

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mojca Košič

**EVROPEIZACIJA NACIONALNIH PARLAMENTOV
IZKUŠNJA DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE**

Magistrsko delo

Ljubljana, januar 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mojca Košič

Mentorica: red. prof. dr. Danica Fink-Hafner

**EVROPEIZACIJA NACIONALNIH PARLAMENTOV
IZKUŠNJA DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE**

Magistrsko delo

Ljubljana, januar 2008

Zahvaljujem se mojemu Mikiju za vse vzpodbudne besede in požrtvovalno pomoč, ki mi jo je nudil v času, ko sama nisem verjela vase, in ki mi je pokazal, da sanje lahko postanejo tudi resničnost. Hvala iz srca!

Hvala moji hčerkici Tisi za potrpežljivost.

Hvala mentorici red. prof. Danici Fink-Hafner za strokovno pomoč pri izdelavi magistrske naloge.

IZJAVA O AVTORSTVU
magistrskega dela

Spodaj podpisana Mojca Košič, z vpisno številko 21019502, rojena 1. 11. 1977 v kraju Ljubljana, sem avtorica magistrskega dela z naslovom: »Evropeizacija nacionalnih parlamentov – Izkušnja Državnega zbora Republike Slovenije«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter da soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 14. 01. 2008

Podpis avtorice:

KAZALO

KAZALO PREGLEDNIC IN SLIK	9
SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV	11
1. UVOD	13
1.1. RAZISKOVALNA RELEVANTNOST OBRAVNAVANE TEMATIKE IN OPREDELITEV PREDMETA PROUČEVANJA	13
1.2. METODOLOGIJA PREDMETA PROUČEVANJA	20
1.2.1. OPREDELITEV IN OBRAZLOŽITEV HIPOTEZ	20
1.2.2. RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE	21
1.2.3. STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA	24
2. TEORETIČNI OKVIR	26
2.1. NOVI INSTITUCIONALIZEM	26
2.2. EVROPEIZACIJA – NOVO RAZISKOVALNO PODROČJE?	31
2.2.1. OPREDELITEV KONCEPTA EVROPEIZACIJE – RAZLIČNI POGLEDI	34
2.2.2. PODROČJA PROUČEVANJA EVROPEIZACIJE	35
2.2.3. MEHANIZMI EVROPEIZACIJE	37
2.2.4. UPORABNOST IN PRILAGODITEV OBSTOJEČIH KONCEPTOV EVROPEIZACIJE PROUČEVANJU EVROPEIZACIJE NACIONALNIH PARLAMENTOV	44
3. OPREDELITEV PROCESOV EVROPSKE INTEGRACIJE IN NJIHOV VPLIV NA NASTANEK NESKLADJA NA NACIONALNI RAVNI	48
3.1. PROCES SPREJEMANJA ODLOČITEV NA EVROPSKI RAVNI	51
3.1.1. POVEČANA UPORABA KVALIFICIRANE VEČINE IN POSLEDICE ZA NACIONALNE PARLAMENTE	54
3.1.2. UVEDBA POSTOPKA SOODLOČANJA	56
3.2. ŠIRJENJE JAVNOPOLITIČNIH PODROČIJ NA EVROPSKI RAVNI	58
3.3. OKREPITEV EVROPSKEGA PARLAMENTA	59

3.4. POVABILO K SODELOVANJU NACIONALNIH PARLAMENTOV PRI SPREJEMANJU ODLOČITEV NA EVROPSKI RAVNI S STRANI EVROPSKE UNIJE _____ 61

4. PRILAGODITEV DRŽAV ČLANIC/PARLAMENTOV EVROPSKI INTEGRACIJI – KRATKA PRIMERJALNA ŠTUDIJA _____ 65

4.1. OKREPITEV NADZORNE FUNKCIJE PARLAMENTOV V ZADEVAH EVROPSKE UNIJE _____ 67

4.1.1. USTANOVITEV ODBOROV ZA EVROPSKE ZADEVE _____ 69

4.1.2. PROCES PARLAMENTARNEGA NADZORA V ZADEVAH EVROPSKE UNIJE _____ 77

4.1.2.1. Dokumentarni nadzorni sistem _____ 79

4.1.2.2. Proceduralni nadzorni sistem _____ 80

4.1.2.3. Mešani nadzorni sistemi _____ 80

4.1.3. UČINKOVITOST IN USPEŠNOST PARLAMENTARNEGA NADZORA ____ 85

4.1.3.1. Obseg parlamentarnega nadzora _____ 86

4.1.3.2. Časovni okvir parlamentarnega nadzora _____ 96

4.1.3.3. Vpliv parlamentarnega nadzora – vpliv nacionalnih parlamentov na odločitve, sprejete na nacionalni in EU-ravni _____ 98

5. PRILAGODITEV DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE EVROPSKIM INTEGRACIJSKIM PROCESOM _____ 101

5.1. VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA PRI VKLJUČEVANJU SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO _____ 104

5.1.1. OBRAVNAVA IN POTRJEVANJE POGAJALSKIH STALIŠČ _____ 106

5.1.2. OBRAVNAVANJE VPRAŠANJA VKLJUČEVANJA SLOVENIJE IN ŠIRŠIH »EVROPSKIH« TEM NA ZASEDANJIH DRŽAVNEGA ZBORA _____ 107

5.1.3. PRILAGAJANJE OZ. USKLAJEVANJE ZAKONODAJE PRAVNEMU REDU EVROPSKE UNIJE _____ 108

5.1.4. SODELOVANJE Z EVROPSKO UNIJO NA PARLAMENTARNI RAVNI ____ 110

5.2. PRILAGODITEV DRŽAVNEGA ZBORA RS RAZMERAM PO VKLJUČITVI SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO _____ 113

5.2.1. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA SODELOVANJE DRŽAVNEGA ZBORA V EVROPSKIH ZADEVAH _____ 117

5.2.2. OBSEG PARLAMENTARNEGA SODELOVANJA _____ 118

5.2.2.1. Obravnava zadev EU v Odboru za zadeve EU _____	122
5.2.2.2. Obravnava zadev EU v matičnih delovnih telesih _____	127
5.2.2.3. Viri informacij _____	129
5.2.3. PROCEDURALNE ZNAČILNOSTI OBRAVNAVE ZADEV EU V DRŽAVNEM ZBORU _____	132
5.2.3.1. Javnost oz. transparentnost odločanja _____	132
5.2.3.2. Dnevni red sej _____	132
5.2.3.3. Način obravnave »U-zadev« v državnem zboru _____	132
5.2.3.4. Obravnava zadev EU na plenarnih zasedanjih državnega zbora	134
5.2.4. VPLIV PARLAMENTARNEGA NADZORA NA VLADNI POGAJALSKI PROSTOR _____	135
5.3. PRIMER VKLJUČENOSTI DRŽAVNEGA ZBORA RS V PROCES EVROPSKEGA ODLOČANJA PRI OBRAVNAVI STALIŠČ SLOVENIJE ZA POGAJANJA O EVROPSKI FINANČNI PERSPEKTIVI 2007–2013 _____	138
5.3.1. EVROPSKA FINANČNA PERSPEKTIVA 2007–2013 _____	138
5.3.2. POSTOPEK ODLOČANJA O PRIHODNJI FINANČNI PERSPEKTIVI NA EVROPSKI RAVNI _____	140
5.3.2.1. Glavne točke nestrinjana v zvezi z naslednjo finančno perspektivo _____	142
5.3.3. ODLOČANJE O PRIHODNJI FINANČNI PERSPEKTIVI NA NACIONALNI RAVNI NA PRIMERU SLOVENIJE S Poudarkom NA VKLJUČENOSTI DRŽAVNEGA ZBORA V PROCES ODLOČANJA _____	147
6. SKLEP _____	153
6.1. UGOTOVITVE GLEDE UPORABNOSTI OBSTOJEČIH KONCEPTOV EVROPEIZACIJE PRI PROUČEVANJU PRILAGODITEV NACIONALNIH PARLAMENTOV EVROPSKIM PROCESOM INTEGRACIJE _____	153
6.2. ZAKLJUČKI PRIMERJALNE ŠTUDIJE PRILAGODITVE NACIONALNIH PARLAMENTOV EVROPSKIM POVEZOVALNIM PROCESOM _____	156
6.3. DRŽAVNI ZBOR – POMEMBEN AKTER V PROCESU ODLOČANJA O EVROPSKIH ZADEVAH NA NACIONALNI IN EVROPSKI RAVNI? _____	159
7. SEZNAM LITERATURE IN VIROV _____	166
7.1. LITERATURA _____	166

7.2. DRUGI VIRI	176
7.3. ČLANKI IZ DNEVNIH IN TEDENSKIH SLOVENSKIH IN TUJIH ČASOPISOV	183
7.4. PRAVNI VIRI	185
7.5. INTERNETNI VIRI	186

KAZALO PREGLEDNIC IN SLIK

<i>Slika 1.1: Model treh korakov pri proučevanju vpliva EU na nacionalne parlamente</i>	22
<i>Slika 2.1: Logika delovanja institucij</i>	28
<i>Slika 2.2: Odnos med evropskimi študijami in evropeizacijo</i>	32
<i>Slika 2.3: Logika pristopa »od zgoraj navzdol«</i>	33
<i>Tabela 2.1: Področja proučevanja evropeizacije I</i>	36
<i>Tabela 2.2: Področja proučevanja evropeizacije II</i>	37
<i>Slika 2.4: Razmerje med pritiskom po prilagoditvi in spremembo v nacionalnih strukturah in javnih politikah</i>	39
<i>Slika 2.5: Nastanek spremembe na nacionalni ravni</i>	40
<i>Slika 3.1: Proces oblikovanja in izvajanja evropskih politik na evropski ravni</i> ...	52
<i>Tabela 3.1: Število načrtovanih javnih razprav v Svetu o najbolj pomembnih zakonodajnih predlogih Komisije, ki so se sprejemali s soodločanjem</i>	55
<i>Slika 3.2: Prikaz postopka soodločanja</i>	58
<i>Tabela 4.1: Odbori za evropske zadeve v državah članicah EU (sestava, datum prve ustanovitve, pristojnosti)</i>	71
<i>Slika 4.1: Idealni proces parlamentarnega nadzora v zadevah EU</i>	78
<i>Tabela 4.2: Pregled različnih nadzornih sistemov parlamentov držav članic EU</i> . 81	
<i>Tabela 4.3: Shema za merjenje sodelovanja parlamentov v zadevah EU</i>	85
<i>Tabela 4.4: Pregled obveznosti pošiljanja pojasnjevalnih memorandumov parlamentom s strani vlade</i>	91
<i>Tabela 5.1: Kronološki pregled vključevanja Slovenije v EU</i>	104
<i>Tabela 5.2: Zasedanja slovenskega dela pridružitvenega parlamentarnega odbora v obdobju 1998–2000</i>	112
<i>Slika 5.1: Proces oblikovanja evropskih politik na nacionalni ravni v Sloveniji – nadzor DZ nad delovanjem vlade v EU</i>	114
<i>Tabela 5.3: Število zadev EU, ki jih je Odbor za zadeve EU obravnaval od maja 2004 do julija 2007, skupaj s podatkom o številu dodeljenih zadev v istem obdobju</i>	123
<i>Tabela 5.4: Število sej po posameznih odborih, na katerih so bile obravnavane zadeve EU od maja 2004 do julija 2007</i>	123

<i>Grafikon 5.1: Razmerje med sejami Odbora za zadeve EU in sejami, ki so jih imela matična in druga delovna telesa v zvezi z zadevami EU, od novembra 2004 do konca leta 2006</i>	<i>124</i>
<i>Grafikon 5.2: Število obravnavanih zadev EU s strani Odbora za zadeve EU (po kategorijah) v obdobju od 17. novembra 2004 do 15. julija</i>	<i>125</i>
<i>Grafikon 5.3: Razmerje med vrstami zadev EU, ki jih je obravnaval Odbor za zadeve EU v obdobju od 17. novembra 2004 do 15. julija 2007</i>	<i>125</i>
<i>Grafikon 5.4: Razmerje med dodeljenimi in obravnavanimi zadevami EU, ki jih je obravnaval Odbor za zadeve EU od maja 2004 do julija 2007</i>	<i>126</i>
<i>Tabela 5.5: Število zadev EU po kategorijah, ki so jih obravnavala matična in druga delovna telesa od 17. novembra 2004 do 15. julija 2007</i>	<i>127</i>
<i>Grafikon 5.5: Število obravnavanih zadev EU (po kategorijah) s strani matičnih in drugih delovnih teles v obdobju od 17. novembra 2004 do 15. julija 2007.....</i>	<i>129</i>
<i>Grafikon 5.6: Razmerje med vrstami zadev EU, ki so jih obravnavala matična delovna telesa v obobju od 17. novembra 2004 do 15. julija 2007</i>	<i>129</i>
<i>Slika 5.2: Prikaz sprejema predloga stališča RS, ko gre za »U-zadeve« – obravnava zadev EU, ki spadajo v pristojnost državnega zbora.....</i>	<i>133</i>
<i>Tabela 5.6: Odločanje o zadevah EU na plenarnih zasedanjih</i>	<i>135</i>
<i>Tabela 5.7: Pregled novega finančnega okvira za obdobje 2007–2013</i>	<i>139</i>
<i>Slika 5.3: Pregled odločanja o evropski finančni perspektivi 2007–2013 na evropski ravni</i>	<i>146</i>
<i>Slika 5.4: Pregled odločanja o evropski finančni perspektivi 2007–2013 na nacionalni ravni s poudarkom na vključenosti državnega zbora v ta proces odločanja.....</i>	<i>152</i>
<i>Tabela 6.1: Primerjava med normativnim/institucionalnim in dejanskim stanjem delovanja državnega zbora v zadevah EU</i>	<i>160</i>

SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV

BDP – bruto družbeni prihodek

COREPER – Comité des Représentants Permanents, Odbor stalnih predstavnikov

COSAC – Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne, Konferenca odborov za evropske zadeve

DESUS – Demokratična stranka upokojencev Slovenije

DZ – Državni zbor

EK – Evropska komisija

EP – Evropski parlament

ES – Evropska skupnost

EU – Evropska unija

GAERC – General Affairs and External Relations Council, Svet EU za splošne zadeve in zunanje odnose

KEZ – Komisija za evropske zadeve

LDS – Liberalna demokracija Slovenije

MDT – Matično delovno telo

MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve

NFP – Naslednja finančna perspektiva

NSI – Nova Slovenija

OFMP – Odbor za finance in monetarno politiko

OKS – Operativna koordinacijska skupina

OPS – Ožja pogajalska skupina

OZEU – Odbor za zadeve Evropske unije

PEU – Pogodba o Evropski uniji

PPO – Slovenski del Pridružitvenega parlamentarnega odbora

REACH – Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals, uredba REACH – registracija, ocenjevanje, dovoljevanje in omejevanje kemikalij

RS – Republika Slovenija

SD – Socialni demokrati

SDS – Slovenska demokratska stranka

SLS – Slovenska ljudska stranka

SMS – Stranka mladih Slovenije

SVEZ – Služba vlade za evropske zadeve

SZVP – Skupna zunanja in varnostna politika

ZSDZVZEU – Zakon o sodelovanju državnega zbora in vlade v zadevah
Evropske unije

1. UVOD

1.1. RAZISKOVALNA RELEVANTNOST OBRAVNAVANE TEMATIKE IN OPREDELITEV PREDMETA PROUČEVANJA

Evropska unija¹ predstavlja nov tip političnega sistema, ki ga označuje kompleksno, mnogonivojsko in ohlapno povezano oblikovanje in izvajanje politik, kjer imajo procesi velikokrat močne elemente neformalnega vplivanja (Andersen in Eliassen 2001: 3). Evropska unija je bolj kot vse ostale mednarodne organizacije presegla meje horizontalnega meddržavnega sodelovanja na določenem področju in prešla na horizontalno in vertikalno oblikovanje politik v dinamični in mnogonivojski strukturi, kjer države članice predstavljajo le eno izmed ravni obstoječega »političnega sistema« (Jachtenfuchs v Maurer 2001: 40). Evropsko unijo lahko opredelimo kot dinamični sistem z navideznimi vladnimi pooblastili, ki ne temeljijo na določeni vladi, ampak na različnih oblikah vladnih struktur in postopkov. Glavna ideja in gonilna sila evropske integracije je bila in še vedno je nenehno iskanje možnosti za reševanje problemov na določenem javnopolitičnem področju brez konkretnega razmisleka o primernih vladnih strukturah (Maurer 2001a: 40). V tem pogledu lahko EU razumemo kot nekakšen regulatorni režim ali organizacijo s »posebnim namenom«, pooblaščen v imenu ljudstva in za ljudstvo, ki je manj odvisna od držav članic in bolj od učinkovitosti in uspešnosti politik (Majone 1994, 1996 v Maurer 2001a: 40). Ta izhodna legitimnost EU je odvisna od sposobnosti doseganja cilje

¹ Uporaba terminov Evropska skupnost in Evropska unija (EU) v nalogi ne sledi strogi vsebinski razdelitvi med tema dvema pojmomoma. Večinoma je v nalogi uporabljen termin Evropska unija, Evropska skupnost pa zgolj v primeru, ko želim poudariti določene razmejitve znotraj EU, oz. takrat, ko to zahteva citiranje določenih avtorjev, ki uporabijo izraz Evropska skupnost. Pogodba iz Maastrichta oz. Pogodba o Evropski uniji (1992) je ustanovila Evropsko unijo in z njo vpeljala t. i. tritebno strukturo. Pogodba (PEU) je preimenovala Evropsko gospodarsko skupnost v Evropsko skupnost (s tem se je tudi Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti preimenovala v Pogodbo o Evropski skupnosti oz. v Pogodbo, ki ustanavlja Evropsko skupnost). PEU je izhajala iz izhodišča, da je EU širša od Evropske skupnosti (ES), vendar na ES utemeljena. Evropska skupnost tvori prvi steber skupaj z Evropsko skupnostjo za premog in jeklo, Evropsko skupnostjo za jedrsko energijo ter gospodarsko in monetarno unijo. Drugi steber predstavlja skupno zunanjo in varnostno politiko ter tretji steber sodelovanje na področju pravosodja in notranje politike. S PEU so se torej dotedanje tri skupnosti integrirale v celoto, v t. i. Evropsko unijo. Kasneje je pogodba iz Amsterdama (1997) vpeljala nekatere spremembe glede vsebine vsakega od stebrov. Problematiko, ki se nanaša na sklop iz pravosodja in notranjih zadev dotedanjega tretjega stebra, premakne v prvi steber. Tretji steber je dobil nov, ožji naslov v primerjavi z maastrichtskim – policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (Grilc in Ilešič 2001). Glavne razlike med posameznimi stebri so v nadnacionalnem oz. medvladnem značaju njihovih politik. Odločitve, ki se sprejemajo v okviru prvega stebra, so v pristojnosti nadnacionalnih/evropskih institucij, tj. Evropske komisije, Evropskega Parlamenta in Sveta EU. Nad izvrševanjem sprejetih odločitev bdi Sodišče Evropskih skupnosti. Odločitve drugega in tretjega stebra so prepuščene državam članicam in so povsem medvladnega značaja.

državljanov in reševanja njihovih problemov (Dehousse 1998 v Maurer 2001a: 40).

Evropsko unijo je mogoče čutiti v vseh porah družbenega življenja, ne samo pri črpanju sredstev iz njenih kohezivnih in strukturnih skladov, pri pridobivanju kmetijskih subvencij in odpravi carin na notranjih mejah EU itd. Evropo lahko zasledimo tudi v malo manj vidnih spremembah, kot na primer v spremembi vrednot in prepričanj glavnih političnih akterjev na nacionalni ravni, v prilagoditvi političnih sistemov držav članic oblikovanju in izvajanju politik na evropski ravni ali v spremembi razmerij med glavnimi političnimi akterji na nacionalni ravni. Proces evropske integracije se je začel v petdesetih letih 20. stoletja, ko je šest evropskih držav – Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Nemčija – leta 1951 združilo svoje sile in ustanovilo Evropsko skupnost za premog in jeklo, ki je temeljila na sodelovanju članic na področju premoga in jekla z namenom odpraviti številne ovire za trgovanje s tema dvema surovinama ter ustvariti pogoje za oblikovanje skupnega trga za premog in jeklo. Nekaj let pozneje je istih šest članic sprejelo odločitev, da svoje sodelovanje razširijo na celotno gospodarstvo in tako so s posebno pogodbo ustanovili Evropsko gospodarsko skupnost (1957) s ciljem oblikovati skupni trg z ukinitvijo carinskih dajatev, uvoznih kvot ter drugih ovir za trgovanje med državami članicami. Še nedavno je bila politika evropske integracije omejena le na nekaj specifičnih področij ekonomskega in družbenega življenja, medtem ko je področja t. i. visoke politike (obrambna in zunanja politika) prepustila državam članicam. Od podpisa Enotne evropske listine (1986) smo priča povečanemu tempu evropskih integracijskih procesov, predvsem v smislu premika od prevladujočih medvladnih k nadsocijalnim značilnostim Evropske unije.

Širjenje področij, ki sodijo pod okrilje Evropske unije, pomeni **prenos dela nacionalne suverenosti držav članic na evropsko, nadsocijalno raven**, kjer se z zapletenim procesom oblikovanja evropske zakonodaje sprejemajo odločitve, ki se posredno ali neposredno izvajajo v državah članicah². Na ta način so države članice izgubile del svoje suverenosti, saj se je center odločanja na

² V primeru uredb državam članicam oziroma nacionalnim parlamentom ni potrebno sprejemati oz. oblikovati še posebnega zakona, da bi odločitev, sprejeto na evropski ravni, prenesle v nacionalno zakonodajo. Uredbe se namreč uporabljajo neposredno in so nad nacionalno zakonodajo ter imajo neposredni učinek in vpliv na državljane EU. Direktive se na drugi strani ne izvajajo neposredno, saj morajo nacionalne države oz. njihovi parlamenti sprejeti zakon, ki izraža izbiro načina za doseganje ciljev, ki so vsebovani v direktivi. Direktive torej določajo cilje, ki naj jih neka javna politika doseže, izbiro instrumentov za doseganje teh ciljev pa prepusti posameznim državam članicam.

nekaterih javnopolitičnih področjih (praviloma področjih, ki jih pokriva prvi steber) predstavil na evropsko raven, na institucije Evropske unije. Na področjih prvega stebra so poglavitni akterji pri oblikovanju odločitev Evropska komisija, Svet Evropske unije ter Evropski parlament. Poenostavljeno bi lahko postopek opisali, da Evropska komisija predlaga, Svet in Evropski parlament³ pa skupaj odločata in sprejemata evropsko zakonodajo⁴. Nacionalni parlamenti v proces odločanja niso neposredno vključeni, namesto njih naloge odločanja opravijo vlade posameznih držav, ki so zastopane v Svetu EU, kar pomeni, da del zakonodajne funkcije nacionalnih parlamentov opravijo vlade pri odločanju v Svetu EU. Nacionalni parlamenti so s članstvom v EU izgubili na zakonodajni moči ter s tem vpliv, ki so ga imeli pri oblikovanju in izvajanju javnih politik, kar je med drugim privedlo do tako imenovanega demokratičnega primanjkljaja⁵. Omenjenim razvojnim dogodkom na evropski ravni so se nacionalni parlamenti različno prilagodili.

Vloga nacionalnih parlamentov v procesu odločanja v EU je v zadnjih dveh desetletjih visoko na evropskem dnevnem redu. Od medvladne konference v Maastrichtu leta 1991 naprej se evropski voditelji vse bolj zavedajo vloge in pomena nacionalnih parlamentov pri večanju legitimnosti in demokratičnosti Evropske unije. Z možnostjo nadzora vlade se nacionalni parlamenti posredno vključujejo v proces odločanja na evropski ravni. Večina držav članic je z ustavnimi ali le zakonskimi spremembami nacionalnim parlamentom omogočila nadzor vlade pri njenem delovanju oziroma glasovanju v Svetu EU. Postavlja pa se vprašanje, v kolikšni meri nacionalni parlamenti te možnosti izkoristijo in dejansko ne samo nadzorujejo, ampak tudi vplivajo na glasovanje vlade v Svetu.

Predmet proučevanja magistrske naloge so posledice oziroma spremembe, ki jih je povzročil proces evropeizacije⁶ v državah članicah

³ V nadaljevanju bodo uporabljene krajše oznake za te evropske institucije, in sicer za Evropski parlament EP ali Parlament, za Evropsko komisijo Komisija ali EK in za Svet Evropske unije Svet ali Svet EU.

⁴ Več o postopkih odločanja na evropski ravni na str. 51.

⁵ Na splošno lahko demokratični primanjkljaj opredelimo kot izgubo nekaterih nacionalnih virov legitimnosti, kar je posledica prenosa dela pristojnosti z nacionalne na nadnacionalno raven, in njihovo nezadostno nadomestitev z ustreznimi demokratičnimi principi in elementi na evropski ravni.

⁶ V literaturi s področja evropeizacije sem zasledila dvojen pomen oz. dvojno uporabo pojma evropeizacije. Na eni strani pojem označuje nastanek in razvoj posebnih struktur vladanja na evropski ravni, kar je v bistvu sinonim za koncepte, kot so evropska integracija ali komunitarizacija (Radaelli 2000: 2; Bulmer in Lequesne v Vink 2002: 6). Na drugi strani pojem evropeizacije vključuje procese in mehanizme, s katerimi Evropska unija vpliva na spremembe na nacionalni ravni. Ta zadnji pomen evropeizacije bo uporabljen v moji nalogi.

EU. Pri tem se bom omejila na spremembe v političnem sistemu držav članic, in sicer na spremembe v pristojnostih političnih institucij – nacionalnih parlamentov in njihovega razmerja do izvršilne oblasti v zadevah Evropske unije. Poseben poudarek v magistrski nalogi bo dan prilagoditvi slovenskega političnega sistema procesom evropeizacije oz. preučitvi nove vloge državnega zbora v procesu oblikovanja skupnih evropskih politik in odnosu med vlado in državnim zborom na področju evropskih zadev.

Posledice vpliva Evropske unije lahko proučujemo v političnih strukturah države ali v javnih politikah (Radaelli 2000: 7), ali kot pravita Boerzelova in Risse (2003: 3–4) lahko spremembe, ki so posledica evropeizacije, zasledimo v politiki kot boju za oblast (»politics«), v javnih politikah (»policies«) in v ustanovah političnega sistema (»polity«). Vpliv Evropske unije se ne kaže le v strukturnih in javnopolitičnih spremembah, temveč tudi v ponotranjenju evropskih vrednot in javnopolitičnih paradigem na domači nacionalni ravni, tj. v spreminjanju političnih razprav in identitet (Olsen 2002: 14). V literaturi s področja evropeizacije obstaja mnogo različnih pojmovanj in razumevanj pojma evropeizacije. Risse in ostali (v Bache in Marshall 2004) opredelijo evropeizacijo kot nastanek in razvoj posebnih struktur vladanja na evropski ravni. Olsen (2002) npr. razlikuje med petimi uporabami pojma evropeizacije, od katerih gre pri nekaterih za zelo široko in vsesplošno uporabo, medtem ko pojasni pojem evropeizacije tudi z ožjega vidika – kot prilagajanje nacionalnih in podnacionalnih sistemov vladanja evropskemu političnemu centru in evropskim normam. V tem pogledu se Olsen (2002: 11) osredotoči na spremembe v osrednjih domačih institucijah in politiki, ki so posledica razvoja institucij, identitet in politik na evropski ravni. Večina avtorjev (Knill in Lehmkuhl 1999, Boerzel in Risse 2000, Boerzel 2003, Radaelli 2004) pa je enotnih, da gre pri evropeizaciji za vpliv EU na države članice oziroma za proučevanje posledic procesa evropske integracije v posameznih državah.

Glede na smer proučevanja evropeizacije ločimo dva pristopa, in sicer proučevanje evropeizacije »od zgoraj navzdol« in proučevanje procesa evropeizacije »od spodaj navzgor« (Radaelli 2004). Pri pristopu »od zgoraj navzdol« gre za proučevanje vpliva razvijajočega se evropskega sistema vladanja na politične institucije, javne politike in politične procese držav članic

(Boerzel 2003: 2). Pričnejo se z opredelitvami evropskih politik (»politics«) in nadaljujejo z analizo posledic, ki so vidne v nacionalnih akterjih, politikah in političnih ustanovah (»polity«) (Radaelli 2004). Pristop »od spodaj navzgor« se prične in končna na ravni nacionalnih akterjev. S tem pristopom preverjamo kdaj in kako EU povzroči spremembo v kateri izmed glavnih komponent sistema interakcij. Uporabniki tega pristopa skušajo meriti posledice v sledenju sprememb na nacionalni ravni (Radaelli 2004).

Za potrebe našega raziskovanja bom uporabila pristop proučevanja procesa evropeizacije »od zgoraj navzdol«, kjer bodo spremembe v političnem sistemu vladanja odvisna spremenljivka, proces evropeizacije kot vpliv Evropske unije, njenih institucij, procesov in politik na nacionalne sisteme vladanja pa neodvisna spremenljivka.

Za nastanek spremembe v posameznih državah kot odgovor na proces evropeizacije je najprej potreben pritisk po prilagoditvi, ki je posledica neskladja (»misfit«) oziroma nekompatibilnosti med procesi, politikami in institucijami na evropski ravni in med procesi, politikami in institucijami na nacionalni ravni (Boerzel in Risse 2000: 1). Odličnost skladja (»goodness of fit«) med evropsko in domačo ravni določa stopnjo prilagoditvenega pritiska. Nižje ko je skladje med evropskimi in domačimi procesi, politikami in institucijami, večji je pritisk po prilagoditvi (Risse in drugi v Boerzel in Risse 2000: 5). V primeru, ko je pritisk po prilagoditvi nizek, kar pomeni, da je evropska politika že prisotna v državah članicah, ni potrebe po spremembi v domačih institucijah. V nasprotnem primeru, ko je razlika med EU in nacionalnimi politikami zelo velika, se bodo države članice zelo težko prilagodile evropskim politikam. V tem primeru pride do inercije na nacionalni ravni, tj. odsotnosti spremembe, ki se kaže npr. v zaostajanju in zamudah pri implementaciji direktiv (Radaeli 2000: 14). Stopnja spremembe je visoka, ko je pritisk po prilagoditvi nekje med omenjenima skrajnostima. Odnos med pritiskom po prilagoditvi in spremembo v domačih strukturah in politikah je obratno sorazmeren (Radaelli 2000: 20). Ali kot povzameta Bache in Marshall (2004: 2) po Cowlesu (2001) šibko skladje (»fit«) povzroči močan pritisk po prilagoditvi in močno skladje povzroči šibek pritisk po prilagoditvi.

Pritisk po prilagoditvi še ni zadosten pogoj za nastanek spremembe. Potrebna je prisotnost posredovalnih dejavnikov (»facilitating factors«), bodisi akterjev ali institucij, ki se na prilagoditveni pritisk ustrezno odzovejo. Obstajata dva načina razumevanja prilagoditvenega pritiska glede na poudarek, ki ga dajeta dejavnikom pospešitve, in izhajata iz dveh različnih vej novega institucionalizma – institucionalizma racionalne izbire in sociološkega institucionalizma (Boerzel in Risse 2000: 1–2).

Dostopne je izredno malo literature, ki bi obravnavala vpliv procesov evropske integracije na nacionalne parlamente v okviru omenjenih konceptov proučevanja evropeizacije. Tudi Hansen in Scholl (2002) ugotavljata, da do sedaj še ni prišlo do poskusa, ki bi povezal razpravo o vlogi nacionalnih parlamentov in oblikovanju nadzornih mehanizmov s teoretično razpravo o evropeizaciji in nacionalni spremembi. Pri proučevanju nadzornih funkcij nacionalnih parlamentov nad vladami v zadevah EU raziskovalci izhajajo iz najrazličnejših disciplin. Pravni in ustavni teoretiki se osredotočajo na formalne odnose med parlamentom in vlado. Politologi proučujejo parlamentarni nadzor v okviru posamezne nacionalne študije ali v okviru primerjalne študije, kjer v središču raziskovanja niso samo institucionalne spremembe, ampak tudi vedenjske spremembe parlamentarcev in parlamentarnih političnih strank v procesu nadzora (Holzhacker 2005). Prva raziskovanja s tega področja so se pričela desetletje nazaj in so zaznala različne odzive nacionalnih parlamentov na razvijajoči se sistem evropskega vladanja (Norton 1996, Rometsch in Wessels 1996 v *ibid*). Norton pravi, da so bili do leta 1994 nacionalni parlamenti soočeni s tremi izzivi, in sicer s povečano količino sprejemanja zakonodaje na ravni EU, z jasnim povabilom s strani EU⁷ k večji vključenosti v proces oblikovanja in izvajanja politik na evropski ravni ter oblikovanju dveh novih stebrov Skupnosti – zunanje in varnostne politike ter pravosodja in notranjih zadev. Norton je proučeval prilagoditev nacionalnih parlamentov tem izzivom in postavil hipotezo, da so parlamenti izvedli spremembe v smislu izboljšanja nadzora nad procesom oblikovanja in izvajanja politik njihovih nacionalnih vlad. V okviru širšega primerjalnega dela avtorja Maurer in Wessels (2001) identificirata tri pomembne spremenljivke v obravnavi nacionalnih parlamentov. Prva je delovni stil parlamenta, tj. ali je središče

⁷ Vsebovano v izjavah o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji (Izjavi št. 13 in 14), ki sta prilogi Pogodbe o Evropski uniji.

nadzora v odborih za evropske zadeve, v specializiranih telesih ali na plenarnih zasedanjih. Druga je narava nadzora, in sicer, ali je usmerjen k podpornemu nadzoru (pomagati vladi) ali k oblikovanju navodil za glasovanje v Svetu (skuša nadzirati vlado). Tretja spremenljivka je faza javnopolitičnega procesa EU, kjer se ponavadi pojavi nadzor. Nadzor je lahko predhoden, tj. pred predlogom zakonodaje EU, ali naknaden, tj. po sprejetju zakonodaje EU. Druga raziskovanja (Bergman 1997, 2000, Raunio in Wiberg 2000, Maurer in Wessels 2001, Rozenberg 2002, Raunio 2005 v Holz hacker 2005) poskušajo pojasniti vzroke za raznolikost med državami na ravni parlamentarnega nadzora. Raziskovanja so pokazala na spremenljivke, kot so stopnja javne podpore EU v državi, tip vlade (večinska, koalicijska, manjšinska), notranja kohezija političnih strank, kot tudi tradicija parlamentarno-vladnih odnosov v državi. Spet druga raziskovanja skušajo povezati proučevanje parlamentarnega nadzora z debato o demokratičnem primanjkljaju v EU (Holzhacker 2005). Nobeden od naštetih avtorjev ne uporabi konceptov proučevanja evropeizacije (mehanizmi oz. modeli evropeizacije) pri prikazu prilagoditve nacionalnih parlamentov procesom, ki se odvijajo na evropski ravni, oz. novemu razmerju, ki se vzpostavi med parlamenti in vladami ob vključitvi države v EU. Prav to je med drugim tudi namen mojega dela.

1.2. METODOLOGIJA PREDMETA PROUČEVANJA

V tem poglavju predstavljam metodologijo raziskovanja, ki jo bom uporabila za svoje delo in s pomočjo katere bom preverjala spodaj postavljene hipoteze.

1.2.1. OPREDELITEV IN OBRAZLOŽITEV HIPOTEZ

V nalogi bom preverila trditev, da med državami članicami obstajajo razlike v načinu prilagoditve njihovih parlamentov članstvu v EU in procesom oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik. Razlike se kažejo predvsem v načinu sodelovanja parlamentov v procesu oblikovanja politik EU, v obsegu parlamentarnega nadzora nad delom vlade v zadevah EU in zavezanosti vlade do stališč parlamentov v evropskih zadevah, vendar pa je vsem parlamentom skupno to, da pri sprejemanju odločitev na evropski ravni nimajo zadostnega vpliva, njihova vloga je le posredna in s tem marginalna.

Prva hipoteza se torej glasi:

Med državami članicami sicer obstajajo razlike v načinu prilagoditve parlamentov članstvu v EU, vendar pa je nacionalnim parlamentom skupno to, da je njihova vloga v procesu oblikovanja evropskih politik le posredna in s tem marginalna.

Za podrobnejši prikaz prilagoditve nacionalnih parlamentov procesom oblikovanja in izvajanja politik na evropski ravni bom proučila prilagoditve Državnega zbora Republike Slovenije procesom evropeizacije na konkretnem primeru odločanja o izbrani zadevi EU. Del svoje prilagoditve je državni zbor opravil že v času vključevanja Slovenije v EU⁸. V magistrski nalogi me bodo zanimale predvsem institucionalne in proceduralne prilagoditve, ki jih je opravil državni zbor v času polnopravnega članstva v EU. Institucionalne in proceduralne prilagoditve, ki jih je državni zbor izpeljal za izvajanje nadzorne funkcije nad delovanjem vlade v institucionalnem okviru Evropske unije, še niso same po sebi garancija za uspešen in učinkovit nadzor nad vladnimi predstavniki, ki delujejo v Svetu EU. Predvidevam, da se pravila in postopki, ki so zapisani v določbah Zakona o

⁸ Nekaj raziskav s področja prilagoditve državnega zbora v obdobju vključevanja so izvedli priznani avtorji s tega področja (Fink-Hafner in Lajh (2003, 2005), Zajc (2002, 2003, 2005), Krašovec (2005, 2006)), katerih ugotovitve bom povzela v nadaljevanju naloge.

sodelovanju med vlado in državnim zborom in v delu Poslovnika Državnega zbora RS, ki se nanaša na zadeve EU, razlikujejo od dejanskih vzorcev, ki jih je državni zbor razvil od vstopa Slovenije v EU pa vse do danes oz. do maja 2007. Obstajajo torej razlike med možnostmi, ki jih državni zbor ima za sodelovanje v zadevah EU (»legal constitution«), in učinkovito uporabo relevantnih zakonskih in ustavnih določb (»living constitution«) (Maurer 2001a).

Druga hipoteza se glasi:

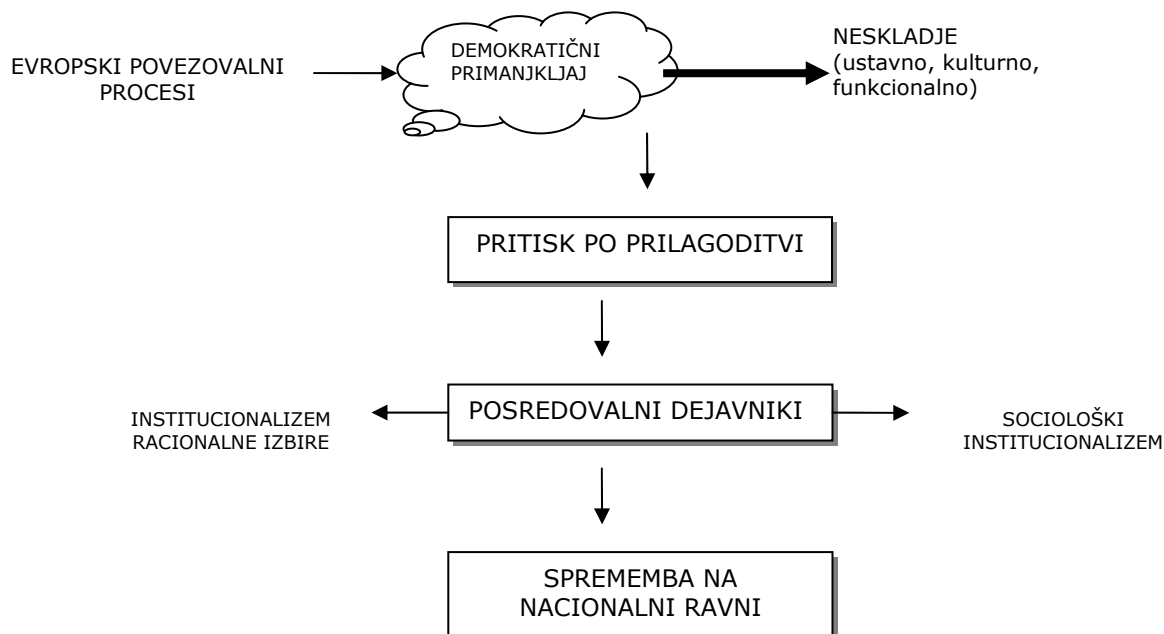
Dejanski vzorci sodelovanja državnega zbora v procesih odločanja na ravni EU so pod potencialnimi možnostmi sodelovanja državnega zbora v procesih odločanja na evropski ravni, kar državni zbor uvršča med parlamente z majhnim vplivom na oblikovanje javnih politik⁹. To pomeni, da ima državni zbor zelo malo vpliva na pogajalska stališča vlade za odločanje v evropskem zakonodajnem procesu.

1.2.2. RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Za namen mojega raziskovanja, tj. proučevanja vpliva evropskih povezovalnih procesov na nacionalne parlamente in s tem na razmerje med parlamenti in vlado, bom uporabila metodološki okvir Boerzelove in Risseja (2000) za proučevanje nastanka sprememb na nacionalni ravni. Ta metodološki okvir bom poimenovala model treh korakov, kot je bil večkrat uporabljen v literaturi s področja evropeizacije (Caporaso 2004). Več o tem v poglavju 2.2.3. Mehanizmi evropeizacije. Model bom prilagodila specifični mojega proučevanja, kot je razvidno iz spodnje slike.

⁹ Klasificirano na podlagi klasifikacije nacionalnih parlamentov glede izvajanja funkcije nadzora nad izvršilno oblastjo v zadevah EU avtorjev Maurerja in Wesselsa (2001). Več o tem na str. 85.

Slika 1.1: Model treh korakov pri proučevanju vpliva EU na nacionalne parlamente



Za preverjanje prve hipoteze bom opravila analizo primarnih in sekundarnih virov. Pri analizi sekundarnih virov bom proučila rezultate in ugotovitve že opravljenih raziskav s področja prilagoditve nacionalnih parlamentov članstvu v Evropski uniji. Na osnovi analize primarnih in sekundarnih virov bom opravila kratko primerjalno študijo med parlamenti držav članic Evropske unije.

Za ugotovitev dejanskih vzorcev delovanja državnega zbora v procesih odločanja na evropski ravni bom proučila obstoječe sekundarne vire, ki jih, vsaj tako sklepam, glede na kratko obdobje sodelovanja DZ v zadevah EU, ni veliko. Naloga se bo zato bolj opirala na primarne vire, ki jih bom en del pridobila v strokovnih službah državnega zbora (gre predvsem za empirične podatke) in drugi del z izvedbo poglobljenih družboslovnih intervjujev, kjer se bo to izkazalo za potrebno.

Za definiranje in obrazložitev morebitnega odstopa dejanskih vzorcev delovanja državnega zbora v zadevah EU od ustavnih, zakonskih in poslovnih določb, potrebujem spremenljivke, s katerimi bom ta odstop zaznala. V osnovi bom izhajala iz relevantnih zakonskih in poslovnih določb, ki mi bodo služile kot idealni model za izvedbo primerjalne analize med institucionalnim in dejanskim

stanjem. Izbrala bom nekaj osnovnih spremenljivk, pri čemer se bom zgledovala po kriterijih za ocenitev dejanskega delovanja parlamentov in izvedbo evalvacije parlamentarnega sodelovanja, ki jih je postavil Maurer (2001a: 68) na podlagi kriterijev Laprata in Scoffonija za merjenje učinkovitosti in uspešnosti parlamentarnega nadzora.

Osnovne spremenljivke so:

1. institucionalni okvir za sodelovanje v procesih odločanja na ravni EU,
2. obseg parlamentarnega sodelovanja,
3. časovni okvir in upravljanje z zadevami EU ter
4. vpliv parlamentarnega nadzora na vladni pogajalski prostor.

1. Institucionalni okvir za sodelovanje DZ v procesih odločanja na ravni EU:

- vloga matičnih delovnih teles, Odbora za evropske zadeve; kakšen je odnos med Odborom za evropske zadeve in matičnimi delovnimi telesi?; ali obstajajo posebna razmerja med Odborom za evropske zadeve in katerim od vladnih organov?;
- vloga strokovnih služb DZ: vloga raziskovalno-dokumentacijskega sektorja, svetovalci poslancev, osebje poslanskih skupin itd.;
- oblikovanje neformalnih institucionalnih okvirov med zainteresiranimi akterji (poslanci/vladni uslužbenci itd.).

2. Obseg parlamentarnega sodelovanja:

- način pridobivanja informacij (preko vlade, bodisi preko predsednika vlade, ministrstev, vladnih služb ali preko lastnih, notranjih virov – internet, računalniška baza podatkov, sistem lastnega obveščanja in iskanja informacij) – pretok dokumentov;
- število in vrste dokumentov EU, ki jih obravnava državni zbor (na čigavo pobudo – na pobudo poslancev, poslanske skupine, odbora, predsednika DZ itd.);
- vrste dokumentov, ki nastanejo v postopku obravnave v posameznih delovnih telesih in pristojnih odborih;
- javni dostop do dokumentov, sejnih razprav itd.

3. Časovni okvir in upravljanje z zadevami EU:

- kdaj državni zbor prične s postopkom parlamentarnega nadzora?;
- pravočasnost prejema dokumentov s strani vlade, da se lahko DZ v rokih, ki izhajajo iz zakonodajnega postopka odločanja, opredeli do vladnega predloga stališč Slovenije do posamezne zadeve EU;
- način selekcioniranja zadev EU (katera zadeva EU je relevantna za obravnavo v odborih?);
- pogostost sklicevanja sej Odbora za zadeve Evropske unije – povprečno trajanje sej, zaslišanja in podobni dogodki, ki jih organizira Odbor za zadeve Evropske unije.

4. Vpliv parlamentarnega nadzora na vladni pogajalski prostor:

- upoštevanja skupnih oblikovanih stališč pri pogajanjih v Svetu EU (ali vlada upošteva stališča DZ pri odločanju v Svetu EU?);
- obveščanje državnega zbora o vladnih aktivnostih v EU.

Spremenljivke tvorijo tudi osnovo za razvrstitev državnega zbora v eno izmed kategorij nacionalnih parlamentov glede na izvajanje funkcije nadzora, in sicer na močne, zmerne in šibke parlamente¹⁰. Prav tako me bodo spremenljivke usmerjale pri zbiranju primarnih virov o institucionalnih in dejanskih možnostih državnega zbora pri sodelovanju in vključitvi v proces oblikovanja in izvajanja evropskih politik.

1.2.3. STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA

V prvem delu naloge (poglavje 2 – Teoretični okvir) bom predstavila teoretično podlago magistrskega dela s podrobnejšo razlago novega institucionalizma in konceptov s področja evropeizacije.

V drugem delu naloge (poglavje 3 – Opredelitev procesov evropske integracije in njihov vpliv na nastanek neskladja na nacionalni ravni) obravnavam tiste procese evropske integracije, ki vplivajo na spremenjena institucionalna razmerja na nacionalni ravni. Ti procesi so namreč povzročili pritisk po prilagoditvi nacionalnih

¹⁰ Povzeto po Maurer (2001: 73): »strong policy-making parliament«, »modest policy-influencing parliaments« in »weak parliaments«. Več o tem na str. 85.

parlamentov za ohranitev njihove tradicionalne vloge v političnih sistemih držav članic.

V tretjem delu naloge (poglavje 4 – Prilagoditev držav članic/parlamentov evropski integraciji – kratka primerjalna študija) izvedem kratko primerjalno študijo o prilagoditvah parlamentov držav članic evropskim integracijskim procesom.

V četrtem delu naloge (poglavje 5 – Prilagoditev državnega zbora evropskim integracijskim procesom) prikažem spremembe, do katerih je prišlo v slovenskem političnem sistemu z vključitvijo Slovenije v Evropsko unijo. Spremenjeno razmerje med izvršilno in zakonodajno oblastjo v pogojih polnopravnega članstva je državni zbor vzpodbudilo k prilagoditvi tem novim razmerjem z vlado.

V zadnjem delu naloge sledijo zaključne ugotovitve in sklepi.

2. TEORETIČNI OKVIR

Za teoretično orodje pri pojasnjevanju sprememb, ki jih je povzročil proces evropeizacije v državah članicah, bom uporabila teorijo novega institucionalizma, ki poudarja pomembnost institucij političnega sistema kot dejavnikov, ki bistveno vplivajo na politični rezultat (Rosamond 2000), v mojem primeru na spremembe v političnem sistemu držav članic oziroma na spremembe v pristojnostih nacionalnih parlamentov in njihovega razmerja do vlade. Za razumevanje procesa sprememb na nacionalni ravni, ki so posledica vpliva EU na države članice, bom uporabila literaturo s področja evropeizacije¹¹ nacionalnih parlamentov, ki pokriva različne poglede na razumevanje procesa evropeizacije. Za potrebe mojega raziskovanja bom uporabila pristop proučevanja procesa evropeizacije »od zgoraj navzdol«, kjer bodo spremembe v političnem sistemu vladanja odvisna spremenljivka, proces evropeizacije kot vpliv Evropske unije, njenih institucij, procesov in politik na nacionalne sisteme vladanja pa neodvisna spremenljivka. Ideje, koncepti in metodološka zasnova novega institucionalizma so močno vpeti v teoretična izhodišča evropeizacije, zato bo nekaj konceptualnih postavk novega institucionalizma predstavljenih tudi v poglavju o teoretičnih zasnovah evropeizacije.

2.1. NOVI INSTITUCIONALIZEM

Novi institucionalizem se je pojavil kot odgovor na skromen družbeni značaj prevladujočih pristopov v politični znanosti. Tako behaviorizem¹² kot tudi teorija racionalne izbire¹³ sta obravnavala institucije zgolj kot enostaven skupek individualnih preferenc. Novi institucionalizem deluje z obsežnejšo definicijo predmeta proučevanja in z bolj jasnimi teoretičnimi okviri (Lowndes 2002: 90). »Novi institucionalizem je teorija srednjega ranga (»middle-range theory«) in ne vseobsegajoča velika teorija (»fully-blown grand theory«). Za razliko od

¹¹ Pri proučevanju literature s področja evropeizacije sem se srečevala tudi s problemom ustreznega prevajanja temeljnih pojmov in konceptov, ki jih teoretični pogled evropeizacije zajema. Pri prevodih sem si pomagala z deli priznanih slovenskih avtorjev, ki se med drugim ukvarjajo tudi s področjem evropeizacije (Danica Fink-Hafner, Damjan Lajh, Tomaž Boh).

¹² Ključno vprašanje, s katerim se ukvarja behaviorizem, je, zakaj se ljudje obnašajo tako, kot se. Najprej opredelijo obnašanje akterjev in poiščejo obrazložitev za njihovo vedenje (Sanders 2002: 45).

¹³ Bistvo teorije racionalne izbire je dejstvo, da se ljudje vedejo v skladu z vedenjem, ki jim bo prineslo največ koristi (Elster 1989 v Ward 2002: 65). Teorija racionalne izbire proučuje način doseganja posameznikovih interesov, porazdelitev pravil, moči in družbenih vlog, ki določajo ovire pri njihovem ravnanju (Ward 2002: 65).

neofunkcionalizma in intergovernmentalizma novi institucionalizem ne vsebuje teleologije integracije« (Bulmer 1997: 5), kar pomeni, da ne preverja smotrnosti integracijskega procesa in tudi »ne preučuje dileme, ali je nacionalna država v procesu integracije pridobila ali izgubila svojo moč, ampak se usmerja na preučevanje načina, kako pogajalski proces vpliva na končno podobo nacionalne države« (Armstrong in Bulmer 1998 v Boh 2005: 74). Novi institucionalizem je eden izmed vodilnih metodoloških pristopov, ki se je pojavil v nedavni literaturi primerjalne družboslovne znanosti; ponuja nam metodologijo raziskovanja (Bulmer 1997), odpira nova vprašanja in oblikuje nove in sveže poglede pri raziskovanju družbene realnosti, ki jih ostali teoretični okviri ne obravnavajo (Judge in drugi 1995 v Lowndes 2002: 107).

Glavna predpostavka novega institucionalizma je, da so institucije pomembne (Bulmer 1997: 5) v procesu organiziranja javnega življenja: prispevajo bistven del k polnejšemu in kar se tega tiče k bolj poglobljenemu razumevanju kompleksne družbene realnosti (Chrysochoou in drugi 2003: 48). V primerjavi s starim/tradicionalnim institucionalizmom je za novi institucionalizem značilen **premik od osredotočenosti na organizacije k osredotočenosti na pravila**. Politične institucije niso več enačene s političnimi organizacijami, novi institucionalisti jih razumejo širše, kot pravila, ki usmerjajo in omejujejo vedenja posameznih akterjev (Lowndes 2002: 98). Pravila institucij so pomembna, saj nudijo informacije o prihodnjem možnem vedenju akterjev in o sankcijah, ki sledijo vedenju, ki ni v skladu s temi pravili (Knight 1992 v Lowndes 2002: 98). Institucije torej oblikujejo pravila igre, medtem ko so organizacije – na primer posamezniki – zgolj igralci v tej igri (Lowndes 2002: 107). Peter Hall (1986, v Rosamond 2000: 115 in v Aspinwall in Schneider 2000: 4) opredeli **institucije kot formalna pravila, postopke za doseganje sporazumov (»compliance procedures«) in ustaljene vzorce delovanja, ki strukturirajo razmerja med individualnimi enotami političnega sistema (»polity«) in ekonomije**. Institucije torej ne zajemajo zgolj formalne ustavne entitete, ampak tudi primere ustaljenega neformalnega vzajemnega delovanja (ibid). Za novi institucionalizem je torej značilen **premik od formalnega k neformalnemu pojmovanju institucij**. V nasprotju s tradicionalnim institucionalizmom se novi institucionalizem osredotoča tako na neformalne dogovore kot tudi na formalna pravila. Neformalna pravila političnega življenja, ki se jih sicer težko raziskuje, so

pri usmerjanju delovanja akterjev prav tako pomembna kot formalno dogovorjeni postopki (Lowndes 2002: 107–108). V ospredju proučevanja novega institucionalizma so tako neformalne strukture političnega življenja kot tudi formalne organizacije in organizacijske strukture.

Središče analize novega institucionalizma je »polity«, ki gradi na predpostavki, da le-ta strukturira vloške družbenih, ekonomskih in političnih sil, kar posledično vpliva na politične rezultate (gl. sliko 2.1). Pri takem pristopu imajo institucije posredovalno vlogo (Bulmer 1997: 6). Bulmer pod pojmom institucije razume formalne institucije, neformalne institucije in dogovore, norme in simbole, ki so vpeti v institucije, javnopolitične instrumente in postopke. Takšna definicija institucij nam pomaga na eni strani vključiti tradicionalno ustavnopravno pojmovanje vladavine, po drugi strani pa nam omogoča v to razumevanje vključiti tudi kulturo političnih institucij, neformalne arene političnega odločanja, razvoj pravnih norm kot dejavnikov, ki prispevajo k institucionalnim in javnopolitičnim normam, in nenazadnje nam omogoča vključiti tudi vlogo »mehkega prava« in političnih deklaracij kot nadaljnjega vpliva na politične rezultate (Bulmer 1997: 6–7).

Slika 2.1: Logika delovanja institucij



Vir: Bulmer (1997: 6).

Novi institucionalizem nam nudi boljše razumevanje vplivov, ki jih imajo različne institucije na določen javnopolitični rezultat s tem, ko vplivajo na oblikovanje akterjevih preferenc in iskanje njihovih interesov (Chrysochoou in drugi 2003: 48). Vplivi institucij na človeška dejanja so lahko zavirajoči (»constraining«) ali vzpodbujajoči (»empowering«). Ta dvojna vloga je odvisna od pravil, ki preprečujejo ali vzpodbujajo dejanja, h katerim težijo akterji. Nacionalne ustave ali globoko ustaljene družbene tradicije bi npr. lahko ovirale razvoj trajnih nadvladanih odnosov v evropski areni. Na drugi strani imamo institucijo enakopravnosti volilne pravice, ki akterjem omogoča, da zavzamejo določena

dejanja, ki so v drugačnih okoliščinah lahko nepredstavljava (Aspinwall in Schneider 2000: 4).

Evropska unija je s svojo mešanico formalnih in neformalnih institucij idealno okolje za preveritev različnih oblik institucionalnih analiz (Rosamond 2000: 114). Novi institucionalizem raziskovalcem evropske integracije odpira nova vprašanja (Rosamond, 2000: 115). Osredotočijo se lahko na velik izbor značilnosti Evropske unije in procese integracije, kar vključuje formalnost zakonodajnega postopka, kot je zapisan v pogodbah, dolgoročne posledice zgodovinskih dejanj institucionalne arhitekture, stile medvladnih pogajanj, ki prevladujejo znotraj posameznih Svetov, institucionalno kulturo generalnih direktorats Evropske komisije in institucionalni aktivizem Sodišča Evropskih skupnosti (ibid).

V kontekstu Evropske unije lahko institucije funkcionirajo kot posredovalne (»intervining«) spremenljivke ali kot rezultati oz. odvisne spremenljivke. Institucije v vlogi posredovalne spremenljivke spadajo med tiste dejavnike, ki odločilno vplivajo na premike k ali stran od povečane integracije. Lahko vključujejo zapisana in jasno vidna pravila ali pa zgolj rutino in vsakodnevno prakso, ki sta manj vidni, vendar enako pomembni determinanti družbenega vedenja. V primeru institucij kot odvisnih spremenljivk le-te zavzemajo tiste vzorce vedenja, ki označujejo proces evropskega povezovanja (Aspinwall in Schneider 2000: 4).

Obstaja več različic novega institucionalizma. Hall in Taylor (1996) opredelita tri, Peters (1999) v svoji knjigi omenja sedem različnih vej institucionalizma¹⁴ (Lowndes 2002: 96). Za potrebe našega raziskovanja bo dovolj opredelitev treh vej institucionalizma – sociološkega, zgodovinskega in institucionalizma racionalne izbire. Različne zvrsti novega institucionalizma se med seboj razlikujejo glede na pogled, zakaj so institucije pravzaprav pomembne (Rosamond 2000: 116).

Institucionalizem racionalne izbire opredeli institucije kot formalne zakonite entitete in niz pravil odločanja, ki »sebičnim« političnim akterjem nalagajo obveznosti (Rosamond 2000: 115). Kot primer institucije v EU Rosamond (2000: 115) navaja pravila glasovanja v Svetu, kjer večinsko glasovanje sili vlade v

¹⁴ Normativni institucionalizem, institucionalizem racionalne izbire, zgodovinski institucionalizem, empirični, mednarodni, sociološki institucionalizem in institucionalizem omrežja.

oblikovanje koalicij z namenom doseganja svojih interesov. Institucionalizem racionalne izbire razume oblikovanje preferenc akterjev zunaj institucije. Predvideva se, da akterji zavzamejo razumsko/racionalno iskanje svojih interesov. Institucije so v tem kontekstu odločilne pri oviranju sledenja interesom posameznih akterjev (Rosamond 2000: 116). Institucije določajo (ali vsaj ovirajo) strategije političnih akterjev, ki jo zavzamejo za uresničevanje svojih interesov (Thelen in Steinmo 1992 v Rosamond 2000: 116). Racionalisti zavzemajo stališče, da so države oblikovale institucije zaradi prednosti, ki nastanejo iz funkcij, ki jih izvajajo te institucije (Keohane 1984 v Rosamond 2000: 116).

V primerjavi z institucionalizmom racionalne izbire **zgodovinski institucionalizem** seže preko racionalnih izračunov posameznih akterjev in zajame normativno in kulturno dimenzijo institucij (Bulmer 1997: 7). Proučevanje na podlagi zgodovinskega institucionalizma je usmerjeno v institucije in manj na akterje in njihovo delovanje (Bulmer 1997: 13). Zgodovinski institucionalizem institucije definira kot formalne ali neformalne postopke odločanja, pravila delovanja in običaje, ki so vpeti v organizacijske strukture posameznega političnega sistema (Hall in Taylor 1996 v Lajh 2005: 44). V primerjavi z institucionalizmom racionalne izbire zgodovinski institucionalizem zajema obsežnejšo interpretacijo vpliva institucij. Vsekakor v tem pogledu institucije nastopajo kot posredovalne (»intervening«) spremenljivke, vendar vplivajo tudi na širši kontekst političnega delovanja. Akterji malo manj sledijo svojim racionalnim instinktom in bolj družbeno pogojenim pravilom, kar pomeni, da institucije oblikujejo cilje in izbire akterjev, s čimer ustvarjajo politične razmere in tako vidno vplivajo na politične rezultate (Thelen in Steinmo v Rosamond 2000: 116). »Pristop zgodovinskega institucionalizma se usmerja na ugotavljanje vzrokov, zaradi katerih so akterji delovali na točno določen način« (Boh 2005: 77).

Središče raziskovanja **sociološkega institucionalizma** je vprašanje, zakaj organizacije prevzemajo specifično institucionalno obliko, postopke in simbole in v kolikšni meri se le-ti prenašajo v različna okolja (Hall in Taylor 1996 v Boh 2005).

2.2. EVROPEIZACIJA – NOVO RAZISKOVALNO PODROČJE?

»Europeanization is not a new theory. It is an approach that enables us to orchestrate existing concepts and to contribute to cumulative research in political science (by drawing systematically on concepts and models produced by comparative politics and policy analysis). It is a process, rather than end-state. It is an explanandum, rather than an explanans«.
(Radaelli 2004: 5–6)

»Politologi so procese evropskega povezovanja dolgo časa raziskovali predvsem z medvladnega in nadnacionalnega, evropskega zornega kota« (Fink-Hafner in Lajh 2005: 115). V sredini 90-ih let prejšnjega stoletja so se pričele pojavljati raziskave s področja proučevanja prilagoditve držav članic Evropski uniji. Prebudilo se je torej zanimanje za raziskovanje nasprotnih učinkov procesov evropskega povezovanja – vplivov na domače politične sisteme (Fink-Hafner in Lajh 2005: 115). Featherstone (2003: 5) na podlagi analize 116 znanstvenih člankov, ki se nanašajo na evropeizacijo, ugotavlja, da je uporaba termina evropeizacija v družboslovni znanstveni literaturi v zadnjih nekaj letih izredno narasla. Na začetku 90-ih je bilo na leto objavljenih povprečno 5 člankov, ki so se nanašali na evropeizacijo, v poznih 90-ih 8 člankov, v letih 2000 in 2001 je število objavljenih člankov naraslo na 20. Mair (2004: 337) predstavi novejši podatke, ki vsebujejo tudi objave, ki so navedene v »Arts/Humanities Index« in navaja, da je bilo samo v letu 2002 takih člankov ali recenzij 51. V sredini decembra 2003 je iskanje na »Amazon Line« prikazalo 21 knjig v angleškem jeziku, ki v naslovu vsebujejo evropeizacijo s »s«, in naslednjih 25, ki v naslovu vsebujejo evropeizacijo z »z« (večina teh je bila objavljenih v letu 2000).

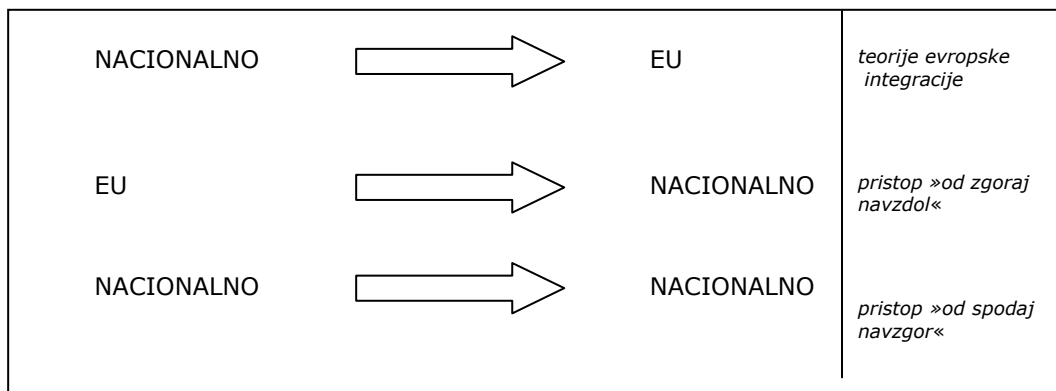
Evropeizacija ni nova teorija, ampak je pristop, ki nam omogoča združiti obstoječe koncepte in prispeva h kumulativnemu raziskovanju v politični znanosti (Radaelli 2004). Za razumevanje evropeizacije kot novega raziskovalnega področja v politični znanosti je potrebno pojasniti odnos področja evropeizacije do teorij evropske integracije¹⁵. Teorije evropske integracije z različnimi paradigmi in modeli pojasnjujejo in napovedujejo naravo ter smer

¹⁵ Na primer federalizma, funkcionalizma, neofunkcionalizma, liberalnega intergovernmentalizma, večnivojskega vladanja idr.

integracijskega procesa. Proces evropske integracije je v vlogi odvisne spremenljivke, nacionalne politike so tiste, ki ta proces pojasnjujejo (Hix in Goetz 2000:1)¹⁶. Pri proučevanju procesa evropeizacije pa so vloge obrnjene, evropska integracija je neodvisna spremenljivka, ki pojasnjuje spremembe v nacionalnih političnih sistemih.

Proučevanje evropske integracije je, kot pravi Caporaso (1996 v Featherstone in Radaelli 2003: 4) prešlo v poontološko fazo, kjer raziskovalce ne zanima več toliko kategorizacija Evropske unije v smislu obrazložitve procesa evropske integracije in njenih rezultatov, temveč jih bolj zanima vpliv evropske integracije na nacionalne politične sisteme v državah članicah. Pojem evropske integracije torej pripada ontološki fazi raziskovanja, v kateri je evropska integracija opredeljena kot proces, v katerem države združujejo svojo suverenost, medtem ko se pojem evropeizacije (poontološki pojem) ukvarja z vprašanjem, kaj se zgodi potem, ko so evropske institucije že oblikovane in le-te ustvarjajo svoje učinke (Radaelli 2000: 6). Spodnja slika prikazuje odnos med evropskimi študijami (prva puščica) in evropeizacijo (pristop »od zgoraj navzdol« in »od spodaj navzgor«).

Slika 2.2: Odnos med evropskimi študijami in evropeizacijo



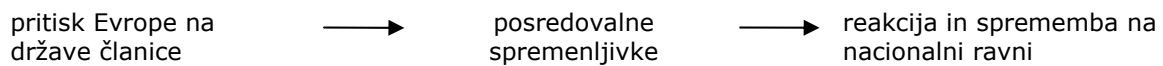
Vir: Radaelli 2004.

Glede na smer proučevanja evropeizacije ločimo dva pristopa, in sicer proučevanje evropeizacije »od zgoraj navzdol« in proučevanje procesa evropeizacije »od spodaj navzgor« (Radaelli 2004).

¹⁶ Tako npr. neofunkcionalizem (Haas) razume konflikt med nacionalnimi interesnimi skupinami, političnimi strankami in nacionalnimi elitami kot gonilno silo nadaljnega prenosa nacionalnih pristojnosti na nadnacionalno raven. Liberalni intergovernmentalizem (Moravcsik) prav tako daje poudarek nacionalni politiki, in sicer pogajanjem med evropskimi državami, ki usmerjajo integracijski proces (Hix in Goetz 2000: 1).

Raziskave s področja evropeizacije, ki temeljijo na **pristopu »od zgoraj navzdol«**, se osredotočajo na enosmerne spremembe in omejene vplive. Pristop temelji na naslednji verigi (Radaelli 2004):

Slika 2.3: Logika pristopa »od zgoraj navzdol«



Vir: Radaelli (2004).

Glavna novost tega pristopa je premik od analize evropske integracije k analizi nacionalnih vplivov EU. Na sliki 2.2. je to premik od prve puščice k drugi. Pri pristopu »od zgoraj navzdol« gre torej za proučevanje vpliva evropskega sistema vladanja na politične institucije, javne politike in politične procese držav članic. Ta pristop uporablja koncept evropeizacije na dva različna načina, zaradi česar se pojavlja precejšnja zmeda v literaturi. Na eni strani se koncept evropeizacije uporablja za opis nastanka in razvoja posebnih struktur vladanja na evropski ravni. Evropeizacija je v tem primeru neodvisna spremenljivka, ki vpliva na nacionalne procese, politike in institucije. Na drugi strani pojem evropeizacije vključuje procese in mehanizme, s katerimi Evropska unija lahko povzroči spremembo na nacionalni ravni (Boerzel in Risse 2000: 2–3).

Pri raziskavah, ki proučujejo evropeizacijo s **pristopom »od spodaj navzgor«** se raziskovanje prične in konča na ravni nacionalnih akterjev. Začetna točka je torej sistem interakcij na nacionalni ravni. S tem pristopom preverjamo kdaj in kako EU povzroči spremembo v kateri izmed glavnih komponent sistema interakcij. Uporabniki tega pristopa skušajo meriti posledice v sledenju sprememb na nacionalni ravni. S tem pristopom se izognemo nevarnosti, da evropeizaciji že vnaprej dodelimo vlogo povzročitelja spremembe na nacionalni ravni, sprememba je namreč lahko rezultat tudi kateregakoli drugega procesa, npr. globalizacije (Radaelli 2004).

2.2.1. OPREDELITEV KONCEPTA EVROPEIZACIJE – RAZLIČNI POGLEDI

V literaturi s področja evropeizacije obstajajo različna pojmovanja in razumevanja pojma evropeizacije. Ena izmed prvih definicij evropeizacije le-to označuje kot postopni proces preusmeritve smeri in oblike politik («politics») do stopnje, da politične in ekonomske dinamike Evropske skupnosti postanejo del organizacijske logike nacionalnih političnih sistemov in oblikovanja politik (Ladrech v Boerzel in Risse 2000: 3). Definiciji očitajo, da je preveč ohlapna oz. nenatančna, ni namreč jasno, kako opredelitev analitiku pomaga »izmeriti« obseg evropeizacije (Featherstone in Radaelli 2003: 12). Olsen (2002) npr. razlikuje med petimi uporabi pojma evropeizacije¹⁷, od katerih gre pri nekaterih za zelo široko in vsesplošno uporabo, medtem ko pojasni pojem evropeizacije tudi z ožjega vidika kot prilagajanje nacionalnih in regionalnih sistemov vladanja evropskemu političnemu centru in evropskim normam. V tem pogledu se Olsen (2002: 11) osredotoči na spremembe v osrednjih nacionalnih institucijah vladanja in v politiki, ki so posledica razvoja institucij, identitet in javnih politik na evropski ravni. Radaelli (2004) razume evropeizacijo kot interaktivni proces in ne le kot enostaven in enosmeren odziv na Evropo. Pravi, da se evropeizacija sestoji iz procesov gradnje («construction»), razpršitve («diffusion») in institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, postopkov, javnopolitičnih paradigem, stilov, načinov delovanja ter skupnih prepričanj in norm, ki so najprej definirane in konsolidirane v evropskem javnopolitičnem procesu in zatem vključene v logiko nacionalnega diskurza, političnih struktur in javnih politik (Radaelli 2004: 4). Caporaso (2004) opredeli evropeizacijo kot proces, v katerem vladajoče strukture na evropski ravni vplivajo na strukture in politike na nacionalni ravni.

Večina avtorjev (Knill in Lehmkuhl 1999, Boerzel in Risse 2000, Boerzel 2003, Radaelli 2004) pa je enotnih, da gre pri evropeizaciji za vpliv EU na države članice oziroma za proučevanje posledic procesa evropske integracije v

¹⁷ Pet različnih uporab evropeizacije:

- spremembe v zunanjih teritorialnih mejah, kjer Evropa kot celina do določene stopnje postane enotni politični sistem vladanja,
- oblikovanje institucij vladanja na evropski ravni,
- prilagajanje nacionalnih in podnacionalnih sistemov vladanja evropskemu političnemu centru in evropskim normam,
- izvoz oblik političnega organiziranja in vladanja, ki so značilni za Evropo preko evropskega teritorija, poudarek na odnosu med neevropskimi akterji in institucijami EU,
- politični projekt s ciljem poenotiti in politično okrepiti Evropo (Olsen 2002: 3).

posameznih državah. Izstopa le opredelitev Cowlesa in drugih (2001, v Bache in Marshall 2004), ki evropeizacijo opredelijo kot nastanek in razvoj posebnih struktur vladanja na evropski ravni. S tega vidika je koncept evropeizacije v bistvu sinonim za koncepte, kot so evropska integracija ali komunitarizacija (Radaelli 2000, Bulmer in Lequesne 2001 v Vink 2002: 6).

Pri opredelitvi evropeizacije je pomembno tudi razlikovanje pojma evropeizacije od drugih, vsebinsko podobnih pojmov, kot so konvergenca in harmonizacija. S tem, ko opredelimo, kaj evropeizacija ni, se namreč izognemo nevarnosti po konceptualni razširitvi (»stretching«) (Radaelli 2000). Konvergenca je lahko posledica evropeizacije, vendar pa se ne sme uporabljati v istem pomenu kot evropeizacija, saj obstaja razlika med procesom in njegovo posledico. Posledica evropeizacije je lahko konvergenca, lahko pa tudi divergenca (Radaelli 2000: 5). Evropeizacija tudi ni harmonizacija. Pogosto se zdi, da je pomemben cilj evropske integracije harmonizacija nacionalnih politik, vendar pa izsledki empiričnih raziskovanj kažejo na dejstvo, da se evropeizacija pogosto odraža v različnih vplivih evropske integracije na nacionalne politike. Evropske direktive sicer težijo k harmonizaciji, vendar pa državam članicam za doseganje ciljev puščajo dovolj prostora, da sprejmejo svoje ukrepe za doseg teh ciljev, s čimer se nadaljuje nacionalna raznolikost (Vink 2002: 5). Evropeizacija v državah ne povzroča enakih posledic in učinkov, vpliv evropeizacije je različen glede na državo, področje ali regijo (Caporaso 2004: 5).

2.2.2. PODROČJA PROUČEVANJA EVROPEIZACIJE

Posledice vpliva Evropske unije lahko proučujemo v političnih strukturah države ali v javnih politikah (Radaelli 2000: 7), ali kot pravita Boerzelova in Risse (2003: 3–4) lahko spremembe, ki so posledica evropeizacije, zasledimo v politiki kot boju za oblast (»politics«)¹⁸, v javnih politikah (»policies«)¹⁹ in v ustanovah političnega sistema (»polity«).

¹⁸ Evropska unija vpliva tudi na oblikovanje, povezovanje in predstavitev družbenih interesov.

¹⁹ Vedno več je javnih politik, na katere vplivajo odločitve, sprejete v Bruslju. Za primer lahko vzamemo okoljsko in kmetijsko politiko, saj je 80 % teh politik oblikovanih na evropski ravni. Odločitve, sprejete na evropski ravni, lahko vplivajo na javnopolitične sloge, na pristope reševanja javnopolitičnih problemov, na javnopolitične instrumente in na postavljene javnopolitične standarde.

Tabela 2.1: Področja proučevanja evropeizacije I

PODROČJA EVROPEIZACIJE		
Javne politike	Politika	Politični sistem
standardi	procesi oblikovanja interesov	politične institucije
instrumenti	procesi združevanja interesov	medresorski odnosi
pristopi k reševanju problemov	procesi predstavljanja interesov	sodne strukture
javnopolitični diskurzi	Pravni diskurzi	javna uprava
		tradicije države
		ekonomske institucije
		odnosi med državo in družbo
		identitete

Vir: Boerzel in Risse (2000: 5).

Zgolj z namenom organiziranja raziskovanja področja evropeizacije Radaelli (2000: 6–15) kategorizira področja, kjer naj bi bili vidni učinki evropeizacije. Področja evropeizacije deli na *dve glavni področji*, in sicer na:

- nacionalne politične strukture in na
- javne politike.

V okvir nacionalnih političnih struktur Radaelli vključi institucije, javno upravo, medvladne odnose, pravne strukture, strukture predstavništva in cepitve ter kognitivne in normativne strukture. Znotraj političnih struktur med drugim izpostavi tudi vpliv na institucije, ki se kaže npr. v omejitvi vloge parlamentov in hkrati v okrepitvi vladnih pristojnosti in državnih uradnikov. Na področju javne uprave je zaznati skromen vpliv evropeizacije, obstajajo tudi dvomi, da je Evropska unija edina neodvisna spremenljivka, ki vpliva na spremembe v javni upravi po Evropi. Na drugi strani pa je vpliv Sodišča Evropskih skupnosti in njegovih sodb na nacionalne in nadnacionalne javnopolitične procese velik. Drugo večje področje so javne politike in znotraj tega *akterji, javnopolitični problemi, slogi, instrumenti in viri*.

Tabela 2.2: Področja proučevanja evropeizacije II

PODROČJA EVROPEIZACIJE			
NACIONALNE STRUKTURE			JAVNE POLITIKE
Politične strukture	Strukture predstavnštva in cepitve	Kognitivne in normative strukture	akterji slogi instrumenti viri paradigme politični diskurzi (legitimnosti) kognitivne strukture javnih politik
institucije javna uprava medresorski odnosi pravne strukture	politične stranke skupine pritiska strukture družbenih cepitev	politični diskurz norme in vrednote politična legitimnost identitete tradicije držav javnopolitične paradigme	

Vir: Radaelli (2000: 7–14).

Namesto da ločimo področja proučevanja evropeizacije po zgoraj predstavljenih kategorijah, lahko proučujemo razmerje med spremembo v javni politiki in makroinstitucionalnimi strukturami, kar naredi analizo evropeizacije veliko bolj dinamično (Radaelli 2004: 7). Sprememba v javni politiki namreč lahko povzroči večjo institucionalno transformacijo, iz česar sledi, da evropeizirana javna politika vpliva na politični sistem (Gualini 2001 v Radaelli 2004: 7).

Za mene je aktualno področje političnega sistema po Boerzelovi in Risseju (2000) oziroma področje političnih struktur po Radaelliju (2000). Področje proučevanja evropeizacije oziroma vpliva Evropske unije na nacionalno raven bo v moji nalogi nacionalni parlament, ki predstavlja pomembno politično institucijo znotraj posameznih nacionalnih političnih sistemov, ki temeljijo na načelih demokracije.

2.2.3. MEHANIZMI EVROPEIZACIJE

Evropska unija na države članice ne vpliva neposredno, ampak preko pritiska po prilagoditvi in delovanja posredovalnih dejavnikov na nacionalni ravni. Na podlagi proučitve literature s področja evropeizacije sem ugotovila, da avtorji za obrazložitev delovanja evropeizacije identificirajo različne mehanizme preko katerih evropeizacija vpliva na države članice EU.

Kljub raznolikosti mehanizmov, ki jih navajajo, pa večina (kot npr. Knill, Lehmkuhl, Boerzel, Risse, Caporaso) črpa svoje argumente iz novega

institucionalizma. Pri zagovarjanju svojih mehanizmov evropeizacije argumente opirajo na idejno zasnovo Marcha in Olsena (1984, 1989) o obstoju dveh logik delovanja akterjev, logiko sprejemljivosti in logiko posledičnosti²⁰. Avtorji evropeizacije trdijo, da ti dve logiki nista nekompatibilni, obe logiki se namreč lahko pojavita hkrati ali pa označujeta različne faze procesa evropeizacije (Featherstone in Radaelli 2003: 16).

Tako tudi Boerzelova in Risse (2000) pričneta z idejo o odličnosti skladja (»goodness of fit«) in v svoji predstavitvi mehanizma delovanja evropeizacije združita ti dve logiki (Featherstone in Radaelli 2003: 16). Boerzelova in Risse (2000) sta mnenja, da ne glede na to, ali proučujemo posledice evropeizacije v politiki, v javnih politikah ali političnih ustanovah, sta potrebna *dva pogoja*, da lahko pričakujemo nacionalne spremembe, in sicer zadosten pritisk po prilagoditvi in ustrezen/-ne posredovalen/-ne dejavnik/-e, ki pospeši/-jo nastanek spremembe na nacionalni ravni.

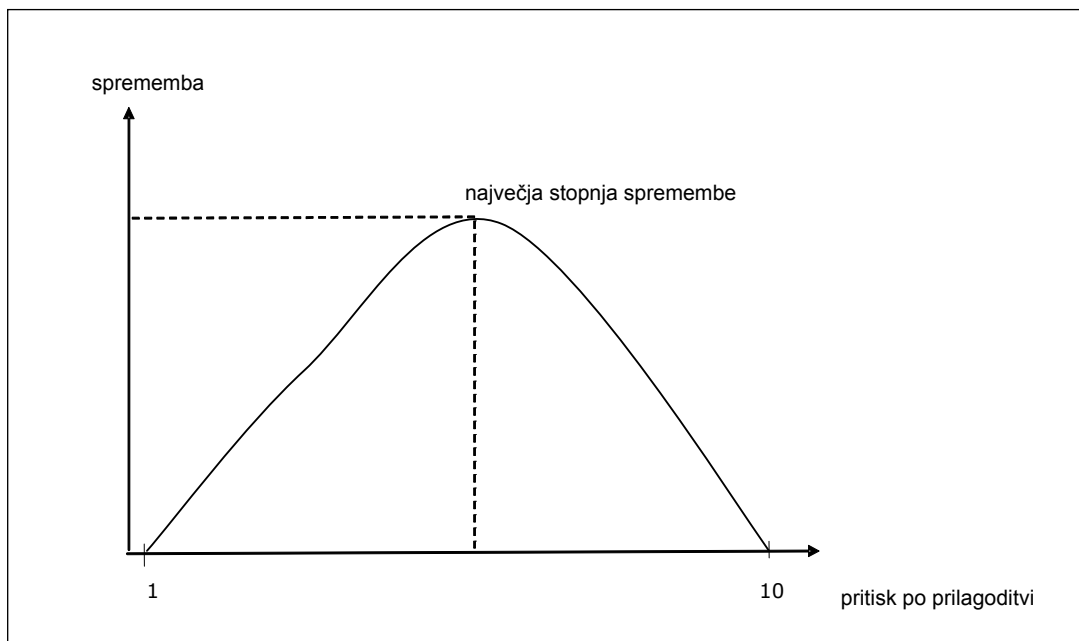
Za nastanek spremembe v posameznih državah kot odgovor na proces evropeizacije je torej najprej potreben pritisk po prilagoditvi, ki je posledica neskladja (»misfit«)²¹ oziroma nekompatibilnosti med procesi, politikami in institucijami na evropski ravni in med procesi, politikami in institucijami na nacionalni ravni (Boerzel in Risse 2000: 1). Odličnost skladja med evropsko in nacionalno ravni določa stopnjo prilagoditvenega pritiska. Nižje ko je skladje med evropskimi in nacionalnimi procesi, politikami in institucijami, večji je pritisk po prilagoditvi (Risse in drugi v Boerzel in Risse 2000: 5). V primeru, ko je pritisk po prilagoditvi nizek (evropska politika je na nek način že prisotna v državah članicah), ni potrebe po spremembi v nacionalnih institucijah. V nasprotnem primeru, ko je razlika med EU in nacionalnimi politikami zelo velika, se bodo države članice zelo težko prilagodile evropskim politikam. V tem primeru pride do inercije na nacionalni ravni, tj. odsotnosti spremembe, ki se lahko kaže v zaostajanju in zamudah pri implementaciji direktiv (Radaelli 2000: 14). Stopnja

²⁰ **Logika sprejemljivosti** in procesi pregovarjanja so postavljeni znotraj pristopa sociološkega institucionalizma. **Logika posledičnosti** z različno okrepitvijo (»differential empowerment«) je postavljena znotraj racionalnega institucionalizma. Dejavniki teh dveh logik se razlikujejo; logika sprejemljivosti je odvisna od aktivnosti zagovornika norm (»norm entrepreneur«) in narave politične kulture, logika posledičnosti pa se naslanja na obstoj mnogovrstnih veto točk in distribucije institucionalnih virov med igralci (Featherstone in Radaelli 2003: 16).

²¹ Po Boerzelovi in Risseju (2000) obstajata dve vrsti neskladja – javnopolitično neskladje in institucionalno neskladje. *Javnopolitično neskladje* je neskladje med evropskimi pravili in uredbami, ki jih določajo posamezne evropske politike, in nacionalnimi politikami s svojimi pravili delovanja. Evropeizacija lahko povzroči tudi institucionalno neskladje, ki izpodbija nacionalna pravila, postopke in pripadajoče kolektivno razumevanje. Institucionalno neskladje je manj direktno od javnopolitičnega neskladja, vendar pa je učinek bolj dolgoročen in postopen.

spremembe je visoka, ko je pritisk po prilagoditvi nekje med omenjenima skrajnostima. Odnos med pritiskom po prilagoditvi in spremembo v nacionalnih strukturah in politikah je obratno sorazmeren (Radaelli 2000: 20) – gl. sliko 2.4. Ali kot povzameta Bache in Marshall (2004: 2) po Cowlesu (2001) šibko skladje povzroči močan pritisk po prilagoditvi in močno skladje povzroči šibek pritisk po prilagoditvi.

Slika 2.4: Razmerje med pritiskom po prilagoditvi in spremembo v nacionalnih strukturah in javnih politikah



Pritisk po prilagoditvi še ni zadosten pogoj za nastanek spremembe. Potrebna je prisotnost posredovalnih dejavnikov (»facilitating factors«), bodisi akterjev ali institucij, ki se na pritisk po prilagoditvi ustrezno odzovejo. Obstajata dva načina razumevanja prilagoditvenega pritiska glede na poudarek, ki ga dajeta posredovalnim dejavnikom, in izhajata iz dveh različnih vej novega institucionalizma – institucionalizma racionalne izbire in sociološkega institucionalizma (Boerzel in Risse 2000: 1–2)²².

Z vidika *institucionalizma racionalne izbire*, ki temelji na logiki posledičnosti (March in Olsen 1998 v Boerzel in Risse 2000), neskladje med evropskimi in

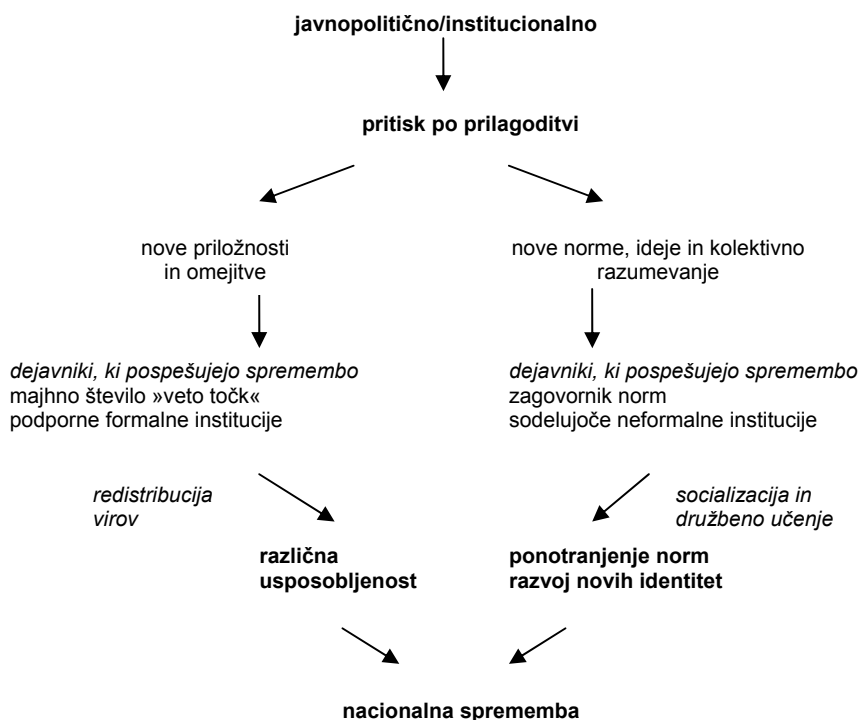
²² **Institucionalizem racionalne izbire** sledi logiki posledičnosti in izpostavlja dva posredovalna (»mediating«) dejavnika: obstoj večih/mnogih veto točk in formalnih institucij. Na drugi strani, gledano s perspektive **sociološkega institucionalizma**, ki poudarja logiko primernosti in procese pregovarjanja, sta kot posredovalna dejavnika navedena zagovornik spremembe (»change agent«) in politična kultura (Boerzel in Risse 2000: 1–2).

nacionalnimi procesi, politikami in institucijami nacionalnim akterjem ponuja nove priložnosti ali ovire. Ali bodo te spremembe v politični priložnostni strukturi vodile v nacionalno prerazporeditev moči, je odvisno od sposobnosti akterjev, da te priložnosti izkoristijo in se izognejo oviram. Na te sposobnosti vplivata dva posredovalna dejavnika z nasprotujočima učinkoma:

- obstoj *veto točk*²³ v institucionalni strukturi države lahko usposobi akterje, da se izognejo pritiskom in na ta način zadržijo nacionalno prilagoditev;
- obstoj *formalnih institucij*, ki oskrbujejo akterje z materialnimi in idejnimi viri, da lahko izkoristijo nove priložnosti, ki vodijo k povečanju verjetnosti spremembe.

Logika racionalnega institucionalizma torej predvideva, da evropeizacija vodi k nacionalnim spremembam preko različne usposobljenosti akterjev, ki je posledica redistribucije virov na nacionalni ravni.

Slika 2.5: Nastanek spremembe na nacionalni ravni



Vir: Boerzel in Risse (2000: 10).

²³ Veto točka je »prostor« ali institucija znotraj političnega sistema, kjer se lahko sprememba politike zavrne. Lahko so formalne (dopolnitev ustave, potreben konsenz z dvema tretjinama) ali neformalne (kot na primer, za sprejetje zakona o socialni varnosti je potreben sporazum med vsemi koalicijskimi partnericami) (Caporaso 2004: 7).

Na drugi strani, gledano s sociološke institucionalne perspektive, ki poudarja »logiko primernosti« in procese pregovarjanja, sta kot posredovalna dejavnika navedena »zagovornik spremembe« in politična kultura (Boerzel in Risse 2000: 1–2). Zagovornik spremembe se mobilizira v nacionalnem kontekstu in prepričuje ostale, da ponovno določijo svoje interese in identitete. Sociološki institucionalizem torej predlaga, da evropeizacija vodi k nacionalnim spremembam preko socializacije in kolektivnega učenja, ki izhaja iz internacionalizacije norm in razvoja novih identitet. Akterji se obnašajo v skladu s kolektivnim razumevanjem o tem, kaj je primerno oziroma kakšen je družbeno sprejemljiv način obnašanja v dani strukturi pravil. To razumevanje močno vpliva na to, kako akterji definirajo svoje cilje in kaj razumejo kot racionalno akcijo. S tega vidika se evropeizacijo razume kot obstoj novih pravil, norm, praks in mnenjskih struktur, katerim so države članice izpostavljene in katere morajo vključiti v svoje nacionalne strukture (Boerzel in Risse 2000: 8).

Ti dve logiki sprememb, tj. logiki posledičnosti in primernosti, se med seboj ne izključujeta. Pogosto se pojavita hkrati ali pa označujeta različne faze v procesu prilagoditvene spremembe (Boerzel in Risse 2000: 7–10).

Caporaso (2004) ta osnovni model imenuje »model treh korakov«. Prične se pri evropski integraciji, ki vodi k pritiskom po prilagoditvi. Stopnja pritiska po prilagoditvi je odvisna od stopnje skladja/neskladja med »Evropo« in nacionalno ravni. V primeru dobrega skladja je pritisk po prilagoditvi majhen, kar pomeni, da lahko pričakujemo majhen odziv na nacionalni ravni. V primeru, da je skladje šibko, bo odziv večji²⁴. V primeru visokega pritiska po prilagoditvi je pomembna vloga posredovalnih dejavnikov. Caporaso identificira dva dejavnika, in sicer formalne/neformalne institucije in veto točke, ki prilagoditev podpirata oziroma ne podpirata.

Knill in Lehmkuhl (1999, 2002) razlikujeta med tremi mehanizmi, s katerimi evropske zahteve sprožijo institucionalne spremembe na nacionalni ravni. Evropska unija lahko izzove spremembo s tem, da predpiše konkretne institucionalne zahteve, katere morajo države članice izpolniti. Na ta način

²⁴ Skladnost/neskladnost se pojavlja v javnih politikah, ekonomskih pogojih (enakost med spoloma), idejnih sistemih (pojmovanje državljanstva), institucijah ali celo ustavnih redih (Caporaso 2004: 6).

evropska politika »pozitivno« predpiše institucionalni model, kateremu morajo države članice prilagoditi svojo ureditev. Ta mehanizem je značilen za nove regulativne politike, katerih namen je omejiti negativne zunanje učinke, ki izvirajo iz tržnih aktivnosti. Klasična področja novih regulativnih politik so varstvo okolja, zdravje in varnost pri delu, varstvo potrošnikov in nekatera področja socialne politike. Te politike so usmerjene k zamenjavi obstoječih nacionalnih ureditev. Ker pozitivno predpisujejo nacionalne izbire, se jih pogosto naslavlja kot *politike pozitivne integracije*. Kot ugotavljata Featherstone in Radaelli (2003: 14) se v tem primeru evropeizacija naslanja na institucionalno ujemanje nacionalne in evropske ureditve.

Drugi mehanizem evropeizacije predpostavlja, da evropska zakonodaja vpliva na nacionalne ureditve s spreminjanjem nacionalnih pravil igre. Evropski vpliv je omejen na spreminjanje nacionalnih priložnostnih struktur («opportunity structures») in s tem na razporeditev moči in virov med nacionalnimi akterji, ki lahko predstavljajo resen izziv obstoječemu institucionalnemu ravnotežju. V tem primeru evropske politike ne predpisujejo nekega konkretnega institucionalnega modela. Politike te vrste imenujemo *politike negativne integracije*, ki določajo pogoje za vstop na trg. Usmerjene so k liberalizaciji in deregulaciji in s tem k oblikovanju enotnega trga. V primerjavi s politikami pozitivne integracije, ki neposredno vplivajo na nacionalne ureditve, je pri politikah negativne integracije neposredni vpliv precej omejen. Gre predvsem za odpravo administrativnih ovir, ki omejujejo delovanje enotnega trga. Države članice niso neposredno prisiljene zamenjati svojih ureditev v korist institucionalnega modela, ki ga predpisuje evropska zakonodaja. Zahteve so precej manj striktne; oblikovati morajo pravila, ki bodo skladna z evropskimi zahtevami o odpravi ureditev, ki so v nasprotju z delovanjem enotnega trga. Glavna logika evropeizacije, ki zadeva politike negativne integracije, je sprememba institucionalnih priložnostnih struktur za nacionalne akterje. Torej tu ne gre za vprašanje institucionalnega skladja oziroma neskladja, temveč za stopnjo, do katere so evropske politike spremenile strateške pozicije nacionalnih akterjev (Featherstone in Radaelli 2003: 14).

V tretjem primeru evropske politike na nacionalno ureditev držav članic vplivajo posredno, preko spreminjanja vrednot in pričakovanj nacionalnih akterjev. Spremembe v nacionalnih vrednotah lahko vplivajo na strategije in izbire nacionalnih akterjev, kar naj bi potencialno vodilo k institucionalnim prilagoditvam. Tu gre za *politike okvirne integracije*, ki na nek način pripravljajo

podlago za politike pozitivne ali negativne integracije, spreminjajo nacionalno politično klimo z vzpodbujanjem in krepitvijo vsesplošne podpore širšim evropskim reformnim ciljem.

Kot že omenjeno zgoraj, lahko mehanizem pozitivne integracije povežemo z novim institucionalizmom, predvsem z zgodovinskim institucionalizmom. Drugi mehanizem se odraža v večstopenjski igri pogajanj in racionalnih odločitev (institucionalizem racionalne izbire). Tretji mehanizem vsebuje elemente sociološkega institucionalizma (Featherstone in Radaelli 2003: 14). Razlikovanje med temi tremi mehanizmi je analitično in ne toliko empirično, saj je za večino evropskih politik značilna mešanica različnih mehanizmov evropeizacije oz. hibridnih oblik evropeizacije. Zahteva po institucionalnem modelu vpliva na nacionalne priložnostne strukture in na prepričanja in pričakovanja nacionalnih akterjev. Podobno politike, ki so usmerjene v spremembe nacionalnih priložnostnih struktur, lahko sovpadajo z morebitnimi kognitivnimi vplivi na prepričanja in pričakovanja (Knill in Lehmkuhl 2002: 257).

Nacionalne spremembe, ki so odziv na evropeizacijske pritiske, so lahko šibke ali močne. Razlikujemo med tremi stopnjami nacionalnih sprememb (Boerzel in Risse 2003: 69–70). Spremembe, ki jih povzroči evropeizacija v nacionalnih sistemih, lahko glede na stopnjo in smer po Boerzelovi in Risseju (2000: 5) opredelimo kot absorpcijo, prilagoditev in preobrazbo. Stopnja nacionalne spremembe je najnižja v primeru **absorpcije**, kjer države članice evropske politike in ideje vključijo v svoj sistem ne da bi bistveno spremenile obstoječe procese, politike in institucije. **Prilagoditev** predpostavlja zmerno stopnjo nacionalne spremembe. Države članice se prilagodijo pritiskom evropeizacije tako, da prilagodijo obstoječe procese, politike in institucije ne da bi spremenile njihove bistvene elemente in pripadajoče kolektivno razumevanje. V primeru **preobrazbe** je stopnja nacionalne spremembe visoka. Države članice nadomestijo obstoječe politike, procese in institucije z novimi, v osnovi različnimi politikami, procesi in institucijami, ali pa jih spremenijo do te mere, da so bistveni elementi in/ali osnovno kolektivno razumevanje bistveno spremenjeni.

Podobno Radaelli (2000: 14–15) po navedbah avtorjev (Heritier (1998), Heritier in Knill (2000), Boerzel (1999), Green Cowles in drugi (2000)) definira štiri različne rezultate, ki so posledica evropeizacije, in sicer **inercijo**, **absorpcijo**, **transformacijo** in **omejitev**. Inercija pomeni pomanjkanje spremembe, do

katere lahko pride, ko se nacionalna praksa preveč razlikuje od evropske politične arhitekture, modelov ali politik. Inercija se lahko kaže v obliki zaostankov pri prenosu direktiv, implementacije kot transformacije in popolnega odpora do morebitnih sprememb, ki izhajajo iz EU. Absorpcija nakazuje na spremembo kot prilagoditev. Nacionalne strukture in politike omogočajo mešanico prožnosti in fleksibilnosti, ki lahko vpijejo nekatere nebistvene spremembe, vendar ohranijo svoje »jedro«. Pri transformaciji gre za paradigmatško spremembo, kjer se spremeni osnovna logika političnega obnašanja (npr. sprememba v obliki in mehanizmu strankarskega sistema). Pri omejitvi nacionalna politika postane manj evropska kot je bila prej. Radaelli navaja primer Italije in pritisk EU liberalizirati trg storitev tovornih prevozov v cestnem prometu. Evropski pritisk po liberalizaciji je okrepil nacionalne koalicije, ki so nasprotovale reformam. Smer spremembe torej ni bila liberalizacija, ampak povečana intervencija.

2.2.4. UPORABNOST IN PRILAGODITEV OBSTOJEČIH KONCEPTOV EVROPEIZACIJE PROUČEVANJU EVROPEIZACIJE NACIONALNIH PARLAMENTOV

Za preučevanje procesa evropeizacije nacionalnih parlamentov bom uporabila t. i. model treh korakov (Caporaso 2004, Boerzel in Risse 2000), ki se prične z opredelitvijo procesov evropske integracije, ki vodijo k pritiskom po prilagoditvi. Stopnja pritiska po prilagoditvi je odvisna od stopnje skladja/neskladja med Evropsko unijo in nacionalno ravni. V primeru visokega pritiska po prilagoditvi je pomembna vloga posredovalnih dejavnikov (formalne/neformalne institucije, veto točke), ki prilagoditev podpirajo oziroma jo zavirajo (Caporaso 2004).

Pri iskanju neskladja med nacionalno in evropsko ravni lahko izhajamo iz demokratičnih principov nacionalne in evropske ravni. Iz te ideje izhajata tudi Hansen in Scholl (2002), ki za proučevanje evropeizacije nacionalnih parlamentov uporabita koncepte proučevanja evropeizacije, predstavljene v poglavju 2.2.3. Njun prispevek se je za mojo nalogo izkazal za ključnega, zato bom v tem poglavju bolj podrobno predstavila njun koncept proučevanja evropeizacije nacionalnih parlamentov.

Na podlagi obstoječe literature s področja evropeizacije Hansen in Scholl (2002) pojasnita institucionalni razvoj parlamentarnih sistemov držav članic EU. Izvedla sta analizo nadzornih mehanizmov parlamentov v Nemčiji in Veliki Britaniji. Pri svoji analizi sta uporabila pristop »od zgoraj navzdol«, kjer je proces evropske integracije neodvisna spremenljivka. Pristop sledi »modelu treh korakov«, kjer se najprej opredeli proces evropeizacije²⁵ na evropski ravni, zatem »odličnost skladja« med evropskimi in nacionalnimi strukturami in iz tega izhajajoč pritisk po prilagoditvi. Nenazadnje se analizira posredovalne dejavnike in njihove učinke.

Določitev procesa evropske integracije je bistvena za katerokoli analizo nacionalne spremembe, ki uporablja zgoraj navedeni teoretični okvir.

Prepoznamo lahko dva glavna procesa evropeizacije – nastanek demokratičnega primanjkljaja in razvoj vladavine omrežij (»network governance«) na evropski ravni, ki vplivata na razmerje glavnih političnih akterjev in s tem povzročata pritisk po prilagoditvi v državah članicah (Hansen in Scholl 2002: 3). Razvoj vladavine omrežij označuje razkroj državne moči v omrežja zunaj parlamentarnega nadzora. Kljub temu, da je ta razvoj neformalen in ga je zato težko analitično zajeti, obstajajo ključni empirični pokazatelji, da razvoj vladavine omrežij vpliva na nacionalne parlamente v evropskih zadevah. Razvoj omrežij je del večje »deparlamentarizacijske težnje«²⁶, ki se je pojavila še pred evropsko integracijo (Kohler-Koch in Eising 1999, Jachtenfuchs 2001 v Hansen in Scholl 2002: 3). Če parlament ne more aktivno sodelovati in vplivati na zakonodajne

²⁵ Avtorja v svojem prispevku pojem/termin procesa evropeizacije uporabita v drugačnem pomenu, kot ga uporabimo mi v našem delu. Proces evropeizacije uporabita kot sinonim za evropsko integracijo. Zaradi konsistentnosti uporabe pojmov v naši nalogi pri povzemanju njunih misli v nadaljevanju uporabljam pojem evropske integracije oz. evropskega povezovanja namesto pojma proces evropeizacije, kot ga uporabita Scholl in Hansen (2002).

²⁶ Avtorja Raunio in Hix (2000) v svojem prispevku o vplivu evropske integracije na delovanje parlamentov v državah članicah EU izpostavita »tezo o deparlamentarizaciji«, ki predvideva, da moč nacionalnim parlamentom po drugi svetovni vojni na splošno upada in da upadanje moči ni posledica evropske integracije, temveč je posledica modernizacije vlade in javne uprave. Analize, ki temeljijo predvsem na vrednotenju iz 1960 in 1970, kažejo na skromen vpliv evropskih zakonodajalcev na oblikovanje in izvajanje javnopolitičnih odločitev. Delovanje zakonodajalcev je bilo označeno kot reaktivno. Ugotavljata, da je »kljub prenosu ustavnih, izvršilnih in zakonodajnih pristojnosti na evropsko raven, celoten vpliv evropske integracije na položaj parlamentov v nacionalni areni pravzaprav precej skromen«. Avtorja celo trdita, da v evropski integraciji ne gre iskati krivca za upadanje moči nacionalnih parlamentov, ampak prav nasprotno, evropska integracija je v nekaterih državah delovala celo vzpodbudno za ponovni vzpon parlamentov. Parlamenti so namreč glede na večjo avtonomijo vlad, ki je bila posledica integracije, začeli vlagati več resursov v zmožnosti nadzora vladnih predstavnikov na področju evropskih kot tudi neevropskih zadev. Učinkovitejši nadzor nad delom vlade so izboljšali predvsem z boljšim dostopom do informacij.

odločitve, sprejete v omrežjih, svojih funkcij ne more ustrezno opravljati. Evropsko povezovanje je le eden izmed dejavnikov, ki vzpodbuja obstoječi razvoj omrežij, zato bo naš fokus na demokratičnem primanjkljaju kot procesu, ki vzpodbuja k nastanku pritiska po prilagoditvi in s tem k dejanskim spremembam v nacionalnih sistemih držav članic.

Stopnja skladnosti med institucijami in postopki na ravni EU in obstoječimi strukturami na nacionalni ravni določa stopnjo »pritiska po prilagoditvi«. Za določitev neskladja med procesi evropske integracije in političnimi institucijami na nacionalni ravni potrebujemo bolj natančne parametre. Avtorja obstoječi teoretični okvir prilagodita specifični raziskovanja in dodatno razčlenita neskladje na tri kategorije, in sicer na ustavno neskladje, kulturno neskladje in funkcionalno neskladje. Vsak od njih predstavlja posamezne elemente splošnega neskladja, ki se lahko razvije v zelo različne stopnje. To nam omogoča veliko bolj raznoliko raziskovanje medsebojnega vplivanja evropske in nacionalne ravni.

Ustavno neskladje zajema prevladujoča načela nacionalnih institucij kar zadeva norme, tradicije in načela, ki predstavljajo pomembne značilnosti institucij, ki so jasno podane v ustavnem dokumentu. V primeru parlamenta gre npr. za pravico do pravočasnega prejema informacije, posvetovanja in pristojnosti odločanja nad vladami, ko delujejo na evropski ravni.

Kulturno neskladje zajema politično kulturo znotraj institucije. Politična kultura, za katero so značilna nasprotovanja, ali kultura, ki sloni na sodelovanju, določa, ali bo evropski stil oblikovanja politik vključen v delovni proces institucije. Predvsem pri parlamentih to bistveno vpliva na zmožnost učinkovitega nadzora vladne politike v odnosu do EU.

Funkcionalno neskladje pokriva vsakodnevno organizacijo dela znotraj institucije, ki je z vidika upravljanja lahko hierarhično ali bolj horizontalno organizirano. Dejavniki, ki pokrivajo funkcionalno neskladje, so odločilni za vrsto možnosti, ki so institucijam na voljo, ko se soočajo s pritiskom po prilagoditvi. V primeru parlamentov to pomeni notranjo organizacijo med plenarnim zasedanjem in odbori, strukturo odborov ali formalizirano vlogo poslanskih skupin.

Ta razdelitev bolj ali manj širokega pojmovanja neskladja nam omogoča prikazati različne pritiske po prilagoditvi, ki delujejo znotraj posameznih parlamentarnih sistemov. Opredelitvi posameznih pritiskov po prilagoditvi sledi analiza vplivov teh pritiskov na posamezni parlamentarni sistem s posebnim poudarkom na

medsebojnem vplivu med različnimi posredovalnimi dejavniki, ki izhajajo iz institucionalizma racionalne izbire in sociološkega institucionalizma.

Opredelitev posredovalnih dejavnikov:

Pritisk po prilagoditvi, ki ga povzroči proces evropeizacije, je nujni, vendar ne tudi zadostni pogoj za povzročitev spremembe na nacionalni ravni. Za nastanek spremembe na nacionalni ravni so poleg pritiska po prilagoditvi potrebni posredovalni dejavniki, o čemer smo že pisali na str. 39. Pritisk po prilagoditvi povzroči, da formalne institucije (posredovalni dejavnik) vplivajo na sposobnost nacionalnih/domačih akterjev, da izzovejo spremembo (Hansen in Scholl 2002: 7).

3. OPREDELITEV PROCESOV EVROPSKE INTEGRACIJE IN NJIHOV VPLIV NA NASTANEK NESKLADJA NA NACIONALNI RAVNI

Pri opredelitvi procesov evropskega povezovanja, ki vplivajo na institucionalna razmerja na nacionalni ravni, bo naš fokus na demokratičnem primanjkljaju kot procesu, ki vzpodbuja k nastanku pritiska po prilagoditvi in s tem k dejanskim spremembam v nacionalnih sistemih držav članic.

Dejstvo je, da se Evropska unija sooča z demokratičnim primanjkljajem, s katerim se intenzivneje spopada v zadnjem desetletju in ga z različnimi pristopi tudi rešuje. Vse pogostejše so razprave o vlogi nacionalnih parlamentov pri zmanjševanju demokratičnega primanjkljaja. Po sprejetju Pogodbe o Evropski uniji (1992) ter ob zapletih z njeno ratifikacijo se je razprava razširila na nova področja in prešla meje razmišljanj o tem, da je primanjkljaj mogoče rešiti zgolj z večjimi pristojnostmi Evropskega parlamenta (Krašovec 2003: 75). Nacionalnim parlamentom se pripisuje pomembno vlogo pri zmanjševanju demokratičnega primanjkljaja in pri povečanju vhodne legitimnosti²⁷. Nacionalni parlamenti kot predstavniki ljudstva lahko državljanom držav članic približajo evropska vprašanja in oblikujejo kanale za izražanje njihovih mnenj. Na ta način vzpostavijo dragoceno vez med volivci in razpravami, ki vključujejo evropsko tematiko (Toornstra 2002: 12).

Čeprav resnih dvomov o obstoju demokratičnega primanjkljaja v EU ni, obstajajo različne opredelitve demokratičnega primanjkljaja²⁸ (Toornstra 2002: 11). Na splošno lahko demokratični primanjkljaj opredelimo kot izgubo nekaterih nacionalnih virov legitimnosti, ki so posledica prenosa dela pristojnosti z nacionalne na nadnacionalno raven in njihova nezadostna nadomestitev z ustreznimi demokratičnimi principi in elementi na evropski ravni. Maurer (2001a: 49) opredeli demokratični primanjkljaj kot razkorak med prenosom pristojnosti nacionalnih institucij na evropsko raven in med nadzorom Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov nad temi prenesenimi pristojnostmi na

²⁷ Vhodna in izhodna legitimnost temeljita na načelu, da obstajata dve različni dimenziji demokratične legitimnosti. Vhodna legitimnost se nanaša na demokratičnost v ožjem pomenu, kjer sprejemanje odločitev temelji na vladavini ljudstva. Primer vhodne legitimnosti bi lahko bil referendum. Izhodna legitimnost je usmerjena v rezultate oz. na dejstvo, da so odločitve/rezultati legitimni, ker odražajo skupne interese volivcev. Medtem ko se vhodna legitimnost osredotoča na vključenost državljanov, izhodna temelji na interesih, tj. da zadostuje javnim potrebam in vrednotam (Toornstra 2002).

²⁸ Za mojo nalogo je relevantna opredelitev demokratičnega primanjkljaja, ki zadeva delno izgubo pristojnosti nacionalnih parlamentov in posledic, ki pri tem nastanejo tako na evropski kot na nacionalni ravni.

evropski ravni. Zakonodajne pristojnosti se z vsako spremembo ustanovitvenih pogojev prenašajo iz nacionalne parlamentarne ravni na Svet brez hkratne in takojšnje vključitve EP kot enakovrednega partnerja v zakonodajnem procesu na evropski ravni (Maurer 2001a). Raunio in Hix (2000, v Hansen in Scholl 2002: 2) demokratični primanjkljaj opredelita kot razvoj na evropski ravni, ki je pripeljal do erozije parlamentarnega nadzora nad izvršilno vejo oblasti – tako ustavno kot tudi politično.

Za demokratične države je značilno ravnotežje med vejami oblasti na način, da nobena veja oblasti ne prevladuje nad drugo. Parlamenti znotraj delovanja države prek svoje zakonodajne in nadzorne funkcije v precejšnji meri vplivajo na odločitve izvršilne oblasti. Drugače je v pogojih sodelovanja članic pri odločanju organov EU. Pred vstopom v EU je v državah članicah obstajalo ravnovesje moči med vlado in parlamentom, ki se je, glede na obstoječe ustavno razmerje med vejami oblasti in prevladujočo politično tradicijo, od države do države razlikovalo. Z vstopom v EU se izvrši prenos pristojnosti odločanja na evropsko raven, kar pomeni upad možnosti parlamentov, da vplivajo na politične rezultate in da nadzirajo vlade. S prenosom dela nacionalne suverenosti na evropsko raven se namreč prejšnje razmerje moči v državi spremeni na račun zmanjšanja pristojnosti parlamentov. Moč izvršilne veje oblasti se poveča, medtem ko se zakonodajna moč nacionalnih parlamentov zmanjša. Nacionalni parlamenti so torej s prenosom nekaterih nacionalnih pristojnosti na nadnacionalno raven izgubili del svojih zakonodajnih pristojnosti. Zakonodajno vlogo parlamentov so na večini področij prevzele vlade, ki v Svetu EU sprejemajo odločitve. Izguba zakonodajnih pristojnosti nacionalnih parlamentov je delno kompenzirana s povečanjem njihove nadzorne funkcije nad delovanjem vlade v Svetu EU (Maurer 2001a).

Poglavitni akterji pri oblikovanju odločitev na evropski ravni so Evropska komisija, Svet EU ter Evropski parlament. Poenostavljeno bi lahko postopek opisali, da EK predlaga, Svet EU in EP pa skupaj odločata in sprejemata evropsko zakonodajo²⁹. V celotni postopek odločanja nacionalni parlamenti niso vključeni, namesto njih naloge odločanja opravijo vlade posameznih držav, ki so zastopane v Svetu EU, kar pomeni, da del zakonodajne funkcije nacionalnih parlamentov

²⁹ Pri tem gre le za odločitve, ki se sprejemajo v okviru prvega stebra, gre za postopek sodločanja.

opravijo vlade pri odločanju v Svetu EU. V proces oblikovanja in sprejemanja odločitev na evropski ravni so nacionalni parlamenti vključeni le posredno preko funkcije nadzora svojih vlad v Svetu.

Poleg tega, da nacionalnim parlamentom ni priznana formalna vloga v procesu evropskega odločanja, jim dodatno vlogo pri vplivanju na odločitve otežuje sam proces oblikovanja in izvajanja evropskih politik, ki ga označuje dokaj nepredvidljivo okolje z različnimi pravili in postopki odločanja, s številnimi formalnimi in neformalnimi akterji ter kompleksnostjo posameznih javnopolitičnih področij, kar je natančneje opisano v poglavju 3.1 Proces sprejemanja odločitev na evropski ravni.

S prenosom dela nacionalne suverenosti na evropsko raven so parlamenti izgubili del zakonodajne pristojnosti, vlade pa so svoj položaj v razmerju do parlamentov okrepile s tem, ko so prevzele izgubljeni del zakonodajnih pristojnosti parlamentov. Trenutna evropska pogodbeno določila nacionalnim parlamentom ne pripisujejo formalne vloge znotraj procesa oblikovanja in izvajanja politik na evropski ravni, saj formalna ratifikacija zakonodajnih aktov ni potrebna (Cygan 2005: 1). Velika večina evropske zakonodaje (uredbe), ki se sprejema na ravni EU predvidoma s postopkom soodločanja, ima v državah članicah neposredno veljavo, kar je primerljivo z učinkom, ki ga ima nacionalna zakonodaja v državah članicah. Za razliko od nacionalnih zakonov, ki jih sprejemajo parlamenti na predlog vlade, na evropsko zakonodajo parlamenti nimajo vpliva, kaj šele, da bi jo sprejemali. V sodelovanju z EP jih sprejemajo vlade, zastopane v Svetu. Podobno je z evropskimi direktivami, ki sicer nimajo neposrednega učinka na urejanje javnopolitičnih vprašanj na nacionalni ravni, imajo pa zato posredni vpliv s tem, ko državi članici narekujejo način ureditve določenega javnopolitičnega področja. Ukrepi za doseg cilja se oblikujejo znotraj nacionalne politične arene, kjer imajo vlade pri tem pglavitno vlogo, saj ima vlada praviloma funkcijo oblikovanja zakonskih predlogov, ki jih pošlje v parlament v sprejem. V tem primeru imajo parlamenti sicer večje pristojnosti, vendar pa velikega manevrskega prostora za spreminjanje odločitev, ki so bile že sprejete na evropski ravni, nimajo. Na javnopolitičnih področjih, katerih sprejemanje zakonodaje se je preneslo na raven EU, je parlament izgubil nadzor nad delovanjem vlade oziroma se je njegova nadzorna funkcija zmanjšala. Klasični mehanizmi nadzorovanja vlade pri delovanju v procesu odločanja v EU tu ne

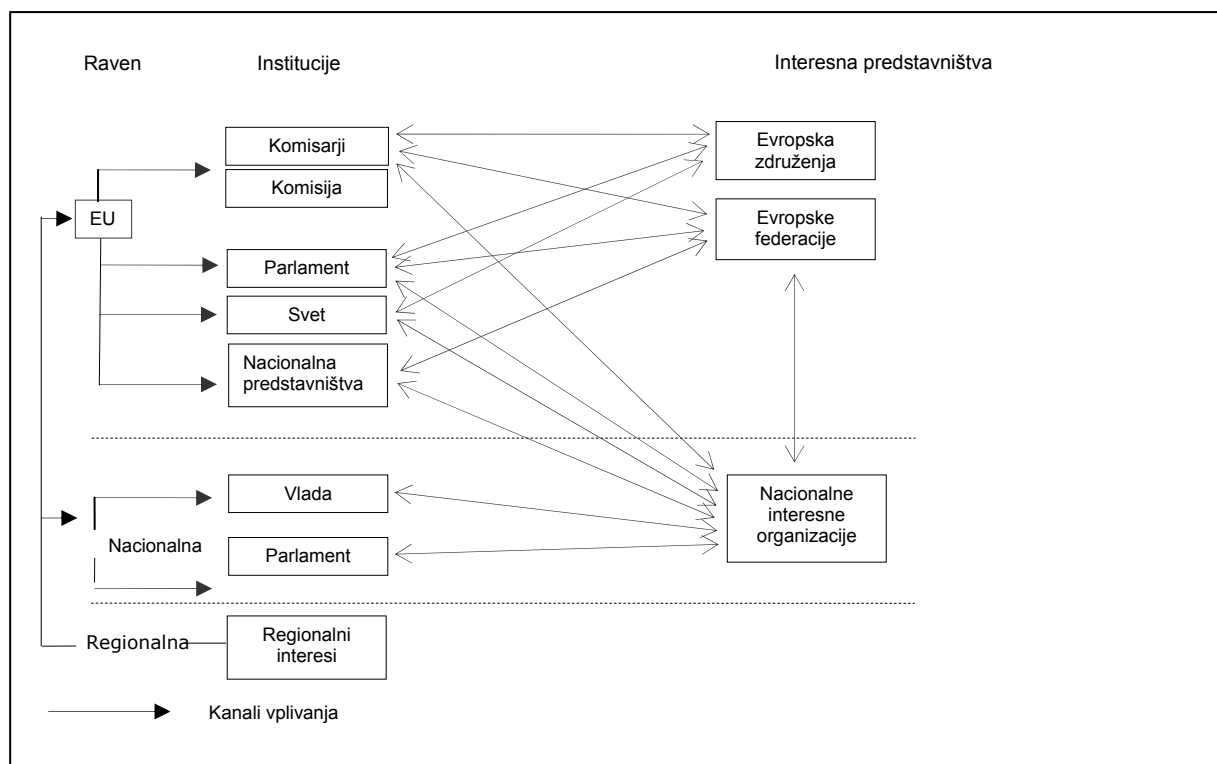
zadostujejo. Delovanje izvršilne veje oblasti se na področju evropskih zadev izmika demokratičnemu nadzoru in je le-to še težje izvajati kot v notranjepolitičnih razmerjih. Med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti se vzpostavlja razmerje, ki bolj ali manj izstopa iz klasičnega razmerja med obema vejama oblasti, kakršno je značilno v klasičnem parlamentarnem sistemu.

V naslednjih podpoglavjih obravnavam tiste procese evropske integracije, ki vplivajo na spremenjena institucionalna razmerja na nacionalni ravni in s tem na nastanek demokratičnega primanjkljaja v Evropski uniji. Pričela bom s pregledom procesa sprejemanja odločitev na evropski ravni s poudarkom na povečani uporabi kvalificirane večine pri sprejemanju odločitev v Svetu in nadaljevala s pomenom uvedbe postopka soodločanja za nacionalne parlamente, s širjenjem področij, ki spadajo pod okrilje EU, in nenazadnje s postopno okrepitvijo pristojnosti Evropskega parlamenta. *Ti razvojni dogodki na evropski ravni so namreč povzročili pritisk po prilagoditvi parlamentov za ohranitev njihove tradicionalne vloge v nacionalnem političnem sistemu. Navedeno lahko razumemo kot **neskladje med procesi odločanja na nadnacionalni ravni in med procesi odločanja na nacionalni ravni**, na kar so se države članice oz. nacionalni parlamenti različno odzvali.*

3.1. PROCES SPREJEMANJA ODLOČITEV NA EVROPSKI RAVNI

V okviru procesa oblikovanja in izvajanja politik na evropski ravni deluje veliko število različnih akterjev, ki so formalno ali neformalno vključeni v proces oblikovanja odločitev. Gre za institucije Evropske unije (Evropska komisija, Evropski parlament, Svet Evropske unije, Sodišče Evropskih skupnosti), nacionalne institucije (vlada, parlament, regionalne/lokalne oblasti) in številne interesne skupine (Nugent 1999: 133). V oblikovanje in sprejemanje odločitev so vključeni akterji z različnih nivojev, evropskega oz. nadnacionalnega, nacionalnega in regionalnega/lokalnega. Med akterji potekajo zapleteni in pogosto dolgi procesi posvetovanj in pogajanj. Oblikovanje evropskih politik se odvija v zelo dinamičnem, kompleksnem in raznolikem okolju, kjer so javni igralci na nacionalni in nadnacionalni ravni odvisni od virov tako javnih subnacionalnih akterjev (regionalne in lokalne vlade) kot tudi zasebnih akterjev z vseh ravni (transnacionalne, nacionalne, subnacionalne interesne skupine) (Boerzel 1997). Spodnja shema ponazarja kompleksnost oblikovanja politik v EU.

Slika 3.1: Proces oblikovanja in izvajanja evropskih politik na evropski ravni



Vir: Andersen in Eliassen (2001: 14).

Evropska unija ima številne postopke sprejemanja odločitev – ne le zakonodajne postopke, ampak tudi postopke, po katerih se sprejemajo odločitve, za katere ni nujno, da so zakonodajne narave³⁰. Tu gre za celo vrsto neformalnih postopkov, ki so vpleteni v formalne postopke (Nugent 1999) in ki z ustanovitvenimi pogodbami niso predvideni³¹. »V EU ne obstaja samo eden vzorec oblikovanja

³⁰ Postopke oblikovanja in izvajanja politik na ravni EU je mogoče klasificirati na podlagi različnih kriterijev. Lahko jih razvrstimo glede na medvladno/nadnacionalno razmerje, formalnost/neformalnost, glede na vloge in pristojnosti, ki jih imajo glavne institucije EU (Nugent 1999: 144). Ena izmed osnovnejših klasifikacij postopkov oblikovanja evropskih politik loči med nadnacionalnim in medvladnim procesom oblikovanja in izvajanja evropskih politik (Hix 2005: 9). V okviru **nadnacionalnega procesa** oblikovanja in izvajanja evropskih politik je sprejetih večina regulatornih politik in politik s področja porabe sredstev EU («expenditure policy») in nekatere odločitve, ki zadevajo državljanske politike in makroekonomske politike, torej odločitve, ki spadajo v okvir prvega stebra. Glavni akterji pri oblikovanju in izvajanju politik na nadnacionalni ravni so Evropska komisija, ki predlaga sprejetje nekega akta, Svet EU in Evropski parlament pa skupaj sprejmeta zakonodajno odločitev, ki je neposredno v veljavi v državah članicah in prevladuje nad nacionalno zakonodajo.

V **procesu medvladnega odločanja** se sprejemajo makroekonomske, državljanske in zunanje politike (področja drugega in tretjega stebra). Tu je Svet glavno izvršilno in zakonodajno telo, ki običajno odloča s soglasjem. Komisija sicer lahko generira politične ideje, vendar pa so njene pristojnosti pri oblikovanju dnevnega reda omejene. Evropski parlament tu nastopa le kot posvetovalno telo.

³¹ Večina ocen o številu postopkov se giblje med 20 in 30. V poročilu, ki ga je Komisija pripravila za »1995 Reflection Group« je naštetih 29 glavnih postopkov sprejemanja odločitev, 22 v okviru

politik. Pojavili so se različni modeli oblikovanja politik na različnih področjih javnih politik (Wallace in Wallace 2000: 524). Študije primerov, ki sta jih skupaj s soavtorji izvedla Wallace in Wallace (2000) namreč kažejo na raznovrstnost vzorcev oblikovanja in izvajanja politik. Avtorji npr. ugotavljajo, da je Sodišče Evropskih skupnosti glavni akter na področju trgovinske politike, saj ima pomemben vpliv v okviru socialne politike in enotnega trga, odločalo je že v mnogih primerih v zvezi z ribiško politiko. Sodišče pa nima pomembne vloge in pristojnosti v ekonomski in monetarni uniji, na področjih skupne zunanje in varnostne politike ter pravosodja in notranjih zadev. Evropski parlament ima precejšno moč pri odločanju o vsakoletnem proračunu EU, aktivno sodeluje pri oblikovanju mnogih zakonodajnih odločitev, na drugi strani pa so področja politik (npr. zunanji odnosi), kjer ima parlament izredno malo vpliva in možnosti za sodelovanje. Način sprejemanja odločitev torej variira glede na javnopolitično področje. Poenostavljeno bi lahko rekli, da se odločitve, ki zadevajo prvi steber, sprejemajo v okviru treh institucij EU, Sveta EU, Evropske komisije in Evropskega parlamenta. Sprejemanje odločitev znotraj drugega in tretjega stebra je v pristojnosti dogovarjanj in pogajanj med državami članicami. Znotraj posameznih stebrov obstajajo različne vrste postopkov odločanja.

Poleg petih glavnih postopkov: enostavni postopek (brez kakršnekoli vključitve Evropskega parlamenta), posvetovalni postopek³², postopek sodelovanja³³, postopek privolitve³⁴, Pogodbe in ostali medinstitucionalni sporazumi določajo nadaljnje postopke oblikovanja politik odvisno od načina glasovanja v Svetu in participacije drugih institucij kot npr. odbora regij in ekonomsko-socialnega sveta ali evropske centralne banke (Maurer 2001a: 41). Glavna razlika med njimi je v

prvega stebra (Evropska skupnost), 4 v drugem stebru (Skupna zunanja in varnostna politika – SZVP) in 3 v tretjem stebru (Pravosodje in notranje zadeve) (Nugent 1999).

³² Za **posvetovalni postopek** je značilna razdelitev nalog med Komisijo in Svetom, ki jo je mogoče povzeti takole: Komisija predlaga, Svet odloča. Preden Svet sprejme odločitev, mora od Evropskega parlamenta, Ekonomsko-socialnega odbora in Odbora regij pridobiti mnenje o vsebini predlagane zakonodaje, ki pa za Svet ni zavezujoče. Posvetovalni postopek od uvedbe postopka sodelovanja in soodločanja izgublja na pomenu, uporablja se samo še v primerih odločanja, ki niso izrecno podvrženi postopku sodelovanja in soodločanja.

³³ **Postopek sodelovanja** je uvedel Enotni evropski akt (1986). Z uvedbo postopka sodelovanja je dobil Evropski parlament večjo vlogo pri oblikovanju in sprejemanju odločitev kot mu jo omogoča posvetovalni postopek. Postopek sodelovanja tvorita dve branji, pri čemer je prvo branje posvetovalne narave, v drugem branju pa ima Parlament možnost sprejetja, zavrnitve ali dopolnitve predloga zakonodaje. Vendar pa ima zadnjo besedo še zmeraj Svet, ki predlog, potem ko ga je Parlament v drugem branju zavrnil, lahko kljub temu sprejme, a s soglasjem.

³⁴ Postopek privolitve se nanaša na področja, kjer mora Svet odločati soglasno. Postopek je vpeljala Enotna evropska listina za pomembnejša vprašanja. Parlament mora privoliti v predlog Sveta ali pa ta predlog zavrne, nima pa pristojnosti spreminjanja predloga.

načinu interakcije/sodelovanja med Evropskim parlamentom in Svetom. V postopku posvetovanja in privolitve parlament poda mnenje, v postopku soodločanja si deli moč odločanja s Svetom.

Nacionalni parlamenti so torej soočeni z naraščajočo raznolikostjo medinstitucionalnega posvetovanja in procesov oblikovanja politik na evropski ravni. Podroben pregled pogodb EU nam kaže na trend k postopkovni nejasnosti. Medtem ko ustanovne pogodbe predvidevajo omejene sklope pravil za posamezno javnopolitično področje, so kasnejše dopolnitve pogodb privedle do razlik v postopkih z različnimi uporabami pravil. Pogodbe ne določajo jasne opredelitve pravil, ki veljajo za določeno področje. Prav nasprotno, od Enotne evropske listine naprej države članice in nadnacionalne institucije lahko ob stalnem širjenju javnopolitičnih področij določijo, ali se bo o določenem zakonodajnem aktu (uredba, direktiva in drugi zakonodajni akti) odločalo v Svetu s soglasjem ali s kvalificirano večino, ali v skladu s postopkom posvetovanja, sodelovanja ali soodločanja, ali s participacijo Evropskega parlamenta ali z ali brez posvetovanja Evropskega ekonomsko-socialnega sveta, Odbora regij in podobnih institucij (Maurer in Wessels 2001: 446).

Kompleksnost procesa oblikovanja in izvajanja evropskih politik na evropski ravni (številni postopki odločanja in vključenost velikega števila formalnih in neformalnih akterjev) vpliva na razmerje med nacionalnimi institucijami znotraj političnega sistema držav članic.

3.1.1. POVEČANA UPORABA KVALIFICIRANE VEČINE IN POSLEDICE ZA NACIONALNE PARLAMENTE

V EU obstaja veliko število postopkov, kjer se odločitve sprejemajo z relativno večino v Svetu. Z leti uporaba kvalificirane večine narašča, vendar pa se v Svetu še zmeraj raje poslužujejo odločanja s soglasjem, tudi če je s Pogodbami določeno, da se o zadevi lahko odloča s kvalificirano večino. Povečana uporaba večinskega glasovanja v Svetu po uveljavitvi Enotne evropske listine je za nacionalne parlamente pomenila zmanjšanje njihovih zmožnosti nadzora nad glasovanjem vlade v Svetu. Tako parlamenti svojih vlad ne morejo zavezati k predhodnim dogovorom o glasovanju ali k uporabi veta pri glasovanju v Svetu (Hansen in Scholl 2002: 3). Glasovanje z uporabo relativne večine nacionalnim parlamentom otežuje izvajanje nadzora nad delovanjem vlad v Svetu. Gledano s

praktičnega vidika, izvajanje nadzora nad posameznimi člani Sveta je za nacionalne parlamente težje ob hkratni netransparentnosti in kolektivni naravi odločanja v Svetu. Nacionalni parlamenti tako velikokrat nimajo informacije o tem, kako ali zakaj so njihovi ministri glasovali v Svetu (Cygan 2005).

Sekretariat COSAC-a³⁵ v svojem 4. poročilu (oktober 2005) o transparentnosti v Svetu ugotovi, da morajo biti zasedanja Sveta javna, ko Svet odloča na podlagi postopka soodločanja, in sicer med začetno in končno fazo zakonodajnega postopka³⁶. Na začetku vsakega šestmesečnega predsedovanja mora Svet za splošne zadeve in zunanje odnose na predlog predsedujoče države članice sprejeti seznam zakonodajnih predlogov Komisije, ki se bodo obravnavali v javnosti. Tudi glasovanje o zakonodajnih predlogih, ki se sprejemajo s soodločanjem, naj bi bilo javno, kot tudi končna posvetovanja v Svetu, ki vodijo do glasovanja in obrazložitve teh glasovanj. Število javnih posvetovanj v Svetu v začetni fazi soodločanja variira od predsedstva do predsedstva.

Tabela 3.1: Število načrtovanih javnih razprav v Svetu o najbolj pomembnih zakonodajnih predlogih Komisije, ki so se sprejemali s soodločanjem

Leto	Število načrtovanih posvetovanj ³⁷
2002 – jesen	14
2003 – pomlad	5
2003 – jesen	13
2004 – pomlad	4
2004 – jesen	7
2005 – pomlad	2
2005 – jesen	8

Vir: Generalni sekretariat Sveta v poročilu COSAC, oktober 2005.

Rezultati glasovanj in obrazložitve le-teh so objavljeni v sporočilih za medije ali v mesečnih poročilih aktivnosti Sveta, ki so dostopna na spletni strani Sveta.

³⁵ COSAC je bil kot Konferenca parlamentarnih odborov za zadeve Skupnosti ustanovljen v Madridu maja 1989, kjer so se predstavniki parlamentov držav članic dogovorili o krepitvi vloge nacionalnih parlamentov znotraj Evropske skupnosti, in sicer preko povezovanja odborov za evropske zadeve, ki delujejo znotraj nacionalnih parlamentov kot stalna delovna telesa. Namen COSAC-a je dvojen, okrepiti izmenjavo informacij in omogočiti razpravo o vprašanih skupnega zanimanja.

³⁶ Evropski svet je v Sevilli junija 2002 odločil, da morajo biti zasedanja Sveta v začetni in končni fazi postopka soodločanja odprta za javnost.

³⁷ V skladu z informacijo Sekretariata Sveta se število javnih posvetovanj, ki so se dejansko odvijala, lahko razlikuje od števila načrtovanih posvetovanj. Podatkov o dejanskem številu posvetovanj Sekretariat ni podal (4. COSAC-ovo poročilo, 2005).

3.1.2. UVEDBA POSTOPKA SOODLOČANJA

Postopek soodločanja je uvedla Maastrichtska pogodba (1992), Amsterdamska pogodba (1997) ga je kasneje razširila ter izboljšala. Uvedba postopka soodločanja je bil korak k vzpostavitvi »dvodomne« zakonodajne oblasti v EU, kjer parlament in Svet skupaj enakopravno sprejemata zakonodajo. Vse do drugega branja je postopek soodločanja enak postopku sodelovanja (predlog Komisije, mnenje parlamenta po prvem branju, skupno stališče Sveta in drugo branje v parlamentu, kjer parlament zavrne, sprejme stališče ali poda amandmaje). Bistvena razlika je ta, da potem, ko parlament z absolutno večino zavrne skupno stališče, Svet sam tega predloga ne more sprejeti, kot je to možno v postopku sodelovanja. Takrat velja, da predlagani dokument ni bil sprejet. V primeru, da parlament predlaga dopolnitve k skupnemu stališču, dopolnjeni dokument posreduje Svetu in Komisiji, ki o tem podata svoje mnenje. Obstaja možnost, da Svet teh dopolnil ne sprejme in v tem primeru predsednik Sveta v dogovoru s predsednikom parlamenta v šestih tednih skliče Spravni odbor, v katerem je enako število predstavnikov Sveta in EP. Spravni odbor mora doseči soglasje o skupnem besedilu. Če Spravni odbor odobri skupno besedilo, morata Evropski parlament (z absolutno večino oddanih glasov) in Svet (s kvalificirano večino) v roku šest do osem tednov sprejeti predlagani akt v skladu s skupnim besedilom. V kolikor ena od obeh institucij ne odobri predlaganega akta, se šteje, da predlagani akt ni bil sprejet.

Postopek soodločanja je postavil nacionalne parlamente v neugoden položaj. Kot je videti iz sheme, je lahko zakonodajni predlog oz. skupno stališče, ki ga sprejmeta Evropski parlament in Svet EU, v postopku soodločanja večkrat dopolnjen oz. spremenjen. Za nacionalne parlamente je sprotno spremljanje vseh predlogov in sprememb, ki se skozi proces soodločanja oblikujejo, težko oz. skoraj nemogoče. Za sprejetje sporazuma v Svetu so potrebne dolgotrajne in zapletene politične razprave. Faze, ki sledijo sprejetju skupnega stališča v Svetu, so časovno zelo omejene. Nacionalnim parlamentom oz. njihovim odborom za evropske zadeve pogosto zmanjka časa, da bi učinkovito izvedli nadzor, še posebej takrat, ko Evropski parlament predloži dopolnitve (Cygan 2005). Skupno stališče, ki ga ob koncu prvega branja sprejme Svet in ga vlade praviloma tudi posredujejo svojim parlamentom, lahko Evropski parlament še dopolni in v kolikor se Svet z dopolnitvami ne strinja, se skliče Spravni odbor, v katerem se

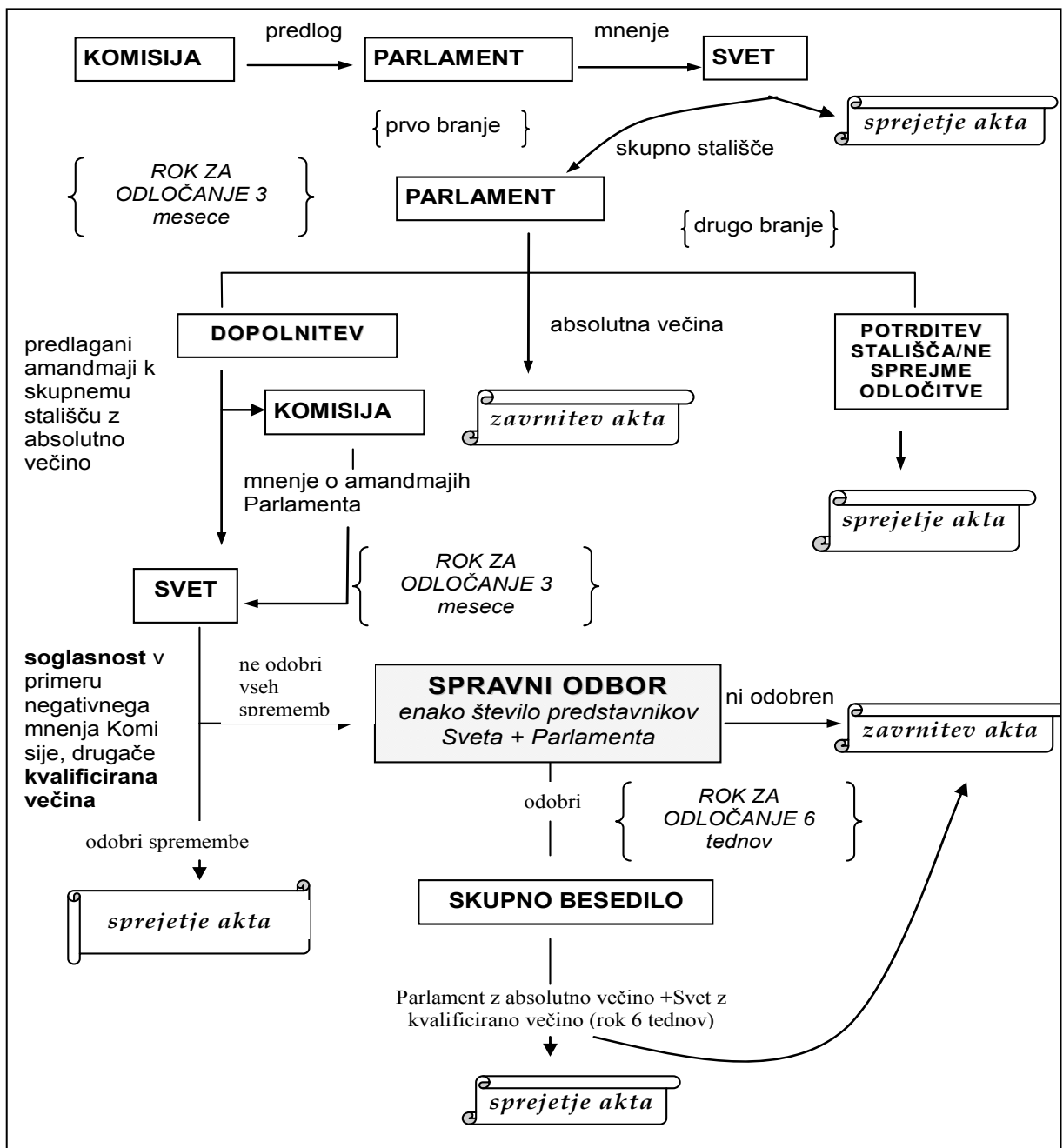
oblikuje skupno besedilo, o katerem je potrebno še glasovanje, da se lahko šteje, da je zakonodajni predlog sprejet. Navajam primer spodnjega doma (»House of Commons«), kjer odbor za evropske zadeve (»European Scrutiny Committee«) pregleda le skupno stališče Sveta o zakonodajnem predlogu, ki nastane v začetni fazi postopka soodločanja. Odbor ne bo avtomatsko pregledal tudi vseh dopolnitev Evropskega parlamenta. Skratka, tak način nadzora ne zagotavlja, da bodo stališča spodnjega doma predstavljena oziroma vključena v dokončni zakonodajni akt, saj lahko ostale države članice zavrnejo predlog Velike Britanije na predlagane spremembe (Cygan 2005).

Veliko zakonodajnih aktov, ki se sprejemajo na podlagi postopka soodločanja, je z uvedbo Amsterdamske pogodbe (ta pravi, da se zakonodajni predlog lahko sprejme že v prvem branju) tudi dejansko sprejetih ob koncu prvega branja. V letu 2004 je bilo 39 % vseh zakonodajnih predlogov, ki so se sprejemali po postopku soodločanja, sprejetih v prvem branju, 46 % v drugem branju in 15 % jih je prišlo do Spravnega odbora. Precejšnja uporaba te možnosti gre v veliki meri pripisati neformalnemu pogovorom med Evropskim parlamentom in Svetom, ki se začnejo odvijati od prvega dne vložitve zakonodajnega predloga. Do leta 1999 neformalni stiki med EP in Svetom praktično niso obstajali vse do faze ustanovitve Spravnega odbora. Praksa organiziranja neformalnih srečanj med prvim in drugim branjem je pospešila iskanje sporazumov med EP in Svetom. Ta srečanja imenujemo »trialogi«, ker je v pogovore poleg EP in Sveta vključena tudi Komisija. Medinstitucionalni sporazum, ki bi določal, kdaj naj bi se ti dialogi odvijali, na kakšen način naj se izvajajo in na kakšni podlagi se sporazumi na teh srečanjih sprejemajo, ne obstaja. Zanimivo je to, da predsedstvo Sveta svoja pogajalska izhodišča opira na mandat COREPER-ja³⁸ tudi takrat, ko nima formalno podeljenega mandata s strani nacionalnih parlamentov, ko je to potrebno³⁹.

³⁸ COREPER (Odbor stalnih predstavnikov) – uveljavljena kratica izhaja iz francoskega imena Comité des Représentants Permanents – je osrednji odbor v sestavi Sveta. Sestavljajo ga veleposlaniki in veleposlanice držav članic pri Evropski uniji. COREPER je odgovoren za pripravo dela Sveta in za izvajanje nalog, ki mu jih dodeli Svet. Vse točke z dnevnega reda Sveta najprej obravnava COREPER, ki že pred zasedanjem Sveta poskuša doseči dogovor na svoji ravni oziroma poskuša vsaj čimbolj uskladiti stališča držav članic, da je možnost dogovora med zasedanjem ministrov čim večja. Vir: <http://bruselj.predstavnistvo.si/index.php?id=627> (30. 12. 2007).

³⁹ 4. COSAC-ovo poročilo (oktober 2005).

Slika 3.2: Prikaz postopka soodločanja



3.2. ŠIRJENJE JAVNOPOLITIČNIH PODROČIJ NA EVROPSKI RAVNI

Rezultat skoraj vsake spremembe Pogodb od oblikovanja EU je širitev njenih pristojnosti na nova javnopolitična področja. Od njene začetne vloge kot ekonomske skupnosti EU trenutno odloča o zadevah, ki pokrivajo skoraj vse vidike družbe (Hansen in Scholl 2002: 3). Značilno za Evropsko unijo je torej nenehna širitev njenih pristojnosti in pooblastil na nova javnopolitična področja, kar za države članice pomeni vsakokratni dodaten prenos pristojnosti z

nacionalne na nadnacionalno raven. Evropska integracija se torej povečuje, ne samo s pridružitvijo novih članic, temveč tudi s širjenjem (»widening«) in poglobljanjem (»deepening«) področij, ki sodijo pod okrilje Evropske unije. Nacionalni parlamenti v proces oblikovanja evropskih politik niso neposredno vključeni, temveč le posredno, preko svojih vlad, ki so v EU zastopane v Svetu EU in Evropskem svetu. To dejstvo se ob oblikovanju zametkov današnje Evropske unije državam članicam ni zdelo sporno. Odločitve, ki so bile v tistem obdobju sprejete, tj. ob podpisu Pariške (1951) in Rimskih pogodb (1957), niso bile politično obarvane, kot je to danes velika večina odločitev, ki se sprejemajo v EU. Odločitve so bile zgolj ekonomske narave, z namero omogočiti prost pretok blaga, kapitala, oseb in storitev na trgu premoga in jekla. S podpisom in uvedbo Evropske enotne listine (1986) je bil cilj oblikovati skupni trg držav članic z ukinitvijo carinskih dajatev, uvoznih kvot ter drugih ovir za trgovanje med državami članicami. Evropska integracija se je v naslednjih desetletjih še poglobljala, tako je danes na evropski ravni sprejetih veliko odločitev, ki niso samo ekonomske, ampak vse bolj tudi politične narave. Odločitve, sprejete v okviru Evropske unije, niso nevtralne ali tehnične narave, ampak so rezultat pogajanj med državami članicami, kjer so nacionalni interesi držav članic velikokrat odrinjeni na stran v prid skupnim, nadnacionalnim interesom. Odločitve so tako plod političnih dogovarjanj ne samo med državami članicami, ampak tudi med institucijami EU.

Prav zaradi vedno večjega števila političnih odločitev, sprejetih na evropski ravni, je pomemben doprinos nacionalnih parlamentov. Z vsako širitvijo področij novo področje spolzi izpod nadzora nacionalnih parlamentov in na ta način še dodatno okrepi nacionalne vlade, medtem ko nacionalni parlamenti spet izgubijo del svojih pristojnosti.

Na področjih iz drugega ter tretjega stebra se prenos suverenih pravic držav članic na raven EU ni vršil, saj se odločitve v okviru teh dveh stebrov sprejemajo na podlagi medvladnih pogajanj, kjer imajo odločilno besedo še vedno države članice in ne institucije EU.

3.3. OKREPITEV EVROPSKEGA PARLAMENTA

Izguba zakonodajnih pristojnosti nacionalnih parlamentov je na evropski ravni neustrezno kompenzirana s pristojnostmi Evropskega parlamenta. Sicer se je

Evropski parlament skozi razvoj evropske integracije okrepil in znotraj institucionalnega okvira EU pridobil dodatne pristojnosti in odgovornosti, vendar še zdaleč nima takšnih pristojnosti kot parlamenti v državah članicah.

Postopna krepitev vloge Evropskega parlamenta znotraj EU je predvsem rezultat iskanja virov legitimnosti in demokratičnosti Evropske unije in lastnih naporov Parlamenta po svoji uveljavitvi znotraj evropske institucionalne arhitekture. Vse odkar se evropski voditelji zavedajo problema pomanjkanja demokratičnosti, se zavzemajo za reševanje tega problema s postopno institucionalno krepitvijo EP in šele kasneje s povečanim vključevanjem nacionalnih parlamentov v proces evropskega odločanja. Parlamentarizacija EU preko Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov je eno izmed bistvenih in potrebnih orodij za graditev legitimnosti znotraj sistema EU (Maurer 2001b). Od zgolj posvetovalnega organa se je Evropski parlament razvil v soodločevalca, ki je v sedanji institucionalni ureditvi EU povsem v enakopravnem odnosu s Svetom EU pri sprejemanju zakonodaje na področjih t. i. prvega stebra. Povsem drugače je z drugim in tretjim stebrom, kjer EP nima nikakršnih pristojnosti, ponekod ima le posvetovalne pravice.

Evropski poslanci so bili na neposrednih volitvah prvič voljeni leta 1979 in naj bi predstavljali »narode držav, združenih v Skupnosti« in ne »evropskih državljanov« (Neureither 1999: 72). Evropski parlament zaenkrat ne more prevzeti reprezentativne vloge »evropskega demosa«, kakršno imajo nacionalni parlamenti, ko zastopajo voljo ljudstva določene države članice⁴⁰. Volitve v Evropski parlament kot domnevnega predstavnika državljanov EU so sporne zaradi dejstva, ker so kandidati na listah nacionalnih političnih strank in le-te s svojo politično kampanjo podprejo nacionalne probleme, ki še zdaleč ne dosežejo evropske dimenzije. Evropske volitve se zato smatrajo kot ponovitev nacionalnih volitev. Rezultati volitev tudi ne potegnejo za sabo imenovanja predsednika Komisije in njenih predstavnikov glede na strankarsko porazdelitev sedežev. Predsednika Komisije namreč predlaga Evropski svet, EP pa ga kasneje le še

⁴⁰ Evropski »demos« ni predpogoj, ampak idealni rezultat uspešne integracije in oblikovanja institucij, kar je v nasprotju z zagovorniki teze, da brez enotnega evropskega »demosa« demokracija na evropski ravni ni možna. Proces evropske integracije je nenehno iskanje priložnostnih struktur, ki evropskim institucijam omogoča združevati različne zahteve za gradnjo demokracije preko nacionalnih držav, ampak še zmeraj znotraj njih. Odprto vprašanje ostaja, ali bo ta proces pripeljal do samoprepoznanja in nadaljnje stabilizacije različnih »demoi« ali enotnega evropskega »demosa« (Maurer 2001a in 2001b).

potrdi. Povezava med evropskimi volitvami in imenovanjem izvršilne veje oblasti, kot je to značilno za nacionalne politične sisteme v parlamentarnih demokracijah, torej ne obstaja.

Kar se tiče funkcije nadzora EP nad Svetom EU in Komisijo, EP nima nobenih pristojnosti nadzora nad Svetom, nadzorni mehanizmi, ki jih ima nasproti Komisije, pa niso dovolj učinkoviti. Skratka, Evropski parlament ni zadostna in najbolj primerna nadomestitev pristojnosti nacionalnih parlamentov na evropski ravni.

3.4. POVABILO K SODELOVANJU NACIONALNIH PARLAMENTOV PRI SPREJEMANJU ODLOČITEV NA EVROPSKI RAVNI S STRANI EVROPSKE UNIJE

Od podpisu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti leta 1957 so graditelji evropske integracije in člani nacionalnih parlamentov vlogi nacionalnih parlamentov v kontekstu evropskega povezovanja posvečali bolj malo pozornosti. To tudi ni bilo potrebno, saj je bil obseg skupnega odločanja omejen le na nekatera gospodarska področja. Z razvojem evropske integracije se je to spremenilo, vse več nacionalnih pristojnosti se je iz nacionalne ravni preneslo na nadnacionalno raven, pri čemer so bili najbolj »prizadeti« nacionalni parlamenti, saj se je velik del njihove zakonodajne pristojnosti prenesel na institucije znotraj evropskega okvira. Razen posameznih ureditev na nacionalni ravni vse do podpisa Pogodbe o Evropski uniji (1992) na evropski ravni ni obstajala neka splošna in pravna podlaga za opravljanje funkcij nacionalnih parlamentov v evropskem javnopolitičnem ciklu (Krekelberg 2001). V času pogajanj v okviru medvladne konference v Maastrichtu so se evropski voditelji vse bolj zavedali pomena vključitve državljanov v aktivnosti EU za obstoj in nadaljnji razvoj evropske integracije. Od Maastrichta naprej so nacionalni parlamenti glavni vir, iz katerega Evropska unija črpa svojo legitimnost preko možnosti nadzora procesa odločanja EU (Toornstra 2002: 14). Države članice, še posebej Velika Britanija in Francija, sta v času pogajanj zahtevali večjo vlogo nacionalnih parlamentov v EU (Maurer 2001a: 52, Hansen 2002:5). S sprejetjem izjav o vlogi nacionalnih parlamentov (Izjava št. 13 in Izjava št. 14) v Evropski uniji kot prilog k Pogodbi o Evropski uniji je Evropska unija povabila nacionalne parlamente k sodelovanju v procesu oblikovanja in izvajanja politik na evropski ravni (Norton 1996).

Izjava št. 13 je prvi evropski dokument, ki posebej obravnava vlogo nacionalnih parlamentov v EU in vzpodbuja večjo vključenost nacionalnih parlamentov v dejavnosti Evropske unije (Krekelberg 2001). Od vlad držav članic zahteva, da nacionalnim parlamentom v primernem času, da imajo le-ti dovolj časa za preučitev, posredujejo predloge zakonodaje EU. Izjava ne postavlja nekih časovnih omejitev ali sankcij, poudarja le dostop do informacij, do katerega naj bi bili parlamenti upravičeni. Čeprav izjava ni pravno zavezujoča, je imela nekatere politične posledice; okrepila je razpravo med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom o učinkovitosti parlamentarne odgovornosti v zadevah EU (Krekelberg 2001).

Izjava št. 14 vzpodbuja predstavnike nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta, da se po potrebi sestanejo na t. i. »konferenci parlamentov« z namenom razprave o poglobitnih temah Evropske unije (ibid). Ideja je bila prevzeta od »Konference parlamentov«⁴¹, ki se je odvijala v Rimu novembra 1990 pred pogajanjem v Maastrichtu, na kateri so Evropski parlament in nacionalni parlamenti razpravljali o »prihodnosti Evropske skupnosti«. Izjava je poskus okrepitve kolektivne vloge nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, a je tudi ostala le pri poskusu, saj večina nacionalnih parlamentov ni želela ponoviti »vaje iz Rima« (Krekelberg 2001).

Obe izjavi sta vzpodbudili širšo evropsko razpravo v letih 1996/97 o vlogi nacionalnih parlamentov v evropskem procesu odločanja. Razprava se je v glavnem odvijala okoli dveh tem, in sicer o skupni evropski podlagi za unilateralne nadzorne mehanizme posameznega parlamenta in o obliki medparlamentarnega sodelovanja znotraj Konference odborov za evropske zadeve⁴² (Krekelberg 2001: 478). V času medvladne konference v Amsterdamu je bilo podanih veliko predlogov v zvezi z institucionalizacijo vloge nacionalnih parlamentov v EU v smislu oblikovanja nove institucije, ki bi zastopala interese nacionalnih parlamentov. Vendar pa je večina držav članic take predloge zavrnila in se osredotočila na okrepitev nadzornih funkcij parlamentov nad vladami pri odločanju na ravni EU. V tem kontekstu sta bila v beli knjigi o vladnem pristopu k medvladni konferenci poudarjena dva glavna elementa, in sicer vključiti

⁴¹ Predlog za tako konferenco parlamentov je bil podan s strani tedanjega francoskega predsednika Francois Mitteranda, in sicer v govoru, ki ga je imel pred Evropskim parlamentom oktobra 1989 (Hansen 2002: 6).

⁴² COSAC.

Maastrichtsko Izjavo št. 13 v pogodbo, ji s tem dati pravno podlago ter vključiti minimalno obdobje za pregled zakonodajnega dokumenta s strani nacionalnih parlamentov, kar se je s podpisom pogodbe tudi naredilo. Omenjene določbe bele knjige so bile vključene v Amsterdamsko pogodbo, kar je pomenilo velik korak k povečanju zmožnosti in priložnosti nacionalnih parlamentov za sodelovanje v procesu oblikovanja in izvajanja politik na ravni EU. Države članice so tako sprejele prvi pravno zavezujoč Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, ki je del pogodbe iz Amsterdama (Toornstra 2002).

Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji vzpodbuja večjo udeležbo nacionalnih parlamentov pri dejavnostih Evropske unije in zagotavlja boljše možnosti za izražanje mnenj o vprašanjih, ki bi lahko bila za parlamente posebnega pomena. Prav tako Protokol določa, da se morajo vsi posvetovalni dokumenti Komisije (zelene in bele knjige ter sporočila) nemudoma posredovati nacionalnim parlamentom držav članic. Zakonodajni predlogi Komisije morajo biti državam članicam pravočasno na voljo, da lahko vlade držav članic zagotovijo, če je to primerno, njihovo predložitev nacionalnemu parlamentu. Z vključitvijo Protokola o nacionalnih parlamentih v pogodbo iz Amsterdama je bil storjen korak naprej, saj je vključitev vpeljala podlago za večjo vključenost v proces odločanja EU z zagotovitvijo takojšnjega posredovanja vseh predlogov zakonodaje in posvetovalnih dokumentov Komisije ter šesttedensko obdobje presoje, preden je zakonodajni predlog podan na dnevni red Sveta.

Tudi na zasedanju Evropskega sveta decembra 2000 v Nici je bilo med drugim na vrhu političnega dnevnega reda vprašanje, kako okrepiti vlogo nacionalnih parlamentov. **Izjava št. 23**, ki jo je konferenca sprejela, izpostavi štiri ključna vprašanja, katere naj obravnava prihodnja medvladna konferenca v letu 2004. Eno od teh vprašanj zadeva tudi vlogo nacionalnih parlamentov v evropski arhitekturi. Tako je omenjena izjava odprla pot nadaljnjim procesom reform in določila časovni okvir za nadaljnja dela v smislu razprav o prihodnosti Evropske unije. Tako je Evropski svet na zasedanju v Laeknu 14. in 15. decembra 2001 sklical Konvencijo o prihodnosti Evropske unije, ki naj bi pripravila predloge v okviru odprtih dilem in vprašanj o prihodnosti EU.

Na konkretna vprašanja⁴³, ki jih je postavila Laekenska deklaracija, je Evropska konvencija v svojem leto in pol trajajočem delovanju⁴⁴ odgovorila v zaključnem dokumentu, t. i. osnutku Pogodbe o Ustavi za Evropo. Konvencija je z osnutkom pripravila predloge za prihodnjo ureditev EU, ki naj bi zasledovali predvsem cilje doseči večjo transparentnost z združitvijo vseh štirih pogodb, izboljšati delitev in opredelitev pristojnosti Unije in držav članic, poenostaviti instrumente ukrepanja Unije, povečati demokratičnost, transparentnost in učinkovitost Evropske unije, izboljšati strukturo vseh treh institucij Unije (EP, Svet, EK) in utrditi njihovo vlogo, pri čemer naj bi se zlasti upoštevale posledice širitve. Posebej je izpostavljena tudi vloga nacionalnih parlamentov v prihodnji Evropski uniji. K osnutku Pogodbe o ustavi za Evropo sta priložena dva protokola, in sicer Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti ter Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov, ki nacionalnim parlamentom dajeta še večji pomen v okviru EU⁴⁵.

⁴³ Vprašanja, ki so se nanašala na vlogo nacionalnih parlamentov, so bila naslednja.

- Ali naj nacionalne parlamente zastopa nova institucija ob Svetu in Evropskem parlamentu?
- Ali naj imajo nacionalni parlamenti vlogo na področjih, kjer Evropski parlament nima nobenih pristojnosti?
- Ali naj se nacionalni parlamenti usmerijo na delitev pristojnosti med EU in državami članicami, npr. preko predhodnega pregleda v skladu z načelom subsidiarnosti?

⁴⁴ Na Konvenciji je aktivno sodelovalo 15 predstavnikov šefov držav ali vlad držav članic, 13 predstavnikov šefov držav ali vlad držav kandidatk, 30 predstavnikov nacionalnih parlamentov držav članic, 26 predstavnikov nacionalnih parlamentov držav kandidatk, 16 članov Evropskega parlamenta, 2 predstavnika Evropske komisije. Kot opazovalci so bili vključeni tudi Ekonomski in socialni odbor, Odbor regij, socialni partnerji in Evropski varuh človekovih pravic.

⁴⁵ Več o tem na: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf> (april 2004).

4. PRILAGODITEV DRŽAV ČLANIC/PARLAMENTOV EVROPSKI INTEGRACIJI – KRATKA PRIMERJALNA ŠTUDIJA

V tem delu naloge si bomo pogledali, kako so se nacionalni parlamenti držav članic prilagodili procesom evropske integracije, ki so bili predstavljeni v prejšnjem delu naloge. Predvidevam, da so odzivi držav članic na spremenjeno razmerje v njihovih političnih sistemih različni glede na različna nacionalna in družbeno-politična okolja, v katere so vpeti; povedano v »jeziku« konceptov proučevanja procesa evropeizacije, prilagoditve oz. odzivi parlamentov se od države do države razlikujejo, odvisno od posredovalnih dejavnikov, ki so bodisi zavirali ali pospeševali nastanek spremembe oz. prilagoditve. Zaradi obsežnega zbira proučevanih enot (parlamenti vseh držav članic) bo moj fokus zgolj na rezultatu procesa evropeizacije, tj. nastanku spremembe na nacionalnem nivoju, in ne tudi na prikazu posredovalnih dejavnikov, ki so vzpodbujali prilagoditve posameznih parlamentov, saj se le-ti domnevno zaradi različnih nacionalnih in političnih okolij, v katerih je nastajala sprememba, od države do države precej razlikujejo⁴⁶.

V nalogi bom torej preverila trditev, da ***med državami članicami sicer obstajajo razlike v načinu prilagoditve parlamentov članstvu v EU, vendar pa je nacionalnim parlamentom skupno to, da je njihova vloga v procesu oblikovanja evropskih politik le posredna in s tem marginalna.***

⁴⁶ Fink-Hafner in Lajh (2005: 117) na podlagi primerjalne analize med novimi članicami EU (Slovenija, Madžarska in Estonija) ugotavljata, da nekatere skupne značilnosti novih držav članic, zlasti »socialistične značilnosti«, nimajo vpliva pri odločanju teh držav za modele upravljanja evropskih zadev. Večji pomen pri teh odločitvah imajo nacionalnoupjavne in politično-kulturne tradicije. Prav tako na način institucionalnega prilagajanja nacionalnih političnih sistemov ne vpliva način evropskega povezovanja, tj. ali gre za ustanoviteljsko jedro ES ali naknadno včlanjevanje držav. Dinamika prilagajanja političnih ustanov je odvisna od domačih in zunanjih dejavnikov kot tudi vzajemnih interakcij med obojima, zato je vsaka nacionalna izkušnja unikatna. Izvedene študije primerov ali primerjav med dvema ali tremi državami poudarjajo predvsem nacionalne posebnosti pri prilagoditvah evropskemu političnemu sistemu. Hkrati pa mednarodno primerjalne analize razkrivajo delno konvergenco. Na nižji ravni namreč prihaja do konvergence nekaterih mehanizmov upravljanja evropskih zadev, kot je npr. ustanavljanje posebnih parlamentarnih odborov za evropske zadeve. Raziskave širših sistemskih prilagoditev nacionalnih političnih sistemov, ki zajemajo tudi vlogo nacionalnega parlamenta pri upravljanju evropskih zadev, nakazujejo na združevanje vzorcev v tri grozde po podobnosti:

- države z zelo šibko vlogo parlamenta,
- države s pomembno vlogo parlamenta, ki predstavnikom izvršilne oblasti ne daje trdno zavezujočih navodil za pogajanja na ravni EU,
- država, ki ima trenutno edina institut zavezujočega mandata (Danska).

Razlike se kažejo predvsem v načinu sodelovanja parlamentov v procesu oblikovanja politik EU, v obsegu parlamentarnega nadzora nad delom vlade v zadevah EU in zavezanosti vlade do stališč parlamentov v evropskih zadevah.

Za preverjanje hipoteze sem opravila analizo primarnih in sekundarnih virov. Pri analizi sekundarnih virov sem proučila rezultate in ugotovitve že opravljenih raziskav več avtorjev (Maurer in Wessels 2001, Toornstra 2002, Bengston 2003, Agostini 2001 itd.) s področja prilagoditve nacionalnih parlamentov članstvu v Evropski uniji oziroma o vlogi nacionalnih parlamentov v EU in njihovih odborov za evropske zadeve. V omenjenih raziskavah so sicer zajete stare države članice in ne tudi nove. Podatke o novih državah članicah sem dodala na osnovi lastnega pregleda dostopnih primarnih virov. Večji del podatkov sem črpala iz polletnih poročil COSAC-a (Konferenca odborov za evropske zadeve), ki vsebujejo informacije o metodah parlamentarnega nadzora vseh parlamentov držav, ki so članice COSAC-a. Na 30. konferenci COSAC-a je bila namreč sprejeta odločitev, da bo sekretariat COSAC-a pred vsakim zasedanjem konference vnaprej pripravil polletna poročila o novih okoliščinah v postopkih in praksah, ki zadevajo parlamentarni nadzor v Evropski uniji. Prvo tako poročilo je bilo pripravljeno za zasedanje konference maja 2004. Vsa poročila so na voljo na spletnih straneh COSAC-a (www.cosac.eu). Od četrtega poročila (oktober 2005) naprej so na spletnih straneh na voljo tudi odgovori oz. odzivi nacionalnih parlamentov na vprašalnik COSAC-a, ki ga sekretariat pred izdelavo poročil pošlje vsem parlamentom. S pomočjo vprašalnika sekretariat pridobi ustrezne informacije o različnih vidikih parlamentarnega nadzora, odvisno od tematike poročila. Odgovore parlamentov na vprašalnik sem uporabila kot primarni vir, sama poročila COSAC-a pa kot sekundarni vir podatkov.

4.1. OKREPITEV NADZORNE FUNKCIJE PARLAMENTOV V ZADEVAH EVROPSKE UNIJE

Prilagoditev nacionalnih parlamentov evropski integraciji je postopen proces in ga lahko razdelimo na **tri razvojne faze** (Christina Bengston 2003 v Norton 1996). Od 1950 pa vse do podpisa Evropske enotne listine (1986) so parlamenti zadevam Evropske skupnosti posvečali bolj malo pozornosti. V tem času nacionalni parlamenti niso bili vključeni v proces odločanja in k temu tudi niso težili. Ta faza je značilna za prva leta integracijskega procesa, ko so bile pristojnosti Evropske skupnosti omejene zgolj na trgovinsko in kmetijsko politiko. Interesi posameznih držav članic so bili v Svetu dobro zaščiteni, saj so se odločitve v Svetu sprejemale soglasno. Poleg tega so bile evropske zadeve del zunanje politike, ki je bila izključno v pristojnosti vlad, nacionalni parlamenti se v področje evropskih zadev običajno niso vmešavali.

Do postopne spremembe je prišlo v 70-ih, 80-ih in v začetku 90-ih let prejšnjega stoletja (**2. faza**), ko so se oblikovali oziroma okrepili že ustanovljeni parlamentarni odbori, ki so se ukvarjali samo z zadevami Skupnosti. Spremembo je vzpodbudila širitev Skupnosti tako z vidika števila držav (»enlargement«) kot tudi obsega področij (»widening«). Na evropski ravni se je z uveljavitvijo Enotne evropske listine sprejela velika količina zakonodaje, kar je v nacionalnih parlamentih vzpodbudilo razmišljanje, da evropska zakonodaja vpliva na njihovo delo, saj velika večina evropske zakonodaje (npr. evropske direktive) v državah članicah namreč ne velja neposredno; v nacionalni pravni red so vključene z zakonom, sprejetim v nacionalnih parlamentih, ki seveda vključujejo smernice, določene v direktivi. Z uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe so se elementi nadnacionalizma v EU izredno povečali in cilji pogodbe, vključno z ekonomsko in monetarno unijo ter skupno zunanjo in varnostno politiko, so nakazovali premik od zgolj standardizacije proizvodov do globlje politične integracije.

Tretja razvojna faza, ki trenutno poteka, označuje nacionalne parlamente kot pomemben element pri razreševanju demokratičnega primanjkljaja. Obstaja namreč soglasje o tem, da so nacionalni parlamenti pomembni za evropsko demokracijo (gl. poglavje 3).

Nacionalni parlamenti so **na vpliv evropske integracije reagirali na dva načina**, in sicer na eni strani z *okrepitevijo svoje »notranje« vloge*, z ustanovitvijo

institucij za zagotovitev večje učinkovitosti pri opravljanju svoje ustavne funkcije, tj. zagotavljati smernice in nadzorovati vlade, ter na drugi strani z *novo »kolektivno«* vlogo v smislu sodelovanja med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom. Z napredovanjem integracije so države članice uvedle pravila in ustanovile institucije, ki naj bi okrepile vlogo nacionalnih parlamentov v razmerju do vlad na področju evropskih zadev z zakonodajnimi spremembami (v nekaterih primerih so bile te spremembe ustavne narave), pogosto sprejetimi med ratifikacijo pogodb, ali preko sprejema internih pravil (poslovnikov). Vsi parlamenti (starih in novih članic), čeprav ob različnem času in na različne načine, so ustanovili parlamentarne odbore, specializirane za evropske zadeve (Agostini 2001), preko katerih nacionalni parlamenti nadzirajo vlade pri njihovem delovanju v Svetu. Izgubo svoje suverenosti so nadomestili z okrepitevijo nadzora nad delovanjem vlad v Svetu (Cygan 2005: 11). *Nadzor nad zakonodajnimi predlogi EU je danes najpomembnejša naloga nacionalnih parlamentov v okviru aktivnosti, ki jih imajo v zvezi z evropskimi zadevami* (Cygan 2005)⁴⁷. »Nacionalne variacije v načinih in obsegu, v katerem nacionalni parlamenti spremljajo zakonodajne procese EU, in sodelovanje njihovih vlad v teh procesih so zelo veliki, od skrajnega formaliziranega primera, ko je ta vloga opredeljena celo v nacionalni ustavi, do zgolj političnega procesa brez izrecnih zakonskih ali ustavnih predpisov o tem (Fink-Hafner in Lajh 2005: 123). Dejstvo, da so vsi parlamenti na neki časovni točki ustanovili odbore, ki se ukvarjajo z zadevami EU, kaže na določeno stopnjo konvergence oz. skladnosti pri institucionalni prilagoditvi nacionalnih parlamentov evropski integraciji, kljub temu da se pristojnosti in delovanje teh odborov od države do države precej razlikujejo. V naslednjih poglavjih bo sledil prikaz institucionalnih sprememb, ki zadevajo nadzorno vlogo nacionalnih parlamentov v zadevah EU.

⁴⁷ Parlamenti držav članic imajo znotraj procesa evropskega oblikovanja in izvajanja javnih politik **štiri glavne funkcije:**

- prispevajo k oblikovanju zakonodaje EU na nacionalni ravni,
- spremljajo delovanje svojih vlad v Svetu in Evropskem svetu,
- ratificirajo dopolnitve k pogodbam in
- implementirajo evropske direktive.

Izvajanje prvih dveh funkcij je urejeno s predpisi na nacionalni ravni, medtem ko je izvajanje zadnjih dveh funkcij, tj. ratifikacije in implementacije, urejeno s pravili, sprejetimi na evropski ravni in zapisanimi v pogodbah. Funkciji, ki sta določeni s pogodbami, nacionalne parlamente vključujeta po sprejeti odločitvi v Svetu, prvi dve funkciji pa vključujeta nacionalne parlamente pred sprejetjem odločitve v Svetu (Raunio in Wiberg 1999: 5).

4.1.1. USTANOVITEV ODBOROV ZA EVROPSKE ZADEVE⁴⁸

Nacionalni parlamenti funkcijo nadzora nad delovanjem vlade v evropskih zadevah opravljajo preko odborov za evropske zadeve. Prvi odbor za evropske zadeve je bil ustanovljen v nemškem »Bundesratu« (zakonodajno telo, ki predstavlja dežele) leta 1957 z namenom izvajanja učinkovitejšega nadzora nad delovanjem nemške vlade v zadevah EU. Temu vzoru so z razvojem evropske integracije sledile tudi druge države članice in ustanovile odbore, katerih glavni cilj delovanja je več ali manj ostal isti kot pri ustanovitvi prvega odbora te vrste, tj. nadzor nad vladami v delovanju v Svetu. Nemčiji sta sledila belgijska zbornica in italijanski senat z ustanovitvijo odbora za evropske zadeve v letih 1962 in 1968. V tem zgodnejšem obdobju evropskega povezovanja preostali parlamenti držav članic niso bili vključeni v evropske zadeve. Z nadaljnjo širitvijo Evropske unije in številnimi spremembami ustanovitvenih pogodb EU se je število odborov za evropske zadeve povečalo. V prvem krogu širitve (1973), ko so se takratni Evropski skupnosti priključile Danska, Irska in Združeno kraljestvo, so vse države še pred vključitvijo v Evropsko unijo ustanovile odbore za evropske zadeve. Prve neposredne volitve v Evropski parlament (1979) so vzpodbudile francoski parlament, da je ustanovil posebno delegacijo za evropske zadeve v obeh domovih. Podpis Enotne evropske listine (1986) in uvedba načrta za vzpostavitev notranjega trga sta dodatno vzpodbudila nacionalne parlamente v številnih državah članicah, da so okrepili svojo vlogo v razmerju do vlade. Odbori so bili ustanovljeni v nizozemskem parlamentu in v parlamentih dveh novih članic – v Španiji in na Portugalskem. Zadnja večja širitev Evropske unije (2004), ko se je skupini držav članic pridružilo 10 novih članic, je dodatno povečala število odborov. Veliko novih članic je odbore ustanovilo še pred vključitvijo z namenom spremljanja pogajalskega procesa in priprav na članstvo. Danes deluje 36 odborov za evropske zadeve v nacionalnih parlamentih v 27-ih državah članic. Od tega jih ima 13 držav članic dvodomen parlamentarni sistem; vsak od obeh domov ima svoj odbor za evropske zadeve ali pa imajo skupni odbor, kot je to v Belgiji, na Irskem in v Španiji.

⁴⁸ Vir: COSAC-ovo poročilo (maj 2004) in COSAC-ovo poročilo (oktober 2007).

V nadaljevanju sledi tabelarni prikaz (sestava, datum prve ustanovitve in pristojnosti odborov) odborov za evropske zadeve v državah članicah⁴⁹.

⁴⁹ Podatkov za Bolgarijo in Romunijo v COSAC-ovem poročilu ni na voljo, saj v letu 2005 državi še nista bili članici EU. Podatke o bolgarskem odboru za evropske zadeve sem pridobila na spletni strani bolgarskega parlamenta na povezavi <http://www.parliament.bg/?page=ns&lng=en&nsid=5&action=show&Type=info&gid=171>, dne 19. 11. 2007. Za manjkajoče podatke pa sem zaprosila direktno pri sekretarki odbora, ge. Eli Naidenovi. Podatke sem prejela 28. 12. 2007 s strani svetovalca odbora, g. Dimitara Hadjinikolova. Prav tako sem za podatke o romunskem odboru za evropske zadeve zaprosila predsednika tega odbora, g. Traiana Dobreta, vendar podatkov nisem uspela dobiti. Na spletnih straneh romunskega parlamenta o odboru za evropske zadeve ni podatkov v angleškem jeziku. Zaradi nerazpoložljivosti podatkov romunski parlament ni vključen v tabelo.

Tabela 4.1: Odbori za evropske zadeve v državah članicah EU (sestava, datum prve ustanovitve, pristojnosti)

Država članica/parlament	Odbor za evropske zadeve	Datum prve ustanovitve odbora	Sestava	Pristojnosti odborov EU
Avstrija - Nationalrat	Glavni odbor (<i>Hauptausschuss</i>)	1995	32 članov	- obravnava projekte EU in oblikuje mnenja o njih
Avstrija - Bundesrat	EU-odbor (<i>EU-Ausschuss</i>)	1996	15 članov	- varuje pravico Bundesrata, da sodeluje v zadevah EU
Belgija - Zbornica in Senat	Zvezni svetovadni odbor za evropske zadeve ⁵⁰ (<i>Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes</i>) (<i>Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden</i>)	1985/1990	30 članov (10 članov Senata, 10 članov Zbornice, 10 belgijskih poslancev EP)	- oblikuje poročila in sprejema mnenja o evropskih vprašanjih - zaslišuje vlado pred in po srečanjih Evropskega sveta
Bolgarija	Odbor za evropske zadeve	april 2007, s tem je prenehal delovati Odbor za evropsko integracijo (ustanovljen 2001)	20 članov (12 koalicijskih, 7 opozicijskih, 1 neodvisen)	- razpravlja o predlogih dokumentov institucij EU in o njih sprejema poročila - proučuje poročila ministrskega sveta o udeležbi Bolgarije pri sprejemu evropske zakonodaje - vodi zaslišanja ministrov, ki se bodo udeležili srečanj Sveta; minister odbor seznanj s stališčem, ki ga bo zastopal v Svetu v imenu Bolgarije
Ciper	Odbor za evropske zadeve (Ευρωπαϊκών Υποθέσεων)	25. februar 1999	15 članov	- nadzira aktivnosti vlade, ki spadajo pod okrilje evropskih zadev - na sejo lahko povabi ministre, odgovarjajo na vprašanja članov odbora, ki zadevajo zakonodajne predloge EU in stališča vlade o določeni zadevi EU
Češka - Senat	Odbor za evropske zadeve (<i>Výbor pro evropské záležitosti</i>)	1998	11 članov glede na proporcionalno zastopnost v Senatu	- preverja zakonodajne predloge EU, ki spadajo pod prvi steber
Češka - Poslanska zbornica	Odbor za evropske zadeve (<i>Výbor pro evropské záležitosti</i>)	2004	21 članov glede na proporcionalno zastopnost političnih strank v Poslanski zbornici	- razpravlja o zakonodajnih predlogih EU; predloge skupaj s svojim mnenjem lahko posreduje drugim pristojnim odborom ali na plenarno zasedanje - odbor lahko zahteva prisotnost ministra na seji odbora pred zasedanjem Sveta; minister odboru posreduje informacijo o stališču Češke, ki ga bo vlada zastopala na zasedanju Sveta

⁵⁰ Svetovadni odbor za evropske zadeve belgijske poslanske zbornice je bil ustanovljen leta 1985. Senat je svoj odbor za evropske zadeve ustanovil leta 1990. Leta 1993 je bil ustanovljen skupni odbor obeh domov, ki je zamenjal ločena odbora domov.

Nadaljevanje tabele 4.1: Odbori za evropske zadeve v državah članicah EU (sestava, datum prve ustanovitve, pristojnosti)

Država članica/parlament	Odbor za evropske zadeve	Datum prve ustanovitve odbora	Sestava	Pristojnosti odborov EU
Danska	Odbor za evropske zadeve (<i>Europaudvalget</i>)	oktober 1972	17 članov	<ul style="list-style-type: none"> - nadzor nad vsemi zadevami EU - vladi podeljuje mandat pred glasovanjem v Svetu o vseh pomembnih direktivah in uredbah - skupaj s področnimi odbori nadzoruje, ali zakonodaja EU upošteva načelo subsidiarnosti
Estonija	Odbor za zadeve Evropske unije (<i>Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon</i>)	januar 1997	vsaj 15 članov	<ul style="list-style-type: none"> - vladi podeljuje mandat na podlagi mnenj specializiranih odborov; vlada se mora držati mnenja odbora, v primeru, da vlada tega ne stori, mora odboru podati obrazložitev
Finska	Veliki odbor (<i>Suuri valiokunta, Stora utskottet</i>)	1906, sedanje funkcije pa je prevzel 1994	25 imenovanih članov, 13 namestnikov, ki lahko razpravljajo, ne morejo pa glasovati	<ul style="list-style-type: none"> - sodeluje z vlado pri pripravah finskega stališča, tako da poda svoje mnenje o predlogih EU, ki spadajo pod pristojnosti parlamenta - odbor se pred in po srečanjih Sveta posvetuje z ministri in pred in po Evropskem svetu s predsednikom vlade - pri srečanjih z ministri odbor preveri, ali so bili njegovi predlogi upoštevani pri pripravah vladnega stališča
Francija - Senat	Delegacija za evropske zadeve Senata (<i>Délégation du Sénat pour l'Union européenne</i>)	6. julij 1979	36 članov glede na proporcionalno moč političnih strank v Senatu	<ul style="list-style-type: none"> - sistematično proučuje vse zakonodajne predloge EU, ki zadevajo francosko zakonodajo, in izbere najbolj pomembne predloge, ki potrebujejo nadaljnjo proučitev - sprejema predloge resolucije o izbranih predlogih EU; resolucijo sprejme plenum Senata ali eden izmed šestih sektorskih odborov
Francija - Narodna skupščina	Delegacija za evropske zadeve (<i>La Délégation pour l'Union européenne</i>)	6. julij 1979	36 članov glede na proporcionalno moč političnih strank v Skupščini	<ul style="list-style-type: none"> - proučuje vse predloge EU in druga besedila EU, ki jih predloži vlada - sprejme predlog resolucije, ki ga pošlje v pregled enemu izmed šestih področnih odborov, ki so zadolženi, da sprejmejo odločitev v enem mesecu (predlog lahko sprejmejo, ga spremenijo ali zavrnejo)

Nadaljevanje tabele 4.1: Odbori za evropske zadeve v državah članicah EU (sestava, datum prve ustanovitve, pristojnosti)

Država članica/parlament	Odbor za evropske zadeve	Datum prve ustanovitve odbora	Sestava	Pristojnosti odborov EU
Grčija	Odbor za evropske zadeve (<i>Ειδική Διαρκής Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων</i>)	junij 1990	31 članov	- lahko izrazi mnenje o kateremkoli vprašanju, ki spada pod njegovo pristojnost, in ga predloži plenumu ali vladi
Irska	Skupni odbor o evropskih zadevah (Joint Committee on European Affairs)	1995	17 članov: 11 članov Dáila (prvega doma), 6 članov Senanada (drugega doma)	- preverja informacije o zakonodajnih predlogih in drugih dokumentih - predlog lahko posreduje sektorskemu odboru v nadaljnjo obravnavo
Italija - Poslanska zbornica	Odbor za politike EU (<i>Commissione Politiche dell'Unione europea</i>)	1990/1996	sestava taka, kot pri ostalih stalnih odborih poslanske zbornice; trenutno je 43 članov	- sprejema mnenja o zakonodajnih predlogih EU, ki jih posreduje pristojnemu sektorskemu odboru
Italija - Senat	Stalni odbor za politike EU (<i>Commissione permanente Politiche dell'Unione europea</i>)	1968	trenutno je 27 članov	- preverja osnutke ukrepov Skupnosti, ki mu jih pošlje vlada ali so objavljeni v Uradnem listu EU - proučuje informativna poročila, ki jih izda vlada o relevantnih procesih Skupnosti ali ukrepih - preverja tudi ustreznost obstoječih nacionalnih ukrepov z določbami predloga ukrepov Skupnosti, ki so v obravnavi
Latvija	Odbor za evropske zadeve (<i>Eiropas lietu komisija</i>)	1995/2004	trenutno 17 članov, ki so proporcionalno zastopani glede na število sedežev v parlamentu	- proučuje vladno pogajalsko izhodišče še pred odločanjem v institucijah EU
Litva	Odbor za evropske zadeve (<i>Europos reikalų komitetas</i>)	18. september 1997	ne manj kot 15 in ne več kot 25 članov v skladu z načelom proporcionalne zastopnosti parlamentarnih političnih strank	- izrazi mnenje parlamenta o predlogu EU in ga posreduje vladi (to vključuje vse predloge EU, razen predlogov s področja SZVP, ki jih obravnava Odbor za zunanje zadeve) - ocenjuje vladno zastopanje stališč v institucijah EU
Luksemburg	Odbor za zunanje in evropske zadeve, obrambo, sodelovanje in imigracijo (<i>Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration</i>)	1989	11 članov, ki proporcionalno predstavljajo politične skupine v parlamentu	- odgovoren za parlamentarni nadzor znotraj svojih pristojnosti
Malta	Stalni odbor za zunanje in evropske zadeve (<i>Kumitat Permanenti dwar l-Affarijiet Barranin u Ewropej</i>)	1995/2003	9 članov	- analizira in nadzira, da pojasnjevalni memorandum, ki ga oblikuje vlada o zakonodajnem predlogu EU, vsebuje politične, ekonomske in družbene vplive, ki naj bi jih tak zakon imel na Malto

Nadaljevanje tabele 4.1: Odbori za evropske zadeve v državah članicah EU (sestava, datum prve ustanovitve, pristojnosti)

Država članica/parlament	Odbor za evropske zadeve	Datum prve ustanovitve odbora	Sestava	Pristojnosti odborov EU
Madžarska	Odbor za evropske zadeve (<i>Európai ügyek bizottsága</i>)	1992	21 članov glede na proporcionalno moč političnih strank v parlamentu	- proučuje katerikoli zakonodajni predlog, ki se sprejema v Svetu - vpliva na vladno stališče, ki ga vlada zastopa v procesu odločanja na ravni EU
Nemčija - Zvezni zbor (Bundestag)	Odbor za zadeve Evropske unije (<i>Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union</i>)	september 1991/1994 ⁵¹	33 članov Bundestaga in 15 nemških evroposlancev brez pravice glasovanja	- obravnava zadeve, ki so ključnega pomena za proces evropske integracije, ali institucionalna vprašanja, kot npr. Evropska ustava, širitev EU, bistvene reforme določenega javnopolitičnega področja - lahko sprejme mnenje, ki zvezno vlado zavezuje in ga mora upoštevati
Nemčija - Zvezni svet (Bundesrat)	Odbor za vprašanja Evropske unije (<i>Ausschuss für Fragen der Europäischen Union</i>)	1957/1965	17 članov (iz vsake dežele eden – nekateri člani so ministri /predsedniki svojih zveznih držav, medtem ko so drugi deželni ministri za evropske zadeve)	- razpravlja o dokumentih Sveta in Komisije na predlog specializiranega odbora - preverja tudi, ali so zakonodajni predlogi EU v skladu z načeli subsidiarnosti in proporcionalnosti
Nizozemska - prvi dom	Odbor za evropske zadeve (<i>Commissie voor Europese Zaken</i>)	1986	27 članov, ki zastopajo politične stranke prvega doma	- koordinacija parlamentarnega nadzora odločanja v evropskih institucijah, še posebej v Svetu - nadzor vlade v okviru širših evropskih tem
Nizozemska - drugi dom	Stalni odbor za organizacije evropskega sodelovanja (Standing Committee for European Co-operation Organisation) (<i>Vaaste Commissie voor Europese Samenwerkings organisaties</i>)	9. junij 1970	13 članov in 11 namestnikov	- odgovoren za proučevanje vseh predlogov Komisije, ki jih v Senat pošlje vlada
Poljska - Sejm	Odbor za zadeve EU (<i>Komisja do Spraw Unii Europejskiej</i>)	14. maj 2004; pred vključitvijo je imel Sejm Evropski odbor (od oktobra 2001 do 31. julija 2004)	odbor naj bi bil sestavljen iz ne več kot 46 poslancev (10 % Sejma), sestava odraža sestavo parlamenta	- poda mnenja o zakonodajnih predlogih EU, ki se sprejemajo v Svetu EU, in o pogajalskih stališčih poljske vlade v zvezi z njimi - mnenje odbora je osnova za oblikovanje stališča vlade, v kolikor vladno stališče odstopa od mnenja odbora, mora vlada za to podati obrazložitev

⁵¹ Decembra 1994 je EU-odbor zamenjal ES-odbor.

Nadaljevanje tabele 4.1: Odbori za evropske zadeve v državah članicah EU (sestava, datum prve ustanovitve, pristojnosti)

Država članica/parlament	Odbor za evropske zadeve	Datum prve ustanovitve odbora	Sestava	Pristojnosti odborov EU
Pojška - Senat	Odbor za zadeve EU (<i>Komisja do Spraw Unii Europejskiej</i>)	26. november 1991/22. april 2004	ne obstajajo formalne omejitve glede števila članov, trenutno je v odboru 15 članov	- poda mnenje o pogajalskih stališčih vlade za pogajanja v Svetu - vlada ni zavezana, da oblikuje stališče na osnovi mnenja odbora
Portugalska	Odbor za evropske zadeve (<i>Comissão de Assuntos Europeus</i>)	1987	33 članov, ki proporcionalno zastopajo politične stranke v parlamentu	- preverja vse zadeve, ki so stvar interesa Portugalske znotraj okvira evropskih institucij ali sodelovanja med državami članicami, še posebej aktivnosti vlade v zvezi s temi zadevami - posreduje zakonodajne predloge in druge dokumente članom odbora ali drugim specializiranim odborom v informacijo ali za mnenje - v kolikor odbor zahteva, morajo specializirani odbori podati formalno mnenje o zadevi (na osnovi tega lahko Odbor za evropske zadeve pripravi poročilo, ki ga pošlje predsedniku parlamenta in vladi)
Slovaška	Odbor za evropske zadeve (<i>Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre európske záležitosti</i>)	29. april 2004	11 članov, ki proporcionalno predstavljajo politične stranke v parlamentu	- odobritev stališč slovaške vlade glede zakonodajnih predlogov EU (odobreno stališče je za vlado zavezujoče)
Slovenija - Državni zbor	Odbor za zadeve EU	april 2004	14 članov – proporcionalno glede na zastopanost političnih strank v parlamentu	- razpravlja in oblikuje stališča Državnega zbora o zakonodajnih predlogih in drugih zadevah EU - preverja vladna stališča pred srečanji Sveta
Slovenija - Državni svet	Komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve	1993	10 članov – predstavniki interesnih skupin	- državni svet lahko državnemu zboru poda svoje mnenje o vseh zadevah znotraj pristojnosti DZ-ja, in sicer tako, da se član DS udeleži seje Odbora za zadeve EU ali Odbora za zunanjo politiko in tam predstavi svoje mnenje - državnemu svetu ni potrebno razpravljati o vsakem zakonodajnem predlogu EU

Nadaljevanje tabele 4.1: Odbori za evropske zadeve v državah članicah EU (sestava, datum prve ustanovitve, pristojnosti)

Država članica/parlament	Odbor za evropske zadeve	Datum prve ustanovitve odbora	Sestava	Pristojnosti odborov EU
Španija - Kongres in Senat	Skupni odbor za evropske zadeve (<i>Comision Mixta para la Unión Europea</i>)	1986/1994, 19. maj ⁵²	42 članov v skladu s sprejeto odločitvijo na kolegiju obeh domov	- skupni odbor lahko predloži poročila o katerikoli zadevi v zvezi z aktivnostmi EU, za katere izrazi interes, vključno z zakonodajnimi predlogi Komisije - odbor organizira razprave o določenih zakonodajnih predlogih; na predsednika enega ali obeh domov naslovi zahtevo po plenarnem zasedanju z udeležbo vlade
Švedska	Odbor za zadeve Evropske unije (<i>Nämnden för Europeiska unionen</i>)	21. december 1994	17 članov in 33 namestnikov, v odboru so zastopani vsi področni odbori	- podelitev mandata vladi na osnovi vladnega predloga stališča za pogajanja v Svetu (vlada se mora držati mandata)
Združeno kraljestvo - Spodnji dom	Odbor za nadzor evropskih zadev (European Scrutiny Committee)	1974	16 članov, ki se imenujejo na podlagi razmerja moči v domu	- odbor poroča parlamentu o pravni in politični pomembnosti dokumenta EU - odloča o tem, o katerem dokumentu se bo razpravljalo na zasedanjih parlamenta
Združeno kraljestvo - Zgornji dom	EU-odbor European Union Committee	6. maj 1974	okoli 18 članov in nadaljnjih 52 članov iz pododborov, kar pomeni, da je v celoten nadzor vključenih 70 članov	- proučuje dokumente EU in druge zadeve, ki so povezane z Evropsko unijo

Vir: 3. COSAC-ovo poročilo (maj 2005). Osnova za izdelavo tega poročila so bile informacije, ki so jih posredovali nacionalni parlamenti držav članic kot odgovor na vprašalnik, ki jim je bil posredovan s strani sekretariata COSAC-a marca 2005. Poročilo torej vsebuje informacije do tega datuma.

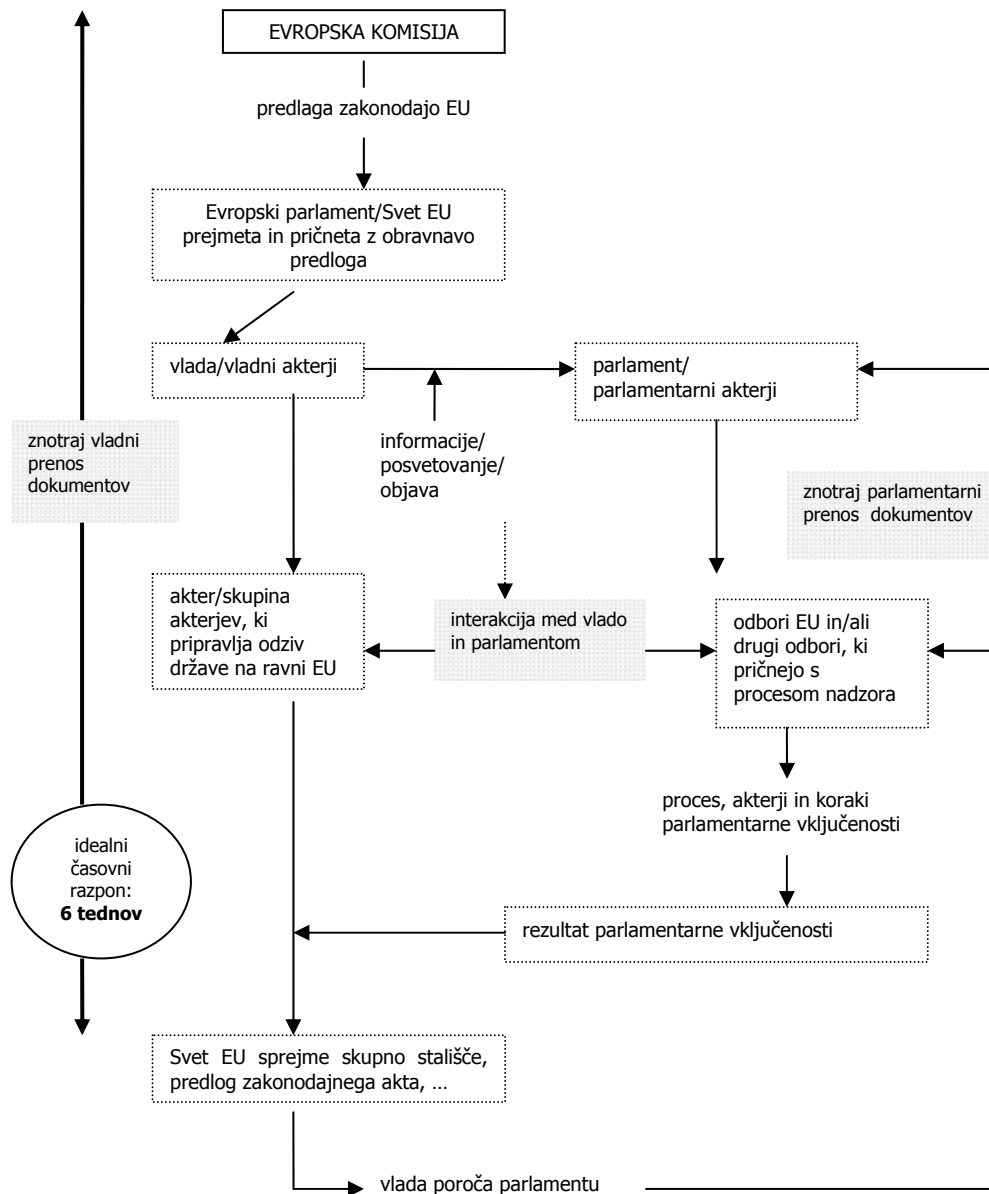
⁵² Skupni odbor za evropske zadeve je bil ustanovljen 19. maja 1994 in je zamenjal skupno komisijo za zadeve Evropske skupnosti, ki je bila ustanovljena leta 1986, ko je Španija vstopila v Evropsko unijo.

4.1.2. PROCES PARLAMENTARNEGA NADZORA V ZADEVAH EVROPSKE UNIJE

Postopek parlamentarnega nadzora je znotraj posameznih parlamentov različen, cilj pa je enak, tj. zagotoviti odgovornost vlad v procesu oblikovanja in izvajanja politik na ravni EU (Cygan 2005). Vlade držav članic morajo obvestiti svoje parlamente o zakonodajnih predlogih Komisije, ki so v pristojnosti parlamenta. V večini držav ta obveznost vključuje tudi pripravo mednarodnih sporazumov med EU in tretjimi državami, sodelovanje na področju notranjih zadev in pravosodja, skupno zunanjo in varnostno politiko ter predlog Komisije o letnem proračunu EU. Nacionalni parlamenti prejmejo tudi letni zakonodajni program Komisije, s čimer jim je dana možnost, da se pripravijo na prihodnje zakonodajne predloge. Vlada in parlament o zadevi razpravljata ločeno in tako oblikujeta svoja stališča. Ponavadi stališče parlamenta odraža vladno stališče ali pa je neposredno osnovano na njem. Bistveno je, da so parlamenti seznanjeni z najnovejšimi spremembami, ki se pojavijo znotraj procesa odločanja, saj so predlogi kar pogosto dopolnjeni ali s strani Sveta ali pa Evropskega parlamenta. Zelo pomemben je prispevek stalnih specializiranih odborov. Vlade imajo glede dostopa do informacij prednost pred zakonodajalci, saj so njihovi predstavniki stalno prisotni v Svetu in delovnih skupinah Komisije. Zakonodajalci lahko ta primanjkljaj zmanjšajo preko prenosa pristojnosti na stalne odbore, v katerih imajo parlamentarci več znanja z različnih sektorskih področij. Odbori za evropske zadeve nadzirajo delovanje svojih vlad v Svetu. Seje odborov se predhodno skličejo za razpravo o točkah dnevnega reda Sveta in za podelitev mandatov ministrom. Odbori ponavadi pridobijo dnevni red srečanj, pripravljen s strani Odborov stalnih predstavnikov (COREPER), in vladno stališče o obravnavanem predlogu oz. tematiki. Odbori za evropske zadeve vladam podelijo mandate tako, da o zadevi razpravljajo in opredelijo rezultate pogajanj, ki zanje niso sprejemljivi. Konkretna navodila za glasovanje so le v manjšini vseh navodil, ki jih dobijo vlade. Kasneje imajo Odbori pravico do pridobitve poročil s strani vlad. V nekaterih ureditvah morajo ministri pred odborom pojasniti potek srečanja (Raunio in Wiberg 1999). Države članice so same odgovorne in pristojne za postavitev pravil, ki zadevajo odnos vlade in nacionalnih parlamentov po vstopu v EU. Velika večina se je novim okoliščinam prilagodila s spremembami ustavne ureditve, ki zadevajo razmerje med parlamentom in vlado v zadevah EU

oziroma s posebnim zakonom, ki ureja to področje. Vsekakor pa velja, da so pri svojih prilagoditvah upoštevale določila, zapisana v prilogah Pogodb⁵³. Spodaj je prikazan model idealnega procesa parlamentarnega nadzora, povzet po Maurerju (2001a: 74).

Slika 4.1: Idealni proces parlamentarnega nadzora v zadevah EU



Vir: Maurer (2001a: 74).

⁵³ Tu mislim na protokol o vlogi nacionalnih parlamentov, ki je del Amsterdamske pogodbe, in izjavi, ki sta del pogodbe iz Maastrichta. Ta priporočila so vsekakor imela del vpliva na nacionalne države, da so nacionalnim parlamentom omogočila boljši vpogled v proces odločanja na evropski ravni.

Zaradi kompleksnosti in raznolikosti nadzornih mehanizmov nacionalnih parlamentov v zadevah EU je pri opisu in pojasnjevanju le-teh potrebna določena stopnja poenostavitve v smislu kategorizacije nadzornih sistemov na osnovi tega, kaj nacionalni parlamenti nadzorujejo, koga nadzorujejo in na kateri točki vstopajo v proces oblikovanja in izvajanja politik na evropski ravni.

V okviru nadzorne funkcije nacionalnih parlamentov na področju evropskih zadev obstajata **dva osnovna nadzorna sistema**, in sicer nadzor, ki temelji na pregledu dokumentov (**»dokumentarni« nadzor**), in nadzor, ki temelji na nadzoru procesa oblikovanja in izvajanja politik na ravni EU (**»proceduralni« nadzor**)⁵⁴.

4.1.2.1. Dokumentarni nadzorni sistem

Pri parlamentarnem nadzornem sistemu, ki temelji na pregledu dokumentov, se parlamenti osredotočajo na zakonodajne predloge in druge dokumente institucij EU. Glavna značilnost tega sistema je pregled dokumentov EU v začetni fazi zakonodajnega procesa, ko Komisija prvič sprejme predlog zakonodajnega akta. Ta vrsta nadzora se ne usmerja na dogajanja v okviru posameznih srečanj Sveta EU, tudi sistematično ne teži k temu, da bi ministrom formalno ali neformalno podeljevala mandat. Glavna značilnost tega sistema je pregled dokumentov EU v zgodnejših fazah procesa oblikovanja in izvajanja politik. Pristojni odbor oceni politično in pravno pomembnost vseh dokumentov EU in določi, kateri dokument EU je potreben nadaljnje obravnave. Pogosto ta sistem podpira »nadzorna rezerva«⁵⁵, ki omogoča, da ministri ne morejo glasovati o zakonodajnem predlogu v Svetu, dokler se postopek parlamentarnega nadzora dokumenta ne zaključi. Tipičen primer te vrste nadzora je nadzorni sistem obeh domov angleškega parlamenta. Prav tako imajo dokumentarni nadzorni sistem parlamenti Češke, Cipra, Francije, Nemčije, Italije, Irske, Portugalske, Belgije, Nizozemske, Luksemburga in Bolgarije (gl. tabelo 4.2).

⁵⁴ Spodnjo kategorizacijo povzemam po 8. polletnem poročilu COSAC-a (oktober 2007).

⁵⁵ Uporaba nadzorne rezerve vladi preprečuje, da bi glasovala o zakonodajnem predlogu v Svetu pred zaključkom nadzornega procesa v parlamentu. Cilj nadzorne rezerve je zagotoviti minimalno garancijo, da bo pred sprejetjem odločitve v Svetu v parlamentu potekala neka oblika nadzora (Cygan 2005).

4.1.2.2. Proceduralni nadzorni sistem

Nadzorni sistem, ki temelji na postopku, oz. »**proceduralni**« **nadzorni sistem** je usmerjen v proces odločanja na ravni EU in ne toliko na posamezne dokumente institucij EU. Glavni predmet tega nadzornega sistema je stališče, ki ga vlada zastopa v Svetu. V nekaterih primerih proceduralni sistem vključuje tudi pristojnost podeljevanja mandata vladi pred glasovanjem ministra v Svetu. Parlamenti Danske, Estonije, Finske, Latvije, Litve, Poljske, Slovaške, Slovenije in Švedske spadajo v to kategorijo parlamentov, kjer Odbori za evropske zadeve vladam sistematično podeljujejo mandate za glasovanje v Svetu. Vlade teh držav so obvezane, da svoja stališča do zakonodajnega predloga EU predstavijo pred odborom za evropske zadeve. Ti parlamenti so razvili različne načine filtriranja dokumentov, da bi se izognili porabi časa na zakonodajnih predlogih, za katere so ocenili, da so manj pomembni.

4.1.2.3. Mešani nadzorni sistemi

Kategorizacija nadzornih sistemov nacionalnih parlamentov v zadevah EU je do neke mere teoretična in znotraj nje prihaja do različnih stopenj prekrivanja med proceduralnim/mandatnim in dokumentarnim sistemom nadzora (Cygan 2005: 23). Kljub temu, da večina nadzornih sistemov vsebuje tako elemente dokumentarnega kot tudi elemente proceduralnega sistema, so parlamenti Estonije, Madžarske, Litve in Nizozemske najbolj očitni primeri **mešanih sistemov**, ki vsebujejo elemente obeh sistemov – dokumentarnega in proceduralnega (kombiniranega s pristojnostmi podeljevanja mandata vladi). Glede na trenutni potek dogodkov se bo v to kategorijo najverjetneje uvrstil tudi nadzorni sistem romunskega parlamenta.

Drugi parlamenti so uvedli nadzorne sisteme, ki jih ne moremo uvrstiti v nobeno izmed zgoraj navedenih kategorij/modelov nadzornih mehanizmov. Ta skupina nadzornih mehanizmov je dokaj raznolika. Zanj je značilno precej nesistematično pregledovanje zakonodajnih predlogov EU in drugih dokumentov EU. Ti parlamenti so razvili neformalne načine vplivanja na vladna stališča. Glavna funkcija parlamentarnih odborov za evropske zadeve v teh parlamentih je odpiranje in vzpodbujanje razprav o pomembnih evropskih vprašanjih znotraj parlamentov in tudi v širši javnosti. Spodnja tabela prikazuje različne nadzorne sisteme parlamentov držav članic EU.

Tabela 4.2: Pregled različnih nadzornih sistemov parlamentov držav članic EU

Država članica/parlament	Kaj parlament nadzira	Koga parlament nadzira	Kdaj parlament prične z nadzorom	Kategorija nadzora
Avstrija - Nationalrat in Bundesrat	v glavnem dokumenti institucij EU	vlada, neposredno tudi institucije EU	ko Komisija objavi zakonodajni predlog; nadzor se lahko prične v katerikoli časovni točki znotraj evropskega procesa odločanja in se običajno zaključi, ko je sprejeta dokončna odločitev	proceduralni/mandatni sistem
Belgija - Zbornica	dokumenti Komisije in aktivnosti Sveta	prvotno vlada, Komisija za oblikovanje politik	parlamentarni nadzor je kontinuiran proces, brez jasnega začetka in konca	ni opredeljitve; predlagana kategorizacija je preveč enostavna
Belgija - Senat	dokumenti Komisije	Komisija (vendar obstajajo težnje k razširitvi nadzora tudi vlade)	nadzor se prične po objavi zakonodajnega predloga Komisije; proces se zaključi, ko je dokument vrnjen Komisiji	dokumentarni sistem
Bolgarija	zakonodajni predlogi Komisije skupaj z vladnim stališčem	vlada; Komisija v povezavi z načeli subsidiarnosti in proporcionalnosti	nadzor se prične po prejemu zakonodajnega predloga Komisije skupaj z vladnim stališčem; nadzor se zaključi s sprejetjem predloga v Svetu in vladnim poročilom o sodelovanju v procesu odločanja	dokumentarni sistem
Ciper	dokumenti institucij EU	vlada, Komisija (subsidiarnost in proporcionalnost)	nadzor se prične v predzakonodajni fazi ali med pogajanjem na nivoju delovnih skupin Sveta	dokumentarni sistem
Češka - Poslanska zbornica	dokumenti EU na podlagi vladnega pripravljalnega stališča	vlada	nadzor se prične v začetni fazi zakonodajnega procesa	dokumentarni sistem
Češka - Senat	dokumenti EU so pregledani le takrat, ko je na voljo tudi »pojasnjevalni memorandum«, ki ga predloži vlada	primarno vlada, neposredno tudi Komisija	na splošno se nadzor prične, ko senat prejme zakonodajni predlog Komisije; poudarek je dan tudi posvetovalnim in drugim dokumentom, ki spadajo v predzakonodajno fazo; nadzor se zaključi, ko je na plenumu sprejeta resolucija	dokumentarni sistem
Danska	ustni dokazi in druge informacije s strani vlade; tudi drugi relevantni dokumenti (zelene in bele knjige)	podeli mandat vladi; resolucijo naslovi na Komisijo na osnovi pregleda zelenih in belih knjig	začetna razprava se lahko prične takrat, ko je predlog Komisije prvič na dnevnem redu Sveta; pogajalsko stališče mora vlada predstaviti Odboru za evropske zadeve preden je le-ta dokončen; Odbor nadzoruje tudi zelene in bele knjige z namenom seznanitve s pomembnimi spremembami pri oblikovanju politik; nadzorni proces se zaključi, ko Svet sprejme predlog	proceduralni/mandatni sistem
Estonija	dokumenti EU in stališče vlade	vladno stališče o določenem dokumentu	Odbor preverja zelene, bele knjige, sporočila, medinstitucionalne sporazume, direktive, uredbe; hkrati odbor nadzoruje vladno stališče na srečanjih Sveta – tudi na nivoju delovnih skupin; implementacija poteka v normalnih okvirih internega zakonodajnega procesa	mešani sistem
Finska	vladna pogajalska stališča, dokumenti EU kot priloga	vlada – kot del oblikovanja nacionalnega stališča	nadzor se prične takoj, ko vlada parlament obvesti o predlogu; parlament ponavadi poda svoje mnenje o zadevi EU dovolj zgodaj, da je na voljo na delovnih skupinah Sveta; vlada mora ponovno predložiti zadevo v obravnavo, v kolikor se predlog ali stališče vlade bistveno spremenita; nadzor se zaključi, ko je zakonodajni predlog sprejet na ravni EU	proceduralni sistem

Nadaljevanje tabele 4.2: Pregled različnih nadzornih sistemov parlamentov držav članic EU

Država članica/parlament	Kaj parlament nadzira	Koga parlament nadzira	Kdaj parlament prične z nadzorom	Kategorija nadzora
Francija - Senate	zakonodajni predlogi, ki prihajajo iz institucij EU; predlogi Komisije zaradi subsidiarnosti in proporcionalnosti	vlada, tudi Komisija	s proučitvijo dokumenta EU se prične takoj, ko je ta uradno na voljo; to vključuje tudi zelene in bele knjige in včasih tudi vključitev v proces posvetovanja Komisije	dokumentarni sistem
Francija - Narodna skupščina	dokumenti EU, ki jih predloži vlada	vlada	običajno je vlada zavezana, da parlamentu predloži dokumente mesec pred glasovanjem v Svetu; prav tako lahko Delegacija za evropske zadeve obravnava zelene in bele knjige	dokumentarni sistem
Grčija	do nedavnega stališča vlade; po juniju 2006 po odločitvi Evropskega sveta se bo to spremenilo	primarno vlada; v prihodnosti tudi Komisija	v predzakonodajni fazi – sporočila Komisije, zelene in bele knjige; med pogajanjmi v Svetu ali v nekaterih primerih pred glasovanjem v EP	proceduralni sistem
Irska	dokumenti institucij EU	vlada in Komisija	odvisno od predloga in njegove pomembnosti z nacionalnega stališča	brez opredelitve
Italija - Poslanska zbornica in Senat	dokumenti institucij EU	vlada	odvisno od politične pomembnosti posamezne zadeve; običajno se oba domova vključita v proces nadzora po objavi zakonodajnega predloga; povečuje se število primerov, ko odbora pregledujeta dokumente tudi v predzakonodajni fazi	dokumentarni sistem
Latvija	stališče vlade	vlada	odvisno od pomembnosti zadeve; če je zadeva zelo pomembna, se na to temo v predzakonodajni fazi in po tem, ko Komisija objavi zakonodajni predlog, skličejo posebni sestanki; večina dokumentov je pod nadzorom, ko vlada sprejme svoje stališče	proceduralni sistem
Litva	vladno stališče in dokumenti EU	vlada	odvisno od pomembnosti zadeve; vlada mora pred vsakim srečanjem Sveta, kjer se določena zadeva obravnava, pridobiti potrditev stališča s strani parlamenta; dokončno odločitev Odbor ponavadi sprejme pred srečanjem Sveta	mešani sistem
Luksemburg	primarno dokumenti EU; manj sistematično stališča vlade	vlada	v osnovi v predzakonodajni fazi	dokumentarni sistem
Madžarska	dokumenti EU in z njimi povezana vladna stališča	vlada	nadzorni postopek se prične po objavi zakonodajnega predloga Komisije in poteka vzporedno s procesom oblikovanja in izvajanja politik na ravni EU: Odbor za evropske zadeve zahteva od vlade njeno stališče, zaprosi za mnenje področni parlamentarni odbor in pred srečanjem COREPER-ja ali Sveta sprejme stališče parlamenta	mešani sistem
Malta	vladno stališče	vlada	parlament prične z nadzorom takoj, ko od vlade prejme pojasnjevalni memorandum; zaključi se, ko odbor oceni, da je dokument razjasnjen, ali kasneje, ko je sprejeta odločitev na ravni EU, v kolikor odbor zadrži zadevo pod nadzorom iz kateregakoli razloga	ni opredelitve; predlagana kategorizacije je preveč enostavna
Nemčija - Zvezni zbor (Bundestag)	v prvi vrsti dokumenti institucij EU	vlada	vlada mora čim prej in čim bolj podrobno obvestiti parlament (preden se vključi v zakonodajni proces); vlada mora počakati in, če je to potrebno, upoštevati parlamentarno nadzorno rezervo dokler Bundestag ne odloči o zadevi	dokumentarni sistem

Nadaljevanje tabele 4.2: Pregled različnih nadzornih sistemov parlamentov držav članic EU

Država članica/parlament	Kaj parlament nadzira	Koga parlament nadzira	Kdaj parlament prične z nadzorom	Kategorija nadzora
Nemčija - Zvezni svet (Bundesrat)	vsí dokumenti Sveta ali Komisije, ki so pomembni za dežele	vlada; od direktnega prejema dokumentov s strani Komisije, tudi Komisija	nadzor dokumentov EU se običajno prične, ko Bundesrat od zvezne vlade prejme dokumente, ki jih je sprejela Komisija	dokumentarni sistem
Nizozemska - prvi dom	v prvi vrsti stališča vlade; nadzor zakonodajnih predlogov Komisije zaradi upoštevanja načela subsidiarnosti	vlada, vendar je cilj vplivati tudi na proces odločanja v Bruslju	neposredno po zakonodajnem predlogu Komisije, ko je predložen v pregled zaradi upoštevanja subsidiarnosti in/ali ko vlada izda obvestilo o njem; parlament je v proces vključen tudi takrat, ko je predlog na dnevnem redu Sveta; nadzor se zaključi, ko je predlog sprejet	mešani sistem
Nizozemska - drugi dom	predlogi Komisije, večinoma skupaj s stališčem vlade	vlada	postopek se prične takoj, ko parlament prejme stališče vlade; nadzor se zaključi, ko je predlog objavljen v Uradnem listu EU	dokumentarni sistem
Pojška - Senat	zakonodajni predlogi z vladnim stališčem	primarno Komisija kot avtor zakonodajnih predlogov, posredno tudi vlada	proces nadzora ima kar nekaj faz; lahko se začne zgodaj, ob objavi zelene knjige, ko parlament od vlade prejme zakonodajni predlog Komisije, naslednja faza je izdaja mnenja o vladnem stališču o zakonodajnih predlogih v zgodnejši fazi medvladnih pogajanj in še enkrat pred zasedanjem Sveta	ni opredelitve
Poljska - Sejm	vlada predloži relevantne dokumente EU in osnutek stališč o zakonodajnem predlogu	vlada	Odbor za evropske zadeve zavzame stališče o zakonodajnem predlogu v treh fazah procesa odločanja EU: v zvezi z zakonodajnim predlogom Komisije, v zvezi z vladno informacijo o zakonodajnem procesu EU in njenim osnutkom stališča, v zvezi z zakonodajnim predlogom, o katerem se bo odločalo v Svetu EU; stališče odbora mora biti osnova za vladno stališče	mešani sistem
Portugalska	večinoma dokumenti institucij EU; tudi od vlade, če so ti na razpolago	vlada in Komisija	poseben poudarek je dan neposrednemu prenosu dokumentov s strani Komisije; nadzor se prične ali v predzakonodajni fazi ali po prejemu zakonodajnega predloga Komisije; teoretično lahko parlament poseže kadarkoli pred zaključkom procesa	dokumentarni sistem
Romunija	sistem še ni dokončno oblikovan, glavni fokus nadzora je vladno stališče	vlada	nadzorni sistem je zasnovan tako, da se z nadzorom prične čim prej, ko je to mogoče, tudi v predzakonodajni fazi; z nadzorom se zaključi, ko je na ravni EU sprejeta odločitev o tej zadevi	mešani sistem
Slovaška	dokumenti institucij EU in dokumenti o vladnem pogajalskem stališču	vlada	parlament prične z nadzorom po objavi zakonodajnega predloga Komisije in z njim nadaljuje, ko je predlog dan v odločanje Svetu in Evropskemu parlamentu	ni opredelitve
Slovenija - Državni zbor	vladno pogajalsko stališče	vlada	OEZ lahko vstopi v proces odločanja EU v različnih fazah, lahko takoj na začetku ali kasneje – odvisno od pomembnosti zadeve; OEZ ali plenum lahko izrazita namero, da se o določeni zadevi EU razpravlja in zavzame stališče znotraj določenega časovnega okvirja, v skladu z načrtovano razpravo v institucijah EU	proceduralni sistem
Slovenija - Državni svet	vladno pogajalsko stališče	vlada	OEZ lahko vstopi v proces odločanja EU v različnih fazah, lahko takoj na začetku ali kasneje	proceduralni sistem

Nadaljevanje tabele 4.2: Pregled različnih nadzornih sistemov parlamentov držav članic EU

Država članica/parlament	Kaj parlament nadzira	Koga parlament nadzira	Kdaj parlament prične z nadzorom	Kategorija nadzora
Španija - Kongres in Senat	zakonodajni predlogi Komisije	vlada	skupni odbor za evropske zadeve je zadolžen za pregled zakonodajnega predloga Komisije; ob določenih priložnostih vodi razpravo o dokumentih v predzakonodajni fazi	ni opredelitve, parlament je v procesu prenove nadzornega sistema EU
Švedska	vlada	vlada	takoj, ko je mogoče; specializirani odbori se v proces vključijo, ko obravnavajo zelene in bele knjige in druge dokumente EU; kasneje so v procesu obravnave tudi zakonodajni predlogi; med postopkom imajo odbori možnost posvetovati se z vlado ali zahtevati informacije znotraj njihovega področja; odbor za zadeve Evropske unije pred sprejetjem odločitve v Svetu vladi podeli dokončen mandat za pogajanja v Svetu; parlament se vključi v fazi implementacije, če je potrebno sprejeti še zakon	mešani sistem
Združeno kraljestvo - Spodnji dom	vsii dokumenti EU, ki jih predloži vlada	vlada	vlada dokumente EU predloži skupaj s pojasnjevalnim memorandumom, kjer predstavi svoje stališče; odbor lahko med proučitvijo dokumenta zastavi nadaljnja vprašanja; poročilo odbora o dokumentu pove, ali je dokument politično in pravno pomemben in ali je potrebna razprava; dokumenti za razpravo se pošljejo odboru za razprave ali plenumu	dokumentarni sistem
Združeno kraljestvo - Zgornji dom	dokumenti institucij EU, z vladnim memorandumom	vlada in Komisija	cilj odbora je pričeti z nadzorom v čim bolj zgodnji fazi procesa oblikovanja in izvajanja politik, kar se pospešuje s pregledom letnega zakonodajnega in delovnega programa Komisije; odbor poroča o zakonodajnih predlogih in zgodnejših razpravah dokumentov; v lanskem letu je izdelal poročila o zelenih knjigah, sporočilih in zakonodajnih predlogih (v prvem in drugem branju postopka soodločanja)	dokumentarni sistem

Vir: 8. COSAC-ovo poročilo (oktober 2007) in odgovori parlamentov na vprašalnik, ki so ga prejeli s strani sekretariata COSAC-a. Podatki v tabeli izhajajo iz odgovorov parlamentov in so zato dokaj subjektivni, predvsem umestitev nadzornega sistema v kategorije nadzornih mehanizmov. Vprašalnik sekretariata je med drugim vključeval naslednja vprašanja v zvezi z nadzornimi sistemi parlamentov.

1. Kaj vaš parlament primarno nadzoruje (dokumente institucij EU, dokumente, ki opredeljujejo vladno pogajalsko izhodišče)?
2. Kdo je primarni subjekt nadzora (vlada in/ali Evropska komisija)? Prosim, navedite razloge.
3. Na kateri točki procesa odločanja EU se vaš parlament vključi in kdaj se šteje, da je nadzor zaključen (predzakonodajna faza, po zakonodajnem predlogu Komisije, kot reakcija na vladni memorandum, pred zasedanjem Sveta (delovne skupine), med fazo implementacije na nacionalni ravni, ko je odločitev na ravni EU sprejeta)?
4. Ali mislite, da ima parlament vpliv na odločitve, sprejete na nacionalni in evropski ravni? S čim je to zagotovljeno?

4.1.3. UČINKOVITOST IN USPEŠNOST PARLAMENTARNEGA NADZORA

Učinkovitost in uspešnost parlamentarnega nadzora lahko vrednotimo s pomočjo kriterijev, ki jih predlagata Laprat in Scoffoni (Maurer 2001a: 68), in sicer z:

- obsegom parlamentarnega nadzora,
- časovnim okvirom in interno organizacijo parlamentarnega nadzora in
- vplivom parlamentarnega nadzora na vladna stališča.

Kriteriji tvorijo osnovo za razvrstitev nacionalnih parlamentov v eno izmed spodnjih kategorij.

Tabela 4.3: Shema za merjenje sodelovanja parlamentov v zadevah EU⁵⁶

VRSTE PARLAMENTOV	SPREMENLJIVKE NADZORA		
	obseg	čas in upravljanje	vpliv
šibki* parlamenti	precej majhen	reaktivno in naključno	ga ni
zmerni** parlamenti, ki vplivajo na javne politike	majhen-velik	reaktivno, toda formalizirano	majhen
močni*** parlamenti, ki oblikujejo javne politike	velik	vnaprejšnje, proaktivno in institucionalizirano	velik

* – parlamenti, ki nimajo ne moči oblikovanja javnih politik ne moči vplivanja na javne politike

** – parlament lahko spreminja ali zavrne predloge izvršilne oblasti

*** – parlamenti, ki lahko nadomestijo predlog izvršilne oblasti s svojim predlogom

Vir: Maurer (2001a: 68).

Shema se opira na delo avtorjev Mezeya (1979 v Maurer 2001a: 72) in Nortona (1984 v Maurer 2001a: 72).

Mezey na podlagi moči oblikovanja javnih politik razlikuje med tremi vrstami parlamentov:

- parlamenti, ki so **zelo močni** pri oblikovanju politik (uporaba veta in možnost spreminjanja ali iskanja kompromisov v javnopolitičnem procesu),
- parlamenti z **zmerno močjo** pri oblikovanju politik (pravica po dopolnitvah, vendar ne zavrnitev javnopolitičnega predloga),
- parlamenti, ki imajo **malo vpliva** na oblikovanje javnih politik oz. ga sploh nimajo (niso zmožni dopolnjevati ali zavrniti predloga izvršilne oblasti).

⁵⁶ Shema za merjenje sodelovanja nacionalnih parlamentov v zadevah EU je bila pripravljena v okviru raziskovalnega projekta »PARLIAM – The European Parliament and the National Parliaments after Amsterdam«, ki ga je izvajal Center za evropske integracijske študije na Univerzi v Bonnu. Rezultati raziskave so objavljeni v Maurer in Wessels (2001): »National Parliaments in their ways to Europe: Losers or Latecomers?«.

Norton je v svojem delu usmerjen **na prvi dve kategoriji** in poudarja, da lahko večino parlamentov v državah članicah EU uvrstimo med parlamente z vplivom na javne politike (»policy-influencing legislature«), nobenega parlamenta pa ne bi mogli označiti kot zakonodajno telo z zelo malo ali nič vpliva na javne politike (Norton 1996 v Krašovec 2003: 85). Po njegovem kategorija parlamentov, ki oblikuje javne politike (po Mezeyu »parlamenti, ki so zelo močni pri oblikovanju politik«), lahko predlog izvršilne oblasti spreminja, ga zavrne ali nadomesti s svojim predlogom, kategorija parlamentov, ki vpliva na javne politike (po Mezeyu »parlamenti z zmerno močjo pri oblikovanju politik«), pa lahko predlog le spremeni ali zavrne, ne more pa ga nadomestiti s svojim predlogom. Razlika med tema dvema razvrstitvama je torej v sposobnosti zakonodajnega telesa, da oblikuje svoje predloge, ki lahko nadomestijo vladne predloge.

V naslednjih poglavjih bodo obsežneje predstavljeni kriteriji za razvrstitev parlamentov v kategorije glede na uporabo nadzornih mehanizmov v procesu odločanja o evropskih zadevah.

4.1.3.1. OBSEG PARLAMENTARNEGA NADZORA

Učinkovitost parlamentarnega nadzora je med drugim odvisna od **vrste in količine dokumentov**, ki jih parlamenti prejmejo od vlade v obravnavo. Vlade lahko parlamentom posredujejo najrazličnejše dokumente, tako po količini kot po vrsti dokumentov (predlogi evropske zakonodaje, bele in zelene knjige, priporočila, izjave, dokumenti Odborov stalnih predstavnikov (COREPER), delovnih skupin Sveta, Evropskega parlamenta in njegovih teles itd).

Danes parlamenti niso več toliko odvisni od vlad pri prejemu določenih vrst dokumentov. Večina dokumentov je namreč **javno dostopnih na spletnih straneh portala EU** preko najrazličnejših zbirk podatkov. Tak primer sta podatkovni bazi PreLex⁵⁷ in EurLex⁵⁸, kjer je možno spremljati celoten

⁵⁷ PreLex je baza s podatki o medinstitucionalnih postopkih o glavnih stopnjah odločanja med Komisijo in ostalimi institucijami. Možno je spremljati vse dokumente, ki spremljajo zakonodajne predloge (priporočila, sporočila idr.) in so bili s strani Komisije posredovani Svetu in Parlamentu ter vsem ostalim institucijam. Vir: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=sl> (15. november 2007).

⁵⁸ Preko portala za zakonodajo EU – EURLEX je mogoče dostopati do Uradnega lista EU, ustanovnih pogodb in vseh sprememb, pristopnih pogodb za vseh pet širitev, mednarodnih sporazumov, veljavne zakonodaje (uredbe, direktive), dokumentov, ki nastajajo tekom zakonodajnega ali proračunskega postopka (zakonodajni predlogi EU, skupno stališče Sveta, mnenja Ekonomsko-socialnega sveta, Odbora regij idr.). Vir: <http://eur-lex.europa.eu/sl/tools/welcome.htm#contenu> (15. november 2007).

zakonodajni postopek in delo posameznih institucij EU. Javnosti in s tem tudi parlamentom so preko interneta v elektronski obliki dostopni tudi nekateri dokumenti Sveta znotraj **Javnega registra dokumentov Sveta**. Register vsebuje reference dokumentov Sveta, pripravljenih od 1. januarja 1999 dalje. V registru je prikazano, do katerih dokumentov je javnosti dostop že omogočen. Njihova vsebina se torej lahko prikaže in prenese neposredno iz podatkovne baze. Za javne dokumente, ki niso neposredno dostopni, se lahko zaprosi pri službi za »obveščanje javnosti« Sveta. Prav tako parlamentom od 1. septembra 2006 zakonodajne predloge in druge **dokumente EU neposredno pošilja Evropska komisija**⁵⁹. Predlog za ta korak je podala Komisija sama, uradno v svojem sporočilu Evropskemu svetu »Agenda državljanov – doseganje rezultatov za Evropo« dne 10. maja 2006. Namen Komisije je posredovati nove predloge in posvetovalne dokumente direktno nacionalnim parlamentom, s povabilom, da izrazijo svoja stališča Komisiji in s tem pripomorejo k izboljšanju procesa oblikovanja javnih politik. Komisija se je v tem pogledu tudi zavezala, da bo posredovana stališča parlamentov tudi upoštevala. Večina parlamentov je z novim mehanizmom zadovoljna in meni, da je prinesel dodano vrednost k dialogu s Komisijo, predvsem, ker je ustanovil nov formalni kanal komunikacije, ki pred tem še ni obstajal⁶⁰.

Nekateri parlamenti so z namenom pridobitve dodatnih informacij ustanovili dodatne vire informacij o aktivnostih evropskih institucij – bodisi preko ustanovitve informacijskih centrov EU⁶¹ bodisi z napotitvijo stalnih predstavnikov v Bruselj za spremljanje aktivnosti institucij in poročanje o tem doma parlamentom⁶².

Kljub temu, da imajo nacionalni parlamenti na razpolago informacijske vire institucij EU, je vladni vir informacij za nacionalne parlamente pomemben vsaj z dveh vidikov. S tem, ko vlade določene dokumente EU posredujejo nacionalnim parlamentom, hkrati izrazijo tudi določeno prioriteto, kateri dokumenti oz. kateri trenutno obravnavani zakonodajni predlogi na evropski ravni so za državo in

⁵⁹ Vir: 6. COSAC-ovo poročilo (november 2006).

⁶⁰ 7. COSAC-ovo poročilo (maj 2007).

⁶¹ Skandinavske države in Latvija.

⁶² Parlamenti Danske, Finske, Francije, Irske, Italije, Latvije, Litve, Poljske, Švedske, Slovenije in Združenega kraljestva imajo v Evropskem parlamentu posebej za to imenovane uradnike, ki jih gosti Evropski parlament. Vir: 1. COSAC-ovo poročilo (maj 2004).

njene nacionalne interese aktualni in pomembni. Poleg tega nacionalni parlamenti za učinkovito izvajanje nadzora potrebujejo tudi vladno stališče do zakonodajnega predloga, kjer vlade parlamentom posredujejo informacije o vplivu določenega zakonodajnega predloga na gospodarstvo itd. Mnogi parlamenti so namreč svoje vlade zavezali, da jim poleg zakonodajnih predlogov Komisije posredujejo dodatne informacije v obliki pojasnjevalnega memoranduma (»explanatory memoranda«). Tako je na primer v Nemčiji, Združenem kraljestvu, na Irskem, Nizozemskem in v skandinavskih državah. Nekatero vlade morajo poleg pojasnjevalnih memorandumov priložiti še oceno vpliva predloga na proračun, družbo in okolje⁶³.

Parlamenti imajo danes na voljo kar precej virov podatkov in informacij o nastajajočih dokumentih zakonodajne narave in drugih dokumentih EU. Zaradi ogromne količine dokumentov, ki so nekaterim evropskim parlamentom na voljo za nadaljnjo obravnavo v procesu nadzora vlade v zadevah EU, se le-ti soočajo s pomanjkanjem časa in kadrovskih virov za učinkoviti pregled teh dokumentov, zato je pomemben tudi postopek oz. način, s katerim med množico dokumentov izberejo tiste dokumente, za katere ocenjujejo, da jih je potrebno obravnavati. Učinkovitost parlamentarnega nadzora torej ni odvisna le od vrste in količine dokumentov, ampak tudi od njihove **metode »prefiltriranja« dokumentov oziroma načina izbire in pregleda dokumentov, ki jih dobijo od vlade** (Raunio 2005). Ko parlamenti prejmejo dokumente od vlade ali od drugih virov, je pomembna usmeritev parlamenta pri izvajanju nadzora in virih, ki jih ima parlament v ta namen na razpolago (čas, kadri). Pomembna je zmožnost parlamentov, da posredovane dokumente proučijo. En del filtriranja dokumentov lahko opravijo že vlade. Pravila, ki veljajo znotraj posameznih držav, so zelo različna, nekateri parlamenti s strani svojih vlad prejmejo le del vseh dokumentov, ki nastanejo v institucijah EU. Vlade jim namreč posredujejo »prefiltrirane« informacije. V drugih državah je količina dokumentov, ki jih vlade posredujejo parlamentom, veliko bolj obsežna (Danska, Finska, Nemčija, Nizozemska, Avstrija, Švedska in Velika Britanija). Parlamenti imajo v teh državah dostop do dokumentov Evropske komisije, Sveta EU, Evropskega parlamenta in drugih institucij. Vlade so zavezali k posredovanju **dodatnih pisnih obrazložitvev zakonodajnih predlogov** in drugih dokumentov z

⁶³ 2. COSAC-ovo poročilo (november 2004).

namenom poenostavitve izbire dokumentov s strani poslancev in odborov. Ti vladni »prevodi« informacij EU imajo visoko politično pomembnost, ker omogočajo poslancem razpravo ne samo o dokumentih kot takih, ampak lahko razpravljajo tudi že o vladnih stališčih o določenem vprašanju (Maurer in Wessels 2001: 434). Tabela 4.4 prikazuje prakso posredovanja dodatnih informacij (pojasnjevalnih memorandumov) parlamentom s strani vlad⁶⁴.

Kako je z **dokumenti s področij skupne zunanje in varnostne politike, pravosodja in notranjih zadev ter evropske monetarne unije?** V okviru EU se o vprašanih s teh področij odloča na medvladni ravni, kar pomeni, da institucije EU tu nimajo veliko pristojnosti (Evropski parlament je na ta področja vključen le z izdajo mnenja), odločanje je prepuščeno državam članicam, ki so zastopane v Svetu EU in Evropskem svetu. Zadeve s teh področij se smatrajo kot del zunanje politike in ne kot del evropskih zadev, zato v večini držav nacionalni parlamenti na teh področjih nimajo možnosti nadzora. Odločitve v drugem in tretjem stebru, predvsem na področju skupne zunanje in varnostne politike, se sprejemajo za zaprtimi vrati, do informacij o poteku pogajanj in rezultatov glasovanja ni mogoče priti, informacije o tem so zaupne narave (Maurer in Wessels 2001: 445).

Parlamenti, ki nadzirajo odločanje o **zadevah skupne zunanje in varnostne politike** (SZVP) so: Avstrija, oba belgijska domova (zbornica in senat), češka poslanska zbornica in senat, Danska, Estonija, Finska, francoska narodna skupščina in senat, nemški »Bundestag«, Grčija, Irska, italijanska poslanska zbornica, italijanski senat, Latvija, Litva, nizozemski prvi dom, poljski »Sejm«, Portugalska, Slovaška, Slovenija, Švedska in oba domova angleškega parlamenta. Vse skupaj 26 nacionalnih parlamentov ali poslanskih zbornic (iz 20 držav članic). Vsi ti parlamenti preglejujejo predloge Sveta za skupne akcije, skupna stališča in predloge za skupne strategije. V večini parlamentov nadzor

⁶⁴ Vir: 2. poročilo COSAC-a (november 2004). Poročilo skuša podati bolj poglobljen pregled prakse predložitve pojasnjevalnih memorandumov nacionalnim parlamentom. Podatki iz tabele so zbrani na podlagi odgovorov na vprašalnik COSAC-a pred 32. zasedanjem COSAC-a novembra 2004. Vprašalnik je skušal priti do informacije o načinu, kako vlada nacionalnim parlamentom zagotavlja pisne informacije o zakonodajnih predlogih EU. Vprašanja so bila naslednja: 1. Ali vlada parlamentom pripravlja pojasnjevalne memorandume o zakonodajnih predlogih EU?; 2. Ali obstajajo kakršnekoli zahteve, kaj mora pojasnjevalni memorandum vsebovati v smislu specifičnih informacij? Če da, kakšne so zahteve?; 3. Kakšni so roki za dostavo pojasnjevalnega memoranduma?.

nad temi dokumenti poteka po običajnem postopku za nadzor nad zakonodajo EU. Večina tistih parlamentov, ki ne sledijo uporabi običajnega postopka za nadzor nad zadevami SZVP, pa v nadzor vključijo druge parlamentarne odbore (npr. odbore za zunanjo politiko)⁶⁵.

Države članice imajo področje nadzora področij drugega in tretjega stebra s strani nacionalnih parlamentov različno urejeno. Obseg informacij, ki jih dobijo parlamenti v državah južne Evrope (Grčija, Španija in Portugalska), je majhen. Veliko več informacij pa dobijo parlamenti Danske, Nemčije, Finske, Nizozemske in Avstrije. Na primer, na Danskem je nadzor nad drugim in tretjim stebrom podoben nadzoru zakonodajnih predlogov prvega stebra, t. i. Zadev Evropske skupnosti (Maurer in Wessels 2001: 445). Na splošno lahko rečemo, da so nacionalni parlamenti na področjih drugega in tretjega stebra odvisni od pripravljenosti vlad, da parlamente obveščajo o medvladnih zadevah (ibid: 443). Povečini pa nacionalni parlamenti informacij oz. dokumentov, ki zadevajo določena vprašanja iz drugega in tretjega stebra, od vlad ne pridobijo.

⁶⁵ Več v 4. COSAC-ovem poročilu (oktober 2005), str. 6–10.

Tabela 4.4: Pregled obveznosti pošiljanja pojasnjevalnih memorandumov parlamentom s strani vlade

Država	Pojasnjevalni memorandum	Zahteve	Roki
Avstrija	ne, vendar pa se načrtuje, da bo pojasnjevalni memorandum na voljo za točke dnevnega reda Odbora za evropske zadeve	še ni odločeno	še ni odločeno
Bolgarija	da	ne	ne
Belgija	ne	ne	ne
Ciper	še ni odločeno	še ni odločeno	še ni odločeno
Češka	da	1) stališče vlade 2) vpliv na nacionalno zakonodajo 3) vpliv na državni proračun	10 dni
Danska	da	1) opis tematike 2) pravna podlaga in postopek za sprejem 3) mnenja Evropskega parlamenta in Komisije 4) vpliv na nacionalno zakonodajo 5) vpliv na javne finance in upravo 6) vpliv na ekonomijo 7) če je potrebno, vpliv na zaposlenost, mala in srednje velika podjetja, enakost, okolje, zdravje in varstvo potrošnikov 8) usklajenost z načeli subsidiarnosti in proporcionalnosti 9) odzivi interesnih skupin	4 tedni
Estonija	da	1) kratek povzetek predloga 2) pravna podlaga in postopek za sprejem 3) časovni okvir postopkov 4) stališče vlade 5) vpliv na nacionalno zakonodajo 6) vpliv na ekonomijo	vlada mora poslati memorandum skupaj s predlogom zakonodaje »tako, ko je to mogoče« potem, ko je predlog prejela; od vlade se pričakuje, da predloži dokument v 4–5 tednih, razen če v tem času ni možno izdelati ustrezne analize
Finska	da	1) uvodnik k predlogu 2) opis zadeve 3) stališče vlade 4) vpliv na nacionalno zakonodajo 5) vpliv na ekonomijo 6) vlada predlaga načrt nadaljnjih korakov	ustava, člen 96: "brez zamude"; memorandum mora biti na voljo v ustreznem času, še pred predstavitvijo nacionalnega stališča v delovnih skupinah sveta
Francija	Ne	ne	ne

Nadaljevanje tabele 4.4: Pregled obveznosti pošiljanja pojasnjevalnih memorandumov parlamentom s strani vlade

Država	Pojasnjevalni memorandum	Zahteve	Roki
Nemčija	da; v skladu z zakonom z dne 12. marca 1993 mora zvezna vlada izčrpno in čim prej obvestiti Bundestag o vseh pobudah znotraj Evropske unije, ki so stvar interesa zvezne nemške vlade	1) opis zadeve 2) pravna podlaga in postopek za sprejem 3) časovni okvir za sprejem 4) stališče vlade 5) mnenja Evropskega parlamenta, Komisije in držav članic 6) potek posvetovanj pred sprejetjem odločitve o zakonodaji EU mora zvezna vlada Bundestagu dati priložnost, da izrazi svoje mnenje; vlada uporabi mnenje kot podlago za pogajanja	vlada mora posredovati pojasnjevalni memorandum »tako, ko je to mogoče«; rok ni zakonsko določen, vsekakor pa mora Bundestag prejeti memorandum dovolj zgodaj, da ima še dovolj možnosti, da ga preuči
Grčija	še ni odločeno	še ni odločeno	
Madžarska	da	1) povzetek vsebine 2) pravna podlaga in postopki sprejema 3) časovni okvir sprejema 4) stališče vlade 5) cilji, ki jih je potrebo doseči, in razlogi zanje 6) predstavitev možnih zakonodajnih nalog parlament lahko zaprosi tudi za razširjeno verzijo, ki zajema: vpliv na ekonomijo, proračun in socialne zadeve; mnenje institucij EU in držav članic	<i>rok ni posebej določen</i> , vendar pa naj bi vlada poslala svoj predlog stališča v času, ko so še možna posvetovanja pred samim odločanjem v Svetu
Irska	da	1) opis zadeve 2) vpliv predlaganih ukrepov 3) druge informacije, za katere vlada ocenjuje, da so pomembne	4 tedne po uradnem prejemu predloga
Italija	zakon, ki predvideva pojasnjevalni memorandum, je v razpravi v Senatu	1) predstavitev zadeve s komentarji 2) vpliv na nacionalno zakonodajo 3) vpliv na ekonomijo 4) vpliv na javno upravo in državljane 5) trenutno stanje pogajanj na ravni Skupnosti	še ni odločeno

Nadaljevanje tabele 4.4: Pregled obveznosti pošiljanja pojasnjevalnih memorandumov parlamentom s strani vlade

Država	Pojasnjevalni memorandum	Zahteve	Roki
Latvija	da; Odbor za evropske zadeve ima dostop do vladne baze dokumentov	1) stališče vlade 2) mnenja drugih držav članic 3) mnenja institucij EU 4) vpliv na proračun 5) trenutna zakonodaja 6) trenutno stanje dokumenta 7) posvetovanje z drugimi javnimi ustanovami 8) posvetovanje z nevladnimi organizacijami	v skladu s trenutno zakonodajo, samo pred zasedanjem Sveta EU ali Evropskega sveta mora vlada Odboru za evropske zadeve posredovati nacionalno stališče, ki ga ta potrdi na svoji seji
Litva	da	1) pravna podlaga in postopek za sprejem 2) stališče vlade in proces za njegovo posvetovanje 3) stališča drugih držav članic 4) ocena vpliva 5) trenutna zakonodaja v okviru tematike 6) skladnost z načelom subsidiarnosti 7) predlogi, ki zadevajo spremembo nacionalne zakonodaje 8) dodatne informacije	institucija, ki je odgovorna za pripravo stališča o zakonodajnem aktu EU, le-tega predloži parlamentu takoj, ko ga pripravi, vendar ne kasneje kot 3 dni pred razpravo v institucijah EU; v primeru, da je zakonodajni predlog zelo pomemben za Litvo, mora biti pojasnjevalni memorandum posredovan parlamentu v 15 delovnih dneh od prejema predloga
Luksemburg	da	ne	ni rokov
Malta	da	1) povzetek predloga 2) pravna podlaga 3) vpliv na nacionalno zakonodajo 4) vpliv na socialne zadeve 5) politične posledice	3 tedni
Nizozemska	da	1) uvod k predlogu; 2) pravna podlaga in postopek za sprejem; 3) časovni okvir za sprejem; 4) stališče vlade; 5) vpliv na nacionalno zakonodajo; 6) vpliv na države v razvoju; 7) skladnost z načeli subsidiarnosti in proporcionalnosti; 8) proces odločanja in vloga Evropskega parlamenta; 9) možna ustanovitev Odborov za komitologijo; 10) finančne posledice za Skupnost in Nizozemsko ter administrativne posledice	v roku 6 tednov od predložitve dokumenta

Nadaljevanje tabele 4.4: Pregled obveznosti pošiljanja pojasnjevalnih memorandumov parlamentom s strani vlade

Država	Pojasnjevalni memorandum	Zahteve	Roki
Poljska	Da; zakon (11. marec 2004), ki ureja sodelovanje med vlado, Sejmom, Senatom, predvideva, da vlada priloži poročilo o razlogih	1) pravna podlaga in postopek za sprejem 2) vpliv na nacionalno zakonodajo 3) vpliv na ekonomijo 4) vpliv na socialne zadeve 5) finančne posledice	rok za predložitev poročila o razlogih je »14 dni po dnevu prejemu zakonodajnega predloga EU«
Portugalska	ne	ne	ne
Slovaška	zaenkrat vlada ni zavezana, da posreduje dodatno obrazložitev, vendar pa bo po sprejemu relevantne zakonodaje (Poslovnik Državnega sveta Republike Slovaške) morala zagotoviti t. i. predhodno stališče Slovaške do zakonodajnega predloga EU	1) opis zadeve 2) pravna podlaga in postopek za sprejem 3) časovni okvir za sprejem 4) vpliv na zakonodajo 5) vpliv na ekonomijo 6) vpliv na socialne zadeve 7) vpliv na okolje 8) skladnost z načelom subsidiarnosti	predhodno stališče Slovaške o zakonodajnem predlogu EU naj bi bilo zagotovljeno v roku 3 tednov od prejem predloga s strani Komisije
Slovenija	da	1) postopek sprejemanja akta v EU 2) poglavitne rešitve in cilji predloga akta 3) predviden čas pričetka obravnav in sprejema predpisa v EU 4) potrebnost sprememb predpisov 5) posledice za proračun 6) vpliv na gospodarstvo 7) vpliv na javno upravo 8) vpliv na okolje	najkasneje v 5 tednih po prejemu zadeve EU
Španija	da	ne	zakon 8/1998 predvideva, da mora biti zakonodajni predlog posredovan dovolj zgodaj, da omogoči Komisiji za zadeve Evropske skupnosti dovolj časa za preučitev; vladno stališče mora biti posredovano z minimalno zamudo
Švedska	da	1) povzetek predloga 2) pravna podlaga in postopek za sprejem 3) stališča držav članic in institucij EU 4) stališče vlade 5) vpliv na nacionalno zakonodajo 6) stališče švedskih oblasti in organizacij 7) trenutna zakonodaja in ureditve 7) tehnični pogoji	rok za predložitev parlamentu je 5 tednov od dneva, ko je Komisija posredovala predlog Svetu v švedščini

Nadaljevanje tabele 4.4: Pregled obveznosti pošiljanja pojasnjevalnih memorandumov parlamentom s strani vlade

Država	Pojasnjevalni memorandum	Zahteve	Roki
Združeno kraljestvo	da	1) opis zadevne tematike 2) pravna in proceduralna vprašanja, vključno pravna podlaga, postopek za sprejem, vpliv na nacionalno zakonodajo 3) časovni okvir za sprejem 4) stališče vlade in njen pogled na javnopolitične posledice dokumenta 5) ocena vpliva 6) finančne posledice za Skupnost in za Združeno kraljestvo 7) skladnost z načelom subsidiarnosti	10 delovnih dni, ko je bil dokument posredovan; 3 delovna dneva, če je besedilo v angleščini; rok se lahko tudi podaljša, v kolikor je do sprejema predloga dovolj dolgo obdobje

Vir: 2. poročilo COSAC-a (november 2004).

4.1.3.2. ČASOVNI OKVIR PARLAMENTARNEGA NADZORA

Za učinkoviti nadzor parlamentov na področju evropskih zadev sta ključna dejavnika **pravočasna in kvalitetna informacija o zakonodajnem predlogu EU**, bodisi v obliki zakonodajnega predloga ali pojasnjevalnega memoranduma. Vlade držav članic so bile na evropski ravni z Amsterdamsko pogodbo pozvane, da nacionalnim parlamentom zagotovijo prejem zakonodajnega predloga Komisije v ustreznem času, da imajo parlamenti dovolj časa za njegov pregled. Mnogi parlamenti ugotavljajo, da zakonodajne predloge EU in druge pomembne dokumente EU prejmejo v doglednem času, medtem ko so drugi parlamenti manj zadovoljni⁶⁶. Vsekakor se je odvisnost prejema zakonodajnih predlogov od vlade bistveno zmanjšala z ukrepom Evropske komisije, da vse zakonodajne predloge pošilja direktno nacionalnim parlamentom⁶⁷.

Za parlamente je zelo pomembno **v kateri fazi zakonodajnega odločanja na ravni EU dobijo zakonodajni predlog**. V kolikor jim vlada predlog posreduje takoj, ko Komisija predlog pošlje Svetu ali Evropskemu parlamentu, imajo nacionalni parlamenti več možnosti in tudi več časa za izvedbo nadzora oz. pregleda zakonodajnega predloga (Maurer 2001a: 69). Iz prakse je razvidno, da v času, ko se zakonodajni proces formalno začne, tj. ko je predlog uredbe, direktive ali drugega zakonodajnega predloga predan Svetu in Parlamentu, ni več možnosti večjih sprememb predloga. Zato je **predzakonodajna faza** zelo pomembna, predvsem v prvem stebru, ker dejansko pomeni nekakšno viharjenje možganov, kjer Komisija skuša pridobiti čim več podatkov o dejanski obliki in obsegu izvajanja določenih politik v posamezni državi članici. Tako Komisija ustvarja določene začasne ali stalne oblike povezav znotraj posameznih politik npr. z interesnimi skupinami ali nevladnimi organizacijami. Zaradi neformalnega značaja teh postopkov so parlamenti veliko bolje obveščeni kot na ravni samega odločanja, vsekakor pa ob predpostavki, da vzdržujejo dobre odnose z različnimi organiziranimi skupinami in organizacijami. Del predzakonodajnega procesa so bele in zelene knjige, ki nakazujejo bodočo usmeritev na posameznih področjih in sprejemanje zakonodajnih ukrepov. Nacionalni parlamenti, ki natančno

⁶⁶ Italijanski parlament je moral celo sprejeti zakon, ki je vlado zavezal k posredovanju predlogov. Danski parlament je nasprotno prosil vlado, da ustavi posredovanje dokumentov EU in je namesto tega sam poskrbel za direkten prenos dokumentov iz podatkovne baze Komisije v podatkovno bazo Odbora za evropske zadeve. Tako danski parlament vse dokumente Komisije prejme od dneva njihove izdaje.

⁶⁷ 1. poročilo COSAC-a (maj 2004).

spremljajo dogajanja v predzakonodajni fazi, se zaradi višje stopnje informiranja in poznavanja tematike tudi učinkoviteje vključujejo v zakonodajno fazo (Vos in Decock 2003). Kar nekaj nacionalnih parlamentov prične s postopkom nadzora skoraj takoj ob objavi zakonodajnega predloga s strani Evropske komisije in to neodvisno od tega, ali je fokus nadzora na zakonodajnem predlogu ali vladnem stališču do tega predloga. Večina parlamentov, ki morajo sprejeti uradno stališče do zakonodajnega predloga, teži k temu, da stališče sprejme v fazi zasedanja delovnih skupin Sveta. Le nekateri parlamenti s sprejemom uradnega stališča odlašajo do zadnje minute, malo pred zasedanjem Sveta, na katerem se bo odločalo o tem zakonodajnem predlogu. Pomembno število parlamentov je razvilo postopke, s katerimi skušajo vplivati na odločitve že v predzakonodajni fazi s tem, da se osredotočajo na pregled zelenih in belih knjig, sporočil in drugih posvetovalnih dokumentov⁶⁸. Več o tem v tabeli 4.2. na str. 81 – Pregled različnih nadzornih sistemov parlamentov držav članic EU (stolpec »Kdaj se parlament vključi v proces odločanja na ravni EU«).

Časovni okviri, ki zadevajo posredovanje relevantnih dokumentov nacionalnim parlamentom, so podani ali **v ustavnih ali pa v zakonskih določbah** posamezne države članice. Nekateri izmed določb zavezujejo vlade, da parlamentom dostavijo dokumente v najkrajšem možnem času, in sicer še pred pripravami na srečanje Sveta (Maurer 2001a: 69). Določitev časovnih okvirov je lahko odvisna tudi od notranjega upravljanja evropskih zadev na vladni in parlamentarni ravni in od vpliva, ki ga ima parlamentarni nadzor na evropsko vladno politiko. V kolikor so ministri vezani na stališče parlamenta, so vlade politično odgovorne, da parlamentom dostavijo dokumente pravočasno, da imajo le-ti dovolj časa za pregled pred srečanjem Sveta (ibid: 70).

Prav tako je pomembno, da so parlamenti seznanjeni z **najnovejšimi in točnimi informacijami**, saj je predvsem za proces soodločanja značilno, da se lahko zakonodajni predlog, ki ga je izdala Komisija, tekom odločanja spremeni. Spremeni oz. dopolni ga lahko Evropski parlament ali pa je dokument predmet razprave Spravnega odbora, ki ob koncu zasedanja izda skupno besedilo, ki je lahko bistveno drugačno od predloga, ki ga je pripravila Komisija. Poleg tega je za dnevni red zasedanja znano, da je podvržen spreminjanju v zadnjem

⁶⁸ 8. poročilo COSAC-a (oktober 2007).

trenutku, tudi o zadnjem veljavnem dnevnem redu morajo biti nacionalni parlamenti obveščeni, predvsem tisti, ki svojim vladam podeljujejo navodila za glasovanje v Svetu ali v Evropskem svetu.

4.1.3.3. VPLIV PARLAMENTARNEGA NADZORA – vpliv nacionalnih parlamentov na odločitve, sprejete na nacionalni in ravni EU

Stopnja, do katere so parlamenti zmožni zavezati vlade k zastopanju stališč v Svetu, določa vpliv, ki ga imajo parlamenti v procesu odločanja na evropski ravni. Ureditve v državah članicah so zelo različne. Grobo lahko ločimo med formalnimi in neformalnimi ureditvami med parlamentom in vlado ter med postopki, katerih cilj je odločno vplivanje na vladno stališče in stališče Sveta, in med postopki, ki zgolj taktično omejujejo relativno neodvisnost vladnih predstavnikov pri delovanju v Svetu. Vpliv je različen pri tistih parlamentih (Danska, Nemčija, Nizozemska, Avstrija, Finska), ki lahko na podlagi zakona pred sprejetjem odločitev v Svetu vladnim predstavnikom podelijo mandat za glasovanje v Svetu EU ali v Evropskem Svetu, s čimer vlado pravno in politično zavežejo h glasovanju v skladu s podeljenim mandatom in pri tistih parlamentih (Grčija, Italija, Irska, Portugalska), ki nimajo na voljo formalnih sredstev za učinkovito vplivanje na zastopanje vladnih stališč v Svetu⁶⁹ (Maurer 2001a). Vsekakor lahko izvajanje nadzora v praksi bistveno odstopa od možnosti, ki so parlamentom dane in so zapisane v ustavnih ali zakonskih določbah⁷⁰ (Maurer in Wessels 2001: 451). Tako danski, finski in nizozemski parlamentarci redno podeljujejo vladam mandat, medtem ko parlamentarci v Avstriji in Nemčiji to možnost izkoristijo manj pogosto. Ostali parlamenti (Francija, Luksemburg, Belgija, Španija, Združeno kraljestvo) lahko izrazijo svoje mnenje o določeni zadevi, vendar je od vlad odvisno, ali se bodo njihova mnenja upoštevala pri oblikovanju svojih stališč ali ne (Maurer in Wessels 2001: ibid).

⁶⁹ Praviloma so to parlamenti iz držav Južne Evrope (Grčija, Portugalska) in Irska (Maurer in Wessels 2001: 451).

⁷⁰ Tak primer je Avstrija, kjer je vlada pravno in politično zavezana do stališč odbora. Vlada lahko od stališč odbora odstopi le v primeru izjemnih razlogov ter po predhodnem posvetovanju z odborom. Tako močna zavezanost do stališč vladi oži manevrski prostor za pogajanja v Svetu, kar lahko pripelje do blokiranja sprejetja zakonodaje ali celo do sprejetja zakonodaje, ki je celo slabša od predlaganega kompromisa (Hegel and Neuhold 2001: 10). Parlament zakonske možnosti, ki so mu na voljo, bolj poredko izkoristi, prav iz razlogov, navedenih v prejšnjem stavku.

Pregled odgovorov parlamentov na COSAC-ov vprašalnik (za 8. poročilo⁷¹, oktober 2007), kako ocenjujejo njihov vpliv na odločitve, ki se sprejemajo bodisi na nacionalni ali ravni EU in s čim si ta vpliv zagotovijo, pokaže na dokaj skromen ali »suhoparen« odziv parlamentov na to vprašanje. Tudi sekretariat COSAC-a ugotavlja, da se je kar nekaj parlamentov izogibalo direktnemu odgovoru na to vprašanje. Večina parlamentov se je namreč sklicevala na določbe ustave, zakona ali poslovnika, ki same po sebi še niso garancija za kakršenkoli vpliv parlamentov na odločitve, ki se sprejemajo na ravni EU. Kakorkoli že, COSAC je svoje poročilo o vplivu nacionalnih parlamentov zaključil z ugotovitvijo, da imajo parlamenti, ki so z nadzorom pričeli zgodaj (»early starters«), večje možnosti za vplivanje na odločitve – tako na nacionalni kot na evropski ravni. Obstaja jasna in relativno nova težnja med nacionalnimi parlamenti, da svojo pozornost usmerijo na predzakonodajno fazo odločanja EU. Večina parlamentov svojo nadzorno funkcijo usmerja na nacionalno raven (s tem, ko nadzira vlado), ne glede na to, kateremu modelu nadzora pripadajo. Zdi se, da le nekateri parlamenti poskušajo proaktivno vplivati na sprejetje odločitve na nacionalni ali ravni EU. Nacionalni parlamenti – celo tisti z možnostjo vplivanja na odločitve – so precej reaktivni v svojih pristopih pri oblikovanju politik.

Navedla bom nekaj primerov odgovorov parlamentov, ki odražajo realno in dejansko stanje o njihovem vplivu na tovrstne odločitve⁷².

Danski Folketing ima močan vpliv na oblikovanje evropske vladne politike, ki pa ni le rezultat dobro postavljenih institucionalnih in proceduralnih pravil, ampak je tudi rezultat specifičnih notranjepolitičnih razmer v državi, ko je manjšinska vlada dnevno odvisna od soglasij med parlamentarnimi strankami. Vpliv odbora za evropske zadeve na vladne odločitve v evropskih zadevah je v osnovi zagotovljen preko mandatnega sistema, ki je bil uveden že leta 1973. Vlada je tako zavezana, da od Odbora za evropske zadeve pridobi mandat za pogajanja v Svetu. Vlada mora svoje stališče o zakonodajnem predlogu EU predstaviti na seji

⁷¹ COSAC je za svojo 38. konferenco (14.–15. oktober 2007) pripravil 8. polletno poročilo o postopkih in praksah parlamentarnega nadzora nacionalnih parlamentov Evropske unije. V tem poročilu je COSAC pripravil kratko predstavitev različnih nadzornih sistemov v nacionalnih parlamentih 27-ih držav članic v zadevah EU na osnovi odgovorov, ki jih je prejel na svoj vprašalnik od vsakega parlamenta posebej. Poseben poudarek je v poročilu dan pogledu nacionalnih parlamentov na njihov vpliv na proces oblikovanja in izvajanja politik tako na nacionalni kot na evropski ravni (odgovori parlamentov na vprašanje: »Ali smatrate, da imate vpliv na odločitve, ki se sprejemajo bodisi na nacionalni ali ravni EU? S čim je to zagotovljeno?«).

⁷² Priloga 8. COSAC-ovega poročila – odgovori parlamentov (oktober 2007).

Odbora za evropske zadeve še preden je to stališče dokončno določeno. V praksi OEZ redko zavrne predlagano pogajalsko stališče vlade, vendar pa to ne pomeni, da ima parlament omejen vpliv na vladno evropsko politiko. Med proučevanjem vladnega stališča v odboru lahko vlada spremeni ali popravi svoje stališče, za katerega je v osnovi iskala mandat. Danski javni uslužbenci, ki sodelujejo pri pogajanjih na evropski ravni v zgodnejši, neformalni fazi – pogosto še preden Komisija predloži svoj zakonodajni predlog – morajo upoštevati dejstvo, da bo vlada slej ko prej potrebovala odobritev odbora za rezultate svojih pogajanj.

Tudi parlament Litve ima močan vpliv na vladno evropsko politiko. Za oblikovanje pogajalskega stališča Litve o zakonodajnem predlogu EU je potrebna redna komunikacija med parlamentom in vlado v različni fazah procesa odločanja. »*Seimas*« vladi za zastopanje stališč Litve podeli mandat. Člani vlade so odgovorni zastopati in braniti potrjeno stališče vlade. V primeru, da pričakovani rezultat pogajanj ni dosežen, mora vladni predstavnik parlamentu dokazati, da odločitev, ki je bila sprejeta v Svetu, ni v nasprotju z nacionalnimi interesi Litve. Mnenja in poročila odborov parlamenta o predlogu stališča, ki ga oblikuje vlada, so pomemben element sodelovanja med parlamentom in vlado, saj vlada te odločitve parlamenta upošteva. V sistemu, ki podpira proces upravljanja z zadevami EU, ima parlament odlično strateško pozicijo za izražanje svojega mnenja v različni fazah procesa, vključno z najpomembnejšo – zgodnejšo fazo procesa odločanja. Odbor za evropske zadeve je uspešno umestil številne zadeve na dnevni red vlade in je prav tako enako uspešen pri prilagoditvah in dopolnitvah vladnih stališč.

5. PRILAGODITEV DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE EVROPSKIM INTEGRACIJSKIM PROCESOM

Vloga državnega zbora v zadevah Evropske unije je nekako odraz osrednje vloge, ki jo ima državni zbor v relativno novem političnem sistemu Republike Slovenije, ki se je izoblikoval z novo ustavo ob razglasitvi samostojnosti in neodvisnosti Slovenije v začetku 90-ih let prejšnjega stoletja. Državni zbor je imel v času približevanja Slovenije EU ključno in pomembno vlogo, saj je pozorno spremljal delo vlade in potrjeval pogajalska stališča Slovenije. Nekako samoumevno se je zdelo, da parlament to pot nadaljuje tudi, ko Slovenija postane polnopravna članica »evropske družine«. Prilagoditev slovenskega pravnega reda evropski zakonodaji in potrditev predlaganih pogajalskih izhodišč za pogajanja z Evropsko komisijo sta bili v času približevanja EU najbolj pomembni nalogi državnega zbora (Fink-Hafner in Lajh 2003). Slovenija je uveljavila edinstven model pri sprejemanju pogajalskih izhodišč v času približevanja Slovenije Evropski uniji. Državni zbor se je namreč z vlado dogovoril, da se za obravnavo pogajalskih izhodišč smiselno uporabi zakon o zunanjih zadevah, po katerem je vsa izhodišča za pogajanja, ki jih je vlada zastopala v institucijah Evropske unije, potrjeval parlamentarni Odbor za zunanjo politiko. Državni zbor je bil na ta način sproti seznanjen z dogajanjem in je tako preko Odbora za zunanjo politiko sodeloval pri oblikovanju pogajalskih izhodišč Republike Slovenije⁷³. Proces evropeizacije je slovenski politični sistem zaznamoval z zelo dobrim pretokom informacij in tudi sicer dobrim odnosom med izvršilno oblastjo in parlamentarnimi delovnimi telesi. Proces vključevanja Slovenije v EU je bil razumljen kot skupen politični projekt vlade in opozicije. Slovenska vlada je državni zbor prepoznala kot pomembnega partnerja pri odločanju o evropskih zadevah (Fink-Hafner in Lajh, 2005: 107).

Državni zbor je že v času predpristopnih pogajanj oz. v času vključevanja Slovenije v EU izvedel nekatere spremembe, ki so bile posledica pritiska po prilagoditvi evropskim integracijskim procesom oz. procesom vključitve in približevanja Slovenije EU. Vsekakor menim, da so te spremembe bile dobra popotnica za aktivno vključitev državnega zbora v procese odločanja na evropski ravni ob pogojih polnopravnega članstva v Evropski uniji. Že v predpristopnem

⁷³ Vir: Poročilo o delu Državnega zbora RS 2000–2004.

obdobju je parlament izkazal močno voljo po sodelovanju v procesu vključevanja, in sicer s sprejemom »evropskih« zakonov, obravnavo in potrjevanjem pogajalskih izhodišč, ki so bila kasneje posredovana predstavnikom Evropske komisije, z obravnavanjem pomembnejših evropskih vprašanj in dokumentov, povezanih z vključevanjem Slovenije v EU na plenarnih zasedanjih, z obveščanjem in informiranjem državljanov o evropskih tematikah in navsezadnje z učenjem delovanja v večjih mednarodnih parlamentih (Evropski parlament) itd.

Za učinkovitejše delovanje v procesu vključevanja v EU je državni zbor maja 1996 »po zgledu drugih parlamentov« (Zajc 2002) ustanovil Komisijo DZ za evropske zadeve⁷⁴. Komisija je obravnavala splošne zadeve, povezane z evropsko integracijo, koordinirala je delo matičnih delovnih teles v zvezi z evropskimi zadevami in za njih pripravljala mnenja, priporočila in opozorila, analizirala posledice vključevanja Slovenije v evropske integracije, obravnavala državni program za prevzem pravnega reda EU, spremljala uresničevanje usklajevanja slovenske zakonodaje s pravom EU ter pri evropskih zadevah sodelovala s slovenskimi državnimi institucijami, institucijami EU in drugimi institucijami iz držav članic in kandidatk EU, organizirala javne predstavitve in razprave, povezane z raznovrstnimi tematikami vključevanje Slovenije v EU⁷⁵ (Zajc 2002; Fink-Hafner in Lajh 2005, Inštitut za primerjalno pravo (2002)⁷⁶). Komisija za evropske zadeve je opravljala osrednjo koordinacijsko vlogo znotraj državnega zbora v povezavi z evropskimi zadevami. Ti formalni kanali komunikacije pa niso zadoščali, kot ugotavljata Fink-Hafnerjeva in Lajh (2005: 70), pomembno so bili namreč dopolnjeni s številnimi neformalnimi stiki med ključnimi igralci, ki so potekali pragmatično in fleksibilno⁷⁷. Komisija je s svojim delom prenehala 21. maja 2004, ko je bil na 36. seji državnega zbora z Odlokom o ustanovitvi Odbora DZ RS za zadeve Evropske unije ustanovljen Odbor za zadeve Evropske unije⁷⁸. Zlasti v drugi polovici mandata (2000–2004) je bilo opazno povečanje vsebinskih

⁷⁴ V mandatnem obdobju DZ RS 2000–2004 je bila ustanovljena marca 2001.

⁷⁵ 11. oktobra 2001 je Komisija za evropske zadeve skupaj s slovenskim delom pridružitvenega parlamentarnega odbora organizirala javno predstavitev mnenj z naslovom Prihodnost Evropske unije in Slovenija. 21. marca in 2. aprila 2004 je KEZ organizirala Evropski pomladni dan. Vir: priloga k poročilu DZ 2000–2004.

⁷⁶ Inštitut za primerjalno pravo (2002): »Prilagoditev državnega zbora evropskim integracijskim procesom – pravni vidiki. Zaključno poročilo«.

⁷⁷ Predsednik KEZ je npr. skupaj z vodji drugih relevantnih delovnih teles *ad hoc* skliceval sestanke predsednikov odbora za zunanje zadeve in slovenskega dela skupnega parlamentarnega odbora. Posamezne zadeve so se tako obravnavale mimo formalno določenih postopkov (Fink-Hafner in Lajh 2005: 70).

⁷⁸ Vir: Priloga k poročilu DZ 2000–2004.

točk na dnevni redih in izvajanje parlamentarnega nadzora ter sodelovanje z vlado na področjih zadev EU⁷⁹.

Z evropskimi vprašanji pa se ni ukvarjala samo KEZ, ampak tudi Odbor za zunanjo politiko, ki je obravnaval in potrjeval predlagana pogajalska izhodišča preden jih je vlada poslala v Bruselj. Odbor je razpravljal tudi o tematikah, ki so se nanašala na bilateralno in multilateralno parlamentarno sodelovanje, pa tudi o drugih splošnih zadevah, ki so bile povezane z evropskim integracijskim procesom (Fink-Hafner in Lajh 2005: 70).

Pomembno vlogo so odigrala tudi nekatera matična delovna telesa, kot npr. odbor za gospodarstvo, ki je obravnaval vrsto pogajalskih izhodišč, ali Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki je sprejel številne sklepe za zagotovitev socialne varnosti kmečkega prebivalstva (Zajc 2002).

Fink-Hafnerjeva in Lajh (2005: 86) sta na podlagi primerjave pravil iz predpristopnega obdobja in pravil, ki veljajo sedaj, ugotovila, da je v obdobju polnopravnega članstva Slovenije v EU sicer vidna težnja po ohranjanju pomembne vloge parlamenta pri upravljanju evropskih zadev, vendar pa ne gre spregledati sorazmerne okrepitve vloge izvršilne oblasti in deloma zmanjšane javne preglednosti celotnega procesa upravljanja evropskih zadev doma. Prvo leto polnopravnega članstva kaže na to, da se pravno postavljena razmerja med vlado in parlamentom uveljavljajo s časovnim zamikom, kar lahko do neke mere pripišemo prvi obsežni menjavi oblasti oktobra 2004, čemur je sledil zamik v polnem delovanju izvršilne oblasti zaradi konstituiranja nove koalicijske vlade (december 2004). Za to obdobje je značilen upad angažiranja vlade pri informiranju državnega zbora o zadevah EU, odvisnost parlamenta od lastnih pobud, znanja in kulture iz pogajalskega obdobja, težnja državnega zbora po enostavnem potrjevanju vladnih predlogov pogajalskih izhodišč in upad parlamentarne zmožnosti nadzorovati vlado pri njeni udeležbi v vsakodnevni procesih na ravni EU.

⁷⁹ Komisija je največ sodelovala s Službo vlade za evropske zadeve ter Ministrstvom za zunanje zadeve, katerih predstavniki so se redno udeleževali sej. Vir: Priloga k poročilu DZ 2000–2004.

5.1. VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA PRI VKLJUČEVANJU SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO

Vse od samostojnosti Slovenije in še prej⁸⁰ je bil glavni politični cilj Slovenije postati polnopravna članica Evropske unije. Od osamosvojitve naprej je Slovenija svojo evropsko usmeritev uresničevala s postopno graditvijo institucionalnih odnosov z Evropsko unijo⁸¹. Od razglasitve samostojnosti je Vlada RS v svoji zunanji politiki dosledno poudarjala, da je vključitev v EU njena prednostna naloga. Veljal je vsesplošni politični konsenz, da je vključitev Slovenije v EU nujni predpogoj za nadaljnji razvoj, blagostanje in varnost slovenske države in njenih državljanov, kar je v svojih Stališčih in sklepih 11. aprila 1996 potrdil tudi državni zbor. Leta 1992 je Vlada RS zaprosila za sklenitev t. i. Pridružitvenega sporazuma in za podporo pri prestrukturiranju in konsolidaciji slovenskega gospodarstva. Pristopna pogajanja s Slovenijo so bila uspešno zaključena 13. decembra 2002. 16. aprila 2003 je bila podpisana Pogodba o pristopu. Na referendumu, ki je bil 23. marca 2003, je večina Slovencev izrazila podporo članstvu v Evropski uniji. Slovenija je postala članica EU 1. maja 2004⁸².

Tabela 5.1: Kronološki pregled vključevanja Slovenije v EU

15. januar 1992	Slovenijo kot samostojno državo priznajo vse države članice EU
1992	Slovenija je zaprosila za sklenitev Evropskega sporazuma o pridružitvi
1. september 1993	začel je veljati sporazum o sodelovanju med Slovenijo in Evropsko unijo
9. december 1993	Slovenija je zaprosila za začetek pogajanj o sklenitvi Evropskega sporazuma
16. december 1995	Evropski vrh v Madridu: EU in Slovenija skleneta t. i. španski kompromis, ki tujcem omogoča nakup nepremičnin ob pogojih vzajemnosti
10. junij 1996	podpisan Evropski sporazum o pridružitvi med RS na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije, na drugi strani; Vlada RS tudi formalno zaprosila za članstvo v EU (krajše tudi Pridružitveni sporazum)
11. november 1996	podpisan Začasni sporazum o trgovini med Slovenijo in EU
1. januar 1997	začasni sporazum o trgovini med Slovenijo in EU stopi v veljavo
16. julij 1997	EK predstavila mnenje o državah kandidatkah za vstop v EU; mnenje je bilo za Slovenijo ugodno
september 1997	Vlada RS je sprejela Strategijo za vključevanje v Evropsko unijo

⁸⁰ Konec 80-ih let prejšnjega stoletja, ko se je bivša Zveza komunistov Slovenije prilagajala zahtevam civilne družbe, je uporabila slogan »Evropa zdaj« v svojem političnem programu, ki ga je pripravila za prve svobodne volitve leta 1990 (Fink-Hafner in Lajh 2003: 74).

⁸¹ Sporazum o sodelovanju z Evropsko unijo, podpisan 5. aprila 1993, in Evropski sporazum o pridružitvi, podpisan 10. junija 1996, ki ga je državni zbor ratificiral 15. julija 1997.

⁸² Vir: spletna stran <http://evropa.gov.si/vkljucevanje> (24. 12. 2006).

Nadaljevanje tabele 5.1: Kronološki pregled vključevanja Slovenije v EU

13. december 1997	Slovenija je uvrščena v prvi krog držav za začetek pogajanj; 13. 12. 1997 – Evropski svet je na zasedanju v Luksemburgu na podlagi pozitivnega mnenja EK prižgal zeleno luč za začetek pristopnih pogajanj s Slovenijo – luksemburška skupina kandidatk
8. januar 1998	vlada sprejela strategijo za vključevanje Slovenije v EU
26. marec 1998	vlada sprejela Državni program za prevzem pravnega reda EU
31. marec 1998	pričetek pogajanj med EU in državami prvega kroga
2. april 1998	imenovanje Ožje pogajalske skupine
1. februar 1999	Evropski sporazum je stopil v veljavo
25. oktober 2002	Evropski svet v Bruslju je uradno ocenil, da bo v letu 2004 Slovenija pripravljena stopiti v EU
december 2002	pogajanja so se uspešno zaključila
23. marec 2003	referendum o vstopu v EU
16. april 2003	Pristopna pogodba
28. januar 2004	državni zbor je ratificiral Pogodbo o pristopu

Vir: <http://evropa.gov.si/vkljucevanje> (24. 12. 2006).

Državni zbor je skozi celoten proces vključevanja Slovenije v EU pozorno spremljal aktivnosti vlade. Državni zbor je aktivno sodeloval v procesu vključevanja Slovenije v EU s tem, ko je razpravljal in potrjeval pogajalska izhodišča, ki jih je v DZ poslala vlada. Državni zbor RS je poleg nalog, ki jih je dobil kot parlament nove samostojne države, prevzel tudi naloge, ki so povezane z vključevanjem v EU. Svoje delo v zvezi s tem ni koncentriral le na Komisijo za evropske zadeve, ampak je bilo njegovo delovanje usmerjeno širše na vse ravni delovanja, od državnega zbora kot celote, delovnih teles, poslanskih skupin in poslancev do strokovnih služb (Zajc 2002: 685).

Državni zbor Republike Slovenije je imel pri vključevanju Slovenije v EU ves čas pomembno vlogo. S tematiko vključevanja Slovenije v EU se je redno ukvarjal Odbor za zunanjo politiko, Komisija za evropske zadeve in slovenski del Pridružitvenega parlamentarnega odbora EU – Slovenija. Vedno bolj pa so se z EU ukvarjala tudi druga parlamentarna delovna telesa. V dogovoru z vlado so bili v državnem zboru sprejeti nekateri organizacijski ukrepi, ki so dali prednost sprejemanju zakonodaje, s katero je Slovenija usklajevala svoj pravni red s pravnim redom EU. Slovenija je bila tudi edina izmed držav kandidatk za članstvo v EU, katere vsa pogajalska izhodišča je bilo potrebno predhodno potrditi v pristojnem Odboru za zunanjo politiko⁸³. Državni zbor je 2. aprila 2002 sprejel svoj novi Poslovnik, ki naj bi zagotavljal hitrejši zakonodajni postopek⁸⁴. »Novi

⁸³ Vir: Poročilo o napredku RS pri vključevanju v EU, Vlada RS, 2002.

⁸⁴ Po dveh neuspešnih poskusih sprejema predloga novega poslovnika je bil v tretjem poskusu 2. aprila 2002 poslovnik s potrebno dvotretjinsko večino sprejet in to kljub polemični razpravi in ob hudem nasprotovanju opozicije (proti je glasovalo 24 poslancev, za 57 poslancev, kar pomeni le 3

poslovnik je prinesel nekaj pomembnih sprememb, ki prispevajo k večji racionalnosti in ekonomičnosti zakonodajnega postopka» (Zajc 2002). Precej bolj je obremenil delovna telesa in s tem razbremenil oziroma racionaliziral plenarno delo državnega zbora (Fink-Hafner in Lajh 2005: 69). Z novim poslovnikom se je povečala tudi vloga kolegija predsednika državnega zbora, ki je zgolj iz posvetovalnega telesa prerasel v odločevalsko telo – sprejema nekatere postopkovne in organizacijske odločitve, povezane z delovanjem državnega zbora (Zajc 2002).

5.1.1. OBRAVNAVA IN POTRJEVANJE POGAJALSKIH STALIŠČ

Slovenski parlament je bil od parlamentov kandidatka za članstvo v EU edini, ki je razpravljal, dopolnjeval in potrjeval pogajalska izhodišča za prevzemanje pravnega reda EU. Državni zbor je vladi podeljeval pooblastila za pogajanja, sodeloval je v pogajalskem procesu glede sklepanja mednarodnih pogodb, ki jih z ratifikacijo prenaša v notranji pravni red (Zajc 2002: 672). S tem, ko je pogajalska stališča državni zbor potrdil preden jih je slovenska vlada posredovala Evropski komisiji, je bil mandat slovenskih pogajalcev s tega vidika nedvomno močnejši (Zajc 2002: 672). Vsa pogajalska izhodišča za pogajanja z EU so bila predhodno obravnavana in potrjena v parlamentarnem Odboru za zunanjo politiko⁸⁵. Člani delovnih skupin so se udeleževali pregledov usklajenosti slovenske zakonodaje z zakonodajo Evropske skupnosti in na tej podlagi pripravljali predloge pogajalskih izhodišč⁸⁶. Po odobritvi predloga pogajalskega izhodišča s strani pristojnega ministra za posamezna javnopolitična področja so na predlog pogajalskega izhodišča svoja stališča in predloge posredovale tudi interesne skupine. Nato se je osnutek pogajalskega izhodišča na predlog pristojnega ministra posredoval Ožji pogajalski skupini (Fink-Hafner in Lajh 2005: 77). Ožja pogajalska skupina se je po potrebi lahko povezala z zunanjimi

glasove več od potrebne dvotretjinske večine) (Zajc 2002 in Poročilo o napredku RS pri vključevanju v EU, Vlada RS, 2002).

⁸⁵ Pogajanja med Slovenijo in Evropsko unijo so se pričela 31. marca 1998. Za ta namen je vlada imenovala Ožjo pogajalsko skupino (deset članov in vodja). Pristopna pogajanja so potekala po 31 vsebinskih sklopih (poglavjih), zato je vlada določila tudi vodje in člane 31 delovnih skupin (predstavniki posameznih ministrstev, vladnih in nekaterih nevladnih teles, v določenih delih pogajanj so bili vanje vključeni tudi predstavniki nevladnih organizacij). Naloge pogajalcev so bile pregledi usklajenosti nacionalne zakonodaje z evropsko in priprava pogajalskih izhodišč Slovenije za vsako pogajalsko področje. Organizacijsko, strokovno in finančno podporo delu Ožje pogajalske skupine je zagotavljala Služba Vlade RS za evropske zadeve. Vir: Publikacija Urada Vlade RS za informiranje, »Slovenija in Evropska unija – o pogajanjih in njihovih posledicah«.

⁸⁶ Vir: spletna stran <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/pogajanja-priprava/> (25. 12. 2006).

strokovnjaki. V primeru, da je bilo potrebno predhodno dodatno usklajevati predlog pogajalskih izhodišč, se je pred formalno obravnavo v vladi sklical t. i. evropski kolegij vlade⁸⁷. Ko je vlada sprejela pogajalska izhodišča, jih je posredovala državnemu zboru v potrditev⁸⁸. Pred obravnavo na Odboru za mednarodne odnose so predlog pogajalskih izhodišč obravnavala zainteresirana delovna telesa državnega zbora. Po zaključeni obravnavi v državnem zboru je vlada pogajalska izhodišča posredovala predstavnikom EK⁸⁹.

5.1.2. OBRAVNAVANJE VPRAŠANJA VKLJUČEVANJA SLOVENIJE IN ŠIRŠIH »EVROPSKIH« TEM NA ZASEDANJIH DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor RS je vključevanju Slovenije v EU namenil posebno prioriteto in je imel v tem procesu tudi pomembno vlogo. Obravnaval je ključne državne dokumente, povezane s prihodnjim članstvom v EU, kot sta Strategija RS za vključitev v Evropsko unijo in Državni program za prevzem pravnega reda EU do konca leta 2002, sprejel pa je tudi Resolucijo o zunanji politiki Republike Slovenije in tudi o poročilu Evropske komisije o napredku RS pri vključevanju v EU (vendar ne o vseh). Državni zbor je proces vključevanja Slovenije v EU pričel spremljati že v svojem prvem mandatu, ko je ta vprašanja obravnaval posebej in v povezavi z zunanjo politiko ter tudi s številnimi notranjimi vprašanji (Zajc 2002: 674).

O dokumentih je razpravljajal na plenarnih zasedanjih, razprave in potrditve posameznih pogajalskih izhodišč pa so potekale znotraj odborov in kasneje tudi znotraj Komisije za evropske zadeve.

Med parlamentarnimi delovnimi telesi, ki so v skladu s svojimi pristojnostmi redno obravnavali aktualna vprašanja v zvezi z vključevanjem Slovenije v EU, so bili: Odbor za zunanjo politiko, Komisija za evropske zadeve in slovenski del Pridružitvenega parlamentarnega odbora EU⁹⁰.

⁸⁷ Vir: spletna stran <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/pogajanja-priprava/> (25. 12. 2006).

⁸⁸ Pogajalska izhodišča so bila temelj za oblikovanje pogodbe o članstvu Slovenije v EU, ki ima status mednarodne pogodbe. Zakon o zunanjih zadevah je predvideval, da o pobudi za sklenitev mednarodne pogodbe odloča državni zbor. Vir: <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/pogajanja-priprava/> (25. 12. 2006).

⁸⁹ Vir: spletna stran <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/pogajanja-priprava/> (25. 12. 2006).

⁹⁰ Vir: Poročilo o napredku RS pri vključevanju v EU, Vlada RS, 2001.

5.1.3. PRILAGAJANJE OZ. USKLAJEVANJE ZAKONODAJE PRAVNEMU REDU EVROPSKE UNIJE

Z uveljavitvijo Evropskega sporazuma o pridružitvi (1. februar 1999) se je Slovenija zavezala, da bo slovensko pravno ureditev prilagodila evropski. »Prostovoljno« prilagajanje slovenske zakonodaje pravnim aktom EU je potekalo še pred obveznim prilagajanjem slovenske zakonodaje evropski, in sicer od leta 1993 naprej, ko si je Slovenija za svoj referenčni pravni red izbrala pravni red Evropskih skupnosti in njihovih držav članic. Slovenska vlada je v svoj poslovnik vključila določbo, da »morajo predlagatelji predpisov posebej obrazložiti skladnost posameznega zakona ali drugega splošnega akta s pravnimi akti Evropske skupnosti«. Tudi državni zbor je izrazil prepričanje o potrebi usklajevanja slovenske zakonodaje in njenega približevanja pravnim aktom Evropskih skupnosti⁹¹. Po besedah generalne sekretarke državnega zbora v mandatnem obdobju 2000–2004 je »bila glavna naloga v mandatnem obdobju 2000–2004 priprava državnega zbora na vstop Slovenije v Evropsko unijo. V tem času je državni zbor opravil izredno obsežno, zahtevno in odgovorno delo. Kljub spremljajočim težavam proceduralne in vsebinske narave je državni zbor uspel obravnavati in sprejeti pomembne in zahtevne systemske zakone, s katerimi se je naša država približala sodobni pravni ureditvi drugih držav in pravnemu redu Evropske unije«⁹². Državni zbor je imel pri usklajevanju zakonodaje pomembno vlogo, skrbel je za nemoten potek sprejemanja zakonodaje, predvidene v Državnem programu za prevzem pravnega reda EU⁹³. Ustrezna politična podlaga za delo na tem področju je bil poleg dogovora z vlado tudi sporazum vseh najpomembnejših parlamentarnih strank o vsestranski podpori hitremu vključevanju Republike Slovenije v EU. Državni zbor je več izrednih zasedanj

⁹¹ Vir: spletna stran <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/prevzem-pravnega-reda/zakonodajni-okvir/> (28. 12. 2006).

⁹² Vir: Poročilo o delu DZ 2000–2004.

⁹³ V skladu z Državnim programom za prevzem pravnega reda EU je morala Slovenija v obdobju 2000–2002 sprejeti 150 zakonov in 494 podzakonskih aktov. Od tega je bilo za leto 2000 predvideno 292 predpisov, v naslednjem letu 244 in v letu 2002 le 108 predpisov. Državni program je bil eden izmed ključnih strateških dokumentov v obdobju priprav Slovenije na polnopravno članstvo v EU. Vseboval je načrt priprav za članstvo v EU s prednostnimi nalogami in terminskim planom, vključno s programom vzpostavitve potrebnih upravnih struktur za njegovo izvajanje. V njem so predstavljeni temeljni zakoni, ki jih je morala Slovenija sprejeti do konca leta 2002 in najpozneje do polnopravnega članstva tudi uveljaviti, skupaj s predvidenimi podzakonskimi akti. Je sestavni del Partnerstva za pristop, ki določa okvirna sodelovanja med EU in RS v procesu priprav na članstvo in prednostne naloge, ki jih je v tem procesu potrebno najprej opraviti. Vir: <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/prevzem-pravnega-reda/uvod/> (22. 12. 2006).

nameni prvenstveno sprejemanju zakonodaje, ki predstavlja harmonizacijo z Evropskim pravnim redom⁹⁴.

Evropska komisija je v svojih rednih poročilih o napredku Slovenije pri vključevanju v EU Slovenijo stalno opozarjala na počasnost zakonodajnega postopka. Za vsak zakon so bila namreč potrebna tri »branja« v parlamentu, nestabilnosti v koaliciji pa so proces odločanja v parlamentu upočasnjevale⁹⁵. Predlog novega parlamentarnega poslovnika iz novembra 1998, ki je na novo določal zakonodajni postopek, ni bil potrjen, ker ni uspel zbrati dvotretjinske večine. Toda marca 1999 so bili sprejeti določeni organizacijski ukrepi, katerih cilj je bil omogočiti hitrejše sprejemanje zakonov v skladu z načrtom, zapisanim v Državnem programu za prevzem pravnega reda Evropske unije. Ob načrtovanju dela državnega zbora in njegovih delovnih teles se je prednostno upošteval program dela vlade, pri pripravi predloga dnevnega reda seje se je posebno pozornost namenilo predlogom zakonov, povezanih s harmonizacijo zakonodaje. V času zasedanja državnega zbora so bili trije dnevi namenjeni izključno obravnavi predlogov zakonov, povezanih s harmonizacijo zakonodaje. Večino te zakonodaje se je v skladu z možnostjo, ki jo dopušča Poslovnik državnega zbora, obravnavalo po hitrem postopku⁹⁶.

Državni zbor se je približal svoji prihodnji vlogi v EU tudi z modernizacijo zakonodajnega odločanja. Potem ko je v februarju 1999 pospešil obravnavanje »evropskih« zakonov (prvi trije dnevi zasedanj so bili rezervirani za te predloge), je 2. aprila sprejel modernejši »evropski« poslovnik⁹⁷ (Zajc 2003: 4). Večina evropske zakonodaje se je v okviru takrat obstoječega Poslovnika Državnega zbora RS sprejemala po hitrem ali skrajšanem postopku (poleg rednega trifaznega), kar pomeni, da so se vse tri faze opravile druga za drugo na isti seji.

⁹⁴ Vir: Poročilo o napredku RS pri vključevanju v EU, Vlada RS, 2002.

⁹⁵ Viri: Poročilo Komisije o napredku Slovenije, 1998, 1999, 2001.

⁹⁶ Viri: Poročilo Komisije o napredku Slovenije, 1999, in Poročilo o napredku RS pri vključevanju v EU, Vlada RS, 2002.

⁹⁷ Na spremembo parlamentarnega odločevalskega postopka sta vplivala dva procesa. Na eni strani proces evropeizacije (EK je v svojih poročilih o napredovanju Slovenije stalno opominjala Slovenijo, da je zakonodajni postopek prepočasen) in na drugi strani proces modernizacije delovanja državnega zbora (Fink-Hafner in Lajh 2005: 85). Glavne razloge za sprejem novega poslovnika navaja tudi Vrišer (1999), ko pravi, »da so se v praksi pojavljale kritike, da sedanji zakonodajni postopek, kot tudi celoten poslovnik, zavira učinkovito delo državnega zbora, na to pa je bilo opozorjeno v Agendi 2000, je komisija za poslovnik odločila, da pripravi nov predlog poslovnika«.

Tako je državni zbor uporabil vse možne mehanizme, s katerimi je lahko omogočil hitro sprejemanje evropske zakonodaje⁹⁸.

Pri izpolnjevanju obveznosti, ki so izhajale iz DP, je prihajalo do večjih zaostankov v letu 2000, ko so bile tretje volitve v državni zbor. Vendar pa je bila Slovenija kljub zamudam pri prilagajanju zakonodaje v primerjavi z drugimi državami v prehodu videti uspešnejša. Pri tem se je pojavilo vprašanje kakovosti sprejetih zakonov, saj je bila večina zakonov od leta 1996 dalje sprejeta po hitrem ali nujnem postopku, s čimer se možnost za kakovostno vsebinsko obravnavo predlogov bistveno zmanjša (Zajc 2002).

Razlogi za zamude so bili deloma v zunanjih dejavnikih (zamujanje vlade pri pripravi predlogov zakonov, slabša kakovost predlogov itd.), deloma pa so jih povzročali nekateri notranji dejavniki (precej dolgotrajen zakonodajni postopek, ki je obsegal tri branja v parlamentu) (Zajc 2002, Fink-Hafner in Lajh 2005).

Vsekakor je Slovenija svoje obveznosti do EU redno izpolnjevala brez kakšnih večjih zamud, kar gre v veliki meri pripisati enotnosti političnih strank in civilne družbe o nujnosti vstopa Slovenije v EU. Ta enotnost, predvsem političnih strank v parlamentu, je pripomogla k izvedbi potrebnih reform in sprememb, ki so bile predpogoj za polnopravno članstvo v »evropskem klubu«. Enotnost glede članstva Slovenije EU so parlamentarne stranke 3. julija 1997 podkrepile s podpisom Sporazuma o sodelovanju pri vključevanju Slovenije v EU⁹⁹ (Zajc 2002). Sporazum je prispeval k hitrejšemu prilagajanju zakonodaje, izboljšanju notranje koordinacije, komunikacije in pretoka informacij, pa tudi k izboljšanju odnosov med državnim zborom in vlado (Fink-Hafner in Lajh 2005: 69). Posebna koordinacija med strankami je delovala do konca drugega mandata (1996–2000).

5.1.4. SODELOVANJE Z EVROPSKO UNIJO NA PARLAMENTARNI RAVNI

Za vzpostavitev političnega dialoga na parlamentarni ravni je bil na podlagi Pridružitvenega sporazuma z Odlokom, ki ga je državni zbor sprejel na svoji seji

⁹⁸ Poročilo o napredku RS pri vključevanju v EU, Vlada RS, 2001.

⁹⁹ Sporazum je podpisalo 7 slovenskih parlamentarnih strank z izjemo Slovenske nacionalne stranke.

24. septembra 1998, ustanovljen in izvoljen **Slovenski del Pridružitvenega parlamentarnega odbora** (PPO). To je bil forum za sestajanje in izmenjavo mnenj članov slovenskega parlamenta in Evropskega parlamenta¹⁰⁰ ter »priložnost za pripravo za skupen parlamentarni nadzor nad delovanjem izvršilne oblasti v času, ko bo Slovenija postala sestavni del Evropske unije«¹⁰¹. Sestavljen je bil iz enakega števila poslancev, 11 iz obeh parlamentov¹⁰².

Slovenski del PPO je spremljal uresničevanje sporazuma o pridruženem članstvu, proučeval je vse vidike odnosov med Evropsko unijo in Republiko Slovenijo, sodeloval in izmenjeval je mnenje z Evropskim parlamentom in državnim zborom, dajal je priporočila pridružitvenemu svetu¹⁰³, državnemu zboru in Evropskemu parlamentu. Po ustanovitvenem zasedanju do julija 2000 je bilo pet zasedanj PPO, na katerih so parlamentarci razpravljali o številnih temah, ki so se nanašale na vključevanje Slovenije v EU, med drugim o:

- političnem, gospodarskem in socialnem položaju v Sloveniji,
- vlogi slovenskega in drugih nacionalnih parlamentov držav v pristopnem procesu,
- širitvi EU,
- reformi pravnega sistema in sistema javne uprave v Sloveniji,
- reformi Evropske unije in njenih politik,
- procesu denacionalizacije v Sloveniji,
- Paktu stabilnosti za jugovzhodno Evropo,
- privatizaciji in preoblikovanju slovenskih podjetij v državni lasti,
- tujih neposrednih investicij v Sloveniji,
- transportni politiki in vlogi Slovenije v transevropski mreži,
- sodelovanju med lukama Trst in Koper ter ostalem čezmejnem sodelovanju z Italijo, Avstrijo in Madžarsko¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Vir: Evropski sporazum.

¹⁰¹ Vir: Poročilo o delu DZ v obdobju 1996–2000.

¹⁰² Na začetku tretjega mandatnega obdobja (2000–2004) je državni zbor ustanovil slovenski del PPO z 12 člani.

¹⁰³ Pridružitveni svet so sestavljali člani Sveta Evropske unije in člani Komisije Evropskih skupnosti na eni strani ter člani Vlade Slovenije na drugi strani. Nadziral je izvajanje Evropskega sporazuma in proučeval vsa pomembna vprašanja, ki so izhajala iz sporazuma, in vsa druga dvostranska ali mednarodna vprašanja vzajemnega interesa. Praviloma se je sestajal na ministrski ravni enkrat letno in kadar so to narekovale okoliščine.

¹⁰⁴ Vir: Poročilo o delu DZ v obdobju 1996–2000.

Tabela 5.2: Zasedanja slovenskega dela pridružitvenega parlamentarnega odbora v obdobju od 1998 do 2000

Št. zasedanj	Vrsta zasedanja	Datum	Kraj zasedanja
1	ustanovno zasedanje	15., 16. december 1998	Strasbourg
2	drugo zasedanje	17., 18. marec 1999	Ljubljana
3	tretje zasedanje	24., 25. november 1999	Ljubljana
4	četrto zasedanje	27., 28. marec 2000	Bruselj
5	peto zasedanje	12., 13. julij 2000	Ljubljana

Vir: Poročilo o delu DZ v obdobju 1996–2000.

Člani slovenskega dela PPO so se pred vsakim zasedanjem sestali na dveh ali treh pripravljalnih sestankih, na katerih so pregledali dnevni red in določili poročevalce za posamezno vsebinsko področje (od ustanovitve do 31. 12. 2001 je bilo takih sestankov 21). Na teh sestankih in tudi na skupnih zasedanjih PPO EU – Slovenija so sodelovali tudi vladni predstavniki ožje pogajalske skupine, SVEZ, MZZ itd. (Zajc 2002).

V okviru parlamentarnega sodelovanja z EU je pomembno izpostaviti tudi udeležbe predsednika državnega zbora na srečanjih predsednika/-ce Evropskega parlamenta s predsedniki parlamentov držav kandidatk. Takih srečanj je bilo v obdobju od 1996 do 2000 šest¹⁰⁵. Na srečanjih so se predsedniki nacionalnih parlamentov seznanjali s širšo tematiko in prepoznavali zadeve, ki bi jih bilo dobro uvrstiti na dnevne rede sej nacionalnih parlamentov. Slovenija je bila 18. in 19. aprila 2000 gostiteljica 9. srečanja Evropskega parlamenta s predsedniki parlamentov držav, ki sodelujejo v procesu širitve. Udeleženci so se posvetili predvsem trem različnim temam: procesu širitve EU, pridruževanju zakonodaje državljanom in ohranitvi nacionalne identitete v okviru EU (Zajc 2002 in Vlada RS (2000)¹⁰⁶).

Poslanci so aktivno sodelovali tudi pri delu Konvencije o prihodnosti Evropske unije¹⁰⁷. Na plenarnih zasedanjih je Slovenijo zastopal vladni predstavnik ter

¹⁰⁵ Podatek, zajet v poročilu o delu DZ 1996–2000.

¹⁰⁶ Poročilo o napredku Slovenije pri vključevanju v EU, Vlada RS, 2000.

¹⁰⁷ Konvencija je bila posebno telo s 105 člani, ki so ga predsedniki vlad in držav članic EU ustanovili z Laekensko deklaracijo decembra 2001. Njen osnovni cilj je bil, da se pripravijo predlogi za institucionalno prenovu Evropske unije. Konvencija je delovala v obliki plenarnih zasedanj. Ustanovitveno zasedanje je bilo 28. februarja 2002. Vzporedno s plenarnimi zasedanji je predsedstvo ustanovilo šest delovnih skupin z jasno definiranimi pristojnostmi. Gre za delovne skupine, ki so obravnavale načelo subsidiarnosti, Listino temeljnih pravic, vlogo nacionalnih parlamentov, komplementarne pristojnosti, pravno osebnost EU in ekonomsko upravljanje,

parlamentarna predstavnik. Poslanci so se v obdobju vključevanja v EU udeleževali tudi drugih sestankov in seminarjev (COSAC-ova zasedanja, obiski, razgovori)¹⁰⁸.

5.2. PRILAGODITEV DRŽAVNEGA ZBORA RS RAZMERAM PO VKLJUČITVI SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO

Izkušnjam, ki jih je državni zbor pridobil v času približevanja Slovenije Evropski uniji, je sledil tudi pri institucionalni prilagoditvi za čas polnopravnega članstva v EU. Pri oblikovanju institucionalnih in proceduralnih pravil se je državni zbor zgledoval po kombinaciji med finskim in danskim modelom ureditve razmerij med parlamentom in vlado¹⁰⁹. V tem poglavju bomo proučevali izkušnjo državnega zbora pri prilagajanju novim razmeram, ki so nastale s 1. majem 2004 z vključitvijo v EU.

Razmerje med parlamentom in vlado se je namreč z vključitvijo v EU v nekaterih pogledih bistveno spremenilo. Zakonodajno funkcijo glede izvrševanja dela suverenih pravic, prenesenih na institucije EU, je preko svojega predstavnika v Svetu EU prevzela vlada, državni zbor pa je iz neposrednega zakonodajnega odločanja izključen. V vladi se je z vstopom v EU koncentrirala relativno velika moč so(odločanja) na ravni EU. V strokovni javnosti je prevladala ocena, da je smiselno in potrebno takšno spremenjeno razmerje med državnim zborom in vlado načelno opredeliti že na ustavni ravni (Cerar 2003: 16–17). Določene institucionalne prilagoditve delovanja državnega zbora in vlade v času polnopravnega članstva je državni zbor izpeljal še pred vključitvijo Slovenije v Evropsko unijo. Državni zbor je namreč marca 2003 sprejel t. i. 3.a člen Ustave RS, ki določa, da mora vlada v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, sproti obveščati državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Nadalje je v ustavi določeno, da lahko državni zbor o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju, pri čemer se podrobnejša ureditev teh razmerij uredi z zakonom. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije je državni

področje notranjih zadev in pravosodja, poenostavitve zakonodajnih postopkov, zunanjega delovanja EU in obrambe. Vir: <http://evropa.gov.si/ustava/o-konvenciji/> (20. maj 2007).

¹⁰⁸ Vir: Priloga k poročilu DZ 2000–2004.

¹⁰⁹ Vir: Poročilo DZ 2000–2004.

sprejema stališča RS o vseh zadevah EU razen zunanje in varnostne politike EU, za kar je pristojen Odbor za zunanjo politiko. Oba odbora zadeve EU obravnavata na podlagi mnenj, ki jih oblikujejo delovna telesa, državni svet in Zakonodajno-pravna služba. Vlada mora predlog zadeve EU posredovati takoj, ko sprejme stališče do njega, vendar najkasneje v petih tednih po prejemu zadeve EU s strani Evropske komisije. Državni zbor mora odločitve, ki jih je pristojno delovno telo sprejelo v različnih fazah postopka obravnave posamezne zadeve EU, takoj po sprejemu uradno sporočiti vladi. Vlada sproti obvešča državni zbor o zadevah EU ter poroča o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU. Pristojno delovno telo sprejme skupno oblikovano stališče Slovenije, ki vlado politično obvezuje, ni pa z njim pravno vezana.

Slovenija je torej izvedla nekatere formalne institucionalne spremembe, ki so bile po oceni strokovne javnosti (Cerar 2003) potrebne, vendar se ob sicer dokaj kratki izkušnji državnega zbora pri sodelovanju v procesih odločanja na evropski ravni postavlja vprašanje aktivnega sodelovanja državnega zbora v teh procesih oz. dejanskega izvajanja sprejetih ustavnih sprememb in iz njih izhajajočih novih zakonskih in poslovniških določb. Predvidevam, da je državni zbor v svojem dosedanjem delu na področju zadev EU premalo izkoristil možnosti in priložnosti, ki mu jih nudijo institucionalne spremembe, ki so nastale kot odgovor na procese evropeizacije¹¹⁰. Zajc (2005) vidi razlog za tako stanje v pomanjkanju subjektivne oz. »kulturne sposobnosti« (»cultural capacity«). Državni zbor je dosegel zadostno stopnjo institucionalizacije in organizacijske sposobnosti (»institutional capacity«), vendar pa mu primanjkuje subjektivne oz. »kulturne sposobnosti« (»cultural capacity«). Gre za vprašanje razlike med danimi institucionalnimi možnostmi in dejanskimi sposobnostmi državnega zbora za sodelovanje pri sprejemanju odločitev na evropski ravni. Po njegovem mnenju DZ še ni dovolj usposobljen za sodelovanje preko vlade v procesu odločanja na ravni EU. Gre za razumljivo pomanjkanje izkušenj, znanj in določenih rutin. Vsekakor obstajajo tudi drugi razlogi za premajhno angažiranost parlamenta v procesu sprejemanja zakonodaje EU. Ne gre zanemariti dejstva, da je kmalu po vstopu Slovenije v EU in s tem tudi z uveljavitvijo zakonskih določb o

¹¹⁰ O tem sklepam na podlagi lastnih opazovanj preko različnih medijev (dnevno časopisje, obvestila o sejah delovnih teles, informativne oddaje in drugo) ter mnenj nekaterih strokovnjakov (Fink-Hafner (2003, 2005), Krašovec (2005), Zajc (2002, 2003)) s tega področja.

sodelovanju vlade in državnega zbora v zadevah EU prišlo do parlamentarnih volitev (novembra 2004), kjer se je zamenjala parlamentarna večina. Volitve so v poslanske klopi privabile nove obraze, ki jim izkušenj in znanj na področju zadev EU gotovo primanjkuje. Vpliva parlamentarnih volitev pri upravljanju z zadevami EU pa najverjetneje ni bilo čutiti le v parlamentu, temveč tudi na vladnem nivoju.

V tem delu naloge bom preverjala na začetku postavljeno hipotezo, **da so dejanski vzorci sodelovanja državnega zbora v procesih odločanja na ravni EU pod potencialnimi možnostmi sodelovanja državnega zbora v procesih odločanja na evropski ravni, kar državni zbor uvršča med parlamente z majhnim vplivom na oblikovanje javnih politik**¹¹¹. To pomeni, da ima državni zbor zelo malo vpliva na pogajalska stališča vlade za odločanje v evropskem zakonodajnem procesu.

Za preverjanje zgornje hipoteze sem uporabila naslednje vire informacij:

- poročila državnega zbora, ki so dostopna na njegovi spletni strani (www.dz-rs.si),
- polletna poročila COSAC-a oz. odgovore državnega zbora na vprašalnik COSAC-a o najrazličnejših vidikih parlamentarnega nadzora na področju evropskih zadev,
- interno gradivo državnega zbora, ki se nanaša na evropsko finančno perspektivo 2007–2013, pridobljeno s strani Raziskovalno-dokumentacijskega sektorja,
- poglobljeni družboslovni intervju, izveden z dvema strokovnima sodelavkama v Odboru za evropske zadeve, ki sta potekala hkrati na dan 16. aprila 2007,
- dobesedni zapisi sej delovnih teles in sej državnega zbora, sklici sej in sporočila za javnost, objavljena in dostopna na spletni strani DZ-ja,
- raziskave, ki so bile na to ali podobno temo že opravljene (Zajc 2002, 2003, 2005, 2007, Krašovec 2005, 2006 in Fink-Hafner in Lajh 2003, 2005).

¹¹¹ Klasificirano na podlagi klasifikacije nacionalnih parlamentov glede izvajanja funkcije nadzora nad izvršilno oblastjo v zadevah EU avtorjev Maurer in Wessels (2001). Več o tem na str. 85.

V naslednjih poglavjih podrobneje povzemam institucionalne in proceduralne prilagoditve državnega zbora novim razmeram, ki so nastale z vključitvijo Slovenije v EU; najprej prilagoditve, ki so zapisane v ustavnih, zakonskih in poslovniških določilih, in kasneje prilagoditve, ki jih je moč zaznati skozi vsakodnevno prakso državnega zbora, ko sledi aktivnostim vlade v institucijah Evropske unije. Pri tem sem se opirala na spremenljivke, ki sem jih postavila za definiranje in obrazložitev morebitnega odstopa dejanskih vzorcev delovanja državnega zbora v zadevah EU od ustavnih, zakonskih in poslovniških določb (gl. str. 23–24).

Na primeru obravnave pogajalskih izhodišč vlade o evropski finančni perspektivi za obdobje 2007–2013 s strani državnega zbora bom prikazala primer konkretne vključenosti DZ v procesu odločanja na ravni EU. Pri proučevanju sem se omejila na delo Odbora za Evropske unije, saj pokriva večji del zadev EU, za katere so se pred vključitvijo Slovenije v EU dokončne odločitve sprejemale v državnem zboru. Delo Odbora za zunanjo politiko me v tej nalogi ni toliko zanimalo in se ga dotaknem le bežno. Področje zunanje in varnostne politike je namreč na evropski ravni še zmeraj prepuščeno v odločanje zgolj državam članicam, posamezne države članice so na tem področju ohranile polno suverenost. Razmerje državnega zbora do vlade na tem področju se je ob vstopu v EU le malenkostno spremenilo.

5.2.1. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA SODELOVANJE DRŽAVNEGA ZBORA V EVROPSKIH ZADEVAH

Državni zbor RS, kot smo navedli že zgoraj, preko Odbora za evropske zadeve in Odbora za zunanjo politiko sodeluje v procesih odločanja na evropski ravni. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU) določa, da državni zbor zavzema stališča o zadevah EU preko dveh ključnih »evropskih« delovnih teles, in sicer **Odbora za evropske zadeve** in **Odbora za zunanjo politiko**. Odbor, pristojen za zunanje zadeve, obravnava zadeve skupne zunanje in varnostne politike, vse ostale zadeve EU pa obravnava odbor, pristojen za evropske zadeve. Odbora razpravljata o zadevah EU in zadevah zunanje in varnostne politike ter sprejemata stališča Slovenije, ki jih vlada in njeni ministri zastopajo v evropskih institucijah. Oba odbora **delujeta v okviru splošnejših stališč državnega zbora**, ki so podana v obliki političnih

usmeritev za delovanje Slovenije v institucijah EU. Odbora sta sestavljena sorazmerno glede na število poslancev, izvoljenih v državni zbor na podlagi istoimenskih list, s tem, da ima vsaka poslanska skupina zagotovljeno vsaj eno mesto. Odbora imata vsak svojega predsednika in vsak po dva podpredsednika. Eden od njih mora biti iz vrst poslanskih skupin opozicije.

Odbor za evropske zadeve je bil na podlagi predhodno sprejetih ustavnih in zakonskih določb ustanovljen takoj po vstopu Slovenije v Evropsko unijo, 21. maja 2004, s čimer je prenehala delovati Komisija za evropske zadeve. Državni zbor je v novi sestavi po parlamentarnih volitvah leta 2004 17. novembra 2004 ustanovil nov Odbor za zadeve EU. Odbor razpravlja in sprejema stališča o posamezni zadevi EU na podlagi mnenj matičnih delovnih teles in ob predhodnem prejemu gradiv in predloga stališč s strani vlade. Mnenje lahko podata tudi državni svet in zakonodajno-pravna služba. Zakon izrecno določa, da morata odbora pred svojo obravnavo zadeve EU ali zadeve s področja zunanje ali varnostne politike pridobiti mnenje tistih delovnih teles državnega zbora, v katerih delovno področje sodi obravnavana zadeva. To so sicer pristojni odbori in komisije državnega zbora, ki pa v tem primeru ne nastopajo s položaja matičnosti kot v notranjepravnih postopkih, ampak je njihov položaj bliže sicer poznanemu institutu **zainteresiranih delovnih teles**. Razlika je ta, da tudi v tem primeru **dodelitev v obravnavo opravi predsednik državnega zbora**, da pa za posamezno zadevo EU praviloma določi več takih delovnih teles, upošteva vsebino predloga EU¹¹².

Na sejo pristojnega odbora so vabljeni tudi predsednik vlade, ministri, predstojniki vladnih služb, ki jih v primeru odsotnosti nadomeščajo državni sekretarji oz. 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.

5.2.2. OBSEG PARLAMENTARNEGA SODELOVANJA

Državni zbor obravnava predloge aktov zakonodajne narave in predloge odločitev politične narave, o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU ali so predmet medvladnega sodelovanja v okviru Evropske unije.

¹¹² Poročevalec Državnega zbora RS (2003), letnik 29, št. 110, str. 43–52.

Pri predlogih zakonodajnih aktov EU gre predvsem za uredbe in smernice. V okviru predlogov odločitev politične narave pa sodijo akti politične narave, kot so skupne politike, programi ali bele knjige ter tudi politične odločitve v okviru koordinacije delovanja držav članic prek skupne zunanje in varnostne politike ter določenega dela področja pravosodja in notranjih zadev ter sklepanja mednarodnih pogodb EU s tretjimi državami in seveda medvladnega sodelovanja glede sprememb ustanovnih pogodb EU in drugih vprašanj, ki sodijo v ta način odločanja¹¹³. Državni zbor sodeluje pri oblikovanju stališč Slovenije pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost.

Poslovnik državnega zbora je uvedel naslednjo delitev zadev EU, ki jih državni zbor obravnava:

1. spremembe pogodb, na katerih temelji Evropska unija, in stališča za delovanje Slovenije v institucijah Evropske unije v prihodnjem obdobju

V prvem primeru državni zbor dobi v obravnavo predlog sprememb pogodb, na katerih temelji EU, skupaj s predlogom stališč Slovenije. V drugem primeru državni zbor obravnava pisno gradivo, ki ga pripravi vlada glede na letni zakonodajni program Evropske komisije in program Sveta EU s predlogom deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU.

2. zadeve EU, ki spadajo v pristojnost državnega zbora, oz. zadeve, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost

Za obravnavo teh zadev pristojni odbor potrebuje gradivo in predlog stališč RS, ki jih predloži vlada, mnenje matičnih delovnih teles, državnega sveta in zakonodajno-pravne službe.

3. druge zadeve EU

Državni zbor lahko na predlog vlade ali po lastni pobudi obravnava tudi druge zadeve EU. Državni zbor lahko zahteva, da vlada posreduje določeno zadevo EU

¹¹³ Poročevalec Državnega zbora RS (2003), letnik 29, št. 110, str. 43–52.

v obravnavo zaradi sprejema stališča državnega zbora do oblikovanih predlogov vlade za stališča RS.

V takem primeru gre za oceno državnega zbora, da je določena zadeva EU širšega političnega pomena. Tudi vlada lahko glede na svojo oceno politične pomembnosti določene zadeve EU predlaga njeno obravnavo zaradi pridobitve stališč državnega zbora do predloga stališč RS, ki ga je sicer oblikovala v določeni zadevi EU. Državni zbor to obravnavo opravi po lastni presoji in poda svoje stališče glede vladnega predloga za stališče Slovenije ali pa tudi ne, in je v slednjem primeru vlada povsem neodvisna glede ravnanja v EU, seveda v okviru splošne odgovornosti državnemu zboru¹¹⁴.

Za potrebe interne organizacije dela¹¹⁵ je državni zbor uvedel spodnjo klasifikacijo zadev EU, ki jo uporablja pri svojem vsakodnevnem upravljanju z zadevami EU:

- 1. »U-zadeve«**; so zadeve EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v pristojnost državnega zbora (1. in 2. točka prejšnje klasifikacije);
- 2. »E-zadeve«** so druge zadeve EU iz pristojnosti vlade, ki jih državni zbor obravnava na predlog vlade ali po lastni pobudi (3. točka prejšnje klasifikacije);
- 3. »S-zadeve«** – gre za obveščanje državnega zbora s strani vlade o »U-zadevah« ter poročanje o sprejetih odločitvah in o dejavnostih vlade v zvezi z »U-zadevami« v institucijah EU.

Vlada mora v skladu z 9. členom ZSDZVZEU predlog zadeve EU posredovati takoj, ko ga prejme. Ta določba pomeni obveznost, da vlada najprej seveda oceni, ali zadeva EU po tem zakonu sodi v pristojnost državnega zbora, nato pa preko seje vlade nemudoma izvede tudi formalno predložitev. Hkrati s samim predlogom zadeve EU vlada posreduje tudi podatke o tej zadevi EU, ki predstavijo vrsto postopka, njene pogloblitve rešitve in cilje in predvideni čas začetka obravnav ter sprejema tega predpisa v EU, da bi državni zbor lahko pravočasno opravil obravnave. Vlada mora izdelati tudi oceno vplivov in posledic predloga zadeve EU za Slovenijo z vidika potrebnosti sprememb predpisov,

¹¹⁴ Poročevalec Državnega zbora RS (2003), letnik 29, št. 110, str. 43–52.

¹¹⁵ Viri: spletna stran državnega zbora www.dz-rs.si (12. 11. 2007) in intervju, opravljen v DZ dne 16. 4. 2007.

posledic za proračun, vpliva na gospodarstvo, javno upravo in okolje. Da bi se državnemu zboru omogočila vključitev v obravnavo že v zgodnji fazah, je za njuno predložitev dodan skrajni rok petih tednov, ko naj bi vlada tako oceno in predlog stališča izdelala vsaj v osnovi. Vlada lahko oceno vplivov in posledic ter predlog stališča Slovenije sproti dopolnjuje, upošteva razvoj obravnave te zadeve EU v zakonodajnem postopku EU¹¹⁶.

V skladu s 154. členom Poslovnika Državnega zbora vlada zadeve EU, ki jih predloži državnemu zboru v obravnavo, pošlje predsedniku državnega zbora. Predsednik državnega zbora nato dodeli zadevo EU v obravnavo pristojnemu odboru in glede na vsebino predloga matičnim delovnim telesom. *Kot se je tekom raziskave pokazalo, je praksa delovanja malo drugačna, kot je zapisano v poslovniških določbah.* Glede na informacije, ki sem jih pridobila na podlagi izvedenega intervjuja v DZ¹¹⁷, predlog stališč RS skupaj z gradivom v državni zbor formalno pošlje generalni sekretar vlade. Gradiva ne pošiljajo direktno posamezna ministrstva. **V državnem zboru gradivo najprej prejme Odbor za zadeve EU, ki ga skupaj z dopisom in predlogom dodelitve pošlje predsedniku državnega zbora, ki zadevo razpošlje naprej**¹¹⁸.

Vlada gradivo v večini primerov pripravi na način, kot je določeno v 9. členu ZSDZVZEU. Pogosto se dogaja, da vlada gradivo pošlje prepozno ali pa pošlje pomanjkljivo gradivo. Odbor ima možnost tako gradivo zavrnil ali zahtevati dopolnitev oziroma najti nek dogovor, še posebej takrat, ko je zadeva za Slovenijo zelo pomembna. Zavrnitev gradiva s strani OZEU namreč formalno pomeni, da vlada ne dobi mandata za odločanje na Svetu. Na ta način vlada v Svetu zagovarja stališče, ki ni preverjeno v državnem zboru. Zgodilo se je že, da je OZEU zadevo zavrnil zaradi pretečenih rokov. Problem pretečenih rokov se pojavi predvsem takrat, ko mora svoje mnenje podati tudi matično delovno telo. Matično delovno telo mora namreč dva dni pred sejo OZEU podati svoje mnenje, časa pa pogosto zmanjka, ker vlada pošlje gradivo v državni zbor zelo pozno,

¹¹⁶ Vir: Poročevalec Državnega zbora RS (2003), letnik 29, št. 110, str. 43 –52.

¹¹⁷ Vir: intervju, opravljen v DZ dne 16. 4. 2007.

¹¹⁸ V času izvedbe intervjuja (april 2007) se je pripravljala protokol o sodelovanju med vlado in Odborom za evropske zadeve, ki bi razmerja med DZ in vlado še natančneje uredil.

zato se je tudi zgodilo, da sta imela matično delovno telo in pristojni odbor skupno sejo¹¹⁹.

Neformalnega sodelovanja z vladnimi ministrstvi je veliko, tudi s Službo vlade za evropske zadeve. Vlada sicer v državni zbor zadeve EU formalno pošlje dokaj pozno, se pa OZEU z zadevami seznanila tudi prej, preko neformalnih stikov z vladnimi uslužbenci različnih ministrstev, ki so po oceni intervjuvanke zelo kooperativni. Sistem upravljanja z zadevami EU se še vzpostavlja, zato je to včasih edini način, da odbor pride do informacij¹²⁰.

5.2.2.1. Obravnava zadev EU v Odboru za zadeve EU

V svoji prvi sestavi (od 21. maja 2004 do 17. novembra 2004) je Odbor za zadeve EU na osmih sejah obravnaval 28 zadev, večino na lastno pobudo. Od vlade ni prejel v obravnavo nobenega zakonodajnega predloga Komisije. Obravnaval je predvsem teme, povezane z delovanjem vladnih predstavnikov v institucijah EU, s poudarkom na sejah Svetov EU. To obdobje parlamentarnega delovanja v zvezi z zadevami EU so zaznamovale volitve v Evropski parlament in s tem povezana kampanja, parlamentarne počitnice ter priprava na državnozbornske volitve v oktobru 2004¹²¹. »Sušno« obdobje se je nadaljevalo vse do konca leta 2004, ko je OZEU obravnaval vsega skupaj le 2 zadevi na štirih sejah. Po oktobrskih državnozbornskih volitvah 2004 je 17. novembra državni zbor ustanovil Odbor za zadeve EU v novi sestavi, ki je odražala sestavo državnega zbora po volitvah. Tudi v tem času OZEU (november, december 2004) od vlade ni prejel nobene zadeve EU v obravnavo. To stanje gre v veliki meri pripisati državnozbornskim volitvam oktobra 2004 in času, ki je bil potreben za sestavo nove vlade in njen polni prevzem nalog in odgovornosti.

¹¹⁹ To se je zgodilo v primeru obravnave predloga stališč RS do evropske finančne perspektive 2007–2013, ki naj bi ga vladni predstavniki zastopali na Evropskem Svetu 15. in 16. junija 2005, ko sta imela Odbora za finance in monetarno politiko kot matično delovno telo in Odbor za evropske zadeve kot pristojno delovno telo skupno sejo. Vlada je namreč gradivo poslala šele 9. 12. 2005, predsednik OZEU pa je sejo zaradi »lovljenja rokov« sklical skupaj z matičnim odborom. Vir: intervju, opravljen v DZ 16. 4. 2007.

¹²⁰ Vir: intervju, opravljen v DZ dne 16. 4. 2007.

¹²¹ Vir: Poročilo o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2000–2004. Priloge. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si> (31. 12. 2006).

Tabela 5.3: Število zadev EU, ki jih je Odbor za zadeve EU obravnaval od maja 2004 do julija 2007 skupaj s podatkom o številu dodeljenih zadev v istem obdobju¹²²

Obdobje/vrsta EU zadeve	2004 (maj-oktober)	2004 (november-december)	2005	2006	2007(do 15.7.)	SKUPAJ
"U" zadeve	*	0	39	20	15	74
"E" zadeve	*	0	-	6	11	17
"S" zadeve	*	2	55	68	36	159
SKUPAJ - obravnavane	28	2	94	94	62	250
SKUPAJ - dodeljene	0	0	40	32	31	103

Vir: Poročila Državnega zbora.

Že v letu 2005 je število zadev EU, ki jih je vlada poslala v obravnavo državnemu zboru, naraslo, podobno je bilo v letu 2006 in vse tako kaže, da leto 2007 pri tem ne bo izjema. V letu 2005 je DZ s strani vlade prejel 40 zadev EU, obravnaval jih je 94 (na osemindesetih sejah – gl. tabela 5.3 in 5.4), od katerih je bilo največ t. i. »S-zadev« (55), ki predstavljajo obveščanje državnega zbora s strani vlade o »U-zadevah«, poročanje o sprejetih odločitvah in o dejavnosti vlade v zvezi z »U-zadevami« v institucijah EU ter obveščanje državnega zbora s strani vlade o drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje ustavnih pristojnosti državnega zbora in zadevajo politične in programske vidike delovanja EU¹²³. Tudi v letu 2006 je bila aktivnost OZEU podobna kot v lanskem letu, tako v številu obravnavanih zadev EU kot tudi v številu sej, na katerih se je OZEU sestajal.

Tabela 5.4: Število sej po posameznih odborih, na katerih so bile obravnavane zadeve EU od maja 2004 do julija 2007

Odbori/število sej	2004 (od 21. maja)	2004 (od 17. novembra)	2005	2006	2007(do 15. julija)
Odbor za zadeve EU	8	4	48	46	32
Matična delovna telesa	*	1	31	33	*
SKUPAJ	8	0	79	79	32

Vir: Poročila DZ.

* – ni podatka

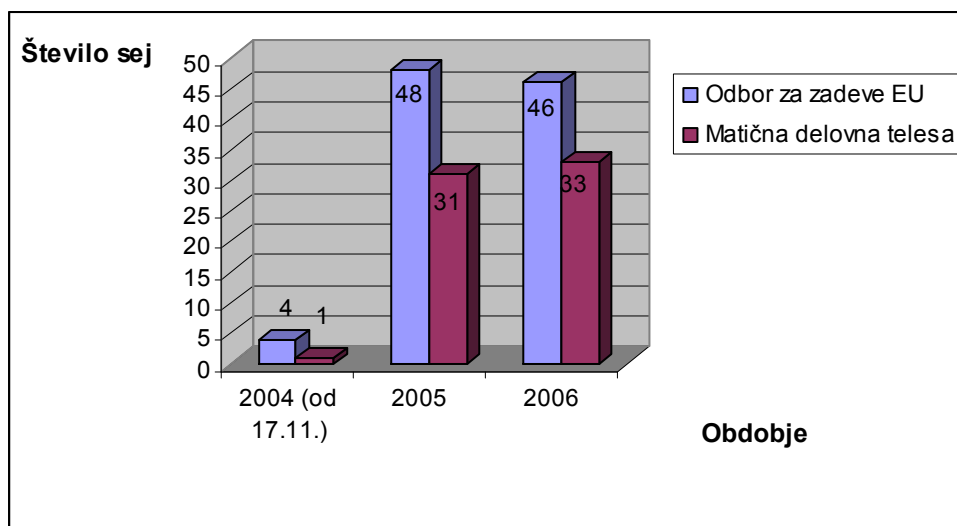
Kot ugotavlja Zajc (2007: 273) se je OZEU v prvem letu četrtega mandata redno tedensko sestajal na praviloma zaprtih rednih in izrednih sejah, na katerih je obravnaval izjemno obsežno in zahtevno gradivo vlade, pri čemer se je moral

¹²² Za obdobje od 21. maja do 17. novembra 2004 ni podatkov po posameznih zadevah EU (S-, U- in E-zadeve), pridobila sem le podatek o številu obravnavanih točk dnevnega reda, kar pa ni enako številu obravnavanih zadev. Kljub temu sem ta podatek uporabila za prikaz obravnavanih zadev EU v tabeli.

¹²³ Vir: Sodelovanje DZ v zadevah EU. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=106> (23. 12. 2007).

prilagoditi natančno določenim zakonodajnim postopkom na ravni EU in časovnim rokom, ki so bili s tem postavljeni. Presenetljiva je ugotovitev, da je bil OZEU v tem obdobju tretje najaktivnejše delovno telo (na 52 sejah je porabil 85,2 uri). Pred njim sta le Odbor za finance in monetarno politiko (93,3 ure) ter Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ (87,7 ur) (Zajc, 2007: 273). S tem tempom je nadaljeval tudi v letu 2006, ko se je sestal na 46 sejah, kar je največ izmed vseh odborov DZ-ja, glede na porabo ur (54,51 ur) pa ga lahko uvrstimo na četrto mesto¹²⁴.

Grafikon 5.1: Razmerje med sejami Odbora za zadeve EU in sejami, ki so jih imela matična in druga delovna telesa v zvezi z zadevami EU od novembra 2004 do konca leta 2006

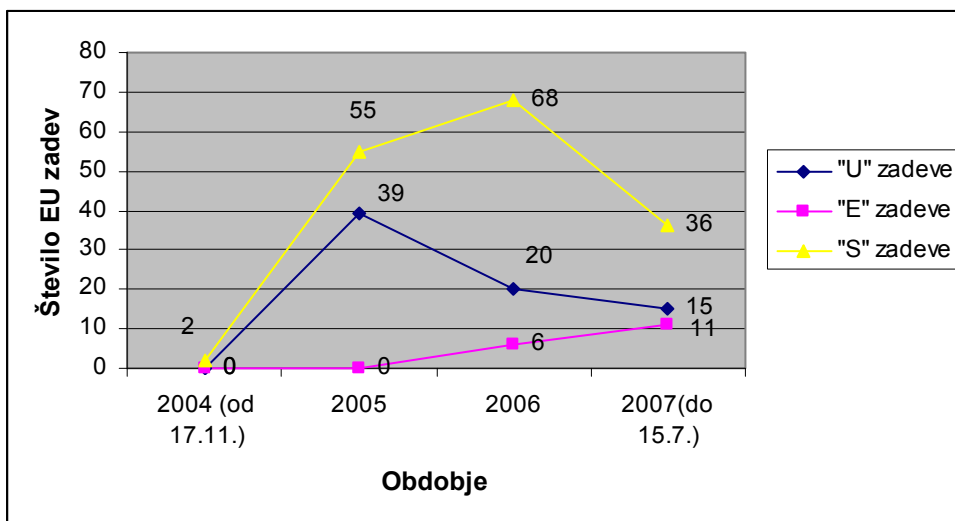


Vir: Poročila DZ.

V celotnem raziskovanem obdobju, od 17. novembra 2004 do 15. julija 2007, je Odbor za zadeve Evropske unije (že v novi sestavi) obravnaval vsega skupaj 250 zadev EU (gl. tabelo 5.3), od katerih je bilo predlogov stališč, ki jih je pripravila vlada (U-zadev), 30 %, S-zadev 63 % in E-zadev 7 % (gl. grafikon 5.3).

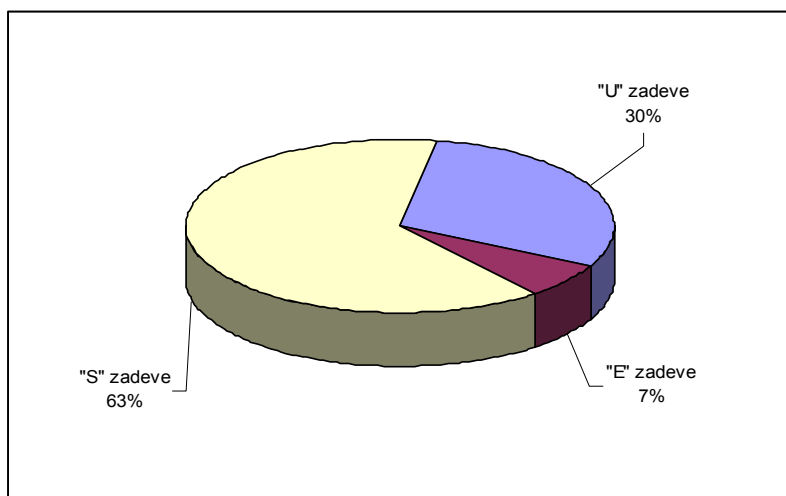
¹²⁴ Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2004–2008: drugo leto mandata – 2006. Dostopno na <http://www.dz-rs.si> (20. maj 2007).

Grafikon 5.2: Število obravnavanih zadev EU s strani Odbora za zadeve EU (po kategorijah) v obdobju od 17. novembra 2004 do 15. julija



Vir: Poročila DZ.

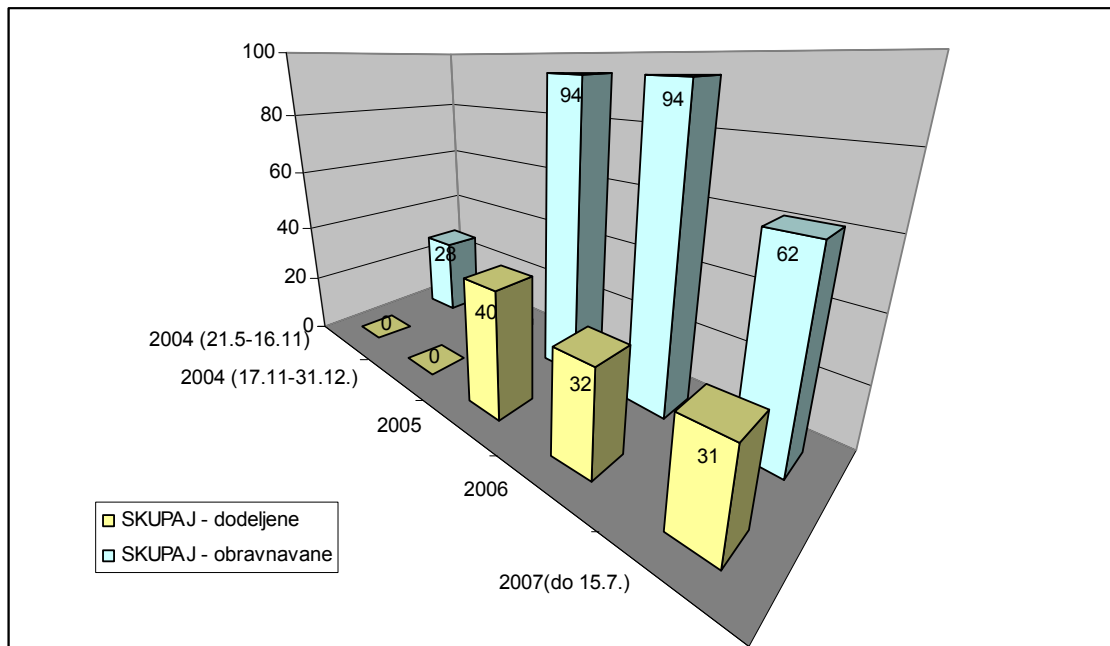
Grafikon 5.3: Razmerje med vrstami zadev EU, ki jih je obravnaval Odbor za zadeve EU v obdobju od 17. novembra 2004 do 15. julija 2007



Vir: Poročila DZ.

OZEU je v obdobju od novembra 2004 do julija 2007 obravnaval za 142 % več zadev EU kot mu jih je bilo dodeljenih. Koliko je znotraj tega odstotka takih zadev EU, ki jih je OZEU obravnaval na lastno pobudo, ni razpoložljivega podatka.

Grafikon 5.4: Razmerje med dodeljenimi in obravnavanimi zadevami EU¹²⁵, ki jih je obravnaval Odbor za zadeve EU od maja 2004 do julija 2007



Vir: Poročila DZ.

Krašovec (2006: 284–285) na podlagi analize aktivnosti Odbora za zadeve EU v četrtem mandatnem obdobju do konca oktobra 2005 zaključi, da je OZEU »uspelo vzpostaviti učinkovite metode dela, predvsem pa učinkovite poti komuniciranja z vlado in posameznimi področnimi resorji ter z matičnimi delovnimi telesi«. Odbor je redno spremljal delo Sveta EU v različnih sestavah in potrjeval izhodišča za udeležbo predstavnikov vlade ter skoraj v celoti podprl predlagana izhodišča. Odbor se je pri odločanju oprl na mnenja matičnih delovnih teles. Zajc (2007: 274) v svoji raziskavi o dejavnosti Državnega zbora RS v zvezi z zadevami EU po vstopu Slovenije v EU ugotavlja, da »je odbor postal ključni dejavnik pri obravnavi stališč RS do vseh zakonodajnih predlogov EU, ki jih je prejemal od vlade (U-zadeve) kot tudi pri obravnavi S-zadev. Predloge stališč RS, ki jih je pripravila vlada, je praviloma potrdil, kar kaže na to, da se v prvem letu njegovega delovanja še nista pokazali potrebna inovativnost in kritičnost«.

¹²⁵ Zadeve EU, ki jih v državni zbor v obravnavo oz. v seznanitev pošlje vlada, nato predsednik državnega zbora dodeli pristojnima delovnim telesoma (OZEU in Odbor za zunanjo politiko) in matičnim delovnim telesom (kot je določeno v določbah Poslovnika DZ). Kot se je tekom raziskave pokazalo, je praksa delovanja malo drugačna, kot je zapisano v zakonskih in poslovnških določbah (več o tem na str. 121).

5.2.2.2. Obravnava zadev EU v matičnih delovnih telesih

Matična delovna telesa, ki so odgovorna za oblikovanje politik na določenem javnopolitičnem področju na nacionalnem nivoju, imajo vse možnosti tudi za sooblikovanje politik na ravni EU. Preko podaje mnenj o zakonodajnih predlogih Komisije lahko matična delovna telesa nastopijo kot pomembni akterji pri sooblikovanju stališč RS do posameznega zakonodajnega predloga EU. Njihova mnenja upošteva Odbor za zadeve EU pri podeljevanju mandata vladi za pogajanja v Svetu EU. Matično delovno telo zadevo EU pregleda z vsebinskega vidika, Odbor za zadeve EU pa zadevo obravnava s političnega vidika. OZEU v nekem smislu zamenja plenum. Večina zadev, ki jih OZEU obravnava, so specifična in se nanašajo na določeno strokovno področje, zelo malo je splošnih zadev. S tega vidika je zaželeno oz. kar nujno, da svoje mnenje poda matično delovno telo¹²⁶.

Tabela 5.5: Število zadev EU po kategorijah, ki so jih obravnavala matična in druga delovna telesa od 17. novembra 2004 do 15. julija 2007

Obdobje/vrsta EU zadeve	2004 (od 17.11)	2005	2006	2007(do 15.7.)	SKUPAJ
"U" zadeve	0	40	19	19	78
"E" zadeve	0	0	3	2	5
"S" zadeve	0	14	3	4	21
SKUPAJ	0	54	25	25	104

Vir: Poročila Državnega zbora.

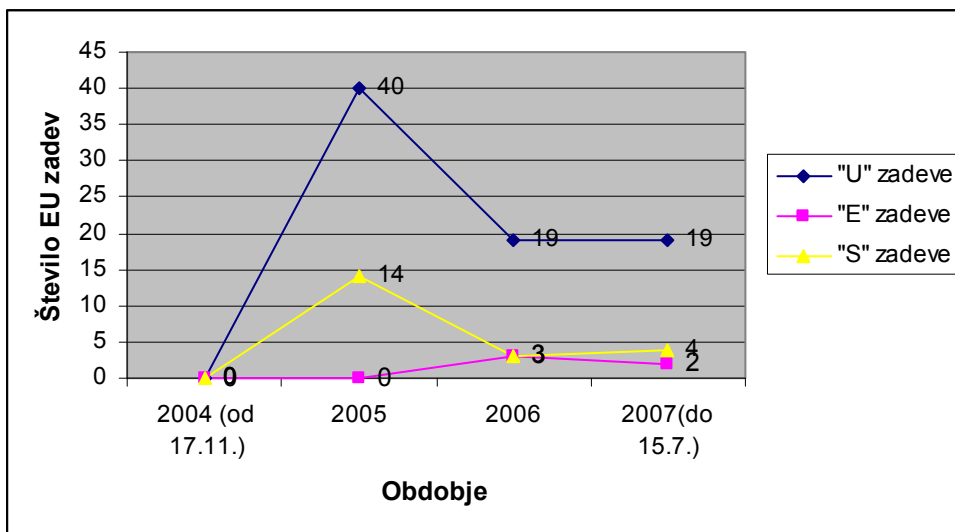
Matična delovna telesa v začetnem obdobju delovanja državnega zbora v pogojih polnopravnega članstva in po volitvah v državni zbor 2004 niso obravnavala nobene zadeve EU (gl. tabelo 5.5). V letu 2005 in vse do julija 2007 je stanje nekoliko drugačno. V letu 2005 so MDT obravnavala vsega skupaj 54 zadev EU, od katerih je največ U-zadev, torej predlogov stališč RS, ki jih pripravi vlada do zakonodajnih predlogov EU, s področij, ki bi sicer spadali v pristojnost državnega zbora. V letu 2006 so MDT obravnavala polovico manj zadev EU, zopet z največjim deležem U-zadev. Podobno kaže za leto 2007.

Podatki opravljenih raziskav (Krašovec 2006, Zajc 2007) kažejo na to, da matična delovna telesa premalo izkoriščajo možnosti, ki jih imajo na voljo pri sooblikovanju stališč RS do zakonodajnih predlogov EU. Predloge stališč zelo redko uvrščajo na dnevne rede sej, oblikovanje mnenj pa je tudi slabše od pričakovanj. Praviloma obravnavajo stališča, ki jih je obravnaval državni zbor na

¹²⁶ Vir: intervju, opravljen v DZ dne 16. 4. 2007.

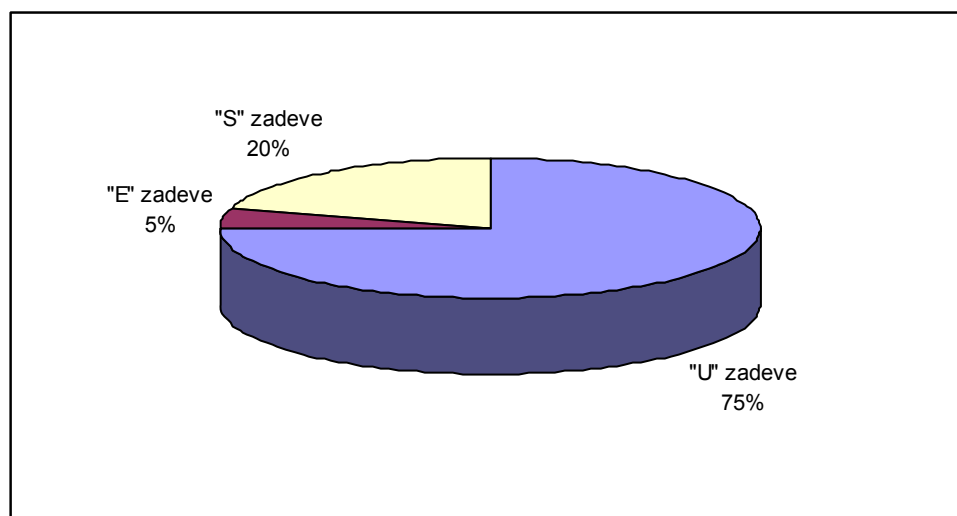
skupnih zasedanjih (npr. predlogi Deklaracij o usmeritvah Slovenije za delo v institucijah EU v letih 2005 in 2006). Seveda obstajajo razlike po posameznih delovnih telesih, nekatera so na tem področju bolj dejavna od drugih. Dejavnější matična delovna telesa bolj pogosto uvrščajo zadeve EU na svoje dnevne rede in tako aktivno sodelujejo pri spreminjanju in oblikovanju stališč, ki jih pripravi vlada do posameznih zakonodajnih predlogov EU. Pretežno so ta MDT obravnavala U-zadeve (gl. grafikoni 5.5. in 5.6.), torej zakonodajne predloge EU in predloge stališč RS do le-teh, ki jih je pripravila vlada. Primer Odbora za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (Krašovec 2006: 287) kaže na to, da so matična delovna telesa lahko sooblikovalec evropskih politik. Omenjeni odbor je proaktivno posegel v politiko na kmetijskem področju. Decembra 2004 je namreč na svoji nujni seji na lastno pobudo obravnaval predlog reforme skupne tržne ureditve za sladkor. Svoje sklepe je posredoval OZEU, s katerimi je podprl prizadevanja vlade za ohranitev kvot in za ohranitev pridelave sladkorne pese v Sloveniji ter tovarne za predelavo. Analiza empiričnih podatkov (Krašovec 2006: 288) kaže na to, da je med specializiranimi odbori le nekaj takih (Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Odbor za gospodarstvo, Odbor za finance in monetarno politiko, Odbor za zdravstvo, Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ, Odbor za promet, Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje, Odbor za okolje in prostor), ki so dejansko nastopili v vlogi sooblikovalca slovenskih stališč do posameznih zakonodajnih predlogov EU. Mogoče je trditi, da ti odbori opravljajo vlogo akterja tako v slovenskem kot tudi evropskem prostoru, čeprav le posredno. Vendar pa na splošno velja, da delovna telesa DZ še niso dovolj izkoristila možnosti, ki jih imajo na voljo v zakonskih in poslovnih določbah. Praviloma se ne vključujejo v obravnavanje predlogov izhodišč RS za udeležbo predstavnikov vlade na zasedanjih Sveta EU in ne prispevajo opaznega deleža k sooblikovanju posameznih javnih politik, tako na ravni EU kot doma (ibid).

Grafikon 5.5: Število obravnavanih zadev EU (po kategorijah) s strani matičnih in drugih delovnih teles v obdobju od 17. novembra 2004 do 15. julija 2007



Vir: Poročila DZ.

Grafikon 5.6: Razmerje med vrstami zadev EU, ki so jih obravnavala matična delovna telesa v obdobju od 17. novembra 2004 do 15. julija 2007



Vir: Poročila DZ.

5.2.2.3. Viri informacij

Državni zbor oz. Odbor za zadeve Evropske unije pri pridobivanju informacij o zakonodajnih postopkih, ki tečejo na evropski ravni, ni odvisen samo od vlade. Poslanci lahko do informacij o zadevah EU dostopajo preko različnih virov, in sicer:

- preko portala EU¹²⁷, čeprav državni zbor polnega dostopa do tega informacijskega sistema, kot ga imajo npr. vlada in njena ministrstva, nima; nima na primer dostopa do medresorskega usklajevanja in drugih usklajevanj; v tem kontekstu so pomembni neformalni stiki z vladnimi uslužbenci, ki lahko dajo določene pojasnitve, zakaj je do določene odločitve prišlo¹²⁸;
- posebne podatkovne zbirke »Zadeve EU«¹²⁹ znotraj informacijskega sistema državnega zbora,
- interneta,
- obsežne zbirke Uradnih listov Evropskih skupnosti in drugih publikacij ter knjig v knjižnici in dokumentaciji državnega zbora,
- obiskov pri institucijah EU (sestanki, študijski obiski, seminarji) in pri nacionalnih parlamentih držav članic EU,
- preko predstavnika DZ pri Evropskem parlamentu,

¹²⁷ Portal EU je del enotnega informacijskega sistema Vlade Republike Slovenije in je namenjen sprejemanju, evidentiranju, klasificiranju in objavi dokumentov med Republiko Slovenijo in Evropsko unijo. Sistem se uporablja tudi za pripravo in usklajevanje stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije ter za poročanje slovenskih predstavnikov s sestankov delovnih teles in zasedanj Sveta Evropske unije.

EU-portal je začel delovati 26. marca 2004 in se od takrat uporablja kot informacijski sistem, preko katerega poteka evropska koordinacija dokumentov Sveta Evropske unije. V EU-portal se uvrstijo vsi dokumenti, ki so posredovani prek uradnega sistema za izmenjavo informacij Sveta EU z državami članicami – Extranet U32 Mail iz Bruslja. EU-portal je zdaj dostopen vsem ministrstvom, vladnim službam, Stalnemu predstavništvu RS pri EU, Vladi Republike Slovenije in Državnemu zboru Republike Slovenije. Predvidena je tudi spletna različica sistema, ki bo dostopna širši javnosti. Skrbnik EU-portala je Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve. Dokumenti v sistemu EU-portala se ločijo na evropske dokumente Sveta EU in slovenske dokumente, ki nastajajo kot odzivni dokumenti. Vrste evropskih dokumentov so: predlogi aktov, dnevni redi, evropski splošni dokumenti, informacije, analize in poročila. Najpomembnejši je predlog akta. Do te vrste dokumenta se mora pristojni organ (ministrstvo ali vladna služba) opredeliti s stališčem. Vrste slovenskih dokumentov pa so: stališča, odzivi, pripombe, poročila in slovenski splošni dokumenti. Zbirka zadev v EU-portalu je nekakšna oglasna deska, na kateri so objavljena vsa gradiva v postopku sprejemanja aktov Evropske unije. Zbirka zadev je namenjena širšemu krogu uporabnikov, ki imajo pravico do pregledovanja vsebine zadev in dokumentov. Prednosti sistema so kronološka ureditev dokumentov, zbranost vseh dokumentov na enem mestu in njihova razporejenost v smiselne vsebinske enote, preglednost, možnost hitrega odziva in sprejemanja odločitev ter razne možnosti pregledovanja ažurnih informacij. Glede na navedeno lahko govorimo o informacijskem sistemu, ki podpira veliko različnih dokumentov in ponuja močno podporo skupinskemu delu. Spletni vir: http://www.gsv.gov.si/index.php?id=1672&no_cache=1 (6. 12. 2007).

¹²⁸ Vir: intervju, opravljen v DZ dne 16. 4. 2007.

¹²⁹ V podatkovni zbirki »Zadeve EU« so zbrane naslednje informacije:

- predlogi stališč, ki jih pripravlja vlada kot predlog stališč RS,
- stališča matičnih delovnih teles,
- morebitni amandmaji pooblaščenih predlagateljev k predlogom stališč,
- stališča pristojnih delovnih teles,
- morebitne odločitve DZ v plenarni zasedbi o evropskih zadevah,
- izjave za javnost predsednikov matičnih oziroma pristojnih delovnih teles (Krašovec 2006: 285).

- preko poslancev iz Slovenije v EP in praviloma tudi preko sorodnih poslanskih skupin v EP ter v marsikaterem nacionalnem parlamentu.
(Krašovec 2006: 291)

Od septembra 2006 OZEU prejema dokumente EU **neposredno od Komisije**. Državni zbor je v ta namen odprl nov elektronski naslov DZ-ja, na katerega Komisija pošilja vse dokumente. Kot je bilo omenjeno že v prejšnjih poglavjih, je Komisija samoiniciativno podala predlog, da nacionalnim parlamentom direktno posreduje vse zakonodajne predloge in posvetovalne dokumente. Hkrati je Komisija nacionalne parlamente povabila, da ji posredujejo svoja stališča ali morebitna vprašanja v zvezi s temi dokumenti. Državni zbor možnosti pošiljanja svojih pripomb na poslane dokumente s strani Evropske komisije do sedaj ni izkoristil¹³⁰. Državni zbor ocenjuje¹³¹, da je omenjena pobuda Komisije doprinesla k dodani vrednosti pri delu državnega zbora na področju zadev EU, saj se je pri poslancih in strokovnem osebju parlamenta dvignila zavest o pomembnosti zadev EU. Opaziti je povečano vključenost specializiranih delovnih teles v proces preverjanja evropskih dokumentov. Direktni prenos dokumentov Komisije v veliki meri postavlja parlamentarna delovna telesa na isto raven kot vlado, kar je zelo pomembno pri obravnavi določenega dokumenta v parlamentu. OZEU dokumente, ki mu jih pošlje Komisija, namreč direktno posreduje odgovornim delovnim telesom, odvisno pač od samega področja zadeve. Ta mehanizem je državnemu zboru omogočil, da sedaj dokumente prejme prej, kot če mu jih pošlje vlada.

Veliko dokumentov in informacij odbor dobi tudi od **Službe vlade za evropske zadeve**. Izkazalo se je, da je informacij, ki jih ima odbor na voljo, veliko. Pri selekciji informacij si državni zbor pomaga z usmeritvami za delovanje Slovenije v institucijah EU za tekoče leto, z letnim zakonodajnim programom Evropske komisije in Sveta EU ter tudi letne strategije evropskih politik, iz katere so razvidna področja, v katera bo EK v določenem letu usmerjena¹³².

¹³⁰ Vir: Priloga k 7. poročilu COSAC-a, maj 2007 – odgovor državnega zbora na COSAC-ov vprašalnik.

¹³¹ Priloga k 7. poročilu COSAC-a, maj 2007 – odgovor državnega zbora na COSAC-ov vprašalnik, in priloga k 6. poročilu COSAC-a, november 2006 – odgovor državnega zbora na COSAC-ov vprašalnik.

¹³² Vir: intervju, opravljen v DZ dne 16. 4. 2007.

5.2.3. PROCEDURALNE ZNAČILNOSTI OBRAVNAVE ZADEV EU V DRŽAVNEM ZBORU

5.2.3.1. Javnost oz. transparentnost odločanja

Odbor za evropske zadeve zadeve EU obravnava in o njih odloča na sejah, ki niso odprte za javnost, vendar mora po seji svoje odločitve sporočiti javnosti. Ta rešitev izhaja iz dejstva, da gre za specifično naravo zadev EU, saj gre ves čas dejansko za pogajanja in se ne želijo razkriti pogajalska izhodišča države kot tudi ne stališča drugih držav. Vendar pa so vsa gradiva za tako sejo javna in dostopna medijem ter neposredno javnosti, razen tistih gradiv, ki so izjemoma označena kot zaupna, zlasti v zvezi z vprašanji skupne zunanje in varnostne politike¹³³. V vsakem primeru pa se po taki seji odločitve sporočijo javnosti, kar zakon izrecno zagotavlja. Odbor za zadeve Evropske unije ima seje praviloma dvakrat tedensko, od katerih je ena v petek ob 14. uri. Sejo predsednik odbora skliče vsaj sedem dni pred dnem, določenim za sejo, v nujnih primerih pa jo lahko skliče tudi v krajših rokih.

5.2.3.2. Dnevni red sej

Dnevni red seje določi predsednik odbora in ga lahko razširi najkasneje 24 ur pred začetkom seje s tistimi zadevami EU, pri katerih so matična delovna telesa že poslala svoje mnenje oz. je rok za to potekel. V izjemnih okoliščinah se lahko dnevni red razširi tudi na začetku seje odbora, in sicer takrat, ko vlada predlaga spremembo ali dopolnitev že sprejetih stališč RS, ali takrat, ko gre za poročanje vlade o razlogih za neupoštevanje stališča Slovenije. Posamezno zadevo lahko predsednik odbora umakne z dnevnega reda seje tudi na začetku seje odbora. Pravila glede določanja dnevnih redov sej veljajo tudi za matična delovna telesa, kadar obravnavajo zadeve EU¹³⁴.

5.2.3.3. Način obravnave »U-zadev« v državnem zboru¹³⁵

Za potrebe naloge si bomo podrobneje pogledali postopek obravnave U-zadev¹³⁶ zaradi kasnejše izvedbe študije primera. Sodelovanje DZ-ja pri pogajanjih o

¹³³ Vir: Poročevalec Državnega zbora RS (2003), letnik 29, št. 110, str. 43–52.

¹³⁴ Vir: Poslovnik Državnega zbora.

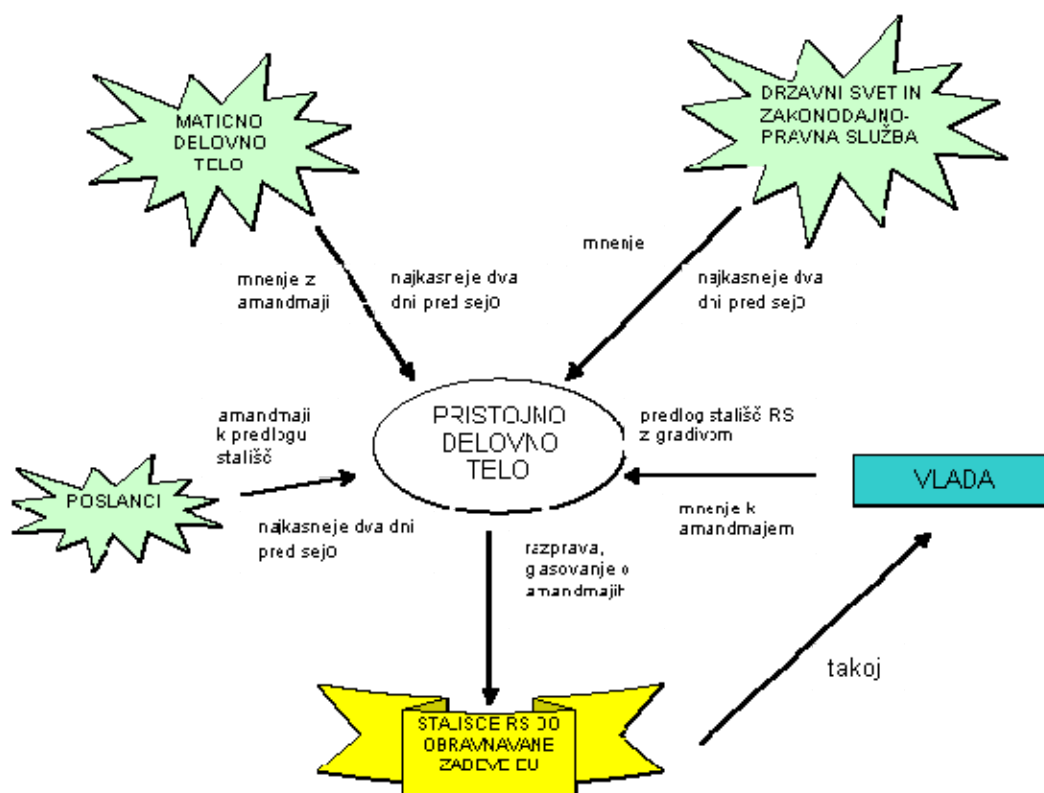
¹³⁵ Zadeve, ki spadajo v pristojnost državnega zbora.

¹³⁶ Zadeve EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v pristojnost državnega zbora.

naslednji finančni perspektivi je namreč potekalo po tem postopku obravnave zadev EU.

V primeru **obravnave zadev EU, ki spadajo v pristojnost državnega zbora**, OZEU obravnava zadeve na podlagi gradiv in predloga stališč Republike Slovenije, ki jih prejme od vlade, ter mnenj matičnih delovnih teles, državnega sveta in zakonodajno-pravne službe. Matična delovna telesa in državni svet pošljejo svoja mnenja z amandmaji k predlogu stališč najkasneje dva dni pred sejo odbora, v nasprotnem primeru se šteje, da s predlogom soglašajo. K amandmajem MDT in državnega sveta lahko svoje mnenje poda vlada. Po opravljeni razpravi in glasovanju o amandmajih odbor sprejme stališča RS do obravnavane zadeve EU in jih takoj pošlje vladi. Postopek je prikazan na spodnji shemi.

Slika 5.2: Prikaz sprejema predloga stališča RS, ko gre za »U-zadeve« – obravnava zadev EU, ki spadajo v pristojnost državnega zbora



Vir: Poslovnik Državnega zbora.

5.2.3.4. Obravnava zadev EU na plenarnih zasedanjih državnega zbora

Omogočena je tudi **obravnava zadev EU na seji državnega zbora**, kadar pristojno delovno telo oceni, da gre za zelo pomembno zadevo za Slovenijo oziroma da mu že sprejete politične usmeritve državnega zbora ne dajejo opore za konkretno odločitev v posamezni zadevi EU. Zahtevo za tako obravnavo vložijo najmanj četrtina poslancev ali pa o tem sprejme sklep kolegij predsednika DZ na predlog poslanske skupine. Zahteva oz. predlog mora biti obrazložen/-a in mora vsebovati predlog stališč RS, ki naj jih sprejme državni zbor. Ta predlog bo lahko vseboval predloge stališč RS, ki jih je že predlagala vlada, ali jih bo spreminjal ali dopolnjeval ali pa jih bo v celoti na novo oblikoval. Ta stališča so po vsebini lahko različna in obsegajo ali splošne in vsebinsko ohlapnejše opredelitve do obravnavane zadeve, ki predstavljajo zgolj usmeritve za nadaljnje postopanje, lahko pa so zelo konkretna in predstavljajo vsebinsko obvezno naročilo. Seveda so možne tudi vmesne kombinacije, s čimer državni zbor prek vsebinske naravnosti stališč neposredno določa tudi koliko in glede katerih vprašanj so za vlado zavezujoča. Če se vladi z dikcijo teh stališč pusti več prostora, so manj zavezujoča, če pa je besedilo glede posameznega vprašanja zelo konkretno in obvezno oblikovano, pa so za vladno ravnanje zavezujoča. V določbi 11. člena ZSDZVZEU namreč ni vsebovanega pooblastila vladi, da v posameznih posebej opredeljenih primerih lahko odloči drugače, tako kot to sicer določa drugi odstavek 10. člena, ko na predlog vlade stališča RS sprejme pristojno delovno telo¹³⁷. Ta način obravnave zadev EU se uporablja zelo malo, večina zadev se obravnava v Odboru za zadeve EU. Zadeve, ki jih DZ obravnava na plenarnih zasedanjih, so večinoma vsakoletne deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU. Zakon in poslovnik namreč določata, da o deklaraciji razpravljajo poslanci na seji državnega zbora. Izven tega sta bili obravnavani samo dve temi, in sicer stališče RS do predsedovanja Slovenije v EU in stališča RS do pristopa Bolgarije in Romunije k EU in podpisu pogodbe o pristopu k EU. Kot pravi Zajc (2007: 276) so bile razprave sicer dokaj obsežne, vendar glede na njihov pomen premalo poglobljene, saj so se poslanci tako koalicije kot večine opozicije pogosto omejevali na izražanje podpore, polemičnih razprav skoraj ni bilo. Razpravljavci tudi niso izkoristili vsega napovedanega časa. Na dnevni red plenarnih zasedanj ni bilo uvrščenega nobenega predloga stališč do konkretnega

¹³⁷ Vir: Poročevalec DZ (2003), letnik 29, št. 110, str. 43–52.

zakonodajnega predloga EU, torej U-zadeve, kar bi prispevalo k večjemu vplivu DZ na sprejete odločitve v EU.

Tabela 5.6: Odločanje o zadevah EU na plenarnih zasedanjih

SEJA	OBRAVNAVANA TEMATIKA EU
17. november 2004 – 2. izredna seja	ustanovitev Odbora za zadeve EU in Odbora za zunanjo politiko; na tej seji je DZ tudi obravnaval in sprejel stališče RS do predsedovanja Slovenije v EU
29. marec 2005 – 4. redna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje RS 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 RS do pristopa Bolgarije in Romunije k EU in podpisu pogodbe o pristopu k EU
28. marec 2006 – 15. redna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2006 s Poročilom o stanju v EU in položaju RS v njej v letu 2005
27. marec 2007 – 26. redna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v obdobju januar 2007–junij 2008

Vir: Poročila DZ za 2004, 2005, 2006 in 2007 (do 15. 7. 2007).

5.2.4. VPLIV PARLAMENTARNEGA NADZORA NA VLADNI POGAJALSKI PROSTOR

Vlada sproti obvešča državni zbor o zadevah EU ter poroča o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU. Ta obveznost se nanaša na predložitev predlogov v okviru zadev EU in tudi na dodatna gradiva vsebinske narave, ki nastanejo v postopku sprejemanja predlogov v institucijah EU, najpogosteje v Svetu. Na teh podlagah se v državnem zboru lahko opravi več krogov razprav o posamezni zadevi EU, kar je pomembno zlasti pri težavnejših zadevah. S tem ima vlada lahko že v začetnih fazah pogajanj v okviru Sveta stališča preverjena v državnem zboru, ki jih zagovarja kot slovensko opredelitev¹³⁸.

Vlada lahko obvešča državni zbor tudi o informacijah programske narave (kot npr. sklici Sveta ali Evropskega sveta ter programi dela institucij EU), pa tudi o tistih zadevah, ki po njeni oceni predstavljajo temeljne programsko-politične dokumente v smislu določanja prioritet na posameznih področjih in porabe sredstev na teh področjih (to so npr. bele in zelene knjige, strategije ali druga gradiva s političnimi izhodišči za nadaljnje delo)¹³⁹.

¹³⁸ Vir: Poročevalec DZ (2003), letnik 29, št. 110, str. 43–52.

¹³⁹ Ibid.

V zakonu je določena obveznost, da državni zbor odločitve, ki jih je pristojno delovno telo sprejelo v različnih fazah postopka obravnave posamezne zadeve EU, takoj po sprejemu uradno sporoči vladi. Tako se bo delovno telo s predlogom vlade lahko strinjalo in bo predlog stališč RS v celoti sprejelo, lahko pa bo vladni predlog tudi dopolnilo, ali ga delno ali v celoti spremenilo. S tem delovno telo sprejme skupno oblikovano stališče Slovenije, ki ga mora nato vlada v okviru svojih pristojnosti upoštevati pri svojem delovanju v konkretnem postopku v Svetu. To pomeni, da vlado to stališče politično obvezuje, ni pa z njim pravno vezana. Zakon predvideva tudi postopanje v primeru, če vlada oceni, da uveljavljanje teh stališč za vsako ceno ne bi bilo v korist RS. Takrat lahko vlada od njih odstopi in sprejme drugačno odločitev v postopkih v okviru Sveta, torej tudi pri glasovanju v Svetu kot končni fazi določenega postopka. V takem primeru mora v okviru svojega poročanja to prioritarno in z argumenti sporočiti državnemu zboru¹⁴⁰.

V primeru obravnave **E-zadev**¹⁴¹ ima državni zbor manj pristojnosti oz. vpliva. Vlada v teh primerih **pošlje že oblikovano stališče**. Državni zbor lahko na stališče poda svoje mnenje, tj. ali se s stališčem strinja ali ne, nima pa možnosti tega stališča spreminjati. V primeru **U-zadev**¹⁴² vlada v državni zbor pošlje predlog stališča Republike Slovenije, katerega državni zbor lahko spremeni oz. ga dopolni. Očitno je, da ima pri teh vrstah zadev EU državni zbor več pristojnosti oziroma večji vpliv na odločanje o konkretni zadevi na evropski ravni. Pri **S-zadevah**, ki pomenijo izhodišča oz. zadeve, s katerimi se državni zbor seznanja, le-ta na samo vsebino nima posebnega vpliva. Vpliv se kaže le v tem, da lahko vlado pozove, da v državni zbor pošlje določeno zadevo. Z izhodišči se državni zbor seznanja in jih obravnava. V primeru, da se vlada teh izhodišč ne drži, jo državni zbor lahko pozove za obrazložitev¹⁴³.

S stališča vpliva na odločanje na evropski ravni je za državni zbor pomembno, v kateri fazi sprejemanja zakonodaje na evropski ravni prejme predlog stališča. V primeru, da vlada predlog pošlje dokaj pozno, ko je zadeva praktično tik pred

¹⁴⁰ Vir: Poročevalec DZ (2003), letnik 29, št. 110, str. 43–52.

¹⁴¹ Druge zadeve EU iz pristojnosti vlade, ki jih državni zbor obravnava na predlog vlade ali po lastni pobudi (gre za zadeve iz 3. odst. 4. člena).

¹⁴² Zadeve, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v pristojnost državnega zbora (1. člen, 1. odstavek).

¹⁴³ Vir: intervju v DZ na dan 16. 4. 2007.

glasovanjem v Svetu, ima državni zbor zelo malo manevrskega prostora za vplivanje na odločanje na ravni EU. Državni zbor oz. tudi vlada sta veliko zakonodajnih predlogov dobila že v fazi, ko se je z njimi lahko le seznanila (primer direktive o storitvah in t. i. uredbe REACH – registracija, ocenjevanje, dovoljevanje in omejevanje kemikalij, ki sta bili v 2006 zelo pomembni). Ti zadevi je državni zbor dobil v zadnjem trenutku. Problem je v tem, da je Slovenija vstopila v EU »sredi zgodbe« in je bila kar čez noč primorana odločati o zadevah, ki so v zakonodajno proceduro EU vstopile še pred našo vključitvijo, v času našega vstopa v EU pa so bile že v zaključni fazi zakonodajnega postopka. V takih primerih Slovenija na odločanje ni imela veliko vpliva, kaj šele državni zbor¹⁴⁴.

Državni zbor glede na celoten zakonodajni proces na evropski ravni, predvsem z vidika procesa soodločanja, zadeve dobi relativno pozno ali celo prepozno. Potrebni bi bili kar nekaj let, da se bo sistem upravljanja z zadevami EU vzpostavil v celoti in bo deloval. Tudi na strani posameznih ministrstev se pojavlja različno tolmačenje ZSVDZZEU, saj nekatere zadeve pošljejo po napačnih členih, prav tako pa tudi različno ocenijo kdaj je pravi trenutek za pošiljanje dokumenta. Nekatera ministrstva menijo, da ni smiselno pošiljati predlogov večkrat, v smislu, da bo v celotnem evropskem zakonodajnem postopku nastalo več različnih predlogov direktive, uredbe ali drugega zakonodajnega akta. Na ta način, ko čakajo »na pravi trenutek«, pa velikokrat zadeve pošljejo v državni zbor prepozno. Nekatera ministrstva bolj kot druga ocenijo, kdaj je primeren čas za pošiljanje predloga v državni zbor. Po mnenju strokovne sodelavke OZEU, s katero sem opravila intervju, bi moral državni zbor predlog evropskega zakonodajnega akta, ki se je znotraj evropskega zakonodajnega procesa bistveno spremenil, oz. stališče RS do tega predloga večkrat dobiti. Mandat, ki ga je državni zbor podelil za stališče do nekega zakonodajnega predloga, ni nujno, da še vzdrži v pogojih, ko se predlog evropskega zakonodajnega akta bistveno spremeni. Vsekakor pa mora to oceno o pomembnosti in obsegu spremembe predloga akta za Slovenijo podati vlada in temu ustrezno predlog ponovno poslati (ali ne) v državni zbor.

¹⁴⁴ Vir: intervju v DZ na dan 16. 4. 2007.

5.3. PRIMER VKLJUČENOSTI DRŽAVNEGA ZBORA RS V PROCES EVROPSKEGA ODLOČANJA PRI OBRAVNAVI STALIŠČ SLOVENIJE ZA POGAJANJA O EVROPSKI FINANČNI PERSPEKTIVI 2007–2013

5.3.1. EVROPSKA FINANČNA PERSPEKTIVA 2007–2013

Finančna perspektiva¹⁴⁵ je večletni načrt porabe, ki politične prioritete Evropske unije prevede v finančne okvire. Postavlja omejitve izdatkom EU za določeno obdobje in na ta način vpeljuje proračunsko disciplino. Finančna perspektiva pomeni torej dogovor o ključnih prednostnih nalogah in okvirih proračunskih odhodkov EU za večletna obdobja. Določa temeljni okvir za evropske politike v naslednjih letih. Finančne perspektive so vedno odražale strateške usmeritve in glavne politične prioritete. Prvi finančni okvir, t. i. Delors paket, je zajemal obdobje od leta 1988 do 1992 in se je osredotočil na vzpostavitev notranjega trga in na konsolidacijo večletnih raziskovalnih in razvojnih okvirnih programov. Drugi finančni okvir 1993–1999, Delors paket II, je dal prioriteto socialni in kohezijski politiki in uvedbi evra. Agenda 2000, ki je pokrivala obdobje 2000–2006, je dala poudarek širitvi EU.

Finančni okvir je razdeljen na več naslovov in podnaslovov, pri čemer en naslov predstavlja določeno aktivnost EU, za katero je določen maksimalni znesek porabe za vsako leto. Evropska komisija, Evropski parlament in Svet EU morajo pri sprejemanju vsakoletnega proračuna EU te omejitve upoštevati.

Sprejem finančne perspektive ni predviden z veljavnimi pogodbami EU in tudi ne z zakonodajo EU¹⁴⁶. Finančna perspektiva je formalno določena z Medinstitucionalnim sporazumom med EP, Svetom EU in Komisijo¹⁴⁷. Na podlagi predloga Evropske komisije o prihodnji finančni perspektivi morajo države članice v okviru Evropskega sveta soglasno sprejeti finančni okvir. Sporazum je kasneje podlaga za pogajanja med Evropskim parlamentom,

¹⁴⁵ Vse večja trenja med Evropskim parlamentom in takratnim Svetom ministrov v 80-ih letih prejšnjega stoletja so vse bolj ovirala sprejetje vsakoletnega proračuna in nenazadnje pripeljala do vse večjih neskladnosti med sredstvi za izvajanje dogovorjenih ciljev in izraženimi pričakovanji držav članic. Evropska unija je tako uvedla *sistem finančnih perspektiv*, ki naj bi izboljšal proračunski postopek in hkrati zagotovil večjo proračunsko disciplino v smislu nadzora nad proračunskimi odhodki.

¹⁴⁶ Dokaz za to, da sistem finančnih perspektiv uspešno deluje, je bila vključitev t. i. večletnega finančnega okvira v Osnutek Ustave za Evropo.

¹⁴⁷ Official Journal of the European Communities, C 172 z dne 18. 6. 1999.

Svetom EU in Evropsko komisijo. Dokončna odločitev je odvisna od sporazuma med EP in Svetom, ki v medinstitucionalnem sporazumu izrazita skupno voljo za proračunsko disciplino.

Evropska komisija je februarja 2004 Svetu in Evropskemu parlamentu predlagala glavne politične prioritete¹⁴⁸ za naslednje obdobje, in sicer v sporočilu KOM 101 (2004) z naslovom »Gradimo našo skupno prihodnost – politični izzivi in proračunska sredstva razširjene unije za obdobje 2007–2013«. Predlog EK za novi finančni okvir za obdobje 2007–2013 je vseboval 5 naslovov oz. glavnih odhodkovnih postavk (gl. tabelo 5.7).

Tabela 5.7: Pregled novega finančnega okvira za obdobje: 2007–2013

Pregled novega finančnega okvira za obdobje 2007–2013

(milijoni EUR po cenah iz leta 2004)

Odobrena sredstva	2006 (*)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Trajnostna rast	47 582	59 675	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	76 785
1a. Konkurenčnost za rast in zaposlovanje	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b. Kohezija za rast in zaposlovanje (†)	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960
2. Ohranjanje naravnih virov in gospodarjenje z njimi od katerih: Kmetijstvo – odhodki, povezani s trgovom, in neposredna plačila	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
3. Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620
4. EU kot globalni partner (‡)	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740
5. Uprava (§)	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Nadomestila	1 041							
Odobrena sredstva – skupaj	120 688	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450

Odobrena plačila – skupaj (¶) (¶)	114 740	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100	Povprečje
Odobrena plačila v odstotkih od BNP	1,09 %	1,15 %	1,23 %	1,12 %	1,08 %	1,11 %	1,14 %	1,15 %	1,14 %
Razpoložljiva razlika	0,15 %	0,09 %	0,01 %	0,12 %	0,16 %	0,13 %	0,10 %	0,09 %	0,10 %
Zgornja meja lastnih sredstev v odstotkih od BNP	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

(*) Odhodki v letu 2006 v skladu s sedanjo finančno perspektivo so bili razdeljeni glede na predlagano novo nomenklaturo za referenco in za lažjo primerjavo.

(†) Vključuje odhodke za Solidarnostni sklad (1 milijarda EUR leta 2004 po sedanjih cenah) od leta 2006. Ustrezna plačila pa so izračunana samo od leta 2007.

(‡) Vključitev EPSF v proračun EU je predvidena za leto 2008. Obveznosti za leto 2006 in leto 2007 so vključene samo za namene primerjave. Plačila v zvezi z obveznostmi pred letom 2008 niso upoštevana v plačilnih zneskih.

(§) Vključuje upravne odhodke za vse institucije razen za Komisijo, pokojnine in Evropske šole. Upravni odhodki Komisije so vključeni v prve štiri odhodkovne postavke.

Vir: Building our common future, Policy challenges and budgetary means of the enlarged European Union, 2007–2013, (published: 2004), 45 pages, EU publication.

¹⁴⁸ Evropska komisija je predlagala **tri prednostne naloge za prihodnje proračunsko obdobje**:

1. Dokončno oblikovanje notranjega trga, da bo lahko v celoti pripomogel k doseganju splošnega cilja **trajnostnega razvoja**, in sicer z združitvijo gospodarskih, socialnih in okoljskih politik. To vključuje konkurenčnost, kohezijo ter trajnostno upravljanje in varstvo naravnih virov.
2. Politična **zamisel evropskega državljanstva** je odvisna od dokončnega oblikovanja območja svobode, pravice, varnosti in dostopa do javnih dobrin.
3. Vloga Evrope kot **svetovnega partnerja** bo morala biti usklajena. Pri prevzemanju odgovornosti na regionalni ravni, spodbujanju trajnostnega razvoja in prispevanju k civilni in strateški varnosti pa bi morala vloga EU sloneti na njenih temeljnih vrednotah.

Prva postavka je namenjena izboljšanju konkurenčnosti in kohezije za trajnostni razvoj in vključuje dve podpostavki: konkurenčnost za rast in zaposlovanje in kohezijo za rast in zaposlovanje. Drugi naslov zajema ohranjanje naravnih virov in gospodarjenje z njimi, pri čemer bo ta postavka poleg odhodkov, povezanih s skupno kmetijsko in skupno ribiško politiko, zajemala tudi odhodke, povezane z okoljem. Tretja proračunska postavka državljanstvo, svoboda, varnost in pravica zajema ukrepe na področju svobode, pravosodja in notranjih zadev, kakor tudi ukrepe na področju državljanstva. Četrty naslov je EU kot globalni partner ter peti, ki predstavlja upravljalne stroške Komisije.

Velikost proračuna, ki ga je predlagala Evropska komisija, naj bi znašal **1,14 % EU BDP-ja**, kar je več, kot so zahtevale neto plačnice, in manj, kot so upale neto prejemnice, kot so Španija, Grčija ter nove članice (Peet 2005: 2).

Pri pripravi predloga proračuna je Komisija upoštevala dogovor Chirac-Schröder¹⁴⁹, ki ohranja porabo za skupno kmetijsko politiko vse do leta 2013. Več kot polovico sredstev iz kohezijskih in strukturnih skladov je Komisija namenila starim članicam, pa čeprav imajo vse članice razen dveh dohodek na osebo nad povprečjem EU. Edina dva nova elementa, ki ju je v proračunsko porabo dodala Komisija, sta povečanje porabe v okviru »politik za rast in konkurenčnost«. Skupna kmetijska politika in strukturni skladi po predlogu Komisije še zmeraj zavzemajo levji delež proračuna EU (Peet 2005: 2).

5.3.2. POSTOPEK ODLOČANJA O PRIHODNJI FINANČNI PERSPEKTIVI NA EVROPSKI RAVNI

V skladu s 26. členom Medinstitucionalnega sporazuma med EP, Svetom in Komisijo (1999) je Komisija pred 1. julijem 2005, kot je določeno v sporazumu, predstavila predlog za srednjeročno finančno perspektivo. Svetu in Parlamentu je namreč že februarja 2004 (v času irskega predsedovanja EU) predložila svoj predlog finančne perspektive za obdobje 2007–2013. Na podlagi predloga Evropske komisije o prihodnji finančni perspektivi mora Evropski svet soglasno

¹⁴⁹ Dogovor, sprejet na Evropskem vrhu oktobra 2002, s katerim je bilo doseženo, da se izdatki za kmetijstvo ne bi spreminjali do leta 2013.

sprejeti finančni okvir. Sporazum je kasneje podlaga za pogajanja med Evropskim parlamentom, Svetom EU in Evropsko komisijo¹⁵⁰.

V času irskega predsedstva (prva polovica I. 2004) je bila ustanovljena Skupina za finančne perspektive, ki jo sestavljajo predstavniki Sveta za splošne zadeve. Skupina pripravlja delo za COREPER in koordinira pregled posebnih vidikov za specializirane svete. Prvi sklepi so bili Evropskemu svetu dani že decembra 2004. Pod nizozemskim predsedstvom (druga polovica I. 2004) je skupina nadaljevala s pregledom različnih predlogov preko poglobljene analize različnih postavk. Želela je prikazati splošen obseg položajev držav članic v strukturi.

Luksemburško predsedstvo (prva polovica I. 2005) je v svojem polletnem mandatu pričelo s pogajanjem o prihodnji finančni perspektivi. Ena izmed prioritarnih nalog luksemburškega predsedstva je bila sprejeti politični dogovor o prihodnji finančni perspektivi na evropskem vrhu junija 2005. Predsedstvo je v ta namen pripravilo več pogajalskih okvirov oziroma predlogov¹⁵¹. V začetku marca je luksemburško predsedstvo predstavilo prvi pogajalski okvir, ki naj bi pripomogel k čim enostavnejšemu zblizovanju stališč držav članic do obsega in vsebine naslednje finančne perspektive. Prvi pogajalski predlog še ni vseboval nobenih zneskov obsega NFP kot celote oz. obsegov njenih naslovov in podnaslovov. Namen tega predloga je bil izključno zblizati stališča držav članic do ključnih odprtih vprašanj NFP na osnovi pisnega predloga. V aprilskem (drugem) pogajalskem okviru je luksemburško predsedstvo predlagalo znižanje porabe v vseh podnaslovih naslednje finančne perspektive glede na predlog Komisije, predvsem pa na sredstvih iz kohezijskih skladov in konkurenčnosti oz. na t. i. lizbonskih ciljih. Aprilski pogajalski predlog še ni vseboval zneskov obsega naslednje finančne perspektive ali obsegov preostalih (pod)naslovov, nakazoval pa je smer, v katero je nameravalo luksemburško predsedstvo voditi nadaljnja pogajanja. Iz tega pogajalskega predloga je bilo razvidno, da želi luksemburško predsedstvo pogajanja izpeljati do konca v času svojega mandata. S to strategijo je predsedstvo nadaljevalo tudi v junijskem pogajalskem okviru in močno omejilo

¹⁵⁰ Postopek sprejemanja naslednje finančne perspektive EU poteka v dveh stopnjah. Na prvi je sprejet dogovor o razdelitvi finančnih sredstev, druga stopnja pa predvideva pripravo in sprejetje zakonodajnih predlogov.

¹⁵¹ Pri tem gre za nezavezujoč dokument Predsedstva EU, ki obsega pregled dogovorjenih temeljnih načel glede finančne perspektive ter seznam odprtih vprašanj, ki se tekom pogajanj ustrezno spreminja. Tovrstna metoda je bila uporabljena že v pogajanjih o finančni perspektivi 2000–2006. Pogajalski okvir naj bi skozi obravnavo prerasel v končni predlog Predsedstva in posledično v politični dogovor.

skupne evropske izdatke na 875 milijard evrov ali 1,06 % bruto prihodka EU, s čimer se je približalo tisti skupini držav članic, ki so predlagale 1 % BDP-ja¹⁵². Luksemburg je še dodatno zmanjšal sredstva za gospodarsko in socialno kohezijo, predlog je bil 0,37 % BDP-ja EU¹⁵³. Prizanesel ni niti ukrepom za spodbujanje konkurenčnosti oz. doseganju ciljev po Lizbonski strategiji, ta sredstva so se v primerjavi s predlogom Komisije skoraj prepolovila¹⁵⁴. Po drugi strani pa je zanimivo, da se stroški skupne kmetijske politike naj ne bi zmanjšali, Luksemburg je namreč upošteval dogovor Chirac-Schröder, sprejet na Evropskem vrhu oktobra 2002, s katerim je bilo doseženo, da se izdatki za kmetijstvo ne bi spreminjali do leta 2013.

5.3.2.1. Glavne točke nestrinjanja v zvezi z naslednjo finančno perspektivo

Glavne točke nestrinjanja v zvezi s prihodnjim proračunom EU na junijskem vrhu lahko uvrstimo na štiri področja (Peet 2005):

1. velikost proračuna

Razkorak med šestimi velikimi neto plačnicami in predlogom Komisije, ki ga podpirajo neto prejemnice, je večji, kot se zdi na prvi pogled. Minimalisti (velike neto plačnice) zahtevajo zgornjo mejo sredstev za prevzem obveznosti 1 % EU BDP in obveznosti za prevzem plačil največ 0,94 %¹⁵⁵. Predlog Komisije 1,14 % je za dejanska izplačila, kar pomeni, da je Komisija za obveznosti zahtevala 1,24 % EU BDP. Razlika med minimalisti in Komisijo je vredna 215 milijonov evrov letno ali 1,5 bilijonov v sedemletnem obdobju. Evropski parlament je v svojem junijskem poročilu predlagal, da se razlika med dvema taboroma enostavno prepolovi, na način, da se postavi zgornja meja za plačila na 1,07 % BDP-ja. Na junijskem vrhu je luksemburško predsedstvo v pogajanjih predlagalo rešitev, ki se je nagibala k minimalistom in postavilo plačila na 1 % BDP-ja.

2. evropski strukturni in kohezijski skladi

Pomoč, ki jo revnejše države in regije dobijo preko evropskih strukturnih in kohezijskih skladov, znaša skoraj 40 % celotne porabe EU. Glavni prejemniki sredstev iz omenjenih skladov pred širitvijo so bili Španija, Portugalska in Grčija.

¹⁵² Šesterica največjih plačnic: Nemčija, Francija, Velika Britanija, Nizozemska, Švedska in Avstrija.

¹⁵³ Komisija je predlagala 0,46 % BDP-ja ali 336 milijard evrov v sedmih letih.

¹⁵⁴ EK je predlagala 132,755 milijarde, Luksemburg 74 milijard evrov.

¹⁵⁵ Sredstva za prevzem obveznosti so odobreni zneski za programe ali projekte, ki se bodo izvajali v določenem letu. Pomenijo obveznost EU do upravičencev sredstev. Na drugi strani so sredstva za prevzem plačil, ki predstavljajo denar, ki ga EU dejansko izplača iz proračuna.

Bogatejše države prav tako dobijo določeno vsoto iz strukturnih skladov za njihove revnejše regije. Komisija predlaga, da stare članice še vedno prejmejo polovico dodeljenih sredstev iz strukturnih skladov od 2007 do 2013. Luksemburško predsedstvo je predlagalo prenos večjega deleža denarja novim članicam, vendar je še vedno pustilo 40 % vse porabe strukturnih skladov starim državam članicam. Ta pristop se zdi nelogičen, če vemo, da sta samo Portugalska in Grčija sedaj pod povprečjem v smislu BDP-ja na osebo.

3. evropski kmetijski proračun

Poraba evropskega denarja za kmetijstvo še zmeraj znaša 40 % celotnega proračuna EU, čeprav kmetijstvo prinaša zgolj 3 % evropskega iztržka. Če upoštevamo velikost kmetijskega proračuna, se je o porabi za kmetijstvo izredno malo govorilo pred junijskim Evropskim vrhom. Nobena izmed držav članic si ni upala postaviti v ospredje dogovora Chirac-Schröder in s tem financiranje kmetijske politike v naslednjem obdobju. Vendar pase je situacija spremenila, ko je ostalih 24 članic ogrožalo britanski proračunski rabat. Britanski premier Tony Blair je na agendo postavil tudi kmetijsko politiko in njeno porabo, kar je seveda povzročilo pat pozicijo oziroma na videz brezizhodno situacijo, kjer dve veliki državi članici nista popustili v svojih interesih in tako ogrozili sprejem prihodnje finančne perspektive na junijskem vrhu. Britanski premier je namreč zmanjšanje britanskega popusta pogojeval z zmanjšanjem sredstev, namenjenih kmetijstvu, čemur pa je Chirac, predsednik Francije, odločno nasprotoval.

4. britanski popust¹⁵⁶

Korekcijski mehanizem Veliki Britaniji omogoča tej državi »popust« pri vplačilih, ki ga financirajo ostale države EU. Popust se giblje med 3 in 7 milijardami evrov letno. Pri financiranju »popusta« Veliki Britaniji Avstrija, Nemčija, Nizozemska in Švedska od leta 2002 plačujejo le 25 % svojega polnega zneska. Razlog za odobritev takšnega »popusta« Veliki Britaniji leta 1984 na Evropskem svetu v Fontainebleauju je bil predvsem v dejstvu, da Velika Britanija prejme relativno malo prihodkov, ki so posledica skupne kmetijske politike, vendar kljub temu plačuje enako vsoto v proračun EU kot podobno razvite države, kot npr. Francija, ki je velika prejemnica kmetijskih sredstev. Prav ta visoka stopnja neto prispevka

¹⁵⁶ Namen korekcijskega mehanizma je popravljanje prevelikih negativnih neto razlik in pravična obravnava držav članic, ki imajo podobne zmogljivosti prispevanja v proračun EU. Gre za neki »popust« pri vplačilih, ki ga financirajo ostale države EU. Ker je Evropska unija skupnost, kjer je solidarnost ključnega pomena, bodo v okviru proračuna vedno obstajali neto prejemniki in neto plačniki, čeprav prednosti te politike koristijo predvsem Uniji kot celoti.

Velike Britanije v proračun EU je zahtevala uvedbo omenjenega korekcijskega mehanizma.

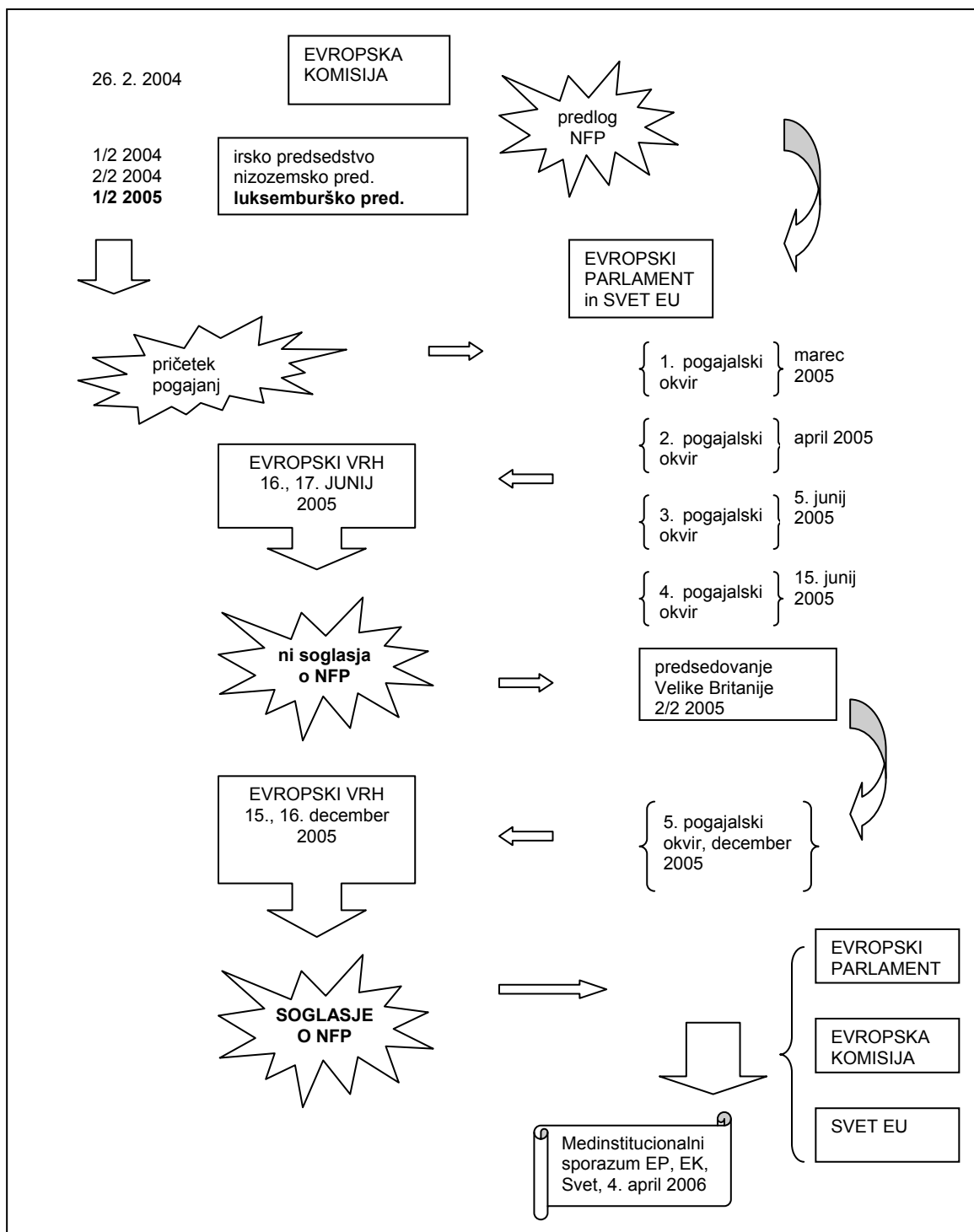
Zaradi precejšnjih razhajanj med državami članicami na evropskem vrhu junija 2005 ni prišlo do političnega soglasja o strukturi in višini izdatkov. Pogajanja so se nadaljevala pod vodstvom Velike Britanije, ki je s predlogom pogajalskega okvira čakala vse do zadnjega. Konec novembra 2005, mesec pred zaključkom predsedovanja, je Velika Britanija predložila državam članicam svoj pogajalski okvir, ki pa je s strani novih članic in Komisije požel vrsto kritik, češ da Velika Britanija s takim predlogom ustvarja Evropo dveh hitrosti¹⁵⁷. Kljub napovedim, da do dogovora o NFP na decembrskem Evropskem vrhu ne bo prišlo, so države članice po več kot 30 ur trajajočih pogajanjih v zgodnjih jutranjih urah 17. decembra dogovor vendarle dosegle. Skladno z dogovorom naj bi skupna poraba za obdobje 2007–2013 znašala 1,045 % BDP EU, kar je znatno manj od obsega, ki ga je prvotno predlagala Evropska komisija (1,24 % BDP EU-27), vendar pa več od zahtev šesterice neto plačnic, ki so se zavzemale za zamejitev izdatkov pod višino 1,00 % BDP EU-27. Zmanjšanje sredstev glede na predlog Komisije je prizadelo vsa področja porabe, tudi dogovor glede prvega stebra Skupne kmetijske politike iz leta 2004, ki v začetku razprav ni smel biti predmet pogajanj. Končni dogovor nedvomno predstavlja kompromis, ki sicer ne odseva reformnih ambicij prvotnega predloga Evropske komisije in interesov tistih držav članic, ki so opozarjale, da je potrebno strukturo proračuna EU prilagoditi novim politikam in izzivom, ki pa vendarle omogoča nemoteno delovanje evropskih politik in nadaljnjo finančno integracijo novih držav članic.

Pogajanja o naslednji finančni perspektivi so se nadaljevala med Evropskim parlamentom, Komisijo in Svetom. Evropski parlament je 18. januarja 2006 zavrnil predlog finančne perspektive, ki ga je na decembrskem vrhu sprejel Evropski svet. Pogajalske skupine Evropskega parlamenta, Komisije in Sveta EU

¹⁵⁷ Obstajala je velika verjetnost, da sporazum o naslednji finančni perspektivi ne bo dosežen do konca 2005. V primeru, da do sprejema novega finančnega načrta ne bi prišlo na decembrskem vrhu, bi se lahko zgodilo, da 40 % proračuna ne bi bilo porabljenega. Velika večina večletnih programov za kohezijo, razvoj, raziskave in izobraževanje namreč poteče konec leta 2006 in brez pravne podlage bodo ti programi ustavljeni. Denar se tako ne bo mogel porabiti. Tudi predsednik evropske komisije opozarja: »Če v nekaj tednih ne dosežemo dogovora, lahko pričakujemo zastoj evropske porabe na večini področij, razen v kmetijstvu. Hkrati bi to ogrozilo nove projekte«¹⁵⁷. Evropska komisija namreč potrebuje vsaj leto dni, da lahko pripravi programe za črpanje denarja iz kohezijskih in strukturnih skladov. Če bodo članice iz teh skladov začele črpati z dveletno zamudo, ga ne bodo mogle porabiti, ker jim bo zmanjkalo časa.

so 4. aprila 2006 le dosegle dogovor o Medinstitucionalnem sporazumu o vsebini in obsegu naslednje finančne perspektive. Na zahtevo in vztrajanje Evropskega parlamenta je ta dogovor nekoliko povečal obseg izdatkov, ki so ga decembra 2005 potrdile države članice, ter mu dodal vrsto določbe glede upravljanja s sredstvi in načinom nadzora porabe. Dogovor obsega 864,4 milijarde evrov sredstev za obdobje 2007–2013 oz. 2 milijardi več, kakor je decembra 2005 sklenil Evropski svet.

Slika 5.3: Pregled odločanja o evropski finančni perspektivi 2007–2013 na evropski ravni



5.3.3. ODLOČANJE O PRIHODNJI FINANČNI PERSPEKTIVI NA NACIONALNI RAVNI NA PRIMERU SLOVENIJE S Poudarkom NA VKLJUČENOSTI DRŽAVNEGA ZBORA V PROCES ODLOČANJA

Slovenija je bila aktivno vključena že v priprave za oblikovanje finančnega okvira EU za obdobje po letu 2006. Vlada RS je septembra 2003 sprejela vsebinske usmeritve za razgovore o naslednji finančni perspektivi EU, ki so v veliki meri sovpadali s predlogi Evropske komisije glede vsebinskih ciljev in izzivov naslednje finančne perspektive, izdanimi februarja 2004. Za učinkovitejše sodelovanje pri pogajanjih o naslednji finančni perspektivi je vlada januarja 2005 ustanovila posebno *Operativno koordinacijsko skupino za pripravo stališč glede naslednje finančne perspektive* (OKS). Skupino je vodil minister za finance, Andrej Bajuk, v njej pa so sodelovali tudi predstavniki Službe za evropske zadeve (SVEZ). V razpravi o NFP je imel SVEZ dvojno vlogo – na eni strani je bil pristojen za medinstitucionalni sporazum, ki opredeljuje finančni okvir in proračunske postopke Evropske unije, in za vse druge horizontalne akte. V tem smislu je aktivno sodeloval pri pripravi stališč za vse zakonodajne predloge, ki udeležujejo finančno perspektivo v okviru raznih politik. Na drugi strani je bil državni sekretar za evropske zadeve kot vodja SVEZ, pristojen za razpravo o naslednji finančni perspektivi na politični ravni, konkretno v okviru Sveta EU za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC), kjer so potekala uradna pogajanja o naslednji finančni perspektivi.

Izhodišča za udeležbo na prvem ministrskem konklavu¹⁵⁸ o naslednji finančni perspektivi, ki je potekala ob robu zasedanj Sveta za splošne in zunanje zadeve 22. maja 2005 v Bruslju, je vlada obravnavala na 25. redni seji dne 19. 5. 2005. Vlada je državnemu zboru posredovala izhodišča še isti dan. Zadeva se je vodila kot S-zadeva, tj. obveščanje oz. seznanitev državnega zbora o U-zadevah. Odbor za zadeve Evropske unije se je na 12. redni seji dne 20. 5. 2005 seznanil z izhodišči in jih podprl. Na zasedanju prvega ministrskega konklava naj bi države članice le potrdile že sprejeti časovni načrt. Slovenija si je vseskozi prizadevala za spoštovanje omenjenega časovnega načrta, saj je bila mnenja, da je prav luksemburško predsedstvo tisto, ki bi lahko doseglo za vse članice kar najbolj

¹⁵⁸ Pogajalski okvir je bil predmet razprave tudi na posebnih ministrskih konklavah 22. maja in 12. junija 2006, ko je predsedstvo še bolj konkretiziralo svoj pogajalski okvir.

sprejemljiv končni politični dogovor. Ministrski konklave je bil namenjen obravnavi novega predloga pogajalskega okvira, pri čemer še tik pred le-tem ni bilo znano, ali namerava predsedstvo na samem konklavu priti do konkretnih dogovorov ali pa bo temu namenjen naslednji, junijski konklave. Slovenski vladni predstavniki so zastopali že sprejeta stališča Vlade RS do NFP, ki jih je vlada sprejela na svoji seji 21. aprila 2005. OZEU je to stališče vlade potrdil na svoji seji 4. maja 2005, kot tudi stališča do zadnjega pogajalskega okvira z dne 21. aprila 2005. Stališča so bila objavljena na portalu EU 16. 5. 2005.

Drugi ministrski konklave je potekal 12. junija 2005. Slovenska delegacija pod vodstvom takratnega državnega sekretarja za evropske zadeve je na zasedanju Evropskega sveta zastopala že sprejeta stališča vlade do NFP. Predvsem pa je zastopala stališča, ki jih je kot posebno točko obravnavala na svoji seji dne 9. 6. 2005, torej pred zasedanjem drugega ministrskega konklava.

Takrat največja opozicijska stranka Liberalna demokracija Slovenije je ostro kritizirala delovanje vlade v zvezi s pogajanjem o evropski finančni perspektivi. Največji očitki opozicije je bil, da vlada ne spoštuje zakona o sodelovanju vlade in državnega zbora v zadevah Evropske unije, saj državni zbor v času luksemburškega predsedstva še ni prejel predloga stališč, ki naj bi ga vlada zastopala pri pogajanjih v krogu držav članic na evropskem vrhu 16. in 17. junija 2005, kljub temu da je luksemburško predsedstvo prvi pogajalski okvir državam članicam posredovalo že aprila 2005. Opozicija oz. konkretno takratni poslanec LDS, nekdanji minister brez listnice za evropske zadeve, Milan M. Cvikl, ki je hkrati tudi član OZEU, je na 6. redni seji državnega zbora dne 16. 5. 2005 ministru Andreju Bajuku postavil poslansko vprašanje v zvezi z novo finančno perspektivo EU. Prav tako je Milan M. Cvikl 26. 5. 2005 poslal predsedniku vlade Janezu Janši javno pismo, v katerem ga je pozval, da naj državni zbor seznanjen z aktualnim predlogom stališča Slovenije glede NFP EU za obdobje 2007–2013. Očitki opozicije na delo vlade v zvezi s pogajanjem o NFP so bili povezani predvsem s tem, da vlada državnemu zboru uradno še ni predstavila stališča o NFP, ki ga zastopa na pogajanjih na evropski ravni in to kljub ustavnim in zakonskim določbam o sodelovanju med vlado in državnim zborom na področju evropskih zadev. Poleg tega naj ne bi upoštevala temeljnega pravila, da se stališče o

posamezni zadevi EU za potrebe odločanja na evropski ravni oblikuje v državnem zboru¹⁵⁹.

Vlada je predlog stališča Republike Slovenije za pogajanja o naslednji finančni perspektivi EU na junijskem Evropskem vrhu 2005 v državni zbor poslala 9. junija 2005. Koliko je to dejanje tudi posledica kritike opozicije, da vlada ne upošteva zakona, je težko dokazati. Takoj naslednji dan je predsednik Odbora za evropske zadeve sklical 14. nujno¹⁶⁰ sejo odbora, in sicer za soboto 11. 6. 2005. Člani odbora so gradivo prejeli dan pred napovedano sejo odbora. Predlog stališča naj bi člani odbora obravnavali v drugi točki predlaganega dnevnega reda seje. Za obravnavano točko so bili povabljeni Andrej Bajuk, minister za finance, Marcel Koprol, takratni državni sekretar v kabinetu predsednika Vlade RS, pristojen za evropske zadeve, predsednik in sekretarka Odbora za finance in monetarno politiko. Na 14. nujni seji dne 11. junija je **OZEU sprejel predlog stališča, ki ga je dva dni prej v državni zbor posredovala vlada. Predloga stališča OZEU ni spreminjal, podprl ga je v celoti, kot ga je predlagala vlada.** Predlog stališča RS za pogajanja o naslednji finančni perspektivi se je v državnem zboru obravnavala kot U-zadeva po 4. členu Zakona, čeprav ni bila predlog zakonodajnega akta, vendar je bila za Slovenijo pomembna s političnega in finančnega vidika. Za obravnavo NFP je veljal postopek, kot je opisan na strani 133.

Od junija 2005 pa vse do 7. decembra 2005 OZEU od vlade ni prejel nobenega dokumenta o finančni perspektivi, bodisi poročila o pogajanjih na junijskem vrhu ali informacije o britanskem predlogu finančne perspektive. OZEU je na 20. nujni seji dne 7. 12. 2005 sprejel **sklep, s katerim je vlado pozval, da državnemu zboru čim prej pošlje dopolnjen predlog stališč RS za pogajanja o NFP**, in sicer v skladu z 4. in 9. členom zakona. 9. člen zakona določa, da mora vlada zadeve iz 4. člena zakona državnemu zboru predložiti skupaj s podatki o postopku sprejemanja akta v EU, pogloblitnih rešitvah in ciljih predloga akta, predvidenem času pričetka obravnav in sprejema predpisa v EU. Te podatke mora vlada poslati skupaj s predlogom stališč, ki vsebuje oceno vplivov in

¹⁵⁹ Vir: članki iz dnevnih in tedenskih izdaj slovenskih časopisov (več v pog. 7 – Literatura in viri), dobesedni zapis 6. redne seje DZ z dne 16. 5. 2005, dostopno na www.dz-rs.si (25. 10. 2005).

¹⁶⁰ Zasedanje Sveta je bilo namreč 16. in 17. junija 2005.

posledic predloga zadeve EU na Slovenijo. Ocena vplivov in posledic pa obsega vidik potrebnosti spremembe predpisov, posledice za proračun, vpliv na gospodarstvo, javno upravo in okolje.

Vlada je 14. 12. 2005 državnemu zboru poslala informacijo o oceni finančnih posledic britanskega predloga pogajalskega okvira za NFP in predlog stališča RS za zaključna pogajanja o finančni perspektivi. Predsednik državnega zbora je zadevo dodelil OZEU kot pristojnemu delovnemu telesu in Odboru za finance in monetarno politiko kot matičnemu delovnemu telesu. Odbor za zadeve EU in Odbor za finance in monetarno politiko (OFMP) sta zaradi tesne časovnice pogajanj o NFP imela skupno sejo dne 14. 12. 2005. Na seji sta v okviru prve točke dnevnega reda obravnavala predlog stališča RS za zaključek pogajanj o finančni perspektivi EU 2007–2013 na Evropskem svetu 15. in 16. decembra 2005. OFMP ni oblikoval in sprejel svojih amandmajev. Po zaključku razprave je odbor sprejel mnenje, da k predlogu stališč nima pripomb in OZEU predlagal, da predloge stališč RS sprejme v predloženem besedilu. Odbor se je tudi seznanil z informacijo o oceni finančnih posledic britanskega predloga pogajalskega okvira za NFP. Mnenje obeh odborov je bilo, da predlog britanskega predsedstva izboljšuje neto položaj Slovenije in je s tega vidika dober, vendar pa se je pojavilo vprašanje, ali je predlog dober z vidika prihodnjega razvoja EU in izzivov, ki so pred njo. OZEU je predlog stališč soglasno sprejel in vladi podelil mandat, da lahko v zaključnem delu pogajanj o NFP EU za obdobje 2007–2013 v decembru sprejme dogovor, ki bo omogočal, da bo povprečni letni pozitivni »neto položaj«¹⁶¹ naše države v razmerju do proračuna EU v obdobju 2007–2013 vsaj dvakrat višji od povprečnega letnega pozitivnega »neto položaja« naše države v razmerju do proračuna EU v obdobju 2004–2006. Na nujno sejo sta bila k obravnavi predloga stališč vabljeni minister za finance in državni sekretar za evropske zadeve. Seje se je udeležil le državni sekretar Marcel Koprol. Seja je bila za javnost zaprta. Po zaključku seje je predsednik OZEU na spletni straneh DZ objavil sporočilo za javnost¹⁶².

¹⁶¹ Le-ta temelji na izračunih vlade RS in je definiran kot razlika med predvidenimi prilivi RS iz proračuna EU ter predvidenimi odlivi finančnih sredstev iz proračuna RS v proračun EU.

¹⁶² Interna gradiva DZ o obravnavi NFP EU 2007–2013, posredovana s strani Dokumentacijskega sektorja DZ, sporočila za javnost OZEU, objavljena na spletni strani DZ (več v pog. 7 – Viri in literatura).

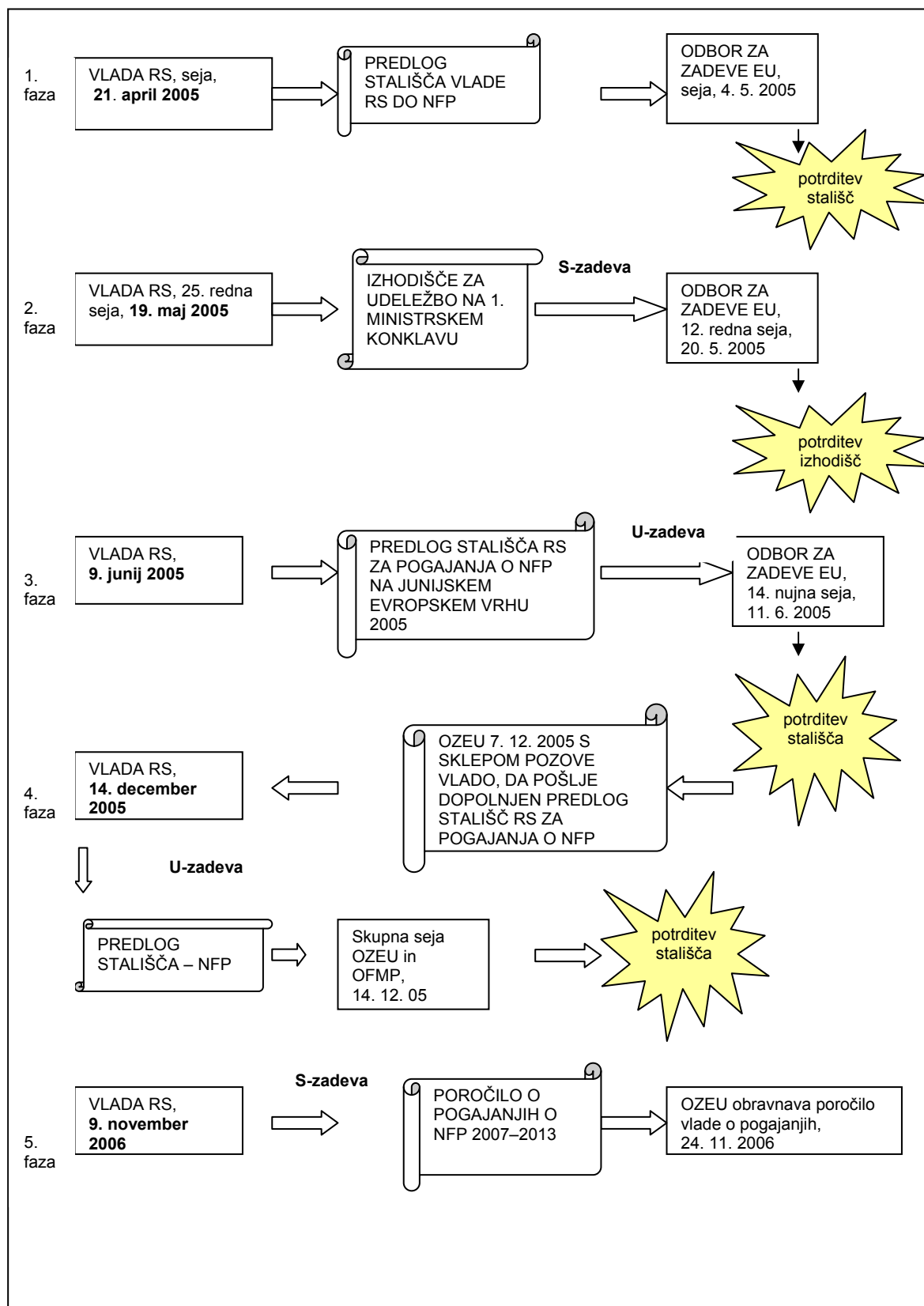
Članicam in članom obeh odborov je bila na seji ponujena možnost, da se z morebitnim novim predlogom britanskega predsedstva za finančno perspektivo seznanijo tudi preko avdio-konference s predstavniki vladnih pogajalcev o NFP v Bruslju, ki je potekala naslednji dan s pričetkom ob 12. uri. Obstajala je namreč možnost, da bo zadnji predlog britanskega predsedstva (znan naj bi bil še isti dan, vendar pa v času seje odbora še ni bil znan) bistveno odstopal od predhodnega predloga, za katerega je vlada na seji 14. 12. 2005 dobila mandat. V primeru, da bi bil novi predlog bistveno drugačen od predhodnega, bi bilo potrebno sklicati nujno sejo, na kateri bi se odločalo o spremembi stališča in ponovni podelitvi mandata vladi.

Vlada je zelo pozno državnemu zboru poslala Poročilo o pogajanjih o naslednji finančni perspektivi 2007–2013. OZEU se je na svoji 69. redni seji 24. novembra 2006 seznanil s poročilom. Zadeva se je v državnem zboru vodila pod »S-zadevo« po 1. odstavku 8. člena zakona. Vlada se je pri pogajanjih držala mandata, ki ji ga je podelil državni zbor.

OZEU je dne 3. 1. 2006 poslancem DZ-ja poslal poročilo o obravnavi predloga stališča RS za zaključek pogajanj o NFP EU 2007–2013, v katerem jih je seznanil z aktivnostmi OZEU v zvezi z obravnavo predloga stališč o NFP.

Slovenija je ves čas pogajanj nasprotovala znižanju sredstev na področju kohezijskih skladov. Poleg tega se je zavzemala za sprejetje dogovora o prihodnji finančni perspektivi na junijskem vrhu 2005, saj je obstajala velika verjetnost, da bi Slovenija kmalu izstopila iz kroga članic, ki ne dosegajo 75-odstotnega razvitostnega povprečja EU. Obstajala je namreč bojazen, da bi se slovenska razvitost že jeseni 2005 zaradi novih izračunov povprečij dvignila nad 75 odstotkov in bi iz kroga neto prejemnic evropskih sredstev preprosto izpadli oziroma izgubili zajetne vsote. No, druga zgodba pa je, kako bi do teh sredstev prišli oz. jih porabili. Ves čas pogajanj je zdajšnja slovenska vlada zastopala stališče, da je predlog EK skladen s stališči in pričakovanji Slovenije.

Slika 5.4: Pregled odločanja o evropski finančni perspektivi 2007–2013 na nacionalni ravni s poudarkom na vključenosti državnega zbora v ta proces odločanja



6. SKLEP

6.1. UGOTOVITVE GLEDE UPORABNOSTI OBSTOJEČIH KONCEPTOV EVROPEIZACIJE PRI PROUČEVANJU PRILAGODITEV NACIONALNIH PARLAMENTOV EVROPSKIM PROCESOM INTEGRACIJE

Za preučevanje procesa evropeizacije nacionalnih parlamentov sem uporabila t. i. model treh korakov, ki se prične z opredelitvijo evropskih povezovalnih procesov, ki vodijo k pritiskom po prilagoditvi. V primeru visoke stopnje prilagoditvenega pritiska so ključni posredovalni dejavniki, ki bodisi prilagoditev oz. spremembo podpirajo bodisi jo zavirajo (gl. str. 39). Pri pregledu in proučitvi literature s področja evropeizacije se mi je postavilo **vprašanje uporabnosti mehanizmov evropeizacije za proučevanje prilagoditve nacionalnih parlamentov evropskim procesom integracije**. Ugotovili smo, da ima mehanizem evropeizacije, kot ga predlagata Boerzelova in Risse (2000), ali model treh korakov (Caporaso 2004) za proučevanje vpliva evropskih povezovalnih procesov na nacionalne parlamente omejeno raziskovalno vrednost zaradi razlogov, ki jih navajam spodaj.

Problem se pojavi pri *opredelitvi neskladja*, ki naj bi sprožil spremembo v delovanju nacionalnih parlamentov, kar ni tako enostavno in dodatno odpira nova konceptualna vprašanja. Pri proučevanju evropeizacije javnih politik večjih težav pri opredelitvi neskladja ni; opravi se pregled zakonskih in podzakonskih predpisov določenega javnopolitičnega področja na nacionalni ravni, se jih primerja z evropsko zakonodajo s tega področja in ugotovi morebitne neskladnosti med njima. Nemalo nejasnosti pa se pojavi pri opredelitvi neskladja, ki naj bi v državah članicah sprožila spremembe v razmerju med vlado in parlamentom oziroma spremembo v položaju parlamenta v nacionalnem političnem sistemu. Kot pravita Hansen in Scholl (2002: 3) »lahko tako neskladje označuje izredno kompleksno razmerje, v katerem je težko določiti, katero neskladje povzroči določen pritisk po prilagoditvi, kar je še posebej značilno za proučevanje nacionalnih političnih institucij, ki so globoko kulturno in zgodovinsko vpete v politični sistem države, kot so to nacionalni parlamenti«. Na evropski ravni ne obstaja institucija, ki bi imela primerljive pristojnosti z nacionalnimi parlamenti. Najbližje je Evropski parlament, vendar še zdaleč ne dosega tako pomembne vloge, kot jo imajo nacionalni parlamenti v državah

članicah. Ne moremo torej izhajati iz pristojnosti Evropskega parlamenta in jih primerjati s tistimi od nacionalnih parlamentov, preostane nam le test demokratičnosti obeh sistemov, evropskega in nacionalnih. Nacionalni parlamenti imajo v demokratičnih političnih sistemih osrednjo politično vlogo, ohranjajo in zagotavljajo glas in voljo ljudstva, opravljajo nadzorno funkcijo in sprejemajo zakonodajo. Stopnja parlamentarne suverenosti je v državah članicah različna, vendar pa so parlamenti povsod po Evropi simboli in oblikovalci nacionalne zgodovine in identitete. Z vstopom v EU so to osrednjo vlogo izgubili, prav tako institucije, ki bi na evropski ravni opravljale podobne funkcije kot nacionalni parlamenti, ni. Pri iskanju neskladja med nacionalno in evropsko ravnijo lahko torej izhajamo iz demokratičnih principov ene in druge ravni.

Skozi prebiranje literature o evropeizaciji je bilo moč zaznati tudi kritike oz. določeno mero skepticizma na račun koncepta odličnosti skladja ali posledično tega pritiska po prilagoditvi, ki je po trditvi nekaterih avtorjev nujen predpogoj za nastanek spremembe na nacionalni ravni. Kritika mehanizmov evropeizacije, ki nastanek spremembe na nacionalni ravni pogojujejo z obstojem pritiska po prilagoditvi, se opira predvsem na dejstvo, da obstajajo tudi primeri evropeizacije brez večjega pritiska po prilagoditvi. Kritiko izrazita Knill in Lehmkuhl (1999b), ne strinjata se namreč s trditvijo, ki jo ponuja Risse (1999), da lahko s konceptom stopnje pritiska po prilagoditvi pojasnujemo vsak tip integracije. Zagovarjata namreč mnenje, da s stopnjo pritiska po prilagoditvi ne moremo pojasniti npr. negativne integracije (gl. str. 42). Pojasnjevalna vrednost koncepta je omejena in ne univerzalna, kot trdi Risse. Pri tem Knill in Lehmkuhl navajata primer politike cestnega prevoza v Franciji. Kljub popolnemu skladju med francosko ureditvijo in evropsko politiko liberalizacije trga cestnih prevozov (Francija je trg cestnih prevozov liberalizirala že dolgo pred uveljavitvijo evropske direktive, ki ureja področje cestnih prevozov) je imela evropska politika precejšen vpliv na ureditev v Franciji. Povedano z drugimi besedami, kljub temu, da je bil pritisk po prilagoditvi nič, so evropske politike imele močan nacionalni vpliv, kar pa lahko razumemo samo, če analiziramo vpliv teh politik na nacionalne politične strukture. Trdita namreč, da pritisk po nacionalni prilagoditvi prispeva samo k evropskim politikam, ki predpisujejo oziroma definirajo konkretne zahteve. Nasprotno, ko evropske politike ne predpisujejo konkretnih zahtev po prilagoditvi (kot je to v primerih negativne in okvirne integracije), je brez pomena govoriti o pritisku po prilagoditvi. Podobno razmišlja tudi Radaelli

(2004: 7), ko pravi, da je glavna vsebina kritike modela Boerzelove in Risseja ta, da to ni edini način delovanja. Obstajajo namreč primeri evropeizacije brez večjih pritiskov po prilagoditvi. Nacionalni akterji lahko uporabijo »Evropo« tudi ob odsotnosti pritiska, nacionalne politike lahko prilagodijo neodvisno od pritiskov, ki izvirajo iz institucionalnega neskladja.

Uporabnost »modela treh korakov« sem preverila pri izvedbi študije primera o prilagoditvi državnega zbora evropskim procesom integracije. Državni zbor je s prilagoditvijo evropskim odločevalskim procesom pričel že v času pogajanj Slovenije o članstvu v Evropski uniji in je že takrat uvedel nekatere spremembe, ki naj bi ohranile njegovo vlogo v mejah, kot to dopuščajo postopki odločanja na evropski ravni. Državni zbor je torej svojo prilagoditev izvedel v dveh fazah. Prva faza je potekala v času pogajanj o članstvu Slovenije v EU, druga faza je potekala že v pogojih polnopravnega članstva Slovenije v EU. Državni zbor se je evropskim izzivom prilagajal postopoma, brez večjih radikalnih sprememb. Kakšen je bil torej pritisk po prilagoditvi DZ-ja evropskim pritiskom – visok, nizek ali nekje vmes? Vsekakor tu nastopi problem objektivne opredelitve stopnje prilagoditvenega pritiska, ki po mojem mnenju ni mogoča. Tako meni tudi Radaelli (2004: 7), ko pravi, da stopnjo skladnosti težko jemljemo kot objektivno merilo, saj je družbeno oblikovan oz. izmišljen pojem, kar pomeni, da nekateri vidijo neskladje v določeni politiki v primerjavi z Evropo, drugi v istem primeru neskladja ne zaznajo. Ocenjujem, da pri prilagoditvi državnega zbora ni bilo zaznati visokega pritiska po prilagoditvi, niti ni bilo opaziti dejavnikov, ki bi tej prilagoditvi nasprotovali. V slovenskem političnem prostoru je prevladalo mnenje, ki je šlo v smeri čim večje vključenosti državnega zbora pri pogajanjih Slovenije z Evropsko komisijo o njenem sprejetju v krog držav članic in kasneje tudi v pogojih polnopravnega članstva Slovenije v EU. O tem je veljal vsesplošen konsenz tako na strani izvršilne oblasti, stroke kot tudi med političnimi strankami znotraj državnega zbora. Kot primer dejavnika, ki spremembe podpira, je strankarska enotnost pri izvedbi institucionalnih in postopkovnih prilagoditev državnega zbora v pogojih spremenjenega razmerja med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti z vstopom Slovenije v EU. Predlog zakona o sodelovanju državnega zbora in vlade v zadevah EU je namreč vložila skupina poslancev, ki so zastopali vse takratne poslanske skupine (LDS, SDS, SD, SLS, NSI, DESUS, SMS) v državnem zboru, z izjemo Slovenske nacionalne stranke. Prvopodpisani je bil vodja poslanske skupine Liberalne demokracije Slovenije,

glavne stranke v takratni sestavi vlade. V procesu evropeizacije državnega zbora so torej prevladovali dejavniki, ki so spremembe zagovarjali in jih podpirali.

6.2. ZAKLJUČKI PRIMERJALNE ŠTUDIJE PRILAGODITVE NACIONALNIH PARLAMENTOV EVROPSKIM POVEZOVALNIM PROCESOM

Procesi evropske integracije so v državah članicah, kar zadeva razmerja moči med zakonodajno in izvršilno oblastjo, izzvali neskladje v demokratičnih političnih sistemih, ki so nacionalne parlamente postavili v podrejen položaj v odnosu z vlado kar se tiče vključenosti v proces oblikovanja skupnih evropskih politik. Način sprejemanja odločitev na evropski ravni, ki ne predvideva formalne vključenosti nacionalnih parlamentov s povečano uporabo kvalificirane večine in vse bolj pogosto uporabo postopka soodločanja, širjenje javnopolitičnih področij, o katerih se odloča v okviru EU, okrepitev vloge Evropskega parlamenta znotraj evropske institucionalne arhitekture in nenazadnje povabilo s strani EU k sodelovanju nacionalnih parlamentov pri sprejemanju odločitev na evropski ravni so okoliščine na evropski ravni, ki so v nacionalnih političnih sistemih izzvale pritisk po prilagoditvi nacionalnih parlamentov novim političnim razmerjem v državi.

Odzivi oz. prilagoditve nacionalnih parlamentov evropskim integracijskim procesom kažejo na določeno stopnjo konvergence. Prav vsi parlamenti, tako starih kot tudi novih članic, so se na izzive vse bolj močnejših integracijskih procesov odzvali z okrepitevijo nadzora nad vladami pri njenih aktivnosti na evropskem nivoju. V ta namen so parlamenti ustanovili posebna delovna telesa – odbore za evropske zadeve, katerim so zaupali nalogo nadzora nad vladnimi aktivnostmi v institucijah EU. Sestava in pristojnosti teh odborov se od parlamenta do parlamenta razlikujejo. Od pristojnosti odborov za evropske zadeve in prilagojenih institucionalnih pravil je med drugim odvisen dejanski vpliv nacionalnih parlamentov na odločitve sprejete na evropski ravni. Ta vpliv je postal pomemben predvsem v obdobju, ko se je Evropska unija vse bolj politično in ekonomsko poglobljala tako s pridobitvijo novih pristojnosti kot tudi z vključevanjem novih držav v »veliko evropsko družino«. Velja namreč dejstvo, da pravne določbe same po sebi še niso garancija za učinkovitost in uspešnost teh odborov pri dejanskem vplivanju na odločitve vlade v evropskih zadevah.

Veliko je odvisno tudi od notranjepolitičnega okolja držav članic, politične kulture, ki prevladuje v državi, in odnosa parlamentarnih strank do evropskih vprašanj.

Ugotovili smo, da obstajata dva osnovna principa nadzora parlamentov nad vladami v evropskih zadevah, in sicer dokumentarni in proceduralni nadzorni sistem. Parlamenti, ki so uvedli dokumentarni nadzorni sistem, se sicer osredotočajo na zgodnejšo fazo procesa odločanja na evropski ravni, vendar pa ne sledijo napredovanju tega dokumenta v naslednjih fazah odločanja, npr. v fazi sprejemanja predloga zakonodaje v Svetu EU. Parlamenti z dokumentarnim nadzornim sistemom imajo manjši vpliv na odločitve, ki se sprejemajo na nacionalni in evropski ravni. Vendar pa so nekateri parlamenti to vrsto nadzora okrepili z institutom nadzorne rezerve, ki vladam onemogoča glasovanje v Svetu o zakonodajnem predlogu dokler parlament ni opravil pregleda oz. nadzora nad tem dokumentom. Zdi se, da imajo parlamenti, ki so vpeljali proceduralni način nadzora, močnejši vpliv na odločanje na evropski ravni. Ti parlamenti se osredotočajo na vladna stališča o zakonodajnih predlogih EU in drugih dokumentih. V kombinaciji s podeljevanjem mandatov vladam pri odločanju v Svetu (bodisi na ravni delovnih skupin ali kasneje v Svetu) lahko te parlamente umestimo med parlamente z najmočnejšim vplivom na evropske politike. Vprašanje je le, ali ti parlamenti možnosti, ki so jim dane na podlagi ustavnih ali zakonskih določb, tudi izkoristijo. Praksa Avstrije in Nemčije je pokazala, da ti parlamenti to zelo redko izkoristijo, medtem ko se parlamenti Danske, Finske in Nizozemske te prakse poslužujejo bolj pogosto.

Ugotavljam, da je parlamentom na voljo vse več virov informacij, kot tudi to, da se v fazo odločanja vključujejo vedno bolj zgodaj, k čemur je pripomogla tudi odločitev Komisije, da parlamentom direktno posreduje predlog zakonodajnih aktov. Kljub temu, da je dostopnost do informacij večja in lažja, pa večina parlamentov teži k temu, da s strani vlade pridobi informacijo o zadevi EU, saj sta stališče in mnenje vlade za učinkovito upravljanje nadzora zelo pomembna.

Na tem mestu lahko hipotezo, ki sem jo v zvezi s prilagoditvami nacionalnih parlamentov držav članic EU evropskim integracijskim procesom postavila na začetku naloge, le delno potrdim. Naj spomnim, hipoteza se glasi: ***Med državami članicami obstajajo razlike v načinu prilagoditve parlamentov članstvu v EU, vendar pa je nacionalnim parlamentom skupno to, da je njihova vloga v procesu oblikovanja evropskih politik le posredna in s***

tem marginalna. Primerjalna študija je namreč pokazala na določeno stopnjo konvergence pri prilagoditvi nacionalnih parlamentov evropskim procesom integracije. Vsi parlamenti so ustanovili posebna delovna telesa, ki opravljajo nadzor nad vladam, ko le-te delujejo v procesih odločanja na evropski ravni. Po drugi strani pa so razlike v sestavi, pristojnostih in vplivu teh odborov na procese odločanja tako različni, da o konvergenci težko govorimo. Ne glede na to pa je vsem parlamentom skupno tudi to, da so v proces oblikovanja evropskih politik vključeni posredno, preko t. i. odborov za evropske zadeve, ki pa nikakor ne morejo v celoti nadomestiti pristojnosti nacionalnih parlamentov, ki bi jih sicer imeli, če le-teh ne bi prenesli na evropsko raven, na Svet EU. Učinkovitost in uspešnost teh odborov pri vplivanju na sprejemanje odločitev na evropski ravni, kot je pokazala primerjalna študija Maurer in Wessels in študija v moji nalogi, je sicer od parlamenta do parlamenta različna, vendar še vedno v okvirih minimalnega oz. marginalnega vplivanja na procese evropskega odločanja. Še največ vpliva imajo tisti parlamenti, ki dejansko svojim vladam podeljujejo mandat za glasovanje in h kateremu je vlada tudi zavezana. Tudi Fink-Hafnerjeva in Lajh (2005: 123) ugotavljata, da »so se parlamenti do sedaj uveljavili predvsem pri nadzorovanju vlad v procesih njihovega predstavljanja »svojih« držav v Svetu in Evropskem svetu, tj. spremljanje okrog sto sestankov Svetov na leto in sestajanja Evropskega sveta nekajkrat na leto«. Bele lise parlamentarnega vpogleda in nadzora nad vladno dejavnostjo so predvsem nekatere faze in oblike delovanja izvršilne oblasti, ki so skrite javnosti in tudi zato nepregledne (Raunio 2005 v Fink-Hafner in Lajh 2005: 123).

Vloga parlamentov v procesu oblikovanja evropskih politik je torej posredna in s tem marginalna. Nacionalnim parlamentom ni priznana formalna vloga (v pogodbah EU) v zakonodajnih postopkih na ravni EU, temveč le na deklarativni ravni v skupni izjavi držav članic, da parlamentom omogočijo določeno stopnjo informiranosti glede delovanja vlade v okviru institucij EU. Nacionalni parlamenti so v proces evropskega odločanja vključeni preko nacionalne ravni, na evropski ravni delujejo le po neformalnih poteh. Korak naprej je sprejetje Lizbonske pogodbe na zadnjem evropskem srečanju 13. decembra 2007, vendar pa je vse odvisno od pripravljenosti posameznih držav članic in njihovih političnih sistemov oz. političnih ustanov za še večjo angažiranost pri povečanju vpliva svojih parlamentov.

6.3. DRŽAVNI ZBOR – POMEMBEN AKTER V PROCESU ODLOČANJA O EVROPSKIH ZADEVAH NA NACIONALNI IN EVROPSKI RAVNI?

Analiza institucionalnih sprememb, ki jih je državni zbor uvedel zaradi prilagoditve članstvu Slovenije v Evropski uniji, je pokazala na zelo dobro institucionalno podlago za sodelovanje državnega zbora pri odločanju o evropskih zadevah na nacionalni ravni. Ustavne, zakonske in tudi poslovniške določbe o sodelovanju državnega zbora in vlade v zadevah EU dajejo državnemu zboru vse možnosti, da v okviru odločanja procesov EU nastopa kot pomemben akter pri sprejemanju evropskih odločitev, pa četudi posredno, preko vlade. Na podlagi institucionalnih oziroma potencialnih možnosti, ki jih ima na voljo, lahko državni zbor po klasifikaciji Maurerja in Wesselsa (2001) uvrstimo med močne parlamente, ki imajo vpliv na evropske javne politike, pa čeprav le preko vlade pri sooblikovanju stališč Slovenije do evropskih zakonodajnih predlogov in drugih zadev EU. **Ali lahko državni zbor uvrstimo v kategorijo močnih parlamentov tudi na podlagi dejanskih vzorcev njegovega delovanja v zvezi z zadevami EU, ki jih je vzpostavil v času treh let in pol po vstopu Slovenije v EU?** V zvezi s tem sem v metodološkem uvodu postavila hipotezo, da so *dejanski* vzorci sodelovanja državnega zbora v procesih odločanja na ravni EU pod potencialnimi možnostmi sodelovanja državnega zbora v procesih odločanja na evropski ravni, kar državni zbor uvršča med parlamente z majhnim vplivom na oblikovanje javnih politik oziroma pogajalskih izhodišč vlade za odločanje v evropskem zakonodajnem procesu.

Rezultati izvedene primerjave med institucionalnimi oziroma potencialnimi možnostmi državnega zbora za sodelovanje v zadevah EU in dejanskimi vzorci delovanja državnega zbora po posameznih spremenljivkah, postavljenih v metodološkem delu naloge (več na str. 23–24), so prikazani v spodnji tabeli.

Tabela 6.1: Primerjava med normativnim/institucionalnim in dejanskim stanjem delovanja državnega zbora v zadevah EU

SPREMENLJIVKA	NORMATIVNO/INSTITUCIONALNO ¹⁶³	DEJANSKO
INSTITUCIONALNI OKVIR		
vloga Odbora za zadeve Evropske unije	razpravlja o zadevah EU in o njih zavzema stališča RS, razen o zadevah zunanje in varnostne politike	od vstopa RS v EU (maj 2004) do konca leta 2004 je OZEU v primerjavi s kasnejšim obdobjem (2005–2007) obravnaval izredno malo zadev EU; od 2005 do julija 2007 se OZEU redno sestaja na tedenskih sejah in obravnava zadeve EU, od katerih je največ S-zadev (63 %) – izhodišča za udeležbo vladnih predstavnikov na zasedanjih Sveta EU itd.
vloga matičnih delovnih teles	oblikujejo mnenja o zadevah EU, v katerih delovno področje spada vsebina obravnavanih vprašanj	podatki kažejo na raznolikost v delovanju specializiranih odborov glede obravnavanja in izdajanja mnenj o zadevah EU – nekateri odbori so pri tem aktivnejši, drugi manj; obravnavajo največ U-zadev (75 %) – zakonodajni predlogi EU itd.
morebiten obstoj posebnih razmerij med OZEU in katerim od vladnih organov	ni normativno urejeno	obstajajo neformalni stiki med OZEU in posameznimi vladnimi službami; pripravlja se protokol o sodelovanju med OZEU in vladnimi službami ¹⁶⁴
OBSEG PARLAMENTARNEGA SODELOVANJA		
način pridobivanja informacij o zakonodajnih predlogih EU, drugih dokumentih institucij EU in dogajanj v EU	s strani vlade	državni zbor ni odvisen le od vlade pri pridobivanju informacij (npr. EU portal), na voljo ima najrazličnejše vire informacij (posebna podatkovna zbirka »Zadeve EU«, internet, predstavnik DZ pri EP, EK, SVEZ)
vrsta dokumentov EU, ki jih DZ obravnava	- spremembe pogodb, na katerih temelji EU, in stališča za delovanje SLO v institucijah EU v prihodnjem obdobju - zadeve EU, ki spadajo v pristojnost DZ, oz. zadeve, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost - druge zadeve EU (na lastno pobudo ali na predlog vlade)	DZ je uvedel klasifikacijo zadev EU na U-, S- in E-zadeve, ki pokrivajo zakonsko in poslovniško določene zadeve, ki naj bi jih DZ obravnaval; zadeve EU naj bi v DZ posredovala vlada, DZ pa lahko zadeve EU obravnava tudi na lastno pobudo, vendar je bilo do sedaj teh zadev zelo malo

¹⁶³ Širše kot normativno zajema formalne in tudi neformalne možnosti, ki jih ima DZ na voljo.

¹⁶⁴ V času zaključevanja magistrske naloge nisem pridobila dodatnih informacij o tem, ali je protokol o sodelovanju že pripravljen in v uporabi.

Nadaljevanje tabele 6.1: Primerjava med normativnim/institucionalnim in dejanskim stanjem delovanja državnega zbora v zadevah EU

SPREMENLJIVKA	NORMATIVNO/INSTITUCIONALNO	DEJANSKO
javnost dostopa do dokumentov	OZEU in MDT o zadevah EU razpravljajo in odločajo na sejah, ki niso odprte za javnost; po seji morajo odločitve sporočiti javnosti; gradiva v postopku obravnave zadeve EU so javnosti dostopna, razen če so v skladu z zakonom tajna	OZEU odločitve, sprejete na sejah, javnosti sporoči v obliki sporočil za javnost, ki so objavljena na spletni strani DZ-ja med drugimi sporočili za javnost DZ-ja; pri obravnavi moje prošnje za dostop do gradiva o NFP, ki sem jo naslovila na DZ, je imel del gradiva, ki ga je obravnaval DZ v zvezi z naslednjo finančno perspektivo EU 2007–2013 oznako tajnosti, »interno« oz. »zaupno«; preostali del gradiva, ki je sicer javen, se je nanašal predvsem na sklepe OZEU
ČASOVNI OKVIR IN UPRAVLJANJE Z EU ZADEVAMI		
kdaj DZ prične s postopkom parlamentarnega nadzora	v rokih, ki jih zahteva delo v okviru institucij EU; DZ ima vse možnosti, da se v proces odločanja EU vključi že zelo zgodaj, še posebno sedaj, ko direktno od EK prejema zakonodajne predloge EU	odvisno od pomembnosti zadeve za RS; v primeru obravnave NFP se je DZ v proces parlamentarnega nadzora vključil relativno pozno, saj je vlada svoja pogajalska izhodišča poslala tik pred evropskim vrhom, ko naj bi potekala zaključna pogajanja, kljub temu, da je bila zadeva za RS zelo pomembna
časovni okvir prejema dokumentov s strani vlade	tako, ko sprejme stališča, vendar najkasneje v petih tednih po prejemu zadeve EU	vlada pošlje predlog stališč relativno pozno, zato je DZ pogosto v stiski s časom pri obravnavi zadev EU; tako kot je bilo tudi v primeru obravnave predloga stališč do NFP, ko je zaradi stiske s časom potekala skupna seja OZEU in Odbora za finance in monetarno politiko
način selekcioniranja zadev EU s strani DZ/OZEU	vlada Zadeve EU, ki jih predloži državnemu zboru v obravnavo, pošlje predsedniku državnega zbora; predsednik državnega zbora nato dodeli zadevo EU v obravnavo pristojnemu odboru in glede na vsebino predloga matičnim delovnim telesom	tekem raziskave se je izkazalo, da je praksa delovanja malo drugačna, kot je zapisano v poslovniških določbah; glede na informacije, ki sem jih pridobila na podlagi izvedenega intervjuja v DZ ¹⁶⁵ , predlog stališč RS skupaj z gradivom v državni zbor formalno pošlje generalni sekretar vlade; v državnem zboru gradivo najprej prejme Odbor za zadeve EU, ki ga skupaj z dopisom in predlogom dodelitve pošlje predsedniku državnega zbora, ki zadevo razpošlje naprej

¹⁶⁵ Vir: intervju, opravljen v DZ dne 16. 4. 2007.

Nadaljevanje tabele 6.1: Primerjava med normativnim/institucionalnim in dejanskim stanjem delovanja državnega zbora v zadevah EU

SPREMENLJIVKA	NORMATIVNO/INSTITUCIONALNO	DEJANSKO
pogostost sklicevanja sej OZEU	dvakrat tedensko, od katerih je ena v petek ob 14. uri	OZEU ima redne tedenske seje
VPLIV PARLAMENTARNEGA NADZORA		
upoštevanja stališč, ki jih je potrdil DZ	vlada odločitve, ki jih o predlogu stališč RS sprejme OZEU, upošteva v okviru svojih pristojnosti pri svojem delovanju v institucijah EU; vladi je dovoljeno, da med pogajanjmi v institucijah EU od teh stališč odstopi, vendar mora DZ o tem čim prej obvestiti in navesti okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje na prvi naslednji seji (vlada lahko o tem predloži pisno poročilo na sami seji OZEU)	vlada DZ-ju poroča o prejetih odločitvah in dejavnostih vlade v zvezi z zadevami EU; tako se je izkazalo tudi v primeru NFP, vendar pa je DZ poročilo o pogajanjih o naslednji finančni perspektivi 2007–2013 prejel relativno pozno (pogajanja so se zaključila 17. decembra 2005), z njim se je seznanil na seji 24. novembra 2006; vlada se je v pogajanjih na ravni EU držala mandata, ki ji ga je podelil OZEU
obveščanje DZ o vladnih aktivnosti v zvezi z zadevami EU	vlada sproti poročila OZEU o svoji dejavnosti in odločitvah v Svetu EU ter o uveljavitvi stališč RS pri tem	v obdobju od maja 2004 do julija 2007 je OZEU s strani vlade prejel 159 zadev z oznako S (poročanje vlade o sprejetih odločitvah in dejavnostih v institucijah EU), kar predstavlja 63 % vseh zadev EU

Na podlagi izvedene primerjave med potencialnimi možnostmi DZ-ja in vsakodnevno prakso delovanja državnega zbora v zvezi z zadevami EU ter izvedene študije primera vključenosti državnega zbora v proces odločanja o naslednji finančni perspektivi za obdobje 2007–2013 lahko zgornjo hipotezo potrdim. Dejanski vzorci delovanja državnega zbora so pod potencialnimi možnostmi, ki jih ima na voljo za sodelovanje v zadevah EU. Temu primeren je tudi njegov vpliv na oblikovanje javnih politik oziroma pogajalskih izhodišč vlade za odločanje v evropskem zakonodajnem procesu, ki je relativno majhen.

OZEU obravnava premalo zadev na lastno pobudo, prav tako se v proces EU odločanja vključi relativno pozno, in sicer šele v zaključni fazi evropskega procesa odločanja, ko vladi podeljuje zgolj mandat za pogajanja v Svetu EU, praviloma s potrditvijo in ne spreminjanjem njenih stališč do zadeve EU. Državni zbor bi lahko v tem pogledu bolje izkoristil možnosti, ki so mu dane za sodelovanje v zadevah EU.

Takoj po vstopu Slovenije v EU in po parlamentarnih volitvah oktobra 2004 je DZ v okviru odbora za zadeve Evropske unije kot tudi v okviru matičnih delovnih

teles obravnaval zelo malo zadev EU, vsega skupaj 30. Po tem obdobju, že v letu 2005, je državni zbor pričel aktivneje obravnavati evropske zadeve (94 zadev EU) in podeljevati vladi mandat za pogajanja in delovanje v Svetu EU. Podobno je bilo v letu 2006 in vse tako kaže, da leto 2007 pri tem ne bo izjema. Dokaj pasivno začetno stanje parlamentarnega delovanja v zadevah EU gre delno pripisati pripravam na volitve v Evropski parlament in s tem povezani kampanji, parlamentarnim počitnicam ter pripravam na državnozborske volitve v oktobru 2004 ter kasneje oblikovanju in konstituiranju nove vlade decembra 2004. Po začetnih organizacijskih težavah se zdi, da je sodelovanje med državnim zborom in vlado steklo in da več ali manj to sodelovanje deluje v okviru ustavnih in zakonskih določb.

Viri informacij, ki jih ima na voljo, je ogromno. Zakonodajne predloge EU, ki mu jih direktno pošilja Evropska komisija, bi lahko npr. bolje izkoristil in se v določenih primerih vključil tudi v zgodnejšo fazo zakonodajnega procesa EU in si s tem povečal vpliv na oblikovanje vladnih pogajalskih izhodišč, ki jih le-ta zastopa že v delovnih skupinah Sveta. Tako se ne bi osredotočil zgolj na pogajalska izhodišča, ki jih zastopa vlada v Svetu, ko je zakonodajni predlog praktično že sprejet, ampak tudi na vsebinske dopolnitve posameznega zakonodajnega predloga EU. Prav tako je DZ premalo kritičen do zadev, ki mu jih pošlje vlada v obravnavo. Stališča vlade DZ v večini primerov potrdi, malo je primerov, ko je stališča dopolnjeval ali jih celo nadomestil s svojim predlogom. Menim, da bi tu morala večjo vlogo odigrati matična delovna telesa, saj gre pri obravnavi zakonodajnih predlogov EU in drugih zadev EU za dokaj specifična področja, ki terjajo določen obseg področnega strokovnega znanja in dovolj razpoložljivega časa za obravnavo zahtevnejših gradiv. Slednjega pa pogosto zmanjka, za kar je delno odgovorna tudi vlada, saj gradiva v državni zbor pošilja relativno pozno, s čimer pristojnim in matičnim delovnim telesom pogosto zmanjka časa za kvalitetno in obsežnejšo obravnavo zadeve. Tako je bilo tudi v primeru obravnave pogajalskega stališča Slovenije do naslednje finančne perspektive EU 2007–2013, ko sta imela OZEU in OFMP zaradi tesne časovnice skupno sejo. Vlada je namreč državnemu zboru gradivo poslala tik pred zasedanjem Evropskega sveta, na katerem naj bi se države članice uskladile glede obsega NFP. Na seji, razumljivo, ni bilo podanih nobenih amandmajev s strani matičnega odbora, predlog stališč je OZEU podprl in tako vladi podelil mandat za pogajanja.

Študija primera vključenosti državnega zbora pri odločanju o naslednji evropski finančni perspektivi za obdobje 2007–2013 je presenetljivo pokazala na dobro sodelovanje državnega zbora, ko gre za zadeve EU. V določenem časovnem momentu je državni zbor oz. Odbor za evropske zadeve nastopil proaktivno, ko je vlado s sklepom pisno pozval, da naj čim prej v državni zbor pošlje gradivo o pogajalskem okviru, ki ga je pripravilo britansko predsedstvo (druga polovica 2005) skupaj s predlaganim stališčem vlade. Vlada je državni zbor upoštevala in je gradivo nekaj dni kasneje tudi poslala v DZ. Tudi v času luksemburškega predsedstva (prva polovica 2005) državni zbor s strani vlade ni prejel predloga stališča o pogajalskem okviru Luksemburga. Tu se je vmešala opozicija in od vlade ostro zahtevala pojasnitev o neupoštevanju zakonsko določenih pravil. Tudi po tej kritiki opozicije je vlada ukrepala in v državni zbor poslala predlog stališča. Vendar pa je v tem primeru težko govoriti o angažiranosti OZEU ali celo državnega zbora v celoti, temveč zgolj o ukrepanju posameznega opozicijskega poslanca, ki je izkoristil poslansko vprašanje kot redni institut nadzora nad vlado. Kritika poslanca je bila medijsko dokaj odmevna (številne objave v dnevnih časopisih), še posebno zato, ker je poslanec v zvezi s tem poslal javno pismo predsedniku vlade, v katerem ga je pozval, da naj vlada že končno pošlje predlog stališča v državni zbor. Vlada je nekaj dni kasneje predlog stališč poslala državnemu zboru v obravnavo.

V primeru obravnave predloga stališč vlade do NFP 2007-2013 je DZ o predlogu stališč oz. izhodišč za udeležbo na zasedanju ministrskega konklava odločal večkrat, odvisno od napredovanja zadeve na evropski ravni in s tem odzivi vlade na nove pogajalske okvire predsedstev, najprej luksemburškega in kasneje britanskega. To pomeni, da je državni zbor obravnaval stališča vlade do pogajalskih okvirov vsakokrat, ko so se le-ta bistveno spremenila. V tem pogledu bi lahko rekli, da se je državni zbor v proces odločanja na evropski ravni vključil relativno zgodaj (vendar še zmeraj ne dovolj zgodaj, da bi lahko podajal konkretnije vsebinske dopolnitve), saj je že v maju 2005 na svoji seji obravnaval stališča RS za pogajanja o NFP EU, ki jih je vlada sprejela 21. aprila 2005 glede na pogajalski okvir, ki ga je luksemburško predsedstvo prvič predstavilo marca 2005 in ko so se pogajanja na najvišji evropski ravni tudi dejansko pričela. Skladno z napredovanjem pogajanj o NFP na evropski ravni in odzivi slovenske vlade na nove pogajalske predloge o NFP se je odzival tudi

državni zbor, ko je na sejah obravnaval stališča vlade do NFP (vsega skupaj na šestih sejah, med katerimi je bila ena skupna z matičnim delovnim odborom – OFMP).

V okviru obravnave stališč vlade do NFP se je državni zbor soočal s problemom poznega prejema gradiv s strani vlade. Zlasti v primeru predlogov stališč za pogajanja na Evropskem vrhu junija in decembra 2005, na katerem naj bi države članice sprejele soglasje o naslednji finančni perspektivi. V obeh primerih je državni zbor predlog stališč RS za pogajanja prejel zelo pozno, tik pred zasedanjem, zato pristojni odbor OZEU in matično delovno telo OFMP nista imela dovolj časa za poglobljeno razpravo. MDT se je vključil le pri obravnavi zadnjih stališč do britanskega predloga, ko je podal svoje mnenje. Prej se v obravnavo te zadeve EU ni vključil. Državni zbor je vsa stališča vlade do NFP zgolj potrjeval, ni jih dopolnjeval ali spreminjal.

Državni zbor do sedaj še ni v celoti izkoristil danih institucionalnih možnosti, s čimer bi s svojim vplivom lahko bistveno posegel v sprejemanje odločitev na evropskem nivoju in s tem deloval kot pomemben akter v teh procesih. Kljub temu pa moramo upoštevati dejstvo, da državni zbor na ta način deluje le dobra tri leta, če izzamemo izkušnje, ki si jih je pridobil v času predpristopnih pogajanj. Vsekakor je potrebno proučevanje daljšega obdobja delovanja državnega zbora za verodostojno določitev vzorcev njegovega delovanja v procesu oblikovanja skupnih evropskih politik.

7. SEZNAM LITERATURE IN VIROV

7.1. LITERATURA

Andersen, Svein S. in Eliassen, Kjell A. (2001): Making policy in Europe. 2. izdaja. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.

Agostini, Maria Valeria (2001): Role of national parliaments in the future EU. The International Spectator, volume XXXVI, No. 4, oktober–december 2001. Dostopno na: <http://www.iai.it/pdf/articles/agostini.pdf> (21. april 2005).

Aspinwall, Mark D. in Schneider, Gerald (2000): Same Menu, Separate Tables- The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration. European Journal of Political Research 38 (1), 1–36.

Bache, Ian in Marshall, Adam (2004): Europeanization, governance approach. Dostopno na: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,5456,en.pdf> (19. februar 2005).

Bengtson, Christina (2003): National parliaments in European decision-making. A real prospect or wishful thinking. The Federal Trust for Education & Research. Online Paper 29/03. Dostopno na: http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/29_03.pdf (9. september 2006).

Boerzel, A. Tanja (1997): What`s So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. European Integration online Papers (EIoP), Vol. 1 (1997), No. 016, 25. 08. 1997. Dostopno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (6. februar 2004).

Boerzel, A. Tanja in Risse, Thomas (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4 (2000), No. 15, 29. 11. 2000. Dostopno na: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf> (6. februar 2005).

- Boerzel, A. Tanja (2003): Shaping and taking EU policies: Member State responses to Europeanization, Queen 's Papers on Europeanization, No. 2/2003.
Dostopno na:
<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,5270,en.pdf> (6. februar 2005).
- Boerzel, A. Tanja & Risse, Thomas (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. V Featherstone, Kevin in Radaelli, M. Claudio (2003) The Politics of Europeanization, Oxford University Press.
- Boh, Tomaž (2005): »Evropeizacija in izvajanje skupnih evropskih okoljskih politik v Sloveniji«. Doktorska disertacija. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
- Bulmer, Simon J. (1997): New Institutionalism, The Single Market and EU Governance«. Arena Working Papers WP 97/25.
Dostopno na: http://www.arena.uio.no/publications/wp97_25.htm (20. maj 2005).
- Caporaso, James A. (2004): Third Generation Research and the EU: The impact of Europeanization. Predstavitev na konferenci o vplivu evropeizacije na politiko in javne politike v Evropi (Impact of Europeanization on Politics and Policy in Europe. Toronto, Kanada, maj 2004.
Dostopno na:
<http://individual.utoronto.ca/wittenbrinck/europeanization/KeynoteCaporaso.rtf> (26. maj 2005).
- Cerar, Miro (2003): O nujnosti sprejetja 3a. člena ustave. Slovenska uprava, let. 3, št. 2, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- Chrysochoou, Tsinielis in Stauridis, Ifantis (2003): »Theory and reform in the European Union«. Manchester University Press.

- Cram, Laura, Dinan, Desmond in Nugent, Neil (1999): *Developments in the European Union*, St. Martin s Press, New York.
- Cygan, Adam (2005): *Some Reflections on the Role of National Parliaments in the European Union. Prispevek na mednarodni konferenci »Ireland, Europe and the Challenge of Democracy – Ensuring Democratic Control over Government in European Union Affairs«*. Europe House, Dublin, 20. maj 2005.
- Featherstone, Kevin in Radaelli, Claudio (2003): *The Politics of europeanization*. Oxford University Press, Oxford.
- Fink-Hafner, Danica in Lajh, Damjan (2003): *Managing Europe from Home: The Europeanisation of the Slovenian Core Executive*. Fakulteta za družbene vede.
- Fink-Hafner, Danica in Lajh, Damjan (2005): *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Grilc, Peter in Ilešič, Tomaž (2001): *Pravo Evropske unije, prva in druga knjiga*. Pravna fakulteta in Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Hanf, K. in Soetendorp, B. (1998): *Adapting to European Integration: small states and the European Union*. Addison Wesley Longman, New York.
- Hansen, Ivar (2002): *National Parliaments in the European Institutional Framework*. Conference of Speakers of the National Parliaments of the EU. Madrid, 7-9 June 2002. Dostopno na: http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont070602_2_en.pdf (20. maj 2004).
- Hansen, Troels B. in Scholl, Bruno (2002): *Europeanization and Domestic Parliamentary Adaptation – A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons*. European Integration online Papers (EIoP), Vol. 6

(2002), No. 15, 30. 9. 2002. Dostopno na:
<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-015a.htm>
(15. april 2005).

Hegelan, Frans in Neuhold, Christine (2002): Parliamentary Participation in EU Affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with Different Approaches. European Integration online Papers (EIoP), Vol. 6 (2002), No. 10, 26. 7. 2002.

Dostopno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm> (19. april 2004).

Hix, Simon (1999/2005): The political System of the European Union. Druga izdaja, Palgrave Macmillan.

Hix, Simon in Goetz, Klaus H. (2000): »Introduction: European Integration and National Political Systems v Goetz, Klaus H. in Hix, Simon (eds.): »Europeanized Politics? European Integration and National Political Systems. West European Politics, Special Issue, 23:4, oktober, str. 1–26.

Holzacker, Ronald (2005): »National Parliaments« v Graziano, Paolo in Vink, Maarten (2005): »Europeanization: New Research Agendas«. Draft Version (forthcoming august 2006).

Dostopno na:

http://www.igs.utwente.nl/archive_igs/archive_news_2005/presented_papers_igs_springcon/holzacker.PDF (23. oktober 2005).

Knill, Christoph in Lemkhul, Dirk (1999a): How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 3 (1999), No. 7, 15. 6. 1999. Dostopno na:
<http://eiop.or.at/eiop/pdf/1999-007.pdf> (6. februar 2005).

Knill, Christoph in Lemkhul, Dirk (1999b): Comment no. 2 on the article »How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization«. European Integration online Papers (EIoP), Vol. 3 (1999), No. 7, 15. 6. 1999 (autors: Knill, Christoph in Lemkhul, Dirk). Dostopno na:
<http://eiop.or.at/eiop/pdf/1999-007.pdf> (6. februar 2005). Komentar je

dostopen na: <http://eiop.or.at/eiop/comment/1999-007c.htm> (12. april 2006).

Knill, Christoph in Lemkhul, Dirk (2002): The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. *European Journal of Political Research*, volume 41, issue 2, str. 255–280.

Krašovec, Tatjana (2003): Problemi zmanjševanja demokratičnega primanjkljaja v EU – institucionalni pogled. Magistrsko delo. Fakulteta za družbene vede.

Krašovec, Tatjana (2005): The Cooperation between the National Assembly of the Republic of Slovenia and the Slovenian Government after EU Accession – First Experiences. For presentation at the International Political Science Association »Internationalization of Parliaments – the Role of National Parliaments in the EU«. Ljubljana, 7.–9. april, 2005.

Krašovec, Tatjana (2006): Sodelovanje med državnim zborom in vlado Republike Slovenije po vključitvi v Evropsko unijo – prve izkušnje. V Haček, Miro in Zajc, Drago (2006): *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Krekelberg, Astrid (2001): »The Reticent Acknowledgement of National Parliaments in the European Treaties: A Documentation« v Maurer, Andreas in Wessels, Wolfgang (2001): *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?* Dostopno na: http://aei.pitt.edu/archive/00001476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (16. april 2005).

Lajh, Damjan (2005): »Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji«. Doktorska disertacija. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

Laursen, Finn (2001): »The Danish Folketing and its European Affairs Committee: Strong Players in the National Policy Cycle«. V Maurer, Andreas

& Wessels, Wolfgang (2001): National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers? Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
http://aei.pitt.edu/archive/00001476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (16. april 2005).

Lowndes, Vivien (2002): Institutionalism. V Marsh, David in Stoker, Gerry (2002): Theory and Methods in Political Science. Druga izdaja, Palgrave Macmillan, str. 90–108.

Mair, Peter (2004): The Europeanization Dimension. Review section. Journal of European Public Policy 11:2, april 2004, str. 337–348: Routledge.

March, James G. in Olsen, Johan P. (2005): Elaborating the »New Institutionalism«. ARENA Working Papers WP 05/11. Dostopno na: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_11.pdf (8. maj 2005).

Marsh, David in Stoker, Gerry (1998/2002): Theory and Methods in Political Science. Druga izdaja, Palgrave Macmillan.

Maurer, Andreas in Wessels, Wolfgang (2001): National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers. Baden-Baden. Dostopno na: http://aei.pitt.edu/archive/00001476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (16. april 2005).

Maurer, Andreas (2001a): National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change. V National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers. Baden-Baden. Dostopno na: http://aei.pitt.edu/archive/00001476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (16. april 2005).

Maurer, Andreas (2001b): National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process. Paper for Working Group Meeting, XXIVth COSAC, 8.–9. april 2001. Dostopno na: http://www.cosac.org/en/meetings/previous/24/working_group/mauer/ (21. april 2005).

Maurer, Andreas (2005): »The Convention and the national parliamentary dimension«. ARENA Working Papers WP 05/01. Dostopno na: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_01.pdf (9. februar 2006).

Moussis, Nicholas (2002): Guide to European policies. 8th edition, European Study Service, Belgium.

Neureither, Karlkeinz (1999): The European Parliament. V Cram, Laura, Dinan, Desmond in Nugent, Neill (1999): Developments in the European Union. St. Martin's Press, New York.

Norton, Philip (1996): National Parliaments and the European Union. Routledge.

Nugent, Neill (1999): »Decision-Making« v Cram, Laura, Dinan, Desmond in Nugent, Neill (1999): »Developments in the European Union«. St. Martin's Press, New York.

Olsen, Johan P. (2000): Organising European Institutions of Governance. A prelude to an Institutional Account of Political Integration, ARENA Working Papers WP 00/2. Dostopno na: http://www.arena.uio.no/publications/wp00_2.htm (8. maj 2005).

Olsen, Johan P. (2002): The many faces of Europeanization. ARENA Working Papers WP 02/2. Dostopno na: http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm (27. februar 2005).

Paraskevopoulos, Christos J. (2002): Europeanization, Adaptational Pressures and Social Learning (in Structural and Environment policies): Cohesion (Greece, Ireland, Portugal) and CEE (Hungary, Poland) Countries in Comparative Perspective. Dostopno na: <http://www.aueb.gr/deos/Seminars/Paraskevopoulos17-10-02.pdf> (30. maj 2006).

John Peet (2005): The EU budget: A way forward. Centre for European Reforms, London, UK. Dostopno na: http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_peat_budget_july05.pdf (20. julij 2005).

Radaelli, Cladio M. (2000): Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4 (2000), No. 8, 17. 4. 2000. Dostopno na: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> (5. februar 2005).

Radaelli, Claudio (2004): Europeanization: Solution or problem? European Integration online Papers (EIoP), Vol. 8 (2004), No. 16, 6. 10. 2004. Dostopno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-019a.htm> (17. februar 2005).

Raunio, Tapio (1999): National parliaments and the Legitimacy of EU Governance. Dostopno na: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w11/raunio.pdf> (21. april 2005).

Raunio, Tapio in Wiberg, Matti (1999): Does consensus lead to ignorance? National Parliaments and the Legitimacy of EU governance. Dostopno na: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w11/raunio.pdf> (20. junij 2005).

Raunio, Tapio in Hix, Simon (2000): »Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government«. West European Politics 23:4, str. 142–168.

Raunio, Tapio (2005): Ensuring Democratic Control over National Governments in European Affairs. Prispevek na mednarodni konferenci »Ireland, Europe and the Challenge of Democracy – Ensuring Democratic Control over Government in European Union Affairs«. Europe House, Dublin, 20. maj 2005.

Risse, Thomas (1999): Comment no. 1 on the article »How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization«. European Integration online Papers (EIoP), Vol. 3 (1999), No. 7, 15. 6. 1999 (autors: Knill, Christoph and Lehmkuhl, Dirk). Dostopno na: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1999-007.pdf> (6. februar 2005).
Komentar je dostopen na: <http://eiop.or.at/eiop/comment/1999-007c.htm> (12. april 2006).

Rosamond, Ben (2000): Theories of European Integration. The European Union Series. Palgrave, Macmillan.

Sanders, David (2002): Behaviouralism. V Marsh, David in Stoker, Gerry (2002): Theory and Methods in Political Science. Druga izdaja. Palgrave Macmillan, str. 90–108.

Toornstra, Dick (2002): European Affairs committees. The influence of national parliaments on european policies. European Centre for parliamentary research and documentation (ECPRD), Bruselj.

Vehar, Primož (2004): The National Assembly of the Republic of Slovenia and EU Affairs after Accession. Forum Parlament Jg. 2, Nr. 1/2004.

Vink, Maarten (2002): What is europeanization? And other questions on new research agenda. Paper for the second YEN Research Meeting on Europeanization. Dostopno na: http://www.essex.ac.uk/ECPR/standinggroups/yen/paper_archive/2nd_yen_rm_papers/vink2002.pdf (20. junij 2005).

- Vos, Hendrik in Decock, Jeroen (2003): Democratic Legitimacy in the EU: the Role of National Parliaments. Ghent University. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/archive/00000473/01/parliaments.htm> (25. november 2003).
- Vrišer, Boris (1999): Zakonodajni postopek včeraj, danes in jutri. Prispevek, pripravljen za potrebe predavanja za slušatelje pri dr. Dragu Zajcu na FDV, dne 12. 4. 1999.
- Wallace, H. in Wallace, W. (2000): Policy-Making in the European Union, 4th Edition, Oxford University Press, Oxford.
- Ward, Hugh (2002): Rational Choice. V Marsh, David in Stoker, Gerry (2002): »Theory and Methods in Political Science«. Druga izdaja, Palgrave Macmillan, str. 90–108.
- Zajc, Drago (2002): Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU. Teorija in praksa, let. 39, št. 4.
- Zajc, Drago (2003): Slovenski dosežki pri krepitevi vloge Državnega zbora v evropskih zadevah. Prispevek na posvetu TAIEX »Nacionalni parlamenti v zakonodajnem procesu EU: vloga parlamentarnih odborov in pretok dokumentov«. Državni zbor RS, Ljubljana, 20. november 2003.
- Zajc, Drago (2005): Spremenjene funkcije nacionalnega parlamenta po vstopu v EU (moč nacionalnega parlamenta v odnosu do vlade – primer državnega zbora RS. V Haček, Miro in Zajc, Drago: Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Zajc, Drago (2007): Dejavnost Državnega zbora RS v zvezi z zadevami EU po vstopu Slovenije v EU in v prvem letu četrtega mandata, str. 267–284 v Haček, Miro in Zajc, Drago (2007): Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

7.2. DRUGI VIRI

Državni zbor RS (2000): Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 1996–2000. Dostopno na <http://www.dz-rs.si> (31. maj 2006).

Državni zbor RS (2004): Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000–2004. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si> (20. maj 2007).

Državni zbor RS (2004): Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000–2004. Priloge. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si> (31. 12. 2006).

Državni zbor RS (2006): Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004–2008. Prvo leto mandata: oktober 2004–december 2005. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si> (20. maj 2007).

Državni zbor (2006): Podatki o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008 (za obdobje 22. oktober 2004–15. julij 2005). Dostopno na: <http://www.dz-rs.si> (3. 12. 2006).

Državni zbor RS (2006): Podatki o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008 za obdobje od 1. januarja 2006–15. julij 2006). Dostopno na: <http://www.dz-rs.si> (3. 12. 2006).

Državni zbor RS (2007): Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004–2008: drugo leto mandata – 2006. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si> (20. maj 2007).

Državni zbor RS (2007): Podatki o delu DZ v mandatnem obdobju 2004–2008 – za obdobje od 1. januarja 2007 do 15. julija 2007. Dostopno na: <http://dz-rs.si> (3. 12. 2007).

Gradivo s seminarja »Nacionalni parlamenti v zakonodajnem procesu EU: vloga parlamentarnih odborov in pretok dokumentov«. (TAIEX in Državni zbor RS), dne 20. novembra 2003.

Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti (2004): Kako deluje Evropska unija, vodič po ustanovah EU za državljane. Dostopno na: http://bookshop.eu.int/eubookshop/FileCache/PUBPDF/NA4101010SLC/NA4101010SLC_002.pdf (8. februar 2006).

Inštitut za primerjalno pravo (2002): Prilagoditev Državnega zbora evropskim integracijskim procesom (pravni vidiki). Zaključno poročilo. Ciljni raziskovalni program: Konkurenčnost Slovenije 2001–2006. Univerza v Ljubljani. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=103&o=10&new=1#list> (14. april 2006).

Agenda 2000 – Mnenje Komisije o prošnji Slovenije za članstvo v Evropski uniji. Dostopno na: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/agenda-2000.pdf> (20. maj 2007).

Vlada RS (2000): Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo. Dostopno na: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/porocilo-vlade-00.pdf> (maj 2007).

Vlada RS (2001): Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo. Dostopno na: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/porocilo-vlade-01.pdf> (maj 2007).

Vlada RS (2002): Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo. Dostopno na: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/porocilo-vlade-02.pdf> (maj 2007).

Evropska komisija (1998): Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo. Dostopno na: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/redno-porocilo-98.pdf> (maj 2007).

Evropska komisija (1999): Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo. Dostopno na: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/redno-porocilo-99.pdf> (maj 2007).

Evropska komisija (2001): Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo. Dostopno na: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/redno-porocilo-01.pdf> (maj 2007).

Sporočilo Evropske komisije Evropskemu svetu »Agenda državljanov – doseganje rezultatov za Evropo«. Bruselj, 10. 5. 2006, COM(2006) 211 konč.

COSAC sekretariat (2004): »Report on developments in European Union procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny«. Pripravil Sekretariat COSAC-a in predstavil na XXXI Konferenci parlamentarnih odborov Evropske unije za Skupnost in Evropske zadeve, 19.–20. maj 2004, Dublin, Irska.
Dostopno na: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/first/> (september 2007).

COSAC sekretariat (2004): »Second bi-annual Report: Developments in European Union, Procedures and Practices relevant to parliamentary scrutiny«. Pripravil sekretariat COSAC-a in predstavil na XXXII Konferenci parlamentarnih odborov Evropske unije za Skupnost in Evropske zadeve, 22.–23. november 2004, Haag, Nizozemska
Dostopno na: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/second/> November 2004 (september 2007).

COSAC sekretariat (2005): »Third bi-annual Report: Developments in European Union, procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny«. Pripravil sekretariat COSAC-a in predstavil na XXXIII Konferenci parlamentarnih odborov Evropske unije za Skupnost in Evropske zadeve, 17.–18. maj 2005, Luksemburg.

Dostopno na: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/third/>
(september 2007).

COSAC sekretariat (2005): »Fourth bi-annual Report: Developments in European Union, procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny«. Pripravil sekretariat COSAC-a in predstavil na XXXIV Konferenci parlamentarnih odborov Evropske unije za Skupnost in Evropske zadeve, 9.–11. oktober 2005, London.

Dostopno na: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/number4/>
september 2007.

COSAC sekretariat (2005): »Annex to the 4th biannual report of COSAC: National Parliament's replies to the questionnaire.« Pripravil sekretariat COSAC-a in predstavil na XXXIV Konferenci parlamentarnih odborov Evropske unije za Skupnost in Evropske zadeve, 9.–11. oktober 2005, London.

Dostopno na: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/responsesfour/>
(september 2007).

COSAC sekretariat (2006): »Sixth bi-annual Report: Developments in European Union, procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny.« Pripravil sekretariat COSAC-a in predstavil na XXXVI Konferenci parlamentarnih odborov Evropske unije za Skupnost in Evropske zadeve, 19.–21. november 2006, Helsinki.

Dostopno na: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/sixth.pdf/>
(september 2007).

COSAC sekretariat (2006): »Annex to the 6th biannual report of COSAC: National Parliament's replies to the questionnaire.« Pripravil sekretariat COSAC-a in predstavil na XXXVI Konferenci parlamentarnih odborov Evropske unije za Skupnost in Evropske zadeve, 19.–21. november 2006, Helsinki, Finska.

Dostopno na: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/responses.pdf/>
(september 2007).

COSAC sekretariat (2007): »Seventh bi-annual Report: Developments in European Union, procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny.« Pripravil sekretariat COSAC-a in predstavil na XXXVII Konferenci parlamentarnih odborov Evropske unije za Skupnost in Evropske zadeve, 13.–15. maj 2007, Berlin.

Dostopno na: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/cosac.pdf/>
(september 2007).

COSAC sekretariat (2007): »Annex to the 7th biannual report of COSAC: National Parliament's replies to the questionnaire.« Pripravil sekretariat COSAC-a in predstavil na XXXVII Konferenci parlamentarnih odborov Evropske unije za Skupnost in Evropske zadeve, 13.–15. maj 2007, Berlin, Nemčija.

Dostopno na: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/annex7.pdf/>
(september 2007).

COSAC sekretariat (2007): »Eighth bi-annual Report: Developments in European Union, procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny.« Pripravil sekretariat COSAC-a in predstavil na XXXVIII Konferenci parlamentarnih odborov Evropske unije za Skupnost in Evropske zadeve, 14.–15. oktober 2007, Estoril.

Dostopno na:
http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/8th_biannual.pdf/
(november 2007).

COSAC sekretariat (2007): »Annex to the 8th biannual report of COSAC: National Parliament's replies to the questionnaire.« Pripravil sekretariat COSAC-a in predstavil na XXXVIII Konferenci parlamentarnih odborov Evropske unije za Skupnost in Evropske zadeve, 14.–16. oktober 2007, Estoril, Portugalska.

Dostopno na:
http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/8th_biannual_annex.pdf/
(november 2007).

Urad Vlade RS za informiranje (2003): »Slovenija in Evropska unija – o pogajanjih in njihovih posledicah. Urednica: Maja Kezunovič. Dostopno na : http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/publikacije/Slovenija_in_EU.doc (25. december 2006).

Služba vlade RS za evropske zadeve (2002): »Končno poročilo o pogajanjih o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji s poudarkom na sklepnem delu pogajanj«. Dostopno na: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pristop_rs_k_eu/_h9dnms1kvdpmi0s3fe9ngd7r9dhng_.pdf (27. december 2006).

Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani. Dostopno na: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/evropski-sporazum/evropski-sporazum.doc> (20. 12. 2006).

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2004) 487 final. Financial perspectives 2007–2013. Added value and delivery instruments. Dostopno na: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0487en01.pdf.

Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council, COM (2001) 264 final. Dostopno na: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf.

Presidency conclusions of the Brussels European Council (16 and 17 June 2005). 10255/05. Dostopno na: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85349.pdf.

Revised version of the negotiating box on the Financial Perspectives 2007–2013, št. dokumenta 10090/05. 15. junij 2005. Dostopno na:

http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/06/15negbox/pf.pdf.

Revised version of the negotiating box on the Financial Perspectives.

Dokument predsedstva EU št. 9637/05, 2. junij 2005. Dostopno na:
<http://europa.eu.int/comm/councils/bx20050616/st09637en05.pdf>.

Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure (1999/C 172/01), 6. maj 1999. Dostopno na:
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/c_172/c_17219990618en00010022.pdf.

Directorate-General for Education and Culture (2000): The budget of the European Union: how is your money spent?. Dostopno na:
http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/21/txt_en.pdf.

Office for Official Publications of the European Communities (2000): The community budget: fact and figures. Dostopno na:
<http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/infos/vademecum2000/en.pdf>.

Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti (2005): Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2005. Dostopno na:
http://bookshop.eu.int/eubookshop/FileCache/PUBPDF/KVAG05001SLC/KVAG05001SLC_002.pdf.

Dobesedni zapis 6. redne seje Državnega zbora z dne 16. 5. 2005, dostopno na www.dz-rs.si, 25. 10. 2005.

»Building our common future, Policy challenges and budgetary means of the enlarged European Union, 2007-13«, 2004, EU publication.
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004_0101en02.pdf.

Interno gradivo Državnega zbora RS: Izhodišča za udeležbo na ministrskem konklavu o naslednji finančni perspektivi, ki bo potekala ob robu zasedanj

Sveta za splošne in zunanje zadeve, 22. maja 2005 v Bruslju. Oznaka: EPA 241-IV, 19. 5. 2005.

Interno gradivo Državnega zbora RS: Predlog stališča Republike Slovenije za pogajanja o naslednji finančni perspektivi. Oznaka: EPA 300-IV, 9. 6. 2005.

Interno gradivo Državnega zbora RS: Izhodišča za udeležbo na ministrskem konklavu o naslednji finančni perspektivi , ki bo potekal ob robu zasedanj Sveta za splošne in zunanje odnose, v Bruslju, 12. junija 2005. Oznaka: 0298-IV, 9. 6. 2005.

Interno gradivo Državnega zbora RS: Predlog stališč Republike Slovenije za zaključek pogajanj o naslednji finančni perspektivi. Oznaka: EPA 632-IV, 15. 12. 2005.

Interno gradivo Državnega zbora RS: Poročilo o pogajanjih o naslednji finančni perspektivi 2007–2013. Oznaka: EPA 1161-IV, 9. 11. 2006.

7.3. ČLANKI IZ DNEVNIH IN TEDENSKIH SLOVENSKIH IN TUJIH ČASOPISOV

Banks, Martin (2005): Parliament sets up EU budget clash with governments. European Voice (e-dostop), Volume 11, Number 21, 2nd of June 2005.

Barroso, Jose Manuel (2005): Proračun je v slepi ulici. Kako iz nje. Delo - rubrika »Gostujoče pero«, 3. 12. 2005.

Čeh, Silva (2005): Iz Šubičeve v Luksemburg. Delo (e-dostop), 28. 5. 2005.

King, Tim (2005): It 's Britain v France as history repeats itself. European Voice (e-dostop), Volume 11, Number 23, 26th June 2005.

Kocbek, Darja (2005): V časovni stiski. Delo, 21. 11. 2005.

Kocbek, Darja (2005): Račun za širitev. Delo, 21. 11. 2005.

Mašanović, Božo (2005): Okleščen predlog financiranja Unije. Delo (e-dostop), 3. 6. 2005.

Mašanović, Božo (2005): Ali kriza približuje dogovor o financah. Delo, 7. 6. 2005.

Vatovec, Jadran (2005): LDS piše zahtevo za izredno sejo. Delo (e-dostop), 18. 5. 2005.

McLauchlin, Anna (2005): Juncker eyes a last-minute coup over budget agreement. European Voice (e-dostop), Volume 11, Number 22, 9th June 2005.

McLauchlin, Anna (2005): Luxembourg tries to tempt UK with rebate offer. European Voice (e-dostop), Volume 11, Number 23, 16th June 2005.

Žitko, Stojan (2005): Težko do novega evropskega proračuna. Delo (e-dostop), 25. 5. 2005.

Žitko Stojan (2005): Bo morala Slovenija sama voditi Unijo. Delo (e-dostop), 31. 5. 2005.

Članek v Dnevniku: »Cvikl: Janša naj DZ seznanj o stališčih do finančne perspektive«. E-dostop, 26. 5. 2005.

Članek v Delu: »Slovenija potrebuje več za razvoj podeželja«. E-dostop, 1. 6. 2005.

Članek v Delu: »Bajuk: Sklepna pogajanja šele prihajajo«. E-dostop, 6. 6. 2005.

Članek v Dnevniku: »V EU nova volja za dogovor o perspektivi, rabat največja ovira«. E-dostop, 7. 6. 2005.

Članek v Dnevniku: »Janša v sredo z Junckerjem o finančni perspektivi in krizi v EU«. E-dostop, 7. 6. 2005.

Članek v Dnevniku: »Proračun EU 2006: Članice proti Evropski komisiji in parlamentu«. E-dostop, 15. 7. 2005.

Članek v European Voice: »Budget deal is small change compared to Europe's future«. E-dostop, Volume 11, Number 23, 16th June 2005.

Članek v Delu: »Slovenija vztraja pri dosedanjih stališčih«. E-dostop, 27. 7. 2005.

Matjaž Albreht (2004): Spremembe poslovnika DZ na majski seji. Delo, 20. 4. 2004.

7.4. PRAVNI VIRI

Pogodba o Evropski uniji, OJ C 191 (11992M). Dostopno na:

http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_z_akonodaja/PZ_XVI_-_SL.pdf.

Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, vključno s prečiščenima besediloma Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (OJ C 340, 10. 11. 1997) (11997D).

Dostopno na:

http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_z_akonodaja/PZ_XVII_-_SL.pdf.

Pogodba iz Nice, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, (OJ C 80, 10. 3. 2000) (12001C). Dostopno na:

http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_z_akonodaja/PZ_XVIII_-_SL.pdf.

Protocol on the role of the national parliaments in the European Union (Treaty of Amsterdam). Dostopno na:

<http://www.cosac.org/en/documents/basic/protocol/english/> (14. april 2004).

Predlog zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah

Evropske unije. Poročevalec Državnega zbora RS, letnik 29, št. 110, str. 43–52, Ljubljana, 2003.

Ustava Republike Slovenije. Dostopno na:

http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/ustava/ustava.html (28. april 2004).

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU), Uradni list RS, št. 34-1470/2004, str. 3949, 08. 4. 2004.

Spremembe in dopolnitve poslovnika Državnega zbora, Uradni list 60/04, str. 7737, 3. 6. 2004.

Poslovnik Državnega zbora RS. Neuradno prečiščeno besedilo, člani 154a-154m. Uradni list RS, Ljubljana.

Laekenska deklaracija. Dostopno na:

<http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf> (10. februar 2004).

Pogodba o ustavi za Evropo. Dostopno na:

http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/temeljni_dokumenti/Pogodba_o_ustavi_za_Evropo.pdf.

7.5. INTERNETNI VIRI

Služba vlade RS za evropske zadeve:

<http://www.svez.gov.si/>

Naslednja finančna perspektiva:

<http://www2.gov.si/svez/svez.nsf/o/CBBE42DF8FD71E32C1256FCD0053A617>
(2. avgust 2005)

The financing of the budget:

http://europa.eu.int/comm/budget/financing/index_en.htm
(29. julij 2005)

The European Union s financial framework:

http://europa.eu.int/comm/budget/financialfrwk/index_en.htm
(29. julij 2005)

Questions and Answers: Financial Framework 2007–2013:

http://europa.eu.int/comm/financial_perspective/questions/index_en.htm
(6. september 2005)

Towards a new financial framework 2007–2013:

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34004.htm>
(28. julij 2005)

The European Union ´s financial framework:

http://europa.eu.int/comm/budget/financialfrwk/index_en.htm
(29. julij 2005)

Frequently asked questions: budget and financial perspectives:

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/30&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>
(28. julij 2005)

Financial perspectives system:

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34012.htm>
(2. avgust 2005)

Why do we have Financial Perspectives?:

http://europa.eu.int/comm/financial_perspective/documents_why_perspectives/index_en.htm

(6. september 2005)

O Prelex podatkovni bazi:

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=sl>

(15. november 2007)

O Eurlex podatkovni bazi:

<http://eur-lex.europa.eu/sl/tools/welcome.htm#contenu>

(15. november 2007)

Vključevanje Slovenije v EU:

<http://evropa.gov.si/vkljucevanje>

(24. december 2006)

Priprava pogajalskih izhodišč:

<http://evropa.gov.si/vkljucevanje/pogajanja-priprava/>

(25. december 2006)

Prezemanje pravnega reda EU:

<http://evropa.gov.si/vkljucevanje/prevzem-pravnega-reda/zakonodajni-okvir/> (28. december 2006) in

<http://evropa.gov.si/vkljucevanje/prevzem-pravnega-reda/uvod/>

(22. december 2006)

Evropska konvencija:

<http://evropa.gov.si/ustava/o-konvenciji/>

(20. maj 2007)

EU-portal:

http://www.gsv.gov.si/index.php?id=1672&no_cache=1 (6. 12. 2007)

(23. november 2007)

Sodelovanje DZ v zadevah EU:

<http://www.dz-rs.si/index.php?id=106&type=98>

(27. julij 2006)