

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katja Gračnar

Razvoj institucionalnega ustroja EU in medinstitucionalno sodelovanje v zakonodajnem
postopku

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katja Gračnar

Mentor: red. prof. dr. Anton Bebler

Razvoj institucionalnega ustroja EU in medinstitucionalno sodelovanje v zakonodajnem
postopku

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

Zahvaljujem se mentorju prof. dr. Antonu Beblerju za vso podporo in usmeritve, ki mi jih je dal v času nastajanja diplomske naloge. Še posebej pa zahvalo izrekam svoji družini in najbližjim ker niso nikoli obupali nad mano.

Hvala vam za vaš čas.

Razvoj institucionalnega ustroja Evropske unije in medinstitucionalno sodelovanje v zakonodajnem postopku

Vse od nastanka Evropske skupnosti so prizadevanja članov tekla v smeri bolj racionalnega in učinkovitejšega delovanja Evropske unije ter težila k bolj primerni delitvi zakonodajnih pooblastil med Evropskim parlamentom in Svetom Evropske unije. Temelji zakonodajnega sistema Evropske unije sicer segajo daleč nazaj, a šele leta 1993 v veljavo stopi pogodba o Evropski uniji, v kateri je zakonodajni postopek jasno opredeljen. Kot je razvidno iz različnih dogajanj, se tako sam postopek kot tudi njegova dinamika vseskozi razvijata. Gre za dinamičen pravni sistem, ki se nenehno razvija. Institucije Evropske unije so prisiljene sodelovati vedno tesneje in pogosteje, sčasoma pa se spreminja tudi vloga institucij samih, pri čemer nekatere pridobivajo vedno večje pristojnosti. Z namenom povečanja učinkovitosti delovanja EU in njenih institucij, je Lizbonska pogodba ponovno uvedla nekatere institucionalne spremembe, ni pa bistveno spremenila institucionalne ureditve EU, ki še vedno temelji na treh institucijah: Evropskem parlamentu, Svetu in Evropski komisiji. Pričujoče delo predstavlja razvoj institucij in organov, ki delujejo v okviru Evropske unije, razvoj zakonodajnega postopka ter medsebojno sodelovanje najpomembnejših institucij Evropske unije v zakonodajnem postopku.

Ključne besede: Evropska unija, Evropske institucije, Zakonodajni postopek.

Institutional structure of the European Union and the development of the institutional cooperation in the legislative procedure

Cooperation between institutions is essential in order for the European Union to function properly. The legislative co-decision procedure was defined in the Article 189b of the Treaty on European Union, which came into force on 1 November 1993. This legislature has seen a number of important changes in the co-decision, not only when it comes to the way the three institutions work together but also within each institution. It focused on improving democracy, transparency and efficiency, and on trying to lay out the process by which a constitution aiming to achieve these goals could be created. The most important change has been improvement in the working relationship between the three institutions. This study examines legislative decision-making in the European Union and cooperation networks in decision making process and reveals why certain EU institutions cooperate more intensely than others. It follows the evolution of the co-decision procedure, the long journey which the institutions have made and the effect this has had on the institutional balance. The analysis focuses on decision-making before and after the recent historic enlargements of the EU.

Key words: European Union, Institution of European Union, Legislative procedure.

KAZALO

1	UVOD.....	9
1.1	Cilji proučevanja in hipoteze	10
1.2	Uporabljene metode	11
1.3	Opredelitev ključnih pojmov	11
1.3.1	Institucija	11
1.3.2	Institucije Evropske unije	12
1.3.3	Zakonodajni postopek Evropske unije	12
2	INSTITUCIONALNI RAZVOJ EVROPSKE UNIJE	13
2.1	Mejniki v razvoju institucij Evropskih skupnosti in Evropske unije	14
2.2	Razvoj institucij in njihovih pristojnosti.....	18
2.2.1	Evropski parlament	18
2.2.2	Evropski svet.....	20
2.2.3	Svet Evropske unije	21
2.2.4	Komisija Evropske unije.....	23
2.2.5	Sodišče Evropske unije	26
2.2.6	Evropska centralna banka	27
2.2.7	Računsko sodišče Evropske unije	29
3	ZAKONODAJNI POSTOPKI V EVROPSKI UNIJI	30
3.1	Vrste zakonodajnih postopkov.....	31
3.1.1	Postopek posvetovanja	31
3.1.2	Postopek sodelovanja	32
3.1.3	Postopek soglasja	32
3.1.4	Postopek soodločanja oz. redni zakonodajni postopek	33
3.2	Medinstitucionalna razmerja	34
3.3	Medinstitucionalno sodelovanje v rednem zakonodajnem postopku soodločanja in spravnem postopku.....	37
4	ZGODOVINSKI PREGLED RAZVOJA POSTOPKA SOODLOČANJA IN MEDINSITUCIONALNEGA SODELOVANJA V POSTOPKU	42
4.1	Zakonodajna obdobja.....	42
4.1.1	Obdobje 1993–1999	43
4.1.2	Obdobje 1999–2004.....	44
4.1.3	Obdobje 2004–2009.....	46
4.1.4	Obdobje 2009–2011.....	47

4.1.5	Trenutno stanje	49
4.2	Primerjava in trendi v razvoju zakonodajnih postopkov	51
4.2.1	Direktiva o delovnem času	52
4.3	Primerjava vloge Evropskega Parlamenta ter Parlamenta Zvezne republike Nemčije v zakonodajnem postopku	54
5	ZAKLJUČEK	57
6	LITERATURA	60

KRATICE

<i>COREPER</i>	<i>Odbor stalnih predstavnikov vlad držav članic</i>
<i>ECB</i>	<i>Evropska centralna banka</i>
<i>EEL</i>	<i>Enotna evropska listina</i>
<i>EGS</i>	<i>Evropska gospodarska skupnost</i>
<i>EMU</i>	<i>Ekonomska in monetarna unija</i>
<i>EP</i>	<i>Evropski parlament</i>
<i>ES</i>	<i>Evropska skupnost</i>
<i>ESAE</i>	<i>Evropska skupnost za jedrsko energijo</i>
<i>ESCB</i>	<i>Evropski sistem centralnih bank</i>
<i>ESPJ</i>	<i>Evropska skupnost za premog in jeklo (Pogodba o ustanovitvi)</i>
<i>EU</i>	<i>Evropska unija</i>
<i>EURATOM</i>	<i>Evropska skupnost za jedrsko energijo</i>
<i>PES</i>	<i>Pogodba o Evropski skupnosti</i>
<i>PEU</i>	<i>Pogodba o Evropski Uniji</i>
<i>PUE</i>	<i>Pogodba o Ustavi za Evropo</i>
<i>SSKJ</i>	<i>Slovar slovenskega knjižnega jezika</i>
<i>UKOM</i>	<i>Urad vlade za komuniciranje</i>
<i>itd.</i>	<i>in tako dalje</i>
<i>oz.</i>	<i>oziroma</i>
<i>tj.</i>	<i>torej</i>
<i>z.o.</i>	<i>zakonodajno obdobje</i>

KAZALO TABEL IN GRAFOV

<i>Graf 4.1: Število zadev v postopku soodločanja v obdobju 1999–2004</i>	45
<i>Graf 4.2: Comparison of stages of agreement between legislatures of 1999–2004 and 2004–2009</i>	47
<i>Tabela 4.1: Povprečna dolžina postopka pri zadevah za postopek soodločanja, zaključenih v prvi in drugi obravnavi v 5., 6. in prvi polovici 7. zakonodajnega obdobja od datuma sprejetja predloga Komisije do datuma sprejetja končnega akta (vključene vse zadeve)</i>	48
<i>Tabela 4.2: Prikazuje 7. zakonodajno obdobje in sicer od 14. julija 2009 do 13. marca 2013</i>	50
<i>Tabela 4.3: Prikazuje vmesno obdobje 7. zakonodajnega obdobja in sicer med 14. julijem 2009 in 31. decembrom 2011</i>	51
<i>Tabela 4.4: Prikazuje obdobje med 31. decembrom 2012 in marcem 2013</i>	51

1 UVOD

Ideja o družini demokratičnih evropskih držav, ki sodelujejo z namenom izboljšanja kakovosti življenja svojih državljanov in izgradnje boljšega sveta, se je začela uresničevati, ko so bili postavljeni temelji Evropske Unije (v nadaljevanju EU). Ta ideja o integraciji, ki bi zagotavljala mir, svobodo in blaginjo, sega že v 18. stoletje, a šele konkretnjši načrti o integraciji so utrli pot za ustanovitev prve evropske skupnosti.

K uspehu Evropske unije je veliko pripomogel nenavaden način. Nenavaden je zato, ker Evropska unija ni zvezna država, kot so to Združene države Amerike, prav tako tudi ni samo organizacija za sodelovanje med vladami, kot so to Združeni narodi. Lahko rečemo, da je edinstvena, saj jo sestavljajo države (države članice EU), ki ostanejo neodvisne, suverene države, vendar svojo suverenost združujejo. Tako pridobijo moč in svetovni vpliv, kakršnega nobena od njih ne bi mogla imeti samostojno. Za razliko od ostalih mednarodnih organizacij, Evropska unija lahko sprejema pravne akte, ki so neposredno izvršljivi v državah članicah.

Za opravljanje funkcij, ki so jih države članice ob ustanovitvi prenesle na Evropsko skupnost (ES), so bile že z Rimsko pogodbo predvidene štiri institucije s podrobno opredeljenimi pooblastili, in sicer: Skupščina (danes Evropski parlament), Svet ministrov (danes Svet EU), Komisija Evropske unije in Sodišče ES. Od leta 1993 je treba med organe v formalnem smislu šteti še petega. To je Računsko sodišče, ki je bilo ustanovljeno že leta 1977, z nalogo nadzora proračunske porabe v Skupnosti, a ga je sporazum iz Maastrichta formalno »povzdignil« v institucijo šele leta 1993.

Ob predstavitvi institucij in organov, ki delujejo v okviru Evropske unije, se moramo ves čas zavedati, da gre za dinamičen pravni sistem, in sicer iz dveh vidikov. Prvič organi Evropske Unije pridobivajo vedno več pristojnosti s področja suverenosti držav članic, stopnja integracije se povečuje in države članice vedno bolj tesno sodelujejo med seboj. Drugič: tudi vloga institucij samih se sčasoma spreminja, pri čemer nekatere izmed njih (tudi na račun ostalih) pridobivajo vedno večje pristojnost (Grilc in Ilešič 2001, 153).

Gre torej za integracijo, ki ni nastala naenkrat, ampak se je razvijala vrsto let, na njen razvoj pa je vplivala vrsta političnih in ekonomskih dejavnikov.

1.1 Cilji proučevanja in hipoteze

Hipoteza 1: Od ustanovitve Parlamentarne skupščine Evropske skupnosti, predhodnice Evropskega parlamenta, se je postopoma krepila njena vloga v zakonodajnem postopku. Z Lizbonsko pogodbo se razmerje glede zakonodajnih pristojnosti med EP in Svetom Evropske unije bolj ali manj izenači, z institucionalnega vidika so bile okrepljene pristojnosti Evropskega parlamenta s tem pa tudi njegova politična moč.

Z zaporednimi reformami pogodb v preteklih letih se je okrepila težnja po bolj primerni delitvi zakonodajnih pooblastil med Evropskim parlamentom in Svetom. Obe instituciji morata v postopku sprejemanja zakonodaje tesno sodelovati v okviru različnih postopkov, ki se uporabljajo glede na veljavne določbe Pogodbe na posameznem področju.

Hipoteza 2: Racionalizacija razmerij med poglavitnimi institucijami Evropske unije in poenostavitev postopkov odločanja je eden izmed glavnih pogojev za njeno bolj učinkovito delovanje.

Pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je potekalo sprejemanje zakonodaje kar po petih različnih postopkih, in sicer: po postopku soodločanja, postopku sodelovanja, postopku posvetovanja, postopku privolitve in samostojno delo Evropske komisije in Sveta EU. S povečanjem števila članic EU je postalo nujno bolj racionalno in učinkovitejše sprejemanje odločitev.

1.2 Uporabljene metode

Pri izdelavi diplomske naloge so bile relevantne naslednje metode dela:

- metoda analize primarnih virov, predvsem pravnih virov, ki obsegajo zakonsko ureditev izbranega področja in dokumentov. Metodo bom uporabila za proučevanje formalnopravnega položaja Evropske Unije, delovanje njenih institucij ter zakonodajnega postopka.
- metoda analize sekundarnih virov kot pregled relevantne literature in seznanitev z obravnavanim področjem.
- opisna metoda: z njo bom opisala, pojasnila, predstavila ter analizirala dosedanja spoznanja o delovanju Evropske unije ter njenih institucij.
- Primerjalna metoda: to metodo bom uporabila pri primerjanju razvoja tako pristojnosti posameznih institucij Evropske unije kot njihovega medsebojnega sodelovanja v zakonodajnih postopkih skozi zgodovino Evropske unije.

1.3 Opredelitev ključnih pojmov

1.3.1 Institucija

Uporaba izraza institucija je postala razširjena v družboslovju v zadnjih letih, kar kaže na rast uporabe koncepta institucije v številnih drugih disciplinah, vključno s filozofijo, sociologijo, politiko in geografijo. Izraz ima dolgo zgodovino uporabe v družboslovju, saj ga uporabljajo najmanj od leta 1725. Vendar še danes ni soglasja glede opredelitve tega pojma.

Po SSKJ je institucija opredeljena kot javna, organizirana skupnost ljudi za opravljanje kake dejavnosti, ustanova (SSKJ 2013).

V skladu z definicijo avtorja Northa, so institucije od strani človeka postavljene omejitve, ki opredeljujejo medsebojno človeško sodelovanje in določajo pravila igre z omejevanjem izbire posameznikov v družbi. Institucije zmanjšujejo negotovost z zagotavljanjem strukture vsakodnevnega življenja, so vodilo za človeško sodelovanje ter definirajo in omejujejo možne izbire posameznika. Omejitve so lahko formalne in neformalne. Pomembno je, da razlikujemo med institucijo in organizacijo. Medtem ko

so prvo pravila, organizacija predstavlja igralce v okviru institucij (pravil). Igralci s svojim znanjem in sposobnostjo, ob upoštevanju institucij (pravil) z ustrezno strategijo, poskušajo doseči cilj (zmago). Institucije modelirajo pravila, organizacije pa strategije. Organizacije so rezultat institucionalnega okolja, nanj vplivajo in so agenti institucionalnih sprememb (North 1990).

1.3.2 Institucije Evropske unije

Že dejstvo, da je Evropska unija ekonomska in monetarna unija, je zahtevalo, da so države članice pomemben del svojih pristojnosti prenesle na organe EU. Tako ima EU zelo specifično institucionalno strukturo, ki se razlikuje tako od institucionalne strukture posameznih držav kot tudi od institucionalne strukture drugih mednarodnih organizacij. V njej so tako nadnacionalni kot tudi medvladni elementi. Tipičen nadnacionalni element je Evropska Komisija. Osebe, ki jo sestavljajo, so povsem neodvisne od vlad držav članic. Svet EU je predvsem medvladni element. Vse več odločitev sprejme namreč z večinskimi odločanjem (torej lahko tudi proti volji nekaterih držav članic), kar kaže na njegovo vsaj delno nadnacionalno naravo (Ferčič in drugi 2011, 47).

EU ima sedem uradnih institucij. Podrobneje jih bom predstavila v nadaljevanju.

1.3.3 Zakonodajni postopek Evropske unije

Evropska unija zakonodajno vlogo podeljuje Evropskemu parlamentu in predstavnikom držav članic v Svetu, kar je v nasprotju z nacionalnimi sistemi, kjer se nacionalna volja izraža v parlamentu. Postopka odločanja, tj. načina po katerih EU sprejema zakonodajo, sta redni in posebni zakonodajni postopek. Uporaba posameznega postopka je odvisna od področja, ki ga EU želi s predlaganim aktom urediti.

2 INSTITUCIONALNI RAZVOJ EVROPSKE UNIJE

Prvi korak k ustanovitvi Evropske unije je bila Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo¹ (ESPJ), ki je bila podpisana leta 1951. Vse od tega leta in do današnjega dne je EU šla skozi velike razvojne spremembe, tako iz institucionalnega kot pravnega vidika. Danes lahko o EU govorimo kot o integraciji, kjer ne gre zgolj za sodelovanje, zato je njena institucionalna struktura posebna. Mednarodne organizacije imajo praviloma medvladno strukturo, kar pomeni, da odločitve mednarodnih organizacij ne morejo zavezovati držav članic proti njihovi volji. Odločanje torej temelji na soglasju, kar sočasno pomeni, da ima vsaka država članica pravico veta. V primeru, da se odloča večinsko, je ta način omejen na razmeroma nepomembne odločitve. Organe mednarodnih organizacij praviloma sestavljajo predstavniki držav članic, le administrativni organi mednarodnih organizacij (npr. sekretariat) imajo (lahko) neodvisen položaj. Organi mednarodnih organizacij praviloma nimajo pristojnosti za sprejemanje zavezujočih upravnih odločb ali splošnih (zakonodajnih) aktov. Prav tako mednarodne organizacije praviloma nimajo neodvisnega (sodnega) mehanizma, ki bi zagotavljal izvrševanje sprejetih pravil oziroma reševal spore med državami članicami. Institucionalna zgradba EU in ESAE pa se razlikuje od zgoraj orisanega medvladnega modela. EU ima vrsto institucij, katerih poglobljena značilnost je njihova nadnacionalnost – supranacionalnost. Poleg tega, večina institucij deluje neodvisno od držav članic. Parlament EU je izvoljen neposredno in sodeluje v postopku sprejemanja najpomembnejših odločitev. Predpisi ustanovnih pogodb EU in ESAE ter predpisi, ki so jih sprejele institucije EU, zavezujejo tako države članice kot posameznike. Pomembna značilnost je tudi, da morajo države članice spoštovati pravice, ki jih pravo EU neposredno podeljuje njihovim subjektom (nacionalnim, fizičnim in pravnim osebam). Izjemno pomembno je dejstvo, da ima EU lastni sodni sistem, v katerem ima Sodišče EU obvezne pristojnosti, ki jih morajo spoštovati tako države članice kot institucije EU in nacionalna sodišča. Tako je EU po svojih značilnostih v marsičem bolj primerljiva z nacionalnimi državami kot z »navadnimi« mednarodnimi organizacijami. Za uresničitev svojih ciljev ima EU namreč lastne zakonodajne, upravne oziroma izvršilne in sodne pristojnosti. Lahko govorimo o posebnem pravnem redu oziroma pravu EU, ki se

¹ Pogodba je bila plod Schumanovega načrta, ki ga je zasnoval Jean Monet. Podpisale so jo Nemčija, Francija, Belgija, Italija, Luksemburg in Nizozemska.

imenuje unijsko pravo. S tem se skuša poudariti, da je pravo skupno državam članicam in njihovim subjektom. Govorimo lahko o delitvi pristojnosti med institucijami EU in državami članicami. Dejstvo je, da je EU ekonomska in monetarna unija in da so države članice pomemben del svojih pristojnosti prenesle na organe EU (Ferčič in drugi 2011).

V EU deluje sedem osrednjih institucij: Evropski parlament, Evropski svet, Svet EU, Komisija EU, Sodišče EU, Evropska centralna banka, Računsko sodišče. Prvotne ustanovne pogodbe so predvidevale le štiri od navedenih institucij. Računsko sodišče je bilo ustanovljeno 1977, z Maastrichtsko pogodbo leta 1993 EU postane uradna institucija. Evropski svet in Evropska centralna banka sta postali uradni instituciji EU šele z Lizbonsko pogodbo leta 2009.

2.1 Mejniki v razvoju institucij Evropskih skupnosti in Evropske unije

Francoski zunanji minister **Robert Schuman 9. maja 1950**, v svoji deklaraciji spregovori o združenji Evropi, temelječi na solidarnosti in miru. Tako imenovani Schumanov načrt iz leta 1950 pripelje do ustanovitve skupnosti, katere delovanje je bilo omejeno na jeklarsko in premogovniško industrijo. **Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (v nadaljevanju ESPJ) je bila podpisana leta 1951. Pariška pogodba, ki ustanavlja Evropsko skupnost za premog in jeklo, prične veljati leta 1952.** Istega leta s svojim delom prične Parlamentarna skupščina ESPJ. Parlamentarno skupščino je takrat sestavljalo 78 delegatov parlamentov šestih držav članic. Temelj o napredku evropske ideje je bil postavljen. **Leta 1958 začneta veljati Rimski pogodbi**, s katerima sta bili ustanovljeni Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska skupnost za jedrsko energijo (EURATOM). S pogodbama so bile ustvarjene nove institucije in določen sistem odločanja. Skupnosti so si delile predstavniško telo, parlamentarno skupščino in jurisdikcijo enega sodišča. Vsaka od teh treh pa je imela svoj zakonodajno nadzorni organ Svet ministrov in izvršilni organ - Visoko oblast oz. Komisijo. Vsaka od treh skupnosti je tako do leta 1968 imela svoj institucionalni in organizacijski ustroj. To je spremenila pogodba podpisana v Bruslju, ki pripelje do institucionalne združitve Sveta in Komisije vseh treh Evropskih skupnosti (Ješovnik 2000).

Spojitevna pogodba oz. Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti, podpisana že leta 1965, je poenotila institucionalni ustroj. Ena Komisija in en Svet opravljata naloge vseh treh prejšnjih posameznih organov. 1. julija 1976 se s podpisom šestih ustanovnih članic² Pogodbe o Evropski skupnosti, vse tri skupnosti združijo v eno samo. Leta 1987 začne veljati **Enotni evropski akt. Ta razširja pristojnosti Evropskih skupnosti, prilagaja institucionalno sestavo, uvede okrepljeno sodelovanje med članicami na področju ekonomske in monetarne, socialne, okoljevarstvene politike, znanstvenih raziskav in tehnologije. Med najpomembnejše institucionalne spremembe se vsekakor šteje priznanje obstoja in delovanja Evropskega sveta, sprejemanje odločitev Sveta ministrov v povezavi z vzpostavitvijo skupnega trga s kvalificirano večino, povečana moč Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku z uvedbo postopka sodelovanja in ustanovitev Sodišča prve stopnje. Leta 1993 začne veljati **Pogodba o Evropski uniji oz. Maastrichtska pogodba, ki uvede naziv 'Evropska unija'** in nova področja sodelovanja: izobraževanje in mladina, kultura, zdravstvo, zaščita potrošnikov, sodelovanje na področju industrije in razvoja pa tudi dokončni načrt za ustanovitev evropske monetarne unije in uvedbo skupne valute. Uvaja koncept državljanstva EU oz. pojem državljanstva EU in tako gospodarskemu sodelovanju med državami članicami dodaja politično dimenzijo. Državljan katere koli članice tako postane tudi državljan EU. Težnja po širjenju gospodarskega sodelovanja tudi na politično raven je bila jasno izražena. Ambicije so rasle in sicer s ciljem nadgraditi enotni evropski trg v politično in monetarno unijo ter tako preseči dotedanjo ekonomsko naravo Skupnosti. Med institucionalne spremembe prištevamo predvsem ustanovitev Odbora Regij³ in **postopka zakonodajnega postopka soodločanja, kjer imata Evropski parlament in Svet EU enakovredno vlogo****

Pogodba o Evropski uniji je temeljila na treh stebrih. Prvi steber EU so sestavljale Evropske skupnosti in institucije, ki so bile ustanovljene na podlagi ustanovitvenih pogodb in sicer **Evropski parlament, Svet, Komisija in Evropsko sodišče**. Drugi steber je zajemal skupne zunanje in varnostne politike. Področje pravosodja in notranjih zadev pa je tvorilo tretji steber (Ješovnik 2000).

² Nemčija, Francija, Italija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg.

³ Odbor regij je svetovalno telo, ki zastopa interese evropskih regionalnih in lokalnih organov v EU.

Amsterdamska pogodba začne veljati leta 1999 in poudarja spoštovanje človekovih pravic v državah članicah, boj proti brezposelnosti, svobodo gibanja, boj proti organiziranemu kriminalu. Ustanavlja funkcijo visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko⁴. Med drugim se je namreč pojavila tudi težnja po poenostavitvi postopkov, organizacijskih oblik in načina dela. Institucionalne spremembe so se nanašale predvsem na razširitev uporabe postopka soodločanja in večinskega glasovanja v Svetu EU. Ta ukrep naj bi povečal učinkovitost postopka sprejemanja odločitev. Ukrep/pogodba uvaja dve pomembnejši spremembi:- uporabo postopka soodločanja za nova področja in tudi povečanje števila primerov, ko lahko Svet EU odloča s kvalificirano večino in ne soglasno. Prenos nekaterih področij, ki so del PEU (vizumska politika, dodelitev pravice do azila in na splošno vsa vprašanja prostega pretoka), v PES; zaradi tega prenosa se je tretji steber EU spremenil v "policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah"(UKOM 2013a).

Leta 2003 začne veljati Pogodba iz Nice. Ta uvede institucionalne spremembe nujne za delovanje EU po širitvi. Pogodba iz Nice je spremenila Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti in nekatere z njimi povezane akte. Delovanje EU in njenih institucij je bilo namreč potrebno prilagoditi na veliko širitev 1. maja 2004, kar je poskušala urediti Pogodba iz Nice. Spremembe so se nanašale na:

- spremembo postopka odločanja,
- izrazito zmanjšanje števila primerov, ko je moral Svet odločati z absolutno večino,
- spremembo ponderiranja glasov v Svetu,
- novo razdelitev sedežev v Evropskem parlamentu,
- Francija, Nemčija, Združeno kraljestvo in Italija so se odpovedale drugemu komisarju,
- okrepitev pooblastil predsednika Evropske komisije.

Ukrepi naj bi jasneje razmejili pristojnosti med EU in državami članicami. Ne gre prezreti **Deklaracije o prihodnosti Evropske unije**, ki je bila sprejeta v Belgiji leta **2001**. Na podlagi te je bila ustanovljena Konvencija o prihodnosti Evrope (Evropska konvencija), kot posebno razpravljalno telo s 105 člani, v okviru katere naj bi potekala

⁴ Evropska unija vodi svojo lastno zunanjo in varnostno politiko, ki jo je postopoma razvila skozi desetletja in ji omogoča, da v svetovnih zadevah nastopa in ukrepa enotno.

razprava o prihodnji institucionalni, pravno-sistemski in vsebinski ureditvi EU. **2004 je bila podpisana Pogodba o Ustavi za Evropo.** Voditelji držav članic EU so 19. oktobra 2007 v Lizboni dosegli dogovor o Pogodbi o reformi, ki naj bi EU omogočila učinkovito delovanje in okrepila njeno vlogo v svetu. **13. decembra 2007 so voditelji v Lizboni slovesno podpisali Pogodbo o reformi, ki se zato imenuje tudi Lizbonska pogodba.** Podpisu je sledil proces ratifikacije v vseh 27 državah članicah in Evropskem parlamentu. Kot zadnja je pogodbo podpisala Češka. Lizbonska pogodba je začela veljati 1. decembra 2009. Nova pogodba tako ni ustava, ki bi nadomestila vse dosedanje pogodbe (kot je bilo to predvideno s Pogodbo o ustavi za Evropo), temveč spreminja obstoječe pogodbe (Pogodbo o Evropski uniji ter Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti). Pogodba sicer ohranja večino vsebine, ne pa tudi oblike ustavne pogodbe. V pogodbi tako ni izrecne omembe simbolov EU (zastava, himna, slogan), ki bi nakazovali na ustavnost, opuščeni so tudi nazivi "zakon" in "predlog zakona", tako da pravni red EU ne bi spominjal na nacionalne zakonodaje. Z namenom povečanja učinkovitosti delovanja EU in njenih institucij, je Lizbonska pogodba ponovno uvedla nekatere institucionalne spremembe, a pogodba bistveno ne spreminja institucionalne ureditve EU, ki še vedno temelji na treh institucijah. Evropskem parlamentu, Svetu in Evropski komisiji. Uvaja pa nekatere nove elemente, da bi institucije z večjo učinkovitostjo, doslednostjo in preglednostjo bolje služile evropskim državljanom. **Odslej ima tako EU sedem institucij:** Evropski parlament, Evropski svet, Svet, Evropsko komisijo, Sodišče Evropske unije, Evropsko centralno banko in Računsko sodišče. Bistvena sprememba, ki jo prinaša Lizbonska pogodba, se nanaša na postopek odločanja. Svet odloča s kvalificirano večino, razen v primerih, ko pogodbe določajo drug postopek, na primer soglasje. V praksi se je odločanje s kvalificirano večino razširilo še na druga področja delovanja (priseljivanje, kultura). Novo delovno mesto visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko je ena od glavnih institucionalnih novosti Lizbonske pogodbe, z njim pa naj bi se okrepilo skladno delovanje EU navzven. Visoki predstavnik ima dvojno nalogo: vodi Svet za skupno zunanjo in varnostno politiko ter je podpredsednik Evropske komisije in komisar pristojen za zunanje odnose. Na mednarodnem prizorišču zastopa skupno zunanjo in varnostno politiko EU. Pri tem mu pomaga Evropska služba za zunanjepolitično delovanje, ki jo sestavljajo uradniki Sveta, Evropske komisije in nacionalnih diplomatskih služb. Po Lizbonski pogodbi ima lahko vsaka država članica svojega člana Evropske komisije, prejšnja pogodbe pa so določale, da je moralo biti število

komisarjev manjše od števila držav članic. Pomembna novost je tudi uvedba neposredne povezave med izidi volitev v Evropski parlament in izbiro kandidata za predsednika Evropske komisije. Njegova vloga je okrepljena, saj lahko zahteva odstop člana kolegija. Lizbonska pogodba je okrepila tudi zakonodajne in proračunske pristojnosti EP ter pristojnosti na področju odobritve mednarodnih sporazumov. Spreminja tudi njegovo sestavo: število evropskih poslancev ne bo preseglo številke 751 (750 poslancev in predsednik), pri porazdelitvi sedežev med državami članicami pa se bo upoštevalo načelo »degresivne« proporcionalnosti. Pogodba tudi določa, da države članice ne morejo imeti manj kot 6 ali več kot 96 poslancev. Nova je funkcija stalnega predsednika Evropskega sveta, s čimer bo zagotovljeno neprekinjeno in stalno delo Evropskega sveta (UKOM 2013b).

2.2 Razvoj institucij in njihovih pristojnosti

2.2.1 Evropski parlament

Parlament je skupaj s Svetom Evropske unije (Svet) najpomembnejše zakonodajno telo EU. Tako so ga imenovali že od leta 1962 a uradno ime pridobi šele leta 1986 z Enotno evropsko listino. Prvič je zasedal 10. septembra 1952 pod nazivom **Skupna skupščina** ESPJ in je imel 78 članov, ki so jih imenovali parlamenti držav članic. Ko sta leta 1958 začela delovati EGS in ESJE, je Skupščina na lastno pobudo ustanovila razširjeno Skupščino, ki je imela 142 članov in je prvič zasedala 19. marca 1958 v Strasbourgu ter se že dva dni kasneje preimenovala v **Evropsko parlamentarno skupščino.** Leta 1979 sledi naslednja večja prelomnica, ko izvolijo 410 evropskih poslancev v Evropski parlament na prvih neposrednih volitvah, čeprav sta takšne volitve predvidevala že Rimski in Pariški sporazum. Amsterdamska pogodba je Evropskemu parlamentu omogočila, da pripravi predlog neposrednih splošnih volitev v skladu z enotnim postopkom v vseh državah članicah. Število članov se je tako povečevalo z vsako širitvijo Skupnosti (Ješovnik 2000).

Evropski parlament deluje v treh mestih in sicer v Strasbourgu (Francija), Bruslju (Belgija) ter Luxembourggu (Luksemburg). V Luxembourggu se nahajajo upravne pisarne

(generalni sekretariat). Zasedanja Parlamenta (plenarna zasedanja) potekajo predvsem v Strasbourgu in nekatera v Bruslju. V Bruslju se nahajajo osrednji organi Evropskega parlamenta in delujejo njegovi odbori. Evropski parlament je edini neposredno izvoljeni organ EU. Njegovih 754 poslancev zastopa 500 milijonov državljanov EU. Vsakih pet let jih volijo volivci iz vseh 27⁵ držav članic. Po izvolitvi se poslanci razdelijo glede na strankarsko pripadnost v politične skupine. Trenutno je v Parlamentu sedem političnih skupin⁶. Poslanci EP, tako imenovani 'evroposlanci', niso razvrščeni po državljski pripadnosti, ampak v sedem vseevropskih političnih skupin. V njih se izražajo različni pogledi na evropsko združevanje, od takšnih, ki se zavzemajo za federalistični pristop, do odkritih evroskeptikov. Politične skupine EP, med katerimi so največje Evropska ljudska stranka (EPP), Skupina naprednega zavezništva socialistov in demokratov (PES) ter Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo (ALDE), imajo glavno besedo pri vodenju EP in določanju. Večina dejavnosti Evropskega parlamenta se opravi v specializiranih odborih, ki pripravljajo poročila, o katerih poslanci kasneje glasujejo na plenarnih zasedanjih. Evropski parlament izraža demokratično voljo državljanov EU in zastopa njihove interese v svojih odnosih z drugimi institucijami EU. Po uveljavitvi Lizbonske pogodbe in do konca mandatnega obdobja 2009-2014 se število poslancev poveča na 754, v naslednjem mandatu (2014-2019) pa se bo zmanjšalo na 751 (750 članov in predsednik kot določa Lizbonska pogodba). Državljeni so v Evropskem parlamentu zastopani v upadajočem sorazmerju s prebivalstvom, z najnižjim pragom šestih članov na državo članico. Nobena država članica pa nima več kot 99 predstavnikov v EP. Skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja tudi funkcijo političnega nadzora in posvetovanja v skladu s Pogodbo o Evropski uniji in Lizbonsko pogodbo. Evropski parlament ima tri glavne naloge:

1. Sprejemanje evropske zakonodaje - skupaj s Svetom na številnih področjih evropske politike. Dejstvo, da EP neposredno izvolijo državljani, pomaga zagotavljati demokratično legitimnost evropske zakonodaje.
2. EP opravlja demokratični nadzor nad vsemi institucijami EU, zlasti Evropsko komisijo, saj ta ne more nastopiti svojega mandata brez potrditve EP, oziroma

⁵ Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Danska, Irska, Združeno kraljestvo, Grčija, Švedska, Portugalska, Španija, Nemčija, Avstrija, Finska, Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška, Slovenija, Bolgarija, Romunija.

⁶ Teh sedem skupin zastopa vse poglede na evropsko združevanje. Nekateri poslanci ne pripadajo nobeni politični skupini in v tem primeru so to samostojni poslanci.

lahko svoj mandat izgubi ob izglasovanju nezaupnice Evropski komisiji kot celoti.

3. Pooblastila glede proračuna. Skupaj s Svetom je EP pristojen za sprejem in nadzor izvajanja skupnega letnega proračuna EU ter lahko tako vpliva na porabo finančnih sredstev in s tem politične prioritete EU.

EP aktivno sodeluje predvsem na področjih varstva okolja, pravic potrošnikov, enakih možnostih, dostopa do znanja, carinskega sodelovanja, prometa, boja proti nezakonitemu priseljevanju ter prostemu pretoku blaga, kapitala, storitev in ljudi. Aktivno vlogo ima tudi pri razpravah o prihodnosti Evrope. V Poslovniku Parlamenta so določena natančna pravila za delo Parlamenta. Za poslance kot predstavnike vseh evropskih državljanov je postala večjezičnost v Parlamentu eden njegovih najpomembnejših vidikov. Parlamentarni dokumenti so objavljeni v vseh uradnih jezikih EU in vsak poslanec Evropskega parlamenta ima pravico, da govori v katerem koli uradnem jeziku (UKOM 2013c).

2.2.2 Evropski svet

Leta 1975 se je Evropski svet sestal na ad hoc sestanku z namenom, da bi pospešili pogajanja za podpis Rimskih pogodb. Srečanje vodij držav in vlad šestih članic ESPJ se je odvijalo v Parizu in običajno na pobudo Francije. Zaradi vedno večjih teženj po širitvi in ugotovitvi, da Rimske pogodbe ne zagotavljajo zadostne pravne podlage, so srečanja postajala vedno pogostejša. Leta 1974 na pariškem vrhu⁷ je postalo jasno, da se bo Skupnost usmerila tudi v politično delovanje. Na pobudo Francije namreč, poleg stalnih in institucionaliziranih srečanj ministrov, v Svetu ministrov uvedejo politično koordinacijo v obliki stalnih srečanj vsaj dvakrat letno na ravni državnih poglavarjev ali predsednikov vlad. Na zasedanjih Evropskega sveta so sodelovali predsedniki republike ali vlade, ministri za zunanje zadeve ter povabljeni Evropske komisije. Omenjeni člani so določali smernice in dajali spodbude za pomembne politične in institucionalne

⁷ Na pariškem evropskem vrhu februarja 1974 je bilo sklenjeno, da bi morala takšna srečanja voditelji držav ali vlad v prihodnosti potekati redno pod imenom Evropski svet, kar bi omogočilo splošen pristop k problemom evropskega povezovanja in zagotovilo ustrezno usklajevanje dejavnosti Skupnosti.

spremembe (Moussis 1999). **Uradni status je dobil leta 1992 z Maastrichtsko pogodbo**, po kateri je bila njegova naloga zagotavljanje zagona in splošnih političnih usmeritev za razvoj Unije. **Z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati 1. decembra 2009, je Evropski svet dobil status institucije.** V vsakdanji uporabi je potrebno ločiti med Svetom EU in Evropskim svetom. Prvi je pravno gledano institucija EU, ki ima glavno vlogo v zakonodajni proceduri, slednji pa skrbi za politično koordinacijo med državami članicami. Poznamo tudi Svet Evrope,⁸ ki pa je od EU povsem neodvisna mednarodna organizacija. S širitvijo Skupnosti je Evropski Svet postajal vse bolj pomembna institucija EU (Ferčič in drugi 2011).

Evropski svet daje smernice Evropski komisiji in Svetu EU, skrbi za pravočasen in primeren odziv EU na spremenjene okoliščine v svetu. Redni sestanki Evropskega sveta potekajo najmanj štirikrat letno, voditelji pa sprejemajo najpomembnejše politične odločitve in določajo politične smernice za prihodnost (npr. o institucionalni reformi EU, razvoju skupnih politik). Je tista institucija, ki ima najpomembnejšo vlogo pri usmerjanju skupne zunanje in varnostne politike. Evropski svet je najvišje politično telo Unije, ki opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne naloge EU. Sestavljajo ga predsednik, predsedniki držav ali vlad članic EU, brez glasovalne pravice pa so predsednik evropske komisije, predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Navadno odloča s konsenzom. V nekaterih primerih sprejema odločitve soglasno ali s kvalificirano večino, v skladu z zadevnimi določbami Pogodbe. Svojega predsednika izvoli s kvalificirano večino. Predsednik ima dve in polletni mandat z možnostjo enkratne ponovne izvolitve. Običajno se sestaja v Bruslju v stavbi Justus Lipsius. Pri delu mu pomaga generalni sekretariat Sveta. Razpravlja tudi o sklepih na področju, na katerem se pripravljajo smernice za gospodarsko politiko držav članic, sprejema sklepe o stanju na področju zaposlovanja v EU (Ferčič in drugi 2011).

2.2.3 Svet Evropske unije

Svet Evropske unije je druga od štirih evropskih institucij, katerih začetki segajo v pariško Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo iz leta 1951. Svet

⁸ Mednarodna organizacija, ki jo sestavlja 47 držav iz evropske regije, ustanovljena 5. maja 1949 z Londonskim sporazumom.

ministrov – kakor se je prej imenoval – je poglobljena zakonodajno izvršilna institucija in skupaj z Evropsko komisijo in Evropskim parlamentom oblikuje politiko EU. Noben pomemben politični ukrep ali zakonodajna odločitev Unije ne more biti sprejeta brez Sveta. Zaporedne evropske pogodbe, od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti leta 1957 do Maastrichtske pogodbe leta 1993 so krepile njegovo politično vlogo. Svet Evropske unije (Svet) skupaj z Evropskim parlamentom opravlja zakonodajno in izvršilno funkcijo, funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja v skladu s Pogodbama (Pogodba o delovanju EU in Lizbonska pogodba). Zastopa države članice, zastopa ga namreč po en predstavnik vsake države članice na ministrski ravni, pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade države članice, ki jo predstavlja in za izvrševanje glasovalne pravice. Kateri resorni minister se bo udeležil zasedanja Sveta je odvisno od tematike, ki je na dnevnem redu. Svet se sestaja v naslednjih sestavah:

- Svet za splošne zadeve (GAC),
- Svet za zunanje odnose (FAC),
- Svet za gospodarske in finančne zadeve (ECOFIN),
- Svet za pravosodje in notranje zadeve (JHA),
- Svet za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in potrošniške zadeve (EPSCO),
- Svet za konkurenčnost,
- Svet za promet, telekomunikacije in energijo (TTE),
- Svet za kmetijstvo in ribištvo (AGRI),
- Svet za okolje (ENVI),
- Svet za izobraževanje, mlade in kulturo (EYC).

Vsak minister v Svetu tako ali drugače odgovarja svojemu nacionalnemu parlamentu in posledično državljanom, ki jih ta parlament zastopa. Tako se zagotavlja demokratična legitimnost odločitev Sveta. Ministri v Svetu imajo nacionalne mandate v domačih vladah, Svetu pa pri opravljanju njegove dejavnosti pomaga Odbor stalnih predstavnikov ali Coreper, ki ga sestavljajo stalni predstavniki držav članic. Coreper sestavlja dnevni red za seje Sveta in je nekakšen preizkusni kamen za odločitve Sveta. Če je bil o neki odločitvi dosežen konsenz v tem odboru, tudi Svet to odločitev običajno sprejme brez težav. Coreper sestavljata dve telesi in sicer Coreper I in Coreper II. Slednjega sestavljajo ambasadorji Držav članic, prvega pa namestniki ambasadorjev, kar pomeni, da je Coreper II pomembnejši. Njegova vloga je po uveljavitvi Lizbonske pogodbe v glavnem nespremenjena. Svet si še naprej deli zakonodajne in proračunske

pristojnosti z Evropskim parlamentom. Ohranja glavno vlogo v skupni zunanji in varnostni politiki ter na področju usklajevanja gospodarskih politik. Glavne naloge so:

1. Sprejemanje evropske zakonodaje.
2. Usklajevanje širših gospodarskih politik držav članic - vsaka država EU je sicer odgovorna za lastno politiko na teh področjih. A lahko se dogovorijo o skupnih ciljih in se iz izkušenj drugih članic seznanijo z dobrimi praksami. Ta proces se imenuje "odprta metoda koordinacije" in poteka znotraj Sveta.
3. Sklepanje mednarodnih sporazumov med EU in drugimi državami ali mednarodnimi organizacijami - Svet vsako leto sklene številne sporazume med Evropsko unijo in državami, ki niso članice EU, oziroma z mednarodnimi organizacijami. Svet poleg tega sklepa konvencije med državami članicami EU na področjih, kot so obdavčenje, pravo gospodarskih družb ali konzularna zaščita.
4. Sprejetje proračuna EU - skupaj z Evropskim parlamentom sprejema proračun EU.
5. Razvoj skupne zunanje in varnostne politike EU - zunanja politika, varnost in obrambne zadeve so področja, kjer posamezne nacionalne vlade ohranjajo neodvisen nadzor.
6. Usklajevanje sodelovanja med državami članicami na področju svobode, varnosti in pravic - tj. sodelovanje med nacionalnimi sodišči in policijskimi organi v kazenskih zadevah, dostop do civilnega sodstva povsod po EU, priznavanje odločb sodišč izrečenih v eni državi EU v vseh drugih državah EU, boj proti čezmejnemu kriminalu, učinkovit nadzor nad zunanjimi mejami EU, azilna politika in politika priseljevanja. Cilj sodelovanja je ustvariti enotno "območje svobode varnosti in pravice" znotraj meja EU (Svet Evropske unije 2008).

2.2.4 Komisija Evropske unije

Evropski komisiji pogosto rečejo motor EU. Evropska komisija postane skupna institucija ES šele leta 1967, ko so se v Zdržitveni pogodbi držav članic dogovorile, da bodo združile Visoko oblast ESPJ ter Komisiji EGS in ESJE v enotno ustanovo Skupnosti. Vse do Maastrichta se je Evropsko komisijo volilo vsaka štiri leta. Po

odločitvi, da Evropski parlament dobi petletni mandat, so se s ciljem, da utrdijo odnose med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo, odločili, da bodo tudi Evropski komisiji podaljšali mandat na pet let s pravico ponovne izvolitve. Sprva je imela EK devet članov in sicer za področjih zunanjih zadev, gospodarskih zadev, finančnih zadev, skupnega trga, konkurence, socialnih zadev, kmetijstva, transporta in čezmorskih ozemelj in teritorijev (Ješovnik 2000, 69).

Amsterdamska pogodba in Pogodba iz Nice sta razširili posebne pravice predsednika Komisije. Opredeliti mora politične smernice zbora, pa tudi vzpostaviti notranjo organizacijo Komisije. Komisarjem tako dodeli naloge, med svojim mandatom pa lahko pristojnosti tudi spreminja. Med člani Komisije imenuje podpredsednike, z izjemo visokega predstavnika za zunanjo politiko in varnostne zadeve. Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe lahko brez potrditve zbora od komisarja tudi zahteva, da odstopi s svoje funkcije (Evropska unija 2013a).

Trenutno Evropsko komisijo sestavlja 27 članov, torej iz vsake države članice po eden. Evropski komisar iz Slovenije je Janez Potočnik. Sedež Komisije se nahaja v Bruslju. Komisijo na najvišji ravni sestavljajo od svojih vlad neodvisni funkcionarji (komisarji), s čimer se izrazi njena naddržavna narava. S širitvijo Evropske skupnosti, se je število komisarjev večalo. Tako so do leta 2004 vse večje države članice imele pravico do dveh komisarjev, manjše pa so imele po enega. Leta 2004 pa je prevladalo stališče, zaradi nadaljnjih širitev Skupnosti in s tem posledično večanja števila komisarjev, da ima zaradi večje učinkovitosti vsaka Država članica po enega komisarja. 27 komisarjev je namreč že previsoka številka, zato je Lizbonska pogodba vpeljala rotacijski sistem⁹, po katerem manjše države članice ne bi imele komisarja v vsakem mandatu. Odločba ni obveljala, saj se Irska s tako rešitvijo ni strinjala. Evropski svet najprej s kvalificirano večino predlaga mandatarja za predsednika Komisije. Predlog mora potrditi Evropski parlament. Nato Svet s kvalificirano večino sprejme predlog mandatarja glede sestave

⁹ Člani Komisije bodo izbrani na osnovi enakopravne rotacije, ki jo bo Evropski svet enoglasno opredelil tako, da bo upošteval naslednja načela: število komisarjev mora ustrezati dvema tretjinama števila držav članic, države članice je treba pri vrstnem redu in dolžini prisotnosti njihovih predstavnikov v zboru obravnavati enakopravno, dva predstavnika iste narodnosti ne moreta biti istočasno člana zbora, vsak naslednji zbor mora biti sestavljen tako, da kar najbolj odraža demografsko in geografsko raznolikost držav članic EU.

Komisije. Seznam se pripravi v skladu v sodelovanju z državami članicami. Tako pripravljen seznam (predlagani člani in predsednik Komisije) mora kot celoto z glasovanjem potrditi Evropski parlament. Predsednik določa notranjo organizacijo Komisije, torej tako določa naloge komisarjev. Komisarji pri opravljanju svojega dela ne smejo zahtevati in sprejemati navodil posameznih vlad in drugih organov. Prav tako se morajo načela neodvisnosti držati države članic in ne smejo poskušati vplivati na komisarje. Komisija za svojo politiko odgovarja Evropskemu parlamentu. Ta lahko z izglasovanjem nezaupnice odpokliče celotno Komisijo. Do danes se to še ni zgodilo. Po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, lahko odstop posameznega komisarja zahteva predsednik Komisije, za kar pa ne potrebuje več odobritve kolegija komisarjev, kot je veljalo po Pogodbi iz Nice. Izpraznjeno mesto lahko zapolni nov komisar, ki ga s kvalificirano večino sprejel Svet. Slednji pa se lahko tudi odloči, da mesta na zapolni (Ferčič in drugi 2011, 53-55).

Izraz Komisija pa pomeni tudi institucijo, ki zaposluje približno 38.000 ljudi, od upravnih uradnikov, strokovnjakov, prevajalcev in tolmačev do tehničnega in pomožnega osebja. Glede na naloge in odgovornosti aparat ni velik, po številu v bistvu ne presega velikosti uprave večjega evropskega mesta. Delo Evropske komisije poteka v operativnih oddelkih, ki se imenujejo generalni direktorati in skupnih službah. Vsak generalni direktorat je odgovoren za določeno področje: kmetijstvo, konkurenca, gospodarske in finančne zadeve itd. Vsak posamezen generalni direktorat je v pristojnosti enega od komisarjev, temu pa pri delu pomaga njegov kabinet. Evropska komisija se že dalj časa ukvarja s prenovo svojih upravnih sistemov in postopkov, upravljanja finančnih in človeških virov ter načrtovanja svojih dejavnosti. Posledica je bila radikalna notranja modernizacija. Večina zaposlenih pri Evropski komisiji je v Bruslju, čeprav jih več kot 2.500 dela v Luxembourg. Evropska komisija ima predstavništva tudi v vseh 27 državah EU. Najvišji organ Komisije je kolegij komisarjev. Evropska komisija je izvršilni organ EU in je neodvisna od nacionalnih vlad. Pripravlja predloge nove evropske zakonodaje, skrbi za pravilno izvajanje odločitev EU in nadzoruje porabo sredstev EU. Zastopa in se zavzema za interese EU kot celote in zagotavlja spoštovanje evropskih pogodb in zakonodaje. Komisarji odločitev ne morejo sprejemati individualno temveč delujejo kot kolektivni organ. Gre torej za načelo kolegijalnosti. V primeru, da komisar sprejme odločitev s svojega področja povsem samostojno, jo sprejme v imenu celotne Komisije. Večino odločitev

sprejemajo soglasno nekatere pa z navadno večino. Glede na trenutno sestavo Komisije mora odločitev podpreti 14 komisarjev. V slednjih primerih se člani komisije udeležujejo zasedanj Evropskega parlamenta, na katerih morajo njeni člani predstaviti in utemeljiti predlagane politike in zakonodaje in redno odgovarjati na pisna in ustna vprašanja evropskih poslancev. Komisija ima pomembne pristojnosti in naloge:

1. pripravlja nove zakone in predpise, o katerih potem razpravljata in odločata Evropski parlament in Svet,
2. skrbi za tekoče upravljanje politik in dejavnosti EU (od kmetijstva in varnosti hrane do zaščite potrošnikov pred morebitno brezobzirnostjo podjetij),
3. skrbi, da se zakoni, ki jih sprejmeta Svet in Evropski parlament, uporabljajo pravilno in enako v vseh državah EU (skupaj s Sodiščem Evropske unije),
4. sodeluje pri zastopanju EU na mednarodnem prizorišču, na primer pri sklepanju sporazumov med EU in drugimi državami (UKOM 2013č).

2.2.5 Sodišče Evropske unije

Na začetku je ustroj Skupnosti vseboval Sodišče E(G)S. Breme tega sodišča je z razvojem in širitvijo Skupnosti postajalo vse večje, zato je bilo leta 1989 v okviru sodišča ustanovljeno Sodišče 1. stopnje. Sprva je bilo to sodišče mišljeno kot neka oblika pomožnega sodišča z omejenimi pristojnostmi. Pogodba iz Nice je na novo porazdelila pristojnosti med evropskimi sodišči in tako je sodišče 1. stopnje postalo neodvisna institucija z lastnimi pristojnostmi. Pogodba tudi omogoči ustanavljanje specializiranih senatov. Danes Evropsko sodišče (po Lizbonski pogodbi) torej sestavljajo: Sodišče (prej Sodišče Evropskih skupnosti), Splošno sodišče (prej sodišče prve stopnje Evropskih skupnosti) in specializirana sodišča (trenutno samo Sodišče za uslužbenice) (Ferčič in drugi 2011).

Sodišče zagotavlja enako spoštovanje prava EU pri razlagi in uporabi pogodb v vseh državah EU. Sodišče je pristojno tudi za reševanje pravnih sporov med državami članicami in institucijami EU. Nanj se lahko obrnejo tudi podjetja, organizacije in posamezniki, če menijo, da je določena institucija EU kršila njihove pravice. Sestavlja ga po en sodnik iz vsake države članice EU. Sodišču pomaga osem generalnih pravobranilcev. Njihova naloga je podati pravno mnenje o zadevah, predloženih

Sodišču. Njihovo delo mora biti javno in nepristransko. Sodnike in generalne pravobranilce imenujejo vlade držav članic EU za obdobje šestih let z možnostjo ponovnega imenovanja. Da bi Sodišče Evropske unije uspešneje reševalo številne predložene zadeve in zaradi boljše pravne zaščite državljanov, je bilo ustanovljeno Splošno sodišče, ki je pristojno za obravnavo tožb fizičnih oseb, podjetij in nekaterih organizacij ter zadev povezanih s konkurenčnim pravom. Sodišče za uslužbence Evropske unije razsoja v sporih med Evropsko unijo in njenimi uslužbenci (Evropska unija 2013b).

2.2.6 Evropska centralna banka

Evropska centralna banka s sedežem v nemškem Frankfurtu, upravlja skupno valuto evro in zagotavlja stabilnost cen v EU, odgovorna je tudi za pripravo in izvajanje ekonomske in monetarne politike EU. Evropska centralna banka je institucija EU za stabilnost cen (z ohranjanjem inflacije pod nadzorom), zlasti v državah, ki uporabljajo evro:

- stabilnost finančnega sistema, in sicer z ustreznim nadzorom finančnih trgov in ustanov,
- sodeluje tudi s centralnimi bankami vseh 27 držav članic EU v okviru evropskega sistema centralnih bank.

Poglavitni cilj ESCB je ohranjanje stabilnosti cen. ECB je tudi na čelu evrskega območja, v katerem je 17 držav EU, ki uporabljajo evro. Njihove centralne banke skupaj z Evropsko centralno banko, predstavljajo „Evrosistem“. Naloge ESCB in Evrosistema so določene v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti. Podrobno so opredeljene v Statutu Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in Evropske centralne banke (ECB). Statut je protokol k Pogodbi. Besedilo Pogodbe se nanaša bolj na ‘ESCB’ kot na ‘Evrosistem’. Sestavljeno je bilo na podlagi domneve, da bodo vse države članice EU sprejele evro. Dokler se to ne zgodi, bo naloge izvajal Evrosistem. ECB opravlja tudi naslednje naloge:

- določa ključne obrestne mere evrskega območja in nadzoruje količino denarja v obtoku,

- upravlja devizne rezerve evrskega območja ter po potrebi opravlja posege na deviznih trgih (devizni posli) za zagotovitev stabilnosti menjalnih tečajev,
- pomaga nacionalnim organom pri zagotavljanju ustreznega nadzora finančnih trgov in ustanov ter podpira nemoteno delovanje plačilnih sistemov,
- je pristojna, da centralnim bankam v evrskem območju dovoli izdajo evrskih bankovcev,
- spremlja gibanje cen in ocenjuje tveganje za stabilnost cen na evrskem območju.

V skladu s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti so temeljne naloge opredelili in izvajati denarno politiko za evroobmočje, opravljati devizne posle, hraniti in upravljati uradne devizne rezerve držav članic euroobmočja (upravljanje premoženja), podpirati nemoteno delovanje plačilnih sistemov. ECB ima izključno pravico, da dovoli izdajo bankovcev v euroobmočju. V sodelovanju z nacionalnimi centralnimi bankami od nacionalnih oblasti ali neposredno od gospodarskih subjektov pridobi statistične podatke, ki so potrebni za izpolnjevanje nalog. Eurosistem prispeva k nemotenemu izvajanju politik pristojnih organov glede skrbnega nadzora kreditnih institucij in stabilnosti finančnega sistema. Pomembno je mednarodno in evropsko sodelovanje: ECB pri vseh nalogah, zaupanih Eurosistemu, sodeluje z ustreznimi ustanovami, organi in forumi, tako v okviru EU kot izven nje. Evropska centralna banka ima naslednje organe odločanja: izvršilni odbor je odgovoren za tekoče poslovanje. Odbor sestavlja šest članov (predsednik in podpredsednik ter štirje drugi člani), ki jih za osem let imenujejo voditelji držav evrskega območja. Svet ECB opredeljuje monetarno politiko evrskega območja in določa obrestne mere, po katerih si lahko komercialne banke sposodijo denar od centralne banke. Svet sestavljajo člani izvršilnega odbora in guvernerji vseh 17 nacionalnih centralnih bank evrskega območja. Razširjeni Svet svetuje Evropski centralni banki, usklajuje njeno delo in pomaga pri pripravah na širitev evrskega območja. Sestavljajo ga predsednik in podpredsednik Evropske centralne banke ter guvernerji nacionalnih centralnih bank vseh 27 držav članic EU. Evropska centralna banka je pri svojem delu popolnoma neodvisna. Niti Evropska centralna banka niti nacionalne centralne banke evrosistema niti kateri koli član njihovih organov odločanja ne sme prositi drugega organa za navodila oziroma sprejeti njegovih navodil. Tega se morajo držati tudi vse institucije EU in vlade držav članic (Evropska unija 2013c).

2.2.7 Računsko sodišče Evropske unije

Ustanovljeno je bilo leta 1975 in ima sedež v Luxembourggu. Evropsko računsko sodišče opravlja revizije, izvajanja proračuna in finančnega poslovanja institucij EU, si prizadeva za finančno vodenje EU in pripravlja poročila o uporabi javnih sredstev. Računsko sodišče lahko opravi revizijo poslovanja pri vsakem subjektu ali organizaciji, ki upravlja sredstva EU, s čimer zagotavlja, da davkoplačevalci dobijo največ za svoj denar. Pogosto izvaja preglede na kraju samem. Svoja poročila predloži Evropski komisiji in nacionalnim vladam EU. Samo po sebi nima nobenih pravnih pooblastil. Če revizorji odkrijejo goljufije ali nepravilnosti, o tem obvestijo Evropski urad za boj proti goljufijam. Vsako leto predloži Evropskemu parlamentu in Svetu poročilo o prejšnjem proračunskem letu (letno razrešnico). Preden se Parlament odloči, ali bo potrdil gospodarjenje Komisije s proračunom, podrobno preuči poročilo Računskega sodišča. Sodišče da tudi svoje mnenje o finančnih predpisih EU in o tem, kako najbolje odpraviti goljufije. Revizorji pogosto izvajajo preglede v institucijah EU, državah članicah in državah, ki prejemajo pomoč EU. Čeprav delo Sodišča v veliki meri zadeva denar, za katerega je odgovorna Komisija, dejansko 80 % teh prihodkov in odhodkov upravljajo nacionalni organi. Svoje naloge mora opravljati popolnoma neodvisno od drugih institucij, vendar ostati v stalnem stiku z njimi. Ima po enega člana iz vsake države EU. Svet imenuje člane za obdobje šestih let z možnostjo podaljšanja. Člani iz svojih vrst izvolijo predsednika za triletni mandat, ki ga je mogoče tudi podaljšati. Januarja 2008 je bil za predsednika izvoljen Vítor Manuel da Silva Caldeira iz Portugalske. Računsko sodišče ima približno 800 zaposlenih, tako prevajalcev in uradnikov kot revizorjev. Revizorji so razdeljeni v revizijske skupine. Pripravljajo osnutke poročil, na podlagi katerih Računsko sodišče sprejema odločitve (Evropska unija 2013č).

3 ZAKONODAJNI POSTOPKI V EVROPSKI UNIJI

Do leta 2009 je Evropska unija temeljila na t. i. treh stebrih sodelovanja. Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009, je bila struktura stebrov odpravljena. Nadomestila jo je enotna pravna oseba s tremi vrstami pristojnosti glede na področje politike: 1. izključna pristojnost EU, 2. deljena pristojnost EU in držav članic, 3. pristojnost podpore EU.

Evropska unija ima samo tiste pristojnosti, ki jih nanjo s pogodbami prenesejo države članice. Oziroma, če se izrazim nekoliko drugače, ima Evropska unija pristojnost delovanja izključno v skladu s pooblastili, ki ji jih podelijo države članic. Za vsako področje so v ustreznih členih pogodb navedene uredbe glede obsega in uporabe pristojnosti. Ostale pristojnosti obdržijo države članice. Za izvajanje pristojnosti EU pa veljata načeli subsidiarnosti¹⁰ in sorazmernosti. V skladu z načelom subsidiarnosti je EU na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, pristojna ukrepati le, če države članice ne morejo zadovoljivo doseči zasledovanih ciljev. V skladu z načelom sorazmernosti pa ukrepi EU vsebinsko in formalno ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev pogodb. Tako ima mehko pravo prednost pred zavezujočim pravom, direktive pred uredbami, minimalna harmonizacija prednost pred izčrpano harmonizacijo. Nadzor nad izvrševanjem obeh načel; sodni izvaja Sodišče EU, politični izvajajo nacionalni parlamenti (UKOM 2013d).

V nadaljevanju so podrobneje predstavljeni zakonodajni postopki, njihov razvoj in oblike medinstitucionalnega povezovanja v postopkih sprejemanja evropske zakonodaje.

¹⁰ Ni enotne definicije načela subsidiarnosti, temveč le usmeritev. Osnovna ideja, na kateri temelji načelo subsidiarnosti, je, da se lahko politična oblast vmešava le v obsegu, ko družba in njeni konstitutivni deli (od posameznika do družine, lokalne skupnosti) niso sposobni zadovoljiti različnih potreb.

Gre za splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom, nižjim pred višjimi ravnmi oblasti.

3.1 Vrste zakonodajnih postopkov

Eden od ciljev Lizbonske pogodbe je bil, da poenostavi metode dela in pravila glasovanja, racionalizira in posodobi institucije za Evropsko unijo s 27 članicami ter izboljša usposobljenost za ukrepanje na prednostnih področjih današnje EU. Kot že omenjeno, Evropska unija, v nasprotju z nacionalnimi sistemi, kjer se nacionalna volja izraža v parlamentu, **zakonodajno vlogo** podeljuje **Evropskemu parlamentu** in predstavnikom držav članic v **Svetu**. Postopka odločanja, tj. načina po katerih EU ustvarja in sprejema zakonodajo, sta **redni in posebni zakonodajni postopek**. Uporaba posameznega postopka je odvisna od področja, ki ga EU želi s predlaganim aktom urediti. Po rednem in posebnem zakonodajnem postopku Evropski parlament in Svet skupaj sprejemata uredbe, direktive ali sklepe na podlagi predloga Komisije ali v posebnih primerih na pobudo skupine držav članic ali Evropskega parlamenta, na priporočilo Evropske centralne banke ali na zahtevo Sodišča ali Evropske investicijske banke. Vse zakonodajne postopke spremljajo neformalne izmenjave stališč, tehnični sestanki in formalni sestanki na višji ravni med Svetom, Evropskim parlamentom in Komisijo oziroma t. i. trialogi.¹¹ Njihov namen je odpravljati razlike med pogledi posameznih institucij in doseči dogovor. Pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe 1. decembra 2010 so institucije EU zakonodajo sprejemale kar po petih različnih postopkih:

- postopek soodločanja,
- postopek sodelovanja,
- postopek posvetovanja,
- postopek privolitve,
- samostojno delovanje Evropske komisije in Sveta EU (UKOM 2013e).

3.1.1 Postopek posvetovanja

Postopek posvetovanja (angl. Consultation procedure) je najstarejša metoda vključevanja Evropskega Parlamenta v zakonodajo, ki zahteva mnenje Evropskega parlamenta preden Svet EU odobri zakonodajni predlog, ki ga je pripravila Komisija.

¹¹ Trialogi – glej str. 41

Mnenje Evropskega parlamenta sicer ni zavezujoče ne za Svet EU ne za Komisijo. Po prejetju mnenja Evropskega parlamenta lahko Svet EU predlog sprejme v prvotni obliki ali dopolnjenega. Evropski parlament ima tudi pravico, da mnenja ne da. Ta postopek se je še zlasti pogosto uporabljal v prvih letih obstoja Evropske skupnosti, ko je bilo ravnotežje moči nagnjeno krepko v korist Sveta EU. Vendar pa si je Evropski parlament skozi leta stalno krepil svoje pristojnosti, tako da je uporaba tega postopka vse bolj redka (UKOM 2013e).

3.1.2 Postopek sodelovanja

Postopek sodelovanja (angl. Cooperation procedure) je bil uveden z Enotno evropsko listino, ki je povečala vpliv Evropskega Parlamenta, saj mu dovoljuje, da predlagan zakonski predpis spreminja z amandmaji, za kar sta potrebni dve branji. Postopek omogoča poslancem, da najprej pregledajo in dopolnijo predlog Komisije, kot tudi prvotno stališče Sveta EU. Komisija se odloči, katere amandmaje bo sprejela, še preden posreduje Svetu popravljeni predlog. V drugem branju je Svet EU dolžan sprejeti tiste amandmaje, ki jih je Evropski parlament sprejel z absolutno večino in jih je sprejela tudi Komisija. **Amsterdamska pogodba je razširila postopek soodločanja**, ki je v precejšnji meri nadomestil postopek sodelovanja. Kot posledica tega se postopek sodelovanja uporablja le za nekatere primere, ki se nanašajo na določila Ekonomske in monetarne unije (UKOM 2013e).

3.1.3 Postopek soglasja

Postopek soglasja (angl. Assent procedure) je eden izmed zakonodajnih postopkov, ki se nanašajo na tista področja zakonodaje, kjer tudi Svet EU odloča s soglasjem. Ta postopek, po katerem mora Svet EU pred sprejemom določenih pomembnih odločitev dobiti soglasje Evropskega parlamenta, je bil uveden z Enotno evropsko listino. Uporablja se pri pristopu novih držav članic in pri določenih mednarodnih sporazumih. Amsterdamska pogodba pa je razširila njegovo uporabo tudi na primere odločanja o uvedbi sankcij zoper države članice zaradi resnih in vztrajnih kršitev temeljnih pravic. Evropski parlament mora soglašati pri odločitvah glede državljanskih pravic, pri pomembnih mednarodnih sporazumih (npr. pristop novih članic), nalogah Evropske

centralne banke, nalogah in ciljnih strukturnih in kohezijskega sklada ter ob imenovanju Komisije. Ta postopek predvideva prisotnost absolutne večine poslancev (UKOM 2013e).

3.1.4 Postopek soodločanja oz. redni zakonodajni postopek

Z Lizbonsko pogodbo se za soodločanje začelja novo obdobje. Ne le, da se sedaj uradno imenuje „redni zakonodajni postopek“, ampak dejansko postaja pravilo pri sprejemanju zakonodaje na ravni Skupnosti. Njegovo področje uporabe se je skoraj podvojilo: s štirinštiridesetih področij dejavnosti Skupnosti po Pogodbi iz Nice se je v skladu z Lizbonsko pogodbo razširil na petinosemdeset področij. Uveljavi se na mnogih povsem novih področjih, na katerih je za Parlament nekoč veljala le pravica do posvetovanja ali pristojnost privolitve ali pa Parlament celo sploh ni bil vključen v postopek (s sistemom glasovanja s kvalificirano večino v Svetu). Za Parlament in njegove poslance je tako potreba po dobrem poznavanju poteka tega postopka in načinov za kar najbolj učinkovit prispevek k sprejemanju zakonodaje EU izrednega pomena (Evropski parlament 2012). Vrste zakonodajnih postopkov:

- a) Redni zakonodajni postopek je običajni postopek odločanja na večini področij politike EU. Postopek se imenuje tudi postopek soodločanja, ker uredbe, direktive in sklepe skupaj sprejmeta Evropski parlament in Svet. Nobena institucija (Evropski parlament ali Svet) ne sme sama sprejeti zakonodajnega akta. Komisija je pristojna za predložitev predloga zakonodajnega akta Evropskemu parlamentu in Svetu.
- b) Posebni zakonodajni postopki se uporabljajo v posebnih primerih, navedenih v Pogodbah, kadar uredbe, direktive ali sklepe sprejme Evropski parlament v sodelovanju s Svetom ali Svet v sodelovanju z Evropskim parlamentom. Posebni zakonodajni postopki so različni glede na obravnavano zadevo. Komisija je pristojna za predložitev predloga zakonodajnega akta Evropskemu parlamentu ali Svetu, razen če Pogodbe ne določajo drugače (UKOM 2013e).

Če povzamemo, Evropska komisija predlaga nove zakone, sprejmeta jih Svet EU in Evropski parlament skupaj. To je običajni postopek odločanja EU (imenovan tudi redni zakonodajni postopek ali postopek soodločanja). V nekaterih primerih so možni tudi

posebni zakonodajni postopki, ko zakonodajni akt sprejme Svet sam (po posvetovanju z Evropskim parlamentom) oziroma redkeje Evropski parlament sam (po posvetovanju s Svetom). Svet in Parlament lahko Komisijo pooblastita, da sprejme nezakonodajne akte in sicer v naslednjih primerih:

- Kadar mora Komisija, denimo, spremeniti nebitvene dele zakona in ga tako uskladiti z znanstvenim napredkom ali spremembami na trgu, govorimo o delegiranih aktih. Delegirane akte pregledata Evropski parlament in Svet EU.
- Kadar komisija sprejme ukrepe, s katerimi zagotovi enotno izvajanje zakonodaje EU v vsej Evropski uniji, govorimo o izvedbenih aktih. Izvedbene akte pregledajo vlade EU po postopku komitologije¹² (Evropska komisija 2013).

3.2 Medinstitucionalna razmerja

Evropska unija ne bi mogla delovati brez tesnega sodelovanja med institucijami. Tako predsedstvo kot tudi generalni sekretariat Sveta si morata prizadevati za učinkovito in uspešno medinstitucionalno sodelovanje.

a) Sodelovanje Sveta EU z Evropskim parlamentom

Obe instituciji morata v postopku sprejemanja zakonodaje tesno sodelovati v okviru različnih postopkov.

Sodelovanje v postopku soodločanja: postopek je bil uveden z Maastrichtsko pogodbo. V skladu z njim je Evropski parlament pooblaščen za sprejemanje aktov skupaj s Svetom (mejniki v razvoju EP). Postopek soodločanja zajema eno, dve ali tri obravnave in večja število stikov med Parlamentom in Svetom kot so-zakonodajalcema ter Komisijo. Amsterdamska pogodba je postopek soodločanja poenostavila, da bi bil učinkovitejši, hitrejši in da bi se z njim okrepila vloga Parlamenta. Postopek je bil poleg tega razširjen na nova področja, kot so socialna vključenost, javno zdravje ali boj proti goljufijam, ki vplivajo na finančne interese Evropske skupnosti. S Pogodbo iz Nice je postopek soodločanja zajel dodatnih sedem področij, o katerih Svet zdaj odloča s kvalificirano večino. Gre za spodbujevalne ukrepe za boj proti diskriminaciji, ukrepe za

¹² Gre za odbore v EU oz. postopke, ki jih ti odbori uporabljajo v podporo Evropski Komisiji pri izvajanju sekundarnega prava.

pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah, posebne ukrepe v podporo industriji, ukrepe v zvezi z ekonomsko in socialno kohezijo ter statusom evropskih strank in navsezadnje tudi za ukrepe povezane z vizumi, azilom in priseljevanjem (Svet Evropske unije 2008).

Sodelovanje v postopku sprejemanja proračuna: sporazumi, ki so jih Svet, Evropski parlament in Komisija sklenili v letih 1988, 1993 in 1999, ter nedavno sprejeti medinstitucionalni sporazum z dne 17. maja 2006 o dobrem finančnem poslovanju, so pospešili postopek sprejemanja letnega proračuna in izboljšali proračunsko disciplino. Glavna elementa teh sporazumov sta:

- Svet na podlagi predhodnega predloga, ki ga pripravi Komisija, po posvetovanju z Evropskim parlamentom oblikuje predlog proračuna.
- Parlament lahko proračun spremeni, v tem primeru se Svet s kvalificirano večino izreče o spremembah, nato pa proračun znova predloži Parlamentu. Preden predsednik Parlamenta uradno podpiše proračun, so običajno potrebna nova pogajanja med Svetom in Parlamentom. Naj opozorimo, da ima Parlament zadnjo besedo glede neobveznih odhodkov proračuna, Svet pa glede obveznih odhodkov.

Privolitev: v nekaterih primerih, določenih v pogodbah, Svet ne more sprejeti akta brez pozitivnega mnenja Parlamenta. Privolitev Evropskega parlamenta je potrebna za pomembne mednarodne sporazume, kot so, denimo, sporazumi o pristopu novih držav članic in pridružitveni sporazumi s tretjimi državami, ter določitev organizacije in ciljev strukturnih skladov in Kohezijskega sklada (zaradi spodbujanja uravnoveženega gospodarskega razvoja v državah članicah in med njimi).

Postopek posvetovanja: v tem postopku mora Parlament podati svetovalno mnenje, preden lahko Svet sprejme zakonodajni predlog, ki ga predloži Komisija. Ta postopek se uporablja na primer pri letnem določanju cen kmetijskih izdelkov ali pri odločitvah in sporazumih na trgovinskem področju. Predsedstvo Sveta ima odločilno vlogo pri zastopanju Sveta pred Parlamentom (Svet Evropske unije 2008).

b) Sodelovanje s Komisijo

Za odnose med Svetom in Komisijo je značilno konstruktivno sodelovanje z občasnimi kratkotrajnimi trenji. Uradno lahko da Komisija politično pobudo in sproži postopek odločanja. Svet te pobude ne upošteva vedno, vendar ima Komisija pri njegovem delu večinoma ključno vlogo. Poleg vidikov njunih odnosov, ki jih urejata pogodbi, so zelo pomembne tudi nekatere nekoliko manj uradne oblike sodelovanja. Navzočnost Komisije na vseh uradnih in neuradnih sejah v okviru pravnega postopka je potrebna za opravljanje vloge (dodeljena s Pogodbo o delovanju Evropske unije) kar pomeni, da se pojavlja v vlogi pobudnice za uskladitev stališč Evropskega parlamenta in Sveta. Predstavniki Komisije so vabljeni na vse seje delegacije Parlamenta, pa tudi na seje odbora stalnih predstavnikov (Coreper). Sodelujejo tudi v dialogih in so prisotni na sejah pravnega odbora (Evropski parlament 2012).

c) Sodelovanje z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij

Ministri predsedujoče države članice navedenima odboroma predstavijo delovni program predsedstva, občasno pa se udeležijo tudi plenarnih zasedanj, na katerih razpravljajo o nekaterih posebnih vprašanjih. Pogodbi določata, da mora Svet na nekaterih področjih omenjena odbora zaprositi za mnenje o zakonodajnih predlogih (Svet Evropske unije 2008).

d) Sodelovanje s Sodiščem in Sodiščem prve stopnje

Akte Sveta in akte drugih institucij EU lahko države članice, druge institucije, posamezniki in podjetja v primerih, določenih s pogodbama, spodbijajo pred Sodiščem prve stopnje ali pred Sodiščem. Tudi Svet in druge institucije lahko zadeve predložijo Sodišču. Sodnike Sodišča, Sodišča prve stopnje in Sodišča za uslužbence Evropske unije ter člane Računskega sodišča imenuje Svet na predlog držav članic (Svet Evropske unije 2008).

V poglavju smo poznali postopek soglasja, posvetovalni postopek, postopek sodelovanja ter najpomembnejši način sprejemanja zakonodajnih aktov in direktiv t.i. postopek soodločanja, v katerem EP pridobi pravico veta, ki je najpomembnejša razlika v primerjavi s postopkom sodelovanja.

3.3 Medinstitucionalno sodelovanje v rednem zakonodajnem postopku soodločanja in spravnem postopku

Predložitev zakonodajnega predloga

Soodločanje se začne s predlogom Evropske komisije v skladu s pravico Komisije do pobude. Toda Parlament in Svet lahko v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije od Komisije zahtevata, da izdela predloge, s katerimi bo mogoče uresničiti cilje, določene v pogodbi. Komisija zakonodajni predlog (ponavadi za uredbo, direktivo ali sklep) predloži Evropskemu parlamentu in Svetu ter ga hkrati posreduje nacionalnim parlamentom. Poleg tega za redni zakonodajni postopek velja, da mora Komisija osnutek zakonodajnega predloga pregledati, če navadna večina nacionalnih parlamentov meni, da ni v skladu z načelom subsidiarnosti („oranžni karton“). Po tem pregledu se Komisija odloči, ali bo predlog ohranila, spremenila ali umaknila. Pri obravnavi spornih ali tehničnih zadev ni nič nenavadnega, če se organizirajo predstavitve s strokovnjaki ali naročajo raziskave ali izdelava ocen učinkov. Ko pristojni odbor sprejme „poročilo“, ki ga je pripravil poročevalec, Parlament, ki odloča z navadno večino (tj. večina vseh glasujočih poslancev), sklene prvo obravnavo predloga Komisije. Na tej stopnji ima Parlament tri možnosti: predlog lahko v celoti zavrne, ga odobri brez sprememb ali pa ga odobri s spremembami, kar je najpogosteje. Pri takojšnji zavrnitvi predloga v prvi obravnavi pa je treba opozoriti, da pogodba tega niti izrecno ne prepoveduje niti ne določa. Ko Parlament zaključi prvo obravnavo, lahko Komisija sprejme „spremenjeni predlog“, tako da upošteva vrsto sprememb Parlamenta. Če Svet, ki odloča s kvalificirano večino, odobri vse spremembe Parlamenta, ali če Parlament odobri predlog brez sprememb, lahko Svet akt sprejme. Če Svet ne more v celoti sprejeti izida prve obravnave Parlamenta, sprejme svoje stališče iz prve obravnave, tj. besedilo, nekdanje znano kot „skupno stališče“ Sveta. Parlament izčrpno obvesti o razlogih za njegovo sprejetje. Tudi Komisija Parlament izčrpno obvesti o svojem stališču. Svet o spremembah predlogov Komisije odloča soglasno (po PDEU), razen če gre za spraven postopek (PDEU). Toda Komisija pogosto spremeni svoj prvotni predlog tik pred sprejetjem stališča Sveta, da bi olajšala njegovo glasovanje s

kvalificirano večino. V celotni prvi obravnavi ne za Parlament ne za Svet niso določeni roki, v katerih bi morala prvo obravnavo zaključiti (Evropski parlament 2012).

Druga obravnava

Druga obravnava je v nasprotju s prvo strogo časovno omejena. V treh ali, če se rok podaljša, štirih mesecih od razglasitve stališča Sveta iz prve obravnave na plenarnem zasedanju mora Parlament v drugi obravnavi stališče odobriti, zavrniti ali predlagati njegove spremembe. Če Parlament do izteka tega roka ne sprejme nobene odločitve, se šteje, da je akt sprejet v skladu s stališčem Sveta iz prve obravnave. Za odobritev nespremenjenega stališča Sveta iz prve obravnave je potrebna podpora navadne večine poslancev Parlamenta (tj. večine poslancev, ki se udeležijo glasovanja). Nasprotno pa je za zavrnitev stališča Sveta iz prve obravnave potrebna podpora absolutne večine poslancev Parlamenta (tj. vsaj 378 glasov za od skupno 754). Z zavrnitvijo stališča Sveta v Parlamentu se zakonodajni postopek konča in se lahko ponovno začne le z novim predlogom Komisije. Parlament lahko spremembe stališča Sveta iz prve obravnave tudi sprejme, toda vsako izmed njih mora podpreti absolutna večina poslancev. Poročevalec (navadno poslanec, ki je pripravil poročilo za prvo obravnavo) oblikuje za pristojni odbor (ki je bil praviloma pristojen tudi za prvo obravnavo) osnutek „priporočila“ oziroma poročilo za drugo obravnavo. Osnutek priporočila vključuje spremembe, ki jih je predlagal poročevalec. Osnutek priporočila vključuje predloge sprememb, ki jih vloži poročevalec. Vsak (vendar le) polnopravni član ali namestnik člana pristojnega odbora lahko vloži dodatne predloge sprememb. Pristojni odbor odloča z večino oddanih glasov. Po glasovanju v pristojnem odboru, se priporočilo predloži na plenarno zasedanje. Predloge sprememb za obravnavo na plenarnem zasedanju lahko vloži le pristojni odbor, politična skupina ali najmanj 40 poslancev. Pridruženi odbor lahko v mejah svoje izključne pristojnosti predloži predloge sprememb neposredno Parlamentu, če odbor, ki mu je bila zadeva najprej dodeljena, ne priznava pristojnosti pridruženega odbora. Pri tem veljajo določene omejitve glede vrste predlogov sprememb, ki se lahko vložijo v drugi obravnavi. V skladu s Poslovníkom EP so spremembe dopusten le, če je njihov namen:

- v celoti ali delno obnoviti stališče Parlamenta, sprejeto v prvi obravnavi,
- doseči kompromis med stališčem Parlamenta in Sveta,

- spremeniti del stališča Sveta iz prve obravnave, ki ni bil vključen v prvotni predlog ali se od njega vsebinsko razlikuje,
- upoštevati novo dejstvo ali pravno stanje, ki se je pojavilo po prvi obravnavi.

O dopustnosti predlogov sprememb odločata predsednik pristojnega odbora v odboru in predsednik Parlamenta na plenarnem zasedanju. Njuna odločitev je dokončna. Pred glasovanjem o predlogih sprememb na plenarnem zasedanju lahko predsednik Parlamenta zastavi Komisiji vprašanje, ali jih je pripravljena sprejeti. Za mnenje lahko zaprosi tudi Svet. Pogodba jasno določa roke za drugo obravnavo. Parlament jo mora zaključiti v treh mesecih (štirih, če je bilo dogovorjeno podaljšanje) po tem, ko je bil obveščen o stališču Sveta iz prve obravnave. Ko Parlament konča drugo obravnavo in svoje stališče sporoči Svetu, mora tudi ta v treh mesecih (ali štirih, če je bilo dogovorjeno podaljšanje) zaključiti drugo obravnavo. V drugi obravnavi lahko Svet odobri vse predloge sprememb Parlamenta iz druge obravnave, kar praviloma stori s kvalificirano večino ali soglasno, če Komisija nasprotuje predlogu spremembe Parlamenta (Pogodba o delovanju Evropske unije). V tem primeru je akt sprejet. Če Svet ne more odobriti vseh sprememb Parlamenta, je v pogodbi določen sklic spravnega odbora.

Dogovori v prvi in drugi obravnavi: Amsterdamska pogodba je omogočila, da se postopek soodločanja zaključi tudi v prvi obravnavi (kar po Maastrichtski pogodbi ni bilo mogoče). Ta možnost je podrobneje razčlenjena v Skupni izjavi o praktičnih vidikih postopka soodločanja (besedilo nove, revidirane skupne izjave, ki določa, da „institucije med postopkom sodelujejo za čim večjo uskladitev svojih stališč, da se omogoči, kjer je to primerno, da se zadevni akti sprejmejo že v zgodnjih fazah postopka“ (Evropski parlament 2012).

Sprava in tretja obravnavo

Sprava obsega neposredna pogajanja med obema so-zakonodajalcema (Parlamentom in Svetom) v okviru spravnega odbora, da bi se dosegel dogovor v obliki „skupnega besedila“. Spravni odbor je sestavljen iz dveh delegacij: delegacije Sveta, v kateri je po en predstavnik vsake države članice (ministri ali njihovi namestniki), in delegacije Parlamenta z enakim številom poslancev. Tako ima od 1. januarja 2007 spravni odbor 54 (27+27) članov. Spravni odbor se mora sklicati v šestih (ali v primeru podaljšanja

osmih) tednih po zaključku druge obravnave Sveta in uradnemu sporočilu Parlamentu, da Svet ne more sprejeti vseh njegovih predlogov sprememb iz druge obravnave. Odbor se ustanovi za vsak zakonodajni predlog, ki pride v spravi postopek, posebej. Na voljo ima šest (ali če je bilo dogovorjeno podaljšanje, osem) tednov za doseg splošnega dogovora v obliki „skupnega besedila“. Izhodišče za presojo pravnega odbora so stališča Parlamenta in Sveta iz druge obravnave (Evropski parlament 2012).

Trialogi

Ko je Svet pripravljen predstaviti svoje mnenje o spremembah Parlamenta, čeprav uradno še ni zaključil druge obravnave, se skliče tristranski sestanek med Parlamentom, Svetom in Komisijo, znan kot „trialog“. Parlament predstavlja pogajalska skupina, ki jo je zato pooblastila delegacija. Svet zastopa namestnik stalnega predstavnika ali stalni predstavnik (predsednik odbora stalnih predstavnikov (Coreper I ali II) predsedujoče države članice, Evropsko komisijo pa predstavljajo visoki uradniki ustreznega generalnega direktorata. Trialogi so srečanja, na katera je dostop omejen. Da bi zagotovili njihovo kar največjo učinkovitost, je udeležba omejena na pogajalsko skupino in nujno potrebne uslužbence (navadno ne več kot 10 oseb iz vsake institucije).

V spravnem postopku sodeluje tudi Komisija, ki si prizadeva uskladiti stališči Parlamenta in Sveta. Komisija je navzoča na vseh sestankih delegacije Parlamenta. Na ustanovnem sestanku njeni predstavniki navadno predstavijo in obrazložijo mnenje Komisije o spremembah Parlamenta iz druge obravnave ter člane delegacije po možnosti obvestijo o dogajanjih v Svetu, s katerimi so seznanjeni. Če Spravi odbor ne doseže dogovora ali če Parlament ali Svet v tretji obravnavi ne odobri „skupnega besedila“, se šteje, da akt ni sprejet. V tem primeru se postopek soodločanja lahko ponovno začne le z novim zakonodajnim predlogom Komisije (Evropski parlament 2012).

GLAVNE RAZLIKE MED PRVO, DRUGO OBRAVNAVO IN TRETJO OBRAVNAVO S SPRAVO V PARLAMENTU

Prva in druga obravnava: primarno odgovornost nosijo sodelujoči parlamentarni odbori, prva obravnava nima časovnih omejitev, druga obravnava je časovno omejena, in sicer največ 4 mesece za Parlament in nadaljnje 4 mesece za Svet. Obstaja možnost vlaganja predlogov sprememb v odboru (ali odborih) in na plenarnem zasedanju, in sicer pri prvi obravnavi Parlament sprejme spremembe z navadno večino v drugi obravnavi Parlament sprejme spremembe z absolutno večino (vsaj 378 glasov od skupaj možnih 754).

Sprava in tretja obravnava: primarno odgovornost nosi delegacija Parlamenta v spravnem odboru. Sprava in tretja obravnava imata strogo časovno omejitev: največ 24 tednov (3 x 8 tednov), od katerih se največ 8 tednov porabi za samo spravo. Predlogi sprememb niso dovoljeni. Odobritev ali zavrnitev »skupnega besedila« Parlament sprejme z navadno večino z enim samim glasovanjem besedila kot celote.

4 ZGODOVINSKI PREGLED RAZVOJA POSTOPKA SOODLOČANJA IN MEDINSITUCIONALNEGA SODELOVANJA V POSTOPKU

Usmeritev razvoja institucij EU ter zakonodajnih postopkov bom prikazala na podlagi dinamike sprejemanja aktov in direktiv skozi zgodovino EU. Pregled razvoja bo temeljil na podrobni analizi in primerjavi števila sprejetih aktov in direktiv ter trajanju sprejemanja aktov in direktiv v posameznem zakonodajnem obdobju. Poglavje je povzeto po Poročilih o delu, ki ga je po koncu vsakega zakonodajnega obdobja pripravil Evropski parlament oz. Spravni odbor.

4.1 Zakonodajna obdobja

Na področju zakonodaje je bilo vloženega veliko truda v prilagajanje institucij in postopkov ter posledično sprejetih veliko število pravil in direktiv. Več kot 40 let, od leta 1952 in vse do 1. novembra 1993, je bila zakonodajna pristojnost v celoti v rokah Sveta. Nekatere vrste sodelovanje z Evropskim Parlamentom in Komisijo so sicer že bile vzpostavljene, saj so bile nekatere pobude podane tudi s strani Komisije. Prav tako je v postopku sprejemanja novih aktov in direktiv prihajalo do posvetovanj med Parlamentom in Svetom. Pa vendar je bila to takrat edina pristojnost Parlamenta, končno odločitev o (ne)sprejetju akta je seveda podal Svet. Šele leta 1993, ko stopi v veljavo Maastrichtska pogodba, je bila vpeljana nova oblika sodelovanja pri sprejemanju političnih odločitev ter pri prevzemanju zakonodajnih in upravnih odgovornosti. Gre predvsem za sodelovanje v obliki medsebojnega informiranja (Parlament–Svet), pri pripravi besedil, skupnih sestankov itd. Ta nova »zakonodajna« kultura je sicer po eni strani pripeljala do velikih medsebojnih napetosti med Svetom in Parlamentom, tako na administrativnem kot političnem področju. Parlament je namreč moral vložiti veliko napora, da so ga začeli sprejemati kot verodostojnega pogajalca. Predvsem v prvih letih s strani Sveta ni užival veliko zaupanja a dvom Sveta v sposobnosti Parlamenta ni bil nepričakovan. Po drugi strani, kot bomo videli v nadaljevanju diplomske naloge, si bili to prelomni trenutki v razvoja Evropskega Parlamenta, njegove vloge in novih delitev moči med institucijami Evropske unije (Delegacija v spravnem odboru 1993).

4.1.1 Obdobje 1993–1999

Zakonodajni postopek soodločanja je določen v 189. členu Pogodbe o Evropski uniji, ki je začel veljati 1. novembra 1993 in se uporabljal na naslednjih področjih:

- prost pretok delavcev,
- svoboda ustanavljanja,
- posebna obravnava tujih državljanov,
- vzajemno priznavanje diplom,
- ukrepi za samozaposlene osebe,
- storitve,
- ukrepi za usklajevanje skupnega trga,
- ukrepi za vzajemno priznavanje skupnega trga,
- izobraževanje (spodbujevalni ukrepi),
- vseevropska omrežja,
- spodbujevalni ukrepi za javno zdravje,
- spodbujevalni ukrepi za kulturo,
- varstvo potrošnikov,
- okvirni program za raziskave in tehnološki razvoj,
- okoljski programi.

165 postopkov soodločanja je bilo končanih do nastopa veljavnosti Amsterdamske pogodbe. Kot sledi:

- v 162 primerih je bil dosežen sporazum med obema institucijama: 99 brez sklica Spravnega odbora,
- v 3 primerih dogovora ni bilo mogoče doseči med obema institucijama:
 - Primer 1: govorna telefonija, julij 1994 - zavržen s strani Parlamenta.
 - Primer 2: biotehnologija, marec 1995 - zavržen s strani Parlamenta,
 - Primer 3: prenosljivi vrednostni papirji, maj 1998 - odbor ni mogel zaključiti skupnega besedila, Svet ni uporabil svoje možnosti, da potrdi svoje skupno stališče, kar mu omogoča Amsterdamska pogodba.

Nove metode medsebojnega sodelovanja med Svetom in Parlamentom so že postajale utečene. Ne smemo pa prezreti Evropske Komisije, ki je prav tako bila primorana na novo preučiti in zastaviti svojo vlogo v novih medinstitucionalnih razmerjih. Njena

dotedanja vloga mediatorke med Svetom in Parlamentom ni bila več potrebna pa vendarle njena vloga ostaja ključnega pomena pri političnih in visoko strokovnih vprašanjih. Vsekakor pa je to obdobje povečalo politično moč Parlamenta, ki je prvič v zgodovini EU dobil priložnost, da pokaže svojo odgovornost in delovno disciplino v postopku soodločanja. Vloženih je bilo 278 predlogov zakonodajnih aktov (Delegacija v spravnem odboru 1999).

4.1.2 Obdobje 1999–2004

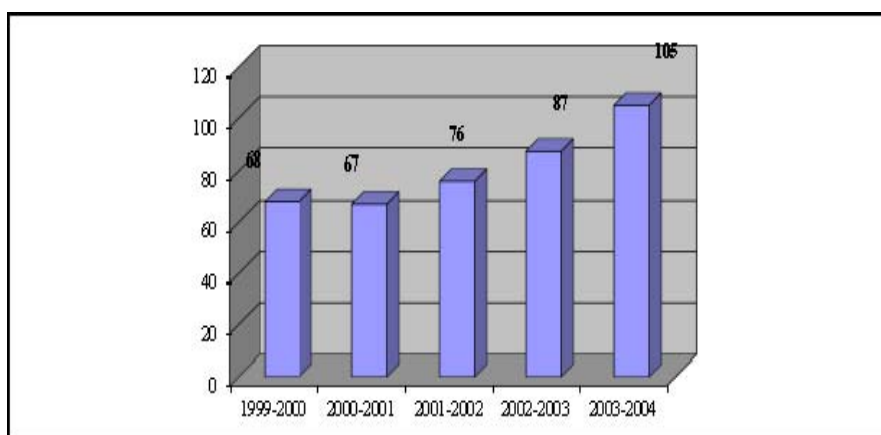
Mineva več kot deset let, odkar je bil z Maastrichtsko pogodbo uveden postopek soodločanja in skoraj pet let, odkar se je področje njegove uporabe z Amsterdamsko pogodbo razširilo. Postopek je tako postal običajen način sprejemanja zakonov v Evropski uniji. Število aktov, sprejetih s soodločanjem, se je povzpelo za celih 25%.

Postopek se zelo uspešno izvaja, kar Parlament postavlja v enakopraven položaj s Svetom in tako upošteva njegov glas pri vplivanju na življenje evropskih državljanov.

Med 1. majem 1999 in 30. aprilom 2004 so bili v okviru postopka soodločanja sprejeti 403 zakonodajni akti, od katerih je bilo 86 spisov sprejetih v spravnem postopku. Zavrnjena sta bila le dva spisa oziroma 0,5 % celote, ker Parlament ni dosegel večine za sprejetje skupnega besedila pravnega odbora v tretji obravnavi. V obdobju Maastrichtske pogodbe je sprava, na primer, spodletela trikrat (dvakrat zaradi nesoglasja v spravnem odboru glede govorne telefonije leta 1994 in varnostnega odbora leta 1998 ter enkrat v tretji obravnavi Parlamenta o biotehnologiji leta 1995) ali v 1,8 % vseh primerov.

Količina spisov v postopku soodločanja, izražena absolutno glede na obdobje, se je postopoma povečala. V prvem letu tega parlamentarnega mandata je bilo zaključenih 68 spisov, v zadnjem letu pa 105, kar je največ do sedaj. Skupno število postopkov soodločanja je 2,5 krat večje kot število spisov, zaključenih s soodločanjem v prejšnjem petletnem obdobju, od leta 1994 do 1999, pod določbami Maastrichtske pogodbe. Povprečno letno število spisov v postopku soodločanja je s 33, iz časa Maastrichtske pogodbe, naraslo na 80 v času Amsterdamske pogodbe.

Graf 4.1: Število zadev v postopku soodločanja v obdobju 1999–2004.



Vir: Delegacija v spravnem odboru (2004).

Obstaja trend, da se postopek soodločanja zaključi pred zadnjo fazo soodločanja. V okviru določb Maastrichtske pogodbe je v spravni postopek prišlo 40 % spisov, v tekočem petletnem obdobju pa se je ta delež znižal na 22 %. Sledijo podrobnejši podatki o različnih fazah postopka:

- v prvi obravnavi je bilo na podlagi stališča Parlamenta, ki ga je odobril Svet, zaključenih 115 ali 28 % spisov (10 % brez sprememb in 18 % s spremembami predloga Komisije);
- v drugi obravnavi je bilo zaključenih 200 ali 50 % spisov (25 % potem, ko je Parlament sprejel splošno stališče Sveta brez sprememb in 25 % potem, ko je Svet odobril spremembe);
- 84 ali 22 % spisov je bilo zaključenih v spravnem postopku, vendar dva od njih na plenarnem zasedanju nista bila odobrena. Štirje nadaljnji akti so bili uradno sprejeti po spravnem postopku maja leta 1999 in tehnično sodijo v četrti parlamentarni mandat. Veliko število sporazumov je bilo sklenjenih v zadnjih dveh mesecih mandata zaradi velikega prizadevanja Parlamenta, Sveta in Komisije. Nadaljnja kvantitativna analiza izida 86 zaključenih spravnih postopkov privede do več ugotovitev. Od 1344 predlogov sprememb, ki jih je Parlament sprejel v drugi obravnavi:
 - jih je bilo 307 ali 23 % nespremenjenih sprejetih v spravnem postopku,
 - 809 ali 60 % jih je bilo sprejetih na podlagi kompromisa,
 - 228 ali 17 % predlogov sprememb je bilo umaknjenih med spravnim postopkom (Delegacija v spravnem odboru 2004).

4.1.3 Obdobje 2004–2009

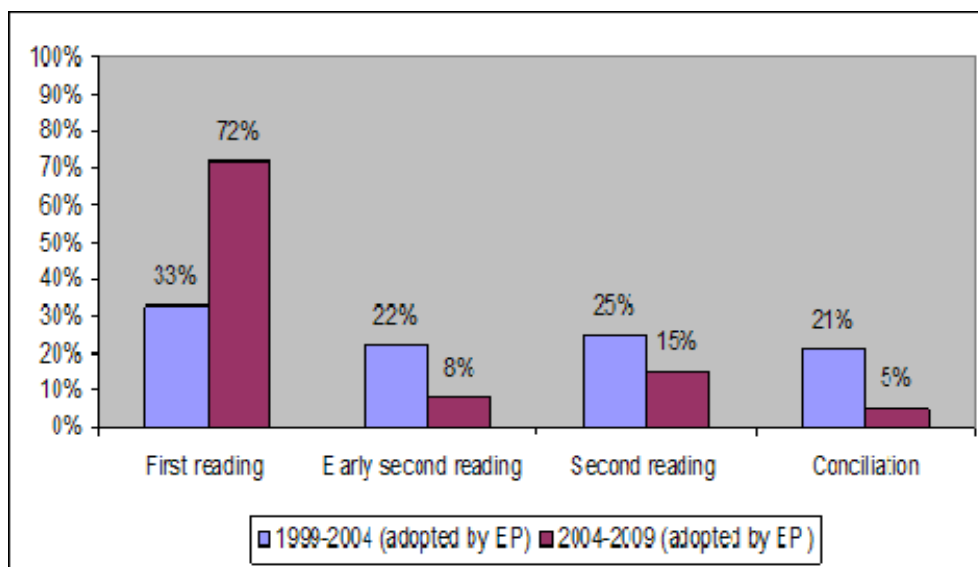
V tem zakonodajnem obdobju so glasovi znotraj in zunaj Parlamenta izrazili zaskrbljenost glede številnih vidikov pogajanj v prvi in drugi obravnavi. Zelo pogosto se omenja pomanjkanje preglednosti (ki je postala še zlasti problematična v primeru dogovorov v zgodnji drugi obravnavi) in legitimnosti. Torej, predvsem preglednost, jasnost in legitimnost stikov v prvi in drugi obravnavi so bile pogosto predmet očitkov in problematizirane že v prejšnjem zakonodajnem obdobju. Prizadevanja v smeri dogovorov v prvi obravnavi so bila pričakovana. Na eni strani so se glavni akterji oz. vpleteni začeli vse bolj zavedati vprašanj, ki jih je potrebno upoštevati ter se na izvedbo dialogov pripravljali vedno bolj profesionalno. Po drugi strani pa so različni odbori razvili različne prakse, na primer, glede faze postopka, v kateri potekajo pogajanja (pred glasovanjem v odboru, z ali brez določenega mandata, podeljenega z orientacijskim glasovanjem, ali po glasovanju v odboru).

Soodločanje je bilo v tem zakonodajnem obdobju razširjeno na dodatne pravne podlage. To je zadevalo področje svobode, varnosti in pravice, na katerem je soodločanje za nekatere pravne podlage po petletnem prehodnem obdobju po začetku veljavnosti amsterdamske pogodbe začelo veljati samodejno, za nekatere po izpolnitvi določenih pogojev in za nekatere po sprejetju sklepa. Postopki soodločanja se zdaj uporabljajo pri večini pravnih aktov, ki zadevajo meje, vizume, azil, nezakonite migracije in civilnopravno sodelovanje. Kljub tej širitvi pa se je celotno število postopkov soodločanja le zmerno povečalo. Medtem ko so bili v prejšnjem parlamentarnem obdobju s postopkom soodločanja sprejeti 403 akti, jih je bilo v tem obdobju 454.

Če pogledamo število predlogov, ki jih je sprejela Komisija v okviru postopka soodločanja, sta številki podobni. Med 1. majem 1999 in 30. aprilom 2004 je bilo sprejetih 517 predlogov, med 1. majem 2004 in 6. julijem 2009 pa 546. V obeh obdobjih se je število sprejetih zadev v teku zakonodajnega obdobja povečevalo. Zelo nizko številko z začetka tega obdobja je mogoče pojasniti z velikanskimi prizadevanji za zaključek tekočih postopkov pred zaključkom zadnjega parlamentarnega obdobja in zlasti pred širitvijo maja 2004. Po natančnem pregledu vrste predlogov, lahko ugotovimo, da je Komisija v tem parlamentarnem obdobju predstavljala bolj tehnične in nesporne predloge.

Od prejšnjega zakonodajnega obdobja je prišlo do pomembnih sprememb v zvezi s fazo sklenitve. V tem zakonodajnem obdobju je bilo 72 % zadev zaključenih v prvi obravnavi, 22,9 % v drugi obravnavi in 5,1 % v spravnem postopku. To se precej razlikuje od številke prejšnjega zakonodajnega obdobja.

Graf 4.2: Comparison of stages of agreement between legislatures of 1999–2004 and 2004–2009.



Vir: Delegacija v spravnem odboru (2009).

Pred vrati je bila nova velika širitev Evropske unije in sicer se je v tem obdobju pripravljala na sprejem desetih novih držav članic (z devetimi novimi jeziki, v katere je treba prevajati dokumente tekočih postopkov). V zaključku zakonodajnega obdobja (v letu 2004) pa se je občutno povečalo število dogovorov, doseženih že v prvi in drugi obravnavi. Tako povečano število dogovorov v prvi in drugi obravnavi je bilo večje kod kadarkoli doslej, saj je bilo v obdobju med letom 2003 in 2004 (do konca aprila 2004) s postopkom soodločanja sprejetih rekordnih 144 aktov. V tem zakonodajnem obdobju se je tako trend dogovorov, doseženih v prvi obravnavi ne le nadaljeval ampak celo močno okreplil (Delegacija v spravnem odboru 2009).

4.1.4 Obdobje 2009–2011

Lizbonska pogodba je uvedla nekatera dodatna področja politike, na katerih se uporablja „redni zakonodajni postopek“. Nove pravne podlage so nastale na področju svobode,

varnosti in pravice, mednarodne trgovine ter kmetijstva in ribištva. Poleg tega se je bistveno razširil nekdanji postopek privolitve (ki se zdaj imenuje „odobritev“). Člen 218 PDEU zahteva odobritev Parlamenta za vsak mednarodni sporazum na področjih, za katere velja redni zakonodajni postopek.

Podatki o številu predlogov, ki jih je sprejela Komisija v okviru postopka soodločanja, so si podobni. Med 1. majem 1999 in 30. aprilom 2004 je bilo sprejetih 517 predlogov, med 1. majem 2004 in 6. julijem 2009 pa 546. Med 7. julijem 2009 in 31. decembrom 2011 je Komisija sprejela 321 predlogov, vključno s 14 spremenjenimi predlogi. Tudi v prvi polovici tega zakonodajnega obdobja se nadaljuje trend več sporazumov v zgodnji fazi postopka, saj je bilo 78 % zadev zaključenih v prvi obravnavi, 18 % v drugi in 4 % v spravnem postopku. V 7 % vseh primerov so bila odobrena stališča Sveta v prvi obravnavi brez sprememb („zgodnja druga obravnava“), 11 % pa jih je šlo v „klasično“ drugo obravnavo. Za primerjavo, v prvi polovici 6. zakonodajnega obdobja je bilo 64 % zadev zaključenih v prvi obravnavi, 29 % v drugi obravnavi in 7 % v spravnem postopku. V 12 % primerov je Parlament odobril stališča Sveta v prvi obravnavi brez sprememb („zgodnji dogovor v drugi obravnavi“), 17 % pa jih je šlo v „klasično“ drugo obravnavo. Povprečna dolžina postopka se je zlasti v zadnjih obdobjih skrajšala. Podatki za prvo polovico sedmega zakonodajnega obdobja kažejo 14,4 mesece za dogovor v prvi obravnavi in 28,4 mesece za drugo obravnavo.

Tabela 4.1: Povprečna dolžina postopka pri zadevah za postopek soodločanja, zaključenih v prvi in drugi obravnavi v 5., 6. in prvi polovici 7. zakonodajnega obdobja, od datuma sprejetja predloga Komisije do datuma sprejetja končnega akta (vključene vse zadeve).

OBDOBJE	1999–2004 (5. z.o.)	2004–2009 (6. z. o.)	2009–2011 (7. z. o.)
Prva obravnava	11,0 mesecev	16,2 mesec (72%)	14,4 mesece (78%)
Druga obravnava	24,5 mesecev	29,7 mesecev (22%)	28,4 mesece (18%)

Vir: Delegacija v spravnem odboru (2011).

Ta razvoj kaže na večjo prilagodljivost samega postopka in predvsem večjo stopnjo zaupanja ter voljo do sodelovanja na strani institucij. Pojavlja se zaskrbljenost v zvezi z nepreglednostjo pri neuradnih pogajanjih v prvi in drugi obravnavi, s pomanjkanjem

demokratične legitimnosti in jasnosti glede ustreznega poteka postopka ter z institucionalnimi dosežki za Evropski parlament. Zaradi velikega časovnega pritiska, da se postopek zaključi v šestih mesecih trajanja predsedstva, je pozornost preveč usmerjena na hiter potek pogajanj in to na račun odprte razprave z različnimi načini sodelovanja javnosti znotraj institucij in med njimi. Vprašanje je preučila delovna skupina za parlamentarno reformo, ki jo je januarja 2007 ustanovila konferenca predsednikov, da bi natančno preverila, kako Parlament izvaja svoje delo in posredovala možne reformne predloge. Na podlagi predlogov treh podpredsednikov, pristojnih za spravo, je delovna skupina 23. aprila 2008 sprejela „Kodeks ravnanja pri pogajanjih v postopku soodločanja“ (Delegacija v spravnem odboru 2011).

KODEKS RAVNANJA

Na podlagi dela delovne skupine za parlamentarno reformo je bilo sprejetih več sprememb Poslovnika. Sem sodi novi člen 70 o „medinstitucionalnih pogajanjih in zakonodajnih postopkih“ in Priloga XXI s „kodeksom ravnanja pri pogajanjih v rednem zakonodajnem postopku“. Konferenca predsednikov je kodeks ravnanja pri pogajanjih v postopku soodločanja, ki temelji na predlogih treh podpredsednikov, pristojnih za spravo, sprejela 18. septembra 2008. Glavni cilj kodeksa je povečati preglednost, demokratično legitimnost in odgovornost pogajanj. Kodeks določa pravila za odločanje odbora, ki začne pogajanja, sestavo pogajalske skupine in njen mandat, ter obravnavo vseh morebitnih sporazumov s strani celotnega odbora. Poleg tega vsebuje tudi določbe o dokumentih, ki se uporabljajo v dialogih.

4.1.5 Trenutno stanje

Trenutna stanje aktualnih obravnav je naslednje:

- 1. branje v Evropskem parlamentu: 444 primerov, čakanje stališče Sveta v prvi obravnavi ali sklenitev po 1. obravnavi, 67 primerov,
- 2. branje v Evropskem parlamentu: 2 primera,
- spravnih postopkov: 1 primer in sicer (Decision N° ./2012/EU of the European Parliament and of the Council on providing further macro-financial assistance to Georgia) (Evropski parlament 2013a).

STATISTIČEN PREGLED ZAKLJUČENIH ZAKONODAJNIH POSTOPKOV:

Tabela 4.2: Prikazuje 7. zakonodajno obdobje, in sicer od 14. julija 2009 do 13. marca 2013.

1.branje	2. zgodnje branje	2. branje	3. branje/spravni postopek	Skupno število obravnav
215	20	24	7	266
81 %	7 %	9 %	3 %	100 %
15	25	34	29	Povprečna dolžina trajanja postopka (mesece)

Vir: Evropski parlament (2013b).

Tabela 4.3: Prikazuje vmesno obdobje 7. zakonodajnega obdobja in sicer med 14. julijem 2009 in 31. decembrom 2011.

1.branje	2. zgodnje branje	2. branje	3. branje/spravni postopek	Skupno število obravnav
143	13	20	7	183
78 %	7 %	11 %	4 %	100 %
15	23	33	29	Povprečna dolžina trajanja postopka (mesece)

Vir: Evropski parlament (2013b).

Evropski parlament in Svet lahko skleneta "sporazum v začetku drugega branja" (eng Early second reading). V takih primerih trialog poteka po glasovanjem EP na plenarnem zasedanju v prvi obravnavi in še pred sprejetjem stališča Sveta. Če so pogajanja uspešna, lahko stališče Sveta nato podpre Evropski parlament v drugi obravnavi brez predlogov sprememb in z navadno večino (Evropski parlament 2013c).

Iz predhodnih statističnih podatkov lahko izračunamo dogajanje med leti 2011 in 2013 (glej Tabela 4.4).

Tabela 4.4: Prikazuje obdobje med 31. decembrom 2012 in marcem 2013.

OBDODBJE	1.branje	2. zgodnje branje	2. branje	3. branje/spravni postopek	Skupno število obravnav
2009–2011	143	13	20	7	183
2009–2013	215	20	24	7	266
2011–2013	72	7	4	/	83

Razvidno je, da je bila prva polovica zadnjega zakonodajnega obdobja precej bolj dinamična in pestra v primerjavi z 2. polovico tega istega obdobja. A tudi to obdobje še vedno potrjuje trend zgodnjih dogovorov in manjšega števila zadev, ki se končajo v spravnem postopku.

4.2 Primerjava in trendi v razvoju zakonodajnih postopkov

Od uvedbe postopka soodločanja so se odnosi med institucijami precej spremenili. Količina in kakovost stikov na vseh ravneh se ves čas povečuje in dinamika se spreminja. Trend zgodnjih dogovorov ima vsekakor pomembno vlogo, saj so zgodnji dogovori v prvi vrsti pogojeni z intenzivnimi medinstitucionalnimi stiki. Stiki med institucijami postajajo vedno bolj intenzivni. Bolj kot institucije nato delajo skupaj, ter bolj kot so strokovno pripravljene, tem verjetnejši so nadaljnji zgodnji dogovori. Da bi upoštevale razvoj dogodkov pri postopku soodločanja in zlasti trend zgodnjih dogovorov, so se institucije v zakonodajnem obdobju 2004–2009 sporazumele o novi skupni izjavi o praktičnih ukrepih za postopek soodločanja (člen 251 Pogodbe ES) z dne 13. junija 2007, ki je nadomestila izjavo iz leta 1999. Najpomembnejši novi elementi v izjavi iz leta 2007 so vsekakor podrobnejše določbe glede dogovorov v prvi in drugi obravnavi.

Revidirana skupna izjava se je zagotovo izkazala za uporabno orodje, saj vpletenim v postopke soodločanja v treh institucijah zagotavlja preglednejši niz praktičnih predpisov, ki dopolnjujejo določbe Pogodbe. Zaradi neuradnega načina komunikacije

med institucijami je težko oceniti, do kakšne mere se upoštevajo določbe skupne izjave. Gre predvsem za primere izmenjav osnutkov kompromisov pred začetkom trialoga, prisotnost predsedstva na sejah odbora, posvetovanje glede datuma posredovanja skupnega stališča in najavo trialogov ali skupnih tiskovnih konferenc. Z vidika Parlamenta bi se tudi določbe o dokončnem oblikovanju besedil lahko bolje izvajale na način, ki natančneje odraža naravo postopka soodločanja, v katerem sta Parlament in Svet enakovredna.

Prvič po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe v obdobju 2004–2009, s katero se je razširil in spremenil postopek soodločanja, doživimo neuspeh v primeru direktive o delovnem času. Spravni odbor ni uspel doseči dogovora.

4.2.1 Direktiva o delovnem času

Direktiva o delovnem času je primer prvega neuspeha spravnih postopkov. Po več trialogih in treh srečanjih spravnega odbora v popolni zasedbi, se je moral spravni odbor na svojem zadnjem srečanju sprijazniti, da se stališča obeh institucij preveč razlikujejo in da sprave ni mogoče doseči. To odločitev je sprejela delegacija Parlamenta v spravnem odboru. Postopek je bil s tem zaključen, plenarna skupščina in Svet pa nista imela možnosti, da bi v tretji obravnavi glasovala o skupnem besedilu. Spravni odbor ni uspel doseči celovitega dogovora v obliki skupnega besedila in predlagani akt ni bil sprejet. Nov poskus spremembe obstoječe direktive je mogoče sprožiti le z novim predlogom Komisije. Komisija se ni jasno izrazila, ali namerava predložiti nov predlog in če ga, za katera vprašanja.

Prva nezmožnost doseganja dogovora v spravnem odboru bi lahko imela različne posledice tako znotraj Parlamenta kot tudi v medinstitucionalnih odnosih. Tokrat se je prvič zgodilo, da je spravni odbor sklenil končati postopek. Odločitev o tem so namesto Parlamenta sprejeli člani parlamentarne delegacije. V preteklosti, ko je bil rezultat pogajanj v spravnem postopku sporen, se je delegacija Parlamenta odločila sprejeti najboljšo možno rešitev ob zaključku pogajanj, da bi s tem Parlamentu omogočila sprejetje končnega sklepa. V dveh takih primerih (ponudbe za prevzem leta 2001 in

pristaniške storitve leta 2003) je plenarna skupščina zavrnila dogovor, sprejet v spravnem postopku.

V tem konkretnem primeru pa to, da je parlamentarna delegacija zavrnila najnovejši odprti predlog, ni bila sporna, pač pa precej neposredna odločitev, saj jo je sprejela jasna večina s 15 glasovi proti, nobenim za in 5 vzdržanimi. Oceniti je mogoče, da se rezultat morebitnega glasovanja na plenarnem zasedanju ne bi razlikoval od tistega znotraj parlamentarne delegacije, saj sestava delegacije odraža celotno sestavo plenarne skupščine.

Z institucionalnega vidika na tem primeru vidimo, kako se krepí pogajalsko stališče Parlamenta v medinstitucionalnem trikotniku. Postaja jasno, da soglasje Parlamenta ni samoumevno in da Parlament ne okleva pri sprejemanju pomembnih političnih odločitev, ko meni, da pogajanja niso prinesla sprejemljivega rezultata. Poleg tega krepí pogajalsko stališče Parlamenta v zgodnjih fazah postopka, saj možnost „prehoda na spraven postopek“ zdaj ni povezana le z „nadaljnimi pogajanjem“, temveč tudi z možnostjo, da „ne bo dosežen noben dogovor“. Na tej točki se je postavljalo tudi vprašanje, kako bodo na ta prvi neuspeh gledale druge institucije, zlasti Svet.

Kot je razvidno iz različnih dogajanj, povezanih s soodločanjem, se sam postopek in njegova dinamika ves čas razvijata, Parlament pa se temu aktivno prilagaja. Da bi odpravili nekatere od ugotovljenih pomanjkljivosti, so bile sprejete pomembne notranje odločitve, zlasti o sprejetju kodeksa ravnanja pri pogajanjih v postopku soodločanja. Izziv pa bo izvajanje kodeksa ravnanja v vsakodnevnem delu Parlamenta v kontekstu, ki bi lahko skupaj z Lizbonsko pogodbo privedel do povečanja števila postopkov soodločanja, kakršnega doslej se ni bilo, v postopke pa bi bili vključeni številni novi akterji.

Za nadaljnje izboljšanje načina delovanja Parlamenta kot so-zakonodajalca priporočamo rednejši nadzor celotnega postopka soodločanja in trenutnega stanja postopkov, ki bodo najverjetneje zaključeni v prvi obravnavi. S tem bi omogočili boljši pregled in oblikovanje usklajenega pristopa znotraj Parlamenta, ki bi temeljil na dobri praksi. Pomemben korak v to smer je mesečno informativno poročilo o pogajanjih za dogovore v prvi obravnavi, ki ga

konferenca predsednikov odborov predloži konferenci predsednikov (Delegacija v spravnem odboru 2009).

V zadnjem obdobju je bil posebej opazen stalen trend sporazumov v prvi obravnavi. Obenem so se nekateri spravni postopki delno nanašali na novo pridobljene post-lizbonske pristojnosti EP (delegirani akti). Zaradi manjšega števila spravnih postopkov so se delovne metode na tem področju do neke mere spremenile. Več dela je bilo opravljenega med trialogi in Spravni odbor v popolni sestavi so sklicali šele, ko je obstajala velika možnost za zaključek postopka. Trialogi so se pogosto odvijali na politični ravni, tj. vključevali so ministre in komisarje. Na splošno so spravni postopki, zaključeni v zadnjem obdobju, dokazali, da dinamika na spravni večer omogoča zaključek tudi zelo težavnih pogajanj, z ugodnimi rezultati za Parlament. V tem smislu je pomembna prisotnost najvišje politične ravni, ki lahko prevzame odgovornost za težke odločitve, ter odbora stalnih predstavnikov in celotne delegacije Parlamenta, saj to omogoča spreminjanje stališč tekom večera (Delegacija v spravnem odboru 2011).

4.3 Primerjava vloge Evropskega Parlamenta ter Parlamenta Zvezne republike Nemčije v zakonodajnem postopku

V Zvezni Republiki Nemčiji se je parlamentarni sistem izoblikoval na podlagi načela delitve oblasti. Zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti so po tem načelu ločene med seboj, vendar med njimi velja sistem zavor in ravnovesij. Organi državne oblasti se pri svojem delovanju nadzorujejo in hkrati med seboj sodelujejo, cilj tega pa je preprečevanje zlorabe oblasti. V parlamentarnem sistemu je vlada nosilec izvršilne veje oblasti. Vlada je za svoje delo odgovorna parlamentu, od parlamenta pa je odvisen tudi njen obstoj. Razmerje med parlamentom in vlado je zelo pomembno, saj lahko nesoglasja med njima privedejo do zamenjave vlade, prav tako pa tudi do razpustitve parlamenta. Parlament ima na voljo več mehanizmov, ki zagotavljajo nadzor parlamenta nad delom vlade, in sicer poslanska vprašanja, interpelacija ter glasovanje o nezaupnici. Parlamentarni sistem je prisoten v večini evropskih držav, vendar pa ni enoten. Razlike se kažejo v oblikovanju, sestavi in v položaju vlade, ki ga ima do ostalih dveh vej oblasti. V Zvezni republiki Nemčiji glavno vlogo v zakonodajni veji oblasti igrata Bundestag (zvezni zbor) ali spodnja zbornica parlamenta in Bundesrat (zvezni svet) ali

zgornja zbornica parlamenta. Bundestag imenujejo celo najmočnejša zakonodajna zbornica v Evropi (Berne), medtem ko je Bundesrat ključni element nemškega federalizma. Bundestag (zvezni zbor) sestavljajo predstavniki nemških državljanov. Dodeljen jim je štiriletni mandat, voljeni pa so na neposrednih tajnih volitvah. Zbor šteje več ko 600 poslancev, ki zastopajo interese številnih političnih strank. Kandidat za predsednika je načeloma iz kroga največje parlamentarne večine. Volijo še podpredsednika in tajnika zbora (Bundestag 2013, Bundesrat 2013).

Primarne vloge zbora so sprejemanje zakonov, volitve zveznega kanclerja in nadzor nad vlado. Predloge in pobude zakonov načeloma poda vlada ali prihajajo iz vrst drugih pobudnikov, na primer poslancev oz. skupine poslancev v skupščini ali članov zveznega sveta. Večina priprav za sprejem zakona poteka v skupščinskih komitejih, kjer se usklajujejo politične namere v sodelovanju s strokovnjaki, ki so dodeljeni s strani zvezne vlade. O predlogu zakona se glasuje po treh branjih v zboru in v enem ustreznem komiteju. Zakon je sprejet z večino glasov prisotnih poslancev, razen v primerih, ki jih določa ustava. V primeru, ko se zakoni nanašajo na posamezne zvezne deleže, je potrebna potrditev zveznega sveta. Gre za enega od orodij federalizma, ki omejuje zakonodajne pristojnosti nacionalnega parlamenta.

Zbor ima možnost ustanovitve preiskovalnih komitejev, katerih vloga je prepoznavanje in razkrivanje vladnih nepravilnosti. Zbor odloča tudi o zveznem kanclerju in sicer po podanem predlogu zveznega predsednika. Če kandidat ni izvoljen, lahko poslanci predlagajo svojega kandidata. Izvoljenega kanclerja mora potrditi tudi predsednik države. Nadzorne pristojnosti zbora nad vlado se kažejo tudi po izvolitvi in oblikovanju vlade. Že v postopkih sodelovanja pri oblikovanju zakonskih predlogov med komiteji in vladnimi strokovnjaki ter vladnimi resorji je omogočen nadzor zakonodajne oblasti nad delovanjem vlade. Kancler, ministri in drugi sodelavci vlade se morajo na zahtevo poslancev udeleževati zasedanj tako zbora kot posameznih komitejev. Na zasedanja pa morajo prihajati dobro pripravljene, saj se morajo aktivno vključevati v vsebinske razprave (z izjemo kanclerja).

Najmočnejše orodje v rokah zakonodajne veje pa je, kot v večini parlamentarnih sistemov, konstruktivna nezaupnica. Zbor ima namreč privilegij glasovanja o nezaupnici o celotni vladi, a posameznih ministrov ne more odstavljati.

Zboru pripada še ena zelo pomembna pristojnost, in sicer proračunska. S proračunskim komitejem sodeluje o oblikovanju proračuna, v nadaljnjem postopku pa ga sam tudi potrjuje. Ima tudi kontrolo nad volitvam in odloča o morebitni izgubi sedež v zboru.

Zvezni zbor lahko sproži postopek odstavitve predsednika države, ki ima v državi bolj reprezentativno vlogo.

Zvezno vlado sestavlja zvezni kancler, ki je ministrski predsednik in resorni ministri, katere lahko zvezni kancler določi sam. Prav tako lahko sam določa smernice vladne politike, zato je njegov položaj izredno močan in je edini neposredno dogovoren zveznemu zboru (edini član vlade izvoljen v zveznem zboru). Parlament je institucionalni sedež ljudske suverenosti (Bundespräsident 2013).

Primerjava: Oba parlamenta imata veliko število poslancev, ki so izvoljeni na svobodnih, neposrednih volitvah. Imata veliko vlogo v postopkih sprejemanja nove zakonodaje, za katero pobude prihajajo načeloma iz strani drugih institucij. Oba morata v fazi oblikovanja vložiti veliko naporov pri medsebojnem usklajevanju. Tako sledi vrsta sestankov, diskusij in izmenjav uradnih in neuradnih mnenj, še preden je besedilo pripravljeno na glasovanje. A v primeru nemške države, je parlament tisti, ki sprejme odločitev o (ne)sprejetju predlaganega zakona.

Oba parlamenta sestavljajo predstavniki različnih političnih skupin, kar pomeni, da zastopajo mnogo različnih pogledov in interesov. To pomeni tudi, da sta za učinkovito delovanje oba primorana konstruktivno sodelovati tako v formalnih kot neformalnih načinih sodelovanja z ostalimi vpletenimi v proces sprejemanja zakonodaje.

5 ZAKLJUČEK

Dolgoletna prizadevanja so bila usmerjena v izboljševanje metod dela, racionalizacije in posodobitve institucij, s ciljem priprave EU na vsako nadaljnjo širitev ter izboljšanja usposobljenosti za ukrepanje na prednostnih področjih današnje EU. Ta prizadevanja pa niso bila povsem uspešna. Postavlja se namreč vprašanje, kako je mogoče razložiti trend dogovorov v prvi obravnavi. Vse vpletene institucije sicer imajo vedno več znanja in tudi medsebojni stiki so boljši, pa vendarle prizadevanja za hitro sprejemanje predlogov niso edini kazalec učinkovitosti in racionalizacije. Odločanje na ravni EU je dandanes rezultat medsebojnega vplivanja različnih udeležencev, predvsem tako imenovanega "institucionalnega trikotnika", ki ga tvorijo Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija. Kot vidimo, se postopek odločanja običajno začne s predlogom Komisije, ki je glavni motor evropskega institucionalnega ustroja. Evropski parlament in Svet EU pa lahko priporočita Komisiji, naj poda posamezne predloge. Ponavadi o predlogu Komisije odločata Evropski parlament in Svet EU, ki si tudi delita zakonodajno oblast, saj sta prav ti dve instituciji v večini primerov pristojni za končno odobritev in sprejem zakonov.

Zasledovali so cilj spodbuditi enoten način delovanja znotraj Parlamenta pri iskanju dogovora v zgodnji fazi in hkrati kar najbolj izboljšati preglednost, učinkovitost in legitimnost celotnega postopka.

Hipoteza 1: Od ustanovitve Parlamentarne skupščine Evropske skupnosti, predhodnice Evropskega parlamenta, se je postopoma krepila njena vloga v zakonodajnem postopku. Z Lizbonsko pogodbo se razmerje glede zakonodajnih pristojnosti med EP in Svetom Evropske unije bolj ali manj izenači, z institucionalnega vidika so bile okrepljene pristojnosti Evropskega parlamenta s tem pa tudi njegova politična moč.

Zaključimo lahko, da se razmerje moči med Evropskim parlamentom in Svetom EU ves čas spreminja. V samem začetku (od sprejetja Enotnega Evropskega akta) je bila Evropskemu parlamentu dodeljena svetovalna vloga, a v vsakem zakonodajnem obdobju EP pridobiva na pristojnostih. Uporaba zakonodajnih postopkov se širi, EP pa postaja čedalje pomembnejši organ v procesu odločanja. Z Maastrichtsko pogodbo je

uvaden postopek soodločanja. V skladu z njim je Evropski parlament pooblaščen za sprejemanje aktov skupaj s Svetom. Postopek soodločanja zajema eno, dve ali tri obravnave in večja število stikov med Parlamentom in Svetom kot so-zakonodajalcema ter Komisijo. Svet EU in EP se »znajdeta« v dokaj enakopravnem položaju z vidika njune zakonodajne vloge. Ta namreč določa, da si instituciji delita zakonodajno vlogo in da morata odločati soglasno, v nasprotnem primeru akt ni sprejet.

Amsterdamska pogodba je postopek soodločanja poenostavila, da bi bil učinkovitejši, hitrejši in da bi se z njim okrepila vloga Parlamenta. S pogodbo iz Nice se postopek razširi še na 7 novih področij. Z Lizbonsko pogodbo se položaj EP še dodatno okrepi. Instituciji postavi v enakovrednejši položaj pri sprejemanju evropske zakonodaje. Največje izzivi se zagotovo pojavijo ob začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe oz. s spremembami, ki jih pogodba uvaja, zlasti to, da imenuje postopek soodločanja „redni zakonodajni postopek“ ter da govori o „stališču“ in ne več „mnenju“ Parlamenta.

Kot je razvidno iz različnih dogajanj, povezanih s soodločanjem, se sam postopek in njegova dinamika ves čas razvijata, Parlament pa se temu aktivno prilagaja. Poleg tega bi se precej razširila tudi uporaba sedanjega postopka privolitve, saj je za vsak mednarodni sporazum, ki pokriva področja, za katere velja redni zakonodajni postopek, potrebno soglasje Parlamenta. Parlament se je tako na splošno močno približal svojemu cilju postati popolnoma enakovreden partner Svetu pri sprejemanju zakonodaje na evropski ravni. Hkrati se okrepi tudi pristojnost nacionalnih parlamentov glede nadzora nad uporabo načela subsidiarnosti.

Šele v zadnjih letih je EP postal bolj vpliven. Zaporedne evropske pogodbe, od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti leta 1957 do Lizbonske pogodbe, so razširile njegovo področje delovanja in njegovo politično vlogo, s čimer je pridobil na pomenu in politični moči.

Hipoteza 2: Racionalizacija razmerij med poglobitnimi institucijami Evropske unije in poenostavitev postopkov odločanja sta dva izmed glavnih pogojev za bolj učinkovito delovanje.

Evropska unija sicer še vedno sprejema akte in direktive v dokaj zapletenem pogajalskem procesu. In včasih se zdi nemogoče, da bodo vsi udeleženci v procesu

sprejemanja odločitve (so-zakonodajalci) iz toliko različnih političnih sistemov in tako različnih miselnosti in političnih smeri našli skupno smer ter tudi dogovor o posameznih političnih vprašanjih. A kot lahko vidimo v natančnih analizah, so bila prizadevanja za hitrejša in učinkovitejša delovanja sistema velika in deloma tudi uspešna.

Na eni strani je bila želja po soglasju velika zaradi ministrov, ki so želeli rešiti politično situacijo na drugi strani pa razlog za sodelovanje izhaja iz dejstva, da se mora Svet v skupnem imenu pogajati z Evropskim parlamentom pri oblikovanju zakonodajnih besedil, s tretjimi državami in organizacijami pa, ko zastopa interese Unije zunaj njenih meja. Vlade so spoznale, da je sodelovanje za doseganje skupnih sprejemljivih rezultatov v dolgoročnem interesu vseh. Več nacionalnih pogajalcev ima tudi boljše splošno skupno razumevanje spornih vprašanj in s tem več možnosti za doseg kompromisa. Že pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe so institucije EU sodelovale, se posvetovala ter tako posledično sprejele vse več aktov in direktiv v prvem branju in tudi v krajšem časovnem obdobju.

V prvi polovici zadnjega parlamentarnega obdobja je bil posebej opazen stalen trend sporazumov v prvi obravnavi. Obenem so se nekateri spravniki delno nanašali na novo pridobljene post-lizbonske pristojnosti EP (delegirani akti). Zaradi manjšega števila spravnih postopkov so se delovne metode na tem področju do neke mere spremenile. Več dela je bilo opravljenega med trialogi in Spravni odbor v popolni sestavi so sklicali šele, ko je obstajala velika možnost za zaključek postopka.

Institucionalne spremembe so se in se bodo nanašale predvsem na razširitev uporabe postopka soodločanja in večinskega glasovanja v Svetu EU. Ta ukrep naj bi povečeval učinkovitost postopka sprejemanja odločitev. A dejstvo je, da to ni in ne bo dovolj. Potrebna je večja disciplina, solidarnosti, integracija, poštenost. Uresničenje tega je možno doseči le z večjim sodelovanjem, torej z večjo integracijo EU. Sprašujem pa se, ali je to realno uresničljivo.

6 LITERATURA

Bohinc, Rado. 2012. *Pravo in politike Evropske unije : povzetki pogodb in sodne prakse*: Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bundespräsident. 2013. *Aufgaben*. Dostopno prek: <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/amt-und-aufgaben-node.html> (21. april 2013).

Cvikl, Milan Martin. 2008. *Prenovljeno pravo Evropske unije z uvodno besedo Marka Pavlihe*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Delegations to the Conciliation Committee. 1999. *Activity Report 1. November 1993-30. april 1999*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_1993_99_en.pdf (30. januar 2013).

Delegacija v spravnem odboru. 2004. *Poročilo o delu 1. maj 1999-30. april 2004*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_1999_2004_sl.pdf (12. februar 2013).

--- 2006. *Spravni postopki in postopki odločanja. Poročilo o delu od julij 2004 do december 2006*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_2004_2006_sl.pdf (20. februar 2013).

--- 2009. *Poročilo o delu od julija 2004 do decembra 2006 in od 1. maja 2004 do 13. julija 2009*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_2004_2009_sl.pdf (25. februar 2013).

Deutscher Bundesrat. Dostopno prek: <http://www.bundesrat.de/> (20. april 2013).

Deutscher Bundestag. Dostopno prek: <http://www.bundesrat.de/> (20. april 2013).

Evropska komisija. 2013. *Decision making*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/atwork/decision-making/index_sl.htm (5. januar 2013).

--- 2012. *Codecision diagram*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_en.htm (30. avgust 2012).

Evropski parlament. 2012. *Soodločanje in spravni postopek. Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta v okviru Lizbonske pogodbe*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/code/conciliation/concluded_en.htm/ (1. september 2012).

--- 2013a. *Conciliations and codecision*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/code/ongoing/default_en.htm (15. april 2013).

--- 2013b. *Statistični podatki*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics_en.htm (6. april 2013).

--- 2013c. *Ordinary legislative procedure. Second reading*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/femm/dv/femm_libe_note_second_reading_/femm_libe_note_second_reading_en.pdf (11. april 2013).

Evropska unija. 2013a. *Sestava in delovanje Evropske komisije*. Dostopno prek: http://www.europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0006_sl.htm (10. januar 2013).

--- 2013b. *Sestava in delovanje Sodišče Evropske unije*. Dostopno prek: http://www.europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_sl.htm (11. januar 2013).

--- 2013c. *Sestava in naloge Evropske centralne banke*. Dostopno prek: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ecb/index_sl.htm (23. januar 2013).

--- 2013č. *Naloga in sestava Sodišča Evropske unije*. Dostopno prek: http://www.europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-auditors/index_sl.htm (24. januar 2013).

Ferčič, Aleš. Janja Hojnik in Matjaž Tratnik. 2011. *Uvod v pravo Evropske unije*. Ljubljana: GV Založba.

Generalni sekretariat Sveta. 2008. *Uvod v svet Evropske unije*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC8107177SLC_001.pdf (27. februar 2013).

Hix, Simon. 2008. *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge UK: Polity Press.

Ješovnik, Peter. 2000. *Evropska unija: Zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe*. Koper: Visoka šola za management.

Moussis, Nicolas. 1999. *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.

North, C. Douglass. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Dostopno prek: google books.

Slovar Slovenskega knjižnega jezika. 2008. Ljubljana: DZS.

Svet Evropske unije. 2008. *Uvod v svet Evropske unije*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC8107177SLC_001.pdf (15. marec 2013).

Tratnik, Matjaž. Aleš Ferčič in Maja Ferlinc. 2004. *Osnove prava Evropske unije*. Maribor: Obzorja, založništvo in izobraževanje d.o.o.

Urad Vlade za komuniciranje. 2012a. *Pravni red*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/> (12. december 2012).

--- 2013b. *Lizbonska pogodba v 10 korakih*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba> (13. januar 2013).

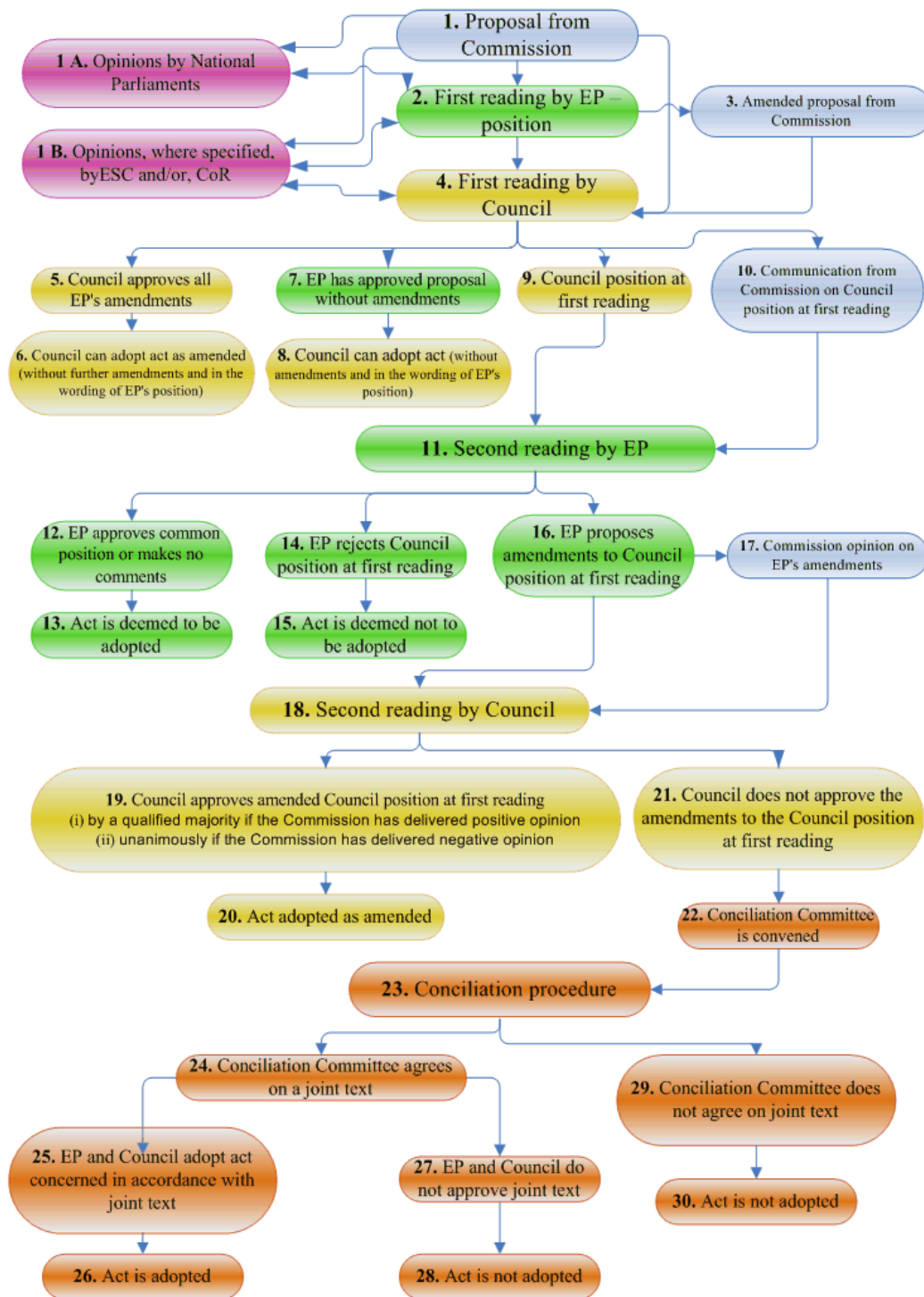
--- 2013c. *Evropski parlament*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/evropski-parlament> (14. januar 2013).

--- 2013č. *Evropska komisija*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/evropska-komisija> (20. januar 2013).

--- 2013d. *Pravni red in pristojnosti*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/pristojnosti> (24. januar 2013).

--- 2013e. *Zakonodajni postopki*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/pravnired/zakonodajni-postopki> (26. januar 2013).

Priloga A: Codecision flow chart.



Vir: European Commission (2012).