

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Janez Cigler Krajc

Sprememba funkcij slovenskega parlamenta po vstopu v EU  
(Obravnavava zadev EU v mandatu 2004 – 2008)

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Janez Cigler Kraj  
Mentor:izr. prof. dr. Drago Zajc

Sprememba funkcij slovenskega parlamenta po vstopu v EU  
(Obravnava zadev EU v mandatu 2004 – 2008)

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

*Glej daleč in ko misliš, da gledaš daleč,  
glej še dlje.*

*(Lord Robert Stephenson Smith Baden-Powell)*

*Hvaležen sem in bom vsem, ki niste izgubili upanja vame, tudi ko sem ga sam že skoraj...*

*Najzaslužnejša za ta izdelek je moja draga žena Klavdija, ki se ji na tem mestu opravičujem za vse trenutke, ki sem jih namesto njej posvetil tej nalogi.*

*Iskrena zahvala mentorju, izr. profesorju dr. Dragu Zajcu za vso strokovno podporo in nasvete!*

### **Sprememba funkcij slovenskega parlamenta po vstopu v EU (Obravnava zadev EU v mandatu 2004 – 2008)**

Le malo državljanov v resnici ve, kakšne spremembe so z vstopom Slovenije v EU nastopile, predvsem v položaju državnega zbora RS in vlade RS in v odnosih med njima. Dejansko gre za prenos nekaterih suverenih pravic Slovenije na institucije EU. Nacionalni parlamenti pri sprejemanju odločitev na ravni EU sodelujejo le posredno prek svojih vlad. Gre za spremembe, ki na novo postavljajo razmerja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, katerih funkcije in vloge se sedaj že močno prepletajo. Lahko govorimo tudi o prevzemanju funkcij zakonodajne veje oblasti (parlamenta) s strani izvršilne veje oblasti (vlade). Vse to prinaša nov položaj obema institucijama in iskanje novih oblik oziroma možnosti ljudskega predstavništva v smislu demokratične vladavine ljudstva. Za Državnim zborom Republike Slovenije je prvi mandat obravnave zadev EU. Pokazati želimo napredek slovenskega parlamenta v prvih štirih letih, predvsem na področju institucionalne sposobnosti (»institutional capacity«) in kulturne sposobnosti (»cultural capacity«), morebiten razkorak med njima ter iz ugotovitev podati nekaj predlogov za ureditev področja obravnave zadev EU v slovenskem parlamentu.

Ključne besede: zadeve EU, funkcije parlamentov, Odbor DZ za zadeve EU, Državni zbor RS.

### **The change of functions of the National Assembly of the Republic of Slovenia after accession to the EU (Dealing with the EU affairs during the term of office 2004-2008)**

Only a few citizens are truly aware of the changes that entered into force after Slovenia became an EU Member State; first of all in the position of the National Assembly and the Government of the Republic of Slovenia and in the relationship between the two institutions. Actually, there was a transfer of part of Slovenia's sovereign rights to the EU institutions. When adopting decisions at the EU level, national parliaments take part in it only indirectly through their Governments. These changes redefine the relations between the Legislative and the Executive whose functions and roles already closely intersect. We can also speak of the Executive (the Government) taking up office of the Legislative (the Parliament). All of this is bringing a new position to the both institutions respectively and a quest of new forms or possibilities for representation of the people in the sense of the democratic rule of the people. The National Assembly of the Republic of Slovenia has brought to an end the first term of office dealing with the EU affairs. We would like to present the progress of the Slovenian parliament during the first four years; first of all in the field of the institutional capacity and the cultural capacity respectively, then the eventual gap between them. According to the statements we would like to submit some proposals for the regulations in the field of dealing with the EU affairs in the National Assembly.

Key words: EU affairs, duties of the parliaments, the Committee on EU Affairs, the National Assembly of the Republic of Slovenia.

## KAZALO:

1	UVOD.....	8
1.1	REPUBLIKA SLOVENIJA: DANES IN NIKOLI VEČ? .....	8
1.2	NAMEN NALOGE IN POMEN IZBRANE TEME .....	10
1.3	HIPOTEZE .....	11
2	KLASIČNE FUNKCIJE PARLAMENTOV IN POGLED NA FUNKCIJE SLOVENSKEGA PARLAMENTA .....	12
2.1	SPLOŠNO O KLASIČNIH FUNKCIJAH PARLAMENTOV .....	12
3	SLOVENSKI PARLAMENT, NJEGOV STATUS IN FUNKCIJE V SLOVENSKEM POLITIČNEM SISTEMU .....	21
3.1	OPREDELITEV VLOGE PARLAMENTA V SLOVENSKIH PRAVNIH NORMAH PRI OBRAVNAVI ZADEV EU .....	21
3.1.1	USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE.....	21
3.1.2	ZAKON O SODELOVANJU MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO V ZADEVAH EVROPSKE UNIJE (ZSDZVZEU).....	26
3.1.3	POSLOVNIK DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE ...	30
4	KAKO PA JE TO DELOVALO V PRAKSI? KVANTITATIVNA IN KVALITATIVNA ANALIZA OBRAVNAVE ZADEV EU V DRŽAVNEM ZBORU REPUBLIKE SLOVENIJE.....	39
4.1	DRŽAVNI ZBOR IN EU ZADEVE V MANDATU 2004-08 (KVANTITATIVNA ANALIZA) .....	39
4.2	DRŽAVNI ZBOR IN EU ZADEVE V MANDATU 2004-08 (KVALITATIVNA ANALIZA).....	44
4.3	SO BILA PRIČAKOVANJA V PRVEM MANDATU IZPOLNJENA? .....	48
4.4	PROBLEMI PARLAMENTARIZMA V DRŽAVAH ČLANICAH EU: POJAV DEMOKRATIČNEGA PRIMANJKLJAJA .....	52
5	NOVE OBLIKE SODELOVANJA POLITIČNIH AKTERJEV V SLOVENIJI: RAZVOJ IN NADGRADNJA FUNKCIJE NADZORA NAD DELOM VLADE .....	55
5.1	PARTNERSTVO ZA RAZVOJ, SPORAZUM POLITIČNIH STRANK IN PREDSTAVNIKOV NARODNOSTI V DZ O SODELOVANJU PRI IZVAJANJU STRATEGIJE RAZVOJA SLOVENIJE .....	55
5.2	SPORAZUM O SODELOVANJU POLITIČNIH STRANK, SKUPINE NEPOVEZANIH POSLANCEV IN PREDSTAVNIKOV NARODNOSTI V DRŽAVNEM ZBORU REPUBLIKE SLOVENIJE ZA USPEŠNO IZVEDBO PRIPRAV IN PREDSEDOVANJA SLOVENIJE EVROPSKI UNIJI .....	59
6	UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK .....	61
7	LITERATURA.....	66
8	PRILOGE.....	71
	Priloga A: Intervju z Antonom Kokaljcem, predsednikom Odbora DZ za zadeve EU v mandatu 2004 – 2008.....	71

Priloga B: Intervju z Ljudmilo Novak in Alojzom Peterletom, poslancema v  
Evropskem parlamentu v mandatu 2004 - 2009.....73

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

<b>COSAC</b>	Konferenca nacionalnih parlamentarnih delovnih teles, pristojnih za zadeve Evropske unije ter Evropskega parlamenta
<b>DeSUS</b>	Demokratska stranka upokojencev Slovenije
<b>DZ RS</b>	Državni zbor Republike Slovenije
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>LDS</b>	Liberalna demokracija Slovenije
<b>NSi</b>	Nova Slovenija
<b>OZEU</b>	Odbor državnega zbora za zadeve EU
<b>RS</b>	Republika Slovenija
<b>SDS</b>	Slovenska demokratska stranka
<b>SLS</b>	Slovenska ljudska stranka
<b>SNS</b>	Slovenska nacionalna stranka
<b>ZSDZVZEU</b>	Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije
<b>UZ</b>	Ustavni zakon

## 1 UVOD

### 1.1 REPUBLIKA SLOVENIJA: DANES IN NIKOLI VEČ?

O zgodovinskem pomenu meseca maja leta 2004 in obdobja po njem je bilo povedanega in zapisanega že toliko, da se nam zdi, da je vse skupaj izzvenelo v smislu slovenskega pregovora: Veliko grmenja – malo dežja.

Ta pomen razlagajo in poudarjajo na vseh nivojih: na lokalnem (predvsem obmejne lokalne skupnosti), državnem (najvišji državni funkcionarji) in Evropskem (Evropska komisija, Evropski parlament in ostale institucije EU). Analize pričakovanj državljanek in državljanov se kar vrstijo, sledijo jim analize dejanskega stanja v dosedanjih državah članicah EU, vsa področja življenja so analizirana in podatkov je ogromno. Vprašamo se lahko: ali sploh obstaja človek, ki ne ve, zakaj je maj 2004 tako prelomen?

Ljudje že občutimo posledice odločitve za vstop, pa naj bodo to dražje banane in sladkor, kar jezi nekatere, ali pa ukinitvev carinskega nadzora na mejah, kar je drugim v veselje. Poprejšnja evforija ob vstopu se počasi a vztrajno spreminja v realnost zapletenosti postopkov (sprejemanja političnih soglasij in odločitev) v EU. Vedno glasnejši so tudi glasovi obžalovanja, da se je Republika Slovenija tako hitro, po le nekaj več kot desetih letih suverenosti, odpovedala tej, tako dolgo iskani pravici in prenesla del nje na evropske institucije. Radikalisti celo razglašajo črne scenarije v smislu hitrega izginotja Države Slovenije, slovenskega naroda, jezika in vsega slovenskega v kulturni pestrosti in velikosti EU.

Nesmiselno bi se bilo vključevati v ta »Pro et contra« dvoboj. Naša naloga ima čisto druge namene in cilje. Zgornji uvod pa se nam zdi na mestu zaradi tega, da delo uvrstimo v sedanje realno stanje, dogajanje okoli vstopa Slovenije v EU in seveda prve ocene delovanja Republike Slovenije znotraj EU, pri čemer se bomo osredotočili na obravnavo zadev EU v Državnem zboru RS.

Le malo državljanov v resnici ve, kakšne spremembe so z vstopom nastopile, predvsem v položaju državnega zbora RS in vlade RS in v odnosih med njima. Takoimenovane »zunanje« (evropske) zadeve so z vstopom Slovenije v EU



dejansko postale notranje slovenske zadeve (Zajc 2004b, 18). Evropska unija je poseben »*sui generis*« model transnacionalne večstrankarske vladavine (multilevel governance). Gre za zvrst »izvršnega federalizma«, v katerem so glavni dejavniki v postopku odločanja institucije z izvršno močjo oziroma vlade (Dunn v Zajc 2005, 108). Nacionalni parlamenti pri sprejemanju odločitev na ravni EU sodelujejo le posredno prek svojih vlad (Zajc 2009, 268). Gre za spremembe, ki na novo postavljajo razmerja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, katerih funkcije in vloge se sedaj že močno prepletajo. Lahko govorimo tudi o prevzemanju funkcij zakonodajne veje oblasti (parlamenta) s strani izvršilne veje oblasti (vlade). Vlada je po pravilih, ki veljajo v Evropski uniji, pridobila pristojnosti, ki bistveno presegajo njene pristojnosti po naši ustavni ureditvi (Kaučič 2007, 338). Vse to prinaša nov položaj obema institucijama in iskanje novih oblik oziroma možnosti ljudskega predstavništva v smislu demokratične vladavine ljudstva. Klasični sistem delitve na tri veje oblasti (zakonodajna, izvršna in sodna) se torej vse bolj preoblikuje v sistem medsebojnega nadzora in ravnotežja, t.i. »checks and balances«.

Imamo torej srečo, da živimo v burnem, zanimivem obdobju (pre)oblikovanja temeljnih demokratičnih principov, delitve na tri veje oblasti in smo lahko priča ali pa soustvarjamo, predvsem pa opazujemo in razlagamo ta nova razmerja. Upamo, da bo tudi ta naloga prispevala delež k razlagi novo postavljenih razmerij predvsem med dvema vejama oblasti: zakonodajno in izvršilno. S pregledom podatkov za celotno mandatno obdobje 2004-2008 pa se bomo osredotočili predvsem na dejstvo, kako in koliko je dejansko stanje na področju obravnave zadev EU odtehtalo pričakovanja in načrte, ki so se pojavili tik pred vstopom Slovenije v EU in so pravno utemeljeni v spremembi 3.a člena ustave, sprejemu Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU ter nenazadnje v številnih spremembah poslovnika DZ RS.

## 1.2 NAMEN NALOGE IN POMEN IZBRANE TEME

Namen naloge je najti in izluščiti funkcije parlamentov vobče, kakor jih definirajo različni avtorji in jih razložiti. Predvsem pa raziskati spremembe posameznih funkcij nacionalnega parlamenta (DZ RS) zaradi vstopa države v EU. Iz teh podatkov bomo lahko sklepali, kakšne spremembe so se po vstopu v EU zgodile slovenskemu državnemu zboru. Končno lahko sedaj tudi podamo kvaliteto oceno obravnave zadev EU v slovenskem parlamentu v (prvem) mandatu 2004 - 2008 in jo kritično ovrednotimo. Pri tem se lahko opremo na številne vire in avtorje, ki določajo ali proučujejo delovanje parlamentov.

Glede na to, da je skupno število članic EU sedaj že 27, je tema vedno bolj aktualna. Predvsem zadnje pristopnice bodo še precej zaposlene z iskanjem optimalnih rešitev za preseganje oziroma izničenje demokratičnega deficita, ki je nastopil s prenosom večjega dela zakonodajne funkcije (ki se tiče skupnih, Evropskih pravno urejenih področij) na vlade, oziroma na izvršilno vejo oblasti. S tem je tudi omejena vladavina ljudstva, saj vlada ni voljena neposredno, ampak potrjena v parlamentu in to prinaša neke vrste posredno demokracijo v EU. Pri tem iskanju rešitev se lahko oprejo na izkušnje in ugotovitve držav, ki so pred njimi vstopile v EU.

Sicer pa v ta proces preoblikovanja institucij in iskanja novih možnosti uveljavljanja demokratičnih principov niso vključene samo nacionalne države, ampak tudi sama Evropska Unija. Dejstvo je, da so zakonodajni in drugi procesi na ravni EU prezapleteni in zaradi tega počasni in neučinkoviti. Evropski parlament ima tako le možnost razpravljanja in sprejemanja mnenj, njegova največja moč pa je samo soodločanje v določenih zadevah iz pristojnosti skupnosti.

### 1.3 HIPOTEZE

Pri preučevanju naslovne teme nas bodo usmerjale in vodile zastavljene hipoteze. Glede na poprejšnje poznavanje problematike smo si zastavili tri:

H1: Po prenosu izvrševanja nekaterih suverenih pravic Slovenije na EU se je zmanjšala zakonodajna funkcija slovenskega parlamenta in okrepila funkcija nadzora nad vlado; Slovenski parlament bo kljub spremembi funkcij ostal »osrednje polje« političnega dogajanja v Republiki Sloveniji.

H2: Kljub zmanjšanju zakonodajne funkcije oziroma ravno zaradi zmanjšanja zakonodajne funkcije so se razvile nove funkcije kontrole in sodelovanja med Državnim zborom RS in Vlado RS.

H3: Sodelovanje med Vlado RS in Državnim zborom RS v zadevah EU, kot ga je predvidel Zakon o sodelovanju državnega zbora in vlade v zadevah EU, v praksi ni doseglo pričakovanih rezultatov, zato bi bilo treba obstoječi način obravnave zadev EU v Državnem zboru RS nekoliko spremeniti oziroma nadgraditi sestavo OZEU v smer finskega velikega odbora.

H4: Sodelovanje med Vlado RS in Državnim zborom RS v zadevah EU v praksi ni prineslo pričakovanih rezultatov predvsem zaradi velikega razkoraka med institucionalno sposobnostjo (institutional capacity), ki pomeni vzpostavljene pravne norme in institucionalne temelje za načrtno in sistematično obravnavo zadev EU, ter kulturno sposobnostjo (cultural capacity) Državnega zbora RS, ki pomeni dejansko razumevanje delovanja EU, njenega razmišljanja in pristopov k oblikovanju skupnih politik.

Predno bomo začeli preverjati navedene hipoteze, se bomo ustavili pri razlagi klasičnih funkcij nacionalnih parlamentov, ki so temeljne, saj je ravno od klasičnih funkcij odvisno prevzemanje t. i. »novih« funkcij parlamentov, ki so pomembne za našo nalogo in jih bomo v nadaljevanju podrobneje obravnavali.

## **2 KLASIČNE FUNKCIJE PARLAMENTOV IN POGLED NA FUNKCIJE SLOVENSKEGA PARLAMENTA**

### **2.1 SPLOŠNO O KLASIČNIH FUNKCIJAH PARLAMENTOV**

Parlament, kot simbol ljudskega predstavništva v politiki, je za proučevanje zanimiv z več vidikov: velikost, število domov, odbori, funkcije, ki jih opravlja. Mi se bomo osredotočili na funkcije parlamentov. Sodobni parlamenti opravljajo več različnih funkcij, ki so jih razvili postopoma tekom zgodovinskega razvoja in na podlagi principa delitve oblasti med različnimi nosilci oblasti (Krašovec 2000, 174). Avtorji navajajo različno število funkcij, ki jih tudi različno poimenujejo, vendar gre za podobne delitve. Hague, Harrop in Breslin jih delijo na ključne, ki so: predstavništvo, posvetovanje in zakonodaja in druge, ki naj ne bi bile značilne za vse parlamente: oblikovanje vlade, potrjevanje proračuna, nadzor nad izvršno oblastjo in zagotavljanje rekrutacije in socializacije elit (Hague in drugi 1998, 190). Drago Zajc navaja Roberta Packenhama kot avtorja najcelovitejšega pregleda funkcij sodobnega parlamenta na področju primerjalnih študij in sicer je na osnovi analize brazilskega kongresa postavil lestvico enajstih funkcij (Zajc 2000, 29). Sicer pa Zajc povzema po Packenhamu osem funkcij, ki so nujno pomembne za dokončanje tranzicije v novi državi in uspešen prehod v fazo utrjevanja demokracije (Zajc 2000, 30). Hague in drugi pa v svojem delu izpostavljajo glavnih sedem funkcij, ki se v večini pokrivajo z Zajčevo razvrstitvijo, kateri bomo sledili in jo poskusili predstaviti v nadaljevanju.

2.1.1 USTVARJANJE LEGITIMNOSTI: zgodovinska in sodobna razlaga percepcije pojma legitimnost se razlikujeta. Po Locku je legitimnost nekaj, kar je različno od dejanske moči in je povezano s pristankom vladanih (»consent of the governed«). Danes legitimnost pomeni prepričanje o posebnem pomenu parlamentov, na katere se prenaša suverenost, hkrati pa tudi o pomenu prava ter pravno urejenih postopkov odločanja in o obvezujoči moči odločitev. Parlamentu daje legitimnost predvsem: način konstituiranja, kontinuirano zasedanje in posebej določen demokratično urejen zakonodajni postopek (Zajc 2000, 36). V vseh, posebno pa v državah v prehodu se legitimnost parlamenta povezuje tudi z učinkovitostjo

njegovega delovanja, s sposobnostjo pojasnjevanja volilcem zakaj je bilo potrebno razrešiti nasprotja na določen način in njihovega mobiliziranja za uresničevanje sprejetih rešitev (Zajc 2000, 36).

2.1.2 PREDSTAVLJANJE DRUŽBENIH INTERESOV: Gre za osrednji problem politične teorije (Zajc 2000, 37). Če pojmujeemo politiko kot urejanje »skupnih zadev«, potem je razumljivo, zakaj Zajc tako poudari pomen predstavljanja družbenih interesov. V parlamentu se posredno srečajo interesi, tako splošni, temeljni, kot konkretni, ki se dotikajo reševanja posameznih vprašanj. V družbi obstaja več pogledov na vlogo, oziroma, način delovanja parlamenta. En pogled poudarja, da naj bi parlament bil »mikrokozmos« družbe, družba v malem, kar bi pomenilo natančno preslikavo značilnosti družbe v parlament ( odstotek žensk in moških, bogatih in revnih, izobraženih in neizobraženih,...) (Hague in drugi 1998, 190). Danes vemo, da je v demokratičnih parlamentih to nemogoče zagotoviti, saj s svobodnimi in demokratičnimi volitvami takšne sestave parlamenta ni mogoče doseči. Nasproti temu pogledu stoji pojmovanje parlamenta kot predstavništva interesov celega naroda. V tem primeru poslanci niso predstavniki določenih, parcialnih interesov posameznih lokalnih okolij ali socialnih skupin, ampak naj bi se odločali v prid celotnemu narodu, državi, tako da morajo skrbeti tudi za svoje znanje in poznavanje splošnih družbenih problemov. Dandanes, kljub želji dosegati neodvisnost poslancev (glej 82. člen Ustave RS)<sup>1</sup>, le-te v veliki meri obvladujejo politične stranke. Politične stranke imajo tako odločilen vpliv na to, kateri interesi bodo klasificirani kot pomembni, ki bodo uvrščeni na dnevni red in kateri kot manj pomembni. V zvezi s tem Zajc navaja pomen volilnega sistema, saj proporcionalni sistem omogoča večjo odprtost parlamentov in z njo večjo stopnjo zastopanosti različnih interesov, medtem, ko večinski sistem, na drugi strani, nagrajuje samo tiste stranke oziroma kandidate, ki so na volitvah dobili večino, ostali glasovi pa v parlamentu sploh niso zastopani, torej je tudi interesna zastopanost ožja, manj raznolika (Zajc 2004a).

2.1.3 RACIONALIZACIJA IN RAZREŠEVANJE INTERESNIH KONFLIKTOV: Najbolj normalna posledica skupnega življenja posameznikov (= nosilcev

---

<sup>1</sup> Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila.

posameznih in različnih interesov) v isti družbi (v našem primeru, državi) so nasprotja in konflikti med temi različnimi interesi. Še več, Zajc trdi, da so »osnovna značilnost modernih družb, ki temeljijo na spoštovanju pravic in svoboščin posameznika, oz. političnem in gospodarskem tekmovanju« (Zajc 2000, 50). Vsekakor lahko razumemo nasprotja in konflikte kot pozitivni pojav v družbi, saj omogočajo in pospešujejo njen razvoj in napredek skozi spodbujanje družbene dinamike. Izkušnje kažejo, da se zatiranje in onemogočanje izražanja različnih interesov ter konfliktov med njimi ne obnese in dolgoročno ne more obstati. Prav tako pa ni dobro nekritično spodbujanje in sprejemanje konfliktov brez osnovnega soglasja o njihovem razreševanju, saj lahko nenadzorovano eskalirajo v zmedo, kjer so vsi proti vsem (Zajc 2000, 50). V državah v tranziciji so parlamenti postali prostor, kamor so se prenašala globoka nesoglasja v ocenah stanja. Hkrati so zagotavljali osnovne pogoje za demokratično razreševanje konfliktov znotraj urejenih postopkov (Zajc 1999, 12). Medtem, ko je predstavništvo jedro, oziroma, glavni namen parlamentov, je razreševanje konfliktov takoj za njo po pomembnosti. Avtorji tukaj navajajo diferenciacijo med t.i. »razpravljalnimi parlamenti« (»talking assemblies«), kot so britanski ali novozelandski parlament na eni strani in »delovnimi parlamenti« (»working assemblies«), kot je ameriški kongres ali pa parlamenti skandinavskih držav. Stil obravnave, torej, mirnega urejanja in razreševanja konfliktov, je torej določen s temeljnimi značilnostmi parlamenta. Pri prvem tipu parlamentov gre za bolj teatralni pristop, ki omogoča, da v parlamentarno razpravo in obravnavo pride več trenutno aktualnih tem, o katerih poslanci in predstavniki vlade strastno javno razpravljajo. Neposredni prenosi sej preko radia in televizije pa, v povezavi z vsem naštetim, omogočajo kontinuirano volilno kampanjo. Pri drugem tipu parlamentov pa se večino dela, razprav, torej razreševanja konfliktov, opravi v odborih, ki služijo kot »rafinerija politik« in navadno podrobno obdelajo posamezne zakonske predloge in dajejo pripombe (Hague in drugi 1998, 191).

**2.1.4 ZAKONODAJNA FUNKCIJA:** Pogosto predstavljena in pojmovana kot najpomembnejša funkcija (sodobnih) parlamentov, tudi zato, ker je po njej imenovana veja oblasti – zakonodajna – v sistemu delitve oblasti na tri veje:

zakonodajno, izvršno in sodno. Tako naj bi parlamenti skozi zgodovinski razvoj pridobili svojo težo in mesto v političnem sistemu ravno z osamosvojitvijo od ostalih vej oblasti (navadno monarha) in prevzemanjem zakonodajne funkcije od njih. V različnih državah je ta proces potekal različno, nekje prej in hitreje, drugod pozneje in počasneje, vsem pa je skupno to, da je prevzemanje funkcij do popolne zakonodajne funkcije potekalo postopno, po korakih. Lahko pa rečemo, da se je ta »funkcija v modernem smislu v večini (evropskih) parlamentov popolnoma uveljavila šele po prvi svetovni vojni, ko se v večini evropskih držav razširi tudi splošna, enaka in neposredna volilna pravica« (Zajc 2000, 65). Večina ustav liberalnih demokracij v svetu posebej izpostavlja pomen zakonodajne funkcije parlamentov. Tudi zato, ker se z njeno uveljavitvijo preneha absolutistična, oblast, ki ima možnost arbitrarno odločati o zadevah javnega pomena in jo nadomesti formalna zakonodajna procedura (Hague in drugi 1998, 191). V resnici pa si lahko postavimo vprašanje: ali je v sodobnih parlamentih zakonodajna funkcija resnično tako pomembna, ali morda celo najpomembnejša funkcija? V parlamentarni praksi lahko vidimo, da je odgovor na to vprašanje jasni »ne«. Le redki parlamenti imajo preko te funkcije največji vpliv na vladanje. Za to obstaja več vzrokov: zakonodajni postopek je počasen in zapleten, veliko področje vladanja pa ne vključuje ali ni odvisno od sprejemanja zakonov, ampak se vlade poslužujejo najrazličnejših bolj fleksibilnih poti, kot so prerazporejanje denarja, izdajanje odločb in predpisov ter ostalih podzakonskih aktov. Avtorji navajajo še več dokazov o manjši vrednosti zakonodajne funkcije v sodobnih parlamentih. Dejstvo je, da je v veliko državah parlament samo poslušni glasovalni stroj vladajočih strank, ki po hitrem postopku potrjuje vladne zakonske predloge, ki jih je, odstotkovno v primerjavi s predlogi, ki jih oblikujejo parlamenti, v večini držav veliko več. (Hague in drugi 1998, 191).

**2.1.5 FUNKCIJA SPREJEMANJA IN NADZORA DRŽAVNEGA PRORAČUNA:** Pomen te funkcije določa predvsem pomen proračuna, kot temeljnega finančnega dokumenta države, oziroma »enega temeljnih instrumentov vsake države za urejanje in usmerjanje družbenih procesov in hkrati pomembno sredstvo demokracije« (Bučar v Zajc 2000, 83). S proračunom vlade podprejo svoje politične usmeritve, razporejajo denar na več nivojih (od gospodarstva k javnim

službam, od bogatejših k revnim,...), pravzaprav lahko rečemo, da preko proračuna izvršna oblast *vlada*. Proračun poleg zgoraj naštetega v sebi združuje še veliko funkcij in pomenov – njegovo vsakoletno sprejemanje omogoča pogost nadzor in preverjanje delovanja vlad, njegova obravnava v parlamentu omogoča sodelovanje ali vsaj vpogled širše javnosti v vladanje, v avtoritarnih državah je lahko sredstvo centralizacije družbene moči ali pa vir stalne inflacije, če prilivi ne pokrivajo vseh potreb, ki jih oblikuje politika (Zajc 2000, 84).

*Proračun ima na eni strani naravo zakona, vendar pa se po svoji vsebini razlikuje od zakona, ki je splošen akt, ki določa pravice in obveznosti. Proračun predvsem ugotavlja finančne potrebe države in višino sredstev, potrebnih za njegovo pokrivanje, ter kot tak nima neposredne pravne moči; obveznosti, ki jih nalaga državljanom v večini držav, ne izvirajo iz samega proračuna, ampak iz veljavnih zakonov, ki urejajo sistem davkov in prispevkov (Zajc 2000, 85).*

Sklepamo lahko, da ravno zaradi te raznolike narave proračuna to funkcijo parlamentov raziskovalci obravnavajo ločeno od zakonodajne funkcije. Vzrok pa je lahko tudi v zgodovinskem razvoju parlamentarizma, kjer naj bi se med prvimi razvila ravno funkcija sprejemanja in nadzora proračuna, sprva kot nadzor porabe monarha, nato pa v vedno večji meri samostojnejše odločanje o pobiranju in razporejanju denarja med državljani.

Zaradi specifičnosti proračuna in njegove zahtevnosti, celovitosti, ter vseh njegovih funkcij, je v sodobnih parlamentarnih državah njegova priprava v največji meri naloga vlad. To je toliko bolj razumljivo, kolikor bolj nam je znano, kako celovit dokument mora to biti, da kvalitetno predstavi potrebe oblikovanih politik in jih uravnoteži s prilivi v državno blagajno. Parlament v svoji številčnosti in politični razklanosti ne bi zmožal hitro in kvalitetno pripraviti tega dokumenta. Kljub temu pa Zajc poudarja, da gre parlamentu še vedno velika vloga pri sprejemanju proračuna, saj mu postopek, ki je podoben zakonodajnemu, le da se ponavlja vsako leto, omogoča vpliv na oblikovanje proračuna ter na prerazporeditev državnih financ, hkrati pa vsakoletni nadzor nad delom vlade (Zajc 2000, 85). Pomembno vlogo v tem postopku imajo stalna delovna telesa parlamenta - parlamentarni odbori,



predvsem tisti, ki se ukvarja s finančnimi vprašanji, nezanemarljiva pa je tudi splošna razprava o proračunu v parlamentu ter razprava po posameznih delih. Avtor pa navaja tudi ugotovitev, da so se parlamenti, zaradi zahtevnosti in celovitosti proračuna ter njegove usklajenosti, v praksi prostovoljno omejili, v težnji, da ohranijo svoje funkcije in pristojnosti. Čeprav imajo poslanci možnost predlaganja sprememb v prejemkih in izdatkih, pa ni zaželeno globlje poseganje v predlagana razmerja, saj bi se lahko s tem »sesul« celoten prelog, kar bi lahko vodilo v onemogočanje pravočasnega sprejetja letnega proračuna (Zajc 2000, 86). Namesto tega se poslanci, oziroma celoten parlament bolj usmerjajo k nadzorni funkciji nad izvajanjem proračuna skozi vse leto in ne le v fazi sprejemanja, kar »prisili« ali spodbuja vlade, da so pri pripravi in izvajanju proračuna bolj natančne in učinkovite (Zajc 2000, 87).

Na drugi strani pa Hague in drugi sicer navajajo proračunsko funkcijo kot eno najstarejših in najpomembnejših funkcij parlamentov, posebno spodnjih domov, v zgodovinskem razvoju, vendar pa poudarjajo, da je v večini sodobnih parlamentov to zgolj še naslovna funkcija in nič več. Trdijo, da v realnosti parlament nima več skoraj nobene moči pri in preko sprejemanja proračuna ter primerjajo to funkcijo z zakonodajno, kjer naj bi bilo podobno, kot smo opisali že v prejšnjem poglavju. Parlamenti naj bi, predvsem zaradi pomanjkanja strokovnega znanja na področju financ in zaradi strankarske poslušnosti vladam, le še nekritično in čim hitreje potrjevali predloge proračunov, ki jih pripravijo vlade. Kot izjemo avtorji navajajo ZDA, kjer se je v kongresu oblikoval proračunski odbor (Congressional Budget Office), ki s strokovnjaki uspešno tekmuje ali sodeluje z vladno stranjo v procesu sprejemanja proračuna. Ampak tudi takšna rešitev v praksi prinaša veliko težav, konfuznost, v skrajnem primeru pa veliko prepozno sprejemanje proračuna, ki ima za rezultat različne krize, tudi neplačevanje javnih uslužbencev (Hague in drugi 1998, 193).

**2.1.6 NADZOR NAD VLADO IN NJENO POLITIČNO IN ADMINISTRATIVNO DEJAVNOSTJO:** Gre za eno najkompleksnejših in večplastnih funkcij sodobnih parlamentov, ki je še bolj izrazita v državah s parlamentarnim sistemom. Zakaj? V teh državah ima parlament prvo in močno možnost nadzora nad vlado že s tem, da

jo postavlja, oziroma voli. Navadno je to postopek, ko šef države podeli mandat za sestavo vlade vodji največje stranke v parlamentu in nato potrjuje njegove predloge za sestavo vlade. Večji vpliv parlamenta je zagotovljen v primerih, kjer mandatarja voli na predlog šefa države, nato pa predsednik vlade predlaga ministre v imenovanje šefu države. Slovenija pa ima na tem področju še prav posebno ureditev, ki bolj spominja na skupščinske sisteme, kot na parlamentarne, saj ima parlament res velike pristojnosti, oziroma možnosti nadzora vsake faze postavljanja vlade. Poleg tega, da izvoli mandatarja, se morajo vsi kandidati za ministre predstaviti v matičnih odborih in jih nato še izvoli parlament. Prav tako lahko državni zbor uporabi svojo moč pri zavrnitvi razrešitve ministra, ki bi ga predsednik vlade želel odstaviti (Grad in drugi v Zajc 2000, 94). Vse to postavlja vlado v težak položaj, ki otežuje učinkovito in uspešno vladanje.

Insitut postavljanja (voljenja) vlade v parlamentu je tako pomemben del nadzorne funkcije parlamenta nad vlado, da ga nekateri avtorji obravnavajo kot samostojno funkcijo sodobnih parlamentov. Poudarjajo, da v parlamentarnih sistemih vlade lahko vladajo tako dolgo, dokler imajo zaupanje in podporo v parlamentu. To, da lahko postavljajo in odstavljajo vlade, pa naj ne bi pomenilo, da resnično imajo največji vpliv, ampak v večini držav velja bolj pravilo, da so vlade postavljene (voljene) *skozi* (*»through«*) parlament kot *od* (*»by«*) parlamenta (Hague in drugi 1998, 193). »Poleg oblikovanja vlade pa se nadzor kaže predvsem kot preverjanje, ocenjevanje in sankcioniranje celote vladnih političnih in administrativno-upravnih akcij«(Zajc 2000, 94). Več avtorjev se strinja, da takšen parlamentarni nadzor lahko imenujemo za glavno funkcijo sodobnih parlamentov. Še več – nekateri jo označujejo kot »najbolj uporabno« funkcijo sodobnih parlamentov. Takšno pojmovanje in poudarjanje te funkcije nadzora pomeni sprejeti »vladajočo« vlogo vlade in v zameno za ta prenos odgovornosti odločanja imajo parlamenti možnost nadzora nad vlado. Močna funkcija nadzora je lahko tudi kompenzacija za šibkejši zakonodajno in funkcijo oblikovanja ter sprejemanja proračuna (Hague in drugi 1998, 194). Takšen nadzor parlamenta nad vlado se lahko izvaja na več načinov, preko različnih oblik in sredstev. Najpogosteje so v literaturi navedeni: a) poslanska razprava in poslanska vprašanja, b) interpelacija, nezaupnica in ustavna obtožba

ter c) delovanje, oziroma preiskave delovnih teles parlamenta. V večini sodobnih parlamentov se vse te oblike izvajanja nadzora nad vlado uporabljajo, nekatere bolj, druge manj pogosto. Tudi cilji uporabe posameznega sredstva so različni (samo opozarjanje, odstavitev posameznega ministra ali odstranitev cele vlade). Njihova uspešnost pa je odvisna od več notranjih in zunanjih dejavnikov (Zajc 2000, 93 – 104).

**2.1.7 REKRUTACIJA IN SOCIALIZACIJA – OBLIKOVANJE NACIONALNE PARLAMENTARNO – VLADNE (EVRO)ELITE:** Parlamenti imajo pomembno funkcijo, da se v njih na daljši rok oblikuje nacionalna politična elita, ki zagotavlja politično stabilnost in dinamiko družbenega razvoja (Zajc 2000, 104). V parlamentih se kalijo politični voditelji. Predvsem velja to za parlamentarne sisteme, kjer člani vlade praviloma prihajajo iz parlamenta. Kot poslanci se usposabljujejo za delo v vladi skozi spoznavanje razmerja med parlamentom in vlado, s spoznavanjem priprave zakonskih predlogov in dela na različnih področjih. V predsedniških sistemih, kot je v ZDA, pa parlament ni tako pomembna točka rekrutacije in socializacije, saj je npr. večina sodobnih predsednikov ZDA izšla iz vlad zveznih držav in ne iz kongresa (Hague in drugi 1998, 196). V parlamentarno elito lahko štejemo vse poslance, njen najpomembnejši del pa so tisti, ki so izvoljeni večkrat, saj zagotavljajo kontinuirano delovanje parlamenta. Prav tako je za njih značilna »visoka stopnja poznavanja zakonodajne procedure, obvladovanje modernih pogajalskih tehnik in načinov pridobivanja informacij, sposobnost prepoznavanja povezanosti med različnimi interesi, hitrost zavzemanja stališč in oblikovanja alternativnih predlogov ter umetnost oblikovanja kompromisov« (Zajc 2000, 105). Selekcija kandidatov, ki se rekrutirajo v parlament se izvaja na več nivojih. Praviloma stranke na svoje kandidatne liste uvrščajo ljudi, ki imajo v družbi večji ugled, zasluge ali posebne sposobnosti. V končni fazi pa so volitve glavno sito, skozi katerega praviloma pridejo v parlament tisti kandidati, ki so sposobni bolje izražati svoje mišljenje, zahteve ali program in so tudi uspešnejši pri uveljavljanju svoje volje (Zajc 2000, 105). Za uspeh zastavljenih ciljev politične ali parlamentarne elite pa je bistvenega pomena tudi sposobnost sodelovanja s strokovnjaki z različnih področij, saj same ne morejo imeti znanja o vseh aspektih

sodobnega družbenega življenja in razvoja. Prav tako je v tem kontekstu zelo pomembno, da le-te elite znajo sprejemati upravičeno, intelektualno kritiko, ki jo razumejo kot državotvorni prispevek (Zajc 2000, 106).

2.1.8 INFORMACIJSKA, VZGOJNA IN MOBILIZACIJSKA FUNKCIJA: Parlament poleg vseh prej naštetih funkcij opravlja še funkcijo izobraževanja državljanov, predvsem v smislu možnosti, da preko parlamentarnih razprav ugotavljajo, kaj je dobro zanje ali za celotno politično skupnost. Prav tako lahko parlament preko stika z volivci pridobiva širšo podporo za sprejemanje in izvajanje ukrepov različnih politik. Težava, ki se navaja v literaturi, je, da v sodobnih parlamentih poslancem marsikdaj primanjkuje časa in energije za informiranje volivcev in natančnejšo presojo ukrepov. Vendar pa so možnosti velike in se s sodobnimi tehnologijami (internet) še razširjajo. Veliko vlogo pri informiranju širšega kroga prebivalcev posamezne države imajo delovna telesa, ki na svoje (javne) razprave vabijo strokovnjake, predstavnike vlade in druge zainteresirane. Številni parlamenti izdajajo svoja glasila, biltene, omogočajo radijske in televizijske prenose sej, v zadnjem času pa tudi neposredne in arhivske prenose po internetu. Vse to kaže, da imajo parlamenti željo po čimvečjem ugledu v družbi in tudi zaradi tega se v tej smeri vedno bolj izobražujejo, mnogi so se pričeli načrtno ukvarjati z »upravljanjem svojega ugleda« (Zajc 2000, 112 – 114).

Globalizacija oziroma potreba po sodelovanju v nadnacionalnih organizacijah je zahtevala od nacionalnih parlamentov dopolnitev, prilagoditev in razvoj funkcij. Samo klasične funkcije ne zadostujejo več za enakopravno sodelovanje pri oblikovanju in obravnavi skupnih politik v institucijah nadnacionalnih držav. Lahko celo ugotovimo, da se države z vključevanjem in prilagajanjem delovanja v nadnacionalnih organizacijah, kot je EU, že vnaprej prilagajajo na predvidene učinke globalizacije. Tako so številne države, kot tudi Slovenija, temu primerno dopolnile svoje ustave, sprejele ustrezne zakone in prilagodile parlamentarne poslovnik, o čemer bomo spregovorili v nadaljevanju.

### **3 SLOVENSKI PARLAMENT, NJEGOV STATUS IN FUNKCIJE V SLOVENSKEM POLITIČNEM SISTEMU**

#### **3.1 OPREDELITEV VLOGE PARLAMENTA V SLOVENSKIH PRAVNIH NORMAH PRI OBRAVNAVI ZADEV EU**

##### **3.1.1 USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE**

V hierarhiji pravnih aktov je najvišje Ustava Republike Slovenije, ki predstavlja pravne okvire za delovanje političnega sistema v Sloveniji in s tem tudi Državnega zbora kot institucije ljudskega predstavništva.

Določbe, ki opredeljujejo položaj in delo Državnega zbora Republike Slovenije, se pričenejo z drugim odstavkom 3. člena, ki se glasi: »V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.« (Ustava RS, 3. člen, 2. odstavek)

Ta odstavek, ki se nahaja v prvem poglavju Ustave RS (splošne določbe), ne določa neposredno sestave in delovanja Državnega zbora, je pa zelo pomemben, saj določa delitev na tri veje oblasti, med njimi je tudi zakonodajna, ki jo v slovenskem političnem sistemu predstavlja ravno Državni zbor, in uzakoni vladavino ljudstva, ter način njenega izvrševanja (neposredno in z volitvami). Po našem mnenju ta člen postavlja temelj za delovanje Državnega zbora in za razmerja med institucijami vseh treh vej oblasti.

##### **3.1.1.1 SPREMEMBA USTAVE RS; DODAN 3. a ČLEN**

Državni zbor je 7. 3. 2003 s sprejetjem Ustavnega zakona o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije (UZ3a, 47, 68) za 3. členom ustave dodal 3. a člen, ki se glasi:

»Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih

svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot.

Pred ratifikacijo mednarodne pogodbe iz prejšnjega odstavka lahko Državni zbor razpiše referendum. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Državni zbor je vezan na izid referenduma. Če je bil referendum izveden, glede zakona o ratifikaciji take mednarodne pogodbe referenduma ni dopustno razpisati.« Večina držav članic, razen Grčije, Italije, Nizozemske, Danske in Velike Britanije, se je ob vstopanju v Evropsko unijo odločila, da se spremeni ustava tako, da se omogoči prenos suverenih pravic na Evropsko unijo (Kaučič 2007, 325). Sama sprememba ustave pa še ne predstavlja prenosa suverenih pravic, temveč temu šele odpira vrata, tj. da bo v prihodnosti do prenosa prišlo (Kaučič 2007, 326).

Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, 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 odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerja med državnim zborom in vlado iz tega odstavka podrobneje ureja zakon, ki se sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.« Od 1997 do 2004 je državni zbor torej uspešno pripravil Slovenijo za pristop k EU z dvakratno spremembo ustave. Kljub temu pa ima iz različnih praktičnih vzrokov omejene možnosti in vpliv nasproti vladi (Zajc 2008, 82).

Celotno besedilo novega 3. a člena Ustave RS navajamo zato, ker je za našo nalogo posebej aktualen, saj je podlaga za vključitev naše države v Evropsko unijo in ostale mednarodne organizacije, hkrati pa določi tudi sprejem zakona o razmerjih med vlado in državnim zborom, ki ga bomo kasneje predstavili. Dodano ustavno dopolnilo opredeljuje vlogo parlamenta v novih okoliščinah (Fink-Hafner in Lajh 2005, 81).

### **3.1.1.2 OSTALI ČLENI USTAVE RS, KI OPREDELJUJEJO PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA RS**

Četrto poglavje ustave, ki opredeljuje državno ureditev, pa se prične z določbami o Državnem zboru (od 80. člena do vključno 95. člena) in ga s tem postavi najvišje v slovenskem političnem sistemu (vladavina ljudstva). Ti člani določajo sestavo in volitve, mandatno dobo državnega zbora, opredeljujejo poslance, poslansko imuniteto, predsednika državnega zbora, zasedanja državnega zbora, odločanje.

87. člen Ustave RS določa zakonsko pristojnost državnega zbora:

»Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom.«

Členi od 87. do vključno 91. so vsebinsko vezani na zakonodajno funkcijo državnega zbora, saj njihove določbe postavljajo okvir za sprejemanje zakonov. Gre za najpomembnejše in ohlapnejše predpise, zakonodajni postopek pa podrobneje ureja poslovnik DZ.

88. člen Ustave RS se glasi:

»Zakone lahko predlaga vlada ali vsak poslanec. Zakon lahko predloži tudi najmanj pet tisoč volivcev.«

89. člen pa v zvezi z zakonodajnim postopkom pravi:

»Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, če ni s poslovníkom drugače določeno.

V nadaljevanju (90. in 91. člen) Ustava opredeljuje zakonodajni referendum in razglasitev zakona, nadalje pa v 92. členu vojno in izredno stanje, v 93. členu parlamentarno preiskavo in v 94. členu poslovnik državnega zbora, ki se imenuje tudi »Mala ustava«, saj gre za akt, ki podrobno ureja organiziranost, delovanje in razmerja državnega zbora do ostalih institucij političnega sistema naše države. V 95. členu pa je določeno še, da poslanci prejemajo plačo ali nadomestilo, ki sta določeni z zakonom.

Za našo nalogo so zanimivi še naslednji člani Ustave RS, ki določajo pristojnosti državnega zbora in kažejo na njegove funkcije v političnem sistemu (predvsem se nanašajo na nadzor nad delom vlade):

Veliko vlogo dajejo državnemu zboru člani od 110. do vključno 113., ki določajo, da so vlada in posamezni ministri v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru, da ima državni zbor ključno vlogo pri postavljanju vlade, saj voli predsednika vlade, imenuje ministre, imenovana vlada pa izreče prisego pred državnim zborom.

116. člen daje državnemu zboru pristojnost da lahko izglasuje nezaupnico vladi<sup>2</sup>, 117. člen pa možnost zahtevati glasovanje o zaupnici vlade predsedniku vlade. Predsednik vlade lahko vprašanje zaupnice veže tudi na sprejem zakona ali druge odločitve v državnem zboru.

Interpelacija o delu vlade ali posameznega ministra je določena v 118. členu ustave in je zelo pomembna pristojnost državnega zbora predvsem v funkciji nadzora nad vlado in njenim delovanjem, kamor bi lahko uvrstili tudi naslednji, 119. člen, ki omogoča državnemu zboru da lahko »predsednika vlade ali ministre/.../pred ustavnim sodiščem obtoži kršitve ustave in zakonov, strojene pri opravljanju njihovih funkcij« (Ustava RS, člen 119).

Nadalje Ustava RS daje državnemu zboru pristojnosti na področju obrambe: »Izvajanje obrambe nadzoruje državni zbor.« (Ustava RS, člen 124, 2. odstavek). 130. člen daje državnemu zboru tudi pristojnost izvolitve sodnikov: »Sodnike voli državni zbor na predlog sodnega sveta.« (Ustava RS, člen 130), 131. člen pa navaja, da izmed enajstih članov sodnega sveta, državni zbor izvoli pet članov na predlog predsednika republike. Državni zbor lahko sodnika tudi razreši: »Če sodnik pri opravljanju sodniške funkcije krši ustavo ali huje krši zakon, lahko državni zbor na predlog sodnega sveta sodnika razreši. V primeru naklepno storjenega kaznivega dejanja z zlorabo sodne funkcije, ugotovljenega s pravnomočno sodno odločbo, državni zbor sodnika razreši.« (Ustava RS, člen 132, 2. in 3. odstavek). 2. odstavek 134. člena določa: »Sodnik ne sme biti priprt, niti ne sme biti brez dovoljenja državnega zbora zoper njega začeti kazenski postopek, če je osumljen kaznivega dejanja pri opravljanju sodniške funkcije.«

---

<sup>2</sup> Gre za t. i. konstruktivno nezaupnico, saj »državni zbor lahko izglasuje nezaupnico vladi le tako, da na predlog namanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. S tem je dotedanji predsednik vlade razrešen, mora pa skupaj s svojimi ministri opravljati tekoče posle do prisega nove vlade« (Ustava RS, člen 116, 1. odstavek).



Državni zbor tudi imenuje člane računskega sodišča, ki je »najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe« (Ustava RS, člen 150, 1. odstavek): »Člane računskega sodišča imenuje državni zbor.« (Ustava RS, člen 151). Tudi centralna banka odgovarja »neposredno državnemu zboru«, njenega guvernerja pa imenuje državni zbor, kot to določa 152. člen.

Tudi nasproti ustavnemu sodišču ima državni zbor pristojnosti: »Na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev državnega zbora izreka ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z ustavo. Državni zbor je vezan na mnenje ustavnega sodišča.« (Ustava RS, člen 160, 2. odstavek). 1. odstavek 163. člena pa daje državnemu zboru pristojnost izvolitve ustavnih sodnikov: »Ustavno sodišče je sestavljeno iz devetih sodnikov, ki jih na predlog predsednika republike izvoli državni zbor, na način, ki ga določa zakon.« (Ustava RS, člen 163, 1. odstavek). Že na osnovi ustavnih določb si lahko izoblikujemo pogled na vlogo državnega zbora v slovenskem političnem sistemu. Vidimo, da je v njegovi pristojnosti veliko področij delovanja, ki so tudi obsežna in zato zelo zahtevna za izvajanje in pokrivanje.

### **3.1.2 ZAKON O SODELOVANJU MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO V ZADEVAH EVROPSKE UNIJE (ZSDZVZEU)**

Za sprejem zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU je Državni zbor RS moral najprej sprejeti spremembe ustave. Razglasil jih je na seji 7. marca 2003. S temi spremembami je bil v okviru 1. poglavja dodan nov 3.a člen<sup>3</sup>, ki daje ustavno podlago za pristop Republike Slovenije k Evropski uniji in zaradi abstraktne dikcije tudi k morebitnim drugim mednarodnim organizacijam.

Ustavo je bilo potrebno spremeniti zaradi dejstva, da je z vstopom v Evropsko unijo vlada pridobila pristojnosti, ki so presegale pristojnosti v okviru njenega siceršnjega ustavnega delovanja, saj posredno, preko odločanja v Svetu EU, pridobi pristojnosti zakonodajnega odločanja glede izvrševanja dela suverenih pravic, prenesenih na organe EU. Ta sprememba pa državnemu zboru omogoča, da je obveščen o zadevah EU, da pri njih sodeluje ter nenazadnje nadzoruje dejavnosti vlade. Predlagalci zakona so sledili ureditvi, ki jo imajo države članice z močno vlogo parlamenta, to je, da lahko parlament oblikuje stališča, ki vlado (ko ta sodeluje pri odločanju v Svetu EU) politično zavezujejo, in izvaja nadzor nad njenim delovanjem. Predlog slovenskega zakona je posnemal zlasti ureditev skandinavskih držav (Zajc 2005, 114). Pomembno pa je, da so stališča državnega zbora za vlado zavezujoča le notranje pravno, saj vlada navzven predstavlja in zastopa državo brez omejitev; prav tako pa so ta stališča za vlado le politično in ne tudi formalno pravno zavezujoča.

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU, ki ga je državni zbor sprejel na svoji 35. redni seji, 25. 3. 2004, celovito ureja razmerja med vlado in državnim zborom glede EU zadev: predvsem določa za obravnavo katerih zadev je pristojen državni zbor, način oziroma postopek obravnave teh zadev, način upoštevanja stališč državnega zbora s strani vlade in obveščanje državnega zbora in obveznosti vlade v zvezi s tem. Podobno sta razmerje med parlamentom in vlado določili tudi Nemčija in Madžarska (Zajc 2009: 245).

---

<sup>3</sup> podrobneje smo ga opisali v prejšnjem poglavju.

V skladu z določbami zakona državni zbor zavzema stališča o zadevah EU preko dveh ključnih delovnih teles: Odbor državnega zbora za zadeve EU in Odbor državnega zbora za zunanjo politiko. Seveda pa ta dva odbora svoja stališča oblikujeta na podlagi mnenj matičnih odborov, glede na področje, ki je v obravnavi. Kot smo že dejali, pa so ta stališča za vlado zavezujoča le politično in jih vlada praviloma upošteva pri svojem delovanju, razen, kadar oceni, da to ne bi bilo v korist države. V tem primeru lahko odloči drugače, vendar mora o tem takoj obvestiti državni zbor in navesti okoliščine, ki utemeljujejo takšno ravnanje.

Na osnovi ZSDZVZEU delimo zadeve EU v tri skupine:

- »U« zadeve: zadeve iz prvega odstavka 4. člena ZSDZVZEU in zadeve, ki se obravnavajo po smiselno enakem postopku kot »U« zadeve po 5. členu navedenega zakona.
- »E« zadeve: zadeve EU iz tretjega odstavka 4. člena omenjenega zakona.
- »S« zadeve: zadeve EU iz 8. člena navedenega zakona – obveščanje in poročanje vlade ter druge zadeve.

Zaradi sprejema tega zakona je bilo treba v tistem času tudi dopolniti poslovnik državnega zbora, odloke o ustanovitvi in nalogah delovnih teles ter akte o organizaciji in delu služb državnega zbora. Prav tako pa je zakon predvidel nastavitev stalnega predstavnika državnega zbora v Evropskem parlamentu.

Za našo nalogo bomo izpostavili vsebino najpomembnejših členov ZSDZVZEU. V 3. členu zakon določa, da v zadevah EU vlada predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo ter uveljavlja njena stališča v institucijah EU. Glede zadev EU je vlada samostojna in odgovorna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave, zakona, ki ureja položaj in delovanje vlade in tega zakona. 4. člen zakona uvaja v soodločanje glede zadev EU tudi državni zbor in sicer določa, da državni zbor sodeluje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v

skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost.<sup>4</sup> Državni zbor v rokih, ki jih zahteva delo v okviru institucij EU, obravnava predlog stališča Republike Slovenije oziroma izrazi namero, da bo predlog obravnaval, sicer se šteje, da predlog postane stališče Republike Slovenije. Državni zbor lahko na predlog vlade ali po lastni pobudi obravnava tudi druge zadeve EU.<sup>5</sup> 5. člen določa, da o spremembah pogodb, na katerih temelji Unija pred odločanjem v institucijah EU razpravlja in zavzame stališče Republike Slovenije državni zbor. Prav tako najmanj enkrat letno državni zbor razpravlja o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej na podlagi uvodne predstavitve predsednika vlade. Državni zbor sprejme stališča o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v prihodnjem obdobju.<sup>6</sup> V 6. členu zakona se določajo pristojnosti delovnih teles (obeh odborov, pristojnih za zadeve EU): v okviru stališč državnega zbora iz drugega odstavka prejšnjega člena (5. člena, op. J. C. K.) posamezne zadeve EU iz prvega odstavka 4. člena tega zakona razpravlja in o njih zavzema stališča Republike Slovenije delovno telo, pristojno za evropske zadeve, v zadevah zunanje in varnostne politike pa delovno telo, pristojno za zunanjo politiko. Omenjeni delovni telesi obravnavata zadeve EU na podlagi mnenj, ki jih v rokih, ki omogočajo pravočasno odločanje, oblikujejo delovna telesa, v katerih delovno področje spada vsebina obravnavanih vprašanj. S 7. členom zakona pa je določeno, da delovna telesa iz prejšnjega člena obravnavajo in odločajo o zadevah EU na sejah, ki niso odprte za javnost. Po seji svoje odločitve sporočijo javnosti. 8. člen določa razmerje med vlado in državnim zborom: vlada sproti obvešča državni zbor o zadevah EU iz prvega odstavka 4. člena zakona ter poroča o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU.<sup>7</sup> Zadeve EU vlada predloži državnemu zboru skupaj s podatki o: postopku sprejemanja akta v EU, poglobitvenih rešitvah in ciljih predloga akta, predvidenem času pričetka obravnav in sprejema predpisa v EU. Vlada pošlje državnemu zboru podatke iz prejšnjega odstavka skupaj s predlogom stališč Republike Slovenije, ki vsebuje oceno vplivov

---

<sup>4</sup> »U« zadeve.

<sup>5</sup> »E« zadeve.

<sup>6</sup> »U« zadeve.

<sup>7</sup> »S« zadeve.

in posledic predloga zadeve EU na Republiko Slovenijo takoj, ko ta stališča sprejme, vendar najkasneje v petih tednih po prejemu zadeve EU. Ocena vplivov in posledic obsega zlasti naslednje vidike: potrebnosti sprememb predpisov, posledic za proračun, vpliva na gospodarstvo, vpliva na javno upravo, vpliva na okolje. Vlada vsebino ocene vplivov in posledic ter predloga stališč Republike Slovenije lahko spreminja in dopolnjuje. Zadeve EU iz tretjega odstavka 4. člena in prvega odstavka 5. člena tega zakona vlada predloži državnemu zboru ob smiselni uporabi prejšnjih odstavkov (9. člen). V skladu z 10. členom zakona se odločitve, ki jih o predlogu stališč Republike Slovenije sprejme pristojno delovno telo, takoj posredujejo vladi, ki jih v okviru svojih pristojnosti upošteva pri svojem delovanju v institucijah EU. Kadar vlada pri uveljavljanju stališč Republike Slovenije zaradi poteka pogajanj v institucijah EU oceni, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ni izvedljiva ali ne bi bila v korist Republiki Sloveniji, lahko odloči drugače. O tem takoj obvesti državni zbor in navede okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje. V 11. členu pa je določeno, da na zahtevo najmanj četrtnine poslancev ali na zahtevo pristojnega delovnega telesa ali na podlagi sklepa kolegija predsednika državnega zbora zadevo EU razpravlja državni zbor in v zvezi z njo sprejme stališča Republike Slovenije. Takšna zahteva mora vsebovati predlog stališč Republike Slovenije do zadeve EU in razloge za obravnavo na seji državnega zbora. Predlog kolegiju, da sprejme sklep o obravnavi zadeve EU v državnem zboru, lahko poda poslanska skupina. Tudi ta predlog mora vsebovati predlog stališč Republike Slovenije do zadeve EU in razloge za obravnavo na seji državnega zbora.

### 3.1.3 POSLOVNIK DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE

Poslovnik državnega zbora je vsebinsko razdeljen na 10 poglavij (Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2007). Za nas je posebej zanimivih nekaj od njih: akti in postopki državnega zbora, med njimi še posebej postopek obravnave zadev EU, razmerja državnega zbora do državnega sveta, razmerja državnega zbora do vlade, razmerja državnega zbora do predsednika republike in še nekaj drugih, ki pa so vsebinsko zelo podobni ustavnim določbam.

V četrtem poglavju, ki nosi naslov Akti in postopki, so opisane splošne določbe o aktih, zakonodajni postopek, postopek obravnave zadev EU, postopek za sprejem državnega proračuna, rebalansa državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključnega računa državnega proračuna, postopek za ratifikacijo mednarodne pogodbe, postopek za sprejem drugih aktov državnega zbora, postopek za spremembo ustave, postopek v zvezi z referendumom, postopek obtožbe predsednika republike, predsednika vlade in ministrov, postopek volitev in imenovanj ter postopek v zvezi z imuniteto. 107. člen se glasi: »Državni zbor sprejema ustavne zakone o spremembi ustave, zakone, avtentične razlage zakonov, državni proračun, rebalans državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključni račun državnega proračuna, poslovnik državnega zbora, odloke, resolucije, deklaracije, priporočila in sklepe ter uradna prečiščena besedila zakonov.«

Ta člen nam v kratkem pokaže širok spekter delovanja državnega zbora, saj ima samo na področju sprejemanja aktov toliko različnih nalog. V nadaljevanju poslovnik državnega zbora natančneje določa naravo aktov, naštetih v 107. členu. 108. člen opredeljuje odlok: »Z odlokom državni zbor razglaša ustavne zakone o spremembi ustave, razpisuje referendum, odreja parlamentarno preiskavo, ustanavlja javne zavode in javna podjetja v skladu z zakonom ter ureja način dela in razmerja v državnem zboru. Z odlokom državni zbor odloča o vprašanjih iz 92. člena ustave. Z odlokom državni zbor odloča o drugih aktih v skladu z zakonom.« Nadalje, 109. člen opredeljuje resolucijo: »Z resolucijo državni zbor ocenjuje

stanje, določa politiko in sprejema nacionalne programe na posameznih področjih.« Deklaracija je opisana v 110. členu: »Z deklaracijo izraža državni zbor splošna stališča do vprašanj notranje in zunanje politike ter do posameznih vprašanj, ki imajo pomen za vso državo.« Priporočilo pa v 111. členu: »S priporočilom državni zbor predlaga ukrepe za delo državnih organov, organizacij in posameznikov, ki opravljajo javne službe ali izvršujejo javna pooblastila.« 112. člen pa določa sklep: »S sklepom državni zbor odloča o volitvah, imenovanjih in razrešitvah, daje soglasja k aktom javnih zavodov in javnih podjetij ter k imenovanjem in razrešitvam direktorjev in članov organov upravljanja teh zavodov in podjetij v skladu z zakonom in ustanovitvenim aktom, odloča o postopkovnih vprašanjih in o drugih vprašanjih iz svoje pristojnosti.«

Nadalje se določbe poslovnika od 114. do 154. člena nanašajo na zakonodajni postopek od splošnih določb, predhodne obravnave, vseh faz rednega zakonodajnega postopka, skrajšani postopek, nujni postopek za sprejem zakona do mnenja in soglasja lokalnih skupnosti v zakonodajnem postopku, ponovno odločanje o zakonu, postopek za sprejem avtentične razlage zakona, uradno prečiščeno besedilo zakona in postopek s predlogi zakonov po izteku mandatne dobe državnega zbora.

Postopek obravnave zadev EU, ki je za nas posebej zanimiv, se prične s 154.a členom poslovnika: »Obravnava zadev Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: zadeve EU), kot jih določa zakon, ki ureja sodelovanje med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Zakon), poteka po določbah tega poglavja. Za vprašanja, ki v njem niso urejena, veljajo druge določbe tega poslovnika.« Poslovnik v tem poglavju podeljuje velike pristojnosti Odboru za zadeve Evropske unije, seveda za zadeve s tega področja. Zakon, ki ureja sodelovanje med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije pa bomo poglobljeje obravnavali v naslednjem poglavju našega dela. Tako v 154.b členu piše: »O zadevah EU razpravlja in sprejme stališča Republike Slovenije Odbor za zadeve Evropske unije, v zadevah zunanje in varnostne politike pa Odbor za zunanjo politiko (v nadaljnjem besedilu: pristojna odbora), če ni z Zakonom ali s

tem poslovnikom določeno, da stališča Republike Slovenije sprejme državni zbor.« Zakaj velike pristojnosti? Kot smo napisali, Odbor za zadeve Evropske unije razpravlja in sprejema stališča Republike Slovenije o zadevah EU. 154.c člen ureja sestavo obeh odborov: »Pristojna odbora sta sestavljena sorazmerno glede na število poslancev, izvoljenih v državni zbor na podlagi istoimenskih list. Vsaka poslanska skupina ima v pristojnih odborih zagotovljeno vsaj eno mesto. Pristojna odbora imata vsak svojega predsednika in vsak po dva podpredsednika. Eden od treh mora biti v vsakem odboru iz vrst poslanskih skupin opozicije.« Postopek obravnave zadev EU se prične s tem, da vlada pošlje zadeve Državnemu zboru: »Zadeve EU, ki jih vlada predloži državnemu zboru v obravnavo, se pošljejo predsedniku državnega zbora. Predsednik državnega zbora dodeli zadevo EU v obravnavo pristojnemu odboru in glede na vsebino predloga matičnim delovnim telesom. Predsednik državnega zbora pošlje zadevo EU državnemu svetu in zakonodajno-pravni službi.« (154.č člen). Sklic seje pristojnega odbora je določen s 154.d členom:

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 tudi v krajših rokih. Dnevni red seje določi predsednik pristojnega odbora, ki ga lahko razširi najkasneje 24 ur pred začetkom seje s tistimi zadevami EU, pri katerih so matična delovna telesa že poslala svoje mnenje oziroma je za to potekel rok. S tistimi zadevami EU, za katere vlada zaradi poteka pogajanj v postopku sprejemanja akta predlaga spremembo ali dopolnitev že sprejetih stališč Republike Slovenije ali kadar gre za poročanje vlade o razlogih za neupoštevanje stališč Republike Slovenije, predsednik pristojnega odbora lahko razširi dnevni red tudi na začetku seje odbora. Predsednik pristojnega odbora lahko umakne posamezno zadevo z dnevnega reda seje tudi na začetku seje odbora. Določbe prejšnjih odstavkov, razen določbe o dnevu in uri seje, veljajo tudi za seje matičnih delovnih teles, kadar obravnavajo zadeve EU.

Kdo je vabljen na sejo je določeno v 154.e členu:



Na sejo pristojnega odbora so vabljeni predsednik vlade in ministri, ki jih v primerih odsotnosti nadomeščajo državni sekretarji, ter predstojniki vladnih služb, ki jih v primeru odsotnosti nadomeščajo njihovi namestniki. Na sejo so vabljeni tudi predstavniki matičnih delovnih teles, predstavnik državnega sveta in predstavnik zakonodajno-pravne službe, ki predstavijo in obrazložijo sprejeta ali izdana mnenja. Seje pristojnega odbora se lahko udeležijo tudi poslanci iz Republike Slovenije v Evropskem parlamentu, ki lahko razpravljajo. Tukaj velja omeniti, da so se posamezni poslanci in poslanke odzvali vabilom na seje, ki so jih prejeli od OZEU, vendar le poredkoma. Glavni razlog gre iskati v terminskem neusklajevanju. Prav tako pa je med razlogi naveden tudi občutek, da so seje odbora zgolj formalnost in da deluje prevel v interesu vlade, namesto, da bi suvereno, z dostojanstvom parlamenta, korigiral in vplival na politiko Slovenije do in v EU, podobno, kot to velja za Finski Veliki odbor<sup>8</sup>.

Od 154.f pa do 154.g člena poslovnik določa »obravnavo sprememb pogodb, na katerih temelji Evropska unija, in obravnavo stališč za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v prihodnjem obdobju«. Tako je določeno, da vlada predlog sprememb teh pogodb predloži v obravnavo, ko je začel postopek v Svetu EU. Za razpravo o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v institucijah EU pa vlada predloži pisno gradivo glede na letni zakonodajni program Evropske komisije in program Sveta EU s predlogom deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU. Uvodno predstavitev na seji državnega zbora poda predsednik vlade, v razpravi pa sodelujejo tudi ministri in predstojniki vladnih služb (154.f člen). Vse listine, navedene v 154.f členu pred obravnavo na seji državnega zbora obravnavata pristojna odbora in pripravita poročilo z dopolnjenim predlogom stališč Republike Slovenije oziroma dopolnjenim predlogom deklaracije. Matična delovna telesa pa morajo svoja mnenja z amandmaji k predlogu stališč RS oziroma k predlogu deklaracije poslati najkasneje dva dni pred sejo pristojnega odbora, sicer se šteje, da soglašajo s predlogi vlade. Prav tako lahko vložijo amandmaje k predlogu poslanci in sicer najkasneje dva dni

---

<sup>8</sup> Novak 2009 in Peterle 2009

pred sejo pristojnega odbora oziroma do konca razprave na seji, če je bilo gradivo, ki je podlaga za odločanje, poslano po sklicu seje ali če je bila sklicana nujna seja. Poslanske skupine pa lahko amandmaje k dopolnjenemu predlogu stališč RS oziroma deklaracije vložijo najkasneje pet dni pred sejo državnega zbora. Do teh amandmajev se opredelita pristojna odbora, k njim pa lahko poda mnenje tudi vlada. Državni zbor na seji razpravlja o predlogu sprememb pogodb in dopolnjenem predlogu stališč RS oziroma o stanju v Euin položaju RS v njej in o dopolnjenem predlogu deklaracije ter o amandmajih, vloženih k dopolnjenim predlogom, in glasuje o amandmajih ter o predlogih aktov v celoti. Sprejeta deklaracija se objavi v Uradnem listu RS (154.g člen). Naslednji sklop znotraj poglavja poslovnika DZ 2a. (Postopek obravnave zadev EU) je naslovljen »Obravnava zadev EU, ki spadajo v pristojnost državnega zbora«. Sem spadajo členi poslovnika št.: 154h, 154i in 154j. V 154h. členu so določeni roki za oddajo mnenj za matična delovna telesa (najkasneje dva dni pred sejo pristojnega odbora), za državni svet (enaki pogoji in roki, kot za matična delovna telesa), poslance (najkasneje dva dni pred sejo pristojnega odbora iz prvega odstavka tega člena oziroma do konca razprave na seji, če je bilo gradivo, ki je podlaga za odločanje, poslano po sklicu seje ali če je bila sklicana nujna seja) in vlado, ki lahko poda svoje mnenje. Isti člen določa tudi, da se sprejeta stališča RS do obravnavane zadeve EU takoj pošljejo vladi. Naslednji člen (154.i) se nanaša na okoliščine, ko je, v skladu z 11. členom zakona o Sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU (v nadaljevanju: Zakona), podana zahteva ali je podan sklep kolegija predsednika državnega zbora, da k zadevi EU sprejema stališča RS državni zbor, pred obravnavo na seji državnega zbora predloge stališč k zadevi EU, predlagani v skladu z 9. členom Zakona obravnava pristojni odbor. K tem predlogom stališč RS lahko najkasneje pet dni pred sejo državnega zbora vložijo amandmaje poslanske skupine in vlada, pristojni odbor pa to lahko stori, kadar ni predlagatelj zahteve, najkasneje dva dni pred sejo državnega zbora. Pristojni odbor se do teh stališč opredeli in za sejo državnega zbora o tem pripravi poročilo. Prav tako se lahko do vloženih amandmajev opredeli tudi vlada. Državni zbor najprej na seji razpravlja in glasuje o amandmajih in predlogih stališč RS iz

zahteve oziroma sklepa, nato pa o amandmajih in predlogih stališč RS k zadevi EU. Sprejeta stališča se takoj pošljejo vladi. Tu je določeno tudi, da zahtevo iz prvega odstavka tega člena sprejme pristojni odbor z večino glasov vseh svojih članov. 154.j člen daje državnemu zboru možnost, da sprejme sklep o nameri, da bo obravnaval posamezno zadevo EU, ali da bo o njej nadaljeval razpravo in da bo v zvezi s to zadevo EU sprejel stališča RS v določenem nadaljnjem roku, v skladu s predvideno obravnavo v institucijah EU. V sklopu »Obravnava drugih zadev EU« je le en člen (154.k), ki določa, da druge zadeve EU obravnavata pristojna odbora po smiselno enakem postopku, ki velja za obravnavo zadev EU iz 154.h člena poslovnika. Zadnji sklop, »Poročanje vlade« pa obvezuje vlado, da sproti poročila pristojnima odboroma o svoji dejavnosti in odločitvah v Svetu EU ter o uveljavitvi stališč RS pri tem. Kadar vlada deloma ali v celoti ni uveljavila stališč RS, ki jih je sprejel pristojni odbor, ker je ocenila, da to ni izvedljivo ali da to ne bi bilo v korist RS, pojasni okoliščine in razloge za tako odločitev na prvi naslednji seji tega odbora. Vlada o tem predloži pisno poročilo na sami seji pristojnega odbora (154.l člen). Ocenjujemo, da je ta člen pomembna varovalka pred samovoljo vlade, saj vzpostavlja nadzorno moč parlamenta, ne samo pri oblikovanju stališč RS v zadevah EU, ampak tudi neke vrste monitoring nad dejansko izvedbo sprejetih stališč. Zadnji člen (154.m) daje predsedniku pristojnega odbora in matičnega delovnega telesa, ki je obravnavalo zadevo EU, da določi besedilo uradnega obvestila o seji, ki ga po zaključku seje posreduje javnosti. Načelo javnosti se izraža v drugem odstavku tega člena: gradiva v postopku obravnave zadev EU so javnosti dostopna, razen, če so v skladu z zakonom tajna. Sprejem državnega proračuna, rebalansa državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključnega računa državnega proračuna je ena izmed pomembnejših nalog parlamentov nasploh, tudi državnega zbora Republike Slovenije. Poslovnik postopke v zvezi z njim določa v členih od 155. do 168. S 169. členom poslovnik Državnega zbora določa postopek ratifikacije mednarodnih pogodb: »Državni zbor ratificira mednarodno pogodbo z zakonom. Predlog zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe predloži vlada. Ratifikacija mednarodne pogodbe se opravi po določbah tega poslovnika, ki veljajo za nujni postopek. V postopku ratifikacije

mednarodne pogodbe ni mogoče vlagati amandmajev na besedilo mednarodne pogodbe.«

Peto poglavje poslovnika nosi naslov »Razmerja državnega zbora do drugih državnih organov«. Od 215. do 219. člena v tem poglavju poslovnik določa »razmerja državnega zbora do državnega sveta«, predvsem priložnosti, ko državni zbor obvešča državni svet o poteku postopkov v državnem zboru, načine obveščanja in roke. Tako 215. člen določa, da:

Predsednik državnega zbora obvešča predsednika državnega sveta o sejah državnega zbora in mu pošilja vse gradivo o zadevah, ki so na dnevnem redu seje državnega zbora. Predsednik državnega zbora obvešča predsednika državnega sveta tudi o rokih, v katerih lahko državni svet poda mnenje o zadevah z izredne seje državnega zbora, o zadevah, ki so uvrščene na razširjeni dnevni red seje državnega zbora, in o predlogih zakonov, ki se predlagajo po nujnem postopku. Roke določi kolegij glede na nujnost zadeve oziroma potrebe države. Ta rok ne sme biti krajši od 24 ur. Državni zbor ne more odločati o zadevah, glede katerih rok za predložitev mnenja državnega sveta še ni potekel ali ta ni poslal obvestila, da k predlogu mnenja ne bo podal. Predsednik državnega zbora pošlje predsedniku državnega sveta sklic seje državnega zbora s predlogom dnevnega reda, morebitne razširitve dnevnega reda in gradivo za sejo istočasno kakor poslancem. Ko je dnevni red seje državnega zbora sprejet, predsednik državnega zbora o tem obvesti predsednika državnega sveta.

Nadaljnji člani določajo, da lahko državni zbor na seji sklene, da zahteva od državnega sveta mnenje o posamezni zadevi in določi tudi rok, ki ne sme biti krajši od poslovniskega roka za sklic seje državnega sveta (216. člen). 217. člen nalaga predsedniku državnega zbora, da mnenje iz prejšnjega odstavka pošlje vsem poslancem in vladi in zahteva od njih mnenje. Ko mnenja in stališča dobi, mora predsednik državnega zbora obvestiti predsednika državnega sveta o odločitvah državnega zbora v zvezi s predlogi, mnenji in zahtevami državnega sveta. Prav

tako mora predsednik državnega zbora nemudoma obvestiti predsednika državnega sveta o sprejemu zakona in mu poslati besedilo zakona (218. člen).

Na osnovi poglavja, ki določa razmerja državnega zbora do državnega sveta, lahko vidimo, da to razmerje temelji predvsem na izmenjavi mnenj in stališč v zvezi z zakoni in postopki, ki tečejo v državnem zboru. Poslovnik tudi natančneje določa roke, v katerih morajo biti dani zahtevki za mnenja s strani državnega zbora in roki za odgovore s strani državnega sveta.

V tretjem podpoglavju petega poglavja poslovnika so podrobneje določena razmerja državnega zbora do vlade, ki smo jih obravnavali tudi pri ustavi. Gre za pravila v zvezi z volitvami predsednika vlade, imenovanjem ministrov, posebej se opiše sodelovanje vlade pri delu državnega zbora, poslanska vprašanja in pobude. Tudi glasovanje o nezaupnici in zaupnici vladi, odstop vlade ali posameznega ministra in interpelacija o delu vlade ali posameznega ministra je obravnavano v tem poglavju. Gre za člene poslovnika od 225. do 261. Te določbe bi lahko označili za »nadzorne«, saj skozi njih državni zbor dobi pristojnosti, ki mu omogočajo nadzor nad delom vlade, še več, vlada se »začne in konča« v državnem zboru. Državni zbor vlado namreč izvoli, lahko pa jo tudi odstavi in sicer z izglasovano nezaupnico, pri čemer morajo predlagati izvolitev novega predsednika vlade, kar imenujemo konstruktivna nezaupnica. To je »poseben način izrekanja nezaupnice celotni vladi, ki zahteva, da je hkrati izvoljen tudi nov šef vlade, postopek pa se začne na predlog določenega števila poslancev« (Zajc 2000, 100). S tem je v politični sistem Republike Slovenije vgrajena varovalka, ki »zavaruje vlado v razmerju do parlamenta« (Zajc 2000, 94). Členi poslovnika DZ od 235. do 239. določajo, kako lahko vlada sodeluje pri delu državnega zbora. Tako je v 235. členu določeno:

Predsednik vlade in ministri predstavljajo vlado v državnem zboru.

Predsednik vlade ima splošno pravico predstavljati vlado v državnem zboru in njegovih delovnih telesih.

Na seji državnega zbora lahko predstavlja vlado minister ali predstojnik vladne službe, ki ga določi vlada. V primeru odsotnosti ali zadržanosti lahko nadomešča ministra državni sekretar ali predstojnik organa v sestavi ministrstva, predstojnika vladne službe pa njegov namestnik. Na seji delovnega telesa predstavlja vlado minister, državni sekretar, predstojnik organa v sestavi ministrstva ali predstojnik vladne službe, ki ga določi vlada. V primeru odsotnosti ali zadržanosti nadomešča ministra državni sekretar ali predstojnik organa v sestavi ministrstva, predstojnika vladne službe pa njegov namestnik. V vsakem gradivu, ki ga pošlje vlada državnemu zboru, mora biti navedeno tudi, kateri predstavniki vlade bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles.

Državni zbor in njegova delovna telesa pa imajo obveznost, da »obveščajo vlado o svojih sejah, njihovem dnevnem redu ter o sprejetih odločitvah, in ji pošiljajo potrebno gradivo« (člen 236). Členi od 237. pa do 239. določajo pravice in dolžnosti vlade glede poročanja državnemu zboru. Način poročanja vlade je opredeljen v 239. členu: »Vlada lahko poroča državnemu zboru o svojem delu pisno ali ustno na seji državnega zbora. Če vlada pošlje državnemu zboru pisno poročilo, predsednik državnega zbora z njim takoj seznanj poslanca. Predstavniki vlade lahko pisno poročilo obrazloži na seji državnega zbora.«

#### 4 KAKO PA JE TO DELOVALO V PRAKSI? KVANTITATIVNA IN KVALITATIVNA ANALIZA OBRAVNAVE ZADEV EU V DRŽAVNEM ZBORU REPUBLIKE SLOVENIJE

##### 4.1 DRŽAVNI ZBOR IN EU ZADEVE V MANDATU 2004-08 (KVANTITATIVNA ANALIZA)

Predhodno smo navedli pravne akte oziroma določbe, ki opredeljujejo pristojnost in delovanje državnega zbora v zadevah EU. Dejanske aktivnosti državnega zbora v plenarni zasedbi v mandatu 2004-2008 pa so prikazane v Tabeli 4.1.

Tabela 4.1: aktivnosti Državnega zbora v plenarni zasedbi na področju zadev EU

SEJE DRŽAVNEGA ZBORA	AKTIVNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA
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
29. marec 2005 – 4. redna seja	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	Stališča Republike Slovenije do pristopa Bolgarije in Romunije k EU in podpisu pogodbe o pristopu k EU
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	Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2007 – junij 2008
12. oktober 2007 – 29. izredna seja	Stališča Republike Slovenije do osnutka Pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti
17. julij 2008 – 39. izredna seja	Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU od 1. januarja do 30. junija 2008 s Sklepi Evropskega sveta z dne 19. in 20. junija 2008
17. julij 2008 – 39. izredna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju julij 2008 – december 2009

Vir: (Državni zbor RS 2008c, 45).

Iz Tabele 4.1 je razvidno, da je DZ na plenarnih sejah v mandatnem obdobju 2004-2008 obravnaval (in sprejel) štiri Deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU in sicer praviloma marca za tekoče leto ali za nekaj daljše obdobje (2007-2008), zaradi predsedovanja Slovenije EU. Stališče do predsedovanja Slovenije EU je DZ sicer sprejel na 2. izredni seji, 17. novembra 2004, ko je bil ustanovljen tudi odbor za zadeve EU ter odbor za zunanjo politiko. Poleg stališča o predsedovanju Slovenije EU je DZ plenarno odločal še dvakrat o stališčih: o Stališčih Republike Slovenije do pristopa Bolgarije in Romunije k EU in podpisu pogodbe o pristopu k EU ter o Stališčih Republike Slovenije do osnutka Pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, skupaj torej trikrat o stališčih. Na 39. izredni seji 17. julija 2008 pa je DZ obravnaval Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU od 1. januarja do 30. junija 2008 s Sklepi Evropskega sveta z dne 19. in 20. junija 2008.

Vsem odborom Državnega zbora so bili v obravnavo dodeljeni predlogi deklaracij o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU za različna časovna obdobja<sup>9</sup>. V tabelah je obravnava deklaracij pri vsakem odboru prikazana posebej. Enako velja tudi za obravnavane »U« zadeve. Tiste seje, ki sta jih po dve delovni telesi (ali več) opravili skupaj, so upoštevane pri vsakem delovnem telesu posebej, kar velja tudi za število obravnavanih zadev EU (Državni zbor RS 2008b, 15).

Za zadeve EU sta pristojna dva odbora: Odbor za zadeve Evropske unije in Odbor za zunanjo politiko. V spodnjih tabelah so podatki o njihovih sejah.

---

<sup>9</sup> Vir: Državni zbor RS (2008c).



Tabela 4.2: Seje odborov, pristojnih za zadeve EU

PRISTOJNI ODBOR	SEJE PRISTOJNIH ODBOROV
Odbor za zadeve Evropske unije	Imel je 177 sej – 135 rednih, 39 nujnih, opravil pa je tudi tri korespondenčne seje. Na vseh sejah je obravnaval zadeve EU.
Odbor za zunanjo politiko	Imel je 138 sej – 39 rednih in 97 nujnih, opravil pa je tudi dve korespondenčni seji. Na 46 sejah je obravnaval zadeve EU.

Vir: (Državni zbor RS 2008c, 46).

Za lažje branje naslednjih tabel pa ponovno navajamo razlago poimenovanja zadev EU, kot jo določa ZSDZVZEU:

- »U« zadeve: zadeve iz prvega odstavka 4. člena ZSDZVZEU in zadeve, ki se obravnavajo po smiselno enakem postopku kot »U« zadeve po 5. členu navedenega zakona.
- »E« zadeve: zadeve EU iz tretjega odstavka 4. člena omenjenega zakona.
- »S« zadeve: zadeve EU iz 8. člena navedenega zakona – obveščanje in poročanje vlade ter druge zadeve.

Pričakovano je v mandatnem obdobju 2004-2008 imel največ sej z zadevami EU Odbor za zadeve Evropske unije, ki jih je imel kar 177 in na vseh je obravnaval zadeve EU. Največ je od tega bilo »S« zadev (224), nato »U« zadeve (128) in najmanj »E« zadev (30), skupaj torej kar 382 zadev EU. Odbor za zunanjo politiko je kar daleč zadaj tako po številu sej z zadevami EU, kot po številu obravnavanih zadev EU: od 138 sej je na 46 obravnaval zadeve EU, kar znaša ravno tretjino sej. Na teh je podobno kot Odbor za zadeve EU obravnaval največ »S« zadev (37), nato »U« zadev, »E« zadev pa Odbor za zunanjo politiko ni obravnaval. Skupaj je torej obravnaval 51 zadev EU (glej Tabelo 4.3).

Tabela 4.3: Podatki o delu odborov, pristojnih za zadeve EU

PRISTOJNI ODBOR	ŠTEVILO SEJ Z ZADEVAMI EU	ZADEVE EU				
		Zadeve EU, dodeljene (»U«+»E« zadeve)	Obravnavane »U« zadeve	Obravnavane »E« zadeve	Obravnavane »S« zadeve	Obravnavane zadeve EU (skupaj)
Odbor za zadeve Evropske unije	177	169	128	30	224	382
Odbor za zunanjo politiko	46	14	14	-	37	51
<b>SKUPAJ</b>	<b>223</b>	<b>183</b>	<b>142</b>	<b>30</b>	<b>261</b>	<b>433</b>

Vir: (Državni zbor RS 2008c, 46).

Kot je tudi razvidno iz Tabele 4.3 sta Odbor za zadeve EU in Odbor za zunanjo politiko skupaj imela 223 sej z zadevami EU, na katerih sta obravnavala največ »S« zadev (261), nato »U« zadev (142) in najmanj »E« zadev (30), ki jih je obravnaval le Odbor za zadeve EU. Skupaj sta oba pristojna odbora v mandatu 2004-2008 obravnavala 433 zadev EU.

Zanimiva in zgovorna je primerjava dela pristojnih odborov iz Tabele 4.3 s podatki o delu matičnih delovnih teles na področju zadev EU. V Tabeli 4.4 lahko vidimo, da je 13 matičnih delovnih teles v mandatnem obdobju 2004-2008 skupaj imelo 96 sej z zadevami EU: največ (15) odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje, za njim odbor za gospodarstvo in odbor za zdravstvo (oba po 12), nato odbor za promet (10), po 8 sej z zadevami EU sta imela odbor za okolje in prostor in odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ostali pa še manj: odbor za delo, družino in socialne zadeve 5, odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter odbor za obrambo vsak po 4 seje, odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj in komisija za nadzor javnih financ vsak po 3 in odbor za kulturo, šolstvo in šport 1 sejo z zadevami EU.

Tabela 4.4: Podatki o delu matičnih delovnih teles na področju zadev EU

MATIČNO DELOVNO TELO	ŠTEVILO SEJ Z ZADEVAMI EU	ZADEVE EU*				
		Zadeve EU, dodeljene »U«+»E« zadeve)	Obravnavane »U« zadeve	Obravnavane »E« zadeve	Obravnavane »S« zadeve	Obravnavane zadeve EU (skupaj)
Odbor za gospodarstvo	12	38	8	4	4	16
Odbor za promet	11	39	15	-	2	17
Odbor za okolje in prostor	8	13	8	-	2	10
Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	8	9	4	-	1	5
Odbor za finance in monetarno politiko	10	27	6	2	4	12
Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje	15	20	19	-	2	21
Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj	4	5	5	-	1	6
Odbor za obrambo	4	3	5	-	2	7
Odbor za zdravstvo	12	17	11	1	3	15
Odbor za delo, družino, socialno politiko in invalide	5	4	5	-	1	6
Odbor za kulturo, šolstvo in šport	1	7	5	-	1	6
Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj	3	6	4	-	2	6
Komisija za nadzor javnih financ*	3	2	1	-	3	4
<b>SKUPAJ</b>	<b>96</b>	<b>190</b>	<b>96</b>	<b>7</b>	<b>28</b>	<b>131</b>

Vir: ( Državni zbor RS 2008c, 46-47).

\*Opomba: Do 16. 7. 2007 se je ta komisija imenovala Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ.

Skupaj so matična delovna telesa v minulem mandatu DZ 2004-2008 obravnavala 131 zadev EU, od česar jih je največ obravnaval odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje: 21. Sledijo odbor za promet (17), odbor za gospodarstvo (16), odbor za zdravstvo (15), nato pa odbor za finance in monetarno politiko (12), odbor za okolje in prostor (10), odbor za obrambo (7) in ostali odbori. Od tega je bilo (za razliko od obeh pristojnih odborov) obravnavanih daleč največ »U« zadev (96), nato 28 »S« zadev in le 7 »E« zadev. V primerjavi s podatki iz Tabele 4.3 so torej matični odbori imeli daleč manjše število sej z zadevami EU na dnevnem

redu, kot pa pristojna odbora za zadeve EU, prav tako je 13. matičnih odborov obravnavalo precej manj zadev EU, kot pristojna odbora za zadeve EU, kar kaže na določen trend nezainteresiranosti matičnih odborov za obravnavo zadev EU. Te nezainteresiranosti se bomo dotaknili v naslednjem poglavju.

#### **4.2 DRŽAVNI ZBOR IN EU ZADEVE V MANDATU 2004-08 (KVALITATIVNA ANALIZA)**

Iz poročila o delu državnega zbora v preteklem mandatu je razvidno, da je OZEU redno spremljal delo Sveta EU v različnih sestavah in potrjeval izhodišča za udeležbo predstavnikov vlade.

Iz podatkov, ki smo jih uspeli pridobiti od služb OZEU pa je razvidno, da je daleč največja pozornost in aktivnost odbora bila namenjena obravnavi predlogov deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije. O tem sklepamo na podlagi podatka o številu sprejetih amandmajev k posameznemu dokumentu.

Tabela 4.5: Sprejeti amandmaji OZEU v preteklem mandatu (»U« zadeve)

<b>Predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU</b>	<b>Sprejeti amandmaji OZEU</b>
2005	5
2006	21
januar 2007 – junij 2008	5
julij 2008 – december 2008	Ni bilo amandmajev.
<b>Skupaj sprejetih amandmajev na deklaracije</b>	<b>31</b>

Vir: (Državni zbor RS 2005, 2006a, 2007a, 2008c).

Tabela 4.6: Sprejeti amandmaji k Predlogu deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2005

<b>Predlagatelj</b>	<b>Vsebina</b>	<b>Vladna podpora</b>	<b>Izid obravnave</b>
Odbor za finance in monetarno politiko	Izvajanje Lizbonske strategije	Podpira	Ni glasoval
	Nadaljevanje priprav za vzpostavitev zunanje meje	Podpira	Sprejet
Odbor za gospodarstvo	Izvajanje Lizbonske strategije	Podpira	Sprejet
	Pogajanja o naslednji finančni perspektivi	Nasprotuje	Ni glasoval
	Učinkovita poraba dodeljenih kohezijskih sredstev unije	Podpira	Sprejet
Poslanski klub LDS	Pogajanja o naslednji finančni perspektivi	Ni podatka	Sprejet
	Nadaljevanje priprav na prevzem Evra	Ni podatka	Ni sprejet
	Nadaljevanje priprav za vzpostavitev zunanje meje	Ni podatka	Sprejet
	Novo poglavje	Ni podatka	Ni sprejet
Rudi Moge	Učinkovita poraba dodeljenih kohezijskih sredstev unije	Ni podatka	Ni sprejet

Vir: (Državni zbor RS 2005)

Tabela 4.7: Sprejeti amandmaji OZEU k Predlogu deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2006

Vsebina	Izid obravnave
K uvodu (preambula)	Sprejet
Nadaljevanje priprav na prevzem evra	Sprejet
Nadaljevanje priprav na prevzem evra	Sprejet
Nadaljevanje priprav na prevzem evra	Sprejet
Izvajanje Lizbonske strategije	Sprejet
Revizija strategije trajnostnega razvoja EU	Sprejet
Priprava na naslednjo finančno perspektivo in učinkovita poraba sredstev	Sprejet
Krepitev vloge EU v svetovni mednarodni skupnosti	Sprejet
Krepitev vloge EU v svetovni mednarodni skupnosti	Sprejet
Kohezijska politika	Sprejet
Ustavna pogodba	Sprejet
Splošne in institucionalne zadeve	Sprejet
Širitev območja evra	Sprejet
Širitev območja evra	Sprejet
Financiranje evropskega prometnega in energetskega (TEN) omrežja	Sprejet
Raziskave	Sprejet
Okolje	Sprejet
Kmetijstvo	Sprejet
Kmetijstvo	Sprejet
Varnost in kakovost hrane, veterina in fitosanitarne zadeve	Sprejet
Prihodnost EU	Sprejet

Vir: (Državni zbor RS 2006a).

Tabela 4.8: Sprejeti amandmaji k Predlogu deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2007

Predlagatelj	Vsebina	Vladna podpora	Izid obravnave
Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ	Zagotavljanje celovitega izvajanja Lizbonske strategije	Podpira	Ni sprejet
	Povečanje zunanje vloge EU	Podpira	Sprejet
Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide	Enakost spolov	Podpira	Sprejet
Odbor za finance in monetarno politiko	Lizbonska strategija	Podpira	Sprejet
Odbor za zadeve EU	K uvodu	Podpira	Sprejet
	Lizbonska strategija	Podpira	Sprejet

Vir: (Državni zbor RS 2007a).

Iz Tabel 4.6 – 4.8 je razvidno, da so bili sprejeti številni amandmaji na predloge deklaracij o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU, razen seveda v predlogu za obdobje julij 2008 – december 2009, ko ni bilo amandmajev. Večina amandmajev je vsebinske narave, manjši del pa redakcijskih, kar kaže na dobro aktivnost OZEU pri sodelovanju v zadevah EU in nadzoru nad delov vlade RS v omenjenih zadevah. Največ amandmajev (21) je OZEU sprejel k predlogu deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2006.

Na drugi strani pa je OZEU v prejšnjem mandatu ob skupno obravnavanih 142 oziroma 143 »U« zadevah<sup>10</sup>, pri njih sprejel »le« 11 amandmajev.

Tabela 4.9: Število obravnavanih »U« zadev v preteklem mandatu, po letih

Leto	Obravnavane »U« zadeve (brez predlogov Deklaracij o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU)
2005	43
2006	25
2007	37
2008	38
<b>SKUPAJ</b>	<b>143</b>

Vir: (Državni zbor RS 2005, 2006a, 2007a).

#### 4.3 SO BILA PRIČAKOVANJA V PRVEM MANDATU IZPOLNJENA?

Pravne norme, ki so bile sprejete pred vstopom Slovenije v EU in smo jih že podrobno opisali, so določile institucionalni okvir za (so)delovanje državnega zbora pri obravnavi zadev EU. Kako pa se je to obneslo v praksi in ali je sodelovanje državnega zbora in vlade pri obravnavi zadev EU izpolnilo pričakovanja? Iz podatkov, ki smo jih navedli v 4. poglavju sklepamo, da pričakovanja glede obravnave zadev EU v prvem mandatu niso bila v polni meri izpolnjena. Glede na dobro institucionalno podlago je državni zbor po našem mnenju deloval do neke mere nezainteresirano in neučinkovito navznoter, pri čemer mislimo na obravnavo zadev EU v matičnih odborih in tudi navzven, v odnosu do vlade. Primerjava podatkov o številu sej z obravnavanimi zadevami EU med odboroma za zadeve EU in za zunanjo politiko ter matičnimi delovnimi telesi kaže na pomanjkanje zainteresiranosti matičnih delovnih teles za obravnavo zadev EU. Sklepamo, da do tega prihaja predvsem zaradi še ne zadostne poučenosti oziroma znanj poslancev

<sup>10</sup> Podatek iz Poročila o delu DZ v mandatnem obdobju 2004-2006 in služb OZEU se predvidoma razlikuje zaradi neupoštevanja obdobja delovanja OZEU po volitvah v DZ 2008, ko je OZEU poleg Odbora za zunanjo politiko, edini še vedno normalno deloval. Op. p.



o pomenu obravnave zadev EU, ki so z vstopom Slovenije v EU postale naše notranje zadeve. Zadeve EU tudi niso medijsko privlačne z redkimi izjemami, kot je bil vstop v Evroobmočje, Schengen in podobno. Prav tako pa državnemu zboru manjka demokratične tradicije nasploh, predvsem na področju obravnave zadev EU, saj smo priča šele minulemu prvemu mandatu delovanja v novih razmerah članstva v EU, kar je mnogo manj izkušenj, kot jih ima večina nacionalnih parlamentov držav članic EU. Odbor za zadeve EU pa je imel težko nalogo uveljaviti se kot nosilec in glavni akter področja zadev EU ter sogovornik vlade in po našem mnenju opravil dobro nalogo.

Moja stališča je potrdil eden izmed glavnih akterjev, v mandatnem obdobju 2004-08 predsednik Odbora DZ za zadeve EU, g. Anton Kokalj, ki je še bolj konkretno analiziral obravnavo zadev EU v prvem mandatu. Po njegovem mnenju je bil zakon (ZSDZVZEU) v osnovi zamišljen dobro, vendar se je izkazalo, da je napisan presplošno, tako da je bila njegova uporaba stvar interpretacije služb Državnega zbora. Pokazalo se je, da bo zakon potrebno nujno dopolniti, če bomo želeli zagotoviti doseganje ciljev, zapisanih v Ustavi, ki izpostavljajo princip parlamentarne demokracije. Zakon v kombinaciji s poslovníkom je le delno omogočal učinkovito sodelovanje oziroma nadzor Državnega zbora RS nad Vlado RS, saj je tudi poslovník pomanjkljiv. Prihajalo je do nejasnosti kdo in kaj mora biti obravnavano, preden se predstavniki vlade udeležijo različnih sestav Svetov EU. Poleg tega Kokalj opozori tudi na dejstvo, da ni opredeljenih sankcij, če se vlada ne drži rokov, ki so nujni za minimalno kvaliteto obravnave vsebinskih zadev, poleg tega pa zakon ne predvideva postopkov obravnave zakonodajnih aktov, ki jih Državnemu zboru pošilja neposredno Evropska komisija in aktov, ki jih odbori, pristojni za EU zadeve, obravnavajo z vidika spoštovanja principa subsidiarnosti. Za spremembo bo po njegovem mnenju potrebno veliko politične volje, saj obravnavo zadev EU zahteva veliko napora. Na vprašanje ali je dejansko stanje obravnave zadev EU ustrezalo pričakovanjem pred začetkom oziroma ob sprejemu zakona je odgovoril, da je po relativno zahtevnem začetku pričakoval redna usklajevanja z vlado, saj so zaznali, da pravna podlaga še ni dodelana. Sestavili so komisijo, ki naj bi se mesečno sestajala in usklajevala nejasnosti in tako bi se prvi

mandat obravnave EU izkoristil za optimizacijo tako zakonodaje kot sodelovanja. Po njegovih besedah se je na žalost na polovici mandata to sodelovanje brez razloga ustavilo, tako da so dejansko delovali na podlagi dobre volje posameznih ministrstev. Z nekaterimi ministrstvi ni bilo nobenih problemov pri sodelovanju oziroma obravnavi zadev EU, z drugimi pa so morali usklajevati roke in pravno podlago, ki so jo uporabljali.

Kokalj prav tako ocenjuje, da bi bilo potrebno več politične volje večine političnih strank za sodelovanje na področju zadev EU, tako v parlamentu kot v vladi. Navaja, da so dvakrat predlagali izboljšave, predvsem poslovnika, pa jim ni uspelo zagotoviti dvotretjinske večine, ki je za spremembo poslovnika zahtevana. Seje OZEU bi morale biti v večji meri odprte za javnost, vlada bi morala gradivo pošiljati pravočasno in kvalitetno opremljeno, z vsebino zakonodajnih aktov bi se obvezno morali ukvarjati tudi ostali matični odbori. Poleg tega bi po njegovem mnenju pravno morale biti popolnoma jasno, da je v primeru dvoma, katera veja oblasti je pristojna za odločanje o posamezni zadevi, v skladu z Ustavo RS Državni zbor nesporno višji organ in ima kot tak prednost. Kokalj ocenjuje, da so pristojnosti z Odborom za zunanjo politiko jasno razdeljene, razen v primeru tako imenovanega širitvenega procesa EU. Dileme so razreševali tako, da sta kar oba odbora obravnavala isto zadevo ali pa sta se dogovorila, kateri bo katero zadevo obravnaval. Včasih je prišlo do trenj, ki pa so se vsa na koncu rešila. Predvsem v zvezi z Deklaracijo o delovanju RS v institucijah EU je prišlo na začetku do različnih razumevanj in zahtev do Vlade RS. Kokalj predlaga, da bi odbor za zadeve EU bil parlament v malem, odbor za zunanjo politiko pa bi imel vlogo običajnega matičnega odbora.

Odbor za zadeve EU bi moral biti sestavljen podobno, kot je bila Komisija za evropske zadeve, v času priprave na vstop v EU in sicer iz predsednikov ali vsaj podpredsednikov matičnih odborov, voditi pa bi ga moral podpredsednik Državnega zbora RS za evropske zadeve. V praksi je bilo delo z matičnimi odbori težko. Veliko jih ni nikoli obravnavalo zadev, ki so jim bile ponujene, eden ali dva pa redno. Naveden podatek se ujema z našo kvantitativno analizo dela matičnih

odborov v zadevah EU, ki smo jo predstavili v prejšnjem poglavju. Kokalj trdi, da je zainteresiranost matičnih odborov za obravnavo predlaganih zadev odvisna predvsem od predsednikov odborov. Podal je tudi oceno, da so slovenski poslanci glede zainteresiranosti in usposobljenosti za obravnavo zadev EU nekje v evropskem povprečju, kar ne pomeni ravno odličnosti. Odvisno pa je od posameznika in njegovega doživetja poslanstva. Za delo v odboru za zadeve EU so primerni izrazito državotvorni poslanci, ki morajo veliko in odgovorno delati in to delo v javnosti težko tržijo. Predvsem zaradi tega, ker je zanimanje javnosti za zadeve EU šibko, razen izjem. Kokalj vidi kot enega izmed problemov zaprtost sej za javnost, kot drugega možnost neoviranega dostopa do informacij po drugih (evropskih) informacijskih kanalih, ko so pri nas zadeve še zaupne, kot tretjega pa relativno nezainteresiranost ljudi v Sloveniji za zadeve EU, ki tudi izgledajo zahtevne. Kljub vsemu pa navaja nekaj primerov, ko je bilo zanimanje javnosti večje: ob predstavitvi letnega poročila vlade in načrta za prihodnje leto, pred sejami Evropskega sveta ali pred ključnimi dogodki, kot je vstop v Euro območje in v Schengen.

Po njegovem mnenju so razlike med parlamenti pri obravnavi zadev EU zelo velike, kar je spoznaval na številnih srečanjih COSAC ter ostalih mednarodnih (predvsem Evropskih) srečanjih predsednikov parlamentarnih odborov za zadeve EU: ponekod imajo dva domova in se morata oba strinjati z določenim stališčem, ponekod je prepuščeno vladi, da odloča o vsem in parlament le obvešča, ponekod, predvsem v skandinavskih državah, pa vlade brez soglasja parlamenta ne morejo zastopati stališč na zasedanjih Svetov EU v različnih zasedbah. Navedel je kar nekaj primerov zakonodajnih predlogov na ravni EU, ki stojijo zaradi blokade enega od parlamentov. Po njegovem mnenju je naš model najbližje modelu baltskih držav. <sup>11</sup>Pa vendar se zdi, da tudi državni zbor spada med parlamente, ki precej reaktivno pristopajo k oblikovanju politik na ravni EU (Košič 2008, 99).

---

<sup>11</sup> Kokalj 2008

#### **4.4 PROBLEMI PARLAMENTARIZMA V DRŽAVAH ČLANICAH EU: POJAV DEMOKRATIČNEGA PRIMANJKLJAJA**

Integracija držav v EU, kot tudi njen razvoj, sta potekala predvsem na podlagi delovanja izvršilne oblasti in v glavnem brez sodelovanja nacionalnih parlamentov pri oblikovanju evropskih politik ter pri zakonodajnem procesu. Odločitve v EU se sprejemajo na medvladni, naddržavni in poddržavni ravni. Pri meddržavnem, medvladnem načinu se odgovornost uveljavlja v nacionalnih okvirih, v nacionalnih parlamentih in prek domače javnosti. Pri naddržavnem načinu so razmerja med vladajočimi in vladanimi najbolj nejasno opredeljena (Krašovec 2003, 139). Parlamenti držav članic, kjer sedijo izvoljeni predstavniki ljudstva, nimajo več pravice odločati o delu zakonodaje, ki je prenešana na skupne institucije EU. Demokratični primanjkljaj je torej omejena možnost nadzora nacionalnih parlamentov nad vladaми v zadevah, ki so prenesene v odločanje na raven EU in premajhne pristojnosti EP pri sprejemanju odločitev v procesu oblikovanja javnih politik EU (Krašovec 2005, 58). Vsekakor pa to ni nova tema, ampak se v različnih diskusijah vedno znova pojavlja (Pitrova 2005, 24).

To se posebej kaže in velja na področju t. i. prvega stebra EU, kjer institucije EU lahko sprejemajo zakonodajo, ki neposredno učinkuje v državah članicah in je v hierarhiji pravnih norm nad njihovo zakonodajo<sup>12</sup>. Pomanjkanje vpliva Evropskega parlamenta kot edine institucije EU, ki predstavlja državljane<sup>13</sup>, kot tudi nacionalnih parlamentov na postopke odločanja, strokovna literatura označuje kot demokratični deficit. V Svetu EU, ki je v EU zakonodajni organ, namreč sodelujejo ministri držav članic, na pripravljanih sestankih pa sodelujejo predstavniki posameznih ministrstev v ranguradnikov, torej predstavniki izvršilne veje oblasti, ki niso neposredno izvoljeni.

Nacionalni parlament se v okviru t.i. evropskih zadev ukvarja le še z ratifikacijo ustanovitvenih pogodb oziroma njihovimi dopolnitvami, ki jih sprejmejo medvladne

---

<sup>12</sup> V prvi steber EU ali področje Skupnosti spadajo: notranji trg s svobodčinami, pravila konkurence, ekonomske in monetarne zadeve (Euro), kmetijstvo, vize, azili in migracije, transport, davki, zaposlovanje, trgovina, socialna varnost, izobraževanje, varstvo potrošnikov, industrija, varstvo okolja, raziskave in razvoj.

<sup>13</sup> Evropski parlament lahko največ soodloča v določenih zadevah oziroma zakonodajnih postopkih

konference, z usklajevanjem domače zakonodaje s sprejetimi predpisi EU (direktivami), če le-ti nimajo neposredne veljave (uredbe) ter z nadzorom oziroma sodelovanjem z vlado, ki preko Sveta EU aktivno sodeluje v EU zakonodajnem postopku.

Države EU so se s pristopom k EU strinjale s prenosom suverenosti na številnih področjih, kar pomeni, da o mnogih zadevah, ki spadajo pod pristojnost EU oziroma njenih institucij, ne morejo več samostojno odločati, temveč sodelujejo v zakonodajnem procesu znotraj EU, katerega bistvena značilnost je porušena klasična delitev oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno oblast. Zaradi tega pa so nacionalni parlamenti vzpodbujeni, da ravnanje vlad v institucijah Evropske unije še bolj nadzirajo in ocenjujejo, predvsem z vidika zasledovanja nacionalnega interesa, ki pa je za vsako državo članico svojstven (Kiiver 2006, 101). Pri tem pa je pomembno tudi dejstvo, da ima lahko (pre)močan vpliv nacionalnih parlamentov na njihove vlade negativne posledice v obliki manjše hitrosti odločanja, sprejmanja aktov in s tem kvantitativnega rezultata Svetov EU (Urbantschitsch 1998, 59).

Ta proces pa je vzpodbudil tudi t.i. evropeizacijo nacionalnih parlamentov, tudi državnega zbora, kar se v praksi kaže na primer v ustanovitvi delovnih teles, pristojnih za zadeve EU. Omenjena praksa, z vsemi že prehodno naštetimi pravnimi akti (sprememba Ustave RS, sprejem ZSDZVZEU, spremembe poslovnika) spada v polje novih institucionalnih okvirjev, ki so jih nacionalni parlamenti morali razviti za svoje delovanje (Krašovec 2005, 60). Nenazadnje ta razvoj nakazuje tudi vedno močnejše in vedno bolj vplivno delovanje COSAC. Rast števila odborov za zadeve EU je prinesla tudi več medparlamentarnega sodelovanja, ki pa odpira nova vprašanja in probleme: kdo naj takšno povezovanje vodi? Naj bo to samostojno ali kolektivno vodenje? Problem je tudi velika različnost med parlamenti. Zaradi vsega tega bo verjetno ostalo pri sedanjem, ad-hock povezovanju, se pa pojavljajo tudi pozivi k pripravi formalnega okvirja, ki bi temeljil na sporazumu (sem spadajo tudi številni predlogi za ustanovitev t. i. Drugega doma ali senata Evropskega parlamenta, ki bi bil sestavljen iz predstavnikov nacionalnih parlamentov držav članic) (Westlake 2005, 173). Za ohranitev vsaj

določene mere parlamentarnega, v smislu javnega, preglednega nadzora nad sprejemanjem teh odločitev je potrebno razviti dodatne oblike nadzora parlamentov nad vladami na nacionalni ravni. Hkrati pa je nujno zagotoviti tudi nove načine in možnosti vplivanja nacionalnih parlamentov na akterje, ki odločajo na ravni EU (Krašovec 2003, 140).

## **5 NOVE OBLIKE SODELOVANJA POLITIČNIH AKTERJEV V SLOVENIJI: RAZVOJ IN NADGRADNJA FUNKCIJE NADZORA NAD DELOM VLADE**

V minulem mandatu smo bili priča vzpostavitvi dveh sporazumov slovenskih političnih strank. Takšnih oblik sodelovanja pred tem še nismo imeli priložnosti izkusiti. Gre za »Partnerstvo za razvoj, sporazum političnih strank in predstavnikov narodnosti v DZ o sodelovanju pri izvajanju strategije razvoja Slovenije« ter »Sporazum o sodelovanju političnih strank, skupine nepovezanih poslancev in predstavnikov narodnosti v Državnem zboru Republike Slovenije za uspešno izvedbo priprav in predsedovanja Slovenije Evropski uniji« (t. i. »Pakt o nenapadanju«).

Oba sta bila v času njunega oblikovanja deležna tako pozitivnih kot tudi negativnih kritik. Razumljivo je, da so takratne koalicijske stranke, ki so bile predlagateljice ter vse stranke, ki so k sporazumom pristopile, javno pozdravile in podprle sporazuma, ostale pa so s svojimi argumenti takšne načine političnega sodelovanja zavračale.

### **5.1 PARTNERSTVO ZA RAZVOJ, SPORAZUM POLITIČNIH STRANK IN PREDSTAVNIKOV NARODNOSTI V DZ O SODELOVANJU PRI IZVAJANJU STRATEGIJE RAZVOJA SLOVENIJE**

Na kratko poimenovano »Partnerstvo za razvoj« so politične stranke in predstavniki narodnosti v DZ, k sporazumu ni pristopila edinole LDS, na predlog SDS podpisale 18. aprila 2006. Glavni namen sporazuma je bil definirati glavne izzive, ki so pred Slovenijo, cilje kot odgovore na te izzive ter (ustavne) vrednote, ki bodo omogočale širšo podporo doseganju teh ciljev. Kot so v sporazumu zapisale podpisnice, so se zavezale »k tvornemu sodelovanju pri iskanju najboljših odgovorov na te izzive.« V sporazumu definirani glavni izzivi, ki so pred Slovenijo (prva dva naj bi bila po besedah iz sporazuma skupna celotni Evropi) naj bi bili<sup>14</sup>:

- zaradi pritiskov globalizacije oblikovati bolj dinamično in inovativno gospodarstvo, temelječe na znanju, podjetnosti in večji mobilnosti ljudi;
- poiskati način, da se ob nujnosti večje konkurenčnosti in dejstvu demografskih sprememb ohrani vrednote evropskega razvojnega modela, kot so visoka raven

---

<sup>14</sup> Partnerstvo za razvoj, str. 1

blaginje in kakovost življenja, socialna kohezija in solidarnost, dostopnost izobraževanja in zdravja, sodelovanje državljanov pri odločanju in trajnost razvoja;

- nujnost pospešiti gospodarsko dohitevanje razvitejšega dela Evrope, če želimo v dosegljivi prihodnosti uživati njim primerljivo blaginjo;

- v okviru Evropske unije najti pot za samostojen nacionalni razvoj, za uveljavljanje naših političnih in gospodarskih interesov, za krepitev mednarodnega položaja in za razvoj naše kulture.

V nadaljevanju sporazum izpostavi glavne cilje:

- povečevanje človekove blaginje in kakovosti življenja;

- ljudem zagotoviti dostopnost znanja in zdravja kot osnovnih virov, ki omogočata uresničenje osebnih potencialov, dejavno vključevanje v družbeno, politično in gospodarsko življenje ter prevzemanje odgovornosti za lastno usodo;

- zagotoviti socialno varnost, ki omogoča večjo prilagodljivost ljudi in obvladovanje življenjskih tveganj;

- zaščititi najbolj ranljive skupine, zmanjšati revščino in socialno izključenost, zagotoviti pravno varnost človekovih pravic in premoženja, enakost možnosti ter spoštovanje osebnih in kulturnih razlik;

- pospešiti gospodarsko rast in povečati zaposlenost;

- razvoj mora biti trajnosten, da omogoča današnjim generacijam zadovoljevanje njihovih potreb, ne da bi omejeval možnosti vsaj enako uspešnega zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij<sup>15</sup>;

Besedilo sporazuma izpostavlja tudi glavne (ustavne) vrednote, ki naj bi izhajale iz »Javnih razprav o prihodnosti Slovenije« kot vodila pri doseganju ciljev:

---

<sup>15</sup> Partnerstvo za razvoj, str.1-2



- demokracija, ki ne pomeni le volitev in demokratične ureditve inštitucij, ampak tudi odprt javni dialog o pomembnih vprašanjih, posvetovanje z zainteresiranimi skupinami civilne družbe, dialog med socialnimi partnerji, lokalno samoupravo, regionalno partnerstvo in neposredno odločanje državljanov.
- pravna država, ki v sporazumu pomeni enakost vseh ljudi pred zakonom ter neodvisnost in nepristranskost sodstva pri njegovih odločitvah. Pomeni tudi odsotnost privilegijev, neformalnih vplivov in korupcije, učinkovito zaščito človekovih pravic, ki morajo biti brez izjeme spoštovane.
- socialna in socialno pravična država, kar pomeni enakost možnosti vseh državljanov do osnovnih virov, ki omogočajo kakovostno življenje. Hkrati pa zagotavljanje blaginje in varnosti tudi za tiste, ki so v življenjskem tekmovanju manj uspešni, t. j. zagotavljanje s konsenzom določene ravni socialne varnosti za vse.
- svobodna gospodarska pobuda in pošteno nagrajevanje uspešnih.<sup>16</sup>

Za uresničevanje zgoraj napisanega so si partnerji zadali pet prednostnih nalog: Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast, učinkovito ustvarjanje, pretok in uporaba znanja, učinkovita in cenejša država, moderna socialna država in večja zaposlenost in trajnostni razvoj.<sup>17</sup>

Poleg do sedaj omenjenega besedila, so partnerji zapisali tudi Pravila o vplivu in odgovornosti, ki določajo način sodelovanja in obravnave ukrepov ter zakonodaje. Za našo nalogo je relevanten predvsem drugi odstavek VII. člena, ki se glasi: »predstavniki podpisnic, ki usklajujejo predloge zakonov, obveščajo svoje poslanske skupine o stališčih in dogovorih strank podpisnic v zvezi s tem sporazumom. Podpisnice tega sporazuma se bodo potrudile, da bodo njihove poslanske skupine v državnem zboru podprle usklajene rešitve predlogov zakonov, vendar ta sporazum v ničemer ne omejuje svobodo poslanca DZ, ki izhaja iz 82. člena ustave RS.«

---

<sup>16</sup> Partnerstvo za razvoj, str. 3-4

<sup>17</sup> Partnerstvo za razvoj, str. 4-7

Načeloma naj torej ne bi šlo za nekakšno alternativo oziroma obvoz normalne zakonodajne procedure v parlamentu, čeprav se je v praksi kdaj izkazalo tudi nasprotno. Ravno iz tega vzroka so bili partnerji tudi deležni precejšnjih kritik, predvsem s strani LDS oziroma Jelka Kacina, njenega takratnega predsednika. Tako je Kacin izjavil, da je Partnerstvo za razvoj »nepotreben obvod ali kot bi rekli kirurgi bypass mimo državnega zbora med vlado in delom opozicije«<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Vir: Delo 2006.

## **5.2 SPORAZUM O SODELOVANJU POLITIČNIH STRANK, SKUPINE NEPOVEZANIH POSLANCEV IN PREDSTAVNIKOV NARODNOSTI V DRŽAVNEM ZBORU REPUBLIKE SLOVENIJE ZA USPEŠNO IZVEDBO PRIPRAV IN PREDSEDOVANJA SLOVENIJE EVROPSKI UNIJI**

V javnosti bolj poznan kot »Pakt o nenapadanju«<sup>19</sup> so slovenske parlamentarne politične stranke, z izjemo LDS in SNS, ter predstavnika italijanske in madžarske narodnosti v DZ, podpisale 17. 5. 2007. Glavni namen sporazuma je bil »prispevati k uspešni izvedbi predsedovanja EU«. <sup>20</sup> Poleg splošnih ugotovitev, da predsedovanje EU pomeni za Slovenijo veliko priznanje (1. člen) in da gre pri tem za projekt nacionalnega pomena (2. člen), so v besedilu izražene tudi ugotovitve o posebnem položaju Vlade Republike Slovenije v času predsedovanja EU. V 4. členu se podpisniki zavezujejo, da bodo ustrezno upoštevali posebne obveznosti, ki iz tega izhajajo, v 5. členu pa, da s svojim položajem v sistemu parlamentarnega odločanja ne bodo oteževali dela Vlade Republike Slovenije v vlogi predsedujoče EU. V 9. členu sporazuma je zapisano, da bodo podpisniki v Državnem zboru Republike Slovenije podpirali prožno prilagajanje aktivnosti Državnega zbora Republike Slovenije omenjenim obveznostim. 10. člen pa, podobno, kot v Partnerstvu za razvoj, določa, da obveznosti in cilji iz tega sporazuma ne predstavljajo podlage za kakršnokoli omejevanje ustavne vloge poslank in poslancev, ter njihovih oblik delovanja in vplivanja na sprejem odločitev v Državnem zboru Republike Slovenije.

Tudi na ta sporazum se je takratni predsednik LDS, Jelko Kacin, odzval podobno, kot na Partnerstvo za razvoj. V svojem odzivu je namreč dejal, da »je sporazum prazen in v mnogih točkah zavajajoč«. Kacin je prav tako izjavil, da meni, da je najboljši prispevek strank k predsedovanju EU skozi nemoteno delovanje parlamentarne demokracije ter učinkovit opozicijski nadzor nad delom vlade. Takratni predsednik LDS je omenjal tudi dvoličnost sporazuma, ki po eni strani govori o sodelovanju, po drugi strani pa opozicijo odriva na stran, pri čemer je imel v mislih dejstvo, da je kolegij predsednika DZ iz programa slovenskega predsedovanja izločil srečanje predsednikov odborov za obrambo nacionalnih

---

<sup>19</sup> Vir: STA 2007c

<sup>20</sup> Sporazum o sodelovanju za uspešno predsedovanje EU, str. 1

parlamentov držav članic EU in kandidatki, kar se naj bi zgodilo prvič po 12 letih. Odboru za obrambo DZ je sicer takrat predsedoval poslanec LDS Anton Anderlič.<sup>21</sup>

Medtem so podpisniki sporazuma iz koalicijskih (SDS, NSi, SLS in DeSUS) in opozicijskih (SD, skupina nepovezanih poslancev) vrst ter predstavnika italijanske in madžarske narodnosti izrazili podporo skupnemu projektu ter izpostavili pomen predsedovanja EU za Sloveniji. premier je podpis sporazuma navedel kot dokaz, da Slovenija predsedovanje uniji jemlje resno. Prav tako pa so poudarjali, da sporazum ne omejuje opozicije v pravicah, ki ji pritičejo po ustavi in poslovniku DZ, kar je bila najpogostejša kritika LDS in SNS.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Vir: STA 2007a

<sup>22</sup> Vir: STA 2007b

## 6 UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK

Slovenski državni zbor je bil in je še v obdobju od osamosvajanja do danes izpostavljen intenzivnim spremembam v širšem političnem evropskem okolju, ki so zahtevale hitro in učinkovito prilagoditev načina njegovega delovanja. Predvsem vstop v EU leta 2004 in z njim prenos izvrševanja nekaterih suverenih pravic na organe EU (Igličar v Zajc 2004b, 15), je slovenski državni zbor postavil pred veliki izziv: kako prilagoditi svoje funkcije popolnoma novim razmeram, ko tradicionalna, zakonodajna funkcija, ni več najpomembnejša in ob tem še vedno ostati osrednja institucija političnega dogajanja v Republiki Sloveniji.

Iz analize podatkov o obravnavi zadev EU v Državnem zboru RS je razvidno, da je državni zbor s spremembo Ustave, sprejemom ZSDZVZEU, spremembami poslovnika DZ in ustanovitvijo OZEU pravočasno in relativno dobro vzpostavil institucionalne temelje in razvil ustrezno institucionalno sposobnost (institutional capacity) za načrtno in sistematično obravnavo zadev EU. Pri tem se je zgledoval po nekaterih parlamentih držav članic EU (Finska, Danska).

Na drugi strani pa je opaziti slabše razvito »kulturno sposobnost« (cultural capacity) državnega zbora, kar pomeni dejansko razumevanje delovanja EU, njenega razmišljanja in pristopov k oblikovanju skupnih politik (Zajc 2009, 246). Po nekaterih ocenah državni zbor ob koncu tretjega in na samem začetku četrtega mandata (2004) še ni bil dovolj usposobljen za sodelovanje preko vlade v procesu odločanja na ravni EU. Prav tako še ni imel dovolj znanja za prenašanje odločitev oziroma »evropolitik« v naše specifično okolje in njihovo pojasnjevanje. Državni zbor naj bi se nahajal v položaju oziroma stanju pomanjkanja precedenčnih primerov (Zajc 2004b, 18). Naša analiza podatkov lahko to predpostavko potrdi, še več – pokaže, da na področju izboljševanja »kulturne sposobnosti« (cultural capacity) še vedno ni storjen pomembnejši napredek. Znotraj OZEU obstajajo velike razlike v znanju in sposobnostih obvladovati celoto informacij in razumeti potrebo po aktivnem vključevanju v oblikovanje zadev EU. Kaže se pomanjkanje zainteresiranosti matičnih delovnih teles za obravnavo zadev EU, kar se kaže tudi v tem, da so razprave običajno krajše in premalo vsebinske ter kritične. Posledično so matična delovna telesa premalo vključena v obravnavo zadev EU. Več

zavzetosti državnega zbora je opaziti pri obravnavi deklaracij o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU. Vendar pa je zaskrbljujoče dejstvo, da poleg omenjenih resolucij državni zbor v plenarni sestavi praktično ne razpravlja o zadevah EU. Na slabo »kulturno sposobnost« vpliva tudi dejstvo, da se naša parlamentarna elita šele vzpostavlja, primanjkuje pa ji tudi znanj in rutin. Vzpostavlja pa se tudi počasneje, kot v primerljivih državah (Zajc 2004b, 20). Na tem mestu lahko kot oteževalno okoliščino za krepitev »kulturne sposobnosti« omenimo tudi preobremenjenost slovenskih poslancev, ki jih je 90, državni zbor pa mora opravljati vse naloge, kot npr. nemški Bundestag, ki ima trenutno 612 poslancev!<sup>23</sup>

Tabela 6.1: Število ponovno izvoljenih poslancev in število poslancev – županov

LETO	PONOVNO IZVOLJENI POSLANCI	POSLANCI-ŽUPANI
2004	41	19
2008	37	18

Vir: (Državni zbor RS 2008c, 20).

Iz Tabele 6.1 je razvidno, da je manj kot polovica od 90 poslancev državnega zbora bila ponovno izvoljena na volitvah leta 2004 in 2008, pri čemer jih je bilo leta 2004 ponovno izvoljenih 41, leta 2008 pa le 37. Soočeni smo torej z visoko fluktuacijo poslancev v slovenskem parlamentu, večjo kot v primerljivih parlamentih drugih držav članic EU. Dejstvo je, da novoizvoljenim poslancem (veliki večini, ki je prvič izvoljena) vedno znova primanjkuje izkušenj, znanj in rutin, torej usposobljenosti za sodelovanje na različnih ravneh odločanja. zadeva je resna in kaže na to, da so bila pred vstopom Slovenije v EU, oziroma ob sprejemanju zakonodaje, pri načrtovanju načina obravnave zadev EU v državnem zboru prisotna (pre)optimistična, morda naivna in domačijska pričakovanja o tem, da »bo že šlo«. Po prvih štirih letih obravnave zadev EU v praksi pa lahko ugotovimo, da je stanje resno in da bo v bližnji prihodnosti nujno potrebna nadgradnja obstoječega načina obravnave zadev EU.

<sup>23</sup> Deutscher Bundestag

Glede na ugotovitve, se lahko opredelim do svojih treh hipotez z začetka naloge:

H1: Po prenosu izvrševanja nekaterih suverenih pravic Slovenije na EU se je zmanjšala zakonodajna funkcija slovenskega parlamenta in okrepila funkcija nadzora nad vlado; Slovenski parlament bo kljub spremembi funkcij ostal »osrednje polje« političnega dogajanja v Republiki Sloveniji.

Hipotezo lahko potrdim. Razvidno je, da je Državni zbor vzpostavil dobre institucionalne temelje za sodelovanje v zadevah EU in s tem za povečanje funkcije nadzora nad delom Vlade RS. V prvem mandatu obstoja OZEU so se sicer pokazale pomanjkljivosti tako predpisov, kot tudi (ne)zainteresiranosti poslancev za zadeve EU, ki pa so po naši oceni rešljive. Pomanjkljivosti na področju t.i. kulturne sposobnosti (cultural capacity) navajamo v sklopu 3. hipoteze.

H2: Kljub zmanjšanju zakonodajne funkcije oziroma ravno zaradi zmanjšanja zakonodajne funkcije so se razvile nove funkcije kontrole in sodelovanja med Državnim zborom RS in Vlado RS.

Tudi drugo hipotezo lahko potrdimo, vendar z zadržkom. Res je, da so se s spremembo Ustave RS, Poslovnika državnega zbora, sprejemom ZSDZVZEU in s tem tudi z ustanovitvijo OZEU ter začeto prakso, oblikovale nove funkcije državnega zbora in vzpostavil relativno dober sistem sodelovanja in kontrole med Državnim zborom RS in Vlado RS. Moramo pa upoštevati, da sta se v preteklem mandatu pojavili dve do takrat še neznani pobudi sodelovanja med vlado in državnim zborom, t. i. Partnerstvo za razvoj in Sporazum o sodelovanju med predsedovanjem Slovenije EU, ki sta vsebovali možnosti nasprotnih učinkov. Opozicija in del strokovne javnosti je namreč opozarjala, da želi vlada s takšnima sporazumoma obiti Državni zbor RS in s tem močno zmanjšati njegovo vlogo, oziroma funkcijo kontrole nad vlado. Obe pobudi sta sicer bili le deloma uresničeni.

H3: Sodelovanje med Vlado RS in Državnim zborom RS v zadevah EU, kot ga je predvidel Zakon o sodelovanju državnega zbora in vlade v zadevah EU, v praksi ni doseglo pričakovanih rezultatov, zato bi bilo treba obstoječi način obravnave zadev

EU v Državnem zboru RS nekoliko spremeniti oziroma nadgraditi sestavo OZEU v smer finskega velikega odbora.

Tudi to hipotezo lahko potrdimo. Dejstvo je, da je minuli mandat šele prvi mandat izvajanja omenjenega zakona in da se šele v praksi lahko pokažejo dejanske pomanjkljivosti oziroma napake nove organiziranosti in predpisov (institutional capacity), prav tako pa tudi usposobljenosti poslancev da vplivajo na postopke oblikovanja stališč v državnem zboru in na ravni EU (cultural capacity). Kot smo zgoraj nakazali se kaže resno pomanjkanje znanj in rutin slovenskih poslancev na teh področjih, predvsem zaradi premajhnega števila in posledično preobremenjenosti ter površnosti, ki zaradi nje nastane. Prav tako k slabši kulturni sposobnosti prispeva velika fluktuacija poslancev (ob vsakih volitvah - 2004 in 2008 je več kot polovica poslancev novoizvoljenih), kar pripelje v parlament vedno znova neizkušene poslance, ki potrebujejo določen čas za osvojitve znanj in rutin glede postopkov odločanja. To se kaže tudi v sestavi posameznih delovnih teles, zlasti OZEU in OZP, v katerih del poslancev ni dovolj izkušen oziroma nima zadostnih znanj in motivacije za obravnavo zadev EU. Na osnovi navedenega lahko potrdimo tudi hipotezo H4.

Na področju institucionalne sposobnosti pa lahko glede na podatke izpostavimo na primer odsotnost predvidenih sankcij, če npr. Vlada RS ne upošteva določb zakona ter zamuja z roki za dostavo gradiv, ne informira državnega zbora, itd. Prav zato pa predlagamo nadgradnjo sestave OZEU v smer finskega velikega odbora. Ugotovili smo namreč, da je ob sedanji sestavi OZEU večja možnost, da le-ta postane le formalni generator vpliva na ravnanja vlade v EU oziroma bi lahko ta vpliv potekal le na nek tehnični način, brez prave vsebine, kot je predvideval že Zajc (Zajc 2004b, 18). Finski veliki odbor pa je zgled delovnega telesa za zadeve EU, ki z močno institucionalno in politično pozicijo dejansko vpliva na ravnanje finske vlade v EU. Njegova sestava namreč proporcionalno odraža zastopanost političnih strank finskega parlamenta. Ima 25 članov in 13 namestnikov članov, ki pa morajo biti vedno prisotni na sejah. Njegova politična in institucionalna moč pa je okrepljena z dejstvom, da je veliko vodij poslanskih skupin ter predsednikov ostalih



parlamentarnih odborov finskega parlamenta dejansko tudi članov velikega odbora. K temu niso poslovniško ali drugače s predpisi zavezani, ampak gre za dejansko prakso Velikega odbora (the Grand Committee)<sup>24</sup>. Verjamemo, da je mogoče ob zadostni politični volji ter vložkom energije v izobraževanje poslancev in njihovo razbremenitvijo (kar s seboj takoj prinese razpravo o povečanju števila poslancev) te pomanjkljivosti preseči in zagotoviti, da Državni zbor ostane osrednje polje političnega dogajanja v Republiki Sloveniji ter resnični vršilec nadzora nad vlado in njenim delovanjem v organih in institucijah EU.

---

<sup>24</sup> Eduskunta

## 7 LITERATURA

1. *Delo*. 2006. Podpisali Razvojni sporazum, 18. april. Dostopno prek: <http://delo.si/clanek/o131789> (20. januar 2009).
2. *Deutscher Bundestag*. Dostopno prek: <http://www.bundestag.de/mdb/index.html> (20. junij 2009).
3. Državni zbor RS. Odbor za zadeve EU. 2005. *Poročilo k Predlogu deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v letu 2005*. Gradivo za 8. redno sejo OZEU, 11. marec.
4. - - - 2006a. *Poročilo k Predlogu deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v letu 2006*. Gradivo 42. redne seje OZEU, 17. marec.
5. - - - 2006b. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004-2008 Prvo leto mandata – oktober 2004-december 2005*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&new=1> (24. januar 2009).
6. - - - 2007a. *Poročilo k Predlogu Deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2007 - junij 2008*. Gradivo za 26. redno sejo DZ RS, 23. februar.
7. - - - 2007b. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004-2008; drugo leto mandata 2006*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&new=1> (24. januar 2009).
8. - - - 2008a. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004-2008; tretje leto mandata 2007*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&new=1> (24. januar 2009).

9. - - - 2008b. *Podatki o delu Državnega zbora v obdobju 2004-2008; polletno poročilo za obdobje od 1. januarja 2008 do 18. julija 2008*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&new=1> (24. januar 2009).
10. - - - 2008c. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004-2008*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&new=1> (24. januar 2009).
11. - - - Raziskovalne naloge Državnega zbora. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=230&o=0&new=1#list> (17. januar 2009).
12. - - - Raziskovalni projekti Državnega zbora. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=103&o=0&new=1#list> (17. januar 2009).
13. - - - Sodelovanje DZ v zadevah EU. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=106> (17. januar 2009).
14. Eduskunta. *The Grand Committee*. Dostopno prek: <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/grand.htx> (20. junij 2009).
15. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Hague, Rod, Martin Harrop in Shaun Breslin. 1998. *Comparative Government and Politics An Introduction*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: MACMILLAN PRESS LTD.
17. Kabinet predsednika vlade. 2006. *Partnerstvo za razvoj, Sporazum političnih strank in predstavnikov narodnosti v DZ o sodelovanju pri izvajanju Strategije razvoja Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.kpv.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/251/751/> (10. september 2008).

18. - - - 2007. *Sporazum o sodelovanju političnih strank, skupine nepovezanih poslancev in predstavnikov narodnosti v državnem zboru Republike Slovenije za uspešno izvedbo priprav in predsedovanja Slovenije Evropski uniji*. Dostopno prek: <http://www.kpv.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/> (10. september 2008).
19. Kaučič, Igor. 2007. Ustavna podlaga za vstop Republike Slovenije v Evropsko unijo. V *Ustavno pravo Evropske unije*, ur. Franc Grad, 325-339. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
20. Kiiver, Philipp. 2006. *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*. Den Haag: Kluwer Law International.
21. Kokalj, Anton. 2008. Intervju z avtorjem, 15. september.
22. Košič, Mojca. 2008. *Evropeizacija nacionalnih parlamentov Izkušnja Državnega zbora Republike Slovenije*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Krašovec, Tatjana. 2000. Programiranje dela v Državnem zboru Republike Slovenije. V *Razvoj slovenskega parlamentarizma. Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji*. Zbornik referatov, koreferatov in razprav, ur. Janez Pezelj, 174-199. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
24. - - - 2003. *Problemi demokratičnega primanjkljaja v EU – institucionalni pogled*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. - - - 2005. Pomanjkljiva demokratična legitimnost v EU in demokratični primanjkljaj. V *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Novak, Ljudmila. 2009. Intervju z avtorjem, 5. junij.

27. Peterle, Alojz. 2009. Intervju z avtorjem, 5. junij.
28. Pitrova, Lenka in Martina Coxova. 2005. *Parliamentary Scrutiny of EU Affairs in the Chamber of Deputies of the Czech Parliament*. Praha: Kancelar Poslanecke snemovny Parlamentu Česke republiky, odbor pro evropske zalezitosti.
29. *Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije (PoDZ)*. 2007. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
30. STA. 2007a. *Kacin: Sporazum o sodelovanju ob predsedovanju EU je prazen*, 17. maj. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1160323&q=KACIN> (20. januar 2009).
31. - - - 2007b. *Sporazum o sodelovanju med predsedovanjem EU podpisan (daljše)*, 17. maj. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1160294&q=SPORAZUM+O+SODELOVANJU> (20. januar 2009).
32. - - - 2007c. *Večer: (Ne)sporazum*, 17. maj. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1160422&q=VE%C4%8CER> (20. januar 2009).
33. Urbantschitsch, Wolfgang. 1998. *National Parliaments in the European Union – The Austrian Experience*. Graz: Karl-Franzens-Universität Graz.
34. *Ustava Republike Slovenije*. Šesta, dopolnjena izdaja. 2007. Ljubljana: GV založba.
35. Westlake, Martin. 2005. The View from Brussels. V *National Parliaments and the European Union*, ur. Philip Norton, 166-176. London: Routledge.

36. *Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije* (ZSDZVZEU). Ur. l. RS 34/2004. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&vt=7&sm=k&q=zakon+o+sodelovanju&mandate=-1&o=40&unid=SZ|C12563A400338836C1256E630041B8C0&showdoc=1> (20. januar 2009).
37. Zajc, Drago. 1999. Institucionalizacija slovenskega državnega zbora – proceduralni standardi, vodenje in distribucija moči v procesu odločanja. V *Mednarodna konferenca Parlamentarno vodenje*, zbornik referatov, ur. Janez Pezelj in Drago Zajc. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
38. - - - 2000. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. - - - 2004a. *Razvoj parlamentarizma. Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. - - - 2004b. *Raziskava 'Vloga nacionalnega parlamenta v EU – primer Državnega zbora RS', raziskovalno poročilo 2*. Ljubljana: FDV, Center za politološke raziskave.
41. - - - 2005. Spremenjene funkcije nacionalnega parlamenta po vstopu v EU (moč nacionalnega parlamenta v odnosu do vlade – primer državnega zbora RS). V *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
42. - - - 2008. Slovenia's national Assembly, 1992 – 2004. V *Post-communist and post-Soviet parliaments: the initial decade*, ur. David M. Olson in Philip Norton, 72-87. London, New York: Routledge.
43. - - - 2009. Nacionalni parlamenti v procesu odločanja na ravni Evropske unije. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

## 8 PRILOGE

### **Priloga A: Intervju z Antonom Kokaljem, predsednikom Odbora DZ za zadeve EU v mandatu 2004 – 2008.**

Intervju pripravil Janez Cigler Kralj, 15. septembra 2008, v prostorih Državnega zbora RS.

#### **1. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU, ki ga je državni zbor sprejel na svoji 35. redni seji, 25. 3. 2004, naj bi celovito urejal razmerja med vlado in državnim zborom glede EU zadev. Po štirih letih se morda že lahko poda prva ocena ali to drži?**

Zakon o sodelovanju med DZ in Vlado RS je doživel prvi mandat uporabe. V osnovi je bil zamišljen dobro, vendar je napisan presplošno, tako da je bila njegova uporaba stvar interpretacije strokovnih služb Državnega zbora. Pokazalo se je, da bo zakon potrebno nujno dopolniti, če bomo želeli zagotoviti doseganje ciljev, zapisanih v Ustavi, ki izpostavljajo princip parlamentarne demokracije.

#### **2. Vam je ta zakon (v razmerju s spremembo 3. a člena Ustave) nudil zadostno pravno podlago za učinkovito sodelovanje in kar je še pomembneje – nadzor nad delom Vlade RS v zadevah EU?**

Kot že rečeno je zakon v kombinaciji s Poslovnikom DZ RS to omogočal le delno. Prihajalo je do nejasnosti, kdo in kaj mora biti obravnavano preden gre vlada na različne sestave Svetov EU. Poleg tega pa ni opredeljenih sankcij, če se Vlada ne drži rokov, ki so nujni za minimalno kvalitetno obravnavo vsebinskih zadev. Zakon poleg tega ne predvideva postopkov obravnave zakonodajnih aktov, ki jih Državnemu zboru pošilja neposredno Evropska komisija in aktov, ki jih odbori, pristojni za EU zadeve obravnavajo z vidika spoštovanja principa subsidiarnosti. Tako je bil seveda nadzor nad vlado omogočen v omejenem obsegu.

#### **3. So se vaša pričakovanja o moči in vplivu zakona v preteklih štirih letih uresničila? Je dejansko stanje ustrezno vašim pričakovanjem?**

Po relativno zahtevnem začetku sem pričakoval redno usklajevanje z vlado, saj smo zaznali, da pravna podlaga še ni dodelana. Sestavili smo komisijo, ki naj bi se mesečno sestajala in nejasnosti usklajevala in tako prvi mandat izkoristila za optimizacijo tako zakonodaje kot sodelovanja. Vendar se je na žalost na polovici mandata to sodelovanje brez razloga ustavilo, tako, da smo pravzaprav delovali na podlagi dobre volje posameznih ministrstev in zahtevnosti Odbora samega.

**4. Kako pa je vlada ravnala – tukaj mislim, ali je bil razkorak med teorijo (določbami zakona) in prakso (dejanskim stanjem) (pre)velik? Ste imeli z vladne strani dovolj informacij? Če ne, kako bi se dalo to doseči?**

Če bi nadaljevali z začeto prakso, bi zagotovo danes imeli praktično in teoretično utečeno sodelovanje in jasno razdeljene pristojnosti in postopke. Z nekaterimi ministrstvi ni bilo nobenih problemov, z drugimi pa smo morali roke in pravno podlago, ki so jo uporabljali, ves čas znova usklajevati. Prav tako bi bilo potrebno več politične volje večine političnih strank za sodelovanje na področju EU zadev, tako v parlamentu kot vladi.

**5. Na številnih srečanjih COSAC in drugih ste imeli s kolegi predsedniki odborov za zadeve EU priložnost primerjati položaj odborov znotraj procesa sodelovanja države v zadevah EU in tudi izmenjati izkušnje. Kako ocenjujete primerjalno položaj slovenskega parlamenta v tem procesu? Kateri parlamenti imajo najbolj podoben in kateri najbolj drugačen položaj kot slovenski parlament?**

Razlike pri obravnavi EU zadev so med parlamenti zelo velike. Ponekod imajo dva domova in oba se morata strinjati z določenim stališčem, ponekod je prepuščeno vladi, da odloča o vsem in parlament le obvešča, ponekod (škandinavske države) pa vlade brez soglasja parlamenta ne morejo zastopati stališč na Svetih EU. Imamo kar nekaj primerov, ko celotna zakonodaja na EU ravni stoji zaradi blokade enega od parlamentov. Mi smo morda najbližje modelu baltskih držav.

**6. Kaj so po vašem mnenju največje pomanjkljivosti ali napake zakona?**

Največje napake so presplošnost in nedorečenost. Temu je treba dodati tudi Poslovnik DZ RS, ki je pomanjkljiv. Za spremembo bo potrebno veliko politične volje, saj obravnava EU zadev zahteva veliko napora.

**7. Bi v zvezi s tem predlagali kakšne izboljšave in katere?**

Dvakrat smo predlagali izboljšave, predvsem Poslovnika, pa kot rečeno ni bilo volje, ki zahteva dvotretjinsko večino. Seje bi morale biti v večji meri odprte za javnost, vlada bi morala gradivo pošiljati pravočasno in kvalitetno opremljeno, z vsebino zakonodajnih aktov bi se obvezno morali ukvarjati tudi ostali matični odbori. To je nekaj bistvenih pripomb. Poleg tega bi pravno morale biti popolnoma jasno, da ima v primeru dvoma, katera veja oblasti je pristojna za odločanje o posamezni zadevi, da je v skladu z Ustavo Državni zbor nesporno višji organ in ima kot tak prednost.

**8. Kako ocenjujete sodelovanje vašega odbora z odborom za zunanjo politiko in kako z matičnimi odbori?**



Z Odborom za zunanjo politiko so pristojnosti jasno razdeljene, razen v primeru tako imenovanega širitvenega procesa EU. Dileme smo reševali tako, da sta kar oba odbora obravnavala isto zadevo ali pa sta se nekako dogovorila kdo in kako. Včasih je prišlo tudi do trenj, ki pa so se vsa na koncu rešila. Predvsem v zvezi z Deklaracijo o delovanju RS v institucijah EU je prišlo na začetku do različnih razumevanj in zahtev do Vlade RS. Mislim, da bi odbor za zadeve moral biti parlament v malem, odbor za zunanjo politiko pa bi imel vlogo običajnega matičnega odbora. Z matičnimi odbori je bilo težko. Veliko jih ni nikoli obravnavalo zadev, ki so jim bile ponujene, eden ali dva pa redno. To je bilo odvisno od predsednikov odborov.

### **9. So poslanci slovenskega parlamenta zainteresirani za obravnavo zadev EU ali jih bo potrebno še spodbujati in seveda usposablјati za to?**

Slovenski poslanci so nekje v evropskem povprečju, kar ne pomeni ravno odličnosti. Zavisi od posameznika in njegovega dojetanja poslanstva. Za delo v Odboru za evropske zadeve so potrebni izrazito državotvorni poslanci, ki morajo veliko in odgovorno delati in to delo v javnosti težko tržijo. Ta odbor bi moral biti sestavljen podobno kot je bila Komisija za Evropske zadeve, ko smo se pripravljali za vstop v EU, iz predsednikov ali vsaj podpredsednikov matičnih odborov, voditi pa bi jo moral podpredsednik DZ za evropske zadeve.

### **10. Kako pa ocenjujete zanimanje širše javnosti (medijev) za delo odbora za zadeve EU oziroma vlogo parlamenta v zadevah EU?**

Zanimanje javnosti je šibko razen izjem. Eden od problemov je zaprtost sej, drugo dostopnost do informacij po drugih evropskih poteh, ko so pri nas stvari še strogo skrite, tretje pa je relativna nezainteresiranost ljudi za te teme, ker izgledajo zahtevne. Dobra pozornost je bila ob predstavitvi letnega poročila vlade in načrta za prihodnost ali pred Evropskimi sveti ali pred ključnimi dogodki: vstop v Euro območje, vstop v Schengen,...

### **Priloga B: Intervju z Ljudmilo Novak in Alojzom Peterletom, poslancema v Evropskem parlamentu v mandatu 2004 - 2009.**

Intervju pripravil Janez Cigler Kralj, 5. junija 2009, preko elektronske pošte.

**154 e člen Poslovnika DZ določa tudi: "Seje pristojnega odbora se lahko udeležijo tudi poslanci iz Republike Slovenije v Evropskem parlamentu, ki lahko razpravljajo."**

- Ali so vas tekom preteklega mandata kot poslanko/poslanca EP iz Slovenije kdaj povabili na sejo pristojnega odbora v DZ RS?
- Če so vas, ste se kdaj odzvali na vabilo?
- Če ne, zakaj menite, da ne? Ali menite, da bi bilo koristno, da bi se v

**določenih zadevah poslanci EP iz Slovenije udeležili sej odborov (pri obravnavi EU zadev)?**

**- Ali menite, da je bila glede tega kakšna izgubljena priložnost?**

**- Ali bi (gledano s stališča urnikov) za vas sploh bilo fizično mogoče biti prisotna na kateri od sej odborov?**

**- Imate glede te možnosti kakršnokoli misel, pomislek, mnenje?**

Odgovori:

Lojze Peterle:

V prejšnjem mandatu sem redno prejemal vabila s strani DZ. Udeležil sem se samo enega sestanka, ker petek ponavadi izkoristim za delo po Sloveniji. V novem mandatu DZ vabil ne prejemam.

Verjetno bi se prej večkrat udeležil seje odbora, če bi videl v njem več politične ambicije. Ambicije mogoče ni bilo zato, ker odbor ni deloval kot finski "veliki odbor", ampak je po mnenju nekaterih članov deloval zgolj v interesu vlade. Sam sem se zavzemal za drugačen status evropskega odbora. Odbor bi moral z dostojanstvom in identiteto parlamenta sooblikovati oziroma korigirati slovensko evropsko politiko. Vlada bi ga morala videti kot suverenega partnerja, v kritičnih trenutkih pa zelo pomembnega zaveznika, ki lahko v interesu Slovenije zahteva več.

Z veseljem bi se udeležil kakšne seje, če bi bila ob petkih in bi seveda bil povabljen, nikakor pa ne bi rad stregel zgolj formalističnemu pristopu.

Ljudmila Novak:

Na seje so me redno vabili.

Nekajkrat sem se odzvala na povabilo. Predstavila sem tudi teme, ki jih je pokrival moj odbor v EP.

Seveda je koristno, vendar je to dodatno delo za evropskega poslanca. Odbor DZ obravnava na splošno vse zadeve, evropski poslanci pa delujejo po odborih, zato se ne ukvarjajo z vsemi temami in bi se morali dodatno pripravljati na seje. V prejšnjem sklicu je odbor za evropske zadeve zasedal ob petkih popoldne, ko sem imela različne sestanke in druge obveznosti, saj sem med tednom bila v tujini, zato je bilo težko usklajevati vse obveznosti.

Zagotovo bi bilo obojestransko koristno, če bi bolj intenzivno in usklajeno sodelovali.

Odbor državnega zbora bi se ob obravnavi tem z določenega področja lahko bolj prilagodil evropskemu poslancu ali se uskladil z evropskim poslancem glede časa in obravnavane teme.