

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Rok Kramarič

**Primerjava slovenskega in francoskega parlamenta (s poudarkom na delovnih telesih za
zadeve Evropske unije)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Rok Kramarič

Mentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

**Primerjava slovenskega in francoskega parlamenta (s poudarkom na delovnih telesih za
zadeve Evropske unije)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

PRIMERJAVA SLOVENSKEGA IN FRANCOSKEGA PARLAMENTA (S POUDARKOM NA DELOVNIH TELESIH ZA ZADEVE EVROPSKE UNIJE)

Slovenija se je priključila Evropski uniji v njenem največjem širitvenem valu 1. maja 2004 in je torej ena izmed mlajših članic. Slovenski Državni zbor tako velja za enega mlajših evropskih nacionalnih parlamentov, ki se je moral hitro institucionalno prilagoditi za delovanje na zapleteni evropski nadnacionalni ravni, za kar je imel na razpolago razmeroma malo časa. Del institucionalnega prilagajanja je Državni zbor opravil že v predpristopnem obdobju. Francoska Assemblée Nationale pa je eden izmed prvih evropskih parlamentov, Francija pa ena od ustanoviteljic prvih evropskih povezav, ki so postale temelj za ureditev EU kot jo poznamo danes, in je kot dolgoletna članica evropskih povezovalnih procesov postopoma šla skozi postopke prilagajanja. Tema diplomskega dela bo primerjava mladega slovenskega Državnega zbora z eno od najstarejših demokratičnih političnih ustanov v Evropi, to je s francoskim državnim zborom oziroma Assemblée Nationale. Diplomsko delo poleg osnovnih značilnosti primerja slovenski Državni zbor in francosko Assemblée nationale na podlagi ustavnih, poslovniških in zakonskih določb ter na podlagi statističnih podatkov zadnjih dveh mandatov obeh parlamentov. Poudarek primerjave je na delovanju specializiranih delovnih teles za zadeve Evropske unije.

Ključne besede: funkcije parlamentov, zadeve EU, parlamentarni nadzor

COMPARISON OF THE SLOVENE AND FRENCH PARLIAMENTS (WITH EMPHASIS ON THE WORKING BODIES COMPETENT FOR EU AFFAIRS)

Slovenia joined the European Union on May 1, 2004 when the biggest wave of its enlargement took place. The Slovenian National Assembly is therefore one of the youngest european national parliaments. That is why it had to adapt quickly to the way of functioning at the complicated European supranational level. Its Parliament, called Državni zbor (National Assembly), made part of the institutional adaptation in the pre-accession period. On the other side, the French Assemblée Nationale is in many ways regarded as one of the first European parliaments and France being one of the oldest members of the European integration, was able to make its institutional adaptation step by step. The diploma thesis compares the young Slovenian National Assembly with one of the European oldest democratic political institutions, the French National Assembly. The main characteristics of the two parliaments are compared as well as the constitutions, the rules of procedure, the laws and the statistical data of their past two mandates. The diploma thesis focuses on the work of the working bodies specialized in EU matters.

Key words: parliamentary functions, rules of procedure, working bodies, parliamentary scrutiny

KAZALO

1 UVOD	8
1.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA	9
1.2 HIPOTEZE	9
1.3 METODOLOGIJA	10
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	11
2 MESTO PARLAMENTA V USTAVNI UREDITVI	12
2.1 DRŽAVNI ZBOR	12
2.2 ASSEMBLÉE NATIONALE	14
3 FUNKCIJE SODOBNIH PARLAMENTOV	18
3.1 KLASIČNE FUNKCIJE	18
3.1.1 ZAKONODAJNA FUNKCIJA	19
3.1.1.1 SLOVENSKI ZAKONODAJNI POSTOPEK	20
3.1.1.2 FRANCOSKI ZAKONODAJNI POSTOPEK	24
3.2 SPREMENJENE FUNKCIJE SODOBNIH PARLAMENTOV	26
3.2.1 NADZORNA FUNKCIJA	27
3.2.1.1 DELOVNA TELES, SPECIALIZIRANA ZA ZADEVE EU	28
4 INSTITUCIONALNO PRILAGAJANJE PARLAMENTOV	32
4.1 DRŽAVNI ZBOR	32
4.2 ASSEMBLÉE NATIONALE	33
5 VLOGA PARLAMENTOV PRI OBRAVNAVANJU ZADEV EU V PRAVNIH NORMAH	34
5.1 DRŽAVNI ZBOR	34
5.1.1 USTAVNO DOPOLNILO: 3.a ČLEN	34
5.1.2 ZAKON O SODELOVANJU MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO V ZADEVAH EU (ZSDZVZEU)	37
5.1.3 OBRAVNAVA ZADEV EU PO POSLOVNIKU DRŽAVNEGA ZBORA	39
5.2 ASSEMBLÉE NATIONALE	43
5.2.1 OBRAVNAVANJE ZADEV EU V FRANCOSKI USTAVI	43
5.2.2 ZAKON O USTANOVITVI DELEGACIJE ZA EU V ASSEMBLÉE NATIONALE	45
5.2.3 OBRAVNAVANJE ZADEV EU PO POSLOVNIKU ASSEMBLÉE NATIONALE	46
6 DRŽAVNI ZBOR V MANDATNEM OBDOBJU 2004-2008	47

6.1 ODLOČANJE O ZADEVAH EU NA PLENARNIH SEJAH DRŽAVNEGA ZBORA.....	50
6.2 ODBOR ZA ZADEVE EU V MANDATNEM OBDOBJU 2004-2008	52
7 ASSEMBLÉE NATIONALE V MANDATNEM OBDOBJU 2002-2007.....	57
7.1 ODLOČANJE O ZADEVAH EU NA PLENARNIH ZASEDANJIH ASSEMBLÉE NATIONALE.....	61
7.2 KOMISIJA ZA ZADEVE EU - COMMISSION CHARGÉE DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	62
8 ZAKLJUČEK	64
9 LITERATURA	68
10 PRILOGE.....	68
Priloga A: Število in trajanje sej ter obravnavane točke odborov Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004-2008	73
Priloga B: Podatki o delu matičnih delovnih teles na področju zadev EU.....	74
Priloga C: Število in trajanje sej stalnih komisij Assemblée nationale v mandatnem obdobju 2002-2007.....	75
Priloga Č: Vprašanja in odgovori poslancev preko elektronske pošte (Franco Juri, Thierry Mariani)	75

Kazalo tabel:

Tabela 3.1: Shema za merjenje parlamentarne participacije v zadevah EU.....	29
Tabela 3.2: Nadzorni sistemi nacionalnih parlamentov v zadevah EU.....	30
Tabela 3.3: Osnovna usmerjenost parlamentarnega nadzora v zadevah EU.....	31
Tabela 6.1: Število poslank in poslancev po poslanskih skupinah in nepovezani poslanci (2004-2008).....	47
Tabela 6.2: Ponovno izvoljeni poslanci Državnega zbora	48
Tabela 6.3: Članstvo v delovnih telesih (21. julija 2008).....	49
Tabela 6.4: Trajanje sej državnega zbora (2004-2008).....	49
Tabela 6.5: Aktivnosti državnega zbora v plenarni zasedbi na področju zadev EU	50
Tabela 6.6: Seje Odbora za zadeve EU (2004-2008)	54
Tabela 6.7: Trajanje in javnost sej ter obravnavane točke Odbora za zadeve EU (2004-2008).....	55
Tabela 6.8: Obravnavane zadeve EU v OZEU (2004-2008).....	56

Tabela 6.9: Sprejeti amandmaji OZEU (»U« zadeve) v obdobju 2004-2008	56
Tabela 7.1: Poslanske skupine v Assemblée nationale v mandatnem obdobju 2002-2007	58
Tabela 7.2: Ponovno izvoljeni poslanci Assemblée nationale v zadnjih petih mandatnih obdobjih.....	59
Tabela 7.3: Seje in trajanje sej Assemblée nationale (2002-2007).....	60
Tabela 7.4: Aktivnosti Assemblée nationale v plenarni zasedbi na področju zadev EU (2002-2007)	61
Tabela 7.5: Statistični podatki o delu Delegacije za Evropsko unijo (2002-2007)	63

SEZNAM KRATIC

COSAC	Konferenca odborov za zadeve EU
CR	Communistes et radicaux
DeSUS	Demokratska stranka upokojencev
DZ	Državni zbor
EK	Evropska komisija
EP	Evropski parlament
EU	Evropska unija
FU	Francoska ustava
GRČ	Grčija
ITA	Italija
LDS	Liberalna demokracija Slovenije
NSi	Nova Slovenija
OZEU	Odbor za zadeve Evropske unije
OZP	Odbor za zunanjo politiko
PoDZ	Poslovník Državnega zbora
POR	Portugalska
RS	Republika Slovenija
SD	Socialni demokrati
SDS	Slovenska demokratska stranka
SNS	Slovenska nacionalna stranka
UDF	Union pour la démocratie française
UMP	Union pour un mouvement populaire
URS	Ustava Republike Slovenije
VB	Velika Britanija
ZSDZVZEU	Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah EU

1 UVOD

Ko danes govorimo o parlamentarni demokraciji, ne moremo mimo dejstva, da je eno od osrednjih mest, kjer se demokracija kaže v eni svojih primarnih oblik, prav parlament. Mesto, kjer se na demokratičen način urejajo družbeni konflikti in mesto, kjer je doma zakonodajna veja oblasti, kot jo je definiral v svoji trilateralni teoriji delitve oblasti francoski filozof Montesquieu. Vendar pa zakonodajna funkcija ni edina, ki jo opravljajo sodobni parlamenti. Prav tako je pomembna nadzorna funkcija parlamenta, saj se le tako lahko zagotovi, da vlada deluje premišljeno, ker za svoja dejanja odgovarja parlamentu. Poleg teh dveh funkcij parlamenti opravljajo še mnogo drugih, od volilne funkcije do funkcije ustvarjanja političnih elit in tako dalje.

Slovenija je 1. maja 2004 postala polnopravna članica EU v njenem dotodaj največjem širitvenem valu, saj se je takrat pridružilo deset novih članic. Slovenski parlament velja za enega izmed mlajših evropskih parlamentov. Državni zbor je že pred vstopom Slovenije v EU opravil veliko dela, saj je bilo potrebno v relativno kratkem času domačo zakonodajo prilagoditi evropskemu pravnemu redu (*acquis communautaire*), prav tako pa je bilo potrebno prilagoditi institucionalni ustroj slovenskega zakonodajnega telesa za delovanje na nadnacionalni ravni.

V nasprotju s slovenskim parlamentom ima francoski parlament izredno dolgo in bogato tradicijo, saj Francijo nenazadnje štejejo za evropsko zibelko demokracije, francosko revolucijo pa za mejnik v razvoju evropskega parlamentarizma. Francija je bila skupaj z Nemčijo, Italijo, Belgijo, Nizozemsko in Luksemburgom ustanovna članica Evropske skupnosti za premog in jeklo, nekakšnega zamatka EU kot jo poznamo danes. Francoski parlament ima torej tudi znotraj evropskih političnih procesov že kar dolgo tradicijo, vendar se je prav tako kot slovenski moral institucionalno prilagajati nenehnim spremembam znotraj vedno večje evropske skupnosti.

V diplomski nalogi bom obravnaval in primerjal značilnosti in delovanje slovenskega Državnega zbora (v mandatnem obdobju 2004-2008) in francoske Assemblée Nationale (mandatno obdobje 2002-2007) s poudarkom na obravnavanju zadev EU in delovanju delovnih teles, pristojnih za zadeve EU, ter preučil njihovo delovanje, sestavo, pristojnosti in vpliv, ki ga imajo ta delovna telesa na delovanje vlade. Primerjava je zanimiva predvsem z vidika tradicije, saj francosko Assemblée Nationale štejejo za enega najstarejših predstavniških teles z dolgo tradicijo, na drugi strani pa je slovenski

Državni zbor mlada institucija, ki se je morala v svoji kratki zgodovini zelo potruditi, da je dosegla sedanjo stopnjo institucionalizacije.

1.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA

Namen diplomskega dela je raziskati podobnosti in razlike med slovenskim in francoskim parlamentom s primerjavo podatkov bolj splošne narave (značilnosti političnega sistema, mesto parlamenta v ustavni ureditvi držav, primerjava zakonodaje in poslovnikov, itd.) in bolj konkretnih podatkov o delovanju slovenskega in francoskega spodnjega doma (statistični podatki) ter analizirati vpliv, ki ga imata predstavniški telesi (predvsem delovna telesa, specializirana za zadeve EU) na svoji vladi. Cilj diplomskega dela je potrditi ali ovreči zadane hipoteze.

1.2 HIPOTEZE

Na koncu diplomske naloge bom poskusil glede na pridobljene podatke potrditi ali zavrniti naslednje hipoteze:

Hipoteza 1: Vloga nacionalnega parlamenta pri obravnavanju in odločanju o zadevah EU je večja v parlamentarnem političnem sistemu kot v polpredsedniškem sistemu.

Slovenija in Francija imata različna politična sistema. Državni zbor je osrednja politična institucija znotraj parlamentarnega političnega sistema, Assemblée nationale pa je v francoskem polpredsedniškem sistemu postavljena že glede na francosko ustavo na tretje mesto, za predsednika republike in vlado. Zato lahko predpostavljamo, da je vloga slovenskega Državnega zbora v zadevah EU večja od vloge francoske Assemblée nationale. Na podlagi primerjave ustavnih določil glede parlamentov in na podlagi primerjave razmerij med zakonodajnim in izvršnim oblastema bom ugotavljal, ali je v zadevah EU potrebno izpostaviti večjo vlogo slovenskega ali francoskega parlamenta.

Hipoteza 2: Dejanski vpliv delovnih teles, specializiranih za zadeve EU, pri odločanju o zadevah EU na nacionalni ravni je manjši od možnega, tudi zaradi prešibke kulturne sposobnosti parlamentov.

Dejanski vpliv bom preverjal predvsem z analizo podatkov o sejah delovnih teles za zadeve EU in njihovem delu (število sej, poraba časa, obravnavane točke, število dopolnitev in sprejetih aktov, itd.). Poleg šibke kulturne sposobnosti parlamentov je lahko razlog za majhen vpliv parlamentov tudi slaba koordinacija med parlamentom in vlado, neupoštevanje rokov za predložitve evropskih dokumentov s strani vlade ter neustrezna sestava delovnih teles. Potrebno je omeniti tudi preobremenjenost poslancev, ki so zaradi velikega obsega dela ter pomanjkanja časa (članstvo v več delovnih telesih) pod velikim pritiskom in zaradi tega ne morejo artikulirati jasnih in prepričljivih stališč, ki bi jih vlada lahko upoštevala pri zastopanju stališč države v Svetu EU.

Hipoteza 3: Delovna telesa, specializirana za zadeve EU, lahko imajo velik vpliv v procesih odločanja o zadevah EU oziroma lahko uveljavljajo svoja stališča nasproti vladnim stališčem.

Pristojnosti delovnih teles, specializiranih za zadeve EU, so določene bodisi z zakonom bodisi s parlamentarnim poslovnikom. Vendar pa je pristojnost odločanja o zadevah EU in zastopanje stališč posamezne države članice EU na evropski ravni na strani vlad držav članic. Nacionalni parlamenti pa imajo različne instrumente, s katerimi lahko vplivajo na odločitve vlad, ki lahko parlamentarne predloge bodisi upoštevajo bodisi zavrnejo. Na tem mestu bo potrebno analizirati pristojnosti, ki jih nacionalnima parlamentoma podeljujejo ustavi, zakoni in parlamentarna poslovnik. Pomemben pokazatelj vpliva delovnih teles za zadeve EU na sprejemanje stališč vlade so lahko sprejeti amandmaji in dopolnitve k vladnim predlogom, predlogi resolucij, itd.

1.3 METODOLOGIJA

V prvem delu diplomskega dela se bom posluževal deskriptivne metode, s katero bom pojasnil osnovne teoretične pojme, ki mi bodo v oporo pri raziskovanju zadane tematike. V drugem delu, kjer bom proučeval slovenski in francoski parlament, pa bom

uporabil in analiziral predvsem primarne vire (ustavi, zakonodaja, parlamentarna poslovnik), sekundarne vire (knjige, članki, poročila, itd.) ter internetne vire, zlasti statistične podatke, poročila in članke, ter z njihovo pomočjo potrdil ali ovrgel zadane hipoteze.

1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

V teoretičnem delu diplomske naloge se bom osredotočil na teoretske pojme, ki mi bodo v oporo pri nadaljnjem raziskovanju obravnavane tematike. Teoretsko izhodišče se bo navezovalo na naslednje pojme: mesto parlamenta v ustavni ureditvi, funkcije sodobnih parlamentov (klasične in spremenjene funkcije parlamentov), delovna telesa za zadeve EU ter institucionalno prilagajanje. V petem poglavju je predstavljena vloga slovenskega in francoskega parlamenta pri obravnavi zadev EU glede na ustavi, zakone in poslovnik obeh parlamentov. Šesto in sedmo poglavje sta namenjeni empirični raziskavi dela obeh parlamentov v celoti in njunih delovnih teles za zadeve EU. Podatki se nanašajo predvsem na četrto mandatno obdobje Državnega zbora (2004-2008) ter na 12. mandatno obdobje Assemblée nationale (2002-2007).

V zaključku bom predstavil ugotovitve in zaključke, s pomočjo katerih bom potrdil oziroma ovrgel zadane hipoteze.

2 MESTO PARLAMENTA V USTAVNI UREDITVI

Na tem mestu je potrebno poudariti, da sta tako slovenski parlament kot francoski dvodomna parlamenta, vendar pa ima francoski Senat kot drugi dom francoskega parlamenta precej več pristojnosti od slovenskega državnega sveta, predvsem z vidika zakonodajnega postopka, kjer je potrebno usklajevanje med domovoma o končnem besedilu zakona. Toda v primeru, da francoska domova ne najdeta skupne rešitve v doglednem času, ima zadnjo besedo *Assemblée nationale*, naš Državni svet pa ima v zakonodajnem postopku možnost vložitve odločilnega veta v skladu s 97. členom slovenske ustave in poleg tega, da ima možnost zakonodajne iniciative, lahko v skladu z 90. členom slovenske ustave predlaga zakonodajni referendum. Za potrebe diplomskega dela se bom osredotočil na prva domova, se pravi na Državni zbor in na *Assemblée nationale*.

2.1 DRŽAVNI ZBOR

V Ustavi Republike Slovenije je Državnemu zboru namenjen prvi del 4. poglavja o državni ureditvi, vendar je posredno omenjen že v drugem odstavku 3. člena Ustave, ki določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo, državljanke in državljani pa jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

Državni zbor sestavljajo poslanci državljanov Slovenije in šteje 90 poslancev, ki se volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. Vanj se vedno izvoli po en poslanec italijanske in madžarske narodne skupnosti. Poslanci se volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v Državni zbor (80. člen URS). Državni zbor se voli za štiri leta, njegova mandatna doba pa se konča s prvo sejo novega Državnega zbora, ki jo skliče predsednik republike najkasneje 20 dni po njegovi izvolitvi (81. člen URS). Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na nobena navodila (82. člen URS). Poslanec Državnega zbora ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah Državnega zbora ali njegovih delovnih teles (83. člen URS). Državni zbor svojega predsednika izvoli z večino glasov vseh poslancev (84. člen URS). Državni zbor dela na rednih in izrednih sejah, ki jih

sklicuje predsednik Državnega zbora, pri čemer izredno sejo skliče, če to zahteva najmanj četrtina poslancev ali predsednik republike (85. člen URS). Državni zbor sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev, sprejema zakone in druge odločitve ter ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, ko ni z Ustavo ali z zakonom določena drugačna večina (86. člen URS). 87. člen URS določa, da lahko Državni zbor pravice in dolžnosti državljanov določa samo z zakonom (zakonska pristojnost). Zakonsko iniciativo imajo vlada, vsak poslanec in najmanj pet tisoč volivcev (88. člen URS). Če s poslovníkom ni drugače določeno, Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku (89. člen URS). Državni zbor lahko razpiše zakonodajni referendum, katerega rezultat je zavezujoč. Referendum lahko predlaga tretjina poslancev, Državni svet ali štirideset tisoč volivcev, predlog pa je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali (90. člen URS). Zakone razglašá predsednik republike (91. člen URS). Državni zbor je pristojen za odločanje o uporabi obrambnih sil in razglasitev izrednega stanja (92. člen URS). Tretjina poslancev in Državni svet lahko zahtevajo, da Državni zbor odredi parlamentarno preiskavo o zadevah javnega pomena. V ta namen se ustanovi preiskovalna komisija, ki ima v zvezi s preiskavo enaka pooblastila kot pravosodni organi (93. člen URS). Državni zbor sprejme svoj poslovnik z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev (94. člen URS).

Državni zbor je posredno, a zato nič manj pomembno omenjan v ustavnih določbah o vladi. Tako je v 110. členu URS določeno, da so vlada in posamezni ministri v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni Državnemu zboru. Državni zbor na predlog predsednika države voli predsednika vlade (111. člen URS). Ministre imenuje in razrešuje Državni zbor na predlog predsednika vlade (112. člen URS). Predsednik vlade in ministri izrečejo po izvolitvi pred Državnim zborom prisego (113. člen URS). Državni zbor lahko izglasuje nezaupnico vladi le tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika. (116. člen URS). Državni zbor na zahtevo predsednika vlade glasuje o zaupnici vladi. Predsednik vlade lahko vprašanje zaupnice veže tudi na sprejem zakona ali druge odločitve v Državnem zboru (117. člen URS). Najmanj deset poslancev lahko v Državnem zboru sproži interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra in v primeru, da večina poslancev podpre interpelacijo, Državni zbor razreši vlado ali posameznega ministra (118. člen URS). Državni zbor lahko pred ustavnim sodiščem sproži obtožbo zoper predsednika

vlade ali ministre (119. člen URS). Državni zbor je tudi pristojen za nadzor nad izvajanjem obrambe (124. člen URS). Sodnike voli Državni zbor na predlog sodnega sveta (130. člen URS) in jih lahko na predlog sodnega sveta tudi razreši (132. člen URS). Člane računskega sodišča imenuje Državni zbor¹ (151. člen URS). Državni zbor imenuje guvernerja centralne banke, ki je samostojna v svojem delovanju in odgovarja neposredno Državnemu zboru (152. člen URS). Državni zbor na predlog predsednika republike izvoli ustavne sodnike (163. člen URS), ki uživajo enako imuniteto kakor poslanci Državnega zbora, o imuniteti pa odloča Državni zbor (167. člen URS).

2.2 ASSEMBLÉE NATIONALE

Za ustavno ureditev Pete republike je nedvomno značilna utesnitev vloge parlamenta, pa naj gre za njegovo organizacijo, za zakonodajno funkcijo, ali za njegov nadzor nad delovanjem vlade. V tej zvezi je značilna že zgradba ustave, ki postavlja pri urejanju vrhov državne oblasti parlament na tretje mesto, za predsednikom države in vlado (Grad 2006, 255). Peta republika je vpeljala polpredsedniški sistem, ki omogoča delovanje brez predsedniških blokad, značilnih za predsedniške sisteme, in omejuje vladno nestabilnost, ki je značilna za parlamentarne sisteme (de la Gorce 1979, 124). Vendar pa je v polpredsedniškem sistemu vlada v končni fazi le odgovorna parlamentu (in predsedniku države), tako pa sistem ohranja tudi glavno značilnost parlamentarne demokracije – možnost zamenjati predsednika vlade z izglasovano nezaupnico v parlamentu (Ferfila 2008, 311).

Francija je država, v kateri se je najbolj dosledno uveljavil polpredsedniški politični sistem, za katerega velja, da ima značilnosti tako parlamentarnega kakor predsedniškega sistema. Taka ustavna ureditev izhaja iz ustave Pete republike iz leta 1958. Polpredsedniški sistem izhaja sicer iz parlamentarnega sistema, vendar pa je v njem položaj predsednika republike okrepljen do te mere, da se močno približuje položaju predsednika v predsedniškem sistemu. To se kaže zlasti v neposredni izvolitvi predsednika republike in v njegovih pristojnostih, ki daleč presegajo pristojnosti šefa države v parlamentarnem sistemu, še posebej pa v njegovem vplivu na oblikovanje in delovanje vlade. Ustavna zamisel o taki ureditvi je izhajala iz slabih izkušenj v

¹ Člane računskega sodišča v Franciji imenuje vlada (13.člen FU).

francoski ustavni zgodovini, zlasti za časa Tretje in Četrte republike, ko je bila izvršilna oblast preveč oslabljena v korist zakonodajne oblasti. Temu nasproti je ustavna ureditev Pete republike postavila močno izvršilno oblast, ki ji načeluje šef države in v kateri je položaj parlamenta šibkejši, kot je to običajno v parlamentarnih sistemih. Vendar je pri tem zanimivo, da predsednik republike ni individualni nosilec izvršilne oblasti kot v predsedniškem sistemu, kajti v tem sistemu še vedno obstaja vlada, ki je formalno vezana na parlament, dejansko pa je odgovorna predsedniku republike in jo ta tudi vodi (Grad 1999, 44). Predsednik republike je v tem sistemu osrednja figura, ki prevlada nad izvršno oblastjo vlade in zakonodajno oblastjo parlamenta (Sur 1981, 112), Ferfila (2008, 312) pa pravi, da v primeru, da stranka predsednika države nima večje moči v parlamentu oziroma ima malo poslancev v njem, lahko predsednikova vloga kaj kmalu postane le še korektivna.

Ena od značilnosti francoskega političnega sistema je tudi t.i. kohabitacija, ki dejansko pomeni sobivanje. Pri kohabitaciji gre za to, da v francoskem političnem sistemu sobivata predsednik in parlamentarna večina nasprotujočih si političnih usmeritev. V tem primeru je predsednik vlade tisti, ki ima na svoji strani parlamentarno večino in je realni šef vlade, vendar mora pri tem računati na predsednika države, ki v tem primeru nima nobene realne moči nad parlamentarno večino, kar še ne pomeni, da ne more izvajati z ustavo dodeljenih pooblastil, npr. razpustitev parlamenta (Duverger 1998, 114).

Francoska ustava obravnava parlament v 4. poglavju od 24. do 33. člena, vendar je že v poglavju o vladi v 20. členu FU zapisano, da je vlada odgovorna parlamentu v skladu z 49. in 50. členom FU.

Parlament ima zakonodajno funkcijo, nadzoruje delo vlade in ocenjuje javne politike. Parlament sestavljata Assemblée Nationale in Senat. Spodnji dom sestavlja 577 poslancev, ki so voljeni neposredno, senat pa sestavlja 348 senatorjev, ki so predstavniki teritorialnih skupnosti francoske republike in so voljeni posredno (24. člen FU). 26. člen FU vsebuje določbe o poslanski imuniteti. Poslanci se pri glasovanju odločajo po svoji vesti (27. člen FU). Redno zasedanje parlamenta poteka od prvega delovnega dne v oktobru do zadnjega delovnega dne v juniju. V tem času lahko parlament zaseda največ 120 dni (28. člen FU). Izredno zasedanje parlamenta lahko predlagata predsednik vlade ali večina poslancev (29. člen FU). Člani vlade imajo

pravico nastopa v parlamentu, ko sami želijo (31. člen FU). Seje parlamenta so javne, razen če zaprto sejo zahtevata predsednik vlade ali desetina poslancev. Celotna poročila o sejah so objavljena v Uradnem listu (33. člen FU).

Peto poglavje francoske ustave določa razmerje med parlamentom in vlado od 34. do 52-2 člena. Parlament lahko sprejema resolucije, vendar samo v primerih, ko le-te ne postavljajo pod vprašaj odgovornosti vlade (34-1. člen). Parlament napoveduje vojno (35. člen). Vlada lahko z odredbami ureja določene zadeve, ki so v pristojnosti parlamenta, če se le-ta strinja s tem (38. člen FU). Zakonska iniciativa pripada predsedniku vlade in članom parlamenta. Po razpravi v ministrskem svetu in po mnenju državnega sveta, se zakonski predlog pošlje bodisi spodnjemu bodisi zgornjemu domu. Vladni predlogi finančnih zakonov in zakonov o financiranju socialne varnosti se pošljejo najprej v spodnji dom (39. člen FU). Predlogi in amandmaji poslancev, ki bi imeli negativne posledice, niso sprejemljivi (40. člen FU). Razprava o zakonskih predlogih v plenumu se začne, ko pristojna komisija sprejme predlog (42. člen FU). Predlog zakona se pošlje eni od osmih pristojnih komisij. Na predlog vlade ali na predlog parlamenta se lahko ustanovi posebna komisija za obravnavo določenega zakonskega predloga (43. člen FU). Člani parlamenta in vlade imajo pravico amandmiranja, ki jo lahko uveljavljajo v komisiji ali na plenumu. Vlada lahko na plenarni seji zavrne amandmaje, ki niso bili predhodno vloženi v komisiji (44. člen FU). Predlog zakona morata v enaki obliki potrditi oba domova, amandmaji pa so lahko sprejeti v prvem branju. Če se domova po dveh branjih še vedno ne strinjata o predlogu, se lahko ustanovi mešana–paritetna komisija obeh domov, ki predlaga rešitve za dele, kjer prihaja do nesoglasij. Ko komisija potrdi predlog, ga vlada pošlje v potrditev obema zbornicama, amandmiranje pa ni dovoljeno, razen v primeru, da se vlada s tem strinja. Če mešana–paritetna komisija ne doseže soglasja, lahko vlada določi, da spodnji dom dokončno odloči o predlogu. V tem primeru se lahko Assemblée Nationale odloči, da bodisi potrdi predlog mešane–paritetne komisije ali sprejme zadnji izglasovani predlog na svoji seji (45. člen FU). Računsko sodišče sodeluje s parlamentom pri nadzoru dela vlade (47-2. člen FU). Parlament si sam določa dnevni red. Za polovico sej (dva tedna od štirih) v enem mesecu določa dnevni red vlada. Četrtnina sejnih dni je namenjena nadzoru dela vlade in oceni javnih politik. En sejni dan na mesec je rezerviran za dnevni red, ki ga določijo opozicijske in manjšinske stranke, en dan pa je namenjen poslanskim vprašanjem in vladnim odgovorom (48. člen FU). Predsednik

vlade lahko po posvetu v ministrskem svetu predlaga glasovanje o zaupnici vladi v Assemblée Nationale glede vladnega programa ali glede določene deklaracije o splošni politiki vlade ter o predlogih finančnih zakonov in zakonov o financiranju socialne varnosti. Assemblée Nationale lahko glasuje o nezaupnici vladi, če to zahteva najmanj desetina poslancev. Nezaupnica je potrjena, če se večina poslancev do nje opredeli pozitivno (49. člen FU). Če je nezaupnica vladi potrjena, mora predsednik vlade podati predsedniku republike kolektivni odstop vlade (50. člen FU). Za potrebe izvajanja nadzora nad delom vlade in ocenjevanja javnih politik se lahko ustanovijo preiskovalne komisije znotraj obeh domov (51-3. člen FU). Po 61. členu FU je potrebno poslovnik obeh zbornic predložiti ustavnemu svetu, ki preverja njuno skladnost z ustavo, preden ju potrdi.

Zgoraj opisane funkcije, ki jih parlamentoma podeljujeta ustavi, bi lahko definirali kot klasične funkcije, vendar pa se te klasične funkcije v pogojih polnopravnega članstva v EU dopolnjujejo z novimi, spremenjenimi funkcijami, ki parlamentoma omogočajo nadzor nad vlado v zadevah EU in sodelovanje z vlado v evropskih zadevah. V nadaljevanju so predstavljene klasične in spremenjene funkcije, ki jih parlamenti opravljajo v zvezi z zadevami EU.

3 FUNKCIJE SODOBNIH PARLAMENTOV

3.1 KLASIČNE FUNKCIJE

Razvitost funkcij je pomemben kazalec demokratičnosti in učinkovitosti sodobnih parlamentov, hkrati pa tudi demokratičnosti celotne družbe (Zajc 2004, 103). Klasične funkcije, ki jih opravljajo sodobni parlamenti, so mnogotere in različne, med najpomembnejšimi pa Zajc (2000, 27–121) navaja naslednje:

- ustvarjanje legitimnosti
- predstavljanje družbenih interesov
- racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov
- zakonodajna funkcija
- funkcija sprejemanja in nadzora državnega proračuna
- postavljanje vlade in nadzor nad vlado ter njeno politično in upravno dejavnostjo
- rekrutacija in socializacija poslancev
- informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija

Zajc (2005, 111) nadalje med zgoraj naštetimi funkcijami izpostavlja funkcije predstavništva, legitimizacije in nadzora. Te funkcije parlamenti opravljajo tudi v pogojih polnopravnega članstva v EU, pri tem pa Zajc poudarja, da je celota teh funkcij bistvenega pomena za učinkovitost sodobnih parlamentov. Zajc dodaja, da se je odločevalska oziroma zakonodajna funkcija s prenosom pristojnosti v formalnem smislu zmanjšala, kar je seveda pomenilo tudi zmanjšanje zakonodajne pobude, medtem ko ima nadzorna funkcija izredno velik politični in simbolični pomen, saj se klasična kontrola nad vlado pomembno dopolnjuje, deloma pa tudi nadomešča z novo funkcijo, to je sodelovanje pri pripravi stališč, ki jih vlada upošteva pri svojem delovanju in v postopkih odločitev na ravni EU. Sam parlament se za tako sodelovanje zavzema zaradi formalne izgube določenih zakonodajnih pristojnosti, na drugi strani pa ima možnost, da se – sicer posredno – uveljavi kot dejavnik odločanja na ravni EU.

V nadaljevanju sta v sklopu klasičnih funkcij sodobnih parlamentov znotraj zakonodajne funkcije predstavljena slovenski in francoski zakonodajni postopek. Potrebno je poudariti, da sta tako slovenski kot francoski parlament dvodomna, vendar je glavna razlika v tem, da ima Senat kot drugi dom francoskega parlamenta bistveno

večjo vlogo v zakonodajnem postopku kot slovenski Državni svet, ki ima znotraj zakonodajnega postopka le pristojnost zakonodajne iniciative in odložitvenega veta, medtem ko ima francoski Senat aktivno vlogo skozi celoten zakonodajni postopek, saj mora zakonodajni predlog biti potrjen v enaki obliki tako v Assemblée Nationale kot v Senatu.

3.1.1 ZAKONODAJNA FUNKCIJA

V okviru zakonodajne funkcije Državni zbor zlasti sprejema spremembe Ustave, zakone in druge splošne akte, nacionalne programe, deklaracije, resolucije, priporočila, stališča in sklepe, državni proračun in zaključni račun proračuna, ratificira mednarodne pogodbe, razpisuje referendum in sprejema svoj poslovnik. Državni zbor za sprejem zakona ne potrebuje več posebne ustavne podlage, ker je ta dana že v njegovem ustavnem položaju, na podlagi katerega je edini nosilec zakonodajne funkcije. Pri opravljanju zakonodajne funkcije Državni zbor ni povsem samostojen in neodvisen, saj lahko Državni svet zahteva, da Državni zbor ponovno odloča o zakonu, ki ga je sicer že sprejel. Državni zbor lahko ponovno sprejme tak zakon, vendar z večino vseh poslancev, takšna odločitev pa je dokončna. Na zakonodajno funkcijo Državnega zbora ima neposreden vpliv zlasti referendum, pa tudi ljudska iniciativa (Brezovšek 2008, 66).

Francoski parlament opravlja zakonodajno funkcijo, vendar samo v mejah z Ustavo taksativno naštetih pristojnosti, kajti presumpcija pristojnosti je v korist vlade. Zakone v normalnem postopku sprejemata oba domova enakopravno, če pa pride do spora, na koncu obvelja odločitev narodne skupščine. Močno vlogo v parlamentarni proceduri ima vlada, ki celo določa prednostni dnevni red parlamenta. V primeru, da ne pride do uskladitve med obema domovoma glede kakšnega zakona, za katerega je zainteresirana vlada, lahko vlada zahteva, da se oblikuje usklajevalna komisija; če pa še to ne uspe, lahko vlada zahteva, da tak zakon sprejme sama narodna skupščina (če gre za organski zakon z absolutno večino). V narodni skupščini poleg tega velja za sprejetega vsak zakonski predlog, glede katerega je vlada zastavila svojo odgovornost, če ni bila v 24 urah vložena in izglasovana nezaupnica vladi (Grad 1999, 46).

Slovenski in francoski parlament imata torej različni vlogi znotraj zakonodajne funkcije. Za temeljno razliko bi lahko opredelili večjo vlogo slovenskega parlamenta, ki ima glede na svoj položaj v ustavni ureditvi države večjo moč kot francoski parlament, poleg tega pa bi lahko dejali, da je Državni zbor znotraj zakonodajne funkcije relativno samostojen, saj Državni svet nima pristojnosti potrjevanja zakonskih predlogov, ki jih poda Državni zbor, ima pa možnost odložitvenega veta, če se ne strinja s predlogom. V francoskem parlamentu pa sta v zakonodajnem postopku udeležena oba domova, ki sta v tem smislu tudi enakopravna, saj je zakon lahko sprejet le, če ga potrdita oba domova.

Zakonodajni postopek, podobno kot drugi pravno regulirani procesi, temelji na nekaterih relativno trajnih načelih, ki so vključena v pravni sistem. Takšni principi olajšujejo uporabo in razlago poslovniških določil o poteku zakonodajnega postopka v parlamentu. Posebej so načela koristna pri novih situacijah, ki jih nikdar ni mogoče do zadnjega detajla vnaprej pravno regulirati, tako da jih je mogoče potem reševati z ustvarjalno uporabo zapisanih pravil postopka in njegovih načel (Igličar 2004, 114).

3.1.1.1 SLOVENSKI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Zakonodajni postopek je v hierarhiji pravnih aktov najprej urejen v Ustavi Republike Slovenije, vendar zelo na kratko, ker je zakonodajni postopek natančneje določen v poslovniku Državnega zbora.

V 89. členu Ustave Republike Slovenije je določeno, da Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, če ni s poslovníkom drugače določeno, v 88. členu pa je določeno, da lahko zakone predlagajo in imajo torej možnost zakonske iniciative vlada, posamezen poslanec in 5000 volivcev. Zakonodajni postopek je podrobneje določen v poslovníku Državnega zbora in je predstavljen v nadaljevanju. Predstavljeni so redni zakonodajni postopek, skrajšani ter nujni postopek za sprejem zakona.

Možnost *zakonodajne iniciative*, ki se jo posreduje predsedniku Državnega zbora, imajo vlada, posamezen poslanec, Državni svet ali najmanj 5000 volivcev (PoDZ, 114. člen). Zakonodajni postopek se začne, ko predsednik Državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem ter vladi, če ta ni predlagatelj zakona. Predlog zakona se objavi

v glasilu Državnega zbora (PoDZ, 116. člen). Predlagatelj zakona lahko pred vložitvijo predloga zakona predlaga, da se opravi *predhodna obravnava*. Predsednik Državnega zbora določi delovno telo, v katerem naj se opravi predhodna obravnava (PoDZ, 119. člen).

Redni zakonodajni postopek se prične s *prvo obravnavo*, za katero se šteje, da je opravljena s posredovanjem predloga zakona poslancem (PoDZ, 121. člen).

Najmanj deset poslancev lahko v 15 dneh po posredovanju predloga poslancem zahteva, da Državni zbor opravi splošno razpravo o predlogu zakona in na koncu razprave sklepa o tem, ali je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo. Če Državni zbor odloči, da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo, se zakonodajni postopek nadaljuje, v nasprotnem primeru pa se zakonodajni postopek zaključi (PoDZ, 122. člen). Predsednik Državnega zbora določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo po zaključku splošne razprave in sprejemu sklepa, da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo (PoDZ, 123. člen). Predlogi zakonov, ki imajo finančne posledice za državni proračun ali druga finančna sredstva, se dodelijo v obravnavo tudi delovnemu telesu, pristojnemu za vprašanja javnih financ (PoDZ, 124. člen).

Druga obravnava predloga zakona se opravi najprej v matičnem delovnem telesu in nato na podlagi njegovega poročila še na seji Državnega zbora. V drugi obravnavi se opravi razprava o členih ali delih predloga zakona in glasovanje o členih ali delih predloga zakona (PoDZ, 125. člen). V drugi obravnavi predloga zakona matično delovno telo opravi razpravo in glasovanje o posameznih členih predloga zakona (PoDZ, 126. člen).

Matično delovno telo lahko sklene, da se združita razprava in glasovanje o več povezanih členih predloga zakona, da se opravita razprava in glasovanje o posameznih delih oziroma poglavjih predloga zakona, ali da se razpravlja in glasuje skupaj o več delih oziroma poglavjih predloga zakona ali o vseh členih skupaj. Matično delovno telo lahko prav tako sklene, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo, če o njem ni bila opravljena splošna razprava (PoDZ, 128. člen).

Amandmaje k predlogu zakona lahko vložijo poslanci, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo, delovno telo, pristojno za vprašanja javnih financ ter vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Z amandmajem se lahko predlaga sprememba ali

dopolnitev posameznega člena ali naslova zakona in tudi novi členi oziroma črtanje posameznega člena.

Amandma se vloži pisno v normativni obliki z obrazložitvijo, v kateri se pojasnijo razlogi za amandma in navedejo posledice za državni proračun ali druga javna finančna sredstva ter druge posledice, ki jih bo imel sprejem amandmaja (PoDZ, 129. člen). Predlagatelj zakona, zainteresirano delovno telo, delovno telo za javne finance in vlada, kadar ni predlagateljica zakona, lahko dajo mnenje k posameznemu amandmaju, pri tem pa lahko matično delovno telo obravnava podane amandmaje in mnenja in se do njih opredeli (PoDZ, 130. člen). O vsakem amandmaju se glasuje posebej in pred vsakim glasovanjem lahko dasta k posameznemu amandmaju mnenje predlagatelj zakona in vlada, če ni predlagateljica zakona. Predlagatelj amandmaja lahko spremeni, dopolni ali umakne amandma do konca razprave o amandmajih k členu, h kateremu je predlagal amandma. Matično delovno telo lahko sprejme tudi svoj amandma (PoDZ, 131. člen). Po končani obravnavi amandmajev in členov se pripravi dopolnjen predlog zakona in sicer tako, da se v predlog zakona za drugo obravnavo vključi vse sprejete amandmaje. Dopolnjen predlog zakona je sestavni del poročila matičnega delovnega telesa za drugo obravnavo predloga zakona. Poročilo matičnega delovnega telesa za drugo obravnavo predloga zakona in morebitno mnenje zakonodajno-pravne službe k dopolnjenemu predlogu zakona se objavita v glasilu Državnega zbora (PoDZ, 133. člen).

V drugi obravnavi predloga zakona Državni zbor opravi razpravo po posameznih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji, ter glasovanje o posameznih amandmajih. O predlogu zakona v drugi obravnavi, za katerega je matično delovno telo sklenilo, da ni primeren za nadaljnjo obravnavo, Državni zbor ne razpravlja, ampak glasuje o predlogu matičnega delovnega telesa. Če je ta predlog sprejet, se zakonodajni postopek konča, če ne, pa predsednik Državnega zbora takoj pošlje predlog zakona matičnemu delovnemu telesu v obravnavo. (PoDZ, 134. člen). Amandmaje k dopolnjenemu predlogu zakona lahko vložijo poslanska skupina, deset poslancev in vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Amandma se lahko vloži k tistim členom predloga zakona, h katerim je matično delovno telo sprejelo amandmaje (PoDZ, 135. člen). Državni zbor lahko sklene, da skupaj razpravlja o dveh ali več členih, h katerim so vloženi amandmaji, in skupaj glasuje o amandmajih k tem členom. Glasovanje o amandmajih se opravi brez razprave in obrazložitve glasu (PoDZ, 136. člen). Po končani drugi obravnavi se pripravi pregled vseh sprejetih amandmajev in vseh členov, h katerim so bili ti amandmaji sprejeti. Če zakonodajno-pravna služba ali vlada ugotovita, da so posamezne določbe predloga

zakona po sprejemu amandmajev v drugi obravnavi medsebojno neusklajene, neskladne z Ustavo ali neusklajene z drugimi zakoni, na to opozori Državni zbor in predlaga možne rešitve (PoDZ, 137. člen). Če v drugi obravnavi ni bil k dopolnjenemu predlogu zakona sprejet noben amandma, Državni zbor na isti seji preide na glasovanje o zakonu, ki se lahko opravi najprej po preteku štiriindvajsetih ur po končani drugi obravnavi predloga zakona, predsedujoči pa določi, kdaj bo Državni zbor opravil glasovanje o zakonu (PoDZ, 139. člen).

V *tretji obravnavi* Državni zbor razpravlja o predlogu zakona v celoti in o njem glasuje. Obravnava posameznih členov predloga zakona se opravi le o tistih členih, h katerim so vloženi amandmaji. Tretja obravnava predloga zakona se opravi praviloma na prvi naslednji seji po drugi obravnavi. V tretji obravnavi predloga zakona lahko amandmaje vložijo predlagatelji ali vlada, kadar ni predlagateljica zakona, ali poslanska skupina. Če je predlog zakona neusklajen, predsedujoči določi predlagatelju čas, da pripravi uskladitveni amandma. Če uskladitveni amandma ni sprejet ali pa ga predlagatelj ne pripravi v določenem roku, se sestane matično delovno telo, ki pripravi svoj uskladitveni amandma ali predlaga, da se predlog zakona ne sprejme. Državni zbor v nadaljevanju razpravlja in glasuje o uskladitvenih amandmajih in če ti niso sprejeti, se zakonodajni postopek zaključi (PoDZ, 140. člen). Po sprejetju uskladitvenih amandmajev Državni zbor glasuje o predlogu zakona. Na podlagi odločitev Državnega zbora zakonodajno-pravna služba pripravi končno besedilo zakona (PoDZ, 141. člen).

Predlagatelj zakona lahko predlaga, naj Državni zbor obravnava predlog zakona v *skrajšanem postopku*, če gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb, manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije in za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma z odločbo ustavnega sodišča. Če kolegij odloči, da se predlog zakona obravnava v skrajšanem postopku, predsednik takoj določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo. V skrajšanem postopku se ne opravi splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Druga obravnava se v tem primeru začne z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu po določbah poslovnika o drugi obravnavi. Za obravnavo predloga zakona v skrajšanem postopku se smiselno uporabljajo določbe poslovnika o rednem zakonodajnem postopku, razen

določb, ki določajo rok za vlaganje amandmajev v tretji obravnavi. Amandmaji se lahko vlagajo na sami seji do začetka tretje obravnave predloga zakona (PoDZ, 142. člen).

Vlada lahko predlaga sprejem zakona po *nujnem postopku*, kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. Razloge za sprejem zakona po nujnem postopku vlada posebej utemelji. Če kolegij odloči, da se predlog zakona obravnava po nujnem postopku, predsednik takoj določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo. Predlog zakona, ki se obravnava po nujnem postopku, se uvrsti na prvo sejo Državnega zbora po odločitvi kolegija (PoDZ, 143. člen). V nujnem postopku za sprejem zakona se ne opravi splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Druga obravnava se v tem primeru začne z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu po določbah poslovnika o drugi obravnavi. V nujnem postopku za sprejem zakona ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku. V nujnem postopku za sprejem zakona se lahko predlagajo amandmaji tudi ustno na sami seji do zaključka razprave o delih oziroma členih zakona. Ustno predlagani amandma je treba pred glasovanjem predložiti predsedujočemu na seji matičnega delovnega telesa ali Državnega zbora pisno z obrazložitvijo. Državni zbor lahko zahteva, da se do amandmajev, vloženih po seji matičnega delovnega telesa, opredeli matično delovno telo (PoDZ, 144. člen).

3.1.1.2 FRANCOSKI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Zakonodajni postopek ni enoten, saj je treba razlikovati med navadnimi in posebnimi zakoni. Med posebne sodijo organski zakoni, finančni zakoni ter zakoni o financiranju socialne varnosti. Zakonodajno iniciativo si delijo prvi minister ter člani parlamenta. Če sprejem zakona predlaga ministrski predsednik, predlog zakona pod njegovim nadzorom pripravi pristojno ministrstvo. Predlog je treba predložiti v mnenje državnemu svetu, ki presodi formalno ustreznost predloga. To mnenje za vlado ni zavezujoče. Predlog zakona mora nato sprejeti vlada. Vlada predlog predloži parlamentu v obliki dekreta, ki ga podpiše predsednik vlade. Zakonski predlogi članov parlamenta so manj pogosti in imajo manj možnosti za uspeh, kajti taki predlogi niso

sprejemljivi, če bi njihov sprejem imel za posledico zmanjšanje javnih prihodkov ali bi povzročil oziroma povečal javna bremena. O tem presoja parlamentarna finančna komisija. Odločilno je nato obravnavanje zakonskih predlogov v pristojni komisiji, ki pomembno vpliva na potek razprave v domovih parlamenta. Splošna razprava se začne z nastopom predstavnika vlade, ki mu sledi nastop poročevalca komisije. Ko sta opravljena obravnava in glasovanje v enem izmed domov, se sprejeto besedilo zakona pošlje drugemu domu (to stori vlada, če gre za zakon, ki ga je le-ta predlagala, oziroma to stori predsednik zbora, če so zakon predlagali poslanci). Če tudi drugi dom izglasuje zakon v enakem besedilu, velja, da je sprejet, če pa ga drugi zbor spremeni, se vrne v razpravo v prvi dom vse do trenutka, ko je v obeh zbornicah sprejet v celoti in v enakem besedilu. Če pride do nesoglasja med obema zbornicama, sme parlament po dveh obravnavah (ali zgolj po eni, če je vlada izjavila, da je sprejem zakona nujen) odrediti zasedanje mešane paritetne komisije, ki mora oblikovati besedilo tistih delov zakona, ki še niso usklajeni. Če komisija oblikuje usklajen predlog zakona, se le-ta predloži zboroma v sprejem. Če do usklajenega predloga ne pride ali če eden od domov ne sprejme predloženega besedila, lahko vlada predlaga poslanski zbornici, naj dokončno odloči, kar omogoča vladi, da zaobide nasprotovanje senata. Nekoliko spremenjen postopek velja za že omenjene posebne zakone. Tako veljajo za finančne zakone (proračun, njegove spremembe in zaključni račun) nekatera posebna pravila. Proračun mora biti sprejet na začetku posameznega leta, pri čemer veljajo različna pravila za primer, če je za zamudo pri sprejemu odgovorna vlada ali parlament. Za zakone, ki urejajo financiranje socialne varnosti velja, da ima parlament za njihov sprejem na voljo le 50 dni.

Organski zakoni so hierarhično postavljeni med Ustavo in navadne zakone. Ustava določa, kdaj je mogoče sprejeti organski zakon. Sam postopek sprejemanja se le malo razlikuje od rednega zakonodajnega postopka. Med vložitvijo predloga za sprejem organskega zakona in odločanjem v parlamentu mora preteči 15 dni. Če vlada predlaga, naj se prekine razpravljanje v domovih, ker ni mogoče doseči soglasja, mora poslanska zbornica odločiti z absolutno večino, pri čemer ni mogoče iz odločanja izločiti Senata, če organski zakon zadeva tudi njega (kakor tudi ne za organski zakon, ki ga predvideva člen 88-3 in s katerim se ureja volilna pravica v Franciji živečih državljanov Evropske unije na občinskih volitvah). In končno Ustava še določa, da organski zakon ne sme biti razglašen, preden ustavni svet ugotovi, da je skladen z Ustavo (Grad 2006, 256–258).

3.2 SPREMENJENE FUNKCIJE SODOBNIH PARLAMENTOV

Vloga nacionalnih institucij, med njimi tudi in predvsem parlamentov, se spreminja in dobiva nove vsebine. Nacionalni parlamenti kot institucije, ki predstavljajo prebivalce/volilce v mejah državnih – političnih skupnosti in njihove interese in so vir legitimnosti sprejetim odločitvam, spreminjajo svoje funkcije in se prilagajajo novo nastalim razmerjem v nacionalnem in tudi v mednarodnem in nadnacionalnem prostoru (Krašovec 2006, 278). Potrebno je poudariti, da se te spremembe dogajajo v kontekstu globalizacije in modernizacije ter ustanavljanja nadnacionalnih organizacij, kot je v tem primeru EU.

V novem nadnacionalnem kontekstu so se nacionalni parlamenti znašli v novi vlogi. Nekatere njihove pristojnosti in način njihovega delovanja so se pomembno preoblikovali in zožili. Parlamenti držav članic predvsem nimajo več zakonodajne funkcije v delu, kjer so svoje suverene pravice do zakonodajnega urejanja prenesli na institucije EU. To zlasti velja na področju prvega stebra EU, kjer institucije sprejemajo zakonodajo, ki neposredno učinkuje v državah članicah in je v hierarhiji pravnih norm nad njihovo celotno zakonodajo (Zajc 2009b, 48).

Nacionalni parlamenti se v okviru tako imenovanih »EU zadev« lahko konkretno ukvarjajo z a) ratifikacijo ustanovitvenih pogodb oziroma njihovimi dopolnitvami. Pomemben del njihove aktivne vloge pa naj bi obsegal b) različne oblike sodelovanja z vlado, ki preko Sveta EU v različnih sestavah sodeluje v zakonodajnih postopkih na ravni EU – sprejemanje stališč in c) nadzor nad njo glede doslednega upoštevanja stališč nacionalnega parlamenta v teh postopkih, čeprav ostaja vlada načeloma samostojna v okviru svojih pristojnosti in ji je tudi zagotovljena neokrnjena iniciativnost. Zelo pomembna dejavnost, ki jo opravljajo, je tudi d) usklajevanje domače zakonodaje s sprejetimi predpisi EU – direktivami oziroma njihovim prenosom v notranji pravni red. Vse te dejavnosti so del istega procesa, v katerem tako imenovane zunanje zadeve (zadeve EU) postajajo notranje zadeve, notranje zadeve pa postajajo vedno bolj evropske zadeve (Zajc 2009b, 49).

Zagorc (2005, 138) navaja štiri osnovne naloge, ki jih nacionalni parlamenti opravljajo v okviru evropskih zadev:

- ratificiranje temeljnih pogodb in sprememb teh pogodb, vključno s sprejemom novih članic EU;
- splošna odobritev finančnih sredstev Evropske unije;
- sprejem zakonodaje EU ali pa sprejem nacionalne zakonodaje v skladu z zakonodajo EU;
- obravnavanje sekundarne zakonodaje, predvsem z vidika vpliva na proračunske zadeve.

Kiiver (2006, 11-15) pa navaja tri evropske funkcije nacionalnih parlamentov. Prva funkcija je ratificiranje. Ratifikacija je potrebna za amandmiranje ustanovnih pogodb in širitev EU, vendar se zahteve za ratifikacijo razlikujejo od parlamenta do parlamenta. Ponekod je potrebna 2/3 večina v parlamentu, drugod je potreben referendum. Avtor poudarja, da ratificiranje pogodb ni nujno v pristojnosti parlamenta. Druga evropska funkcija je implementacijska. Tukaj gre za to, da nacionalni parlamenti implementirajo evropsko sekundarno pravo v nacionalno pravo. Uredbe so v vsakem primeru zavezujoči akti za vse, medtem ko imajo pri implementaciji direktiv nacionalni parlamenti nekaj diskrecije in lahko željeni rezultat dosežejo na svoj način. Tretja funkcija pa izvira iz vloge nacionalnih parlamentov kot predstavniških teles in sicer gre tukaj za funkcijo nadzora nad odgovornostjo vlade v zadevah EU, ki so se nekoč obravnavale kot del zunanje politike, danes pa se zadeve EU v nacionalnih parlamentih obravnavajo kot zadeve notranje politike.

3.2.1 NADZORNA FUNKCIJA

Poleg standardnih nadzornih mehanizmov (poslanska vprašanja in pobude, interpelacije, razprave na plenarnih sejah in v specializiranih delovnih telesih, zahteve za dodatne informacije, ki jih mora za razprave priskrbeti vlada, preiskovalne aktivnosti parlamentov, glasovanje o nezaupnici vladi) so parlamenti razvili nove instrumente za učinkovito izvajanje *ex-ante* in *ex-post* kontrole nad izvršilno oblastjo za področje odločanja o EU-zadevah. Na podlagi študij skandinavskih parlamentov je Damgaard (Bergman in Damgaard 2000 v Krašovec 2006, 279) te instrumente razvrstil v tri vrste:

- odbori za evropske zadeve,
- aktivno vključevanje specializiranih delovnih teles (matičnih za posamezne javne politike),
- novi pristopi pri informiranju in novi viri informacij, ki ne obsegajo le virov, ki jih posreduje vlada, temveč zagotavljajo tudi drug nabor pomembnih informacij (informacije iz opozicijskih virov, informacije evroskeptičnih političnih strank in skupin); dostop do elektronskih virov, dostopnih na straneh institucij EU; posredovanje informacij iz Evropske komisije, Evropskega parlamenta in drugih EU institucij; stalni predstavniki nacionalnih parlamentov pri Evropskem parlamentu oziroma v Bruslju.

Za potrebe diplomskega dela velja med zgoraj naštetimi nadzornimi instrumenti izpostaviti predvsem delovna telesa, specializirana za evropske zadeve oz. odbore za zadeve EU.

3.2.1.1 DELOVNA TELES, SPECIALIZIRANA ZA ZADEVE EU

Poleg stalnih delovnih teles se v Evropi že vse od šestdesetih let prejšnjega stoletja pojavljajo nova delovna telesa, specializirana za zadeve EU. Gre za odbore za zadeve EU, ki so pristojni za koordinacijo vseh odborov, ki gre za evropske zadeve in ki so pristojni za nadzor nad vlado v zadevah EU.

Prvi odbor za zadeve EU v nacionalnih parlamentih Evrope je bil Odbor za skupni trg in prosto trgovinsko območje v nemškem Bundesratu, ki so ga ustanovili leta 1957, njegova naloga pa je bila povečati vpliv nižjih federalnih enot na vladno evropsko politiko. Naslednja novoustanovljena odbora sta nastala v belgijski poslanski zbornici leta 1962 in v italijanskem Senatu leta 1968 (COSAC 2005, 7). Vendar pa Zajc (2006, 6) poudarja, da so se v vseh državah članicah oblikovala nova telesa, ki opravljajo t.i. »helikoptersko« vlogo in združujejo vse dejavnosti, ki so povezane z zadevami EU.

Prvo delovno telo za evropske zadeve, ustanovljeno v Državnem zboru, je bila Komisija za evropske zadeve, ki je bila ustanovljena konec prvega mandata v juniju 1996. Njena naloga je bila zagotoviti koordinacijo vseh aktivnosti v zvezi s slovenskim

vključevanjem v EU na enem mestu, obravnavati vse zadeve v zvezi z integracijo in koordinacija dela matičnih delovnih teles ter njihovo tekoče informiranje (Rommetvedt in drugi v Haček in Zajc 2006, 315).

Leta 1979, ko so potekale prve neposredne volitve v EP, so se v francoskem parlamentu odločili, da bodo ustanovili tako v Assemblée nationale kot v Senatu Delegacijo za evropske skupnosti, ki sta imeli za prvotno nalogo spremljanje nastanka evropskih pravnih norm (Ameller in Bergougnous 2000, 102).

Za delovna telesa, specializirana za zadeve EU, bi lahko rekli, da je njihova osnovna naloga opravljanje nadzorne funkcije nad vlado v zvezi z zadevami EU. Vendar pa so nacionalni parlamenti držav članic EU izbirali med različnimi načini nadzora, ki pogojujejo stopnjo njihovega sodelovanja v zadevah EU. Avtorja Maurer in Wessels (2001, 462) sta parlamente razvrstila po njihovi moči glede na to, kolikšna je stopnja njihove participacije oz. nadzora v zadevah EU, kot je prikazano v tabeli 3.1:

Tabela 3.1: Shema za merjenje parlamentarne participacije v zadevah EU

Kategorije parlamentov	Spremenljivke nadzora		
	Obseg	Izbira časa in management	Vpliv
Šibki parlamenti	Nizek	Reaktivna in naključen	Ga ni
Zmerno močni parlamenti, ki so zmožni spremeniti ali zavrniti vladne predloge	Nizek-velik	Reaktivna in formaliziran	Nizek
Močni parlamenti, ki lahko zamenjajo vladni predlog s svojim	Velik	Anticipativna, proaktiven in institucionaliziran	Velik

Vir: Maurer in Wessels (2001, 462).

Kot je razvidno iz tabele 3.1, sta avtorja izpostavila tri kategorije parlamentov. V prvo kategorijo spadajo šibki parlamenti, katerih nadzor nad vlado je nizek in se zanj odločajo po naključju in reaktivno, kar pomeni, da gre za *ex-post* nadzor. Ti parlamenti praktično nimajo nobenega vpliva na svoje vlade. Zmerno močni parlamenti so druga

kategorija parlamentov. Ti parlamenti lahko spremenijo ali zavrnejo vladni predlog, obseg njihovega nadzora je zmeren, vpliv, ki ga imajo ti parlamenti na svoje vlade, pa je nizek. Tudi ta kategorija parlamentov izvaja *ex-post* nadzor, vendar je le-ta institucionaliziran. V tretjo in zadnjo kategorijo spadajo močni parlamenti, ki lahko predlog vlade zamenjajo. Nadzor izvajajo v velikem obsegu in sicer *ex-ante* ter proaktivno, kar pomeni, da lahko ponudijo določene rešitve, njihovo delovanje pa je prav tako institucionalizirano, vpliv, ki ga imajo na svoje vlade, pa je velik.

Parlamenti se lahko odločijo za različne nadzorne sisteme. Obstajajo trije različni nadzorni sistemi nacionalnih parlamentov v zadevah EU (glej tabelo 3.2).

Tabela 3.2: Nadzorni sistemi nacionalnih parlamentov v zadevah EU

Nadzorni sistem	Država	Značilnosti
Dokumentarni	Velika Britanija, Avstrija, Češka, Ciper, Francija, Nemčija, Italija, Irska, Portugalska, Belgija, Luksemburg, Bolgarija, Slovaška, Španija	Sistem temelji na preučitvi oz. nadzoru zakonodajnih predlogov in drugih dokumentov, ki izvirajo iz institucij EU, v zgodnji fazi odločevalskega procesa.
Proceduralni	Danska, Estonija, Finska, Latvija, Litva, Poljska, Slovenija, Švedska, Grčija, Malta	Sistem temelji na nadzoru odločevalskega procesa na ravni EU in sicer parlamenti nadzirajo stališča, ki jih vlade zastopajo v Svetu EU.
Mešani	Estonija, Madžarska, Nizozemska, Romunija	Ta sistem vsebuje prvine dokumentarnega in proceduralnega sistema.

Vir: COSAC (2007, 8–9).

Iz tabele 3.2 je razvidno, da so se tako stare kot tudi nove članice odločale za različne sisteme. Glede na to, da se je Slovenija zgledovala po skandinavskih državah pri vzpostavljanju nadzornega sistema, je logično, da jim je sledila z vzpostavitvijo proceduralnega sistema, francoski parlament pa je vzpostavil dokumentarni nadzorni sistem.

Maurer in Wessels sta obravnavanje zadev EU v parlamentih razdelila glede na: a) način obravnavanja zadev EU v parlamentu, b) naravo nadzornega procesa ter c) čas obravnave predlogov (glej tabelo 3.3). Potrebno je pripomniti, da je bila tabela objavljena leta 2001, ko Slovenija še ni bila članica EU.

Tabela 3.3: Osnovna usmerjenost parlamentarnega nadzora v zadevah EU

Način dela parlamenta	Narava nadzornega procesa			Čas obravnave		
	Usmerjenost k popolnemu nadzoru	Usmerjenost k oblikovanju navodil		Predhodno (<i>ex-ante</i>) obravnavanje dokumentov EU	Reaktivno (<i>ex-post</i>) obravnavanje dokumentov EU	
Poudarek na odborih za zadeve EU	Finska Irska	Francija VB	Danska Avstrija	Danska Finska Avstrija VB	Irska	
Velika vpletenost stalnih delovnih teles	Nemčija Nizozemska Finska Italija		Švedska	Nemčija Francija Nizozemska Švedska		ITA
Poudarek na plenarnem zasedanju	Belgija Grčija Luksemburg Portugalska Španija			Belgija Luksemburg	Španija POR	GRČ

Vir: Maurer in Wessels (2001, 449).

Iz tabele 3.3 lahko razberemo, da je parlamentarni nadzor v zadevah EU v Franciji med usmerjenostjo k popolnemu nadzoru in usmerjenostjo k oblikovanju navodil. Podobno bi lahko trdili tudi za Slovenijo, saj tudi Državni zbor lahko oblikuje navodila in opravlja popolni nadzor v smislu nadziranja vseh dokumentov, ki izvirajo iz institucij EU, ter nadzoruje, kako je vlada zastopala stališča Republike Slovenije na pogajanjih na ravni EU. Francoski parlament daje velik poudarek obravnavanju zadev EU v odboru za zadeve EU tako kot slovenski parlament.

4 INSTITUCIONALNO PRILAGAJANJE PARLAMENTOV

4.1 DRŽAVNI ZBOR

Slovenija se je pred vstopom v EU, tako kot ostale nove članice in tako kot so to storile stare članice, morala institucionalno prilagoditi, kar pomeni, da je morala prilagoditi temeljne državne akte novemu evropskemu okviru delovanja. Potrebno je bilo prilagoditi tako Ustavo kot zakonodajo in parlamentarni poslovnik. Slovenija je skozi proces institucionalnega prilagajanja šla postopoma, vendar je prilagajanje opravila v relativno kratkem časovnem obdobju. Državni zbor je svoje prilagajanje gradil na dveh osnovnih izhodiščih. Prvo izhodišče je pomenilo, da mora Državni zbor v največji možni meri ostati akter oziroma imeti možnost vplivanja na akterje, ki soodločajo na ravni EU, drugo pa, da zadev, o katerih se odloča v institucijah EU, ni mogoče (več) razumeti kot zadeve zunanje politike, ampak gre za zadeve notranjega, nacionalnega pravnega reda (Velišček 2006, 259).

Poslovnik Državnega zbora, ki je veljal pred letom 2002, ni vseboval določb o racionalnem organiziranju dela ter načrtovanju plenarnih sej in sej delovnih teles ter učinkovitem zakonodajnem postopku. Kot rezultat tega so se pojavljale zamude pri prevzemanju pravnega reda EU. Evropska komisija je leta 1998 v svojem poročilu ocenila delovanje slovenskega parlamenta kot zadovoljivo, vendar je izrecno poudarila, da zakonodajni postopek poteka prepočasi. Tako je Državni zbor leta 2002 sprejel nov poslovnik, ki je omogočil racionalnejše in učinkovitejše delo (Velišček 2006, 258).

Pravno in institucionalno prilagajanje Državnega zbora se je torej začelo s prevzemanjem pravnega reda EU, nadaljevalo pa s sprejemom novega parlamentarnega poslovnika leta 2002, ki je omogočil modernizacijo zakonodajnega postopka, s tem pa tudi učinkovitejše delo Državnega zbora. Prilagajanje se je nadaljevalo z ustavnim zakonom, sprejetim marca 2003, ki je v Ustavo dodal 3.a člen, ki omogoča prenos dela suverenih pravic na mednarodne organizacije (EU) in zavezuje vlado, da sproti obvešča Državni zbor o predlogih pravnih aktov in o postopkih na ravni EU ter določa, da je potrebno za ureditev razmerja med Državnim zborom in vlado v zadevah EU sprejeti zakon. Sprejetje Zakona o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah

Evropske unije (ZSDZVZEU) marca 2004 je bil tretji korak v procesu institucionalnega prilagajanja Državnega zbora. Zakon je bil sprejet po vzoru Finske in Švedske in določa razmerje med parlamentom in vlado, ki mora po tem zakonu: obveščati Državni zbor o rešitvah in ciljnih evropskih zakonodajnih osnutkov ter o procedurah za njihovo sprejetje; posredovati Državnemu zboru oceno vplivov nekega akta; omogočiti razpravo in amandmiranje predloženih osnutkov zakonodaje EU v določenih rokih; upoštevati stališča Državnega zbora v institucijah EU ter obveščati Državni zbor, ko zastopanje določenih stališč Republike Slovenije ni mogoče oziroma ni v interesu Slovenije. Zadnji korak je bil storjen maja 2004, ko je prišlo do spremembe poslovnika z namenom ureditve postopkov obravnave zadev EU (člen 154. a do 154. m), kar je omogočilo bolj stabilno in bolj učinkovito obravnavanje zadev EU v Državnem zboru (Zajc 2008, 7–8).

4.2 ASSEMBLÉE NATIONALE

Do sedemdesetih let 20. stoletja francoski parlament ni imel nobenih vzvodov in procedur, s katerimi bi lahko nadzoroval delovanje vlade v zadevah EU, poleg tega pa so francoski poslanci gledali na zadeve EU kot na del zunanje politike francoske države, ki je v pristojnosti predsednika države. Tisti poslanci, ki so hoteli imeti določen vpliv na delovanje EU, so se obračali predvsem na zunanje ministrstvo, neposredno na Bruselj in na interesne skupine (Rizzuto 2004, 47).

Prvo delovno telo, specializirano za zadeve EU v Assemblée nationale, je bilo ustanovljeno leta 1979, ko so potekale tudi prve volitve v Evropski parlament. Delegacija za evropske skupnosti je bila ustanovljena na podlagi zakona, sprejetega 6. julija 1979 in je imela za prvotno nalogo spremljanje nastanka evropskih pravnih norm. Informacijska vloga delegacije se je hitro izkazala za nezadostno zaradi razvoja sekundarnega prava skupnosti (Ameller in Bergougous 2000, 102). Prav tako šest stalnih komisij ni bilo pripravljenih sprejemati informacije s strani delegacije, ki niti ni imela relevantnih pristojnosti, saj se je na zunanjo politiko takrat gledalo kot na domeno, ki je rezervirana za vlado (Szukala 2001, 229).

Tako kot je Državni zbor sprejel 3.a člen slovenske Ustave kot »evropski« člen, je Assemblée nationale sprejela 88-4 člen Ustave junija 1992 s spremembo Ustave, ki so

jo v francoskem parlamentu izglasovali pred ratifikacijo Maastrichtske pogodbe. Člen 88-4 je ob vzpostavitvi omogočal pregled evropskih zakonodajnih predlogov, leta 1999 pa je z dopolnitvijo tega člena Assemblée nationale dobila pravico do vpogleda v vse dokumente, ki izvirajo iz evropskih institucij (Ameller in Bergougnous 2000, 102-103). Poslovniku Assemblée nationale so postopoma dodajali nove člene, ki so podrobneje definirali obravnavanje zadev EU. Tako so leta 1992, ko je bil dodan k francoski Ustavi 88-4 člen, poslovnik dopolnili s 151-1 členom. Nove člene so kasneje dodajali leta 1994, 1995 in 2009 (členi 151-1 do 151-12).

5 VLOGA PARLAMENTOV PRI OBRAVNAVANJU ZADEV EU V PRAVNIH NORMAH

5.1 DRŽAVNI ZBOR

5.1.1 USTAVNO DOPOLNILO: 3.a ČLEN

Državni zbor je 7.3.2003 sprejel Ustavni zakon o spremembah 1. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije (UZ3a,47,68). S tem je slovenska Ustava dobila nov 3.a člen, ki ga ustavna stroka označuje – v širšem pomenu skupaj s 47. in 68. členom – kot evropski člen Ustave Republike Slovenije (Kocjančič 2007, 92) in se glasi kot sledi:

Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot.

Pred ratifikacijo mednarodne pogodbe iz prejšnjega odstavka lahko Državni zbor razpiše referendum. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Državni zbor je vezan na izid referenduma. Če je bil referendum izveden, glede zakona o ratifikaciji take mednarodne pogodbe referendum ni dopustno razpisati.

Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij.

V postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sprti obvešča Državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerja med Državnim zborom in vlado iz tega odstavka podrobneje ureja zakon, ki se sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev (URS, 3.a člen).

Drugače kot v preteklih procesih institucionalnega prilagajanja upravljanju EU zadev je Slovenija ob iskanju modela poskusila dopolnjevati svoje nacionalne tradicije in prve nacionalne izkušnje v upravljanju EU zadev z učenjem od drugih. Zaradi zavestnega poudarjanja vlog nacionalnih parlamentov je posebna pozornost veljala modelom skandinavskih držav. Podrobnejša primerjalna analiza danskega, švedskega in finskega modela je vodila h končni slovenski odločitvi za rešitve, ki so najbližje finskemu modelu (Fink-Hafner in Lajh 2005, 83).

Ustavni zakon je določil, da »Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokraciji in načelih pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z drugimi državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot« (1. odstavek 3.a člena). Slovenija je edina država članica Evropske unije, ki je s posebnim ustavnim aktom določila ustavno podlago za odločitev o pristopu k Evropski uniji po abstraktnem pristopu, torej tako, da pri tem ni omenila Evropske unije. Z današnje časovne razdalje je očitno, da je bil čas za pripravo ustavnega zakona preveč napet, da bi lahko širša strokovna javnost domislila in podprla kombiniran pristop, po katerem bi lahko prevzeli prednosti abstraktnega in konkretnega pristopa, hkrati pa bi se lahko izognili pomanjkljivostim obeh pristopov. Po kombiniranem pristopu bi tako lahko izrecno določili ustavno podlago za vstop Slovenije v Evropsko unijo, ki ima kljub manjšim ali večjim zastojem v svojem razvoju vse večjo vlogo in pomen, hkrati pa bi z njegovo uporabo dopustili prenos dela suverenih pravic tudi na druge mednarodne organizacije (Kocjančič 2007, 93).

Slovenija je z ustavnim zakonom, s katerim je določila predvsem ustavno podlago za odločitev o prenosu dela suverenih pravic na mednarodne organizacije oziroma na Evropsko unijo, uredila tudi uporabo pravnih aktov in odločitev te organizacije v Sloveniji. Po ustavnem zakonu se uporabljajo pravni akti in odločitve teh mednarodnih organizacij v skladu z njihovo pravno ureditvijo (3. odstavek 3.a člena). Ustavodajalec je to določbo oblikoval in uvrstil v ustavni zakon predvsem zaradi posebne narave prava Skupnosti. Z njo je odprl vstop pravu Evropskih skupnosti v slovenski pravni red in dopustil, da v njem učinkuje v skladu s pravno ureditvijo teh Skupnosti (Kocjančič 2007, 97).

Ustavodajalec je na podlagi ugotovitve, da bo vlada tudi v Sloveniji po njenem pristopu k Evropski uniji pridobila bistveno večje pristojnosti, kot jih ima po Ustavi znotraj države, z ustavnim zakonom uredil tudi razmerje med Državnim zborom in vlado v okviru te organizacije. Po ustavnem zakonu mora vlada v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese del suverenih pravic – dejansko znotraj Evropske unije – sproti obveščati Državni zbor, tako da Državni zbor o tem lahko sprejema stališča, ki jih vlada upošteva pri svojem delovanju (prva dva stavka 4. odstavka 3.a člena). Ustavni zakon je tako zagotovil, da lahko Državni zbor na podlagi obveščenosti o postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev teh organizacij, kot tudi o dejavnosti vlade pri tem, spremlja in politično ocenjuje delovanje vlade ter v določeni meri s svojimi stališči tudi usmerja ali celo zavezuje delovanje vlade. Pri tem je pomembno, da je vlada, tudi ko sodeluje pri izvajanju zakonodajne funkcije v okviru Evropske unije, samostojna, hkrati pa je tudi za opravljanje te funkcije odgovorna Državnemu zboru. Državni zbor s svojimi stališči sicer lahko samo politično zavezuje vlado, s tem da je vezanost vlade na stališča Državnega zbora izključno notranjepravna, tako da ne vpliva na veljavnost glasu in stališč pri njenem odločanju in opredeljevanju v okviru Evropske unije (Kocjančič 2007, 99).

5.1.2 ZAKON O SODELOVANJU MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO V ZADEVAH EU (ZSDZVZEU)

Ustavni zakon je določil, da Državni zbor podrobneje ureja razmerja med njim in vlado z zakonom, ki ga – glede na njegovo izrazito ustavno materijo – sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev (zadnji stavek 4. odstavka 3.a člena) (Kocjančič 2007, 99).

Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah EU, ki ga je Državni zbor sprejel na svoji redni seji 25.3.2004, celovito ureja razmerja med vlado in Državnim zborom glede EU zadev: predvsem določa za obravnavo katerih zadev je pristojen Državni zbor, način oziroma postopek obravnave teh zadev, način upoštevanja stališč Državnega zbora s strani vlade in obveščanje Državnega zbora in obveznosti vlade v zvezi s tem. Podobno sta razmerje med parlamentom in vlado določila tudi Nemčija in Madžarska (Zajc 2009, 245).

V nadaljevanju bom podrobneje predstavil vsebino ZSDZVZEU, ki *ureja razmerja med Državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v Evropski uniji* (1. člen). Kot pravni akti in odločitve v Evropski uniji se štejejo predlogi aktov zakonodajne narave in predlogi odločitev politične narave, o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU ali so predmet medvladnega sodelovanja v okviru Evropske unije, kar zakon v 2. členu opredeljuje kot zadeve EU. Republiko Slovenijo v skladu s prvim odstavkom 3. člena ZSDZVZEU predstavlja in zastopa ter uveljavlja njena stališča v institucijah EU vlada, ki je glede zadev EU samostojna in odgovorna pri opravljanju svojih funkcij v okviru Ustave, zakona, ki ureja položaj in delovanje vlade in ZSDZVZEU (2. odstavek 3. člena). 4. člen v prvem odstavku določa, da Državni zbor sodeluje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije pri tistih zadevah, ki bi po svoji vsebini v skladu z Ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost². Državni zbor je za obravnavo predloga stališča Republike Slovenije omejen z roki, ki jih zahteva delo v okviru institucij EU. Če se Državni zbor ne odloči za obravnavo predloga, se šteje, da predlog, ki ga je podala vlada, postane stališče Republike Slovenije (2. odstavek 4. člena). V 3. odstavku istega člena je določeno, da

² Po internem poimenovanju DZ-ja so to »U« zadeve.

Državni zbor lahko na predlog vlade ali po lastni pobudi obravnava tudi druge zadeve EU³. Prvi odstavek 5. člena zakona določa, da o spremembah pogodb, na katerih temelji EU, pred odločanjem v institucijah EU razpravlja in zavzame stališče Republike Slovenije Državni zbor, ki v skladu z drugim odstavkom istega člena najmanj enkrat letno razpravlja o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej ter sprejme stališča o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v prihodnjem letu⁴. 6. člen določa, katera delovna telesa so pristojna za obravnavo posameznih zadev EU. V prvem odstavku 6. člena je določeno, da o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v prihodnjem letu in o zadevah, ki bi po svoji vsebini v skladu z Ustavo in zakoni spadale v pristojnost Državnega zbora, razpravlja in o njih zavzema stališča Republike Slovenije delovno telo, pristojno za evropske zadeve, zadeve zunanje in varnostne politike pa obravnava delovno telo, pristojno za zunanjo politiko. Drugi odstavek istega člena določa, da ti dve delovni telesi obravnavata zadeve EU na podlagi mnenj, ki jih v rokih, ki omogočajo pravočasno odločanje, oblikujejo delovna telesa, v katerih delovno področje spada vsebina obravnavanih vprašanj. 7. člen določa, da delovni telesi za evropske zadeve in zunanjo politiko obravnavata in odločata o zadevah EU na sejah, ki niso odprte za javnost, vendar pa po seji svoje odločitve sporočijo javnosti. Vlada sproti obvešča Državni zbor o zadevah, ki bi spadale v njegovo pristojnost ter poroča o sprejetih odločitvah in o svojih dejavnostih v zvezi z njimi v institucijah EU (1. odstavek 8. člena). Vlada Državni zbor prav tako obvešča tudi o drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje njegovih ustavnih pristojnosti in zadevajo politične in programske vidike delovanje Evropske unije (2. odstavek 8. člena)⁵. Vlada zadeve, ki po vsebini spadajo v pristojnost Državnega zbora, pošlje Državnemu zboru skupaj s podatki o postopku sprejemanja akta v EU, poglavitnih rešitvah in ciljnih predloga akta ter predvidenem času pričetka obravnav in sprejema predpisa v EU (1. odstavek 9. člena). Te podatke vlada pošlje Državnemu zboru skupaj s predlogom stališč Republike Slovenije, ki vsebuje oceno vplivov in posledic predloga zadeve EU na Republiko Slovenijo, takoj, ko ta stališča sprejme, vendar najkasneje v petih tednih po prejemu zadeve EU (2. odstavek 9. člena). V 3. odstavku istega člena so določeni vidiki, ki morajo biti zajeti v oceni vplivov in posledic. Ti vidiki so: potrebnost sprememb

³ Po internem poimenovanju DZ-ja so to »E« zadeve.

⁴ Po internem poimenovanju DZ-ja so to »U« zadeve

⁵ Po internem poimenovanju DZ-ja so to »S« zadeve.

predpisov, posledice za proračun ter vpliv na gospodarstvo, javno upravo in okolje. 4. odstavek 9. člena določa, da vlada lahko vsebino ocene vplivov in posledic ter predloga stališč Republike Slovenije spreminja in dopolnjuje. Zadeve EU iz tretjega odstavka 4. člena in prvega odstavka 5. člena tega zakona vlada predloži Državnemu zboru ob smiselni uporabi prejšnjih odstavkov (5. odstavek 9. člena). Odločitve, ki jih o predlogu stališč Republike Slovenije sprejmeta pristojni delovni telesi (OZEU in OZP), se takoj posredujejo vladi, ki jih v okviru svojih pristojnosti upošteva pri svojem delovanju v institucijah EU (1. odstavek 10. člena). Kadar vlada pri uveljavljanju stališč Republike Slovenije iz prejšnjega odstavka zaradi poteka pogajanj v institucijah EU oceni, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ni izvedljiva ali ne bi bila v korist Republiki Sloveniji, lahko odloči drugače, vendar mora o tem takoj obvestiti Državni zbor in navesti okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje (2. odstavek 10. člena). Na zahtevo najmanj četrtnine poslancev ali na zahtevo pristojnega delovnega telesa (OZEU ali OZP) ali na podlagi sklepa kolegija predsednika Državnega zbora o zadevah, ki spadajo v pristojnost Državnega zbora, razpravlja Državni zbor in v zvezi s tem sprejme stališča Republike Slovenije (1. odstavek 11. člena). Zahteva iz prejšnjega odstavka mora vsebovati predlog stališč Republike Slovenije do zadeve EU in razloge za obravnavo na seji Državnega zbora (2. odstavek 11. člena). Predlog kolegiju, da sprejme sklep iz prvega odstavka tega člena, lahko poda poslanska skupina, predlog pa mora biti oblikovan v skladu s prejšnjim odstavkom (3. odstavek 11. člena).

5.1.3 OBRAVNAVA ZADEV EU PO POSLOVNIKU DRŽAVNEGA ZBORA

Poslovniške določbe o postopku obravnave zadev EU najdemo v četrtem poglavju o aktih in postopkih od člena 154.a do 154.m. Podpoglavje o postopku obravnave zadev EU je razdeljeno na pet delov (a, b, c, č in d).

Prvi del (a) predstavljajo splošne določbe. V 154.a členu je določeno, da obravnava zadev EU, kot jih določa ZSDZVZEU, poteka po določbah poglavja o postopku obravnave zadev EU. Člen 154.b določa, da o zadevah EU razpravlja in sprejme stališča Republike Slovenije Odbor za zadeve Evropske unije, v zadevah zunanje in varnostne politike pa Odbor za zunanjo politiko (v nadaljevanju: pristojna odbora), če ni z ZSDZVZEU ali s poslovníkom določeno, da stališča Republike Slovenije sprejme Državni zbor. Pristojna odbora sta sestavljena sorazmerno glede na število poslancev,

izvoljenih v Državni zbor na podlagi istoimenskih list. Vsaka poslanska skupina ima v pristojnih odborih zagotovljeno vsaj eno mesto. Pristojna odbora imata vsak svojega predsednika in vsak po dva podpredsednika, eden od teh treh pa mora v vsakem od odborov biti iz vrst poslanskih skupin opozicije (154.c člen). Zadeve EU, ki jih vlada predloži Državnemu zboru v obravnavo, se pošljejo predsedniku Državnega zbora. Predsednik Državnega zbora dodeli zadevo EU v obravnavo pristojnemu odboru in glede na vsebino predloga matičnim delovnim telesom, poleg tega pa predsednik Državnega zbora pošlje zadevo EU tudi Državnemu svetu in zakonodajno-pravni službi (154.č člen). Predsednik pristojnega odbora skliče sejo vsaj sedem dni pred dnem, določenim za sejo. V nujnih primerih predsednik pristojnega odbora lahko skliče sejo odbora tudi v krajših rokih. Dnevni red seje določi predsednik pristojnega odbora, ki ga lahko razširi najkasneje 24 ur pred začetkom seje s tistimi zadevami EU, pri katerih so matična delovna telesa že poslala svoje mnenje oziroma je za to potekel rok. S tistimi zadevami EU, za katere vlada zaradi poteka pogajanj v postopku sprejemanja akta predlaga spremembo ali dopolnitev že sprejetih stališč Republike Slovenije ali kadar gre za poročanje vlade o razlogih za neupoštevanje stališč Republike Slovenije, predsednik pristojnega odbora lahko razširi dnevni red tudi na začetku seje odbora. Predsednik pristojnega odbora lahko umakne posamezno zadevo z dnevnega reda seje tudi na začetku seje. Določbe prejšnjih odstavkov, razen določbe o dnevu in uri seje, veljajo tudi za seje matičnih delovnih teles, kadar obravnavajo zadeve EU (154.d člen). Na sejo pristojnega odbora so vabljeni predsednik vlade in ministri, ki jih v primerih odsotnosti nadomeščajo državni sekretarji, ter predstojniki vladnih služb, ki jih v primeru odsotnosti nadomeščajo njihovi namestniki. Na sejo so vabljeni tudi predstavniki matičnih delovnih teles, predstavnik Državnega sveta in predstavnik zakonodajno-pravne službe, ki predstavijo in obrazložijo sprejeta ali izdana mnenja. Na sejo pristojnega odbora so k posamezni točki dnevnega reda lahko povabljeni predstavniki strokovne javnosti, civilne družbe, gospodarstva in združenj, katerih delo je povezano z vsebino obravnavanih vprašanj, ki lahko predstavijo svoja mnenja. Seje pristojnega odbora se lahko udeležijo tudi poslanci iz Republike Slovenije v Evropskem parlamentu, ki lahko razpravljajo (154.e člen).

Drugi del (b) vsebuje določbe o obravnavi sprememb pogodb, na katerih temelji Evropska unija in obravnavi stališč za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v prihodnjem obdobju. Predlog sprememb pogodb, na katerih temelji Evropska unija (EU), vlada predloži v obravnavo, ko je začet postopek obravnav v

Svetu EU. Za razpravo o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej ter o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU vlada glede na letni zakonodajni program Evropske komisije in program Sveta EU predloži predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU. Uvodno predstavitev na seji Državnega zbora poda predsednik vlade, v razpravi pa sodelujejo tudi ministri in predstojniki vladnih služb (154.f člen). Predlog sprememb pogodb, na katerih temelji EU, s predlogom stališč Republike Slovenije, in predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU pred obravnavo na seji Državnega zbora obravnavata pristojna odbora in pripravita poročilo z dopolnjenim predlogom stališč Republike Slovenije oziroma dopolnjenim predlogom deklaracije. Matična delovna telesa pošljejo svoja mnenja z amandmaji k predlogu stališč Republike Slovenije oziroma k predlogu deklaracije najkasneje dva dni pred sejo pristojnega odbora, sicer se šteje, da soglašajo s predlogi vlade. Enaki pogoji veljajo za predložitev mnenja Državnega sveta. Poslanci lahko vložijo amandmaje k predlogu stališč Republike Slovenije oziroma k predlogu deklaracije najkasneje dva dni pred sejo pristojnega odbora oziroma do konca razprave na seji, če je bilo gradivo, ki je podlaga za odločanje, poslano po sklicu seje ali če je bila sklicana nujna seja. K dopolnjenemu predlogu stališč Republike Slovenije oziroma deklaracije lahko najkasneje pet dni pred sejo Državnega zbora vložijo amandmaje poslanske skupine. Do amandmajev se opredelita pristojna odbora. K amandmajem iz prejšnjih odstavkov lahko poda mnenje vlada. Državni zbor na seji razpravlja o predlogu sprememb pogodb in dopolnjenem predlogu stališč Republike Slovenije oziroma o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej in o dopolnjenem predlogu deklaracije ter o amandmajih, vloženi k dopolnjenima predlogoma, in glasuje o amandmajih ter o predlogih aktov v celoti. Sprejeta deklaracija se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije (154.g člen).

Tretji del (c) vsebuje določbe o obravnavi zadev EU, ki spadajo v pristojnost Državnega zbora. Upošteva deklariacijo iz prejšnjega člena, pristojni odbor obravnava zadevo EU na podlagi gradiv in predloga stališč Republike Slovenije, ki jih predloži vlada, ter mnenj matičnih delovnih teles, Državnega sveta in zakonodajno-pravne službe, kadar jih podajo. Matična delovna telesa pošljejo svoja mnenja z amandmaji k predlogu stališč Republike Slovenije najkasneje dva dni pred sejo pristojnega odbora, sicer se šteje, da soglašajo s predlogom stališč Republike Slovenije, ki jih je predložila vlada. Enaki pogoji veljajo za predložitev mnenja Državnega sveta. Poslanci lahko vložijo amandmaje k predlogu stališč Republike Slovenije najkasneje dva dni pred sejo

pristojnega odbora iz prvega odstavka tega člena oziroma do konca razprave na seji, če je bilo gradivo, ki je podlaga za odločanje, poslano po sklicu seje ali če je bila sklicana nujna seja. K amandmajem iz prejšnjih odstavkov lahko poda mnenje vlada. Po opravljeni razpravi in glasovanju o amandmajih pristojni odbor sprejme stališča Republike Slovenije do obravnavane zadeve EU in jih takoj pošlje vladi (154.h člen). Kadar je podana zahteva ali je podan sklep kolegija predsednika Državnega zbora na podlagi 11. člena Zakona, da k zadevi EU sprejema stališča Republike Slovenije Državni zbor, pred obravnavo na seji Državnega zbora predloge stališč Republike Slovenije k zadevi EU, predlagane v skladu z 9. členom Zakona (v nadaljnjem besedilu: predlog stališč Republike Slovenije k zadevi EU), in predloge stališč Republike Slovenije iz zahteve oziroma sklepa obravnava pristojni odbor. K predlogom stališč Republike Slovenije k zadevi EU in predlogom stališč Republike Slovenije iz zahteve oziroma sklepa lahko vložijo amandmaje poslanske skupine najkasneje pet dni pred sejo Državnega zbora. K predlogom stališč Republike Slovenije iz zahteve oziroma sklepa lahko v navedenem roku vloži amandmaje tudi vlada. Pristojni odbor, kadar ni predlagatelj zahteve, lahko vloži amandmaje najkasneje dva dni pred sejo Državnega zbora. Pristojni odbor se opredeli do predloga stališč Republike Slovenije k zadevi EU, do predloga stališč Republike Slovenije iz zahteve oziroma sklepa in do vloženih amandmajev ter za sejo Državnega zbora o tem pripravi poročilo. Do vloženih amandmajev se lahko opredeli tudi vlada. Državni zbor na seji najprej razpravlja in glasuje o amandmajih in predlogih stališč Republike Slovenije iz zahteve oziroma sklepa, nato pa o amandmajih in predlogih stališč Republike Slovenije k zadevi EU. Sprejeta stališča Republike Slovenije se takoj pošljejo vladi. Zahtevo iz prvega odstavka tega člena pristojni odbor sprejme z večino glasov vseh svojih članov (154.i člen). Pristojni odbor ali Državni zbor lahko sprejme sklep o nameri, da bo obravnaval posamezno zadevo EU, ali da bo o njej nadaljeval obravnavo in da bo v zvezi s to zadevo EU sprejel stališča Republike Slovenije v določenem nadaljnjem roku, v skladu s predvideno obravnavo v institucijah EU (154.j člen).

Četrty del (č) vsebuje določbe glede obravnave drugih zadev EU. Druge zadeve EU obravnavata pristojna odbora po enakem postopku, ki velja za zadeve EU iz 154.h člena poslovnika in o njih sprejmeta mnenje, ki ga posredujeta vladi. Obravnava se opravi na predlog vlade ali na podlagi sklepa, ki ga z večino glasov vseh svojih članov sprejmeta pristojni odbor ali matično delovno telo. V tem primeru vlada predloži gradivo v skladu

z ZSDZVZEU. Matična delovna telesa lahko obravnavajo tudi druga vprašanja s področja delovanja Evropske unije in pri tem sodelujejo z vlado (154.k člen).

Peti in zadnji del (d) vsebuje določbe o poročanju vlade. Vlada sproti obvešča pristojna odbora o svoji dejavnosti in odločitvah v Svetu EU ter o uveljavitvi stališč Republike Slovenije pri tem. Kadar vlada deloma ali v celoti ni uveljavila stališč Republike Slovenije, ki jih je sprejel pristojni odbor, ker je ocenila, da to ni izvedljivo ali da to ne bi bilo v korist Republiki Sloveniji, pojasni okoliščine in razloge za tako odločitev na prvi naslednji seji tega odbora. Vlada lahko o tem predloži pisno poročilo na sami seji pristojnega odbora (154.l člen). Predsednika pristojnega odbora in matičnega delovnega telesa, ki sta obravnavala zadevo EU, določita besedilo uradnega obvestila o seji, ki ga po zaključku sej posredujeta javnosti. Gradiva v postopku obravnave zadeve EU so javnosti dostopna, razen če so v skladu z zakonom tajna (154.m člen).

Lahko bi dejali, da je Slovenija opravila svoje institucionalno prilagajanje na podlagi praks, ki so jih uveljavile stare članice EU, predvsem skandinavske države, med katerimi kot model za Slovenijo avtorji izpostavljajo Finsko. Državni zbor je institucionalno prilagajanje opravil uspešno, vendar pa se v tem procesu ni srečeval z mnogimi težavami, ki so pestile Francijo, ki je morala na novo vzpostaviti nadzorne mehanizme nad zadevami EU in pri tem ni imela nobenega konkretnega zgleda. Državni zbor se je torej uspešno prilagodil novim, evropskim razmeram.

5.2 ASSEMBLÉE NATIONALE

5.2.1 OBRAVNAVANJE ZADEV EU V FRANCOŠKI USTAVI

Francoska Ustava vsebuje v petnajstem poglavju (člen 88-1 do 88-7) določbe glede zadev EU. Člen 88-1 določa, da francoska republika sodeluje v EU, ki jo sestavljajo države, ki so se svobodno odločile, da bodo skupaj izvajale nekatere svoje pristojnosti, izhajajoče iz Lizbonske pogodbe, podpisane 13. decembra 2007.

Francija je pristopila k Evropski uniji kot konkretni organizaciji in je z ustavnimi spremembami določila tudi ustavno razmerje med parlamentom in vlado v okviru Evropske unije (4. odstavek 88.člena) (Kocjančič 2007, 98).

Člen 88-4 v prvem odstavku določa, da mora vlada Assemblée nationale in Senatu posredovati vse predloge evropske zakonodaje in ostale predloge evropskih aktov takoj, ko so le-ti posredovani Svetu EU. Drugi odstavek nadalje določa, da lahko oba domova v skladu s svojima poslovnikoma sprejemata resolucije o predlogih evropske zakonodaje in vseh drugih evropskih dokumentov, ki izvirajo iz institucij EU. Zadnji odstavek določa, da se v obeh domovih ustanovita komisiji za zadeve EU.

Vsi predlogi zakonov o ratifikaciji pristopnih pogodb držav kandidatk so podvrženi referendumu na predlog predsednika republike. Parlament pa lahko, če je predlog potrjen s strani obeh domov s tripetinsko večino, predlog potrdi v skladu s postopkom, predvidenim v tretjem odstavku 89. člena⁶ (člen 88-5). Assemblée nationale ali Senat lahko podata mnenje o skladnosti nekega predloga evropske zakonodaje z načelom subsidiarnosti. Predsednik doma, kjer se je preverjalo načelo subsidiarnosti, pošlje mnenje predsedniku EP, predsedniku Sveta EU in predsedniku EK ter o tem obvesti vlado. Oba domova lahko naslovita priziv na sodišče Evropskih skupnosti, če menita, da je bilo načelo subsidiarnosti kršeno. Priziv na sodišče naslovi vlada. Oba domova lahko v skladu s svojima poslovnikoma sprejemata resolucije. Na predlog najmanj 60 poslancev ali 60 senatorjev je priziv obvezen (člen 88-6).

Ko francoski parlament prejme predlog evropske zakonodaje, lahko poda predlog resolucije. Predlog resolucije lahko katerikoli poslanec, stalne komisije in delegaciji za EU naslovijo na specializirani komisiji za zadeve EU, ki obstajata v obeh domovih od leta 1979. Predlog resolucije lahko v posebnem postopku sprejme ena izmed komisij, ne da bi se o njem glasovalo na plenarnem zasedanju, razen če to zahteva predsednik ene izmed poslanskih skupin. Vendar pa resolucije, sprejete s strani parlamenta, niso pravno zavezujoče za vlado, ampak predvsem politično (Carcassonne 2000, 336).

⁶ Spremembo Ustave lahko predlagajo predsednik republike na predlog predsednika vlade in člani parlamenta. Predlog spremembe Ustave morata potrditi oba domova, predlog pa mora biti potrjen tudi na referendumu. Predlog ni podvržen referendumu, če predsednik republike da predlog spremembe na odločanje v kongres parlamenta, ki potrdi predlog s 3/5 večino glasov.

5.2.2 ZAKON O USTANOVITVI DELEGACIJE ZA EU V ASSEMBLÉE NATIONALE

Prvi delovni telesi, pristojni za zadeve EU v francoskem parlamentu, sta bili ustanovljeni z zakonom št. 79-654 z dne 6. julija 1979⁷.

Prvi člen zakona določa, da se tako v Assemblée nationale kot v Senatu ustanovi delegacija za EU, ki šteje 36 članov. Drugi člen zakona določa, da morajo biti v delegaciji sorazmerno zastopane poslanske skupine, prav tako pa mora biti zagotovljena uravnotežena zastopanost stalnih komisij. Delegacijo v Assemblée nationale se na novo imenuje ob začetku novega mandatnega obdobja, sestava delegacije v Senatu pa se spreminja ob delnih zamenjavah senatorjev. Mandat delegatov poteče ob izteku mandatnega obdobja. V tretjem členu je določeno, da vsaka delegacija sama določi javnost svojih zasedanj v parlamentarnem poslovniku ter da se lahko delegaciji odločita za skupno zasedanje. Četrty člen določa, da je naloga delegacij spremljanje dela institucij EU in dokumentov, ki izvirajo iz teh institucij, ter posledično obveščanje matičnega zbora. V ta namen mora vlada takoj po posredovanju predlogov evropske zakonodaje Svetu EU parlamentu sporočiti, katere dokumente je posredovala Svetu EU. To so predlogi direktiv in uredb ter predlogi vseh aktov, ki izvirajo iz institucij EU. Vlada sprti obvešča parlament o poteku pogajanj. Delegaciji lahko vabita na zaslihanje ministre in predstavnike institucij EU. Na sejah delegacij lahko sodelujejo francoski člani evropskega parlamenta, vendar nimajo pravice glasovanja. Informacije in sporočila iz prejšnjega člena, ki jih prejmeta delegaciji, se pošljejo tudi pristojnim komisijam pod pogoji, ki so določeni v poslovnikih. Delegaciji lahko tem informacijam dodata svoje analize in zaključke. Stalne ali posebne komisije se lahko posvetujejo z delegacijama o vseh predlogih aktov EU. Delegaciji preučita predloge direktiv in uredb ter drugih aktov EU, preden so le-ti potrjeni v Svetu EU (5. člen zakona). V 6. členu zakona je določeno, da delegaciji pošljeta poročila z zaključki pristojnim stalnim komisijam, ta poročila pa so natisnjena v skladu s pravili, ki jih določita vodstvi zborov. Zadnji, 7. člen zakona še določa, da delegaciji sprejmeta vsaka svoj poslovnik.

⁷ Zakon je bil spremenjen in dopolnjen z zakonom št. 90-385 z dne 10. maja 1990 in z zakonom št. 94-476 z dne 10. junija 1994.

5.2.3 OBRAVNAVANJE ZADEV EU PO POSLOVNIKU ASSEMBLÉE NATIONALE

Komisija za zadeve EU se ustanovi na podlagi 88-4 člena francoske Ustave na začetku posameznega mandatnega obdobja. Komisija obravnava delo institucij EU. Komisijo sestavlja 48 članov (en predsednik, štiri podpredsedniki in štiri sekretarji). Komisija lahko na svoja zasedanja vabi francoske poslance v EP (člen 151-1). Komisija lahko na svojo pobudo ali na pobudo ene od stalnih komisij poda svoje mnenje o določenem predlogu, ki zadeva EU (člen 151-1-1). Predlogi evropske zakonodaje so objavljeni v Uradnem listu. Komisija lahko pripravi poročilo o vseh dokumentih, ki izvirajo iz institucij EU in lahko, če se tako odloči, poda predlog resolucije o določenem dokumentu (člen 151-2). Predlogi resolucij, predloženi na podlagi člena 88-4 Ustave, se obravnavajo kot ostali zakoni v prvem branju (člen 151-4). Predlog resolucije, ki ga izdela Komisija za zadeve EU, se pošlje v obravnavo pristojni stalni komisiji. Poročevalec Komisije za zadeve EU sodeluje pri delu pristojnih stalnih komisij (člen 151-6). Vlada je dolžna obveščati Komisijo za zadeve EU in ostale pristojne komisije o tem, kaj se dogaja z resolucijo, ki jo je sprejela Assemblée nationale (člen 151-8). Predsednik Assemblée nationale obvešča predsednika EP, predsednika EK in predsednika Sveta EU o sprejetih resolucijah, ki se nanašajo na skladnost evropskega zakonodajnega predloga z načelom subsidiarnosti (člen 151-10).

Institucionalno prilagajanje francoskega parlamenta je bilo težavnejše od slovenskega prilagajanja, saj je bilo potrebno nadzorne instrumente v zadevah EU razviti na novo, pri tem pa se Francija ni mogla zgledovati po praksah drugih držav, kot je to storila Slovenija. Francija se je torej počasneje prilagajala novemu okviru delovanja na ravni EU in je pri tem imela precej težav, saj so francoski poslanci potrebovali precej časa, da so razumeli, da so evropske zadeve postale del notranjih, francoskih zadev in jih je šele strah pred tem, da bi se pravno reguliranje popolnoma preselilo v Bruselj vzpodbudil, da so se začeli bolj angažirati v zvezi z zadevami EU. Državni zbor je v tem pogledu precej hitreje prilagodil svoj notranji ustroj za obravnavanje zadev EU, vendar uspešno učenje od drugih še ne pomeni, da je poslancem popolnoma jasno, kako potekajo odločevalski procesi na ravni EU, na tem mestu pa se poraja vprašanje, ali poslanci sploh izkoriščajo svoje možnosti in sposobnosti za uspešno nadzorovanje zadev EU.

6 DRŽAVNI ZBOR V MANDATNEM OBDOBJU 2004-2008

Četrto mandatno obdobje Državnega zbora je bilo zelo razgibano. Z vidika poslanskih skupin je bilo to obdobje prestopov, tvorjenja novih poslanskih skupin, itd. 90 sedežev v Državnem zboru si je na začetku mandata razdelilo 7 strank in 2 poslanca narodnih skupnosti. Sestava Državnega zbora na začetku in na koncu mandata je prikazana v tabeli 6.1.

Tabela 6.1: Število poslank in poslancev po poslanskih skupinah in nepovezani poslanci (2004-2008)

POSLANSKA SKUPINA	2004	2008
SDS	29	29
SD ⁸	10	14
LDS	23	11
NSi	9	8
SLS	7	7
ZARES ⁹	/	7
DeSUS	4	4
SNS	6	3
LIPA	/	3
Poslanca narodnih skupnosti ¹⁰	2	2
Nepovezani poslanci	/	2

Vir: Državni zbor RS (2008b, 18).

Kot je razvidno iz tabele 6.1, je največ poslanskih mest dobila poslanska skupina SDS, ki je ohranila enako število poslancev do konca mandata (29). Druga največja poslanska skupina na začetku mandata je bila LDS s 23 poslanci, vendar pa je prišlo do trenj znotraj skupine in nekateri poslanci so se odločili za izstop, tako da je imela poslanska skupina LDS na koncu mandata le še 11 poslancev. Nasprotno se je zgodilo s poslansko skupino SD, ki je imela na začetku mandata manj poslancev (10) kot na koncu mandata (14). NSi je imela na začetku mandata 9 poslancev, na koncu pa 8. SLS je imela skozi celoten mandat enako število poslancev (7) tako kot tudi DeSUS (4) in seveda obe narodni skupnosti (vsaka po enega). V času mandata sta bili ustanovljeni dve novi

⁸ Sprememba imena, do 04.04.05 ZLSD-Združena lista socialnih demokratov.

⁹ V mandatnem obdobju 2004-08 sta bili oblikovani dve poslanski skupini nepovezanih poslancev. Prva je bila ustanovljena 27.02.07 in je delovala do 12.10.07 (ustanovitev poslanske skupine ZARES), druga pa je bila ustanovljena 14.01.08 in je delovala do 14.03.08 (ustanovitev poslanske skupine LIPA).

¹⁰ Poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti imata v skladu s poslovníkom položaj poslanske skupine.

poslanski skupini, ZARES in LIPA, ki sta imeli na koncu mandata 7 oziroma 3 poslance, na koncu mandata pa sta poslansko funkcijo opravljala tudi dva nepovezana poslanca.

Za to mandatno obdobje bi lahko rekli, da je med njegovim trajanjem prišlo do precej korenitih sprememb v sestavi poslanskih skupin, saj sta v tem času nastali dve novi poslanski skupini, dva poslance pa sta se odločila za samostojno, nepovezano delovanje znotraj Državnega zbora.

Tabela 6.2: Ponovno izvoljeni poslanci Državnega zbora

Mandatno obdobje	Ponovno izvoljeni poslanci (%)	Na novo izvoljeni poslanci (%)	Skupaj
1992-1996	30 (33%)	60 (67%)	90
1996-2000	29 (32%)	61 (68%)	90
2000-2004	44 (49%)	46 (51%)	90
2004-2008	41 (46%)	49 (54%)	90
2008-2012	37 (41%)	53 (59%)	90

Vir: Državni zbor RS (2002, 250; 2008b, 20).

Na volitvah leta 2004 je bilo ponovno izvoljenih 41 poslancev (46%). Če primerjamo podatke o ponovno izvoljenih poslancih v preteklih mandatih (glej tabelo 6.2), je bilo leta 2004 ponovno izvoljenih precej več poslancev kot na volitvah leta 1992 (30 oz. 33%) in na volitvah leta 1996 (29 oz. 32%). Leta 2000 je bilo ponovno izvoljenih skoraj polovica poslancev (44 oz. 49%).

Poslanci, ki opravljajo več zaporednih mandatov, lahko bolje spoznajo, kako poteka delo v Državnem zboru in lahko bi rekli, da so z vsakim ponovljenim mandatom bolje ozaveščeni oziroma lahko bolje spoznajo in se osredotočijo na tematike, ki so jim bliže, kar do določene mere pomeni večjo stopnjo specializacije, ki pripomore k boljšemu in hitrejšemu razumevanju obravnavanih problematik. Lahko bi dejali, da imajo poslanci, ki so večkrat izvoljeni v parlament, večjo kulturno sposobnost kot na novo izvoljeni poslanci, ki se morajo na novo spoznavati z vsemi delovnimi procesi znotraj parlamenta, kar je lahko na začetku opravljanja poslanskega mandata obremenjujoče.

Tabela 6.4: Trajanje sej Državnega zbora (2004-2008)

Redne seje	2004/05	2006	2007	2008	Skupaj
Število sej	12	11	11	7	41
Trajanje sej (h: min)	329:08	509:13	419:25	345:42	1603:28
Izredne seje					
Število sej	13	12	6	7	38
Trajanje sej	102:46	107:28	59:42	73:03	342:59
Skupaj					
Število sej	25	23	17	14	79
Trajanje sej	431:54	616:41	479:07	418:45	1946:27

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

Državni zbor je v četrtem mandatnem obdobju imel 41 rednih sej, ki so skupaj trajale 1603 ure in 28 minut. Izrednih sej je bilo malo manj in sicer 38, so pa trajale bistveno manj kot redne (342 ur in 59 minut). Skupaj je Državni zbor v celotnem mandatu zasedal na 79 sejah, ki so skupaj trajale 1946 ur in 27 minut. Glede na dejavnosti, ki jih je opravljal Državni zbor v četrtem mandatnem obdobju, lahko sklepamo, da je bil najbolj dejaven prvo leto mandata, ko se je Slovenija pridružila EU kot polnopravna članica, najmanj dejaven pa v zadnjem letu mandata, ko je poleg rednih dejavnosti veliko časa in napora vzelo slovensko predsedovanje Svetu EU.

Tako kot je lahko za poslance obremenjujoče nepoznavanje določenih procesov v parlamentu, je lahko obremenjujoče članstvo v več delovnih telesih hkrati. V tabeli 6.3 je prikazano število mest, ki so jih zasedali posamezni poslanci v različnih delovnih telesih v četrtem mandatnem obdobju.

Tabela 6.3: Članstvo v delovnih telesih (21. julija 2008)

Število delovnih teles	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Poslanci	1	1	1	37	30	15	2	1	2

Vir: Josić (2008, 64).

Iz tabele 6.3 lahko razberemo, da je bilo največ poslancev (37) članov treh delovnih teles. Sledijo poslanci, ki so bili člani štirih delovnih teles (30) in poslanci, ki so delovali v petih delovnih telesih (15). Dva poslanca sta bila člana šestih delovnih teles, en poslanec je bil član sedmih delovnih teles, dva poslanca pa sta bila člana kar osmih delovnih teles. En poslanec je bil član enega delovnega telesa, en poslanec je bil član dveh delovnih teles in le en poslanec ni bil član nobenega delovnega telesa. Na tem

mestu lahko ugotovimo, da so bili poslanci Državnega zbora v povprečju člani treh delovnih teles, kar je v primerjavi z njihovimi francoskimi kolegi v Assemblée nationale precej obremenjujoče. Francoski poslanci so namreč lahko člani le ene izmed osmih stalnih komisij. To članstvo pa je kombinirano s članstvom v raznih delegacijah, misijah, itd. S tega vidika so slovenski poslanci preobremenjeni, kar zagotovo vpliva na kakovost njihovega dela. Ribičič (2000, 183) meni, da bi manjše število manj številčnih delovnih teles le-ta spremenilo v nekakšne vzporedne miniparlamente, ki bi bolj učinkovito in v krajšem času opravljali del tistega, kar opravlja Državni zbor.

6.1 ODLOČANJE O ZADEVAH EU NA PLENARNIH SEJAH DRŽAVNEGA ZBORA

Aktivnosti državnega zbora v plenarni zasedbi na področju zadev EU v mandatnem obdobju 2004-2008 so podrobneje prikazane v tabeli 6.5.

Tabela 6.5: Aktivnosti Državnega zbora v plenarni zasedbi na področju zadev EU

SEJE DZ	AKTIVNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA
17. november 2004 2. izredna seja	Ustanovitev OZEU in OZP. Na tej seji je Državni zbor obravnaval in sprejel stališče Republike Slovenije do predsedovanja Slovenije Svetu EU.
29. marec 2005 4. izredna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2005 in prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu EU v letu 2005.
22. april 2005 8. izredna seja	Stališča Republike Slovenije do pristopa Bolgarije in Romunije k EU in podpisu pogodbe o pristopu k EU.
28. marec 2006 15. izredna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2006 s Poročilom o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej v letu 2005.
27. marec 2007 26. redna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2007-junij 2008.
12. oktober 2007 29. izredna seja	Stališča Republike Slovenije do osnutka Pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti.
17. julij 2008 39. izredna seja	Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU od 1. januarja do 30. junija 2008 s Sklepi Evropskega sveta z dne 19. in 20. junija 2008.
17. julij 2008 39. izredna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju julij 2008-december 2009.

Vir: Državni zbor RS (2008b, 44).

Iz tabele 6.5 je razvidno, da je v mandatnem obdobju 2004-2008 Državni zbor na plenarnih sejah sprejel štiri deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v tekočem letu. Državni zbor je v tem obdobju trikrat sprejemal različna stališča. Prvo obravnavano in sprejeto stališče RS se je nanašalo na predsedovanje Slovenije Svetu EU. Državni zbor je stališče sprejel 17. novembra 2004 na 2. izredni seji, ko sta bila ustanovljena odbora, pristojna za zadeve EU, torej OZEU in OZP. Naslednjič je Državni zbor na plenarnem zasedanju obravnaval in sprejel stališče RS do pristopa Bolgarije in Romunije k EU in podpisu pogodbe o pristopu k EU in sicer je stališče sprejel na 8. izredni seji, ki je bila 22. aprila 2005. Zadnje stališče v mandatnem obdobju 2004-2008 je Državni zbor sprejel 12. oktobra 2009 na 29. izredni seji in sicer je šlo za sprejem stališča RS do osnutka Pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti. Slovenija je v prvi polovici leta 2008 (1. januar – 30. junij 2008) predsedovala Svetu EU in na temo slovenskega predsedovanja je Državni zbor pripravil poročilo s sklepi Evropskega sveta z dne 19. in 20. junija 2008. Zanimiv je podatek, da je o zadevah EU Državni zbor razpravljal in odločal večinoma na izrednih sejah, le deklaracija o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v obdobju januar 2007 - junij 2008 je bila sprejeta na redni seji.

Slovenija je bila prva država članica iz največjega širitvenega vala EU leta 2004, ki je prevzela vodenje Sveta EU, kar je predstavljalo težko nalogo za tako mlado državo članico. Vodenje Sveta EU je sicer naloga, ki jo v največji meri opravljajo vlade predsedujočih držav, vendar je za uspešno delo potrebno sodelovanje več akterjev, tako političnih kot tudi civilne družbe. Eden izmed igralcev, ki je prispeval k uspešnemu vodenju praktično celotne Evrope, je bil tudi slovenski Državni zbor. Močna vloga Državnega zbora pri vodenju Sveta EU je bila videna kot pogoj za uspešno predsedovanje, saj je bil Državni zbor že v pristopnem obdobju zelo dejaven pri obravnavi zadev EU, vendar se je kasneje v pogojih polnopravnega članstva izkazalo, da se je transparentnost obravnavanja zadev EU zelo zmanjšala, poleg tega pa se je izkazalo, da je vlada pridobila na moči pri koordiniranju zadev EU in pri definiranju prioritet, kar je bilo delno videno kot uvoz demokratičnega primanjkljaja EU (Zajc 2009c, 2).

Slovenski parlament je v času predsedovanja Svetu EU organiziral sedem medparlamentarnih srečanj (Državni zbor 2009):

- 21. januar: srečanje predsednikov odborov za gospodarstvo in odborov za okolje in prostor
- 18. februar: srečanje predsednikov odborov za zadeve EU in predsedniške Trojke COSAC-a
- 3. marec: konferenca predsednikov odborov za obrambo
- 17.-18. marec: konferenca predsednikov odborov za zunanje zadeve
- 14. april: srečanje predsednikov odborov za kulturo, šolstvo in šport
- 6.- 8. maj: redno zasedanje COSAC-a
- 2.-3. junij: srečanje predsednikov odborov za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Zajc (2009, 8) meni, da je bilo relativno uspešno predsedovanje odvisno od skrbnih priprav na predsedovanje tako na nacionalni ravni kot na ravni EU, od sposobnosti učenja iz izkušenj drugih držav pri predsedovanjih ter od kontinuirane vključenosti Državnega zbora.

6.2 ODBOR ZA ZADEVE EU V MANDATNEM OBDOBJU 2004-2008

Z namenom urejanja mednarodnih zadev je slovenski Državni zbor na začetku svojega prvega mandata leta 1992 ustanovil Odbor za zunanjo politiko, ki je bil ponovno vzpostavljen po vsakih naslednjih volitvah. Konec prvega mandata je bila v juniju 1996 ustanovljena tudi 17-članska komisija za evropske zadeve, v kateri so bili člani vseh političnih skupin. Njena naloga je bila zagotoviti koordinacijo vseh aktivnosti v zvezi s slovenskim vključevanjem v Evropsko unijo na enem mestu, obravnavati vse zadeve v zvezi z integracijo in koordinacija dela matičnih delovnih teles ter njihovo tekoče informiranje. Podobna 15-članska komisija je bila ustanovljena na začetku drugega mandata leta 1997. Leto pozneje je bila oblikovana Slovenska delegacija skupnega parlamentarnega odbora, sestavljena iz 11 članov Državnega zbora (ostalih enajst je bilo članov Evropskega parlamenta). Njena naloga je bila proučitev vseh vidikov razmerja med Evropsko unijo in Slovenijo ter priprava priporočil. Nova komisija za evropske zadeve, ustanovljena na začetku tretjega mandata (2001), je bila razpuščena spomladi 2004, ko je Slovenija postala članica Evropske unije. Hkrati je prenehala obstajati tudi Slovenska delegacija pri skupnem parlamentarnem odboru.

Novi Odbor za zadeve EU je bil vzpostavljen 21. maja 2004 s pomembnejšimi in bolje opredeljenimi pristojnostmi. Na začetku četrtega mandata (17. novembra 2004) je bil Odbor za zadeve EU ponovno vzpostavljen z nalogo, da se ukvarja z zadevami Evropske unije z izjemo zunanje in varnostne politike, ki sodita pod okrilje odbora za zunanjo politiko. Med pristojnosti odbora za zadeve EU sodi tudi obravnava tem, ki so na dnevnem redu evropskih ustanov, predlaganih deklaracij o usmeritvah za delovanje Slovenije v Evropski uniji in poročil predstavnikov Slovenije v institucijah Evropske unije. Med ostale naloge sodi tudi sodelovanje z drugimi odbori Državnega zbora in specializiranimi odbori drugih parlamentov na področju zadev Evropske unije (Rommetvedt in drugi 2006, 315–316).

V poslovniku Državnega zbora so izmed delovnih teles omenjene le stalne komisije, na podlagi prvega odstavka 33. člena in 108. člena poslovnika Državnega zbora pa le-ta ustanovi ostala delovna telesa oziroma odbore in komisije z odlokom. Tako je 17. novembra 2004 Državni zbor sprejel Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles državnega zbora Republike Slovenije (OdUNDTDZ). S tem odlokom je bil ustanovljen tudi Odbor za zadeve Evropske unije, ki v skladu z ZSDZVZEU in poslovníkom Državnega zbora:

- obravnava zadeve EU, razen zadev s področja zunanje in varnostne politike, in v tem okviru tudi priprave predloga sprememb pogodb, na katerih temelji EU, vsa vprašanja širitve EU in priprave predlogov pogodb o pristopu držav kandidatki k EU, vključno s pogajalskimi izhodišči;
- obravnava sklepanje mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti Evropske skupnosti oziroma Evropske skupnosti za atomsko energijo, ter sklepanje pogodb, ki jih sklene Republika Slovenija skupaj z ostalimi državami članicami EU ter Evropsko skupnostjo oziroma Evropsko skupnostjo za atomsko energijo;
- obravnava predloge deklaracij o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU;
- obravnava zadeve, ki so na dnevnem redu institucij in organov EU ter poročila o aktivnostih predstavnikov Republike Slovenije;

- 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 in
- skrbi za evidenco zadev EU (OdUNDTDZ 2004).

Sestava delovnih teles in funkcije v njih se določijo ob upoštevanju števila poslancev v posameznih poslanskih skupinah, in sicer po načelu sorazmernosti (proporcionalnosti), pri čemer se posebej upošteva tudi razmerje med poslanci vladajoče koalicije in poslanci opozicije. Večje poslanske skupine in skupno poslanci koalicije imajo tako v delovnih telesih več mest od manjših poslanskih skupin in skupno poslancev opozicije. Vsaki poslanski skupini je praviloma zagotovljeno najmanj eno mesto v vsakem delovnem telesu (Cerar 2007, 79–80).

V četrtem mandatnem obdobju je imel OZEU na začetku mandata 18 članov, od tega enega predsednika in dva podpredsednika. Na koncu mandata je bilo v OZEU le še 15 članov. Mesto predsednika je zasedal poslanec vladajoče koalicije, podpredsedniški mesti pa sta zasedala poslanca iz vrst opozicije.

V nadaljevanju bom analiziral seje in obravnavanje zadev EU s strani OZEU v mandatnem obdobju 2004-2008.

Tabela 6.6: Seje Odbora za zadeve EU (2004-2008)

OZEU	Seje		Skupaj
	Redne	Nujne	
2004/05	32	20	52
2006	39	7	46
2007 ¹¹	42	5	48
2008 ¹²	22	7	31
Skupaj	135	39	177

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

Odbor za zadeve EU je v četrtem mandatnem obdobju imel skupaj 177 sej, od tega 135 rednih, 39 nujnih in tri korespondenčne seje. Največ sej je bilo v letu 2004/05, in sicer

¹¹ Odbor je imel eno korespondenčno sejo.

¹² Odbor je imel dve korespondenčni seji.

52, od tega 32 rednih in 20 nujnih sej. V drugem letu mandata je odbor imel 46 sej (39 rednih in 7 nujnih sej). V letu 2007 je bilo 47 sej odbora, od tega 42 rednih, 5 nujnih in ena korespondenčna seja. V zadnjem letu mandata je bilo skupaj 29 sej (22 rednih, 7 nujnih in dve korespondenčni seji). Odbor je na vseh svojih sejah obravnaval zadeve EU. Potrebno je povedati, da je OZEU v četrtem mandatnem obdobju imel največ sej med vsemi delovnimi telesi (glej prilogo A), kar kaže na večji obseg dela, ki ga mora opraviti OZEU v primerjavi z ostalimi odbori. Odbor za zunanjo politiko je, denimo, imel skupaj 140 sej, Odbor za notranjo politiko pa 104 seje.

Tabela 6.7: Trajanje in javnost sej ter obravnavane točke Odbora za zadeve EU (2004-2008)

Leto	Trajanje (h:min)	Javne seje		Seje zaprte za javnost	Obravnavane točke
		V celoti	delno		
2004	7:51	/	/	4	7
2005	77:43	6	2	40	159
2006	54:51	10	7	29	153
2007	70:02	9	6	32	183
2008	40:59	4	6	18	131
Skupaj	251:26	29	21	123	633

Vir: Državni zbor (2006a, 2007a, 2008a, 2008b).

Odbor je v celotnem obdobju porabil 251 ur in 26 minut za seje. Največ časa je porabil leta 2005 (77 ur in 43 minut), najmanj pa leta 2008 (40 ur in 59 minut). Lahko bi sklepali, da je razlog za največjo porabo časa v letu 2004/05 vstop Slovenije v EU, na drugi strani pa je bilo leta 2008 najmanj časa namenjenega za seje OZEU najverjetneje zaradi slovenskega predsedovanja Svetu EU. Večina sej odbora (123) je potekala za zaprtimi vrati, 21 sej je bilo delno odprtih za javnost, 29 pa v celoti. Odbor je v štirih letih obravnaval 633 točk.

Tabela 6.8: Obravnavane zadeve EU v Odboru za zadeve EU (2004-2008)

OZEU	Zadeve EU					Število sej z zadevami EU
	Dodeljene zadeve EU	Obravnavane zadeve EU	»U« zadeve	»E« zadeve	»S« zadeve	
2004	/	2	/	/	2	4
2005	40	94	39	/	55	48
2006	32	94	20	6	68	46
2007	55	110	32	16	62	48
2008	42	82	37	8	37	31
Skupaj	169	382	128	30	224	177

Vir: Državni zbor (2006a, 2007a, 2008a, 2008b).

Odbor je na vseh 177 sejah obravnaval 382 zadev EU. Odbor se je največkrat (224) seznanjal z drugimi gradivi, ki izvirajo iz institucij EU (»S« zadeve), 128-krat je obravnaval zadeve, ki bi spadale v pristojnost Državnega zbora in spremembe pogodb ter stališča o političnih usmeritvah (»U« zadeve), 30-krat pa je odbor obravnaval zadeve EU na predlog vlade oziroma po lastni pobudi (»E« zadeve).

Dejanski vpliv, ki ga ima OZEU na vlado, se da preveriti glede na dopolnitve in rešitve, ki jih OZEU predlaga, vendar morajo ti predlogi biti potrjeni s strani vlade, sicer ne moremo govoriti o vplivu OZEU na odločitve, ki jih sprejme vlada.

Kot je razvidno iz tabele 6.9, je OZEU v četrtem mandatnem obdobju sprejel skupaj 31 amandmajev. Amandmaji so bili sprejeti k predlogom deklaracij o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU. Največ sprejetih amandmajev k predlogom je OZEU predlagal leta 2006 (21), leto prej je bilo sprejetih 5 amandmajev, od januarja 2007 do junija 2008 je bilo prav tako sprejetih 5 amandmajev, od julija 2008 do decembra 2008 pa ni bil sprejet noben amandma.

Tabela 6.9: Sprejeti amandmaji Odbora za zadeve EU (2004-2008)

Predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU	Sprejeti amandmaji OZEU (»U« zadeve)
2005	5
2006	21
Januar 2007 – junij 2008	5
Julij 2008 – december 2008	/
Skupaj sprejetih amandmajev na deklaracije	31

Vir: Cigler Kralj (2009, 44).

Na podlagi amandmajev, ki jih je predlagal OZEU, lahko sklepamo, da ta odbor ima določen vpliv na vlado, saj lahko do določene mere njene predloge dopolnjuje. Vendar pa je potrebno poudariti, da je v tem primeru šlo za amandmaje, ki so bili sprejeti na deklaracije, ki jih je predlagala vlada, ki določa smernice delovanja Republike Slovenije na ravni EU. Na podlagi odgovorov, ki jih je posredoval poslanec in član OZEU Franco Juri, lahko sklepamo, da je OZEU premalo aktiven, saj se večinoma omejuje na potrjevanje stališč, ki jih pripravi vlada. Poslanec Juri prav tako pravi, da se večinoma zanašajo na informacije, ki jim jih posreduje vlada, saj je obseg dokumentov, ki jih je potrebno proučiti, prevelik, časa pa premalo. Dodal je, da se slovenski poslanci Evropskega parlamenta premalo udeležujejo sej OZEU, premalo pa je tudi nastopov zunanjih strokovnjakov, ki bi lahko s svojimi ekspertizami poslancem bolje predstavili določene tematike in probleme ter tako povečali razumevanje tematik EU. Poslanec Juri je še povedal, da v OZEU strankarske in politične delitve pridejo najmanj do izraza. Sklepamo lahko, da je temu tako, ker v teh primerih OZEU deluje navzven in mora biti do določene mere enoten.

OZEU je poleg dela na nacionalni ravni v sklopu predsedovanja Slovenije Svetu EU opravljal tudi delo na medparlamentarni ravni. Tako je 18. februarja 2008 organiziral srečanje predsednikov odborov za zadeve EU in predsedniške Trojke COSAC-a, ki je bilo pravzaprav priprava na 39. redno zasedanje COSAC-a, ki je potekalo od 6. do 8. maja na Brdu pri Kranju (Državni zbor 2009).

7 ASSEMBLÉE NATIONALE V MANDATNEM OBDOBJU 2002-2007

Za sestavo poslanskih skupin v Assemblée nationale je značilno, da se manjše stranke, ki si na volitvah izborijo majhno število sedežev, ponavadi pridružijo večjim, programsko podobnim strankam, saj tako lažje zastopajo interese ljudi, ki so jih volili. V primerjavi s slovenskim Državnim zborom je Assemblée nationale velik parlament, saj ima 577 sedežev. Sestava Assemblée nationale v mandatnem obdobju 2002–2007 je prikazana v tabeli 7.1.

Tabela 7.1: Poslanske skupine v Assemblée nationale (2002-2007)

Poslanske skupine	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
UMP ¹³	364	361	362	363	355
SOC ¹⁴	149	149	150	149	149
UDF ¹⁵	30	31	30	30	29
CR ¹⁶	22	22	22	22	21
NeP ¹⁷	12	11	11	12	18
Prazni sedeži	/	3	2	1	5
SKUPAJ	577	577	577	577	577

Vir: Assemblée nationale (2003, 2004, 2005, 2006, 2007a).

Največ poslanskih sedežev je na volitvah leta 2002 dobila stranka UMP (364), sledili so socialisti (149), UDF (30), CR (22), 12 sedežev pa so zasedli nepovezani poslanci. Na začetku mandata ni bilo nobenega praznega sedeža. Za francoski parlament je značilno prestopanje poslancev v druge poslanske skupine. Iz te perspektive bi lahko rekli, da je bila poslanska skupina socialistov, ki je imela na začetku in na koncu mandata enako število poslancev, najbolj stabilna poslanska skupina od začetka do konca mandata. Poslanski skupini UDF in CR sta mandat zaključili s po enim poslancem manj kot na začetku mandata. Prvo leto mandata je bilo v Assemblée nationale 12 nepovezanih poslancev, na koncu mandata pa šest več oziroma 18. Med mandatom se je zgodilo, da so nekateri sedeži ostali prazni zaradi različnih razlogov (prevzem ministrske funkcije, smrt poslanca, prevzem drugih javnih funkcij, itd.). Na koncu mandata je bilo v francoskem parlamentu praznih 5 sedežev.

Za razliko od Državnega zbora je v Assemblée nationale značilen relativno visok odstotek ponovno izvoljenih poslancev, kar posledično pomeni več izkušenih poslancev, ki so že navajeni parlamentarnih procedur in bolje poznajo tematike, ki se obravnavajo znotraj parlamenta, tako da bi lahko dejali, da so na nek način francoski poslanci bolj socializirani in lahko bolj učinkovito opravljajo svoje delo. Na tem mestu velja omeniti, da je zelo verjetno, da je tudi politična kultura neke parlamentarne elite odvisna od števila ponovljenih mandatov posameznih poslancev. V tabeli 7.2 je prikazano število ponovno izvoljenih francoskih poslancev v zadnjih petih mandatnih obdobjih.

¹³ Groupe de l'Union pour un Mouvement Populaire-Unija za ljudsko gibanje

¹⁴ Groupe Socialiste-Socialisti

¹⁵ Groupe de l'Union pour la Démocratie Française-Unija za francosko demokracijo

¹⁶ Groupe Communiste et Républicain-Komunisti in Republikanci

¹⁷ Nepovezani poslanci

Tabela 7.2: Ponovno izvoljeni poslanci Assemblée nationale v zadnjih petih mandatnih obdobjih

Mandatno obdobje	Ponovno izvoljeni poslanci (%)	Na novo izvoljeni poslanci	Skupaj
1988-1993	386 (67%)	191	577
1993-1997	303 (53%)	274	577
1997-2002	300 (52%)	277	577
2002-2007	332 (58%)	245	577
2007-2012	405 (70%)	172	577

Vir: Assemblée nationale (2009c).

Kot je lepo razvidno iz tabele 7.2, se odstotek ponovno izvoljenih poslancev v zadnjih 20 letih ni spustil pod 50%. V 9. legislaturi (1988-1993) je bilo ponovno izvoljenih 386 (67%) od 577 poslancev, kar predstavlja dobri dve tretjini vseh poslancev. V 10. legislaturi (1993-1997) je bila ponovno izvoljena dobra polovica od 577 poslancev (53%), podobno stanje je bilo v 11. legislaturi (1997-2002), saj je bilo ponovno izvoljenih 52% poslancev. V 12. legislaturi je bilo ponovno izvoljenih 332 poslancev (58%), največji odstotek ponovno izvoljenih poslancev pa je v trenutni, 13. legislaturi, saj je kar 405 poslancev ponovilo mandat (70%).

Iz zgornjih podatkov lahko sklepamo, da v vsakem mandatnem obdobju v francoskem parlamentu vsaj polovica poslancev ponovi svoj mandat. Velika verjetnost je, da nekateri poslanci sedijo v parlamentu več kot dva ali celo tri mandate. Če sklepamo, da francoski poslanci, ki opravljajo poslansko funkcijo več mandatov skupaj, bolje opravljajo svoje delo od novoizvoljenih poslancev, je očitno, da je v Assemblée nationale prisotna neka politična elita, ki že dobro pozna parlamentarne procedure in mehanizme in kontinuirano opravlja svoje delo, rezultat tega pa je lahko le visoka politična kultura in dobra kulturna sposobnost francoskih poslancev, ki lahko skozi več zaporednih mandatov poglobijo svoja znanja in razumevanje odločevalskih procesov tako v notranjepolitičnem prostoru kot tudi v evropskem političnem prostoru..

Tabela 7.3: Seje in trajanje sej Assemblée nationale (2002-2007)

Redne seje	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	Skupaj
Število sej	274	280	245	258	150	1207
Trajanje (h: min)	1065:00	1058:25	901:30	965:45	560:20	4551:00
Izredne seje						
Število sej	34	55	17	37	/	143
Trajanje	132:10	187:10	54:25	124:25	/	498:10
Skupaj						
Število sej	308	335	262	295	150	1350
Trajanje	1197:10	1245:35	953:55	1090:10	560:20	5047:10

Vir: Assemblée nationale (2003, 2004, 2005, 2006, 2007a).

Tabela 7.3 prikazuje število sej in njihovo trajanje v Assemblée nationale. V celotnem 12. mandatnem obdobju je Assemblée nationale imela 1207 rednih sej, ki so skupno trajale 4551 ur in 143 izrednih sej, ki so trajale 498 ur in 10 minut. Največ rednih sej je bilo v drugem letu mandata (280), najmanj pa zadnje leto mandata (150). Prav tako je bilo v drugem letu mandata največ izrednih sej (55), zadnje leto mandata pa izrednih sej sploh ni bilo. Če primerjamo podatke s podatki o sejah Državnega zbora, ugotovimo, da je Assemblée nationale precej bolj aktivna na plenarnih zasedanjih, saj je, denimo, Državni zbor v celotnem četrtem mandatnem obdobju imel skupaj 79 sej (41 rednih in 38 izrednih), ki so skupaj trajale 1946 ur in 27 minut (redne seje so trajale 1603 ure in 28 minut, izredne seje pa 342 ur in 59 minut). Na drugi strani je Assemblée nationale imela skupaj 1350 sej, ki so trajale skupaj 5047 ur in 10 minut, pri čemer je bilo veliko več rednih sej kot izrednih, kar pomeni, da je bila večina dela opravljena na rednih zasedanjih in zato ni bilo veliko izrednih sej, česar ne moremo trditi za Državni zbor, ki je imel skoraj enako število rednih (41) in izrednih sej (38). Do določene mere so razlike v številu in trajanju sej razumljive, saj ima francoski parlament precej več poslancev (577) kot slovenski parlament (90).

7.1 ODLOČANJE O ZADVAH EU NA PLENARNIH ZASEDANJIH ASSEMBLÉE NATIONALE

Tabela 7.4: Aktivnosti Assemblée nationale v plenarni zasedbi na področju zadev EU

SEJE ASSEMBLÉE NATIONALE	AKTIVNOSTI ASSEMBLÉE NATIONALE
17. oktober 2002	Razprava o predlogu finančnega zakona (proračun EU).
22. maj 2003	Razprava o predlogu resolucije o ustanovitvi evropskega tožilstva.
20. oktober 2003	Razprava o predlogu finančnega zakona (proračun EU).
25. november 2003	Razprava o predlogu zakona o ratifikaciji pristopnih pogodb novih članic EU-10.
6. januar 2004	Razprava o predlogu resolucije o jezikovni raznolikosti v EU.
7. januar 2004	Razprava o predlogu resolucije glede drugega železniškega paketa.
11. maj 2004	Razprava o predlogu resolucije glede predloga Sveta EU o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic EU.
15. junij 2004	Razprava o pogojih aplikacije reforme skupne kmetijske politike.
14. oktober 2004	Deklaracija vlade in razprava o kandidaturi Turčije za članstvo v EU.
25. oktober 2004	Razprava o predlogu finančnega zakona (proračun EU).
15. marec 2005	Deklaracija vlade in razprava o zasedanju Sveta EU.
24. oktober 2005	Razprava o predlogu finančnega zakona (proračun EU).
13. december 2005	Deklaracija vlade in razprava o zasedanju Sveta EU.
14. december 2005	Razprava o predlogu resolucije o zmanjšanih stopnjah DDV.
14. marec 2006	Razprava o predlogu resolucije o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta EU glede služb notranjega evropskega trga.
21. marec 2006	Deklaracija vlade in razprava o zasedanju Sveta EU.
13. junij 2006	Deklaracija vlade in predhodna razprava o zasedanju Sveta EU.
27. junij 2006	Ratifikacija pristopne pogodbe k EU Romunije in Bolgarije.
23. oktober 2006	Razprava o predlogu finančnega zakona (proračun EU).
12. december 2006	Deklaracija vlade in predhodna razprava o zasedanju Sveta EU.
11. januar 2006	Razprava o predlogu prilagoditve zakonodaje evropskemu pravnemu redu na področju zdravil.

Vir: Assemblée nationale (2009č)

Assemblée nationale je na plenarnih zasedanjih obravnavala 21 zadev EU. V večini primerov je šlo za obravnavanje deklaracij vlade na temo zasedanja Sveta EU. Če primerjamo obravnavanje zadev EU v plenarni zasedbi Državnega zbora in Assemblée nationale, opazimo, da je bil francoski parlament precej dejavnejši na plenarnih sejah, iz česar lahko sklepamo, da v Franciji dajejo večjo težo evropskim zadevam kot v Sloveniji oz. v Državnem zboru.

7.2 KOMISIJA ZA ZADEVE EU - COMMISSION CHARGÉE DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Delovno telo, zadolženo za zadeve EU v 12. mandatnem obdobju, je bilo poimenovano z enakim imenom, ki ga je dobilo leta 1979, se pravi Delegacija za EU. Na podlagi ustavnega zakona, sprejetega 23. julija 2008, se je Delegacija preimenovala v Komisijo za zadeve EU.

Delovanje komisije za zadeve EU v francoskem parlamentu urejajo naslednji dokumenti:

- francoska Ustava v 15. poglavju od člena 88-1 do 88-7
- zakon, sprejet 6. julija 1979, ki predvideva ustanovitev parlamentarnih delegacij za Evropsko unijo, tako v državnem zboru kot v senatu (zakon je bil dopolnjen 10. maja 1990 in 10. junija 1994)
- 9. poglavje poslovnika Assemblée nationale (od 151-1 do 151-12 člena)
- okrožnica premiera z dne 22. novembra 2005, ki se nanaša na uporabo 88-4 člena francoske Ustave
- protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji (Amsterdamska pogodba)
- poslovnik COSAC-a
- Lizbonska pogodba (protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji in protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti) (Assemblée nationale 2009a).

Delegacija za EU je imela v 12. mandatnem obdobju 36 članov. Število članov se je v trenutnem, 13. mandatnem obdobju povečalo na 48. Delegacija je v preteklem mandatu zasedala 195-krat (za primerjavo s šestimi stalnimi komisijami glej prilogo C). Skupaj so seje delegacije trajale 312 ur. Delegacija je v tem obdobju pripravila skupaj 153 poročil, največ (42) v prvem letu mandata. Delegaciji je bilo na podlagi 88-4 člena francoske Ustave predloženih 1080 dokumentov EU, skupaj pa je delegacija predlagala 44 resolucij. Na podlagi predlogov resolucij, ki jih je podala Delegacija za EU, je Assemblée nationale sprejela skupaj 39 resolucij, kar kaže na to, da delegacija redno uporablja svoj najmočnejši instrument predlaganja resolucij za izražanje svojih stališč. Večina predlogov resolucij, ki jih je podala delegacija, je bila sprejetih in so tako postali uradno stališče francoskega parlamenta.

Tabela 7.5: Statistični podatki o delu Delegacije za EU (2002-2007)

SEJE	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	SKUPAJ
Število	48	37	42	47	21	195
Trajanje (h:min)	90:20	60:05	61:50	67:25	32:20	312:00
Poročila	42	31	26	35	19	153
Dokumenti EU ¹⁸	285	259	231	27	278	1080
Predlogi resolucij	12	8	9	10	5	44

Vir: Assemblée nationale (2003, 2004, 2005, 2006, 2007a).

¹⁸ Predložena besedila na podlagi 88-4 člena francoske Ustave.

8 ZAKLJUČEK

Za razumevanje slovenskega in francoskega parlamenta ter primerjave med njima je potrebno najprej poudariti, da sta umeščena v različna politična sistema. Slovenija ima uveljavljen parlamentarni politični sistem, kjer ima osrednje mesto predstavniško telo oziroma Državni zbor, ki zastavlja pot za politike, ki jih izvršuje vlada. Na drugi strani ima Francija vzpostavljen polpredsedniški sistem, kjer je nosilec izvršne oblasti predsednik republike, sledi mu predsednik vlade, na tretjem mestu pa je, kot je razvidno že iz francoske Ustave, parlament, ki so mu z Ustavo Pete republike iz leta 1958 precej oklestili pristojnosti. Razlogi za to so bili v tem, da je imel v Četrty republiki parlament glavno besedo, kar je pogosto vodilo v destabilizacijo vladanja in pogoste menjave oblasti. Lahko bi rekli, da je iz perspektive ustavnopravnih norm slovenski parlament močnejši v razmerju do izvršne oblasti kot francoski parlament, vendar to ne velja za zadeve EU. Zato lahko na tem mestu prvo hipotezo, ki se je glasila: »Vloga nacionalnega parlamenta pri obravnavanju in odločanju o zadevah EU je večja v parlamentarnem političnem sistemu kot v polpredsedniškem sistemu«, skoraj v celoti zavrnem, ker se v praksi izkaže, da francoski parlament, ki je nosilec zakonodajne funkcije v polpredsedniškem političnem sistemu, vsaj v enaki, če ne večji meri kot slovenski parlament obravnava in odloča o zadevah EU, pri tem pa ima velik pomen tudi kulturna sposobnost, ki pomeni sposobnost poslancev za razumevanje procesov, ki se dogajajo na ravni EU in sposobnost za učinkovito delovanje v danih razmerah. Lahko bi dejali, da na kulturno sposobnost vplivajo različni dejavniki kot npr. preobremenjenost poslancev (članstvo v več delovnih telesih), slabo poznavanje parlamentarnih mehanizmov, kar se kaže predvsem pri novo izvoljenih poslancih, ki se morajo na novo učiti delovnih procesov znotraj parlamenta, kar je zamudno in otežuje učinkovitost dela.

Drugo hipotezo, ki se je glasila: »Dejanski vpliv delovnih teles, specializiranih za zadeve EU, pri odločanju o zadevah EU na nacionalni ravni je manjši od možnega zaradi prešibke kulturne sposobnosti parlamentov«, lahko delno potrdimo. Kar zadeva preobremenjenost poslancev s članstvom v več delovnih telesih, smo ugotovili, da so poslanci Državnega zbora v povprečju člani treh delovnih teles, na drugi strani pa so francoski poslanci lahko člani le ene izmed stalnih komisij. Odstotek ponovno

izvoljenih poslancev v Državnem zboru in v francoskem parlamentu kaže na to, da je v Assemblée nationale izoblikovana neka politična elita (na vsakih volitvah je ponovno izvoljenih vsaj polovica poslancev), ki lahko svoje delo, glede na pridobljeno znanje, opravlja učinkovito in racionalno. Na drugi strani bi lahko dejali, da je Državni zbor relativno mlada institucija v kateri se politična elita šele tvori, rezultati pa bodo vidni šele čez nekaj mandatov, saj so za povečanje kulturne sposobnosti in politične kulture nasploh potrebni čas in izkušnje. V francoskem parlamentu je bilo na začetku, ko so ustanovili prvo delovno telo za zadeve EU, zanimanje za zadeve EU zelo majhno, vendar so poslanci hitro ugotovili, da te zadeve le niso postranskega pomena in so nato zadevam EU posvečali več pozornosti do te mere, da so ponovno uvedli instrument resolucije, s katero se lahko parlament opredeli do določene evropske problematike in s tem pomembno vpliva na kvaliteto odločitve, ki jo kasneje sprejme francoska vlada.

Z empiričnimi podatki sem preverjal tretjo hipotezo, ki se je glasila: »Delovna telesa, specializirana za zadeve EU, lahko imajo velik vpliv v procesih odločanja o zadevah EU oziroma lahko uveljavljajo svoja stališča nasproti vladnim stališčem«.

Odbor za zadeve EU v Državnem zboru je v četrtem mandatnem obdobju sprejel 31 amandmajev na vladne predloge, vendar pa je iz odgovorov poslanca Franca Jurija razvidno, da so dopolnitve odbora prej izjema kot pravilo, saj se odbor večinoma omejuje na potrjevanje vladnih stališč. Mogoče gre razlog za to iskati v pomanjkanju informacij, saj se člani odbora zanašajo predvsem na informacije, ki jih dobijo od strokovnih služb Državnega zbora in vlade. Na drugi strani je poslanec Thierry Mariani povedal, da so njihovi viri informacij predvsem zunanji, saj se v večini primerov obračajo na Evropsko komisijo. S tega vidika bi lahko rekli, da je Delegacija za EU boljše izkoriščala svoje možnosti vplivanja na stališča vlade, saj je redno uporabljala instrument resolucij, ki so bile v večini primerov kasneje sprejete na plenarnih zasedanjih. Slovenski poslanci v Evropskem parlamentu se po besedah poslanca Franca Jurija redkokdaj udeležujejo sej OZEU, v primeru Delegacije za EU oziroma Komisije za zadeve EU pa je udeležba francoskih evroposlancev na teh sejah redna praksa, saj so evroposlanci udeleženci zakonodajnega postopka na ravni EU in dobro poznajo evropske tematike. OZEU po besedah poslanca Franca Jurija premalokrat vabi zunanje strokovnjake, ki bi lahko s svojimi posebnimi znanji in ekspertizami omogočili poslancem boljše razumevanje določenih problematik. Poslanec Thierry Mariani pa je dejal, da Komisija za zadeve EU redno vabi tako francoske evroposlance kot zunanje

strokovnjake, ki s svojimi kompetencami poslancem omogočajo lažje razumevanje določenih vsebin. Tretjo hipotezo lahko v slovenskem primeru zavrnem, saj dejansko OZEU nima velikega vpliva na stališča, ki jih oblikuje vlada, in lahko sklepamo, da ima premalo informacij ter premalo časa za oblikovanje nekih konkretnih rešitev, ki bi lahko bile boljše pripravljene kakor vladne. V francoskem primeru pa lahko hipotezo potrdim, saj je Delegacija za EU in kasneje Komisija za zadeve EU redno uporabljala instrument resolucije za vplivanje na vlado oziroma za izražanje svojih stališč, predlogi resolucij, ki jih je predlagala Delegacija, pa so bili v večini primerov kasneje potrjeni oziroma sprejeti na plenarnih zasedanjih.

Na podlagi povedanega lahko sklepamo, da je Državni zbor v relativno kratkem času razvil ustrezne mehanizme za nadzor nad vlado v zadevah EU, tako kot je to že pred več kot tridesetimi leti storila Assemblée nationale. Iz odgovorov, ki sta mi jih posredovala poslanca Franco Juri in Thierry Mariani je razvidno, da ima Državni zbor na razpolago premalo virov, predvsem zunanjih, saj je v večini primerov odvisen od informacij, ki mu jih posreduje vlada, medtem ko ima Assemblée nationale tudi zunanje vire informacij in se zanaša predvsem na neposredne informacije, ki jih prejme od Evropske komisije. Za boljše delovanje Odbora za zadeve EU in posledično celotnega Državnega zbora bi bilo veliko bolje, če bi se okrepilo sodelovanje slovenskih evroposlancev z Državnim zborom, saj so evropski poslanci neposredno udeleženi v odločevalskem procesu na ravni EU. Assemblée nationale redno sodeluje s francoskimi evroposlanci, Državni zbor pa redko sodeluje s slovenskimi evroposlanci. Poleg tega pa Državni zbor v svoje delo premalo vključuje zunanje strokovnjake, ki bi mu s svojimi posebnimi znanji lahko omogočili, da v odnosu do slovenske vlade zavzame močnejšo pozicijo, ki bi mu omogočala podajanje lastnih rešitev za evropske problematike, ne pa, da se omejuje na potrjevanje vladnih stališč.

Poleg tega bi bilo potrebno v slovenskem parlamentu poskrbeti za dvig politične kulture in hkrati kulturne sposobnosti slovenskih poslancev, ki jim še vedno primanjkuje znanj za učinkovito delovanje v zadevah EU. Menim, da bi bilo potrebno v razprave o evropskih tematikah in problematikah v Državnem zboru bolj pogosto vključevati širšo javnost in odpreti seje Odbora za zadeve EU za javnost ter na ta način povečati transparentnost dela slovenskega parlamenta. Za spremembe bo potrebno še nekaj časa in predvsem volje s strani poslancev, ki se morajo začeti zavedati, da je postal evropski

odločevalski proces del nacionalnega političnega vsakdana. Prav tako bi morale sodelovanje slovenskih evroposlancev z Državnim zborom, po zgledu Francije, postati stalna praksa.

9 LITERATURA

1. Ameller, Michel in Georges Bergougnous. 1994. *L'Assemblée nationale*. Paris: Presses Universitaires de France.
2. Assemblée nationale. 1958. *Constitution de la République Française - Ustava francoske republike*. Dostopno prek: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp> (14. oktober.2009).
3. --- 2003. *Statistika o aktivnosti Assemblée nationale v obdobju 2002-2007*. Dostopno prek: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/seance/STATS2002-2003.pdf> (13. oktober 2009).
4. --- 2004. *Statistika o aktivnosti Assemblée nationale v obdobju 2002-2007*. Dostopno prek: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/seance/STATS2003-2004.pdf> (13. oktober 2009).
5. --- 2005. *Statistika o aktivnosti Assemblée nationale v obdobju 2002-2007*. Dostopno prek: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/seance/stats2004-2005.pdf> (14. oktober 2009).
6. --- 2006. *Statistika o aktivnosti Assemblée nationale v obdobju 2002-2007*. Dostopno prek: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/seance/stats2005-2006.pdf> (14. oktober 2009).
7. --- 2007. *Statistika o aktivnosti Assemblée nationale v obdobju 2002-2007*. Dostopno prek: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/seance/stats2006-2007.pdf> (15. oktober 2009).
8. --- 2009a. *Komisija za zadeve EU*. Dostopno prek: <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/procedures.asp> (25. november 2009).
9. --- 2009b. *Poslovník Assemblée nationale*. Dostopno prek: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp> (14. oktober 2009).
10. --- 2009c. *Parlamentarne volitve Pete republike*. Dostopno prek: <http://www.assemblee-nationale.fr/elections/historique-3.asp> (10. oktober 2009).
11. --- 2009č. *Zadeve EU na plenarnih zasedanjih*. Dostopno prek: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/seances.asp> (23. november 2009).

12. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: FDV.
13. Carcassonne, Guy. 2000. *La constitution*. Saint-Amand-Montrond: Pao éditions du Seuil.
14. Cerar, Miro. 2007. *Državni zbor Republike Slovenije*. Ljubljana: Državni zbor.
15. COSAC. 2005. *Tretje polletno poročilo*. Dostopno prek: <http://cosac.eu/en/documents/biannual/> (29. oktober 2009).
16. --- 2007. *Osmo polletno poročilo*. Dostopno prek: <http://cosac.eu/en/documents/biannual/> (27. oktober 2009).
17. Cigler Kralj, Janez. 2009. *Sprememba funkcij slovenskega parlamenta po vstopu v EU: (obravnavna zadev EU v mandatu 2004-2008)*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
18. De la Gorce, Paul-Marie in Bruno Moschetto. 1979. *La cinquième république*. Paris: Presses Universitaires de France.
19. Državni zbor Republike Slovenije. 2002. *Državni zbor Republike Slovenije: 1992-2002*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105> (13. februar 2010).
20. --- 2006a. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004-2008. Prvo leto mandata: oktober 2004 - december 2005*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20#list> (12. september 2009).
21. --- 2006b. *Ustava Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=150&docid=27&showdoc=1> (23.10.2009).
22. --- 2007a. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004-2008. Drugo leto mandata 2006*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20#list> (12. september 2009).
23. --- 2007b. *Poslovnik Državnega zbora*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=99&docid=31&showdoc=1> (25. junij 2009).
24. --- 2008a. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004-2008. Tretje leto mandata 2007*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=30#list> (23. september 2009).

25. --- 2008b. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004-2008*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20#list> (20. november 2009).
26. --- 2009. *Predsedovanje Republike Slovenije Svetu EU*. Dostopno prek: www.dz-rs.si/predsedovanje (20. november 2009)
27. Duverger, Maurice. 1998. *Les constitutions de la France*. Paris: Presses Universitaires de France.
28. Ferfila, Bogomil. 2008. *Demokratske in nedemokratske države sveta*. Ljubljana: FDV.
29. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: FDV.
30. Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
31. ---, Ivan Kristan in Anton Perenič. 2006. *Primerjalno ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
32. Igljučar, Albin. 2004. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
33. Josić, Martina. 2008. *Način delitve dela v Državnem zboru (Oblikovanje in delovanje delovnih teles s poudarkom na Odboru za zadeve Evropske unije)*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
34. Kocjančič, Rudi. 2005. *Vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. Dostopno prek: http://www.student-info.net/sis-mapa/skupina_doc/fu/knjiznica_datoteke/413634_526vloga_nacionalnih_parlamentov_v_evropski_uniji.pdf (20. november 2009).
35. --- 2007. 3.a člen kot evropski člen Ustave Republike Slovenije. V *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije*, ur. Igor Kaučič, 91–100. Ljubljana: Pravna fakulteta.
36. Kiiver, Philipp. 2006. *The National Parliaments in the European Union. A Critical View on EU Constitution-Building*. The Hague: Kluwer Law International.
37. Krašovec, Tatjana. 2006. Sodelovanje med Državnim zborom in vlado Republike Slovenije po vključitvi v Evropsko unijo – Prve izkušnje. V *Demokracija v*

- globalizaciji – globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 277–292. Ljubljana: FDV.
38. Maurer, Andreas in Wolfgang Wessels. 2001. National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players? V *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* ur. Andreas Maurer in Wolfgang Wessels, 425–470. Baden-Baden. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (15. november 2009).
39. *Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles državnega zbora Republike Slovenije* (OdUNDTDZ). Ur. l. RS 123/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=52020&part=&highlight=OdUNDTDZ> (15. november 2009).
40. Ribičič, Ciril. 2000. *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana: samozaložba.
41. Rizzuto, Franco. 2004. The French Parliament and the EU: Loosening the Constitutional Straitjacket. V *National Parliaments and the European Union*, ur. Peter Norton, 46–59. London and New York: Routledge.
42. Rommetvedt, Hilmar, Oluf Langhelle in Drago Zajc. 2006. Internacionalizacija nacionalnih parlamentov. V *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 305–330. Ljubljana: FDV.
43. Sur, Serge. 1981. *Le système politique de la V^e République*. Paris: Presses Universitaires de France.
44. Szukala, Andrea in Olivier Rozenberg. 2001. The French Parliament and the EU: Progressive Assertion and Strategic Investment. V *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* ur. Andreas Maurer in Wolfgang Wessels, 223–248. Baden Baden. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (15. november 2009).
45. Velišček, Jožica. 2006. Internacionalizacija parlamenta skozi svetovanje. V *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 251–273. Ljubljana: FDV.
46. Zagorc, Saša. 2005. Spremenjen položaj predstavniških teles držav članic pri odločanju v Evropski uniji. V *Pravni vidiki slovenske samobitnosti leto po vstopu v EU*, ur. Franjo Štiblar in Janez Kranjc, 131–151. Ljubljana: Pravna fakulteta.
47. Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: FDV.

48. --- 2004. *Razvoj parlamentarizma*. Ljubljana: FDV.
49. --- 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: FDV.
50. --- 2006. Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v procesu odločanja na ravni EU. *Uprava* 4 (1): 7–25.
51. --- 2008. 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.
52. --- 2009a. Nacionalni parlamenti v procesu odločanja na ravni Evropske unije. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 242–247. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
53. --- 2009b. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja: (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS)*. Ljubljana: FDV.
54. --- 2009c. *The Slovenian presidency and the EU presidency*. Ljubljana: FDV.
55. *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> (26. november 2009).
56. *Zakon o ustanovitvi Delegacij za EU v Assemblée nationale*. Dostopno prek: <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/procedures.asp> (23. november 2009).

10 PRILOGE

Priloga A: Število in trajanje sej ter obravnavane točke odborov Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004-2008

Odbori	Število sej	Trajanje sej (h:min)	Obravnavane točke
Odbor za gospodarstvo	71	166:00	162
Odbor za promet	53	111:33	130
Odbor za okolje in prostor	48	103:36	150
Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	54	134:03	117
Odbor za finance in monetarno politiko	81	221:25	193
Odbor za zunanjo politiko	140	229:56	579
Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje	104	284:39	341
Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj	37	89:34	70
Odbor za obrambo	45	111:16	168
Odbor za zdravstvo	52	155:07	123
Odbor za delo, družino, socialno politiko in invalide	59	160:15	154
Odbor za kulturo, šolstvo in šport	53	193:44	117
Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj	33	125:50	59
Skupaj	830	2086:58	2363

Vir: Državni zbor (2008b).

Priloga B: Podatki o delu matičnih delovnih teles na področju zadev EU

MATIČNO DELOVNO TELO	ŠTEVILO SEJ Z ZADEVAMI EU	ZADEVE EU				
		Dodeljene ¹⁹	»U« zadeve ²⁰	»E« zadeve ²¹	Obravnava ne »S« zadeve ²²	zadeve EU (skupaj) ²³
Odbor za gospodarstvo	12	38	8	4	4	16
Odbor za promet	11	39	15	/	2	17
Odbor za okolje in prostor	8	13	8	/	2	10
Odbor za kmet., gozd. in prehr.	8	9	4	/	1	5
Odbor za fin. in mon. politiko	10	27	6	2	4	12
Odbor za notr. politiko, javno upravo in prav.	15	20	19	/	2	21
Odbor za lok. samoupravo. in reg. razvoj	4	5	5	/	1	6
Odbor za obrambo	4	3	5	/	2	7
Odbor za zdravstvo	12	17	11	1	3	15
Odbor za delo, soc. politiko in invalide	5	4	5	/	1	6
Odbor za kult., šol. in šport	4	7	5	/	1	6
Odbor za visoko šol., znan. in teh. razvoj	3	6	4	/	2	6
Komisija za nadzor javnih financ	3	2	1	/	3	4
SKUPAJ	99	190	96	7	28	131

Vir: Državni zbor (2008b).

¹⁹ Zadeve EU, dodeljene (»U«+»E« zadeve)

²⁰ Obravnane »U« zadeve

²¹ Obravnane »E« zadeve

²² Obravnane »S« zadeve

²³ Obravnane zadeve EU (skupaj)

Priloga C: Število in trajanje sej stalnih komisij Assemblée nationale v mandatnem obdobju 2002-2007

KOMISIJA	SEJE	
	Število	Trajanje (h:min)
Komisija za kulturne zadeve	350	562:29
Komisija za gospodarstvo	286	464:38
Komisija za zunanje zadeve	264	307:27
Komisija za obrambo	176	235:53
Komisija za finance	351	571:49
Komisija za zakonodajo	259	321:26
Skupaj	1686	2463:42

Vir: Assemblée nationale (2003, 2004, 2005, 2006, 2007a).

Priloga Č: Vprašanja in odgovori poslancev preko elektronske pošte (Franco Juri, Thierry Mariani)

Vprašanja in odgovori poslanca poslanske skupine ZARES in člana Odbora za zadeve EU v trenutnem mandatu Franca Jurija:

1. Ali vladata med člani OZEU veliko zanimanje in angažiranost za sodelovanje pri delu tega odbora, ki je med drugim pristojen tudi za koordiniranje dela vseh delovnih teles, ko gre za zadeve EU, in kako redno se poslanci udeležujejo sej OZEU, glede na to, da gre za pomemben odbor?

Kljub zaprtosti rednih (petkovih) sej OZEU za javnost (medije), so razprave dokaj intenzivne. Poslanci ne skoparijo z vprašanji predstavnikom vlade. Seje so redno v petek, saj mora vsak ponedeljek vlada v Bruslju nastopati s potrjenimi stališči v DZ.

2. Kakšna je vloga predsednika OZEU pri določanju dnevnega reda in vodenju njegovih sej?

To je določeno v poslovniku DZ. Predsednik redno sklicuje sejo zadnji dan v tednu. Dnevni red pa določi na podlagi seznama stališč vlade do dnevnega reda pristojnih teles EU.

3. Slovenska ustava v 3.a členu določa, da mora vlada sproti obveščati DZ o mednarodnih zadevah oz. postopkih in sprejemanju pravnih aktov v mednarodnih organizacijah (v tem primeru EU). Zanima me, ali vlada 3.a člen dejansko upošteva pri delovanju na ravni EU v smislu pravočasnega obveščanja DZ-ja oz. OZEU? Ali bi bilo po Vašem mnenju za kvalitetnejše odločitve in učinkovitejše delovanje potrebno kakorkoli spreminjati Ustavo, parlamentarni poslovnik, Zakon o sodelovanju DZ-ja in vlade v evropskih zadevah ali katerikoli dotični zakon?

Načeloma sistem deluje kljub izredno kratkim rokom med četrtkovim sklepanjem na seji vlade, petkovim obravnavanjem v OZEU in ponedeljkovim potrjevanjem v Bruslju. Poslanci sicer večkrat dobijo gradivo na dan seje OZEU. Na seji je vedno kvalificiran predstavnik dotičnega ministrstva (minister, državni sekretar ali direktor direktorata), ki povzame stališče vlade (ministrstva) in poda o tem argumentacijo.

Večkrat imamo poslanci opombe ali pripombe, ki pa jih je težko upoštevati do ponedeljka. Zato je merodajno le odločanje z glasovanjem. Doslej še nobeno od stališč vlade ni bilo zavrženo.

4. Kakšen je potek dela v OZEU od trenutka, ko prejmete predlog evropske zakonodaje oz. evropskih dokumentov?

Podobno kot v drugih telesih. Poslanec dobi gradivo (prej ali isti dan). Predstavnik vlade nato sintetično predstavi temo in stališče vlade. Nato imajo poslanci pravico razpravljati in vladi naslavljati s tematiko dnevnega reda povezana vprašanja. Ni časovnih omejitev. Predstavniki vlade nato odgovarjajo. Po zaključeni razpravi pa predsednik da na glasovanje sklepe o podpori vladnim stališčem.

5. Stališča in resolucije, ki jih sprejme OZEU, načeloma niso zavezujoči za vlado v pogajanjih z EU. Ali vlada v zakonodajnem postopku na ravni EU dejansko upošteva priporočila in sprejete resolucije OZEU in DZ v celoti in tako pomaga k zmanjševanju demokratičnega deficita v smislu sodelovanja nacionalnih parlamentov na ravni EU?

Doslej še ni bilo sprejetih stališč, resolucij ali priporočil OZEU. Odbor se je omejeval na potrjevanje vladnih stališč o evropski zakonodaji.

6. Katere dokumente EU prejme OZEU s strani vlade, komisije ali drugih institucij (stališča, zelene knjige...)?

Stališča, resolucije, direktive, strategije, protokole...

7. Ali se pri svojem delu zanašate le na informacije, ki vam jih posreduje vlada, ali imate tudi druge vire informacij?

Strokovne službe nam lahko posredujejo vse zahtevane informacije, dokumentacije, itd. Zaradi hitre operativnosti se OZEU zanaša predvsem na informacije vlade, saj gre za aktualne zadeve evropske zakonodaje.

8. Eden od temeljnih organov medparlamentarnega sodelovanja na ravni EU je COSAC. Ali so stališča, izmenjava mnenj itd. kakovostna in se upoštevajo v kasnejših postopkih tako na nacionalni ravni kot na ravni EU oz. kakšno težo ima mnenje konference odborov za zadeve EU v končnih fazah sprejemanja odločitev?

COSAC zaseda praviloma dvakrat letno v predsedujoči državi. Sestavljajo ga delegacije iz vseh OZEU parlamentov držav članic in tudi kandidatk. Pa tudi EP. Je predvsem usklajevalni in posvetovalni forum. Na operativni ravni nima izrazitega pomena, je pa politično pomemben.

Sklepi COSAC-a so tako in tako vedno sad usklajevanja s svetom EU.

9. Delovna telesa, pristojna za zadeve EU in COSAC, so bila ustanovljena predvsem zaradi zmanjševanja demokratičnega primanjkljaja. Ali so protokoli o vlogi nacionalnih parlamentov na ravni EU k Maastrichtski in kasneje k drugim pogodbam dejansko pripomogli k zmanjševanju demokratičnega primanjkljaja?

Delno vsekakor. Nacionalni parlamenti so v odnosu do skupne zakonodaje zelo omejeni, kar je logično. Pomembno je, da EP pridobiva vse večjo vlogo. V EU skušajo zagotoviti nekakšno ravnotežje med različnimi ravnmi odločanja, demokratični manko pa bo tudi v prihodnosti nekakšno „nujno zlo“, ki ga bo težko odpraviti.

10. Poleg koordiniranja dela matičnih delovnih teles v zadevah EU in sprejemanja resolucij ter stališč je pomembna naloga OZEU nadzor nad vlado. Ali menite, da OZEU učinkovito opravlja nadzor nad vlado? Če ne, ali imate kakšen predlog, kako bi se lahko nadzor nad vlado izboljšal?

To možnost (in pravico) ima. Vendar poslanci dobijo toliko gradiva, da ga je težko ali nemogoče preučiti v celoti v tako kratkem času. Mnogokrat se zanašajo na besedo vlade.

Seje OZEU so zaprte za javnost. Mnogi menijo, da jih gre odpreti.

11. Kakšna je vloga OZEU v slovenskem zakonodajnem postopku?

Je matično telo za vse zadeve, povezane z EU. Kot tako obravnava gradivo, ga potrjuje in – če gre to gradivo tudi v potrditev na plenarno sejo DZ – predsednik odbora poroča o opravljeni razpravi in sprejetem stališču do vladnega predloga.

12. Imate mogoče kakšen predlog, kako bi se lahko učinkovitost OZEU še povečala in ali menite, da bi morali nacionalni parlamenti v prihodnje imeti večjo moč v postopkih sprejemanja evropske zakonodaje, glede na to, da se je od prvih volitev v evropski parlament leta 1979 moč evropskega parlamenta krepila od posvetovalne vloge pa do soodločanja?

O tem bo potreben premislek.

13. Ali OZEU na svoja zasedanja ali nasploh k sodelovanju vabi strokovnjake z različnih področij zato, da s svojimi ekspertnimi mnenji prispevajo k boljšim odločitvam? Kdaj, če sploh, so slovenski poslanci v evropskem parlamentu in slovenski predstavniki v različnih evropskih institucijah vabljeni na zasedanja OZEU?

Občasno se sej OZEU udeležujejo tudi slovenski evroposlanci (sicer redkokdaj in le nekateri). Vabljeni so zmeraj. Po potrebi so vabljeni tudi zunanji strokovnjaki. Takih primerov pa je bilo doslej zelo malo.

14. Obseg dela OZEU je verjetno zelo obširen glede na to, da zadeve EU niso več obravnavane kot zadeve zunanje, temveč notranje politike, kot meni dr. Zajc. Ali na zasedanjih OZEU uspete obdelati popolnoma vse zadeve, ki prispejo na ta naslov, ali ostanejo nekatere zadeve nedotaknjene oz. jih zaradi časovne stiske ne uspete obdelati celostno, kar verjetno vodi k slabšim odločitvam?

Tako je; zaradi časovne stiske ostanejo nekatera vprašanja nedodelana. Vladni strokovni kadri nosijo zato levji delež odločanja.

15. Za konec bi Vas še vprašal, kako tipično slovenska delitev na »naše in vaše« oz. v parlamentarnem smislu delitev na pozicijo in opozicijo vpliva na delo OZEU? Ali gre v tem primeru za bolj konstruktivno sodelovanje, kot je tisto, ki ga lahko spremljamo na plenarnih zasedanjih DZ-ja?

Res je; OZEU je verjetno parlamentarno telo, kjer politične in strankarske delitve pridejo najmanj do izraza.

Odgovori na vprašanja poslanca poslanske skupine UMP in člana Komisije za zadeve EU Thierryja Marianija:

1. Ali so člani Odbora za evropske zadeve angažirani za delo v odboru, glede na to, da gre za pomembno delovno telo, ki koordinira evropske aktivnosti ostalih odborov? (Est-ce que les membres de la Commission des affaires européennes sont vraiment engagés pour le travail en commission, étant donné qu'il s'agit d'un organe désormais indispensable qui coordonne les travaux européens de toutes les commissions?)

Odbor za zadeve EU ima poseben status, saj ne sodi v skupino 8 stalnih odborov. Njegovi člani so tudi člani enega izmed stalnih odborov, vendar članstvo v stalnih odborih poslancem ne onemogoča redne udeležbe na zasedanjih tega odbora, prekrivanje zasedanj pa je zelo redko. Ustavni zakon z dne 23. julija 2008 je omogočil večjemu številu poslancev, da se udeležujejo proučevanja evropskih dokumentov. (La commission des Affaires européenne a un statut particulier; elle ne fait pas partie des commissions permanentes. Ses membres font donc tous partie d'une des 8 commissions permanentes en plus de celle des affaires européennes. Cette double appartenance

n'empêche en rien les députés de siéger régulièrement à la commission, les situations de recoupement des deux emplois du temps étant assez rares. Au contraire, ce cadre, qui a été créé à la suite de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, permet à davantage de députés de l'Assemblée de participer à l'examen des textes européens.)

2. Kakšna je vloga predsednika in podpredsednikov vašega odbora? Kako to, da so poslanci iz opozicijskih vrst poredko imenovani na mesto predsednika? (Quel est le rôle du président et puis des vice-présidents de votre commission? Les députés de l'opposition sont rarement élus au poste de président. Comment ça?)

Predsednik vodi razprave, ki potekajo v odboru, podpredsedniki pa ga nadomeščajo ob morebitni odsotnosti. Predsednik je član konference predsednikov, ki zaseda enkrat tedensko in določa dnevni red državnega zbora. Zdi se razumljivo, da člani opozicije ne zasedajo predsedniških mest v odborih, saj so v manjšini. Vendar pa je predsednik republike izrazil željo, da bi odboru za finance, enemu izmed pomembnejših odborov, predsedoval poslanec iz opozicije.

(Le président de la commission est celui qui préside les débats qui ont lieu au sein de la Commission. Le rôle des vices présidents est de le remplacer lorsque celui-ci ne peut assister aux débats. Par ailleurs le président de la commission siège à la conférence des présidents hebdomadaire qui fixe l'ordre du jour de l'Assemblée. Il me semble par ailleurs compréhensible que les députés de l'opposition soient rarement élus à la présidence des commissions puisqu'ils sont en minorité dans ces commissions. Le Président de la République a tout de même souhaité que la commission des Finances l'une des plus importantes, soient présidée par un député de l'opposition.)

3. Kako evropski tekst »potuje« od trenutka, ko ga zbor prejme, do trenutka, ko se o tem v parlamentu sprejme odločitev in pošlje vladi? (Comment les textes européens "voyagent" dès qu'ils sont reçus à l'Assemblée, jusqu'à ce que le parlement prenne une décision concernant ce texte et envoie cette décision au gouvernement?)

Dokumente pošlje EK neposredno v Državni zbor, lahko pa dokumente predloži tudi vlada. Državni svet ne pregleduje več teh tekstov, da bi ugotovil, če je nek tekst v domeni zakonodaje. Potem nam vlada pošlje predlog za proučitev tega teksta, v odboru pa ga temeljito preučimo, zato da se lahko odločimo med tremi možnostmi, ki so nam

dane. Tekst lahko potrdimo, lahko potegnemo določene zaključke glede besedila in jih dodamo k besedilu, ko pošljemo tekst nazaj vladi, in še zadnja možnost, ko odbor poda predlog resolucije pristojnemu stalnemu odboru, ki pripravi poročilo in posreduje resolucijo na plenum. Po Lizbonski pogodbi se moramo v odboru ob prvem branju predloga opredeliti do uporabe načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Načelo subsidiarnosti pomeni, da EK ne posega v pristojnost držav članic, načelo sorazmernosti pa, da predlagani ukrepi niso nesorazmerni glede na pričakovane rezultate.

(Les textes sont envoyés directement par la Commission européenne à l'Assemblée nationale où peuvent être déposés par le gouvernement. Le conseil d'Etat ne fait plus un examen, comme il devait le faire autrefois, pour savoir si le texte rentre dans le cadre législatif. Puis le gouvernement nous saisi pour un examen de ce texte.

L'examen porte, comme avant, d'abord sur le fond du texte. Il s'agit de savoir quel avis sera transmis au gouvernement des trois possibilités qui nous sont offertes. Approbation pure et simple du texte ; examen qui débouche sur des conclusions qui sont simplement transmises avec le texte pour avis ; et enfin, transmission d'une proposition de résolution à la commission compétente de l'Assemblée nationale qui fera un rapport et fera passer la résolution en séance publique.

Depuis le traité de Lisbonne, nous avons également à nous prononcé, et ce en premier examen, sur le texte au titre de la subsidiarité et de la proportionnalité. Dans le premier cas, la question est de savoir si la Commission européenne n'empiète pas sur les compétences des Etats membres. Dans le deuxième, si les mesures proposées ne sont pas disproportionnées par rapport à l'effet recherché.)

4. Ali vam vlada v skladu z 88-4 členom Ustave pravočasno, v predpisanih rokih, pošilja predloge evropske zakonodaje? Ali imajo parlament in njegovi odbori dovolj časa za proučitev predlogov in ali se zgodi, da v parlamentu ne uspete proučiti določenega besedila? (Est-ce que selon l'article 88-4 de la Constitution, tous les textes européens sont transmis au parlement dans les délais à respecter? Est-ce que le parlement français et ses commissions ont assez de temps pour que les textes européens ne restent pas inachevés?)

V letih, ki so sledila Maastrichtski pogodbi, se je res včasih zgodilo, da je bil kak predlog potrjen na evropski ravni, še preden smo ga lahko dokončno proučili. Vendar se je ta časovni pritisk skoraj izničil, ko so se pristojnosti EP-ja povečale. Po novem je

lahko soodločal o zadevah s 50 novih področij. Zaradi procedure soodločanja, ki je povečala časovni okvir za proučitev predlogov, nam je po novem vedno ostalo dovolj časa za proučitev predloga. Nadzor nad načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti nam vzame precej manj časa kot temeljita proučitev besedila, vendar imamo načeloma od šest do osem tednov časa za proučitev predloga. To je kratek rok glede na to, da gre tukaj za predhodno proceduro. Temeljita proučitev vzame več časa, vendar procedura soodločanja to dopušča: direktiva o službah je bila sprejeta po letu in pol.

(Il est vrai que dans les années qui ont suivi la signature du traité de Maastricht, il pouvait parfois arriver qu'un texte soit adopté au niveau européen avant même que nous ayons pu finir son examen. Cette contrainte temporelle n'existe plus depuis que les compétences du parlement européen se sont vues élargir considérablement : il est devenu codécideur sur 50 nouveaux domaines. Cette procédure de codécision prolonge forcément la durée d'examen et nous laisse toujours le temps d'émettre notre avis. En ce qui concerne les délais de notre travail à proprement parler, émettre un avis sur la subsidiarité ou sur la proportionnalité doit prendre beaucoup moins de temps qu'un avis sur le fond, six ou huit semaines. C'est un délais court car il s'agit d'un point de procédure préalable. L'étude du fond prend plus de temps, mais la procédure de codécision le permet : la directive service a mis un an et demi à être adoptée.)

5. Ustava Pete republike ne namenja parlamentu neke močne vloge, kljub temu pa slednji velikokrat sprejema resolucije, česar slovenski parlament ne počne, le potrjuje stališča vlade in njene odločitve. Če pa primerjamo oba parlamenta, vidimo, da ima slovenski Državni zbor močnejšo vlogo v razmerju do vlade kot pa francoski državni zbor, v praksi pa je stvar ravno obratna. Ali je ta razlika pogojena z vprašanjem tradicije? (Même si dans la V^e république, le parlement n'a plus un rôle prépondérant comme avant, il prend souvent ses décisions sous forme de résolutions ce qui n'est pas le cas du parlement slovène, qui juste confirme les décisions prises par le gouvernement alors qu'en comparant les deux constitutions, on voit que le parlement slovène devrait avoir plus de puissance envers le gouvernement que son homologue français. Pourquoi cette grande différence? S'agit-il peut être d'une question de tradition?)

Ne poznam sistema delovanja slovenskega parlamenta, vendar pa lahko francoski parlament dejansko v zadevah EU sprejema resolucije. (Je ne connais pas le système de

fonctionnement du parlement slovène. En matières européennes, le parlement français peut effectivement émettre des propositions de résolutions.)

6. Kateri so viri informacij vašega odbora? Ste odvisni predvsem od informacij, ki vam jih posreduje vlada, ali imate lastne vire, mogoče v EP-ju? (Quelles sont les sources d'informations de votre commission? S'agit-il juste d'informations que vous recevez de votre gouvernement ou avez-vous vos propres sources peut être au parlement européen...?)

Naši viri so popolnoma neodvisni od vlade, gre pa za to, da se lahko zgodi, da moramo proučiti kak dokument, ne da bi nas za to zadolžila vlada. Na začetku nas najprej zanimajo nameni predlagatelja besedila, tako pa je vir naših informacij v večini primerov EK.

(Les sources que nous utilisons sont totalement indépendantes du gouvernement, ne serait-ce que par ce que nous examinons certains textes sans même que le gouvernement nous ait demandé de le faire. Il s'agit d'abord de se renseigner sur les intentions des initiateurs de ce texte; aussi la recherche de source commence à la Commission européenne.)

7. Kakšen je vaš pogled na demokratični primanjkljaj v EU v zadnjih nekaj letih? Je stanje boljše ali slabše? COSAC je medparlamentarni organ, ki ga je predlagal Francoz. Menite, da bi moral COSAC imeti še večjo vlogo, kot jo ima sedaj? (Comment est-ce que vous voyez le déficit démocratique européen depuis quelques années? En hausse ou en baisse? La COSAC est un organe interparlementaire instauré par un Français. Pensez-vous que la COSAC devrait avoir un rôle plus fort qu'il l'ait maintenant?)

Moje mnenje je, da gre razvoj, ki ga prinaša Lizbonska pogodba, v smeri povečevanja demokratičnosti v Evropi, pod pogojem, da se poveča vloga nacionalnih parlamentov. COSAC je ustanovil g. Fabius in igra pomembno vlogo pri koordiniranju nacionalnih parlamentov z EU. Povečana vloga COSAC-a bi v vsakem primeru pripomogla k boljšemu odnosu nacionalnih parlamentov do evropske zakonodaje.

(A mon sens l'évolution amorcée par le Traité de Lisbonne va dans le sens d'un renforcement de la démocratie en Europe en renforçant le rôle du parlement. La COSAC a en effet été instaurée par M. Fabius et joue un rôle important dans la

coordination des parlements nationaux avec l'Union européenne. Un renforcement du rôle de la COSAC ne pourrait qu'approfondir le rapport des parlements avec la législation communautaire.)

8. Ali je delo v odboru tako živo, kot je videti v televizijskih prenosih plenarnih zasedanj, ali gre za sprejemanje odločitev s konsenzom? (Est-ce que le travail en commission est si vif que celui en séance plénière comme on peut le voir en tv ou s'agit il plutôt d'un travail et de prise de décision consensuelle?)

Delo v odboru in delo na plenarnem zasedanju sta dve popolnoma različni stvari. Delo na plenumu je precej bolj politično pogojeno. Delo v odboru začnemo ponavadi z govorom kakega ministra, da dobimo mnenje vlade o določeni zadevi. Sledijo mnoga strokovna mnenja in ekspertize zato, da lahko temeljito razumemo zadevo. Na koncu poročevalec, ki ga določi odbor, s pomočjo administratorjev zbora napiše poročilo, ki je kasneje temelj razprave in glasovanja na plenumu. Poročilo je temelj razprave plenarnega zasedanja in mora obvezno biti plod konsenza znotraj odbora, saj gre vendarle za enotno mnenje odbora. (Le travail en commission n'a rien à voir avec les séances publiques où les enjeux sont beaucoup plus politiques. En commission, on procède souvent d'abord à l'audition d'un ministre sur le sujet pour avoir l'avis du gouvernement. On procède à de nombreuses expertises, il s'agit de rentrer dans le fond du sujet. Avec l'aide des administrateurs de l'Assemblée nationale, le rapporteur rédige enfin un rapport de commission qui est une base indispensable pour informer les députés qui voteront dans l'hémicycle. Aussi la commission a un rôle fondamental : préparer le débat législatif en séance publique, donc forcément ses débats sont plus consensuels car elle doit rendre un avis.)

9. Leta 1958 se je specializacija stalnih odborov zmanjšala. Sprememba poslovnika predvideva dva nova odbora. Kako se bo narava dela v odborih spremenila, glede na to, da bodo morali poslanci delovati še v dveh delovnih telesih? (Depuis 1958 la spécialisation des commissions était réduite. Avec la réforme réglementaire, vous avez instauré deux nouvelles commissions. Comment est-ce que ça va changer la façon habituelle de travailler en commission jusqu'ici?)

Delo bo še naprej potekalo tako kot do sedaj, spremenilo se bo le to, da se bodo

določene zadeve obravnavale drugače in v drugih odborih. (La façon de travailler restera la même, simplement certaines matières seront traitées dans des cadres différents et par des commissions différentes.)

10. Še zadnje vprašanje, ki se tiče vloge nacionalnih parlamentov v zakonodajni aktivnosti EU. Imate kakšen predlog, kako bi se lahko njihova vloga povečala? (Et puis une dernière question sur le rôle des parlements nationaux dans le travail législatif européen. Avez-vous des propositions comment renforcer les parlements nationaux vis-à-vis du parlement européen?)

Menim, da bi bila najprimernejša rešitev povečati vlogo COSAC-a. (Renforcer le rôle de la COSAC me parait une bonne idée.)