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU. Vlada obvešča državni zbor tudi o drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje njegovih ustavnih pristojnosti in zadevajo politične in programske vidike delovanja Evropske unije (čl. 8). Vlada je dolžna državnemu zboru, da ta lažje oblikuje stališča, predložiti tudi podatke o postopku sprejemanja akta v EU. Gre za podatke, ki se nanašajo na poglobitve rešitve in cilje predloga akta, ter o predvidenem času pričetka obravnave in sprejema predpisa v EU (čl. 9). Vlada pošlje državnemu zboru poleg zakonskega predloga EU tudi oceno vplivov in posledic. Ocena obsega zlasti oceno o potrebnosti sprememb predpisov, o posledicah za proračun, vplivih na gospodarstvo, na javno upravo, na okolje itd. Vlada lahko vsebino ocene vplivov in posledic ter predlog stališč Republike Slovenije spreminja in dopolnjuje (čl. 10). Na podlagi vseh teh podatkov mora nato državni zbor obravnavati predloge stališč RS v rokih, ki jih zahteva delo v okviru institucij EU (čl. 4), sicer se šteje, da predlog vlade postane stališče Republike Slovenije. Seveda ima pa pri svojem delovanju parlament proste roke, tako da lahko tudi po lastni pobudi obravnava druge zadeve EU, ki mu jih ni posredovala vlada. Glede stališč, ki jih sprejme državni zbor je predvideno, da jih vlada uveljavlja v postopkih odločanja v institucijah EU. Kadar pa vlada pri uveljavljanju stališč RS, zaradi poteka pogajanj v institucijah EU oceni, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ni izvedljiva ali ne bi bila v korist RS, se lahko odloči drugače, vendar mora o tem takoj obvestiti državni zbor in navesti okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje (čl. 10). Tako ureditev lahko ocenimo kot zelo ustrezno, saj je vlada vezana na mnenje parlamenta, ob enem pa ji je omogočena fleksibilnost v pogajanjih na ravni EU.

Državnemu zboru je po zakonu dana tudi pristojnost, da razpravlja in zavzame stališča o spremembah pogodb, na katerih temelji Unija. Najmanj enkrat letno pa državni zbor razpravlja o stanju v EU in položaju RS v njej, takrat sprejme stališča o političnih usmeritvah za delovanje RS v institucijah Evropske unije v prihodnjem obdobju (čl. 5).

V zakonu je poudarjena vloga vseh delovnih teles državnega zbora (6. čl). Matična delovna telesa, pristojna za posamezne javne politike se lahko opredelijo do predloženih izhodišč vlade. Svoja mnenja posredujejo delovnemu telesu za evropske zadeve. Temu delovnemu telesu, Odboru za zadeve EU, je namenjena posebna vloga. Na podlagi izhodišč vlade in mnenj matičnih delovnih teles sprejme stališča Republike Slovenije za vsa področja. Izjemo predstavlja skupna zunanja in varnostna politika, za katero je pristojen Odbor za zunanjo politiko. Delovna telesa obravnavajo in odločajo o zadevah EU na sejah, ki niso odprte za javnost. Po seji svoje odločitve sporočijo javnosti. O določeni EU zadevi lahko

razpravlja in sprejme stališča tudi državni zbor kot celota na plenarni seji, če tako zahteva najmanj četrtnina poslancev, katero od pristojnih delovnih teles ali kolegij predsednika državnega zbora (čl. 11).

7. 2. 3 Spremembe poslovnika državnega zbora

Kot ugotavlja Zajc (2005: 116), so zakonske spremembe, ki jih je prinesel zakon o sodelovanju med vlado in parlamentom, nujno terjale določene spremembe poslovnika državnega zbora. Do take spremembe je prišlo na seji 20. maja 2004, sprejete dopolnila poslovnika⁵² pa so natančno določila postopke obravnave zadev EU v DZ. Kot smo že omenili, pa se je zaradi približevanja EU, državni zbor enkrat prej (leta 2002) že odločil za dopolnitev poslovnika. Takrat je prišlo do spreminjanja zakonodajnega postopka s povečanjem moči in avtonomije parlamentarnih delovnih teles. Glede na to, da je do tega prišlo med drugim, tudi zaradi kritike EK o prepočasni harmonizaciji slovenske zakonodaje z evropsko, lahko tudi te spremembe štejemo kot posledice procesa evropeizacije (Fink-Hafner in Lajh 2005: 85).

V novem poslovniku⁵³ se izraža kontinuiteta dogovora o sodelovanju parlamentarnih strank pri obravnavi zadev EU (*ibid.*: 86), te naj bi se kazale ravno v določbah (čl. 154.c), ki opredeljuje sestavljenost pristojnih odborov (Odbor za zadeve EU, Odbor za zunanjo politiko). Ta sta sestavljena sorazmerno, glede na število poslancev, izvoljenih v državni zbor. Vsaka poslanska skupina ima v pristojnih odborih zagotovljeno vsaj eno mesto. Proporcionalna sestava delovnih teles pristojnih za EU, je tudi najpogostejša praksa v državah EU. Zadeve EU, ki jih vlada predloži državnemu zboru v obravnavo, se pošljejo predsedniku državnega zbora, ta nato dodeli zadevo EU v obravnavo pristojnemu odboru in glede na vsebino predloga matičnim delovnim telesom (čl. 154.č). Postopek je časovno opredeljen tako, da predsednik pristojnega odbora skliče sejo vsaj sedem dni pred dnem, določenim za sejo. Odbor za zadeve Evropske unije ima seje praviloma dvakrat tedensko, od katerih je ena v petek ob 14. uri. V nujnih primerih predsednik pristojnega odbora lahko skliče sejo odbora

⁵² V Poslovniku državnega zbora so se za 154. členom dodali naslovi novega podpoglavja in oddelkov ter člani od 154.a do 154.m.

⁵³ Dopolnitev poslovnika državnega zbora (PoDZ-1A) je dostopna na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=99&docid=11&showdoc=1> (22. marec 2007).

tudi v krajših rokih (čl. 154.d). Na seje pristojnega odbora so poleg članov po potrebi vabljeni tudi predsednik vlade in ministri, ki jih v primerih odsotnosti nadomeščajo državni sekretarji, ter predstojniki vladnih služb, ki jih v primeru odsotnosti nadomeščajo njihovi namestniki (čl. 154.e). Seje pristojnega odbora se lahko udeležijo tudi poslanci iz Republike Slovenije v Evropskem parlamentu, ki lahko razpravljajo, ne morejo pa glasovati. Tudi to določilo poslovnika je sledilo evropski praksi, predvsem nemški in finski ureditvi⁵⁴. Po opravljeni razpravi in glasovanju o amandmajih pristojni odbor sprejme stališča RS do obravnavane zadeve EU in jih takoj pošlje vladi (čl. 154.h), ki nato ta stališča uveljavlja v Svetu.

7. 2. 4 Ustreznost prilagajanja DZ na procese evropeizacije, institucionalna in kulturna sposobnost

Glede na mednarodno primerjavo (glej. poglavje 5. 4) lahko zatrdimo, da se je državni zbor na vlogo polnopravnega članstva ustrezno prilagodil in je v večina primerih urejanja razmerij med vlado in parlamentom sledil praksi tistih evropskih parlamentov, ki sta jih Maurer in Wessels (2001) uvrstila v kategorijo parlamentov z močnim vplivom v zadevah EU. Tako bi lahko v to skupino vključili tudi državni zbor. Kot opazimo ob analizi zakonske ureditve, lahko na večino indikativnih vprašanj, ki smo si jih postavili na začetku naloge, da bi preverili ali ima državni zbor dovolj dober nadzor glede sprejemanja zakonodajnih procesov v organih EU odgovorimo pritrdilno. Tako smo ugotovili, da lahko nacionalni parlament pretresa tudi tiste predloge dokumentov EU, ki mu niso bili predloženi v obravnavo s strani vlade, prav tako je vlada ob predložitvi predloga dokumenta EU v obravnavi dolžna pripraviti tudi lastne opombe, opažanja ter opisati razloge za sprejem predloga. Vlada pa je vezana na mnenje parlamenta, ki ga ta poda o zadevah EU.

Kljub oblikovanju vseh potrebnih razmerij odgovornosti med vlado in državnim zborom (ustava, zakon, poslovnik) in vzpostavljenim novim oblikam delovanja in odločanja (Zajc 2005: 117), moramo za oceno vpliva državnega zbora na raven EU pogledati tudi njegovo praktično delovanje. V celoti gledano namreč vpliv državnega zbora v sistemu več-nivojskega odločanja ni odvisen samo od institucionalnih struktur in formalne razporeditve pristojnosti, oziroma njegove »organizacijske sposobnosti«, ampak tudi od različnih dejavnikov, ki vplivajo na praktično delovanje parlamenta. Gre za tako imenovano »kulturno sposobnost«, ki je odvisna od izkušenj, znanj in določenih rutin poslancev, teh pa državnemu zboru zagotovo še primanjkuje (*ibid.*) Postavlja se vprašanje ali je državni zbor

⁵⁴ Pri predlaganih dopolnitvah poslovnika, sta bili prav nemška in finska ureditev podani kot zgled urejanja odnosov med parlamentom in vlado (Predlog dopolnitve poslovnika DZ, z dne 28. aprila 2004).

sposoben izkoristiti vse možnosti, ki mu jih ponuja nova zakonska ureditev in članstvo v EU. Predvsem ali dejavno izkorišča vse kanale, ki so na voljo za vplivanje na raven EU.

7.3 Delovanje in aktivnosti državnega zbora v pogojih polnopravnega članstva

S podatki o aktivnosti državnega zbora in njegovih delovnih teles na področju zadev EU v obdobju od maja 2004 (vključitve) do konca leta 2006, bomo skušali prikazati, kako je državnemu zboru uspelo izvršiti ustavne, zakonske in poslovniške pristojnosti, ki jih ima v EU zadevah. To obdobje zajema ne le začetek članstva Slovenije v EU, temveč tudi konec tretjega mandata državnega zbora, ter konstituiranje državnega zbora in dve leti njegovega delovanja v četrtem mandatu (Krašovec 2005: 282). Podatki so razdeljeni na tri sklope, kot jih posredujejo poročila o delovanju državnega zbora, in sicer bodo najprej prikazane dejavnosti o delovanju odborov pristojnih za EU zadeve, nato bodo predstavljeni podatki o delovanju specializiranih matičnih delovnih teles v procesu oblikovanja stališč, na koncu pa bo še prikazano delovanje parlamenta na plenarnih zasedanjih.

7.3.1 Aktivnost Odbora za zadeve Evropske unije in Odbora za zunanjo politiko

Preglednica 7.2: Aktivnosti odborov OZEU in OZP

ODBOR	SEJE		
	Maj 2004- oktober 2004	Okt. 2004 – dec. 2005	Januar - december 2006
Odbor za zadeve Evropske unije	Sestal se je na 8 sejah, 6 rednih in 2 nujnih.	Sestal na 52 sejah, 32 rednih in 20 nujnih sejah. Skupen čas trajanja sej je bil 85 ur	Sestal se je na 46 sejah, 39 rednih in 7 nujnih. Skupen čas trajanja sej je bil 54 ur
Odbor za zunanjo politiko	Sestal se je na 16 sejah na 7 obravnaval zadeve EU	Sestal na 41 sejah (9 rednih in 32 nujnih), na 16 obravnaval zadeve EU. Skupna dolžina trajanja sej je bila 66 ur.	Sestal se je na 39 sejah – 13 rednih, 25 nujnih. Na 10 sejah je obravnaval zadeve EU. Skupen čas trajanja sej je bil 64 ur.

Vir: Poročila o delu državnega zbora RS v mandatnem obdobju 2000-2004 in 2004-2008.

Število sej nam nakazuje, da sta se delovni telesi, pristojni za evropske zadeve sestajali, približno enkrat tedensko, kar naj bi zagotavljalo neko optimalno delovanje. Sicer pa število nujnih sej kaže, da sta se delovni telesi, ko je bilo to potrebno, bili sposobni sestati tudi na krajši časovni rok. Ne smemo pozabiti, da je prav pravočasno vključevanje državnega zbora v proces odločanja na ravni EU, bistvenega pomena za njegovo uspešnost. Velja omeniti, da sta oba odbora, tako po številu sej, obravnavanih zadev in skupnem časovnem trajanju sej, med najbolj obremenjenimi oziroma aktivnimi delovnimi telesi državnega zbora. Ker pa nam samo število sej in njihovo trajanje ne pove kaj bistvenega o vsebini odločitev delovnih teles je smotrno povedati, kaj tudi o vsebini zadev, ki so jih sprejemali telesi pristojni za EU zadeve.

Tako Analiza aktivnosti odborov pristojnih za evropske zadeve (OZEU, OZP) in sprejetih sklepov kaže (glej preglednico 7.3), da sta odbora redno spremljala delo Sveta EU in potrjeval izhodišča za udeležbo predstavnikov vlade na njegovih sejah. OZEU je v tem času poleg predlogov stališč vladi sprejemal predloge stališč o predsedovanju, predloge deklaracij o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU, pripravil skupna izhodišča državnega zbora za srečanje nacionalnih parlamentov in EP na temo Lizbonske strategije. Prav tako pa je obravnaval prioritete posameznih držav v okviru predsedovanja (Krašovec 2005: 288).

Preglednica 7.3: Obravnavane EU zadeve v odborih OZEU in OZP

Delovno telo	Leto	Zadeve EU ⁵⁵					Število sej z zadevami EU
		dodeljene	obravnavane	U zadeve	E zadeve	S zadeve	
Odbor za zadeve EU	2004 ⁵⁶	-	2	-	-	2	4
	2005	40	94	39	-	55	48
	2006	32	94	20	6	68	46
Odbor za zunanjo politiko	2004	-	1	-	-	1	2
	2005	3	13	3	-	10	14
	2006	2	11	2	-	9	10
Skupaj		77	215	70	6	145	124

Vir: Poročila o delu državnega zbora RS v mandatnem obdobju 2004 – 2008.

Kljub temu, da ima OZEU odlično institucionalno podlago za svoje delovanje in po nekaterih podatkih⁵⁷ to svojo vlogo tudi uspešno opravlja, ostaja tudi nekaj dvomov glede njegovega delovanja. Ti se izražajo zlasti v nezadovoljstvu opozicijskih poslancev glede odnosa vlade do državnega zbora pri upravljanju evropskih zadev in na preveliko neaktivnost parlamenta, saj ta pretežno potrjuje vladne predloge in stališča.⁵⁸ Da je del teh kritik upravičen, zagotovo pričajo tudi podatki, saj se večina vsebinskih zadev, ki sta jih obravnavala odbora, nanaša na U-zadeve in S-zadeve, skoraj nič pa na E-zadeve. Prav te pa so tiste zadeve, ki jih delovna telesa obravnavajo na lastno pobudo. Da člani odbora večinoma potrjujejo stališča vlade, pričča tudi podatek, da OZEU praktično ni podal nobenega amandmaja na predlagana stališča vlade. Tako eno od redkih izjem predstavlja parlamentarni pridržek k predlogom sklepov Sveta EU, glede sporazumov o nekaterih vidikih zračnega prevoza, ker dokumenti niso bili prevedeni v slovenski jezik (Krašovec 2005: 284). Vendar v

⁵⁵ **“U” zadeve:** Zadeve EU iz prvega odstavka 4. člena Zakona ZSDZVZEU in zadeve EU, ki se obravnavajo po smiselno enakem postopku kot “U” zadeve po 5. členu zakona (tiste zadeve EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost, če ne bi prinesli izvajanja na institucije EU).

“E” zadeve: Zadeve EU iz tretjega odstavka 4. člena ZSDZVZEU (lastna pobuda).

“S” zadeve: Zadeve EU iz 8. člena Zakona ZSDZVZEU (obveščanje in poročanje vlade) in druge zadeve.

⁵⁶ Podatek velja za časovni okvir oktober – december 2004.

⁵⁷ Glej poročila o delu državnega zbora v mandatu 2004-2008.

⁵⁸ Zaznava intervjuiranca g. Milana Cvikla

celoti gledano pri bistvenih vprašanjih OZEU nikoli ni nasprotoval vladnim predlogom stališč.

Ni pa tak složen odnos med parlamentom in vlado v EU zadevah nič nenavadnega tudi za druge države članice. Kot ugotavlja dr. Sven Hölscheidt⁵⁹ za nemški Bundestag, v praksi parlament samo v 5 % poda stališče na predloge vlade. V ostalih 95 % primerih pristojni odbori parlamenta zgolj vzamejo na znanje stališča vlade, o njih ne poteka nobena debata, sprejet ni noben predlog. Tudi v primerih, ko Bundestag poda mnenje, je to izraženo zelo na široko in blago in od vlade ne »zahteva« nekaj, ampak »si želi, da bi si vlada prizadevala za ...«. Parlament lahko sicer v primeru, da se ne upošteva njegova priporočila, zahteva, da vlada to utemelji. V praksi torej, vsaj v primeru Slovenije in Nemčije, velja, da v zadevah EU ne prihaja do velikih razlik med parlamentom in vlado. To je, po mnenju dr. Hölscheidta, do neke mere tudi logično, saj ima vlada po pravilu stranke, ki oblikujejo vladno koalicijo, v parlamentu večino.

7.3.2 Aktivnost matičnih delovnih teles v zadevah EU

Za vključevanje specializiranih delovnih teles državnega zbora v obravnavo zadev EU je v obdobju od začetka članstva Slovenije v EU značilno, da so se vključevala le v posamezne zadeve EU in ne v vse, kjer bi lahko aktivno sodelovala in prispevala k sooblikovanju stališč RS. Tako niso izkoristila vseh možnosti, ki jim jih ponuja poslovnik in zakon, čeprav kot ugotavlja Krašovec (2005: 285), se je OZEU pri odločanju oprl na mnenja matičnih delovnih teles, če so ta predhodno obravnavala gradiva in se opredelila do predloga izhodišč.

Preglednica 7.4: Obravnavane zadev EU v ostalih odborih⁶⁰

Delovna telesa (vsa)	Zadeve EU					Število sej z zadevami EU
	dodeljene	obravnavane	U zadeve	E zadeve	S zadeve	
Leto						
2004 (okt-dec)	-	-	-	-	-	-
2005	27	34	27	-	7	34
2006	21	26	19	3	3	33
Skupaj	48	60	46	3	10	67

Vir: Poročila o delu državnega zbora RS v mandatnem obdobju 2004 – 2008.

⁵⁹ Intervju, Dr. jur. Sven Hölscheidt, ministrski svetnik, vodja področja za ustavo in upravo Znanstvenega oddelka nemškega zveznega parlamenta, (16. maj 2007).

⁶⁰ Podatki veljajo za vsa matična delovna telesa (14) državnega zbora (razen odborov OZEU in OZP) skupaj z komisijo za nadzor varnostnih in obveščevalnih služb in komisijo za nadzor proračuna in drugih javnih financ.

Pasivnost delovnih teles v zadevah EU potrjujejo tudi statistični podatki (preglednica 7.4), tako se je na primer vsako delovno telo povprečno o zadevah EU odločalo le dvakrat letno. Ta podatek pa še dodatno izgubi na veljavi, če povemo, da so praktično vsa delovna telesa vključena pri predlogu deklaracije o usmeritvah Slovenije za delo v institucijah EU. Tako je to za polovico delovnih teles tudi edina praksa vključevanja v zadeve EU. Ob nadaljnji analizi delovanja matičnih delovnih teles lahko ugotovimo, da so posamezni odbori bolj ambiciozno pristopili k izvajanju poslovnih možnosti. Evropske zadeve so pogosteje uvrstili na dnevne rede svojih sej in so dejavno sodelovali pri spreminjanju predloženih stališč s strani vlade. Tako so pretežno sodelovala pri obravnavi tistih zadev, ki se nanašajo na predloge zakonodajnih aktov Sveta EU in EP (Krašovec 2005: 286). Med odbore, ki so dejansko nastopili v vlogi sooblikovalca slovenskih stališč na posameznem področju javnih politik, saj so obravnavali največ EU zadev, lahko štejemo Odbor za promet (13 zadev),⁶¹ Odbor za gospodarstvo (11 zadev), Odbor za finance in monetarno politiko (10 zadev), Odbor za zdravstvo (10 zadev), Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (7 zadev). Za te odbore je tako mogoče trditi, kolikor je to sploh mogoče, da opravljajo vsaj posredno vlogo akterja tudi v evropskem prostoru. Tega pa ne moremo trditi za ostale odbore. Prav pri (ne)delovanju slednjih je opazno pomanjkanje »kulturne sposobnosti«, saj se zdi, da ni dejanskega interesa, zavedanja in pripravljenosti poslancev za vključevanje v procese odločanja na ravni EU.⁶² Da »kulturna sposobnost« ni ravno visoka, kažejo tudi rezultati ankete med poslanci, ki jo je v raziskovalnem poročilu opravil Zajc (2004).

7.3.3 Aktivnosti Državnega zbora na skupnih zasedanjih

Podatki o obravnavanju zadev EU na plenarnih sejah (glej preglednico 7.5), kažejo na to, da je državni zbor svojo vlogo v procesih odločanja in nadzora nad vlado izvajal skladno s pričakovanji. Tako je deloval v okviru pristojnosti, ki mu jih podeljuje zakon o sodelovanju med parlamentom in vlado. Državni zbor tako letno sprejema Deklaracijo o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU, po potrebi pa je tudi podal soglasje pri sprejemu novih članic v EU in pri spremembah pogodb, na katerih temelji EU. Posebej velja izpostaviti tudi

⁶¹ Gre za skupno število vseh EU zadev, ki jih je odbor obravnaval v letu 2005 in 2006, kot je razvidno iz poročil o delovanju DZ za ti dve leti.

⁶² Podobno »nezanimanje« poslancev zazna tudi dr. Hölscheidt, ki pravi, da so poslanci nemškega zveznega parlamenta relativno malo zainteresirani za evropske zadeve z izjemo članov odbora za zadeve EU. Krivdo za takšno stanje pripisuje temu, da v parlamentu ni veliko profiliranih politikov, katerih glavno področje je politika EU in da predstavlja poslanca možnost vplivati na evropske odločitve le preko predlogov vladi šibak argument.

odločitev, da sprejme stališče RS do predsedovanja Slovenije v EU. To stališče je sicer pripravila že prejšnja vlada, a je v času sprejemanja (november 2004) opravljala le še tekoče posle, tako je državni zbor pri sprejemanju tega stališča nastopil kot praktično edini določevalc, ki je imel v tem trenutku vsa legalna in legitimna pooblastila za tako odločanje (Krašovec 2005: 285).

Preglednica 7.5: Aktivnost državnega zbora v zadevah EU na skupnem zasedanju

Obdobje	Seja	Zadeva
12. maj 2004		Sprejeto dopolnilo poslovnika DZ in ustanovitev odbora za zadeve EU. Sprejeta je deklaracija o stališčih do začetek delovanja RS v institucijah EU v letu 2004.
5. julij 2004	48. izredna seja	Potrditev izvolitve poslancev iz RS v Evropski parlament.
17. november 2004	2. izredna seja	Ustanovitev Odbora za zadeve EU in Odbora za zunanjo politiko. Na tej seji je Državni zbor tudi obravnaval in sprejel stališče Republike Slovenije do predsedovanja Slovenije EU.
1. februar 2005	6. izredna seja	Ratifikacija pogodbe o ustavi za Evropo s sklepno listino.
29. marec 2005	4. redna seja	Sprejeta deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2005 in prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu EU v letu 2005.
22. april 2005	8. izredna seja	Sprejel stališča Republike Slovenije do pristopa Bolgarije in Romunije k EU in podpisu pogodbe o pristopu k EU.
26. september 2005	9. izredna seja	Sprejel zakon o ratifikaciji pogodbe o pristopu Bolgarije in Romunije k EU in podpisu pogodbe o pristopu.
28. marec 2006	15. redna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2006 s Poročilom o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej v letu 2005.
27. marec 2007	26. redna seja	Predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2007 - junij 2008

Vir: Poročila o delu državnega zbora RS v mandatnem obdobju 2000-2004 in 2004-2008, ter Krašovec (2005: 289).

7. 3. 4 Posredni in neposredni vplivi državnega zbora na raven EU

V teoretičnem delu naloge smo že prikazali, kakšne so možnosti posrednega in neposrednega vplivanja na posamezne institucije EU, ki jih lahko izvaja državni zbor, v tem delu bomo še enkrat povzeli glavne mehanizme vplivov in ocenili prakso delovanja državnega zbora, glede na njegovo dosedanjo aktivnost.

Neposreden vpliv

Glede neposrednega vpliva velja, da morajo nacionalni parlamenti dati soglasje pri sprejemu novih članic v EU⁶³ in pri spremembah ustanovnih pogodb, na katerih je utemeljena EU (čl. 48/2 PEU). To sta tudi edina temeljna neposredna formalna mehanizma vpliva nacionalnih parlamentov na delovanje Evropske unije. Gre za temeljna kontrolna mehanizma, s katerim lahko države članice vplivajo na sestavo EU in na temeljna razmerja med njenimi organi (IPP PF, 2002: 33). Tako je tudi državni zbor neposredno in odločujoče vplival na delo

⁶³ Drugi odstavek 49. člena PEU. Ta določa, da morajo dati soglasje države članice v skladu z njihovimi ustavnimi ureditvami. V primeru Slovenije je za ratifikacijo mednarodnih pogodb pristojen državni zbor.

organov EU le v izjemno ozkem segmentu. To je bilo predvsem v dveh primerih, in sicer prvič, ko je ratificiral Pogodbo o ustavi za Evropo⁶⁴ in drugič, ko je sprejel zakon o ratifikaciji pridružitvenega sporazuma Bolgarije in Romunije k EU (glej preglednico 7.5). V teh dveh primerih gre sicer za temeljne odločitve v delovanju EU, vendar te niso prav pogosto na dnevnem redu delovanja organov EU. Prav tako je potrebno povedati, da je soglasje parlamenta pri takih pogodbah zgolj pogoj za njihovo veljavnost, ni pa nujno, da je državni zbor s tem kaj bolj vključen v njihovo pripravo.

Državi članici sta sicer prepuščeni tudi način in metoda uveljavljanja direktiv, vendar je ta pristojnost manjšega pomena, ker se v primeru neuveljavitve direktive v nacionalno pravo vsakdo lahko sklicuje neposredno na direktivo (*ibid.*). Glede sprejemanja evropskih zakonov velja, da je državni zbor med bolj uspešnimi, saj so opozorila s strani EK redka, do sedaj pa je bil sprožen le en postopek pred Sodiščem Evropskih skupnost (zaradi neskladnosti zakonodaje).

Posreden vpliv

Najpomembnejši posreden mehanizem pritiska nacionalnega parlamenta na delo organov EU predstavljajo navodila, smernice, stališča in druge odločitve, s katerimi, lahko parlament da zavezo vladi. Pomembnost izhaja predvsem iz neposrednega zastopanja vsake države v Svetu, ki je dejansko najpomembnejši organ EU. Tu lahko državni zbor preko svojega vladnega predstavnika postavi Svetu različna vprašanja in poda morebitni parlamentarni pridržek.⁶⁵ Do sedaj je tak parlamentarni pridržek uporabil le enkrat.⁶⁶ Kot smo videli pa državni zbor letno sprejema deklaracijo o delovanju RS v institucijah EU, s katero določi splošne smernice delovanja, njegova odbora pristojna za zadeve EU, pa redno spremljata delovanje vlade v Svetu EU, kar omogoča, da ima vlogo posrednega igralca v procesu sprejemanja odločitev na ravni EU.

⁶⁴ V tem pogledu je pravzaprav težko govoriti še o vplivu, saj pogodba še ni stopila v veljavo.

⁶⁵ Kadar ima država članica pomisleke oziroma težave glede določb obravnavanega akta ali ukrepa EU oziroma ga v trenutku obravnave ne more potrditi zaradi vsebinskih, postopkovnih ali jezikovnih razlogov, lahko izrazi ugovor oziroma pridržek. Če se vloži pridržek do predloga, ki se sprejema s soglasjem, to zaustavi njegov sprejem. Če pa se vloži pridržek do predloga, ki se sprejema s kvalificirano večino, lahko to za kratek čas "onemogoči" obravnavo predloga akta (Služba vlade za evropske zadeve, 2005: 57).

⁶⁶ Glej Stališče RS k 1. t (U20), 2.t (U21) in 3.t (U25) Promet, 17. nujne seje OZEU, dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=96&cs=4&committee=4&fts=promet&o=30&unid=SDT|7DF5F83EFEE025CCC125705A0041867D> (13. april 2007).

Poleg nadzora nad vlado v zadevah EU, je mehanizmov za posredni vpliv še kar nekaj. Eden od takih je vpliv, ki ga ima nacionalni parlament pri imenovanju oseb v organe EU. Tukaj državni zbor imenuje (glasuje) člane v posamezne institucije EU. Tako je na primer glasoval o kandidatih za sodnika Sodišča prve stopnje v Luksemburgu, ter o slovenskemu predstavniku v Eurojustu. Vendar parlament nima pristojnosti o glasovanju slovenskih predstavnikov v najpomembnejše organe EU, kot so Komisija, Ekonomski in socialni odbor ter Odbor regij. V vsakem primeru pa ta pristojnost ni prvotnega pomena, saj predstavniki držav, ki so imenovani v EU institucije zagovarjajo interese Skupnosti in ne posameznih nacionalnih držav. Pomembnejši mehanizem posrednega vpliva, ki je še na voljo državnemu zboru, predstavlja možnost medparlamentarnega sodelovanja, tako z EP, kot drugimi nacionalnimi parlamenti. Tukaj se tako lahko vzpostavi sodelovanje na eni ali obeh ravneh večnivojskega odločanja (IPP PF 2002: 27). Eno od takih ustaljenih praks, ki se jo poslužuje tudi državni zbor, predstavlja sodelovanje poslancev EP na sejah OZEU.

Preglednica 7.6: Odnosi med državnim zborom in EU med v prvem letu IV.mandata

Odnosi z EU	Obiski v tujini	Obiski iz tujine	Pogovori	Seminarji doma	Seminarji v tujini
2004 (okt-dec)	1	-	3	1	2
2005	18	7	21	7	4
Skupaj	19	7	24	8	6

Vir: Odbor za zadeve Evropske unije

Državni zbor se pogosto vključuje v medparlamentarnih aktivnosti, ki potekaj (preglednica 7.6) s EP oziroma drugimi nacionalnimi parlamenti. Redno se udeležuje zasedanj COSAC-a, poleg tega pa sodeluje tudi na različnih pogovorih in seminarjih, ki jih organizira EP. V letu 2006 se je DZ tako udeležil 5-ih tematskih konferenc, ki jih je organiziral EP.⁶⁷ Nujnost v neposrednem povezovanju delovnih teles državnega zbora, s posameznimi odbori v EP pa bo, po besedah g. Milana Cvikla, tudi velik izziv pri nadaljnjem delovanju državnega zbora v zadevah EU.

Poleg tipičnih oblik medparlamentarnega sodelovanja (obiski, konference, seminarji) je državni zbor vključen tudi v medparlamentarno izmenjavo EU informacij (IPEX) in sodeluje z Evropskim centrom za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (ECPRD). Vzpostavljeno pa ima tudi stalno predstavništvo državnega zbora v Bruslju, ki skrbi za izmenjavo informacij med nacionalnimi parlamenti in EP, kot tudi s sekretariatom COSAC-a.

⁶⁷ Podatek Odbora za zadeve Evropske unije o njegovem delovanju v letu 2006.

8. Vloga državnega zbora v obdobju predsedovanja Republike Slovenije

Če vzamemo v obzir kompleksno supranacionalno strukturo EU in zapleten način vodenja te organizacije, predstavlja državam članicam predsedovanje Svetu EU enega največjih izzivov. Kot nam pokažejo izkušnje od leta 1995 dalje, odkar velja sistem rotacije predsedstva, so se države vedno znašle v težavah pri organizacijskih in kadrovskih pripravah na predsedovanje. To velja tako za stare članice, kot še posebej za nove, ki se morejo na predsedovanje še posebej pozorno pripraviti (Jazbec in Zajc 2007: 1). Slovenija bo kot prva nova država članica od 1. januarja do 30. junija 2008 predsedovala EU. Predsedovanje EU v prvi polovici leta 2008 predstavlja za Slovenijo velik izziv, saj to ni samo projekt na področju »evropskih zadev«, ampak projekt nacionalnega pomena, ki bo prispeval k ugledu naše države v krogu držav članic EU in širše.⁶⁸ Predsedovanje EU po svoji vsebini, organizacijski strukturi in razporeditvi finančnih virov predstavlja projekt, »ki zahteva sodelovanje celotnega slovenskega znanja in izkušenj, veliko mero iznajdljivosti ter podporo vseh vpletenih političnih subjektov.«⁶⁹

Na nacionalnem nivoju je tako še posebej pomembno sodelovanje med vlado in državnim zborom. V primeru Slovenije velja, da je moč parlamenta napram vladi zelo velika že od osamosvojitve dalje. Državni zbor pa je dokazal, da ima interese in lahko vpliva na najpomembnejša vprašanja in odločitve tudi, ko gre za zadeve EU (Jazbec in Zajc 2007: 5). V tem delu naloge bomo skušali ugotoviti ali velja podobno, tudi za obdobje priprav na predsedovanje ali pa bo to, kot trdijo nekateri »le še ena izgubljena priložnost«.⁷⁰ Za lažjo predstavo, kakšna naj bi bila vloga nacionalnih parlamentov v času predsedovanja ter podajanje končne ocene pripravljenosti, bo uvodoma predstavljena vloga Bundestaga, kot parlamenta trenutne predsedujoče države.

8.1 Vloga nemškega zveznega parlamenta v času predsedovanja⁷¹

Predsedovanje EU je predvsem v pristojnosti vlade države, katera predseduje Svetu EU. Tako je tudi v primeru nemškega parlamenta, ki pa seveda delo vlade v času predsedovanja spremlja in komentira. Sam Bundestag pa se vključuje v predsedovanje s sestanki na ravni parlamentov, predvsem na ravni odborov ter z organiziranjem srečanja

⁶⁸ Predsedovanje Slovenije Svetu EU, dostopno na <http://evropa.gov.si/predsedovanje-slovenije/> (13. april 2007).

⁶⁹ Državni sekretar g. Janez Lenarčič, vodja SVEZ (magnetogramski zapis 23. nujne seje OZEU), dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=96&cs=4&committee=4&st=m> (17. april 2007).

⁷⁰ Intervju g. Milan Cvikl.

⁷¹ Poglavje je pripravljeno v sodelovanju z uni. dipl. pol. Primožem Karnerjem, ki v obdobju marec-avgust 2007 opravlja prakso v Bundestag-u.

COSAC-a. Za nemški, relativno veliki parlament (614 poslancev), to pomeni relativno majhno dodatno obremenitev. Po besedah dr. Hölscheidta nove zaposlitve niso bile potrebne, prav tako pa, relativno gledano, ni bilo potrebno mnogo dodatnih finančnih sredstev.

8. 1. 1 Vključenost v vsebinski del

Nemški zvezni parlament je bil v omejeni meri vključen v pripravo vsebinskega dela predsedovanja EU. V »*kratkem vprašanju*« (*Kleine Anfrage*) na zvezno vlado se je frakcija Bündnis 90/Die Grünen⁷² pritožila, da so bile predvsem opozicijske poslanske skupine izključene iz procesa sooblikovanja programa nemškega predsedovanja.⁷³ Po mnenju dr. Hölscheidta se nemški zvezni parlament niti ni potrudil vplivati na program v tolikšni meri, kot bi verjetno lahko. Tako poslanske skupine pred predsedovanjem niso sprožile nobene pomembne debate. Kratko vprašanje samo ene manjših poslanskih skupin pa kaže na to, da so bili mnogi nezainteresirani za poskus vplivanja na vsebino programa predsedovanja, ki je tako ali tako v pristojnosti vlade. Na vprašanje, ali nemški parlament v času predsedovanja lahko soodloča o pomembnih zadevah (npr. pri formiranju Berlinske izjave), odgovor vlade ni negativen, vendar vseeno ustreza zakonski superiornosti vlade v primerjavi s parlamentom. Tako je glavna obveza vlade napram parlamentu ta, da bo vlada, predvsem preko odbora za zadeve EU, parlamentu redno poročala o dogajanjih in svojih odločitvah v času predsedovanja.

8. 1. 2 Odnos med poslanskimi skupinami

Med poslanskimi skupinami v zadevah EU ni velikih razlik. Velika večina odločitev je v nemškem zveznem parlamentu sprejeta s konsenzom. Zato po mnenju dr. Hölscheidta tudi v času predsedovanja ni potreben poseben »*dogovor o nenapadanju*« med poslanskimi skupinami oziroma strankami. Tak dogovor je odvečen tudi zaradi narave velike koalicije, ki ima veliko, skoraj $\frac{3}{4}$ -sko večino v parlamentu. So pa stranke v letu 2006, sprejele predlog splošnega dogovora o sodelovanju med vlado in parlamentom, ki se neposredno ne nanaša na obdobje predsedovanja. Ta dogovor naj bi dokazoval, da se bo nemški zvezni parlament v procesu sprejemanja odločitev na ravni EU bolj zgodaj in bolj intenzivno ukvarjal z EU

⁷² Zeleni so ena izmed treh opozicijskih strank, ki so veliko manjše od dveh velikih »ljudskih strank« (*Volkspartei*), ki v aktualnem sklicu parlamenta sestavljata veliko koalicijo in imata veliko večino v parlamentu (73 %).

⁷³ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Volker Beck (Köln), Alexander Bonde, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. 16/3252, 6. november 2006.

zadevami. Tudi pri sprejemanju tega dogovora je bila opazna velika stopnja soglasja, med poslanskimi skupinami glede urejanja EU zadev, saj je predlog dogovora o sodelovanju med vlado in parlamentom vložilo vseh pet poslanskih skupin.⁷⁴

8. 1. 3 Program srečanj na ravni parlamenta v času predsedovanja

V času predsedovanja nemški zvezni parlament organizira vrsto sestankov predstavnikov parlamentov držav članic oziroma različnih odborov. Povzetek programa dejavnosti nemškega zveznega parlamenta v času nemškega predsedovanja EU:⁷⁵

- februar: skupna konferenca EP in nemškega zveznega parlamenta z nacionalnimi parlamenti o Lizbonski strategiji, srečanje predsedujočih COSAC-a, konferenca predsedujočih odborov za zunanjo politiko, skupno zasedanje odborov za promet,
- marec: konferenca predsedujočih odborov za gospodarsko sodelovanje in razvoj,
- april: konferenca predsedujočih odborov za obrambo, konferenca predsedujočih odborov za finance,
- maj: konferenca predsedujočih odborov za notranje zadeve, konferenca predsedujočih odborov za kmetijstvo, XXXVII. zasedanje COSAC-a,
- junij: konferenca predsedujočih odborov za izobraževanje in raziskave, konferenca predsedujočih odborov za človekove pravice.

8. 2 Vloga vlade RS in sodelovanje z državnim zborom

Pri pripravah »nacionalnega programa« oziroma prioritet predsedovanja, ter tudi pri ostalih organizacijskih in vsebinskih nalogah je tako, kot pri ostalih državah EU, glavno breme na strani vlade RS. Ta je s pripravami začela že 6. januarja 2005, ko je s posebnim sklepom ustanovila ožjo delovno skupino za priprave na predsedovanje EU.⁷⁶ Ožja delovna skupina zagotavlja konsistentno vodenje projekta, oblikuje splošne politične smernice in prioritete predsedovanja. Sicer pa je bila imenovana še širša delovna skupina, ki jo sestavljajo predstavniki posameznih ministrstev in drugih organov, ki so vključeni v pripravo in izvedbo predsedovanja. Ta delovna skupina koordinira, usmerja in nadzira delo posameznih

⁷⁴ Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Annahme einer Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union, 20. september 2006.

⁷⁵ Bundestag begleitet deutsche EU-Ratspräsidentschaft (http://www.bundestag.de/iternat/europa/eu_rats_praes/index.html) (9. maj 2007).

⁷⁶ Vodi jo predsednik vlade g. Janez Janša. Člani pa so še dr. Andrej Bajuk, dr. Dimitrij Rupel, dr. Gregor Virant in g. Janez Lenarčič.

podskupin,⁷⁷ ministrstev in drugih organov, ki so vključeni v pripravo predsedovanja. V podporo širši delovni skupini je bila oblikovana še ena posebna Projektna skupina za koordinacijo priprav in predsedovanje Slovenije EU, ki deluje pod okriljem SVEZ. Ta skupina deluje v podporo državnemu sekretarju za evropske zadeve, pri koordinaciji in spremljanju projekta, kot tudi za kontaktno točko Slovenije za komuniciranje s sopedredujočima državama (SVEZ 2005).⁷⁸ Taka organizacijska struktura naj sicer ne bi spreminjala že prej oblikovanega modela koordinacije evropskih zadev v izvršni oblasti (Fink-Hafner in Lajh 2005: 92). Tako naj bi omogočala kvalitetno pripravo Slovenije na zahtevno nalogo predsedovanja. Tudi po besedah vlade »*priprave na predsedovanje potekajo po načrtu, na vseh področjih priprav je bilo opravljenega veliko dela, kar zagotavlja, da bo Slovenija 1. januarja 2008 v celoti pripravljena na dolžnosti in odgovornosti predsedovanja Svetu EU*«. ⁷⁹

8. 2. 1 Sodelovanje med vlado in državnim zborom

Sicer pa vlada o svojih pripravah na predsedovanje redno obvešča državni zbor oziroma njegov Odbor za zadeve Evropske unije. V tem obdobju je državnemu zboru vlada posredovala tri poročila o napredku pri pripravah na predsedovanje.⁸⁰ Zadnjega je državni zbor obravnaval v decembru 2006. Takrat je OZEU sprejel tudi tri pomembne sklepe,⁸¹ ki se nanašajo na sodelovanje med državnim zborom in vlado, oziroma samo delovanje državnega zbora. In sicer je v prvem sklepu od vlade zahteval, da v pripravah in v poročilih o napredku pri pripravah na predsedovanje Slovenije, da večji poudarek sodelovanju med vlado in državnim zborom in njegovimi delovnimi telesi, in sicer v posebni točki ali poglavju poročila. Sklep je bil sprejet zaradi kritike posameznih poslancev, da je sodelovanje med državnim zborom in vlado premalo poudarjeno, saj je bilo v celotnem poročilu opisano v enem

⁷⁷ Gre za pet podskupin in sicer; podskupina za program, podskupina za kadre, podskupina za komunikacijo z javnostmi in promocijo, podskupina za logistično organizacijo in podskupina za proračun.

⁷⁸ Gradivo SVEZ, Priprave Slovenije na predsedovanje EU, 29. julij 2005.

⁷⁹ Poročilo o napredku pri pripravah na predsedovanje Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008 (obdobje april - oktober 2006).

⁸⁰ Prvo poročilo o napredku pri pripravah na predsedovanje, Poročilo o pripravah na predsedovanje Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008 (januar - april 2006), Poročilo o napredku pri pripravah na predsedovanje Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008 (april - oktober 2006), vsa tri poročila so dostopna na http://www.svez.gov.si/si/predsedovanje_eu/dokumenti/ (12. april 2007).

⁸¹ Sklep k 1.t. (S160) Predsed. 70.r. seja OZEU, 8. december 2006 dostopni na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=96&cs=4&fts=predsedovanje&committee=4&unid=SDT|BCC9BF2FE3CA9DC4C1257234004D3A1E> (12. april 2007).

odstavku. Druga točka sklepa je pomembna predvsem za delovanje državnega zbora, saj OZEU v njeji vodstvu državnega zbora (predsednik, kolegij) predlaga, da uvrsti predsedovanje EU na dve plenarni seji in to v začetku leta 2007 in v drugi polovici istega leta, neposredno pred začetkom predsedovanja. Še najpomembnejše pa je bilo sprejetje tretjega sklepa, kjer OZEU, predlaga vladi in vsem parlamentarnim strankam, da poskušajo doseči dogovor o sodelovanju v pripravah na predsedovanje in v času predsedovanja. Na isti seji odbora OZEU je bilo parlamentu s strani vlade predstavljen tudi skupni 18 mesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije.

Vlada je poleg poročil o napredku v pripravah na predsedovanje letno pripravila v skladu z zakonom tudi Deklaracijo o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU, zadnji tak dokument je bil v državnem zboru sprejet marca 2007, v njem pa je posebna pozornost namenjena predsedovanju EU. Prav tako v tej deklaraciji državni zbor sprejema *»odgovornost in pomembno vlogo, ki jo imajo nacionalni parlamenti v zadevah EU, ko sodelujejo v parlamentarnih razpravah o aktualnih evropskih temah tako v RS kot na nivoju EU«* in ob enem poudarja *»pomembno in aktivno vlogo delovnih teles, tako matičnih kot pristojnih, še posebej v času priprav na predsedovanje kot v času predsedovanja Slovenije Svetu EU.«*⁸²

Sicer lahko na podlagi pregleda dosedanjega sodelovanja med vlado in državnim zborom pridemo do podobne ugotovitve, kot sta jo podala že Jazbec in Zajc (2007), in sicer, da je državni zbor relativno dobro vključen v priprave na predsedovanje, ki jih izvaja vlada, saj ga le-ta o svojih pripravah na predsedovanje redno obvešča. Ostaja pa odprto še eno pomembno vprašanje in to je, v kolikšni meri državni zbor vpliva na vsebinski del priprav na predsedovanje. Vlada se pri obveščanju državnega zbora namreč omejuje predvsem na tehnične vidike predsedovanja, torej na organizacijska, kadrovska in finančna vprašanja. To je seveda zelo pomembno in celo temeljno zagotovilo za uspešno predsedovanje, vendar ne zadošča. Saj je po besedah g. Pahorja *»dodano vrednost našega predsedovanja mogoče meriti zlasti po sposobnosti našega vsebinskega, konceptualnega prispevka k reševanju evropskih strateških vprašanj.«*⁸³ Pri tem je pa nujno sodelovanje državnega zbora pri pripravah programa. Do sedaj se državni zbor ni bistveno vključil v pripravo nacionalnega programa in tudi pri pripravah skupnega 18 mesečnega programa predsedujoče trojke, državni

⁸² Predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2007 - junij 2008, Poročevalec DZ št. 5/07, 26. marec 2007.

⁸³ Novinarska konferenca *»Za uspešno slovensko predsedovanje Evropski uniji«* 05.12.2006 v Ljubljani.

zbor ni bil vključen, saj je bil z njim praktično le seznanjen. Največjo angažiranost na pripravo vsebine tako, do sedaj, še vedno predstavlja deklaracija sprejeta na marčevski seji, kjer je državni zbor natančno opredelil prednostne naloge Slovenije v obdobju predsedovanja. Vendar je tudi to gradivo bilo pripravljeno s strani vlade, odbori državnega zbora pa so na predlagano vsebino podali »le« šest amandmajev, ki so bili nato v soglasju z vlado tudi vsi sprejeti. V tej luči bi bilo nujno, da državni zbor čim prej uvrsti tematiko priprav na predsedovanje tudi na plenarno zasedanje, saj kljub pozivom OZEU, tega še ni opravil. Na takem zasedanju bi lahko potekala »parlamentarna razprava o pripravah na predsedovanje, ki bi nedvomno prispevala h krepitvi zaupanja med vlado in predvsem opozicijo v parlamentu« (ibid.). S tem pa bi se lahko izognili situaciji, ki smo ji bila priča v nemškem parlamentu, ko so se nekatere poslanske skupine čutile izključene iz procesa sooblikovanja programa. Velja pa tudi za državni zbor podobna ugotovitev kot za nemški Bundestag in sicer, da je priprava programa predvsem v domeni vlade in se parlament do sedaj niti ni potrudil vplivati na program v tolikšni meri, kot bi verjetno lahko.

8. 2. 2 Sporazum o sodelovanju za uspešno predsedovanje EU

V času predsedovanja bo nadvse pomembno, da bo državni zbor deloval čim bolj enotno in, da se v tem času politične sile ne bodo izčrpavale v političnih spopadih. Vlada zato upravičeno pričakuje, da ji v tem času opozicija ne bo nagajala samo zaradi nabiranja političnih točk pred parlamentarnimi volitvami, vendar lahko opozicija prav tako upravičeno od vlade terja sodelovanje že v času priprav na to obdobje.⁸⁴ Državni zbor ima relativno dobre izkušnje med sodelovanjem vseh političnih sil še iz časa pred vstopom Slovenije v EU. Tudi tedaj je državni zbor, predvsem ob poročilih o napredku približevanja uniji, opravil plenarne razprave, največkrat ravno na pobudo tedanje opozicije. Tako je bil v času vstopanja v EU sklenjen tudi sporazum »O vsestranski podpori hitremu vključevanju RS v EU« med predsedniki parlamentarnih političnih strank (razen SNS). Ta naj bi dokazoval namero o medsebojnem sodelovanju vseh političnih strank, pri vključevanju v EU (Fink-Hafner in Lajh 2005: 69).

Podoben sporazum je bil podpisan tudi 17. maja 2007, ko so predsedniki SDS, SD, NSi, SLS in DeSUS,⁸⁵ vodja skupine nepovezanih poslancev in predstavnik narodnosti podpisali »Sporazum o sodelovanju za uspešno predsedovanje EU«, ki ga je parlamentarnim

⁸⁴ Za uspešno slovensko predsedovanje Evropski uniji, dostopno na <http://www.socialnidemokrati.si/?m=novice&a=archive> (13. januar 2007).

⁸⁵ Sporazumu se nista pridružili opozicijski LDS in SNS, saj naj bi ta omejeval opozicijo.

akterjem aprila predlagal premier Janez Janša. Tak sporazum naj bi bil, po besedah premiera dokaz, da Slovenija predsedovanje Uniji jemlje resno. Dokument predsedovanje označuje kot veliko priznanje za Slovenijo in projekt nacionalnega pomena ter najpomembnejši izziv za Slovenijo po osamosvojitvi ter vstopu v EU in zvezo NATO. V sporazumu obstaja zaveza podpisnikov, da s svojim položajem v sistemu parlamentarnega odločanja ne bodo oteževali dela vlade v vlogi predsedujoče uniji in da bodo podpirali prožno prilagajanje aktivnosti državnega zbora obveznostim članov vlade. Končno besedilo upošteva predlog SD, da bo premier podpisnike vsak mesec seznanil z uresničevanjem programa predsedovanja. Sporazum vsebuje v zadnji točki tudi določilo, da obveznosti in cilji iz sporazuma niso podlaga za kakršnokoli omejevanje ustavne vloge poslancev in njihovih oblik delovanja. (Spletno Delo, Stranke sporazumno o predsedovanju EU 17. maj 2007).⁸⁶

Na podlagi tega sporazuma in dosedanjih izkušenj lahko predvidevamo, da bo državni zbor tvorno sodeloval z vlado v času predsedovanja in bo s tem prispeval k uspešni izvedbi projekta.

8. 3 Aktivnosti državnega zbora v obdobju predsedovanja EU

Do sedaj smo se osredotočili predvsem na vlogo parlamenta pri pripravah na predsedovanje v Svetu EU, vendar pa bo v okviru predsedovanja potekal tudi parlamentarni del, ki bo od državnega zbora, njegovega vodstva, strokovnih služb ter poslank in poslancev, zahteval kar nekaj navora pri pripravi in izvajanju parlamentarnih aktivnosti, ki čakajo državni zbor v času slovenskega predsedovanja.⁸⁷ Tu gre za tri sklope, in sicer predstavlja prvi sklop predsedovanje COSAC-u, ki bo tudi največje medparlamentarno srečanje pri nas. V drugi sklop spadajo medparlamentarna srečanja ostalih odborov nacionalnih parlamentov, ki jih organizira predsedstvo. Tretji sklop pa so medparlamentarna srečanja organizirana v sodelovanju z evropskim parlamentom, to pomeni sopredsedovanje skupnim medparlamentarnim srečanjem, ki ponavadi potekajo v Bruslju.

Za vse strateške odločitve v zvezi z aktivnostmi državnega zbora v obdobju priprav na predsedovanje (potrjevanje predlogov aktivnosti, vključitev delovnih teles), sprejema Kolegij predsednika državnega zbora. Aktivnosti pa vodi in usklajuje predsednik državnega zbora v sodelovanju z generalnim sekretarjem. Ta je posebej v ta namen v aprilu 2006 sprejel sklep o imenovanju »Projektne skupine za pripravo aktivnosti državnega zbora v času predsedovanja Slovenije«, skupina je sestavljena iz petih uslužbencev in skrbi za pripravo parlamentarnega

⁸⁶ Dostopno na http://www.delo.si/index.php?sv_path=41,35,212837 (17. maj 2007).

⁸⁷ Gradivo »Aktivnosti DZ v času predsedovanja EU«, ki je bilo pripravljeno za sejo kolegija DZ.

dela predsedovanja. Tako skupina pripravlja predloge aktivnosti državnega zbora, usklajuje termine medparlamentarnih srečanj, skrbi za logistične in organizacijske priprave na predsedovanje.

Sicer pa se je Kolegij prvič seznanil z okvirnim predlogom priprav na predsedovanje na 62. seji dne 12. maja 2006. Od takrat naprej pa do konca januarja 2007 je še evidencialna delovna telesa, ki so želela gostiti srečanje posameznih odborov na 95. seji 20. aprila pa je bil tudi sprejet sklep o časovnem in okvirnem vsebinskem razporedu sestankov odborov nacionalnih parlamentov, ki bodo potekali v državnem zboru v času predsedovanja.⁸⁸ Omeniti je treba, da je bil državni zbor v nasprotju z nekaterimi drugimi večjimi parlamenti, kot je nemški Bundestag, omejen pri pripravi srečanj, saj lahko zaradi svojih kadrovskih in drugih omejitev izpelje manj srečanj odborov.⁸⁹ Prav tako pa se v primerjavi z večjimi parlamenti, sooča predvsem s kadrovske in finančne težave v pripravah na predsedovanje, zato bo za obdobje predsedovanja nujno potreboval tako dodatne kadre kot finančna sredstva za svoje delovanje. Predvsem pri razrešitvi kadrovske težave, bi veljalo razmisliti o večji vključenosti akademskih krogov v projekt predsedovanja, saj državni zbor v nasprotju z Bundestagom, nima takšne strokovno-tehnične podpore znotraj parlamenta, tako bi lahko prav angažiranje zunanjih strokovnjakov prispevalo k boljši izvedbi priprav na predsedovanje.

Po zadnjih usklajevanjih se je državni zbor odločil, da bo organiziral štiri srečanja medparlamentarnih odborov (glej preglednico 8.1) in sicer odborov za kmetijstvo, gospodarstvo in okolje. Poleg teh bo organizirano še srečanje odborov za zunanjo politiko, ki pa predstavljajo že nekakšno stalnico. Glavni organizacijski zalogaj bo predstavljalo srečanje COSACA v maju 2008 in Konference predsednikov parlamentov EU v juniju. Obe srečanja sta tudi po vsebinski plati najpomembnejši, zato se bo moral državni zbor nanje še posebej dobro pripraviti. Poleg srečanj, ki se bodo odvijali v Sloveniji bo državni zbor, kot sopredsedujoči sodeloval tudi pri pripravi medparlamentarnih srečanj skupaj z EP v Bruslju, »vendar velja, da je pri teh srečanjih pobudnik vsebinskih zadev EP.«⁹⁰

⁸⁸ Magnetogram 95. seje Kolegija DZ, dostopen na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=95&cs=2&unid=MDT|AE8DCF30518CDB48C12572DAF&showdoc=1> (13. maj 2007).

⁸⁹ Poslanec g. Miran Potrč je takole komentiral dogovarjanja o aktivnostih DZ-ja »Jaz kolikor sem sodeloval na razgovorih v pripravi teh odločitev je bilo vedno opozorjeno, da so eno naše želje, drugo pa realne možnosti, ki jih bomo lahko v okviru nacionalnega odločanja sprejeli in odločili. Razumel sem da so tri srečanja prej maksimum, kot minimum, če hočemo ostati racionalni in primerljivi z drugimi evropskimi parlamenti v času njihovega predsedovanja« (magnetogram 95.seje Kolegija DZ).

⁹⁰ Mag. Lovro Lončar, generalni sekretar DZ (magnetogram 95. seje Kolegija predsednika DZ).

Do sedaj je državni zbor predvsem pripravil okvirni načrt aktivnosti in pojavljajo se že prve kritike vodstvu državnega zbora oziroma na kolegij predsednika, ker naj bi ta na celoten projekt gledalo preveč proceduralno in ne vsebinsko.⁹¹ Tako ga v nadaljevanju čaka še mnogo pomembnejšo delo, ko bo moral srečanjem določiti tudi vsebino, tu pa je tudi največja priložnost, da državni zbor pusti svoj pečat v obdobju predsedovanja. Ker se oblikovanje vsebine šele začne in je do dejanske izvedbe predsedovanja še pol leta je na tem mestu težko podati kakršno koli dokončno oceno o tem kako bo državni zbor izkoristil to edinstveno priložnost.

Preglednica 8.1: Aktivnosti državnega zbora v času predsedovanja EU leta 2008

Datum	Srečanje	Delovno telo	Lokacija	Udeležencev	Režim prevajanja
21. jan.	Predsedniki odb. za kmetijstvo	OKGP	DZ	100-120	SLO/ANG/FRA
18. feb.	Mali COSAC	OZEU	DZ	100	SLO/ANG/FRA
28-29 feb.	Generalni sekretarji	Generalni sekretar	DZ	100	SLO/ANG/FRA
17-18 mar.	Predsedniki odborov za zunanjo politiko	OZP	DZ	100	SLO/ANG/FRA
4. apr.	Predsedniki odborov za gospodarstvo	OZG	DZ	100-120	SLO/ANG/FRA
14. apr.	Predsedniki odborov za okolje	OZOP	DZ	100-120	SLO/ANG/FRA
7-8 maj	COSAC	OZEU	Brdo pri Kranju	250	Uradni jeziki EU
2. jun.	Konferenca predsednikov parlamentov EU	Predsednik DZ	Brdo pri Kranju	-	Uradni jeziki EU

Vir: Aktivnosti državnega zbora v času predsedovanja EU, gradivo za Kolegij predsednika DZ.

⁹¹ Intervju g. Milan Cvikl

9. Zaključek

Namen diplomske naloge je bil predstaviti, kakšna je vloga državnega zbora v procesu odločanja na ravni EU in kako se državni zbor vključuje v priprave na predsedovanje Republike Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008. Seveda se je morala naloga pred tem, za boljše razumevanja celotnega problema, dotakniti nekaterih stranskih vprašanj, katera pa so nujna za popolno razumevanje vloge, ki jo imajo nacionalni parlamenti na ravni EU.

Tako je bilo na začetku potrebno opredeliti sam proces evropskih integracij. Preko analize ustanovnih pogodb je tako postalo jasno, da gre v tem primeru za inkrementalen proces, ki je v petdesetih letih privedel Skupnost od začetnih procesov gospodarskega sodelovanja do politične Unije, kot jo poznamo danes. Proces evropskih integracij se je nenehno širil v svoji horizontalni, vertikalni in sektorski dimenziji (Rittberger in Schimmelfennig 2006). Skupnost je z leti pridobivala nove članice, na njo so se prenašale nove pristojnosti in postala je odgovorna za izvajanje vse večjega števila javnih politik.

Za boljše razumevanje procesov evropskih integracij je nujno potrebno razumevanje različnih teorij evropskega integriranja. V nalogi smo prepoznali dve glavni veji teorij oziroma dva nasprotujoča pogleda na EU, in sicer: a) intergovernmentalizem in b) supranacionalizem. V te dve veji tako lahko uvrstimo različne teorije evropskih integracij, kot so: federalizem, funkcionalizem, neo-funkcionalizem, teorija liberalnega medvladnega sodelovanja itd. Glavna razlika med obema teoretičnima pristopoma izhaja predvsem iz različnega pogleda na to, kdo nadzira in vodi proces integracije. Medtem ko intergovernmentalisti poudarjajo vlogo nacionalnih držav, predvsem vlad, supranacionalisti dopuščajo možnost, da proces poteka neodvisno in izven njihovega nadzora. Ta ugotovitev je pomembna tudi glede vloge nacionalnih parlamentov, saj lahko ti odigrajo vlogo le v okoliščinah, kjer ostaja proces evropskih integracij v domeni držav članic. Ugotovili smo tudi, da se EU, takšna kot jo poznamo danes, kaže tako v elementih intergovernmentalizma kot supranacionalizma, saj na nekaterih področjih (prvi steber) deluje kot kvazifederalna država medtem, ko na drugih področjih odločitve sprejemajo na medvladnih pogajanjih s soglasjem, kot je značilno za odločanje v mednarodni organizaciji (Fink-Hafner in Lajh 2005: 13).

Ko govorimo o razvoju EU, ne govorimo samo o prenosu novih politik in pristojnosti, govorimo pravzaprav o razvoju institucij, ki te politike izvajajo in prevzemajo pristojnosti. Razmerja med organi v EU odstopajo od ustaljenih razmerji v predstavniških demokracijah nacionalnih držav. To velja predvsem za razmerje med EP, Svetom in Komisijo kot izvršilnim organom. V nalogi smo predstavili zapleten način odločanja na ravni EU in zato razumemo, kako težko je evropske institucije predstaviti povprečnem državljanu. Prav ta odtujenost

postopka demokratičnega odločanja ter institucij pa pripelje do vprašanja demokratične legitimnosti oziroma demokratičnega primanjkljaja.

Demokratični primanjkljaj označuje stanje, ko na ravni EU ni dovolj prostora in razvitih mehanizmov za uveljavljanje politične odgovornosti (nadzora) tistih, ki odločajo. Njihovo delovanje ni dovolj pregledno, prav tako ni dovolj javno in skladno s pričakovanji, interesi javnosti. (Krašovec 2005: 57–60). Tukaj gre za pomanjkanje vloge in vpliva EP ter predvsem nacionalnih parlamentov v procesu odločanja na ravni EU.

Na splošno naj bi veljalo, da je evropski integracijski proces potekal predvsem na podlagi pobud in usmeritev političnih elit, zlasti izvršilnih teles (vlad) ter najpomembnejših interesnih skupin posameznih držav, veliko manj ali skoraj nič pa njihovih predstavniških teles (Zajc 2002: 670). Nacionalni parlamenti so tako imeli drugorazredno vlogo in so le redko vplivali na nacionalne strategije ali zavestno sodelovali pri oblikovanju eksplicitne evropske politike (Agh v Zajc 2002: 671). Da bi se nacionalni parlamenti dejavno vključili v oblikovanje procesa evropskih integracij, so morali odgovoriti na izzive »več-nivojskega« odločanja v EU. Vzpostavitev novih institucionalnih struktur z namenom lažjega nadzora in vpliva na nacionalne vlade v zadevah EU in povezovanje z drugimi nacionalnimi parlamenti, so tako tipični rezultati evropeizacije nacionalnih parlamentov (Maurer in Wessels 2001: 15).

Pot pospešenemu procesu evropeizacije in prilagajanja nacionalnih parlamentov je bila odprta predvsem, z revizijo evropskih pogodb v poznih 90-ih letih. Tako je na ravni EU vlogo nacionalnih parlamentov priznala šele Maastrichtska pogodba v deklaraciji številka 13 in 14. Ta vloga, se je nato z Amsterdamsko pogodbo in protokolom št. 13, ter deklaracijo št. 23 o prihodnosti Evropske unije, ki je sestavni del pogodbe iz Nice, samo še okrepila. Prelomen korak glede na prejšnje stanje pa predstavlja Pogodba o Ustavi za Evropo. Ta bi v primeru sprejetja, dala parlamentom konkretne pristojnosti in spodbude za aktivno spremljanje evropske zakonodaje ter sodelovanje v procesu odločanja EU (Šabič 2005: 144).

Tako kot vsi nacionalni parlamenti se je z izzivom »več-nivojskega« odločanja v EU moral soočiti tudi državni zbor, kot zakonodajno telo razmeroma mlade države in nove članice EU. Za državni zbor smo v nalogi ugotovili, da je že pri vključevanju Slovenije v EU odigral izredno pomembno vlogo, saj je v tem obdobju sodeloval pri oblikovanju pogajalskih izhodišč, slovensko zakonodajo je uskladił z obsežnim pravnim redom EU, poleg tega pa je opravljal še pomembno informacijsko funkcijo seznanjanja državljanov. Vendar pa državni zbor tudi po vključitvi v EU ne opravlja nič manj pomembne vloge. Z ustreznimi institucionalnimi spremembami je ohranil svojo pomembno vlogo, pri oblikovanju in sprejemanju odločitev, ki jih država zastopa v institucijah EU predvsem v Svetu. Glede na

mednarodno primerjavo (glej. poglavje 5. 4) lahko zatrdimo, da se je državni zbor na vlogo polnopravnega članstva ustrezno prilagodil in je v večina primerih urejanja razmerji med vlado in parlamentom, sledil praksi tistih evropskih parlamentov, ki sta jih Maurer in Wessels (2001) uvrstila v kategorijo parlamentov z močnim vplivom na ravni EU. Tako bi lahko v to skupino vključili tudi državni zbor. Pri analizi zakonske ureditve, smo ugotovili, da lahko pritrdilno odgovorimo na večino indikativnih vprašanj, ki smo si jih postavili na začetku naloge, da bi preverili ali ima državni zbor dovolj dober nadzor glede sprejemanja zakonodajnih procesov v organih EU. Tako smo ugotovili, da lahko državni zbor pretresa tudi tiste predloge dokumentov EU, ki mu niso bili predloženi v obravnavo s strani vlade. Vlada je ob predložitvi predloga dokumenta EU v obravnavo državnemu zboru, dolžna pripraviti tudi lastne opombe, opažanja ter opisati razloge za sprejem predloga. Prav tako pa je vezana na mnenje parlamenta, ki ga ta poda v zadevah EU.

Seveda sama ustrezna institucionalna podlaga, ni zagotovilo, da bo državni zbor tudi dejansko izkoriščal vse možnosti, ki so mu na voljo za vključitev v procese odločanja na ravni EU. Za dejansko oceno delovanja državnega zbora v zadevah EU je potrebno pregledati konkretne empirični podatke. Ti so pokazali, da parlament deluje skladno s svojimi pristojnostmi, ki mu jih podeljuje zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado. Na plenarnih zasedanjih letno sprejema Deklaracijo o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU, po potrebi pa je tudi podal soglasje pri sprejemanju novih članic v EU in pri spremembah pogodb, na katerih je utemeljena EU. Tudi analiza aktivnosti Odbora za zadeve EU in sprejetih sklepov kaže, da je odbor redno spremljal delo Sveta EU in potrjeval izhodišča za udeležbo predstavnikov vlade, enako bi lahko zatrdili tudi za Odbor za zunanjo politiko. Glavna slabost, ki se je pokazala v nalogi predstavlja pasivnost matičnih delovnih teles v zadevah EU, tako se je naprimer vsako delovno telo povprečno o zadevah EU odločalo le dvakrat letno. Prav pri (ne)delovanju slednjih je opazno pomanjkanje *»kulture sposobnosti«*, saj se zdi, da ni dejanskega interesa, zavedanja in pripravljenosti poslancev za vključevanje v procese odločanja na ravni EU. Da *»kulturalna sposobnost«* ni ravno visoka, priča tudi izjava poslanca g. Milana Cvikla, ki opaža *»da se določeni poslanci enostavno ne spoznajo na zadeve EU. Stopnja njihovega zavedanja o odgovornosti parlamenta, ki jo nosi napram vladi pa je majhna«*. Del tega problema izhaja tudi iz dejstva, da je za pridobitev kulturne sposobnosti potreben določen čas in pridobitev določenih izkušenj. Pri tem je pomemben podatek, da je v tem mandatu, kar 53 % novo izvoljenih poslancev, kar pomeni, da morajo na novo spoznavati na delovanje državnega zbora, kar posledično zmanjšuje kulturno sposobnost državnega zbora.

Kljub vsemu lahko na podlagi rezultatov do katerih smo prišli v diplomski nalogi potrdimo prvo hipotezo, ki se je glasila *»državni zbor se je uspešno pripravil na članstvo v EU, tako da se njegova vloga po vstopu ni zmanjšala«*. Res je, da je formalno izgubil nekatere predvsem zakonodajne funkcije, vendar se je po drugi strani okrepila njegova informacijska funkcija, z vstopom v EU pa je pridobil tudi nekatere nove funkcije (nadzor nad vlado v zadevah EU, določanje nacionalnih prioritet).

Naloga je imela še en cilj in sicer je želela ugotoviti kako deluje državni zbor v obdobju priprav na predsedovanje. Tukaj smo ugotovili, da je pri pripravah *»nacionalnega programa«* predsedovanja, ter tudi pri ostalih organizacijskih in vsebinskih nalogah, tako kot pri ostalih državah EU, glavno breme na strani vlade RS. Kljub temu je vlada državni zbor dolžna sproti seznanjati z pripravami na predsedovanje. Na podlagi pregleda dosedanjega sodelovanja med vlado in parlamentom v pripravah na predsedovanje, pridemo do podobne ugotovitve, kot sta jo podala Jazbec in Zajc (2007). In sicer da je državni zbor relativno dobro vključen v priprave na predsedovanje, ki jih izvaja vlada, saj ga vlada o svojih pripravah na predsedovanje redno obvešča, vendar se pri tem omejuje predvsem na organizacijski del priprav. Za odnos med vlado in parlamentom, bo v obdobju predsedovanja nadvse pomembno tudi, da bo državni zbor deloval čim bolj enotno in, da se v tem času politične sile ne bodo izčrpavale v političnih spopadih. Državni zbor ima relativno dobre izkušnje med sodelovanjem vseh političnih sil še iz časa pred vstopom Slovenije v EU. Tudi sedaj je bilo vzpostavljeno podobno sodelovanje, saj so 17. maja 2007 predsedniki SDS, SD, NSi, SLS in DeSUS, vodja skupine nepovezanih poslancev in predstavnika narodnosti podpisali *»Sporazum o sodelovanju za uspešno predsedovanje EU«*.

Če je sodelovanje med vlado in parlamentom osredotočeno predvsem na priprave predsedovanju Svetu EU, se mora državni zbor neodvisno od tega, pripraviti na parlamentarni del predsedovanja. Tu gre za tri sklope, ki čakajo državni zbor. In sicer predstavlja prvi sklop predsedovanje COSAC-u, ki bo tudi največje medparlamentarno srečanje pri nas. V drugi sklop spadajo medparlamentarna srečanja ostalih odborov nacionalnih parlamentov, ki jih organizira predsedstvo. Tretji sklop pa predstavljajo medparlamentarna srečanja, ki so organizirana v sodelovanju z evropskim parlamentom. To pomeni sopredsedovanje skupnim medparlamentarnim srečanjem, ki ponavadi potekajo v Bruslju. Do sedaj je državni zbor predvsem pripravil načrt aktivnosti, ki bodo potekale v času predsedovanja. Tako se je državni zbor po zadnjih usklajevanjih odločil, da bo organiziral štiri srečanja medparlamentarnih odborov, in sicer odborov za kmetijstvo, gospodarstvo in okolje. Poleg teh bo organizirano še srečanje odborov za zunanjo politiko, ki pa predstavljajo že nekakšno

stalnico v programu predsedovanja. Glavni organizacijski zalogaj bo predstavljalo srečanje COSACA v maju 2008 in Konference predsednikov parlamentov EU v juniju 2008.

Čeprav se državni zbor že intenzivno pripravlja na predsedovanje, ga šele v nadaljevanju čaka najpomembnejšo delo, ko bo moral srečanjem določiti tudi vsebino. Tukaj je tudi največja priložnost državnega zbora, da pusti svoj pečat v obdobju predsedovanja. Ker se oblikovanje vsebine šele začinja in je do dejanske izvedbe predsedovanja še nekaj časa je na tem mestu težko podati, kakršno koli dokončno oceno o tem, kako bo državni zbor izkoristil to edinstveno priložnost. Zato tudi ne moremo podati celotnega odgovora na hipotezo, ki se je glasila *»državni zbor je relativno dobro vključen v organizacijski del priprav na predsedovanje EU, ki jih izvaja vlada in se tudi sam organizacijsko pripravlja na parlamentarni del predsedovanja EU, medtem, ko je premalo vključen v vsebinski del priprav na predsedovanje.«* Potrdimo lahko tisti del, hipoteze, ki trdi, da je državni zbor zadovoljivo vključen v priprave na predsedovanje, ki jih izvaja vlada, pri tem pa se tudi sam uspešno organizacijsko pripravlja na predsedovanje. Na podlagi dosedanjega razvoja pa tudi velja, da se premalo vključuje v pripravo vsebinskega dela, vendar se prave vsebinske priprave šele začenjajo. Kljub vsemu lahko iz izkušenj drugih nacionalnih parlamentov (Bundestag) predvidevamo, da bo vsebina ostala v domeni vlade in da državni zbor niti ne bo izkazal posebne želje po njenem sooblikovanju.

10. Literatura in viri

10.1 Sekundarna literatura

1. Beach, Dereck (2007): *Leadership in the Big Bangs of European Integration*. New York: Palgrave Macmillan.
2. Beetham, David in Christopher Lord (1998): *Legitimacy and the EU*. London: Longman.
3. Bromley, Simon, ur. (2006): *Governing the European Union*. London: Sage publications.
4. Corbett, Richard (1998): *The European parliament;s Role in Closer EU Integration*. London: Macmillan Press.
5. Dahl, Robert (2003): *The Democracy Source Book*. London: MIT.
6. Duff, Andrew (1997): *The Treaty of Amsterdam: Text and Commentary*. London: Federal Trust.
7. Duina, Francesco in Tapio Raunio (2006): *The Open Method of Coordination and National Parliaments: Further Marginalization or New Opportunities?* Paper prepared for the 15th International Conference of the Council for European Studies, University of Turku.
8. Eriksen, Erik (2003): *The EU and the Right to Self-Government*. V Andrew Fossum (ur.): *Developing a Constitution for Europe*, London, Routledge.
9. Ferfila, Bogomil, ur. (2002): *Slovenia and European union/Slovenija in Evropska unija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh (2003): *Managing Europe from home: The europeanisation of the Slovenia core Executive*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh (2005): *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Grilc, Peter in Tomaž Ilešič (2001): *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
13. Haček, Miro in Drago Zajc ur. (2006): *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene.
14. Haček, Miro in Drago Zajc ur. (2005): *Demokracija v globalizaciji - globalizacija v demokraciji*. Ljubljana : Slovensko politološko društvo.
15. Hansen, Troels in Bruno Scholl (2002): *Europeanization and Domestic Parliamentary Adaptation – A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons*. European Integration online Papers 6(15), 3–25. Dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-015a.htm> (16. marec 2007).

16. Holzchaker, Robert (2006): National Parliaments. V Paulo Grazano (ur.): *Europeanization: New Research Agenda*. London: Palgrave Macmillan.
17. Igličar, Albin (2005): Vpliv evropske zakonodaje na slovenski pravni sistem. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. Inštitut za primerjalno pravo Pravne fakultete (2002): *Raziskovalno poročilo: Prilagoditev državnega zbora Evropskim integracijskim procesom (pravni vidik)*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
19. Jazbec, Milan in Drago Zajc (2007): *Slovenia and the EU Presidency 2008*. Paper presented at the Conference »Preparing presidencies: The incoming EU presidencies in the new member states« Budimpešta: 12–13 April.
20. Ješovnik, Peter (2002): *Evropska unija: zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe*. Koper: Visoka šola za management.
21. Jordan, Andrew (2001): *The European Union: An Evolving system of multi-level Governance... or Government?* Policy & Politics 29(2), 193–08.
22. Krašovec, Tatjana (2005): Pomankljiva demokratična legitimnost v EU in demokratični primanjkljaj. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Krašovec, Tatjana (2005 a): *Prispevek parlamenta k demokraciji - Primer državnega zbora Republike Slovenije*. Splošna informacija raziskovalnega sektorja državnega zbora. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=230&o=30&new=1#list> (16. marec 2007).
24. Krašovec, Tatjana (2006): Sodelovanje med državnim zborom in vlado Republike Slovenije po vključitvi v Evropsko unijo - prve izkušnje. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Krekelberg, Astrid (2002): The Reticent Acknowledgement of National Parliaments in the European Treaties. V Andreas Maurer in Wolfgang Wessels (ur.): *National Parliaments in their Ways to Europe. Losers or Latecomers?* Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
26. Kruschitz, Doris (2002): Institucije in organi Evropske unije. V Bogomil Ferfila (ur.): *Slovenia and European union/Slovenija in Evropska unija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

27. Laffan, Brigid (2001): *The Parliament of Ireland: A Passive Adapter Coming in from the Cold*. V Andreas Maurer in Wolfgang Wessels (ur.): *National Parliaments in there Ways to Europe. Losers or Latecomers?* Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
28. Laffan, Brigid in Sonia Mazey (2006): *European integration- reaching an equilibrium ?* V Jeremey Richardson (ur.): *European Union, power and policy-making*. London: Rotledge.
29. Lozar, Matej (2002): *Scenariji za razvoj institucij EU pred vrhom v Nici in po njem*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
30. McGiffen, Steven (2005): *The European Union, A Critical Guide*. London: Pluto Press.
31. Maurer, Andreas in Wolfgang Wessels ur. (2001): *National Parliaments in there Ways to Europe. Losers or Latecomers?* Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
32. Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe: social purpose & state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
33. Moussis, Nicholas (1999): *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera ptica.
34. Muntean, Andrew (2000): *The European Parliament's Political Legitimacy and the Commission's "Misleading Management": Towards a "Parliamentarian" European Union?* European Integration online Papers 4(5). Dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-005a.htm> (14. marec 2007).
35. Newman, Michael (1997): *Democracy, Sovereignty and the European Union*. London: Hurst&Company.
36. Norton, Peter (1996): *National parliaments in Western Europe*. V E. Smith (ur.): *National parliaments as cornerstones of European integration* 19–35. The Hague: Kluwer.
37. Nugent, Neill (1999): *The Government and Politics of the European Union*. London: Macmillan.
38. Palmer, John (2007): *European Union Institutional Reform – The Impact on the Institutions*. EPC Working paper No.22.
39. Pinder, John (2001): *The European Union: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
40. Puchala, Donald (1999): *Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration*. *Journal of Common Market Studies* 37(2), 317–331.

41. Raunio, Tapio in Simon Hix (2000): *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*. West European Politics 23(4), 142–165.
42. Raunio, Tapio (2005): *Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty*. European Integration online Papers 9 (9). Dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-009a.htm> (14. marec 2007).
43. Rejec, Longar, Katja (2005): Vloga nacionalnih parlamentov pri uresničevanju načela subsidiarnosti po sprejemu predloga evropske ustavne pogodbe. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
44. Richardson, Jeremy, ur. (2006): *European Union, power and policy-making*. London: Rotledge.
45. Rittberger, Berthold (2004): *The Politics of Democratic Legitimation in the European Union*. Nuffield College Working Papers in Politics 2004 (4) 123–146.
46. Scully, Roger (2005): *Becoming Europeans? Attitudes, Behaviour, and Socialization in the European Parliament*. Oxford: Oxford University Press.
47. Schimmelfennig, Frank in Berthold Rittberger (2006): Theories of european integration, Assumptions and hypotheses. V Richardson, Jeremy, (ur.): *European Union, power and policy-making*, 123 – 156. London: Rotledge.
48. Šabič, Zlatko (2005): Refleksija preteklosti, dojemanje sedanjosti, vizija prihodnosti – nova Evropska unija in nacionalni parlamenti. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
49. Trondal, Jarle (2003): *How Supranational are Intergovernmental Institutions? Assessing the Socializing Power of Council Working Parties*. Agder University: Centre for European Studies.
50. Vos, Henrik (2004): *National/Regional Parliaments and EU Decision-Making under the New Constitutional Treat*. European Institute of Public Administration. Dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-015a.htm> (3. februar 2007).
51. Westlake, Martin (1998): *The European union beyond Amsterdam: New Concepts of European Integratio*. London: Routledge.
52. Wiener, Antje in Thomas Diez, ur. (2004): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
53. Zajc, Drago (2002): *Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU*. Teorija in praksa, 39 (4), 669–690.

54. Zajc, Drago (2004): Proces globalizacije in vloga nacionalnih parlamentov. V Milan Brglez in Drago Zajc (ur.): *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesu globalizacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
55. Zajc, Drago (2005): Spremenjene funkcije nacionalnega parlamenta po vstopu v EU (moč nacionalnega parlamenta v odnosu do vlade – primer državnega zbora RS). V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
56. Zajc, Drago in Hilmar Rommetvedt (2006): *Internacionalizacija nacionalnih parlamentov norveški Storting in slovenski Državni zbor*. Teorija in praksa, 42 (4), 622–643.

10. 2 Primarni viri

57. *Aktivnosti državnega zbora v obdobju predsedovanja EU od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2008*, gradivo Kolegija predsednika državnega zbora, Ljubljana 10. julij 2006.
58. *Amsterdamska pogodba*, podpisana 2. oktobra 1997 v Amsterdamu. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).
59. *Enotni evropski akt*, podpisan 17. februarja 1986 v Haagu. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).
60. *Gradivo "Priprave Slovenije na predsedovanje Evropski uniji"*. Dostopno na http://www.svez.gov.si/si/predsedovanje_eu/dokumenti/ (16. 4. 2007).
61. *Guidelines for Interparliamentary cooperation in the EU*. Dostopno na <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/rules/> (22. marec 2007).
62. *Kopenhagenske parlamentarne smernice*. Dostopne na <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/rules/> (22. marec 2007).
63. *Laekenska izjava*. Dostopna na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).
64. *Pogodba iz Nice*, podpisana decembra 2000 v Nici. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).
65. *Pogodba o Evropski uniji*, podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).
66. *Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti*, podpisana 25. marca 1957 v Rimu. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).

67. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo*, podpisana 25. marca 1957 v Rimu. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).
68. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo*, podpisana 18. aprila 1951 v Parizu. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).
69. *Pogodba o Ustavi za Evropo*, podpisana 29. oktobra 2004 v Atenah. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/pogodbe/> (12. februar 2007).
70. *Polletna poročila COSACA (Biannual reports of COSAC)*. Dostopna na <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/> (22. marec 2007).
71. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 1992-1996*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20&new=1#list> (13. april 2007).
72. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004-2008. Prvo leto mandata oktober 2004-december 2005*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20&new=1#list> (13. april 2007).
73. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004-200. Drugo leto mandata 2006*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20&new=1#list> (13. april 2007).
74. *Poročilo o pripravah na predsedovanje Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008 (januar – april 2006)*. Dostopno na http://www.svez.gov.si/si/predsedovanje_eu/dokumenti/ (16. april 2007).
75. *Poročilo o napredku pri pripravah na predsedovanje Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008 (obdobje april – oktober 2006)*. Dostopno na http://www.svez.gov.si/si/predsedovanje_eu/dokumenti/ (16. april 2007).
76. *Poročilo o napredku pri pripravah na predsedovanje Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008 (november 2006 – april 2007)*. Dostopno na http://www.svez.gov.si/si/predsedovanje_eu/dokumenti/ (16. april 2007).
77. *Prvo poročilo o napredku pri pripravah na predsedovanje*. Dostopno na http://www.svez.gov.si/si/predsedovanje_eu/dokumenti/ (16. april 2007).
78. *Poslovnik Konference Odborov Parlamentov Evropske Unije za Evropske Zadeve (2004/C 270/01)*. Dostopno na <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/procedures/> (22. marec 2007).
79. *Poslovnik državnega zbora (PoDZ-IA)*. Dostopen na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=99&docid=11&showdoc=1> (12. marec 2007).

80. *Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2007 – junij 2008*. Poročevalec državnega zbora št. 5/07 z dne 26. januarja 2007.
81. *Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski Uniji*. Dostopen na <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/procedures/> (22. marec 2007).
82. *Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski Uniji (protokol št. 13 Amsterdamske pogodbi)*. Dostopen na <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/procedures/> (22. marec 2007).
83. *Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti*. Dostopen na <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/procedures/> (22. marec 2007).
84. *Ustavno dopolnilo 3.a člen Ustave RS*, Uradni list RS, št. 24, 7. marec 2003.
85. *Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske Unije (ZSDZVZEU)*, Uradni list RS, št. 34, 8. april 2004.
86. *18-mesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije*. Dostopno na http://www.svez.gov.si/si/predsedovanje_eu/dokumenti/ (16. april 2007).

10. 3 Intervjuji

87. Intervju z magistrom Milanom M. Cviklom, poslancem državnega zbora in bivšim ministrom za evropske zadeve. Državni zbor, 20. marec 2007.
88. Intervju z dr. jur. Svenom Hölscheidtom, ministrskim svetnikom, vodja področja za ustavo in upravo Znanstvenega oddelka nemškega zveznega parlamenta. Bundestag, 16. maj 2007.

11. Priloge

Priloga A: Intervju z g. Milanom Cviklom poslancem državnega zbora in bivšim ministrom za evropske zadeve.

Intervju pripravila Gregor Lapajne in Robert Rampre, študenta FDV, dne 20. marec 2007 v prostorih državnega zbora.

1. Gospod Milan Cvikl⁹² za začetek me zanima, kako ocenjujete pripravljenost gradiv za seje OZEU s strani vlade?

Lahko rečem, da je gradivo zelo različno pripravljeno. Kakovost se razlikuje od ministrstva do ministrstva. Nekateri resorji pripravijo dokaj kakovostno gradivo med tem ko drugi spet ne. Bolj kot sama kakovost gradiva je problematična pravočasnost informiranja. S posameznimi zadevami enostavno nismo pravočasno seznanjeni. Zadeve dobimo na mizo dan pred sejo odbora tako, da nimamo zadosti časa za obravnavo, niti za spremembe. Kot bivši minister za evropske zadeve pa vem, da ima vlada večinoma dovolj časa da pripravi gradiva. Rešitev vidim tudi pri obravnavi in pripravi tematsko bolj zaokroženih gradiv, tako, da bi odbor lažje sledil zadevam.

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

Tu bi podal nekako splošno kritiko predvsem poslancem vladajoče koalicije v OZEU. Tukaj nimam v mislih predsedujočega OZEU, g. Kokalja, ki se dokaj korektno trudi voditi seje odbora glede na to, da ne prihaja iz največje koalicijske stranke. Kritika leti predvsem na ostale poslance koalicije, ki se enostavno ne spoznajo na zadeve EU. Stopnja zavedanja odgovornosti parlamenta, ki jo nosi napram vladi je majhna oziroma je ni. Tu ima vlada enostavno prelahko delo. Ne toliko z vidika glasovalnega stroja, kot s tem, da praktično o stvareh ni nobene razprave. Vendar bo posledice za tako ravnanje nosila sedanja koalicija. Kot primer naj navedem primer reforme trga sladkorja. Koalicijski poslanec g. Alojz Sok, ki prihaja iz Ormoža bi kot član odbora za kmetijstvo lahko izvedel pritisk na kmetijsko ministrico, da bi ta zavzela drugačno stališče v ministrskem svetu in iz - pogajala boljše pogoje za Slovenijo oziroma Ormoško tovarno sladkorja.

⁹² Mag. Milan M. Cvikl, nekdanji minister za evropske zadeve, je bil izvoljen za poslanca DZ v IV. mandatu, na listi LDS. V tem mandatu je predsednik Komisije za nadzor proračuna in drugih javnih financ ter član Odbora za zadeve Evropske unije in Odbora za finance in monetarno politiko.

Zadeve so se sicer izboljšale v primerjavi z začetkom mandata, še vedno pa je premalo zavedanja koalicijskih poslancev, na splošno pa je stopnja zavedanja sedanje garniture poslancev v Odboru, dosti manjša kot v prejšnjem mandatu.

To razmerje med vlado in DZ bi lahko opredelil kot nekakšno nekritično pozitivno sodelovanje z vlado.

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

Vsekakor ne vidim več nobenega razloga da ostajajo seje OZEU zaprte za javnost, še posebej, ko se obravnavajo zakonodajni akti Unije. Ko smo sprejemali Zakon o sodelovanju med Vlado in DZ, še nismo sprejeli Ustave za Evropo, po sprejemu le te pa ni več ovir za odprto delo OZEU. Zaprti deli sej naj ostanejo samo ob najbolj občutljivih točkah.

4. Kako je DZ pripravljen na nova določila iz Ustave, ki bodo NP omogočala nadzor načel subsidiarnosti in sorazmernosti? Ali menite da so obstoječi mehanizmi dovolj ali bi bilo potrebno sprejeti nove rešitve?

V prihodnosti bo vse večji pomen subsidiarnosti. Tukaj vidim predvsem nujnost v neposrednem povezovanju delovnih teles državnega zbora z posameznimi odbori v Evropskem parlamentu. Kot sam vidim bo ustava in nadaljnjo evropsko sodelovanje vzpostavilo nekakšno tripartitnost kjer bo komisija kot nekakšen sekretariat potem bo Svet, ter EP v povezavi z nacionalnimi parlamenti. Kot bivši minister za evropske zadeve lahko rečem, da se vlada bistveno premalo pogaja v okviru sveta in premalo tvega. V pogajanjih v okviru institucij EU bi lahko izpogajali bistveno več. Kot primer naj navedem popolnoma zgrešeno regionalizacijo, kjer smo sprejeli delitev na dve evropski regiji. Ne bi bil tak problem doseči delitev na tri regije, vendar gre za stvar pozicioniranja in zagovarjanja stališč v Svetu. Naj navedem še en primer. Na zadnji seji odbora za evropske zadeve smo obravnavali letališko pristojbino. Sprejeli smo sklep, da bo Slovenija dala zadržek na 5. in 6. točko. Ti dve točki govorita o neodvisnem regulatorju. V primerih, ko pride do spora med letališčem in letalskim prevoznikom naj bi o njem odločal neodvisni regulator. Ker imamo pri nas težavo z vzpostavitvijo takega organa bomo dali zadržek na predlog o letaliških pristojbinah. Ko bomo s takim zadržkom prišli v Svetu se nam bodo enostavno smejali.

5. Ko ste omenjali tripartitnost me zanima, kje vidite največjo priložnost državnega zbora, da vpliva na ravni EU. Preko Sveta ali EP?

Tukaj je oboje pomembno tako vplivanje preko Sveta kot preko EP. Vendar pa lahko v primerih, ko je vlada v Svetu premalo aktivna državni zbor išče svoje priložnosti neposredno

v povezavi z Evropskim parlamentom. Seveda pa je potrebno informacije iskati tudi v Komisiji, saj ona vodi praktično vse procese.

6. Kakšna pa je sploh aktivnost Odbora za zadeve EU? V kolikšni meri vlaga in sprejema dopolnila k predlaganim stališčem vlade?

Pri oblikovanju stališč glede EU zadev praktično ni dopolnil odbora k stališčem vlade. Morda je bilo teh dopolnil nekaj, vendar odbor ni nikoli sprejel dopolnil pri bistvenih vprašanjih. Ta vlada ima glede tega res prelahko delo. Sedaj se dogaja, da poslanci zagovarjajo ministre v parlamentu, namesto, da bi jih nadzorovali. To se ponavlja pri različnih zadevah, recimo poslanci koalicije, niso podali skoraj nobenega amandmaja, na tako pomembno zadevo, kot je to proračun. Tako bi se lahko reklo, da je to že stvar take politične kulture koalicije, ki se pojavlja tudi v OZEU.

7. Kaj pravite na mnenje mnogih v Sloveniji (recimo Državnega sveta), da smo prehitro sprejeli novo Ustavo in je nismo izkoristili za povečanje evropske ozaveščenosti?

V državnem zboru smo po nepotrebnem tako hitro sprejeli ustavno pogodbo. Vladi se je z sprejetjem mudilo, ker ni imela drugih stvari z katerimi bi se ubadala. Sprejeli smo ustavni dokument, brez neke večje konkretne razprave. Po drugi strani pa si nismo odgovorili na vprašanje, kaj sedaj, ko imamo sprejet ta dokument. Tako še vedno ni pobude, da bi po sprejemu, spremenili določila o odprtosti sej OZEU.

8. Če preidemo na predsedovanje, vlada je nekako priprave razdelila na organizacijski, kadrovski in vsebinski del. Kateri po vašem mnenju škriplje?

Največji problem je vsebinski del, ki ga praktično ni oziroma je podrejen Nemškemu in Portugalskem. Ta trojka je Nemško dominantna. Problematično je bilo že določanje trojke, dve novi in ena stara članica. Sploh pa riniti v trojko z Nemčijo je problematično. Ta 18 mesečni program je popolnoma podrejen Nemškemu. Naša vlada ni uspelo niti to, da v program trojke vnesejo, naj Nemci odločajo o tem, kje bo sedež Galileja. Sedež naj bi bil po dogovoru v novi članici EU. Ker Nemčija ni zavezana k določitvi sedeža, prelaga to odločitev na Portugalsko ta pa bo nato odločitev prepustila Slovenije. Kako naj se Slovenija poteguje za sedež te institucije v času predsedovanja?

9. Pravite, da je vsebina podrejena ostalima dvema članicama kljub temu je Slovenija kot svoje prioritete opredelila energetiko, širitev, medkulturni dialog in institucionalne reforme, kako komentirate te vsebine ?

Pod institucionalno reformo je verjetno mišljena ustavna pogodba. Njena usoda bo v veliki meri odvisna od Berlinskega vrha. Vendar je to predvsem glavna Nemška prioriteta,

energetika je že stara prioriteta, širitev na zahodni Balkan pa je le logično nadaljevanje dosedanjih politik. Glede samega medkulturnega dialoga mi je ta prioriteta nerazumljiva. Gre nekako za to kako preveslati turško zgodbo. Kako bomo sedaj dosegli nek medverski dialog z bližnjim vzhodom in islamom, po drugi strani pa naj bi bili nek posrednik med Papežom in Ruskim patriarhom. Sicer pa je ta program predsedovanja po mojem mnenju brez vsebine. Oba državna sekretarja (op. Lenarčič, Koprol), ki vodita projekt sta multilateralca. Sam bi pri vsebinski plati predsedovanja na prvo mesto postavil nadaljnjo širitev EU takoj za njo pa Lizbonsko strategijo. Tega v našem programu ni. Struktura in revidiranje Lizbonske strategije bi morala biti ključna tema. Trenutno ni resne prilagoditve struktur gospodarstva. Tudi komisija je v svojem načrtu za leto 2008 v program vključila področja, ki spadajo po svoji naravi v Lizbonsko strategijo. Slovenijo bi lahko kot predsedujoča, dala pobudo za revidiranje strategije, predvsem njenih finančnih kazalcev. Gre za obdobje (v času predsedovanja Slovenije), ki je le eno leto pred menjavo komisije, kar bi morali izkoristiti za preverjanje in prilagoditev gospodarskih reform ter sprejem recimo »Ljubljanske deklaracije«.

10. Kako gledate na pripravo samega državnega zbora na predsedovanje. Tudi državni zbor bo v tem času predsedoval COSAC-u, poleg tega pa bi lahko z večjo aktivnostjo vplival na vsebino predsedovanja, saj Slovenija svojega dokončnega 6-mesečnega programa še ni predstavila?

Za kakršno koli spremembo vsebine predsedovanja je sedaj že prepozno. Bojim se, da bo tako program predsedovanja še ena velika izgubljena priložnost za Slovenijo. Ne bojim se za to, kako bomo organizacijsko izvedli ta projekt, saj bomo porabili tudi veliko denarja, vendar bo celoten projekt brez prave vsebine.

11. Kaj pa če kritično pogledate na DZ tudi vas čakajo nekatere naloge vendar na vaših spletnih straneh nisem zasledil kakšnih večjih priprav npr. vodenje COSAC-a?

Tukaj gre za problem vodstva državnega zbora oziroma kolegija predsednika DZ. Ta gleda na celoten projekt preveč proceduralno in ne vsebinsko. DZ bi lahko predsedovanje izkoristil tudi za pripravo skupnih sej Odborov EP in nacionalnih parlamentov, ki so bila do sedaj zelo produktivna oblika sodelovanja. Pa nekako ni interesa za te zadeve na naši strani in se lahko zgodi, da takih srečanj med našim predsedovanjem ne bo.

12. Menite, da je možno, da stranke v DZ dosežete nek konsenz glede predsedovanja in prioritet Slovenije v tem obdobju?

Vloga nacionalnega parlamenta v EU je predvsem parlamentarni nadzor. Pričakovanja oziroma predstava, da pride do neke seje o predsedovanju, kjer bi dosegli nek pakt o nenapadanju so napačna. Mi moramo imeti vsebinske seje, govoriti se mora o problemih, ki

jih bomo reševali v času našega predsedovanja. Še vedno je čas, da napravimo razpravo o vsebinskih prioritetah, ki se bodo izkristalizirale po Nemškem predsedovanju. Ne smemo pa pozabiti na stalno predstavništvo v Bruslju, ki bi moralo biti motor pri pripravi dobrega predsedovanja.

13. Ali menite, da bi bilo sodelovanje nacionalnih parlamentov z EP, ključ do večje vključitve parlamentarnih opozicij držav članic, ki so sedaj nekako izključene iz EU procesov?

Politična razprava v EU se začne v EP. Tam ne moremo več govoriti o poziciji in opoziciji. Ampak gre bolj za levico, desnico ter mogoče še liberalce, ki so vmes. Prav tako pa ne moremo več govoriti o zastopanju posameznih držav. Na primer, ko bo v EP debata o proračunu, bo sprejem proračuna temeljil na moči dveh nazorov, ne pa na moči po klasični delitvi. Desnica bo zastopala konzervativni ter čim manjši proračun, med tem ko bo levica zagovarjala ohranjanje evropskega socialnega modela in večjo porabo sredstev. Z EU prihaja do novega načina transnacionalnega odločanja.

Priloga B: Intervju z dr. jur. Svenom Hölscheidtom, ministrskim svetnikom, vodjem področja za ustavo in upravo Znanstvenega oddelka nemškega zveznega parlamenta.

Intervju pripravil Primož Karnar diplomant FDV, dne 16. maja 2007 v prostorih Bundestaga.

1. Mit Bezug auf Europatauglichkeit des Bundestages habe ich schon die rechtliche Grundlage analysiert. Es scheint, dass es in EU-Angelegenheiten nicht viele Bereiche gibt, in welchen der Bundestag das Mitbestimmungsrecht hat. Können Sie mir bitte bestätigen, ob es wirklich so ist?

Zuerst müssen wir wissen, dass wir zwischen dem primären und dem sekundären EU-Recht unterscheiden. Primärrecht ist der Grundvertrag und den müssen alle Mitgliedsländer ratifizieren. Das heißt, dass nationale Parlamente in allen EU-Ländern eine große Rolle spielen. Im Sekundärrecht (das wichtigste sind Richtlinien und Verordnungen) sind die drei EU-Institutionen diejenigen, die die Entscheidung treffen, Bundestag kann lediglich nur beobachten und seine Meinung äußern, kann aber, rechtlich gesehen, nicht mitbestimmen.

2. Die Bundesregierung muss dem Bundestag Unterrichte überweisen. Gibt es in diesem Verfahren Verzögerungen und Beschwerde seitens des Bundestages, dass das nicht rechtzeitig gemacht würde?

Ja, es gibt Beschwerde aber meistens unzutreffend. Es bezieht sich meistens auf die Zeit, wann die Abgeordneten die Unterlagen bekommen und nicht, wann die Regierung dem Bundestag die Unterlagen überweist. Es ist so, dass der Bundestag nicht den europäischen Plan berücksichtigt und ist nicht bereit das zu machen. In Dänemark hat das nationale Parlament ein Verfahren, das mehr flexibel und an das europäische System angepasst ist. Sitzung des EU-Ausschusses findet jeden Freitag statt, vor der EU-Rat Sitzung am Montag. Im Bundestages gibt es so was nicht. EU-Ausschuss ist zwar in dem Grundgesetz verankert, aber das Problem ist, dass sich viele Mitglieder auch mit sehr vielen anderen Sachen beschäftigen. Es sollte ein ständiges Organ geben, das sich jede Zeit mit EU-Angelegenheiten beschäftigen könnte um die Europatauglichkeit des Bundestages zu verbessern.

3. Wie wichtig sind die Überweisungen von Dokumenten für den Bundestag und an wenn im Bundestag werden die verteilt?

Die Unionsvorlagen werden an die unterschiedlichen Ausschüsse verteilt. Pro Jahr gibt es ca. 500 Unionsvorlagen. Wir müssen wissen, dass in 95 % Fällen nimmt der Bundestag bzw. die jeweilige Ausschüsse die Dokumenten nur zu Kenntnis. Nur in 5 % Fällen geben die Ausschüsse Beschlussempfehlungen und das sind die Stellungnahmen.

4. „Sollten nicht alle Belange der Stellungnahme berücksichtigt worden sein, so legt die Bundesregierung Gründe hierfür dar.“ Wie oft passiert das.

Das ist schwer zu sagen. Zu sehr krassen Fällen kommt es sowieso nicht. Es ist so, dass es eigentlich dafür auch kein politisches Interesse gibt, weil die Mehrheit der Abgeordneten die Regierung bildete und es ist nicht oft der Fall, dass es zu sehr großen Unterschiede zwischen beide Institutionen kommt. Die Stellungnahme des Bundestages sind meistens sehr weich formuliert – der Bundestag ‚verlangt‘ nicht von der Bundesregierung die Stellungnahme zu berücksichtigen, sondern ‚bittet‘ sie die zu bekenne und Ähnliches. Dabei gibt es zwei sehr wichtige Aspekte. Der erste ist die Tatsache, dass es auf die Regierungen auf der EU-Ebene meistens Pakete schnüren und ist deswegen schwierig die unterschiedlichen Entscheidungen voneinander zu trennen, obwohl mehrmals inhaltlich die miteinander nichts zu tun haben. Der zweite Aspekt sind die Verhandlungen in den Rat der EU hinter den geschlossenen Türen. So ist es sehr problematische für die nationalen Parlamente die Kontrollfunktion in den EU-Angelegenheiten auszuüben. Wenn es aber zu Beschlüssen kommt, dann ist es interessant die Aussagen von Regierungsmitgliedern gegenüber den nationalen Öffentlichkeiten zu folgen – alle behaupten, dass die erfolgreich waren, obwohl das eigentlich nicht stimmen kann.

5. Wie hat sich die Europatauglichkeit entwickelt?

Mit dem Maastricht gab es den großen Einschnitt – vorher haben das die allgemeine Regeln dem Völkerrecht gemäß geregelt. In Deutschland ist das wichtigste mit dem Grundgesetz geregelt – es ist sehr deutlich und eigentlich regelt die Verhältnisse genügend. War aber in ersten Jahren der Bundestag gegenüber der Regierung sehr unkritisch gegenübergestellt und hat meistens nur die Unterrichte akzeptiert und nichts gemacht. Dann kam es, ein Bisschen auch mit dem Generationswechsel bedingt, dazu, das es mehr und mehr Stimmen gab, dass der Bundestag auch eine aktive Rolle spielen sollte. Es kam zur Vereinbarung zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung. Es ist fraglich, ob die Vereinbarung wirklich nötig war; auch die Rechtsqualität der Vereinbarung ist fraglich. Rechtlich sollte nämlich sie unter der Verfassung, dem Gesetz und auch unter der Geschäftsordnung sein, denn es ist nur eine Aussage zweier Institutionen.

6. Sind die Abgeordneten sehr engagiert in EU-Fragen?

Nein die sind nicht engagiert mit der Ausnahme von den Abgeordneten im EU-Ausschuss. Einerseits ist es auch logisch, weil sie nämlich nur über Regierung die europäische Ebene beeinflussen können und das ist nicht sehr ‚spannend‘. Das weitere Problem ist, dass es im Bundestag nicht gerade viele profilierte EU-Politiker gibt. Ein Beispiel: als es um Verfassungskonvent ging, war es sehr schwierig die Debatte über den Konvent aus die Tagesordnung des Bundestages zu schaffen – am Ende fand eine kurze Fraktionsrunde spät am Freitag statt.

7. Weil Ratspräsidentschaft meistens die Regierung betrifft, gab es wahrscheinlich kein neues Personal?

Ja, Ratspräsidentschaft ist keine große Sache für den Bundestag. Kann man nur merken, dass es in Ausschüssen mehr europäische Themen auf der Tagesordnung gibt und das ist alles. Für die Verwaltung spielt die Ratspräsidentschaft so gut wie keine Rolle.

8. In Slowenien bemüht sich die größte Regierungspartei mit allen anderen Parteien einen ‚Nichtangriffspakt‘ zu schließen, um während der Präsidentschaft nicht kontraproduktive Debatte im EU-Angelegenheiten zu führen. Gibt es auch so etwas in Deutschland?

Nein, es gibt nichts Ähnliches. Man muss wissen, dass in Europapolitik 99 % der Entscheidungen mit Konsens verabschiedet sind. Das heißt, dass so etwas eigentlich nicht

nötig ist. Im Bundestag gibt es nur einige Dissidenten, die auch in der Öffentlichkeit nicht gerne auftreten.

9. Im 2006 wurde das Programm der deutschen Ratspräsidentschaft und der Triopräsidentschaft vorgestellt. Die Fraktion der Grünen stellte eine Kleine Anfrage an die Regierung, wieso sich der Bundestag, vor allem die Fraktionen der Opposition, nicht viel im Prozess der Programmbildung beteiligen konnte. Ich würde gerne fragen, wie viel konnte der Bundestag das Programm beeinflussen.

Eigentlich hat sich Bundestag selbst nicht sehr viel dafür gekümmert. Wenn man ein Bisschen analysiert, gab es keine größere Initiative seitens des Bundestages vor der Ratspräsidentschaft.

10. Wie wichtig sind COSAC-Treffen?

Ich würde sagen, das COSAC keine größere Rolle spielt und das man eigentlich sehr viel Geld braucht um fast nichts zu erreichen. Das eine Problem ist, dass COSAC keine formellen Kompetenzen hat und kann keine rechtlich verbindliche Entscheidungen verabschieden. Das zweite Problem ist, dass mit die Diskussion sehr schwierig ist und sehr schwierig zu führen ist, weil sehr viele Abgeordnete teilnehmen (6 in einer Delegation). Das folgt dazu, dass sich die Bundestagsabgeordnete Mitglieder des EU-Ausschusses mehrmals schon sehr kritisch über COSAC geäußert haben. Für die Verwaltung war es in den letzten Wochen eigentlich schwer die Abgeordnete zu finden, die auf dem COSAC-Treffen teilnehmen würden.

Priloga C: Neavtoriziran prevod intervjuja s dr. jur. Svenom Hölscheidtom v slovenščino.

1. Pri proučevanju sposobnosti nemškega parlamenta delovati v zadevah EU sem proučil pravno podlago. Zdi se, da v zadevah EU ne obstaja veliko področij, v katerih nemški zvezni parlament lahko soodloča. Ali mi lahko prosim potrdite, če je res tako?

Najprej je potrebno poznati razliko med primarnim in sekundarnim pravom EU. Primarno pravo je zapisano v pogodbah, ki so jih morale vse države članice ratificirati. To pomeni, da imajo nacionalni parlamenti držav članic veliko vlogo. V sekundarnem pravu so tri evropske institucije tiste, ki sprejemajo odločitve, parlament lahko le opazuje in poda mnenje, ne more pa, pravno gledano, soodločati.

2. Nemška zvezna vlada mora nemškemu zveznemu parlamentu poročati. Ali pri tem procesu poročanja prihaja do zamud, ali se parlament pritožuje, da vlada to ne stori pravočasno?

Da, pritožbe obstajajo, ampak te so največkrat neumestne. Ponavadi se nanašajo na čas, kdaj dokumenti prispejo k poslancem. Problem je, da se parlament ni prilagodil evropskemu časovnemu načrtu zakonodajnega postopka. Na Danskem je parlament veliko bolj fleksibilen v postopkih, ki zadevajo zadeve EU. Zasedanje Odbora za zadeve EU je vsak petek, pred zasedanjem Ministrskega sveta v ponedeljek. V nemškem zveznem parlamentu tega ni. Odbor za zadeve EU je sicer določen z temeljnim zakonom, a problem je, da se veliko članov odbora ukvarja z veliko drugimi stvarmi. Moral bi obstajati stalen organ, ki se ukvarja z zadevami EU in bi tako sposobnost parlamenta vplivati na politike EU povečal.

3. Kako pomembna je za nemški zvezni parlament predaja dokumentov, ki jo mora opravljati zvezna vlada?

Dokumenti so razdeljeni na različne odbore. Na leto je približno 500 dokumentov. V 95% primerov vzamejo odbori dokumente le na znanje. Samo v 5% primerov odbori sprejmejo priporočila – to je potem mnenje parlamenta o zadevi.

4. »Če v postopku sprejemanja odločitve niso upoštevani vsi interesi, potem mora zvezna vlada svojo odločitev utemeljiti.« Kako pogosto se to zgodi?

To je težko reči. Zelo ekstremni primeri se tako ali tako ne zgodijo. Tako je, da v bistvo za kaj takega ne obstaja politični interes, ker večina poslancev tvori vladno koalicijo in ne zgodi se pogosto, da bi prišlo do velikih razlik med obema institucijama. Mnenja zvezne vlade so ponavadi zelo blago formulirana – zvezna vlada ne 'zahteva' od vlade, da upošteva mnenje, ampak prosi za to in podobno. Pri tem obstajata dva zelo pomembna vidika. Prvi je dejstvo, da vlade na ravni EU ponavadi sklepajo pakete in je zato ponavadi težko odločitve ločiti med sabo, čeprav le-te večkrat vsebinsko niso v ničemer sorodne. Drugi vidik je dejstvo, da pogajanja v Ministrskem svetu potekajo za zaprtimi vrati. Tako je za nacionalne parlamente problematično opravljati funkcijo kontrole v zadevah EU. Ko pa pride do zaključkov v Svetu, je zanimivo slediti izjavam predstavnikov vlad – vsi trdijo, da je bil dosežen uspeh, čeprav to v bistvu ne more držati.

5. Kako se je sposobnost zveznega parlamenta vplivati na zadeve EU razvijala?

Z Maastrichtom je prišlo do velike spremembe – pred tem so to določala splošna pravila mednarodnega prava. V Nemčiji je najpomembneje določeno s temeljnim zakonom – zelo jasno in obširno in s tem tudi zadostno. Je pa bil zvezni parlament v prvih letih nasproti vladi zelo nekritičen in je poročila večinoma prejemal in jih ni komentiral. Potem je, delno tudi zaradi menjave generacij, prišlo do tega, da se je začelo pojavljati vse več glasov, da mora zvezni parlament igrati bolj aktivno vlogo. Prišlo je do dogovora med zveznim parlamentom in zvezno vlado. Vprašanje je, ali je bil dogovor resnično potreben; tudi pravna kvaliteta dogovora je vprašljiva. Pravno je pod ustavo, pod zakonom in tudi pod poslovnikom, saj je namreč le izjava dveh institucij.

6. Ali so poslanci angažirani v zadevah EU?

Ne, niso angažirani, z nekaterimi izjemami poslancev v odboru Po eni strani je to logično, saj lahko na zadeve EU le preko vlade vplivajo in zadeve EU zaradi tega niso tako zanimive. Nadaljnji problem je, da v zveznem parlamentu ni veliko profiliranih evropskih politikov. Primer: ko je šlo za ustavna konvencija, je bilo zelo težko, debato o konvenciji spraviti na dnevnik red parlamenta – na koncu je bila kratka debata pozno v petek.

7. Ker se s predsedovanjem EU večinoma vlada ubada, verjetno ni bilo zaposlenega dodatnega kadra?

Da, predsedovanje v tem smislu za zvezni parlament ni velika stvar. Možno je le opaziti, da se v odborih obravnava več evropskih tem in to je vse. Za upravo parlamenta predsedovanje ni igralo skoraj nobene vloge.

8. V Sloveniji si vladne stranke prizadevajo z vsemi drugimi strankami skleniti nekakšen 'sporazum o nenapadanju', katerega namen je, da v času predsedovanja ne bi odpirali neproduktivnih debat v zadevah EU. Ali obstaja kaj takega v Nemčiji?

Ne, nič podobnega ne obstaja. Potrebno je vedeti, da je v zadevah EU 99% vseh odločitev doseženih s konsenzom. To pomeni, da kaj takega ni potrebno. V nemškem zveznem parlamentu obstaja samo nekaj disidentov, ki pa v javnosti neradi nastopajo.

9. V letu 2006 je bil predstavljen program nemškega predsedovanja in tria. Poslanska skupina Zelenih je postavila vladi majhno vprašanje, zakaj poslanske skupine, predvsem opozicijske, niso mogle bolje spremljati postopka dogovarjanja programa. Rad bi vprašal, do kakšne mere je zvezni parlament lahko vplival na program?

V bistvu zvezni parlament sam ni zadosti poskrbel za to. Če malo analiziramo, ni bilo iz strani zveznega parlamenta nobene večje iniciative v zvezi s predsedovanjem.

10. Kako pomembna so srečanja COSAC?

Dejal bi, da COSAC nima velikega pomena in da je v bistvu potrebnega veliko denarja za skoraj nič. Problem je, da COSAC nima nobenih formalnih pristojnosti in lahko sprejema samo pravno neobvezujoče odločitve. Drugi problem je, da je razprava zelo težka in tudi zelo težko jo je voditi, ker sodeluje zelo veliko članov parlamentov (6 v eni delegaciji). To vodi k temu, da so se člani Odbora za zadeve EU nemške zveznega parlamenta že večkrat kritično izrazili o COSAC. Za upravo je bilo v preteklih tednih v bistvu zelo težko najti poslance, ki bi sodelovali na srečanju COSAC