

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Grilc

Evropski parlament in njegova razmerja z drugimi institucijami EU ter z nacionalnimi
parlamenti

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Grilc

Mentor: red. prof. dr. Anton Bebler

Evropski parlament in njegova razmerja z drugimi institucijami EU ter z nacionalnimi
parlamenti

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

Zahvaljujem se mentorju, red. prof. dr. Antonu Beblerju, za strokovno pomoč in potrpežljivost pri nastanku diplomske naloge.

Posebna zahvala gre Juretu za potrpežljivost in podporo skozi vsa leta študija.

Hvala tudi staršem, ki so pripomogli, da sem prišla do sem.

Evropski parlament in njegova razmerja z drugimi institucijami EU ter z nacionalnimi parlamenti

Diplomsko delo govori o Evropskem parlamentu, njegovem razmerju z drugimi institucijami EU ter z nacionalnimi parlamenti. Evropski parlament je ena izmed pomembnejših institucij ES. Njegov razvoj sega v leto 1952. Z leti se je razvil v veliko institucijo, katere člani so demokratično izvoljeni na splošnih neposrednih volitvah. Vloga EP se je skozi leta spreminjala. Kot glavne pristojnosti EP se omenjajo zakonodajna, proračunska, kadrovska, nadzorna pristojnost, pomembne pa so tudi druge politične pristojnosti. Delovanje EP lahko razdelimo na tri sklope, področje nekdanjega prvega stebra, Skupne zunanje varnostne politike in Evropske varnostne in obrambne politike ter področje notranje politike in pravosodja. Na organizacijo in delovanje EP vplivajo tudi druge institucije EU, predvsem Komisija in Svet EU, ter nacionalni parlamenti, katerih vloga se skozi leta močno povečuje. V diplomski nalogi se osredotočim tudi na Državni zbor Republike Slovenije, na njegovo sodelovanje z EP in učinkovitost le-tega. Ko razpravljamo o EP, njegovih pristojnostih in področjih delovanja, ne smemo mimo reforme EP. Ključni razlogi za sprejetje Lizbonske pogodbe so večja učinkovitost pri odločanju, večja stopnja demokratizacije ter večja enotnost EU v zunanjih odnosih.

Ključni pojmi: Evropski parlament, institucija, Evropska unija, parlament, nacionalnost.

The European parliament and its relationship with other EU institution and with national parliaments

Thesis talks about the European Parliament, its relationship with other EU institutions and national parliaments. The European Parliament is one of the major institutions of the EC. Its development dates back to the 1952nd. Over the years it has evolved into a large institution, whose members are democratically elected by universal suffrage. EP's role has changed over the years. As the main responsibility of Parliament are referred legislative, budgetary, human resource and supervisory responsibility, but political powers are also important. The operation of the EP can be divided into three lots, the area of the former first pillar, the Common foreign security policy and European security and defence policy and the area of internal policies and administration of justice. The organization and functioning of the EP is also influenced by other EU institutions, notably the Commission and the EU Council, and national parliaments, whose role is increasing over the years. The thesis also focuses on the National Assembly of the Republic of Slovenia, in its relations with the EP and the effectiveness of it. When discussing EP, his responsibilities, and areas of activity, should not be passing the reform of the European Parliament. The key reasons for the adoption of the Lisbon contract are greater efficiency in decision-making, a greater degree of democratisation and greater unity of the EU in external relations.

Key words: European Parliament, the institution, European union, parliament, nationality.

KAZALO

| | |
|--|-----------|
| 1 UVOD | 8 |
| 1.1 Struktura naloge | 9 |
| 1.2 Hipoteze | 9 |
| 1.3 Metodologija in viri podatkov | 10 |
| 2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV | 10 |
| 2.1 Evropska unija | 10 |
| 2.2 Institucija | 12 |
| 2.3 Parlament | 13 |
| 2.4 Subsidiarnost | 15 |
| 3 EVROPSKI PARLAMENT | 16 |
| 3.1 Razvoj Evropskega parlamenta | 18 |
| 3.2 Sestava Evropskega parlamenta | 20 |
| 3.2.1 Predsednik | 22 |
| 3.2.2 Poslanci | 24 |
| 3.2.3 Poslanske strankarske skupine | 26 |
| 3.2.4 Parlamentarni odbori, komisije in delegacije | 29 |
| 3.2.5 Politični organi | 31 |
| 3.2.6 Generalni sekretariat | 32 |
| 3.3 Pristojnosti Evropskega parlamenta | 32 |
| 3.4 Področja delovanja Evropskega parlamenta | 42 |
| 3.4.1 EP in nekdanji »prvi steber« | 42 |
| 3.4.2 SZVP in EVOP | 43 |
| 3.4.3 Vidiki notranje politike in pravosodja | 44 |
| 4 RAZMERJE EVROPSKEGA PARLAMENTA Z DRUGIMI INSTITUCIJAMI EU TER Z NACIONALNIMI PARLAMENTI | 47 |
| 4.1 Razmerje Evropskega parlamenta z drugimi institucijami EU | 47 |
| 4.2 Razmerje Evropskega parlamenta z nacionalnimi parlamenti | 51 |
| 4.2.1 Razmerje Evropskega parlamenta z DZ RS | 58 |
| 5 REFORMA EVROPSKEGA PARLAMENTA | 62 |
| 6 SKLEP | 66 |
| 7 LITERATURA | 69 |

KAZALO TABEL IN RISB

| | |
|---|----|
| Tabela 3.1: Število poslanskih sedežev po državah, za obdobje 2004–2009 ter od 2009 dalje | 25 |
| Tabela 3.2: Število sedežev na politično skupino (stanje 14. 7. 2009) | 29 |
| Slika 3.1: Posvetovalni postopek | 34 |
| Slika 3.2: Postopek sodelovanja | 35 |
| Slika 3.3: Postopek soodločanja | 37 |

SEZNAM KRATIC

| | |
|-------|--|
| COSAC | Konferenca odborov parlamentov EU za evropske zadeve |
| DS | Državni svet |
| DZ RS | Državni zbor Republike Slovenije |
| EEA | Enotni evropski akt |
| EP | Evropski parlament |
| ES | Evropska skupnost |
| ESPJ | Evropska skupnost za premog in jeklo |
| EU | Evropska unija |
| EVOP | Evropska varnostna in obrambna politika |
| NP | Nacionalni parlament |
| OZEU | Odbor za zadeve Evropske Unije |
| OZP | Odbor za zunanjo politiko |
| PEU | Pogodba o Evropski uniji |
| STO | Svetovna trgovinska organizacija |
| SZVP | Skupna zunanja in varnostna politika |

1 UVOD

Evropski parlament je edini neposredno izvoljeni večdržavni parlament na svetu in edina neposredno izvoljena institucija Evropske Unije. Evropski parlament je največji mednarodni parlament na svetu, saj s 736 poslanci sedemindvajsetih narodnosti predstavlja skoraj 500 milijonov državljanov. Od leta 1979 so poslanci Evropskega parlamenta voljeni na splošnih in neposrednih volitvah po različnih sistemih zastopanosti. Njegova predhodnica je bila posvetovalna skupščina, njene pristojnosti pa so se s časom širile. EP je ena glavnih institucij v procesih odločanja v EU.

Evropski parlament sestavljajo predsednik, podpredsedniki, strankarske skupine in poslanci v njih, parlamentarni odbori, komisije in delegacije, politični organi, generalni sekretariat in drugo osebje. Skozi leta se je vloga EP močno spreminjala. Vsaka nova pogodba (Pogodba o Evropski uniji, Amsterdamska pogodba, Pogodba iz Nice, Pogodba o Ustavi za Evropo in Lizbonska pogodba) je prinesla zaznavne spremembe glede sestave, organizacije ali sprejemanja zakonodaje. S tem se je krepil njegov položaj in poudarjal njegov pomen.

Evropski parlament sodeluje tudi z drugimi institucijami EU, predvsem s Svetom EU ter s Komisijo EU. Oba sta predmet parlamentarnega nadzora, Komisija veliko bolj kot Svet. Evropska komisija tesno sodeluje z EP. Parlamentarnim odborom predstavlja, razlaga in zagovarja predloge zakonov in upošteva spremembe, ki jih zahteva EP, prav tako pa sodeluje tudi na vseh plenarnih zasedanjih. EP spremlja in ocenjuje delovanje Komisije, sodeluje pri njenem imenovanju in ima pristojnost z nezaupnico razrešiti Komisijo kot celoto. Svet EU prav tako sodeluje na plenarnih zasedanjih, kjer predstavi svoj program ter o njem razpravlja s poslanci. Skupaj z EP opravljata zakonodajno in proračunsko funkcijo, funkcijo političnega nadzora in posvetovanja v skladu z Ustavo.

Poseben segment delovanja EP v zunanji politiki predstavlja razmerje EP z nacionalnimi parlamenti držav članic. Osrednji cilj tega sodelovanja je razvoj mrež, ki bi se med seboj prekrivale z namenom, da se spodbudi parlamentarna odgovornost in preglednost. EP si prizadeva, da so nacionalni parlamenti pravočasno in ustrezno obveščeni o tekočih dejavnostih. Redna oblika sodelovanja med nacionalnimi parlamenti in EP predstavljajo parlamentarna srečanja in skupna srečanja odborov. Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe se je spremenil poslovnik Evropskega parlamenta, ki ureja sodelovanje med EP in NP. Predvsem

pa so nacionalni parlamenti opazili, da je z Lizbonsko pogodbo Evropski parlament postal zakonodajalec, enakopraven Svetu EU.

1.1 Struktura naloge

Diplomska naloga je sestavljena iz petih vsebinskih poglavij. Prvo poglavje predstavlja uvod, v katerem so predstavljene hipoteze in metodologija. Drugo poglavje sem namenila opredelitvi temeljnih pojmov, to so Evropska unija, institucija, parlament ter subsidiarnost. Celotno tretje poglavje je namenjeno Evropskemu parlamentu. Ločeno sem se osredotočila na razvoj, sestavo, pristojnosti in področja delovanja Evropskega parlamenta. V četrtem poglavju je predstavljeno razmerje Evropskega parlamenta z drugimi institucijami EU in razmerje EP z nacionalnimi parlamenti. Znotraj tega poglavja sem posebno pozornost namenila razmerju EP s slovenskim parlamentom. V zadnjem poglavju diplomsko delo govori o reformi Evropskega parlamenta, ki je na novo opredelila vlogo EP in nacionalnih parlamentov. Diplomsko delo zaključim s sklepom, kjer potrdim oziroma ovržem zastavljene hipoteze.

1.2 Hipoteze

Temeljne hipoteze diplomske naloge so:

H1: *Krepitev vloge Evropskega parlamenta je plod več desetletnih prizadevanj parlamentarcev, ki odraža potrebo in željo po zmanjševanju demokratičnega primanjkljaja v Evropski Uniji.*

H2: *Z razvojem Evropske Unije se zakonodajne pristojnosti in politična moč Evropskega parlamenta približujejo vlogi in politični teži nacionalnih parlamentov.*

H3: *Ne glede na povečanje njihove pristojnosti vplivanja na pripravo zakonodaje EU, nacionalni parlamenti, med drugim tudi Državni zbor Republike Slovenije, možnosti, ki jih dajeta Lizbonska pogodba in nacionalna zakonodaja, ne izrabljajo v celoti.*

1.3 Metodologija in viri podatkov

K preverjanju pravilnosti zastavljenih hipotez bom pristopila skozi primerjavo tuje in domače literature, spisane na temo EU, njenih institucij, predvsem pa na EP. Pri opisovanju konceptov, pojmov, sestave in politične vloge EP bom uporabila deskriptivno metodologijo. Pri obravnavanju strokovne literature, publikacij in člankov bom uporabila analizo vsebin sekundarnih virov. Pregledala in preučila bom zakonsko podlago in dokumente, na katerih temeljita EU in s tem EP. Tu bom uporabila analizo vsebin primarnih virov. Za pridobitev podatkov bom uporabila tudi internetne vire, saj je za to temo pomembna literatura dostopna tudi v elektronski obliki. V zadnjem vsebinskem poglavju diplomske naloge bom uporabila primerjalno metodo, saj bom opredelila razmerje EP z drugimi institucijami EU ter z nacionalnimi parlamenti.

2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

2.1 Evropska unija

Evropska unija je nenehno razvijajoča se, živa povezava držav, ki je zasnovana na pravno obvezujočih pogodbah. Države članice so se združile, da bi skupaj učinkoviteje uresničevale prednostne razvojne cilje. Področja skupnega delovanja so številna, za uresničevanje ciljev EU pa se uporabljajo različni instrumenti: obsežen skupni pravni red, skupne politike, skupni proračun ter skupne akcije in programi. Osrednji cilj EU je predvsem gospodarski napredek in razvoj, ki temelji na velikem skupnem trgu, kjer se prosto trguje z blagom, storitvami in kapitalom, pomemben pa je tudi prost pretok delavcev. Pomemben cilj in nadgradnja gospodarske integracije evropskih držav je politična unija, ki se ji z vzpostavljanjem dodatnih skupnih instrumentov in politik sedanja EU čedalje bolj približuje (Kezunovič 2003, 4).

Unija je utemeljena na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, v kateri vladajo pluralizem, strpnost, pravica, solidarnost in nediskriminacija. EU se bori proti socialni izključenosti in diskriminaciji ter pospešuje socialno pravičnost in socialno zaščito, enakost med ženskami in moškimi,

solidarnost med generacijami in varstvo otrokovih pravic. Spodbuja gospodarsko, socialno in teritorialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami (Ferfila 2005, 167).

EU je naddržavna skupnost, a ni država. Države članice so nanjo prenesle določene pristojnosti za doseg določenih ciljev, predvidenih v medsebojnih pogodbah. Gre torej za načelo omejenih pooblastil. Tako lahko izdaja pravne predpise, ki so neposredno obvezni za države članice in njihove državljane. EU stoji na treh pravnih stebrih. Prvi steber so Evropske skupnosti: Evropska gospodarska skupnost, Evropska skupnost za jedrsko energijo ter Evropska skupnost za premog in jeklo. Drugi steber je Skupna zunanja in varnostna politika, kot je zapisano v Maastrichtski pogodbi. Tretji steber pa je Kooperacija v pravosodju in notranjih zadevah, kot je opredeljeno v Maastrichtski in Amsterdamski pogodbi.

Pogodba o Evropski skupnosti, ki je nujna za delovanje skupnega tržišča, ima naddržavni značaj. Zadevni pravni predpisi so sprejeti z večino glasov in so neposredno obvezni za države članice. Po drugi strani imata Skupna politika drugega stebra ter Kooperacija tretjega stebra samo značaj medvladnih posvetov, pri katerih je potrebno soglasje (Vršaj 2002, 76–77).

Države članice EU odločitve sprejemajo v skupnih institucijah. Te so Evropska komisija, Svet EU, EP, Evropsko sodišče in Računsko sodišče. Najvišje politično telo EU je Evropski svet. Institucionalna struktura EU je zasnovana tako, da omogoča predstavljanje interesov vseh držav članic, državljanov EU in nadsacionalni interes EU. Proces sprejemanja odločitev teži k usklajevanju različnih interesov, torej k iskanju rešitev, sprejemljivih za vse. Evropska komisija skrbi za uresničevanje nadsacionalnega interesa Unije kot celote in je varuh pogodb. V okviru svojih nalog ima izključno pravico pripravljanja predlogov zakonodajnih aktov, skrbi za izvajanje zakonodaje, za izvajanje proračunske politike in za predstavljanje EU navzven. Delo komisije vodijo komisarji, predseduje ji predsednik. Komisar ne zastopa svoje države, ne sme biti vezan na nikakršna navodila vlade svoje matične države, temveč mora kot neodvisen delovati v splošnem interesu EU.

Interesi držav članic so zastopani v Svetu EU, kjer vsaki državi pripada določeno število glasov. Razdelitev glasov je pomembna, kadar članice odločitev ne sprejemajo s soglasjem, temveč s kvalificirano večino. Število glasov posamezne članice načeloma odraža število prebivalstva države, zaradi splošne uravnoveženosti moči članic pa so pomembni tudi demografski, gospodarski in politični dejavniki. Za sprejetje večine zakonodajnih aktov je potrebna posebna kvalificirana večina, za politično občutljiva področja pa se še vedno

uporablja soglasje. Svet potrjuje tudi mednarodne pogodbe in dogovore, ki jih v imenu Evropskih skupnosti sklepa Komisija.

EP je zakonodajni organ, ki skupaj s Svetom EU sprejema zakonodajo in potrjuje proračun EU, ki ga pripravi Komisija. Parlamentarci so od leta 1979 voljeni na neposrednih volitvah v EP, v parlamentu pa se poslanci povezujejo po političnih skupinah in ne po nacionalnosti. Poslanci zastopajo interese svojih volivcev, torej državljanov EU. Njihov mandat je petleten. Države imajo svoje predstavnike tudi na Evropskem sodišču, Računskem sodišču in v dveh posvetovalnih telesih – Odboru regij¹ in Ekonomsko-socialnem odboru². Evropsko sodišče bdi nad pravom EU in skrbi za pravilno in dosledno izvajanje evropske zakonodaje v državah članicah EU. Računsko sodišče izvaja zunanji finančni nadzor nad porabo proračuna EU.

Evropski svet je najvišje politično telo, ki je sicer izven institucionalnega okvira EU, vendar je izjemnega pomena, saj oblikuje splošna priporočila in smernice razvoja EU. V njegovem okviru se redno sestajajo šefi držav oz. vlad članic EU in predsednik Komisije. Politično najtežja in najpomembnejša vprašanja se tako rešujejo na teh rednih sestankih in se zapišejo v obliki tako imenovanih predsedniških zaključkov, ki so podlaga za nadaljnje delo institucij EU (Kezunovič 2003, 137).

2.2 Institucija

Ustanova ali institucija je družbena struktura, ki postavlja pravila za vedenje večje skupine ljudi. Kot vir družbenih pravil in reda institucije preučuje več družboslovnih znanosti, vsaka iz svojega vidika. Institucija je formalizirana in organizirana oblika in prostor, kjer določena skupina ljudi uresničuje svoje potrebe. Institucija mora zato biti organizirana, imeti mora program svojega dela ter odnose, ki določajo kakovost življenja članov. Institucije ni mogoče razumeti kot nekaj negativnega. Številne naloge je mogoče realizirati le skozi organiziranost in organizacijo. Institucije imajo številne prednosti, kot so varnost, stabilnost, organiziranost,

¹ Svetuje in izdaja mnenja o lokalnih in regionalnih interesih glede evropske zakonodaje ter tako omogoča predstavnikom lokalnih in regionalnih skupnosti, da sodelujejo pri oblikovanju evropske integracijske politike, tako da bo ta kar najbolj ustrezala potrebam regij in lokalnih skupnosti. Odbor lahko sprejme mnenja na lastno pobudo in jih predstavi Komisiji, Svetu in Parlamentu. Ima 344 članov, 7 iz Slovenije, ki jih za dobo štirih let na predlog držav članic imenuje Svet EU (Evropski parlament).

² Z Ekonomsko-socialnim odborom se institucije posvetujejo pred vsako odločitvijo na področju gospodarske in socialne politike. Sestavljajo ga predstavniki različnih ekonomskih in socialnih delov organizirane civilne družbe, zlasti predstavniki proizvajalcev, kmetov, prevoznikov, delavcev, trgovcev in obrtnikov, potrošnikov in predstavniki splošnega interesa. Člane Ekonomsko-socialnega odbora za dobo štirih let imenuje Svet EU, ki s kvalificirano večino odloča o predlogih držav članic. Ima 344 članov, od tega 7 iz Slovenije. Razdeljeni so v tri skupine, ki predstavljajo delodajalce, delojemalce ter različne gospodarske in družbene interese (Evropski parlament).

socialna umeščenosť, in tudi slabosti, kot so odtujenost, togost, brezosebnost, podrejenost posameznika kolektivu ter nemoč posameznika (Wikipedia 2011b).

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. Institucije modelirajo pravila, organizacije pa strategije (Megušar 2002, 9).

2.3 Parlament

Beseda parlament izhaja iz srednjeveške latinščine in je pomenila pomenkovanje, razgovor menihov po obredu, kasneje pa označbo slovesnih diplomatskih konferenc. Od leta 1246 v Angliji uporabljajo besedo parlament za zборе, ki so jih sklicevali kralji, da so na njih razpravljali o pomembnih zadevah. V Sloveniji parlament sestavljata DZ in DS.

Parlament je politično demokratično telo, v katerem predstavnike voli nacija, da odločajo v njenem imenu. Glede na domnost ločimo enodomne (imajo enotno skupščinsko strukturo) in dvodomne (imajo dve skupščini, v kateri ima druga oz. spodnja skupščina ožja pooblastila). Parlamenti se delijo glede teže komisij v primerjavi s celotno skupščino. Tako so lahko komisije le posvetovalna telesa, lahko pa imajo večja pooblastila. Glede na število političnih strank ločimo enostrankarske in večstrankarske parlamente. Glede na omenjene razlike ločimo dva tipa parlamenta. Prvi je nasprotni parlament, ki je enodomen, komisije imajo majhen vpliv, velja dvostrankarski sistem, parlamentarna večina se enači z vlado, parlament pa ima malo samostojne oblasti. Drugi tip je policentrični parlament, ki je dvodomen, ima močne komisije, več političnih strank, notranja povezanost med njimi je šibka, parlament ima veliko moč v primerjavi z vlado (Wikipedia 2009).

Predstavniška telesa imajo različno število članov. Delovanje predstavniškega telesa z velikim številom članov je bistveno bolj zapleteno kot delovanje organa z manjšim številom članov in delo monokratičnega organa. Če hoče biti učinkovito, mora biti delo parlamenta ustrezno organizirano. Organizacija dela predstavniškega telesa mora upoštevati tako funkcije oziroma pristojnosti predstavniškega telesa in njegova razmerja do drugih ustavnih organov, kot tudi njegovo sestavo in položaj njegovih članov. Pri organizaciji dela je pomembno upoštevati, da

je predstavniško telo vrhovno politično telo v državi, v katerem se med seboj spopadajo različni politični pogledi, oblikovani v političnih strankah.

Pravila poslovanja predstavniškega telesa so predvsem proceduralna, kajti ustrezni postopki parlamentarnega delovanja so najpomembnejše zagotovilo demokratičnosti njegovega delovanja. Bistvo predstavniškega telesa je v poštem in svobodnem razpravljanju (Grad 2000, 107).

Temeljna načela delovanja sodobnih parlamentov so enakopravnost članov predstavniškega telesa, večinsko odločanje, pravice parlamentarne manjšine, pravica do razpravljanja, pravica do obveščenosti ter poštenost in dobrovernost. Enakopravnost članov, ki je nujna posledica enakopravnosti volivcev, ki so jih izvolili, je gotovo temelj delovanja predstavniškega telesa. Vendar predstavniško telo ne more učinkovito delovati, če ne sprejema odločitev z večino. Ko je večinska odločitev sprejeta, postane odločitev predstavniškega telesa kot celote, torej tudi tistih članov, ki so glasovali proti njej. Pomembno je, da ima vsak član pravico svobodno razpravljati o vsaki predlagani odločitvi. Njegovo odločanje mora temeljiti na ustrezni obveščenosti o tem, o čemer odloča (Grad 2000, 108).

Delovanje parlamenta je v sodobni državi urejeno z različnimi pravnimi akti. Norme, ki urejajo vprašanja v zvezi s parlamentom, tvorijo posebno pravno področje, ki se navadno označuje kot parlamentarno pravo. Tako kot druge pravne panoge ima tudi parlamentarno pravo dvojno naravo. Na eni strani je to skupek pravnih pravil, na drugi strani pa pravna veda, ki proučuje ta del pravnega sistema. Najpomembnejši vir parlamentarnega prava je ustava, medtem ko zakoni v manjši meri urejajo to področje. Viri so lahko tudi parlamentarni akti, sodbe sodišč in običaji.

Pravna ureditev parlamenta se razlikuje od države do države, kar je posledica različnega zgodovinskega razvoja in tradicije (Grad 2000, 108–110).

Demokratične družbe si brez parlamenta ne moremo zamišljati. Celo nekateri totalitarni in avtoritarni sistemi pustijo izvoliti nekakšen parlament, ki daje vsaj navidezno legitimnost njihovem sistemu. Različne tipe demokratičnih sistemov, v katerih ima parlament osnovno vlogo, lahko označimo s skupnim imenom parlamentarizem. Teorija sodobnega parlamentarizma temelji na osnovnih predpostavkah sekularne države in načelu predstavništva, enakosti in svobode državljanov, javne razprave in delitve oblasti (Hočevar 2008, 51).

Parlamentarni sistem je utemeljen na dinamičnem ravnotežju med zakonodajno in izvršilno oblastjo. To ravnotežje se pogosto spreminja v spopad med vlado in parlamentom. Zato je posebnega pomena vloga politično nevtralnega šefa države, ki ocenjuje, kdaj je nujno dati ta spopad na referendumsko³ odločanje državljanov. Samostojen, nevtralen, neodvisen, nestrankarski in stabilen položaj šefa države v parlamentarnem sistemu je v funkciji demokratičnega reševanja vladnih kriz in ponovnega vzpostavljanja učinkovite izvršilne oblasti. V trikotnik parlamentarnega sistema (parlament, vlada in predsednik republike) parlament vnaša demokratičnost, vlada učinkovitost, predsednik republike pa stabilnost (Ribičič 2000, 89).

2.4 Subsidiarnost

Načelo subsidiarnosti je načelo, ki omogoča, da se pravo delo izvrši na pravem mestu. Omogoča, da nižji napredujejo v razvoju svojih kompetenc, kar pomaga celotni družbi, da se razvija. Načelo omogoča, da se nižji ne počuti odrinjenega, mu omogoča razvoj samozavesti, samospoštovanja in samouresničevanja.

Načelo subsidiarnosti je zaradi svoje nejasnosti v evropski pravni znanosti ocenjevano precej kritično. Težava definicije tega načela je, da načelo subsidiarnosti ni prvenstveno pravni koncept, ampak prej politična vrednota, zaradi česar ga je težko obravnavati kot pravno vprašanje. Kot pravno vprašanje pa se je začelo problematizirati, ker je z Maastrichtsko pogodbo, ki ga je uvrstila v pogodbeno besedilo, postal del primarnega pravnega reda Unije. To je povzročilo veliko težav tako pri izvedbi načela, kot tudi v praksi Sodišča Evropskih skupnosti. Motiv zagovornikov vključitve načela v PEU je bil poiskati protiutež takratni širitvi pristojnosti ES na nova področja ob hkratnem povečanju števila področij, na katerih se glasuje kvalificirano večino. A se je načelo subsidiarnosti v vlogi materialnopravne norme izkazalo kot slaba garancija za države, ki so bile preglasovane v Svetu. Načelo subsidiarnosti namreč odloča o priložnostih izvrševanja določenih pristojnosti. Za pravno presojanje pa je nemogoče postaviti natančne kriterije, saj ne gre za pravno, ampak za politično vprašanje (Šabič in Rejec Longar 2003, 75).

³ Referendum je pomembna oblika participacije ljudi pri sprejemanju najpomembnejših političnih in pravnih odločitev, je dopolnitev in korektiv posrednim načinom odločanja (Ribičič 1996, 39).

Pomemben zagovornik subsidiarnosti v EU je bil Jacques Delors v poznih osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Na pobudo nemških pokrajin, ki so bile zaskrbljene zaradi izgube nadzora nad zakonodajnimi odločitvami, je Delors kot možno rešitev predlagal subsidiarnost. Ideja subsidiarnosti je ustrezala tudi Veliki Britaniji, ki se je otepala evropskih federalističnih idej. Načelo subsidiarnosti ima v federalnih državah (npr. Nemčija) širše dimenzije kot v EU. Subsidiarnost v federalizmu ne pomeni zgolj sprejemanja odločitev na določeni ravni, ampak tudi natančno določeno delitev pristojnosti, ki podpira sistem zavor in ravnovesij. V EU je načelo definirano tako, da omejuje ukrepanje evropske ravni na način držav članic. Načelo subsidiarnosti najbolj ustreza tistim državam članicam, ki ne želijo večje stopnje integracije (Šabič in Rejec Longar 2003, 78–80).

Pogodba iz Maastrichta vsebuje poseben protokol o subsidiarnosti, ki zahteva, da naj EU ne izdaja predpisov, če lahko nek cilj lažje doseže na lokalni (decentralizirani) ravni. Načelo velja na področjih, kjer EU ni bila podeljena izključna pristojnost. Trenutno Evropska komisija v Bruslju in pogodbe določajo, kdo naj ustvarja pravo. Monopol na predlaganje prepisov zajema pristojnost odločanja o pravnem temelju, ali naj pristojnost izvršujejo kot zavezujočo zakonodajo ali le kot prostovoljno usklajevanje. Izbiro Komisije EU o tej zadevi je moč spremeniti le s soglasno odločitvijo Sveta. To pomeni, da navadno prevladuje centralizacija (EUABC.COM).

Načelo subsidiarnosti v EU pomeni, da morajo biti odločitve, ki jih sprejema EU, čim bližje državljanom, pri čemer je treba preveriti, ali je ukrepanje Skupnosti upravičeno glede na možnosti, ki obstajajo na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni.

3 EVROPSKI PARLAMENT

EP je ena najbolj nezadovoljnih institucij glede razdelitve pristojnosti in ena najbolj tesno povezanih z zagovorniki EU in s težnjami po reformi ES. Konceptija EP o EU se približuje razumevanju vloge državljanov, ki imajo obveznosti, pravice in odgovornosti kot pripadniki svojih držav in kot pripadniki EU. Ustvarjanje zavesti o evropski identiteti med državljani je nekaj, kar bo na dnevnem redu evropskih institucij v prihodnosti. Evrovolitve, kjer so državljani evropskih držav dobili pravico voliti EP, so bile prva stopnička v procesu

oblikovanja državljanstva ES. To je vodilo k naslednji stopnji povezovanja in uniformiranja – delovni mobilnosti in z njo povezani volilni pravici, ki se ohranja ne glede na mesto začasnega bivanja (Brinar 1991, 190).

Cilj EP, da postane eden od zakonodajalcev EU, je neuresničljiv, če bo njegovo delo še naprej javnosti nepoznano in nevidno. Vprašanja njegove lastne podobe, dostopa javnosti ter razširitve pristojnosti so med seboj tesno povezana. Učinkovito odločanje zahteva ustrezne pogoje dela, kar člani EP upravičeno zahtevajo kljub temu, da EP nima stalnega sedeža. V odsotnosti članov EP so vlade sklenile, da se Bruselj določi kot sedež EP. Tako poslanci EP potujejo med Brusljem, kjer se odvijajo seje Komiteja, Strasbourgom, kjer se odvijajo plenarna zasedanja pet dni v mesecu, priložnostno pa odpotujejo tudi v Luksemburg, kjer je predvolilni sedež in delno sedež sekretariata EP. Tekmovanje med vladami, da določijo enega od teh mest za sedež EP se je kazalo na različne načine, vsi pa so bili podprti s številnimi gradbenimi načrti, ki naj bi privabili EP v Luksemburg, Strasbourg in v Bruselj. To kaže na dejstvo, da so ustanovitelji EU premalo odločni ali nezmožni določiti sedež vlade EU, tako imenovano »glavno mesto« EU, kamor bi se preselile tudi vse ostale najpomembnejše institucije. Tema je izredno občutljiva, saj je t.i. glavno mesto javni izraz centralizacije Skupnosti. Člani EP in vlade so nenehno v konfliktu glede sedeža EP (Brinar 1991, 190–191).

Čeprav se tako imenuje, je EP le drugotni zakonodajalec, ki ima ožje zakonodajne pristojnosti in sorazmerno manjšo politično moč, kot jih imajo v demokratičnih državah nacionalni parlamenti. Poleg tega EP ni vseevropska institucija, saj predstavlja le 27 držav članic EU ali približno šestdeset odstotkov vseh prebivalcev Evrope. Na drugi strani je EP edina institucija EU, katere člane neposredno volijo državljani. Zaradi te lastnosti uživa EP med vsemi institucijami EU najvišjo stopnjo demokratične legitimnosti (Bebler 2007, 137).

Evropski parlament je prava mednarodna tribuna, pred katero pridejo svoja mnenja predstaviti številni voditelji. Z leti obstoja je postal tolmač zunanje in notranje politike Unije, kar poslancem in torej državljanom omogoča sodelovanje pri opredelitvi lastne podobe evropske politike (Evropski parlament).

EP dela na letnih zasedanjih. Sestane se brez posebnega sklica drugi torek v marcu, lahko pa se na zahtevo večine svojih članov ali na zahtevo Sveta EU oziroma Komisije sestane na izrednem zasedanju (Bohinc 2007, 241).

3.1 Razvoj Evropskega parlamenta

Predhodnica EP, imenovana Skupščina Evropske skupnosti za premog in jeklo, je bila ustanovljena 10. septembra 1952. Imela je 78 članov. Slabih šest let kasneje je imela 142 poslancev. Vsi poslanci so bili predstavniki nacionalnih parlamentov z dvojnimi mandatom, saj so poleg svoje poslanske funkcije v nacionalnem predstavniškem telesu opravljali tudi funkcijo delegata v Skupščini Evropskih skupnosti. Že prvotne ustanovitvene pogodbe so tak način delegiranja nacionalnih poslancev določale le kot začasno rešitev. Skupna želja je bila določitev sistema neposrednih volitev v Skupščino (Grilc in Ilešič 2001, 45).

Leta 1962 se je Skupščina preimenovala v Evropski parlament. Sprememba imena ni tako nepomembna kot se zdi na prvi pogled. Skupščina označuje »talking Chamber«, »šibko« institucijo z minimalno pristojnostjo izvršilne oblasti, medtem ko parlament označuje institucijo z zakonodajno funkcijo. Kot njegov predhodnik je imel tudi EP več let samo svetovalno vlogo v procesu sprejemanja odločitev EU – vlogo, ki so jo vlade in ostali opravičevali na razne načine, med drugim tudi, da kakovost delegatov nasprotuje večji vlogi EP kot celote. EP je to zavračal, češ da se bo vloga članov parlamenta izboljšala, če bodo izvoljeni na neposrednih volitvah in če se jim bo dala zakonodajna pristojnost. Čeprav so bili delegati EP imenovani iz članov nacionalnih parlamentov, niso ustrezno odražali dejanskih političnih razmer v državah. Do poznih šestdesetih let italijanski in francoski komunisti niso sodelovali v EP. Šele konec 60-ih let so sprejeli odločitev, da članstvo v EP ni v nasprotju s programom in stališči njihove stranke. Tudi britanska laburistična partija je ob vstopu Velike Britanije v Evropsko skupnost bojkotirala EP. Njen vstop v EP je sovpadal s pripravo neposrednih volitev za EP leta 1975. Ko je EP leta 1975 pridobil delno pravico soodločanja o proračunskih zadevah, je zahteval uredbo neposrednih volitev. Leta 1976 je Svet ministrov sprejel sklep o neposrednih volitvah v EP, ki naj bi bile leta 1978. Vendar se je zaradi zakasnitve v sprejemanju ustrezne zakonodaje v državah članicah rok pomaknil za eno leto (Brinar 1991, 191–192).

Do leta 1979 so delegate v EP na različne načine imenovali državni parlamenti, tega leta pa so volivci prvič neposredno volili njegove poslance. Z vsako širitvijo evropske povezave je naraslo število poslancev EP. Z uveljavitvijo maastrichtske in amsterdamske pogodbe je parlament postopno prerasel v zakonodajno telo. Ustaljeni zakonodajni postopek je postal soodločanje, ki postavlja Evropski parlament in Svet Evropske unije na približno enako raven,

saj je besedilo potrjeno, ko ga potrdita oba. EP je začel dajati soglasje pri imenovanju predsednika Evropske komisije in nato celotne Komisije ter drugih visokih uradnikov.

Slaba reklama za EP je bilo več kot dvajsetletno neupoštevanje nekaterih členov Rimske pogodbe, kar je povezano s strahom pred izgubo nacionalne suverenosti zaradi neposrednih evropskih volitev. Razširile so se iluzije, da bo EU apolitična, funkcionalno specifična organizacija, ki ne bo omejevala izvršilne oblasti nacionalnih vlad. Danes se zdi, da je EP, zahvaljujoč neposrednim volitvam, postal predstavnik suverenosti ljudstva. Nekateri to pozdravljajo, saj EP opravlja tako zakonodajno funkcijo v EU, kot tudi politični nadzor nad nacionalnimi vladami, ki so se izognile kontroli nacionalnih parlamentov. Obdobje od prvih volitev leta 1979 do danes lahko označimo kot proces zapolnitve vakuuma politične kontrole v ES (Brinar 1991, 193).

EP na podoben način kot nacionalni parlamenti razpravlja in sprejema zakone in podzakonske akte. Morda se to zdi samoumevno, vendar dolgo časa ni bilo tako. Na začetku so lahko delegati nacionalnih parlamentov le podali mnenje o zakonodajnih predlogih Evropske komisije, zadnjo besedo pri sprejemanju predpisov pa je vedno imel Svet EU. Z leti in novimi pogodbami so se stvari spremenile, saj so se vloga in pristojnosti EP znatno povečevale, dokler ni postal eden od dveh ključnih dejavnikov pri oblikovanju in sprejemanju predpisov Skupnosti (Evropski parlament).

Evropski parlament si vse od prvih splošnih volitev prizadeva demokratizirati delovanje povezave, ki je kasneje postala Evropska unija, in delovanje narediti učinkovitejše in preglednejše. S sprejetjem prvega osnutka pogodbe o ustanovitvi Evropske unije se je leta 1984 sprožil val reform, ki so si sledile naslednjih dvajset let in dobile svojo podobo v Enotnem evropskem aktu, Maastrichtski pogodbi, Amsterdamski pogodbi, Pogodbi iz Nice, Pogodbi o ustavi za Evropo in nazadnje v Lizbonski pogodbi. EP je v vsaki od teh faz dejavno sodeloval. Od samega začetka reformnega procesa je zagovarjal stališče, da je treba razjasniti in izboljšati ustavni temelj EU (Evropski parlament).

Ko so se 1. januarja 1973 Evropskim skupnostim pridružile Danska, Irska in Združeno kraljestvo, se je število poslancev EP s 142 povečalo na 198. Pri drugi širitvi, s pristopom Grčije 1. januarja 1981, je grški parlament v EP imenoval 24 poslancev, ki so jih oktobra 1981 zamenjali neposredno izvoljeni poslanci. Druge neposredne volitve so bile

junija 1984. 1. januarja 1986, s tretjo širitvijo, se je število poslanskih mest s prihodom 60 španskih in 24 portugalskih poslancev, ki sta jih imenovala nacionalna parlamenta, pozneje pa so jih nadomestili neposredno izvoljeni poslanci, povečalo s 434 na 518. Tretje neposredne volitve so bile tako junija 1989. Po nemški združitvi je bila sestava EP prilagojena demografskim spremembam, tako se je število neposredno izvoljenih poslancev junija 1994 povečalo s 518 na 567. Po četrti širitvi se je število povečalo na 626, s pravično dodelitvijo poslanskih mest novim državam članicam. Medvladna konferenca v Nici je določila novo razdelitev poslanskih mest EP, ki je bila uporabljena na evropskih volitvah leta 2004. Maksimalno število poslancev je bilo povečano s 700 na 732. Število poslanskih mest, dodeljenih 15 starim državam članicam, se je zmanjšalo za 91, s 626 na 535. Preostalih 197 mest je bilo sorazmerno razdeljenih med stare in nove države članice. S pristopom Bolgarije in Romunije 1. januarja 2007 se je število poslanskih mest začasno povečalo na 785, da bi vključili poslance EP iz teh držav. Po volitvah leta 2009 pa se je to število zmanjšalo na 736.

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe in do konca mandatnega obdobja 2009–2014 se bo število poslancev povečalo na 754, v naslednjem mandatu (2014–2019) pa se bo zmanjšalo na 751, 750 članov in predsednik, kot določa Lizbonska pogodba.

3. 2 Sestava Evropskega parlamenta

EP je edinstvena nadnacionalna institucija, katere člani so izvoljeni demokratično vsakih pet let na splošnih neposrednih volitvah. Volitve povsod potekajo po proporcionalnem sistemu zastopanosti, lahko pa so organizirane na regionalni osnovi, nacionalni osnovi ali po mešanem sistemu. Ker se mora povsod uporabiti proporcionalni sistem, je s tem zagotovljeno, da se bo v parlament uvrstilo več poslancev iz različnih političnih strank. Države lahko določijo najnižji prag za dodelitev poslanskih mest, a ta na ravni celotne države ne sme presegati petih odstotkov oddanih glasov. Če prag ni določen, se glasovi razdelijo med vse stranke, ki kandidirajo na volitvah. Vsaka država članica lahko v skladu s svojimi posebnimi nacionalnimi razmerami oblikuje volilne enote ali na drugačen način razdeli svoje volilno območje. Pri nas je celotna Slovenija ena volilna enota. Volitve razpiše predsednik republike. Volivka oziroma volivec lahko na istih volitvah v Evropski parlament odda samo en glas in kandidira samo na eni kandidatni listi. Volivec/volivka lahko glasuje za celotno listo na

glasovnici ali označi enega kandidata, ki mu daje prednost pred preostalimi na listi, in mu s tem podeli svoj preferenčni glas (RTV Slovenija).

Volitve v Evropski parlament veljajo za manj pomembne oz. odmevne od nacionalnih, saj v njih ni poslanskega rivalstva med kandidati za predsednika Komisije, ni strankarskega tekmovanja za največje število izvoljenih poslanskih sedežev v Parlamentu, niti ni zaslediti prerekanj, kdo od poslancev svoje delo najbolje opravlja. Namesto tega volivci, mediji in nacionalne stranke evrovolitve izkoristijo za predstavitev domačih tem. Zaradi teh dejstev prihaja do dveh posledic. Udeležba na volitvah v Evropski parlament je nizka. V primerjavi z nacionalnimi volitvami je nižja za 20 % ali več, s tem da se je zadnjih volitev udeležilo manj kot 50 % vseh evropskih državljanov. Druga posledica je, da tisti, ki gredo na volitve, svoje volilne opcije ne izberejo enako kot v primeru nacionalnih volitev. Volivci evropske volitve izkoristijo za izpostavljanje specifičnih tem, kot sta okoljska ali migracijska politika, namesto da bi glasovali za večjo stranko, ki bi lahko formirala vlado. Zato so velike stranke na evrovolitvah vedno na izgubi. Po drugi strani volivci radi izražajo nezadovoljstvo z vodilno oblastjo nacionalnih vlad in tako vladne stranke pogosto izgubijo volitve v Evropski parlament (Vinković 2011, 29–30).

Da je EP dosegel članstvo 736 delegatov, je preteklo več deset let napornih pogajanj in mnogih zavrnitev. Najpomembnejša pristojnost Evropskega parlamenta v zvezi s širitvijo je, da poda svojo privolitev, preden katera koli država pristopi k EU. Ta pristojnost se izvaja samo na končni stopnji, ko so pogajanja že zaključena. V interesu drugih institucij je, da zagotovijo sodelovanje EP od vsega začetka. EP ima pomembno vlogo tudi pri finančnem vidiku pristopa, saj predstavlja eno od dveh vej proračunskega organa EU. EP meni, da so bile širitve v preteklosti zelo uspešne in so koristile tako starim kot novim državam članicam EU. Poudarja, da mora vsaki širitvi slediti ustrezna utrditev in politična koncentracija v Uniji (Evropski parlament).

Evropski parlament se od ostalih institucij EU razlikuje po obvezi, da bo zagotavljal popolno večjezičnost⁴. Vsem državljanom EU mora biti do zakonodaje, ki jih zadeva, omogočen neposreden dostop v njihovem jeziku. Večjezičnost je trdno zasidrana v evropskih pogodbah in odraža kulturno in jezikovno raznolikost EU. Evropske institucije so zaradi večjezičnosti

⁴ Danes se v Evropskem parlamentu uporablja 23 uradnih jezikov.

dostopnejše in preglednejše za državljane, kar zagotavlja demokratično delovanje. V EP je vsak jezik Skupnosti enako pomemben. Vsi parlamentarni dokumenti so objavljeni v vseh uradnih jezikih EU in vsak poslanec ima pravico do uporabe katerega koli uradnega jezika. To je najboljši način, da postane delo poslancev pregledno in dostopno za vse državljane (Evropski parlament).

Evropski parlament ima na voljo tudi službo za tolmačenje, ki omogoča, da se lahko vsak poslanec izraža v svojem maternem jeziku. Posledično je v Evropskem parlamentu zaposleno največje število prevajalcev na svetu, saj kar tretjina zaposlenih dela na tem področju (Evropski parlament).

Parlament ne more izvajati svojih funkcij brez ustreznih služb, ki mu zagotavljajo strokovno, administrativno in tehnično podporo. Organizacija lastnih služb je pomemben del upravne in finančne avtonomije parlamenta. Običajno je, da je število uslužbencev večje od števila članov parlamenta (Grad 2000, 192–193).

3.2.1 Predsednik

Naloga predsednika je zagotavljati možnost vsem različnim in nasprotujočim si stališčem, da se enakopravno izrazijo. Seje parlamenta mora voditi nepristransko in zagotavljati pravico do govora in replike vsem poslancem ne glede na njihovo strankarsko pripadnost. Njegova posebna dolžnost je, da ščiti vsako manjšino v parlamentu, čeprav mora upoštevati večino in načelo večinskega odločanja. Formalna in dejanska moč predsednika parlamenta se pogosto razlikujeta. Dejanska moč je v veliki meri odvisna od osebnosti, ki to funkcijo opravlja, in od njene moralne avtoritete. Predsednik je lahko aktiven ali pasiven. Lahko skuša pridobiti podporo za svoja stališča v kolegiju in graditi soglasje pri vsaki zadevi ali pa o vprašanih odloča sam (Zajc 2000, 188–189).

Med predsednikovimi funkcijami so posebej pomembne načrtovanje zakonodajnega dela, graditev soglasja in premagovanje nasprotij v parlamentu, zagotavljanje racionalnosti in gospodarnosti izvedbe zakonodajnih postopkov, vodenje sej ter reprezentativne in ceremonialne funkcije (Zajc 2000, 190–191).

Predsednik EP je izvoljen za dve leti in pol, kar je polovični mandat, z možnostjo podaljšanja. Vlogo izbire vodij EP, kot so predsednik, podpredsedniki, predsedniki parlamentarnih odborov in finančni uradniki, imajo strankarske skupine. Vodje so izvoljeni s tajnim glasovanjem. Najprej se izvoli predsednika. Izvoljen je tisti kandidat, ki dobi večino oddanih glasov. Pri izvolitvi je potrebno upoštevati pravičnost zastopanja držav članic in političnih usmeritev. Naloga predsednika EP je predstavljati Parlament v pravnih zadevah in vseh zunanjih odnosih, največkrat pa izraža svoje mnenje o vseh pomembnih mednarodnih vprašanjih in predlaga priporočila za krepitev EU. S pomočjo 14 podpredsednikov vodi vse dejavnosti Evropskega parlamenta in njegovih organov ter vse razprave na plenarnih zasedanjih. Skrbi za spoštovanje poslovnika EP in z arbitražo zagotavlja dobro delovanje vseh dejavnosti te ustanove in njenih organov. Predsednik EP ob začetku vsake seje Evropskega sveta izrazi svoje mnenje in zaskrbljenost Parlamenta v zvezi s posebnimi temami in točkami na dnevnem redu. S predsednikovim podpisom postane proračun EU izvršljiv, potem ko o njem na drugi obravnavi glasuje EP.

Predsednik nastopi pred vsakokratnim zasedanjem Evropskega sveta. Na njem izrazi stališče EP o temah, ki so uvrščene na dnevni red, in o njih razpravlja z voditelji držav ali vlad. Predsednik Parlamenta ob začetku vsake seje Evropskega sveta izrazi svoje mnenje in zaskrbljenost EP pri posebnih temah in točkah na dnevnem redu. Prav tako s predsednikom Sveta podpisuje vse zakonodajne akte, sprejete v postopku soodločanja. V primeru medvladnih konferenc, ki so pristojne za reforme pogodb, sodeluje pri srečanjih predstavnikov vlad, če potekajo na ministrski ravni.

Trenutni predsednik EP⁵ je Jerzy Buzek, ki je prvi predsednik med državami članicami, ki so se Uniji pridružile leta 2004, in bo funkcijo opravljal dve leti in pol (do januarja 2012).

⁵ Prejšnji predsedniki Evropskega parlamenta so bili: Paul Henri Spaak (1952–1954), Alcide de Gasperi (1954), Giuseppe Pella (1954–1956), Hans Furler (1956–1958 in 196–1962), Robert Schuman (1958–1960), Gaetano Martino (1962–1964), Jean Duvieusart (1964–1965), Victor Leemans (1965–1966), Alain Poher (1966–1969), Mario Scelba (1969–1971), Walter Behrendt (1971–1973), Cornelis Berkhouwer (1973–1975), Georges Spenale (1975–1977), Emilio Colombo (1977–1979), Simone Veil (1979–1982), Piet Dankert (1982–1984), Pierre Pflimlin (1984–1987), Lord Plumb (1987–1989), Enrique Baron Crespo (1989–1992), Egon A. Klepsch (1992–1994), Klaus Hansch (1994–1997), Jose Maria Gil-Robles (1997–1999), Nicole Fontaine (1999–2002), Pat Cox (2002–2004), Josep Borell Fontelles (2004–2007), Hans-Gert Pottering (2007–2009) (Evropski parlament).

3.2.2 Poslanci

Poslanci so izvoljeni predstavniki ljudstva, ki sestavljajo parlament na način, ki ga določajo značilnosti volilnega sistema. Imajo splošni mandat, to pomeni, da niso odgovorni nikomur oziroma niso vezani na kakršna koli navodila. Delovanje parlamenta ne bi bilo mogoče, če bi bila omejena ali okrnjena pravica posameznega poslanca. Poslanci opravljajo posebne funkcije in naloge, ki so povezane tako z uveljavljanjem legitimnih posamičnih interesov, kot tudi z iskanjem skupnega interesa in najboljših rešitev. Svoje delo opravljajo v javnem interesu, zato imajo pravice, ki zagotavljajo njihovo enakopravno sodelovanje pri delu parlamenta. Pravice razvrščamo v različne sklope. Poseben sklop so pravice v procesu zakonodajnega odločanja. Med temi je temeljna pravica, da se udeležujejo parlamentarnih zasedanj in da na njih sodelujejo. Drugi sklop pravic sestavljajo pravice, ki so povezane z načini delovanja poslancev. Pravica do ustanavljanja poslanskih skupin je temeljna pravica poslancev. Tretji sklop pravic je povezan z nadzorom izvršilne oblasti. Med temi pravicami so poslanska vprašanja, interpelacija, konstruktivna nezaupnica in ustavna obtožba. V četrti sklop pravic spadajo pravice povezane s predlaganjem kandidatov, imenovanji in volitvami (Zajc 2000, 161–167).

EP ima 736 poslancev, ki so izvoljeni v 27 državah članicah razširjene EU. Vsaka država članica določi svoj način volitev, povsod pa veljajo skupna demokratična osnovna pravila, kot sta enakost glede na spol in tajnost glasovanja. Volilno pravico volivci v vseh državah članicah dosežejo pri 18 letih, razen v Avstriji, kjer jo pri 16 letih. Za volitve v EP je značilno določeno število skupnih pravil, kot so splošne neposredne volitve, pravilo sorazmernosti in mandat, ki traja 5 let z možnostjo podaljšanja. Vsaka država članica ima v Parlamentu različno število poslancev, pri čemer ne gre za dosledno sorazmernost s številom njenih prebivalcev, temveč za kombinacijo med načelom paritete (enako število predstavnikov ne glede na velikost države) in načelom sorazmernosti s prebivalstvom. Lizbonska pogodba določa, da nobena država ne sme imeti manj kot 6 ali več kot 96 poslancev. Poslanci Evropskega parlamenta svoj mandat opravljajo neodvisno ter se združujejo glede na politično prepričanje in ne glede na narodnost.

Odstotek žensk v EP se z leti povečuje. Leta 1979 je bilo v Evropskem parlamentu 16,5 odstotkov žensk. Po volitvah v EP, za katere velja tudi načelo enakosti med moškimi in ženskami, znaša ta delež za leto 2010 35,1 odstotek (258 poslank). Od leta 1958 do danes je

Evropskemu parlamentu predsedovalo 27 predsednikov, od tega 2 ženski, in sicer Simone Veil (1979–1982) in Nicole Fontaine (1999–2002).

Poslanci imajo med drugim pravico do politične pobude, ki jim omogoča, da Evropski komisiji predlagajo vložitev zakonodajnih predlogov. Komisijo in Svet ministrov redno pozivajo k razvijanju obstoječih politik ali k oblikovanju novih (Evropski parlament).

Slovenski poslanci v tem mandatu (od 2009 do 2014) so mag. Tanja Fajon (PES/SD), dr. Romana Jordan Cizelj (EPP – SD/SDS), Jelko Kacin (ALDE/LDS), Lojze Peterle (EPP – ED/NSi), Mojca Kleva (S&D) (namesto Zorana Thalerja (PES/SD)), Ivo Vajgl (ALDE/Zares) in dr. Milan Zver (EPP – ED/SDS) (Evropski parlament).

Tabela 3.1: Število poslanskih sedežev po državah, za obdobje 2004–2009 ter od 2009 dalje

| Država | Št. sedežev 2004–2009 | Št. sedežev od 2009 dalje |
|---------------|------------------------------|----------------------------------|
| Avstrija | 18 | 17 |
| Belgija | 24 | 22 |
| Bolgarija | 18 (l. 2007) | 17 |
| Češka | 24 | 22 |
| Ciper | 6 | 6 |
| Danska | 14 | 13 |
| Estonija | 6 | 6 |
| Finska | 14 | 13 |
| Francija | 78 | 72 |
| Grčija | 24 | 24 |
| Irska | 13 | 12 |
| Italija | 78 | 72 |
| Latvija | 9 | 8 |
| Litva | 13 | 12 |
| Luksemburg | 6 | 6 |
| Madžarska | 24 | 22 |
| Malta | 5 | 5 |
| Nemčija | 99 | 99 |

| | | |
|------------------|-----------------------------|------------|
| Nizozemska | 27 | 25 |
| Poljska | 54 | 50 |
| Portugalska | 24 | 22 |
| Romunija | 35 (l. 2007) | 33 |
| Slovenija | 7 | 7 |
| Slovaška | 14 | 13 |
| Španija | 54 | 50 |
| Švedska | 19 | 18 |
| Velika Britanija | 78 | 72 |
| SKUPAJ | 732 (od l. 2007 785) | 736 |

Vir: Portal Evropske unije (2010) in Bebler 2007, 139–140.

3.2.3 Poslanske strankarske skupine

Politične skupine v EP so bile vzpostavljene in formalno priznane že leta 1957. O razvoju evropskih strankarskih skupin pa govorimo od leta 1974 dalje. Glavna spodbuda za njihov razvoj je bila odločitev o prvih neposrednih volitvah v EP (Kraševc 2009, 127).

Politične skupine EP so organizirane skupine evropskega predstavniškega organa, ki jih sestavljajo poslanci, izvoljeni znotraj ene ali več strank, ki med seboj ne tekmujejo na volitvah in ne sestavljajo skupine zgolj zaradi tehničnih razlogov (Fink Hafner in Deželan 2004, 92).

Poslanske strankarske skupine so družbe z natančno določenimi cilji in imajo zato posebno strukturo. Cilj vsake stranke je prestopiti volilni prag, ki je določen za vstop v parlament, in v njem dobiti čim več mandatov. Znotraj parlamenta mora stranka vzpostaviti ustrezno sodelovanje med vsemi poslanci, ki so kandidirali in bili izvoljeni na njenih listah (Zajc 2000, 168–171).

Poslovnik parlamenta dokaj podrobno opredeljuje vlogo poslanskih skupin in njene posebne pravice in pristojnosti. Med posebnimi pravicami je najpomembnejša pravica sodelovanja v organih parlamenta, zlasti v posebnem organu predsednika parlamenta, ki ima kljub svoji

posvetovalni vlogi velik vpliv na programiranje dela in postavljanje dnevnih redov (Zajc 2000, 171).

V sejni dvorani so poslanski sedeži skupin določeni glede na njihovo politično in ne na nacionalno pripadnost. V EP je trenutno zastopanih 7 političnih skupin. Njihovo notranjo organizacijo sestavljajo predsednik, predsedstvo in sekretariat. Za sestavo politične skupine je potrebnih 25 poslancev, v skupini mora biti zastopana najmanj ena četrtnina držav članic. Poslanci lahko pripadajo samo eni politični skupini. Nekateri poslanci ne pripadajo nobeni politični skupini – to so samostojni poslanci (Evropski parlament).

Krašovec in Lajh (2004, 44–45) menita, da so bila zadnja desetletja prejšnjega stoletja zaznamovana z veliko dinamiko evropskih povezovalnih procesov, ki so omogočili, da se je EU razvila v svojstven politični sistem. V tem obdobju je bilo na eni strani moč opazovati rast pristojnosti političnih ustanov na ravni EU, na drugi strani pa razvoj evropskih strankarskih federacij ni mogel slediti tej hitri dinamiki. Tri danes najpomembnejše evropske strankarske federacije so se oblikovale sredi 70-ih let 20. stoletja, in sicer Stranka evropskih socialdemokratov (PES) leta 1974, Evropska ljudska stranka (EPP) in Evropska liberalna, demokratska in reformistična stranka (ELDR) pa leta 1976. Glavni namen vzpostavitve teh strank je bil izpolnjevanje volilne funkcije na prvih neposrednih volitvah v EP leta 1979.

Čeprav ima vsaka politična skupina v EP edinstveno notranjo organizacijsko zgradbo, lahko opazimo nekatere njihove skupne značilnosti. Najpomembnejše notranje strukture v vseh skupinah so predsednik politične skupine, podpredsednik politične skupine ter urad, ki ga sestavljajo predsednik, podpredsednik, navadni člani in zakladnik (Fink Hafner in Deželan 2004, 95–96).

Evropske stranke se v marsičem razlikujejo od teoretične opredelitve stranke. Pomembne razlike so, da nimajo individualnega članstva, so raznoliko notranje organizirane, vendar nobena od njih tako visoko kot nacionalne strankarske skupine. Nacionalne stranke so predvsem odvisne od državnega proračuna, medtem ko so evropske stranke odvisne od prispevkov nacionalnih strank. Glavne značilnosti evropskih parlamentarnih skupin so organizacijska avtonomnost, vplivnost, notranje parlamentarna povezanost ter povezanost z nacionalnimi strankami (Fink Hafner 2004, 67–76).

Večina članov EP je grupirana v večje (glej Tabelo 3.2) t.i. supranacionalne strankarske skupine. Na pobudo članov EP je ustanovljeno tudi več kot 40 skupin, ki presegajo strankarske ovire in delujejo na specifičnih področjih⁶. Te skupine nimajo oblasti in pravice sodelovati v oblastnih procedurah, kot jo imajo uradne strankarske skupine. Kriterij, da neka skupina postane uradna strankarska skupina, je minimalno število članov in nacionalna obarvanost. Položaj uradnih strankarskih skupin je zelo pomemben, saj vpliva na delo EP. Voditelji teh skupin so člani razširjenega biroja EP, ki določa predlog dnevnega reda plenarnega zasedanja, razdeljuje predsednikovanja posameznih komitejev in določa poročevalce. Tekmovanje za tovrstne funkcije znotraj in med nacionalnimi kontingenti članov EP je prav tako intenzivno kot med strankarskimi skupinami (Brinar 1991, 193–194).

Samostojni poslanci imajo v sorazmerju z njihovim skupnim številom na voljo administrativno pomoč in sekretariat. Pravico imajo, da pošljejo dva člana, da jih zastopata na sestankih razširjenega predsedstva Parlamenta in po enega predstavnika na sestanku predsednika in predsednikov političnih skupin, ki določajo dnevni red. Prav tako so upravičeni do imenovanja članov odborov Evropskega parlamenta. Obstajajo tudi posebne določbe za zagotovitev, da vsak samostojni poslanec dobi minimalen čas za govor, ki temelji na prej razporejenih delih različnih političnih skupin. Vsakemu je podeljen isti čas za govor, ki ga lahko primeru neuporabe dodeli drugemu članu (Jacobs in drugi 1992, 77).

⁶ Zelo vplivne so »kenguru« skupina, ki se zavzema za realizacijo enotnega notranjega trga, federalistična skupina, ki se zavzema za EU, in ostale, ki so pro-bruselsko ali pro-strasbourško orientirane.

Tabela 3.2: Število sedežev na politično skupino (stanje 14. 7. 2009)

| Politična skupina | Kratika | Št. sedežev |
|---|----------------|--------------------|
| Skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov) | EPP | 265 |
| Skupina naprednega zavezništva socialistov in demokratov v Evropskem Parlamentu | S&D | 184 |
| Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo | ALDE | 84 |
| Skupina Zelenih/Evropske svobodne zveze | Greens/EFA | 55 |
| Evropski konservativci in reformisti | ECR | 55 |
| Konfederalna skupina Evropske združene levice - Zelene nordijske levice | GUE/NGL | 35 |
| Skupina Evropa svobode in demokracije | EFD | 32 |
| Samostojni poslanci | NA | 26 |
| Skupaj | | 736 |

Vir: Portal Evropske unije (2010).

3.2.4 Parlamentarni odbori, komisije in delegacije

Odbori so ustanovljeni na področjih, kjer so oblikovana ministrstva, komisije pa so ustanovljene za preučevanje določenih skupnih vprašanj ali za preučevanje posameznih zadev. Med stalne komisije, ki so že bile ustanovljene s poslovnikom, štejemo komisijo za volitve, imenovanja in administrativne zadeve, mandatno-imunitetno komisijo, komisijo za poslovnik in komisijo za narodne skupnosti (Zajc 2000, 183).

Parlamentarnih odborov je 20⁷. Sestavlja jih od 24 do 76 poslancev s predsednikom, predsedstvom in sekretariatom. Zasedajo enkrat ali dvakrat mesečno v Bruslju. V parlamentarnih odborih, evropski poslanci pripravljajo in spreminjajo zakonodajne predloge

⁷ Parlamentarni odbori so naslednji: Odbor za zunanje zadeve in varnost, Odbor za kmetijstvo in razvoj podeželja, Odbor za proračun, Odbor za gospodarske in denarne zadeve ter industrijsko politiko, Odbor za energijo, raziskave in tehnologijo, Odbor za mednarodne ekonomske odnose, Odbor za pravosodje in državljanske pravice, Odbor za socialne zadeve, zaposlovanje in delovno okolje, Odbor za regionalno politiko, regionalno načrtovanje in odnose z regionalnimi in lokalnimi oblastmi, Odbor za transport in turizem, Odbor za okolje, javno zdravstvo in varstvo potrošnika, Odbor za kulturo, mladino, izobraževanje in medije, Odbor za razvoj in sodelovanje, Odbor za človekove pravice in notranje zadeve, Odbor za proračunski nadzor, Odbor za institucionalne zadeve, Odbor za ribištvo, Odbor za proceduralna vprašanja, administrativne zadeve, verifikacijo in imuniteto, Odbor za pravice žensk in Odbor za vlogo peticij (Ješovnik 2000, 72).

in poročila o pobudah ter o njih glasujejo. Preučujejo predloge Komisije in Sveta ter, če je to potrebno, pripravijo poročilo, ki ga predstavijo na plenarnem zasedanju. Parlament lahko ustanovi pododbore in posebne začasne odbore, ki obravnavajo posebna vprašanja, ali preiskovalne odbore (Evropski parlament).

Parlamentarni odbori in komisije so odločilnega pomena tudi za delovanje državnega zbora. Njihova ureditev in način delovanja se zgledujeta predvsem po vzoru nemškega zveznega zbora. Organizacija in delo sta urejena v poslovniku državnega zbora, v poglavju, ki nosi naslov Delovna telesa. Delovna telesa, katerih delo je nujno potrebno za delo zbora, so ustanovljena že s poslovnikom, druga pa ustanavlja zbor glede na potrebe z odlokom, v katerem določi njihovo sestavo in opredeli njihovo delovno področje. Ker je delo delovnih teles zelo pomembno in včasih tudi odločilno za delovanje celotnega državnega zbora, morajo biti sestavljena tako, da se v njih kaže strankarska struktura zbora.

Čeprav je delovno telo bistveno manjše od celotnega zbora, je kolegijsko telo, kar terjaja njegovo ustrezno organizacijo in vodenje. Zato ima predsednika ter praviloma enega podpredsednika in sekretarja.

Naloga parlamentarnih odborov oziroma komisij je, da pred vsako odločitvijo v parlamentu proučijo vsako zadevo, o kateri odloča parlament, zavzamejo stališče, dajejo pripombe in usmeritve, kar pomaga poslancem k odločitvi. Odbori in komisije navadno sami ne odločajo o ničemer. Izjemoma imajo ponekod zakonodajno iniciativo ali pa v določeni meri opravljajo celo zakonodajno funkcijo⁸ (Grad 2000, 189–192).

Posebne pomena je umestitev vloge stalnih komitejev EP, katerih pristojnosti so ogledalo pristojnosti generalnih direktij Komisije ES. Člani Komisije sedaj običajno prisostvujejo sejam komitejev EP, prav tako se tudi Svet ministrov ali ministrov držav udeležuje sej pomembnejših komitejev vsaj dvakrat v obdobju enega predsednikovanja (šest mesecev). Komiteji imajo pomembno vlogo v zakonodajnem postopku. Njihova mnenja, sprejeta na plenarnih zasedanjih, se pogosto pretvorijo v resolucije, ki tvorijo javno mnenje EP. Prav tako igrajo pomembno vlogo pri pridobivanju mnenj zaupnih ekspertov, pri pošiljanju članov EP na misije zunaj ES in pri ustanavljanju komitejev po potrebi (Brinar 1991, 194).

⁸ npr. v Italiji in Avstriji

Naloga pristojnega odbora oziroma komiteja je imenovanje poročevalca, ki pripravi osnutek poročila ob upoštevanju prispevkov drugih odborov. Stališče poročevalca je zelo zaželeno, še posebej, če je poročilo zanimivo za javnost (Neunreither 1999, 78).

Poleg odborov igrajo pomembno vlogo v življenju EP medparlamentarne delegacije. Prve so bile ustanovljene v okviru pridružitvenih sporazumov z Grčijo in Turčijo v začetku leta 1960 z namenom zagotoviti povezavo med EP in parlamentom pridružene države. Delegacije so sestavljene iz enakega števila poslancev obeh strani, mešanega predsedstva in sekretariata (Neunreither 1999, 78).

Večina nacionalnih delegacij, predvsem tiste iz velikih strank, imajo svoje funkcionarje in lastne zaposlene, ki se delno financirajo iz sredstev skupine. Ti uslužbenci so razmeroma maloštevilni. Delegacije so običajno zastopane v okviru struktur svojih nacionalnih strank, kjer bodo uslužbenci vključeni v razprave z evropsko dimenzijo (Jacobs in drugi 1992, 82).

Delegacije EP so povezane s parlamenti držav, ki niso članice EU, in imajo pomembno vlogo pri širjenju vpliva Evrope v tujini. Obstaja 35 delegacij. Vsako sestavlja petnajst evropskih poslancev. Naloga medparlamentarnih delegacij je vzdrževanje odnosov s parlamenti zunaj Evropske unije (Evropski parlament).

3.2.5 Politični organi

Politične organe sestavljajo konferenca predsednikov, predsedstvo in kvestorji. Konferenco predsednikov poleg predsednika EP sestavljajo predsedniki političnih strank. Predsednik EP določa organizacijo dela Parlamenta in vsa vprašanja v zvezi z zakonodajnim načrtovanjem, kot sta program in dnevni red plenarnih zasedanj, sestavo odborov, delegacij in delitev pristojnosti med njimi ter zakonodajno načrtovanje. Konferenca ima pomembno vlogo pri odnosih EP z drugimi institucijami EU, tretjimi državami in organizacijami zunaj EU. Predsedstvo sestavljajo predsednik EP, 14 podpredsednikov in 5 kvestorjev kot opazovalcev, ki jih za dve leti in pol z možnostjo podaljšanja izvoli skupščina. Njegova naloga je vodenje notranjega delovanja Parlamenta. Kvestorji so glede na direktive predsedstva odgovorni za upravne in finančne zadeve, ki neposredno zadevajo poslance, in zagotavljajo, da lahko

poslanci razpolagajo s potrebno infrastrukturo za opravljanje svojih mandatov (Evropski parlament).

Predsedstvo je upravni organ za vodenje ustanove, pristojen za proračun Parlamenta in administrativna vprašanja, za kadrovske in organizacijske zadeve. Sestavljajo ga predsednik, štirinajst podpredsednikov in pet kvestorjev, ki imajo posvetovalno vlogo. Kvestorji so zadolženi za administrativna in finančna vprašanja, ki neposredno zadevajo poslance (Evropski parlament).

3.2.6 Generalni sekretariat

Naloga generalnega sekretariata je, da pomaga predsedniku parlamenta pri pripravi in vodenju sej ter tekočem izvajanju poslovnika. Generalni sekretar hkrati vodi, organizira in usklajuje delo strokovnih služb. Ne glede na to, ali ga izvoli predsednik ali parlament, je odgovoren predsedniku parlamenta. Kot vodja administrativnih služb parlamenta skrbi za tekoče in nemoteno poslovanje parlamenta. Prav tako ima nadzor nad raziskovalnim sektorjem, dokumentacijsko in informacijsko službo ter parlamentarno knjižnico (Zajc 2000, 189–200).

Pod pristojnostjo generalnega sekretarja za EP dela približno 4600 uradnikov iz vseh držav Unije, zaposlenih na podlagi opravljenega izpita. Evropski parlament se od drugih mednarodnih organizacij loči po svoji obveznosti zagotavljanja popolne večjezičnosti. Delo Evropskega parlamenta poteka v vseh uradnih jezikih Evropske unije - teh je 23 po vstopu Bolgarije in Romunije v EU ter po podelitvi statusa uradnega jezika EU irščini leta 2007. Vsi dokumenti, ki se obravnavajo na plenarnih zasedanjih, se morajo prevedi v 22 jezikov, delna izjema velja za irščino - v ta jezik se morajo prevedi le nekateri dokumenti.

Generalni sekretariat je v Luksemburgu in v Bruslju (Evropski parlament).

3.3 Pristojnosti Evropskega parlamenta

Glavna naloga parlamenta od ustanovitve ESPJ dalje je, da izvaja javni nadzor nad pooblastili, ki jih imajo Evropska komisija in ostale institucije EU (Ješovnik 2000, 71).

Evropski parlament ima več funkcij: nadzorno funkcijo, zakonodajno funkcijo, proračunsko funkcijo, politične funkcije in funkcijo skrbeti za vlogo ombudsmana.

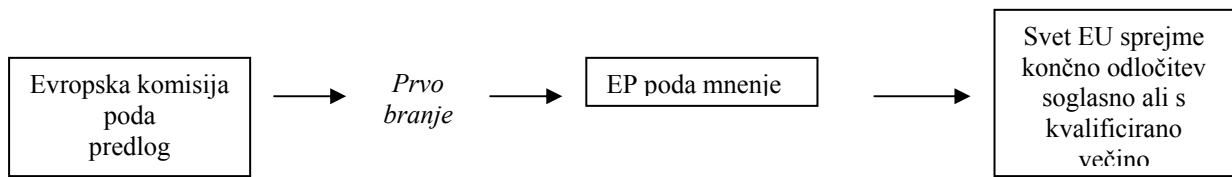
Zakonodajna pristojnost se kaže v uporabi postopkov posvetovanja, sodelovanja, soodločanja in privolitve.

Prehod EP iz posvetovalnega telesa v enakopravnega so-zakonodajalca Svetu EU je zaznamovala Maastrichtska pogodba (l. 1992/1993), ki je uvedla postopek soodločanja. Amsterdamska pogodba (l. 1997/1999) in Pogodba iz Nice (l. 2001/2003) sta obseg soodločanja razširili in s tem vlogo EP še dodatno okrepili. Postopek soodločanja se je že pred sprejetjem Lizbonske pogodbe (l. 2007) uporabljal za sprejem dveh tretjin evropske zakonodaje (Hauptman 2009, 135).

Vloga EP v primerjavi z nacionalnimi parlamenti je precej šibka. Postopkov posvetovanja poznamo več vrst, in sicer (Grilc in Ilešič 2001, 47–48):

- Obvezno posvetovanje (angl. compulsory consultation): kadar Komisija kot predlagatelj zakonodajnih aktov pripravi predlog akta, za katerega se predvideva posvetovalni postopek, mora EP k takemu predlogu podati svoje mnenje. Pri postopku posvetovanja predsednik EP predlog posreduje pristojnemu odboru, ta pa preveri, ali je bila pri pripravi predloga uporabljena pravilna pravna podlaga in ali so bili spoštovani načelo subsidiarnosti ter temeljne človekove in državljske pravice. Če se odbor s predlogom ne strinja, lahko pozove Komisijo, naj predlog ustrezno spremeni. Če EP na plenarnem zasedanju glasuje proti predlogu, predsednik EP pozove Komisijo, da predlog umakne.
- Fakultativno posvetovanje (angl. optional consultation): Komisija se v zakonodajnem postopku nemalokrat posvetuje z EP, kljub temu da tega ne določa zakon, s čimer se dokazuje dejstvo, da vloga parlamenta v zakonodajnem odločanju odločno narašča. Vendar fakultativno posvetovanje ne more nadomestiti postopka obveznega posvetovanja.
- Postopek ponovnega posvetovanja (angl. reconsultation): EP je upravičen do ponovnega pregleda predloga akta, kadar se ta v času zakonodajnega postopka občutno spremeni.

Slika 3.1: Posvetovalni postopek



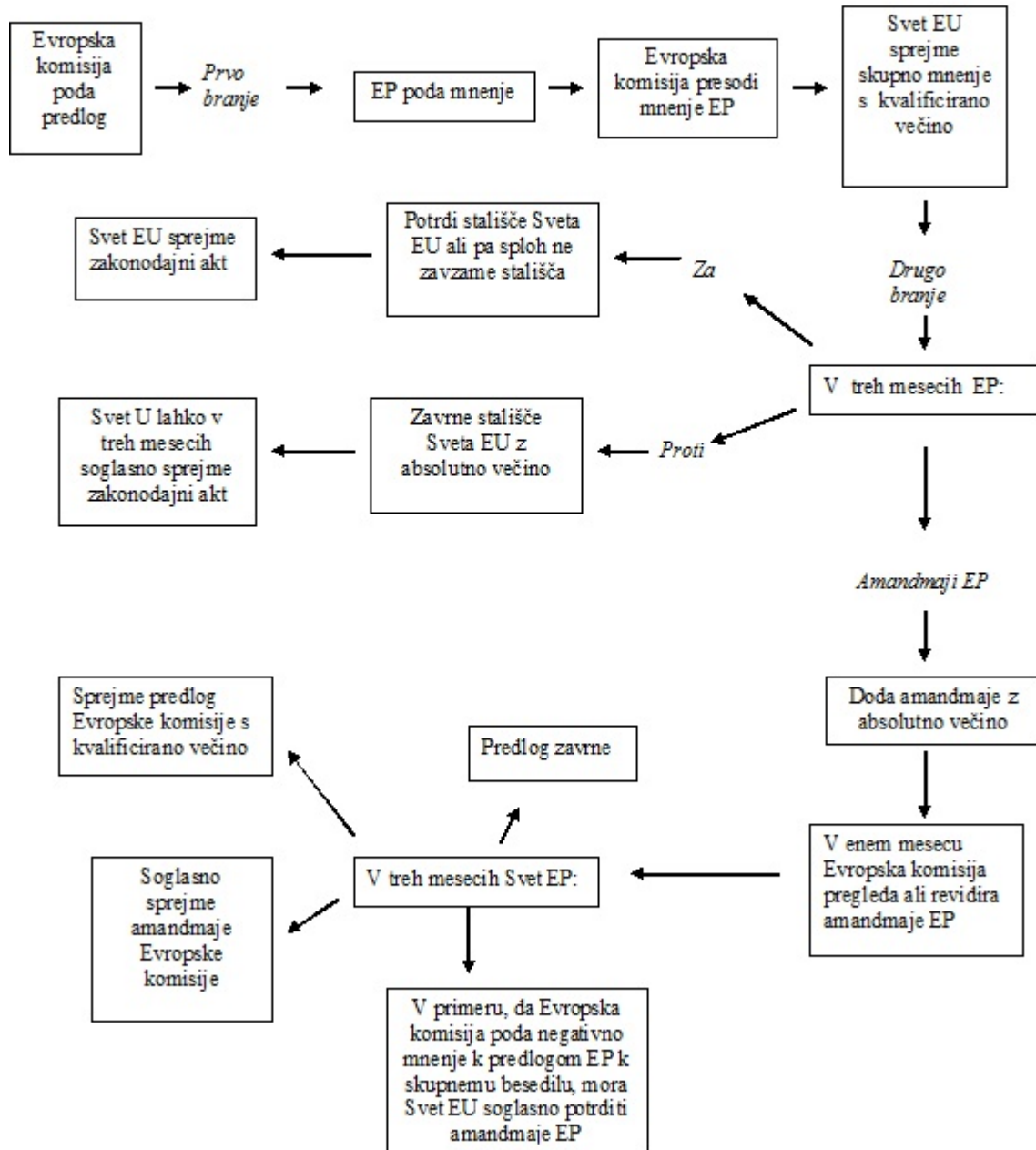
Vir: Ješovnik (2000, 81).

Poravnalni postopek (angl. Conciliation procedure) ni urejen v ustanovitvenih pogodbah, temveč je rezultat skupne deklaracije, ki so jo marca 1975 sprejeli Svet, Komisija in EP. Postopek se uporablja zelo redko, kadar so izpolnjeni trije pogoji: zakonodajni predlog mora biti splošne narave, imeti mora znatne finančne posledice in nanašati se mora na neobvezni del porabe proračuna.

Postopek sodelovanja (angl. Codecision procedure) kot način odločanja v zakonodajnem postopku je vpeljal Enotni evropski akt, kasnejše novele ustanovitvene pogodbe pa so dopolnjevale tako postopek, kot tudi področja urejanja, za katere se ta postopek uporablja.

Postopek soglasja (angl. Assent procedure) je eden izmed zakonodajnih postopkov, ki se nanaša na tista področja zakonodaje, kjer Svet EU odloča s soglasjem EP. Uporablja se pri pristopu novih držav članic in pri določenih mednarodnih sporazumih. Amsterdamska pogodba je razširila njegovo uporabo na primere odločanja o uvedbi sankcij zoper države članice zaradi kršitev temeljnih pravic. EP mora soglašati tudi pri nalogah Evropske centralne banke, nalogah in ciljih kohezijskega sklada ter ob imenovanju Komisije. Ta postopek predvideva prisotnost absolutne večine poslancev (Grilc in Ilešič 2001, 48–50).

Slika 3.2 Postopek sodelovanja

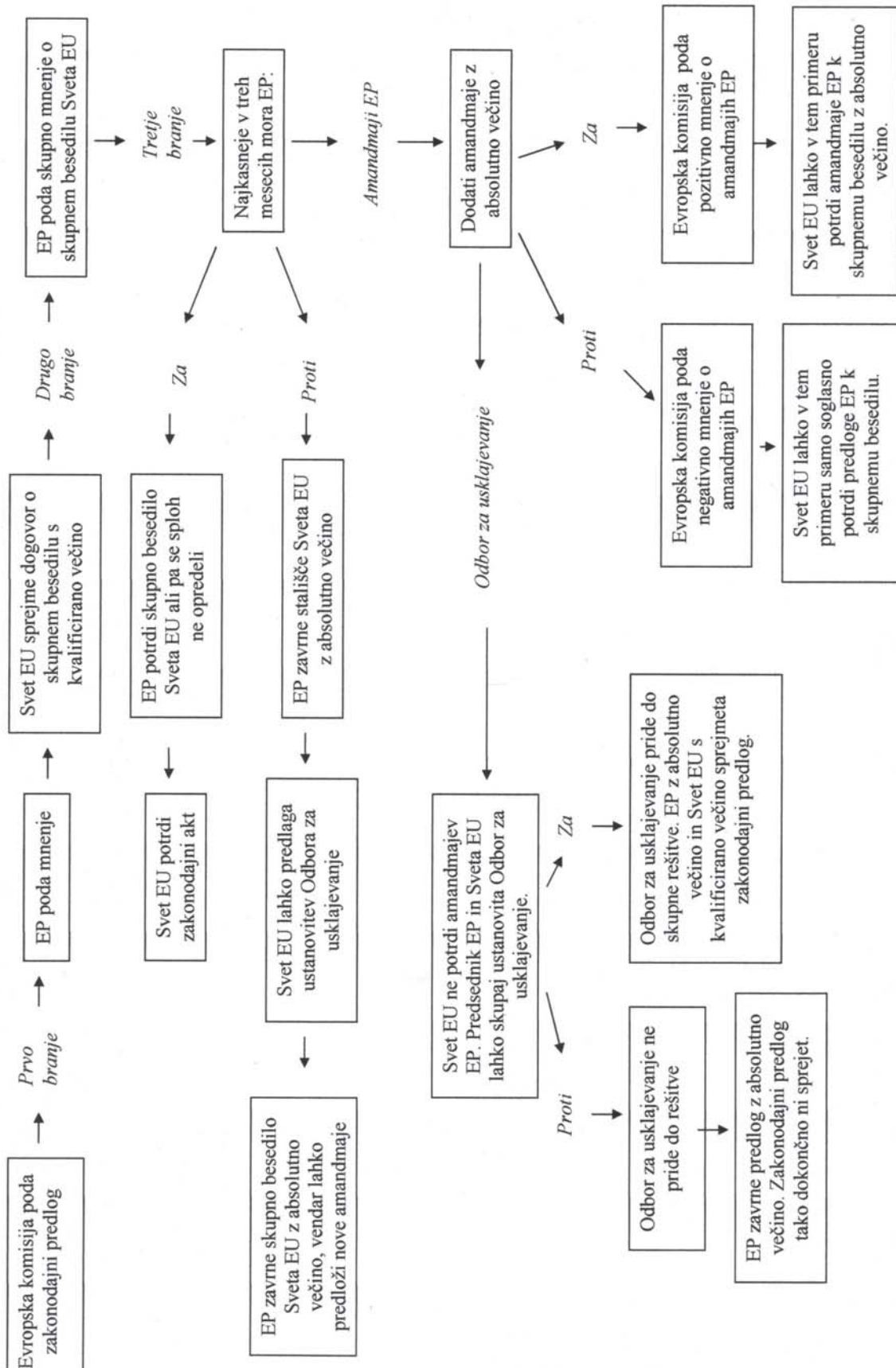


Vir: Ješovnik (2000, 80).

Postopek soodločanja (angl. codecision procedure), ki ga je uvedla Maastrichtska pogodba, predstavlja prvi približek vlogi, ki jo ima v nacionalnih pravnih sistemih nacionalno predstavniško telo. Približek zato, ker kljub vsemu EP še vedno ne uživa samostojne suverene zakonodajne pristojnosti po vzoru parlamentov v državah članicah. Postopek soodločanja daje EP veto pri sprejemanju pravnih aktov (Grilc in Ilešič 2001, 48–50).

Postopek soodločanja se uporablja pri veliki večini evropskih besedil. Zadeva zlasti prosti pretok blaga, storitev, kapitala in ljudi znotraj enotnega evropskega trga. Ta postopek se uporablja za področja, kot so varstvo okolja, pravice potrošnikov in varnost prometa. EP ima prav tako pomembno vlogo pri oblikovanju politik regionalnega razvoja, programov podpore raziskavam, izobraževanju in kulturi, pa tudi pri spodbujanju javnega zdravja (Evropski parlament).

Slika 3.3: Postopek soodločanja



Vir: Ješovnik 2000, 77.

Privolitev (angl. assent procedure) je postopek, v katerem mora EP pri odločanju dati svoje soglasje oziroma privolitev (Grilc in Ilešič 2001, 48–50).

Proračunska pristojnost je bila prvotno posvetovalna. Šele z istočasnim sprejemom sistema lastnega financiranja Skupnosti je EP dobil pomembnejšo vlogo pri tem odločanju. Pri orisu pristojnosti EP na področju proračunskega odločanja je potrebno ločiti med obvezno porabo in neobvezno porabo proračunskih sredstev, pri čemer se za obvezno porabo štejejo tisti izdatki, ki so potrebni, da lahko Skupnost izpolnjuje svoje interne in zunanje obveznosti, ki so določene v ustanovitvenih pogodbah (Grilc in Ilešič 2001, 51).

EP in Svet EU si proračunsko funkcijo delita. Z izvajanjem proračunske pristojnosti EP izraža svoje politične prednostne naloge. Vsakega decembra sestavi proračun za prihajajoče leto. Letni izdatki za vse postavke se na podlagi dogovora med EP in Svetom EU vpišejo v večletni finančni načrt. Proračunski predlog Komisije preučujeta EP in Svet EU na obravnavi, na kateri skušata uskladiti višino in namen porabe sredstev. Nesoglasja med Svetom in EP se rešujejo na spravnem odboru. Parlament sme zavrniti proračun, če meni, da ne ustreza potrebam Unije. V tem primeru se mora proračunski postopek začeti znova. Prav tako EP nadzoruje porabo proračunskih sredstev na podlagi poročil Evropskega računskega sodišča in prek Odbora za proračunski nadzor. Nadzira upravljanje s sredstvi Skupnosti, spremlja učinkovitost njihove porabe in izvaja ukrepe za preprečevanje goljufij (Evropski parlament).

EP s pomočjo Evropskega računskega sodišča redno preverja, ali se proračun učinkovito izvaja, in skrbi za boj proti morebitnim goljufijam. Vsako leto mu morajo Evropska komisija in druge institucije Evropske unije dokazati, da so ustrezno porabile denar Skupnosti, ki jim je bil na voljo. Gre za tako imenovani postopek podelitve razrešnice za izvrševanje proračuna. Komisija mora upoštevati priporočila, ki jih ob tej priložnosti daje poslanci (Evropski parlament).

Vsako leto spomladi Evropska komisija predloži predhodni predlog proračuna za naslednje leto. Svet ministrov, ki predstavlja države članice, poleti opravi prvo glasovanje o predhodnem predlogu, potem je na vrsti EP, da izrazi mnenje na prvi obravnavi na začetku jeseni. Nato pride do druge obravnave v Svetu in Parlamentu, da se najde soglasje med predstavniki vlad in državljanov. Parlament lahko zavrne proračun, če oceni, da ne ustreza

potrebam Unije. V tem primeru je treba proračunski postopek začeti znova (Evropski parlament).

Politična moč in teža EP se je s časom povečevala pod pritiskom zahtev po demokratizaciji delovanja Evropskih skupnosti. Najmočnejše naknadno pridobljene pristojnosti EP so bile:

- imenovanje predsednika in članov Komisije ter nadzor nad delom Komisije, imenovanje Evropskega varuha človekovih pravic;
- sprejemanje proračuna EU, še posebej dela odhodkov, ki ne izhajajo iz obveznosti, določenih v temeljnih pogodbah;
- sprejemanje zakonodajnih aktov, kjer je nujna udeležba oz. soglasje EP.

Po proračunski funkciji se EP ne razlikuje od nacionalnih parlamentov, saj se mora od leta 1975 strinjati z vsako pomembnejšo proračunsko odločitvijo. V praksi je EP tisti, ki na koncu postopka proračunskega usklajevanja zavrne ali potrdi proračun, ki ga predlaga Evropska komisija (Ješovnik 2000, 73).

Kadrovska pristojnost EP se nanaša na izvolitev predsednika in podpredsednikov EP, predsednika in članov Komisije, Ombudsmana, članov Računskega sodišča, članov Izvršilnega odbora Evropske centralne banke, sodnikov in generalnih pravobranilcev Sodišča Evropske ter drugih uradnikov EU (Evropski parlament 2008).

Pred vsakim glasovanjem za predsednika EP se candidature izročijo najstarejšemu poslancu, ki jih razglasi v Parlamentu. Če po treh glasovanjih nihče od kandidatov ne dobi absolutne večine oddanih glasov, je četrto glasovanje omejeno na tista dva poslanca, ki sta dosegla najvišje število glasov pri tretjem glasovanju. Če je izid glasovanja neodločen, se za izvoljenega razglasi starejši kandidat. Po izvolitvi predsednika najstarejši poslanec sprosti predsedniški sedež in le izvoljeni predsednik ima lahko otvoritveni nagovor.

Pri izvolitvi predsednika Komisije Evropski Svet doseže dogovor glede candidature, predsednik kandidata povabi, naj poda izjavo in EP predstavi svoje politične smernice. Parlament kandidaturu potrdi ali zavrne z večino oddanih glasov. Po posvetovanju z novoizvoljenim predsednikom Komisije predsednik EP pozove kandidate, ki jih je novoizvoljeni predsednik Komisije predlagal za mesta komisarjev, naj se glede na svoja predvidena področja pristojnosti predstavijo ustreznim odborom. Ustrezni odbor kandidata povabi, da poda izjavo in odgovarja na vprašanja. Po obravnavi v odborih lahko Predsednik

Komisije posameznega kandidata zavrne ali prestavi na drugo komisarsko mesto. Novoizvoljeni predsednik Komisije nato predstavi kolegij komisarjev in njihov program na plenarni seji EP. Ob zaključku razprave lahko vsaka politična skupina ali najmanj štirideset poslancev vloži predlog resolucije. Po glasovanju o predlogu resolucije EP Komisijo izvoli ali zavrne z večino oddanih glasov.

Do imenovanja varuha človekovih pravic pride na začetku vsake parlamentarne dobe, kjer predsednik takoj po svoji izvolitvi pozove k predložitvi kandidatur za izvolitev v funkcijo varuha človekovih pravic in določi rok njihove predložitve. Ta poziv se objavi v Uradnem listu Evropske unije. Kandidature mora podpreti najmanj štirideset poslancev iz najmanj dveh držav članic. Vsak poslanec lahko podpre le eno kandidaturo. Postopek za izvolitev varuha je v pristojnosti parlamentarnega odbora za peticije, ki preveri ustreznost kandidatov. Pravilnik med drugim določa, da mora evropski varuh človekovih pravic vedno zagotavljati neodvisnost svojega dela. Seznam kandidatur se predloži v glasovanje EP. Glasovanje je tajno in se odloči na podlagi večine oddanih glasov. Da je glasovanje veljavno, mora biti prisotna najmanj polovica poslancev.

Nadzorna pristojnost se kaže v nadzoru dela drugih institucij preko instituta ustnih in pisnih poslanskih vprašanj in preiskav, ki jih vodijo preiskovalne komisije. »Čas za poslanska vprašanja« je redna točka na zasedanjih EP. Vsak poslanec lahko Svetu ali Komisiji zastavi največ eno ustno vprašanje na zasedanje in eno pisno vprašanje na mesec. Komisija mora parlamentu predložiti splošno letno poročilo in letni zakonodajni program. Predsednik Evropske centralne banke EP predloži letno poročilo o delovanju Evropskega sistema centralnih bank. Na zahtevo četrtnine poslancev EP ustanovi preiskovalno komisijo o domnevnih kršitvah organov EU in nespoštovanju prava EU.

Zelo močna, verjetno najmočnejša nadzorstvena pristojnost EP je glasovanje o (ne)zaupnici Evropski komisiji. Za izglasovanje takšne nezaupnice je potrebna dvotretjinska večina oddanih glasov večine poslancev v parlamentu. Če je izglasovana, mora celotna Komisija odstopiti, kar se do danes še ni zgodilo, kljub temu da je parlament o njej že nekajkrat glasoval (Grilc in Ilešič 2001, 46).

Parlament tesno sodeluje s Svetom na področjih, kot so skupna zunanja in varnostna politika ter sodno politika. Skupnih imata kar nekaj področij, in sicer azil in politika priseljevanja ter ukrepi za boj proti zlorabi drog, goljufanju in mednarodnemu kriminalu. Predsedstvo Sveta

obvešča Parlament o vseh naštetih zadevah. Parlament lahko izvaja demokratičen nadzor tudi s preučevanjem peticij državljanov in ustanavljanjem začasnih preiskovalnih odborov. Parlament zagotavlja svoj prispevek na vsakem srečanju EU na vrhu (sestanki Evropskega Sveta). Ob otvoritvi vsakega srečanja na vrhu se povabi predsednika Parlamenta, da predstavi poglede in pomisleke EP glede aktualnih vprašanj in točk, ki so na dnevnem redu Evropskega sveta (Evropska komisija).

Od Maastrichtske pogodbe dalje je v pogodbeno določila vključen institut ombudsmana. Ombudsmana, ki mora biti državljan Unije in oseba, ki izpolnjuje v Rimski pogodbi zahtevane pogoje, izvoli EP za čas svojega mandata. Državljan Unije in pravne osebe lahko na ombudsmana naslovijo pritožbe in peticije, ki se nanašajo na kršitve institucij in teles EU. Ombudsman lahko opravi raziskavo o omenjeni kršitvi. Iz pristojnosti ombudsmana sta kot instituciji izrecno izključeni Sodišče EU in Sodišče prve stopnje, prav tako so predmet nadzora ombudsmana le institucije EU, ne pa tudi organi držav članic (Grilc in Ilešič 2001, 46).

Pristojnost EP je tudi, da od Komisije zahteva pripravo ustreznih zakonodajnih predlogov, saj je Komisija ena izmed institucij, ki imajo zakonodajno iniciativo. Vsebina predloga ostane v pristojnosti Komisije, vendar ima parlament možnost izraziti svoje zakonodajne ideje. V letu 1995 je parlament pravico zakonodajne iniciative izkoristil nekajkrat, nato pa v sledečih letih 1996 in 1997 le enkrat letno. Teoretiki pojasnjujejo, da je razlog za tako skromno zatekanje k tej možnosti oblikovanja zakonodaje v sodelovanju med EP in Komisijo pri pripravi letnega zakonodajnega programa (Grilc in Ilešič 2001, 51).

EP ima več drugih **političnih pristojnosti**, in sicer (Bebler 2007, 137–138):

- zagotavlja demokratično legitimnost in neposredni stik institucij EU z državljani;
- predstavlja raznovrstne družbene skupine in interese ter prispeva k razreševanju interesnih spopadov;
- sooblikuje evropsko politično elito.

3.4 Področja delovanja Evropskega parlamenta

Z vsako novo pogodbo se je EP razvijal in dobival več demokratičnih, nadzornih in zakonodajnih pristojnosti. Z Bruseljsko pogodbo je dobil pravico, da ob koncu vsakega leta pregleda računovodske izkaze EU in oceni, ali je Komisija pametno in pravilno porabila proračun EU. Z dopolnili iz Enotnega evropskega akta je bilo zagotovljeno, da je pred vstopom nove države v EU obvezna privolitev EP. Amsterdamska pogodba je EP dala veliko močnejšo vlogo sozakonodajalca s Svetom na večjem številu področij, za katere se od takrat uporablja zakonodaja EU ter zadnja Lizbonska pogodba, ki je začela veljati 1. decembra 2009. Lizbonska pogodba je okrepila EP, zagotovila večjo odgovornost nacionalnih parlamentov pri določanju usmeritve evropskih politik in dala državljanom EU pristojnost dajanja pobud. Okrepila je tudi pristojnosti EP kot priznanega sozakonodajalca z večjimi proračunskimi pooblastili. Lizbonska pogodba je EP dala ključno vlogo pri izvolitvi predsednika Evropske komisije.

EU je do uveljavitve Lizbonske pogodbe sprejemala odločitve v okviru treh ločenih političnih področij, ki so poznana tudi kot trije stebri EU.

3.4.1 EP in nekdanji »prvi steber«

Prvi steber je bil domena Evropske skupnosti oz. EU, ki je zajemal večino skupnih politik, odločanje pa je spadalo v pristojnost Komisije, EP in Sveta EU. Prvi steber so tvorile Evropska skupnost, Evropska skupnost za premog in jeklo (prenehala je delovati leta 2002) in Evropska skupnost za atomsko energijo. Te skupnosti imajo določene suverene pravice, ki so jih prenesle na njihove države članice in prav to je značilnost prvega stebra. Prvi steber zajema predvsem gospodarsko, finančno in denarno področje. EU zagotavlja prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala. Je na naddržavni oz. nads nacionalni ravni in sprejema zakone, ki so nad državo in v pristojnosti EU (Kocjančič 2004).

Na področju nekdanjega prvega stebra ima vlogo tudi Evropski parlament. Njegovo sodelovanje temelji na različnih odborih, ki pokrivajo določeno področje. Tukaj izstopajo Odbor za ekonomske in monetarne zadeve, Odbor za okolje, javno zdravje in varnost hrane, Odbor za kmetijstvo in razvoj podeželja, Odbor za ribištvo, Odbor za kulturo in izobraževanje ter Odbor za pravne zadeve.

EP ima vpliv na delovanje Evropske Komisije, in sicer ob sprejetju proračuna. V takih primerih EP uporabi tudi kakšno zvijačo. Z amandmajem so na primer pripeli poseben program širjenja prostora demokracije, ki naj bi se izvajal s sredstvi Komisije in ne EP. V takih primerih EP izrabi svoje pristojnosti in izkoristi druge institucije.

3.4.2 SZVP in EVOP

Ključna naloga predsedujoče države je usklajevanje delovanja v okviru Skupne zunanje varnostne politike (SZVP) z drugimi 26 državami članicami, Visokim predstavnikom za SZVP in Evropsko komisijo. Evropska unija želi s skupno zunanjo in varnostno politiko prispevati k ohranjanju mednarodnega miru, krepitvi mednarodne varnosti in spodbujanju demokracije, pravne države in k spoštovanju človekovih pravic. Z medvladnim sodelovanjem si vseh 27 držav članic prizadeva oblikovati skupna stališča v okviru SZVP. SZVP ima tri instrumente, ki jih redno uporablja: skupne ukrepe, skupna stališča in skupne strategije. Prioritetne naloge so boj proti terorizmu, neširjenje jedrskega orožja, preprečevanje konfliktov in zagovarjanje človekovih pravic (Evropski parlament).

Evropska varnostna in obrambna politika (EVOP) je pomemben element SZVP. Njen poglavitni cilj je izvajanje operacij kriznega upravljanja in drugih aktivnosti ter razvoj novih instrumentov in konceptov, namenjenih doseganju ciljev SZVP. Njeno delovanje vključuje odziv v primeru naravnih, humanitarnih in drugih katastrof ter sistematičen pristop k načrtovanju ustreznih zmogljivosti in institucij. Evropska varnostna strategija zagotavlja politični okvir EVOP. Strategija v smislu doktrinarnega dokumenta uvodoma analizira glavne izzive in grožnje evropski varnosti: terorizem, širjenje orožij za množično uničevanje, regionalne konflikte, propadle države in organizirani kriminal (Evropski parlament).

Glede glavnih vidikov in temeljnih odločitev na področju SZVP se med seboj posvetujeta Parlament in Svet. Svet Parlament redno obvešča o dogodkih v zunanji in varnostni politiki, Parlament pa Svetu lahko posreduje vprašanja in priporočila. Preko Odbora za zunanje zadeve je EP v nenehnem stiku z visokim predstavnikom EU za SZVP in z evropskim komisarjem za zunanjo politiko.

Parlament da svojo potrditev za pristop novih držav članic Evropske unije ter sodeluje pri sklepanju mednarodnih sporazumov o pridružitvi in trgovinskem sodelovanju med Evropsko unijo in tretjimi državami (Evropski parlament).

Evropski parlament sodeluje v razpravah o globalizaciji in pozorno sledi delu Svetovne trgovinske organizacije (STO⁹). Evropski parlament je prek posredovanja priporočil Evropski komisiji izrazil privolitev k izidom pogajanj, ki jih v okviru STO vodi Evropska unija. EP poudarja, da je treba upoštevati specifične težave, s katerimi se soočajo države v razvoju.

EP usklajuje svoje dejavnosti, da bi zaščitil interese državljanov v trenutnem kontekstu globalizacije, in sicer zahteva ustanovitev parlamentarne skupščine STO, ki bi vsakemu državljanu omogočila razumevanje mehanizmov in sklepov, prejetih v STO. Torej, poslanci se zavzemajo za večjo preglednost dejavnosti STO. Kar pomeni, da EP vztraja pri potrebi po takšni globalizaciji, ki bi državljanom zagotavljala socialno pravičnost in demokracijo po celem svetu (Evropski parlament).

3.4.3 Vidiki notranje politike in pravosodja

Na področje notranjih zadev in pravosodja, ki je zelo pomembno za življenje evropskih državljanov, je imela veliko vpliva Lizbonska pogodba.

Varstvo človekovih pravic je prednostna naloga Evropskega parlamenta. Njegov Odbor za zunanje zadeve s pomočjo pododborja za človekove pravice¹⁰ neposredno obravnava varstvo človekovih pravic izven Unije. Vsako leto EP objavi poročilo o razmerah na področju človekovih pravic v tretjih državah in ločeno poročilo o spoštovanju temeljnih pravic v EU. Zaradi zahtevanega spoštovanja človekovih pravic Svet EP obvešča o vseh sklepih o prekinitvi sporazumov z zadevnimi državami. Na ta način lahko na te države izvaja pritisk, da bi na primer izpustile politične zapornike na prostost ali izpolnjevale mednarodne obveznosti glede spoštovanja človekovih pravic.

V EP med vsakim od mesečnih zasedanj redno potekajo razprave o primerih kršitve človekovih pravic, demokracije in pravne države. Parlament je sprejel vrsto resolucij, v katerih je obsodil vlade, odgovorne za kršitve človekovih pravic (Evropski parlament).

⁹ STO je mednarodna organizacija, znotraj katere države pogodbenice opredeljujejo pravila, ki urejajo mednarodno trgovino.

¹⁰ Pododbor za človekove pravice je pododbor Odbora za zunanje zadeve (AFET).

EP imenuje varuha človekovih pravic, ki je pooblaščen za sprejemanje pritožb državljanov Unije. Dejavnost varuha se ne sme nanašati na delo sodišč. V skladu s svojimi nalogami varuh človekovih pravic opravlja delo na lastno pobudo ali na podlagi pritožb, predloženih neposredno ali prek člana EP. Kadar varuh človekovih pravic ugotovi nepravilnost, predloži zadevo pristojni instituciji, ki ima na voljo tri mesece, da ga obvesti o svojem stališču. Varuh človekovih pravic nato pošlje poročilo EP in pristojni instituciji.

Varuh človekovih pravic je imenovan po vsakih volitvah v EP za mandatno dobo parlamenta. Če ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje svojih nalog ali če je zagrešil hujšo kršitev, ga lahko na zahtevo EP razreši sodišče. Pri opravljanju svojih nalog je popolnoma neodvisen, prav tako ne sme sprejemati ali zahtevati nikakršnih navodil katerega koli organa (Bohinc 2007, 244–245).

Evropski parlament je leta 1988 ustanovil nagrado Saharov za svobodo mišljenja. Vsako leto jo prejme posameznik ali mednarodna organizacija, ki, tako kot ruski jedrski fizik Andrej Saharov¹¹, izstopa z dosežki na področju človekovih pravic (Evropski parlament).

Evropska unija je ustvarila območje svobode, varnosti in pravice, v katerem se spoštuje Listina o temeljnih pravicah Unije in se upoštevajo pravni sistemi vsake od držav članic. V tem območju lahko države članice okrepljeno in operativno sodelujejo na področju policije in carinskega nadzora, kot tudi na področju civilnega in kazenskega sodstva. Unija se bori proti vsem vrstam kriminala (tihotapljenju drog, orožja, ukradenih avtomobilov, korupciji, spolnemu izkoriščanju otrok, terorizmu ...), rasizmu in ksenofobiji, da bi vsakemu državljanu zagotovila visoko raven varnosti (Evropski parlament).

Listina o temeljnih pravicah EU potrjuje pravice, ki izhajajo iz ustavnih tradicij in mednarodnih obveznosti. Listina zavzema področja dostojanstva, svoboščin, enakosti, solidarnosti, državljanskih pravic, pravosodja ter splošne določbe o razlagi in izvajanju listine. Pri dostojanstvu se najbolj poudarja človekovo dostojanstvo, pravica do življenja, pravica do osebne integritete, prepoved mučenja in nečloveškega ravnanja ter prepoved suženjstva in prisilnega dela. Ko govorimo o svoboščinah, imamo v mislih različne pravice, na primer:

¹¹ Andrej Saharov (21. maj 1921 – 14. december 1989) je bil ruski fizik ter zagovornik in borec za človekove pravice. Raziskoval je kozmične žarke in sodeloval pri izdelavi sovjetske atomske bombe. Predlagal je tudi zamisel reaktorja nadzorovanega jedrskega zlivanja in teorijo inducirane gravitacije (Andrej Saharov).

pravica do svobode in varnosti, spoštovanje zasebnega in družinskega življenja, varstvo osebnih podatkov, pravica do sklepanja zakonske zveze, svoboda misli, vesti in vere, svoboda izražanja in obveščanja, svoboda zbiranja in združevanja, svoboda umetnosti in znanosti, pravica do izobraževanja, pravica do izbire poklica in druge. Pri enakosti so najbolj pomembne enakost pred zakonom, enakost med moškimi in ženskami, otrokove pravice, pravice starejših in nediskriminacija. Pravico voliti in biti izvoljen, pravico do dobrega upravljanja, pravico do peticije, svobodo govora in prebivanja ter pravico dostopa do dokumentov označujemo kot državljanske pravice. Uživanje teh pravic je povezano z odgovornostmi in dolžnostmi do soljudi, človekove skupnosti in prihodnjih generacij, zato EU priznava te pravice, svoboščine in načela (Evropska konvencija 2003, 53–72).

Evropska listina o temeljnih pravicah združuje državljanske, politične, ekonomske in socialne pravice, ki so bile prej priznane v različnih nacionalnih, evropskih in mednarodnih dokumentih. Pripravila jo je konvencija, ki so jo v večini sestavljali evropski in nacionalni poslanci, slovesno pa so jo razglasili na evropskem vrhu v Nici decembra 2000. S podpisom Lizbonske pogodbe decembra 2007 so se voditelji držav in vlad EU dogovorili, da bo listina postala pravno zavezujoča, kot je to zahteval EP. Ker listina postavlja človekovo dostojanstvo v središče politične dejavnosti poslancev, se ti sklicujejo nanjo vsakič, ko gre za razkritje očitnih kršitev človekovih pravic v EU. Parlament zelo pazi na načelo strpnosti in se vneto bori proti vsakršni diskriminaciji na podlagi spola, rase, etničnega ali socialnega porekla, jezika, vere, političnega prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Tako se upira rasizmu in ksenofobiji, nikoli ne zamudi priložnosti, da opozori na nujnost spoštovanja evropskih določil na področju enakih možnosti moških in žensk, in izkoristi vse svoje pristojnosti pri zagotavljanju pravic invalidnih oseb (Evropski parlament).

Pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah se vzpostavi v skladu z rednim zakonodajnim postopkom, za družinsko pravo pa velja poseben zakonodajni postopek. Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme svojo odločitev. Evropski parlament meni, da mora biti cilj EU poenostavitev odnosa državljanov in podjetij do prava ter omogočanje učinkovitejšega pravnega varstva v skupnem evropskem prostoru (s spodbujanjem oblikovanja skupne pravne kulture). Ocenjuje, da bi moralo biti priznavanje in izvajanje sodb med državami članicami skoraj samodejno in da je nujno treba spodbuditi usklajevanje predpisov in postopkov.

Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah je vzpostavljeno z rednim zakonodajnim postopkom in klasičnimi pravnimi instrumenti. Tudi ustanovitev Eurojusta pomeni po mnenju EP odločilen korak naprej. Glavna skrb EP je ohranjanje ravnovesja med ciljem varnosti in spoštovanjem temeljnih pravic. Načelo vzajemnega priznavanja sodnih odločb je osnova pravosodnega sodelovanja. Okrepiti je treba vzajemno zaupanje med nacionalnimi pravosodnimi sistemi. Glavni cilj je evropskim državljanom zagotoviti pravico dostopa do sodišč v razmerah, ki ustrezajo vse višjim standardom kakovosti. Evropski parlament zato zahteva, da z državami članicami pripravi Listino o kakovosti kazenskega prava v Evropi. Komisijo je prosil, naj mu predstavi zakonodajne predloge za izboljšanje minimalnih jamstev za postopkovne pravice. Minimalni skupni standardi za skupna temeljna postopkovna jamstva bodo olajšali tako izvajanje vzajemnega priznavanja, kot tudi vzajemno zaupanje (Evropski parlament).

4 RAZMERJE EVROPSKEGA PARLAMENTA Z DRUGIMI INSTITUCIJAMI EU TER Z NACIONALNIMI PARLAMENTI

Leta 1980 je minimalistično strategijo EP zamenjal maksimalistični pristop. Idejni oče ofenzivnega pristopa o širitvi pristojnosti EP je A. Spinelli, čigar osnovna teza je bila, da je brez pridobljenega konsenza med nacionalnimi vladami in člani EP glede revizije in razširitve formalnega vpliva EP utopično zahtevati dejansko zakonodajno pristojnost. T.i. »krokodilov klub«, ki ga je vodil Spinelli, je mobiliziral predvsem nacionalne elite ter javno mnenje za nujno preobrazbo ES kot celote in ne samo EP, kar bi lahko v marsikateri državi izzvalo ravno nasprotno učinke. Drugi korak je bil ustanovitev komiteja za institucionalne zadeve, ki se je ukvarjal predvsem s predlogom institucionalne zasnove EU, kjer EP vidi svojo večjo vlogo. Spinelli in člani novega komiteja so ob tem v svoj lobi pridobivali člane nacionalnih parlamentov in celo cele nacionalne parlamente. To je bila občudovanja vredna podpora EU zunaj EP (Brinar 1991, 196).

4.1 Razmerje Evropskega parlamenta z drugimi institucijami EU

Po ustanovitveni pogodbi ima EP svetovalno in nadzorno funkcijo. V skladu s tem lahko posreduje svoja mnenja glede zakonodajnih predlogov. To ne omejuje niti Komisije niti Sveta

ministrov na področjih, ki so zunaj procesa sodelovanja organov ES. Vendar se je že zgodilo¹², da so bili predlogi Sveta ministrov označeni za nelegalne, ker jih je sprejel, še preden je zaprosil za mnenje EP, in to na področjih, za katere se šele v zadnjem obdobju zahteva procedura sodelovanja. Vse to je vplivalo na nove odnose med tremi glavnimi institucijami ES. Tako Komisija kot Svet ministrov sta začela bolj upoštevati mnenja EP. Vendar proceduralna taktika ne more zamenjati dejanske moči EP, ki še vedno ni enaka moči Komisije ali Sveta ministrov (Brinar 1991, 195).

EP opredeljuje nadzor kot politični nadzor in spremljanje drugih institucij. V vsakem primeru se Svet zelo nerad ukvarja z EP na način, ki daje videz morebitnega parlamentarnega nadzora nad njegovimi zadevami. Kljub temu so se v preteklih letih razvili dobri delovni odnosi med EP in Svetom. Ne le, da Svet odgovarja pisno in ustno na vprašanja in sodeluje na plenarnem zasedanju, ampak uporablja tudi EP kot forum za sporočanje predsedstva Sveta in napredka na koncu vsakega predsedstva (Neunreither 1999, 68–69).

Naravna zveza med EP in Komisijo se je še utrdila z okvirnim sporazumom o EU iz leta 1984. Že leta 1997 je takratni predsednik Komisije R. Jenkins zagotovil, da Komisija ne bo vsiljevala svojih predlogov EP z namenom, da bi jih ta moral sprejeti. Leta 1986 je šel takratni predsednik Komisije J. Delors v svojih zagotovilih še dlje, saj je obljubil, da bo Komisija storila vse, da se bodo predlogi EP upoštevali. Vendar je težko izmeriti, v kolikšnem obsegu resolucije EP vplivajo na konkretne predloge Komisije. Splošno mnenje je, da se približno 20 odstotkov pobud EP zaključi s konkretno akcijo. Vsekakor pa EP gradi svoj vpliv skozi parlamentarno proceduro, ki mu omogoča postavljati pisna ali ustna vprašanja Komisiji. Pravica postavljati vprašanja je individualna pravica, razen v primeru ustnih vprašanj z razpravo, v kateri sodelujejo stranke in komiteji. Svet ministrov in Evropski svet sta sprejela izziv in odgovarjata na postavljena vprašanja, čeprav nista z ničemer zavezana (Brinar 1991, 195–196).

Evropska komisija, varuhinja pogodb in izvršilni organ Skupnosti, tesno sodeluje z EP. Parlamentarnim odborom predstavlja, razlaga in zagovarja predloge zakonov in upošteva spremembe, ki jih zahteva Parlament. Komisija sodeluje na vseh plenarnih zasedanjih

¹² Leta 1979 in 1983 (Brinar 1991, 195).

Parlamenta in mora poročati o svojih političnih direktivah, če to zahteva poslanec. Odgovarjati mora na pisna in ustna vprašanja poslancev.

Komisija je veliko bolj kot Svet predmet parlamentarnega nadzora. Svoj poseben odnos do EP kaže v klasičnih določilih iz pogodbe o ESPJ, in sicer da lahko EP s predlogom nezaupnice razreši Komisijo kot celoto. To se zgodi, če je nezaupnica izglasovana z dvotretjinsko večino oddanih glasov poslancev. Zunaj svojih pooblastil je Komisija zaprosila Evropski parlament za razvoj različnih elementov kontrole in nadzora, s katerimi bi lahko natančno ocenili delovanje Komisije. Ti elementi zdaj predstavljajo stalno sodelovanje Komisije na plenarnih zasedanjih in na pomembnejših razpravah v vseh odborih, zlasti tistih, ki imajo zakonodajne ali proračunske pristojnosti (Neunreither 1999, 68–69).

Maastrichtska pogodba je povečala pristojnost EP odločati pri imenovanju komisije. Predsednika še vedno soglasno predlagajo nacionalne vlade, vendar EP tukaj igra posvetovalno vlogo. Čeprav je nasvet EP pravno nezavezujoč, ni bilo nobenega dvoma, da v praksi vlade ne potrdijo kandidata, ki ga je EP zavrnil (Neunreither 1999, 68–69).

Nihče ne more postati predsednik Evropske komisije brez soglasja EP. Evropski poslanci s kandidati, ki jih predlagajo vlade, opravijo pogovore o njihovi usposobljenosti in preverijo, ali ustrezajo pogojem za komisarja. Kandidate, ki so po njihovem mnenju neprimerni, lahko zavrnejo. Parlament z glasovanjem potrdi Evropsko komisijo kot celoto. Prav tako jo lahko prisili k odstopu, če ji izglasuje nezaupnico. Med drugim EP podrobno nadzira dejavnosti Komisije s tem, da natančno pregleduje vsebino njenih poročil o politikah, zakonodaji in proračunu Skupnosti. Evropski komisarji so redno poklicani, da pred poslanci na sejah odborov ali na plenarnih zasedanjih utemeljijo svoje politike, pojasnijo ukrepe, ki jih načrtujejo, in odgovorijo na poslanska vprašanja (Evropski parlament).

Na podlagi Svečane deklaracije o EU je EP dobil pravico, da glasuje o vsakoletnem novem programu Komisije. Predsednik predstavnikov držav članic zaprosi za mnenje razširjeni biro EP glede nominacije za novega predsednika Komisije. Prvi primer je bilo predsednikovanje G. Thorna in J. Delrosa (Brinar 1991, 195).

Možnosti EP o večjih zakonodajnih pristojnosti so odvisne od Enotne listine vzpostavljenega »procesa sodelovanja«. Tako pomemben, kot je lasten predlog EP, je pomembna tudi možnost EP, da je pobudnik zakonodajnega postopka. Proces sodelovanja se pogosto označuje kot

možnost EP, da razširi svoje pristojnosti, kar je od parlamenta zahtevalo notranjo organizacijsko reformo, predvsem kar zadeva dolgotrajne in zavirajoče postopke.

Največjo oviro pri razširitvi pristojnosti EP na temelju procesa sodelovanja predstavlja Svet ministrov, kajti Enotna evropska listina ni odpravila njegove pravice. Medtem ko je Komisija sprejela EP kot zakonodajalca, se je Svet ministrov omejil na minimalistični pristop, ki pomeni vsakokratno vnovično potrditev EP kot zakonodajalca.

Za posledico procesa sodelovanja lahko opredelimo vzpostavitev procesa dvostopenjske obravnave, povezane s časovnimi omejitvami. Na osnovi procesa sodelovanja se začne zakonodajni postopek z obveznim posredovanjem predloga Komisije EP. Svet lahko prav tako začne z obravnavo, vendar brez konkretnega sklepa, dokler ni znano stališče EP, kajti Svet mora biti pripravljen na možne amandmaje EP. V nadvse pomembni prvi obravnavi lahko EP zavrne ali dopolni predlog z ali brez lastnega mnenja. Komisija ima potem možnost dopolniti predlog v skladu z željami EP ali umakniti predlog še preden se o njem glasuje. V primeru, da Komisija zavrne pripombe EP, lahko EP zavlačuje s procesom legislacije tako, da posreduje predlog svojim komitejem v obravnavo. Če je predlog sprejet v EP, ga Komisija posreduje skupaj z mnenjem Komisije o mnenju EP Svetu ministrov. Svet nato sprejme t.i. skupno stališče s kvalificirano večino in ga posreduje nazaj EP. Tako Svet kot Komisija morata informirati EP o vseh razlogih, ki so pripeljali do določene odločitve. EP lahko zavlačuje proces tako dolgo, dokler ne dobi popolne informacije. Potem ima na voljo tri mesece, da potrdi skupno stališče. Ko ga potrdi, lahko Svet sprejme nadaljnje postopke v skladu s skupnim stališčem. Neobičajno je, da bi EP ostal brez mnenja, zato je trimesečno obdobje izredno kritično, saj lahko EP še vedno z absolutno večino zavrne skupno stališče. Če se to zgodi, lahko Svet glasuje ali soglasno sprejme odločitev o drugem krogu obravnave. EP lahko dobi še eno priložnost, da dopolni skupno stališče, vendar samo, če je dopolnitev sprejeta z absolutno večino. Nato ima Komisija na voljo mesec dni, da popravi predlog, preden ga pošlje Svetu v drugo obravnavo. Naslednji trije meseci so časovni termin, znotraj katerega lahko Svet različno ukrepa. Če je soglasen, lahko preglasuje Komisijo in vključi neupoštevane predloge EP, s kvalificirano večino lahko sprejme popravljene predloge Komisije, samo soglasno pa jih lahko dopolni tudi sam. S privolitvijo EP lahko podaljša odločitev še za mesec dni z namenom, da pridobi vse potrebne informacije. Skrajni primer pa predstavlja odložitev predloga na stranski tir. To pomeni, da ni odločitve in nadaljnjega postopka in da je predlog Komisije in EP propadel. To je t.i. veto Sveta ministrov. Seveda veto ne ostane brez reakcije. V takšnih primerih vlade posameznih držav pogosto zahtevajo

obravnavo pred Sodiščem pravice, in sicer obravnavo EP proti Svetu ministrov, kar se je v preteklosti že nekajkrat zgodilo (Brinar 1991, 196–197).

Člani Evropske Komisije se lahko udeležujejo vseh sej EP in lahko na svojo zahtevo govorijo v imenu Komisije. Komisija ustno ali pisno odgovarja na vprašanja, ki ji jih postavi EP ali njegovi člani. Člani Sveta EU govorijo v EP v skladu s pogoji, ki jih je določil v svojem pravilniku (Bohinc 2007, 242).

Svet Evropske unije, drugi zakonodajni organ Unije, je sestavljen iz ministrov držav članic in sodeluje pri delu EP. Ob vsakem začetku proračunskega leta predsednik Sveta Evropske unije predstavi svoj program na plenarnem zasedanju v EP in organizira razpravo z evropskimi poslanci. Ob koncu 6-mesečnega predsedovanja predstavi svoje politične dosežke pred EP (Evropski parlament).

Predsedstvo Sveta se redno srečuje s predsedniki političnih skupin EP in se udeležuje plenarnih zasedanj, da predstavi program, poroča o rezultatih in s poslanci o tem razpravlja. Predsedstvo se pogosto udeležuje sej parlamentarnih odborov. Na začetku vsakega evropskega vrha, ki je priložnost, na kateri nacionalni voditelji sprejmejo splošne politične smernice, predsednik Parlamenta poda svoja strateška priporočila. Poslanci lahko na plenarnem zasedanju vprašajo predsedstvo Sveta EU o čemerkoli, na primer o sprejetju nujnih ukrepov za odpravo kršitev človekovih pravic, načel demokracije ali pravne države (Evropski parlament).

EP skupaj s Svetom EU opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo, funkcijo političnega nadzora in posvetovanja v skladu z Ustavo (Bohinc 2007, 244).

4.2 Razmerje Evropskega parlamenta z nacionalnimi parlamenti

EP sodeluje pri vzpostavljanju in ohranjanju tesnih stikov z nacionalnimi parlamenti Evropske unije. To medparlamentarno sodelovanje naj bi okrepilo parlamentarni vidik EU s poudarjanjem demokratičnega nadzora in odgovornosti za odločitve na evropski ravni. Zagotavlja preglednost in večjo odprtost postopka odločanja. Povečuje tudi demokratično

legitimnost, kakovost in učinkovitost zakonodajnega postopka Evropske unije (Evropski parlament).

Z vstopanjem nacionalnih držav v EU se je marsikaj spremenilo tudi za nacionalne parlamente. Kljub šibki vpletenosti so slednji vse od začetka devetdesetih let 20. stoletja vztrajno izgubljali svojo moč v okviru EU. Leta 1989 je bila ustanovljena Konferenca parlamentarnih odborov za evropske zadeve (COSAC), ki se je redno sestajala in ustvarila pomemben prostor dialoga o institucionalnih reformah EU. Pomemben korak k večji vlogi nacionalnih parlamentov v EU pomeni prvo pravno zavezujoče besedilo Protokol k Amsterdamski pogodbi. Naslednji pomemben korak je prinesel sestanek političnega vrha v Leaknu, ki je dal zagon Konvenciji o prihodnosti Evrope. Ta se je med drugim ukvarjala z vlogo nacionalnih parlamentov. Rezultat sta bila dva protokola k Pogodbi o ustavi za Evropo. Kljub šibki vlogi nacionalnih parlamentov pri zadevah EU, je v njihovih rokah ostalo še vedno nekaj ključnih inštrumentov, s katerimi lahko nadzorujejo svojo vlado in dajejo smernice evropskim politikam. Parlamenti ohranjajo velike legitimizacijske, reprezentativne in ostale funkcije, saj evropski volivci Evropskega parlamenta ne označujejo za pravi parlament, kar kaže nizka udeležba na evrovolitvah (Hočevar 2008, 54–56).

Leta 1990 se je sestala Konferenca parlamentov Evropskih skupnosti (assises), katere namen je bil med drugim obravnavati vlogo nacionalnih parlamentov v EU. Tudi maastrichtska pogodba je bila izraz večje pozornosti, posvečene nacionalnim parlamentom. Na pobudo Francije Po podpisu Amsterdamske pogodbe je kot rezultat pogajanj med državami članicami nastal trinajsti protokol, ki govori o vlogi nacionalnih parlamentov v EU. Prinaša določene pravice in obveznosti. Protokol je zavezujoč dokument, ki konkretizira pravico nacionalnih parlamentov do informiranosti o zakonodajnih aktivnostih v EU. Predstavlja tudi okvir za preverjanje zmožnosti nacionalnih parlamentov (Šabič in Rejec Longar 2003, 74–78).

Pomanjkanje razumevanja EP do nacionalnih parlamentov se kaže v tem, da imajo vse države članice v okviru EU parlamentarna telesa in določena pričakovanja o tem, kaj bi parlament moral biti.

EP se zanima za spremembo sistema ter spreminjanje narave razmerij, ki obstajajo med njim in drugimi institucijami znotraj EU. Ta vloga ga razlikuje od nacionalnih parlamentov (Jacobs in drugi 1992, 6–7).

Sedanji procesi globalizacije kot neustavljivega in ireverzibilnega svetovnega procesa silijo evropske države, da se tesneje povežejo in sodelujejo pri oblikovanju skupnih politik. EU je torej produkt in hkrati dejavnik v procesih globalizacije (Zajc 2004, 80).

EP je institucija, ki pridobiva na pomenu in moči ter širi svoje pristojnosti. Pogosto slišimo, da so parlamenti vsepovsod v zatonu, da so relikti preteklega obdobja, da je struktura modernih družb tako kompleksna, da jo je nemogoče upravljati na tradicionalen način. Tehnokratska in pretežno izvršilna vlada lahko edina zadovolji zahtevam sodobnih družb. Ti argumenti zanikajo težko pridobljeno vlogo in pravice izvoljenih organov, ki jim vlade odgovarjajo za to, kar počnejo v imenu svojih državljanov.

Parlamenti upočasnjujejo in zapletajo upravljanje in vodenje modernih družb. Vendar to ni opravičilo za sistematično zmanjševanje oblasti parlamentov in za vakuum politične kontrole nad izvršilno oblastjo, ki se razvija neovirano. Tudi v primeru EP se je pojavilo mnogo sumničenj, na primer kaj pomeni integracija za suverenost nacionalnih parlamentov. Vendar ne moremo potegniti paralele med EU in nacionalnimi državami. EU ni država v enakem pomenu, kot so to njeni sestavni deli - nacionalne države. Vendar moramo opozoriti, da je v okviru razprav o EU vedno bolj opazna ideja dvojnega državljanstva in s tem povezane neposredne volitve v EP. EP vzdržuje zelo široko mrežo stalnih stikov s parlamenti držav izven EU (Brinar 1991, 190).

Parlamenti posameznih držav ne sodelujejo pri legitimiranju zakonodajnega postopka, ki poteka v EU. Nekateri parlamenti so ali zaradi slabe administrativne sposobnosti ali zaradi nezanimanja javnosti za EU zadeve popolnoma nezainteresirani za evropske procese. Za EU je značilen asimetričen način povezovanja, ki že tako postavlja nacionalne parlamente v podrejen položaj, tako da ti nimajo niti možnosti, da bi neposredno vplivali na sprejemanje skupnih ukrepov ali zakonodaje (Zajc 2002, 669).

Sistem zgodnjega opozarjanja omogoča nacionalnim parlamentom, da v šestih tednih od datuma, ko je Komisija zakonodajni predlog odposlala, pošljejo predsednikom EP, Sveta ministrov in Komisije svoje obrazloženo mnenje. Le-ta sistem je ustrezen, saj dopušča vpliv nacionalnih parlamentov na način, ki ne ovira zakonodajnega postopka in tudi ne posega v pristojnosti. Pomembno je, da mora Komisija svojo odločitev o usodi zakonodajnega predloga v primeru, da negativno mnenje poda tretjina nacionalnih parlamentov, obrazložiti, kar

pomeni, da bo morala zanjo poiskati ustrezne argumente. Gre torej za prvenstveno politično odgovornost pri odločanju Komisije, ki je v tem primeru učinkovitejša kot možnost sprejemanja pravno zavezujočih odločitev. S tem, ko so nacionalni parlamenti dobili priložnost opozarjati na kršitve načela subsidiarnosti, so se znatno razširile možnosti za politično presojo tega načela. Odprle so se nove priložnosti za vzpostavljanje javne debate o odprtih vprašanjih, ki se nanašajo na uresničevanje načela subsidiarnosti tako na nacionalni ravni, kot tudi na evropski (Šabič in Rejec Longar 2003, 71).

Večja vloga EP in spremenjeni položaj v medinstitucionalnih odnosih vplivata na ostale subjekte v političnem procesu. Bolj kot kdajkoli v preteklosti nacionalni parlamenti kažejo zanimanje za delo EP, stopajo z njim v koalicije in na podlagi tega reformirajo svojo notranjo prakso. EP kljub nekaterim nasprotovanjem vidijo kot zaščitnika parlamentarne oblasti v ES in s tem v njihovih nacionalnih državah (Brinar 1991, 198).

Nadnacionalno povezovanje prinaša nove zahteve, med drugim redefinicijo nacionalne države in njene suverenosti, konkretno pa prenos dela suverenosti na institucije EU. Nacionalni parlamenti so bili dolgo časa prva žrtev tega procesa, saj so jim bile odvzete precejšnje pristojnosti odločanja, ki so bile prenesene na organe EU, hkrati pa ne morejo neposredno sodelovati v procesu odločanja na nadnacionalni ravni. Vprašanje, ki se pojavlja, je, ali so nacionalni parlamenti dobili karkoli v zameno in na kakšen način se vzpostavlja novo razmerje med funkcijami parlamentov v državah članicah EU. Funkcije nacionalnih parlamentov dobivajo nove dimenzije in pomene. Nedvomno jim ostaja pomemben del latentne legitimnosti, saj so neposredno izvoljena telesa, ki oblikujejo izvršno oblast, ta pa jim je v celoti odgovorna za izvajanje politik. Parlamenti utrjujejo svojo legitimnost s stalnim zasedanjem, ki je javno, procesi odločanja v njih pa povsem transparentni. Evropske institucije take legitimnosti nimajo. EP ima manjše pristojnosti in ne oblikuje nobene prave evropske vlade niti v tehničnem niti v političnem smislu. Procesi odločanja v EU pa so dokaj netransparentni.

Na drugi strani se občutno zmanjšanje zakonodajna funkcija. Istočasno se pomembno povečuje kontrolna funkcija nacionalnih parlamentov v razmerju do vlade, ko ta sodeluje v procesu odločanja na ravni EU. V primeru aktivnega sodelovanja vlade v pripravah in pri sprejemanju odločitev na ravni EU, imajo parlamenti še vedno na razpolago vsa klasična sredstva kontrole in uveljavljanja odgovornosti, vendar je njihova vloga širša, saj lahko oblikujejo stališča, ki jih je vlada dolžna upoštevati. Glede na to, da so imele pristojnosti,

prenešene na institucije EU, izjemno velik simboličen pomen, je uveljavljanje parlamentov v širši vlogi psihološko in politično zelo pomembno. Prav zato je bilo pričakovati, da bodo nacionalni parlamenti razširjeno funkcijo, ki se kaže kot povsem nova funkcija, izvajali posebno vestno in uveljavljali odgovornost vlade v vseh primerih, ko gre za pomembnejše interese države članice in njenih prebivalcev. Praksa nacionalnih parlamentov držav z daljšim članstvom v EU pri izvajanju kontrole kaže precejšnje razlike. Razlike so deloma odvisne od ustavnega položaja parlamenta, parlamentarne tradicije obravnavanja zunanjih zadev v povezavi z notranjimi ter inovativnosti pri razvijanju novih pristopov. Še posebej je taka vloga parlamenta odvisna od zavzetosti in sposobnosti poslancev. V marsikaterem nacionalnem parlamentu intelektualna sposobnost zaostaja za institucionalno sposobnostjo. Močno vlogo nekaterih parlamentov, zlasti skandinavskih, pojasnjujejo z njihovo veliko aktivnostjo v predpristopnih pogajanjih. S tega vidika lahko pričakujemo, da bo slovenski parlament, ki je v celotnem procesu potrjeval pogajalska stališča in skrbel za transparentnost odločanja, ohranil velik vpliv pri oblikovanju stališč in nadzoru nad vladno aktivnostjo na ravni EU in se tako pridružil skupini najbolj aktivnih nacionalnih parlamentov (Zajc 2004, 80–81).

Načini sodelovanja poslancev EP pri delu nacionalnih parlamentov se razlikujejo po državah članicah EU. Nekatere so sodelovanje uredile tako, da svoje poslance iz EP vključujejo v delo nacionalnega parlamenta oziroma njegovih delovnih teles.

Pomoč parlamentom držav članic EU pri sprejemanju zakonodajnega postopka EU nudijo tudi stalni predstavniki nacionalnih parlamentov v EP. Njihova naloga je spremljati delo odborov EP in plenarnih zasedanj, spremljati delo ostalih institucij EU in o vsem obveščati svoje parlamente (Rampe 2005,44).

Učinkovitost parlamenta je povezana z vprašanjem kakovosti njegovih odločitev. V parlamentu, kjer se odločitve sprejemajo kot po tekočem traku, brez polemične razprave, argumentiranih ugovorov in alternativ, je odločanje manj kakovostno kot v parlamentu, za katerega so značilni polemčnost, alternativne rešitve, poglobljeni dialogi in tesni izidi glasovanj. Vlada, ki je vnaprej prepričana v uspeh svojih predlogov, se manj trudi pri pripravi in utemeljevanju v parlamentu (Ribičič 2000, 54).

Učinkovitost parlamentov je odvisna od porazdelitve moči, to je od opredeljenih pristojnosti med udeležence v demokratično organiziranem procesu odločanja. Porazdelitev moči mora

biti racionalna, tako da vodstvo v skladu s svojo odgovornostjo lahko učinkovito nadzira in koordinira delovanje vseh udeležencev v procesu odločanja, medtem ko imajo vsi udeleženci zadostne pristojnosti in odgovornost, da opravijo vsa potrebna dejanja. Učinkoviti parlamenti so samostojni, z močno zakonodajno iniciativo in spreminjanjem vladnih predlogov.

Obstajajo tri skupine dejavnikov vpliva in učinkovitosti (Jaklič 2010, 39–40):

- zunanji dejavniki – ustavne izbire, ki določajo položaj in vlogo parlamenta v političnem sistemu, upravna organizacija, strankarska struktura, volilni prag, interesne skupine;
- notranji dejavniki – stopnja institucionalizacije, parlamentarna kultura, stabilnost vodenja, delovna telesa, poslanci, delitev dela, strokovna podpora, finančna sredstva;
- značilnosti politik – vsebina, dinamika in količina sprememb javnih politik.

Trije ključni dejavniki vplivajo na zmožnost parlamenta, da sodeluje v evropskih procesih (Rampe 2005, 31–32):

- Razpoložljivost informacij

Čeprav ima parlament tudi druge načine pridobivanja informacij iz EU, večino gradiva običajno prejema le neposredno od svojih vlad. Obseg ni odvisen samo od tipa in količine dokumentov, ki jih vlade pošiljajo svojim parlamentom, ampak tudi od njihove nadzorne sposobnosti. Vlade različno omejujejo, katere dokumente bodo predložile svojim parlamentom. Prav tako se vse več parlamentov ne zadovolji le s prevodi dokumentov, zato od svojih vlad zahtevajo dodatne obrazložitve.

- Način parlamentarnega nadzora (časovnost informacij)

Pravočasnost informacij je ključnega pomena. Idealno bi bilo, da bi prišle informacije hkrati v parlament in v vlado, če ne upoštevamo časa za prevod gradiva, ki je vedno večji problem. Če ima parlament pooblastilo, da vpliva na stališča vlade preden pridejo do Sveta, je pravočasnost še pomembnejša, ker je treba upoštevati časovne roke. Temu je namenjen Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov iz Amsterdamske pogodbe, ki določa minimalen šest tedenski rok od predložitve predloga do obravnave v Svetu.

- Učinkovitost parlamentarnega nadzora, da vpliva na vlado

Stopnja, po kateri lahko parlament vpliva na stališča vlade v Svetu, je odločilna za vpliv parlamenta na evropsko raven odločanja. Parlamenti nimajo formalnih pooblastil, temveč nadzorujejo svoje vlade posredno, prek parlamentarnih oblik nezaupnic, vpliva na javno mnenje itd.

Sodelovanje poteka tudi prek telesa COSAC. COSAC je konferenca odborov nacionalnih parlamentov držav članic EU, ki se ukvarjajo z evropskimi zadevami. Srečanja potekajo dvakrat letno, posamezni parlament zastopa šest članov. Srečanje praviloma gosti glavno mesto države, predsedujoče EU. COSAC je bil ustanovljen maja 1989 na srečanju v Madridu, kjer so se predstavniki parlamentov držav članic dogovorili o okrepitvi vloge nacionalnih parlamentov v razmerju do skupnih procesov z odbori za EU zadeve. Formalno priznanje je COSAC dobil v Protokolu k Amsterdamski pogodbi, ki so ga zaključili šefi držav oz. vlad junija 1997. V skladu s protokolom lahko COSAC na institucije EU naslovi kakršne koli prispevke, za katere misli, da so potrebni. Poleg tega spodbuja izmenjavo informacij med nacionalnimi parlamenti in EP, lahko pa organizira medparlamentarne konference o posebnih temah, na primer o vprašanjih skupne zunanje in varnostne politike. Poleg te konference obstaja tudi Konferenca predsednikov parlamentov držav članic EU, ki združuje predsednike nacionalnih parlamentov držav članic EU in predsednika EP. Na letnem srečanju razpravljajo o splošnih zadevah EU, predvsem o medparlamentarnih dejavnostih Unije (COSAC).

Z Lizbonsko pogodbo se je okrepila vloga nacionalnih parlamentov, ki so prvič formalno vključeni v proces sprejemanja evropske zakonodaje. Z novimi določbami v pogodbi in v protokolih so jasno navedene pravice in obveznosti nacionalnih parlamentov. Dejavno prispevajo k dobremu delovanju EU tako, da skrbijo za spoštovanje načela subsidiarnosti, sodelujejo v mehanizmih ocenjevanja izvajanja politik na področju svobode, varnosti in pravice, sodelujejo v postopkih revizije pogodb, vključeni so v politični nadzor, obveščeni so o prošnjah za pristop k Uniji in udeleženi pri medparlamentarnem sodelovanju med nacionalnimi parlamenti in EP (Državni zbor Republike Slovenija).

Lizbonska pogodba je prva pogodba EU, ki vsebuje poseben člen (člen 12) o vlogi nacionalnih parlamentov. Glasi se: »Nacionalni parlamenti dejavno prispevajo k dobremu delovanju Unije«. To izjavo podpira uvedba številnih novih pravic za nacionalne parlamente (Kramer 2010, 9–10):

- Skrb za spoštovanje načela subsidiarnosti. Nacionalni parlamenti morajo osnutke zakonodajnih aktov prejeti istočasno kot EP in Svet, nato izdajo mnenje o skladnosti akta z načelom subsidiarnosti. Tako imajo nacionalni parlamenti prvič možnost podati svoje pripombe na predloge evropske zakonodaje neodvisno od svojih vlad.
- Pravica do prejemanja dokumentov neposredno od evropskih institucij in ne zgolj od svojih vlad. To velja za vse osnutke zakonodajnih aktov, dnevne rede in zapisnike

Sveta, letne in druge instrumente zakonodajnega načrtovanja ter letno poročilo Računskega sodišča.

- Zastopstvo nacionalnih parlamentov v konvenciji, katere namen je oblikovati priporočila za prihodnje spremembe pogodb.
- Obveznost Evropskega sveta, da Odbor šest mesecev vnaprej obvesti o nameri po uporabi premostitvenih klavzul, spremembi načina glasovanja s soglasja na kvalificirano večino ali o spremembi posebnega zakonodajnega postopka v redni zakonodajni postopek. Če eden od parlamentov v tem času izrazi nasprotovanje omenjeni spremembi, te ni mogoče izvesti.
- Vključenost nacionalnih parlamentov v ocenjevanje politik EU na območju svobode, varnosti in pravice, v ocenjevanje dejavnosti Eurojusta¹³ in v spremljanje dejavnosti Europol¹⁴.
- Obveščanje nacionalnih parlamentov o vlogah za članstvo v EU.

4.2.1 Razmerje Evropskega parlamenta z DZ RS

Slovenci prve izkušnje s parlamentarno tradicijo beležimo v času pomladi narodov, ko smo v letih 1848–1918 sodelovali v dunajskem parlamentu Avstro-Ogrske. Od takrat smo svoje poslance pošiljali še v parlament Kraljevine SHS, kasnejše Jugoslavije, v letih 1921–1928 pa Primorski Slovenci tudi v rimski parlament. Med 2. svetovno vojno je na slovenskih tleh deloval Narodnoosvobodilni svet, ki ga zaradi nedemokratskega načina izvolitve in nereprezentativnosti težko imenujemo parlament. Po vojni smo sodelovali na dveh koncih, in sicer na zvezni ravni v beograjski skupščini in v Ljubljani v Republiški ljudski skupščini. O samostojni parlamentarni poti lahko govorimo od pomladi leta 1990, ko so bile v Sloveniji izvedene prve demokratične volitve (Hočevar 2008, 5–6).

¹³ Eurojust je sodni organ za sodelovanje, ustanovljen z namenom pomagati zagotoviti varnost na področju svobode, varnosti in pravice. Ustanovil ga je Svet Evropske unije leta 2002, da bi izboljšal boj proti težjim oblikam kriminala s spodbujanjem optimalne koordinacije ukrepov za preiskave in pregone, ki zajemajo ozemlje več kot ene države članice (s pogojem popolnega spoštovanja temeljnih pravic in svoboščin). Eurojust sestavlja 27 nacionalnih članov, eden iz vsake države članice EU (Eurojust).

¹⁴ Europol oz. Evropski policijski urad je agencija EU, pristojna za organizirani kriminal, terorizem in druge hujše oblike kriminala, ki prizadenejo dve ali več držav članic tako, da je zaradi obsega, pomena in posledic kaznivih dejanj potreben skupen pristop držav članic. Temeljna naloga Europol je izboljšati učinkovitost in sodelovanje med pristojnimi organi držav članic pri preprečevanju in v boju proti hujšim oblikam organiziranega kriminala (Ministrstvo za notranje zadeve).

Slovenija je z novo ustavo leta 1991 sprejela model, ki je bliže skupščinskemu parlamentarizmu, medtem ko so države Srednje Evrope izbrale model racionalizacije parlamentarne vladavine. Ustava RS posebej ureja DZ in DS. DZ je opredeljen kot temeljni in izključni nosilec zakonodajne funkcije v političnem sistemu in kot osrednji organ oblasti, na drugi strani pa ima DS zelo omejene pristojnosti.

DZ ima močno vlogo v politični ureditvi, saj poleg nadzorne in volilne funkcije opravlja zakonodajno funkcijo in predstavlja splošni predstavniški organ. Vlada DZ odgovarja za svoje delo, kar se kaže v podpori, ki jo ima vlada v DZ prek institutov zaupnice, nezaupnice ali interpelacije. DZ RS sestavlja 90 poslancev, ki so voljeni z splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. Mandat poslancev traja štiri leta, razen če je prekinjen z izrednimi volitvami. V DZ se vedno izvoli en poslanec italijanske in en poslanec madžarske narodne skupnosti.

DS RS je organ, ki predstavlja socialne, gospodarske, poklicne in lokalne interese. Sestavlja ga 40 članov: štirje predstavniki delodajalcev, štirje delojemalcev, štirje kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in 22 predstavnikov lokalnih interesov. Voljeni so za dobo 5 let. DS je specifično telo, ki ga težko umestimo v tri-vejno delitev oblasti. DS ni zakonodajno telo, vendar ima lahko velik vpliv na zakonodajni postopek in se sestaja v kompleksu slovenskega parlamenta. Sodelovanje med DZ in DS poteka preko predstavnikov obeh domov, saj predsednik DZ sproti in redno obvešča predsednika DS o svojem delu (Rampe 2005, 11–16).

Poleg izrazite vloge DZ je za Slovenijo značilno veliko število strank, ki se navkljub volilnemu pragu uspejo prebiti v parlament. To povzroča veliko fragmentacij DZ. Poleg tega imajo mlade stranke slabo razvit koalicijski potencial in zelo različne modele zavezništva. Za DZ RS je značilna nezadostna institucionalizacija. V prvih desetih letih ni uspel racionalizirati zakonodajnih postopkov in nasploh dela v parlamentu. K neracionalni organizaciji dela spada še vedno nenavadno visoko število delovnih teles in posledično visoka zaposlenost poslancev, kar jim jemlje energijo in čas, da bi se ustrezno pripravili na vsa zasedanja. Slovenski parlament zaznamuje tudi nizka reprodukcija parlamentarne elite. Vsak parlament potrebuje določeno učinkovitost, predpogoj za to pa je institucionalno znanje, ki ga v veliki meri zagotavljajo poslanci, izvoljeni v več zaporednih mandatih. Večkrat izvoljeni parlamentarci imajo poleg večšega razpravljanja, sposobnosti pogajanja in iskanja kompromisov določena neformalna znanja za ravnanja v primerih, ki jih poslovnik ne določa dovolj natančno. Na takšen način se oblikuje parlamentarna elita, iz nje pa vladna in evropska elita, kar se je

izkazalo leta 2004 na prvih volitvah v EP, ko so bili med 7 evroposlancev izvoljeni štirje parlamentarci. Vzrok nizke profesionalnosti slovenskega parlamenta je v dokaj majhnem deležu ponovno izvoljenih poslancev (Hočevar 2008, 6–8).

Od oblikovanja strankarskih federacij naprej lahko govorimo o treh fazah razvoja sodelovanja med slovenskimi in evropskimi strankarskimi federacijami. To so faza vzpostavljanja stikov med nacionalnimi strankami, faza sodelovanja med njimi in faza preoblikovanja strank v prave evropske stranke. Z organizacijsko teorijo o strankah poseben raziskovalni izziv predstavljajo vprašanja glede prilagajanja nacionalnih strank evropskim strankarskim federacijam oziroma evropskim povezovalnim procesom. Organizacijska teorija od strank pričakuje prilagajanje njihovega delovanja okolju. Tu lahko govorimo o procesu evropeizacije nacionalnih strank (Krašovec in Lajh 2004, 45).

Tomaž Deželan (2004, 22) ugotavlja, da je med predstavniki političnih strank navzoča določena stopnja pretiranega idealizma glede prihodnjega delovanja, ki utegne biti plod dožemanja evroscoposlanskega delovanja s strani slovenskih opazovalcev v EP. Prilagajanje nacionalnih političnih strank evropski strankarski areni zaznamuje več dejavnikov, med katerimi sta na vidnejšem mestu konformizem in neskladje pričakovanj. Prvi je produkt slepega spoštovanja utečenih vzorcev »evrostrankarskega« delovanja, drugi pa posledica razhajanj med željami in realnimi možnostmi. Tukaj je treba opozoriti na »evropeizacijski« prepad med velikimi in malimi strankami v nacionalni strankarski areni in na nepripravljenost večine slovenskih političnih strank na nadnacionalne strankarske izzive.

Slovenija je postala članica EU 1. maja 2004 in je s tem prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na Evropsko unijo oziroma njene organe. Zastopana je v vseh institucijah EU in sodeluje pri vseh odločitvah, ki jih te institucije sprejmejo. Ima komisarja v Evropski komisiji, sedem poslancev v EP in enakopraven glas z vsemi ostalimi državami članicami pri odločitvah Sveta EU. Pri vključevanju Slovenije v EU je DZ odigral pomembno vlogo ne samo kot zakonodajalec in institucija, ampak predvsem kot center informacij, prek katerega je javnost spoznala EU in se seznanjala z dogajanjem.

DZ je ustavi RS dodal nov ustavni zakon, ki omogoča, da Slovenija z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih

pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot (Rampe 2005, 39).

Za obravnavo zadev EU sta v DZ pristojna dva odbora. Odbor za zadeve Evropske Unije (OZEU) obravnava vse zadeve EU, razen tistih s področja zunanje in varnostne politike EU, za katere je pristojen Odbor za zunanjo politiko (OZP). V postopku obravnave zadev EU pristojna odbora sodelujeta z ostalimi matičnimi delovnimi telesi DZ, ki so vsa ostala delovna telesa DZ, ki lahko sprejemajo mnenja o določeni zadevi EU s svojega področja in jih posredujejo pristojnemu odboru. Pomembno področje delovanja DZ na področju zadev EU je obravnavo predlogov sprememb pogodb, na katerih temelji Evropska unija, in obravnavo vseh vprašanj, povezanih z njeno širitvijo. Prav tako DZ obravnava sklepanje mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti Evropske skupnosti, sklepanje mednarodnih pogodb, ki jih RS sklene skupaj z ostalimi državami članicami EU ter predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU.

Slovenski poslanci v EP se v skladu s poslovníkom lahko udeležujejo sej OZEU in OZP, kadar odločata o zadevah EU, in lahko na njih razpravljajo, nimajo pa pravice odločati. Podobno lahko poslanci nacionalnih parlamentov sodelujejo pri delu delovnih teles EP in imajo pravico do razprave. DZ ima v EP, enako kot drugi parlamenti držav članic EU, svojega stalnega predstavnika, ki spremlja delo odborov in plenarnih zasedanj EP ter o tem neposredno obvešča DZ. V EP ima strokovno sodelavko, ki o dogajanju v EP, s posebnim poudarkom na zakonodajnem postopku, neposredno obvešča DZ (Rampe 2005, 44).

Lizbonska pogodba nacionalnim parlamentom omogoča sodelovanje pri sprejemanju odločitev v Evropski uniji. Da bi to vlogo čim bolj izkoristili, je DZ 20. decembra 2010 sprejel potrebne spremembe in dopolnitve¹⁵ Poslovníka Državnega zbora. Temeljni cilj omenjenih sprememb in dopolnitev je na eni strani zagotoviti učinkovito vključenost DZ v postopke odločanja na ravni EU v skladu z določbami iz Lizbonske pogodbe, na drugi strani

¹⁵ Ključne novosti Poslovníka Državnega zbora kot posledica uveljavitve Lizbonske pogodbe: 1) postopek nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti v osnutku zakonodajnega akta, 2) postopek tožbe zaradi kršitve načela subsidiarnosti, 3) postopek obravnave pobude Evropskega sveta, 4) postopek obravnave predloga Sveta iz člena 81(3) Pogodbe o delovanju Evropske Unije, 5) postopek obravnave prošnje za pristop k Evropski uniji in 6) postopek sodelovanja v mehanizmih ocenjevanja izvajanja politik Evropske unije v okviru območja svobode, varnosti in pravice (Republika Slovenija Državni zbor).

pa večjo aktivnost matičnih delovnih teles pri obravnavi zadev, ki so že v zakonodajnem postopku.

DZ RS ima težave z učinkovitostjo pri sodelovanju sprejemanja zakonodaje EU. Da si parlament zagotovi vse potrebne informacije v zvezi z obravnavano temo, je pomembna razpoložljivost informacij. Bistveno je, da se pridobijo čim hitreje, da parlament ne izgublja časa. DZ RS veliko časa porabi za pridobitev ustreznih informacij, sama snov je zapletena in posledično nima zadostnega časa, da kakovostno preuči osnutke in poda konstruktivne predloge. Ob veliki količini dela v DZ, povezanega z EU, velja izpostaviti problem zadostne strokovne podpore, ki je na voljo OZEU, v DZ pa je nezadostno število strokovnega kadra, potrebenega za kakovostno obravnavo EU zadev. DZ se tudi strukturno ne pripravi na obravnavanje zadev EU (Hočevar 2008, 11–13).

Slovenski DZ je majhna institucija, ki mora tako kot ostale večje opraviti vse delo. Slovenski poslanci so obremenjeni in velikokrat neustrezno izobraženi ter neseznanjeni z osnovnimi pravili in načeli poslanske kulture. Poslanci sami opozarjajo na nezadostno poznavanje EU zadev in na neurejenost odnosov med vlado in DZ glede zadev EU. OZEU je preveč zaposlen in mu manjka strokovni kader, hkrati pa nima zadostnega ugleda oz. avtoritete kot pravo delovno telo, saj vsi poslanci še niso ponotranjili dejstva, da so zadeve EU naše notranje zadeve. K utrjevanju vloge OZEU in DZ bi lahko s svojo prisotnostjo in udejstvovanjem pripomogli tudi slovenski poslanci v EP, ki so vabljeni na vse seje OZEU, kot tudi k večjemu nadzoru nad delom vlade, saj prinašajo pomembne informacije (Hočevar 2008, 19).

5 REFORMA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Za sprejetje Lizbonske pogodbe obstaja več razlogov. Ključni so večja učinkovitost pri odločanju, večja stopnja demokracije zaradi večje vloge EP in NP ter večja enotnost EU v zunanjih odnosih. Unija je s 27 državami članicami do sprejetja Lizbonske pogodbe delovala po pravilih, ki so bila pripravljena za 15 držav članic. Že pred širitvijo EU leta 2004 je bila vprašljiva sposobnost njenega učinkovitega delovanja. Domnevalo se je, da bi povečano število držav članic EU otežilo postopek sprejemanja odločitev in dogovor o skupnem imenovalcu vseh interesov držav članic EU. Potreba po sprejemu temeljnega dokumenta, ki bi predstavljal podlago delovanja EU tudi v prihodnosti, je nastala tudi iz želje po povečanju

demokratične legitimnosti EU. V proces reformiranja je bilo treba vključiti državljanke in državljane Unije, ki imajo pogosto občutek, da nimajo vpliva na odločanje v EU. Demokratični primanjkljaj se je pojavil tudi v razmerju do vloge Evropskega parlamenta. Izključenost državljanek in državljanov EU je v preteklosti potrdila vsakokratna nizka volilna udeležba na referendumih za potrditev sprememb ustanovitvenih pogodb in na volitvah v EP (Lizbonska pogodba).

Bistveno določilo Lizbonske pogodbe je, da pogodba ni ustava, temveč spreminja dosedanje pogodbe in s tem prinaša institucionalne spremembe, nove načine odločanja, koristi za državljane in koristi za države članice. Lizbonska pogodba utrjuje vlogo EU v svetu, poudarja socialno dimenzijo unije in odpira vrata novim širitvam unije in EP (RTV Slovenija).

Reforma EP je potekala na podlagi določil Lizbonske pogodbe, ki je bila podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni. Voditelji držav in vlad so soglasno potrdili delno spremenjena pravila, ki urejajo način delovanja Evropske unije. Pri tem so upoštevali politični, gospodarski in družbeni razvoj ter poskušali izpolniti želje in pričakovanja Evropejcev. Lizbonska pogodba omogoča prilagoditev evropskih institucij in njihovih metod dela, krepi demokratično legitimnost in utrjuje temeljne vrednote Evropske unije. Pogodbo je ratificiralo vseh 27 držav članic, ki so izbrale način ratifikacije v skladu s svojimi ustavnimi pravili. Pogodba je začela veljati 1. decembra 2009.

Lizbonska pogodba prinaša spremembe zastopanosti in funkcij EP, sodelovanja EP z drugimi institucijami EU ter razmerij med EP in nacionalnimi parlamenti. Evropski parlament je sestavljen iz predstavnikov državljanov Unije. Njihovo število brez predsednika ne sme preseči sedemsto petdeset. Državljeni so v Evropskem parlamentu zastopani proporcionalno upadajoče, z najnižjim pragom šestih članov na državo članico. Nobena država članica ne more imeti več kot šestindeset sedežev. Člani Evropskega parlamenta se volijo s splošnim, neposrednim, svobodnim in tajnim glasovanjem za dobo petih let.

Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Prav tako opravlja funkcijo političnega nadzora in posvetovanja ter funkcijo izvolitve predsednika Komisije.

Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko se redno posvetuje z EP o glavnih vidikih in temeljnih usmeritvah skupne zunanje in varnostne politike ter skupne

varnostne in obrambne politike. Le-ta predstavnik skrbi, da se mnenja Evropskega parlamenta ustrezno upoštevajo.

Evropski parlament skupaj z nacionalnimi parlamenti določi, kako organizirati in spodbujati učinkovito in redno medparlamentarno sodelovanje znotraj EU. Konferenca specializiranih parlamentarnih organov za zadeve Unije lahko pripravi kakršen koli prispevek, ki se ji zdi primeren, in z njim seznaniti Evropski parlament, Svet in Komisijo. Poleg tega Konferenca spodbuja izmenjavo informacij in najboljše sodelovanje med nacionalnimi parlamenti in EP (Lizbonska pogodba).

Lizbonska pogodba je predvidevala okrepitev pristojnosti EP. Postopek soodločanja je postal redni zakonodajni postopek in se je razširil na nova področja, na primer na področje notranjih zadev in pravosodja, zunanjetrgovinske in kmetijske politike. Redni zakonodajni postopek je v večinoma enak postopku soodločanja. Ostali postopki so se z Lizbonsko pogodbo preimenovali v »posebne« zakonodajne postopke.

Z Lizbonsko pogodbo se je poenotil postopek sprejemanja proračuna, kar pomeni, da ni več delitve na obvezne in neobvezne izdatke. To omogoča večjo preglednost in enostavnost (Hauptman 2009, 135–136).

Z Lizbonsko pogodbo je EP dobil večjo vlogo. Dobil je nove pristojnosti pri sprejemanju zakonodaje in proračuna Evropske unije ter mednarodnih sporazumov. Predvsem zaradi pogostejše uporabe postopka soodločanja pri oblikovanju politik je EP na področju zakonodaje EU postal enakopraven z Evropskim svetom, ki je zastopnik držav članic (Portal Evropske unije).

Kljub temu, da Lizbonska pogodba krepi moč EP in s tem vzpostavlja ravnotežje med tremi institucijami EU, ne uvaja revolucionarnih sprememb. Parlament si zakonodajno moč še vedno deli z državami članicami. Redni zakonodajni postopek ne velja za vsa področja, na področju zunanje in varnostne politike pa ostaja brez pravne moči. Lizbonska pogodba ni spremenila moči politične pobude v moč zakonodajne pobude. EP je sicer še vedno edino neposredno izvoljeno telo v sistemu EU, vendar njegova vloga ostaja šibkejša v primerjavi z vlogo Sveta EU in večkrat tudi v primerjavi z vlogo Komisije. EP je edina demokratično izvoljena institucija, ki ne zagovarja zgolj nacionalnih interesov držav članic, temveč tudi politične cilje in vrednote državljanov (Hauptman 2009, 138).

EP je januarja 2008 izdal poročilo o Lizbonski pogodbi. Ugotovil je, da Lizbonska pogodba na splošno prispeva k znatnemu izboljšanju obstoječih pogodb, kar je Uniji prineslo večjo demokratično odgovornost in sposobnost odločanja. Okrepila se je vloga EP in nacionalnih parlamentov. Vloga sozakonodajalca je bila v celoti priznana s posplošitvijo sedanjega soodločanja, ki je dvignjeno na raven rednega zakonodajnega postopka. S krepitevijo udeležbe v posebnih zakonodajnih postopkih, postane splošno pravilo tudi soglasje EP na področju mednarodnih sporazumov. Parlament je pridobil pravico do pobude za revizijo pogodb in sodelovanje v postopku, ki opravlja revizijo. Naloge političnega nadzora EP so poglobljene, zlasti z izvolitvijo predsednika Komisije. Več pomembnih odločitev Unije, ki so bile do sklenitve Lizbonske pogodbe v izključni pristojnosti Sveta, mora odslej odobriti tudi EP. Na področju skupne zunanje in varnostne politike EP prejme splošno pravico do obveščnosti in posvetovanja (Evropski parlament).

Če povzamemo, EP zdaj »soodloča« na skoraj vseh področjih politike Unije.

6 SKLEP

V diplomski nalogi sem preučevala Evropski parlament, njegova razmerja z drugimi institucijami EU ter z nacionalnimi parlamenti. Zaradi velikega števila držav članic EU in različnih državnih ureditev sem se osredotočila na Slovenski parlament in njegovo razmerje z EP. Na začetku diplomskega dela sem postavila tri hipoteze, ki jih bom ovrednotila in potrdila oziroma zavrgla.

H1: *Krepitev vloge Evropskega parlamenta je plod več desetletnih prizadevanj parlamentarcev, ki so odražala potrebo in željo po zmanjševanju demokratičnega primanjkljaja v Evropski Uniji.*

Glavne značilnosti demokratičnega primanjkljaja v Evropski Uniji so prevladovanje izvršilnih organov na nadnacionalni in medvladni ravni, močno zanašanje postopka odločanja na strokovno znanje, kar vodi v prevlado visoko specializiranih strokovnih skupin, ter zapleten pogajalski postopek, v katerem prevladujejo načela pogajanja in soglasja. Navadnim državljanom se EU zdi izredno zapleteno politično telo, saj težko razumejo njeno delovanje. Zato se povečuje občutek odtujitve in nezaupanja. Določena mera demokratičnega primanjkljaja bo vedno prisotna v vsakem predstavniškem sistemu. Vendar je ključno, da se ta primanjkljaj poskuša uravnovežiti z drugimi viri legitimnosti, kot so ustava, jezik, ozemlje, zgodovina in etična pripadnost. Rešitev tega problema je v večji vlogi EP in v intenzivnejši vključenosti nacionalnih parlamentov EU. S krepitvijo vloge Evropskega parlamenta se je demokratični primanjkljaj zmanjšal, kajti izboljšal se je postopek posvetovanja. Ratificirana je bila Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, v kateri so navedene individualne pravice, od katerih imajo državljani koristi na evropski ravni. Evropski parlament zagovarja večjezičnost in s tem omogoča državljanom boljšo komunikacijo z EU in lažje razumevanje delovanja Unije. Veliko vlogo pri zmanjševanju demokratičnega primanjkljaja predstavljajo mediji, države članice in državljani. Neposredno vključevanje vlad držav članic v postopek posvetovanja zagotavlja pomemben prostor za nacionalne stranke in nevladne organizacije, da državljanom zagotovijo potrebno raznovrstnost političnih razlag. Krepitev Evropskega parlamenta, med drugim tudi boljše sodelovanje EP z nacionalnimi parlamenti in večje pristojnosti nacionalnih parlamentov, odraža potrebo po zmanjševanju demokratičnega primanjkljaja. Zato lahko prvo hipotezo potrdimo.

H2: *Z razvojem Evropske Unije se zakonodajne pristojnosti in politična moč Evropskega parlamenta približujejo vlogi in politični teži nacionalnih parlamentov.*

Evropska unija je nenehno razvijajoča se, živa povezava držav, ki je zasnovana na pravno obvezujočih pogodbah. Evropski parlament je bil prvotno neizvoljiva, začasna institucija z omejenimi pooblastili. Pristojnosti Evropskega parlamenta so bile sprva omejene na nadzor nad drugimi institucijami in na možnost odstranitve Komisije v izjemnih okoliščinah. Sčasoma se je Skupščina preimenovala v Evropski parlament in postala izvoljiva institucija, ki se neprestano širi. Leta 1970 je EP pridobil pomembne pristojnosti glede evropskega proračuna, leta 1990 pa pomembno vlogo pri imenovanju Komisije in nadzorom nad njo. V zakonodaji EU je EP z novimi zakonodajnimi postopki pridobil pomembne pristojnosti med leti 1980 in 1990. S sprejetjem prvega osnutka pogodbe o ustanovitvi Evropske unije se je leta 1984 sprožil val reform, ki so si sledile naslednjih dvajset let in dobile svojo podobo v Enotnem evropskem aktu, Maastrichtski pogodbi, Amsterdamski pogodbi, Pogodbi iz Nice, Pogodbi o ustavi za Evropo in nazadnje v Lizbonski pogodbi. EP je v vsaki od teh faz dejavno sodeloval.

EP je drugotni zakonodajalec, ki ima bistveno ožje zakonodajne pristojnosti in sorazmerno manjšo politično moč, kot jih imajo v demokratičnih državah nacionalni parlamenti. Vendar se je vloga EP skozi leta spreminjala in dobiva polnejšo obliko. Na začetku so lahko evropski poslanci podali le mnenje o zakonodajnih predlogih Evropske komisije, zadnjo besedo pri sprejemanju predpisov pa je imel vedno Svet EU. Z novimi pogodbami so se stvari spremenile. Vloga in pristojnosti EP so se znatno povečevale, dokler EP ni postal ključni dejavnik pri oblikovanju predpisov Skupnosti. Z Lizbonsko pogodbo je dobil večjo vlogo - nove pristojnosti na področjih zakonodaje, proračuna in mednarodnih sporazumov. Kljub temu, da so se pristojnosti EP okrepile, si zakonodajno moč še vedno deli z državami članicami. Lahko rečemo, da se je EP predvsem z Lizbonsko pogodbo približal vlogi in politični teži nacionalnih parlamentov, saj ima pristojnosti na skoraj vseh področjih politike EU. Iz tega je razvidno, da druga hipoteza drži.

H3: *Ne glede na povečanje njihove pristojnosti vplivanja na pripravo zakonodaje EU, nacionalni parlamenti, med drugim tudi Državni zbor Republike Slovenije, možnosti, ki jih daje Lizbonska pogodba in nacionalna zakonodaja, ne izrabljajo v celoti.*

Z vstopanjem nacionalnih držav v EU se je marsikaj spremenilo tudi za nacionalne parlamente. Kljub šibki vpletenosti so vse od začetka devetdesetih let 20. stoletja vztrajno izgubljali svojo moč v okviru EU. Večja vloga EP je vplivala na ostale subjekte v političnem procesu, nacionalni parlamenti kažejo veliko zanimanje za delo EP. Nacionalni parlamenti so bili dolgo časa žrtev nadnacionalnega povezovanja, saj so jim bile odvzete precejšnje pristojnosti odločanja, ki so bile prenesene na organ EU. Kljub šibki vlogi nacionalnih parlamentov glede zadev EU je v njihovih rokah še vedno ostalo nekaj ključnih inštrumentov, s katerimi lahko nadzorujejo svojo vlado in dajejo smernice evropskim politikam. Parlamenti ohranjajo velike legitimizacijske in reprezentativne funkcije. Z Lizbonsko pogodbo se ni okrepila samo vloga EP, temveč tudi vloga nacionalnih parlamentov, saj so ti prvič formalno vključeni v proces sprejemanja evropske zakonodaje. Z novimi določbami v pogodbi in v protokolih so jasno navedene pravice in obveznosti nacionalnih parlamentov.

Kot eden najpomembnejših načinov uveljavljanja nacionalnih parlamentov se izpostavlja njihov nadzor izvajanja načela subsidiarnosti. S tem mislimo tako politični kot pravni nadzor. Delovna skupina mora preučiti, ali je treba nacionalnim parlamentom dati večjo vlogo pri izvajanju načela subsidiarnosti, bodisi z njihovo udeležbo v zakonodajnem postopku bodisi z večjim nadzorom nacionalnih parlamentov nad sprejemanjem stališč, ki jih predstavniki vlad zastopajo v Svetu (Šabič in Rejec Longar 2003, 74).

Funkcije nacionalnih parlamentov dobivajo nove dimenzije in pomene. Nedvomno jim ostaja pomemben del latentne legitimnosti, saj so neposredno izvoljena telesa, ki oblikujejo izvršno oblast, ta pa jim je v celoti odgovorna za izvajanje politik. Parlamenti utrjujejo svojo legitimnost s stalnim zasedanjem, ki je javno, procesi odločanja v njih pa povsem transparentni. Z vstopom v EU je Slovenija dobila nove naloge, ki jih je začela uspešno opravljati. Pri vključevanju v proces je DZ odigral pomembno vlogo. Učinkovitost zakonodajne dejavnosti ob vstopu demokratičnega slovenskega parlamenta v EU je bila primerljiva z drugimi novimi demokratičnimi parlamenti razvitejših držav Srednje Evrope. V tem smislu je slovenski parlament storil veliko pri modernizaciji celotne zakonodaje in pri usklajevanju z zakonodajo EU. Z leti so se vloga in pristojnosti nacionalnih parlamentov močno povečale, zato menim, da nacionalni parlamenti v zadostni meri izkoriščajo dane možnosti vplivanja na zakonodajo EU. Tretja hipoteza zato ne drži.

7 LITERATURA

Arah, Metka. 1995. *Evropska unija – vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah Consulting.

Bebler, Anton. 2007. *Uvod v Evropske integracije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenija.

Bohinc, Rado. 2007. *Pravo Evropske unije: Temelji pravoznanstva EU za študente družboslovja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brinar, Irena. 1991. Evropski parlament od posvetovalne skupščine do zakonodajnega organa. V *Parlamentarizem: dileme in perspektive: zbornik referatov*. Politološki dnevi Ankaran 31. maj in 1. junij 1991, ur. Stane Kranjc, 190–198. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

COSAC. Dostopno prek: <http://www.cosac.eu> (18. oktober 2011).

Čerin, Aleš. 2010. *Načelo subsidiarnosti: dobro ga je poznati in upoštevati*. Dostopno prek: <http://www.edusatis.si> (24. september 2011).

Deželan, Tomaž. 2004. Delovanje slovenskih evroposlancev in posredno slovenskih parlamentarnih političnih strank v Evropskem parlamentu. V *Slovenija v Evropski uniji: Zmožnosti in priložnosti: zbornik povzetkov*. Slovenski politološki dnevi 2004, Portorož 27. maj – 29. maj 2004, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 193–215. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Državni zbor Republike Slovenije. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si> (24. september 2011).

Ermenc, Blaž. 2004. *Evropska unija in varstvo narodnih manjšin*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

EUABC.COM. 2010. *Subsidiarnost*. Dostopno prek: <http://sl.euabc.com/word/879> (18. maj 2010).

Eurojust. Dostopno prek: <http://www.eurojust.europa.eu> (19. oktober 2011).

Evropska Komisija. 2011. *Kako deluje Evropska Unija?* – Vodnik po ustanovah EU za državljane. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/publications> (25. oktober 2011).

Evropski parlament. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu> (17. april 2011).

--- 2008. *Delovni dokument o izzivih demokracije: krepitev pravic državljanov EU*. Odbor za ustavne zadeve. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/755/755803/755803sl.pdf (27. september 2011).

--- 2009. *Poslovník Evropskega parlamenta*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SL&language=SL> (26. oktober 2011).

Evropska konvencija. 2003. *Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo*. Ljubljana: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.

Ferfila, Bogomil. 2005. *Travelling with Europe: Slovenia in European Union – Potovanje z Evropo: Slovenija v Evropski uniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink Hafner, Danica. 2004. Ali obstajajo evropske stranke in evropski strankarski sistem? V *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*, ur. Danica Fink Hafner, 85–88. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- in Tomaž Deželan. 2004. Poslanske skupine v Evropskem parlamentu: nacionalne in evropske vezi. V *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*, ur. Danica Fink Hafner, 111–114. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ghiatis, Georgios. 2008. *Širitev Unije*. Dostopno prek: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/framework/article_7237_sl (25. september 2011).

Grad, Franc. 2000. *Parlamentarizem in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Hauptman, Manica. 2009. Evropski parlament. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 135. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Hočevar, Marjeta. 2008. Parlamentarni nadzor in obravnavanje zadev EU. Slovenski parlament v Evropski uniji. V *Prihodnost Evropske unije*, ur. Irena Brinar, 49–65. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Jacobs, Francis, Richard Corbett in Maichael Shackleton. 1992. *The European Parliament*. United Kngdom: Longman Group UK Limited.

Jaklič, Matjaž. 2010. *Pomen Poslovnika Državnega zbora za učinkovitost njegovega dela*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

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

Kezunovič, Maja. 2003. *Slovenija in Evropska unija - o pogajanjih in njihovih posledicah*. Ljubljana: Urad Vlade RS za informiranje.

Kocjančič, Rudi. 2004. *Evropska Unija, Pravna ureditev Evropske Unije*. Dostopno prek: <http://student-info.net> (25. oktober 2011).

Kramer, Ester. 2010. *The role of national parliaments in regional policy under the Treaty of Lisbon*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/nsalliarelis/public/The%20role%20of%20national%20Parliaments%20in%20regional%20policy%20under%20the%20Lisbon%20Treaty.pdf> (19. oktober 2011).

Krašovec, Alenka in Damjan Lajh. 2004. Sodelovanje med Slovenskimi parlamentarnimi strankami in evropskimi federacijami: pomen in posledice. V *Slovenija v Evropski uniji: Zmožnosti in priložnosti: zbornik povzetkov*. Slovenski politološki dnevi 2004, Portorož 27. maj – 29. maj 2004, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 44–46. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Krašovec, Alenka. 2009. Evropske stranke. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 126–129. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Megušar, Alojz. 2002. *Merila uspešnosti poslovanja podjetij v novi ekonomiji*. Magistrsko delo. Dostopno prek: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/megusar88> (5. oktober 2010).

Ministrstvo za notranje zadeve. Dostopno prek: <http://www.policija.si> (19. oktober 2011).

Neunreither, Karlheinz. 1999. The European Parliament. V *Developments in the European Union*, ur. Cram Laura, Dinan Desmond in Nugent Neill, 62–83. London: MacMillan Press Ltd.

Portal Evropske unije. Dostopno prek: <http://www.europa.eu> (5. avgust 2010).

Rampe, Robert. 2005. *Primerjava prilagajanja parlamentov Slovenije in Češke procesom odločanja v Evropski uniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ribičič, Ciril. 1996. Slovenski parlament včeraj, danes in jutri. V *Slovenski parlament, izkušnje in perspektive: zbornik referatov*. Politološki dnevi, Portorož, 31. maj in 1. junij 1996, ur. Marjan Brezovšek, 27–44. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

--- 2000. *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana: Samozaložba.

RTV Slovenija. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si> (25. september 2011).

Scully, Roger. 2003. *The European Parliament*. Oxford University Press.

Šabič, Zlatko. 1995. Evropski parlament kot tarča interesnih skupin. V *Interesna združenja in lobiranje: zbornik referatov*. Politološki dnevi, Portorož, 26. in 27. maj 1995, ur. Igor Lukšič, 265–280. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

--- in Katja Rejec Longar. 2003. Vloga nacionalnih parlamentov pri nadzoru načela subsidiarnosti. V *Prihodnost Evropske Unije*, ur. Janez Pezelj, 73–93. Ljubljana: Republika Slovenija Državni zbor.

Vinković, Tina. 2011. *Razvoj Evropske unije in vprašanje »demokratskega primanjkljaja« v njenem delovanju*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji. 2011. *Lizbonska pogodba*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si> (25. september 2011).

Vlatko, Mileta. 2003. *Leksikon Evropske unije*. Zagreb: Politička kultura, nakladno-istraživački zavod.

Vončina, Tina. 2002. *Institucionalna reforma Evropske unije: izbirni vidiki*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Vršaj, Egidij. 2002. *Slovenija v Evropski uniji*. Ljubljana: Mladinska knjiga.

Wikipedia. 2009. *Parlament*. Dostopno prek: <http://sl.wikipedia.org/wiki/Parlament> (4. marec 2009).

--- 2011a. *Andrej Saharov*. Dostopno prek: http://sl.wikipedia.org/wiki/Andrej_Dimitrijevi%C4%8D_Saharov (19. junij 2010).

--- 2011b. *Institucija*. Dostopno prek: <http://sl.wikipedia.org/wiki/Institucija> (20. september 2011).

Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2002. Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU. *Teorija in praksa* 39 (4): 669–690.

--- 2004. Spremenjene funkcije nacionalnih parlamentov v EU. V *Slovenija v Evropski uniji: Zmožnosti in priložnosti: zbornik povzetkov*. Slovenski politološki dnevi 2004, Portorož 27. maj – 29. maj 2004, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 80–81. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Žohar, Franci. 2010. *Lizbonska pogodba v desetih točkah*. Dostopno prek: <http://zohar.si/index.php?mact=CGBlog,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=8&cntnt01returnid=15> (25. september 2011).