

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Boštjan Ilnikar

**Delo Odbora za zadeve Evropske unije
pri sprejemanju zadev Evropske unije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Boštjan Ilnikar

Mentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

**Delo Odbora za zadeve Evropske unije
pri sprejemanju zadev Evropske unije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

Zahvaljujem se mentorju prof. dr. Dragu Zajcu za strokovno podporo pri pisanju naloge in sekretarju Odbora Državnega zbora za zadeve EU dr. Zvonku Bergantu za pomoč pri zbiranju podatkov.

Delo odbora za zadeve Evropske Unije pri sprejemanju zadev Evropske Unije

Odbor za zadeve Evropske unije (OZEU) je delovno telo Državnega zbora. V okviru svojih nalog OZEU razpravlja o vsebinah, ki so vezane na odločanje v institucijah EU in bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v pristojnost Državnega zbora, razen zadev s področja zunanje in varnostne politike. Vlada mora sklepe OZEU upoštevati pri svojem delovanju v institucijah EU, razen v določenih primerih. Analiza dela OZEU v prvi polovici 5. mandata Državnega zbora je pokazala, da odbor utečeno deluje, da pa v praksi zelo redko dopolnjuje predloge vlade. Pokazalo se je, da je njegova bistvena funkcija vezana na informiranje poslancev in akumulacijo znanja, da pa institucionalnih možnosti formalnega vplivanja na predloge vlade ne izkorišča v polni meri.

Ključne besede: Državni zbor RS, Odbor za zadeve EU, zadeve EU, parlamentarni nadzor, nacionalni parlamenti v EU.

Work of the Committee for EU affairs in the process of passing the EU affairs

The Committee for EU affairs (OZEU) is a parliamentary body of the Slovenian National Assembly. Its purpose is to provide a debate platform for all things related to EU institutional decision-making, and which are by their content, legal and constitutional background related to the Slovenian National Assembly. This excludes only foreign policy and national security matters. The Slovenian Government must consider the resolutions of the OZEU in its functioning within the EU institutional framework (with just a few exceptions, where this is not the case). My analysis of the work by the OZEU in the first half of the 5th term of the Slovenian National Assembly has shown that the committee operates well; however, it rarely suggests changes or amends the proposal by the Slovenian Government. My analysis has led me to believe that the main function of the OZEU is in its information role and the accumulation of EU-related knowledge. However, it seems not to exercise its full power of influence, with regards to the proposal set forward by the Slovenian Government.

Key words: National Assembly of Republic of Slovenia, Committee for EU affairs, EU affairs, parliamentary scrutiny, national parliaments in EU.

KAZALO

1	UVOD	8
2	METODOLOŠKI NAČRT	9
2.1	Namen in cilji diplomskega dela.....	9
2.2	Hipoteze	9
2.3	Struktura diplomskega dela.....	10
2.4	Metodološki okvir	10
3	KLASIČNE FUNKCIJE PARLAMENTOV	10
4	PARLAMENTARNI NADZOR NAD IZVRŠNO OBLASTJO.....	14
4.1	Parlamentni nadzor v parlamentarnih sistemih.....	14
4.2	Razmerje med Državnim zborom in Vlado v RS	18
5	DELOVNA TELESNA PARLAMENTOV	19
5.1	Organiziranost delovnih teles.....	19
5.2	Funkcije in vloga delovnih teles	20
5.3	Delovna telesa v Državnem zboru RS	22
6	NACIONALNI PARLAMENTI V EU.....	26
6.1	Demokratski primanjkljaj v EU	26
6.2	Razvoj vloge nacionalnih parlamentov v EU	27
6.3	Vloga nacionalnih parlamentov v EU	34
6.4	Državni zbor RS in članstvo v EU	45
7	OBRAVNAVA ZADEV EU V RS – INSTITUCIONALNI VIDIK	45
7.1	Pravna podlaga in opredelitev zadev EU	45
7.2	Vključeni akterji in njihove vloge pri odločanju o zadevah EU	46
7.3	Odločanje v okviru delovnih teles Državnega zbora	48
7.4	Odločanje na plenarnem zasedanju Državnega zbora.....	50
7.5	Uveljavitev Lizbonske pogodbe.....	52
7.6	Naloge Odbora za zadeve eu (OZEU)	54

8	UPRAVLJANJE ZADEV EU V DRŽAVNEM ZBORU – EMPIRIČNI VIDIK	55
8.1	Razkorak med organizacijsko in subjektivno sposobnostjo	55
8.2	Aktivnosti Državnega zbora na področju zadev EU v prvi polovici 5. mandata..	57
8.3	Analiza dela OZEU	58
9	SKLEP	65
10	LITERATURA.....	68
PRILOGA A: Tabela z vsebinskim pregledom dela OZEU v obdobju od 15.10.2008 do		
	31.12.2010	72

KAZALO TABEL IN SLIK

Slika 5.1: Shema organiziranosti delovnih teles v Državnem zboru RS	23
Tabela 6.1: Faze prilagajanja nacionalnih parlamentov evropski integraciji po Nortonu	29
Slika 6.1: Parlamentarni nadzor v zadevah EU	38
Tabela 6.2: Vključenost parlamentov v evropski proces odločanja po državah članicah	41
Tabela 6.3: Shema za merjenje vključenosti parlamentov pri zadevah EU	43
Tabela 6.4: Osnovna usmeritev parlamentarnega nadzora pri zadevah EU	44
Slika 7.1: Vloga Državnega zbora pri oblikovanju stališč RS.	52
Tabela 8.1: Delo odborov na področju zadev EU v obdobju od 15.10.2008 do 31.12.2010	58
Tabela 8.2: Delo OZEU glede na vsebino obravnavanih točk v obdobju od 17.11.2004 do 14.12.2005	59
Tabela 8.3: Število sej OZEU v obdobju od 15.10.2008 do 31.12.2010.....	61
Tabela 8.4: Odstotek zaprtih, delno zaprtih in javnih sej v obdobjih pred in po črtanju 7. člena ZSDZVZEU	62
Tabela 8.5: Delo OZEU glede na vsebino obravnavanih točk v obdobju od 15.10.2008 do 31.12.2010	63

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

DZ	Državni zbor
EP	Evropski parlament
ES	Evropska skupnost
EU	Evropska unija
OZEU	Odbor za zadeve Evropske unije
PoDZ	Poslovník Državnega zbora
RS	Republika Slovenija
ZSDZVZEU	Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah EU

1 UVOD

»Če parlament kot demokratični simbol ni sporen, pa sta njegova vloga in vpliv mnogo bolj vprašljiva. Dostikrat je namreč učinkovit vpliv parlamenta zožen, tako da je težko reči, da v celoti opravlja oblast, ki mu po ustavi pripada.« (Brezovšek 1991, 317) Navedeno še toliko bolj velja v luči razvoja EU. Z nastajanjem EU se je v procesih integracije veliko pristojnosti preneslo iz nacionalnih na evropski nivo. To je omogočilo razvoj institucij EU, hkrati pa pomeni, da so se morale države članice odpovedati delu suverenosti. Na nacionalnih ravneh so se posledično spremenila razmerja med nacionalnimi parlamenti in vladami, ki so se okrepile na njihov račun. Nacionalni parlamenti kot nosilci suverenosti niso mogli učinkovito nadzirati vlad v zadevah, o katerih se je odločalo na ravni EU. Nastal je problem t. i. demokratičnega primanjkljaja EU. Z razvojem EU je postalo vse bolj očitno, da se mora vloga nacionalnih parlamentov okrepiti, tudi v procesih odločanja na ravni EU. Zakonodajna dejavnost EU ima namreč vse večji obseg in po nekaterih ocenah naj bi bilo kar 80 % gospodarske in socialne zakonodaje sprejete na ravni EU (Zajc 2006, 10).

Parlamenti so se morali prilagoditi razmeram v EU, rešitve pa se je iskalo predvsem v razvijanju posrednih oblik sodelovanja in vplivanja nacionalnih parlamentov. Za bistveno se je izkazala funkcija nadzora parlamentov nad vladami, ko le-le sodelujejo v procesih odločanja na ravni EU. Parlamenti so začeli vse intenzivneje spremljati zadeve EU in se pri tem različno organizirali. Vsi so ustanovili posebna delovna telesa – komisije za zadeve EU, ki pa se po sestavi, vlogah in pristojnostih močno razlikujejo. Slovenija je nova članica EU in tudi slovenski parlament ima poseben odbor za zadeve EU, katerega naloga je, da razpravlja in zavzema stališča o zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v pristojnost Državnega zbora, razen zadev s področja zunanje in varnostne politike. Vlada naj jih bi upoštevala pri svojem delovanju v institucijah EU. Slovenska ureditev torej predvideva institute, ki dajejo možnost, da Državni zbor intenzivno sodeluje na področju zadev EU in s tem pomaga pri zmanjševanju demokratičnega deficita. Pri tem se poraja vprašanje, koliko Državni zbor tudi v praksi izkorišča dane možnosti. Upoštevati je treba, da je Državni zbor še mlada institucija, zato ima kratek institucionalni spomin. Gre za aktualen problem, saj bi lahko »rekli, da bi bila brez močne vloge Državnega zbora v procesu oblikovanja evropske

zakonodaje lahko ogrožena sama ustavna ureditev Slovenije, ali pa bi ta v enem svojem delu obstojala le kot fikcija« (Zajc 2008c, 1).

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 NAMEN IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA

Cilj naloge je prikazati položaj in delovanje odbora za zadeve EU, predvsem pa prek preučevanja njegovega dela ugotoviti, kakšen ima odbor oziroma Državni zbor dejanski vpliv na tiste odločitve vlade, ki so vezane na zadeve EU. Zanima me torej vloga odbora pri sprejemanju EU zadev oziroma širše gledano odnos med parlamentom (oziroma njegovim delovnim telesom) ter vlado kot izvršilno vejo oblasti. Pri zadevah EU se postavlja vprašanje, v kolikšni meri Državni zbor dejansko vpliva na tiste odločitve oziroma stališča vlade, ki so vezane na odločanje v okviru EU.

Navedena problematika se navezuje na aktualna vprašanja glede spreminjanja vloge nacionalnih parlamentov v državah, ki so članice mednarodnih integracij. Namen diplomskega dela bo osvetliti dejavnost slovenskega parlamenta na področju zadev EU, pri čemer bo osrednja analiza dela odbora za zadeve EU. Analiza se ne bo osredotočala zgolj na normativno raven in bo politološko naravnana. Temeljila bo na lastni analizi empiričnih podatkov, zato bo prispevala nov in konkretniji vpogled v problematiko. Naloga bo zamejena na analizo Slovenije in zaradi preobsežnosti ne bo vključila primerjalnega vidika z novimi in starimi članicami EU.

2.2 HIPOTEZE

Postavil sem dve delovni hipotezi:

H1: Vloga nacionalnih parlamentov in odborov za zadeve EU je odvisna tako od institucionalne urejenosti kot tudi od politične kulture oziroma zrelosti, znanja in izkušenj politične ter parlamentarne elite.

H2: Državni zbor RS (oziroma odbor za zadeve EU) ima glede zadev EU šibek vpliv na odločanje vlade, kar se kaže v majhnem obsegu dopolnitev obravnavanih zadev.

2.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

V diplomskem delu bodo v tretjem poglavju, na začetku teoretičnega dela, opredeljene klasične funkcije parlamentov, saj iz njih izhaja obravnavana tematika. V četrtem poglavju bo še posebej izpostavljena funkcija parlamentarnega nadzora nad izvršilno oblastjo, najprej v splošnem, nato pa v RS. Upošteva, da je fokus naloge pravzaprav parlamentarno delovno telo, bo peto poglavje obravnavalo delovna telesa parlamentov, njihovo organiziranost in funkcije, pa tudi delovna telesa v Državnem zboru RS. Šesto poglavje bo osvetlilo položaj nacionalnih parlamentov v EU – v njem bo opredeljena problematika demokratičnega primanjkljaja, razvoj vloge nacionalnih parlamentov in vloga, ki jo imajo v trenutni ureditvi. Nadaljevanje se bo osredotočilo na RS. V sedmem poglavju bo prikazana institucionalna plat obravnave zadev EU v RS, torej pravne podlage, vključeni akterji, njihove vloge in postopki. Osmo poglavje bo bolj analitično naravnano in bo namenjeno analizi upravljanja zadev EU v Državnem zboru. To poglavje bo izhajalo iz ugotovitev drugih avtorjev, vsebovalo pa bo tudi analitično delo avtorja diplomskega dela. Sklep naloge in morebitna priporočila bodo sledili v devetem poglavju.

2.4 METODOLOŠKI OKVIR

Pri pisanju naloge bom uporabil analizo sekundarnih virov in analizo dokumentov (predvsem zakonodaje), s katerima bom pridobil podatke o delu odbora za zadeve EU. Izhajal bom iz lastne analize poročil dela odbora v prvi polovici 5. mandata Državnega zbora, kar bo empirična osnova za presojanje njegove dejanske vloge.

3 KLASIČNE FUNKCIJE PARLAMENTOV

Pričujoča naloga se v najširšem smislu ukvarja s parlamentom in njegovo vlogo, zato se je na začetku smiselno poglobiti v funkcije parlamentov, saj je to dobra osnova za razumevanje vloge delovnih teles parlamentov in tudi za apliciranje posledic priključitve v EU. Razvitost funkcij parlamenta nakazuje njegovo stopnjo demokratičnosti in učinkovitosti v političnem sistemu. Obstajajo različne klasifikacije funkcij parlamentov. S tem področjem so se pri nas ukvarjali pravniki Leonid Pitamic, Albin Igličar in Franc Grad. Slednji (Grad 2000, 86–88) kot najbolj splošno navaja politično oziroma reprezentativno funkcijo – gre za predstavniško telo, ki uveljavlja

voljo ljudstva. Z vidika oblastnih funkcij države pa Grad omenja zakonodajno, nadzorno in volilno funkcijo. Med slednjimi je najpomembnejša zakonodajna funkcija, zaradi česar se parlament imenuje tudi zakonodajno telo. Zakoni urejajo najpomembnejša družbena razmerja. V širšem pomenu pod zakonodajno funkcijo spada tudi sprejemanje državnega proračuna, kar je pomembna funkcija, zlasti napram izvršilni veji oblasti. Volilna funkcija obsega različne naloge, ko parlament voli oziroma imenuje predsednika države, ustavne sodnike in druge funkcionarje – vsebinsko gre za kadrovske funkcije. V okviru nadzorne funkcije pa parlament izvaja nadzor nad delom vlade (politično nadzorstvo), kar pomeni predvsem različne načine uveljavljanja politične odgovornosti vlade in se kaže npr. prek instrumentov nezaupnice, interpelacije in poslanskih vprašanj. Ta funkcija lahko vključuje tudi širši družbeni nadzor, npr. pri parlamentarni preiskavi. V primerih, kadar predstavniško telo (po posebnem postopku) spreminja ustavo, pa izvaja ustavnorevizijsko funkcijo.

Z ustavnopolitičnega vidika se najpogosteje torej navajajo sledeče tri funkcije parlamenta: predstavniška funkcija, funkcija odločanja in funkcija nadzora nad izvršno oblastjo (Brezovšek 1991, 320). Pri preučevanju parlamentarizma pa moramo gledati tudi širše in »upoštevati celoto posledic, ki jih ima delovanje parlamenta za politični sistem in družbo v celoti« (Zajc 2004, 102), kar pomeni bolj politološki vpogled. S tega stališča je mogoče najti zelo različne formalne in neformalne funkcije parlamentov. Med bolj uveljavljenimi je lestvica enajstih funkcij, ki jih je opredelil Robert Packenham (Zajc 2004, 102). To lestvico povzema tudi Zajc, ki navaja v nadaljevanju povzetih osem klasičnih funkcij sodobnih parlamentov.

Prva funkcija je **ustvarjanje legitimnosti**. Pojem legitimnosti v najširšem smislu pomeni sprejemljivost političnega sistema in vseh njegovih institucij zaradi ujemanja njegovih vrednot z vrednotami članov družbe. V primerih, ko pride do razlik v omenjenih vrednotah, lahko pride do krize legitimnosti, ki se kaže v zavračanju in nespoštovanju posameznih institucij in njihovih odločitev. V kontekstu parlamentarizma je legitimnost opredeljena kot »prepričanje o posebnem pomenu parlamentov kot institucij, ki so oblikovane na podlagi nekih višjih načel in na katere se prenaša suverenost, hkrati pa tudi o pomenu prava ter pravno urejenih postopkov odločanja in o obvezujoči moči tako sprejetih odločitev« (Zajc 2004, 104). Funkcija ustvarjanja legitimnosti se deli na latentno in manifestno. Latentna legitimacija izhaja iz dejstva, da

so predstavniki ljudstva izvoljeni na volitvah, ki so redne, svobodne, splošne ter neposredne, tako da sestava parlamenta odraža zastopanost interesov vseh družbenih skupin. Ta tip legitimacije parlamenta je vezan na podporo parlamentarni vladavini, tako med prebivalstvom kot tudi med gospodarskimi, političnimi, kulturnimi in ostalimi elitami. Gre za »občutek o moralni upravičenosti do vladanja« (Norton v Zajc 2004, 105). Podpora je močno povezana z učinkovitostjo delovanja parlamenta, torej z njegovo sposobnostjo, da razrešuje najpomembnejše družbene konflikte. Pri manifestni legitimaciji pa gre za pravnoformalno določeno sprejemanje odločitev o javni politiki, kjer je bistvena ustrezna ureditev postopkov sprejemanja zakonov in drugih aktov (Zajc 2004, 104–106).

Predstavljanje družbenih interesov je vezano na celoto razmerij med civilno družbo in državo in je, kot navaja Zajc (Zajc 2000, 37), osrednji problem politične teorije. Ključno vprašanje je oblikovanje takšnega predstavništva, ki zagotavlja zmanjšanje nasprotij med obema sferama ter zagotavlja osnovne pogoje za demokracijo. Gre za problem prevajanja interesov civilne družbe v razmerja med političnimi odločevalci. Parlamentarna demokracija naj bi zagotavljala, da se lahko vsi pomembnejši interesi pod načeloma enakimi pogoji izrazijo v »parlamentarni areni«. Seveda pa ima pri tem ključno vlogo opredelitev volilnega sistema, saj lahko različne ureditve pomenijo različna prevajanja interesnih skupin v politična zastopstva oziroma poslanske mandate. Pri predstavljanju družbenih interesov pa je treba upoštevati tudi vlogo političnih strank, ki s svojim delovanjem »pomembno prispevajo k uveljavljanju interesov posameznih družbenih skupin v institucionaliziranem parlamentarnem okolju in tudi k legitimnosti celotnega političnega sistema« (Fink-Hafner 2001, 49).

Racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov sodita med značilnost modernih družb, ki temeljijo na spoštovanju pravic in svoboščin posameznika ter na političnem in gospodarskem tekmovanju. Interesni konflikti so odraz družbene dinamike, pospešujejo razvoj in omogočajo hitro prilagajanje na spremenjene razmere v okolju, seveda pa morajo obstajati tudi mehanizmi usklajevanja interesov oziroma razreševanja konfliktov, ki omogočajo iskanje optimalnih rešitev. V sodobnih parlamentarnih demokracijah imajo parlamenti ključno vlogo pri mirnem reševanju konfliktov med interesi, ki jih zastopajo posamezne stranke. Učinkovitost parlamentov pri tem je pogojena »z demokratičnimi predpostavkami, načini in postopki, ki

omogočajo, da se interesi objektivizirajo in racionalizirajo in da se nato nasprotja med njimi razrešujejo z demokratičnimi metodami« (Zajc 2004, 137). Predpostavka racionalnega obravnavanja in razreševanja interesnih konfliktov je, da mora priti do t.i. parlamentarizacije interesov, kar pomeni, da se vsi pomembnejši interesi pojavijo v parlamentarni areni, kjer je mogoče ugotavljati njihovo moč. To pomeni zahtevo po demokratičnih volitvah in ustrezni urejenosti volilnega sistema. Interese v parlamentarni areni je nato potrebno uskladiti, zato je predpostavka tudi sposobnost strank, da v tekmi za dosego svojih ciljev sklepajo pragmatična zavezništva, koalicije. Pri tem mora prihajati tudi do sorazmerno kooperativnega razmerja med vsakokratno koalicijo in opozicijo (Zajc 2004, 135–137).

Zakonodajna funkcija je osrednja funkcija parlamentov in je vezana na koncept delitve oblasti. V okviru te funkcije parlamenti (kot ustavodajno oziroma zakonodajno telo) sprejemajo predpise (ustavo oziroma zakone), ki zajemajo najpomembnejše odločitve posamezne družbe. Zakonodajna ureja odnose v družbi, določa pravice in obveznosti posameznih subjektov ter oblikuje politike na posameznih področjih. Kakovostno delo parlamentov na eni strani pogojuje ustrezen položaj navzven, saj morajo biti pri svojem delu samostojni in neodvisni od drugih vej oblasti, na drugi strani pa morajo biti ustrezno notranje organizirani. Predpostavke učinkovitosti parlamentov so ustrezno urejeni načrtovanje zakonodajnega dela, postopek sprejemanja zakonov ter delitev dela med plenum in delovna telesa (Zajc 2004, 173–184). Predvsem pri mlajših parlamentih se je namreč pokazalo, da lahko pretirano optimistično načrtovanje zakonodajnega dela, zahtevni in dolgotrajni postopki ter premajhna vloga delovnih teles močno slabijo učinkovitost in s tem tudi vlogo parlamentov.

Funkcija sprejemanja in kontrole državnega proračuna je tako po nastanku kot po učnikih posebna, od zakonodajne različna, funkcija parlamentov. Proračun je poglavitno sredstvo za razporejanje družbenih sredstev v določenem obdobju in kot tak osnova za uresničevanje pravic, saj je izvajanje zakonodaje večinoma pogojeno s finančnimi sredstvi. Proračun je politični dokument, ki porazdeljuje sredstva v skladu s prednostnimi nalogami in cilji politik na posameznih področjih ter tako določa katere politike in v kakšnem obsegu bodo uresničene (Zajc 2004, 202). Predlog proračuna ponavadi izdelava vlada, sprejema pa ga parlament. Parlament ima pomembno vlogo, ker

potrjuje proračun in nadzira tudi njegovo izvajanje, kar pomeni obliko nadzora na delom vlade.

Pomembna funkcija parlamentov pa je tudi **rekrutacija in socializacija poslancev**. Za opravljanje poslanske funkcije razen opravilne sposobnosti, starosti in državljanstva ni posebnih pogojev, ki bi jih morali kandidati za poslanska mesta izpolnjevati. Tako se morajo novi poslanci ustrezno socializirati prek dela v parlamentarnem okolju in tako pridobivati ustrezna znanja za kakovostno opravljanje njihove funkcije. V tem okolju se oblikuje nacionalna parlamentarno-vladna (euro)elita.

Informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija pomeni odprtost parlamentov napram državljanom, saj so pomembni za njihovo politično izobraževanje, poleg tega pa imajo poslanci velik pomen pri mobilizaciji volivcev in pridobivanju njihove podpore pri posameznih politikah. V tem smislu je potrebno poskrbeti, da je javnost čim bolj seznanjena z delom parlamenta, in paziti na ugled parlamenta v javnosti. Tako se daje poslancem več možnosti za stik z volivci, vse bolj se uporablja različne množične medije, pomemben stik z javnostmi pa zagotavljajo tudi delovna telesa, ki s svojo dejavnostjo pritegnejo tudi zainteresirane skupine v okviru svojih delovnih področij in so z njimi v neposrednem stiku. Parlament tudi postavlja vlado in izvaja **funkcijo nadzora nad vlado ter njeno politično in administrativno dejavnostjo**. Ta funkcija je v luči tematike diplomske naloge še posebej relevantna, zato jo podrobneje obravnavam v sledečem poglavju.

4 PARLAMENTARNI NADZOR NAD IZVRŠNO OBLASTJO

4.1 PARLAMENTARNI NADZOR V PARLAMENTARNIH SISTEMIH

Parlamentarni nadzor nad izvršilno oblastjo je posledica značilnosti parlamentarnega sistema, v katerem je vlada odgovorna parlamentu. Vlada in parlament sta med sabo močno povezana, saj lahko v primeru spora med njima pride do zamenjave tako vlade kot tudi parlamenta. Vlada lahko obstane le ob podpori parlamenta, po drugi strani pa lahko vlada doseže razpustitev parlamenta. S sprejemanjem zakonov parlament odreja okvire delovanja vlade, po drugi strani pa so vlade (v državah s parlamentarnim

sistemom) »v skladu s potrebo po racionalnem obvladovanju kompleksnih družbenih procesov prevzele odgovornost za oblikovanje in vodenje politik, s tem pa so si privzele tudi velik del zakonodajne in druge iniciative« (Zajc 2004, 214). Parlamenti oblikujejo pravila, upravljajo pa ne, kljub temu morajo temeljito preiskovati implementacijo politik, zato ima nadzorna funkcija velik pomen. Iz tega izhaja, da »obe veji oblasti ne moreta biti popolnoma ločeni, če hočemo zagotoviti učinkovit nadzor« (Brezovšek 1991, 321).

Parlament je pomemben dejavnik za postavitve vlade in tudi za njen obstoj, saj vlada za svoje delo potrebuje večinsko podporo v parlamentu. Gre za t.i. neposredni nadzor (Brezovšek 1991, 321), ki se nanaša na odločanje o postavljanju in odstavljanju vlade ter na individualno oziroma kolektivno odgovornost vlade. Posredni nadzor pa je povezan z nujnostjo vladajoče koalicije, da uveljavi disciplino in prepreči padeč vlade. Nadzor nad izvršno oblastjo ima tako dva različna vidika. Prvi se nanaša na politične omejitve, ki so postavljene vladi, drugi pa pomeni ukvarjanje z dejanskim izvajanjem izvršne oblasti.

Vloga parlamentov se pokaže že ob oblikovanju vlad. Ureditve se med seboj razlikujejo glede na vlogo parlamenta in šefa države v teh procesih. Najpogosteje (v državah s parlamentarnim sistemom) velja, da po volitvah pride do posvetovanj vodij parlamentarnih strank s predsednikom države, ki nato podeli mandat za sestavo nove vlade stranki z najvišjim deležem volilnih glasov oziroma vodji ene od strank, ki bodo lahko tvorile večino v parlamentu – koalicijo. Parlament nato potrjuje sestavo vlade (Italija, Velika Britanija, Avstrija, Češka) ali pa izvoli predsednika vlade na predlog predsednika države, po izvolitvi pa predsednik vlade predlaga ministre v imenovanje predsedniku države (Nemčija, Španija, Madžarska). Ko je vlada izoblikovana, deluje, dokler traja mandat parlamenta oziroma do odstopa, do česar praviloma pride, ko vlada izgubi večinsko podporo v parlamentu.

Nadzor nad vlado se, ko je že oblikovana, kaže predvsem kot »preverjanje, ocenjevanje in sankcioniranje celote vladnih političnih in administrativno upravnih akcij« (Zajc 2004, 215), kar se pogosto navaja kot osrednja funkcija parlamentov. Bistvo tega nadzora je zagotavljanje, da vlada, ki ji je bila delegirana izvršilna moč, ostane odgovorna parlamentu in deluje v okvirih, ki jih le-ta postavlja. Nadzor nad vlado mora na eni

strani zagotavljati, da poteka njeno delo skladno z ustavo in zakoni, po drugi strani pa mora preverjati, kako učinkovito vlada sprejete politike tudi konkretizira in izvaja.

Načinov nadzora nad vlado je več in so natančno opredeljena v poslovnikih parlamentov. Tako je lahko posledica nadzora le opozorilo, lahko pa pride do resnejših sankcij, kot so npr. odstranitev posameznega ministra ali pa padec celotne vlade. Brezovšek kot glavne oblike parlamentarnega nadzora nad izvršno oblastjo navaja: glasovanje o zaupnici ali nezaupnici; nadzor nad denarjem (javno porabo); soadministriranje z vlado na področju zunanje politike, obrambe in mednarodnih sporazumov; splošno parlamentarno razpravo; interpelacije in poslanska vprašanja; obravnave in raziskave odborov in komisij; različna polpravna telesa (Brezovšek 1991, 321). Nadzor je lahko stalni, npr. v okviru delovnih teles, ali pa občasni, kadar ga opravljajo poslanci (posamezniki ali skupina). Splošna oblika poslanskega nadzora so poslanske razprave, pomemben institut pa so tudi poslanska vprašanja. Med zahtevnejša sredstva nadzora, ki jih lahko zahteva določeno število poslancev, pa sodijo interpelacija, konstruktivna nezaupnica in ustavna obtožba.

Stalni nadzor nad vlado parlamenti izvajajo prek **delovnih teles**, ki so specializirana za posamezna področja in zagotavljajo, da so ministri in državni uradniki pod nadzorom ter da dajejo vse potrebne informacije o izvajanju dogovorjenih politik, s čimer omogočajo preglednost delovanja vlade. Med sredstva splošnega nadzora sodijo tudi **splošne in posebne poslanske razprave**. Splošne razprave so posebna točka dnevnega reda in dajejo poslancem možnost razpravljanja o problematiki s kateregakoli področja oblikovanja javnih politik. Posebne razprave pa so vezane na konkretne zakonodajne predloge v posameznih fazah zakonodajnega postopka, kjer poslanci »presojujejo posamezne predloge vlade in njihovo utemeljenost, politično primernost in strokovno ustreznost« (Zajc 2004, 218), zato imajo tudi večjo težo.

Pomemben način izvajanja nadzora so tudi **poslanska vprašanja**, ki jih poslanci zastavljajo vladi oziroma posamičnim ministrom glede dela izvršilnih in upravnih organov. Poslansko vprašanje osredotočeno na eno samo zadevo in je »način, s katerim dobi poslanec informacijo o neki zadevi ali pa hoče z njim pokazati na nesposobnost ministra oziroma napake v njegovem delu« (Grad 2000, 311). Ponavadi morajo biti poleg poslancev pri točki poslanskih vprašanj prisotni tudi ministri in predsednik vlade,

ki vprašanja pogosto dobijo že v naprej. Gre za dialog med poslancem in vlado, ki pa nima neposredne politične sankcije. Če je odgovor predstavnika vlade pomanjkljiv ali celo nekompetenten to lahko pomeni upad zaupanja javnosti ter pritisk na vlado, v skrajnem primeru tudi odstop ministra. Poslansko vprašanje pa se lahko uporabi tudi tako, da minister s pomočjo vprašanja osvetli določeno področje svojega delovanja v pozitivni luči. Rasch (v Zajc 2004, 219) navaja tri motive postavljanja poslanskih vprašanj, in sicer (1) osebno reklamiranje poslancev, (2) ustvarjanje mnenja, da imajo osebne zasluge pri vplivanju na delo vlade, ter (3) javna razglasitev neke vrednostne sodbe.

Nekatera sredstva nadzora pa predpostavljajo tudi neposredno sankcioniranje, zato pa jih lahko zahteva predpisano število poslancev. **Interpelacija** je posebna oblika poslanskega vprašanja, ki pa se vloga po le občasno ter po posebnem postopku in pomeni konkreten pritisk na vlado, saj se v okviru interpelacije opravi razprava o politični odgovornosti posameznega ministra, nato pa lahko poslanci predlagajo glasovanje o nezaupnici ministru. Interpelacije so redko uspešne, imajo pa velik odmev v javnosti in so pomembno orožje opozicije. Najhujše politične posledice za vlado pa ima lahko **nezaupnica**, ki pomeni glasovanje, kjer se preverja podpora vlade v parlamentu, zahteva pa jo predpisano število poslancev. Če je nezaupnica izglasovana, to pomeni padec vlade. Nemški model nezaupnice je konstruktivna nezaupnica, kjer se lahko nezaupnica izglasuje tako, da se izvoli novega mandatarja, kar preprečuje nestabilnosti ob padcu vlade. **Ustavna obtožba** pa je izredno sredstvo, s katerim se ugotavlja kazenska odgovornost predsednika vlade, ministrov oziroma predsednika države. Funkcionarje obtoži parlament nezakonitega oziroma neustavnega ravnanja, odloča pa ustavno sodišče (Zajc 2004, 226).

Parlament sicer razpravlja o problemih posameznih politik in predstavnikom vlade izreka kritiko, vendar pa je njegov dejanski vpliv na oblikovanje politik omejen, če upoštevamo, da lahko vlade »zaradi močne strankarske discipline« obvladajo« (nadzirajo) parlament oziroma njegove odločitve« (Brezovšek 1991, 318). Pri preučevanju odnosa med parlamentom in vlado je zato potrebno upoštevati tudi strankarsko komponento. Dokler ima vlada večinsko podporo v parlamentu, je vlada pravzaprav samostojen ustvarjalec politike, ki pa jo je glede določenih vprašanj dolžna

preverjati v parlamentu, pri tem pa ni brez zavor in omejitev, saj je podvržena parlamentarnemu nadzoru, ki se po eni strani kaže skozi različne institute, zlasti prek poslanskih vprašanj in interpelacij, posredno pa skozi nadzorstvo delovnih teles in parlamenta kot celote (Grad 2000, 76).

4.2 RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO V RS

Slovenska državna ureditev izhaja iz načela delitve oblasti, in sicer na zakonodajno, izvršilno in sodno (Ustava RS, čl. 3/2). Na tej podlagi je uveljavljen parlamentarni sistem, za katerega je značilen dualizem zakonodajne in izvršilne oblasti (Kaučič in Grad 2000, 174). Nosilec zakonodajne oblasti je Državni zbor RS, ki je začel delovati po prvih demokratičnih volitvah leta 1992. Šteje 90 poslancev, ki so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice, s tajnim glasovanjem za obdobje štirih let (Ustava RS, čl. 80. in 81.). Državni zbor je najvišji predstavniški in zakonodajni organ v državi ter torej nosilec zakonodajne funkcije. Ima pa tudi volilno in nadzorno funkcijo. Vlada RS se oblikuje po nemškem modelu, saj predsednika vlade neposredno izvoli Državni zbor, kar ima močan vpliv na njegovo politično odgovornost. Posebnost pa je, da tudi o imenovanju ministrov odloča Državni zbor po opravljenih predstavitev pri pristojnih delovnih telesih Državnega zbora. Glede na večino ureditev s parlamentarnim sistemom je razvidno, da slovenska ureditev slabi položaj vlade v prid pristojnostim Državnega zbora in vlado v veliki meri postavlja »v položaj izvrševalca odločitev Državnega zbora, ne pa relativno samostojnega faktorja odločanja« (Grad 2000, 306). Te posebnosti nekateri avtorji vidijo kot ostanke prejšnjega (skupščinskega) sistema, drugi pa kot »izraz zgodovinskega pomanjkanja izkušenj s parlamentarizmom med Slovenci« (Zajc 2009a, 110). Ustava po nemškem vzoru uveljavlja tudi institut konstruktivne nezaupnice, kar omogoča kontinuirano delovaje oblasti.

Leta 2002 je bil sprejet nov poslovnik Državnega zbora, ki je odpravil nekatere slabosti prejšnje ureditve, saj je »prispeval k večji racionalnosti in ekonomičnosti delovanja Državnega zbora in pomembno zmanjšal prejšnjo razpršenost moči in odgovornosti v procesu odločanja« (Zajc 2009a, 113). Če za gledišče vzamemo odnos med vlado in Državnim zborom, je vlada glavni predlagatelj zakonov in državnega proračuna, poleg tega pa predlaga stališča do zadev EU. Kadar ni predlagatelj, vlada lahko daje amandmaje, ima pa tudi prednost pri obravnavi določenih zadev. V parlamentu ima

vsak poslanec možnost predstavljati in zagovarjati svoja stališča, vladi lahko daje vprašanja in pobude. V slovenski ureditvi so uveljavljena številna sredstva nadzora – interpelacija, konstruktivna nezaupnica in ustavna obtožba.

5 DELOVNA TELESNA PARLAMENTOV

5.1 ORGANIZIRANOST DELOVNIH TELES

Pri uresničevanju funkcij parlamenta imajo pomembno vlogo delovna telesa parlamenta. Njihova naloga je doseči lažje in bolj pretehtano odločanje v parlamentu, saj je celoten parlament prevelik, da bi lahko odločal o vseh zadevah v celoti. Predpogoj za učinkovito in racionalnejše delo sodobnih parlamentov je torej, da razvijejo »ustrezno notranjo organiziranost in specializacijo« (Zajc 2009a, 75). Delovna telesa parlamentov so se sprva ustanovljala ad hoc, torej le za posamezno zadevo, kasneje pa so prerasla v stalna telesa, ki so se oblikovala skladno s področji posameznih ministrstev. Stalna delovna telesa tako prevzemajo velik del zakonodajnega bremena, njihovo delo in vloge pa natančneje opredeljujejo poslovniki parlamentov. Delo v delovnih telesih omogoča jasnejši pregled nad posameznim področjem in poglobljeno obravnavo posameznih zadev.

Delovna telesa se ponavadi ukvarjajo s posameznimi področji oblikovanja javnih politik in so majhna kolegijska telesa sestavljena iz poslancev. Članstvo je ponavadi motivirano z osebnim interesom ali pa poklicno specializacijo poslanca za določeno področje javnih politik, lahko pa s potrebo stranke po sodelovanju v določenem delovnem telesu (Norton v Krašovec 2004, 11). Število članov v delovnih telesih je zelo različno, pogosto v odvisnosti od velikosti parlamenta, števila zastopanih strankarskih skupin in pomembnosti posameznega delovnega telesa. Tudi število delovnih teles je različno. Problem se pojavi ob velikem številu delovnih teles, ki so (glede na število poslancev) relativno velika. To (še posebej v primerih, kadar so v delovnih telesih zastopane vse poslanske skupine) vodi k prevelikim obremenitvam posameznih poslancev in močno otežuje poglobljeno delo, zato se članstvo v delovnih telesih pogosto omejuje. Delovna telesa se po svojih vlogah in obremenjenosti lahko zelo razlikujejo.

5.2 FUNKCIJE IN VLOGA DELOVNIH TELES

Delovna telesa pa niso le podaljški parlamentov, saj imajo svojo posebno avtonomnost. Večina stalnih delovnih teles, ki se ukvarja z zakonodajnim delom, opravlja hkrati tudi številne širše funkcije, ki so pomembne v procesih političnega odločanja (Zajc 2009a, 75). Nekatera telesa pa imajo posebne ožje naloge, predvsem vezane na organizacijo dela v parlamentu (vprašanja imunitete in privilegijev, poslovnik, volitve in imenovanja ipd.). Zajc (Zajc 2009a, 75–77) navaja pet funkcij delovnih teles. Najpomembnejša je **funkcija specializacije**, ki je posledica notranje delitve dela v parlamentu in omogoča, da se vzporedno obravnava več zadev in tako povečuje učinkovitost parlamentarnega dela. Sistem stalnih delovnih teles z določenim delovnim področjem, jasnimi pristojnostmi in stalnim članstvom, omogoča specializirano in poglobljeno delo poslancev, saj na ta način lažje obvladujejo in spremljajo določena področja oblikovanja politik. Druga funkcija je **zagotavljanje neprekinjenega zakonodajnega dela in stabilnosti oblikovanja politik**, saj sistem delovnih teles zmanjšuje vplive sprememb političnih razmerij na oblikovanje konkretnih politik in tako zagotavlja t.i. institucionalno ravnotežje.

Pomembna funkcija je tudi **pridobivanje dodatnih informacij**, saj delovna telesa oziroma njihovi člani formalno in neformalno pridobivajo dodatne informacije glede problematik s področja, za katerega so specializirani, pridobljene informacije, znanje in ocene pa nato na različne načine posredujejo še ostalim poslancem. Člani delovnih teles poglobljeno spremljajo določena področja, sodelujejo pri oblikovanju politik in v sodelovanju z vlado ter ostalimi vključenimi igralci pa pridobivajo tudi povratne informacije o njihovem izvajanju.

Delovna telesa imajo funkcijo **medstrankarskega usklajevanja**, saj so vezana na razmerja političnih moči v parlamentu. Ponavadi se članstva v delovnih telesih delijo sorazmerno z zastopanostjo posameznih strank v parlamentu. Strankarske poslanske skupine predlagajo člane delovnih teles in sodelujejo pri delitvi vodilnih funkcij v delovnih telesih, zato je dejanska izvolitev le formalna. To pomeni, da sestava delovnih teles ponavadi odraža trenutna razmerja političnih moči, zaradi česar lahko nanje gledamo kot na politične arene, kjer se srečujejo parlamentarne stranke in njihovi interesi, ter pomenijo prostor za usklajevanje. Cox in McCubbins (v Zajc 2009a, 76) sta zato mnenja, da »naj bi bila delovna telesa zgolj sredstvo usklajevanja med

najmočnejšimi strankami«. V delovnih telesih se srečujejo strankarski strokovnjaki za posamezna področja, politične stranke pa lahko močno vplivajo na izhodišča in usmeritve članov, ki imajo sedež v delovnem telesu.

Pomembna je tudi funkcija **omogočanja pogajanj oziroma pridobivanja pogajalskih koristi** (angl. *gains from trade*). Člani posameznega delovnega telesa imajo določeno skupno znanje in vrednote, saj se izbirajo na podlagi boljšega poznavanja določenega področja, strokovnih izkušenj oziroma dolgoletnega članstva v istem telesu. Člani delovnih teles ponavadi pri svojih področjih sicer zasledujejo lastne cilje, hkrati pa tudi širše iščejo kompromise tako, da pridobijo čimveč koristi za področje nasploh.

Preiskovalne komisije za proučitev posamičnih zadev kot ad hoc delovna telesa imajo posebno funkcijo – **preiskovanje posebno pomembnih zadev** in so običajno vezane na nacionalni interes. Ponavadi se uporabijo kot sredstvo opozicije, če pride do suma o zlorabi položaja visokih državnih uradnikov in se represivni aparat oziroma sodstvo ne odzovejo ustrezno. Parlamentarno preiskovalno telo »naj bi predvsem proučilo zadevo in jo nato prepustilo pristojnim organom, ki morajo pod pritiskom parlamenta in javnosti hitro in učinkovito ukrepati, preiskovalno telo pa se s tem ukine« (Zajc 2009a, 77).

Kadar delovna telesa pokrivajo posamična področja oblikovanja politik, je njihova naloga, da pred obravnavo na plenarnem zasedanju vsako zadevo proučijo, zavzamejo stališče, oblikujejo dopnila k posameznim členom predloga zakona oziroma ugotovijo, da predlog ni primeren za obravnavo. Ta delovna telesa naredijo podlage za plenarna odločanja parlamenta. Vsako takšno delovno telo ima določeno svoje področje oblikovanja politik in za to področje je matično delovno telo. Ostala delovna telesa lahko pri zadevah s tega področja kot zainteresirana delovna telesa sodelujejo z matičnim delovnim telesom, če zadeva posega tudi v njihovo področje. Zajc kot najpomembnejša in posledično najbolj obremenjena navaja delovna telesa, ki se ukvarjajo s finančnimi vprašanji, gospodarsko politiko, notranjimi zadevami, mednarodnimi odnosi in zadevami EU (Zajc 2009a, 79). Nekatera stalna delovna telesa pa se sploh ne ukvarjajo z zakonodajnim delom, temveč so zadolžena za posamezna vprašanja, kot so npr. komisije za peticije, poslovnik, mandatno volilne komisije in ustavne komisije. V novih parlamentih se pogosto kaže, da se delovna telesa bolj kot

mesto zbiranja informacij, pripravljanja objektivnih analiz stanja in oblikovanja dolgoročnih politik uporabljajo »kot prizorišče konfrontacije in mesto strankarskega nastopanja« (Zajc 2009a, 77).

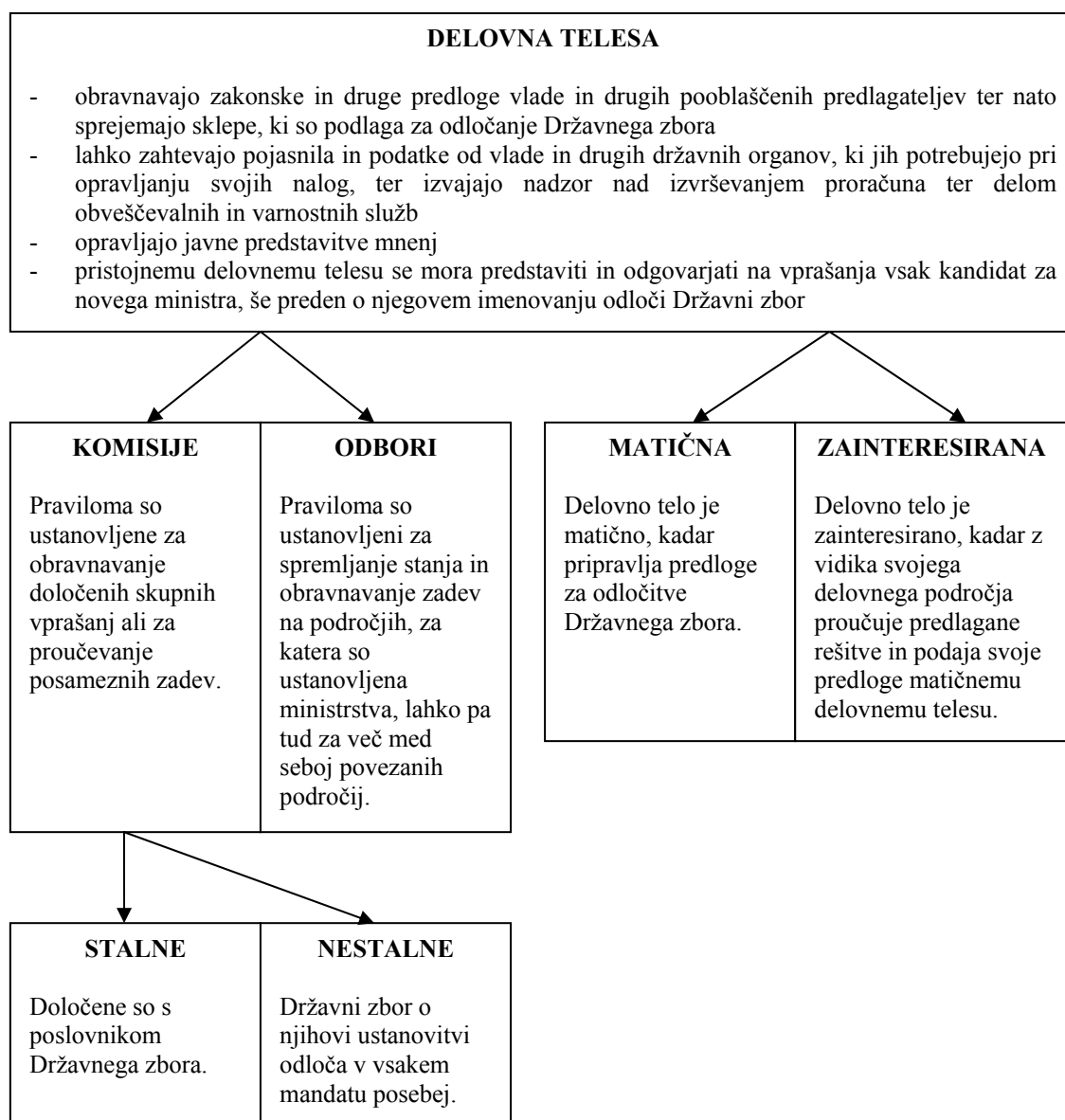
Kot povzema Krašovčeva, kar nekaj avtorjev trdi, da je »vloga delovnih teles odvisna od treh lastnosti oziroma pristojnosti: stalnosti delovanja, skladnosti oblikovanja s področji posameznih ministrstev in možnosti vlaganja amandmajev ali celo možnosti zakonodajne iniciative« (Krašovec 2004, 11). **Stalno delovanje** se po Oslonu in Mezeyu (Krašovec 2004, 11) nanaša na kontinuiranost dela posameznega delovnega telesa, kar pomeni, da zaporedoma deluje v več zakonodajnih obdobjih, večinoma pokriva ista področja in da se osebna sestava bistveno ne spreminja. Vse to članom delovnih teles omogoča pridobivanje strokovnega znanja, kar velja tudi za tiste, ki niso sicer strokovnjaki za to področje, hkrati pa stalnost omogoča razvoj skupinskega duha. To lahko postopno veča relativno neodvisnost delovnega telesa, kar pomeni povečevanje njegove vloge pri oblikovanju politik na določenem področju. Na moč vpliva tudi, kako **skladno je področje delovnega telesa s področjem ustreznega ministrstva**. Če so področja delovnih teles skladna s področji ministrstev, potem se posamezne politike obravnavajo celovito v enem delovnem telesu, njegov člani pa imajo pregled nad določenim področjem in tudi ustrezno znanje. Vlogo delovnih teles v procesih oblikovanja politik močno povečujeta možnosti, da v zakonodajnem postopku sami neposredno spreminjajo predloge vlade prek **vlaganja amandmajev** oziroma celo, da imajo pravico **zakonodajne iniciative**.

5.3 DELOVNA TELESNA V DRŽAVNEM ZBORU RS

Delo v Državnem zboru RS natančno opredeljuje **Poslovnik Državnega zbora (PoDZ)**. Državni zbor se notranje deli na vodstvo, delovna telesa in službe Državnega zbora. Vodstvo predstavljajo predsednik Državnega zbora, podpredsedniki, generalni sekretar ter kolegij Državnega zbora. V splošnem je njihova naloga je predvsem skrb za organizacijo, vodenje in nemoteno funkcioniranje Državnega zbora. Službe Državnega zbora pod vodstvom generalnega sekretarja zagotavljajo strokovno, administrativno in tehnično podporo za delo Državnega zbora ter poslancev. Delovna telesa se delijo na parlamentarne odbore in komisije. Njihova naloga je, da »pred vsako odločitvijo v parlamentu proučijo vsako zadevo, o kateri odloča parlament, zavzamejo k njej stališče, dajejo pripombe in usmeritve, kar vse pomaga poslancem k odločitvi« (Grad 200, 190).

To pomeni, da načeloma le olajšajo odločanje plenuma, sami pa ne odločajo. Odbori opravljajo tipične vloge parlamentarnih odborov in se ustanovijo z odlokom Državnega zbora. Stalni odbori se praviloma ustanovijo za področja, za katera so ustanovljena ministrstva. Komisije pa se ukvarjajo z nujnimi organizacijskimi vprašanji Državnega zbora ali pa s preučevanjem posameznih zadev. Nekatere komisije so stalne in jih določa poslovnik. Organiziranost delovnih teles v Državnem zboru prikazuje Slika 5.1.

Slika 5.1: Shema organiziranosti delovnih teles v Državnem zboru RS



Vir: Državni zbor RS

Sestava delovnih teles mora odražati strankarsko sestavo parlamenta, hkrati pa mora biti vsaki poslanski skupini zagotovljeno vsaj eno mesto v vsakem delovnem telesu. To v praksi pomeni, da je posamezni poslanec pogosto član več delovnih teles hkrati. Vsako delovno telo ima predsednika, podpredsednika in člane, njihovo skupno število pa mora biti liho. Člane imenuje Državni zbor na podlagi liste kandidatov, ki jih predlagajo poslanske skupine, in jo določi komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve. Za delovni telesi, ki izvajata pomembne nadzorstvene naloge (komisija za nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami ter za nadzor nad javnimi financami), velja, da je njihov predsednik imenovan iz vrst opozicije, slednja pa ima v njima tudi večino. Delovna telesa imajo sekretarja, ki skrbi za strokovno in administrativno podporo pri delu delovnega telesa, predsednik pa (skupaj s podpredsednikom) organizira delo, sklicuje in vodi seje, določa poročevalce za obravnavo posameznih zadev ter izvaja sklepe delovnega telesa (čl. 47/1 PoDZ). Na seje so lahko vabljeni tudi predstavniki institucij, ki so povezani z obravnavano zadevo. Seja je sklepčna, kadar je prisotnih več kot polovica članov, odločitve pa se praviloma sprejema z večino opredeljenih glasov.

Delovna telesa spremljajo stanje na posameznih področjih, pripravljajo odločitve o politiki na teh področjih, oblikujejo stališča do posameznih vprašanj ter obravnavajo predloge zakonov in drugih aktov Državnega zbora (čl. 32/1 PoDZ). Matično delovno telo je tisto, v katerega delovno področje sodi obravnavana zadeva in glede nje neposredno poroča Državnemu zboru. Poročilo o obravnavi posamezne zadeve mora vsebovati (čl. 42/1 PoDZ):

- bistveno vsebino razprave in predlogov;
- stališča, ki so bila sprejeta o mnenjih zainteresiranih delovnih teles, zakonodajno-pravne službe, Državnega sveta, predsednika republike in vlade;
- stališča o predlogih, ki so bili dani v razpravi;
- mnenje, ki ga je sprejelo matično delovno telo, s predlogi sklepov, ki naj jih sprejme Državni zbor;
- ločena mnenja (če jih zahtevajo posamezni člani).

Matično telo pošlje poročilo predsedniku Državnega zbora in določi poročevalca, ki poročilo predstavi na seji Državnega zbora.

Matično delovno telo sodeluje v zakonodajnem postopku. Matično telo namreč opravi predhodno obravnavo, kadar kolegij Državnega zbora sprejme predlog predlagatelja zakona o predhodni obravnavi (čl. 119 PoDZ), bistveno vlogo pa ima pri drugi obravnavi zakonodajnega postopka. Na začetku druge obravnave matično delovno telo opravi razpravo in glasovanje o posameznih členih zakonskega predloga (čl. 126 PoDZ), lahko pa tudi sklene, da predlog ni primeren za nadaljnjo obravnavo (čl. 128/2 PoDZ). Ostala delovna telesa, ki lahko obravnavajo isto zadevo, so t.i. zainteresirana delovna telesa, navzven pa komunicirajo le posredno, in sicer prek matičnega telesa.

Delovna telesa obravnavajo zadeve, ki jim jih dodeli predsednik Državnega zbora, ali na lastno pobudo, če tako sklenejo oziroma je to predvideno s programom njihovega dela. Delovna telesa imajo tudi določena pooblastila do drugih organov, saj lahko od njih zahtevajo podatke oziroma dokumente, ki so pomembni za oblikovanje določene politike oziroma predpisa, ne smejo pa neposredno nalagati nalog, ki presegajo te okvire. Za namene pridobivanja informacij lahko delovna telesa opravljajo tudi javne predstavitve mnenj, na katere lahko vabijo člane vlade, strokovnjake in druge zainteresirane osebe. Delovna telesa lahko s predlogi sodelujejo tudi pri širših vprašanjih Državnega zbora, lahko pa obravnavajo tudi vprašanja mednarodnega sodelovanja za svoja delovna področja (Grad 2000, 190–192).

Formalno gledano pristojnosti slovenskih delovnih teles (upoštevaje v podpoglavju 5.2 navedene kriterije Oslona in Mezeya) kažejo na njihovo razmeroma močno vlogo. Njihovo delovanje je stalno, področja se oblikujejo glede na ministrstva, v zakonodajnem postopku pa imajo velike pristojnosti in pravico vlaganja amandmajev. Dejansko pa se kaže, da je delovnih teles glede na število poslancev še vedno preveč, zato prihaja do preobremenjenosti poslancev oziroma članov delovnih teles. Količnik obremenjenosti poslancev v mandatu 2004 – 2008 je znašal kar 3,5 (Zajc 2009a, 111). To kljub precejšnji aktivnosti delovnih teles zmanjšuje učinkovitost ter obremenjuje poslance in njihovo motiviranost. Zajc tudi ugotavlja, da stalna delovna telesa še niso dovolj samostojna in niso razvila vseh posebnih funkcij (glej podpoglavje 5.2). Premalo izkoriščajo možnost za produktivno reševanje protislovij in težko oblikujejo soglasje. Člani delovnih teles pa zaradi »zaradi premajhne kontinuitete članstva v delovnih telesih, neizkušenosti in izredno velike obremenjenosti s članstvom v več telesih še niso razvili dovolj skupnih vrednot« (Zajc 2009a, 88).

6 NACIONALNI PARLAMENTI V EU

6.1 DEMOKRATIČNI PRIMANJKLJAJ V EU

Danes EU obravnavamo kot nadnacionalno strukturo *sui generis*, saj glede na lastnosti ne ustreza niti tipičnim nacionalnim sistemom niti mednarodnim organizacijam. To pri delovanju EU odpira vrsto vprašanj in EU se pogosto obravnava kot demokracijo v nastajanju, kot »nov tip političnega sistema znotraj tradicije parlamentarnih demokracij« (Fink-Hafner in Lajh 2005, 13). Pri tem se seveda poraja tudi vprašanje vloge nacionalnih parlamentov v takšni strukturi. Tekom evropskega integracijskega procesa se je vse več pristojnosti prenašalo na institucije ES oziroma EU. Pri tem so »nacionalne elite in njihovi voditelji v želji za doseganjem hitrih odločitev dajali prednost učinkovitosti odločanja na račun odprtega in široko razumljivega demokratičnega procesa, ki bi vključeval nacionalne parlamente« (Zajc 2009b, 242). Nastala je posebna vrsta »delegirane demokracije, sestavljene iz pristojnosti, ki so bile odvzete nacionalnim parlamentom in porazdeljene med različne institucije, katerim primanjkuje demokratične legitimnosti« (Zajc 2009b, 242). To je privedlo do marginalizacije nacionalnih parlamentov in se navezuje na problematiko t. i. demokratičnega primanjkljaja v EU.

Demokratični primanjkljaj v EU je stanje, ko na ravni EU ni dovolj prostora in razvitih mehanizmov za uveljavljanje politične odgovornosti odločevalcev, njihovo delovanje ni dovolj pregledno in javno ter premalo skladno s pričakovanji oziroma interesi javnosti, hkrati pa ni ustrezno razvitih mehanizmov nadzora (Krašovec 2005, 57). Gre za pomanjkljivost zaradi večanja pristojnosti političnega odločanja na ravni EU, ki se je nanjo prenesla z ravni nacionalnih parlamentov, na ravni EU pa se je v zelo omejeni obliki odrazila v pristojnosti Evropskega parlamenta – posledice tega so pomanjkanje vhodne legitimnosti¹, občutek nereprezentativnosti in oddaljenost evropskega demosa od procesov odločanja v EU (Pikalo 2009, 43). Zakonodajne pravice so se z razvojem EU prenašale iz nacionalnih ravni na nadnacionalno raven, tega pa ni spremljala zadostna demokratična odgovornost in možnost vplivanja

¹ Vhodna (angl. *input*) legitimnost je po Scharpfu »vladavina ljudstva, ki predvideva, da imajo obvezujoče odločitve izvor v soglasju tistih, za katere veljajo, in da odražajo njihovo izbiro« (Krašovec 2005, 55).

državljanov na Evropski parlament (oziroma evropski nivo v celoti). Prišlo je do oslabitve nacionalnih parlamentov kot nosilcev ljudske suverenosti, hkrati pa ni bilo jasne odločitve, »kdo je subjekt, ki naj bi izvajal demokratični nadzor nad tistimi, ki odločitve sprejemajo« (Krašovec 2005, 57).

Po eni izmed opredelitev demokratičnega primanjkljaja se le-ta opredeljuje kot pomanjkanje vpliva Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov v procesih odločanja. Z razvojem EU je prišlo do krepitev vlad na račun parlamentov v nacionalnih sistemih in s stališča pristojnosti nacionalnih parlamentov v EU je demokratični primanjkljaj »omejena možnost/nezmožnost nadzora nacionalnih parlamentov nad vladami v zadevah, ki so prenesene v odločanje na raven EU« (Krašovec 2005, 57). Iz navedenega izhaja potreba po krepitvi vloge nacionalnih parlamentov, da bi lahko sooblikovali odločitve tudi na tistih področjih, ki so bila prenesena na raven EU. V EU se vse bolj uveljavlja načelo, da se mora vloga nacionalnih parlamentov povečati in s tem tudi demokratičnost zakonodajnega postopka, saj so nacionalni parlamenti premalo vključeni in formalno nimajo nobene besede, kar postavlja pod vprašaj legitimnost sprejetih odločitev ter povečuje demokratični deficit (Vehar 2002, 4).

Rešitve se išče predvsem v razvijanju t. i. posrednih oblik sodelovanja in vplivanja nacionalnih parlamentov, kamor sodi vpliv na oblikovanje odločitev nacionalnih vlad, pa tudi spremljanje uveljavljanja stališč v Svetu in različnih odborih, ter tudi nekaterih neposrednih oblik, kot so na primer skupni sestanki specializiranih odborov Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov (Krašovec 2005, 62). Nacionalni parlamenti so lahko tudi pomemben dejavnik socializacije svojih državljanov v kontekst EU. Bolj kot se odločevalske strukture EU oddaljujejo od svojih državljanov, večji vpliv imajo stališča drugih akterjev, ki vplivajo na dožemanje EU s strani svojih prebivalcev (Šabič 2005, 132).

6.2 RAZVOJ VLOGE NACIONALNIH PARLAMENTNOV V EU

Ustanovne pogodbe ES oziroma EU ne vsebujejo določil povezanih z vlogo nacionalnih parlamentov v integraciji. V osnovi so predstavniki držav članic na ministrski ravni in imajo pooblastila za sprejemanje sklepov, ki zavezujejo vlado. Prva tri desetletja so države članice oziroma nacionalni parlamenti, ki so jim vlade odgovorne, uspešno nadzorovali odločanje v ES. S poglobljanjem integracije se je v širši proces odločanja

začelo vključevati tudi nacionalne parlamente. Ti so se na razvoj ES oziroma EU odzivali z institucionalnimi spremembami – gre za **proces evropeizacije** od zgoraj navzdol (angl. *top-down*), ki ga za potrebe te naloge² lahko opredelimo kot »proces učinkovanja nadnacionalne ravni na (sub)nacionalne strukture in postopke odločanja« (Fink-Hafer in Ljah 2005, 20).

Phillip Norton navaja več razvojnih faz institucionalnih sprememb nacionalnih parlamentov, ki so bile posledica procesov evropeizacije, in so povzete v spodaj prikazani Tabeli 6.1. V prvi fazi (Norton 1996, 177–178), ki obsega obdobje od začetkov integracije pa do sredine 70-ih let, nacionalni parlamenti niso pridobili formalne vloge v procesih sprejemanja supranacionalnega prava, hkrati pa k tej vlogi tudi niso težili. Razlogi za takšno stanje so bili: (1) odločanje na nivoju ES je potekalo s soglasjem, (2) pristojnosti so bile šibke ter omejene na trgovinske in kmetijske politike, (3) javna podpora integraciji je bila visoka. V tem obdobju se je v šestih državah članicah oblikoval le en parlamentarni odbor, ki je bil zadolžen za evropske zadeve, in sicer v okviru spodnjega doma belgijskega parlamenta leta 1962, pa še ta ni bil kaj zelo aktiven. Ostali nacionalni parlamenti so te zadeve obravnavali v sklopu odborov za zunanjo politiko ali pa v odborih zgornjih domov parlamentov (Nizozemska, Italija in Nemčija). Za to fazo je bila tako tipična odsotnost evropskih odborov v zakonodajnih domovih nacionalnih parlamentov.

² Obstaja več opredelitev evropeizacije, glej Fink-Hafner in Lajh 2005, 18 – 21.

Tabela 6.1: Faze prilagajanja nacionalnih parlamentov evropski integraciji po Nortonu

evropska integracija	individualna vloga	kolektivna vloga
I. faza: omejeno sodelovanje (50-ta do sredine 70-ih)		
- medvladno odločanje, kjer imajo vlade pravico veta - podpora javnega mnenja	- skoraj ni postopkovnih sprememb pri nacionalnih zakonodajnih postopkih - nizka stopnja zanimanja poslancev za evropske zadeve	
II. faza: odgovor na izziv (od sredine 70-ih do Pogodbe o EU)		
- odločanje dobi supranacionalne elemente, še posebej prek Enotne evropske listine - vstop evroskeptičnih Danske in Združenega kraljestva, ki imata tradicionalno močne parlamente	- nacionalni parlamenti ustanovljajo komisije za evropske zadeve	- ustanovitev COSAC 1089 - assies 1990
III. faza: zmanjševanje demokratičnega deficita (od Pogodbe o EU naprej)		
- vrsta reformnih pogodb s katerimi EU pridobi več pristojnosti in uveljavi se večinsko odločanje - javno mnenje postaja vse bolj evroskeptično	- komisije za evropske zadeve okrepijo položaje napram vladam - specializirani odbori se bolj vključujejo v EU zadeve	- vloga nacionalnih parlamentov se v pogodbah tudi formalno prizna: 1. Deklaraciji Pogodbe o EU 2. Protokol Amsterdamske pogodbe 3. Protokola Pogodbe o ustavi za Evropo 4. Protokola Lizbonske pogodbe

Vir: O'Brennan in Raunio (2007, 9)

V drugi fazi (Norton 1996, 178–179) je prišlo do prilagajanja spremembam, ki so potekale v ES. Ta faza se je začela s priključitvijo treh novih članic – Združenega Kraljestva, Danske in Irske. Vse tri so ustanovile evropske odbore, pri čemer sta bila odbor danskega Folketinga in odbor obeh domov britanskega parlamenta tudi vplivna

igralca. Danska ureditev je bila na primer za tisti čas zelo striktna, saj je moral pred sestankom Sveta pristojni minister pred odbor za evropske zadeve, kjer je moral pridobiti podporo za podana vladna izhodišča in pogajalsko strategijo.

Konkreten premik v drugi fazi pa je bil projekt enotnega notranjega trga v 80-ih letih (z dokumentoma Bela knjiga in Enotna evropska listina), ki je povečal vpliv institucij ES tudi na področja, ki so bila prej v izključni domeni nacionalnih vlad, poleg tega pa se je uveljavil princip večinskega odločanja. Integracija se je začela poglobljati na račun nacionalnih struktur, vloga posameznih držav in s tem nacionalnih parlamentov pa je upadala. Prišlo je do premika v razmerju moči tako med institucijami ES, kot tudi med institucijami ES in državami članicami. ES je pridobila nove pristojnosti, hkrati pa se je spremenilo težišče procesov odločanja – naraščati je začelo število evropskih predpisov (regulativ in direktiv). Temu so se začele prilagajati nacionalne vlade, z vprašanjem, kako se odzvati na spremembe, pa so se srečali tudi nacionalni parlamenti. Evropski parlament je sicer pridobil večjo vlogo, kljub temu pa je postajala potreba, da se v procese odločanja aktivneje vključijo tudi nacionalni parlamenti, vse večja.

Norton ugotavlja, da so se od sredine 80-ih naprej nacionalni parlamenti na področju zadev ES odzvali na treh področjih (Norton 1996, 179–182). Prišlo je do (1) večje specializacije, ki se je odrazila kot oblikovanje specializiranih odborov za zadeve ES, do (2) povečane aktivnosti, saj so nacionalni parlamenti posvečali vse več svoje pozornosti dokumentom, ki so bili predloženi Evropskemu Svetu, oziroma implementaciji direktiv – povečevala se je vključenost nacionalnih parlamentov v zadeve ES. V delo nacionalnih parlamentov pa se je na različne načine skušalo (3) vključevati tudi poslance Evropskega parlamenta.

Začelo se je tudi povezovanje nacionalnih parlamentov. Leta 1989 je bila ustanovljena **Konferenca parlamentarnih odborov za evropske zadeve** (*Conference des organes specialises dans les affaires communautaries* – COSAC), leta 1990 pa je prvič potekala **Konferenca parlamentov ES (assises)**. Razvoj ES je tako prisilil nacionalne parlamente, da se prilagodijo spremembam procesov nastajanja evropskih predpisov, kljub temu pa so v teh procesih ostali marginalizirani igralci. Za to naj bi bila dva razloga, in sicer različne razlage problema demokratičnega deficita in vloge nacionalnih

parlamentov, pa tudi nacionalne razlike, ki so onemogočale enotno delovanje nacionalnih parlamentov (Norton 1996, 182).

V tretji fazi institucionalnih sprememb nacionalnih parlamentov (Norton 1996, 182–186), ki se začne s Pogodbo o EU, je prišlo do razkoraka med "Brusljem in državljani EU", ki se je pokazal kot demokratični deficit. V teh fazi so se nacionalni parlamenti utrdili kot pomemben dejavnik pri zmanjševanju demokratičnega deficita v EU, ostajalo pa je vprašanje, kako naj bodo nacionalni parlamenti vključeni v odločevalske procese EU. Po eni strani lahko nacionalni parlamenti delujejo na »individualnem nivoju«, kar pomeni, da postanejo aktivnejši v odnosu do nacionalnih vlad in tako izvajajo nadzor glede zadev EU na nacionalni ravni. Po drugi strani pa lahko delujejo na "kolektivni ravni", kar pomeni, da nacionalni parlamenti medsebojno sodelujejo na evropski ravni – lahko prek oblik sestajanja nacionalnih parlamentov ali pa celo prek oblikovanja posebnega telesa oziroma doma Evropskega parlamenta. Ta dva pogleda se ne izključujeta nujno in sledeča Pogodba o EU (oziroma obe deklaraciji), pravzaprav vključuje oba vidika. Gre za politično vprašanje razmerij moči med institucijami, ki se kaže tudi v nadaljnjih evropskih dokumentih. Evropski parlament je vseskozi podpiral krepitev nacionalnih parlamentov v odnosu do vlad, torej na nacionalni ravni, na evropski pa je neposredno vključevanje nacionalnih parlamentov zaviral, saj je odgovor na vprašanje demokratičnega deficita videl v kreptvi lastnih pristojnosti.

Nacionalni parlamenti so prvič omenjeni v **Pogodbi o Evropski uniji** (Maastricht, 1992), kjer sta jim namenjeni dve deklaraciji. Deklaracija številka 13 o vlogi nacionalnih parlamentov v EU spodbuja večjo vključenost nacionalnih parlamentov v aktivnosti EU, zato naj bi si prizadevali za boljše stike in večjo izmenjavo informacij med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom, pri tem pa zavezujejo nacionalne vlade, da morajo nacionalnim parlamentom pravočasno dostaviti zakonodajne predloge Komisije v informacijo oziroma morebitno obravnavo. Deklaracija številka 14 o konferenci parlamentov pa predvideva sestajanje v okviru *assies*, ki pa ne more sprejemati za EU zavezujočih sklepov. Formalno so s to pogodbo nacionalni parlamenti pridobili malo, saj deklaracije niso pravno zavezujoče, a vseeno pomeni pomemben vsebinski korak naprej in poudarja vlogo nacionalnih parlamentov (Šabič 2005, 140).

Naslednji dokument, ki opredeljuje vlogo nacionalnih parlamentov je **Amsterdamska pogodba** (1997) in sicer Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU. V prvem delu Protokola je Komisija zavezana, da nacionalnim parlamentom posreduje vse dokumente o posvetovanju (angl. *consultation documents*). Zakonodajni predlogi komisije morajo biti pravočasno na voljo državam članicam, tako da jih lahko vlade posredujejo nacionalnim parlamentom. Med zakonodajnim predlogom komisije in njegovo umestitvijo na dnevni red Sveta pa mora poteči vsaj šest tednov, razen kadar gre za nujne primere.

Drugi del Protokola pa opredeljuje status in mandat COSAC. Določa, da lahko COSAC obravnava vsak zakonodajni predlog s področja svoboščin, varnosti in zaščite pravic ter o tem obvesti Evropski parlament, Svet in Komisijo. Na te organe lahko COSAC naslavlja tudi pobude k zakonodajnim postopkom in spremlja izvajanje načela subsidiarnosti. Pri tem delo COSAC ne obvezuje nacionalnih parlamentov oziroma ne prejudicira njihovih stališč. Navedeni protokol je zavezujoč dokument in nadgrajuje določbe Deklaracij Pogodbe o Evropski uniji. Nacionalnim parlamentom nalaga večjo odgovornost in natančneje opredeljuje njihovo pravico do obveščeniosti. Na področju sodelovanja nacionalnih parlamentov na evropski ravni pa (v Deklaraciji številka 14 Pogodbe o EU opredeljene) konference assies nadomešča s COSAC.

Glede vloge nacionalnih parlamentov se je dosti razpravljalo tudi ob sprejemanju **Pogodbe iz Nice** (2001). Pri tem je bila sprejeta Deklaracija št. 23 o prihodnosti EU, ki je v petem odstavku določila, da mora razprava o prihodnosti EU vključevati tudi vprašanje vloge nacionalnih parlamentov. Sledil je vrh v Laeknu, kjer so sprejeli **Laekensko deklaracijo** (2001). Slednja je predvidela oblikovanje Konvencije o prihodnosti Evrope, posebnega telesa, ki naj bi (v luči širitve EU) pripravil predloge za institucionalno prenavo EU. Deklaracija se dotika tudi problematike nacionalnih parlamentov in navaja sledeče dileme:

- *Ali naj bodo nacionalni parlamenti zastopani v novi instituciji, ob Svetu in Evropskem parlamentu?*
- *Naj imajo vlogo na področjih delovanja Evrope, na katerih Evropski parlament nima pristojnosti?*
- *Ali naj se osredotočijo na delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami, na primer v postopku predhodnega preverjanja skladnosti z načelom subsidiarnosti?*

Kot rezultat Konvencije in nato Medvladne konference je bila v Rimu leta 2004 podpisana **Pogodba o Ustavi za Evropo**. Prvič so nacionalni parlamenti omenjeni neposredno v besedilu pogodbe in sicer v členu, ki se nanaša na načela predstavniške demokracije (čl. I-46). Na vlogo nacionalnih parlamentov pa se nanašata Protokol št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov in Protokol št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Protokol št. 1 (čl. 1 do 5), zavezuje Komisijo, da nacionalnim parlamentom posreduje praktično vse dokumente in informacije, ki jih posreduje tudi Evropskemu parlamentu in Svetu. Komisija mora neposredno posredovati vse svoje osnutke zakonodajnih aktov, Svet pa posreduje tiste osnutke, ki izvirajo od skupine držav članic, Sodišča ES, Evropske centralne banke oziroma Evropske investicijske banke³. Glede na določila Amsterdamske pogodbe glede obveščenosti to pomeni napredek, saj nacionalni parlamenti dobijo dokumente neposredno, pridobijo pa tudi boljši dostop do dokumentov, ki niso zakonodajne narave.

Nacionalni parlamenti lahko glede teh osnutkov v roku šestih tednov (oziroma v roku desetih dni, kadar gre za nujne primere) pošljejo predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije svoje mnenje glede skladnosti osnutka z načelom subsidiarnosti. V skladu s 7. členom Protokola št. 2 nacionalni parlamenti o utemeljenem mnenju glede neskladnosti z načelom subsidiarnosti glasujejo. Če mnenje podpre vsaj tretjina (oziroma četrtnina kadar gre za področja svobode, varnosti in pravice), je treba osnutek ponovno preučiti. Osnutek se nato ob utemeljitvi lahko sprejme v isti ali spremenjeni obliki ali pa se ga umakne.

Nacionalni parlamenti morajo biti v skladu s 6. členom Protokola št. 1 obveščeni tudi v primerih poenostavljenega postopka revizije⁴, in sicer vsaj šest mesecev pred sprejetjem evropskega sklepa. Kadar se v odločanje na opredeljenem področju v okviru takšne revizije vključi Evropski svet, lahko namreč katerikoli nacionalni parlament poda ugovor, kar ima učinek veta, saj prepreči sprejetje sklepa. Protokol št. 1 (čl. 9 in 10) tudi

³ Za namene protokola med osnutke zakonodajnih aktov spadajo predlogi Komisije, pobude skupine držav članic, pobude Evropskega parlamenta, zahteve Sodišča, priporočila Evropske centralne banke in zahteve Evropske investicijske banke za sprejetje zakonodajnega akta (čl. 2 Protokola št. 1).

⁴ Poenostavljeni postopek revizije (oziroma t. i. mala revizija) je opredeljen v členu IV-444 Pogodbe o Ustavi za Evropo.

spodbuja sodelovanje v okviru COSAC, pri čemer je zopet poudarjeno, da delo COSAC ne obvezuje nacionalnih parlamentov oziroma ne prejudicira njihovih stališč. Pogodba o Ustavi za Evropo je »precizirala vlogo nacionalnih parlamentov« (Šabič 2005, 146), njena ratifikacija pa je bila neuspešna, tako da ni zaživela v praksi.

Leta 2005 je bila Pogodba o Ustavi za Evropo zavrnjena na referendumih v Franciji in na Nizozemskem, zato je bila leta 2007 sprejeta **Lizbonska (Reformna) pogodba**, ki je v veliki meri povzela besedilo evropske ustave. Ratifikacije so bile tokrat uspešne in v veljavo je stopila 1. decembra 2009. Določbe glede vloge nacionalnih parlamentov niso bile bistveno spremenjene. Tako sta bila ohranjena tudi oba protokola, z nekaj spremembami. Rok za podajo mnenja nacionalnih parlamentov k osnutkom zakonodajnih aktov je bil podaljšan iz šest na osem tednov. Sedmemu členu Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti pa je bila dodana še tretja točka, ki se nanaša na redni zakonodajni postopek. Kadar se Komisija odloči, da osnutek zakonodajnega akta obdrži kljub nasprotnim mnenjem vsaj tretjine nacionalnih parlamentov, mora v obrazloženem mnenju utemeljiti, zakaj meni, da predlog skladen z načelom subsidiarnosti. To obrazloženo mnenje mora skupaj z obrazloženimi mnenji nacionalnih parlamentov predložiti zakonodajalcu EU, da jih upošteva v okviru postopka:

- pred zaključkom prve obravnave zakonodajalec (Evropski parlament in Svet) preudari, ali je zakonodajni predlog združljiv z načelom subsidiarnosti, pri čemer upošteva zlasti obrazložitve, ki so jih podali nacionalni parlamenti in so skupne večini nacionalnih parlamentov, ter obrazloženo mnenje Komisije;
- če na podlagi večine, ki je 55 % članov Sveta, ali večine oddanih glasov v Evropskem parlamentu zakonodajalec meni, da predlog ni združljiv z načelom subsidiarnosti, se zakonodajni predlog ne obravnava več.

6.3 VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV V EU

Nacionalni parlamenti v EU ohranjajo svoje klasične funkcije, članstvo pa jih lahko, ob predpostavki ustrezne informiranosti in motiviranosti, spreminja, dopolnjuje ali celo širi. S prenosom suverenosti je bila prizadela legitimacijska funkcija parlamentov, ki so še vedno osrednji vir legitimnosti, njihov omejeni vpliv na potek odločanja v EU pa je glavni vir demokratičnega deficita. Zmanjšala se je tudi zakonodajna funkcija, kar pa pomeni izziv za parlamente, da širijo in uporabljajo svoj vpliv pri odločanju na ravni

EU. Bistvenega političnega in psihološkega pomena je funkcija nadzora nad vlado, ki jo morajo parlamenti izvajati tudi na področju zadev EU in s tem manjšati svojo marginaliziranost. Vse bolj pomembna pa postaja informacijska in motivacijska funkcija, saj so nacionalni parlamenti pomembna vez med volivci in EU (Zajc 2005, 113).

Pri opredeljevanju vloge nacionalnih parlamentov v EU je bila do uveljavitve Lizbonske pogodbe relevantna pravna podlaga Amsterdamska pogodba (1997) oziroma njen Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU⁵. V okviru EU imajo nacionalni parlamenti sledeče pristojnosti:

- ratificirajo ustanovitvene in pristopne pogodbe, njihove spremembe oziroma dopolnitve ter pridružitvene sporazume (evropski sporazumi, sporazumi o stabilizaciji in asociaciji itn.),
- sprejemajo pravne akte, ki so potrebni za doseg ciljev direktiv,
- vplivajo na delovanje vlad v zadevah EU in
- nadzorujejo delovanje vlad v zadevah EU (Kocjančič 2005, 22).

Nacionalni parlamenti v EU imajo funkcije ratifikacije, implementacije in nadzora, ki izhajajo iz predstavniške in nadzorne funkcije parlamentov ter pomenijo vez med vlado in državljani (Kiiver 2006, 10–16). Vehar navaja tri načine sodelovanja nacionalnih parlamentov pri aktivnostih EU, in sicer (1) pripravljanje in izvajanje prava EU, (2) izvajanje političnega nadzora nad stališči, ki jih sprejme lastna vlada na Svetu EU ter (3) vzpostavljanje raznih oblik sodelovanja z drugimi parlamenti v EU. Nacionalni parlamenti lahko pri pripravi zakonodaje EU sodelujejo na dveh stopnjah – pri pripravi primarne zakonodaje (ko gre za dopolnila ustanovitvenih pogodb oziroma za pristopne pogodbe) ter pri sekundarnih aktih EU⁶. Izvajanje prava EU je obveza vsake članice. Od njene notranje ureditve je odvisno, kateri organ bo izdal potrebne predpise. Ponavadi gre za »nacionalni parlament, ki s sprejemom zakonov poskrbi za prenos obveznosti, ki

⁵ Analitični okvir pričujoče naloge se nanaša na obdobje od 15.10.2008 do 31.12.2010, torej na obdobje pred in po uveljavitvi Lizbonske pogodbe 1.12.2009.

⁶ Tipični primer so nekatere odločitve Sveta EU s področja skupne varnostne in zunanje politike ter pravosodja in notranjih zadev.

izhajajo iz ustanovitvenih pogodb oziroma iz sekundarne zakonodaje EU v notranji pravni red, kadar za to ni pristojna vlada s podzakonskimi akti« (Vehar 2002, 5).

Način izvajanja pristojnosti je prepuščen notranji pravni ureditvi držav članic, kar potrjuje tudi zgoraj omenjeni Protokol, saj je na začetku izpostavljeno, da je nadzor nacionalnih parlamentov nad vlado v zadevah EU predmet ustavnega ustroja in prakse posameznih držav članic. Iz navedenega je razvidno, da nacionalni parlamenti v EU nimajo institucionalnih možnosti, da bi neposredno sodelovali pri izvrševanju tistih suverenih pravic, ki so jih države prenesle na raven EU (Kocjančič 2005, 25), zato je vpliv nacionalnih parlamentov zgolj posreden. Iz poročila Inštituta za primerjalno pravo izhaja, da je najpomembnejši mehanizem pritiska nacionalnega parlamenta na delo organov EU posreden, in sicer gre za »navodila, smernice, stališča, in druge odločitve, s katerimi lahko parlament da zavezo vladi ne glede na to, ali je ta formalna ali neformalna, kot tudi pravno zavezujoča ali ne« (Inštitut za primerjalno pravo Pravne fakultete 2002, 31).

Pri sodelovanju parlamentov v okviru EU je osrednje sodelovanje nacionalnih parlamentov z Evropskim parlamentom (EP). Člani EP v osnovi ne sodelujejo pri delu nacionalnih parlamentov, se pa pojavljajo določene oblike sodelovanja (npr. skupni odbori v Grčiji, Belgiji, Nemčiji, v večini članic lahko poslanci EP sodelujejo pri delu teles za evropske zadeve v nacionalnih parlamentov, a nimajo pravice glasovati). Člani nacionalnih parlamentov lahko pri delu delovnih teles EP sodelujejo, imajo pravico govoriti, glasovati pa ne morejo. EP je, skladno s poslovnikom, dolžan redno obveščati nacionalne parlamente članic o svojem delovanju. Nacionalni parlamenti in EP se redno srečujejo dvakrat letno v okviru COSAC, ki skrbi za izmenjavo informacij, povezavo in stike in sprejema pomembne prispevke za bodoči razvoj EU. Sestavljajo jo po šest predstavnikov nacionalnih parlamentov iz vsake članice, šest predstavnikov EP ter po trije predstavniki držav kandidatk (Vehar 2002, 5).

Zgoraj navedeno velja do uveljavitve Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009, ki zagotavlja »večjo demokratičnost (sicer tudi z zakonsko pobudo državljanov) zlasti s krepitevijo vloge evropskega in nacionalnih parlamentov – s tem prispeva k nadaljnji "parlamentarizaciji" EU« (Zajc 2008c, 2). Z Lizbonsko pogodbo se je vloga nacionalnih parlamentov okrepila, saj so prvič formalno vključeni v proces sprejemanja evropske

zakonodaje. Z novimi določbami v pogodbi in v protokolih (Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU ter Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti) so neposredno navedene pravice in obveznosti nacionalnih parlamentov. Nacionalni parlamenti so v delovanje EU vključeni tako, da jih institucije EU obveščajo o osnutkih zakonodajnih aktov EU, skrbijo za spoštovanje načela subsidiarnosti, sodelujejo v mehanizmih ocenjevanja izvajanja politik na področju svobode, varnosti in pravice, sodelujejo v postopkih pri reviziji pogodb, vključeni so v politični nadzor Evropa in Eurojusta, obveščeni so o prošnjah za pristop k EU ter so udeleženi pri medparlamentarnem sodelovanju med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom. Kljub novi neposredni vključenosti nacionalnih parlamentov v procese odločanja na ravni EU pa njihov posredni nadzor (nad vlada) ni izgubil na pomenu.

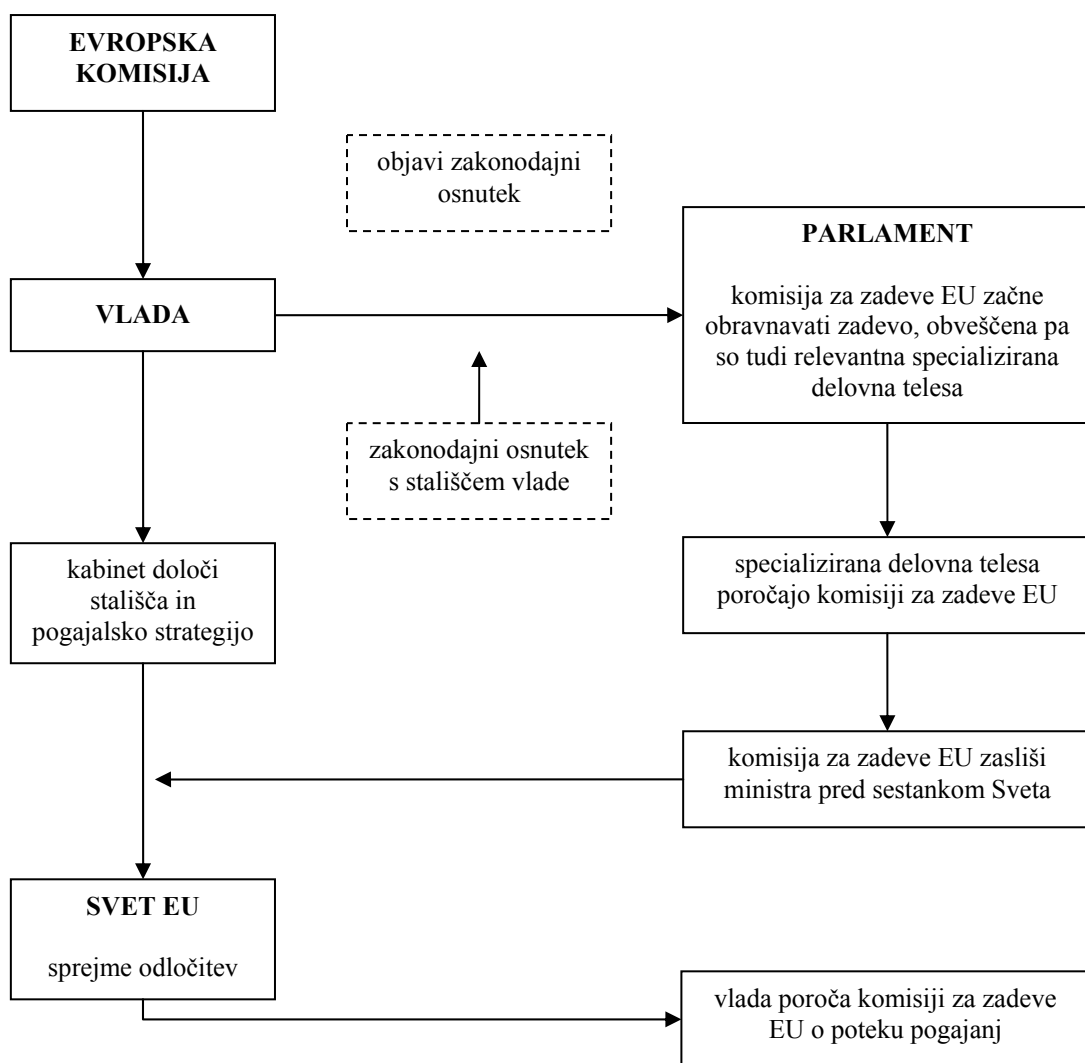
Zajc ugotavlja, da so vloge parlamentov pri zadevah EU »odvisne od vrste dejavnikov, ki imajo včasih le malo skupnega s pričakovanji« (Zajc 2006, 11). Med njimi so:

- ustavna vloga parlamenta oziroma njegov položaj v političnem sistemu;
- tradicija oblikovanja vlad;
- strankarska kultura, sposobnost sporazumevanja in sodelovanja strank ter oblikovanja skupnih interesov pri nacionalno pomembnih zadevah;
- ponekod prisotno tradicionalno pojmovanje, da naj se z zunanjimi zadevami ukvarja predvsem vlada;
- organizacija dela ter delitev parlamentarnega dela med plenum in delovna telesa;
- obseg in kvaliteta strokovne podpore, ki jo imajo parlamenti na voljo;
- okoliščine osamosvajanja države in
- aktivna vloga parlamenta v procesu vključevanja v EU.

Kljub različnim ureditvam v državah članicah lahko določimo idealni model parlamentarnega nadzora nad vlada) v zadevah EU, kot je prikazan na Sliki 6.1. Začne se s tem, da vlada posredujejo parlamentu predloge Komisije, ki so zakonodajne narave, zraven pa poda še svoje mnenje. Te zakonodajne predloge skupaj s predlogi stališč v parlamentu obravnava komisija za zadeve EU, specializirana delovna telesa, na področje katerih posamezen predlog sodi, pa lahko pri tem sodelujejo. Pred odločanjem, ali naj podpre stališče vlade, lahko komisija za zadeve EU zasliši tudi pristojnega

ministra. Po zasedanju Sveta EU mora vlada poročati komisiji o poteku pogajanj in odločanja (O'Brennan in Raunio 2007, 16–18).

Slika 6.1: Parlamentarni nadzor v zadevah EU



Vir: O'Brennan in Raunio (2007, 16)

Parlamentarno nadziranje vlade pri zadevah EU je glavni način vplivanja na vsebino evropske zakonodaje, pa čeprav posredni. Osnova za tovrstno vključenost parlamentov je odgovornost vlade parlamentu v parlamentarnih sistemih. Nadzor lahko poteka *ex ante* ali pa *ex post*. *Ex ante* nadzor poteka pred sprejemom EU predpisa in se začne s parlamentarnim prejetjem in selekcijo z EU povezane dokumentacije. Naslednja stopnja je interakcija z vlado, ko prihaja do izmenjave informacij in mnenj. Lahko je formalna, ko so ministri pozvani pred parlament oziroma pristojno delovno telo, lahko

pa poteka tudi neformalno. Zadnja stopnja tega nadzora je vplivanje v obliki parlamentarne resolucije ali mnenja in ima različno težo, od priporočila pa do obvezujočega navodila oziroma mandata. Nadzor *ex post* pa poteka za nazaj, po odločanju na ravni EU. Pomeni nadzor sodelovanja ministra oziroma vlade v celoti pri sprejemanju posameznega EU predpisa. Idealno naj bi parlament izvajal oba tipa nadzora tako, da sistematično obravnava vse zakonodajne predloge EU, jih presoja skupaj s pristojnimi ministri, ki pa morajo po odločanju na ravni EU poročati o svojem sodelovanju in zanj tudi odgovarjati (Kiiver 2006, 44–45).

Velik del parlamentarnega nadzora nad vladami v zadevah EU poteka prek delovnih teles. Parlamenti imajo v te namene ustanovljen posebno delovno telo – komisijo za zadeve EU, vključena pa so tudi druga specializirana delovna telesa, ki so pristojna za posamezna področja politik. Komisije za zadeve EU imajo vsi parlamenti držav članic, njihova sestava, vloga in pristojnosti se pa močno razlikujejo. Bistvena dilema je, katero delovno telo naj ima osrednjo vlogo pri obravnavanju posamezne zadeve EU – komisija za zadeve EU ali specializirano delovno telo. Pri **centraliziranem sistemu nadzora** ima dominantno vlogo komisija za zadeve EU, ki prejema in sam obravnava zadeve EU. Dobra stran tega sistema je učinkovitost, saj je v komisijah za zadeve EU akumuliranega največ znanja glede procesov v EU, slabost pa v manjku formalnega vpliva specialistov za določeno področje. Komisije za zadeve EU imajo generalno znanje, manjka pa jim tehničnih ekspertiz. To se izboljša, če so posamezni poslanci hkrati člani komisije za zadeve EU in matičnih delovnih telesih.

Druga skrajnost je **decentraliziran sistem nadzora**, kjer je težišče nadzora na specializiranih delovnih telesih. Problem takšnega sistema je v odsotnosti učinkovite koordinacije in enotnega telesa, ki bi komuniciral z vlado, poleg tega pa so specializirana delovna telesa nagnjena k zanemarjanju EU zadev v prid aktualni domači problematiki. V tem sistemu pride do fragmentacije nadzora. Kompromis je **sistem koordinacije**, kjer so zadeve EU sicer prepuščene specializiranim delovnim telesom, komisija za zadeve EU pa jim pomaga in ima vlogo koordinatorja (ima t.i. helikoptersko perspektivo). V dosti novih članicah se je uveljavil Finski model, kjer komisija za zadeve EU delegira nadzor specializiranim delovnim telesom, ki ji nato poročajo. Komisija na teh podlagah odloča in tudi komunicira z vlado (Kiiver 2006, 47–54).

Ureditev nadzora vlad s strani nacionalnih parlamentov v zadevah EU je odvisna od notranjega ustavnega razmerja med parlamentom in vlado. Nacionalne vlade sodelujejo v Svetu EU kot zakonodajnem organu in vprašanje je, kako jih pri tem nadzorujejo nacionalni parlamenti. (Vehar 2002, 5). Ključni dejavniki, ki vplivajo na učinkovitost nadzora, so⁷:

- kvaliteta, obseg in časovni dotok informacij glede aktivnosti EU, ki jih prejme nacionalni parlament,
- možnost nacionalnega parlamenta, da vzpostavi svojo pozicijo glede zakonodajnega predloga EU,
- redni sestanki z ministri in njihovo zaslišanje v parlamentu pred in po sejah Sveta EU kot tudi Evropskega sveta,
- aktivno sodelovanje matičnih delovnih teles parlamenta pri nadzoru vlade s svojega delovnega področja,
- redni stiki med poslanci nacionalnega parlamenta ter s kolegi iz Evropskega parlamenta,
- usposobljeni strokovni sodelavci vključujoč možnost imeti pisarno nacionalnega parlamenta v Bruslju (Vehar 2000, 7).

Inštitut za primerjalno pravo je za namene preverjanja kakovosti nadzora nacionalnega parlamenta nad zakonodajnimi procesi v organih EU postavil naslednja indikativna vprašanja (Inštitut za primerjalno pravo pravne fakultete 2002, 30):

- Ali lahko parlament pretresa tudi tiste predloge dokumentov EU, ki mu niso bili predloženi v obravnavo?
- Ali vlada ob predložitvi predloga dokumenta EU v obravnavo pripravi tudi lastne opombe, opažanja ter opiše razloge in cilje za sprejem tega predloga? Ali vlada tudi opravi analizo mogočih posledic za nacionalno pravo?
- Ali ima parlament, v primeru, da še ni pretresel predloga, možnost, da začasno zadrži proces sprejemanja nekega predloga dokumenta EU s tem, da zaveže pristojnega ministra, da mora uveljaviti zadržek parlamentarnega nadzora na seji Sveta EU?
- Ali parlament sprejema resolucije, priporočila v zvezi s predlogom dokumenta EU?

⁷ Gre za ugotovitve delovne skupine, ki je v okviru Konvencije v prihodnosti EU obravnavala vlogo nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku EU,

– Kako in v kolikšni meri vlada upošteva navodila, resolucije, priporočila parlamenta? Spodaj prikazana Tabela 6.2. prikazuje vključenost parlamentov v evropski proces odločanja glede na obseg informacij, pogostost sestajanja in učinek po posameznih članicah (vključuje le podatke pred letom 2003, zato nove članice niso upoštevane).

Tabela 6.2: Vključenost parlamentov v evropski proces odločanja po državah članicah

	obseg informacij			pogostost sestankov	učinek		
	področje ES	področje EU	odvisnost od vlade		šibak	vpliva na politike	sprejema politike
Avstrija	obsežen	obsežen	zelo majhna	visoka		X	X
Belgija	obsežen	omejen	majhna	nizka	X		
Danska	obsežen	obsežen	zelo majhna	visoka			X
Finska	obsežen	obsežen	zelo majhna	visoka		X	X
Francija	obsežen	omejen	velika	visoka		X	
Nemčija	obsežen	obsežen	zelo majhna	visoka		X	X
Grčija	omejen	omejen	zelo velika	nizka	X		
Irska	omejen	omejen	velika	nizka	X		
Italija	omejen	omejen	velika	nizka	X		
Luksemburg	omejen	omejen	velika	nizka	X		
Nizozemska	obsežen	omejen	majhna	visoka		X	
Portugalska	omejen	omejen	zelo velika	nizka	X		
Španija	omejen	omejen	zelo velika	nizka	X		
Švedska	obsežen	obsežen	zelo majhna	visoka		X	X
Združeno kraljestvo	obsežen	omejen	majhna	visoka		X	

Vir: Travers in Coppolecchia (2003, 29)

Maurer (Maurer in Wessels 2001, 68–71) je za merjenje vključenosti parlamentov pri zadevah EU uporabil sledeče tri kriterije: (1) področje delovanja, (2) koordiniranje in menedžment in (3) učinek. Področje delovanja odvisno od obsega dokumentov, ki so jih vlada posreduje parlamentu. Komisije za zadeve EU vršijo nadzor nad sprejemanjem zakonodajnih aktov EU, lahko pa je nadzor širši in vključuje tudi druge dokumente, kot so bele knjige, priporočila, dokumente povezane z Evropsko monetarno unijo, z drugim in tretjim stebrom EU. Učinkovit nadzor pa predpostavlja, da parlamenti dobijo ustrezno dokumentacijo tudi pravočasno, da jo lahko obravnavajo še preden je predlog sprejet, zato je pomemben dejavnik tudi koordiniranje in menedžment.

Kriterij učinka pa je vezan na vprašanje, v kolikšni meri lahko glede zadev EU parlament obveže vlado s svojimi odločitvami. Tako se v praksi pojavljajo razne ureditve, od tega, da lahko nacionalni parlament daje zavezujoča navodila svoji vladi (npr. Avstrija, Danska, Finska, deloma Nizozemska), do tega, da se nacionalni parlamenti opredelijo do zakonodajnega predloga v EU, vendar s tem svojih vlad formalno ne zavezujejo (npr. Združeno kraljestvo, Francija, Španija...). V nekaterih ureditvah lahko pride tudi do t.i. parlamentarne rezervacije, ko Svet EU ne more sprejeti dokončne odločitve, dokler parlament prek svojih vladnih predstavnikov ne umakne svojih zadržkov.

Upoštevanje dejavnike nadzora parlamentov lahko naredimo klasifikacijo parlamentov glede na njihovo moč nadzora v procesu sprejemanja politik, kot je prikazano v Tabeli 6.3:

- šibki parlamenti, ki nimajo vpliva na oblikovanje politik in ne morejo spreminjati ali zavračati predlogov, ki jih podajo vlade;
- parlamenti z zmernim vplivom, ki lahko spremenijo ali zavrnejo vladne predloge, ne morejo pa sami kreirati predlogov;
- močni parlamenti, ki lahko tudi blokirajo oziroma nadomestijo vladne predloge (Maurer in Wessels 2001, 72) .

Tabela 6.3: Shema za merjenje vključenosti parlamentov pri zadevah EU

kategorije parlamentov	dejavniki nadzora		
	področje delovanja	koordiniranje in menedžment	učinek
šibki parlamenti	dokaj ozko	reaktivno in naključno	ga ni
parlamenti z zmernim vplivom, ki lahko spremenijo ali zavrnejo vladne predloge	ozko – široko	reaktivno, a formalizirano	majhen
močni parlamenti, ki lahko nadomestijo vladne predloge	široko	proaktivno in institucionalizirano	velik

Vir: Maurer in Wessels (2001, 68)

Maurer in Wessels (v Maurer in Wessels 2001, 448–459) sta preučevala parlamentarni nadzor pri zadevah EU in razdelila države članice glede na osnovno usmeritev parlamentarnega nadzora pri zadevah EU. Kot kaže Tabela 6.4 sta kot prvi kriterij upoštevala način dela parlamenta, saj nanj ne vpliva le količina dokumentov, ki jih mora obravnavati, temveč tudi, kakšna je notranja delitev dela med komisijo za zadeve EU in plenarna zasedanja. V nekaterih parlamentih imajo komisije za zadeve EU osrednjo vlogo glede zadev EU in so odgovorne za celoten proces nadzora. V drugih parlamentih so komisije za zadeve EU le prva stopnja v procesu nadzora znotraj parlamenta, saj so v ta proces močno vključena tudi druga specializirana delovna telesa ali pa je poudarek na plenarnem zasedanju. V teh parlamentih so komisije za zadeve EU specializirane le za določena evropska vprašanja (npr. širitev EU in druge tematike v zvezi z razvojem EU), zato so v primerjavi s prvo skupino tudi bistveno manj obremenjene in se redkeje sestajajo.

Drugi kriterij (Tabela 6.4) je narava procesa nadzora. Nekateri parlamenti imajo večjo moč in oblikujejo stališča in/ali dajejo navodila za glasovanje predstavnikom vlade, drugi parlamenti pa so bolj odprti in konsenzualni ali pa so usmerjeni k podpiranju vlade. Pri prvi skupini je vzpostavljen idealni dvopolni odnos zakonodajalec-vlada, bistvo druge pa je le omogočiti parlamentarcem, da spremljajo oblikovanje politik na evropski ravni. Tretji kriterij pa je upoštevanje faz procesa oblikovanja politik v EU. Del parlamentov vrši nadzor *ex ante*, torej še v času pred sprejetjem evropskih predpisov, in obravnava zakonodajne osnutke. Drugi parlamenti pa imajo bolj reaktiven

pristop in se koncentrirajo na že sprejeto zakonodajo. V primerjavi s prvo skupino, pri njih poteka nadzor manj intenzivno in pogosto.

Tabela 6.4: Osnovna usmeritev parlamentarnega nadzora pri zadevah EU⁸

(1) način dela parlamenta	(2) narava procesa nadzora			(3) upoštevanje faz EU procesa oblikovanja politik		
	usmerjenost k podpornemu nadzoru	umerjenost k oblikovanju in/ali dajanju navodil za glasovanje		predhodno, <i>ex ante</i> obravnavanje zakonodajnih osnutkov ES/EU	reaktivno, <i>ex post</i> obravnavanje ES/EU zakonodaje	
poudarek na komisiji za zadeve EU	Finska, Irska	Francija, Velika Britanija, Češka, Slovenija, Malta	Danska, Avstrija, <i>Litva</i> , <i>Poljska</i>	Danska, Finska, Avstrija, Velika Britanija, <i>Estonija</i> , <i>Slovenija</i>	Irska, <i>Madžarska</i> , <i>Poljska</i> , <i>Slovaška</i> , Češka	<i>Latvija</i>
močna vključenost specializiranih delovnih teles	Nemčija, Nizozemska, Finska, Italija, <i>Madžarska</i> , <i>Estonija</i>		Švedska, <i>Litva</i>	Nemčija, Francija, Nizozemska, Švedska, <i>Madžarska</i>	<i>Litva</i>	Italija,
poudarek na plenarnem zasedanju	Belgija, Grčija, Luksemburg, Portugalska, Španija, <i>Ciper</i>		<i>Madžarska</i> , <i>Slovaška</i>	<i>Ciper</i>	Španija, Portugalska	Grčija

Vir: Maurer in Wessels (2001, 449) in Zajc (2008a, 4)

⁸ Maurer in Wessels navajata le članice pred letom 2001. Nove članice so natisnjene v kurzivi, dopolnil Zajc.

6.4 DRŽAVNI ZBOR RS IN ČLANSTVO V EU

Slovenija je nova članica EU. Sprejeta je bila 1. maja 2005, s čimer je del suverenih pravic prenesla na EU. Tega slovenska ustava ni predvidevala, zato je Državni zbor že 27. februarja 2003 sprejel ustavni zakon, ki je v ustavo uvedel t.i. evropski člen (čl. 3.a Ustave RS). V prvem odstavku je dopustil, da lahko RS 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. Tretji odstavek pa je še določil, da se pravni akti in odločitve, ki so sprejeti v takšni mednarodni organizaciji, v RS uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij.

7 OBRAVNAVA ZADEV EU V RS – INSTITUCIONALNI VIDIK

7.1 PRAVNA PODLAGA IN OPREDELITEV ZADEV EU

Postopke obravnave zadev EU v RS nakazuje že **Ustava RS** in sicer v evropskem členu (čl. 3.a), ki v četrtem odstavku zavezuje vlado, da sprti obvešča Državni zbor o predlogih aktov in odločitvah ter o svoji dejavnosti, v tistih postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitvah v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic. Ustava daje Državnemu zboru možnost, da o tem sprejema stališča, hkrati pa vlado zavezuje, da jih upošteva pri svojem delovanju. Ta odstavek Ustave pa tudi napotuje Državni zbor k sprejetju posebnega zakona, ki bi podrobneje uredil razmerja med Državnim zborom in vlado iz tega odstavka in se sprejme z relativno dvotretjinsko večino. Na tej podlagi je Državni zbor 25. marca 2004 sprejel **Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah EU (ZSDZVZEU)** in s tem formalno uredil razmerje med Državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitvah v EU.

Zadeve EU v 2. členu opredeljuje ZSDZVZEU kot pravne akte in odločitve v EU, točneje kot tiste predloge aktov zakonodajne narave in predloge odločitvah politične narave, o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU ali so

predmet medvladnega sodelovanja v okviru EU. Zadeve EU se vsebinsko delijo na t.i. U-, S- in E-zadeve.

U-zadeve so opredeljene v 4. in 5. členu ZSDZVZEU ter pomenijo oblikovanje stališč RS. Vezane so na aktivno sodelovanje Državnega zbora, saj sodeluje pri oblikovanju stališč RS pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavi in zakoni spadale v njegovo pristojnost. Sem sodijo tudi stališča glede mednarodnih pogodb – Državni zbor pred odločanjem v institucijah EU razpravlja in zavzame stališče RS o spremembah pogodb, na katerih temelji EU. Pomembno področje delovanja na področju zadev EU je obravnava predlogov sprememb pogodb, na katerih temelji EU, in obravnava vseh vprašanj, povezanih z njeno širitvijo. Prav tako Državni zbor obravnava tudi sklepanje mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti ES oziroma Evropske skupnosti za atomsko energijo, ter sklepanje mednarodnih pogodb, ki jih RS sklene skupaj z ostalimi državami članicami EU ter ES oziroma Evropsko skupnostjo za atomsko energijo. Najmanj enkrat letno pa Državni zbor razpravlja o stanju v EU in položaju RS v njej. Državni zbor tako obravnava predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU, ki odraža prednostne naloge RS za posamezna področja njenega delovanja v prihodnjem obdobju.

S-zadeve so opredeljene v 8. členu ZSDZVZEU in pravzaprav pomenijo obveznost vlade, da Državni zbor obvešča o zadevah EU, da mu poroča o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU. Poleg tega mora vlada obveščati Državni zbor tudi o drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje njegovih ustavnih pristojnosti in zadevajo politične in programske vidike delovanja EU. V praksi so S-zadeve t.i. izhodišča vlade. **E-zadeve** pa so druge zadeve EU, ki jih Državni zbor lahko obravnava na predlog vlade ali pa na lastno pobudo (čl. 4/3 ZSDZVZEU).

7.2 VKLJUČENI AKTERJI IN NJIHOVE VLOGE PRI ODLOČANJU O ZADEVAH EU

Pri obravnavi zadev EU sta osrednja akterja vlada in Državni zbor. V institucijah EU vlada predstavlja, zastopa in uveljavlja stališča RS, medtem ko Državni zbor sodeluje v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v EU le posredno prek vlade. Njuna razmerja na tem področju izhajajo iz Ustave in ZSDZVZEU. Slednji v 3. členu določijo splošno vlogo vlade; vlada v zadevah EU predstavlja in zastopa RS ter uveljavlja njena

stališča v institucijah EU. Vlada je glede zadev EU samostojna in pri opravljanju svojih funkcij odgovorna v okviru ustave, zakona, ki ureja položaj in delovanje vlade ter ZSDZVZEU. Državni zbor pa na drugi strani sodeluje pri oblikovanju tistih stališč RS, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost (gre za U-zadeve, čl. 4 ZSDZVZEU). Zakon določa, da mora v rokih, ki jih zahteva delo v okviru institucij EU, obravnavati predlog stališča RS oziroma izraziti namero, da bo predlog obravnaval, sicer se šteje, da je predlog stališče RS.

Vlada mora Državni zbor sproti obveščati ne le o zadevah EU ter poročati o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU, temveč tudi o drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje njegovih ustavnih pristojnosti in zadevajo politične in programske vidike delovanja EU. Zadeve EU mora vlada predložiti Državnemu zboru skupaj s podatki o postopku sprejemanja akta v EU, poglobljenimi rešitvami in cilji predloga akta ter s predvidenim časom pričetka obravnav in sprejema predpisa v EU. Te podatke mora spremljati predlog stališč RS, ki vsebujejo oceno vplivov in posledic predloga zadeve EU na RS. Ocena mora obsegati zlasti sledeče vidike: potrebnost spremembe predpisov, posledice za proračun, vplive na gospodarstvo, javno upravo in okolje. Vlada je pri tem omejena z zakonskim rokom – stališča mora Državnemu zboru poslati takoj, ko jih sprejme oziroma najkasneje v petih tednih po prejemu zadeve EU. Vlada tako vsebino ocene vplivov in posledic kot tudi sam predlog stališča lahko naknadno spreminja (čl. 8 in 9 ZSDZVZEU).

Odločitve, ki jih glede predloženih zadev EU sprejme Državni zbor oziroma pristojno delovno telo, se takoj posredujejo vladi. Vlada jih mora v okviru svojih pristojnosti upoštevati pri svojem delovanju v institucijah EU. Vlada je torej vezana na odločitve Državnega zbora, pri čemer pa zakon dovoljuje izjemo; kadar vlada pri uveljavljanju stališč zaradi poteka pogajanj v institucijah EU oceni, da njihova uveljavitev ni v celoti izvedljiva ali pa ne bi bila v korist RS, lahko odloči drugače. O tem mora takoj obvestiti Državni zbor in navesti okoliščine, ki utemeljujejo takšno ravnanje (čl. 10 ZSDZVZEU).

7.3 ODLOČANJE V OKVIRU DELOVNIH TELES DRŽAVNEGA ZBORA

Za obravnavo zadev EU sta v Državnem zboru pristojna dva odbora (č. 6 ZSDZVZEU), in sicer **Odbor za zadeve Evropske unije (OZEU)**, ki obravnava vse zadeve EU, razen zadev s področja zunanje in varnostne politike EU, za kar je pristojen **Odbor za zunanjo politiko (OZP)**. Naloga obeh odborov je, da razpravljata o zadevah EU in o njih zavzemata tudi stališča. Seje sprva niso bile odprte za javnost, po sejah pa se je odločitve sporočilo javnosti (čl. 7 ZSDZVZEU). Maja 2008 je bil ta člen črtan, tako da so postale seje večinoma odprte za javnost. V postopku obravnave zadev EU pristojna odbora sodelujeta z ostalimi matičnimi delovnimi telesi Državnega zbora, pri čemer so matična delovna telesa pri obravnavi zadev EU vsa ostala delovna telesa Državnega zbora, ki lahko sprejemajo mnenja o določeni zadevi EU s svojega področja in jih posredujejo pristojnemu odboru.

Delo Državnega zbora in seveda tudi njegovih delovnih teles natančneje ureja **Poslovnik Državnega zbora (PoDZ)**. Tako se njegova določila v splošnem upoštevajo tudi glede zadev EU, natančneje pa postopkovno plat obravnave teh zadev opredeljuje 3. junija 2004 dodano 2.a poglavje poslovnika z naslovom Postopek obravnave zadev EU. Pri tem je treba upoštevati še spremembe PoDZ leta 2007 in 2010. Na tej podlagi lahko podrobneje spoznamo postopke v Državnem zboru. Zadeve EU, ki jih vlada predloži v obravnavo Državnemu zboru, se pošljejo predsedniku Državnega zbora, tako kot to sicer velja za predloge drugih aktov. V tem primeru je dodelitev nekoliko drugačna, in sicer predsednik Državnega zbora predloženo zadevo EU dodeli v obravnavo pristojnemu od obeh odborov (ali obema) ter glede na vsebino predloga matičnim delovnim telesom, ki so sicer ustanovljena za posamezna delovna področja. Predsednik Državnega zbora zadeve EU posreduje tudi Državnemu svetu in zakonodajno pravni službi, da bi lahko sprejela oziroma oblikovala mnenje (čl. 154 PoDZ). Iz časovnih razlogov ima odbor seje praviloma vsak petek, torej dan po seji vlade, tako da se na seji lahko pravočasno obravnavajo vsa gradiva pred zasedanjem Sveta EU v začetku prihajajočega tedna.

Predsednik Državnega zbora mora sejo pristojnega odbora sklicati vsaj sedem dni prej, razen v nujnih primerih. Glede dnevnega reda seje je predvideno, da se lahko razširi najkasneje 24 ur pred začetkom. Dnevni red seje se lahko razširi tudi na samem začetku seje odbora, vendar samo s tistimi zadevami EU glede katerih vlada v okviru pogajanj

predlaga spremembo ali dopolnitev že sprejetih stališč RS ali kadar gre za poročanje vlade o razlogih za neupoštevanje stališč RS. Predsednik pristojnega odbora lahko umakne posamezno zadevo z dnevnega reda seje tudi na začetku seje odbora (čl. 154.d PoDZ).

Na sejo pristojnega odbora so vabljeni predsednik vlade in ministri (ki jih v primerih odsotnosti nadomeščajo državni sekretarji) ter predstojniki vladnih služb (ki jih v primeru odsotnosti nadomeščajo njihovi namestniki). Na sejo so vabljeni tudi predstavniki matičnih delovnih teles, predstavnik Državnega sveta in predstavniki zakonodajno-pravne službe, ki imajo pravico do predstavitve in obrazložitve svojih mnenj. Svoja mnenja na seji lahko pri posamezni točki dnevnega reda predstavijo tudi povabljeni predstavniki strokovne javnosti, civilne družbe in ostali, katerih delo je povezano z obravnavano zadevo in lahko predstavijo svoja mnenja. Seje pristojnega odbora se lahko udeležijo tudi poslanci RS v Evropskem parlamentu, ki imajo pravico na seji razpravljati, glasovati pa seveda ne morejo (čl. 154.e PoDZ).

Posamično zadevo EU praviloma obravnava samo pristojni odbor (za zadeve EU ali za zunanjo politiko) in glede na vsebino pristojna matična delovna telesa. Izjemoma zadevo obravnava oba pristojna odbora, kadar vsebina obsega vprašanja iz pristojnosti obeh odborov. Pristojni odbor v skladu z 154.h členom PoDZ opravi obravnavo na podlagi gradiv in predloga stališč RS, ki jih predloži vlada, ter pridobljenih mnenj matičnih delovnih teles, Državnega sveta in zakonodajno-pravne službe. Matična delovna telesa morajo poslati svoja mnenja in morebitne amandmaje vsaj dva dni pred sejo odbora. Do spremembe PoDZ leta 2010 je veljalo, da se v primeru, če matična delovna telesa ne pošljejo mnenja, šteje, da soglašajo s predlogom stališč. V enakem roku lahko mnenje pošlje Državni svet. Poslanci lahko vložijo svoje amandmaje najkasneje dva dni pred sejo oziroma do konca razprave na seji, kadar je bilo gradivo poslano naknadno po sklicu seje oziroma gre za nujno sejo. K amandmajem lahko vlada poda svoje mnenje. Po razpravi in glasovanju o amandmajih odbor sprejme stališča RS in jih takoj pošlje vladi. Ta stališča mora vlada uveljavljati, lahko pa v situacijah, določenih z zakonom, odloči tudi drugače, o čemer mora takoj poročati. Le izjemoma, v skladu z zakonom, stališča RS do konkretne zadeve EU obravnava in sprejme Državni zbor na plenarni seji.

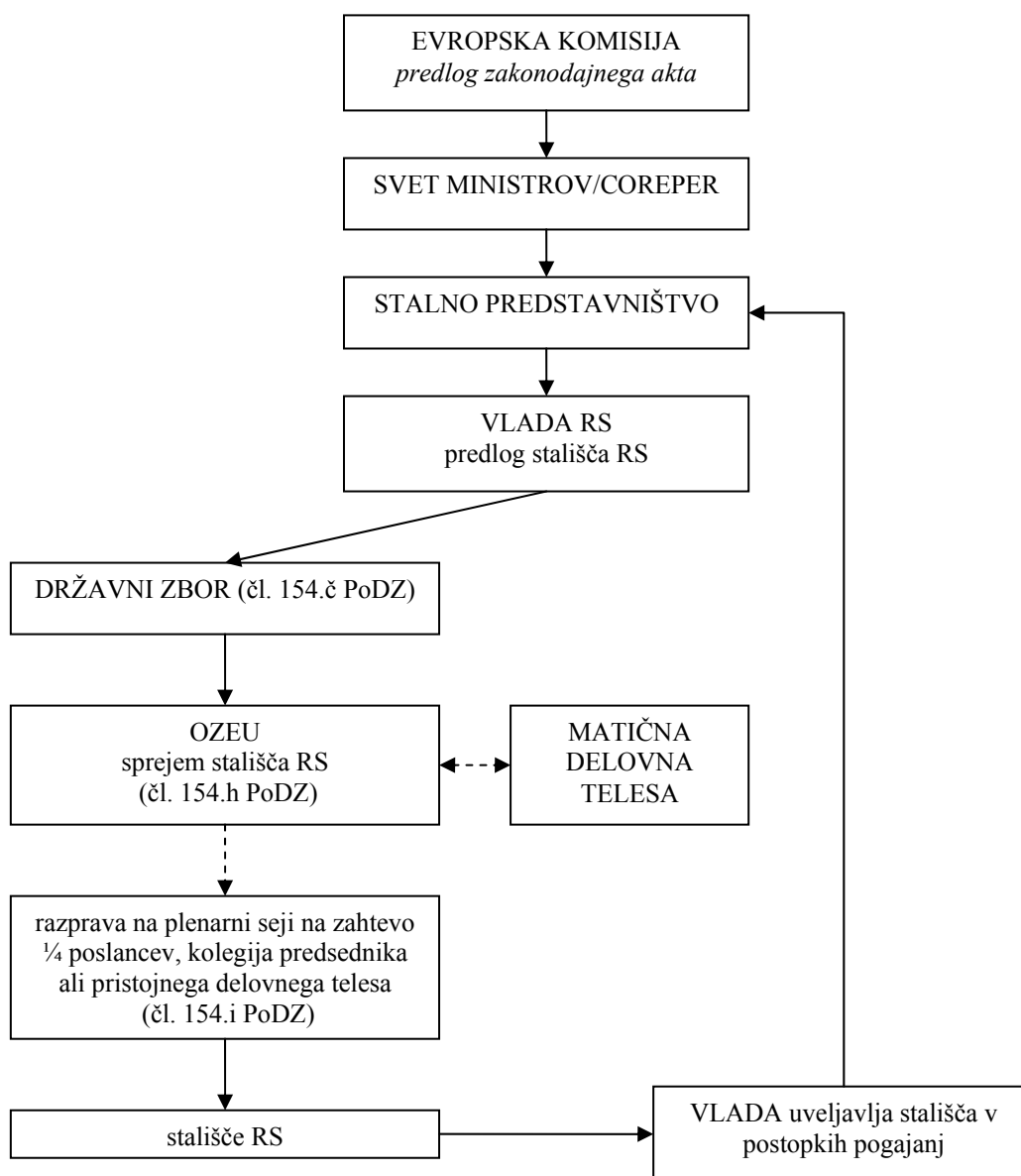
7.4 ODLOČANJE NA PLENARNEM ZASEDANJU DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor razpravlja o zadevah EU tudi na plenarnem zasedanju na zahtevo najmanj četrtnine poslancev, delovnega telesa pristojnega za zadeve EU, ali delovnega telesa, pristojnega za zunanjo politiko, ali če o tem odloči kolegij predsednika Državnega zbora (čl. 11 ZSDZVZEU). Pristojno delovno telo lahko takšno zahtevo sprejme le z absolutno večino. Zahteva mora poleg predloga stališč RS v konkretni zadevi EU vsebovati tudi razloge za obravnavo na seji Državnega zbora. Kadar se na zahtevo ali po sklepu kolegija predsednika Državnega zbora obravnavajo in sprejmejo stališča RS do konkretne zadeve EU na seji Državnega zbora, se o predlogu predloženih stališč izjavita pristojna odbora, tokrat v funkciji delovnega telesa, ki pripravita vse potrebno za odločanje na plenarni seji, razen če sta to zahtevala sama po že opravljeni obravnavi. K predlogom stališč lahko vlagajo amandmaje poslanske skupine in vlada (v roku najkasneje pet dni pred sejo Državnega zbora). Dva dni pred sejo zbora lahko vloži amandmaje tudi pristojni odbor, če ni predlagatelj zadeve. Do vloženih amandmajev se lahko opredeli tudi vlada. Državni zbor najprej razpravlja in glasuje o amandmajih in predlogih stališč iz zahteve oziroma sklepa; če ti niso sprejeti, glasuje o amandmajih in predlogih stališč k zadevi EU. Ko Državni zbor stališča sprejme, se jih posreduje vladi, da jih uveljavlja v institucijah EU.

V skladu z drugim odstavkom 5. člena ZSDZVZEU Državni zbor vsaj enkrat letno razpravlja o stanju v EU in položaju RS v njej in na teh podlagah sprejme **deklaracijo o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU**. Državni zbor pa na plenarni seji obravnava tudi **spmembe ustanovitvenih pogodb EU** (čl. 5 ZSDZVZEU). Vlada Državnemu zboru predloži predlog sprememb pogodb, ko je začel postopek obravnav v Svetu EU. Tako za obravnavo stališč glede sprememb ustanovitvenih pogodb EU kot za sprejem deklaracije o usmeritvah za delovanje v EU je predviden enak postopek; poslovnik predvideva (čl. 154.g PoDZ), da se o zadevah glede sprememb pogodb, na katerih temelji EU, in glede deklaracije s stališči za delovanje v prihodnjem obdobju najprej opravi obravnavo na obeh pristojnih odborih, ki na podlagi zaključene razprave pripravita pisno poročilo z morebitnim dopolnjenim predlogom stališč RS oziroma dopolnjenim predlogom deklaracije. Obravnavo na navedenih odborih se opravi na podlagi mnenj oziroma amandmajev, ki so jih pripravila matična delovna telesa in jih odboroma posredujejo dva dni pred sejo. Matična delovna telesa svoja mnenja oziroma amandmaje navedenima odboroma posredujejo najkasneje dva dni pred sejo. Enak rok

velja tudi za Državni svet. K predlogu stališč RS oziroma k predlogu deklaracije lahko vlagajo amandmaje poslanci, in sicer to lahko storijo dva dni pred sejo odbora oziroma do konca razprave, če je bilo gradivo posredovano po sklicu seje ali če gre za nujno sejo. K dopolnjenemu predlogu stališč RS oziroma deklaracije pa lahko vložijo amandmaje poslanske skupine, ki to lahko storijo pet dni pred sejo Državnega zbora. Državni zbor na seji opravi razpravo o predlogu sprememb pogodb in dopolnjenem predlogu stališč RS oziroma o dopolnjenem predlogu deklaracije ter o amandmajih, ki so bili vloženi k temu dopolnjenemu predlogu, ter glasuje o amandmajih in o predlogu teh aktov v celoti. S tem je natančneje določen postopek, ki sicer poteka po načelih enofazne obravnave, kot jo določa čl. 171 PoDZ. Vlogo Državnega zbora pri oblikovanju stališč RS prikazuje Slika 7.1.

Slika 7.1: Vloga Državnega zbora pri oblikovanju stališč RS



Vir: Zajc (2009a, 51)

7.5 UVELJAVITEV LIZBONSKE POGODBE

V skladu z vsebino Lizbonske pogodbe je decembra 2010 Državni zbor sprejel vrsto sprememb in dopolnitev poslovnika, da bi zagotovil »učinkovito vključenost Državnega zbora v postopke odločanja na ravni EU v skladu z določbami iz Lizbonske pogodbe, po drugi strani pa večjo aktivnost matičnih delovnih teles pri obravnavi zadev EU, ki so že v zakonodajnem postopku« (Državni zbor RS).

V skladu z določili Lizbonske pogodbe je uveden postopek nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti v osnutku zakonodajnega akta (čl. 154.m PoDZ). V postopek so vključeni pristojni odbor (Odbor za zadeve Evropske unije, Odbor za zunanjo politiko) in matična delovna telesa, lahko pa tudi plenum. Postopek se izvede na zahtevo najmanj četrtnine poslancev ali na podlagi sklepa pristojnega odbora ali matičnega delovnega telesa. O izpolnitvi pogojev za izvedbo postopka odloči zakonodajno-pravna služba Državnega zbora. Matično delovno telo je tisto, ki prvo sprejme mnenje o skladnosti osnutka z načelom subsidiarnosti. Morebitno ugotovljeno kršitev posebej utemelji in mnenje pošlje pristojnemu odboru. Ta nato na podlagi mnenja matičnega delovnega telesa sprejme sklep o skladnosti osnutka zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti. Pristojni odbor ali najmanj četrtnina poslancev pa lahko zahteva, da o skladnosti osnutka zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti na seji odloči Državni zbor. Kadar je ugotovljena kršitev, pošlje predsednik Državnega zbora sklep z obrazložitvijo predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta Evropske unije in Evropske komisije ter obvesti predlagatelja. Prav tako predsednik Državnega zbora o začetku in zaključku postopka nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti obvesti Državni svet.

Uveden je tudi postopek tožbe zaradi kršitve načela subsidiarnosti z zakonodajnim aktom pred Sodiščem Evropske unije (čl. 154.n PoDZ), ki vključuje pristojni odbor, matična delovna telesa in Državni zbor. Postopek se izvede na zahtevo najmanj četrtnine poslancev ali na podlagi sklepa pristojnega odbora ali matičnega delovnega telesa. Matično delovno telo obravnava zahtevo oziroma sklep ter sprejme mnenje o kršitvi načela subsidiarnosti z zakonodajnim aktom. Morebitno ugotovljeno kršitev posebej utemelji in mnenje pošlje pristojnemu odboru. Ta nato na podlagi mnenja matičnega delovnega telesa sprejme predlog sklepa z obrazložitvijo o zahtevi oziroma sklepu ter ga posreduje v sprejem Državnemu zboru. Če Državni zbor sprejme sklep, s katerim ugotovi kršitev načela subsidiarnosti z zakonodajnim aktom, predlagatelj pripravi nalog za vložitev tožbe in usmeritvena navodila za zastopanje. Predsednik Državnega zbora posreduje sklep z obrazložitvijo, omenjeni nalog ter usmeritvena navodila Državnemu pravobranilstvu ter obvesti predlagatelja. Na ta postopek se navezuje tudi decembra 2010 sprejeto dopolnilo ZSDZVZEU (čl. 11.a), ki določa, da Državno pravobranilstvo na podlagi prejetih dokumentov Državnega zbora pripravi končno besedilo tožbe ter jo vложи na Sodišče EU. Hkrati sproti obvešča Državni zbor o poteku postopka pred Sodiščem EU, o svojih dejavnostih ter o odločitvah, ki jih sprejme Sodišče EU.

Novost je tudi obravnava pobude Evropskega sveta iz člena 48(7) Pogodbe o Evropski Uniji (čl. 154.o PoDZ). Obravnavata jo pristojni odbor, matično delovno telo in Državni zbor. Matično delovno telo pripravi mnenje o pobudi in ga posreduje pristojnemu odboru, ki se opredeli do pobude. O pobudi Evropskega sveta nato razpravlja in odloča Državni zbor. O sprejeti odločitvi glede pobude predsednik Državnega zbora obvesti predsednika Evropskega sveta in Državni svet. Pri obravnavi predloga Sveta iz člena 81(3) Pogodbe o delovanju Evropske Unije (čl. 154.p PoDZ) pa predlog obravnavata pristojni odbor in matično delovno telo, lahko pa tudi Državni zbor. Matično delovno telo pripravi mnenje o predlogu in ga posreduje pristojnemu odboru, ki odloči o podpori predlogu Sveta. Na zahtevo pristojnega odbora ali četrtine poslancev o podpori predlogu Sveta odloči Državni zbor. O sklepu glede predloga Sveta predsednik Državnega zbora obvesti predsednika Sveta in Državni svet.

Državni zbor tudi obravnava prošnje za pristop k EU (čl. 154.r PoDZ) oziroma se z njimi seznanja in sicer na prvi seji po prejemu obvestila, in sodeluje v mehanizmih ocenjevanja izvajanja politik EU v okviru območja svobode, varnosti in pravice (čl. 154.s PoDZ) tako, da se seznanja z vsebino in rezultati ocenjevanja izvajanja politik EU iz naslova območja svobode, varnosti in pravice, ki mu jih pošlje Svet EU na prvi seji po prejemu obvestila.

7.6 NALOGE ODBORA ZA ZADEVE EU (OZEU)

Odbor za zadeve EU (OZEU) je začel delovati junija 2004. Pravno podlago za delovanje OZEU predstavljajo 3. a člen Ustave RS, Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah EU, Poslovnik Državnega zbora (poglavje 2a, ki se nanaša na postopek obravnave zadev EU) in Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora. Osrednja pristojnost OZEU je, da razpravlja in zavzema stališča RS o zadevah EU. Med njegove naloge spada, da:

- obravnava zadeve EU, razen zadev s področja zunanje in varnostne politike, in v tem okviru tudi priprave predloga sprememb pogodb, na katerih temelji EU, in priprave predlogov pogodb o pristopu držav kandidatki k EU, vključno s pogajalskimi izhodišči;
- obravnava sklepanje mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti ES oziroma Evropske skupnosti za atomsko energijo, ter sklepanje mednarodnih pogodb, ki jih

- sklene RS skupaj z ostalimi državami članicami EU ter ES oziroma Evropsko skupnostjo za atomsko energijo;
- obravnava predloge deklaracij o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU;
 - obravnava zadeve, ki so na dnevnem redu institucij in organov EU, razen zadev s področja skupne zunanje in varnostne politike ter poročila o aktivnostih predstavnikov RS;
 - sodeluje z institucijami in organi EU ter z odbori nacionalnih parlamentov za zadeve EU;
 - sodeluje z matičnimi delovnimi telesi v zvezi z zadevami EU s svojega delovnega področja;
 - skrbi za evidenco zadev EU (Državni zbor RS).

8 UPRAVLJANJE ZADEV EU V DRŽAVNEM ZBORU – EMPIRIČNI VIDIK

8.1 RAZKORAK MED ORGANIZACIJSKO IN SUBJEKTIVNO SPOSOBNOSTJO

Na vlogo nacionalnih parlamentov močno vpliva obseg obremenitev in kontinuiteta institucionalnega spomina (Šabič 2005, 136). To se pozna tudi v slovenskem primeru. Zajc ugotavlja, da je Državni zbor z oblikovanjem vseh potrebnih razmerij odgovornosti med vlado in Državnim zborom (z ustavo, zakonom in poslovniškimi dopolnitvami) ter vzpostavljenimi novimi oblikami delovanja in odločanja »dosegel zadostno stopnjo institucionalizacije in tudi organizacijske spodobnosti (angl. *institutional capacity*), mu pa gotovo primanjkuje subjektivne oziroma kulturne sposobnosti (angl. *cultural capacity*)« (Zajc 2005, 117). Kulturno sposobnost lahko navežemo na pojem politične kulture oziroma na zrelost, znanje in izkušnje politične elite.

Pri parlamentarni eliti se je že v procesu vključevanja v EU kazal razkorak med načelno podporo EU in razumevanjem dejanskega delovanja njenih institucij. To je tudi posledica šibkih vezi s parlamenti drugih članic in odsotnost sredstev za lastno strokovno dejavnost poslancev (Zajc 2009b, 246). Slovenska parlamentarna elita je razmeroma mlada in ji primanjkuje izkušenj, znanj in določenih rutin. Poleg

sposobnosti poslancev pa je problematična tudi njihova (pre)obremenjenost zaradi njihovega relativno majhnega števila. Pomanjkanje zanimanja se kaže predvsem pri vključenosti matičnih delovnih teles pri določanju slovenskih stališč, saj velja, da delovna telesa Državnega zbora še niso dovolj izkoristila možnosti (zakonodajnih in poslovniških) kljub ustrezni informacijski in strokovni podpori (Krašovec 2005, 288). Dejstvo je, da je sprotno in kvalitetno obravnavanje kompleksnih EU vsebin zahtevna naloga.

Fink Hafner in Lajh sta na podlagi dostopnih podatkov za prvo leto članstva v EU navedla vrsto problemov pri upravljanju evropskih zadev v Sloveniji:

- nezadovoljstvo poslancev (zlasti opozicijskih) z odnosom vlade do Državnega zbora pri upravljanju EU zadev (prepozno posredovanje vladnih stališč Državnemu zboru, nedosledno izvajanje določil ZSDZVZEU);
- premalo proaktivno delovanje Državnega zbora (pretežno potrjevanje vladnih predlogov, šibke razprave ob pomembnih dokumentih, šibka dejavnost matičnih delovnih teles);
- nezadovoljstvo interesnih skupin zaradi neodzivnosti igralcev na predloge in opozorila v zvezi z zadevami EU;
- neredna udeležba ministrov na sestankih svetov, kar pomeni pomanjkljivo zastopanje slovenskih stališč;
- oblikovanje vtisa, da se stopnja demokratičnosti upravljanja zadev EU zmanjšuje v primerjavi s predpristopnim obdobjem;
- izbruh prvih ostrih konfliktov med opozicijo in vlado (Fink-Hafner in Lajh 2005, 90–91).

Zajc pri analiziranju vloge Državnega zbora poudarja, da Državni zbor ne izkorišča vseh možnosti vplivanja na odločanje o zadevah EU. Ugotavlja:

- da je bila pozornost matičnih delovnih teles pri zadevah EU zelo različna in da so se zadeve EU nesistematično pojavljale na njihovih dnevniških redih;
- da so bili skoraj vsi predlogi vlade potrjeni, le malo pa jih je bilo dopolnjeno s predlogi in komentarji;

- da plenarna zasedanja Državnega zbora niso bila namenjena temeljitim debatam o zadevah EU, z izjemo sprejemanja Deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU;
 - da člani OZEU skoraj nikoli niso porabili vsega časa, ki jim je bil na voljo za razpravo;
 - da Državni zbor na svoj dnevni red ni vključil nobenih zadev EU po lastni iniciativi.
- Problem je nizka raven znanja poslancev glede EU in splošno pomanjkanje njihove motivacije, dodatna težava pa je kratek institucionalni spomin Državnega zbora in posledična odsotnost precedenčnih primerov (Zajc 2008b, 19–20).

8.2 AKTIVNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA NA PODROČJU ZADEV EU V PRVI POLOVICI 5. MANDATA

V obdobju od 15.10.2008 do 31.12.2010 je Državni zbor v plenarni zasedbi obravnaval zadeve EU na štirih sejah, in sicer:

- predloge stališč RS do osnutkov skupnih stališč EU za odprtje poglavij 4, 16, 11, 12, 24, 22, 2, 6, 29, 18, 21 za Hrvaško (13. izredna seja);
- predlog stališča RS do osnutka sprememb protokola o spremembi protokola (št. 36) o prehodni ureditvi (k Pogodbi o EU) glede sestave EP (13. redna seja) ;
- predlog Deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v obdobju januar 2010–junij 2011 (14. redna seja) in
- predlog stališča RS do osnutka sklepov ES o spremembi člena 136 pogodbe o delovanju EU glede mehanizma za stabilnost za države članice, katerih valuta je evro (35. izredna seja).

Delo delovnih teles na področju zadev EU v preučevanem obdobju prikazuje Tabela 8.1. OZEU je na 104 sejah obravnaval 269 zadev in OZP na 34 sejah 49 zadev EU. To pomeni, da je OZEU obravnaval približno 86 % vseh zadev EU, OZP pa približno 14 %. Del zadev sta odbora obravnavala na skupnih sejah. Skupaj je 10 matičnih teles opravilo 39 sej, ki so vključevale tudi zadeve EU. Najdejavnejši je bil odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje. Matična delovna telesa so obravnavala 68 zadev EU, od tega je bilo največ U-zadev (43), S-zadeva pa le ena. Od 84 dodeljenih U in E zadev so obravnavala 67 zadev, kar pomeni, da je približno 20 % dodeljenih zadev ostalo neobravnavanih. Ta razmeroma visok odstotek kaže na manjši interes matičnih

teles za zadeve EU. Pri tem je treba poudariti, da se bo to spremenilo, saj morajo matična delovna telesa (v skladu s spremembo PoDZ leta 2010) od začetka leta 2011 obravnavati vse E- in U-zadeve.

Tabela 8.1: Delo odborov na področju zadev EU v obdobju od 15.10.2008 do 31.12.2010⁹

pristojno delovno telo	število sej z zadevami EU	zadeve EU				
		dodeljene (U + E) zadeve	obravnavane U-zadeve	obravnavane E-zadeve	obravnavane S-zadeve	skupaj
OZEU	104	159	111	39	146	296
OZP	34	18	14	2	33	49
matično delovno telo						
gospodarstvo	4	15	2	7	1	10
promet	3	8	5	-	-	5
okolje in prostor	1	1	1	-	-	1
kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	3	7	2	5	-	7
finance in monetarno politiko	3	9	2	7	-	9
notranjo politiko, javno upravo in pravosodje	14	29	19	1	-	20
lokalno samoupravo in regionalni razvoj	2	4	1	3		4
zdravstvo	5	8	8		-	8
delo, družino in invalide	3	2	2	1	-	3
kulturo, šolstvo, šport in mladino	1	1	1	-	-	1
MDT skupaj	39	84	43	24	1	68

Vir: poročila o delu Državnega zbora

8.3 ANALIZA DELA OZEU

Analize dela OZEU v mandatu 2004–2008 so pokazale, da je odbor redno spremljal delo Sveta EU v različnih sestavah in skoraj v celoti podprl predlagana izhodišča. OZEU je v glavnem podpiral stališča vlade, v čemer pa se ne razlikuje bistveno od

⁹ Delitev zadev EU osnovana na podlagi definicij v ZSDZVZEU na U-, S- in E-zadeve (glej poglavje 7.1).

tovrstnih odborov v drugih članicah (Kocjančič 2005, 46). Pri odločanju se je opiral na mnenja matičnih delovnih teles, lastna mnenja pa je oblikoval predvsem v primerih, ko jih druga telesa niso pripravila. OZEU je uspelo vzpostaviti učinkovite metode dela in poti komuniciranja z vlado, njenimi resorji in z matičnimi delovnimi telesi. Pri svojem delu je uporabljal EU portal kot informacijsko orodje za lažje in hitrejša obveščanja, pa tudi posebno podatkovno zbirko z imenom "Zadeve EU", ki omogoča vpogled v gradiva in sklepe v zvezi z evropskimi zadevami. Uporabne pa so bila tudi praksa dela matičnih teles iz obdobja predpristopnih pogajanj in utečene poti medsebojnega sodelovanja – skupne seje (Krašovec 2005, 284–285).

Analiza dela OZEU za prvo leto njegovega delovanja (od 17.11.2004 do 14.12.2005)¹⁰ je pokazala, da je bilo takrat opravljenih 52 sej. Delo OZEU glede na vsebino obravnavanih točk v tem obdobju prikazuje Tabela 8.2. Največ, 45 %, je bilo obravnavanih S-zadev, 29 % pa U zadev. Od obravnavanih 40 U-zadev je odbor dopolnil le eno, to je 2,5 % vseh obravnavanih U-zadev. Od obravnavanih 63 S-zadev jih je odbor dopolnil 9, kar znaša 14,3 % vseh obravnavanih S-zadev.

Tabela 8.2: Delo OZEU glede na vsebino obravnavanih točk v obdobju od 17.11.2004 do 14.12.2005

	REDNE SEJE	NUJNE SEJE	število točk	% točk
U-zadeve (oblikovanje stališč RS)	27	13	40	28,8 %
S-zadeve (oblikovanje stališč vlade)	42	21	63	45,3 %
poročanje vlade, obveščanje o zadevah EU	2	4	6	4,3 %
poročanje, predstavitev predstavnikov EU	3	-	3	2,2 %
sodelovanje z organi EU in z odbori nacionalnih parlamentov za zadeve EU	7	8	15	10,8 %
organizacija odbora, procedura, sestava delegacij	6	4	10	7,2 %
pobuda ali vprašanje vladi	2	-	2	1,4 %
skupaj	89	50	139	

Vir: seminarska naloga avtorja iz leta 2006, mentor dr. Drago Zajc

¹⁰ Podatki so povzeti po avtorjevi seminarski nalogi iz leta 2006 pod mentorstvom dr. Draga Zajca.

Za časovni okvir lastne analize dela OZEU sem si izbral prvo polovico 5. mandata Državnega zbora, to je obdobje od 15.10.2008 do 31.12.2010. Tekoči mandat sem izbral zaradi lažje dostopnosti podatkov, hkrati pa sem predpostavil, da bo dvoletni pregled dela že utečenega delovnega telesa omogočal dober vpogled v njegovo delovanje. Osnovne informacije sem lahko črpal iz Poročil o delu Državnega zbora (za prvo leto mandata oktober 2008–december 2009 in za drugo leto mandata 2010). V tem obdobju je bil velik delež sej zaprt za javnost, kar pomeni, da njihova vsebina ni javno dostopna, zato so mi v Državnem zboru odobrili dostop do arhiva OZEU. Tam sem pregledal dokumentacijo vseh sej v preučevanem obdobju. Dnevni red sej je razviden iz sklicev sej, sklepi odbora pa iz poročil poslancem oziroma vladi. Kjer je bilo potrebno, sem si pomagal še s prepisi magnetogramskih posnetkov sej. Na teh podlagah sem lahko pridobil vpogled v delo odbora, čeprav moram poudariti, da bi bil celovit vpogled mogoč le z prebiranjem vseh magnetogramskih prepisov oziroma z vpogledom v zaupno dokumentacijo, ki je označena kot interna. Kljub navedenim omejitvam sem pridobil zadosti informacij, da lahko na njihovi podlagi sklepam o delu in vlogi OZEU¹¹.

OZEU ima 17 članov. Večina članov (9 oziroma 10), tudi predsednica, je iz vrst koalicije. Kot kaže spodaj prikazana Tabela 8.3 so bile v obdobju od 15.10.2008 do 31.12.2010 sklicane in izpeljane 103 seje OZEU (77 rednih in 26 nujnih), dve redni seji pa sta bili odpovedani. Sklicana je bila tudi ena korespondenčna seja, ki je bila posledica nesklepčnosti OZEU na 77. redni seji. Ponovilo naj bi se devet točk iz 77. seje, vendar se je odločanje zavleklo, zaradi česar so bili zamujeni roki in predlogi stališč so s tem avtomatsko stopili v veljavo. Nasploh se je pokazalo, da je OZEU pogosto nesklepčen in da se v svojih sklepih s stališči oziroma izhodišči vlade le seznanja, ne pa jih tudi potrjuje. Pogosto se o predlogih vlade glasuje brez razprave, kar kaže, da s strani članov ni interesa za vse zadeve EU oziroma se je o določenih zadevah že predhodno razpravljalo. Iz poročil o delu Državnega zbora za preučevano obdobje je razvidno, da je OZEU med najbolj obremenjenimi delovnimi telesi predvsem glede na število, pa tudi glede na trajanje sej. V danem obdobju je opravil za dobrih 143 ur sej. V

¹¹ Avtorjeva pregledna tabela analize arhiva OZEU je priložena diplomi kot Priloga A. Vsebinska delitev zadev se ne ujema povsem s statistikami Državnega zbora (Tabela 8.1), kar je posledica razlik pri razvrščanju. Razlike pa v vsakem primeru ne vplivajo na sklepe.

letu 2010 je bil OZEU npr. delovno telo z največ sejami, po njihovem trajanju pa na šestem mestu med vsem delovnimi telesi Državnega zbora.

Tabela 8.3: Število sej OZEU v obdobju od 15.10.2008 do 31.12.2010

	REDNE SEJE	NUJNE SEJE	skupaj
število sej	77	26	103

S stališča odprtosti sej za javnost je preučevano obdobje zanimivo, saj se je v tem času zgodila prelomnica. ZSDZVZEU (čl. 7) je določal, da so niso bile odprte za javnost, da pa se po sejah odločitve sporoči javnosti. Po pregledu dostopnih izjav za javnost na internetnem portalu Državnega zbora lahko ugotovim, da je bilo v tem obdobju vse manj objavljenih izjav za javnost, ki bi se nanašale na seje OZEU, tako da delo OZEU razen izjemoma skoraj ni bilo dostopno javnosti. O tej tematiki je OZEU razpravljal na 47. redni seji. Člani odbora so bili menja, da je takšna ureditev neprimerna glede na delo v zakonodajnih institucijah EU, saj delo EP poteka na odprtih sejah, prav tako so v veliki meri javna tudi zasedanja Sveta EU. Vladna stran je imela pomisleke, da bi odprtosti sej lahko oslabila pogajalski položaj RS. Rešitev so našli v 101. členu PoDZ, ki določa, da je seja ali del seje lahko poteka brez navzočnosti javnosti, če Državni zbor ali delovno telo obravnava gradivo, ki vsebuje tajne podatke oziroma druge podatke, ki so varovani na podlagi zakona.

Maja 2008 je Državni zbor črtal 7. člen ZSDZVZEU in obravnave so postale javne, razen kadar predlagatelj zahteva zaprto sejo na osnovi PoDZ. Sprememba se je v praksi uveljavila na 19. nujni seji. Kot je razvidno iz Tabele 8.4 je s tem odstotek zaprtih sej bistveno upadel (iz 82 % na 23 %), velik del sej OZEU pa je dostopen kot prepis magnetogramskega posnetka na internetnem portalu Državnega zbora. Očitno je, da je bil v tem obdobju narejen velik korak k večji javnosti dela OZEU, s čimer naj bi se zadeve EU približale širši javnosti.

Tabela 8.4: Odstotek zaprtih, delno zaprtih in javnih sej v obdobjih pred in po črtanju 7. člena ZSDZVZEU

	pred črtanjem 7. člena: 79 sej od 15.10.2008 do 11.6.2010	po črtanju 7. člena: 26 sej od 18.6.2010 do 31.12.2010
zaprte seje	82 %	23 %
delno zaprte seje	9 %	27 %
javne seje	9 %	50 %

Pri vsebinskem pregledu dela OZEU sem naredil lasten pregled točk dnevnega reda. V preučevanem obdobju je OZEU na sejah glede na dostopne podatke obravnaval 327 točk. Obravnavane točke sem vsebinsko razdelil kot je prikazano v Tabeli 8.5. Obravnava t.i. U-zadev je osrednja naloga OZEU in pomeni sodelovanje Državnega zbora pri oblikovanju stališč RS. To so tiste zadeve EU, ki bi po svoji vsebini spadale v njegovo pristojnost (glej poglavje 7.1). Pri obravnavi teh zadev OZEU s sklepom določi stališče RS. Takšnih točk je bilo 114 oziroma 35 %. Primere, ko je OZEU sprejemal stališče RS do osnutka skupnega stališča EU, sem štel posebej, in sicer je bilo takšnih točk 13,5 %. Večinoma so bile vezane na približevanje Hrvaške k EU. 1,5 % vseh točk je bilo vezano na postopke nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti

Največji delež obravnavanih točk, skoraj 43 %, so bile S-zadeve, kamor sem štel tiste točke, kjer je OZEU odločal o izhodiščih vlade za pogajanja na ravni EU. Točke, kjer je vlada le podala informacijo oziroma poročala in obveščala o zadevah EU, sem štel kot lastno kategorijo, čeprav bi v skladu z ZSDZVZEU spadale k S-zadevam. Takšnih točk je bilo le 1,8 %. Primerov, ko so bile točke namenjene predstavitev predstavnikov EU je bilo 2,4 %. Preostale točke so bile namenjene sodelovanju z organi EU in z odbori nacionalnih parlamentov za zadeve EU (0,6 %) ter organizaciji odbora, proceduri oziroma sestavi delegacij (1,8 %). Po dostopnih podatkih člani odbora relevantnih vprašanj vladi v preučevanem obdobju niso zastavili, zato točk, namenjenih vprašanjem, nisem upošteval.

Tabela 8.5: Delo OZEU glede na vsebino obravnavanih točk v obdobju od 15.10.2008 do 31.12.2010

	REDNE SEJE	NUJNE SEJE	število točk	% točk
U-zadeve (oblikovanje stališč RS)	105	9	114	34,9 %
stališče RS do osnutka skupnega stališča EU	9	35	44	13,5 %
S-zadeve (oblikovanje stališč vlade)	121	19	140	42,8 %
poročanje vlade, obveščanje o zadevah EU	2	4	6	1,8 %
postopki nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti	5	-	5	1,5 %
poročanje, predstavitev predstavnikov EU	7	1	8	2,4 %
sodelovanje z organi EU in z odbori nacionalnih parlamentov za zadeve EU	2	-	2	0,6 %
organizacija odbora, procedura, sestava delegacij	5	1	6	1,8 %
drugo ¹²	1	1	2	0,6 %
skupaj	257	70	327	

Ob vsebinskem pregledu dela OZEU lahko v splošnem opazimo, da OZEU v zelo majhnem delu dopolnjuje vsebine, ki jih predlaga vlada. V preučevanem obdobju je bilo po meni dostopnih podatkih sprejetih 8 amandmajev, pri eni točki je OZEU dal navodila vladi, pri dveh pa priporočilo. V nadaljevanju si je smiselno pogledati povzetek navedenih sklepov OZEU.

V okviru 8. redne seje je bil pri prvi točki (Predlog stališča RS do Predloga uredbe EP in ES o kozmetičnih izdelkih) sprejet amandma, ki je potrdil mnenje matičnega delovnega telesa. Sprejeto je bilo predlagano vladno stališče, z amandmajem pa so le črtali parlamentarni pridržek. V okviru iste seje je OZEU pri tretji točki (Zasedanje Sveta EU za ekonomske in finančne zadeve) izhodišča vlade podprl, dal pa priporočilo delegaciji, naj odpre problem znižanja DDV na knjigo, če bo to primerno. Pri 10. nujni seji je OZEU podprl stališča vlade do namere švedskega predsedstva Sveta EU za sklic medvladne konference za nadaljevanje pristopnih pogajanj Republike Hrvaške k EU, hkrati pa je predlagal vladi, naj nadaljuje pogajanja.

¹² Pod drugo sta uvrščeni slavnostna seja ob dnevu Evrope (19. redna seja) in obravnava amandmaja in sklepa k 1. točki 13. izredne seje DZ (13. nujna seja).

V okviru 11. nujne seje je OZEU podprl stališče RS do osnutka skupnega stališča EU za zaprtje poglavja 4 – Prost pretok kapitala za Hrvaško, hkrati pa je spremenil dikcijo priloge 1 k enostranski izjavi, ki jo je RS podala na zapisnik COREPER, in sicer so besedo "pričakuje" nadomestili z "zahteva". Na 12. nujni seji je vlada pri 1. točki predstavila osnutek poročila o uresničevanju Programa reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji. OZEU se je v svojih sklepih s tem seznanil, hkrati pa je naročil vladi, naj:

- pripravi in Državnemu zboru posreduje vse potrebne predloge zakonov in drugih aktov, ki so ključnega pomena;
- preuči predloge in pripombe iz razprave na seji OZEU in naj na njihovi podlagi osnutek poročila smiselno dopolni oziroma spremeni;
- tekoče seznanja OZEU.

Na 33. redni seji je OZEU pri točki 9.a – predlog stališča RS o stališču EU za konferenco o podnebnih spremembah sprejel amandma, s katerim je popravil stališče tako, da je iz njega razvidno, da gre za "vmesno" stališče. Kar pet amandmajev pa je OZEU sprejel na Predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v obdobju januar 2010–junij 2011. Trije amandmaji so bili sprejeti na predlog Komisije za narodni skupnosti, eden na predlog Odbora za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, eden amandma pa na predlog predsednice OZEU. Slednji amandma je zelo programsko naravnano, vezan pa na vlogo Državnega zbora na področju zadev EU, zato ga v celoti navajam:

V luči novih določb Lizbonske pogodbe, ki je prvič formalno vključila nacionalne parlamente v sprejemanju odločitev na ravni EU, bo RS namenila pozornost poglobljeni vlogi Državnega zbora. Tako bo ta pri svojem delu učinkovito nadzoroval delo vlade in zagotavljal njeno odgovornost pri obravnavi zadev EU. Hkrati pa bo prispeval k dobremu delovanju EU, predvsem z zagotavljanjem spoštovanja načela subsidiarnosti v skladu s postopki iz Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, s sodelovanjem v mehanizmih ocenjevanja politik Unije na področju svobode, varnosti in pravic, v postopkih za spremembo pogodb ter pri prošnjah za pristop. Z namenom uveljavitve vloge nacionalnih parlamentov v ustroju EU bo Državni zbor aktivno sodeloval pri medparlamentarnem sodelovanju med nacionalnimi parlamenti in z EP.

Primerjava lastne analize z analizo narejeno za prvo leto dela OZEU kaže, da je delo odbora podobno. V obeh obdobjih je OZEU obravnaval podoben odstotek U- in S-zadev, razlika je predvsem v tem, da je bilo v prvem letu dela več točk namenjenih sodelovanju z odbori EU in proceduri. Bistveno manjši odstotek točk namenjenih postopku kaže, da je delo OZEU sedaj bolj utečeno in da gre za zrelejše delovno telo. Pokaže se tudi, da je drugem preučevanem obdobju OZEU pridobil nove naloge (npr. izvedba testov subsidiarnosti). Kar se tiče dopolnitev obravnavanih točk, pa lahko opazimo, da je v kasnejšem obdobju dopolnitev celo manj.

9 SKLEP

Pregled slovenske ureditve na področju obravnave EU zadev pokaže razvite institucionalne podlage, ki bi morale Državnemu zboru omogočati izvajanje učinkovitega nadzora nad vlado. Spreminjanje predpisov (ZSDZVZEU in PoDZ) kaže, da gre za normativno gledano živo področje, ki se prilagaja izzivom. Kot posledica zahtev Lizbonske pogodbe so bili vpeljani novi postopki v Državnem zboru (npr. postopek nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti v osnutku zakonodajnega akta), v skladu s težnjo po večji vključenosti Državnega zbora na področju zadev EU pa so seje OZEU od junija 2010 naprej bistveno dostopnejše javnosti. Tudi vključenost matičnih delovnih teles se je okrepila. Očitno je Lizbonska pogodba prinesla novo težnjo za poglobljeno delovanje Državnega zbora na področju zadev EU. To potrjuje tudi v poglavju 8.3 naveden amandma OZEU k predlogu deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v obdobju januar 2010–junij 2011. Povzamem lahko, da v preučevanem obdobju obstaja ustrezna organizacijska spodobnost (angl. *institutional capacity*), pa tudi splošna tendenca po učinkovitejšem nadzoru nad vlado na področju zadev EU. Tako normativno kot idejno so izhodišča za delo institucij na področju zadev EU dobra.

V prvi polovici 5. mandata je Državni zbor obravnaval zadeve EU na štirih plenarnih sejah. Pristojni delovni telesi sta obravnavali 318 zadev EU, pri čemer je OZEU obravnaval 86 % teh zadev. Matična delovna telesa so obravnavala skupaj 68 zadev EU, 20 % dodeljenih zadev, pa niso obravnavala. Pregled dela v tem obdobju pokaže, da je OZEU ključno in najbolj dejavno telo za nadzor nad vlado pri zadevah EU, hkrati pa je

interes matičnih delovnih teles še vedno premajhen, saj bi se morala s svojimi specialnimi znanji intenzivneje vključevati v delo na področju zadev EU. Slednje se naj bi z novimi spremembami PoDZ popravilo. OZEU je redno spremljal delo vlade, glavna njegovega dela je bila obravnava U- in S-zadev. Delo OZEU je utečeno, večjih postopkovnih problemov ni zaznati. Vsebinski pregled dela OZEU pa pokaže le majhen obseg dopolnitev danih izhodišč in stališč, pa še sprejeti amandmaji in dopolnila ne pomenijo bistvenih odklonov od vladnih predlogov. Celo v primerjavi s prvim letom dela OZEU je dopolnitev manj. Dosti zadev OZEU obravnava ob odsotnosti mnenj matičnih teles in/ali brez razprave. Zaradi preobremenjenosti poslancev (lahko tudi zaradi pomanjkanja interesa) je OZEU dostikrat nesklepčen in se zato z zadevami le seznanil. Vprašanj in pobud vladi je malo oziroma jih ni zaznati.

Upošteva je navedene ugotovitve lahko potrdim svojo prvo hipotezo, da je vloga nacionalnih parlamentov in odborov za zadeve EU odvisna tako od institucionalne urejenosti kot tudi od politične kulture oziroma zrelosti, znanja in izkušenj politične ter parlamentarne elite. Državni zbor je na področju zadev EU že vzpostavil visok nivo institucionalne sposobnosti, kulturna sposobnost pa zaostaja. Potrdim lahko tudi svojo drugo hipotezo, da ima Državni zbor (oziroma OZEU) glede zadev EU šibek vpliv na odločanje vlade, kar se kaže v majhnem obsegu dopolnitev obravnavanih zadev. To se ujema z ugotovitvami analiz prejšnjega mandata. Glede na moč nadzora v procesu sprejemanja politik (v skladu s klasifikacijo, ki sta jo naredila Maurer in Wessels) bi lahko Državni zbor glede na institucionalne možnosti uvrstil med parlamente z zmernim vplivom, glede na to, v kolikšni meri te možnosti dejansko tudi izkorišča, pa med šibke parlamente. Kaže, da je vloga Državnega zbora v procesu obravnave zadev EU še vedno marginalna. Moja analiza se je osredotočila na Slovenijo, zanimivo perspektivo pa bi gotovo dale primerjave z ostalimi starimi in novimi državami članicami EU. Žal so zaradi preobsežnosti ostale izven okvirov te naloge, tako da ostajajo izziv za prihodnost.

Ugotovitve tudi kažejo, da je dodana vrednost dela OZEU v smislu spreminjanja in dopolnjevanja vladnih predlogov nizka. Na eni od razprav v 5. mandatu OZEU se je njegov član celo predlagal ukinitve odbora. Je obstoj OZEU sploh smiseln, če intenzivno ne spreminja vladnih predlogov in ne igra vloge zakonodajalca? Upoštevati moramo tudi širše gledišče, da ima kljub delitvi oblasti v rokah vlado in večino v parlamentu oziroma v OZEU ista koalicija in zadeve so pogosto predhodno usklajene,

tudi po strankarski liniji. OZEU je specializirano delovno telo Državnega zbora, katerega člani akumulirajo specifična znanja in pridobivajo dodatne informacije. Delovanje OZEU spodbuja, da del poslancev nenehno spremlja zadeve EU. S tem nastaja "elita" med poslanci, ki ima znanje in informacije s področja zadev EU. Gre za zahtevno področje, ki je vsebinsko pogosto oddaljeno povprečnega volivca. Le z ustreznim znanjem in informiranostjo lahko poslanci Državnega zbora učinkovito nadzirajo vlado na področju zadev EU. Gre torej za prostor, kjer se ob neprestanem dialogu med vlado in poslanci akumulira znanje. S tem se bo zmanjševal tudi razkorak med institucionalno in kulturno sposobnostjo Državnega zbora. Ta vidik je po mojem mnenju ključen pri presojanju smiselnosti dela OZEU. Koliko in kako lahko OZEZ vpliva na zmanjšanje demokratičnega deficita tako ostaja pomembno vprašanje.

10 LITERATURA

Amsterdamska pogodba – Treaty of Amsterdam. 1997. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0113010016> (13. maj 2010).

Brezovšek, Marjan. 1991. Parlamentarni nadzor nad izvršno oblastjo: funkcija in oblike. *Teorija in praksa* 28 (3/4): 317–321.

Državni zbor RS. Dostopno prek: www.dz-rs.si (4. marec 2010).

--- 2010. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2008–2012, prvo leto mandata: oktober 2008 – december 2009*. Ljubljana: Državni zbor.

--- 2011. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2008–2012, drugo leto mandata: 2010*. Ljubljana: Državni zbor.

Fink-Hafner, Danica. 2001. *Politične stranke*. Ljubljana: Založba FDV.

--- in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Založba FDV.

Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list RS.

Inštitut za primerjalno pravo Pravne fakultete. 2002. *Prilagoditev Državnega zbora evropskim integracijskim procesom (pravni vidik)*. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Kaučič, Igor in Franc Grad. 2000. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Kiiver, Philipp. 2006. *The National Parliaments in the EU: A Critical View on EU Constitution Building*. The Haag: Kluwer Law International.

Kocjančič, Rudi. 2005. *Vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. Dostopno prek: http://www.fu.uni-lj.si/zalozba/gradiva/Vloga_nacionalnih_parlamentov_v_Evropski_uniji.pdf (21. april 2010).

Krašovec, Alenka. 2004. *Delovna telesa Državnega zbora kot osrednje mesto sodelovanja med zakonodajno vejo oblasti in civilno družbo v procesih oblikovanja javnih politik*. Ljubljana: Center za politološke raziskave FDV. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=103> (4. marec 2010).

Krašovec, Tatjana. 2005. Pomanjkljiva demokratična legitimnost v EU in demokratični primanjkljaj. V *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 43–66. Ljubljana: Založba FDV.

--- 2006. Sodelovanje med Državnim zborom in vlado RS po vključitvi v Evropsko unijo – prve izkušnje. V *Demokracija v globalizaciji in globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 277–293. Ljubljana: Založba FDV.

Laekenska deklaracija – Laeken declaration. 2001. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/ustava-za-evropo/konvencija-za-prihodnost-evrope/laekenska-izjava-o-prihodnosti-evrope/#c73> (31. maj 2010).

Lizbonska pogodba – Treaty of Lisbon. 2007. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (1. junij 2010).

Mauer, Andreas in Wolfgang Wessels, ur. 2001. *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (16. marec 2009).

Norton, Philip. 1996. *National Parliaments and the European Union*. London, New York: Routhledge.

O'Brennan, John in Tapio Raunio, ur. 2007. *National parliaments within the enlarged European Union: from victims of integration to competitive actors?* London, New York: Routledge.

Pikalo, Jernej. Demokracija v Evropski uniji. 2009. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 40–44. Ljubljana: Uradni list RS.

Pogodba o Evropski uniji – Treaty on European Union. 1992. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0100000033> (13. maj 2010).

Pogodba o Ustavi za Evropo – Treaty establishing a Constitution for Europe. 2004. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML> (1. junij 2010).

Poslovnik Državnega zbora, uradno prečiščeno besedilo (PoDZ). Ur. l. RS 92/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_POSL73.html (9. december 2009).

Šabič, Zlatko. 2005. Refleksija preteklosti, dojemanje sedanjosti, vizija prihodnosti – nova Evropska unija in nacionalni parlamenti. V *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 131–150. Ljubljana: Založba FDV.

Travers, David in Hanneke Coppolecchia. 2003. *European Affairs Committees: The Influence of National Parliaments on European Policies*. Brussels: European Centre for Parliamentary Research and Documentation.

Ustava Republike Slovenije. 1991. Ur. l. RS 33/1991.

Vehar, Primož. 2002. Nacionalni parlamenti in njihova vloga v EU. *Pravna praksa* 21 (45): 4–7.

Zajc Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: Založba FDV.

--- 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Založba FDV.

--- 2005. Spremenjene funkcije nacionalnega parlamenta po vstopu v EU: moč nacionalnega parlamenta v odnosu do vlade – primer Državnega zbora RS. V *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 107–120. Ljubljana: Založba FDV.

--- 2006. Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v procesu odločanja na ravni EU. *Uprava* 4 (5): 7–25.

--- 2008a. National parliaments of the new member countries in the EU: adaptation of the Slovene national assembly to the new challenges. Hrvaški politološki razgovori 2008 – CEPSA, prispevek na konferenci. Opatija, 3. oktober.

--- 2008b. National parliaments of the new member countries in the EU: adaptation of the Slovene national assembly to the new challenges. *Politička misao* 45 (5): 3–22.

--- 2008c. *Lizbonska pogodba in vloga nacionalnih parlamentov, prispevek na slavnostni seji Državnega zbora RS*. Dostopno prek: http://www.dzrs.si/fileadmin/dz.gov.si/pageuploads/DZ/PDF_datoteke/Thisistheoutline.doc.pdf (20. april 2011).

--- 2009a. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS)*. Ljubljana: Založba FDV.

--- 2009b. Nacionalni parlamenti v procesu odločanja na ravni Evropske unije. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnc in Damjan Lajh, 242–246. Ljubljana: Uradni list RS.

Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU). Ur. l. RS 34/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200434&stevilka=1470> (16. marec 2009).

PRILOGA A: Tabela z vsebinskim pregledom dela OZEU v obdobju od 15.10.2008 do 31.12.2010

datum seje	zaporedna številka seje	tip seje (redna, nujna, korespondenčna)	javnost seje	število točk	U-zadeve	S-zadeve	stališče RS do osnutka stališča EU	test subsidiarnosti	poročanje vlade, obveščanje o zadevah EU	poročanje EU, predstavitev predstavnikov EU	sodelovanje z organi EU in z odbori nacionalnih parlamentov	organizacija odbora, procedura, sestava delegacij	opombe
7.11.2008	1	R	D	2		1				1			
14.11.2008	2	R	D	4	1	2			1				
18.11.2008	1	N	J	1					1				
21.11.2008	2	N	Z	2	2								
28.11.2008	3	N	Z	5	2	3							
5.12.2008	3	R	Z	2		2							
9.12.2008	4	N	Z	4		1	3						
12.12.2008	4	R	Z	7	1	2	3	1					
19.12.2008	5	N	Z	1					1				
15.1.2009	5	R	J	1						1			
16.1.2009	6	R	D	6	3	2				1			
23.1.2009	7	R	Z	6	4	1		1					
6.2.2009	8	R	Z	3	2	1							tč.1: amandma tč.3: priporočilo
13.2.2009	9	R	Z	3		2						1	
20.2.2009	10	R	Z	5	3	2							
27.2.2009	11	R	Z	4	2	2							
6.3.2009	12	R	Z	6	4	2							
13.3.2009	13	R	Z	3	2	1							
20.3.2009	14	R	Z	4	2	1						1	
27.3.2009	15	R	Z	5	4	1							
3.4.2009	16	R	D	5	2	2					1		
17.4.2009	17	R	Z	5	4	1							
24.4.2009	18	R	Z	1		1							
8.5.2009	19	R	J	1									slavnostna seja

datum seje	zaporedna številka seje	tip seje (redna, nujna, korespondenčna)	javnost seje	število točk	U-zadeve	S-zadeve	stališče RS do osnutka stališča EU	test subsidiarnosti	poročanje vlade, obveščanje o zadevah EU	poročanje EU, predstavitev predstavnikov EU	sodelovanje z organi EU in z odbori nacionalnih parlamentov	organizacija odbora, procedura, sestava delegacij	opombe
8.5.2009	6	N	Z	3		1	1			1			
15.5.2009	20	R	Z										odpovedana
20.5.2009	21	R	Z										odpovedana
22.5.2009	7	N	Z	2		2							
29.5.2009	8	N	Z	1		1							
5.6.2009	22	R	Z	3		3							
12.6.2009	23	R	Z	2		2							
19.6.2009	24	R	Z	3	1	2							
3.7.2009	25	R	J	1						1			
3.7.2009	9	N	Z	3		3							
10.7.2009	26	R	Z	3	2	1							
11.9.2009	27	R	D	5		2		1				2	
15.9.2009	10	N	Z	1		1							tč.1: priporočilo
18.9.2009	28	R	Z	3	1	2							
25.9.2009	11	N	Z	11			11						tč.1: amandma
28.9.2009	13	N	Z	1									obravnava amandmaja k 1. točki 13. izredne seje DZ
2.10.2009	29	R	Z	5	4	1							
9.10.2009	30	R	Z	3	2	1							
16.10.2009	12	N	J	1					1				tč.1: sklepi – navodila vladi
16.10.2009	31	R	Z	6	2	4							
23.10.2009	32	R	Z	2		2							

datum seje	zaporedna številka seje	tip seje (redna, nujna, korespondenčna)	javnost seje	število točk	U-zadeve	S-zadeve	stališče RS do osnutka stališča EU	test subsidiarnosti	poročanje vlade, obveščanje o zadevah EU	poročanje EU, predstavitev predstavnikov EU	sodelovanje z organi EU in z odbori nacionalnih parlamentov	organizacija odbora, procedura, sestava delegacij	opombe
28.10.2009	33	R	Z	11	10			1					tč.9a: amandma
6.11.2009	34	R	Z	4	3	1							
13.11.2009	35	R	Z	4	1	3							
20.11.2009	36	R	Z	3	1	2							
24.11.2009	14	N	Z	3			3						
27.11.2009	37	R	Z	6	2	4							
4.12.2009	38	R	Z	3		3							
11.12.2009	39	R	D	6	3	2		1					
16.12.2009	15	N	Z	3			3						
18.12.2009	40	R	Z	1		1							
15.1.2010	41	R	J	1						1			
15.1.2010	42	R	Z	3	1	2							
22.1.2010	43	R	Z	1		1							
27.1.2010	44	R	Z	2	2								
5.2.2010	45	R	Z	1		1							
12.2.2010	46	R	Z	3	2	1							
16.2.2010	16	N	Z	2			2						
19.2.2010	47	R	D	5	1	3						1	tč.4: 5 amandmajev
26.2.2010	48	R	Z	2	1	1							
5.3.2010	49	R	Z	2		2							
10.3.2010	17	N	Z	1					1				
12.3.2010	50	R	Z	3		2					1		
19.3.2010	51	R	Z	2		1	1						
26.3.2010	52	R	Z	2		1	1						

datum seje	zaporedna številka seje	tip seje (redna, nujna, korespondenčna)	javnost seje	število točk	U-zadeve	S-zadeve	stališče RS do osnutka stališča EU	test subsidiarnosti	poročanje vlade, obveščanje o zadevah EU	poročanje EU, predstavitev predstavnikov EU	sodelovanje z organi EU in z odbori nacionalnih parlamentov	organizacija odbora, procedura, sestava delegacij	opombe
16.4.2010	53	R	Z	2		2							
23.4.2010	54	R	Z	2		1			1				
6.5.2010	55	R	J	1						1			
6.5.2010	18	N	Z	2	1	1							
7.5.2010	56	R	Z	3	1	2							
14.5.2010	57	R	Z	3	2		1						
21.5.2010	58	R	Z	6	4	1	1						
28.5.2010	59	R	Z	2		2							
4.6.2010	60	R	Z	3		3							
11.6.2010	61	R	Z	4	2	2							
18.6.2010	19	N	D	3	2	1							začne veljati ZSDZVZEU-A
24.6.2010	20	N	D	5		2	3						
29.6.2010	21	N	Z	1			1						
8.7.2010	62	R	J	1						1			
9.7.2010	63	R	J	5	3	2							
14.7.2010	22	N	D	3			3						
3.9.2010	64	R	J	5	4	1							
10.9.2010	23	N	D	6	2	3						1	
24.9.2010	24	N	Z	1			1						
24.9.2010	65	R	J	1		1							
1.10.2010	66	R	J	2	1	1							
8.10.2010	67	R	Z	1			1						
8.10.2010	68	R	J	3		3							
15.10.2010	69	R	J	3	1	2							
22.10.2010	70	R	D	3		3							

datum seje	zaporedna številka seje	tip seje (redna, nujna, korespondenčna)	javnost seje	število točk	U-zadeve	S-zadeve	stališče RS do osnutka stališča EU	test subsidiarnosti	poročanje vlade, obveščanje o zadevah EU	poročanje EU, predstavitev predstavnikov EU	sodelovanje z organi EU in z odbori nacionalnih parlamentov	organizacija odbora, procedura, sestava delegacij	opombe
29.10.2010	71	R	Z	1			1						
29.10.2010	72	R	J	1	1								
5.11.2010	73	R	J	3	1	2							
12.11.2010	74	R	J	5	3	2							
19.11.2010	75	R	D	3	1	2							
26.11.2010	76	R	J	3		3							
3.12.2010	77	R	J	11	7	4							nesklepčni
3.12.2010	1	K	J	9*									nadaljevanje 77. seje
10.12.2010	78	R	D	4	1	3							
14.12.2010	25	N	Z	2			2						
17.12.2010	79	R	J	2		2							
20.12.2010	26	N	Z	2			2						
				327	114	140	44	5	6	8	2	6	