

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MATEJA KOZLEVČAR

**SPREMINJANJE VLOGE DRŽAVNEGA ZBORA RS V OKVIRU EU**

MAGISTRSKO DELO

HRASTNIK, 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MATEJA KOZLEVČAR

**SPREMINJANJE VLOGE DRŽAVNEGA ZBORA RS V OKVIRU EU**

MAGISTRSKO DELO

MENTOR: IZR. PROF. DR. DRAGO ZAJC

HRASTNIK, 2007

*To magistrsko delo posvečam svojim staršem, ker so verjeli vame  
in mi izkazali vsestransko pomoč pri uresničevanju zastavljenih ciljev.*

*HVALA*

*... izr. prof. dr. Dragu Zajcu za strokovno pomoč, usmeritve in napotke,  
... sestri Darji z družino, ker mi stojijo ob strani,  
... prijateljicam in prijateljem za razumevanje in spodbujanje,  
... sodelavkam in sodelavcem za podporo in spremljanje mojega napredka,  
... Lekju, za čas za lektoriranje  
ter mojemu zakladu - Lini in Edu, ker sem z njima vse, kar sem.*

*Mateja*



## IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Spodaj podpisani/-a MATEJA KOZLEVČAR, z vpisno številko 21031642,  
rojen/-a 3. 7. 1977 v kraju TRBOVLJE, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom:  
SPREMINJANJE VLOGE DRŽAVNEGA ZBORA RS V OKVIRU EU

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, 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 pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a 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 soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 8. 6. 2007

Podpis avtorja/-ice: 

# KAZALO

	stran
SEZNAM KRATIC _____	IV
SEZNAM TABEL IN SHEM _____	V
<hr/>	
<b>1. UVOD</b> _____	<b>1</b>
<b>1.1 OBRAZLOŽITEV RAZISKOVALNE RELEVANTNOSTI PREDLAGANE     TEME IN STRUKTURA NALOGE</b> _____	<b>1</b>
<b>1.2 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN HIPOTEZI</b> _____	<b>4</b>
<b>1.3 METODE PROUČEVANJA</b> _____	<b>6</b>
<hr/>	
<b>2. NACIONALNI PARLAMENTI V EVROPSKI ARHITEKTURI - TEORETIČNA IZHODIŠČA</b> _____	<b>8</b>
<b>2.1 EVROPSKA INTEGRACIJA IN NACIONALNI PARLAMENTI V LUČI     VEČSTOPENJSKEGA KONSTITUCIONALIZMA</b> _____	<b>8</b>
<b>2.2 KONCEPTUALIZACIJA PARLAMENTARNEGA VKLJUČEVANJA V     ZADEVAH EU</b> _____	<b>11</b>
2.2.1 Vpliv evropske integracije in zmanjšana vloga nacionalnih parlamentov ter demokratični deficit- vzrok za zmanjšan vpliv? _____	<b>15</b>
<b>2.3 FUNKCIJE NACIONALNIH PARLAMENTOV V ZADEVAH EU zadevah</b> _	<b>17</b>
2.3.1 Predstavljanje demokratične legitimnosti _____	20
2.3.1.1 Implementacija skupne zakonodaje _____	21
2.3.1.2 Proces odločanja in priložnosti za nacionalne parlamente _____	23
2.3.2 Nadzorna funkcija _____	27
<b>2.4. KAKO NAPREJ?</b> _____	<b>30</b>
<b>2.5 ZAKLJUČKI</b> _____	<b>34</b>
<hr/>	

---

<b>3. RAZVOJ ODNOSOV MED NACIONALNIMI PARLAMENTI IN EU V AKTIH EU- PRAVNE PODLAGE</b>	<b>38</b>
<b>3.1 POGODBA O EVROPSKI UNIJI- MAASTRICHTSKA POGODBA</b>	<b>38</b>
<b>3.2 AMSTERDAMSKA POGODBA</b>	<b>39</b>
<b>3.3 POGODBA IZ NICE</b>	<b>41</b>
<b>3.4 PREDLOG POGODBE O USTAVI ZA EVROPO</b>	<b>41</b>
<b>3.5 PRIHODNOST ?</b>	<b>43</b>

---

<b>4. PRIMERJALNI VIDIK UREDITVE GLEDE ZADEV EU V DRŽAVAH ČLANICAH EU</b>	<b>45</b>
<b>4.1 RAZVOJ VLOGE NACIONALNIH PARLAMENTOV</b>	<b>45</b>
<b>4.2 ODBORI ZA EVROPSKE ZADEVE- ŠTUDIJA PRIMERA</b>	<b>46</b>
4.2.1 Pomen delovnih teles parlamenta	46
4.2.2 Razvoj odborov za evropske zadeve	47
<b>4.3 FUNKCIJE NACIONALNIH PARLAMENTOV V ZADEVAH EU</b>	<b>51</b>
<b>4.4 PRIMERJALNI PREGLED PO DRŽAVAH ČLANICAH</b>	<b>53</b>
4.4.1 Pravna podlaga za ustanovitev odborov	58
4.4.2 Sestava odborov	60
4.4.3 Sestajanje odbora	61
4.4.4. Odločanje na plenumu	64
<b>4.5 MODELI NADZORA NAD IZVRŠILNO OBLASTJO</b>	<b>65</b>
4.5.1 Obseg parlamentarnega nadzora	67
4.5.2. Pravočasen parlamentarni nadzor	78
4.5.3 Vpliv parlamentarnega nadzora	79
4.5.3.1 Na dokumentih zasnovan sistem nadzora	80
4.5.3.2 Mandatski sistem	87
<b>4.6 ZAKLJUČKI</b>	<b>90</b>

---

<b>5. DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE KOT NACIONALNI AKTER</b>	<b>93</b>
<b>5.1. INSTITUCIONALNE PODLAGE V PROCESU VKLJUČEVANJA V EU</b>	<b>93</b>
5.1.1 Spremembe Ustave RS	94
5.1.2 Sprejetje Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije	96
5.1.3 Dopolnitve Poslovnika državnega zbora	99
<b>5.2 KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV V SLOVENIJI</b>	<b>101</b>

<b>5.3 EMPIRIČNI PODATKI O DEJAVNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA RS PO VSTOPU V EU V ZADEVAH EU</b>	<b>105</b>
5.3.1 Obravnava zadev EU	105
5.3.2 Pristojna delovna telesa	107
5.3.3 Dejavnost matičnih in drugih delovnih teles na področju EU zadev	116
5.3.4 Delo na plenarnih sejah	123
5.3.5 DZ in prenos predpisov EU v notranji pravni red	126
5.3.6 Sodelovanje DZ z ostalimi nacionalnimi parlamenti in z institucijami v okviru EU zadev	130
<b>5.4 ZAKLJUČKI</b>	<b>131</b>
<hr/>	
<b>6. SKLEP</b>	<b>133</b>
<hr/>	
<b>7. VIRI IN LITERATURA</b>	<b>139</b>
<hr/>	
<b>PRILOGA</b>	
PRILOGA A: Izjave poslank in poslancev DZ o pomenu parlamenta v zadevah EU	155
PRILOGA B: Primer gradiva, ki ga vlada pošlje v DZ	162
PRILOGA C: Primer poročila matičnega delovnega telesa pri obravnavi EU zadeve	167
PRILOGA D: Primer poročila pristojnega delovnega telesa pri obravnavi EU zadeve	169
PRILOGA E: Primer baze z dokumenti EU v okolju Lotus Notes DZ	171

## **SEZNAM KRATIC**

**CFSP** - Skupna zunanja in varnostna politika- SZVP (Common Foreign and Security Policy)

**DZ**- Državni zbor

**ECPRD** - Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo

**EK**- Evropska komisija

**EMU**- Evropska monetarna unija

**EP**- Evropski parlament

**ES**-Evropska skupnost

**ESDP** - Evropska zunanja in obrambna politika (European Security and Defence Policy)

**EU**- Evropska unija

**GAERC**- zasedanje Sveta EU za splošne zadeve in zunanje odnose (General Affairs and External Relations Council)

**GDU**- Gospodarska in denarna unija

**MZZ**- Ministrstvo za zunanje zadeve

**OZEU**- Odbor za zadeve Evropske unije

**OZP**- Odbor za zunanje zadeve

**PES**- Pogodba o evropski skupnosti

**PEU**- Pogodba o evropski uniji

**PUE**- Pogodba o Ustavi za Evropo

**RS**- Republika Slovenija

**SVEZ**- Služba Vlade RS za evropske zadeve

**ZSDZVZEU**- Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije



## SEZNAM TABEL IN SHEM

Tabela 2.1: Merjenje parlamentarne participacije v zadevah EU _____	14
Tabela 4.1: Osnovna usmerjenost parlamentarnega nadzora nad zadevami EU -razlike med posameznimi odbori za zadeve EU _____	50
Tabela 4.2: Velikost in sestava Odborov za evropske zadeve znotraj držav članic EU _____	54
Tabela 4.3: Pogostost sestajanja Odborov za EU zadeve _____	61
Tabela 4.4: Moč policy vplivanja in pogostosti srečevanj _____	62
Tabela 4.5: Informacije o zadevah EU, ki jih dajejo vlade svojim nacionalnim parlamentom _____	73
Tabela 4.6: Pregled nad funkcijami odborov za evropske zadeve, vključenostjo ostalih matičnih odborov in institucijo parlamentarnega pridrška __	83
Tabela 5.1: Časovnica ustanovitve delovnih teles pristojnih za evropske zadeve od vstopa Slovenije v EU _____	107
Tabela 5.2: Podatki o sejah pristojnih odborov _____	108
Tabela 5.3: Delo pristojnih odborov glede na vsebino obravnavanih EU točk ____	109
Tabela 5.4: Obravnava EU zadev na sejah delovnih teles _____	116
Tabela 5.5: Aktivnosti DZ na plenarnih zasedanjih v zadevah EU _____	124
Tabela 5.6: Podatki o napredku pri implementaciji direktiv- marec 2007 _____	128
Graf 5.1: Podatki o notifikaciji po posameznih državah članicah _____	129
Shema 2.1: Proces odločanja v EU: kje so ključne točke za delo nacionalnih parlamentov? _____	23
Shema 2.2: Upoštevanje stališč in potek informacij _____	25
Shema 2.3: Vloga nacionalnih parlamentov v postopkih odločanja _____	26
Shema 2.4 : Idealno vključevanje parlamentov v EU _____	37
Shema 4.1 : Sistemi nadzora v posameznih državah _____	89
Shema 5.1: Koordinacija evropskih zadev _____	103

# 1. UVOD

## 1.1 OBRAZLOŽITEV RAZISKOVALNE RELEVANTNOSTI PREDLAGANE TEME IN STRUKTURA NALOGE

Evropeizacija kot "naraščajoči proces preoblikovanja nacionalnih politik in smeri njihovega delovanja do stopnje, ko postane politična in ekonomska dinamika Evropskih skupnosti del organizacijske logike nacionalnih politik in odločanja o njih" (Ladrech v Brinar 1998: 242), je z majem 2004 pomenila tako za Republiko Slovenijo (v nadaljevanju RS) kot Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) pomembno prelomnico, saj je pristop desetih novih članic pomenil novo podobo mednarodne in politične skupnosti. Veliko vlogo je že v času pogajalskih prizadevanj, ko je uspešno potekalo usklajevanje na različnih ravneh, odigral tudi Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju DZ).

Pričujoče delo odgovarja na vprašanja, kako so se parlamentarni akterji, po ratifikaciji pristopne pogodbe, v različnih nacionalnih in sociopolitičnih ureditvah, združeni z različnimi tradicijami, prilagodili skupnim izzivom in priložnostim. Stopnja parlamentarne vključenosti je močan faktor osnovnih trendov nacionalnega sistema in sistema EU. Vpliva na kapacitete političnih institucij na obeh ravneh z namenom soočanja z javnimi politikami.

Z vidika vključevanja nacionalnih parlamentov v procese EU bomo iskali njihovo vlogo pri zmanjševanju demokratičnega deficita<sup>1</sup>. Ker je za evropsko raven značilen specifičen način oblikovanja politik, so nacionalni parlamenti postavljeni v podrejen položaj, prilagoditi pa so morali tudi način svojega delovanja. V tej zvezi se bomo osredotočili na vlogo akterjev - nacionalnih parlamentov, na področju evropskih

---

<sup>1</sup> Pomeni "razkorak med prenosom pristojnosti za odločanje na naddržavne institucije EU ob hkratnem slabljenju pristojnosti nacionalnih parlamentov kot nosilcev ljudske suverenosti in ne dovolj jasni opredelitvi, kdo je subjekt, ki naj bi izvajal demokratični nadzor nad tistimi, ki odločitve sprejemajo" (Krašovec 2005:57). Več o demokratičnem deficitu v podpoglavju 2.2.1.

zadev. Njihovo vlogo in mesto bomo iskali v okviru procesa **oblikovanja in izvajanja politik** na nadnacionalnem nivoju in v okviru **možnosti nadzora** nacionalnih vlad.

V nalogi bomo poleg uvodnega poglavja in sklepa v štirih poglavjih predstavili ključne **značilnosti in načine delovanja parlamentarnih odborov** znotraj držav članic, ki se ukvarjajo z zadevami EU.

Drugo poglavje predstavljajo teoretična izhodišča za razumevanje vloge nacionalnega parlamenta v procesih povezovanja in članstvu v EU, tretje poglavje pa govori o pravnih izhodiščih za povečanje in zavedanje o vlogi, ki jo imajo nacionalni parlamenti znotraj evropske ureditve. Zaradi lažjega razumevanja predmeta proučevanja, bomo v četrtem poglavju uporabili primerjavo z državami: opisali in pojasnili bomo velikost in sestavo odborov, njihove pristojnosti in način obravnavanja EU zadev (ex-ante, ex-post) ter pogostost srečevanj. V tem delu se ne bomo ukvarjali z obravnavanjem EU zadev na plenarnih zasedanjih, osredotočili se bomo na posamezne EU odbore. Vzroke za razlike med posameznimi odbori bomo iskali v okviru ustavnih določb, parlamentarne tradicije, politične kulture in v njihovi vlogi v predpristopnem procesu kakor tudi v dolžini članstva države v EU. V primerjavo bomo skušali vključiti še ugotovitve o sodelovanju področnih delovnih teles z matičnimi odbori v zadevah EU. Primerjalni del bo tako vključeval pregled nad institucionalizacijo parlamentarnih struktur, instrumentov in procedur za soočanje z zadevami oblikovanja EU politik na nacionalni ravni, obseg parlamentarne kontrole, ki izvira s strani posredovanih dokumentov, osnovno orientacijo in metode nacionalnih parlamentov v primerjavi z organizacijo in s filtriranjem dokumentov znotraj parlamentarnih delovnih teles ter oceno vpliva parlamentarnega nadzora.

Na primeru DZ bomo v petem poglavju prikazali dejansko zahtevnost delovanja v razmerah polnopravnega članstva. Glavni cilj dela je proučiti:

- a) vlogo ter formalne in institucionalne (z)možnosti sodelovanja nacionalnega parlamenta, DZ, in njegovih parlamentarnih delovnih teles z vlado v zadevah EU** pri oblikovanju stališč Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) in v procesih oblikovanja javnih politik na ravni EU ,
- b) (z)možnosti nadzora nacionalne vlade** pri uveljavljanju stališč RS v okviru pogajanj na ravni EU in uveljavljanju za nacionalna stališča in
- c) vlogo DZ pri implementaciji** zakonodaje v naš pravni red.

Osrednji del (peto poglavje) bo namenjen **empiričnim podatkom in poglobljeni analizi dela Odbora za zadeve EU in Odbora za zunanjo politiko DZ RS po pridružitvi Slovenije v EU, matičnih delovnih teles**, kjer bomo pregledali njihovo ne/aktivnost v oblikovanju politik na posameznih sektorskih področjih in delu **DZ kot celote** na plenarnih zasedanjih zbora.

Naš cilj je tudi ugotoviti, skladno s postavljeno hipotezo, kako se uresničujejo določbe, ki urejajo razmerja med vlado in DZ v pogojih polnopravnega članstva. Zaradi boljšega pregleda bomo predstavili tudi kronološki pregled aktivnosti pred in po polnopravnem članstvu ter opisali novo vlogo DZ. Na ta način bomo pridobili vpogled v uresničevanje sprejetih določb (kot so bile spremembe Ustave RS, sprejetje Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU, sprememba Poslovnika DZ, Odlok o ustanovitvi Odbora DZ RS za zadeve EU in Odlok o ustanovitvi Odbora DZ RS za zunanjo politiko).

Skušali bomo ugotoviti, na kakšen način in s katerimi ukrepi so izbrane države povečale vlogo svojih nacionalnih parlamentov v luči sodelovanja v zadevah EU. Tako bomo na osnovi literature in primerjav med državami skušali nakazati ustrezne dopolnitve ali spremembe obstoječe zakonodaje ali nakazati določene organizacijske spremembe.

## **1.2 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN HIPOTEZI**

V magistrskem delu bomo skušali odgovoriti na naslovno in osrednje raziskovalno vprašanje, in sicer kakšna je vloga in pomen nacionalnega zakonodajnega organa v spremenjenih okoliščinah članstva v EU ter na kakšen način so vzpostavljeni kontrolni mehanizmi nad nacionalnimi vladami v procesih oblikovanja javnih politik na nadnacionalni ravni.

Naši hipotezi sta naslednji:

**1. S prenosom izvrševanja dela suverenosti na organe Evropske unije, se je položaj nacionalnega zakonodajnega organa, Državnega zbora Republike Slovenije, spremenil. Le ta sicer posredno postaja akter v procesih odločanja na ravni Evropske unije, vendar pa se je hkrati spremenilo razmerje med zakonodajno in izvršno oblastjo, v katerem Državni zbor Republike Slovenije izgublja na moči.**

Ustanovne pogodbe Evropskih skupnosti in Pogodba o evropski uniji ter njihove spremembe nacionalnim parlamentom ne dajejo institucionalnih možnosti za neposredno sodelovanje pri izvrševanju tistih suverenih pravic, ki so jih države članice prenesle na evropske organizacije. Pravna ureditev EU daje nacionalnim parlamentom samo pristojnost sprejemanja pravnih aktov v postopkih harmonizacije pravnega reda. Nacionalni parlamenti lahko le preko vlad vplivajo na delovanje institucij Evropske unije. Kot poudarja Kocjančič, pravna ureditev razmerja med parlamenti in vladami držav članic v zadevah EU izhaja iz pravne doktrine in ureditve, na podlagi katerih so posamezne države članice sprejele odločitev o pristopu k Evropski uniji (Kocjančič 2005: 22).

V okvirih članstva v EU ne moremo govoriti samo o omejevanju suverenosti držav članic, ampak se moramo osredotočiti tudi na spreminjajočo se vlogo nacionalnih

institucij -izvršilne in zakonodajne vloge oblasti, saj način sprejemanja odločitev v EU postavlja izvršilno oblast pred zakonodajno.

V delu zakonodaje, ki je prenesena na skupne institucije, nacionalni parlamenti odstopajo od zakonodajne funkcije v klasičnem smislu. Institucije skupnosti pripravljajo in sprejemajo zakonodajo s svojih področji, ki neposredno učinkuje v državah članicah. V novonastalih razmerah imajo izvršilne oblasti večjo in neposredno vlogo pri oblikovanju evropske zakonodaje, saj soodločajo v svetu EU. Ravno zaradi tega je še kako pomembna vloga nacionalnih parlamentov pri opredeljevanju odnosa do evropskih vprašanj, odvisna pa je od sodelovanja med vlado in parlamentom.

**2. Državni zbor Republike Slovenije bo moral v zadevah EU še dokazati, da v okviru sodelovanja z vlado pri oblikovanju stališč in preko razvitih nadzornih mehanizmov nad njo ustrezno opravlja svojo vlogo tudi v spremenjenih odločevalskih procesih.**

Kot smo že omenili, moramo vlogo nacionalnih parlamentov iskati v zavedanju pomembnosti ureditve razmerja med parlamentom kot nosilcem suverenosti in vlado, še posebej v primerih, ko le ta sodeluje v procesu odločanja znotraj Sveta EU. Vloga je odvisna od pravnega položaja nacionalnega parlamenta, načina, kako so mednarodne zadeve obravnavane kot notranje zadeve, učinkovitosti parlamenta v obdobju vključevanja v EU ter v okviru institucionalnih (formalna zmožnost parlamenta, da sodeluje v evropskih zadevah) in kulturnih zmožnosti (sposobnost in motiviranost poslancev) parlamenta<sup>2</sup>. Nacionalni parlamenti imajo dejansko precejšnje možnosti, da izgubo klasične zakonodajne funkcije, nadomestijo z večjim nadzorom nad svojimi vladami.

---

<sup>2</sup> Več Zajc 2004.

Na primeru Državnega zbora RS bomo proučevali način nadzora nacionalne vlade v obstoječem političnem sistemu in njegovo dosedanjo vlogo v procesu evropeizacije. Na podlagi že izvedenih institucionalnih sprememb Ustava RS, spremembe Poslovnika DZ in sprejetje posebnega zakona o sodelovanju) in analizi dela DZ v novonastalih okoliščinah bomo pridobili jasno sliko, na kakšen način je DZ omejil ali razširil svojo suverenost in uspel uveljaviti svoje interese.

Že na začetku se je potrebno vprašati, ali nacionalni parlament izgublja na moči zakonodajalca in ali je z članstvom v EU prišlo do nove prerazdelitve oblasti med zakonodajalcem in izvršilno oblastjo v korist izvršilne. Uvodoma se bomo ukvarjali z vprašanjem spremenjene vloge parlamentov držav članic v EU okolju. Kot indikatorje, s katerimi bomo preverjali hipotezi, bomo uporabili: sprejete ustavne, zakonodajne in druge akte, ki opredeljujejo načine sodelovanja med vlado in parlamentom; obseg razpoložljivih informacij, ki omogočajo parlamentarni nadzor; način parlamentarnega nadzora; vpliv parlamentov na odločanje in delovanje parlamentarnih odborov za EU zadeve. Hipotezi bomo skušali dokazovati na osnovi primerjalnega pregleda, saj bomo na ta način proučili razlike ali podobnosti med posameznimi ureditvami.

Ker nacionalni parlamenti nimajo formalne vloge v procesu EU zakonodaje, v pričujočem delu odgovarjamo tudi na naslednja vprašanja: kako se lahko EU legitimira, kako se rešuje vprašanje parlamentarnega deficita, kako lahko državljani skozi izvoljene parlamentarne člane vplivajo na proces odločanja v institucijah EU? In ali je, če je, EU skozi pogodbe spremenila vlogo nacionalnih parlamentov v evropski arhitekturi?

### **1.3 METODE PROUČEVANJA**

Magistrsko delo temelji na različnih metodoloških pristopih. Za predstavitev problema in verifikacijo hipotez bomo uporabili dva temeljna pristopa: teoretičnega in

empiričnega. Prevladuje analitski pristop, kar pomeni, da bomo pregledali in tematizirali temeljna raziskovalna vprašanja s pomočjo analize in interpretacije primarnih virov (zakoni, podzakonski predpisi ter ostali predpisi) in z metodo analize sekundarnih virov (knjige, članki) ter na ta način opredelili temeljna spoznanja z obravnavanim predmetom.

Uporabili bomo tudi vrsto sekundarnih virov in si pri tem pomagali tudi z raznovrstnimi in obsežnimi informacijami in bazami podatkov, ki so dostopni na svetovnem spletu. Te bomo uporabili predvsem kot dodatne podkrepitve obravnavane tematike oziroma hipotez.

V drugi del magistrskega dela bomo vključili študijo primera parlamentov držav članic, kjer bomo predstavili sistemske rešitve, ki so se oblikovale v evropskih država. S pomočjo te analize bomo pokazali oziroma skušali potrditi nosilno hipotezo magistrskega dela, pri čemer bomo uporabili primerjalno metodo.

Ker je namen magistrskega dela med drugim pokazati tudi na komplementarnost in medsebojno prepletenost ključnih konceptov, bo zaključek poskus novega teoretskega premisleka o vlogi parlamenta in njegovih delovnih teles, pri čemer predvidevamo, da bo to tudi prispevek v znanstvenem in strokovnem smislu.



## **2. NACIONALNI PARLAMENTI V EVROPSKI ARHITEKTURI - TEORETIČNA IZHODIŠČA**

### **2.1 EVROPSKA INTEGRACIJA IN NACIONALNI PARLAMENTI V LUČI VEČSTOPENJSKEGA KONSTITUCIONALIZMA**

EU ni zvezna država, prav tako ni samo medvladna organizacija. Je edinstvena tvorba, kjer države članice z združitvijo ostanejo neodvisne države in svojo suverenost združujejo, s tem pa pridobijo bistveno večjo skupno moč in vpliv. EU je torej **naddržavna tvorba**, ki se razlikuje od ostalih mednarodnih organizacij, zato je s teoretičnega vidika zanimivo vprašanje, v katero skupino sestavljene države jo je moč uvrstiti (Zajc 2006).

Povezovanje nacionalnih držav v EU pomeni internacionalizacijo odločevalskih procesov, kjer so države članice privolile v prenos izvrševanja dela suverenih pravic na nadnacionalno raven. Dotedanje mednarodno sodelovanje "postane mednarodna zadeva, ki povratno vpliva na zunanje zadeve, ima pa za posledico tudi spremembe pristojnosti v odločevalskem procesu in s tem institucionalne spremembe" (Zajc 2007, Maurer 2002, Velišček 2003: 251).

V EU so prisotni tako elementi konfederacije kot federacije, kjer med elemente konfederalizma štejemo mednarodno pravno urejanje odnosov med državami članicami, sestavo in odločanje v Svetu, proporcionalno sestavo Evropskega parlamenta (v nadaljevanju EP), med federalne elemente pa bi lahko uvrstili položaj, oblikovanje in pristojnosti EP, položaj Evropske komisije (v nadaljevanju EK), neposredna veljavnost in nadrejenost evropskega prava, evropsko državljanstvo...(glej Inštitut za primerjalno pravo 2002: 7). Zajc pravi, da je v procesih integracije znotraj Evrope vzpostavljena nekakšna posredniška demokracija, kjer so poleg edine neposredno oblikovane institucije, EP, ostale oblikovane iz

predstavnikov izvršnih teles. Takšen sistem opredelimo kot vrsto **"izvršnega federalizma"** (Zajc 2006: 1)<sup>3</sup>.

Čeprav magistrsko delo ni namenjeno poglobljeni analizi evropske integracije<sup>4</sup>, smo se osredotočili na teoretične pristope, ki proučujejo vlogo nacionalnih parlamentov kot okvir za razumevanje dejanskega stanja. Evropska unija je poseben "sui generis" model "transnacionalne večravenske vladavine (multilevel governance)" (Zajc 2004: 108). Za razumevanje evropske integracije<sup>5</sup> tako uporabljamo specifičen teoretičen pristop- **"večstopenjski konstitucionalizem" (multilevel constitutionalism)** (Pernice, 2003: 9). Bazira na "postnacionalnem" pojmu ustanovitve, kjer osnovno izhodišče koncepta predstavlja obstoj in legitimnost vsakega nivoja politične vladavine (vključuje države članice, regije, pokrajine, EU in vsak dodaten mednarodni center javne oblasti in moči v sistemu). Direktno oblikuje pravila in pravice posameznikov, ki izvirajo s strani volje ljudi (glej Pernice 2003: 10)<sup>6</sup>. Nacionalni koncepti so odprti za "supranacionalni okvir politične deliberalizacije odločanja in akcij, ki izhajajo iz državljanov držav članic in integrirajo njihove institucije kot element novega sistema večstopenjske demokracije" (Frilesdall v Pernice 2003: 11).

---

<sup>3</sup> O tem tudi Dann 2002.

<sup>4</sup> O prevladujočih pristopih k razumevanju evropskih integracijskih procesov glej Travers 2002, Nugent in drugi 1999 in Bale 2005. Različni pristopi orisujejo federalizem, neofunkcionalizem, medvladni pristop, liberalne teorije medvladnega sodelovanja, teorijo medsebojne odvisnosti ter proučevanje večnivojskega vladanja, konfederalizem, neoinstitucionalni pristop, t.i. pristop dolin in vrhov, razvoj integracije skozi institucionalne dogovore, ...

<sup>5</sup> Philip (Philip v Pernice, 2003: 11) je proces nacionalnih integracijskih procesov opisal kot "integracijo ustav" in ne kot integracijo držav, ki bi vsebovale modifikacije nacionalnih ustav napram EU in poenostaviti evropskih pogodb. Za več o evropski integraciji na Češkem in Poljskem Staskiewicz 2004 in Szaley 2005 o integraciji zadnjih pridruženih članic.

<sup>6</sup> Pernice razlaga, da smo nacionalni državljani napram posamezni državi, državljani regije ali pokrajine, evropski državljani. Imamo več identitet, ki se nanašajo na večstopenjske strukture političnega sistema, ki ga kreiramo v soglasju z načeli subsidiarnosti, da se soočamo z izzivi na primerni ravni vladanja. Ker v moderni demokraciji ni telesa razen državljanov, ki nastopajo skupaj v institucijah (nac.vlade in parlamenti), je to lahko izvor supranacionalne javne avtoritete in vir demokratične legitimitete supranacionalne vladne moči kot je EU. Kjer nacionalni koncept prevlada, je za participacijo v supranacionalnih organih pomembna vzpostavitev procedur za sprejem relevantnih pogodb z ostalimi državami in njihovimi ljudmi. Proces konstituiranja EU skozi ustanovne pogodbe, poudarja supranacionalni ali evropski socialni kontekst (glej Pernice 2003).

Razmerje moči med dvema nivojema oblasti se je spremenilo. Evropske institucije so pridobile nove moči, medtem ko so kompetence nacionalnih institucij zmodificirane. Pomembna je legitimnost obeh ravni v sistemu s strani državljanov, ki so legalno akterji na obeh ravneh, za vsako njihovo vprašanje pa sistem ponuja enoten legalni odgovor. V luči večstopenjskega konstitucionalizma je nacionalni ustroj in zakonodajni red EU komplementaren, odvisen drug od drugega in formira en legalni sistem, imenovan "evropski ustroj" (Pernice 2003: 25).

Bistveni element večstopenjskega konstitucionalizma so nacionalni parlamenti, saj predstavljajo ljudi držav članic, ki so se odločili ustanoviti EU. Nacionalni parlamenti igrajo ključno vlogo v celotnem sistemu: so vodilna sila v procesu ustroja, prvotni vir legitimnosti za akterje v evropskih institucijah, vključeni so v zakonodajne aktivnosti ter implementacijo evropske zakonodaje, imajo centralno ustanovno vlogo v razvoju evropskih pogodb, soočajo med dvema ravnema politične akcije in tako definirajo legalno ter institucionalno infrastrukturo držav članic.

Delni prenos nacionalnih pristojnosti na EU pomeni za nacionalne parlamente izgubo zakonodajne moči v primerjavi s Svetom ministrov, EK, na nižji stopnji pa tudi v primerjavi z EP. Na nacionalnem nivoju se izguba zakonodajne moči v procesu oblikovanja evropskih politik pokaže v povečani moči nadziranja, ki ga imajo parlamenti proti svojim vladam <sup>7</sup>.

To podpoglavje zaključujemo z ugotovitvijo Hixa, ki pravi, da "ne obstaja enotna teorija o ameriški ali nemški vladi" (Hix v Nugent 1999: 517), zato sprašuje, "zakaj bi morala obstajati enotna o EU"? Pritrjuje Sandholtzu (Sandholtz v Nugent, 1999: 519), ki pravi, da so "različne teorije primerne za različne koščke EU sestavljanke".

---

<sup>7</sup> O nadzorni moči nacionalnih parlamentov v nadaljevanju- glej podpoglavje 2.3.2.

## **2.2 KONCEPTUALIZACIJA PARLAMENTARNEGA VKLJUČEVANJA V ZADEVAH EU**

Skušali bomo odgovoriti na vprašanje prilagajanja nacionalnih parlamentov evropskemu več stopenjskemu in več akterskemu sistemu vladanja. Proces sodelovanja in integracije vodi do stapljanja nacionalnih in institucij Unije, instrumentov in policy sporočil. Akterji na različnih stopnjah odločanja skušajo povečati svojo učinkovitost preko priprave, oblikovanja in implementacije odločitev znotraj evropskih institucij, s tem da poudarjajo "široko in intenzivno participacijo" (Maurer in Wessels 2001, Raunio 1999).

Splošno znano dejstvo je, da prenos posebnih pravic nacionalnih parlamentov na evropsko raven ni vodil do ustreznega povečanja moči EP<sup>8</sup>. Nacionalni parlamenti se morajo osredotočiti na kompleksnost evropskega političnega sistema, saj se področja javnih politik, ki so tradicionalno rezervirani za državno suverenost, sedaj prenašajo na izvršilno moč<sup>9</sup>.

Nacionalni parlamenti se o svoji vlogi v evropskem okolju niso začeli spraševati takoj, VB in Danska sta bila med prvimi, ki sta bili že od vsega začetka pozorni na vlogo in

---

<sup>8</sup> O vlogi nacionalnih parlamentov v EU več Rizzuto 2003, Donnelly in Hoffmann 2004, Vehar 2002a, 2004, Dolores 2001 in delovni dokumenti EP.

<sup>9</sup> Nacionalni parlamenti prilagajajo in ocenjujejo svoje zmožnosti in dogovarjanja glede aktivnosti in odgovornosti do evropske zakonodaje in ostalih aktivnosti v odnosu do EU. Veliko pozornosti je bilo namenjeno, poleg vprašanja učinkovitosti in prenosa pristojnosti iz nacionalne na evropsko raven, vprašanju učinkovitosti predstavljanja kvalificirane večine odločanja v Svetu ministrov. Ta način je omejil neposreden vpliv nacionalnih parlamentov, saj tudi tam, kjer lahko parlamenti vplivajo na pozicijo svoje vlade, kvalificirano glasovanje zniža zmožnost nacionalnih parlamentov, da vplivajo na izid. Maurer (Maurer 2001) izhaja iz stališča, da soglasje namesto kvalificirane večine vodi do višje stopnje parlamentarne participacije, saj je vsak član vlade odgovoren Svetu za odločitve, s tem pa tudi svoji vladi.

prenos suverenosti na evropsko raven, ostali parlamenti pa so se opredelili šele s prvimi neposrednimi volitvami v EP<sup>10</sup>. Na novo vlogo so se odzvali na dva načina:

- povečali in okrepili so svojo notranjo vlogo (organizirali telesa in procedure, ki so zagotovili učinkovitost znotraj ustavnih funkcij in izdelali smernice za kontrolo nad vladami),
- razvili so kolektivno vlogo (zasnovano na sodelovanju med nacionalnimi parlamenti in EP) (več Agostini 2001).

Za pojasnitev variacij v participaciji nacionalnih parlamentov v procesu oblikovanja evropskih politik, Maurer določa osnovne indikatorje (Maurer 2001 in Maurer 2002): notranjo organizacijo parlamenta, vloge, funkcije, stile parlamentarne demokracije in različne nacionalne ureditve, odnose med stalnimi, specializiranimi in medstrankarskimi delovnimi telesi in skupinami ter odločanje na plenumu. Razlike med državami so lahko ogromne: tipi odnosov med zakonodajno in izvršno oblastjo in s tem povezane razlike med tipi in strukturami parlamentarizma, variira od t.i. "govorečih parlamentov" do "parlamentov zasnovanih na delu odborov" (Lijphart v Maurer 2002: 7)<sup>11</sup>.

Ko proučujemo odnos posamezne nacionalne države do evropske integracije, moramo poleg že naštetih indikatorjev, upoštevati še specifične faktorje kot so javno mnenje o evropski integraciji<sup>12</sup>, o demokraciji in mestih demokratične legitimizacije

---

<sup>10</sup> Šabič (Šabič v Haček in drugi 2006: 138) pravi, da je začelo zanimanje za proučevanje vloge nacionalnih parlamentov v kontekstu nadaljnjega razvoja Evropske unije naraščati v obdobju 1990-2000.

<sup>11</sup> Pahre identificira tri pomembne pogoje za močan parlamentarni vpliv: govori o obstoju številne publike, vsaj ena stranka naj bi bila v parlamentu, ki daje status quo nadaljnji integraciji in vsaj ena stranka, ki bo raje uporabili policy veto preko nadzora odbora kot pa se pridružila večinski vladi (Pahre v Maurer 2002: 7).

<sup>12</sup> Pozornost javnosti je usmerjena na notranje zadeve vsake države članice, zato naj bi bile po Pernicevem mnenju debate v nacionalnih parlamentih osredotočene na evropske teme, parlamenti pa naj se koncentrirajo na nadzor predstavnikov države in vlade v delu ES in ministrov v Svetu. Tudi javni diskurz o evropskih politikah naj poteka v parlamentih, ne samo o zakonodajnih aktivnostih, ki že potekajo znotraj posamezne države, ampak tudi glede usmeritev, podanih na ES- ravno te politike imajo direktni vpliv na državljane in oblikujejo "evropsko raven". Za oblikovanje evropske ravni bi bilo potrebno približati evropske volitve kot vsakdanjo prakso in ne samo "proizvajati" nacionalne subjekte (Pernice 2003: 6). Agostini vidi možnost povečanja zanimanja za evropske teme v večji in časovno

policy oblikovanja, o institucijah in distribuciji institucionalnih vlog, funkcionalnem obsegu EU politik in alokaciji moči, ki se razlikujejo med državami članicami EU<sup>13</sup>. Krašovec ugotavlja, da bi lahko nacionalni parlamenti kot "razširjena politična arena prispevali k mobilizaciji javnega mnenja in k oblikovanju pripadnosti k EU kot širši skupnosti, v katerih se nacionalne politične stranke opredeljujejo in mobilizirajo svoje privržence ter profilirajo njihove interese" (Krašovec, 2007: 337).

Pregledati moramo ocene članov parlamenta o evropskem sistemu in vlogi, ki jo želijo izpolniti. Katz (Katz 1996) v tem kontekstu pravi, da večina članov parlamenta meni, da je parlamentarni nadzor procesa evropskega odločanja prešibak in bi ga morali okrepiti<sup>14</sup>.

Če parlamenti ne pridobijo dovolj informacij o aktivnostih v zvezi z evropskimi zadevami, so kasnejši podatki o pravočasnosti in vplivu nadzora, irelevantni. Kriteriji za merjenje učinkovitosti in uspešnosti parlamentarnega nadzora v zadevah EU nas pripeljejo do problema klasifikacije nacionalnih parlamentov<sup>15</sup>. Modeli, ki omogočajo klasifikacijo zakonodaje v različnih državah, bazirajo na dveh osnovnih indikatorjih: moč policy oblikovanja (policy –making strenght) in podpora zakonodaji (support for the legislature).

Mezey razlikuje med tremi tipi parlamentov (glej tabelo 2 . 1):

- parlamenti, ki imajo močne policy oblikovalske moči, zasnovane na moči veta in v zmožnostih spreminjanja in iskanja kompromisov v procesu oblikovanja politik;

---

močnejši pomembnosti medijev kot instrumenta politične debate in komunikacije z javnim mnenjem, povečanju makrointeresov ter postopnem slabšanju kompetenc ostalih teles ( Agostini 2001).

<sup>13</sup> O tem tudi Norton 1990.

<sup>14</sup> Raziskava o ocenah članov parlamentov v starih državah članicah- Katz je ugotovil, da se tisti, ki so bili zadovoljni z delom, bolj vključujejo v zadeve EU. Večina članov parlamentov meni, da bi moral EP bolj vplivati na EU politike kot nacionalna zakonodaja, razen švedskih, ki so menili ravno obratno (Katz in Wessels 1999).

<sup>15</sup> Modeli, razviti s strani Mezey, modoficirani s strani Nortona.

- parlamenti, ki imajo srednjo moč oblikovanja politik in jih lahko spremenijo (vendar pa ne morejo zavrni vladnih odločitev) in
- parlamenti, ki imajo malo ali nič moči in niso sposobni sooblikovati zakonodaje (Mezey v Maurer 2002: 11).

Tabela 2 . 1: Merjenje parlamentarne participacije v zadevah EU

<b>VARIABLE NADZORA</b>			
	<b>OBSEG</b>	<b>ČASOVNICA/ MANAGEMENT</b>	<b>VPLIV</b>
šibki parlamenti	rajši nizek	reaktivni in naključen	ga ni
zmerno policy vplivni parlamenti, ki so sposobni prilagoditi ali zavrni vladne predloge	nizek-širok	reaktiven ampak formaliziran	nizek
močni policy-making parlamenti, ki so sposobni zamenjati vladne odločitve	širok	vnaprejšnji, proaktivni in institucionaliziran	visok

Vir: Maurer in Wessels 2001: 462

Norton (Norton 1996) se je v svoji analizi osredotočil na prva dva. Poudaril je, da v primeru pravice spreminjanja policy predlogov, to še ne pomeni proaktivno policy oblikovalsko moč. Mezey je poudaril, da bi morala obstajati še kombinacija med parlamenti, ki lahko zavrnejo zakonodajo, vendar pa je ne morejo spremeniti, saj razlika med obema kriterijema leži v kvalifikaciji parlamenta kot zakonodajnega telesa, ki je sposoben generirati svoja stališča in predloge in zato lahko nadomesti prvotno vladno pozicijo (glej Mazey v Maurer 2001: 15).

Za sposobnost parlamentov, da se soočijo z EU politikami,<sup>16</sup> je potrebno pregledati tako ustanovne pogodbe kot nacionalne ustavne ter ostale faktorje parlamentarnega

<sup>16</sup> Nugent išče razloge, zakaj so nacionalni parlamenti šibki v sodelovanju pri EU zakonodaji. Del zakonodaje je »administrativna«, zato ne sodi v pristojnosti parlamenta, številna zakonodaja je »tehnična« in zato tuja domačemu zakonodajalcu, to pa je razlog, da tudi v najzgodnejši fazi nima zakonskih možnosti vplivanja (Nugent in drugi 1999).

vključevanja v politiko. Potrebno je vedeti, kako se spreminjajo mehanizmi v posameznih nacionalnih državah, prav tako kot se spreminja institucionalni in proceduralni okvir znotraj EU (Maurer 2001). Zato se naše četrto poglavje koncentrira na razvoj in način dela posameznih EU odborov v EU sistemu.

### **2.2.1 Vpliv evropske integracije in zmanjšana vloga nacionalnih parlamentov ter demokratični deficit<sup>17</sup> - vzrok za zmanjšan vpliv?**

Številni avtorji v okvirih zanesljivosti, transparentnosti in vplivih na procese odločanja ugotavljajo, da je vzrok, da ni povezave med institucijami in državljani, da je na volitvah v EP nizka udeležba, da polletno srečanje ES spremljajo protesti, da je prvi rezultat izreka referendumu o pogodbi iz Nice, negativen, v premajhni vlogi nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku. Nacionalni parlamenti so bližje svojim državljanom, zato bo morala prihodnja smer nakazati krepitev njihove vloge v zakonodajnem postopku in pri oblikovanju javnih politik. Dejstvo je, da EU trpi **demokratični primanjkljaj<sup>18</sup>**. Že od Leakenskega vrha leta 2001, ki je sledil irskemu "ne" Pogodbi iz Nice, se Evropska unija srečuje z vprašanjem, kako najbolje

---

<sup>17</sup> Andrea ga imenuje "parlamentarni deficit" v EU, saj EU nima ne parlamentarnega ne predsedniškega modela. Evropska komisija je izvršilna, vendar pa ni imenovana, ne preko direktnih volitev državljanov ali posredno preko parlamentarnih volitev. EP ni telo, preko katerega je izbrana izvršilna oblast, kot zakonodajalec pa v EU ne izpolnjuje vloge s strani nacionalnih zakonodajalcev znotraj držav članic (na ravni EU ne more početi enako kot na nacionalni ravni) (Anrea 2005: 1). Parlamentarni deficit Nothomb (Nothomb v Travers 2002: 11) razlaga s "transformacijo moči" iz nacionalnih parlamentov na evropsko raven, ki je bila močnejša, kot večanje moči EP ali pa nadzor nacionalnih parlamentov nad razvojem evropske zakonodaje. To povzroči pomanjkanje kontrole nad Svetom s strani evropskega kot nacionalnih parlamentov. Neyts-Uytterbroeck je poudaril, da je kvalitetno razmerje med EP in nacionalnim parlamentom osnovnega pomena za demokracijo celotne EU. "Če postaneta tekmece, trpi demokracija. Če pa spoznata, da imata skupne cilje, zmaga demokracija" (Neyts-Uytterbroeck v Travers 2002: 13).

<sup>18</sup> Kocjančič ugotavlja, da začetki razprav o demokratičnem deficitu segajo v čas po sprejemu Enotnega evropskega akta (1986/1987), saj je že dve leti po njegovi uveljavitvi, EP sprejel Deklaracijo o demokratičnem deficitu, s katero se je zavzemal za nadaljnjo krepitev svoje vloge in okrepitev vloge nacionalnih parlamentov (glej Kocjančič 2005: 55).

"Demokratični primanjkljaj označuje stanje, ko na ravni EU ni dovolj prostora in razvitih mehanizmov za uveljavljanje politične odgovornosti tistih, ki odločajo, ko njihovo delovanje ni dovolj pregledno, javno in skladno s pričakovanji ter ni ustrezno razvitih mehanizmov nadzora" (Haček in Zajc 2007: 57).



povezati EU državljane z institucijam EU, kar pa se je odrazilo v številnih institucionalnih reformah (med najbolj odmevnimi je bila odprtost sej Sveta). Osredotočenost za razreševanje tega problema se vrti predvsem okrog treh tematik: zanesljivosti, transparentnosti in vplivu na odločanje. V luči odpravljanja demokratičnega deficita lahko opazujemo tudi prilagoditev nacionalnih parlamentov, predvsem z določitvijo parametrov nadzora, ki bi določali, kateri akti naj se nadzorujejo, s strani katerih organov, kdaj in kakšen naj bo način nadzora. Proučevanje demokratičnega deficita na ravni EU izhaja iz preskoka od suverenov, parlamentarcev do izvršne oblasti, kar je bilo posledica integracije Evrope doslej (Puntscher-Rieckmann v Pernice 2003: 3). Bistvo problema leži v Svetu ministrov, ki kljub povečani moči EP, še vedno ostaja glavni zakonodajalec in zagotavlja, da je legitimnost pridobil s strani držav članic. Svet svojo legitimnost dobi preko individualnih ministrov, zato je pomembno, kakšne mehanizme notranjega nadzora so vzpostavili posamezni nacionalni parlamenti. Zato je bilo večkrat poudarjeno, da naj bi evropski ali nacionalni parlamenti nadzorovali sestavo Sveta, saj bi ta možnost povečala demokratično zanesljivost (glej Travers in drugi 2002: 11).

Vlogo v zmanjševanju demokratičnega deficita imajo tudi nacionalni parlamenti<sup>19</sup> "kot predstavniki ljudi, ki lahko približajo evropske zadeve bliže svojim volilcem in vzpostavijo kanal inkorporiranja mnenj evropskih državljanov" (Travers in drugi

---

<sup>19</sup> Parlamenti namreč ne ratificirajo le evropsko zakonodajo, ampak igrajo integralno vlogo v informiranju državljanov v EU zadevah in spodbujajo razmislek o evropski integraciji.

Nacionalni parlamenti povečujejo input legitimizacijsko teorijo. Input in output legitimacija izhaja iz predpostavke, da obstajata dve vrsti dimenzije demokratične legitimacije (Scharp v Travers 2002: 12): INPUT, ki poudarja legitimacijo zaradi vladanja državljanov (primer referendum) ter OUTPUT, ki sloni na dejstvu, da so odločitve legitimne, ker promovirajo skupne interese, vključevati morajo potrebe in vrednote. Kot smo zapisali že v tretjem poglavju ob pregledu Evropskih pogodb, lahko zaključimo z naslednjim : po Maastrichtski pogodbi so nacionalni parlamenti pridobili na input legitimaciji, preko nadzora EU odločevalskih procesov in njihovi vlogi v odločanju. S pogodbo iz Nice in Deklaracijo št. 23 pa so se razprave o vlogi nacionalnih parlamentov še stopnjevale. Številni avtorji zagovarjajo tezo, da bi se s povečanjem input legitimacije zmanjšal demokratični deficit, kajti output legitimacija sloni le na zadovoljevanju interesov državljanov.

2002: 12). Na ta način vzpostavljajo vez med volilci in stopnjo evropskih razprav<sup>20</sup>. Mesto in pomen nacionalnih parlamentov in njihovih odborov za evropske zadeve je opisal tudi Fraga (Fraga v Travers in drugi 2002: 13), ki je uporabil Bagehotovo teorijo predstavnštva, participativnosti in deliberativnosti. V predstavnški demokraciji državljani preko svojih izvoljenih predstavnikov uresničujejo svoje interese. Participativna teorija zahteva popolno obveščenost in posvetovanja o odločitvah, ki vplivajo na njihove interese. Primer takšnega instrumenta so referendumi, hearingi, uporaba interneta... Nacionalni parlamenti so po njegovem mnenju "dober forum za implementacijo deliberativne teorije", saj lahko ustvarijo vez med državljani in so bolj učinkoviti v informiranju glede evropskih zadev (Fraga v Travers in drugi 2002: 13).

### **2.3 FUNKCIJE NACIONALNIH PARLAMENTOV V ZADEVAH EU**

Funkcije sodobnih parlamentov so široke in mnogovrstne. Nacionalni parlamenti opravljajo osem sklopov funkcij: ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov, zakonodajna funkcija, nadzor nad vlado in upravo, rekrutacija elit, informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija ter proračunska funkcija (Zajc 2004).

S preoblikovanjem izvornih funkcij v procesu integracije so nacionalni parlamenti sprejeli svojo novo vlogo v EU. Nova razmerja med različnimi ravni odločanja so funkcije spremenile-tradicionalne funkcije so se preoblikovale in porazdelile med nacionalne parlamente in evropske institucije (primer legitimizacijske funkcije). Tradicionalna nadzorna funkcija se je preoblikovala in povzročila večji nadzor nad vladnimi odločitvami v procesu odločanja na ravni EU. Na ta način pridobiva

---

<sup>20</sup> O tem je govoril Napolitano kot predsedujoči na drugem sestanku nacionalnih parlamentov o prihodnosti Evrope julija 2001 in poudaril, da se s povečanim vključevanjem nacionalnih parlamentov v EU, zmanjšuje demokratični deficit, saj državljani čutijo, da so primerno zastopani na ravni EU (STA).

nadzorna funkcija "nove dimenzije in dopušča parlamentarno participacijo pri oblikovanju transnacionalnih odločitev" (Zajc 2004: 72)<sup>21</sup>. Prav tako so nacionalni parlamenti postali odgovorni v funkciji informiranja svojih državljanov.

Nacionalni parlamenti so prvotno nacionalni forum za pregled in oblikovanje javne politike. Izpolnjevanje novih funkcij za njih pomeni določene težave, saj so bili oblikovani v kontekstu nacionalne države, zato je članstvo v EU in posledično prenos odgovornosti iz nacionalne na evropsko raven, pomenilo težave in priložnosti za nacionalne parlamente v državah članicah<sup>22</sup>. S širitvijo EU se je sprejeta zakonodaja prenesla v domač pravni red, hkrati pa so se razvile nadzorne funkcije nacionalnih parlamentov. To je doprineslo k legitimnosti evropskih institucij (MacCarthaigh 2005). Odziv nacionalnih parlamentov na evropski kontekst je pokazal nove priložnosti in razmerja moči porazdeljena med posamezne parlamentarne strukture. Funkcije, opisane v nadaljevanju, bodo podale odgovor, kako konceptualizirati vlogo nacionalnih parlamentov znotraj novih modelov vladanja, pogojenih z zahtevami EU članstva.

V procesu evropske integracije se nacionalni parlamenti soočajo z evropsko dimenzijo odgovornosti (več Norton 1996). Na eni strani je potrebno razviti in ohraniti potrebe politike in strategije države članice, na drugi vzeti v obzir procese na ravni EU in načela evropske zakonodaje. Potrebna je komunikacija in razvoj omrežij med nacionalnimi parlamenti, predvsem na področjih, kjer je v Svetu potrebna kvalificirana večina pri odločanju.

---

<sup>21</sup> Za primerjalni pregled spreminjajoče se vloge parlamentarnih delovnih teles več Longley in Agh 1997, o spreminjajoči vlogi funkcij parlamentov več Agh, Zajc in drugi 2000.

<sup>22</sup> Katz se je v svoji raziskavi o vlogi EP, nacionalnih parlamentov in evropske integracije osredotočil na vprašanje vloge parlamenta, kot jo reflektirajo mnenja članov parlamentov, nacionalnih in Evropskega ter v povezavi s tem na nadaljnji ustroj strukture EU in politike. Hkrati ugotavlja, da bolj ko so razvite oblike policy odločanja na nacionalni ravni, bolj se lahko angažirajo igralci na evropski. (Katz in Wessels 1999). Glej tudi opombo 13.

O funkcijah nacionalnih parlamentov v EU poteka široka javna debata že vrsto let. V kontekstu ustavne pogodbe se funkcije osredotočajo na dosego dveh ciljev: nadzor EU zakonodaje in proizvodjanju mostu med centralnimi EU institucijami in državljani držav članic. Odprto še vedno ostaja vprašanje zapolnitve vrzeli med tema dvema ciljema, najbolj progresivno videnje nacionalnih parlamentov išče metode v zmožnostih oblikovanju dnevnega reda in ne toliko v osredotočenosti za doseganje veta (več MacCarthaigh 2005).

Zaradi odgovorov na vprašanje, kakšna je vloga nacionalnih parlamentov v EU, je potreben tudi kratek zgodovinski pregled nad razvojem nacionalnih parlamentov, saj so skozi proces evropske integracije igrali ključno vlogo. V vseh državah članicah razen tam, kjer je bil za privolitev potreben referendum, je v ratifikacijskem procesu kot ključni akter deloval nacionalni parlament. Kakšna je torej njihova vloga sedaj, ali so v ospredju današnjega evropskega projekta? Nacionalni parlamenti niso homogena skupina in kolektivno ne vplivajo na sistem evropskega vladanja. Benz (glej Benz v MacCarthaigh 2005: 9) trdi, da "participacija nacionalnih parlamentov v EU ni predmet, ki bi moral biti reguliran s strani Evropske ustave". Posamezne države članice bi morale razširiti načine, da se predstavniška in izvršilna telesa soočajo z izzivi evropskega vladanja.

Funkcije nacionalnih parlamentov so naslednje:

- predstavljajo državljane držav članic v procesu konstituiranja unije in dajejo soglasje k sprejemu novih članic;
- so akter v zakonodajnem procesu EU in s tem proizvajajo evropsko zakonodajno legitimnost ter policy vpliv:
  - ratificirajo temeljne pogodbe Unije in jih amandmirajo<sup>23</sup>,
  - prenašajo direktive v nacionalno pravo,
  - dajejo soglasje pri sklepanju mednarodnih pogodb,

---

<sup>23</sup> Nacionalni parlamenti odločajo o ratifikaciji: "ustanovitvenih in pristopnih pogodb, pridružitvenih sporazumov (evropski sporazumi, sporazumi o stabilizaciji in asociaciji...) ter o spremembah in dopolnitvah teh pogodb" (Kocjančič 2005:9)

- so institucije, ki nadzorujejo nacionalne vlade v evropskih politikah, vključno z imenovanjem osebja v ključnih institucijah EU (v primeru, da nacionalni parlamenti dobijo direktna pooblastila pri imenovanju, se poveča njihov vpliv in s tem legitimnost ljudi, ki so imenovani),
- odločajo o finančnih virih EU in so indirektno odgovorni, skupaj s svetom in EP svojim državljanom za prihodnost in porabo javnih financ EU, saj odobravajo spremembe proračunskih prihodkov EU.

### 2.3.1 Predstavljanje demokratične legitimnosti

Preko predstavljanja državljanov držav članic v procesu konstituiranja EU, sodelovanja v zakonodajnem procesu EU in nadzora nacionalnih vlad v evropskih politikah, nacionalni parlamenti reflektirajo **demokratično legitimnost**.

Nacionalni parlamenti zagotavljajo legitimnost in širijo demokratični nadzor nad nacionalnimi vladami in evropskimi politikami, je pa takšna kontrola šibka, če jo primerjamo z vladajočo pozicijo v evropskih institucijah.

Zakonodajna funkcija nacionalnih parlamentov se spreminja, saj več zakonodaje določajo EU direktive, medtem ko parlamenti igrajo vlogo implementatorja<sup>24</sup> ali samo prevajalca evropske zakonodaje na nacionalno raven<sup>25</sup>. Vloga vlade in parlamentov je obratna: nekdanja izvršilna veja - vlada postaja zakonodajalec, nekdanja zakonodajna veja - parlament prevzema funkcijo izvrševalca, zato je nadzor nad nacionalnimi vladami s strani parlamentov še bolj potreben<sup>26</sup>. Delni prenos nacionalnih kompetenc

---

<sup>24</sup> Sama implementacija zakonodaje bi morala potekati na način, da zadostuje ustavnim kriterijem, kar pomeni da sistem bazira na kompetencah nacionalnih sodišč, ki dajejo učinek skupni zakonodaji.

<sup>25</sup> O tehnikah in metodah prilagajanja zakonodaje (metoda sklicevanja, metoda prepisa in metoda vsebinskega prenosa) glej Vehar 2003.

<sup>26</sup> Rideau opozarja, da predruženje moči med dvema centroma odločanja, nacionalnim in evropskim, ne ponuja, kljub podpori z obeh strani, garancije za odsotnost konflikta (Rideau v Maurer 2003: 165).

na EU pomeni za nacionalne parlamente izgubo zakonodajne moči v primerjavi s Svetom ministrov in Evropsko komisijo, pa tudi v primerjavi z Evropskim parlamentom<sup>27</sup>. Evropske pogodbe dobijo demokratično legitimnost s strani nacionalnih parlamentov, razen če nacionalne ustave (primer Irske), ne predpisujejo referendumov. Medtem ko daje 48. člen PEU ključno funkcijo v pogajanjih medvladni konferenci kot zaključnemu akterju na tej stopnji, nacionalni parlamenti vedno bolj nastopajo v procesu pogajanj. Ko je pogodba iz Nice pokazala, da so klasični postopki revizij pogodb dosegli svoje meje, se je pojavil t.i. "ustavni element" evropskih pogodb (Pernice 2003: 4), ki je povzročil ustavne spremembe v nacionalnih državah in s tem direktno vplivanje državljanov in predstavnikov v EU zadevah<sup>28</sup>.

Demokratično legitimnost naj bi preko nacionalnih parlamentov zagotavljal Svet. V tem primeru se vrši nadzor kontrole politike nacionalne vlade, v povezavi z njo tudi nadzor nad evropsko zakonodajo. Številne države zato v zapisanih ustavnih določbah zavzemajo stališče, da je potrebno povečati moč nacionalnih parlamentov do pozicije, ki je v Svetu zavzema vlada<sup>29</sup>.

### **2.3.1.1 Implementacija skupne zakonodaje**

Oblikovanje zakonodaje je v osrčju parlamentarne aktivnosti. Parlamenti dobijo mandat s strani ljudi, vlada s strani parlamentov. Nacionalni parlamenti tako postanejo neizogibna vez med državljani in vlado, ki deluje znotraj mednarodne arene (Dolores 2001). Nacionalni parlamenti so bliže in bolj odgovorni svojim volilcem, dejstvo je, da ljudje čutijo več pripadnosti in zaupanja nacionalnim

---

<sup>27</sup> Po predstavljeni strukturi soodločanja in sodelovanja, je EP dobil pomembne pravice na polju evropske zakonodaje. Toda po Maastrichtu, Amsterdamu in Nici, prenos moči nacionalnih parlamentov na evropsko raven ni hkrati pomenil popolnega in direktnega prenosa prvotnih zakonodajnih moči tudi na EP.

<sup>28</sup> Pogodba iz Nice je poudarila široke razprave predstavnikov vseh nacionalnih parlamentov in vseh, ki odražajo javno mnenje, politične ekonomske kroge ter predstavljajo civilno družbo. Za več glej tretje poglavje, kjer so bolj natančno opisane ustanovitvene pogodbe in vloga nacionalnih parlamentov v njih.

<sup>29</sup> To je tudi namen Protokola 9 k Amsterdamski pogodbi.

parlamentom in svojim izvoljenim predstavnikom kot EP in članom le tega. Zato morajo imeti nacionalni parlamenti čas in funkcijo, ki jim bo dovolila soočati se s posameznimi izzivi. Prav tako morajo imeti priložnost soočiti se s svojimi državljani, čeprav bi to upočasnilo postopke odločanja na ravni EU.

Formalna pozicija nacionalnih parlamentov<sup>30</sup> je po Donnellyu in Hoffmannu (Donnelly, Hoffmann 2004) osredotočena na pet ključnih točk:

1. ratifikacijo pogodb in amandmajev k pogodbam, vključno s sprejemom novih članic;
2. podporo novi finančni perspektivi;
3. podporo zakonodaji EU in prilagajanje notranjega pravnega reda pravu EU;
4. izboljšanje sekundarne zakonodaje (vključno s proračunskimi dopolnitvami) in
5. pozornost na to, da je vlada v procesih odločanja zanesljiva.

Donnelly in Hoffmann vidita vlogo nacionalnih parlamentov v kreiranju in ohranjanju legitimnosti EU. Zato je izziv, kako ohraniti vez med nacionalnimi parlamenti in EP, da je ustroj unije demokratičen.

Ključ do uspešnega nacionalnega parlamentarnega inputa v informacijah. Tisti parlamenti, ki so bili sposobni pridobiti policy dokumente in zakonodajne predloge že v zgodnji fazi, so sposobni vplivati na politike, kasnejša notifikacija ali post hoc nadzor pa ne doprineseta k večjemu vplivu.

---

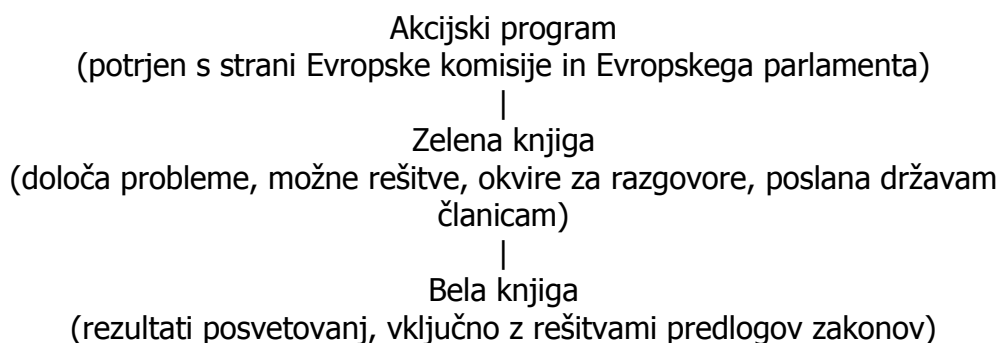
<sup>30</sup> Maurer(Maurer 2001) je prikazal tri prvotne, izključno **izvršilne funkcije** nacionalnih parlamentov v procesih EU odločanja:

- ratifikacija EU pgodbe,
- amandmiranje in
- implementacija EU zakonodaje.

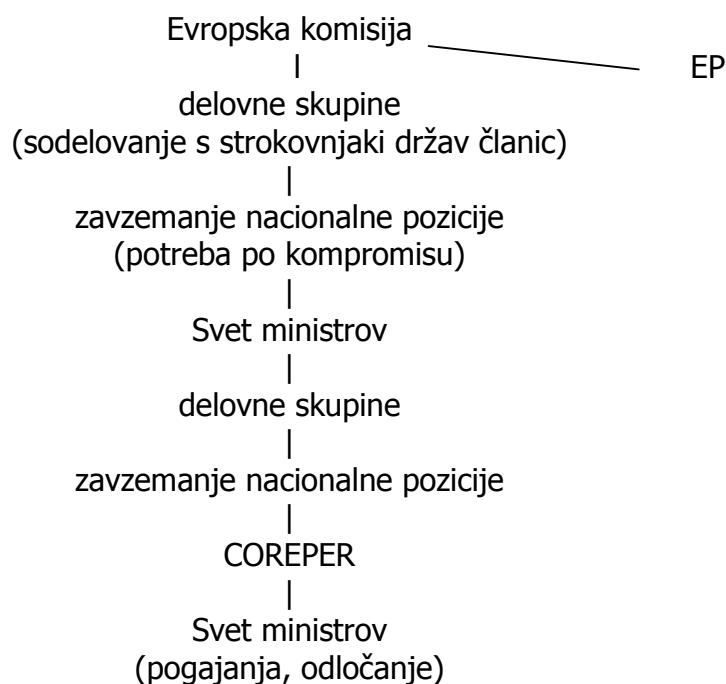
### 2.3.1.2 Proces odločanja in priložnosti za nacionalne parlamente

Shema 2. 1 : Proces odločanja v EU: kje so ključne točke za delo nacionalnih parlamentov?

#### **Faza brainstorminga (viharjenja možganov):**



#### **Faza odločanja:**



Vir: prirejeno po Andrea 2005



Prva priložnost nacionalnih parlamentov za uveljavljanje nacionalnih interesov je na točki, ko prejmejo posvetovalne dokumente s strani EK. Z Zeleno knjigo jim je dana možnost, da razmislijo o priporočilih<sup>31</sup>, če je seveda to v njihovem interesu in če želijo vplivati.

Druga ključna točka je moment, ko nacionalni parlamenti prejmejo Belo knjigo<sup>32</sup>, kjer sicer ni natančno formuliranih dejanj, ampak so razvidni ključni poudarki k osnutkom zakonodaje, posledično nacionalni parlamenti še lahko vplivajo in izrazijo svoje mnenje.

Zadnja in najpomembnejša faza za nacionalne parlamente je delovna skupina EK in Sveta ministrov. Ker v njih sodelujejo strokovnjaki, je tu še zadnja možnost vplivati na proces pogajanja.

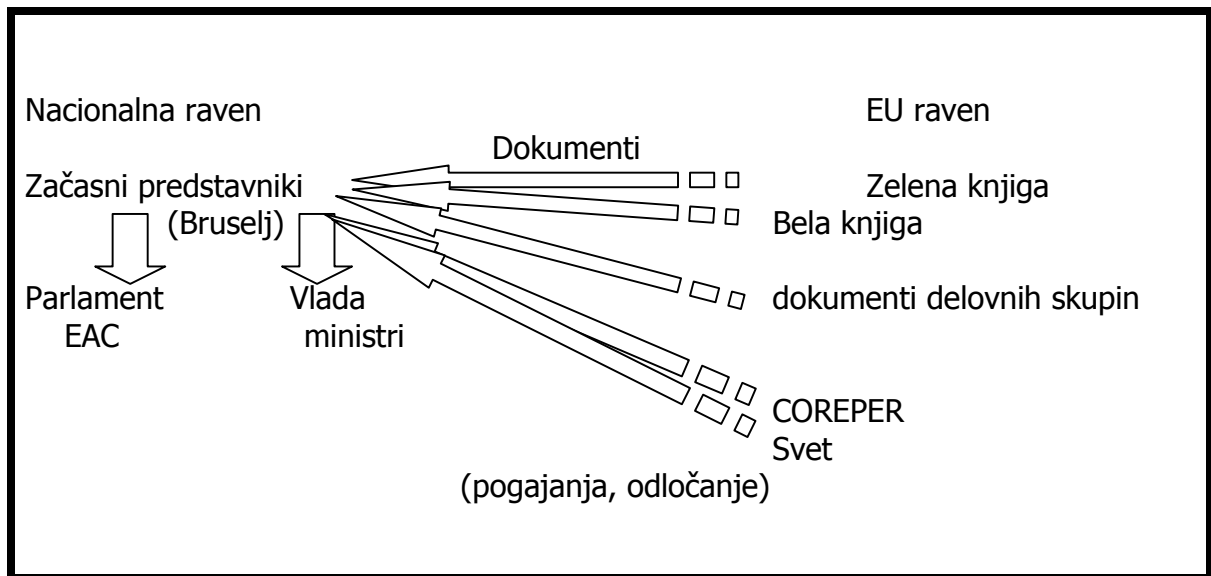
Zaključimo lahko, da do odločitev pride v delovnih skupinah, posledično so nacionalna stališča upoštevana na zadnje, prav tu. Težko je spremeniti kompromise na stopnji odločanja. Zato je pomembno za EK, da predloži zakonodajne predloge nacionalnim parlamentom, kjer pristojni odbor s svojimi predlogi in priporočili poda stališče za pogajanja v vladi. Takšna priporočila so pomembna med dogovori v okviru Sveta ministrov. Najboljši prostor za izmenjavo mnenj in informacij so vsekakor neformalni sestanki med nacionalnimi predstavniki EP, nacionalnimi začasnimi predstavniki v Bruslju in nacionalnimi parlamenti znotraj odborov za EU zadeve (glej shemo 2 . 1 in shemo 2 . 2).

---

<sup>31</sup> **Green Paper - Zelena knjiga** : Komisija izda zeleno knjigo o določeni aktualni temi z namenom, da sproži razpravo v državah članicah. Odzivi pokažejo, če EK deluje v pravi smeri. Ko nacionalni parlament sprejme priporočila, vlada sprejme stališče o osnutku predloga zakonodaje, rezultat arbitracije med obema dokumentoma tekom sestankov pristojnih odborov, je nacionalna pozicija. Predstavniki vlad predstavijo nacionalna stališča v postopkih pogajanj in odločanj v Svetu ministrov.

<sup>32</sup> **White Paper - Bela knjiga**: Komisija jo objavi na podlagi prispelih razprav o določeni temi iz zelene knjige. Bela knjiga odraža usmeritev EK.

Shema 2 . 2 : Upoštevanje stališč in potek informacij



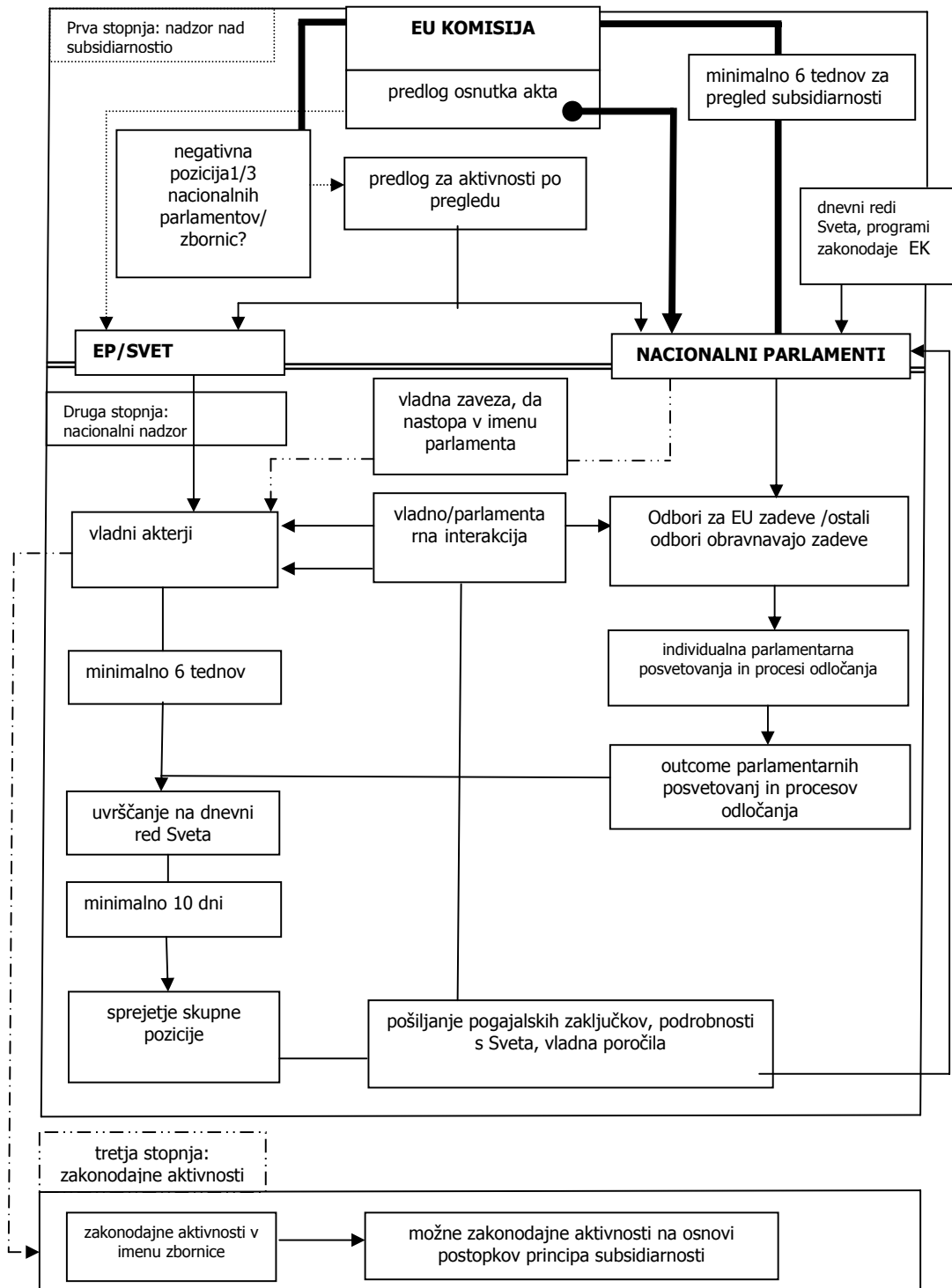
Vir: prirejeno po Andrea 2005

Po sprejetju dokumentov EU nima specifično določenih pravil o nadzoru nacionalnih parlamentov, posledično, ne obstoji enotna norma za kooperacijo in vplivanje na procese odločanja med nacionalnimi parlamenti in njihovimi vladami (za zavzemanje lastne nacionalne pozicije). Mehanizem nadzora držav članic s strani parlamentov se odraža v drugi smeri, kjer pa ni enotnega modela.

Shema 2.3 prikazuje potek informacij od predloga EK do odločanja v Svetu. Prikazan je proces, v katerem lahko nacionalni parlamenti povečajo vpliv na stališča. Na institucionalno moč parlamentov v tem procesu vplivajo naslednje kategorije: dostopnost informacij ob pravem času ter sposobnost nacionalnih parlamentov, da zavezujejo svoje vlade<sup>33</sup>. Iz sheme je razvidno, da so nacionalni parlamenti vpeti v proces komuniciranja EU z njenim okoljem (Andrea 2005).

<sup>33</sup> Za več glej naslednje poglavje, kjer so te kategorije natančno razdelane.

Shema 2.3 : Vloga nacionalnih parlamentov v postopkih odločanja



Vir: prirejeno po Maurer 2002: 8

### 2.3.2 Nadzorna funkcija

Izguba zakonodajne moči v procesu, ki vodi navzgor v procesu oblikovanja politik, se lahko pokaže v povečani moči nadzorovanja nacionalnega oblikovanja evropskih politik, ki ga imajo parlamenti proti svojim vladam<sup>34</sup>. Že od odločitve nemškega Bundesrata, da bodo imeli specialno delovno telo, ki se bo ukvarjalo z zadevami EU, leta 1957, so nacionalni parlamenti razvijali splošna pravila ter procedure za nadzor svojih vlad v postopkih odločanja. Stopnja parlamentarnega nadzora je različna. S pojmovanjem različnih konceptov kontrole, participacije in nadzora, se umešča od enostavnih ex-post informacij do mandatskih procedur<sup>35</sup>. Čeprav nekateri parlamenti obravnavajo vsebinsko in številčno visoko število EU dokumentov, to še ne pomeni, da so tudi vplivni na odločitve svoje vlade v Svetu ministrov. Učinkovitost vpliva in oblikovanje nacionalnih pogledov ni odvisna od tipa in števila dokumentov, ampak predvsem od časovnice, institucionalnih kapacitet in človeških virov, ki so sposobni pripomoči k učinkovitosti in uspešnosti določenih dokumentov.

Ker so EU zadeve lahko večkrat predmet konflikta, ne moremo reči, da so mehanizmi nadzora tisti, ki lahko povečajo vpliv na domače zadeve. Narava nadzornega mehanizma in s tem odvisnost zakonodajalca proti izvršilni oblasti, je v večini držav članic oblikovala načine ukvarjanja z zadevami EU. Nacionalni parlamenti se vedno bolj zavedajo dejstva, da lahko vplivajo na evropsko zakonodajo še v bolj zgodnji fazi, kot bi si to želela njihova vlada (Bale 2005: 98)<sup>36</sup>.

Medtem ko so nacionalni parlamenti razvili svoje kapacitete za pregledovanje evropske zakonodaje skozi načela, ki veljajo v evropskih institucijah, ostaja še vedno vprašanje sposobnosti zakonodajalca, da bi tudi oblikoval zakonodajo. Nacionalni parlamenti prejemajo predloge zakonodajnih predlogov EK in letni

---

<sup>34</sup> Za primerjalni pregled o nacionalnih vplivih na evropski proces odločanja glej tudi Nugent in drugi 1999 :471 in Harlow 1999.

<sup>35</sup> O tem več Maurer in Wessels 2001, del teorije pa povzema tudi 4.poglavje pričujočega dela.

<sup>36</sup> O tem tudi Maurer in Wessels 2001, Raunio in Hix 2000.

zakonodajni program. Vprašanje je, zakaj imajo tako malo vpliva na EK v procesih oblikovanja dnevnega reda in v posvetovalnih in strokovnih komisijah (ali nimajo moči v ES, delovnih skupinah Sveta, ali COREPER-jevih sestankih). To so področja, kjer bi lahko nacionalni parlamenti iskali večjo avtoriteto v procesih zakonodaje<sup>37</sup>.

Uspešnosti in učinkovitosti parlamentarnega nadzora v zadevah EU se lahko ovrednoti z naslednjimi kriteriji (Laprat v Maurer 2002:8)<sup>38</sup>:

1. **Obseg parlamentarnega nadzora**, ki je odvisen od obsega dokumentov (do katerega obsega nacionalni parlamenti prejemajo osnutke predlogov zakonodajnih aktov in ostalih aktov- Bele in Zelene knjige, priporočila, deklaracije, dokumente COREPER-ja, dokumente delovnih skupin Sveta ter EP), ki jih vlada posreduje nacionalnim parlamentom. Obseg parlamentarnega nadzora ni odvisen samo od števila in tipov posredovanih dokumentov, saj so metode nacionalnih parlamentov za doseganje učinkovitosti različne in variirajo glede obsega informacij, na različnih stopnjah in v različnih parlamentarnih delovnih telesih.
2. **Časovnica/pravočasnost in management parlamentarnega nadzora**: učinkovit nadzor pomeni, da so dokumenti v parlament posredovani pravočasno. Le to je odvisno od vladne evropske politike. Časovnost je tako vezana na ustavne in zakonske določbe, največkrat vezane na čas pred sestankom Sveta ali pa po sprejetju gradiva s strani vlade. Odvisna je tudi od organiziranosti zakonodajne in vladne ravni ter od tega, na kakšen način je organiziran proces nadzora. Prav tako je odvisno od pogostosti srečevanj zakonodajnih akterjev, ki so vključeni v proces nadzora.
3. **Način nadzora**, ki se razlikuje med parlamenti, ki so sposobni nadzorovati svojo vlado pred odločitvami Sveta in tistimi, kjer sestanki Sveta zanje niso tako pomembni. Med tema dvema ekstremoma lahko najdemo parlamente, ki

---

<sup>37</sup> Številni parlamenti so že uveljavili t.i." sistem zgodnjega obveščanja" - za več glej tudi 4.poglavje.

<sup>38</sup> Te variable so bile ključne za primerjalno analizo v 4.poglavju, glej teoretična izhodišča in pregled po posameznih državah.

pregledujejo samo dokumente, za katere se odločijo. Med kriterije parlamentarne učinkovitosti pa vsekakor sodi določeno število članov parlamenta, ki lahko vplivajo na odločitve vlade.

Bergman (Bergman v Bergman in Damgaard 2000: 157) je vključil v raziskovanje še naslednje spremenljivke:

- ali je politična kultura držav članic za ali proti EU integraciji,
- ali se EU zadeve obravnavajo kot zunanje politična zadeva za vlado ali pa imajo nacionalne institucije komplementarno vlogo,
- ali je država članica federacija in na kakšen način so deli vključeni v federacijo,
- ali prevladujejo manjšinske vlade in če potem to rezultira v močnejšem parlamentarnem nadzoru nad izvršilno oblastjo in
- ali je EU nadzor cilj v domači bitki za moč.

V odnosu do Bergmanove prve variable je dokazano, da obstaja močna korelacija med vlogo nacionalnega parlamenta v pregledu nad EU zadevami in velikostjo evroskeptične populacije v državah članicah. Ne sovpada pa, da je najbolj razširjeni model pregleda EU zadev tam, kjer je populacija evroskeptikov najmanjša- primer Danske. Norton (glej Norton v Maurer 2001) pravi, da način, kako parlamenti reagirajo na zahteve EU članstva, variira ne samo od obstoječih ustavnih dogovorov, politične kulture, strankarskega sistema, ampak tudi od parlamentarnih norm in praks in obsega parlamentarnega dela v posamezni državi članici. V povezavi s tem je faktor obsega dokumentov, ki jih pregleduje parlament večji npr. v VB, Franciji ali Nemčiji kot na Malti, Luksemburgu ali Cipru. V tem kontekstu je potrebno pregledati tudi kadrovske in finančne vire znotraj parlamentov, vključno z njihovimi viri v Bruslju in Strasburgu (Maurer 2001).

Krašovec opozarja na dodatne mehanizme nadzora nacionalnih parlamentov nad vlado. Poleg standardnih nadzornih mehanizmov kot so poslanska vprašanja in pobude, interpelacije, razprave na plenarnih zasedanjih in v specializiranih delovnih

telesih, zahteve za dodatne informacije, preiskovalne aktivnosti in glasovanja o nezaupnici vladi govori še o novih instrumentih, ki so podlaga za izvajanje ex-ante in ex-post kontrole nad izvršilno oblastjo v odločanju o zadevah EU (Krašovec 2000: 279).

Damgaard (Damgaard v Krašovec 2000: 279, Bergman in Damgaard 2000: 157) je instrumente za nadzor<sup>39</sup> razvrstil v tri skupine:

- odbori za evropske zadeve;
- aktivno vključevanje specializiranih delovnih teles in
- novi pristopi pri informiranju in novi viri informacij<sup>40</sup>.

## 2.4 KAKO NAPREJ?

Nacionalni parlamenti kot osrednja demokratična institucija, sestavljena iz neposredno izvoljenih članov, predstavljajo zakonodajna telesa in osrednjega nadzornika izvršilne veje oblasti in tvorca vezi med posameznikom in oblastjo. V procesu evropeizacije, nacionalni parlamenti danemu tempu povečini ne sledijo (Zupančič 2002). Problem je, ker večina nacionalnih parlamentov nima odločilne vplivne moči na vlade, ko te zavzemajo stališča in odločitve v Svetu, prav tako pa nimajo odločilne moči na evropski ravni, kjer deluje EP <sup>41</sup>, ki pa nima funkcije nacionalnih parlamentov.

V državah članicah so parlamenti v šibkejši poziciji v smislu nadzora oziroma usmerjanja vlad pri odločanju na evropski ravni. Razprave o večji vlogi nacionalnih

---

<sup>39</sup> Razvrščanje je opravil na podlagi študij skandinavskih parlamentov.

<sup>40</sup> Govori o informacijah iz opozicijskih virov, dostopu do elektronskih virov na straneh institucij EU, o posredovanih informacijah s strani EK, EP in drugih evropskih institucij, o stalnih predstavnikih nacionalnih parlamentov pri Evropskem parlamentu...

<sup>41</sup> Evropski parlament sestavljajo neposredno izvoljeni člani, vendar pa nimajo enakih pooblastil kot nacionalni parlamenti. Pooblastila pridobiva na zakonodajni funkciji, vendar pa zaostaja za osrednjim zakonodajnim telesom, Svetom. Prav tako zelo počasi pridobiva "funkcijo katalizatorja prave evropske javne razprave" (Zupančič 2002: 19).

parlamentov v evropskih procesih se trdno umeščajo v iskanje odgovorov na zagotavljanje legitimnosti dejanj EU (Blichner v Zupančič, 2002:20).

Predlogov, ki zajemajo večjo vlogo nacionalnih parlamentov na evropski ravni je veliko, številni se nagibajo k iskanju vloge nacionalnih parlamentov v smislu nadzornikov nadnacionalnih institucij<sup>42</sup>. Bolj razumno bi bilo razmisliti v smeri krepitve navez med nacionalnimi, ki odražajo državno javno sfero, in EP kot odrazu evropske javne sfere. Na ta način bi se ideje iz nacionalne ravni prenašale na evropsko raven in obratno, kar pa bi za nacionalne parlamente pomenilo informacije za opravljanje nadzorne funkcije, prostor za široko javno razpravo pa bi bil odprt.

Ključni element razvoja vloge nacionalnih parlamentov v procesu odločanja je vsekakor Evropska ustava. Na nacionalni ravni se čuti potreba po procesih parlamentarnih nadzornih mehanizmov nad vladami. Zmožnost parlamentarnega vključevanja držav v zadeve EU je odvisno od določenih vidikov: ali obstaja moč in volja parlamenta in njegovega glavnega delovnega telesa, ali obstaja zmožnost ustanoviti drugo zbornico, kjer bi bili člani nacionalnih parlamentov? Ali naj se poveča moč COSAC-a ali pa je zmožno ustanoviti skupno telo znotraj EP? Koliko se nacionalni parlamenti zanimajo za EU zadeve, ali bi naj imel parlament pravico imenovati člane EK (Maurer 2001, Maurer 2002)?

Obstaja splošno strinjanje, da morajo nacionalni parlamenti igrati večjo vlogo, ki bo doprinesla k zmanjšanju demokratičnega deficita, vendar pa ne obstaja enotna oblika, kako. Zato je še kako na mestu vprašanje, ali želijo nacionalni parlamenti imeti večjo vlogo na nacionalni ravni preko odborov za EU zadeve ali povečati njihovo moč v procesih odločanja v institucijah znotraj EU.

---

<sup>42</sup> Zupančič na tem mestu opozarja na smiselnost takšnega predloga, saj je osrednja funkcija nacionalnih parlamentov pravzaprav nadzor nad nacionalnimi vladami, nacionalni parlamenti bi zašli na področje tekmovalnosti z Evropskim parlamentom, kar je nesmiselno (Zupančič 2003).



V vprašanju, kako povečati moč nacionalnih parlamentov, se skriva želja po prerazporeditvi moči na način, da postanejo bolj učinkovit, demokratični in transparentni.

Predlogi za povečanje moči nacionalnih parlamentov (Travers in drugi 2002, Maurer 2002, COSAC, Zupančič 2002):

1. Med najbolj radikalne sodi predlog, da bi skupno zakonodajo ratificirali nacionalni parlamenti, kar bi pomenilo korak nazaj, jih preobremenilo in vodilo do popolnoma neučinkovitega sistema. Predlog v aktualni politični debati ni dobil podpore.
2. Dvozborno<sup>43</sup> zasnovan EP, ki bi združil različne nacionalne politične elite in različne nacionalne javnosti. V eni bi bili izvoljeni člani nacionalnih parlamentov, druga pa bi bila sestavljena podobno kot ameriški Senat ali nemški Bundesrat. Model je naletel na številne kritike, saj naj bi parlament privedel nazaj v leto 1976, onemogočil bi razcep političnih elit, dvojni mandat pa bi naložil dvojno delo. Večjo podporo je dobil predlog druge zakonodajne zbornice EP parlamenta, ki bi bila sestavljena iz parlamentarcev iz nacionalnih držav. Na ta način bi bili državljani predstavljeni bolj direktno. Če bi prišli bliže senatnemu modelu, bi se podvojilo število nacionalnih predstavnikov na evropski ravni, razen če bi Svet nadomestil drugo zbornico. Oslabila bi se moč EP ter povečala kompleksnost procesa odločanja. V večini držav članic bi vlado obravnavali kot izvoljenega predstavnika nacionalnega parlamenta in videti bi bilo, da ni potrebe po volitvah obeh predstavnikov za iste funkcije, za katere menijo, da so vladne. Naraslo bi delo, saj bi bili člani obeh zbornic tudi člani nacionalnih parlamentov.
3. Koncept dveh zbornic z omejenimi pooblastili<sup>44</sup> brez zakonodajne funkcije, kjer bi ena zbornica skrbela, da EU ne bi preseгла kompetenc in nadzorovala upoštevanje načela subsidiarnosti.

---

<sup>43</sup> Takšen je bil predlog nemškega zunanjega ministra leta 2000.

<sup>44</sup> Podpora Tonya Blaira in danskega zunanjega ministra Mogensa Lyketofta.

4. Evropski kongres, sestavljen iz predstavnikov nacionalnih parlamentov<sup>45</sup>, ki bi letno razpravljali o situacijah v EU, predlagali spremembe pogodb, se pogovarjali o tehničnih pravilih skupnih politik. Telo bi odrazilo prepletanje nacionalnih in nadnacionalnih sfer in bi bilo lahko ključno v smislu zgornjega predloga za ohranitev odprte in javne oblike pripravljanja institucionalnih sprememb, rednega javnega ocenjevanja učinkovitosti Unije ter presojanja osrednjih strateških usmeritev razvoja evropske integracije. V tem primeru se pojavlja vprašanje, ali je veliko telo primerno za delo, ali je velikost in odločanje bolj demokratično in kje lahko potegnemo razliko med tehničnimi in konstitucionalnimi spremembami pogodbe?
5. Sprememba Sveta: ne samo ministri, ampak tudi predstavniki držav članic v Svetu<sup>46</sup>. Predlog bi pomenil več transparentnosti in boljše pogoje parlamentarne kontrole v delu Sveta. Kje je dodana vrednost, če so parlamentarci v Svetu samo ostali predstavniki nacionalnih koalicij, ki podpirajo vlade. Da je mogoča parlamentarna kontrola in vpliv, bi bil člani nacionalne opozicije primeren nadzornik ministra. Član bi bil informiran o politikah, ki jih zastopa minister in bi vodil ter usmerjal debato v nacionalnih parlamentarnih zadevah.

Maurer (Maurer 2001) podaja še ostale možnosti:

1. Zgodnja posvetovanja nacionalnih parlamentov v zakonodajnem procesu. Praksa je pokazala, da nacionalni parlament nima več maneverskega prostora, ko se zakonodajni postopek začne v EK, EP ali Svetu. EK se tekom priprave zakona posvetuje s strokovnjaki znotraj nacionalne države, s posameznimi komisijami ter interesnimi skupinami, nacionalni parlamenti pa so izključeni. To je razlog, da bi bilo potrebno zgodnje posvetovanje, kjer bi se nacionalni predstavniki udeležili sej komisij in predstavili mnenja in stališča (t.i. "early warning sistem").

---

<sup>45</sup> Premier Jospin leta 2001. Dostopno na [www.premieministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=249278txt=1](http://www.premieministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=249278txt=1) (15.maj 2006).

<sup>46</sup> Predlog komisarja za institucionalne zadeve Michela Barniera v Berlinu 2001.

## 2. Oblikovanje parlamentarne subsidiarne komisije.

Komisija bi delovala kot nadzornik upoštevanja načel subsidiarnosti in pristojnosti, ki jih ima EU. Praksa je pokazala, da vlada velikokrat implementira politike, ki ne bi uspele na nacionalni ravni. Nacionalni parlamenti v teh primerih niso mogli ustaviti procesa implementacije. Takšna komisija sicer ne bi imela možnosti veta, sestavljali naj bi jo 2-3 izvoljeni člani nacionalnih parlamentov, ki bi svetovali državi, njihovo stališče ne bi bilo obvezujoče.

## 3. Reorganizacija nacionalnih parlamentov.

Nacionalni parlamenti bi se morali zavedati, da so del evropske arhitekture. Njihova vloga ne bi smela graditi samo na povečanju moči odborov za EU zadeve, ampak v oblikovanju novih procedur in pravil, ki bi omogočili boljšo komunikacijo z EP. Zgradila bi se mreža za diskusijo o skupnih interesih. Evropska funkcija nacionalnih parlamentov bi morala imeti posledice na delo političnih struktur in subjektov, ki sodelujejo s postopki imenovanj, hkrati pa odgovoriti na vprašanja do katere mere lahko kandidati za članstvo v parlamentu ali vladi, komunicirajo v evropskem sistemu in na evropski ravni.

## **2.5 ZAKLJUČKI**

1. Pri proučevanju vloge nacionalnih parlamentov se moramo osredotočiti na vidik povečanja legitimnosti evropske zakonodaje in s tem povezano moč in vpliv, ki ju imajo nacionalni parlamenti v obstoječih pravilih pogodb, ob tem pa razumeti, da je vloga nacionalnih parlamentov v luči večstopenjskega konstitucionalizma del evropskega sistema vladanja (Pernice 2003: 3). Demokratična legitimnost je najbolj izražena skozi proces nadzora EU zakonodaje in pregleda nad odločitvami Sveta. Nacionalni parlamenti niso homogena skupina, za nadaljnje analize je primerno iskati neformalne vplive na nacionalne parlamente in njihove vlade.

2. Ureditev EU prinaša prednosti kot so ohranitev suverenosti držav članic in neposredni vpliv na odločanje, medtem ko med pomanjkljivosti štejemo zlasti

demokracijski deficit, neučinkovito odločanje ter nejasno razporejene pristojnosti. Čeprav je v osrčju evropskih zadev preprečevanje demokracijskega deficita, je iskanje vloge nacionalnih parlamentov rešitev, ki bi ga preprečila. Sama zamisel in praksa o vplivu nacionalnih parlamentov na odločanje v evropskih institucijah nakazuje le začasne rešitve, ki na eni strani omogočajo zelo posreden demokracijski vpliv na odločanje, na drugi strani pa ne more zmanjšati odpora državljanov proti odtujeni oblasti institucij EU<sup>47</sup>.

3. Glavni izvori demokracijskega deficita EU so naslednji<sup>48</sup>:

- "prevlada nosilcev izvršilne oblasti držav članic v institucijah EU;
- drugorazredna funkcija EP;
- marginalizacija nacionalnih parlamentov v EU;
- komitologija kot izvor demokracijskega deficita" (Kocjančič 2005: 55).

4. EU nikoli ni in ne išče idealnih sistemov vladanja in upravljanja, gre za iskanje učinkovitih in praktičnih rešitev skupnih problemov, medtem ko evropski proces odločanja izziva nacionalne parlamente, da se konstantno prilagajajo. Vlade v teh postopkih ne morejo prezreti nacionalnih parlamentov, ki lahko več dosežejo že v najbolj zgodnji fazi procesa odločanja.

5. Boljše oblike vključenosti nacionalnih parlamentov na EU ravni (glej shemo 2 . 4), bodo še vedno ostali cilj, kot sta participacija na konvencijah, ali vloga v novih procedurah imenovanja. Obstoječe strukture, v katerih člani parlamenta postajajo večstopenjski akterji, so lahko predmet reform. COSAC in skupni odbori specializiranih delovnih teles predstavljajo osnovo za reformo. Člani parlamentov bi morali vzpostaviti mehanizme zgodnjega obveščanja: na predzakonodajni stopnji bi to pomenilo nadzor zakonodajnega programa EK in večletne strategije Sveta. To bi

---

<sup>47</sup> Več Inštitut za primerjalno pravo 2002:9.

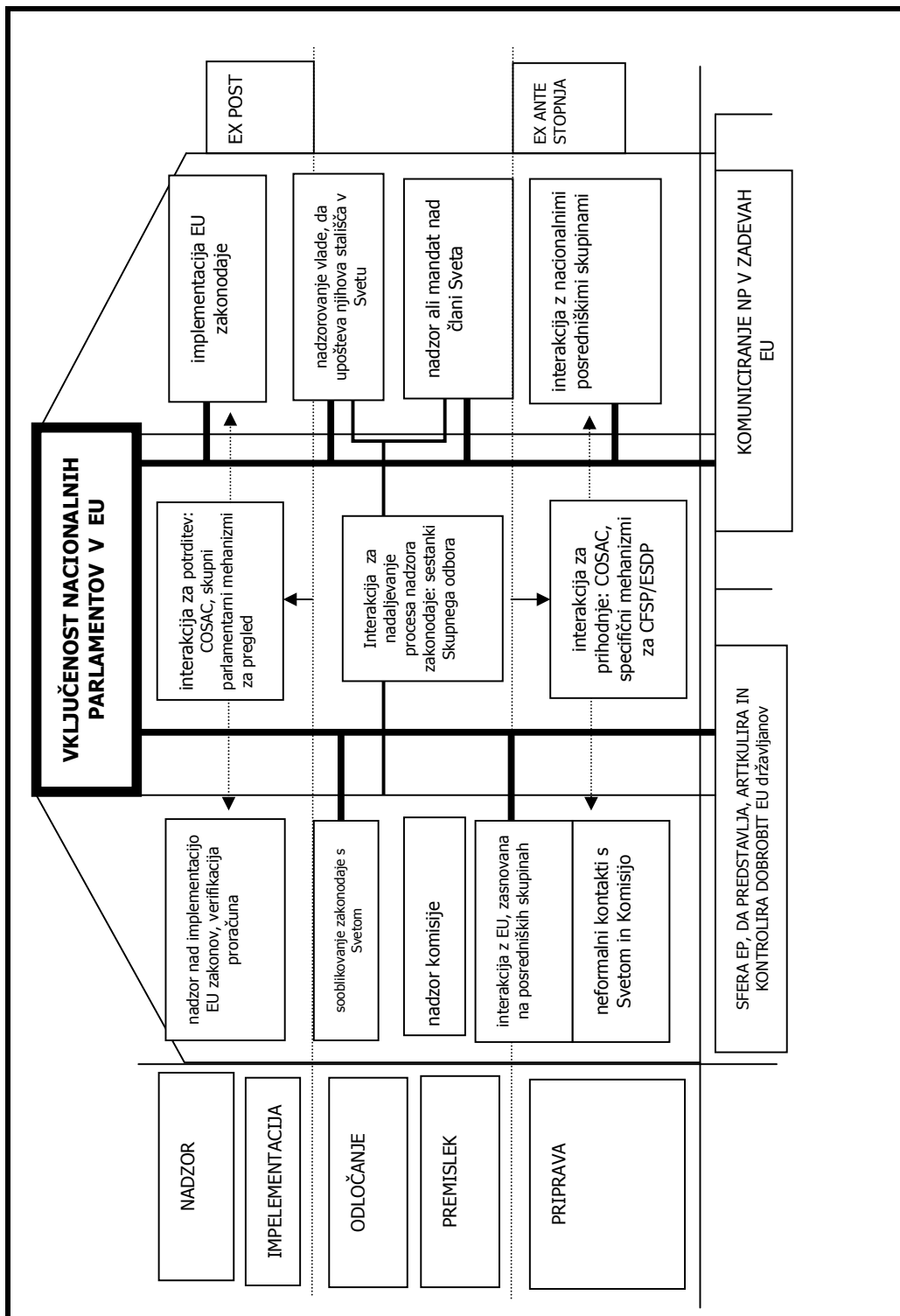
<sup>48</sup> Povzeto po Kocjančič, ki izvore navaja po prevladujočem mnenju politične in strokovne javnosti, ki temelji na liberalni politični in pravni teoriji.

pomenilo planiranje, časovnost in reakcije na nacionalni ravni, evropeizirale bi se institucije ....

6. Za vzpostavitev najboljše prakse in vloge nacionalnega parlamenta v zadevah EU je potrebno (prirejeno po Maurer 2001):

1. zavedanje nacionalnega parlamenta o relevantnosti evropske integracije
  - interes in ideje o EU zadevah, odnos javnega mnenja in političnih strank o evropski integraciji, vzpostaviti je potrebno vezi s političnim sistemom in politično kulturo: odnos med zakonodajno in izvršilno oblastjo, tip parlamenta, strankarski sistem in potencialni vpliv na anti/pro evropskost, stil vlade in vladanja,
2. vzpostaviti prakso in oceniti parlamentarno vključenost v zadeve EU preko:
  - narave in metode parlamentarnega vključevanja,
  - institucionalnih pravil,
  - obsega parlamentarnega vključevanja,
  - časovnosti, organiziranosti ter
  - preko implikacije parlamentarnega vključevanja.

Shema 2.4 : Idealno vključevanje parlamentov v EU



Vir: prirejeno po Closa in Fossum 2004

### 3. RAZVOJ ODNOSOV MED NACIONALNIMI PARLAMENTI IN EU V AKTIH EU- PRAVNE PODLAGE

#### 3.1 POGODBA O EVROPSKI UNIJI- MAASTRICHTSKA POGODBA

Maastrichtska pogodba<sup>49</sup> velja za prvo ustanovitveno<sup>50</sup> mednarodno pogodbo, ki je bila namenjena tudi vlogi nacionalnih parlamentov. Že 203. člen PEU zelo natančno določa predstavništvo s strani držav članic v procesih odločanja EU- predstavnik države na ministrski ravni ima pooblastila za sprejemanje sklepov, ki so zavezujoči za vlado, ki jo predstavlja<sup>51</sup>. Na pobudo Francije in Velike Britanije sta bili nacionalnim parlamentom posvečeni dve deklaraciji. Z Deklaracijo št. 13 (Deklaracija o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji št.13/1992) je bila določena vloga nacionalnih parlamentov, ki je spodbujala njihovo večjo vključenost v aktivnosti EU. Pozivala je k medsebojni izmenjavi informacij in na pravočasnost dostavljanja predlogov EK. Deklaracija št. 14 (Deklaracija o konferenci parlamentov št.14/1992)<sup>52</sup> predlaga, da se nacionalni parlamenti in Evropski parlament, če je potrebno, srečujejo v okviru "assies"<sup>53</sup> in obravnavajo zadeve EU, vendar brez sprejemanja

---

<sup>49</sup> **Maastrichtska pogodba** (uradno **Pogodba o Evropski uniji** (v nadaljevanju PEU), podpisana 7.februarja 1992, in uveljavljena 1.novembra 1993, je politično in pravno združila države članice. Zanj je značilno, da je ustanovila EU na treh stebrih (evropske skupnosti (ESPJ, ES, Euratom), skupna zunanja in varnostna politika, sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev), uvedla je državljanstvo Evropske unije, Gospodarsko in denarno unijo (GDU), oziroma Ekonomsko in monetarno unijo (EMU) in uvedla evro.  
PEU. Dostopna na <http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/mednar/maastricht-1992.doc> (2.maj 2006).

<sup>50</sup> Ustanovitvene pogodbe: Pogodba o Evropski uniji, Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo ter njihove spremembe in dopolnitve, Ur.l. RS- Mednarodne pogodbe, 7/2004.

<sup>51</sup> Vpliv nacionalnih parlamentov je posreden preko ministrov, vendar pa je potrebno upoštevati dejstvo, da govorimo o dveh ločenih vejah oblasti, Svet je v tem primeru pod nadzorom nacionalnih parlamentov, katerim so posamezni ministri tudi odgovorni (Zajc 2005: 109).

<sup>52</sup> Druga maastrichtska deklaracija je bila neposreden rezultat konference assies v Rimu. Predlogi o institucionalizaciji takšnih konferenc, niso našli na ustrezen odmev, tako da do podobnega srečanja ni več prišlo (glej Rejec Longar in Šabič v Gaber in drugi 2003: 76). Prvi tak sestanek je bil organiziran že leta 1990, še pred Maastrichtskimi medvladnimi pogajanja (glej Travers in drugi 2003: 16).

<sup>53</sup> Assies - skupen sestanek EP in nacionalnih parlamentov, ki se srečujejo po potrebi in se posvetujejo o pomembnejših smernicah EU.

zavezujočih sklepov za EU. Kljub temu, da je Deklaracija št. 13 pravno zakonsko nezavezujoča, je prva, ki je naredila napredek v prepoznavanju nacionalnih parlamentov in njihovih pravic v spremljanju postopkov v EU. Poudarjen pomen za nacionalne parlamente je bil posebej pomemben za tiste parlamente (primer danskega Folketinga), ki so že imeli vzpostavljene institucionalne vzvode za izvajanje aktivnega nadzora nad svojimi vladami pri obravnavi in formulaciji stališč, ki so jih vlade zastopale v Svetu EU (glej Šabič in Rejc Longar v Gaber in drugi 2003: 76). Maastrichtska pogodba je pomenila časovno prelomnico, saj je vsaka prihodnja pogodba več pozornosti namenila nacionalnim parlamentom.

### **3.2 Amsterdamska pogodba**

Amsterdamska pogodba<sup>54</sup> je v pogodbe vključila besedilo Deklaracije št. 13 in ji na ta način dala legalne temelje. Sprejet Protokol št. 9 (Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji št.9/1997)<sup>55</sup>, ki govori o vlogi nacionalnih parlamentov v EU, pomeni korak naprej, ker je zavezujoč dokument (je pravni akt) in natančno opredeljuje pravico do obveščeniosti. Vse dokumente o posvetovanju EK (Zelene in Bele knjige ter poročila) prejmejo nacionalni parlamenti držav članic ob objavi neposredno od EK. Ta jim pošilja tudi letni zakonodajni program ter vse druge instrumente zakonodajnega načrtovanja ali politične strategije, ki jih predloži EP in Svetu ministrov sočasno kot navedenima institucijama. Nacionalni parlamenti držav članic lahko pošljejo predsednikom EP, Sveta ministrov in EK obrazloženo mnenje o tem, ali zakonodajni predlog upošteva načelo subsidiarnosti, v skladu s postopkom, določenim v Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Amsterdamska pogodba, ki je bila podpisana leta 1997 in velja od maja 1999, predstavlja tretjo bistveno spremembo osnovnih pogodb Evropske unije: poglobljanje in širitev integracije, reforme ustanov, spremembe na področju zunanjih zadev EU. Ni pa zadovoljivo rešila vprašanj v zvezi s širitvijo EU. To področje, ki je povezano predvsem z reformo institucij EU, je bilo urejeno s podpisom Pogodbe iz Nice (glej opombo 59).

<sup>55</sup> Protokol št.9, Ur. l. EU C 340, 10.11.1997 (str.113).

<sup>56</sup> Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, Ur.l.EU C 310/207, 16.12.2004



Poleg preambule Protokol vsebuje dva dela, kjer v prvem delu ureja način obveščanja nacionalnih parlamentov, v drugem delu pa opredeljuje Konferenco odborov za evropske zadeve (COSAC)<sup>57</sup>. Določen je bil minimalni rok za proučevanje zakonodajnih predlogov v nacionalnih parlamentih (med zakonodajnim predlogom in dnem, ko je zadeva uvrščena na dnevni red Sveta, mora miniti šest tednov, razen za nujne primere). V pristojnost COSACA sodijo obravnave predlogov s področij svoboščin, varnosti in zaščite pravic (tretji steber), vendar pa mora seznanjati EK, Svet in EP, lahko pa jim poda tudi lastne pobude in zakonodajna mnenja ter spremlja načela subsidiarnosti.

Na primeru Amsterdamske pogodbe lahko z vidika nacionalnih parlamentov govorimo o prvi zakonodajno zavezujoči vlogi nacionalnih parlamentov<sup>58</sup>.

Gledano s parlamentarnega vidika, imajo določbe glede obveščanja nacionalnih parlamentov držav članic, pomanjkljivosti. Kljub temu, da protokol določa, da nacionalni parlamenti prejemajo vse dokumente znotraj časovno določenega okvirja, način pošiljanja in način pogajanja med nacionalnim parlamentom in vlado, nista natančno določena. Z Maastrichtsko in Amsterdamsko pogodbo so se nova področja (evromonetarna unija, skupna zunanja in varnostna politika, pravosodje in notranje

---

<sup>57</sup> **COSAC - Konferenca odborov za evropske zadeve in evropskega parlamenta.** Leta 1989 so ga ustanovili predsedniki parlamentov držav članic ES, z leti se je razvil iz preprostega foruma za izmenjavo informacij v priznano predstavniško telo nacionalnih parlamentov na ravni EU. Je posvetovalno telo, v katerem so predstavniki odborov iz nacionalnih parlamentov držav članic, ki so pristojni za evropske zadeve, in predstavniki EP. Zaseda dvakrat na leto, ko se sestane šest predstavnikov vsakega nacionalnega parlamenta držav članic in šest poslancev EP, od katerih sta dva podpredsednika, zadolžena za odnose z nacionalnimi parlamenti (COSAC. Dostopno na <http://www.cosac.org> (14.marec 2006). Več o prispevkih COSAC-a COSAC Secretariat 2004, 2004a, 2006, 2006a.

Konferenca COSAC januarja 2003 je sprejela **Kopenhagenske kriterije**, ki so določili smernice za odnos med nacionalno vlado in parlamentom. Med kriteriji so naslednji: vlade držav članic naj zagotovijo, v posvetovanju z institucijami skupnosti, da nacionalni parlamenti prejmejo vse dokumente in ostale iniciative, takoj ko so dostopni, vlada naj za pristojne odbore znotraj parlamentov pripravi gradivo, lahko se srečuje z ministri, parlament informira in daje administrativno pomoč. (Kopenhagenski parlamentarni napotki Ur.l. EU: 2003/C, 154/01).

<sup>58</sup> Nacionalni parlamenti so bili sicer že vključeni v ratifikacijske procese ob spremembah pogodb in sprejemu novih članic (glej člen 313. PES ter člene 48., 49., 52. PEU) (glej Šabič in Rejec Longar v Gaber in drugi 2003: 77).

zadeve) inkorporirale v pogodbe. Odločitve na teh področjih se sprejmejo na medvladni ravni, zato je njihova sposobnost nadzora teh ciljev visoko odvisna od stopnje kompetence, ki jih lahko poda vlada (glej Travers in drugi 2002: 17).

### **3.3 Pogodba iz Nice**

Pogodba iz Nice<sup>59</sup> je osvetlila vlogo nacionalnih parlamentov. Podpisana je bila 26. februarja 2001 in je začela veljati 1. februarja 2003. Zaradi priprav na širitev EU v maja 2004 je bil njen glavni namen prilagoditev delovanja EU po širitvi (sprememba postopka odločanja, zmanjšanje števila primerov, ko mora Svet odločati z absolutno večino, sprememba ponderiranja glasov v Svetu; sprememba strukture institucij, nova razdelitev sedežev v EP, odpoved drugemu komisarju s strani Francije, Nemčije, Združenega kraljestva in Italije, okrepitev pooblastil predsednika EK). S sprejetjem Deklaracije o prihodnosti Evropske unije (št.23/2000), ki je bila priloga Pogodbe iz Nice, so predsedniki vlad držav članic pozvali še k bolj poglobljeni in širši razpravi o prihodnjem razvoju EU. Poleg institucij EU naj bi v razpravi sodelovali nacionalni parlamenti, oblikovalci javnega mnenja, predstavniki civilne družbe ter gospodarski in univerzitetni krogi. Eno izmed ključnih vprašanj, ki naj bi jih obravnavali je bila tudi vloga nacionalnih parlamentov v evropski arhitekturi.

### **3.4 Predlog Pogodbe o ustavi za Evropo**

Predlog pogodbe o ustavi za Evropo (PUE) je rezultat dela Konvencije o prihodnosti Evrope, ustanovljena na podlagi Laekenske deklaracije<sup>60</sup>. PUE, sprejeta s strani ES

---

<sup>59</sup> Pogodba iz Nice, podpisana 26.februarja 2001, veljati je začela 1.februarja 2003. Dostopna na [http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/O/E44426F703917E30C1256D04004A4DE3/\\$file/XVII+-SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/O/E44426F703917E30C1256D04004A4DE3/$file/XVII+-SL.doc) (2.maj 2006). Več Börzel in Risse 2001.

<sup>60</sup> Z vrhom v Leaknu so se države članice zavezale, da bodo sprožile razpravo o prihodnosti EU. Številna vprašanja so ostala odprta, zato se je že 28.02.2002 sestavila Evropska konvencija. Njena naloga je bila proučiti nadaljnjo vlogo nacionalnih parlamentov ter analizirati možne smeri parlamentarne participacije v evropski arhitekturi (glej Szaley 2005:12). Njihovo delo se je odrazilo v dveh sprejetih protokolih kot dodatek k ustavi: o vlogi nacionalnih parlamentov in načelu subsidiarnosti in sorazmernosti. Z Laekensko deklaracijo je ES sprožil proces nove institucionalne

25.04.2004 v Rimu, omenja nacionalne parlamente v dveh protokolih (Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov in Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Osnutek ustave<sup>61</sup> tako določa, da mora EK posredovati vse dokumente tudi nacionalnim parlamentom, prav tako mora Svet posredovati vse dnevne rede, izide pogajanj, zapisnike sej, računsko sodišče pa svoja letna poročila. Posredovali naj bi se vsi zakonski predlogi, na katere se lahko nacionalni parlamenti odzovejo. Evropske institucije lahko pozovejo k ponovnemu premisleku o vsebinah zakonodajnih predlogov, z malo revizijo pa jim je dana pravica veta. V primeru, da se v proces odločanja vključi Svet, lahko nacionalni parlament v roku šest mesecev od obvestila o nameri ES izrazi nasprotovanje sprejetju takšnega sklepa. PUE spodbuja k sodelovanju s COSAC, vendar pa stališča ne zavezujejo njihovih parlamentov. Določa še, da mora med vložitvijo zakonodajnega predloga EK ter dnem, ko se predlog uvrsti na dnevni red Sveta ministrov preteči rok šestih tednov, dodatno tudi najmanj 10 dni po sprejemu stališča Sveta po vložitvi na dnevni red.

---

reformne EU. Eden od, v deklaraciji zapisanih ciljev reforme, je EU približati državljanom, jo narediti bolj demokratično in ji zagotoviti večjo legitimnost. Leakenska deklaracija (Laeken Declaration on the Future of the European Union), Dostopna na [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf) (2.maj 2006).

<sup>61</sup> 1.novembra 2006 bi morala EU uveljaviti svojo prvo ustavo, a je ratifikacijski proces ustavila zavrnitev na referendumih (Francija, Nizozemska). Do sedaj jo je ratificiralo 18 članic (Slovenija, Madžarska, Slovaška, Litva, Latvija, Estonija, Malta, Ciper, Avstrija, Španija, Italija, Grčija, Luksemburg, Nemčija, Belgija, Finska, Bolgarija in Romunija). V Luksemburgu in v Španiji so se zanjo odločili na referendumu, drugod pa so jih potrdili parlamenti. Sedem držav pa je ratifikacijo odložilo (Velika Britanija, Irska, Češka, Poljska, Danska, Švedska in Portugalska). Slovenija jo je ratificirala na slavnostni seji DZ 1. februarja 2005.

Predsedujoča EU, nemška kanclerka Angela Merkel, predsednik Evropske komisije Jose Manuel Barroso in predsednik Evropskega parlamenta Hans-Gert Poettering so v Berlinu 25.marca 2007 v okviru neformalnega vrha EU, podpisali **Berlinsko izjavo**. Slovesna izjava naj bi bila ob 50. obletnici EU simbol dosedanjih uspehov unije in zagon pri soočanju z izzivi v prihodnosti. "Danes, 50 let po podpisu Rimske pogodbe, smo tako združeni v cilju, da EU še pred naslednjimi volitvami v Evropski parlament leta 2009 zagotovimo nov skupni temelj,"(Izjava ob 50.obletnici podpisa rimskih pogodb, Pravna praksa 12/07). S tem sklepnim delom izjave, se je namreč 27 držav EU po nekaterih tolmačenjih posredno zavezalo, da bo storilo vse za postavitev novih institucionalnih temeljev, ki bi nadomestili ustavno pogodbo, zavrnjeno leta 2005 na referendumih v Franciji in na Nizozemskem. "Mi, državljanke in državljani EU, imamo srečo, da smo združeni," se glasi uvod v tri tematska poglavja, ki izpostavljajo pomen solidarnosti in demokracije, pomen EU na svetovnem odru ter pomen odprtosti in nadaljnega notranjega razvoja. Za več Brinar 2007:10.

### 3.5 Prihodnost ?

V nadaljnjih procesih razvoja EU se vlogi nacionalnih parlamentov ne bo mogoče ogniti, ampak se ji bo moral zagotoviti vpliv in prostor za delovanje, zato bodo morale tudi institucije EU posredovati ustrezno demokratično legitimnostjo.

Za razumevanje narave parlamentarnega prilagajanja EU Norton (glej Norton v Damgaard 2001:157) določa tri splošne stopnje vplivanja nacionalnih parlamentov na evropske politike:

1. Prva omejena stopnja ali stopnja brez parlamentarnega vključevanja, ki je prevladovala še v času, ko je imela ES samo šest članic.
2. Druga stopnja se je pričela z letom 1973, ko so v ES vstopile še druge članice. Takrat sta Danska in Velika Britanija zavzeli v evropskih zadevah popolnoma drugačno pozicijo. Ta faza je sovpadala s sprejetjem Enotnega evropskega akta. V tem času je večina nacionalnih parlamentov sprejela procedure za bolj učinkovito delovanje v zadevah EU.
3. Zadnja faza zajema post Maastrichtsko in post Amsterdamsko obdobje. Karakteristike te faze pomenijo pomembno orodje k razreševanju demokratičnega deficita.

Norton zaključuje, da se premik politične moči na institucije EU, ni zgodil zaradi demokratične zanesljivosti na ravni EU ali preko nacionalnih parlamentov, medtem ko Judge (Judge v Daamgard 2001:157) pravi, "da so bili nacionalni parlamenti tisti, ki so povečali svojo moč v nadzorovanju EU zakonodaje in da v primeru, če nacionalni parlamenti ne bi mogli pomagati pri zmanjševanju demokratičnega deficita, bi bilo to samo zaradi tega, ker nimajo dovolj moči pri nadzorovanju svoje vlade".

Navedene pogodbe nacionalnim parlamentom ne določajo specifične vloge v procesih odločanja. Urejanje sodelovanja je prepuščeno vsaki državi članici posebej,

lahko pa zaključimo, da so nacionalni parlamenti povečali svojo vlogo ne samo na nacionalni ravni, ampak tudi, v omejenem obsegu, na evropski. Le Maastrichtska pogodba je ponudila revizijo participativnih pravic v večini parlamentov, Amsterdamska pogodba s protokoli tega ni storila v tolikšnem obsegu.

Nacionalni parlamenti so igralci v procesu oblikovanja in sprejemanja odločitev na ravni EU, zato jim je potrebno nameniti ustrezno vlogo. Kot enemu izmed akterjev v evropskem okolju, jim mora biti s posameznimi institucionalnimi oblikami zagotovljeno, da oblikujejo in sprejemajo odločitve. Njihovo vlogo je potrebno preko strokovnih in političnih razprav še ustrezno določiti. Dosedanji proces povezovanja jim ni ponudil možnosti, da bi neposredno vplivali na sprejemanje skupnih ukrepov in zakonodaje. Pogoji, da lahko uveljavljajo svojo vlogo v evropskem prostoru je dobro sodelovanje z vlado, dobro delovanje znotraj delovnih teles in informacije, ki jih pridobivajo s strani evropskih institucij<sup>62</sup>. Njihova vloga se veže na mehanizme znotraj države in zmožnosti oblikovanja in nadziranja odločitev nacionalnih vlad v Svetu EU, kar bomo skušali prikazati v naslednjem poglavju.

---

<sup>62</sup> Že skladno z Amsterdamsko pogodbo morata EK in ES nenehno obveščati EP. Nova pridobitev pa velja od septembra 2006, ko je bilo po srečanju COSAC-a v Helsinkih odločeno, da EK začne nacionalnim parlamentom držav članic EU posredovati svoje dokumente. EK se je zavezala, da bo vse svoje nove predloge in posvetovalne dokumente posredovala nacionalnim parlamentom, da bi ti lahko podali svoje komentarje o njih in tako pripomogli k izboljšanju evropskih politik.

Z 11.septembrom 2006 je EK svoje obljube uresničila in začela pošiljati dokumente preko elektronske pošte nacionalnim parlamentom. Na ta način so nacionalni parlamenti neposredno obveščeni z vsemi predlogi EK.

## **4. PRIMERJALNI VIDIK UREDITVE GLEDE ZADEV EU V DRŽAVAH ČLANICAH EU**

### **4.1 RAZVOJ VLOGE NACIONALNIH PARLAMENTOV**

Skozi pogodbe EU (opisane v tretjem poglavju), se je povečala vloga nacionalnih parlamentov, da preko zakonodajne moči nadzorujejo svojo vlado. Proces povečanja vloge nacionalnih parlamentov v evropskih zadevah se je pričel že z Maastrichtsko pogodbo in Deklaracijo št. 13, nadaljevali so jo Amsterdamska pogodba in Protokol št. 9, Deklaracija o prihodnosti Evrope iz Nice in Laekenska deklaracija. Vrh v Laeknu Konvencije o prihodnosti Evrope je nakazal smer, v katero naj tečejo nadaljnje aktivnosti in razprave: pozornost naj se posveti vlogi nacionalnih parlamentov, institucionalnim razmerjem in kvaliteti evropske zakonodaje. Pogodba o ustavi za Evropo je poudarila preglednost odločanja v Svetu, saj na ta način nacionalni parlamenti laže in tudi hitreje nadzorujejo obravnavo predlogov evropskih aktov.

Primerjalna analiza, ki prikazuje ureditve prilagajanja v nacionalnih parlamentih procesom EU, ne daje enotne ali optimalne ureditve (viden je razpon zelo obsežnega prilagajanja ter tudi ureditve, kjer parlamenti slabo spremljajo procese, povezane z EU dogajanjem). Zaradi časovne omejenosti obširna in natančna primerjalna analiza ni mogoča. Osredotočili smo se in opisali delovna telesa ter njihove pristojnosti in način dela, ter se zaradi hipoteze, ki govori o prerazporeditvi moči med zakonodajno in izvršilno oblastjo, osredotočili na parlamentarni nadzor, ki ga izvajajo nacionalni parlamenti nad svojimi vladami v zadevah EU.

## **4.2 ODBORI ZA EVROPSKE ZADEVE- ŠTUDIJA PRIMERA**

### **4.2.1 Pomen delovnih teles parlamenta**

Racionalizacija dela sodobnih parlamentov je zahtevala ustrezno notranjo organizacijo in specializacijo dela, saj je praviloma prostor parlamenta preveliko telo, da bi vsi poslanci razpravljali in tudi odločali o vseh področjih in javnih politikah. Zato se oblikujejo delovna telesa<sup>63</sup>, ki prevzemajo velik del celotnega zakonodajnega bremena, ki jih celoten parlament ne bi zmožel. Naloge delovnih teles so naslednje: zagotavljajo specializacijo, neprekinjeno zakonodajno delo, stabilnost oblikovanja politik, pridobivajo informacije, omogočajo pogajanja oziroma pridobivajo pogajalske koristi (glej Zajc 2000: 15).

Ustanavljanje odborov, ki se ukvarjajo z evropskimi zadevami, je dober pokazatelj naraščajočega zavedanja nacionalnih parlamentov, da imajo evropske politike vpliv skorajda na vseh področjih, kar zmanjšuje manevrski prostor posameznega parlamenta. Aspekt evropeizacije se je pokazal v transformaciji političnega sistema, ki je postajal vse bolj evropski (Longley in Agh 1997). Na ta način se je odrazil tudi proces politične harmonizacije, ki vsebuje dve dimenziji: izgradnjo demokratičnih institucij in oblikovanje učinkovite demokracije. EU odbore lahko vidimo kot specifičen prevod institucionalnega prilagajanja (glej Maurer in Wessels 2001: 438). Specifičen cilj parlamenta je ustanavljanje delovnih teles za evropske zadeve ravno zaradi vključenosti v določene evropske institucionalne oblike. Delovna telesa niso osredotočena samo na osnutke EU zakonodaje, ampak sprejemajo resolucije, dajejo mnenja k določenim vladnim ciljem in pozivajo vlado, da ravna v Svetu skladno z njihovim mnenjem.

---

<sup>63</sup> "Odbori so med najpomembnejšimi notranjimi organizacijskimi enotami sistema" (Strom v Longley in Agh 1997 :67).

Število in struktura delovnih teles posameznih parlamentov članic EU je različna, kar nedvomno odraža tudi razlike v velikosti parlamentov in držav samih. Nekatera delovna telesa so ponekod že ustavnopravna materija, stalni odbori so praviloma urejeni s poslovniki, za začasna delovna telesa pa je značilna večja fleksibilnost tako glede mandata kot njihove ustanovitve, večji parlamenti pa predvidevajo tudi ustanovitev številnih pododborov<sup>64</sup>.

V nadaljevanju se osredotočamo na naloge, pristojnosti in sestavo odborov, ki se ukvarjajo z zadevami EU v posameznih parlamentih držav članic EU<sup>65</sup>. V nekaterih primerih (Danska, Švedska, Finska, Nemčija, Avstrija) nastopajo delovna telesa kot ključni dajalci navodil (bolj ali manj zavezujočih mnenj in dokumentov) vladnim predstavnikom, delujejo kot posrednik med parlamentom in javnim mnenjem (Danska, Švedska, Danska, Francija) s tem, ko organizirajo javne predstavitve ali pa ustrezne predstavitve preko interneta. Vsi odbori sodelujejo v COSAC kot glavnemu medparlamentarnemu kooperacijskemu omrežju (glej Maurer in Wessels 2001: 436).

#### **4.2.2 Razvoj odborov za evropske zadeve**

Ker bi bilo nesmiselno, da se vse zadeve EU, ki predstavljajo obširno zakonsko materijo, obravnavajo na plenumu, so države članice v večini primerov s poslovniško ureditvijo<sup>66</sup> določile posebna delovna telesa, ki se ukvarjajo z evropskimi zadevami.

Odbori za evropske zadeve, kot glavni odbori znotraj nacionalnih parlamentov, ki se ukvarjajo z zadevami EU, so "najbolj formalizirani in verjetno najpomembnejša

---

<sup>64</sup> Za pregled posameznih delovnih teles nacionalnih parlamentov glej tudi Raziskovalni sektor DZ RS(2000): Primerjalni pregled: Delovna telesa parlamenta.

<sup>65</sup> Ker je tekom pisanja naloge, januarja 2007, EU pridobila dve novi članici, Bolgarijo in Romunijo, na tem mestu njuna natančna analiza še ni bila mogoča, vendar pa v nadaljevanju podajamo sprejete (ustavne ali poslovniške) določbe.

<sup>66</sup> V nadaljevanju podajamo tudi natančen pregled, kako imajo posamezne države članice urejene ustavne, zakonske ali poslovniške določbe glede EU zadev.



povezava med nacionalnimi parlamenti in vsakodnevnimi odločevalskimi procesi znotraj EU" (Bergman v Travers in drugi 2002: 10).

Prvi odbor za evropske zadeve, ustanovljen leta 1957 v nacionalnem parlamentu, je bil "Odbor za skupni trg in prosto trgovino" v nemškem Bundesratu. Ustanovljen je bil z namenom večjega vplivanja deželne vlade na federalne odločitve. Leta 1962 in 1968 sta temu zgledu sledila še belgijski dom predstavnikov in italijanski senat. Šele po petih krogih širitve in 19 novih članicah med leti 1973 in 2004 in po nekaterih reformnih ukrepih ter v zavedanju demokratičnega deficita, se je slika spremenila. Velika Britanija, Danska in Irska so imele takšna delovna telesa, prve volitve v evropski parlament so vzpodbudile Francijo, podpis Skupnega evropskega akta in napoved vzpostavitve enotnega trga, pa je bil povod, da so številni nacionalni parlamenti začeli ustanavljati svoja telesa (Nizozemska, Španija, Portugalska). Številne nove članice so imele že pred vstopom ustanovljene t.i. "Evropske integracijske odbore", saj so na ta način lahko nadzorovale proces pogajanj in priprav na članstvo (Poljska, Madžarska, Litva..). Njihova vloga se je spreminjala, saj so se morali sprva prilagoditi vstopu v EU (pogajanja, implementacija skupne zakonodaje), kasneje pa nadzorni funkciji. Danes je teh odborov 36 v 27 državah članicah. V dvodomnih parlamentih jih ima kar 12 držav v vsakem domu po en takšen odbor, Belgija, Irska in Španija pa imajo skupni odbor, sestavljen iz predstavnikov obeh domov<sup>67</sup>. Slovenija je tem zgledom sledila s Komisijo za mednarodne odnose in evropske zadeve leta 1993, sestavljeno iz 10 članov. OZEU je bil ustanovljen leta 2004<sup>68</sup>. Prvotni namen, zakonodajno vplivanje na izvršilne odločitve, je še vedno vodilo v vseh ustanovljenih odborih.

Razlike za delovanja nacionalnih odborov za evropske zadeve lahko iščemo v politični kulturi, zgodovinskem ozadju, ustavnih okvirih, javnem mnenju o evropskih

---

<sup>67</sup> Vsak zbor ima svoj odbor za zadeve EU, nadzor opravljajo neodvisno drug od drugega. V ustavi Češke je dopuščena možnost ustanovitve skupnega odbora, vendar do tega še ni prišlo. (Maurer v Travers in drugi 2002: 27).

<sup>68</sup> Glej 5.poglavje, kjer opisujemo aktivnosti odbora.

integracijah, strankarskih razmerjih (več Bergman 1997). Za potrebe naše analize bomo odbore primerjali po naslednjih kriterijih: velikosti in sestavi teles, njihovih kompetencah, pogostosti srečevanj ter številu odborov v posameznem nacionalnem parlamentu (glej tabelo 4.2). Na ta način bomo skušali predstaviti razliko v parlamentarnem vključevanju v zadevah EU.

Maurer in Wessels (glej Maurer in Wessels 2001: 448) sta delovna telesa za zadeve EU razlikovala po kriterijih glede na (glej tabelo 4.1) :

### **1. Način dela parlamenta**

Delovna telesa se razlikujejo glede na splošno **usmerjenost njihovega dela** in na poudarek, ki ga dajejo ali posameznim matičnim odborom ali plenarnemu zasedanju. Tako delovna telesa pristojna za zadeve EU na Danskem, Finskem, Irskem in v Avstriji, zadeve obravnavajo v celoti, odgovorna so za celoten proces nadzora, medtem ko parlamenti Nemčije, Nizozemske, Švedske in Italije, dokumente EU obravnavajo le kot prva institucija znotraj parlamenta, z namenom lajšanja nadaljnje obravnave znotraj specializiranih delovnih teles.

### **2. Naravo procesa nadzora**

Delovna telesa za evropske zadeve se razlikujejo tudi glede na **osnovno usmerjenost narave procesa nadzora**. Tako danski, avstrijski, švedski in francoski parlament osredotočajo svojo dejavnost pri obravnavi EU zadev na oblikovanje in podajanje navodil za glasovanje posameznim članom vlade v Svetu. Ti parlamenti gradijo na idealnem "bipolarnem zakonodajno- vladnem scenariju". Ostali parlamenti sledijo bolj "odprtemu in konsenzualnemu" (Nizozemska, Nemčija, Finska) ali podpornemu (Irski, Italija, Belgija, Luksemburg, Španija, Portugalska in Grčija) pristopu v odnosu do vlade. Njihov cilje je zagotoviti, da lahko zainteresirani člani parlamenta sledijo zadevam EU v skladu z ustavo (Maurer in Wessels 2001: 449).

### **3. Obravnavo faz EU policy procesa**

Maurer in Wessels podajata še tretjo razliko med odbori: le ti se razlikujejo glede na časovno zavezanost za poslance in delovna telesa za evropske zadeve. Če parlamenti predhodno, **ex ante**, obravnavajo zakonodajne osnutke, se njihov proces nadzora začne prej, vpletena delovna telesa se srečujejo pogosteje. Če pa parlamenti izberejo bolj reaktivno, **ex post**, obravnavanje zadev zakonodaje in se osredotočajo na že sprejeto zakonodajo, je njihovo upravljanje procesa nadzora manj intenzivno in pogosto.

Tabela 4.1 : Osnovna usmerjenost parlamentarnega nadzora nad zadevami EU - razlike med posameznimi odbori za zadeve EU

1. Način dela parlamenta	2. Narava procesa nadzora			3. Obravnava faz EU policy procesa		
	Usmerjenost k podpornemu nadzoru	Usmerjenost k oblikovanju navodil		Predhodno, ex ante obravnavanje zakonodajnih osnutkov EU	Reaktivno, ex post obravnavanje EU zakonodaje	
<b>Glavni poudarek na delovnem telesu za EU zadeve</b>	Finska Irska	Francija VB Malta Slovenija Češka	Danska Avstrija  Latva Poljska	Danska Finska Avstrija VB Slovenija Estonija	Irska  Madžarska Poljska Slovaška Češka	Latvija
<b>Močna vloga specializiranih delovnih teles</b>	Nemčija Nizozemska Finska Italija Madžarska Estonija		Švedska  Litva	Nemčija Francija Nizozemska Švedska Madžarska	Litva	Italija Grčija
<b>Poudarek na plenarnih zasedanjih</b>	Belgija, Grčija Luksemburg Portugalska Španija Ciper		Madžarska Slovaška	Ciper	Španija Portugalska	

Vir: prirejeno po Maurer in Wessels 2001: 449

Zgornjo tabelo smo skušali ustrezno dopolniti<sup>69</sup> še s preostalimi državami članicami EU. Gre za poskus uvrstitve novih držav članic po kriterijih, ki so navedeni v nadaljevanju tega poglavja.

V nadaljevanju bomo skušali odgovoriti na vprašanje, zakaj hočejo nacionalni parlamenti nadzorovati svoje vlade v zadevah EU, oziroma se aktivno vključevati in imeti vlogo v procesih odločanja na evropski ravni.

### **4.3 FUNKCIJE NACIONALNIH PARLAMENTOV V ZADEVAH EU**

Sodelovanje nacionalnih parlamentov v zadevah EU lahko opišemo na naslednje načine (Vehar 2002:6):

**1. Priprava in izvajanje prava EU.** Nacionalni parlamenti ratificirajo temeljne pogodbe in njihove spremembe, vključno z ratifikacijo sprejema novih članic, splošno odobrijo finančna sredstva EU, sprejemajo zakonodajo EU ali pa prenesejo del pravnega reda EU v domačo zakonodajo ter obravnavajo sekundarno zakonodajo, predvsem z vidika vpliva na proračunske zadeve<sup>70</sup>.

**2. Politični nadzor nad stališči nacionalne vlade, ki jih zastopa v Svetu EU.** Nacionalni parlamenti dajejo svojim vladam navodila, smernice, priporočila, ki so lahko formalna ali neformalna, pravno zavezujoča ali nezavezujoča. Zaradi neposrednega zastopanja vsake države članice v Svetu, je pomemben prvi odstavek 203. člena PES, ki določa, da mora biti predstavnik države članice pooblaščen, da zaveže državo članico.

---

<sup>69</sup> Označeno z modro barvo.

<sup>70</sup> Za več glej tudi raziskovalno poročilo Inštituta za primerjalno pravo (2002): Vpliv EU (evropeizacije) na delovanje Državnega zbora Republike Slovenije (pravni vidiki).

**3. Sodelovanje z drugimi parlamenti.** Za primer sodelovanja poslancev posamezne države z EP v delovanju odbora za evropske zadeve nacionalnega parlamenta, navajamo Nemčijo, Belgijo in Grčijo. Sodelovanje je v teh primerih obligatorno, kajti poslanci EP imajo posvetovalno vlogo pri delu odbora. Slovenski poslanci v EP se v skladu s poslovnikom lahko udeležujejo sej OZEU in OZP, kadar odločata o zadevah EU in lahko na njih razpravljajo, nimajo pa pravice odločati. Podobno lahko poslanci nacionalnih parlamentov sodelujejo pri delu delovnih teles EP in imajo, kadar so vabljeni, tudi pravico do razprave. Poslovnik EP<sup>71</sup> tudi določa, da mora EP redno obveščati nacionalne parlamente držav članic o svojem delovanju ter pooblašča predsednika parlamenta, da lahko na podlagi vzajemnosti sprejema ukrepe za bolj poglobljeno sodelovanje z nacionalnimi parlamenti. Na ravni odnosov med nacionalnimi parlamenti in EP, sodelujejo na Konferenci predsednikov, ki je organ, odgovoren za zadeve, povezane z odnosi z nacionalnimi parlamenti držav članic. EP redno obvešča nacionalne parlamente držav članic o svojih dejavnostih. Nekateri odbori redno vabijo poslance nacionalnih parlamentov, naj se udeležijo njihovih sej in sodelujejo v razpravah o novih zakonodajnih predlogih EK.

Predstavniki nacionalnih parlamentov sodelujejo v COSAC-u, v katerem sodelujejo predstavniki odborov iz nacionalnih parlamentov držav članic, ki so pristojni za evropske zadeve, in predstavniki EP<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Poslovnik evropskega parlamenta. Dostopen na: <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PROG=RULES-EP&L=SL&REF=TOC> (15.maja 2006).

<sup>72</sup> Nacionalni parlamenti sodelujejo tudi v okviru Evropskega centra za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (ECPRD), ki spodbuja izmenjave informacij, idej in izkušenj zadevah v skupnem interesu EP in nacionalnih parlamentov, krepi obstoječe sodelovanje med službami za raziskave in dokumentacijo včlanjenih parlamentov na vseh informacijskih področjih in sprejema, izmenjuje in razširja študije, ki so jih opravile parlamentarne službe. Glej tudi opombo 57.

#### **4.4 PRIMERJALNI PREGLED PO DRŽAVAH ČLANICAH**

Odbori za evropske zadeve igrajo pomembno vlogo znotraj nacionalnih parlamentov (od odločevalske funkcije, do koordinatorja ali posredovalca mnenja različnim matičnim odborom znotraj parlamenta). So pomemben akter pri zmanjševanju demokratičnega deficita, saj igrajo transparentno vlogo demokracije v primerjavi z EU zadevami. Skozi nadzor nad delom nacionalnih vlad v Svetu in sledenju zadevam EU, ne samo da tkejo vezi med različnimi nacionalnimi parlamenti, ampak krepijo vlogo tudi z EP (Pedler in Schaefer 1996).

V nadaljevanju podajamo natančen pregled velikosti in sestave odborov za evropske zadeve znotraj držav članic EU (glej tabelo 4. 2).

**Tabela 4. 2 : Velikost in sestava odborov za evropske zadeve znotraj držav članic EU**

DRŽAVA	ODBOR	DATUM USTANOVITVE	SESTAVA
<b>Avstrija</b> - Nationalrat - Bundesrat	Glavni odbor (Hauptausschuss)	1995/2000	32 članov
	EU odbor (EU-Ausschuss)	1996	15 članov
<b>Belgija</b> Zbornica in senat	Federalni svetovalni odbor za zadeve EU (Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes) (Federal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden)	1985/1990	30 članov – 10 senatorjev, 10 članov predstavnškega doma in 10 članov EU parlamenta
<b>Bolgarija</b>	Evropski integracijski odbor (Komisia po evropejska integracija)	1996	20 članov
<b>Ciper</b>	Odbor o evropskih zadevah (Ευρωπαϊκών Υποθέσεων)	25.2.1999	15 članov
<b>Češka</b> - Ljudska skupščina - Senat	Odbor za evropske zadeve ( <i>Výbor pro evropské záležitosti</i> )	2004	21 članov, ki odražajo strankarsko razmerje poslancev.
	Odbor o evropskih zadevah ( <i>Výbor pro evropské záležitosti</i> )	1998	11 članov, ki odražajo razmerje političnih interesov v senatu.
<b>Danska</b>	Odbor evropskih zadev ( <i>Europaudvalget</i> )	oktober 1972	17 članov
<b>Estonija</b>	Evropski odbor Riigikog-a ( <i>Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon</i> )	januar 1997	najmanj 15 članov
<b>Finska</b>	Veliki odbor ( <i>Suuri valiokunta, Stora utskottet</i> )	1906, s sedanjimi funkcijami od 1994.	25 stalnih in 13 namestnikov, ki lahko prisostvujejo in razpravljajo, en sedež je rezerviran za predstavnika Aland. otokov.
<b>Francija</b>	Delegacija senata za EU	6.7.1979	36 članov, ki proporcionalno odražajo sestavo političnih strank

- senat	<i>(Délégation du Sénat pour l'Union européenne)</i>		senata.
- parlament	Delegacija za EU <i>(La Délégation pour l'Union européenne)</i>	6.7.1979	36 članov, ki proporcionalno odražajo sestavo političnih strank parlamenta.
<b>Nemčija</b>	Odbor za zadeve EU <i>(Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union)</i>	september 1991/1994	33 članov Bundestaga in 15 članov parlamenta brez pravice glasovanja.
- Bundestag			
- Bundesrat	Odbor za vprašanja EU <i>(Ausschuss für Fragen der Europäischen Union)</i>	1957/1965	17 članov, ki so člani ene od federacij, nekateri so ministri, drugi pa ministri za EU zadeve.
<b>Grčija</b>	Posebni stalni odbor za zadeve EU <i>(Ειδική Διαρκής Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων)</i>	Junij 1990	31 članov, vsi ostali člani parlamenta so lahko prisotni na sejah in razpravljajo.
<b>Madžarska</b>	Odbor za evropske zadeve <i>(Európai ügyek bizottsága)</i>	1992	21 članov, ki proporcionalno odražajo sestavo političnih strank parlamenta.
<b>Irski</b>	Skupni odbor za evropske zadeve	1995/ 17.oktober 2002	17 članov: 11 članov Dáil-a in 6 članov Senaad-a.
<b>Italija</b>	Odbor za EU politike	1990/1996	Sestavljen kot ostali stalni odbori skupščine, trenutno 43 članov.
- Ljudska skupščina			
- senat	14 stalni odbor za EU politike <i>(14<sup>a</sup> Commissione permanente Politiche dell'Unione europea)</i>	1968/2003	Trenutno 27 članov.
<b>Latvija</b>	Odbor evropskih zadev <i>(Eiropas lietu komisija)</i>	1995/2004	Trenutno 17 članov, ki odražajo proporcionalno sestavo političnih strank Seima.
<b>Litva</b>	Odbor evropskih zadev <i>(Europos reikalų komitetas)</i>	18 September 1997	Ne manj kot 15 članov in ne več kot 25 članov, ki proporcionalno odražajo sestavo političnih strank.
<b>Luksemburg</b>	Odbor za zunanje in evropske zadeve, za obrambo in sodelovanje ter imigracije <i>(Commission des Affaires étrangères et</i>	1989	11 članov, predstavnikov političnih strank.



	<i>européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration)</i>		
<b>Malta</b>	Stalni odbor za zunanje in evropske zadeve ( <i>Kumitat Permanenti dwar l-Affarijiet Barranin u Ewropej</i> )	1995/2003	9 članov.
<b>Nizozemska</b> - predstavniški dom - senat	Odbor o evropskih zadevah ( <i>Commissie voor Europese Zaken</i> )	1986	27 članov, ki predstavljajo vse politične stranke predstavniškega doma.
	Stalni odbor za evropsko kooperacijsko organizacijo ( <i>Vaaste Commissis voor Europese Samenwerkings organisaties</i> )	9 junij 1970	13 članov in 11 namestnikov.
<b>Poljska</b> - Sejm  - senat	Odbor evropskih zadev ( <i>Komisja do Spraw Unii Europejskiej</i> )	14 maja 2004, pred sprejemom je Sejm imel Evropski odbor (od oktobra 2001 do 31julija 2004)	Odbor naj bi bil sestavljen ne iz več kot 46 članov parlamenta (10% Sejm-a). Sestava naj odraža sestavo zbornice.
	Odbor evropskih zadev ( <i>Komisja do Spraw Unii Europejskiej</i> )	26. November 1991/ 22. april 2004	Ni formalnih omejitev glede števila članov, trenutno je sestavljen iz 15 članov.
<b>Portugalska</b>	Odbor o evropskih zadevah ( <i>Comissão de Assuntos Europeus</i> )	1987	33 članov, ki proporcionalno odražajo sestavo političnih strank.
<b>Romunija</b>	Odbor za Evropske integracije ( <i>Comisia Parlamentului Romaniei pentru Integrare European</i> )	1995	23 članov
<b>Slovaška</b>	Odbor nacionalnega sveta Slovaške republike o evropskih zadevah ( <i>Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre európske záležitosti</i> )	29.april 2004.	11 članov, ki proporcionalno odražajo sestavo političnih strank.

<b>Slovenija</b> - Državni zbor - Državni svet	Odbor za zadeve EU	April 2004	14 članov, ki proporcionalno odražajo sestavo političnih strank.
	Sestava komisije za mednarodne odnose in evropske zadeve	1993	10 članov, predstavnikov interesnih skupin
<b>Španija</b> Kongres in senat	Skupni odbor o evropskih zadevah ( <i>Comision Mixta para la Unión Europea</i> )	1986/1994 19. maj	42 članov obeh domov skupaj , skladno z odločitvijo urada obeh domov.
<b>Švedska</b>	Odbor o evropskih zadevah ( <i>Nämnden för Europeiska unionen</i> )	21. Decembar 1994	17 članov in 33 namestnikov, vsi področni odbori so zastopani v evropskem odboru.
<b>Velika Britanija</b> - spodnji dom - zgornji dom	Evropski nadzorni odbor (European Scrutiny Committee)	1974	16 članov, ki odražajo strankarsko arenno doma.
	EU odbor (European Union Committee)	6.maj 1974	Približno 18 članov, z nadaljnjimi 52 v EU sedmimi pododbori, kar pomeni 70 sodelujočih članov.

Vir: prirejeno po COSAC (COSAC. Dostopno na <http://cosac.magenta-asp.dk/en/info> (12.junija 2006) in spletne strani posameznih parlamentov.

#### 4.4.1 Pravna podlaga za ustanovitev odborov<sup>73</sup>

Nacionalni parlamenti so s spremembami ustave, zakoni ali poslovnikom določili način dela glede zadev EU, določili razmerja med vlado in parlamentom pri obravnavi EU zadev ter ustanovili nova EU delovna telesa in določili njihove glavne pristojnosti.

Ureditev zadev z **ustavo** je smiselna le za določitev osnovnih razmerij med državnimi organi o delovanju v okviru evropskih zadev. Vsa nadaljnja razmerja se uredijo v zakonu ali pa s poslovniki parlamenta.

Ustavne spremembe<sup>74</sup> poznajo Avstrija, Nemčija, Finska, Češka, Madžarska in Slovenija<sup>75</sup>, Latvija, Malta ter Portugalska. Litva in Slovaška sta to storili z ustavnim zakonom. Ustrezne zakone so sprejele Danska<sup>76</sup>, Francija<sup>77</sup>, Portugalska<sup>78</sup>, Španija<sup>79</sup>, Švedska, Madžarska<sup>80</sup>, Litva<sup>81</sup>, Poljska<sup>82</sup>, Slovaška<sup>83</sup> in Slovenija, poslovniške določbe

---

<sup>73</sup> Navedene podatke smo črpali iz spletnih strani posameznih parlamentov in objavljene literature.

<sup>74</sup> Ustavne določbe posameznih držav izrecno obravnavajo razmerje med vlado in parlamentom glede zadev EU, in sicer: Avstrija (23.e člen), Finska (93.- 97. člen), Francija (88/4 člen), Madžarska (35.a člen), Švedska (2. in 6. člen - Instrument of Government), Nemčija (23. člen), Portugalska (178. in 179.člen).

<sup>75</sup> Med predzadnjimi pridruženimi članicami je za Češko, Madžarsko in Slovenijo jasno zapisano, da vlada pošilja in seznanja z informacijami nacionalne parlamente, medtem ko je za Ciper, Latvijo in Malto značilno, da ustava na splošno govori o EU, ni natančnih določb.

<sup>76</sup> Pristojnosti odbora so zapisane že v pristopnem sporazumu leta 1972 (poglavje 6, podpoglavje 2). Pristojnosti odbora pa so zapisane v EEC poročilu odbora z dne 29.marca 1973.

<sup>77</sup> Zakonske spremembe (prvotni 1979, 90-385/1990, 94-479/1994): prva sprememba zakona je podvojila število članov odbora, medtem ko je druga sprememba preimenovala pristojni odbor skladno z Maastrichtsko pogodbo.

<sup>78</sup> Zakon iz leta 20/1994.

<sup>79</sup> Zakon iz leta 8/1994.

<sup>80</sup> Zakon LIII /2004 o kooperaciji med parlamentom in vlado v zadevah EU (vsebuje 10 členov),

<sup>81</sup> Spremembe poslovnika X-25/2004 (členi 43., 44., 49., 61., 68., novo poglavje XXVII., Ustavni zakon IX-2349).

<sup>82</sup> Zakon o sodelovanju Sveta ministrov s Sejmom in Senatom v zadevah Republike Poljske glede članstva v EU (maj 2004) vsebuje 14 členov. Na tem mestu velja omeniti še odločbo Ustavnega sodišča z dne 12.januar 2005, o neenakosti kompetenc med odboroma Sejma in Senata v odnosu do zakonodaje EU, ki bo v prihodnosti po vsej verjetnosti pripeljala do nekaterih

pa poznajo Belgija<sup>84</sup>, Grčija<sup>85</sup>, Italija, Irska<sup>86</sup>, VB<sup>87</sup>, Ciper<sup>88</sup>, Češka<sup>89</sup>, Estonija<sup>90</sup>, Madžarska<sup>91</sup>, Luksemburg<sup>92</sup>, Nizozemska<sup>93</sup>, Portugalska, Španija, Švedska<sup>94</sup>, Latvija<sup>95</sup>, Litva<sup>96</sup>, Malta<sup>97</sup>, Poljska, Slovaška<sup>98</sup> in Slovenija.

Večina držav že v ustavi jasno določa vlogo nacionalnega parlamenta ter razmerje do vlade glede zadev EU. Podrobnejše določbe vsebujejo poslovniki parlamentov (Avstrija, Nemčija, Francija), poslovnik EU odbora (Finska, Nemčija) oziroma zakon o parlamentu (Švedska). Danska razmerje med parlamentom in vlado glede večine zadev EU ureja predvsem s t.i. poročili, ki predstavljajo nekakšne sporazume med odborom za zadeve EU ter vlado in tudi s poslovnikom parlamenta. Zanimivi sta tudi Poljska in Estonija, ki na ustavni ravni razmerja med parlamentom in vlado glede EU zadev ne urejata, so pa zato toliko bolj podrobne poslovniške določbe, Poljska pa ima tudi zakon o razmerju med obema nosilcema oblasti v EU zadevah. Nemčija in Madžarska sta podobno kot Slovenija v ustavi določili, da parlament sodeluje pri

---

sprememb v zakonu o sodelovanju, vendar pa ti amandmaji ne bodo rezultirali v spremenjenih nalogah odbora za zadeve EU Sejma.

<sup>83</sup> Ustavni zakon iz leta 2004.

<sup>84</sup> EU odbor je skupni odbor za oba domova od leta 1995, normativno pokivata delo odbora poslovnik parlamenta– 100.člen in 85.člen poslovnika senata.

<sup>85</sup> Člena 32 A in 41 B poslovnika.

<sup>86</sup> Od leta 1997 imata oba domova irskega parlamenta skupni EU odbor, pristojnosti le tega pa so zapisane v poslovnikih obeh domov.

<sup>87</sup> Poslovnik spodnjega doma (posebno 143.člen), v veljavi od leta 1974, številni amandmaji v letu 2001.

<sup>88</sup> Poslovnik parlamenta (1651/1980, 2045/1985, 2948/1995 – od 37.člena do 48.člena).

<sup>89</sup> Spremembe poslovnika, 90/1995 (32.člen, 41., 50., 86., nov 15 a del), Ustavni zakon 1/1993, 347/1997, 300/2000, 448/2001, 395/2001, 515/2002 (členi 10., 10 a, 10. b, 31., 49., 62., 87.).

<sup>90</sup> Spremembe poslovnika 138-X/2004 (členi 13., 18., 25., poglavje 18),

<sup>91</sup> Spremembe poslovnika (Resolucija 47/2004- spremembe členov 19., 28., 67., novo peto poglavje (členi 134/A – 134/D)

<sup>92</sup> Člen 16 poslovnika, v veljavi od leta 1989.

<sup>93</sup> Pravila 15 poslovnika.

<sup>94</sup> Poslovniške določbe, poglavje 10, členi od 4 do 10

<sup>95</sup> Spremembe poslovnika oktobra 2004 (novo VII. poglavje) in začasna Pravila Kabineta ministrov 286/2003 o koordinaciji latvijske nacionalne pozicije v zadevah EU.

<sup>96</sup> Poslovnik parlamenta 23/2002, 23/2003, 12/2004 (členi 148 a-e, 149, 150, 154., 156., 158., 163., 164., 165., 166.).

<sup>97</sup> Spremembe poslovnika 198/1995, 67/2003(120 F).

<sup>98</sup> Spremembe poslovnika 350/1996, 2004 (nov 59 a.člen).

sprejemanju EU odločitev ter da ga vlada sproti obvešča o zadevah EU, vendar podrobno ureditev prepuščata posebnemu zakonu.

Ker članstvo v EU pomeni prilagoditev pravnega sistema, ne samo z vidika neposredne uporabe evropske zakonodaje in prilagajanja domačega pravnega reda evropskemu, so se države morale odločiti, kako oblikovati javne politike o vprašanjih, o katerih se odloča na ravni EU. Določiti je bilo potrebno način sodelovanja na nadnacionalni ravni ter način poudarjanja pristojnosti parlamenta in njegovo nadzorno vlogo v primerih sodelovanja nacionalne vlade v okviru Sveta EU.

Zavedajoč se pomembnosti ureditve razmerja med parlamentom in vlado, so države članice uredila razmerja, ugotovimo pa lahko, da so države članice, ki so v EU vstopile med zadnjimi, še bolj poudarile in natančno zapisale določbe glede pristojnosti in nadzorne vloge parlamenta.

#### **4.4.2 Sestava odborov**

Za večino držav je značilno, da so člani odborov za EU izvoljeni proporcionalno glede na politično zastopanost poslanskih skupin v parlamentu. Člane odbora imenujejo poslanske skupine (Portugalska, Švedska, Nemčija, Francija, Španija), v nekaterih primerih so imenovani s strani predsednika parlamenta (Grčija, Italija, Nizozemska)<sup>99</sup>. Število članov odbora je določeno ali z ustavo, z zakonom ali poslovníkom.

Številčnost posameznih odborov nam za potrebe primerjalne analize ne koristi, ker je potrebno upoštevati dejstvo, da je tudi število poslanskih sedežev raznoliko. Prav tako ni enoten način izvolitve oziroma imenovanja članov odbora (poslanske skupine lahko samo predlagajo člane, lahko jih same določijo, lahko jih imenuje predsednik

---

<sup>99</sup> Izjemo predstavlja ureditev v Španiji, ki določa, da število članov po lastni presoji določi predsednik spodnjega doma.

enega izmed domov, lahko je tudi že vnaprej določeno, kdo je po uradni dolžnosti član)<sup>100</sup>. Določbe o mestu predsednika pristojnega odbora niso zapisane v poslovniku ali drugih aktih, saj gre v večini primerov za pogajanja in dogovarjanja znotraj koalicijskih povezovanj političnih strank. Izjemo predstavljata češki senat in slovaški parlament, kjer je mesto predsednika namenjeno predstavniku opozicije.

#### 4.4.3 Sestajanje odbora

V tabeli 4. 3 podajamo pregled nad pogostostjo sestajanj odborov za EU zadeve posameznih nacionalnih parlamentov.

Tabela 4. 3 : Pogostost sestajanja odborov za EU zadeve

SESTAJANJE	DRŽAVA ČLANICA
<b>1- krat tedensko</b>	Ciper, Danska <sup>101</sup> , Irska, Nemčija, Portugalska, Slovenija, Švedsk Velika Britanija, Bolgarija <sup>102</sup> , Belgija, Romunija, Nizozemska
<b>do 2-krat in izredne seje</b>	Francija, Finska
<b>2 do 3-krat tedensko</b>	Estonija, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska
<b>1- krat mesečno</b>	Nizozemska <sup>103</sup> , Španija, Češka
<b>1 do 2- krat mesečno</b>	Malta, Slovaška
<b>2- krat mesečno</b>	Avstrija
<b>Neredno</b>	Luksemburg, Grčija <sup>104</sup>

Maurer je identificiral pozitivno interakcijo med policy vplivom in visoko frekvenco srečevanj pristojnih odborov za EU zadeve med 15 starimi članicami EU (glej tabelo 4. 4<sup>105</sup>) (Maurer 2002 in Szaley 2005).

<sup>100</sup> Irski minister za zunanje zadeve je avtomatično član odbora, za VB je značilno, da so ministri tudi poslanci parlamenta, na Finskem so vsi predsedniki matičnih delovnih teles tudi člani odbora za EU).

<sup>101</sup> Predvidene so obvezne izredne seje v primerih, ko že poteka seja Sveta EU, če se vladno stališče razlikuje od prvotno predstavljenega.

<sup>102</sup> Predvidene so tudi izredne seje.

<sup>103</sup> Odbor se sestaja tedensko, večkrat še z ostalimi pristojnimi odbori. Mesečno se srečuje, da odloči o nadaljnjih aktivnostih in procedurah in pregleda, katere dokumente so prejeli.

<sup>104</sup> Intervali srečanj so neredni, vendar pa se odbor sestaja vsaj dvakrat mesečno.

<sup>105</sup> Tabelo smo dopolnili še z predzadnjimi pridruženimi članicami (označeno z modro). Za več glej Szaley 2005:143.

Glede na vplivnost Maurer loči tri tipe parlamentarnih sistemov (Maurer v Travers in drugi 2002: 26):

- "policy making" parlamenti z možnostjo uporabe veta in spreminjanja odločitev, ki imajo velik vpliv na oblikovanje politik;
- "policy vplivni parlamenti", ki lahko spreminjajo politike, ne morejo pa jo zavrniti in
- "šibki" parlamenti, ki skorajda ne morejo spreminjati politik svojih vlad.

Podobno je Norton ločil zakonodajna telesa glede na njihovo vlogo v procesu sprejemanja politik (Norton 1996 in Norton 1996a). Poudarja, da večino parlamentov v državah članicah EU razvrstimo kot parlamente z vplivom na javne politike, ne moremo pa nobenega izmed njih označiti kot zakonodajno telo z malo ali nič vpliva. Nacionalni parlamenti so v zadevah EU akterji, ki morajo odigrati vlogo igralca v areni, kjer se sprejemajo odločitve (Krašovec 2004, glej Raziskovalni sektor DZ RS 2004: 76 ).

Tabela 4. 4 : Moč policy vplivanja in pogostost srečevanj

Država	vpliv. policy making (močan)	vpliv: policy vplivanje (srednje)	vpliv:šibak	pogostost srečevanj
Avstrija	X	X		visoka
Belgija	X		X	nizka
Ciper			X	visoka
Češka	X			nizka
Danska	X			visoka
Estonija	x			visoka
Finska		X		visoka
Francija	X	X		visoka
Grčija			X	nizka
Irska			X	nizka
Italija			X	nizka
Latvija	X			visoka
Litva	X			visoka
Luksemburg			X	nizka
Madžarska		X		visoka
Malta		X		nizka
Nemčija		X		visoka

<b>Nizozemska</b>		X		visoka
<b>Poljska</b>	X			nizka
<b>Portugalska</b>			X	nizka
<b>Slovaška</b>	X			nizka
<b>Slovenija</b>	X			visoka
<b>Španija</b>			X	nizka
<b>Švedska</b>	X	X		visoka
<b>VB</b>		X		visoka

Vir: prirejeno po Maurer 2002 in Szalay 2005:143.

Primerjava z novimi desetimi članicami pokaže podobno sliko. Tiste države, kjer je pogostost srečevanj višja, so močnejši policy oblikovalci kot v državah, kjer se odbori srečujejo manj pogosto. Na Slovaškem in Češkem najdemo izjemo od tega pravila, vendar pa ne moremo napovedovati, da bo samo zaradi bolj pogostega srečevanja pristojnih odborov, policy vpliv naraščal. Ostale oblike vplivanja na vladna izhodišča in moč, ki jo imajo posamezni parlamenti pri nadzoru nad delom svojih vlad, podajamo v podpoglavju 4. 5.

Za večino držav je značilno redno sestajanje odborov za zadeve EU. Pomembnost časovnih intervalov srečevanj je odvisna od naslednjih dejavnikov:

- ali odbor dobesedno pregleduje vse dokumente EU ali pa jih razvršča po pomembnosti<sup>106</sup>;
- ali obstaja dolžnost, da se vlada posvetuje s parlamentom še pred pogajanjem o skupnem stališču v okviru Sveta EU;
- ali država članica uporablja pri svojem delovanju in pogajanju pridržek parlamentarnega nadzora;
- ali lahko poda odbor brez da bi odločal celotni plenum, mandat vladi za pogajanja;
- ali je delo odbora kadrovske podkrepljeno (Inštitut za primerjalno pravo 2002: 36).

<sup>106</sup> Navajamo primer Estonije in Latvije, kjer sistem ni selektiven, saj se vse zadeve uvrščajo na dnevni red. Za Litvo in Poljsko je značilno sodelovanje tudi pri nekaterih drugih zakonodajnih osnutkih, medtem ko je za ostale Baltske države značilno, da niso vse EU zadeve uvrščene na dnevni red.



#### **4.4.4. Odločanje na plenumu**

Velika količina dokumentov, časovne omejitve ter potreba po nemotenem postopku na ravni EU, so bili vzrok, da je bilo potrebno postopek spremljanja evropskih zadev na nacionalni ravni, poenostaviti. Praksa je namreč že pokazala, da v večini primerov plenum samo potrdi stališču, ki ga poda matični odbor.

Odločanje na plenumu je značilno za avstrijski parlament. V Belgiji Odbor za EU predlaga osnutek resolucije direktno na plenum, medtem ko na Danskem plenum lahko obravnava določene zadeve, vendar razprava ni obvezna. V Nemčiji plenum obravnava le tiste stvari, za katere matični odbor poda poročilo in priporočilo, prav tako je v Franciji, kjer plenum glasuje le, če to zahtevajo pooblaščen organi. V Italiji na plenumu odločajo o poročilih, ki jih je pripravil matični odbor, medtem ko velja za Luksemburg obratna smer - plenum poda zadeve odboru za gospodarstvo, ta pa naprej pristojnim odborom, vendar pa o predlogu več ne odloča. Nizozemski plenum odloča na koncu o predlogu akta EU. Za Finsko je značilno, da plenum zadeve obravnava, vendar pa o njih ne odloča, določene EU zadeve obravnavajo V Španiji, na Švedskem obravnavajo letna poročila, za VB pa je značilna razprava in odločanje o najpomembnejših dokumentih. Za predzadnjih deset pridruženih držav članic je značilno, da imajo v Estoniji, na Madžarskem, v Latviji in na Poljskem odbori za EU veliko moč, medtem ko je odločanje na plenumu značilno za češki senat.

#### 4.5 MODELI NADZORA NAD IZVRŠILNO OBLASTJO<sup>107</sup>

Izkušnje posameznih nacionalnih parlamentov so pokazale, da je potrebno izboljšati znotrajparlamentarno proučevanje evropskih dokumentov. Posledica tega je, da so nacionalne vlade podvrgli učinkovitejši kontroli, okrepili pa so tudi vlogo specializiranih delovnih teles, ki se ukvarjajo z zadevami EU (Maurer in Wessels 2001). Navodila, smernice, stališča in druge odločitve, s katerimi nacionalni parlamenti dajejo zavezo vladi, ne glede na to, ali je le ta formalna ali neformalna, pravno zavezujoča ali ne, so najpomembnejši mehanizem "pritiska", ki ga nacionalni parlamenti izvajajo na delo organov EU, posredno, preko svoje vlade.

**Parlamentarni nadzor** na področju evropskih zadev v najširšem pomenu besede pomeni "mehanizme, ki so jih vzpostavili posamezni nacionalni parlamenti, da vplivajo, nadzorujejo ali zadržijo vladne aktivnosti v Svetu ministrov ali ES". V ožjem pomenu besede gre za "razpravo o rezultatih, o mnenju ali predlogu do zakonodajnega osnutka ali pa o samem stališču, ki ga ima vlada do določenega vprašanja" (Szaley 2005: 107). Najožji pomen besede ne vključuje ostalih oblik parlamentarnega nadzora kot so stalna poročila v zvezi z EU zadevami, zaslišanja pred ali po zasedanju Sveta EU ali pa zaslišanja posameznih ministrov pred pristojnimi odbori.

Skozi ustanovitvene pogodbe so nacionalni parlamenti povečevali svojo moč v nadzorovanju vlad v EU zadevah. Države članice so si različno uredile sistem nadzora, zato je v prvi vrsti potrebno predstaviti pregled nad tem, kako nacionalni parlamenti učinkovito lahko vplivajo na svojo vlado pri zastopanju, oblikovanju in predstavljanju stališč v Svetu.

---

<sup>107</sup> Kot je že bilo omenjeno v tem poglavju, pomembnost mehanizma pritiska na nacionalne vlade izhaja iz neposrednega zastopanja posamezne države članice v Svetu EU, kjer prvi odstavek 203.člena PES določa, da Svet sestavlja po en predstavnik posamezne države članice na ministrski ravni, ki je pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade svoje države.

Konkretni vpliv lahko opišemo z naslednjimi elementi:

- "formulacija mnenja,
- prevzemanje iniciative in
- odločanje" (Travers in drugi 2002: 20).

Navedeni elementi, ki pomenijo vpliv, ki ga imajo nacionalni parlamenti na vlado, rezultirajo v zmožnosti informacij, ki jih pridobijo, pravočasnosti le teh in zmožnosti parlamenta, da zavežejo pozicijo svoje vlade v Svetu EU. To predstavlja jedro treh kategorij, ključnih za proučevanje parlamentarnega nadzora, na katerega sta opozorila že Maurer in Wessels (Maurer in Wessels 2001). Izhajajoč iz pregleda postopka sprejemanja zakonodaje na EU ravni, sta predstavita tri kategorije kazalcev, na katerih lahko proučujemo parlamentarni nadzorni vpliv: obseg parlamentarnega nadzora, pravočasnost parlamentarnega nadzora ter vpliv parlamentarnega nadzora.

Maurer govori o dveh fazah nadzora:

1. Faza seznanjanja parlamentov, ko naj bi vlade predale gradiva in seznanile parlamente z različnimi dokumenti delovnih teles in institucij.
2. Faza, ko so dokumenti že v nacionalnih parlamentih in bi jih le ti morali ustrezno orientirati glede na pomen in obseg za opravljanje svoje nadzorne funkcije (Maurer 2001 ).

Posebno pozornost naj bi nacionalni parlamenti namenili dokumentom s področij evropske monetarne unije, skupne zunanje in varnostne politike, pravosodja in notranjih zadev, saj bi na ta način nacionalni parlamenti imeli v svoji nadzorni funkciji tudi največjo težo, ker gre za zadeve medvladne arene (Maurer 2001).

Cilj parlamentarnega nadzora je univerzalen. Upoštevati moramo zakonodajne ter ustavne norme , politično tradicijo in posamezne zmožnosti posamezne države. Okvir

nadzora predstavlja zakonodajni predlog, ki pomeni legalni okvir za nadzor za glavne akterje, vključene v evropske procese.

#### **4.5.1 Obseg parlamentarnega nadzora**

Informacije so osnova za participacijo pri oblikovanju javnih politik. Ker nacionalni parlament v zadevah EU, izgublja na moči zakonodajalca, povečuje nadzorno funkcijo do svojih vlad. Nacionalni parlamenti so ustanovili institucije, oblikovali splošna pravila in procedure, da lahko nadzorujejo svoje vlade v procesu odločanja v zadevah EU. Stopnje nadzora se spreminjajo: variirajo od preprostih ex-post (naknadnih) informacijskih pravil do mandatskih procedur. Obseg participacije in nadzora je tako rezultat obsega dokumentov, ki so jim posredovani s strani nacionalnih vlad. Nekateri nacionalni parlamenti ne obravnavajo vseh vrst dokumentov, nekatere vlade so lahko bolj restriktivne v definiranju informacij, ki naj bi jih posredovali v parlament. Obseg pa je odvisen tudi od kapacitet, ki jih premore parlament.

Szaley (glej Szaley 2005: 122) ločuje med tremi tipi informacij, ki jih pridobivajo nacionalni parlamenti<sup>108</sup>:

1. dokumenti, ki jih posreduje vlada (dokumente Sveta): Češka, Estonija, Madžarska, Poljska, Slovaška, Slovenija
2. vlada omogoča dostop do svoje informacijske baze (Latvija, Litva, Slovenija)
3. druge smeri pridobivanja dokumentov (Ciper, Malta)<sup>109</sup>.

Način dela odborov je zelo različen. Nekateri odbori izključno opravljajo nadzor nad EU zakonodajo in ne sodelujejo v ostalih zakonodajnih aktivnostih. Med države, kjer nacionalni parlamenti izvajajo nadzor sistematično in dajejo mandat vladi, sodijo

---

<sup>108</sup> Za nove države članice.

<sup>109</sup> Gre za primere, ko parlament pozove vlado, da mu pošlje določene dokumente- primer Cipra, dokumenti se zbirajo preko različnih baz podatkov, kot je to opazno v primeru Malte, ali pa drugi dom parlamenta pridobi gradivo s strani prvega doma kot je to v Sloveniji, v primeru DS.

Danska, Estonija, Finska, Latvija, Litva, Poljska, Malta in Slovaška. Nacionalne vlade so zavezane, pisno ali ustno, da predstavijo pozicijo v Svetu.

V **Avstriji** so v parlament poslani osnutki, dokumenti in poročila, soglasje o glavnih dokumentih se mora doseči. V **Belgiji** lahko odbor poda svoje mnenje glede evropskih vprašanj, vlada ga informira o začetih pogajanjih, ki se tičejo revizij EU pogodb. Odbor lahko pozove vlado, da mu poda specifične informacije in jo zaslišuje. Vlada se ni zavezana posvetovati s parlamentom pred sprejemom pozicije v Svetu. **Danski** odbor daje smernice vladi, ki jim mora slediti na sejah Sveta. Je soodgovoren za izvajanje glavnih EU ciljev, predlogov in direktiv, v zadevah EU deluje kot koordinator, s strani vlade pa prejema mnenja in formalna stališča. Na sejah odbora lahko potekajo "hearingi", po sestankih sveta pa pristojni ministri pred odborom v parlamentu analizirajo delo sveta. Na **Finskem** mora vlada parlamentarni odbor dodatno informirati ali razložiti posamezna področja, ki se spreminjajo. V primerih, ko se vladno mnenje razlikuje od parlamentarnega, mora vlada to pojasniti parlamentu. Ministri poročajo odboru o sestankih sveta, potekajo zaslišanja...Prvotni namen odbora v **Franciji** je informirati celoten parlament in nadzorovati vlado v zadevah EU. Nadzoruje predloge in osnutke zakonov, za tiste, za katere menijo, da so pomembni, sprejme zaključke. Odbor prejema vse dokumente in informacijska poročila s strani EU institucij. Odbor lahko zaslišuje posamezne ministre in organizira javne predstavitve mnenj. V **Nemčiji** je odbor v središču oblikovanja EU politik, lahko proučuje obseg, do katerega so upoštevana njegova mnenja, vlada pa mora skladno s 23. členom osnovnega zakona informirati parlament in to v najkrajšem času, da lahko le ta še vpliva na odločanje. V **Grčiji** pristojni odbor poda osnutke in stališča o EU zadevah, nadzoruje vprašanja EU zakonodaje, zaslišuje ministre pred in po sestankih sveta, poslanci postavljajo pisna ali ustna vprašanja vladi. Na **Irskem** evropski odbor proučuje vse dokumente, ki so relevantni, zaslišuje ministre, lahko jih pokliče na sejo. V **Italiji** odbor nadzoruje poročila, ki jih vlada poda parlamentu, za mnenje pa povpraša še ostala pristojna delovna telesa. Lahko sprejme resolucije, ki jih naslovi na vlado. **Luksemburški**

odbor proučuje dokumente, za katere meni, da so pomembni, na seje vabijo člane vlade, preden sprejmejo stališče, lahko zaslišijo vlado o vplivih predlogov na nacionalno zakonodajo. Če odbor zahteva, mora vlada s pogajanjem sprejeti določene zakonske predloge. Na **Nizozemskem** vlada seznanja parlament z gradivi in predlogi zakonov, pred sprejemom stališča na svetu EU, mora parlament dati svojo potrditev, če ne poda stališča, to pomeni, da se strinja z vladnim izhodiščem. Tedensko se člani parlamentarnega odbora posvetujejo z vladnimi predstavniki, prav tako pa na posvetovanja pozovejo še ministra za zunanje zadeve in ministra za evropske zadeve. **Portugalski** odbor nadzoruje delo vlade, posvetuje se tudi z ostalimi pristojnimi parlamentarnimi odbori, nadzoruje EU zakonodajo, policy smernice in daje iniciative ter vladi mandat za odločitve. **Španski** odbor daje mandat svoji vladi, pregleduje zakonske predloge, zaslišuje ministre in predstavnike vlade glede določenih vprašanj, vlado lahko pozove, da za posamezen pristojni odbor pripravi ustrezno gradivo. Pred srečanjem sveta mora **švedska** vlada pripraviti ustrezno gradivo, takrat poteka tudi zaslišanje, prav tako poda svoje mnenje o določenih vprašanjih, čeprav ni formalno zapisano, da mora vlada pogajalska izhodišča spoštovati, so zanjo obvezujoča. V **Veliki Britaniji** morajo biti vsi dokumenti posredovani v parlament in so tudi podvrženi nadzoru. Pomembne spremembe mora vlada predstaviti parlamentu z obrazložitvijo. V primeru, da odbor zahteva razpravo, mora le ta potekati, zaključí pa se s prejetjem resolucije...

Za **Ciper** je značilno, da je odbor za EU v sestavi in funkcioniranju določen s poslovníkom, vendar pa se lahko z EU zadevami ukvarjajo tudi ostala delovna telesa. Plenum sprejme končno odločitev o evropskih zadevah, ob spremljanju poročil zainteresiranih delovnih teles ali matičnega delovnega telesa. Parlament nadzoruje vlado, ne more pa jo prisiliti, da sprejme njihove poglede. Mnenje odbora je posvetovalno, lahko pa se opredeli do določenih osnutkov in svoje stališče predstavi vladi in na ta način izvaja politični pritisk. Informacije o stališčih svoje vlade dobijo po sestanku sveta (zaključki in pozicija vlade sprejeta na svetu). Če resolucija odbora za evropske zadeve na **Češkem** ni uvrščena na dnevni red plenuma pomeni,

da je stališče odbora stališče celotnega parlamenta. Stališče odbora se predloži vladi in le ta naj bi ga spoštovala. Pred sejo sveta EU pristojni minister odbor seznanja z določenimi informacijami, prav tako po svetu, ko poda ustrezno poročilo. **Estonski** odbor oblikuje pozicijo do stališča in nadzoruje aktivnosti vladne politike. Z evropskimi zadevami se ukvarjajo tudi zainteresirani odbori, medtem ko lahko ali odbor za zunanje zadeve ali EU odbor podata mnenje v imenu Riigikoguja. Srečujejo se ob petkih pred svetom, vlada mora spoštovati sprejeto stališče, v primeru, da tega ne stori, mora v najkrajšem času pred pristojni odbor. Na **Madžarskem** se z EU zadevami ukvarja več delovnih teles, plenum, EU odbor in stalni odbori. EU odbor je glavni odločevalec v zadevah EU. Vlada pošilja vse osnutke dokumentov, ki so uvrščeni na dnevne redke institucij EU, posebno pozornost pa namenja dokumentom, ki so v zakonodajni pristojnosti parlamenta (če je potrebna večina, zapisana v ustavi). Stališče odbora je posvetovalno, vlada lahko sprejme drugačno stališče, mora pa parlament obvestiti o razlogih za spremembo stališča. **Latvijski** Seim je bil prvi izmed predzadnjih novih članic, ki so ustanovile odbor za zadeve EU. Odbor je edini odbor, ki se ukvarja z zadevami EU, kar pomeni, da ima močno vlogo v procesu nadzora. Odgovoren je za nadzorovanje vladnega dela v zadevah EU. Z vladno pozicijo se parlament seznanja še pred srečanji ministrov na ravni EU. Prav tako se o novi EU zakonodaji dvakrat mesečno pogovarjajo na skupnih sestankih visokih predstavnikov posameznih ministrstev, na katerih imajo status opazovalca člani odbora za zadeve EU. Diskusija se odvija na vladni ravni, tendenca pa je, da bi v prihodnje opravljali te razprave tudi na parlamentarni ravni. Odbor za zadeve EU tako daje vladi mandat pred sestankom Sveta, praktično to pomeni privolitev glede vladnega mnenja. Na sejah odbora pa vlada in ministri naknadno poročajo o sprejetih sklepih na Svetu. Značilno za Latvijo je, da je EU odbor edini, ki je vključen v proces nadzora na ravni EU. Za Latvijo je značilno tudi to, da ima med predzadnjimi pridruženimi članicami najmočnejšo vlogo pri podeljevanju mandata vladi. V **Litvi** sta dva odbora: Odbor evropskih zadev in Odbor za zunanjo politiko, ki lahko nastopata v imenu celotnega parlamenta. Sestava pomeni unikum, saj so člani predsedniki ali podpredsedniki ostalih stalnih odborov, predsedniki ali namestniki

parlamentarnih strank ter politične skupine, ki so odgovorne za EU zadeve. Odbor je edini odbor, ki ga vodi podpredsednik celotnega Seima. Vlada mora obveščati parlament, hkrati pa oba odbora sprejemata mnenja in poročila o aktualni EU zakonodaji. Prav tako statut Seima natančno določa, da EU odbor in odbor za zunanje zadeve odločata v imenu celotnega parlamenta. Pisna mnenja odbora so politično zavezujoča za vlado. Po zasedanjih sveta, pred odborom poteka zaslišanje ministra. Na **Malti** je Odbor za zunanje in EU zadeve stalni odbor. Model nadzora je podoben nadzornemu sistemu VB. V procesu obravnave dokumentov se o določenih osnutkih odloči (čista oblika), poznajo pa nadzorno rezervo, kjer se pozove ministra, da dopolni memorandum in se opredeli do postavljenih vprašanj. **Poljski** odbor za EU je edini pristojen za dajanje mnenj v imenu celotne zbornice. Stališča odbora niso zavezujoča za vlado, če pa vladno odstopa od parlamentarnega, mora vlada predstaviti razloge za spremembo. Odbor lahko sprejme ali zavrne izhodišče vlade, lahko pa poda svoje priporočila. Poleg odbora se z EU zadevami na **Slovaškem** ukvarjajo številne druge institucije, oddelek za EU zadeve, zakonodajni oddelek, parlamentarni inštitut in oddelek za protokol. Plenum ima moč potrjevati pozicijo vlade, pozicija odbora naj bi bila zavezujoča za vlado, ki lahko stališče spremeni le v razmerah, ki bi pomenila resnično drugačne interese za slovaško. Plenum lahko pooblasti drug odbor, da pripravi zavezujoči dokument v njihovem imenu (povzeto po spletnih straneh posameznih parlamentov držav članic in njihovih poslovniških ureditvah).

Parlamenti poznajo različne smeri filtriranja predlogov, med drugim izločajo tiste, kjer ocenijo, da so manj pomembni (glej poglavje 4.4.4).

Poleg tipa in števila dokumentov, ki jih daje vlada svojim nacionalnim parlamentom, moramo upoštevati tudi sposobnost parlamenta, da nadzoruje dogodke po sprejetju dokumentov. Parlamentom so predloženi različni EU dokumenti, v večini držav članic pa mora biti predložen tudi pojasnjevalni memorandum (explanatory



memmoranda)<sup>110</sup> (Češka, Danska, Estonija, Finska, Madžarska, Irska, Latvija, Litva, Malta, Nizozemska, Poljska, Slovenija, Španija, Švedska, Velika Britanija). Kljub temu, da vlade svojim nacionalnim parlamentom pošiljajo kopije EU zakonodaje, številne vlade držav članic dodatno informirajo svoje parlamente (v obliki pisnih dokumentov ali po bolj neformalnih kanalih). Zaradi oblikovanja memorandumov je pomembno, da se odgovorni odbori še pred soočenjem s predlogi komisije, le ti dogovorijo o osnutku.

Poleg vprašanja, kateri dokumenti so predloženi, se moramo vprašati tudi o času, ki naj bi bili dokumenti predloženi v parlament (še pred obravnavo na EU ali že po izvršenem dejanju, ko je parlament naknadno obveščen (Poljska)- (glej tabelo 4. 5, kjer podajamo pregled nad informacijami, ki jih parlamenti prejemajo od svojih vlad).

Še po sprejetju Maastrichtske pogodbe, je bil nadzor omejen na preproste ex post informacije. Po letu 1990 je prišlo do ugotovitev, da je potrebno prepričati nacionalne vlade, da od ene informacije preidejo na bolj ciklično podajanje informacij in nacionalnih napovedih o posledicah EU zakonodaje.

---

<sup>110</sup> Memorandum- ocena vpliva in posledic akta, kjer ne gre samo za vsebino akta, ampak so poleg besedila priložene še ocene vpliva na domačo zakonodajo, javne finance, okolje, ...

Tabela 4. 5 : Informacije o zadevah EU, ki jih dajejo vlade svojim nacionalnim parlamentom

DRŽAVA	MEMORANDUM- OCENA VPLIVA IN POSLEDIC AKTA (EXPLANATORY MEMORANDA)	PRIPOROČILA	ČASOVNI ROKI
<b>Avstrija</b>	NE, vendar pa je v načrtu, da se poda o zadevah, ki so na dnevnem redu Odbora za EU	Še ni odločeno	Še ni odločeno
<b>Belgija</b>	NE	NE	NE
<b>Ciper</b>	Še ni odločeno	Še ni odločeno	Še ni odločeno
<b>Češka</b>	JA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pozicija vlade</li> <li>2. Vpliv na nacionalno zakonodajo</li> <li>3. Vpliv na proračun (če je)</li> </ol>	10 dni
<b>Danska</b>	JA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Opis zadeve</li> <li>2. Pravni okvir in procedura sprejemanja</li> <li>3. Mnenja EP in Komisije</li> <li>4. Vpliv na nacionalno zakonodajo</li> <li>5. Vpliv na javne finance in upravo</li> <li>6. Vpliv na ekonomijo</li> <li>7. Če je pomembno(še vpliv na zaposlovanje, enake možnosti, okolje, varstvo potrošnikov)</li> <li>8. Skladnost z načeli subsidiarnosti in proporcionalnosti</li> <li>9. Odgovore prejete s strani interesnih skupin</li> </ol>	4 tedni
<b>Estonija</b>	JA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kratek povzetek osnutka</li> <li>2. Pravni okvir in procedura sprejemanja</li> <li>3. Časovni okvir sprejemanja</li> <li>4. Pozicija vlade</li> <li>5. Vpliv na nacionalno zakonodajo</li> <li>6. Vpliv na ekonomijo</li> </ol>	Vlada mora predložiti izhodišče skupaj z osnutkom takoj, ko je mogoče in ko ga sprejme. V praksi pa je pričakovano, da se dokument predloži v roku 4-5 tednov, razen če učinkovite analize ni mogoče narediti v tem času.

<b>Finska</b>	JA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Predstavitev predloga</li> <li>2. Opis zadeve</li> <li>3. Pozicija vlade</li> <li>4. Vpliv na nacionalno zakonodajo</li> <li>5. Vpliv na ekonomijo</li> <li>6. Vladni načrt aktivnosti</li> </ol>	Ustava, člen 96: "brez zamude". V praksi mora biti izhodišče pravočasno posredovano, še preden se nacionalno stališče objavi na delovnem telesu Sveta.
<b>Francija</b>	NE	NE	NE
<b>Nemčija</b>	JA. Skladno z zakonom z dne 13.03.1993, mora federalna vlada informirati Bundestag obsežno in pravočasno o vseh zadevah, ki bi bile lahko v interesu države.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Opis zadeve</li> <li>2. Pravni okvir in procedura sprejemanja</li> <li>3. Časovni okvir sprejemanja</li> <li>4. Pozicija vlade</li> <li>5. Mnenja EP in Komisije in držav članic</li> <li>6. Postopek posvetovanja</li> </ol>	Časovni okvir mora zagotoviti učinkovito priložnost za razpravo. Vlada mora predložiti izhodišče takoj, ko je mogoče. Pravno časovni okvir ni določen.
<b>Grčija</b>	Še ni odločeno	Še ni odločeno	
<b>Madžarska</b>	JA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Povzetek osnutka</li> <li>2. Pravni okvir in procedura sprejemanja</li> <li>3. Časovni okvir sprejemanja</li> <li>4. Pozicija vlade</li> <li>5. Cilj, ki naj bo dosežen in vzroki zanje</li> <li>6. Predstavitev možnih zakonodajnih rešitev</li> </ol> Parlament lahko zahteva razširjeno verzijo, ki zajema še vpliv na ekonomijo, proračun, socialne zadeve, navedbo zakonov, ki so za določeno področje sprejeti na Madžarskem in na ravni EU, mnenja EP in držav članic.	Ni natančno določenega roka, vlada pa naj bi poslala v času, ki omogoča posvetovanje še pred uvrstitvijo točke na dnevni red v EU postopku.
<b>Irska</b>	JA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Opis zadeve mora biti predložen v oba domova Oireachtasa</li> <li>2. Uporabnost predvidenih meril</li> <li>3. Ostale informacije, za katere vlada oceni, da so primerni.</li> </ol>	Osnutek naj bi zaokrožil v roku štirih tednov po formalnem prejemu.
<b>Italija</b>	Še v razpravi(amandmiranje	1. Opis zadeve s komentarjem	Še ni odločeno

	zakona iz leta 19989). Zakon je že prestal branje v Zbornici, je v obravnavi na senatu. Predviden je postopek posvetovanja.	2. Vpliv na nacionalno zakonodajo 3. Vpliv na ekonomijo 4. Vpliv na javno upravo in državljane 5. Stanje pogajalskih sposobnosti vlade na ravni skupnosti	
<b>Latvija</b>	JA. Ministri so dolžni predstaviti mnenja že v zgodnjih fazah osnutka EU zakonodaje. Ta pozicija se ne predstavi v parlamentu, ampak do vladne dokumentacijske baze ima dostop odbor evropskih zadev.	1. Pozicija vlade 2. Mnenje ostalih držav članic 3. Mnenje EU institucij 4. Vpliv na proračun 5. Obstoječa zakonodaja 6. Stanje dokumenta 7. Posvetovanje z ostalimi javnimi avtoritetami 8. Posvetovanje z nevladnimi organizacijami	Pred srečanjem Sveta ministrov ali Sveta mora biti nacionalno stališče posredovano Odboru evropskih zadev, ki ga sprejme na svoji seji.
<b>Litva</b>	JA	1. Pravni okvir in procedura sprejemanja 2. Pozicija vlade in proces privolitve 3. Pozicija ostalih držav članic 4. Ocenitev vplivov 5. Obstoječa zakonodaja 6. Skladnost z načeli subsidiarnosti 7. Predlogi za spremembo nacionalne zakonodaje 8. Dodatne informacije	Splošno pravilo je, da je izhodišče posredovano Seimu takoj, ko je pripravljeno, vendar pa pred rokom 3 dni, ko je obravnavano v institucijah EU. če pa gre za nacionalno pomembne zadeve, mora le to biti posredovano 15 dni pred obravnavo na ravni EU.
<b>Luksemburg</b>	JA	NE	Roki niso predvideni
<b>Malta</b>	JA	1. Povzetek predloga 2. Pravni okvir 3. Vpliv na nacionalno zakonodajo 4. Vpliv na socialne zadeve 5. Politične implikacije	3 tedni
<b>Nizozemska</b>	JA	1. Predstavitvev predloga 2. Pravni okvir in procedura sprejemanja 3. Časovni okvir sprejemanja 4. Pozicija vlade 5. Vpliv na nacionalno zakonodajo	V času 6 tednov, ko je dokument predložen

		6. Vpliv na razvite dežele 7. Skladnost z načeli subsidiarnosti 8. Odločevalski proces in vloga EP 9. Možnost ustanovitve skupnega delovnega telesa 10. Finančne posledice za Nizozemsko in administrativne posledice	
<b>Poljska</b>	Ja, zakon z dne 11.03.2004 določa, da naj bi Svet ministrov sprejel utemeljeni predlog	1. Pravni okvir in procedura sprejemanja 2. Vpliv na nacionalno zakonodajo 3. Vpliv na ekonomijo 4. Vpliv na socialne zadeve 5. Finančne posledice	V roku 14 dni pred obravnavo na ravni EU.
<b>Portugalska</b>	NE	NE	NE
<b>Slovaška</b>	Zaenkrat vlada še ni zavezana k pošiljanju stališč (z zakonom se namerava urediti in uvesti institut preličenarne pozicije)	1. Opis zadeve 2. Pravni okvir in procedura sprejemanja 3. Časovni okvir sprejemanja 4. Vpliv na nacionalno zakonodajo 5. Vpliv na ekonomijo 6. Vpliv na socialne zadeve 7. Vpliv na okolje 8. Skladnost z načeli subsidiarnosti	Preliminarno mnenje naj bi bilo posredovano v času 3 tednov po predložitvi s strani Komisije.
<b>Slovenija</b>	JA. DZ sodeluje pri oblikovanju stališč RS pri tistih EU zadevah, ki po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadajo v njegovo pristojnost.	1. Postopek sprejemanja akta v EU 2. Časovni okvir sprejemanja 3. Posledice za proračun 4. Vpliv na gospodarstvo 5. Vpliv na javno upravo 6. Vpliva na okolje 7. Poglavitne rešitve in cilji predloga akta 8. Potrebnosti sprememb predpisov Vlada vsebino ocene vplivov in posledic ter predloga stališč Republike Slovenije lahko dopolnjuje.	Vlada pošlje DZ predlog stališč RS, ki vsebuje oceno vplivov in posledic predloga EU zadeve na RS takoj, ko ga sprejme, vendar najkasneje v petih tednih po prejemu EU zadeve.

<b>Španija</b>	JA	NE	Zakon 8/1998 določa, da mora biti osnutek zakonodaje zaradi čim manjšega zamujanja, posredovan tako, da se lahko odbor seznaní z njim in ga prouči.
<b>Švedska</b>	JA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Povzetek predloga</li> <li>2. Pravni okvir in procedura sprejemanja</li> <li>3. Pozicija ostalih držav članic in EU institucij</li> <li>4. Pozicija vlade</li> <li>5. Vpliv na nacionalno zakonodajo</li> <li>6. Pozicija švedskih avtoritet in organizacij</li> <li>7. Tehnični termini</li> </ol>	Skrajni rok je pet tednov po prejemu EU zadeve.
<b>Velika Britanija</b>	JA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Opis zadeve</li> <li>2. Pravni okvir in procedura sprejemanja, vpliv na nacionalno zakonodajo</li> <li>3. Časovni okvir sprejemanja</li> <li>4. Pozicija vlade in njihov pogled na policy učinke</li> <li>5. Ocenitev vpliva</li> <li>6. Finančne posledice za EU in VB</li> <li>7. Skladnost z načeli subsidiarnosti</li> <li>8. Izvršna odgovornost</li> <li>9. Vladna posvetovanja</li> </ol>	Deset delovnih dni po prejemu EU zadeve (odloženo je lahko za dva dni, če ni angleške verzije teksta). Daljši čas pa je predviden, če je za razpravo na ravni EU še dovolj časa.

Vir: prirejeno po COSAC (COSAC. Dostopno na: <http://cosac.magenta-asp.dk/en/info/scrutiny/explanatory/> (8.avgust 2006).

#### **4.5.2. Pravočasen parlamentarni nadzor**

Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov iz Amsterdamske pogodbe je določil šesttedenski rok, ki mora miniti od predložitve dokumenta do obravnave na Svetu, kar pomeni za nacionalne parlamente pravočasen in učinkovit odziv na prejete informacije. S septembrom 2006 je bilo po srečanju predsednikov parlamentarnih odborov za evropske zadeve (COSAC 2006) v Helsinkih odločeno, da EK začne nacionalnim parlamentom držav članic EU posredovati svoje dokumente, z obrazložitvijo podpredsednice Evropske komisije Margot Wallstroem, da je "glasnejši glas za parlamente, glasnejši glas za evropske državljane" (STA). S tem je Evropska komisija izpolnila obljubo, ki jo je dala 10. maja 2006 in ki so jo na junijskem vrhu v Bruslju potrdili tudi voditelji držav in vlad EU. Takrat se je zavezala, da bo vse svoje nove predloge in posvetovalne dokumente posredovala nacionalnim parlamentom, da bi ti lahko podali svoje komentarje o njih in tako pripomogli k izboljšanju evropskih politik.

Nacionalni parlamenti so že začeli gradivo EK prejemati po elektronski pošti, njihove komentarje pa bo pregledovala posebna komisija pod vodstvom Wallstroemove. Na ta način bodo parlamenti držav članic EU prvič neposredno obveščeni z vsemi predlogi Evropske komisije. V Tabeli 4. 5 so navedeni roki, ki jih morajo upoštevati vlade držav članic za posredovanje dokumentov (vključujoč pojasnjevalne memorandume, če so predvideni) v nacionalne parlamente. Časovni roki še niso določeni v Avstriji, Belgiji, na Cipru, Franciji, Madžarski, Italiji, Luksemburgu in na Portugalskem. Takoj, ko je mogoče, pred samo obravnavo na svetu, naj bi bili posredovani na Finskem, Madžarskem, v Nemčiji, Latviji in Španiji. Ostali parlamenti predvidevajo časovne roke, ki niso krajši od 10 dni.

### 4.5.3 Vpliv parlamentarnega nadzora

Zaradi specifičnosti posameznih nacionalnih parlamentov in vzpostavljenih nadzornih mehanizmov, obstajajo razlike tudi glede vpliva parlamentarnega nadzora.

Literatura razlikuje med dvema vrstama nadzornega sistema:

- na dokumentih zasnovan nadzor in
- mandatski (ali na Svet orientiran sistem).

V večini parlamentov je glavni "nadzornik" evropski odbor, v številnih so tudi ostali področni odbori tisti, ki sodelujejo v procesih nadzora in dajejo specifične nasvete in smernice evropskemu odboru že v zgodnjih fazah odločanja. Sprejeta pravila za nadzor obstajajo v številnih parlamentih, le ta pa so odvisna od specifičnosti posamezne ureditve. Nekateri parlamenti so sprejeli t.i. na "dokumentih" zasnovan sistem (Velika Britanija, Francija, Češka, Nizozemska, Malta, Italija), osredotočen na nadzor sprejetih evropskih predpisov, medtem ko so ostali razvili procedure, ki podeljujejo moč njihovim odborom za evropske zadeve, saj dajejo direktni mandat svojim vladam, še preden njihovi ministri sodelujejo na sestankih Sveta. Manjše število parlamentov je izbralo neformalne poti vplivanja. Številni parlamenti imajo hibridno ureditev (Finska, Madžarska, Litva), sestavljeno tako iz na dokumentih zasnovanega kot mandatskega sistema.

Politični in strankarski sistem odločilno vpliva na razmerje med parlamentom in vlado, zato se ne smemo zanašati samo na pravno vezanost vlade na odločitve parlamenta (Inštitut za primerjalno pravo 2002: 29). V nekaterih državah članicah je izrecno navedeno, da vlada ni pravno vezana na odločitve parlamenta (Nizozemska in Švedska), pa se zaradi politične kulture teh držav pričakuje, da se stališča parlamenta upoštevajo. VB pa predstavlja primer parlamenta, kjer ni izrazitega nasprotja med vlado in parlamentom, saj so ministri člani spodnjega doma parlamenta, zato pravna vezanost ne bi služila svojemu namenu.



#### 4.5.3.1 Na dokumentih zasnovan sistem nadzora

Tako imenovan "document - based" model je sprejet v številnih državah članicah, ki se osredotoča na pregledovanje zakonodajnih predlogov in ostalih dokumentov, nastajajočih v evropskih institucijah. Sistem se na splošno ne osredotoča na procedure posameznega sestanka Sveta, prav tako ne daje formalnega ali neformalnega mandata ministrom.

Pristop se osredotoča na zgodnjo fazo procesa odločanja. Odgovorno delovno telo se bo odzvalo in predstavilo politično in zakonodajno moč posameznega dokumenta s posebnim poudarkom na tistih dokumentih, ki zahtevajo nadaljnjo obravnavo. Ti sistemi so dopolnjeni s tako imenovanim pridržkom<sup>111</sup>, ki daje ministru možnost, da se ne strinja s predlogom EU v Svetu, dokler parlamentarni nadzor še ni končan. Prav tako se sistemi razlikujejo med seboj glede nato, če imajo zakonske podlage za odločanje ali pa poznajo parlamentarne resolucije. Prav tako se razlikujejo glede na širino- kakšen je obseg zavezujočega za njihovo vlado (COSAC Secretariat 2004 in 2006).

Klasičen reprezentativni model na dokumentih temelječega sistema je nadzorni sistem, sprejet v obeh domovih VB parlamenta leta 1974. Pravno sistem ni normiran, kljub temu da se priporočila obeh domov upoštevajo v vladi. V obdobju od julija do decembra 2004, je vlada razveljavila, prekoračila pridržke spodnjega doma v 22 primerih (ki so pomenila ekvivalentno 7,5% EU dokumentov). Od leta 2001 je Evropski nadzorni odbor spodnjega doma sprejel politiko pozivanja ministrov pred odbor, če prekoračijo pridržek brez pravega razloga (ne prakticira se nezakonite

---

<sup>111</sup> Parlament je v odnosu do svoje vlade pridobil nove pravice, ena izmed njih je pridržek parlamentarnega nadzora. Pridržek parlamentarnega nadzora pomeni, da predstavnik države članice v Svetu EU ne morejo dati soglasja k skupnemu stališču o predlogu akta, če nacionalni parlament ali plenum še ni obravnaval omejenega predloga zakonskega osnutka in ni podal svojega mnenja. Pridržek je tako vezan na mandat vladi. Dubois poudarja, da je pridržek formuliran kot "zahteva in ne kot pravno zavezujoče pravilo, vezan je na mandat, ampak ne moremo govoriti o mandatu" (Dubois v Maurer in Wessels 2001: 451).

prekoračitve pridrška). Podobno ureditev so zasnovali še Irski Oireachtas, oba domova francoskega in češkega parlamenta, nizozemski senat<sup>112</sup>, malteški parlament in skupščina ter senat italijanskega parlamenta. Hibridni modeli Finske, Madžarske in Litve kombinirajo sistem zasnovan na dokumentih in mandatski sistem. Parlamentarna nadzorna funkcija v Franciji je kompatibilna z obstoječo v VB (Inštitut za primerjalno pravo 2002, COSAC Secretariat 2004, 2006, Szaley 2005).

V tabeli 4.6 podajamo pregled nad funkcijami odbora za zadeve EU, vključenostjo ostalih matičnih odborov in institucijo parlamentarnega pridrška.

Pridrška ne poznajo Belgija, Ciper, Nemčija, Grčija, Madžarska, Irska, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Slovenija in Španija. Za Avstrijo je značilno, da o mandatu svoji vladi odbor odloča v imenu celotnega parlamenta, prav tako poda mandat danski odbor, estonski, finski, madžarski, slovaški in švedski. Sistem revizije v Italiji (sprejet v obeh domovih)<sup>113</sup>, je začel veljati marca leta 2005 in govori o tem, da se vlada ne more strinjati s predlogom EU, če nadzor v parlamentu ni bil dokončan. Čas za sprejetje pridrška je omejen: če v 20 dneh parlament ne izrazi svojega mnenja, vlada nadaljuje svoje delo v Svetu, medtem ko je pridržek Češkega senata omejen z minimalno 35 dnevi.

Vlogo v zadevah EU igrajo tudi posamezni matični odbori znotraj nacionalnega parlamenta. Ti odbori aktivno sodelujejo v primeru francoskega parlamenta, kjer člani obeh domov dajejo predloge na EU osnutke zakonodaje v šestih stalnih odborih obeh domov. Odbori imajo tako mesec dni časa, da se odločijo in določijo glavnega govorca, ki predstavi poglede odbora. Ostali odbori v nacionalnih državah proučujejo

---

<sup>112</sup> Ne obstaja pridržek, Evropski odbor pregleda vse EU zadeve, ki pridejo v senat s strani nizozemske vlade. Odbor se tako odloči, ali bo predloge v nadaljevanju še pregledoval v ostalih matičnih odborih, ki lahko sprašujejo vlado ali sprejmejo mnenje k predlogom.

<sup>113</sup> Sprejeta zakonodaja z dne 4.2.2005 ima zapisano generalna pravila o participaciji

dokumente, ob tem izvajajo parlamentarni nadzor, predložijo mnenje, ki pa ni zavezujoče in spremljajo ter nadzorujejo aktivnosti svojih vlad.

Tabela: 4.6: Pregled nad funkcijami odborov za evropske zadeve, vključenostjo ostalih matičnih odborov in institucijo parlamentarnega pridrška

DRŽAVA	FUNKCIJA ODBORA ZA ZADEVE EU	PRIDRŽEK	VKLJUČITEV OSTALIH MATIČNIH ODBOROV V PROCES NADZORA
<b>Avstrija</b> - Nationalrat  - Bundesrat	O privolitvi (mandatu) svoji vladi odloča v imenu celotnega parlamenta.	JA, kot del privolitve (mandata)	Lahko organizirajo razprave o letnih ali večletnih programih Sveta in Komisije.
	O privolitvi(mandatu) svoji vladi odloča v imenu celotnega parlamenta, vendar pa lahko poroča na plenumu in se kasneje odloči.	JA, kot del privolitve (mandata)	
<b>Belgija</b> Zbornica in senat	Koordinira in promovira parlamentarni nadzor nad evropskim procesom odločanja.	NE	Organizirajo zaslišanja o evropskih zadevah, vlado pozivajo, da jim predloži informacije znotraj svojih kompetenc.
<b>Ciper</b>	Nadzoruje vladne aktivnosti v okviru EU zadev, povabi ministre, da odgovarjajo na vprašanja.	NE	
<b>Češka</b> - Ljudska skupščina  - Senat	Nadzoruje osnutke EU aktov. Lahko predloži mnenje vladi, ki ni zavezujoče, vendar pa se mora z njim seznaniti. Prav tako lahko daje predloge posameznim področnim odborom.	JA	Lahko predložijo mnenje vladi potem, ko so ga že predložili Odboru za evropske zadeve.
	Odgovoren za splošni nadzor vladnega glasovanja o predlogih EU zakonodaje v Svetu, proučujejo predloge in ostale EU dokumente.	JA-vendar omejen na 35 dni	Lahko so pozvani, da podajo svoje mnenje.
<b>Danska</b>	Splošni nadzor nad zadevami EU, podeli mandat vladi pred glasovanjem na Svetu o direktivah in pomembnejših dokumentih.	JA, kot del privolitve (mandata)	Lahko predložijo mnenja o EU zadevah ali pa pozovejo ministre, da sodelujejo pri delu odbora.

<b>Estonija</b>	Vladi daje mandat.	JA, kot del privolitve (mandata)	Lahko podajo svoja mnenja k predlogom EU zakonodaje.
<b>Finska</b>	Vladi daje mandat na osnovi predlogov matičnih delovnih teles.	JA, kot del privolitve (mandata)	Natančno nadzorujejo EU predloge in snujejo nacionalne predloge.
<b>Francija</b> - senat  - parlament	Sistematično proučuje osnutke EU zakonodaje, lahko sprejme predloge, o katerih odloča pristojni matični odbor ali pa senat v celoti.	JA	Lahko proučujejo predloge in osnutke stališč, ki jim jih predloži evropska delegacija.
	Politično nadzoruje osnutke EU zakonodaje in vladne aktivnosti. Posamezne poslance obveščajo o EU zadevah. Lahko pa glasujejo o predlogih, ki so jih podala matična delovna telesa.	JA	Lahko proučujejo predloge za stališča evropske delegacije, ki jih lahko sprejmejo, zavrnejo ali amandmirajo.
<b>Nemčija</b> - Bundestag - Bundesrat		NE	Odgovorni so za specifični in tehnični vidik EU zakonodaje.
	Proučuje in se seznanja z vsemi dokumenti Sveta in Komisije, ki so pomembni za celotno državo.		Lahko podajo osnutke priporočil, ki so predloženi Odboru za zadeve EU.
<b>Grčija</b>	Vladi lahko predložijo posvetovalno mnenje znotraj svojih pristojnosti.	NE	Obravnavajo EU predloge in sprejmejo svetovalna mnenja znotraj svojih kompetenc.
<b>Madžarska</b>	Proučujejo EU zakonodajo in vplivajo na vlado, odloča v imenu celotnega plenuma.	NE	Lahko izrazijo mnenje k osnutkom predlogov EU.
<b>Irska</b>	Pododbor za Evropski nadzor, ki je pododbor Skupnega odbora za evropske zadeve (le ta je sestavljen iz članov obeh domov); prejema in nadzoruje informacije o zakonodajnih predlogih in ostalih dokumentih.	NI formalne	Proučujejo EU predloge, ki jim jih predloži Pododbor za Evropski nadzor.
<b>Italija</b>	Lahko proučuje EU zakonodajo in	JA- vendar	Lahko pretehtajo EU osnutke zakonodaje in predložijo svoje

- Ljudska skupščina	seznanja tudi ostale področne odbore vendar v okviru mnenja Odbora za EU politike	omejena na 20 dni, če skupščina ne poda svojega mnenja	mnenje na osnovi stališča Odbora za EU politike.
- senat	Proučuje osnutke EU v okviru meril znotraj države napram merilom EU	JA- vendar omejena na 20 dni, če skupščina ne poda svojega mnenja	Lahko soočijo svoja mnenja o EU osnutkih, če jih zaprosi Odbor za EU politike.
<b>Latvija</b>	Daje privolitev pogajalski smernici vlade	NE	Že v letu 2005 so nameravali vključiti sektorske odbore.
<b>Litva</b>	Predstavi stališče Seima do vladnih predlogov.	JA, kot del privolitve (mandata)	Sodelujejo v procesu priprav in ocenjevanj EU predlogov in predložijo svoje mnenje Odboru evropskih zadev ali zbornici.
<b>Luksemburg</b>	Odgovoren za področja znotraj svojih pristojnosti (EU zadeve, zunanje zadeve, obrambo, razvoj in imigracije)	NE	Sodelujejo v okviru svojih pristojnosti.
<b>Malta</b>	Analizira in oceni, da vladni memorandum odseva politične, ekonomske in socialne učinke	JA, vendar manj zavezujoča	Ne sodelujejo.
<b>Nizozemska</b> - predstavniški dom	Nadzira vlado v odnosu do širšega razvoja znotraj EU, lahko se posvetuje s posameznimi področnimi odbori	NE, vendar obstajajo specialna pravila na področju pravosodja in notranjih zadev	Nadzorujejo vlado v okviru svojih pristojnosti.
- senat	Proučuje vse predloge komisije. Posameznemu sektorskemu odboru lahko poda predlog.	NE, vendar obstajajo specialna pravila na področju pravosodja in notranjih zadev	Lahko podajo svoje stališče vladi ali pa ji postavijo vprašanja, organizirajo plenarne razprave skupaj z predstavniki vlade.
<b>Poljska</b> - Sejm	Izrazi lahko svoje mnenje do predloga EU zakonodaje, kjer se mora vlada	JA, kot del privolitve	Ne sodelujejo.

- senat	pozicionirati v Svetu Opredeli se in izrazi svoje stališče do predlogov EU, sektorske odbore pa lahko pozovejo, da podajo stališče	(mandata) JA, kot del privolitve (mandata)	Po posvetovanju dajejo predloge o zadevah EU Odboru evropskih zadev.
<b>Portugalska</b>	Ocenjuje interese države znotraj okvirjev evropskih institucij ali sodelovanje med državami članicami, posebno aktivnosti svoje vlade v teh odnosih	NE	Če jih pozove Odbor o evropskih zadevah, lahko oblikujejo formalno mnenje o EU predlogih ali orientacijskih dokumentih.
<b>Slovaška</b>	Sprejme obvezujoče mnenje za vlado	JA, kot del privolitve (mandata)	Lahko so pozvani, da dajo stališče do vladne pozicije.
<b>Slovenija</b> - Državni zbor - Državni svet	Sprejme stališče za vlado Mnenje poda pristojnemu odboru.	NE NE	Sodelujejo Ne sodelujejo.
<b>Španija</b>  Kongres in senat	Informira v zadevah EU in organizira razprave, poda poročilo o vsaki EU zadevi	NE	
<b>Švedska</b>	Formulira mandat za vlado	JA, kot del privolitve (mandata)	Spremljajo EU dogajanje v okviru svojih pristojnosti.
<b>Velika Britanija</b> - spodnji dom  - zgornji dom	Za plenum pripravi poročilo o politični pomembnosti vsakega EU dokumenta in odloči, o katerem se bo posebej razpravljalo na plenumu ali pa na posameznem delovnem telesu. Spremlja EU dokumente skupaj s sedmimi pododbori.	JA JA	EU zadeve proučujejo na lastno iniciativo. Ne.

Vir: prirejeno po COSAC (COSAC. Dostopno na: <http://cosac.magenta-asp.dk/en/info/scrutiny/view/> (8.avgust 2006).

#### 4.5.3.2 Mandatski sistem

Model razširjen v nacionalnih parlamentih, imenovan "mandatski sistem", je bil prvič uveden s strani Odbora za trg danskega parlamenta v letu 1973. Odbor za zadeve EU je postavil v ospredje in mu dovolil, da nastopa v imenu danskega parlamenta kot celote in sprejme vlogo pogajalca v odnosu do vlade.

Ti sistemi se med seboj razlikujejo glede na obseg, čas in obvezujoč okvir, vendar pa vsi dajejo odboru za EU velik vpliv v primerjavi s pozicijo svoje vlade v svetu (Finska, Švedska, Avstrija, Poljska, Litva, Latvija, Madžarska, Slovaška, Slovenija, Danska).

Proces podeljevanja mandata se ponavadi prične malo pred sestankom Sveta. Odbori za zadeve EU se največkrat sestanejo na petek, en teden pred sejo Sveta, kjer vladne ministre seznanijo z nacionalnimi pozicijami za pogajanja. V nekaterih sistemih vlada, če predhodno ni pridobila soglasja s strani svojega parlamenta, sploh ne more sodelovati v Svetu, medtem ko so drugi določili rok, do katerega je potrebno odreagirati (primer Slovaškega parlamenta, ki določa dvotedenski rok, ko je potrebno odobriti stališče vlade ali pa pripraviti svojega, če v tem času tega ni, lahko vlada zagovarja svoje prvotno stališče).

Skorajda v vseh sistemih podeljen mandat politično zavezuje svojo vlado. Finska, madžarska in poljska vlada lahko v določenih okoliščinah odstopa od prvotnega stališča, vendar pa morajo svoje spremenjene odločitve zelo natančno argumentirati. Danski parlament se mora pred vsakršno spremembo ponovno posvetovati z ustreznimi odbori.

Za Avstrijo je značilno, da je minister zavezan s svojo pozicijo narodnemu svetu, kot je to že zapisano v členu 23. e avstrijske ustave. Vladno mnenje se lahko razlikuje od parlamentarnega, vendar samo z utemeljenim razlogom in ko je še enkrat prešel nacionalni svet. Če se vlada še vedno razlikuje v svojem mnenju, mora parlament obvestiti, zakaj je to storila.



Pomembno za mandatski model je tudi vključevanje matičnih odborov. Finska, Litva, Estonija in Švedska so sprejele nadzorni sistem, ki dajejo moč posameznim matičnim odborom, da se vključijo v sodelovanje glede EU zadev. V Finski, Litvi in Estoniji to pomeni, da informirajo ti odbori EU odbor, ta pa v nadaljevanju daje mandat svoji vladi. Ponavadi so matični odbori tisti, ki pripravijo stališče za EU odbor- primer Estonije, medtem ko na primer v Litvi sploh ni potrebno predati stališča EU odbora, ampak se stališče matičnega odbora obravnava na Seimasu.

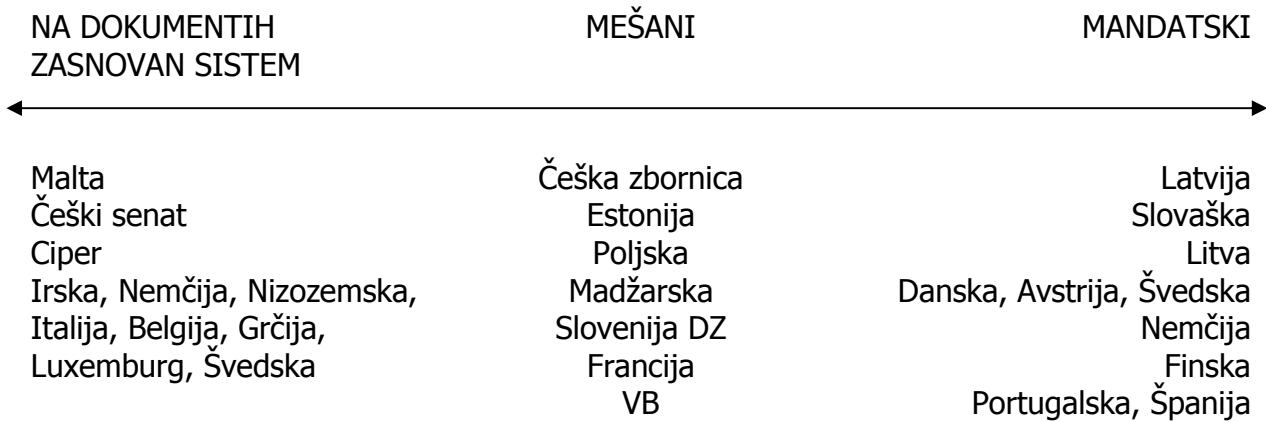
Švedski odbori imajo nalogo spremljanja zadev po svojih področjih, v številnih parlamentih pa obstajajo redna srečanja med posameznimi matičnimi odbori in vlado, kjer jih lahko seznanjajo s svojimi stališči.

Decembra 2004 je danski Folketinget povečal moč svojim matičnim odborom na način, da jih je vzpodbudil k sodelovanju še bolj sistematično in časovno še prej. Tudi Latvijski parlament se ukvarja s podobno temo (COSAC 2006).

Poseben sistem najdemo na Nizozemskem, kjer kljub dejstvu, da ne obstaja splošni mandatski sistem, najdemo posebna pravila nadzora nad zadevami EU sprejeta za področje svoboščin, varnosti in pravic. Na ta način imata odbora za pravosodje in notranjo politiko možnost dajanja privolitve v obeh domovih EU predlogom, še pred odločanjem vlade v Svetu. Odbori sicer ne morejo odločati v imenu svojih parlamentov, kar pomeni, da mora privolitev izraziti oba domova parlamenta.

Obstaja tudi sistemi (primer Državnega sveta RS), ki ga ne moremo klasificirati v noben model (ne glede na metode vpliva) in ne na vlogo v ustavni strukturi (Szaley 2005: 164).

Shema 4.1 : Sistemi nadzora v posameznih državah



Vir: prirejeno po Szaley 2005: 165 (za nove članice)

Primer mešanih sistemov predstavljata Estonija in DZ RS. Na dnevni red petkovih zasedanj odborov za EU uvrščata zadeve, ki jih v naslednjem tednu obravnava Svet, z namenom predstavljanja vladnih stališč. Na ta način so bližje mandatskemu sistemu, vendar pa obravnavajo določene EU zadeve in osnutke zakonodaje zelo natančno. Sejm pozna trifazni postopek, ko se v prvi fazi odbor opredeli do predlogov, medtem ko je v zadnji fazi že usklajen z vladno pozicijo.

Za sistem zasnovan na dokumentih je značilno, da navadno nacionalni odbori za evropske zadeve, ne organizirajo sestankov odborov pred srečanji ampak osnutke obravnavajo večkrat preden se sprejme parlamentarno mnenje. Tisti parlamenti, ki sebe opisujejo kot močne in vplivne, so sprejeli mandatski sistem (glej Szaley 2005: 165). Obstajajo še številni kazalci, ki nadzor omogočajo dalj časa. Tiste države, ki so določile časovni okvir, bolj verjetno poznajo mandatski model, medtem ko so tiste, ki ga nimajo, in zato tudi ni pričakovati rokov za parlamentarno mnenje, sprejele na dokumentih zasnovan sistem. Oba sistema imata isti cilj in meje, vplivati na oblikovanje politik in sodelovati v EU procesih odločanja. Razlikuje ju samo način, kako to doseči, katera orodja in metode sprejeti. Ni modela, ki bi bil bolj vpliven (Szaley 2005).

## 4.6 ZAKLJUČKI:

1. Vključitev nacionalnih parlamentov v procese odločanja o javnih politikah v EU in večja informiranost nacionalnih parlamentov pomenita povečanje vloge nacionalnih parlamentov v skupnih evropskih zadevah. Prenos dela odločevalske moči na evropsko raven, je na nacionalni ravni pomenila parlamentarne aktivnosti, ki so vodile do močnejšega nadzora nad vladnimi aktivnostmi. Pomembne so vsebine ustavnih, zakonskih ali poslovniških določb, ki urejajo razmerja med nacionalnim parlamentom in vlado. Skupno vsem nacionalnim parlamentom je, da imajo posebno delovno telo, pristojno za evropske zadeve in tako sodelujejo preko vlade v EU zakonodajnem postopku.

2. Delo posameznega odbora, ki se ukvarja z zadevami EU, je najpomembnejši instrument parlamentarnega nadzora. Aktivna vloga povečuje preglednost odločanja, ne more pa zagotavljati politične odgovornosti. Odbori k nadzoru nad delom vlade v okviru evropskih zadev, prispevajo z zaslišanji in poročanjem posameznih ministrov. Pogostejše sodelovanje matičnih ali zainteresiranih delovnih teles nakazuje, da v nacionalnih parlamentih obstajajo mehanizmi za posredni vpliv, ki omogočajo pravno ali pa politično zavezanost akterjev znotraj procesa odločanja. Ugotovimo lahko, da bosta pregled in nadzor nad sprejemanjem zakonodajnih aktov EU s strani nacionalnih parlamentov zmanjšala demokratični deficit. Za dovolj dober nadzor glede spremljanja zakonodajnih procesov v organih EU je potrebno:

- da nacionalni parlamenti lahko spremljajo tudi tiste predloge, ki niso bili predloženi v obravnavo;
- vedeti, koliko se vlada vključuje v zakonodajne postopke in tudi na lastno iniciativo pripravi opombe, mnenja, stališča, oceni vplive na nacionalno zakonodajo in zapiše v obrazložitveni memorandum, ki ga predloži parlamentu;
- dati možnost parlamentu, da začasno zadrži sprejem predloga dokumenta in zaveže pristojnega ministra, da mora uveljaviti zadržek parlamentarnega nadzora na seji sveta EU;

- vzpostaviti možnosti, da parlament sprejema resolucije, priporočila v zvezi s predlogom dokumenta;
- upoštevanje navodil, resolucij in priporočil parlamenta.

3. Stopnja sodelovanja med nacionalnim parlamentom in vlado je različna. Razteza se od ureditve, kjer nacionalni parlament ne igra nobene vloge, saj ga vlada le naknadno obvešča o nekateri svoji dejavnosti v EU, do ureditve, kjer ima parlament možnost oblikovanja lastnih stališč, vlada pa je v celoti vezana na njegova stališča in ne more sodelovati pri odločanju v Svetu EU, če ne dobi izrecne podpore svojega parlamenta. Velik pomen nacionalnega parlamenta je značilen za Avstrijo, Dansko, Finsko in Nemčijo, o srednjem vplivu govorimo v primeru Francije, VB in Švedske, medtem ko nacionalni parlament nima moči v Belgiji, Grčiji, Irski, Luxemburgu, na Nizozemskem, Portugalskem in v Španiji. Med predzadnjimi desetimi pridruženimi članicami nacionalni parlamenti izvajajo nadzor sistematično in dajejo mandat vladi Estonija, Finska, Latvija, Litva, Poljska, Malta in Slovaška. Parlamenti starih držav članic so se na različne načine vključili v EU proces, nove članice pa skušajo in želijo prenesti najboljše prakse v svoje postopke.

4. S primerjalno analizo smo skušali prikazati ključne ureditve in nakazati razlike med posameznimi nacionalnimi državami, saj EU zadeve vse bolj postajajo neločljiva sestavina v skoraj vseh politikah. Za učinkovito in legitimno vlogo nacionalnih parlamentov v okviru evropskih zadev je potrebno:

- zagotoviti ustrezne mehanizme za izvajanje nadzora (predhodni ali naknadni) in načine za uveljavljanje politične odgovornosti vladajočih nad institucijami, ki sprejemajo odločitve na EU ravni;
- zaradi spremenjenega razmerja moči med nacionalnimi parlamenti in izvršilno oblastjo jasno določiti vlogo parlamentov v procesu oblikovanja in sprejemanja odločitev in
- vključiti tudi poslance EP v odbore za evropske zadeve v nacionalnih parlamentih.

Identificiramo lahko tri razvojne stopnje v institucionalnem prilagajanju (formalna pravila, procedure in praksa) nacionalnih parlamentov v EU sistemu: večja specializacija parlamentov, večja aktivnost odborov in organizacija dela ter večja stopnja segmentacije in fragmentacije delovnih teles.

5. S predhodnim parlamentarnim nadzorom so parlamenti okrepili položaj v razmerju do vlade, medtem ko so drugi parlamenti dali večji poudarek naknadnim odločitvam. Novejše države članice skušajo uveljavljati oba načina, ju uveljaviti na različnih ravneh, hkrati pa imajo natančneje določene poslovniške, zakonske ali ustavne določbe, ki urejajo razmerje med parlamentom in vlado v zadevah EU. Analiza je temeljila na dveh vsebinskih sklopih: v prvem smo se osredotočili na opis in pregled posameznih EU odborov, drugi del pa je zajemal nadzor nad vladnimi odločitvami. Tako smo prikazali normativne podlage, ki omogočajo parlamentom aktivno vlogo v procesih odločanja, prikazali smo institucionalne oblike in načine oblikovanja odločitev, kjer je bilo razvidno, katera delovna telesa, kako in na kakšen način sodelujejo na področju evropskih zadev, pregledali smo formalno pravne postopke obravnavanja odločitev ter proučili nadzorne mehanizme posameznih parlamentov nad vladami. Parlamentarne procedure imajo jasen cilj- oblikovati odločitve in politike, ki bodo odražale nacionalni konsenz ali širok kompromis znotraj nacionalnih držav v evropskem okolju.

## **5. DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE KOT NACIONALNI AKTER**

### **5.1. INSTITUCIONALNE PODLAGE V PROCESU VKLJUČEVANJA V EU**

Na zasedanju ES 12. in 13. decembra 2002 v Kopenhagenju je RS zaključila pogajanja za pristop k EU in bila povabljena k članstvu v EU s 1. majem 2004. Za končanje procesa pristopanja je bilo potrebno podpisati Pogodbo o pristopu k Evropski uniji<sup>114</sup> ter jo ratificirati v vseh parlamentih držav članic, kot tudi v DZ RS.

Slovenija kot nova članica EU je izvrševanje dela suverenih pravic prenesla na EU oziroma njene organe. Tako stališča RS v institucijah EU zastopa in uveljavlja vlada, medtem ko DZ sodeluje v postopku sprejemanja pravnih aktov in odločitev v EU posredno, preko vlade. Ustrezno novi ureditvi, kjer se država odreče delu svoje suverenosti, je bilo potrebno, že pred vstopom spremeniti Ustavo RS in vstop v mednarodno organizacijo, formalno omogočiti. Po vstopu pa so se ustrezno določila še novonastala razmerja med DZ in vlado ter spremenile poslovniške določbe DZ o načinu sprejemanja EU zakonodaje. V nadaljevanju podajamo pregled nad spremembami zakonodaje.

---

<sup>114</sup> Zakon o ratifikaciji Pogodbe med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji s Sklepno listino (v nadaljevanju Pogodba o pristopu k EU (MPPEU), Ur.l.RS MP 3/04, 8/04, 20/04) je DZ ratificiral na 33.redni seji DZ z dne 28.01.2004.

Pogodbo o pristopu so 16. aprila 2003 podpisale sedanje in bodoče države članice EU. Vsebinsko zajema rezultate pristopnih pogajanj in določa, pod katerimi pogoji bodo za nove članice veljale določbe primarne in sekundarne zakonodaje EU. Obsega prilagoditve pravnega reda Evropske skupnosti, tehnične prilagoditve, prehodna obdobja za posamezne države pristopnice, izjeme in druge ukrepe. Pogoji pristopa in način prilagoditve pogodb pa so zajeti v Aktu o pristopu in prilogah (8) ter protokolih (10), kot sestavnem delu pogodbe. Med pristopne dokumente sodi še Sklepna listina, s katero so pooblaščenci držav pogodbenic potrdili dokumente, ki so bili sprejeti v okviru pristopne konference (DZ RS).

### 5.1.1 Spremembe Ustave RS

S podpisom Pogodbe o pristopu v EU so nadaljnje aktivnosti vodile do sprožitve formalnega postopka za spremembo ustave, saj članstvo v EU, ki ima pravne posledice za posamezno državo, od vsake države članice terja, da ji včlanitev in članstvo omogoča njen notranji ustavnopravni red<sup>115</sup>.

DZ je z razglasitvijo sprememb Ustave Republike Slovenije<sup>116</sup> v okviru I. poglavja (Splošne določbe) dodal nov 3. a člen, ki daje ustavno podlago za pristop RS k EU in zaradi abstraktne dikcije<sup>117</sup> tudi k morebitnim drugim mednarodnim organizacijam.

Drugi odstavek 3. a člena določa ureditev instituta referendumu v primeru ratifikacije mednarodne pogodbe. V tem primeru referendum ni predviden kot obligatorni, saj ni zapisano, da bi ga moral DZ razpisati ob vsakem prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, temveč kot fakultativni. S tega vidika je ta oblika referendumu še najbližja posvetovalnemu referendumu, na katerem se odloča o

---

<sup>115</sup> Ustave držav članic v bolj ali manj odprti obliki dopuščajo možnost prenosa suverenosti oziroma izvrševanja določenih suverenih pravic na nadnacionalno raven. Posebne določbe o EU oziroma ES vsebujejo ustave Avstrije, Finske, Francije, Irske, Nemčije, Portugalske in Švedske, tudi VB s posebnim aktom. Druge države članice ne vsebujejo posebnih določb, opirajo se na določbe o mestu in pomenu mednarodnih pogodb oziroma mednarodnega prava v njihovih pravnih sistemih (Raziskovalni sektor DZ 2002). Za več glej tudi podglavje 4.4.1.

<sup>116</sup> Predlog za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona je v DZ vložila Vlada RS dne 30.07.2001. Za objavo glej Poročevalec 69/01 z dne 06.08.2001 (Predlog ustavnega zakona za dopolnitev 3., 8., 47., in 68. člena ustave Republike Slovenije, (UZ3a, 47,69), EPA 699-III). Po zaključeni parlamentarni obravnavi je bil na 29.izredni seji. dne 07.03.2003. sprejet Odlok o razglasitvi ustavnega zakona o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije (OdUZ3a,47,68, Ur.l. RS 24/2003).

Predlagane spremembe ustave so na področju mednarodnega povezovanja in sodelovanja obsegale dopolnitev **3. člena**. S spremembo **47. člena** se omogoča, ob siceršnji prepovedi izročanja državljanov RS, da se v skladu z mednarodno pogodbo državljan RS lahko izroči drugi državi ali mednarodnemu sodišču. Sprememba **68. člena** zagotavlja državljanom drugih držav članic EU možnost pridobivanja lastninske pravice na nepremičninah pod enakimi pogoji kot državljanom RS.

<sup>117</sup> Sprejeto besedilo po zgledu nekaterih drugih ustav povzema splošno določbo, ki velja tako za pristop kot za članstvo v vseh mednarodnih organizacijah naddržavne narave, kjer se od držav članic zahteva tudi prenos izvrševanja dela suverenih pravic (Cerar 2005). Več Šinkovec 1999, Vehar 2001.

posameznem vprašanju. Tako sta bila prvotno mišljena oba že razpisana referendumata o pristopu Slovenije k EU in NATO<sup>118</sup>.

Določbe tretjega odstavka določajo veljavnost in neposredno uporabo pravnih aktov in odločitev organizacij<sup>119</sup>. Pri tem so pooblastila domačih organov glede preverjanja ustavnosti in zakonitosti pravnih aktov in odločitev teh organizacij določena z mednarodno pogodbo in pravno ureditvijo teh organizacij.

Četrty odstavek 3. a člena določa, da mora "v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti sproti obveščati državni zbor". Na ta način je na eni strani omogočena zadostna obveščenost DZ, na drugi strani pa tudi možnost nadzora DZ nad dejavnostjo vlade v navedenih mednarodnih organizacijah<sup>120</sup>. V nadaljevanju je DZ zagotovljena možnost oziroma pristojnost, da neposredno spremlja in politično ocenjuje dejavnost vlade v takšnih mednarodnih organizacijah ter da lahko vlado pri tem v določeni meri tudi usmerja ali

---

<sup>118</sup> Na podlagi 26. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Ur.l. RS, št. 15/94, 13/95 - odločba US, 34/96, 38/96, 43/96, 59/2001) ter poslovnika DZ so vse poslanske skupine, poslanca madžarske in italijanske narodnosti in samostojni poslanec glede na politične zaveze, da se o vstopu Slovenije v EU odločijo državljanke in državljani Republike na referendumu predlagali, da DZ razpiše posvetovalni referendum o vstopu RS v EU. Odlok o razpisu posvetovalnega referenduma o pristopu RS k EU (OdEU, Ur.l.RS 13/2003, sprejet na 22.redni seji dne 30.01.2003). 23. marca 2003 je na referendumu (glasovalo se je tudi za vstop v zvezo NATO, vendar za potrebe naloge ni relevantno) z 60,44% volilno udeležbo, za vstop v EU glasovalo 89,64% volilnih udeležencev, proti 10,36% (RVK).

<sup>119</sup> Pravo ES (sprejmejo države članice neposredno ali po skupnih organih) je sestavljeno iz treh delov:

- ustanovitvene pogodbe;
- pravo, ki so ga ustvarile institucije ES in
- pravo, ki ga zaradi izpolnjevanja obveznosti iz skupnostnega prava oblikujejo države članice.

Pravo Skupnosti se izmika vsakršni natančni, predvsem pa klasični koncepciji (nacionalnega) prava –je torej pravo *sui generis*. Glej tudi pod poglavje 5.3.5.

<sup>120</sup> Upoštevati je potrebno, da vlada pridobi pristojnosti, ki bistveno presegajo pristojnosti vlade v okviru njenega ustavnega delovanja znotraj države ( še posebej v okviru EU).



celo zavezuje s svojimi stališči<sup>121</sup>. Nadaljnje pristojnosti in razmerja, ki izhajajo iz vsebine sprejetega člena, je uredil zakon med državnim zborom in vlado, ki ga je sprejel DZ z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev<sup>122</sup>.

### **5.1.2 Sprejetje Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije**

Na podlagi četrtega odstavka 3. a člena ustavnega zakona, je DZ na 35. redni seji, dne 25. marca 2004, sprejel **Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije** (ZSDZVZEU, Ur. l. RS, št. 34/04; v nadaljevanju: zakon).

Zakon v šestnajstih členih ureja razmerja med vlado in DZ glede EU zadev<sup>123</sup>, določa, katere EU zadeve naj bi bile v pristojnosti DZ, način upoštevanja stališč DZ v EU zadevah s strani vlade, ter obveščanje DZ in obveznosti vlade v zvezi s tem.

Skladno z ureditvijo EU<sup>124</sup>, kjer glavnino nalog opravi vlada, 3. člen določa njen vodilni položaj v odnosu med RS in EU oziroma njenimi organi. Določen pa je tudi notranje pravni vidik zunanjega razmerja tako, da vlada državnemu zboru odgovarja za politiko države in za odločitve, sprejete v EU.

---

<sup>121</sup> Drugi stavek prvega odstavka predlaganega 3.a člena določa, da lahko državni zbor o prej navedenih predlogih aktov in odločitvah ter o dejavnosti vlade sprejema stališča, vlada pa ta stališča upošteva pri svojem delovanju. To pa še ne pomeni, da je vlada s posameznim stališčem DZ zavezana k določenemu ravnanju, hkrati pa takšne zavezanosti vlade tudi ne izključuje.

<sup>122</sup> Za več glej naslednje podpoglavje, kjer je zapisana vsebina omenjenega zakona.

<sup>123</sup> Za potrebe zakona je bilo potrebno natančno določiti vsebino EU zadev, ki se nanašajo tako na akte zakonodajne narave kot akte politične narave (2.člen). Kot akti zakonodajne narave štejejo akti regulative (uredbe) in direktive (smernice). Med akte politične narave štejemo skupne politike, programe 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 odločanja (DZ RS).

<sup>124</sup> Evropsko zakonodajo in skupne politike sprejema Svet EU, ob ustrezni vključitvi EP v postopku odločanja. Po evropskem pravu ima tako pristojnost odločanja vlada oziroma njeni predstavniki, zato je v zakonu določeno, da vlada predstavlja in zastopa Slovenijo ter uveljavlja njena stališča pred organi EU. "Svet je de facto zakonodajalec Evropske unije, saj mu ustanovitvena pogodba v členu 202(1) PES nalaga skrb, da bi se izpolnili cilji", ob tem pa mu daje pooblastila za sprejemanje odločitev (Grilc in Ilešič, 2004: 173).

Z zakonom je določeno, da **vlada v zadevah EU** :

- predstavlja in zastopa RS ter uveljavlja njena stališča v institucijah EU ter je pri tem samostojna in odgovorna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave in zakonov<sup>125</sup> (3. člen);
- sproti obvešča DZ o zadevah, ki po vsebini spadajo v njegovo pristojnost, o drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje njegovih ustavnih pristojnosti in zadevajo politične in programske vidike delovanja EU ter poroča o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU (8. člen);
- takoj, ko stališča sprejme, vendar najkasneje v petih tednih po prejemu zadeve EU, pošlje v DZ podatke (postopek sprejemanja akta v EU, poglobitve rešitve in cilje predloga akta, predvideni čas pričetka obravnav in sprejem predpisa v EU) s predlogom stališč RS, ki vsebuje oceno vplivov in posledic<sup>126</sup> predloga zadeve EU na RS (9. člen);
- vzpostavi informacijski sistem za zadeve EU (15. člen)<sup>127</sup>,
- s strani DZ prejema stališča, ki jih oblikujejo pristojna delovna telesa in jih v okviru svojih pristojnosti upošteva pri svojem delovanju v institucijah EU<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> Zakon o Vladi Republike Slovenije (uradno prečiščeno besedilo) (ZVRS-UPB1), Ur.l. RS št. 24/2005 ter Zakon o sodelovanju med med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU), Ur. l. RS, št. 34/04.

<sup>126</sup> Ocena vplivov in posledic obsega naslednje vidike:

- potrebnosti sprememb predpisov,
- posledic za proračun,
- vpliva na gospodarstvo,
- vpliva na javno upravo,
- vpliva na okolje.

Za primerjalni pregled glej tudi 4.poglavje in tabelo 4.5.

<sup>127</sup> Po 1.1.2004 je prejemanje dokumentov Sveta v EU tudi za Slovenijo mogoče samo v elektronski obliki. Vsi dokumenti, prejeti preko U 32/EXTRANET, so zajeti v t.i. EU portalu. Preko tega portala se pretakajo informacije med ministrstvi, vlado in državnim zborom na področju evropskih zadev.

<sup>128</sup> V primeru, da vlada pri uveljavljanju stališč RS, zaradi poteka pogajanj v institucijah EU oceni, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ni izvedljiva ali ne bi bila v korist RS, lahko odloči drugače. O tem takoj obvesti DZ in navede okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje (10.člen).

Vloga **DZ v zadevah EU** je naslednja:

- sodeluje pri oblikovanju stališč RS pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost (4. člen);
- obravnava predlog stališča RS oziroma izrazi namero, da bo predlog obravnaval v rokih, ki jih zahteva delo v okviru institucij EU (4. člen);
- na predlog vlade ali po lastni pobudi lahko obravnava tudi druge zadeve EU (4. člen);
- razpravlja in zavzame stališče o spremembah pogodb, na katerih temelji Unija, pred odločanjem v institucijah EU (5. člen);
- najmanj enkrat letno razpravlja o stanju<sup>129</sup> v EU in položaju RS v njej na podlagi uvodne predstavitve predsednika vlade, še prej pa na sejah<sup>130</sup> pristojnih odborov in pristojnih delovnih teles sprejme stališča<sup>131</sup> o političnih usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v prihodnjem obdobju in jih posreduje vladi ( 5., 6., 7. člen) in
- razpravlja v okviru celotnega zbora in tako na plenumu<sup>132</sup> sprejme stališča RS.

---

<sup>129</sup> Ravno v času pisanja naloge, se je DZ seznanil s Poročilom za leto 2006 (Poročilo o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej v letu 2006 - EPA 1266-IV, EU:S 173 ter Predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2007 - junij 2008 - EPA 1264-IV, EU: U 70), posamezni odbori pa so že podali mnenja k deklaraciji. Za več glej analitični del tega poglavja. Velja omeniti, da je predlog deklaracije že prilagojen delu v Svetu EU in je pripravljen skladno z 18-mesečnim programom treh predsedstev (nemškega, portugalskega in slovenskega). V deklaraciji so predstavljene ključne politične usmeritve RS za delovanje v institucijah EU v prihodnjem obdobju. Deklaracija, skupaj s prednostnimi nalogami za delo v Svetu EU, tvori širši okvir za oblikovanje stališč RS, ki jih vlada pri svojem vsakodnevnem delu zastopa v institucijah EU.

Namen tovrstnega gradiva je večplasten:

- „jasno opredeljene ključne naloge Slovenije za delovanje v EU prispevajo k večji konsistentnosti slovenskih stališč na raznih ravneh odločanja v institucijah EU in so tako pogoj za uspešno uresničevanje interesov države
- dokument je namenjen tudi seznanitvi širše javnosti s prednostnimi nalogami Slovenije v EU, kar prispeva k večjemu pregledu dejavnosti slovenskih predstavnikov v Uniji
- priprava tovrstnega dokumenta je odziv na način delovanja institucij EU, ki zaradi potrebe po večji kontinuiteti in tako učinkovitosti dela sprejemajo letne in večletne delovne programe z jasno začrtanimi cilji“ (SVEZ).

<sup>130</sup> Delovna telesa obravnavajo in odločajo o EU zadevah na sejah, ki niso odprte za javnost (primer, kjer gre za pogajanja), lahko pa sklenejo, da opravijo obravnavo na seji, ki je odprta za javnost (primer političnih in programskih dokumentov EU). V primeru zaprtih sej, svoje odločitve sporočijo javnosti (glej 7.člen).

<sup>131</sup> V okviru stališč DZ o posameznih zadevah EU razpravlja in o njih zavzema stališča RS delovno telo, pristojno za evropske zadeve, v zadevah zunanje in varnostne politike pa delovno telo, pristojno za zunanjo politiko.

<sup>132</sup> Obravnava zadev EU na plenumu je predvidena, če je podana zahteva najmanj četrtiline poslancev ali zahteva pristojnega delovnega telesa iz prvega odstavka 6. člena tega zakona ali na podlagi sklepa kolegija predsednika državnega zbora.

### 5.1.3 Dopolnitve Poslovnika državnega zbora<sup>133</sup>

Sprememba Ustave RS in sprejetje Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado sta bila podlaga za pripravo dopolnitev Poslovnika državnega zbora<sup>134</sup> kot akta, ki ureja organizacijo in delo državnega zbora. Namen dopolnitev je bilo celovito urediti postopek obravnave zadev EU.

Sprejeto novo podpoglavje celovito ureja postopek obravnave zadev EU. Dopolnitve poslovnika tako zlasti določajo vlogo **Odbora za zadeve Evropske unije (OZEU)**<sup>135</sup>, ki obravnava vse zadeve EU razen zunanje in varnostne politike EU, za kar je pristojen **Odbor za zunanjo politiko (OZP)**.

Poslovník določa, da naj bi bila odbora sestavljena sorazmerno glede na število poslancev izvoljenih v DZ s tem, da bi imela vsaka poslanska skupina zagotovljeno eno mesto. Oba odbora naj bi imela predsednika in dva podpredsednika in vsaj eden izmed

---

<sup>133</sup> Poslovník Državnega zbora (Ur.l.RS, št. 35/02 in 60/04)- glej poglavje 2a: Postopek obravnave zadev EU (členi 154.a-154.m).

<sup>134</sup> Skupina poslancev s prvopodpisanim Antonom Anderličem je dne 28.04.2004 vložila v zakonodajno proceduro Dopolnitve poslovnika državnega zbora (PoDZ-1A, EPA 1273-III). Dopolnitve poslovnika je po skrajšanem postopku kot matično delovno obravnavala Komisija za poslovník na 16. nujni seji, dne 5. 5. 2004. Druga in tretja obravnava na seji DZ pa sta potekali na 36. seji z dne 20.05.2004. Za več glej objavo v Poročevalcu 57/04 z dne 05.05.2004 in 60/04 z dne 08.05.2004 ter sprejet predlog, objavljen v Ur.l. RS 60/04 z dne 03.06.2004.

<sup>135</sup> Na podlagi Odloka o ustanovitvi Odbora Državnega zbora Republike Slovenije za zadeve Evropske unije (Ur.l.RS št.60/2004) se je ustanovil Odbor za zadeve Evropske unije in določile njegove naloge. Skladno z drugim členom odloka, Odbor za zadeve Evropske unije:

- v skladu z Zakonom o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije in poslovníkom Državnega zbora obravnava zadeve EU, razen s področja zunanje in varnostne politike;
- sodeluje z institucijami ter drugimi organi Evropske unije;
- sodeluje z matičnimi delovnimi telesi v zvezi z zadevami EU;
- skrbi za evidenco zadev EU.

S sprejetjem tega odloka, sta prenehala veljati Odlok o ustanovitvi Komisije Državnega zbora Republike Slovenije za Evropske zadeve (Uradni list RS, št. 24/01 in Poročevalec št. 2/03) in Odlok o ustanovitvi Slovenskega dela pridružitvenegaparlamentarnega odbora (Ur.l RS, št. 9/01 in Poročevalec št. 7/03 in 8/03).

njih (predsednik ali podpredsednik) naj bi bil iz vrst poslanskih skupin opozicije (glej 154. c člen).

Ko DZ pridobi gradivo s strani vlade<sup>136</sup>, ga predsednik DZ dodeli pristojnemu EU odboru ter matičnemu delovnemu telesu<sup>137</sup>, kot tudi državnemu svetu in zakonodajno pravni službi, da bi lahko sprejela oziroma oblikovala mnenje. Za sklicevanje sej so predvideni krajši roki kot za sklic sej ostalih delovnih teles. Na sejo odbora se vabijo predsednik vlade in ministri, predstavniki matičnih delovnih teles, predstavnik državnega sveta in zakonodajno-pravne službe, predstavniki strokovne javnosti, civilne družbe in ostali, katerih delo je povezano z obravnavano zadevo. Predvideno je tudi, da se seje odbora lahko udeležijo tudi poslanci RS v evropskem parlamentu, ki imajo pravico, da na seji o obravnavani zadevi razpravljajo, nimajo pa pravice glasovati (154. e člen). Ker so seje delovnega telesa pri obravnavi zadev EU zaprte za javnost<sup>138</sup>, predsednik pristojnega odbora in matičnega delovnega telesa, določi besedilo uradnega obvestila o seji, ki ga po zaključku seje posreduje javnosti. Vsa gradiva so javna, razen v primeru zaupnih gradiv v skladu z Zakonom o tajnih podatkih (Ur. l. RS 50/06)<sup>139</sup>.

Na podlagi gradiv in predlogov stališč, ki jih pripravi vlada, se nadaljuje obravnava na obeh pristojnih odborih, predhodno pa podajo mnenja<sup>140</sup> še pristojna matična delovna telesa. K predlogu stališč RS oziroma k predlogu deklaracije lahko vlagajo amandmaje poslanci, k dopolnjenemu predlogu stališč RS oziroma deklaracije pa lahko vložijo amandmaje poslanske skupine, ki to lahko storijo 5 dni pred sejo državnega zbora.

---

<sup>136</sup> Določeno je, da vlada predloži gradivo v obravnavo, ko je začel postopek obravnav v Svetu EU.

<sup>137</sup> Matična delovna telesa so pri obravnavanju zadev EU vsa ostala delovna telesa DZ, ki lahko sprejemajo mnenja o določenih zadevi EU s svojega področja in jih posredujejo pristojnemu odboru

<sup>138</sup> V treh letih članstva je bilo od skupaj 128 sej odbora OZEU odprtih 24 in 10 delno zaprtih.

<sup>139</sup> Avtorica opozarja in navaja kot zanimivost, da je bil 18-mesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije označen s stopnjo tajnosti INTERNO, medtem ko je bila razprava ob predstavitvi programa na GAERC- u javna. Poleg tega je bil osnutek programa na spletni strani nemškega predsedstva objavljen že 8. decembra 2006 (pred samim zasedanjem GAERC-a), torej prav na dan obravnave omenjenega gradiva z oznako tajnosti interno na Odboru za zadeve EU.

<sup>140</sup> V primeru, da matična delovna telesa svojih mnenj oziroma amandmajev navedenima odboroma ne posredujejo v roku 2 dni pred sejo, se šteje da s predlogi vlade soglašajo. Enako velja tudi za državni svet

Poslovniško je predvidena tudi razprava na plenarni seji o zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v pristojnost DZ in v zvezi z njimi sprejme stališče RS. Zahtevo za obravnavo na plenarni seji lahko podajo najmanj četrtnina poslancev, OZEU, OZP in kolegij predsednika državnega zbora. V tem primeru se o predlogu predloženih stališč izjavita OZEU oziroma OZP, tokrat v funkciji delovnega telesa in pripravita vse potrebno za odločanje na plenarni seji, razen če sta to zahtevala sama po že opravljeni obravnavi. Ko državni zbor stališče sprejme, se posredujejo vladi, da jih uveljavlja v institucijah EU. Tako sprejeto stališče je za vlado obvezujoče. V primeru, ko OZEU, OZP ali DZ obravnavane zadeve EU ne more končati v predvidenih rokih, lahko sprejme sklep o nameri, da bo o tej zadevi delo nadaljeval ter za to določi nadaljnji rok v okviru rokov za sprejem zadeve EU v institucijah EU. V takem primeru bo vlada lahko uveljavljala v postopku sprejemanja zadeve EU t.i. "**parlamentarno rezervacijo**" (154. j). Poslovniške določbe še poudarjajo obveznost vlade, da sproti obvešča pristojni odbor o svojem delovanju in uveljavljanju stališč, prav tako o neupoštevanju stališč.

## **5.2 KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV V SLOVENIJI**

Ker Slovenija kot enakopravna članica preko svojih predstavnikov, delujočih v okviru institucij EU, sodeluje v procesih oblikovanja politik, bomo zaradi lažje preglednosti nad postopki spremljanja in sprejemanja EU zadev v DZ, v tem poglavju celovito prikazali koordiniranje evropskih zadev na državni ravni. S koordinacijo evropskih zadev v Sloveniji razumemo medresorsko usklajevanje ter pripravo stališč za udeležbo slovenskih predstavnikov v okviru Sveta EU na ravni delovnih skupin, odborov in ministrskih zasedanj ter na zasedanjih Evropskega sveta (SVEZ).

V okviru medresorskega usklajevanja in priprave stališč RS, koordinacijo evropskih zadev<sup>141</sup> v vladi izvajata Služba Vlade RS za evropske zadeve (SVEZ)<sup>142</sup> in Ministrstvo za

---

<sup>141</sup> Za vpogled nad institucionalnim prilagajanjem slovenske izvršne oblasti povezovanju z EU več Lajh in Fink Hafner 2005.

zunanje zadeve (MZZ)<sup>143</sup>, pristojna ministrstva oziroma vladne službe pa so odgovorne za pripravo stališč k posameznim EU aktom ali ukrepom<sup>144</sup> (glej shemo 5. 1).

---

"Institucionalno prilagajanje jedra slovenske izvršne oblasti evropeizacijskim procesom je mogoče opisati kot niz postopnih premikov od vzpostavljanja mednarodnih odnosov(od "zunanjih zadev") k "sistemski interiorizaciji" oblikovanja in izvajanja evropskih javnih politik (Lajh in Hafner Fink, 2005:39).

<sup>142</sup> Naloge **SVEZ**-a v zadevah EU so naslednje:

- vodi koordinacijo evropskih zadev, ki sodijo v prvi in tretji steber EU ter skrbi za pravočasnost, ustreznost in skladnost stališč slovenskih predstavnikov;
- v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov EU določi pristojno ministrstvo ali vladno službo in delovno skupino za pripravo stališč RS (ta skupina obravnava in usklajuje odprta medresorska in strateška vprašanja);
- vsako leto v sodelovanju z ministrstvi in vladnimi službami, pristojnimi za posamezna področja delovanja Slovenije v EU, pripravi dokument o prednostnih nalogah Slovenije v okviru EU, o katerem razpravlja tudi DZ.

<sup>143</sup> Naloge **MZZ**-a v zadevah EU so naslednje:

- izvaja koordinacijo političnih zadev iz drugega stebra EU- zadev iz skupne zunanje in varnostne politike;
- v okviru operativne organizacijske enote deluje [Direktorat za evropske zadeve in politično bilateralno](#), ki predstavlja in zagovarja interese RS napram EU in spremlja delovanje evropskih institucij ter koordinira in pripravlja stališča za nastop slovenskih predstavnikov v EU. Pripravlja stališča na področju Skupne zunanje in varnostne politike ter v okviru *Podskupine za program*, pripravlja program predsedovanja (SVEZ).

<sup>144</sup> Poleg delovne skupine za evropske zadeve kot dela pomožne strukture za koordinacijo evropskih zadev deluje še 35 drugih skupin, ki skrbijo za delo po posameznih vsebinskih področjih. V te skupine so vključeni predstavniki državnih organov, pristojnih za posamezno področje, ki pripravljajo predloge slovenskih stališč in sodelujejo pri postopku v okviru delovnih skupin Sveta EU.

Shema 5.1 : Koordinacija evropskih zadev



Vir: Službe Vlade RS za evropske zadeve. Dostopno na

[http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/koordinacija\\_evropskih\\_zadev/KOORDINACIJA\\_EVROPSKIH\\_ZADEV\\_V\\_SLOVENIJI\\_shema.doc](http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/koordinacija_evropskih_zadev/KOORDINACIJA_EVROPSKIH_ZADEV_V_SLOVENIJI_shema.doc), (22.02.2006)



Usklajevalni mehanizmi (sklici delovnih skupin za pripravo stališč, delovna skupina za evropske zadeve ali neformalni medresorski sestanki) potekajo preko vladnega informacijskega portala (EU-portal)<sup>145</sup>, ki služi za pripravo in usklajevanje stališč.

Usklajevanje<sup>146</sup> in obravnava stališča poteka v več fazah. V prvi fazi se stališče Slovenije pripravi k prvemu osnutku predloga zakonodajnih in drugih aktov EU. V vseh naslednjih fazah se stališče dopolnjuje in spreminja, skladno z rezultati razprave v delovnih telesih Sveta EU v predhodni fazi, novimi ugotovitvami ali spremenjenimi okoliščinami. V naslednji fazi se predlog stališča objavi na EU-portal in če v določenem časovnem roku ni pripomb oziroma nasprotovanj s strani članov vlade, predlog stališča postane stališče RS.

V primeru, da je stališče tako, da se mora do njega opredeliti DZ, se le ta preko generalnega sekretarja vlade, posreduje v DZ<sup>147</sup> (kot primer glej prilogo A). Po obravnavi na pristojnih delovnih telesih ter sprejemu stališča, vladni predlog stališča postane stališče RS.

---

<sup>145</sup> Vzpostavitev portala je bila predvidena že z Zakonom o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (15.člen). Glej tudi opombo 126.

<sup>146</sup> Osnutek predloga stališča se usklajuje z organi, ki so vključeni v postopek pripravljanja stališča. V primeru, da pristojni organ presodi, da je treba gradivo uskladiti znotraj delovne skupine za pripravo stališč, skliče sestanek te skupine, lahko pa ga uskladi na neformalnem medresorskem sestanku.

<sup>147</sup> Za več glej celotno poglavje o spremembah poslovnika DZ in načinu obravnavanja EU zadev v DZ.

### **5.3. EMPIRIČNI PODATKI O DEJAVNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA RS PO VSTOPU V EU V ZADEVAH EU**

#### **5.3.1 Obravnava zadev EU**

DZ se je z zadevami EU ukvarjal že v času približevanja EU, saj je eno izmed ključnih meril, ki odloča o članstvu v EU, prilagojena zakonodaja<sup>148</sup> in njeno izvajanje.

Nosilni hipotezi dela temeljita na vprašanju ali nacionalni parlament izgublja na moči zakonodajalca in ali je s članstvom v EU prišlo do nove prerazdelitve oblasti med zakonodajalcem in izvršilno oblastjo, v korist izvršilne. Hkrati pa nas zanima, kakšne ima dejanske možnosti parlament, da izgubo klasične zakonodajne funkcije, nadomesti z večjim nadzorom nad vlado. Zato bomo v okviru tega podpoglavja proučili vlogo DZ RS v procesih odločanja na ravni EU v prvih treh letih članstva (analiza bo zajemala obdobje od 1. maja 2004 do 1. maja 2007)<sup>149</sup>. Osredotočili se bomo na delo DZ v zadevah EU (aktivnosti DZ v plenarni zasedbi, delo pristojnih delovnih teles in vključevanje matičnih delovnih teles v obravnavo EU zadev), na oblike sodelovanja z vlado, oblike nadzora nad njo in ocenili upoštevanje in uveljavljanje sprejetih stališč.

Institucionalne prilagoditve DZ za delovanje v EU smo natančneje opisali na začetku tega poglavja. Tako ustavno podlago predstavlja 3. a člen Ustave RS, podrobneje razmerje med DZ in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v EU normativno ureja Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije, postopke obravnav evropskih zadev na delovnih telesih in plenumu DZ pa Poslovník DZ.

---

<sup>148</sup> Ker je evropsko pravo nad nacionalnim pravom, se morajo posamezni nacionalni pravni akti uskladiti s splošnimi pravnimi akti. Igličar govori o usklajevanju oziroma poenotenju (unifikaciji) nacionalnih pravnih redov z evropskim preko unifikacije (kjer uredbe sveta ministrov določajo pravna pravila, ki se neposredno uveljavljajo v državah članicah) ter preko harmonizacije (preko direktiv kot sekundarnih pravnih virov) (Igličar 2005). Glej še podpoglavje 5.2.5.

<sup>149</sup> Obdobje, ki ga analiziramo pomeni vstop Slovenije v EU, v mesecu oktobru 2004 so potekale volitve v DZ, tako da se je končeval mandat DZ tretjega sklica, vključujemo delo četrtega sklica DZ, ki se je konstituiral oktobra 2004 (22.10.2004).

Pri obravnavi zadev EU v državnem zboru govorimo o treh vrstah zadev:

- "**U**" **zadeve**, kjer DZ sodeluje pri oblikovanju stališč RS pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost, prav tako obravnava spremembe pogodb, na katerih temelji Unija, najmanj enkrat letno pa razpravlja o stanju v EU in položaju RS v njej ter sprejme stališča o političnih usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU<sup>150</sup>. Predloge stališč obravnava DZ v rokih, ki jih zahteva delo v okviru institucij EU;
- "**S**" **zadeve** so zadeve EU iz pristojnosti DZ, o katerih vlada sproti obvešča DZ ter poroča o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU<sup>151</sup>. Vlada obvešča DZ tudi o drugih gradivih (glede političnega in programskega vidika delovanja EU), ki so pomembna za izvajanje njegovih ustavnih pristojnosti in
- "**E**" **zadeve**, kamor sodijo vse druge EU zadeve, ki jih DZ lahko na predlog vlade ali po lastni pobudi obravnava<sup>152</sup>.

Za obravnavo gradiv na sejah pristojnih delovnih teles in sejah državnega zbora imajo poslanke in poslanci ter strokovne službe DZ na voljo elektronske baze podatkov o EU zadevah, dostopne v programskem okolju Lotus-Notes<sup>153</sup>:

- zbirko "**ZZEU**", to je EU portal Vlade RS, v katero je vključenih več kot 70.000 EU dokumentov;
- zbirko "**Zadeve EU**", kjer so na voljo dokumenti in drugo gradivo, ki so nastali v postopku obravnave EU zadev v DZ (kot primer glej prilogo E);
- poštna baza "**EU DZRS**", preko katere Vlada RS dnevno ob 17.00 uri seznanja DZ o svojih stališčih do aktov EU in izhodiščih za razgovore na svetih ministrov, ki so potrjene v okviru EU portala ali vlade ter

---

<sup>150</sup> Glej prvi odstavek 4. člena ter prvi in drugi odstavek 5. člena ZSDZVZEU.

<sup>151</sup> Prvi in drugi odstavek 8. člena ZSDZVZEU.

<sup>152</sup> Tretji odstavek 4. člena ZSDZVZEU.

<sup>153</sup> Vse te baze so nam bile za nadaljnjo empirično raziskavo v veliko pomoč.

- zbirko "**Dokumenti OZEU**", kjer so dokumenti, ki jih DZ pošilja Evropska komisija (DZ RS).

### 5.3.2 Pristojna delovna telesa

Primerjalno pravno gledano, imajo vsi parlamenti držav članic EU posebno delovno telo, ki je pristojno, da obravnava zadeve s področja EU in preko svoje vlade sodeluje v zakonodajnem postopku v institucijah EU. Zakon o sodelovanju med DZ in vlado v zadevah EU določa, da državni zbor stališča o EU zadevah zavzema praviloma preko dveh ključnih t.i. evropskih delovnih teles. To sta Odbor za evropske zadeve in Odbor za zunanjo politiko (glej tabelo 5.3.2.1, kjer prikazujemo časovnico ustanovitve delovnih teles pristojnih za evropske zadeve od vstopa Slovenije v EU).

Tabela 5.1: Časovnica ustanovitve delovnih teles pristojnih za evropske zadeve od vstopa Slovenije v EU

<b>Aktivnosti</b>	<b>Odbor za zadeve EU-OZEU<sup>154</sup> (tretji sklic DZ)</b>	<b>Odbor za zadeve EU-OZEU (četrti sklic DZ)</b>	<b>Odbor za zunanjo politiko- OZP (tretji sklic DZ)</b>	<b>Odbor za zunanjo politiko- OZP (četrti sklic DZ)</b>
<b>Ustanovitev</b>	maj 2004	17.november 2004	z vstopom DZ ni na novo ustanovil odbora	17.november 2004
<b>Sestava</b>	odseva sestavo DZ	odseva sestavo DZ	ni se spremenila	odseva sestavo DZ
<b>Število sej</b>	8	120	16	10

Vir: prirejeno po  
Krašovec 2007:283 in podatkovne zbirke DZ, Lotus Notes

Oba pristojna odbora sprejemata odločitve praviloma na podlagi mnenj matičnih delovnih teles. Stališča oblikovana na ta način, postanejo stališča RS, ki jih vlada

<sup>154</sup> Po vstopu Slovenije v EU se je na novo ustanovil samo Odbor za zadeve EU, Odbor za zunanjo politiko je že deloval, saj je bil ustanovljen kot pristojni odbor za področje zunanjih zadev že s pričetkom tretjega mandata DZ. V 4.mandatu DZ se je OZEU ustanovil 17.11.2004 (na 2.izredni seji). S tem dnem je prenehala z delom Komisija za evropske zadeve, ustanovljena 27.3.2001, z delovanjem prenehala 12.5.2004.

upošteva pri svojem delovanju v institucijah EU. Poudariti je potrebno, da v zadevah EU ne gre za zakonodajno odločanje, marveč le za oblikovanje stališč, ki bodo politično zavezovale vlado, ki bo nato v imenu RS skupaj z vladami drugih držav članic sodelovala pri odločanju v Svetu EU (Briški, 2005: 70).

Tabela 5.2: Podatki o sejah pristojnih odborov

Pristojni odbor	LETO	REDNE SEJE	NUJNE SEJE	ŠTEVILO SEJ Z EU ZADEVAMI
<b>OZEU</b>	2004	6	2	
	2005	33	21	vse
	2006	40	7	vse
	2007	16	3	vse
	<b>SKUPAJ</b>	<b>95</b>	<b>33</b>	
od vstopa		do maja 2007	<b>128 SEJ</b> 10 delno zaprtih 24 odprtih	
<b>OZP</b>	2004		7 od 16	na 7
	2005	9	32	na 16
	2006	13	25	na 10
	2007	3	7	na 5
	<b>SKUPAJ</b>	<b>26<sup>155</sup></b>	<b>64</b>	<b>38</b>
				<b>166</b>

Vir: Podatkovne zbirke DZ.

OZEU je v treh letih postal ključni dejavnik DZ v zadevah EU tako pri obravnavi stališč RS kot pri sooblikovanju izhodišč za udeležbo predstavnikov vlade na sejah sveta EU (glej tabelo 5.2). Primerjalno gledano, je imel skupaj z OZP, 166 sej, na katerih sta obravnavala EU zadeve. Skupno imata OZEU in OZP sklicanih največ sej do sedaj (sledijo Odbor za notranjo politiko in pravosodje, Odbor za finance in monetarno politiko). Čas trajanja sej, če gledamo skupni seštevek, se za OZEU krajša (čeprav je še vedno na tretjem mestu), medtem ko OZP še vedno porabi največ časa, vendar moramo vzeti v obzir, da slednji na vseh sejah ne obravnava zadeve EU (Lotus Notes, podatkovne zbirke DZ).

<sup>155</sup>

Štejemo še eno korespondenčno sejo.

Tabela 5.3: Delo pristojnih odborov glede na vsebino obravnavanih EU točk

Pristojni odbor	LETO	EU dodeljene skupaj	EU obravnavane	"U" Zadeve	"E" zadeve	"S" Zadeve	ŠTEVILO SEJ Z EU ZADEVAMI
<b>OZEU</b>	2004	-	2 + (8)	-	-	2	4
	2005	40	94	39	-	55	50
	2006	32	94	20	6	68	47
	2007	10	28	8	2	24	19
	<b>SKUPAJ</b>	<b>82</b>	<b>218</b>	<b>67</b>	<b>8</b>	<b>149</b>	<b>120</b>
<b>OZP</b>	2004	- + (1)	1+(5)	-	- + (1)	1 +(1)	2
	2005	3	3	3	-	10	14
	2006	2	11	2	-	9	10
	2007	1	1	1	-	1	5
	<b>SKUPAJ</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>31</b>
<b>SKUPAJ</b>	<b>88</b>	<b>234</b>	<b>73</b>	<b>8</b>	<b>170</b>	<b>151</b>	
<b>tri leta članstva</b>	<b>89</b>	<b>247</b>	<b>73</b>	<b>9</b>	<b>171</b>	<b>166</b>	

Vir: Podatkovne zbirke DZ.

V treh letih članstva v EU se je OZEU skupno sestal na 95 rednih sejah in 33 nujnih, praviloma tedensko in na zaprtih sejah<sup>156</sup>. OZP se je skupno sestal na 26 rednih in 54 nujnih. Skupno sta oba pristojna odbora obravnavala 247 zadev EU na 166 sejah, od tega je bilo 29% "U" zadev, 3% "E" zadev in 68% "S" zadev (glej tabelo 5.3).

OZEU je sprejel in oblikoval 192 sklepov, 63 stališč in 5 mnenj. Večino sklepov, sprejetih na odboru, je nastalo na podlagi točk dnevnega reda o pripravah na zasedanje Sveta EU. Vlada je na pristojni odbor poslala izhodišča za udeležbo delegacije RS na zasedanju Sveta EU v različnih sestavah<sup>157</sup>, odbor jih je po opravljeni razpravi praviloma tudi

<sup>156</sup> Še v tretjem sklicu DZ, do sklica novega, se je v novih pogojih- članstva v EU, novoustanovljeni Odbor za zadeve EU do konca tretjega mandata DZ sestal na 8 sejah, od tega šestih rednih in dveh izrednih. Obravnaval je 28 točk, večino na lastno pobudo. Odbor za zunanje zadeve, ki v tem času ni bil ustanovljen na novo, je na 7 sejah, od skupaj 16, obravnaval zadeve EU. OZEU v tem času ni obravnaval zakonodajnega predloga EU, ki bi mu ga posredovala vlada, medtem ko je OZP obravnaval Deklaracijo o stališčih za začetek delovanja RS v institucijah EU v letu 2004. V začetnem obdobju svojega delovanja sta se odbora seznanjala in opredeljeval do "U" zadev (opredeljevanje do predlogov stališč) in "S" zadev (izhodišča za udeležbo predstavnikov vlade v Svetu EU). Za več Zajc 2007 in Krašovec 2007.

<sup>157</sup>

**Sestave Sveta EU:**

1. GAERC (splošne in zunanje zadeve)
2. ECOFIN (gospodarske in finančne zadeve)

podprl, na eni izmed naslednjih sej pa se je seznanil s poročilom vlade o udeležbi na zasedanju. Pri tem se je opiral na mnenja matičnih delovnih teles, ki so pristojna za posamezne javne politike<sup>158</sup>(primer mnenja matičnega delovnega odbora in mnenja OZEU glej v prilogi C in D). Na ta način OZEU spremlja delo Sveta EU.

Kot pristojno delovno telo je OZEU v okviru rednih sej, poleg obravnav predlogov stališč RS, ki jih je v večini <sup>159</sup>primerov podprl, obravnaval še:

- predlog stališč RS do njenega predsedovanja v letu 2007<sup>160</sup> oziroma 2008,
- prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu EU v letu 2005<sup>161</sup>,
- predlog Deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2005<sup>162</sup>, 2006<sup>163</sup> in deklaracije za obdobje januar 2007-junij 2008<sup>164</sup>,

- 
3. JHA (pravosodje in notranje zadeve)
  4. ESHCA (zaposlitev, socialna politika, zdravje, varstvo potrošnikov)
  5. COMP (konkurenčnost, notranji trg, industrija in raziskave)
  6. TTE (transport, telekomunikacije in energija)
  7. AF (kmetijstvo in ribištvo)
  8. ENV (okolje)
  9. EYC (izobraževanje, mladina in kultura)

<sup>158</sup> O aktivnostih matičnih delovnih teles več v naslednjem podpoglavju, kjer analiziramo njihovo delo in oblikovanje predlogov v zadevah EU.

<sup>159</sup> V primeru Direktive o spremembi Direktive 93/109/ES z dne 6.december 1993 (EPA 1371-IV, U 75) o podrobni ureditvi uresničevanja aktivne in pasivne volilne pravice na volitvah v EP za državljane Unije, ki prebivajo v državi članici, niso pa njeni državljani, je odbor sprejel stališče, da v delu formulacija ni dovolj določna, zato od Komisije pričakuje natančno opredelitev načinov sodelovanja med državami članicami pri preverjanju morebitnih primerov dvojnega glasovanja in kandidiranja.

<sup>160</sup> 1.seja z dne 17.11.2004. Predloge stališč je oblikovala prejšnja vlada, vmes so bile volitve, tako da nova vlada ni bila imenovana. "S tem je utrdil vlogo slovenske zakonodajne nasproti izvršni oblasti, saj je državni zbor na temelju njegovega sklepa sprejel stališče RS do predsedovanja EU" ( Zajc, 2007: 272 ).

<sup>161</sup> Dne 7.2.2005, mnenje je podalo 12 matičnih delovnih teles, vloženi je bilo 14 amandmajev, do deklaracije se je opredelil in jo obravnaval tudi Državni svet, pripombe je poslala Skupnost občin Slovenije.

<sup>162</sup> Dne 7.2.2005, mnenje je podalo 12 matičnih delovnih teles, vloženi je bilo 18 amandmajev, do deklaracije se je opredelil in jo obravnaval tudi Državni svet.

V skladu z ZSDZVEU najmanj enkrat letno na podlagi uvodne predstavitve predsednika vlade opravi razpravo o stanju v EU in položaju RS v njej ter sprejme stališča o političnih usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v prihodnjem obdobju. Vlada za razpravo DZ predloži pisno gradivo glede na letni zakonodajni program EK in program Sveta EU. Pričujoči dokument postavlja smernice za sodelovanje Slovenije v postopkih oblikovanja in sprejemanja novih zakonodajnih aktov EU, hkrati pa daje smernice za delovanje Slovenije na drugih področjih sodelovanja Slovenije v EU. Določa prednostne naloge Slovenije na področju evropskih zadev v letu 2006, in sicer z vidika nalog in aktivnosti, ki jih bo morala Slovenija izvajati prvenstveno v okviru Sveta EU kot tudi v okviru ES.

Dokument je sestavljen iz dveh delov:

- zakonodajni in delovni program Komisije evropskih skupnosti za leto 2006, 2007
- Poročilo o stanju v EU in položaju RS v njej v letu 2006<sup>165</sup>,
- predlog stališč v zvezi z novo finančno perspektivo ter poročilo o pogajanjih,
- predlog stališč do pristopa Bolgarije in Romunije k EU<sup>166</sup>,
- izhodišča DZ za srečanje nacionalnih parlamentov in EP o lizbonski strategiji<sup>167</sup>,
- 18-mesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije,
- Program stabilnosti Slovenije<sup>168</sup>,
- letno strategijo politik za leto 2008, kjer je bila opravljena razprava s komisarjem dr. Janezom Potočnikom,
- obravnaval je predlog stališč na temo sprememb Aarhuške konvencije v zvezi z gensko spremenjenimi organizmi, stališče do sklepa o sklenitvi Protokola o registrih izpustov in prenosov onesnaževal v imenu ES, stališče RS za spremenjen predlog direktive EP in Sveta o spremembi Direktive 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa<sup>169</sup>, stališče do predloga Direktive EP in Sveta

---

**I. OŽJE POLITIČNE PRIORITETE** (izpostavljene ključne naloge RS pri njenem delovanju v EU v letu 2006)

(1) Slovenija kot dejavna partnerica v EU (priprava na predsedovanje Slovenije EU, nadaljevanje dela na projektu prevzema evra, vzpostavljanja zunanje meje EU)

(2) Reforme za razvoj (izvajanje lizbonske strategije, revizija strategije trajnostnega razvoja EU, učinkovita poraba sredstev in priprave na novo finančno perspektivo)

(3) Slovenija – zanesljiva partnerica v regiji in svetu (nadaljevanje širitvenega procesa EU in podpora državam Zahodnega Balkana v luči krepitve vloge EU v svetovni mednarodni skupnosti).

**II. PREDNOSTNE NALOGE** po posameznih področjih (sestoji se iz 17 poglavij), pomenijo pa nadgradnjo splošnih političnih usmeritev, predstavljenih v prvem delu. Tem sledijo prednostne naloge Slovenije na obravnavanem področju, kjer so v največji možni meri upoštevani politični, gospodarski, proračunski, socialni in okoljski vidiki. Glej še opombo 128.

<sup>163</sup> Dne 9.2.2006, mnenje je podalo 12 matičnih delovnih teles, vloženih je bilo 25 amandmajev, do deklaracije se je opredelil in jo obravnaval tudi Državni svet.

<sup>164</sup> Dne 26.1. 2007, mnenje je podalo 12 matičnih delovnih teles in Komisija za nadzor proračuna, vloženih je bilo 8 amandmajev, za obravnavo na seji DZ še dva, do deklaracije se je opredelil in jo obravnaval tudi Državni svet.

<sup>165</sup> S poročilom o stanju v EU in položaju RS v njej želi vlada RS seznaniti DZ o dogajanju v EU ter podati oceno vpliva stanja v EU na položaj Slovenije.

<sup>166</sup> To točko je obravnaval tudi OZP, saj je pripravil predlog odločitev za DZ o stališčih RS, v nadaljevanju je podprl še zakon o ratifikaciji pogodbe med EU in obema državama.

<sup>167</sup> Stališče do Lizbonskega akcijskega načrta, ki vsebuje Lizbonski program in priporočila ZEUS za akcije državam članicam za vključitev v njihove nacionalne Lizbonske programe- spremni dokument sporočilu pomladanskemu vrhu EU 2005 z dne 18.11.2005.

<sup>168</sup> 77. redna z dne 26.01.2007.

<sup>169</sup> Vložena zahteva za sklic nujne seje Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide s strani PK LDS- 14.06. 2005.



o varstvu podzemne vode pred onesnaževanjem, o skupnih pravilih na področju varovanja civilnega letalstva, o obdavčitvi osebnih vozil, o določitvi splošnih pravil za dodelitev finančnih pomoči Skupnosti na področju vseevropskih prometnih in energetskih omrežij ter o spremembi Uredbe sveta, o registraciji, ocenjevanju, dovoljevanju in omejevanju kemikalij (REACH), o storitvah na notranjem trgu, o ustanovitvi Okvirnega programa za konkurenčnost in inovativnost za obdobje 2007-2013, o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo, o uvedbi pravil v zvezi s pravom, ki se uporablja v zakonskih sporih, o izvajanju Lizbonskega programa Skupnosti, o izboljšanju prenosljivih pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja, stališče RS do izboljšanja postopkov odločanja EU na področju svobode varnosti in pravice s t.i. premostitvenimi klavzulami, stališče do osnutka skupnega stališča EU za Hrvaško za poglavje 20, 29, 17, 7, stališče za Turčijo za poglavje 20 ("E" zadeve),

- organiziral je javne predstavitve mnenj, predstavil rezultate slovenskega dela vseevropskega projekta Posvetovanje z državljani<sup>170</sup>,
- poročilo o delu odbora za leto 2006 in sprejel Program dela OZEU za leto 2007<sup>171</sup>,
- informacije o aktivnostih RS glede financiranja operativnih strokov iz Sklada za zunanje meje v obdobju 2007-2013, o trenutnem stanju kandidature RS za sedež Nadzornega organa GALILEO in
- točke vprašanja in pobude članic in članov odbora<sup>172</sup> ter skupaj z matičnimi odbori obravnaval stališča in na njihovi podlagi dodajal opozorila, izražal podporo ali nasprotovanje določenim aktivnostim, zavezal posamezno ministrstvo, da poroča<sup>173</sup>...

---

<sup>170</sup> 88.redna seja z dne 20.04.2007.

<sup>171</sup> 78.redna z dne 2.februar 2007.

<sup>172</sup> Na 78.redni seji z dne 2.februar 2007 so se člani odbora seznanili s pojasnili Ministrstva za zunanje zadeve glede njihove neudeležbe na eni izmed sej, saj so takrat člani pozvali MZZ, da se udeležujejo sej, na katere so vabljeni in zadevajo področje njihovega ministrstva. Izrazili so nestrinjanje z argumentacijo MZZ, saj v dosedanji praksi ni bila vlada tista, ki bi presojala, kaj je v pristojnosti OZEU in kaj OZP.

<sup>173</sup> O sodelovanju OZEU s posameznimi matičnimi delovnimi telesi glej naslednje podpoglavje.

OZEU se je sestal še na osmih drugih sejah:

- organiziral je posvet, kjer je obravnaval stanje ter razvoj energetskega trga in sistema v Sloveniji in EU (dne 11. maj 2006), saj je tudi v preteklosti redno in sistematično spremljal področje energetike že preko obravnave in sprejemanja stališč RS s področja energetike, ter preko potrjevanja izhodišč za razpravo ministrov v okviru svetov EU za konkurenčnost, ter za promet, telekomunikacije in energijo;
- organiziral je srečanje s poslanci RS, predsedniki delovnih teles in člani OZEU z namenom izmenjave mnenj in pripravi na prohodnje delo (8.07.2005);
- v okviru Evropskega tedna je organiziral predstavitev mnenj (srečanja dne 10., 11., 12. in 13. 5. 2005) o evropski ustavi<sup>174</sup>, lizbonski strategiji<sup>175</sup> ter kohezijskih skladih<sup>176</sup>;

---

<sup>174</sup> OZEU je 10. maja 2005 organiziral javno predstavitev mnenj na temo pogodbe o ustavi za Evropo. Osrednji razpravljavci so bili dr. Cerar, ki je govoril o vrednotah in ciljeh EU, dr. Rizman, ki je predstavil vlogo EU v globalnem svetu glede na določbe pogodbe o ustavi za Evropo in mag. Brinar, ki je spregovorila o dosežkih pogodbe o ustavi za Evropo, oziroma vprašanju poskusa odpravljanja demokratičnega primanjkljaja v Evropski uniji.

*"Zaključki javne predstavitve mnenj so bili naslednji: Pogodba o ustavi za Evropo je pomemben dokument Evropske unije, o kateri vsebini je potrebno razpravljati in jo poskušati približati civilni družbi. Ko bo začela veljati, ne bo zavezovala samo držav članic Evropske unije, temveč tudi državljane unije. Vrednote in cilji Evropske unije, ki jih pogodba določa, so pomemben povezovalni element med državljani in državami članicami Evropske unije, in imajo pomembno interpretacijsko vrednost. Evropska unija je že sedaj akter v mednarodni skupnosti, pogodba pa prinaša določene nove institute, oziroma položaje, ki naj bi njeno vlogo v svetu poskušale okrepiti. Tako Evropska unija, kot globalizacija, sta dva mlada družbena pojavi, pri čemer se je treba vprašati, ali predstavlja Evropska unija bolj proti globalizaciji, ali predstavlja element njenega širjenja. Mnenje je bilo, da Evropska unija ni zgolj odgovor na globalizacijo, ampak je del tega procesa. Enotne definicije demokratičnega primanjkljaja v Evropski uniji ni. Je pa razprava o demokratičnem primanjkljaju odvisna predvsem od nas samih, oziroma od vsakega posameznika in njegovega pogleda na Evropsko unijo ter njegove udeležbe, oziroma aktivne vloge v njenem delovanju. Pogodba o ustavi za Evropo v slovenskem jeziku ni jezikovno natančna. Vidne so nedorečenosti pri uporabi določenih pojmov. Pred začetkom njene veljavnosti se moramo zavedati pomena pravne, ekonomske, socialne, politične ter jezikovne pomembnosti določb pogodbe. Pogodba še zdaleč ni idealni dokument, ki bi prinesel idealne rešitve v prihodnji razvoj Evropske unije, temveč je bilo v javni predstavitvi mnenj slišati kar nekaj kritik, oziroma kritičnega pogleda na njeno vsebino. Zaključiti gre, da je pogodba le kompromis med 25. različnimi interesi, oziroma pogledi na delovanje Evropske unije v prihodnje" (magnetogram seje MDT, DZ RS).*

<sup>175</sup> 11. maja 2005 je OZEU pripravil predstavitev mnenj o lizbonski strategiji. V razpravi so sodelovali Matevž Hribernik, svetovalec na Uradu za makroekonomske analize in razvoj, mag. Čuk, predsednik GZS, dr. Sočan, profesor na FDV, dr. Kobal, direktor Slovenske znanstvene fundacije in dr. Polcer, direktor Avstrijskega znanstvenega inštituta v Sloveniji.

" V razpravi je bilo poudarjeno, da naj države članice do jeseni 2005 sprejmejo nacionalne akcijske načrte za uresničevanje lizbonske strategije. Z vidika gospodarstva je prenovljena lizbonska strategija veliko bolj pregledna in uresničljiva. Njeno uresničevanje je nujno tako v kontekstu staranja prebivalstva Evropske unije, kot tudi v kontekstu globalne konkurence, s

- organiziral je Pomladni dan- srečanje z mladimi dne 13.04.2005<sup>177</sup>
- organiziral je seminar o vlogi ES v zakonodajnem postopku in sodelovanju z nacionalnimi parlamenti dne 8. 4. 2005
- sestel se je z delegacijo EK dne 23. 6. 2005 in
- organiziral slavnostno sejo dne 9. 5. 2006 in s slovesnim zaključkom sklenil Evropski teden dne 12. 5. 2006.

OZP je na svojih sejah največkrat potrjeval izhodišča za udeležbo ministra za zunanje zadeve na zasedanju Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC)<sup>178</sup>.

---

katero se sooča unija. Lizbonska strategija je proces dolgoročnega prehoda nacionalnih družb, ki danes sestavljajo Evropsko unijo, na znanju temelječo družbo, gre za skupen projekt. In prvi najpomembnejši cilj o naravnavi projektov Evropske unije. Znanost, raziskave in inovacije, ki so že v veliki meri sestavni del sodobne evropske identitete, morajo postati pogoji tudi za uveljavitev slovenske identitete" (magnetogram dne 11.05.2005 , DZ RS).

176

V razpravi v okviru kohezijske politike so sodelovali vodja predstavništva evropske komisije v RS, g. Fouere, dr. Genorio, namestnik direktorja SVEZ in g. Rokavec, državni sekretar službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

"Zaključki razprave: Evropa mora še naprej strmeti za politiko, ki bo zmanjševala neskladje med stopnjami razvitosti posameznih regij, in pospeševati zmanjšanje zaostalosti posameznih regij. Uspešni projekti, kot so Kranjska Gora in Planica, kažejo na primer uspešnega sodelovanja vseh akterjev pri črpanju sredstev. Ti primeri nam predvsem služijo za primerjavo v bodoče. Prednostni nalogi uspešne kohezijske in strukturne politike naj še vedno ostaneta gospodarska rast in zaposlenost. Da bi to države članice dosegle, ne smejo pozabiti na vlaganje v infrastrukturo, človeške vire, inovacije, podjetništvo in turizem, ker je izvajanje strukturnih politik v skladu z načelom subsidiarnosti v rokah Slovenije, mora Slovenija sama poskrbeti za njeno večjo učinkovitost pri črpanju sredstev. Delati je treba predvsem na kakovosti posameznih projektov, in ne kvantiteti projektov. Sprememba zakonodaje, najbrž pa tudi ustava Republike Slovenije, je bilo slišati iz nekaterih ust, je nujna. Potrebno je skrajšati administrativno pot za končne upravičence do sredstev. Sredstva bodo tako hitreje dostopna. Na ta način pa se bo povečala sama učinkovitost črpanja sredstev" (magnetogram seje MDT, Lotus notes, DZ RS).

177

Pomladnega dneva v Evropi se je udeležilo 16 osnovnih šol in 10 srednjih šol iz različnih krajev Slovenije. Na srečanju je aktivno sodelovalo 61 osnovnošolcev in 38 srednješolcev.

178

Na tem mestu navajamo pisno poslansko vprašanje, ki ga je poslanec Jožef Školč januarja 2007, naslovil na zunanjega ministra. Iz poročanja medijev je bilo razbrati , da se je glavna haaška tožilka Carla del Ponte ostro odzvala na izjave (izjave je ocenila kot izjave "zaskrbljujoče in lahko ogrozijo ključno fazo sodelovanja Beograda s Haagom") dr.Rupla za European Voice, da bi morala EU nadaljevati pogajanja s Srbijo tudi brez aretacije generala Ratka Mladića.

Odbor DZ RS na seji (19. 1. 2007), ob obravnavi izhodišča za udeležbo ministra za zunanje zadeve, dr. Dimitrija Rupla, na zasedanju Sveta EU za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC), v Bruslju, 22. in 23. januarja 2007, ni sprejel nobenega stališča Republike Slovenije, da nadaljevanja pogajanj z Republiko Srbijo ne bi več izrecno pogojevali z izročitvijo generala Ratka Mladića.

Ali lahko štejemo kot kršenje Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (10. člen- odločitve, ki jih o predlogu stališč Republike Slovenije sprejme pristojno delovno

Obravnaval je še Zakon o ratifikaciji pogodbe o Ustavi za Evropo, Deklaracijo o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2005, 2006 in v obdobju januar 2007 - junij 2008, izhodišča in stališča za udeležbo predsednika vlade na zasedanju ES v Bruslju, predlog stališča RS o pristopu Bolgarije in Romunije k EU in podpisu pogodbe med Kraljevino Belgijo, Češko Republiko, Kraljevino Dansko, Zvezno Republiko Nemčijo, Estonijo, Helensko Republiko, predlog stališč do predloga Uredbe EP in Sveta o pravilih za obmejni promet na zunanjih kopenskih mejah držav članic ter spremembi Schengenske konvencije in skupnih konzularnih pravil in učinkih na izvajanje, do podpisa Stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma z Republiko Albanijo ter opravil, skupaj z OZEU točko predstavitve prednostnih nalog predsedovanja Zvezne republike Nemčije Evropski uniji v času od 1. januarja do 30. junija<sup>179</sup>.

Pritrujemo Zajcu, ki ugotavlja, da je pristojni odbor vendarle "uspel vzpostaviti učinkovite metode dela, predvsem kar se tiče vzpostavljanja stika z vlado oziroma posameznimi resorji" (Zajc 2006: 6). Po njegovem mnenju je pomembno tudi:

- da je ohranil prakso še iz časa pogajanj z EU, ko so pogajalska izhodišča obravnavala posamezna matična delovna telesa in jih posredovala Odboru za zunanjo politiko;
- da je izbiral teme, ki so prioritete posamezne države in
- da je izoblikoval informacijski sistem, ki nudi pomembne informacije za delo tako DZ kot strokovnih služb<sup>180</sup>.

---

telo, takoj posredujejo vladi, ki jih v okviru svojih pristojnosti upošteva pri svojem delovanju v institucijah EU) kot Zakona o zunanjih zadevah (2. člen- MZZ v okviru pristojnosti vlade izvaja opravljanje zunanjih zadev v skladu s splošnimi usmeritvami, ki jih določa državni zbor)?

V odgovoru MZZ z dne 21.02.2007 podaja obrazložitev, da je minister za zunanje zadeve svoj nastop na zasedanju GAERC v celoti oprl na stališča, ki jih je sprejela vlada na podlagi razprave in pripomb v predhodnem postopku (seja OZP). "V konkretnem primeru je vlada sprejela naslednje stališče: *Slovenija se bo zavzela, da - ob ustreznih okoliščinah - po oblikovanju nove vlade v Beogradu pride čimprej do nadaljevanja pogajanj o Sporazumu o pridružitvi in stabilizaciji, če bo le za to obstajala primerna politična volja v Srbiji.*" Tako ministrove izjave, objavljene v European Voice, niso v ničemer presegle okvira citiranega stališča" (Lotus Notes).

<sup>179</sup> 23.redna seja z dne 10.01.2007

<sup>180</sup> Tudi Krašovec ugotavlja, da je »DZ uspelo postati pomemben soudeleženelec v procesu oblikovanja stališč v procesih odločanja v zadevah EU«. Njena ocena izhaja med drugim iz podatkov o spremljanju mednarodne konference v Bruslju s strani OZP, ko je neposredno in prek avdio konference

### 5.3.3 Dejavnost matičnih in drugih delovnih teles na področju EU zadev

Zadeve EU lahko na svojih sejah obravnavajo tudi matična delovna telesa, ki lahko sprejemajo mnenja o določeni zadevi EU s svojega področja in jih posredujejo pristojnemu odboru. Kljub danim poslovnim možnostim, matična delovna telesa, v manjši meri obravnavajo evropske zadeve na svojih sejah. Od skupno 24 delovnih teles v DZ, je zadeve EU obravnavalo 12 delovnih teles (glej tabelo 5.4)<sup>181</sup>. Vključevanje delovnih teles, ki so specializirana za posamezna področja, prispeva k izboljšanju stališč, ki jih sprejme OZEU.

Tabela 5.4 : Obravnava EU zadev na sejah delovnih teles

MATIČNO DELOVNO TELO	LETO	EU DODELJENE SKUPAJ	OBRAVNAVANE	OBRAVNAVANE	OBRAVNAVANE	ŠTEVILO SEJ Z EU ZADEVAMI
			U ZADEVE	E ZADEVE	S ZADEVE	
<b>Odbor za gospodarstvo</b>	2004	-	-	-	-	-
	2005	4	2	-	5	3
	2006	4	3	1	-	5
	2007	3	1	2	1	1
	SKUPAJ	11	6	3	6	9
<b>Odbor za promet</b>	2004	-	-	-	-	-
	2005	11	7	-	2	4
	2006	-	4	-	-	4
	2007	4	4	-	-	1
	SKUPAJ	15	15	-	2	9
<b>Odbor za okolje in prostor</b>	2004	-	-	-	-	-
	2005	5	4	-	-	3
	2006	1	1	-	-	1
	2007	1	-	1	1	1
	SKUPAJ	7	5	1	1	5
<b>Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano</b>	2004	-	-	-	-	1
	2005	2	2	-	-	3
	2006	1	1	-	-	5
	2007	1	-	1	1	1
	SKUPAJ	4	3	1	1	10

usklajeval in potrjeval predloge stališč za pogajanja slovenskim predstavnikom na konferenci (glej Krašovec 2007: 283).

<sup>181</sup> V tabelo nismo všteli Kolegija predsednika državnega zbora. Tudi to delovno telo se je v letu 2007 ukvarjalo z zadevami EU. Na 94.redni in 95.redni (13. in 20.aprila 2007) seji je bila obravnavana točka dnevnega reda o aktivnostih DZ v času predsedovanja RS Svetu EU.

<b>Odbor za finance in monetarno politiko</b>	2004	-	-	-	-	-
	2005	5	5	-	2	6
	2006	2	-	2	1	3
	2007	3	3	-	1	1
	SKUPAJ	10	8	2	4	10
<b>Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje</b>	2004	-	-	-	-	-
	2005	6	5	-	-	2
	2006	2	2	-	-	2
	2007	3	3	-	1	3
	SKUPAJ	11	10	-	1	7
<b>Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj</b>	2004	-	-	-	-	-
	2005	3	2	-	2	1
	2006	1	1	-	-	1
	2007	1	1	-	1	1
	SKUPAJ	5	4	-	3	3
<b>Odbor za obrambo</b>	2004	-	-	-	-	-
	2005	-	2	-	-	1
	2006	1	1	-	-	1
	2007	1	1	-	1	1
	SKUPAJ	2	4	-	1	3
<b>Odbor za zdravstvo</b>	2004	-	-	-	-	-
	2005	7	5	-	2	5
	2006	3	3	-	-	3
	2007	1	1	-	-	1
	SKUPAJ	11	9	-	2	9
<b>Odbor za delo, družino, socialno politiko in invalide</b>	2004	-	-	-	-	-
	2005	-	2	-	-	1
	2006	1	1	-	-	3
	2007	1	1	-	1	1
	SKUPAJ	2	4	-	1	5
<b>Odbor za kulturo, šolstvo in šport</b>	2004	-	-	-	-	-
	2005	2	2	-	-	1
	2006	1	1	-	-	1
	2007	1	1	-	-	1
	SKUPAJ	4	4	-	-	3
<b>Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj</b>	2004	-	-	-	-	-
	2005	2	2	-	1	1
	2006	1	1	-	-	1
	2007	1	1	-	-	1
	SKUPAJ	4	4	-	1	3
<b>Komisija za nadzor proračuna in javnih financ</b>	2004	-	-	-	-	-
	2005	-	-	-	-	-
	2006	-	-	-	-	2
	2007	-	1	-	2	1
	SKUPAJ	-	1	-	2	3

Vir: Zajc 2007: 274 in podatkovne zbirke DZ.

Odbor za gospodarstvo je na 9 sejah obravnaval 15 EU zadev. Kot matično delovno telo je obravnaval informacijo o ponudbi EK v okviru multilateralnih trgovinskih pogajanj o liberalizaciji trgovine storitev, predlog Zakona o dvojnem označevanju cen v tolarjih in evrih, kjer je pripravil stališče za odločanje na seji DZ. Obravnaval je predlog stališča RS k predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah na notranjem trgu. Na podlagi njegovega mnenja je OZEU po opravljeni razpravi pozval vlado, da v nadaljnjih pogajanjih vztraja na krepitvi prostega pretoka storitev v EU. Podprl je stališče RS do predloga Sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Okvirnega programa za konkurenčnost in inovativnost za obdobje 2007-2013 in osnutek skupnega stališča EU za Hrvaško za poglavje o podjetništvu in industrijski politiki<sup>182</sup>.

Odbor za zdravstvo je na 9 sejah obravnaval 11 zadev EU. Kot matično delovno telo je obravnaval problematiko na področju dodajanja vitaminov, mineralov in drugih določenih snovi živilom, prehranskim označbam in zdravstvenim trditvam za živila, področje zdravil za pediatrično uporabo in zdravilom za napredno zdravljenje, področje registracije, ocenjevanja kemikalij- REACH. Pri obravnavi predloga stališča RS do predloga direktive glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih, so člani odbora k predlogu stališča RS sprejeli amandma, ki je poudaril še nedorečene vsebinske elemente. OZEU je sprejel predlagani amandma, v stališče pa je zapisal, da bo nekatere "vsebinske elemente potrebno doreči v nadaljnjih razpravah s ciljem bolj jasne opredelitve določil predloga direktive, ki lahko zagotovi visoko raven varovanja zdravja z medicinskimi pripomočki glede na stopnjo razvoja znanosti in tehnologije, stopnjo zagotavljanja pravne varnosti, fleksibilnost ter ugodne razmere za vse udeležence v sistemu".

---

<sup>182</sup> Pri analizi dela Krašovec navaja še odgovor na vprašanje EP v zvezi s paktom stabilnosti in rasti ter ekonomskim upravljanjem, na katerega je odbor pripravil odgovore, prav tako jih je pripravila Komisija za nadzor proračuna in javnih financ (Krašovec 2007: 286).

Odbor za promet<sup>183</sup> je na 9 sejah obravnaval 17 zadev EU. Ukvarjal se je z vidiki zračnega prevoza med ES in nekaterimi posameznimi državami, s skupnimi predpisi na področju civilnega letalstva in ustanovitvijo Evropske agencije za varnost, s spremembami uredbe o harmonizaciji tehničnih zahtev in administrativnih postopkov v civilnem letalstvu. Matični odbor je predlog stališč podpiral, zato je na podlagi njegovega mnenja in opravljene razprave na seji pristojnega odbora, OZEU sprejel predlagana stališča.

Odbor za okolje in prostor je na 5 sejah obravnaval 7 zadev EU. Z vsebinskega vidika se je opredeljeval do vprašanj izpustov in prenosov onesnaževal, vprašanju varstva podzemne vode pred onesnaževanjem in z integracijo evropskega železniškega sistema. Podprl je sklepe, ki so se nanašali na začasno uporabo sporazumov med EU in nekaterimi državami o vidikih zračnega prevoza. Poslanec dr. Gantar, je na matični odbor naslovil predlog, da se direktive s področja okolja obravnavajo na odboru (o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo, o ocenjevanju in obvladovanju poplav ter o področju politike morskega okolja), vendar jih odbor ni obravnaval, obravnavane so bile na OZEU. Med zadeve, ki so mu bile kot matičnem delovnem telesu dodeljene, ni obravnaval stališč RS do področij kakovosti zunanjega zraka, ocenjevanja in obvladovanja poplav, ukrepov na področju politike morskega okolja. Kljub obširni razpravi na OZEU ni obravnaval stališča RS do predloga Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov, kjer je bil OZEU tisti, ki je predlagal popravke definicije o opravljanju nadzora ter natančneje opredelil obvezne javne službe, ki bi pripomogle k osnovni usmeritvi akta. RS naj bi navedene konkretne pripombe na predlog uredbe posredovala tudi v teku zakonodajnega postopka na Svetu, na predlog uredbe je bil podan še jezikovni in preučitveni pridržek. Odbor je na 16. seji 23. 1. 2007 obravnaval četrto poročilo s predlogi sklepov za oblikovanje stališč RS do

---

<sup>183</sup> Odbor ni obravnaval predlogov stališč med posameznimi državami in Misijo začasne uprave Združenih narodov na Kosovu o uvedbi Skupnega evropskega zračnega prostora, kljub temu da je bila na OZEU(46.redna, aprila 2006) opravljena razprava in sprejeti številni sklepi. Prav tako ni obravnaval stališča v zvezi z globalnim satelitskim navigacijskim sistemom (GNSS) za civilno uporabo...



problematike plinskih terminalov v Tržaškem zalivu in njegovem obalnem območju ter ob tem sprejel sklepe, kjer je odbor ugotovil, da imata projekta plinskih terminalov v Tržaškem zalivu bistvene čezmejne vplive in da je vpliv tudi uničujoč in zato škodljiv. Podprl je vlado, da naj seznanijo pristojne inštitucije Italijanske republike in EK ter nadaljuje s prizadevanji za preprečitev realizacije projektov. Hkrati pa je predlagal vladi, da se opredeli evropsko okoljsko pravo.

Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje je na 7 sejah obravnaval 11 zadev EU. Obravnaval je predloge stališč do posebnih programov v okviru okvirnega programa "Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov", "Temeljne pravice in pravosodje" ter "Varnost in varstvo svoboščin", stališča o priznavanju pogojnih obsodb in alternativnih sankcij ter zagotavljanju nadzora nad njimi. Ukvarjal se je z uredbo glede pristojnosti in o uvedbi pravil v zvezi s pravom, ki se uporablja v zakonskih sporih (predlog uredbe Rim III), kjer so se člani odbora strinjali, da je predlog uredbe v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti in jo podprli. Predlog stališča do predloga uredbe je 17.10. 2006 obravnavala Komisija državnega sveta<sup>184</sup> za mednarodne odnose in evropske zadeve, ki je odboru poslala mnenje, v katerem je podprla predlog stališča.

RS in ugotavlja, da je predlog uredbe skladen z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti. Med drugim je obravnaval še področje priznavanja pogojnih obsodb in alternativnih sankcij.

---

<sup>184</sup> DS je v šestih primerih podal mnenje do zadev EU (mnenja DS ali mnenja pristojnih komisij DS), ki so bile v obravnavi v postopku DZ. V svojem mnenju je pozval pristojno delovno telo, da s sprejemom stališča vladi onemogoči nasprotovanje predlogu zaključkov na zasedanju ES v delu, ki navaja pomembnost načel subsidiarnosti in proporcionalnosti, neposredno pošiljanje zakonodajnih predlogov in dokumentov s strani EK nacionalnim parlamentom ter sodelovanje nacionalnih parlamentov z EK. Takšen poziv je bil podan z obrazložitvijo, da sta tako DZ kot DS na plenarnem zasedanju COSAC-a, skupaj z udeleženci soglasno sprejeli prispevek, kjer je bila pozdravljena ideja, da EK posreduje nacionalnim parlamentom vse zakonodajne predloge in dokumente ter da upošteva pripombe nacionalnih parlamentov na zakonodajne predloge v luči načel subsidiarnosti in proporcionalnosti. Naknadno, po srečanju COREPER-ja, je bil DS obveščen, da je vlada nasprotovala predlogu zaključkov ES. DS je na tem mestu opozoril, da je za obravnavo EU zadev pomembno že sprejeto besedilo (44. seja dne 14. 6. 2006, mnenje DS, okolje Lotus notes).

Odbor za kulturo, šolstvo in šport je na 3 sejah obravnaval 4 zadeve EU. Kot matično delovno telo ni obravnaval predloga direktive o opravljanju dejavnosti razširjanja televizijskih programov (Televizija brez meja). Na seji OZEU so člani odbora opozorili na problematiko povezano z dejstvom, da direktiva ne zajema medijskih storitev, ki šele nastajajo in ki bodo nastale v prihodnosti. Poslanci so tudi opozorili na nujnost natančnejšega določanja vloge regulatornih organov v državah s strožjo nacionalno medijsko zakonodajo (med katere sodi Slovenija). Sprejeto je bilo stališče, da se direktivo načelno podpira, kljub temu, da je v predlogu še veliko nejasnosti.

Odbor za finance je na 10 sejah obravnaval 14 zadev EU. Kot matično delovno telo ni obravnaval predlog stališča do posodobljenega carinskega zakonika. Vendar pa je OZEU predlog stališča RS v sodelovanju z vlado amandmiral in potrjeno je bilo spremenjeno stališče, da se podpira reforma carinskega zakonika ob upoštevanju pojasnil o ključnih odprtih vprašanjih ter podala jezikovni pridržek. Odbor se je opredelil še do stališča RS do osnutka skupnega stališča EU za Hrvaško za poglavje o ekonomski in monetarni uniji.

Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide je na 5 sejah obravnaval 5 zadev EU. Obravnaval je direktivo o izboljšanju prenosljivosti pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja in podprl predloge stališč, ni pa podprl stališča RS za spremenjen predlog direktive o določenih vidikih organizacije delovnega časa, kjer je bila 14.6.2005 vložena zahteva za sklic nujne seje<sup>185</sup> odbora s strani PK LDS.

Odbor DZ za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je na 10 sejah obravnaval 5 zadev EU. Obravnaval je informacije o predlogu reforme skupne tržne ureditve za sladkor, informacije o nitratni direktivi, seznanil se je z začetnimi razmišljanji o bodoči kmetijski politiki EU in ob tem predlagal vladi, da v roku šestih mesecev v sodelovanju s strokovno javnostjo s tega področja pripravi dokument o slovenskih stališčih do Skupne evropske kmetijske politike. Na 16. nujni seji, 21. 12. 2006, se je seznanil s problematiko izplačil sredstev za izvajanje ukrepov Skupne kmetijske politike EU ter sprejel sklep, da podpira

---

<sup>185</sup>

Le ta ni bila sklicana.

prizadevanja ministrstva, da se vsa izplačila kmetijskih politik za leto 2006 izvršijo v letu 2007.

Odbori so se o aktualnih temah sestali na skupnih sejah. Dne 11. maja 2006 sta Odbor za gospodarstvo in OZEU organizirala posvet ob obravnavi stanja ter razvoja energetskega trga in sistema v Sloveniji in EU. Člani odborov so se seznanili s stanjem in predvidenim razvojem energetskega trga in sistema v Sloveniji in EU ter skušali pridobiti mnenja čim širšega kroga zainteresirane javnosti o obravnavani tematiki.

Odbor za finance in monetarno politiko, Odbor za gospodarstvo in OZEU so na skupni seji, dne 18. 5. 2006, obravnavali točko o tehničnih pripravah na prevzem evra v RS. Največ pozornosti je bilo namenjeno vprašanju, povezanim z nadaljnjim spremljanjem konvergentnih kriterijev, izgubo avtonomne monetarne politike, stanju po uvedbi evra in nekaterim podrobnostim iz prilog k poročilu Koordinacijskega odbora za tehnične priprave za prevzem evra. Sprejetih je bilo pet sklepov, med drugim so člani odbora pritrdili poročilu EK in Evropske centralne banke, ki so ugotavljali, da Slovenija izpolnjuje vse pogoje za prevzem evra. Vladi so še predlagali, da jih redno obvešča ter jim poroča o uvedbi evra.

OZEU, Odbor za gospodarstvo in Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide so na skupni seji 18. aprila 2007 obravnavali izvajanje Lizbonske strategije<sup>186</sup> v Sloveniji, in sicer zlasti z vidika ocene Programa reform za izvajanje Lizbonske strategije s strani EK ter sklepov ES iz marca 2007. Odbori so ugotovili, da Slovenija sicer dosega dober napredek pri izvajanju nacionalnega programa reform, vladi pa predlagali, da upošteva predloge EK in njene ocene tega programa.

---

<sup>186</sup> Tudi v letu 2005 sta Odbor za gospodarstvo in Odbor za finance in monetarno politiko na skupni seji obravnavala problematiko izvajanja lizbonske strategije in nove finančne perspektive.

Matična delovna telesa, ki so obravnavala zadeve EU, so na dnevne rede vključila pripravo stališč do aktov, ki jih je obravnaval DZ<sup>187</sup>. Ostala telesa so obravnavala tudi posamezno problematiko EU zadev. Največkrat se je z zadevami EU ukvarjal Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (10), Odbori za gospodarstvo, promet in zdravstvo so se sestali na devetih sejah, Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje sedemkrat, Odbor za okolje in prostor ter Odbor za delo, družino, socialno politiko in invalide na petih sejah. Te odbore lahko štejemo za sooblikovalce slovenskih stališč v zadevah EU. Iz vsebinske analize pa zaključujemo, da je odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano na svojih sejah dokazal, da s svojimi zaključki aktivno sooblikuje politiko na področju kmetijstva. Pokazalo se je tudi, da nekatere zadeve, ki so bile dodeljene posameznim matičnim odborom, le ti niso obravnavali, izkazal pa se je pristojni odbor in opozoril na problematiko in temu ustrezno spremenil ali dopolnil stališča.

V večini primerov so se odbori opredeljevali do "U" zadev. Primerjava med posameznimi odbori ne more biti natančna, saj se zakonodajni predlogi ne pojavljajo na vseh področjih javnih politik, lahko pa razberemo, kateri odbori bolj aktivno sodelujejo in pripomorejo pri oblikovanju stališč pristojnega odbora. Kljub vsemu, matični odbori še vedno niso izkoristili možnosti, ki bi jih lahko, pri obravnavi EU zadev.

### **5.3.4 Delo na plenarnih sejah**

Na plenarnih sejah DZ<sup>188</sup>:

- razpravlja o zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v pristojnost DZ in v zvezi s tem sprejme stališče RS, ki je za vlado obvezujoče;

---

<sup>187</sup> Obravnava predloga Deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2005, 2006 in deklaracije za obdobje januar 2007-junij 2008. Ker gre za deklaracijo obravnavano enkrat letno, so se matični odbori sestali v treh letih vsaj trikrat. To je bila tudi edina obravnavana točka na njihovih sejah (v primeru Odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, Odbora za obrambo, Odbora za kulturo, šolstvo in šport ter Odbora za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj).

<sup>188</sup> Glej določbe 5.člena ZSDZVZEU.

- razpravlja in zavzema stališča pred odločanjem o spremembah ustanovitvenih pogodb EU in
- najmanj enkrat letno razpravlja o stanju v EU in položaju RS v njej ter sprejme politične usmeritve za delovanje RS v prihodnjem obdobju.

Delo na plenarnih sejah v zadevah EU se je pričelo s spremembami poslovnika DZ in sprejetjem sklepa o ustanovitvi OZEU. Zahtevo za obravnavo na plenarni seji lahko poda najmanj četrtnina poslancev, OZEU, OZP ali Kolegij predsednika državnega zbora.

Tabela 5.5 : Aktivnosti DZ na plenarnih zasedanjih v zadevah EU

SPREJETI AKT	ZASEDANJE
<b>III. MANDAT DZ (maj 2004-oktober 2004)</b>	
Ustanovitev odbora za zadeve EU in dopolnitev pristojnosti odbora za zunanje zadeve (EPA 1112-III)	45.izredna seja (12.5.2004)
Spremembe in dopolnitve poslovnika DZ(EPA 1273-III)	45.izredna seja (12.5.2004)
Deklaracija o stališčih do začetka delovanja RS v institucijah EU v letu 2004 in Prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu EU v letu 2004(EPA 1268-III)	45.izredna seja (12.5.2004)
Sklep o potrditvi izvolitve poslancev iz RS v EP (EPA 1428-III)	48.izredna seja (5.6.2004)
<b>IV. MANDAT DZ (november 2004-maj 2007)</b>	
Ustanovitev odbora za zadeve EU in odbora za zunanjo politiko (EPA 28-IV)	2. izredna seja (17.11.2004)
Predlog stališča do predsedovanja EU(EPA 31-IV) <sup>189</sup>	2. izredna seja (17.11.2004)
Ratifikacija pogodbe o Ustavi za Evropsko sklepno listino(EPA 84-IV) <sup>190</sup>	6. izredna seja (1.2.2005)
Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2005 (EPA 109-IV, U1) in Prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu EU v letu 2005(EPA 110-IV, U2)	4. redna seja (29.3.2005)

<sup>189</sup> Obravnava stališč do predsedovanja RS EU na seji pristojnega odbora je potekala v času, ko nova vlada še ni bila imenovana, stališča so bila predlagana s strani stare vlade, tako da je DZ na podlagi sprejetih sklepov OZEU sprejel stališče in nastopil v vlogi edinega odločevalca. "S tem si je nedvomno pomembno utrdil svoj položaj v razmerju do izvršilne veje oblasti" (Krašovec, 2007: 285).

Obdobje slovenskega šest-mesečnega predsedovanja Svetu EU se prične s 1.1. 2008. Predvidene aktualne teme v času našega predsedovanja: institucionalne reforme, širitev, Lizbonska strategija, konkurenčnost, varstvo okolja, vloga EU v mednarodni skunosti... Slovenija bi lahko izpostavila naslednja področja: prihodnost, institucionalni razvoj in širitev EU, Zahodni Balkan ter nova sosedska politika, energetika in medkulturni dialog.

<sup>190</sup> Pred obravnavo na seji DZ, je ustavna komisija ob sprejemanju tega zakona, organizirala posvet.

Stališče RS o pristopu Bolgarije in Romunije k EU in podpisu pogodbe o pristopu (EPA 204-IV, U5)	8. izredna seja (22.4.2005)
Razprava o odgovoru ministra za finance dr. Andreja Bajuka na poslansko vprašanje mag. Milana M. Cvikla v zvezi z naslednjo finančno perspektivo EU	7. redna seja (21.6.2005)
Zakon o ratifikaciji pogodbe o pristopu Bolgarije in Romunije k EU in podpisu pogodbe o pristopu (EPA 443-IV)	9. izredna seja (26.9.2005)
Predlog zakona o dvojnem označevanju cen v evrih in tolarjih (EPA 368-IV)	10. redna seja (28.10.2005)
Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2006 in poročilo o stanju v EU in položaju RS v njej v letu 2005(EPA 701-IV, U 46)	15. redna seja (28.3.2006)
Razprava o odgovoru ministrice za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ga. Marije Lukačič na poslansko vprašanje g. Vilija Trofenika o posledicah, ki jo bo reforma sladkornega sektorja v EU imela za tovarno sladkorja Ormož	22. redna seja (24.11. 2006)
Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2007-junij 2008- EPA 1264-IV, EU 70	26. redna seja (27.03.2007)

Vir: Podatkovne zbirke DZ, Zajc 2007 in Krašovec 2007.

DZ je obravnavanje zadev EU na plenarni seji opravil petnajstkrat (glej tabelo 5.5). Vanjo smo vključili tudi dve razpravi o odgovoru ministrov na poslanska vprašanja, ki so se nanašala na evropske zadeve<sup>191</sup>. V treh letih članstva v EU še vedno ugotavljamo, da DZ na plenarnem zasedanju razen obravnave Deklaracij o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU za leto 2004, 2005, 2006 in za obdobje januar 2007- junij 2008 ter Pogodbe o ustavi za Evropo, ni opravil poglobljenih razprav ali

<sup>191</sup> Poslanska vprašanja, kot instrument nadzora nad vlado, so tudi v zadevah EU pomembno orodje za opozarjanje vlade na vlogo Slovenije v evropskih zadevah. Zajc je vlogo DZ kot nadzornika vladne aktivnosti v zvezi z zadevami EU primerjal že v obdobju uveljavljanja slovenskih stališč v EU od začetka tretjega mandata DZ(2000) do julija 2006. Izkazalo se je, da primerjava vprašanj o EU pred vstopom v EU nizka (približno 4%), medtem ko je bilo po vstopu v EU vprašanj v zvezi s tematiko v prvem letu četrtega mandata DZ že preseženo (7,4%). Z vsebinskega vidika se vprašanja nanašajo na EU ali uveljavljanje stališč RS v procesih odločanja. Postavljanje poslanskih vprašanj pa kaže na zavedanje poslancev o evropskih temah in s tem zavedanje "povezanosti notranjih vprašanj z vprašanji in politikami EU" (Zajc 2007: 280).

Po juliju 2006 je bilo postavljenih še 15 poslanskih vprašanj, ki so se nanašala na evropske zadeve glede: zaustavitve prodaje slovenskih zemljišč, delovanja predstavnika Generalnega direktorata EU za širitev, prodaje zemljišč ob severno-vzhodni meji tujcem, zagotavljanja ustreznih prevodov vseh uradnih dokumentov EU, problematike mednarodnih opazovalcev na volitvah v Sloveniji pod okriljem evropske komisije, podaje predloga EK za ustanovitev novega sklada za financiranje eksperimentalne vzgoje za evropsko zavest v srednjih in strokovnih šolah, pridobitve evropskih sredstev, razpisov za sofinanciranje iz evropskih skladov, vzpostavitev informacijskega sistema ob vstopu v schengensko območje...

oblikoval stališče, ki bi ga morala vlada spoštovati. Za razliko od prejšnjih dveh let, se je letošnja razprava pri deklaraciji za delovanje RS v institucijah EU, osredotočila med drugim tudi na vlogo in pomen parlamenta v zadevah EU in vlogo, ki bi jo moral imeti OZEU (glej prilogo A).

DZ, ki med drugim opravlja informacijsko funkcijo, bi lahko svojo normativno možnost obravnavanja evropskih zadev na plenumu<sup>192</sup> razširil, saj bi na ta način EU zadeve postale bližje slovenskim državljanom, jih morebiti vzpodbudil k sodelovanju in vsaj na nacionalni ravni prispeval k morebitnemu zmanjševanju demokratičnega deficita<sup>193</sup>.

### **5.3.5 DZ in prenos predpisov EU v notranji pravni red**

Delovanje EU določa njen pravni red<sup>194</sup> (celota pravnih predpisov in sodnih praks, ki zavezujejo vse države članice EU), ki temelji na ustanovitvenih pogodbah, o katerih so se dogovorile, jih podpisale in ratificirale države članice. Dopolnjujejo jih pravni viri, ki jih sprejemajo institucije EU :

- uredbe, ki so splošno veljavne ter se v državah članicah uporabljajo neposredno,
- direktive, ki države članice zavezujejo k opredeljenemu cilju, ne določajo pa zakonodajnih sredstev za njihovo uresničitev,
- odločbe, ki so v celoti zavezujoče za vse, na katere so naslovljene,
- sodna praksa Sodišča evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje ter
- priporočila in mnenja (niso zavezujoča in služijo kot smernice za delovanje držav članic).

Skladno z načelom avtonomnosti prava EU, je izoblikovan pravni sistem EU neodvisen od prava, ki velja znotraj samih držav članic, kar pomeni, da so predpisi EU veljavni v vseh državah članicah in zahtevajo prilagoditev vseh neskladnih predpisov v nacionalnih

---

<sup>192</sup> Sem ne štejemo obdobja še pred vstopom v EU, ko je v postopkih usklajevanja slovenskega pravnega reda z evropskim, DZ usklajeval številne predloge zakonov.

<sup>193</sup> O tem Krašovec 2007 in Zajc 2007.

<sup>194</sup> O uporabi prava EU več Grilc in Ilešič 2004, Moussis 1999 ter Tratnik in drugi 2004.

zakonodajah. DZ pri prenosu evropskega pravnega reda v notranji pravni red<sup>195</sup> sodeluje v delu, ko je potrebno direktive EU prenesti v zakon ali sprejeti novega. To je naloga DZ<sup>196</sup>, največkrat sicer na predlog vlade<sup>197</sup>. Ko je direktiva prenesena v notranji pravni red, se obvesti EK, skladno s postopki notifikacije. Evropska komisija namreč spremlja uspešnost držav članic pri prenosu direktiv (glej tabelo 5.6) s področja notranjega trga in o tem vodi natančno statistiko (Vehar 2003).

---

<sup>195</sup> DZ je s prilagajanjem zakonodaje (harmonizacija, kjer prilagojena zakonodaja in njeno izvajanje pomenita kriterij o primernosti posamezne države za članstvo v EU) pravnemu redu EU začel že v obdobju osamosvajanja, ga intenzivno nadaljeval v drugem mandatu DZ, z uveljavitvijo "Evropskega sporazuma o pridružitvi pa je nastopila tudi pravna obveznost prilagajanja" (Vehar v Zajc 2002: 674).

<sup>196</sup> Razen, če je potrebno spremeniti podzakonske akte- v tem primeru to storijo posamezna ministrstva.

<sup>197</sup> Navajamo primer, ko bo ravno zaradi urejenosti pravnega reda na ravni EU, potrebno spremeniti zakon(v navedenem primeru se zakon razveljavi- Predlog zakona o prenehanju veljavnosti Zakona o predhodnih sestavinah za prepovedane droge (zakon v DZ še ni bil obravnavan). Nova zakonodaja je v celoti nadomestila do tedaj veljavne predpise s tremi uredbami. Ker sprejete uredbe v celoti veljajo neposredno v vseh državah članicah EU, ni več potreben prenos v nacionalni pravni sistem razen določitve kazenskih sankcij in pristojnih organov (za izvajanje te zakonodaje sta bila v RS sprejeta dva podzakonska akta, ki sta opredelila kazenske sankcije, določila pristojni organ v RS in predpisala obrazce vlog za pridobitev licenc in registracij, kar vse skupaj zadošča za kakovostno izvajanje zakonodaje EU v RS. Zakon o predhodnih sestavinah za prepovedane droge je z uveljavitvijo uredb postal nepotreben, delno pa je celo v nasprotju z zakonodajo EU, zaradi česar ga je potrebno razveljaviti.



Tabela 5.6 : Podatki o napredku pri implementaciji direktiv- marec 2007

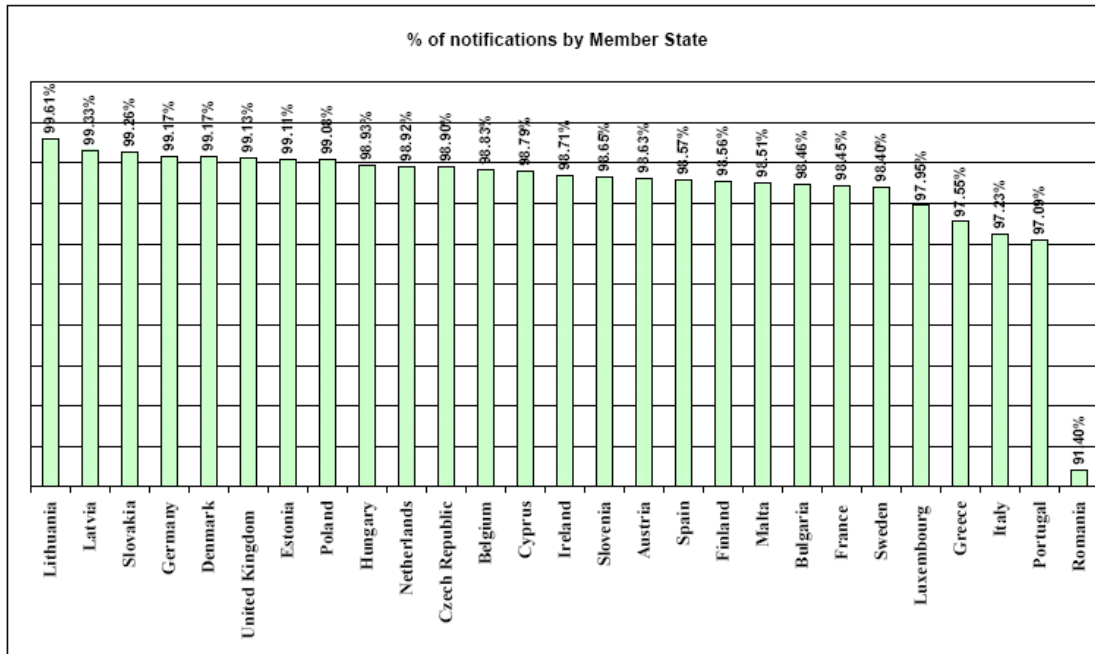
EUROPEAN COMMISSION. Secretariat General.  
**Progress in notification of national measures implementing directives**  
Reference date 08/03/2007 Source: ASMODEE II

Ranking	Member States	Directives whose deadline for implementation has passed by the reference date	Directives for which measures of implementation have been notified	Percentages of notifications
1	Lithuania	2832	2821	99.61%
2	Latvia	2828	2809	99.33%
3	Slovakia	2825	2804	99.26%
4	Germany	2775	2752	99.17%
5	Denmark	2772	2749	99.17%
6	United Kingdom	2769	2745	99.13%
7	Estonia	2804	2779	99.11%
8	Poland	2813	2787	99.08%
9	Hungary	2816	2786	98.93%
10	Netherlands	2774	2744	98.92%
11	Czech Republic	2825	2794	98.90%
12	Belgium	2829	2796	98.83%
13	Cyprus	2816	2782	98.79%
14	Ireland	2787	2751	98.71%
15	Slovenia	2822	2784	98.65%
16	Austria	2778	2740	98.63%
17	Spain	2792	2752	98.57%
18	Finland	2770	2730	98.56%
19	Malta	2816	2774	98.51%
20	Bulgaria	2931	2886	98.46%
21	France	2776	2733	98.45%
22	Sweden	2758	2714	98.40%
23	Luxembourg	2779	2722	97.95%
24	Greece	2778	2710	97.55%
25	Italy	2783	2706	97.23%
26	Portugal	2814	2732	97.09%
27	Romania	2931	2679	91.40%
	<b>average EC</b>	<b>2802</b>	<b>2765</b>	<b>98.65%</b>

Vir:Evropska komisija. Dostopno na:

[http://ec.europa.eu/community\\_law/eulaw/pdf/mne\\_country\\_20070308\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/mne_country_20070308_en.pdf) (23. 04. 2007).

Graf 5.1 : Podatki o notifikaciji po posameznih državah članicah



Vir: Evropska komisija. Dostopno na:

[http://ec.europa.eu/community\\_law/eulaw/pdf/mne\\_country\\_20070308\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/mne_country_20070308_en.pdf)  
(23. april 2007).

Iz tabele in grafa je razvidno, da primanjkljaj RS do konca marca 2007, uvršča na petnajsto mesto in znaša 1,35% celotnega primanjkljaja.

### 5.3.6 Sodelovanje DZ<sup>198</sup> z ostalimi nacionalnimi parlamenti in z institucijami v okviru EU zadev

Namen tega podpoglavja je zgolj obravnavati in predstaviti sodelovanje med nacionalnimi parlamenti v EU<sup>199</sup> in institucijami v okviru EU zadev. Sodelovanje med parlamenti je eden od možnih načinov, kjer bi se lahko povečala "vloga parlamentov (nacionalnih in evropskega) v EU policy areni<sup>200</sup>, saj na ta način nacionalni parlamenti ne le izmenjujejo informacije, znanje in izkušnje, ampak si utrjujejo položaj ter odpirajo prostor za večjo vlogo in vpliv parlamentarne dimenzije v procesih odločanja v EU" (Krašovec 2007: 337).

Ko govorimo o sodelovanju med parlamenti obravnavamo dve ravni sodelovanja, prva je sodelovanje med parlamenti kot političnimi institucijami<sup>201</sup>, drugo raven predstavlja sodelovanje med strokovnimi službami parlamenta (Krašovec 2007).

---

<sup>198</sup> DZ sodeluje v stalnih delegacijah v **mednarodnih političnih institucijah in v mednarodnih organizacijah** (Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, Parlamentarna skupščina Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, PS NATO; Skupščina Zahodnoevropske unije, PS mediteranskih držav, Interparlamentarna unija, Evromediterranska parlamentarna skupščina) in z **EU**, kjer gre za srečanja in sodelovanja v okviru COSAC, srečanja predsednikov parlamentov in srečanja v okviru EU. V letu 2006 je delovalo 8 takšnih organizacij, poslanke in poslanci se združujejo v skupine prijateljstva s posameznimi državami (teh skupin trenutno deluje 49), sodelujejo v prostovoljni obliki delovanja članov parlamentov na področju varovanja okolja in trajnostnega razvoja- t.i. parlamentarna skupina GLOBE. Namen tega podpoglavja je predstaviti sodelovanje v okviru EU.

<sup>199</sup> Sodelovanje držav članic v okviru institucij EU poteka na naslednje načine: v Svetu EU zastopajo državo članico predsednik vlade kot predstavnik države s pomočjo zunanjega ministra, Svet EU, ki se šteje za glavnega zakonodajalca pa sestavljajo pooblaščen predstavniki držav članic. Komisarje Evropske komisije sporazumno imenujejo vlade držav članic. Pri delu drugih organov EU države članice sodelujejo pri imenovanju sodnikov sodišč Evropske skupnosti, kadrovski vpliv je možen tudi pri imenovanju članov Računskega sodišča. Znotraj vseh navedenih institucij nacionalni parlament neposredno ne sodeluje.

<sup>200</sup> Tej tezi pritrjuje Krašovčeva v svojem prispevku o sodelovanju med parlamenti v EU (Krašovec 2007) in tudi že izvedene empirične študije (Maurer, 1996).

<sup>201</sup> Več o razmerju med EP in nacionalnimi parlamenti Committee on Institutional Affairs 1997, Kochler-Koch 2003, Kreppel 2002.

DZ sodeluje z EP. Poslovnik DZ določa, da se lahko sej pristojnih odborov za zadeve EU udeležujejo slovenski poslanci v EP, ki imajo pravico razpravljati, ne pa glasovati. Podobno lahko poslanci nacionalnih parlamentov sodelujejo pri delu delovnih teles EP, kadar so vabljeni in imajo pravico do razprave. Sodelovanje poteka tudi preko stalnega predstavnika DZ v EP, kjer ima DZ, enako kot drugi parlamenti držav članic EU, svojega stalnega predstavnika, ki spremlja delo odborov in plenarnih zasedanj EP ter o tem neposredno obvešča DZ.

OZEU sodeluje na srečanjih nacionalnih parlamentarnih delovnih teles, pristojnih za zadeve EU in EP, v okviru COSAC<sup>202</sup>, ki poteka dvakrat letno. Konferenca je namenjena izmenjavi informacij med EU odbori nacionalnih parlamentov kot tudi z EP in sprejema pomembne prispevke za prihodnji razvoj EU.

Krašovec našteva še druge oblike sodelovanja med parlamenti kot so medparlamentarne konference (organizirajo jih parlamenti držav, ki predsedujejo EU), srečanja na sejah specializiranih odborov nacionalnih parlamentov in EP, srečanja in seminarje za uslužbence parlamentov in srečanja na bilateralni ravni. Kot podpora sodelovanju med parlamenti držav članic EU in EP služi oblika elektronske izmenjave informacij, baza podatkov IPEX - Medparlamentarna izmenjava EU informacij (Interparliamentary EU Information Exchange). Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (ECPRD) pa objavlja podatke in primerjalne raziskave parlamentov v EU (Krašovec 2007).

#### **5.4 ZAKLJUČKI:**

1. Ustavno podlago za delovanje RS v EU predstavlja 3.a člen Ustave RS. Člen določa pogoje in postopek za prenos in referendum za prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, določa razmerje med pravnim redom RS in pravnim redom EU ter na ustavni ravni opredeljuje razmerje med DZ in vlado pri delovanju v EU.

---

<sup>202</sup>

Glej opombo 72.

2. Normativno je razmerje med državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v Evropski uniji uredil Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU).

3. Podrobneje obravnavo zadev EU v DZ urejajo določbe poslovnika DZ (Poslovnik, poglavje 2a: Postopek obravnave zadev EU).

4. DZ, ki skladno z ustavno ureditvijo poleg nadzorne in volilne opravlja predvsem zakonodajno funkcijo in je tako nosilec zakonodajne veje oblasti, od 1. maja 2004, dneva vstopa Slovenije v EU, zakonodajno funkcijo ohranja le v delu zakonodaje, ki se ni prenesla na skupne organe EU. V delu prinesenih pristojnosti na EU, kjer je zakonodajalec svet EU, sodeluje vlada, ki je pridobila pristojnosti zakonodajnega odločanja glede izvrševanja dela suverenih pravic, prenesenih na organe EU. Pri delu Sveta EU sodelujejo vladni predstavniki, ki niso neposredno izvoljeni<sup>203</sup>. Zato je pomembno, na kakšen način DZ sodeluje z vlado pri zakonodajnem odločanju ter na kakšen način izvaja nadzorno funkcijo v zadevah EU.

5. Prilagajanje novim okoliščinam v pogojih članstva je DZ uveljavil na štirih nivojih delovanja: na plenarni ravni, na ravni parlamentarnih delovnih teles, v okviru pristojnih odborov in na ravni sodelovanja med DZ in EP.

6. Analiza dela OZEU je pokazala, da je odbor v treh letih od vstopa RS v EU postal ključni dejavnik pri obravnavi tako "U" zadev (oblikovanje stališč do zakonodajnih predlogov, posredovanih s strani vlade) kot "S" zadev (sooblikovanje izhodišč za udeležbo predstavnikov vlade na sejah Sveta). Na ravni matičnih delovnih teles in plenarnem obravnavanju evropskih zadev, še vedno niso izkoriščene dane institucionalne možnosti.

---

<sup>203</sup> Vehar v tem primeru postavlja pod vprašaj formalnopravno legitimnost sprejetih odločitev v svetu EU, zlasti če vlada pred sprejemanjem ne sodeluje s svojimi parlamenti (Vehar 2004).

## 6. SKLEP

Na podlagi opravljene primerjalne analize in natančne analize dela DZ v pogojih članstva v EU smo skušali prikazati, kako nacionalni parlamenti držav članic EU igrajo vlogo akterja v pogojih članstva in s katerimi ukrepi v procesu oblikovanja in izvajanja politik na nadnacionalnem nivoju jo skušajo preko nadzora nacionalnih vlad, še okrepiti. Naše ugotovitve so naslednje:

1. Na ravni EU se je vzpostavila posredna oblika demokracije držav članic, kjer so nacionalni parlamenti ohranili zakonodajno funkcijo le v delu, ki je še ostal pod polno suverenostjo države članice. Zato je za preostali del pomembna odvisnost od sodelovanja med vlado in parlamentom ter od vsebin ustavnih, zakonskih ali poslovniških določb, ki urejajo novonastala razmerja v zadevah EU. Nacionalni parlamenti igrajo vlogo tako v procesih približevanja EU kot v pogojih članstva. So pomemben akter v pogajalskem procesu ter pri spreminjanju in sprejemanju nove zakonodaje, ki je nujna za učinkovitost in uspešnost integracije države v EU, hkrati pa prispevajo k zmanjševanju demokratičnega deficita. Zakonodajno pravna ureditev razmerja med nacionalnimi parlamenti in vladami se po državah članicah razlikuje, skupno vsem pa je ustanovljeno posebno delovno telo, pristojno za evropske zadeve, v katerem, preko svojih vlad, nacionalni parlamenti sodelujejo v evropskem zakonodajnem postopku.

2. Vloga nacionalnih parlamentov se tudi po vstopu v EU ni zmanjšala, vendar pa je z novimi razsežnostmi pridobila na področju sodelovanja z ostalimi nacionalnimi parlamenti in evropskimi institucijami ter v širšem mednarodnem okolju. Poleg klasičnih funkcij predstavljanja interesov in vira legitimacije, se funkcije nacionalnih parlamentov tako v nacionalnem kot nadnacionalnem okolju spreminjajo, dopolnjujejo ali celo širijo.

3. Nacionalni parlamenti v EU zakonodajnem postopku sodelujejo na različne načine: stopnja sodelovanja se razteza od točke, kjer ima parlament možnost oblikovati lastna

stališča in s tem zavezuje tudi vlado, ki pri odločanju v Svetu EU ne more brez izrecne podpore svojega parlamenta sploh sodelovati, do druge skrajnosti, kjer vlada samo obvešča svoje parlamente o dejavnosti, ti pa ne igrajo nobene vloge. Nacionalni parlamenti so vzpostavili mehanizme za nadzor nad vlado (ex-post in ex-ante), ki jih teorija deli na tri dele: odbore za evropske zadeve, vključevanje specializiranih teles in novi viri informacij. Vlade posredujejo parlamentu predloge aktov, ki se sprejemajo v EU in jih opremijo s posebnim obrazložitvenim memorandumom, ki vsebuje oceno stanja in vpliv predloga akta.

4. DZ RS v postopkih sprejemanja pravnih aktov EU oblikuje stališča, ki po svoji vsebini sodijo v pristojnost zakonodajalca, preko dveh pristojnih odborov. Odbor za zadeve evropske unije razpravlja in sprejme stališče v evropskih zadevah, medtem ko je Odbor za zunanje zadeve pristojen za obravnavo zadev zunanje in varnostne politike. Celotni DZ razpravlja in zavzame stališče v primerih, če se na ravni EU odloča o spremembah pogodb, na katerih temelji EU. Sprejeta stališča naj bi vlada upoštevala pri svojem delovanju v evropskih organih, v primeru neupoštevanja pa bi morala obvestiti DZ in navesti razloge za drugačno delovanje. Predloge stališč v DZ predloži vlada, ob tem pa predloži še memorandum, kjer so navedene ocene vpliva in posledice akta.

5. DZ RS :

- sodeluje pri oblikovanju **stališč** RS pri zadevah EU, ki bi po vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost;
- obravnava **spremembe pogodb**, na katerih temelji Unija;
- razpravlja **o stanju v EU** in položaju RS v njej (najmanj enkrat letno) ter sprejme **stališča o političnih usmeritvah** za delovanje RS v institucijah Evropske unije ("**U**" zadeve);
- obravnava gradiva o katerih jih obvešča vlada , ki so pomembna za izvajanje njegovih ustavnih pristojnosti in zadevajo **politične in programske vidike** delovanja EU ("**S**" zadeve);

- na predlog vlade ali po lastni pobudi obravnava tudi druge zadeve EU ("**E**" **zadeve**).

6. DZ je v pogojih članstva v EU vzpostavil vse potrebne institucionalne podlage in s prenosom dela svoje suverenosti na evropsko raven, ni poslabšal svojega položaja – posredno postaja akter v procesih odločanja na ravni EU, vendar pa se je hkrati spremenilo razmerje med zakonodajno in izvršno oblastjo, v katerem DZ izgublja na moči. V delu, kjer je pristojnost prenesena na EU in je zakonodajni organ svet EU (v številnih zadevah že skupaj z Evropskim parlamentom), DZ ne sodeluje. V teh primerih vlada pridobi pristojnost zakonodajnega odločanja. Prav tako vlada sodeluje pri delu sveta EU na vseh ravneh, zato je pomembno, kako poteka sodelovanje z vlado pri zakonodajnem odločanju in kako se izvaja nadzorna funkcija nad njo<sup>204</sup>. Nosilni hipotezi smo dokazali. Kljub temu, da način sprejemanja odločitev v EU daje osrednje mesto izvršilni oblasti, je nacionalni parlament že v zgodnjih fazah odločanja v evropskem zakonodajnem postopku pokazal, da ostaja akter v novonastalih okoliščinah, bo pa moral v zadevah EU še dokazati, da v okviru sodelovanja z vlado pri oblikovanju stališč in preko razvitih nadzornih mehanizmov nad njo, ustrezno opravlja svojo vlogo tudi v spremenjenih odločevalskih procesih. Glede na zakonodajno pravno ureditev razmerja med parlamentom in vlado ugotavljamo, da je slovenska ureditev, kjer DZ v zadevah EU oblikuje stališče, ki je za vlado le politično zavezujoče, podobna finskemu, švedskemu, nizozemskemu ter francoskemu modelu in modelu Velike Britanije. Primerjalna ureditev vseh držav, ki so 1. maja 2004 postale članice EU pokaže, da je bila vloga DZ v procesih pogajanj z EU najmočnejša, saj je potrjeval vsa vladna pogajalska izhodišča. DZ je dosegel zadostno stopnjo institucionalizacije in organizacijske sposobnosti, primanjkuje mu subjektivne oziroma kulturne sposobnosti<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> Grad poudarja, da bi bilo v zadevah EU potrebno zagotoviti večji vpliv na vlado, hkrati pa poudarja, da »mora imeti vlada dovolj maneverskega prostora, da se lahko ustrezno pogaja.« (Grad v Pavliha 2004:6).

<sup>205</sup> Zajc (Zajc 2005:117) o spremenjenih funkcijah nacionalnega parlamenta zaključuje, da se je pomanjkanje kulturne kapacitete kazalo že v procesu vključevanja v EU, saj je prihajalo do razlike med »načelno podporo EU in praktičnim razumevanjem delovanja institucij na drugi strani«. Opozarja, da



7. Naše mnenje je, da kljub vsem uspešnim institucionalnim prilagoditvam, DZ v luči delovanja RS v institucijah EU kot nov parlament šele igra svojo novo vlogo in je v fazi uvajanja. Menimo, da ima DZ pri zakonodajnih aktih EU, majhne pristojnosti, saj le potrjuje stališča RS do zakonodajnih predlogov na Odboru za zadeve EU, za zaprtimi vrati.

Takšna so tudi stališča poslank in poslancev DZ, ki v treh letih članstva že kritično ocenjujejo (glej prilogo A) razmere sodelovanja v zakonodajnih aktivnostih EU in :

- poudarjajo, da je potrebno povečati pomen in vlogo nacionalnega parlamenta in s tem OZEU, saj ocenjujejo, da je vloga, ki jo ima DZ v institucijah EU, premajhna;
- ugotavljajo, da bodo morala delovna telesa posebej v času priprav na predsedovanje, kot tudi v času predsedovanja Slovenije Svetu Evropske unije aktivno odigrati svojo vlogo;
- iščejo rešitve, ki bodo omilile problem odtujevanja institucij EU njenim prebivalcem in zato bi kazalo spremeniti delovanje OZEU ter odpreti vsaj nekatere seje odbora;
- izražajo kritiko na račun slovenskih poslancev v Evropskem parlamentu, saj ocenjujejo, da stika z nacionalnim parlamentom ne ohranjajo, prav tako pozivajo k večji okrepitvi sodelovanja parlamenta z našim komisarjem v Evropski uniji ter
- ocenjujejo, da je potrebno izboljšati delo v samem parlamentu pri obravnavi evropskih zadev in pozivajo vlado k boljšemu ažuriranju vsebin in pošiljanju gradiv v DZ, zato da bi jih le ta lahko pravočasno in bolj kvalitetno obravnavali.

8. Predlagane rešitve, ki bi povečale vlogo DZ:

1. DZ bi moral o zadevah EU razpravljati večkrat letno.
2. Delo OZEU bilo potrebno spremeniti in sicer na način kot delujeta dve ključni instituciji oziroma organa EU, to je EP in Svet EU. Na ravni EU je prišlo do

---

»nova slovenska parlamentarna elita še ni v celoti razumela« da lahko opravljajo svoje naloge bolje, če poznajo izkušnje drugih parlamentov ter vzpostavijo stike s poslanskimi skupinami drugih parlamentov.

določenih sprememb v delovanju institucij EU, zlasti Sveta EU, saj ima po novem vsako zasedanje Sveta EU dva dela in sicer prvi del, ki je namenjen razpravi o zakonodajnih aktih unije in je javen ter drugi del namenjen dejavnostim, ki niso zakonodajne in je zato zaprt za javnost. To je zapisano tudi v Pogodbi o ustavi za Evropo<sup>206</sup>, kar je edino smiselno, saj o zakonodajnih aktih EU EP razpravlja in odloča javno. S tem bi slovenskim državljanom in državljanom bolj približali delovanje EU in pa tudi OZEU ter v bližnji prihodnosti dosegli večjo vključenost DZ v nastajanje zakonodaje EU, kar je tudi cilj EU.

- Posledično bi bilo potrebno spremeniti 7. člen Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU, medtem ko poslovniške določbe DZ ne bi bilo potrebno spreminjati, saj v njegovih členih ni nikjer izrecno navedeno, da so seje OZEU (in tudi OZP) zaprte za javnost.
- Seje OZEU bi morale biti (pol)odprte za javnost. Potekale bi v dveh delih:
  - pri obravnavi zakonskih predlogov EU, ki so javni dokumenti, bi bile seje odprte (o zakonodajnih aktih EU, ki jih obravnava OZEU na zaprtih sejah namreč EP razpravlja in odloča javno (enako velja tudi za Svet EU)).
  - drugi del, ki bi bil zaprt, bi potekal v primerih pogajalskih izhodišč RS (pogajanja o novi finančni perspektivi, sprejem novih članic oziroma stališča do kandidatke za članstvo, skupna zunanja in varnostna politika...), kot je že to določeno po poslovniku DZ.

---

<sup>206</sup>

Delovanje evropskih institucij in organov v Pogodbi **o ustavi za Evropo** :

❖ I-24. člen

**Svet ministrov zaseda javno, ko odloča in glasuje o osnutku zakonodajnega akta.** V ta namen ima vsako zasedanje Sveta dva dela, del namenjen **razpravi o zakonodajnih aktih Unije** in del namenjen dejavnostim, ki niso zakonodajne.

❖ I-50. člen

(2) Evropski parlament zaseda javno, prav tako tudi Svet, ko obravnava in glasuje o osnutku zakonodajnega akta.

- Na ta način bi državljanke in državljanom približali delovanje EU, oblikovanje in sprejemanje politik, ki neposredno ali posredno vplivajo na njihovo življenje, hkrati pa bi jih seznanjali z vlogo, ki jo ima nacionalni parlament pri sprejemanju zakonodajnih aktov EU.<sup>207</sup>

9. Zaključimo lahko, da se DZ zaveda pomena evropske integracije in že kritično ocenjuje odnos med zakonodajno in izvršilno oblastjo v zadevah EU ter poudarja odtujenost slovenskih državljanov od inštitucij EU. Ocenjuje, da se bo parlamentarna vključenost v zadeve EU v praksi izboljšala, če se bodo spremenila institucionalna pravila, obseg vključevanja in časovnost v odnosu do nacionalne vlade.

---

<sup>207</sup> Tik pred oddajo naloge sta bila v zakonodajni postopek DZ dne 1.6.2007 in 7.6.2007 vložena dva akta (nista še bila obravnavana na seji DZ):

- **Spremembe in dopolnitve Poslovnika Državnega zbora** (EPA 1483-IV), predlagane s strani skupine poslancev, s prvopodisanim Jožetom Tankom: spremembe poslovnika v 39.členu predlagajo 39. člen črtanje drugega stavka 154. d člena (črta se, da ima OZEU seje praviloma dvakrat tedensko, od katerih je ena v petek ob 14.uri).

- **Zakon o spremembah zakona o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije** (EPA 1501 - IV), predlagan s strani skupine poslancev s prvopodpisanim dr. Mitjo Slavinčem: spremembe se nanašajo na 7.člen zakona in predlagajo odprtost sej OZEU.

## **7. VIRI IN LITERATURA**

### **LITERATURA**

1. Agh, Attila (1998): *The Politics of central Europe*. London: Thousand Oaks.
2. Bale, Tim (2005): *European politics: A comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
3. Bergman, Torbjörn in Erik Damgaard, ur. (2000): *Delegation and accountability in European integration: The Nordic Parliamentary democracies and the European Union*. London, Portland: Frank Cass.
4. Bergougous, Georges (1997): *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies: A World Comparative Study*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
5. Briški, Maja (2005): *Primerjava zakonodajnega postopka v Republiki Sloveniji in v institucijah Evropske unije*. Magistrska naloga. Ljubljana: Pravna fakulteta v Ljubljani, Katedra za upravno pravne znanosti.
6. Closa, Carlos in John Eric Fossum, ur. (2004): *Deliberative Constitutional Politics in the EU*. Oslo: Centre for European Studies.
7. Cygan, Adam Jan (2001): *National Parliaments in an integrated Europe. An Anglo-German perspective*. London: Kluwer International.
8. Corbett, Richard, Francis Jacobs, Michael Shackleton (1990/2005): *The European Parliament- sixth edition*. London: John Harper Publishing.

9. European Parliament (1997): Report on the relations between the European Parliament and national parliaments; Committee on Institutional Affairs, rapporteur: Annemie Neyts-Uyttebroeck.
10. European Parliament (1998): European Affairs Committees of the Parliaments of the Member States; Directorate General for Committees and Delegations, Division for Relations with the Parliaments of the Member States in cooperation with the Directorate-General for Research. Brussels: European Parliament Research and Documentation Centre.
11. Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh (2005): Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni. Ljubljana : FDV.
12. Gaber, Slavko, Zlatko Šabič, Mitja Žagar, ur. (2003): Prihodnost Evropske unije: zbornik. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
13. Grilc, Peter in Tomaž Ilešič (2004): Pravo evropske unije. Ljubljana: PF in Cankarjeva založba.
14. Haček, Miro, Drago Zajc, ur. (2006): Demokracija v globalizaciji - globalizacija v demokraciji. Ljubljana: FDV.
15. Haček, Miro, Drago Zajc, ur. (2006): Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti. Ljubljana: FDV.
16. Haček, Miro, Drago Zajc, ur. (2007): Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja. Ljubljana: FDV.

17. Katz, Richard in Bernhard Wessels, ur. (1999): *The European Parliament, the National Parliaments and European Integration*. New York: Oxford University Press.
18. Kochler-Koch, ur. (2003): *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press INC,
19. Krašovec, Tatjana (2002): *Problemi zmanjševanja demokratičnega primanjkljaja v EU – institucionalni pogled*. Magistrsko delo.
20. Kreppel, Amie (2002): *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*. United Kingdom: Cambridge University Press.
21. Kocjančič, Rudi (2005): *Vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
22. Longley, Lawrence, Atilla Agh, ur. (1997): *The Changing Roles of Parliamentary committees*. Working Papers on comparative legislative studies II. Appleton: Research Committee of Legislative Specialists International Political Science Association Wisconsin.
23. Longley, Lawrence, Atilla Agh, Drago Zajc, ur. (2000): *Parliamentary members and leaders: The delicate balance*. Appleton(USA): Research Committee of Legislative Specialists International Political Science Association: Lawrence University.
24. Maurer, Andreas in Wolfgang Wessels (2001): *National parliaments on their Way to Europe: Losers or Latercomers*. Baden-Baden: Nomos.

25. Nugent, Neill, William Peterson, Vincent Wright, ur. (1989/1999) : The Government and politics of the European Union. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: The Macmillian Press.
26. Norton, Philip, ur. (1996): National Parliaments and the European Union. London, Portland: Frank Cass.
27. Pedler, Schaefer, ur. (1996): Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the political Process. Maastricht: European Institute of Public Administration.
28. Seketin, Lastan Sandra (2004): Evropska unija: od prvih idej do zadnjih širitev. Ljubljana: MNZ, Upravna akademija.
29. Smith, Eivind (1996): National Parliaments as Cornerstones of European Integration; London, The Hague, Boston: Kluwer Law International.
30. Staskiewicz, Wieslaw, ur. (2004): The Role of legaslitive services in the legaslitive process. Warsaw: Berau of research Chancellery of the Sejm.
31. Szalay, Klara (2005): Scrutiny of EU Affairs in the National Parliaments of the New member States- Comparative Analysis. Budapest: Hungarian National Assembly.
32. Travers, David, Hanneke Coppolechia, Allan Tomlins, ur. (2003): European Affairs Committees: The influence of national parliaments on European policies: An overview. Brussels: European Centre for Parliamentary Research and Documentation.

33. Zajc, Drago (1993): Slovenski parlament v procesu politične modernizacije. Ljubljana: FDV.
34. Zajc, Drago (2000): Parlamentarno odločanje. Ljubljana: FDV.
35. Zajc, Drago (odgovorni nosilec) (2003): prilagoditev Državnega zbora RS evropskim integracijskim procesom, končno poročilo. Ljubljana: Inštitut za družbene vede.
36. Zajc, Drago (2004): Razvoj parlamentarizma. Funkcije sodobnih parlamentov. Ljubljana: FDV.
37. Inštitut za primerjalno pravo (2002): Zaključno poročilo: Ciljni raziskovalni program: Konkurenčnost Slovenije 2001-2006. Raziskovalni projekt (V5-0497-01): Prilagoditev Državnega zbora evropskim integracijskim procesom (pravni vidiki). Ljubljana: Pravna fakulteta.
38. Zupančič, Mihela (2003): Državljanstvo EU - vir legitimnosti evropske integracije? Ljubljana: Mirovni inštitut.

## **ČLANKI**

39. Agostini, Maria Valeria (2001): The role of national parliaments in the future European union. The international Spectator 4.
40. Bratkovič, Andrej (2003): Državni zbor-po finskem modelu?. Pravna praksa 17, 12-14.
41. Brinar, Irena (1998): Evropeizacija med uniformnostjo in različnostjo. V Drago Zajc (ur.): Evropeizacija slovenske politike. Politološki dnevi, Portorož.



42. Brinar, Irena (2007): Berlinska deklaracija- korak k politični integraciji. Pravna praksa 26(12), 10-12.
43. Cerar, Miro (2005): Usklajevanje Ustave RS z Ustavo za Evropo. Pravna praksa 24(10-11), 6-9.
44. European Parliament (2001): Working document on the Treaty of Nice and the future of the European Union; Committee on Constitutional Affairs, rapporteurs Inigo Mendez de Vigo, Antonio Jose Seguro.
45. European Parliament (2001a): Working document on the division of powers between the Union and the Member States; Committee on Constitutional Affairs, rapporteur Alain Lamassoure.
46. European Parliament (2001b): Working document on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration; Committee on Constitutional Affairs, rapporteur Giorgio Napolitano.
47. European Parliament (1997): Resolution on the relations between the European Parliament and national parliaments. OJ C 200, 30.6.1997.
48. European Parliament (1988): Resolution of 17 June 1988 on the democratic deficit in the European Community; OJ C 187, 18.7.1988.
49. Krašovec, Tatjana (2002): Vloga nacionalnih parlamentov v EU. V Zbornik referatov, 72-95.
50. Krašovec, Tatjana (2006): Sodelovanje med Državnim zborom in Vlado Republike Slovenije po vključitvi v Evropsko unijo- prve izkušnje. V Miro Haček in Drago Zajc

- (ur.): Demokracija v globalizaciji-globalizacija v demokraciji, 335-351. Ljubljana: FDV.
51. Krašovec, Tatjana (2007): Sodelovanje med parlamenti v EU. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja, 277-293. Ljubljana: FDV.
52. Kržišnik, Rok (2002): Komplementarne pristojnosti v EU. Pravna praksa 21(43), 4-7.
53. Lajh, Damjan in Danica Fink Hafner (2002): Institucionalno prilagajanje slovenske izvršne oblasti povezovanju Slovenije z ES/EU: mednarodno primerjalni pregled. Teorija in praksa 39(6), 970-999.
54. Maurer, Andreas (1996): Perspectives for cooperation between the European Parliament and the National Parliaments - Working document. Luxembourg: Directorate General for Research.
55. Meszaros, Andrea (2004): New Challenges in the EU Lawmaking. European Integration Studies 3(1), 19-24.
56. Norton, Philip (1996 a): National Parliaments in Western Europe v Eivind Smith (1996): National Parliaments as Cornerstones of European Integration. ; London, The Hague, Boston : Kluwer Law International.
57. Pavliha, Marko (2006): Parlament v sistemu delitve oblasti, referat na Dnevih slovenskih pravnih 13. oktobra 2006 v Potorožu. Podjetje in delo 6-7(XXXII), 1500-1512.

58. Raziskovalni sektor DZ RS (2000): Primerjalni pregled: Delovna telesa parlamenta.
59. Rommetvedt, H. in Drago Zajc (2005): Internacionalizacija nacionalnih parlamentov Teorija in praksa 42(4/6), 622-643.
60. Šabič, Zlatko in Katja Rejec Longar (2003): Vloga nacionalnih parlamentov pri nadzoru načela subsidiarnosti. V Slavko Gaber, Zlatko Šabič in Mitja Žagar (ur): Prihodnost Evropske unije, 73-94. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
61. Šinkovec, Borut (1999): Približevanje članstvu v EU in ustava. Pravna praksa 18 (6), 15-20.
62. Vehar, Primož (2001): Constitutional Problems in the Period of the Pre-Accession in the Republic of Slovenia; EU Enlargement, The Constitutional Impact at EU and National Level. The Hague: TMC Asser Press, 369-374.
63. Vehar, Primož (2002): Državni zbor RS- še zakonodajni organ z dnem pristopa k Evropski uniji. Pravna praksa (21)40, 19-24.
64. Vehar, Primož (2002a): Nacionalni parlamenti in njihova vloga v EU. Pravna praksa 21(45), 4-7.
65. Vehar, Primož (2002b): Načelo subsidiarnosti ali do kam sega pristojnost v EU? Pravna praksa 21(42), 8-11.
66. Vehar, Primož (2004): Državni zbor po 1.maju-Igralec ali zgolj statist na evropskem prizorišču. REVUS, revija za evropsko ustavnost 2, 116-131

- 67.Vehar, Primož (2004b): Postopek sprejemanja zakonodaje EU ter vloga evropskega parlamenta in sveta EU. Finance, 9.september 2004.
- 68.Vehar, Primož (2004a): Prenos prava Eu v notranji pravni red ter novo razmerje med državnim zborom in vlado. Finance, 23.september 2004.
- 69.Velišček, Jožica (2003): Vloga nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku EU. Seminar Taiex. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- 70.Zajc, Drago (2002): Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU . Teorija in praksa 39(4), 669-690.
- 71.Zajc, Drago (2006): Učinkovitost DZ na začetku mandata 2004-2008. Pravna praksa 25(37), 6-8.
- 72.Zajc, Drago (2006): Sposobnost slovenskega parlamenta sodelovati v procesu odločanja na ravni EU. Uprava. 4 (1), 7-25.
- 73.Zajc, Drago (2007): Dejavnost Državnega zbora RS v zvezi z zadevami EU po vstopu Slovenije v EU in v prvem letu četrtega mandata. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja. FDV: Ljubljana.

## **INTERNETNI VIRI**

- 74.Andrea, Kiraly: The role of national parliaments in European issues: How the new member states scrutinize their governments. Dostopno na <http://jesz.ajk.elte.hu/kiraly21.html> (1.marec 2006)

75. Börzel, A. Tanja in Thomas Risse (2001): The Post-Nice Agenda of the European Union: What's the Problem, How to Deal With It, and What to Avoid?. Firenze : Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute. Dostopno na <http://www.iue.it/RSCAS/e-text/CR2001o1.pdf> (8. avgust 2006).
76. COSAC Secretariat (2004): Contribution from the XXXI Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union 19-20 May 2004 Dublin, Ireland : Report on developments in European Union procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny. Dostopno na <http://www.cosac.eu> (21. maj 2006).
77. COSAC (2004): Contribution from the XXIVth COSAC in Stockholm to the European Council: The future development of the European Union. Dostopno na [http://www.europa.eu.int/futurum/documents/other/oth220501\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/other/oth220501_en.htm) (9. julij 2006).
78. COSAC Secretariat (2006): Contribution from the XXXV Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union 22-23 May 2006 Vienna, Austria : Annex to the 5th Biannual report of COSAC: National Parliaments' replies to the questionnaire . Dostopno na <http://www.cosac.eu> (21. julij 2006).
79. COSAC Secretariat (2006a): Contribution from the XXXV Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union 22-23 May 2006 Vienna, Austria : Fifth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practises Relevant to Parliamentary Scrutiny . Dostopno na <http://www.cosac.eu> (21. julij 2006).

80. De Burca, Grainee in Bruno de Witte (2002): The Delimitation of Powers between the EU and its Member States. European University Institute. Dostopno na [http://www.ieu.it/RSCAS/e-text/CR\\_2001103.pdf](http://www.ieu.it/RSCAS/e-text/CR_2001103.pdf) (3. julij 2006).
81. Dolores, Cristina (2001) :The role of national parliaments: The future of Europe. Conference, 18. october 2001. Dostopno na [www.mic.org.mt/aboutmic/latest/future\\_dolores\\_cristina.htm](http://www.mic.org.mt/aboutmic/latest/future_dolores_cristina.htm) (10. marec 2006).
82. Donnelly, Brendan in Lars Hoffmann (2004): The role of national parliaments in the European union. London: The federal trust for education & research. European policy brief. Dostopno na <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief3.pdf> (10. januar 2006).
83. European Union Committee (2005): 14 th report of Session 2004-05 , Strengthening national parliamentary scrutiny of the EU- the Constitution's subsidiarity early warning mechanism, Report with evidence. Dostopno na <http://www.statewatch.org/news/2005/apr/eu-hol-subsidiarity.pdf> (1. avgust 2006).
84. European Union Committee (2005a): 15 th report of Session 2005-06, Scrutiny of Subsidiarity: Follow up Report. Dostopno na <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200506/ldselect/66/66.pdf> (1. avgust 2006).
85. Harlow, Carol (1999): Citizen Access to Political Power in the European Union. European University Institute, Working Paper RSC 99/2. Dostopno na [http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99\\_2t.htm](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99_2t.htm) (25. julij 2006).
86. Hegeland, Hans in Christine Neuhold (2002): Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with different approaches.

- European Integration online Papers (EIoP) 6(10). Dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm> (7.avgust 2006).
87. MacCarthaigh, Muiris (2005): Conceptualising the role of national parliaments in the EU system of governance. Geary Discussion paper Series: Geary institute. Dostopno na [www.ucd.ie/geary/publications/2005/GearyWp200509.pdf](http://www.ucd.ie/geary/publications/2005/GearyWp200509.pdf) (26.januar 2007).
88. Maurer, Andreas (2001): National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by Process. Paper for Working Group Meeting, XXIVth COSAC. Dostopno na [http://www.cosac.eu/eng/previous/stockholm\\_2001/working\\_group/index.htm](http://www.cosac.eu/eng/previous/stockholm_2001/working_group/index.htm) (5.maj 2006).
89. Maurer, Andreas (2002): National parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a best Practise Mechanism. Brussels: The European Convention. Dostopno na <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/1380.pdf> (2.maj 2006).
90. Pernice, Ingolf (2001): The role of national parliaments in the European union. Berlin: Walter Hallstein Institut fur europaisches Verfassungsrecht homboldt-Universitat zu Berlin. Dostopno na [www.rewi.hu-berlin.de/WHI/papers/whipapers501/pernice.pdf](http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/papers/whipapers501/pernice.pdf) (27.februar 2007)
91. Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 1996-2000. Ljubljana: Državni zbor. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/aktaulno/publikacije/knjige/knjiga25.pdf> (5.maj 2006).

92. Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2000-2004. Ljubljana: Državni zbor. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/aktualno/publikacije/knjige/knjiga35.pdf> (5. maj 2006)
93. Raunio, Tapio (2005): Much do About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty. European Integration online Papers (EIoP) 9(9). Dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-009a.htm> (7. avgust 2006)
94. Rizzuto, Francesco (2003) :The new role of national parliaments in the European union. The federal trust for education & research, online paper 19/03. Dostopno na [http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/19\\_03.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/19_03.pdf) (10. marec 2006)

## **PRAVNI VIRI**

95. Amsterdamska pogodba, podpisana 2. oktobra 1997, veljati je začela 1. maja 1999. Dostopna na [http://www.gov.si/vurs/zakonodaja/1/Pogodba\\_15.pdf](http://www.gov.si/vurs/zakonodaja/1/Pogodba_15.pdf) (2. maj 2006).
96. COSAC Secretariat (2003): Kopenhagenski parlamentarni napotki. COSAC dokument 2003/C 154/1.
97. Deklaracija o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, Ur.l.RS- Mednarodne pogodbe 7/2004 (str. 3439).
98. 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 1999: Uradni list Republike Slovenije.



99. Laeken Declaration on the Future of the European Union. Dostopna na [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf) (2.maj 2006).
100. Maastrichtska pogodba, podpisana 7.februarja 1992, in uveljavljena 1.novembra 1993. Dostopna na <http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/mednar/maastricht-1992.doc> (2.maj 2006).
101. Odlok o ustanovitvi Odbora Državnega zbora Republike Slovenija za zadeve EU, Ur.l. RS 60/2004.
102. Odlok o ustanovitvi Odbora Državnega zbora Republike Slovenija za zunanje zadeve. Ur.l. RS 60/2004.
103. Pogodba o Evropski uniji, Pogodba o ustanovitvi evropske skupnosti in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo ter njihove spremembe in dopolnitve, Ur.l. RS- Mednarodne pogodbe 7/2004.
104. Pogodba iz Nice, podpisana 26.februarja 2001, veljati je začela 1.februarja 2003. Dostopna na [http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/O/E44426F703917E30C1256D04004A4DE3/\\$file/XVII+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez-web.NSF/O/E44426F703917E30C1256D04004A4DE3/$file/XVII+-+SL.doc) (2.maj 2006).
105. Pogodba o Ustavi za Evropo, Urad za uradne publikacije evropskih skupnosti, Luxemburg 2003.
106. Pogodba o pristopu Slovenije in drugih držav k Evropski uniji, Ur.l. RS- Mednarodne pogodbe 3/2004.
107. Poslovnik državnega zbora Republike Slovenije, Ur.l. RS 35/02, 60/04.

108. Protocole on the Role of the national parliaments in the European Union(Treaty of Amsterdam), Ur.l. EU C 310/204, 16.12.2004.
109. Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, Ur.l.EU C 310/207.
110. Rules of Procedure of the Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, Official Journal of the European Union on 4 November 2004(240/C 270/01).
111. Ustava Republike Slovenije, Ur.l.RS 4/93, 23/96, 47/97, 24/03.
112. Ustavni zakon o spremembi I.poglavja ter 47. in 68.člena Ustave Republike Slovenije, Ur.l. RS 7/2003.
113. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU, Ur.l.RS 34/04.
114. Zakon o tajnih podatkih (ZTP-UPB2), Ur.l.RS 50/06.
115. Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-UPB1), Ur.l. RS št. 24/2005.

#### **INTERNETNE POVEZAVE**

DZ: <http://www.dz-rs.si>

MZZ: <http://www.gov.si/mzz/>

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

EU vstopni portal: <http://www.europa.eu.int>

Evropski parlament: <http://www.europarl.eu.int>

Evropska komisija: <http://www.europa.eu.int/comm/>

Svet EU: <http://ue.eu.int>

Vstopni portal v zakonodajno bazo EU: <http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/sl/index.htm>

COSAC: <http://www.cosac.eu>

Slovenska tiskovna agencija: [http:// www.sta.si](http://www.sta.si)

EU OBSERVER: <http://www.euobserver.com>

EURACTIV: <http://www.euractiv.com>

PORTAL EU: [http://www.europa.eu.int/news/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/news/index_en.htm)

- spletne strani parlamentov držav članic Evropske Unije (povezava z domače strani DZ).

## **OSTALI VIRI**

Podatkovna zbirka " Zadeve EU". 2007. Ljubljana: Informacijski sistem v okolju Lotus Notes Državnega zbora RS.

Podatkovne zbirke "Seje DZ", "Magnetogrami sej DZ", " Seje delovnih teles", "Poslanska vprašanja" in "Raziskovalni sektor" v mandatu 200-2004 9n mandatu 2004-2008. 2007. Ljubljana: Informacijski sistem v okolju Lotus Notes Državnega zbora RS.

## **PRILOGA A: Izjave poslank in poslancev DZ o pomenu parlamenta v zadevah EU**

### **1. Izsek iz magnetograma 26.seje DZ dne 27.marca 2007.**

...Prehajamo na **12. TOČKO DNEVNEGA REDA**, to je na **OBRAVNAVO PREDLOGA DEKLARACIJE O USMERITVAH ZA DELOVANJE REPUBLIKE SLOVENIJE V INSTITUCIJAH EU V OBDOBJU OD JANUARJA 2007 DO JUNIJA 2008, EPA 1264-IV, U 70.**

ANTON KOKALJ:.... Državni zbor s to deklaracijo sprejema odgovornost in pomembno vlogo, ki jo imajo nacionalni parlamenti v zadevah Evropske unije, ko sodelujejo v parlamentarnih razpravah o aktualnih evropskih temah, tako v Republiki Sloveniji, kot na nivoju Evropske unije. **Državni zbor tudi poudarja pomembno in aktivno vlogo njegovih delovnih teles - tako matičnih, kot pristojnih, še posebej v času priprav na predsedovanje, kot tudi v času predsedovanja Slovenije Svetu Evropske unije.** Glede na to, da se je Evropska unija znašla v tako imenovani institucionalni krizi, je jasno, da morajo pomembno vlogo v iskanju bodočih rešitev odigrati prav nacionalni parlamenti, zato mora biti njihova nesporno pomembna vloga prepoznana. Prav zaradi težnje po kar najbolj demokratičnem odločanju, nenazadnje tudi po iskanju rešitev, ki bodo omilile problem odtujevanja institucij Evropske unije njenim prebivalcem, se je nemogoče izogniti vprašanju vloge, ki bi jo v tem kontekstu imeli nacionalni parlamenti.

FRANC (FERI) HORVAT:.. Čeprav predložena deklaracija že v naslovu govori o delovanju Republike Slovenije v ustanovah Evropske unije je v vsebini deklaracije in prednostnih nalogah, vsaj besedilo, ki smo ga dobili od vlade, bila povsem izpuščena vloga Državnega zbora. Ne vem - ali je bilo to namerno ali slučajno; zato zelo podpiramo amandma Odbora za zadeve Evropske unije, ki v uvodnem delu, kjer se poudarja vlogo in pomen nacionalnega parlamenta. Dejstvo je, da je že po osnutku pogodbe o Ustavi Evropske unije in po dosednji praksi, zagotovljena vse večja vloga nacionalnih parlamentov in njihovih delovnih teles, pri obravnavi aktualnih vprašanj delovanja in prihodnosti Evropske unije. Vse bolj pogosto sodelujemo na sestankih delovnih teles ali na drugih srečanjih v Evropskem parlamentu, ali pri predsedujočih državah.

DR. MITJA SLAVINEC: ...Najprej nas moti zelo majhna vloga, ki jo ima Državni zbor Republike Slovenije v inštitucijah Evropske unije. Zadeve Evropske unije ne smejo biti aktualne le enkrat na leto, kot teče razprava o deklaraciji ampak bi za začetek kazalo spremeniti delovanje Odbora za zadeve Evropske unije v Državnem zboru. Zakaj ravno sedaj in kaj bi želeli spremeniti? Vloga parlamenta je nespremenjena že vse od vstopa Slovenije v Evropsko unijo - tako pri zakonodajnih aktih Evropske unije, kakor tudi preostalih aktih ima Državni zbor zelo majhne pristojnosti. Na Odboru za zadeve Evropske unije praviloma le potrjujemo stališče Republike Slovenije do zakonodajnih

aktov in ostalih aktov, pa še to poteka za zaprtimi vrati. Prepričan sem, da mnoge državljanke in državljani Republike Slovenije sploh niso še slišali za odbor za zadeve Evropske unije v našem parlamentu. Na drugi strani pa evropska komisija in tudi nekatere druge institucije delujejo v obratni smeri, želijo da bi nacionalni parlamenti bili čim bolj vključeni, da bi nacionalni parlamenti čim prej posredovali tudi predloge in pripombe in na ta način tudi so delovali pri ustvarjanju besedil zakonodajnih aktov. Tako je komisija začela pošiljati svoje predloge zakonodajnih aktov tudi neposredno nacionalnim parlamentom, od katerih torej pričakuje čim več predlogov in mnenj. Menimo, da je potrebno okrepiti vlogo parlamenta in način delovanja pristojnega odbora, to je odbora za zadeve Evropske unije. Ni nobenega razloga, da so seje, kjer se ne obravnavajo stališča, ki bi oslabila pogajalsko vlogo in pogajalsko moč Slovenije, zaprte za javnost. Torej ko so na dnevnem redu akti Evropske unije, ki niso tajne narave, se je smiselno odpreti. Torej je na ravni Evropske unije prišlo do sprememb, tako je na ravni Evropske unije prišlo do sprememb tudi na nivoju sveta EU, saj ima po novem vsako zasedanje dva dela in sicer prvi, ki je namenjen razpravi o zakonodajnih aktih in je javen, ter drugi namenjen dejavnostim, ki niso zakonodajne in je zaprt za javnost. Zato menimo, da bi odprtje nekaterih sej odbora za zadeve Evropske unije bil pozitiven korak pred pričetkom prvega predsedovanja Slovenije, saj je po treh letih polnopravnega članstva v EU že tudi čas za oceno odnosa omenjenih institucij. Javno delovanje je nenazadnje zapisano tudi v pogodbi o Ustavi za Evropo, saj o zakonodajnih aktih evropski parlament že od nekdaj razpravlja in odloča javno. Zakaj torej po istem principu ne bi deloval tudi naš parlament.

Nenazadnje bi ne le, da s tem slovenskim državljanke in državljanom približamo delovanje Evropske unije in pa tudi pristojnega odbora v našem parlamentu, ampak bi dosegli tudi večjo vključenost Državnega zbora v nastajanje zakonodaje Evropske unije, kar ni le cilj evropske komisije, ampak tudi pomemben vzvod, kako Republika Slovenija lahko lažje dosega implementacijo svojih prioritet in ciljev v Evropsko zakonodajo.

BOGDAN BAROVIČ: ...In ne nazadnje odnos, eden od kolegov je že povedal, odnos do parlamenta v zadeva EU. Žal predsednik odbora, za katerega moram reči, da se trudi, ne glede iz katere politične opcije je, je imel marsikaj prav. Prvič, odnos tega državnega zbora do Odbora za zadeve Evropske unije je omalovažujoč. Ne gre za to, da imamo posebno pravico sedeti ob petkih ob dveh na sejah. Z velikim veseljem! Gre za to, da nimamo nobenih pravic, gre za to, da so seje zaprte. Če pa so seje zaprte, bom nadaljeval, kaj to pomeni? Vsepovsod je bilo rečeno, parlament je vez med Slovenci, torej med državljani neke države, in Evropsko unijo. In mi zapiramo seje! To pomeni, zapiramo informacije državljanom. Državljanij pojma nimajo, kaj je Evropska unija. In ne nazadnje, najbolj žalostno je, da nimajo pojma delovna telesa v državnem zboru. Kdaj, povejte mi, kdaj so - mi zapišemo v naš sklep, ministrica za kmetijstvo je na zasedanju v Evropski uniji imela takšno in takšno stališče in Odbor za evropske zadeve ga podpira. Zanima me, kdaj je ta odbor zasedal, kdaj je ta odbor ta stališča obravnaval in dal pravico ali pa dal vsaj pozitivno mnenje Odboru za evropske zadeve, da bo tisto, kar bo ministrica ali pa nek minister govoril, da je to prav. To pomeni, da je Odbor za evropske

zadeve farsa v tem državnem zboru, da je Zakon o sodelovanju med vlado in državnim zborom v zadevah Evropske unije samo zakon, zato da je. Ker dejansko, pa mi povejte odkrito in pošteno vsi, kolegice in kolegi. In ne nazadnje, z vsem spoštovanjem do dela Odbora za zunanje zadeve, z vsem spoštovanjem, ogromno nalog ima, ogromno pristojnosti, toda še vedno je tudi po drugih pristojnostih nad tem odborom, saj ima nekatere pravice, s katerimi deli ali ne deli takšne ali drugačne možnosti Odboru za evropske zadeve, kar seveda ni prav. Zame in za vse tiste, ki sedijo in delajo v odboru, je Odbor za evropske zadeve najpomembnejši organ v tem državnem zboru, na katerem bi morali imeti stališča posameznih odborov v tem državnem zboru, kjer se bo vedelo, kaj bo nek minister v Evropi govoril, to je bistvo.

In predvsem še eno vprašanje. Danes v imenu Slovenske nacionalne stranke zahtevam, pa naj ta državni zbor to zahtevo uresniči tako ali drugače, poročilo o delu evropskih poslancev v Evropskem parlamentu. Zahtevamo! Ne vidimo jih na sejah Odbora za evropske zadeve. Kdaj so bili v tem parlamentu in povedali, kaj počnejo? Nikoli! Koliko časa so že tam? In dva med njimi, pa ju ne bom imenoval, ker vsi veste, sta več tukaj kot tam, lepo ali pa grdo. In zato zahtevam v imenu Slovenske nacionalne stranke, če se že gremo resno Evropo, se jo pojdemo resno! Če pa želite, gremo pa lahko šest drugih tudi sedeti tja v Evropski parlament, pa bomo malo tukaj malo tam, o čem pa se bomo pogovarjali, ne vemo ne mi, še manj pa oni.

DR. PAVEL GANTAR: Kolegice in kolegi! Vsi vemo, da se EU navkljub dosežkom, navkljub temu, da je za nas in za Evropo pomembna ne samo zato, ker ni vojne, ampak zato, ker je Evropa gospodarsko, kulturno in politično bolj uspešna, kjer ljudje tudi boljše živijo. Da se navkljub tem dosežkom srečujemo s krizo legitimnosti in s tem, kar nekateri pravijo, demokratični deficit. In res, če vzamemo sedanjo institucionalno ureditev EU in jo preslikamo na eno nacionalno državo, recimo na Slovenijo, potem bi morali in smeli reči, da Slovenija ni demokratična država. Kajti demokratični državi, ki temelji na temu kar se reče liberalno demokratska ureditev zakonodajalec ne more deliti suverenosti z nekim drugim telesom, v tem primeru svetom. In še vrstno drugih razlogov bi našli.

Ta problem demokratičnega deficita se izraža tudi v delu našega Odbora za evropske zadeve, katerega seje so po zakonu tajno. Danes sta že dva moja predgovornika na to opozorila. Dejansko smo o tem na odboru za evropske zadeve, pa tudi širše razpravljali in najmanj kar lahko storimo sami, in ne kažemo s prstom na druge je, da spremenimo zakon, da odpremo seje in da omogočimo možnost zaprtja in zapiranja sej samo tedaj in le tedaj kadar bi javna objava stališč Republike Slovenije škodovala zagovarjanju naših interesov ali kakršnimkoli drugim interesom v organih EU. Zato je po našem mnenju smiselno in potrebno te seje odpreti in podobno kot je to storil tudi svet in parlament dejansko objavljati vse te dokumente na spletnih mestih in na druge način ter omogočiti vsaj tistim, ki so malo zainteresirani, da se v to vključijo.

MAG. FRANC ŽNIDARŠIČ: Pri uresničevanju ciljev Slovenije pri vodenju Evropske unije pa računamo, da bomo uporabili vse človeške vire, ki so nam na

razpolago. Pri tem seveda podpiramo tudi pripombe in predloge za spremembo zakona, ki bi odprl delovanje odbora za evropske zadeve javnosti in tako sejo zaprl samo v posebnih priložnostih, izjemoma, kar seveda iz prakse delovanja tega evropskega odbora smatramo za možno, ker ni bilo nič takega kar bi smeli in morali skrivati.

ANTON KOKALJ: ...Glede na to, da deklaracija sloni na evidentiranju smernic na podlagi dokumentov, ki sem jih navedel, ni mogoče iz njih sklepati, kakšna bodo konkretna izhodišča za posamezen svet Evropske unije, ki jih potem posamezni matični odbori, če jih obravnavajo, in oba pristojna odbora obravnavajo v parlamentu. Vendar menimo, da je v tem kontekstu nujno tudi po naši oceni izboljšati delo v samem parlamentu pri obravnavi evropskih zadev. Predvsem v tem kontekstu pozivamo vlado k nekoliko boljšemu ažuriranju vsebin in pošiljanju v državni zbor, zato da bi jih lahko pravočasno in bolj kvalitetno obravnavali. Zavedamo se sicer stiske, ki je posledica tudi procesiranja teh zadev v samih evropskih institucijah, vendar moram reči, da na tem segmentu, kolikor vem, potekajo tudi intenzivni pogovori s predstavniki vlade. ...

JOŽEF JEROVŠEK: V tej zvezi je kolega Gantar prej plediral za odprtje seje evropskega odbora, torej za spremembo zakona o sodelovanju med parlamentom in vlado. Jaz se tudi sam strinjam, da je ta zakon slab, da je posledica nekritičnega prevzemanja tako imenovanega finskega modela, ampak ne zaradi cilja čim boljšega delovanja, žal, takratni predsednik in takratni evropski minister se tega zavedata in tudi danes ne moreta gledati resnici v oči tukaj pred nami. Ampak, ne pa kazati zdaj s strani takratnih ministrov, takratni vladi kot na to, da sedanja oblast, sedanja vlada ne želi nekaj transparentnega, nekaj dobrega, nekaj kar je v korist. Zakon je tak in .../nerazumljivo./.. z ustavno večino težko spreminjati in sprejemati. Potem bi rekel še to, da zato, da bo naše predsedovanje čim boljše potekalo in da ne nazadnje, da bomo iz Evropske unije čim več potegnili je potrebno okrepiti sodelovanje parlamenta, vlade z našim komisarjem v Evropski uniji. Ob nedavnem obisku Odbora za zunanjo politiko v Veliki Britaniji je na moj britanski pandan, gospod Gebs, poudaril, da je njihov komisar Mendelson sleherni petek v parlamentu ali po raznih resorjih, da ni samo vezni člen med svojim resorjem in britanskimi resorji, ampak da je na nek način dejansko predstavnik Velike Britanije v evropski komisiji tudi za vse resorje. In mi imamo odličnega komisarja evropskega, jaz ga lahko tudi pozdravim, pomemben resor ima, vendar je dejansko potrebno to, da bo petek, ki je za komisarje namenjen, sodelovanje z nacionalnimi vladami, nacionalnimi parlamenti tudi to okrepili in izboljšalo v korist tega, da bomo dejansko izjemno na tekočem, kaj se v Evropski uniji sprejema, kje so prostori in možnosti finančnih virov, in iz tega se potem lahko naredi uspešno Slovenijo.

MILENKO ZIHERL: ...Za konec bi še omenil, da se strinjam z izvajanjem kolega Bogdana Baroviča, ki je izpostavil ne najboljši položaj Odbora za zadeve Evropske unije. Morda ideja, ker smo člani tega odbora člani še drugih odborov, da najprej naredimo pregled, kdo je kje. In, recimo, če je okoljsko vprašanje na programu, ki je kar pogosto,

sva tam s kolegom Gantarjem, in tako naprej. Verjetno obstajajo tudi področja, kjer član Odbora za zadeve Evropske unije ne pokriva tega, bi pa potem še predstavnike oziroma predsednika, podpredsednika ali pa strokovne službe tega odbora povabili na seje. Vsekakor bi bilo dobro, če bi bile seje odprte za javnost, vsaj nekatere. Dobro je to, da imamo letno v tej hiši tematske razprave, odziv je velik, predvsem tudi v nevladnih organizacijah, raznih pobudah, da pridejo predstaviti svoje poglede in takrat je velika možnost izmenjave mnenj. Na žalost pogrešamo tudi prisotnost evropskih poslancev. Vsaj za dva vemo, da sta več doma kot v Bruslju, torej nimata kakšnega izgovora. Morda bi bilo dobro po enega povabiti, da predstavi, ker tudi v Bruslju delujejo v odborih, pa predstavijo kaj v svojem odboru delajo. In mislim, da bo ravno odbor za zadeve Evropske unije prav v naslednjem letu zelo obremenjen in ravno zaradi tega bi še enkrat prosil za čim večjo podporo pri njegovem delovanju. Hvala lepa.

MAG. TOMAŽ ŠTEBE: ...Glede samega odnosa Državnega zbora do vlade pa mislim, da mora Odbor za zadeve Evropske unije in tudi zunanje politični odbor in pravzaprav parlament, kot tak, delovati z vlado, ministrstvi, partnersko in vsebinsko ves čas obravnave posameznih zadev, ki jih pač prevzema slovenska država in zgolj formalistično vztrajati na zakonu, ki je tak kot je pač bil sprejet pred leti. Tukaj, če smo se že zgledovali po Finski, pa se zgledujmo tudi kako oni dejansko izvajajo precej, bi rekel, formalističen pristop sodelovanja parlamenta z vlado pri zadevah, ki so v zvezi z evropskimi zadevami. V tem primeru je dejansko treba sodelovati na način, da se ne lovijo roki, da se ne zapleta ne otežuje položaja slovenskih pogajalcev ampak, da se ne zapleta in ne otežuje položaja in slovenskih pogajalcev, ampak da nekako se vsebinsko stvari pravočasno in sproti usklajujejo in na ta način se doseže tisto kar je namen sodelovanja, ne pa zgolj formalno potrjevanje ali celo včasih nekako oteževanje tega dela, ki je pač zelo časovno omejeno in tako naprej.

ANTON KOKALJ: ...Tu bi navedel sodelovanje med Vlado in parlamentom, ki se izboljšuje. To moram poudariti. Glede na izjemno količino vsebin, ki jih že sedaj obravnavamo in ki jih bomo še obravnavali, kar lahko vidimo tako iz deklaracije, kot smo lahko videli iz predstavitve programa politik za leto 2008, ki jih je predstavila Evropska komisija, bo v času predsedovanja Slovenije ta količina vsebin izjemno velika in tudi zapletena na določenih področjih. In zato moramo biti vsi zelo dobro na to pripravljeni. In v tem kontekstu pozivam vlado dobronamerno, da poskušamo v tem času še doreči proceduro v tej smeri, da bi se vsebine, ki jih potem obravnavajo delovna telesa Državnega zbora pravočasno lahko identificirale in tudi obravnavale na kvalitetnejši način, kot je to do sedaj.

Poudaril bi pa tu še vlogo tudi tistih predstavnikov Slovenije, ki jih bol malokrat vidimo. To so pa evropski poslanci. Sam moram reči, da me precej moti, da pravzaprav stika z nacionalnim parlamentom ne ohranjajo. Ne vem kako je s stikom z vlado. Več im nacionalni parlament z Evropsko komisijo, s pisarno evropskega parlamenta v Ljubljani, kot s samimi evropskimi poslanci. Tu bi pa omenil tudi v kontekstu razprave o reševanju



mejnega vprašanja s Hrvaško, da sem bil kot, sedaj pa govorim v osebni imenu, kot predsednik Odbora za zadeve EU zelo presenečen, da je eden od evropskih poslancev kontaktiral prej s hrvaškim pristojnim odborom v zvezi z mejnim vprašanjem med Slovenijo in Hrvaško, kot svojim matičnim odborom v svojem nacionalnem parlamentu. Mislim, da tak način ni primeren, absolutno ni primeren in ni higienski, če želimo delovati z enim glasom navzven kot država, ki povezuje vse, ki smo kakorkoli vpleteni v zadeve EU, sploh pa ne v času ko se pripravljamo na predsedovanje.

Predstavnik Vlade:

JANEZ LENARČIČ: Hvala lepa, gospod podpredsednik. Dovolite mi, da na koncu nekaj besed rečem glede na potek te razprave, čeprav bi moral poudariti tudi, da je bilo to gradivo obravnavano na številnih matičnih delovnih telesih tega Državnega zbora, je bilo predmet obsežnih razprav tudi amandmajev, tako da tukaj je v bistvu šlo danes za nek bolj strnjen pogled na ta vprašanja. Kot drugo, to kar je bilo tudi ravnokar rečeno, v tem dokumentu so usmeritve za konkretne zadeve, v konkretna vprašanja, konkretna stališča, ki jih bodo predstavniki Republike Slovenije v svetu zastopali bodo potekale ponovno obravnave v matičnih delovnih telesih in v Odboru za evropske zadeve. In ob tej priložnosti bi rekel, da to lepo [ilustrira veliko vlogo, ki jo ima Državni zbor v Republiki Sloveniji v obravnavi evropskih zadev](#). Mislim, da je v Evropski uniji zelo malo držav kjer imajo nacionalni parlamenti takšno vlogo. Mislim, da smo s tem lahko zadovoljni. V bistvu si bo pa vlada tudi v naprej prizadevala, da se ta vloga okrepi in tudi sodelovanje. Dokument, ki je danes v obravnavi je v pretežni meri dokument o usmeritvah, ki naj služijo kot podlaga za oblikovanje nacionalnih stališč Republike Slovenije v institucijah Evropske unije, Vlade Republike Slovenije. V manjši meri gre tudi za podlago za ravnanje Republike Slovenije kot predsedujoče Evropski uniji. To gre za dve zelo različni zadevi, to mislim, da je potrebno poudariti. V prvem primeru, ko predstavniki vlade v Svetu Evropske unije zastopajo stališča Republike Slovenije, je vloga Državnega zbora in zlasti Odbora za zadeve Evropske unije zelo jasno definirana, ampak to je samo ena vloga, ena funkcija vlade, ki se ne spreminja tudi v prvi polovici leta 2008 ne. Dodatno k temu pa do tedaj, v prvi polovici leta 2008 vlada opravljala tudi funkcijo predsedujoče Sveta EU. Ta funkcija obsega veliko dejavnosti, ki jih vlada kot predstavnica samo države članice ne počne. Vodila bo seje Evropskega sveta, najvišjega političnega medvladnega foruma v Evropski uniji. Vodila bo seje devetih formacij Sveta Evropske unije in množice delovnih skupin ter odborov, podrejenih tem formacijam. Zastopala bo Svet Evropske unije v odnosih z drugimi institucijami EU, z Evropskim parlamentom v prvi vrsti, pa tudi z Evropsko komisijo. Zastopala bo Evropsko unijo in nastopala v njenem imenu v mednarodnih organizacijah in v odnosih s tretjimi državami. [Od tod poziv vlade tudi državnemu zboru, da se upošteva to razlikovanje med dvema različnima vlogama, ki ju bo slovenska vlada igrala v prvi polovici leta 2008, in poziv k sodelovanju ter podpori glede druge funkcije, te funkcije, ki bo enkratna, začasna, prvih šest mesecev naslednjega leta.](#)

## **2. Izjava dr. Marka Pavliha na Dnevih pravnikov 13.oktobra 2006 v Potorožu**

" Osebno še vedno menim, da je državni zbor v sedanjem mandatu (2004-2008) vsaj doslej premalo odločno uveljavljal svoje ustavne in zakonske pristojnosti v zadevah EU(denimo pri razpravi o novi finančni perspektivi EU 2007-2013 ali o regionalnem razvoju Slovenije), kar potrjuje Zajčevo ugotovitev, da je slovenski parlament resda dosegel zadostno stopnjo institucionalizacije in organizacijske sposobnosti(institutional capacity), primanjkuje pa mu subjektivne oziroma kulturne sposobnosti(cultural capacity). "

" Strinjam se z Gradom, »da se državni zbor ne bo mogel ukvarjati z vsemi zadevami, s katerimi se je ukvarjal doslej, če bo hotel resno opravljati svojo novo vlog«, zato bi se lahko brez škode odpovedal nekaterim pristojnostim, ki so bile namenjene le »jalovim medstrankarskim preprirom, ki v ničemer niso služili interesom države«. "

## PRILOGA B: Primer gradiva, ki ga vlada pošlje v DZ

Številka: 54928-6/2006/4  
Ljubljana, 28.09.2006

DRŽAVNI ZBOR  
REPUBLIKE SLOVENIJE

LJUBLJANA

V prilogi vam na podlagi prvega odstavka 4. člena Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije pošiljamo:

- predlog stališča Republike Slovenije do predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih,

ki ga je Vlada Republike Slovenije obravnavala na 90. redni seji dne 28.09.2006 in ki je skupaj s pripadajočimi dokumenti objavljeno na EU portalu v zadevi št. 542841-1/2006.

Vlada Republike Slovenije je na podlagi 45. člena poslovnika Vlade Republike Slovenije in na podlagi 235. člena poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije določila, da bodo kot njeni predstavniki na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles sodelovali:

- mag. Andrej Bručan, minister za zdravje,
- Dorjan Marušič, državni sekretar na Ministrstvu za zdravje,
- Stanislav Primožič, direktor Agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke.

mag. Božo Predalič  
GENERALNI SEKRETAR

PRILOGA: 1

Številka: 54928-6/2006/4  
Ljubljana, 28.09.2006

### **PREDLOG STALIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE DO PREDLOGA DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA O SPREMEMBI DIREKTIV SVETA 90/385/EGS IN 93/42/EGS TER DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA 98/8/ES GLEDE PONOVSKEGA PREGLEDA DIREKTIV O MEDICINSKIH PRIPOMOČKIH**

**Zadeva:** 542841 - 1 / 2006 Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih

#### **Predlog akta**

##### **Naziv dokumenta:**

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih

##### **Naziv dokumenta v tujem jeziku:**

Document name: 2006/ST/10662/SL/EXT1 - Acronyms: ECO/118;SAN/176;CODEC/655; - Document date: 2006/08/07 00:00:00

**Zaporedna številka:**

10662/06 EXT1

**Pri izdelavi stališča upoštevane še različice akta:**-----5072/06,  
10662/06 EXT 1**Stališče:****Organ pristojen za dokončen sprejem stališča:** Državni zbor**Sklepi vlade z navedbo stališča oziroma njegovega povzetka ter njegovega prevoda:**

Vlada Republike Slovenije je sprejela sklep, ki se glasi:

1. Republika Slovenija podpira splošne cilje in opredelitve predloga direktive, ker po naši oceni lahko zagotovi visoko raven varovanja zdravja z medicinskimi pripomočki glede na stopnjo razvoja znanosti in tehnologije, stopnjo zagotavljanja pravne varnosti, fleksibilnost ter ugodne razmere za vse udeležence v sistemu. Nekatere podrobnosti bo potrebno doreči v nadaljnjih razpravah s ciljem bolj jasne opredelitve določil predloga direktive.
2. Vlada Republike Slovenije pošlje vladni predlog stališča po prvem odstavku 4. člena Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije v obravnavo v Državni zbor Republike Slovenije.

**V stališču je vsebovan pridržek:** NE**Skrajni rok za odziv Slovenije:** 27.10.2006**Vrsta zakonodajnega postopka:** soodločanje**Obrazložitev:****Splošno o predlogu direktive:**

Evropska komisija je v začetku 2006 predložila Evropskemu parlamentu in Svetu v obravnavo predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih (KOM(2005) 681 končno). Predlagane spremembe izhajajo iz dosedanjih izkušenj pri izvajanju direktive 93/42/EGS o medicinskih pripomočkih in potrebe po uskladitvi besedila okvirnih direktiv ter direktive o aktivnih medicinskih pripomočkih za vsaditev oziroma potrebe po boljšem uresničevanju in uvajanju novih določil v interesu varovanja zdravja.

**Postopek sprejemanja akta v EU:**

Omenjena direktiva se sprejema na podlagi 95. člena Pogodbe o ustanovitvi skupnosti po postopku soodločanja z Evropskim parlamentom, določenim v 251. členu Pogodbe. Za sprejem je v Svetu potrebna kvalificirana večina.

Predlog je ustrezen z vidika subsidiarnosti in sorazmernosti, saj usklajenosti predpisov o dajanju medicinskih pripomočkov na evropski trg ni možno doseči samo z ukrepanjem posameznih držav članic v okviru nacionalne zakonodaje.

**Predvideni čas pričetka obravnav in sprejema predpisa v EU:**

Predlog direktive obravnava Delovna skupina Sveta za zdravila in medicinske pripomočke. Svet v sestavi ministrov za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov se je z doseženim napredkom pri obravnavi tega zakonodajnega predloga seznanil na svojem rednem zasedanju, 1. in 2.

### **Poglavitne rešitve in cilji predloga akta:**

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS (o približevanju zakonodaje držav članic o aktivnih medicinskih pripomočkih za vsaditev) in 93/42/EGS (o medicinskih pripomočkih) ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES (o dajanju biocidnih pripravkov v promet) glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih se nanaša predvsem na naslednje spremembe:

- postopek ugotavljanja skladnosti, zlasti pri medicinskih pripomočkih, ki imajo večje tveganje za uporabnika;
- obseg in vrsto podatkov o kliničnih preskušanjih za vse razrede medicinskih pripomočkov ter ustanovitev evropske podatkovne baze o kliničnih preskušanjih medicinskih pripomočkov;
- postmarketinško spremljanje izdelkov, ki vključuje boljše oziroma obvezno sodelovanje med udeleženci v sistemu ter boljšo ureditev sistema materiovigilance, zlasti na področju pripomočkov narejenih po naročilu;
- transparentnost dela in pristojnosti priglasišenih organov, zlasti pri izdelkih, ki imajo večje tveganje za uporabnika;
- transparentnost podatkov za javnost, ki bo omogočala javnosti večjo dostopnost do podatkov;
- ažuriranje določil o aktivnih implantabilnih medicinskih pripomočkih na način, da bodo koherentna z ostalimi določili o medicinskih pripomočkih, itn.;
- uvajanje določil o medicinskih pripomočkih, ki vsebujejo tudi izdelke, pridobljene s tkivnim inženiringom, kar odraža potrebo, da se zapolni morebitna regulatorna praznina po sprejetju uredbe o zdravilih za napredno zdravljenje;
- jasna razmejitev med medicinskimi pripomočki in drugimi izdelki (zdravila, biocidi, zaščitna varovalna oprema, itn.);
- vlogo Evropske agencije za zdravila pri urejanju medicinskih pripomočkov.

Sedanje stanje v določenih primerih dovoljuje neharmonizirano interpretacijo določil direktiv v različnih državah članicah. To ima vpliv tako na ekonomske interese podjetij, na delovanje notranjega trga in na javno zdravje. Zato je potrebno zagotoviti uskajeno razumevanje posameznih določil med državami članicami in jasno ločiti določila, ki jim je obvezno slediti in jih jasno definirati, ostala pa reševati v sodelovanju med državami članicami.

Temeljni cilji predlaganih sprememb omenjenih treh direktiv so:

- jasna in enostavna ter konsistentna določila, ki bodo v prid visoki ravni varovanja javnega zdravja;
- transparenten in predvidljiv sistem, ki bo omogočal ugodne pogoje za vse udeležence v sistemu, in jasno določeno opredelitev medicinskih pripomočkov, ki bo omogočala lažjo razmejitev od drugih izdelkov;
- sistem, ki podpira razvoj znanosti in tehnologije v dobro uporabnikov.

### **Stališče Republike Slovenije:**

Republika Slovenija podpira splošne cilje in opredelitve predloga direktive, ker po naši oceni lahko zagotovi visoko raven varovanja zdravja z medicinskimi pripomočki, glede na stopnjo razvoja znanosti in tehnologije, stopnjo zagotavljanja pravne varnosti, fleksibilnost ter ugodne razmere za vse udeležence v sistemu. Nekatere podrobnosti bo potrebno doreči v nadaljnjih razpravah s ciljem bolj jasne opredelitve določil predloga direktive.

V zvezi s predlaganimi poglavitnimi spremembami dosedanje ureditve medicinskih pripomočkov Republika Slovenija meni:

**K ČLENU 1 PREDLOGA SPREMEMB, KI SE NANAŠA NA DIREKTIVO 90/385/EGS (O PRIBLIŽEVANJU ZAKONODAJE DRŽAV ČLANIC O AKTIVNIH MEDICINSKIH PRIPOMOČKIH ZA VSADITEV - AIMD)**

Predlagane spremembe se nanašajo posodobitev besedila najstarejše direktive o medicinskih pripomočkih in uskladitev z ostalimi direktivami na tem področju, oziroma na usklajevanje terminologije in definicij, uvajanje koncepta medicinskega namena, uvrščanje izdelkov, ki vsebujejo kri, plazmo ali njihove derivate, usklajevanje določil o pripomočkih z merilno funkcijo in določil o kliničnem preskušanju ter navajanje novih referenc na obstoječo zakonodajo. Države članice so se strinjale, da morajo biti vse definicije in ostale spremembe, ki se pojavljajo v osnovni direktivi o medicinskih pripomočkih (dir. 93/42/EGS), ustrezno upoštevane v AIMD.

Predlagane so naslednje spremembe:

- definicija medicinskega pripomočka se uskladi z definicijo v glavni direktivi 93/42/EGS (glejte diskusijo v členu 2 v okviru diskusije predloga sprememb dir. 93/42/EGS);
- dodajo se manjkajoče definicije: pripomočka po naročilu za znanega uporabnika, definicija pripomočka, ki je namenjen kliničnim raziskavam, definicija predvidenega namena, pooblaščenega zastopnika. Definicije bodo usklajene z definicijami v glavni direktivi 93/42/EGS (glejte diskusijo v členu 2 v okviru diskusije predloga sprememb dir. 93/42/EGS);
- razmejitveni kriteriji glede kombiniranih izdelkov in zdravil bodo enaki kot v glavni direktivi 93/42/EGS (glejte čl. 2 spremembe direktive 93/42/EGS) (glejte diskusijo v členu 2 v okviru diskusije predloga sprememb dir. 93/42/EGS);
- posebej se dodaja določilo, da je ta direktiva posebna v smislu čl. 1(4) dir. 2004/108/ES (o elektromagnetni kompatibilnosti);
- posebej se poudarja, da se direktiva ne nanaša na kri, izdelke iz krvi ali celice iz človeške krvi, razen pri kombiniranih izdelkih;
- dodajajo se posebna določila, ki bodo usklajena z direktivo 93/42/EGS o zastopnikih proizvajalca, o evropski podatkovni bazi o umiku pripomočkov s trga ali omejitvah trženja zaradi zagotavljanja varovanja zdravja in o načinu sodelovanja in obveščanja med pristojnimi in priglašeni organi (glejte diskusijo v členu 2 v okviru diskusije predloga sprememb dir. 93/42/EGS).

**K ČLENU 2 PREDLOGA SPREMEMB, KI SE NANAŠA NA DIREKTIVO 93/42/EGS (GLAVNA DIREKTIVA O MEDICINSKIH PRIPOMOČKIH (MDD))**

Predlagane spremembe so osnovne spremembe predloga, ker se nanašajo na spremembe besedila osnovne direktive na področju medicinskih pripomočkov. Predlaga se posodobitev definicij in dodajanje novih definicij, jasna razmejitev med pripomočki in ostalimi izdelki, jasna razmejitev pristojnosti med direktivami, uvajanje evropske podatkovne baze o pripomočkih, boljša opredelitev zahtev o kliničnem preskušanju medicinskih pripomočkov in postopkov za ugotavljanje skladnosti ter določila o sodelovanju med državami članicami.

Predlagane so naslednje spremembe:

**op. (na tem mestu zaradi preobširnosti ne nevajamo besedila)**

Predlog je naslovljen na DČ.

**Potrebnost sprememb predpisov:**

V tej fazi obravnave gradiva še ni mogoče povsem natančno oceniti vpliva sprememb direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter Direktive Sveta in parlamenta EU na podzakonske predpise RS,

predvidevamo pa, da bodo spremembe vplivale na Zakon o zdravilih in Zakon o medicinskih pripomočkih v delu, ki se nanaša na jasno razmejitev med medicinski pripomočki in drugimi izdelki, pa tudi na predpise, ki urejajo področje zaščitne varovalne opreme, področje kozmetičnih preparatov, biocidov in področje strojev.

**Posledice za proračun (domači in EU):** Sprejetje uredbe ne bo imelo vpliva na proračun RS.

**Vpliv na gospodarstvo:** Sprejetje uredbe ne bo imelo vpliva na gospodarstvo.

**Vpliv na javno upravo:** Sprejetje uredbe ne bo imelo vpliva na javno upravo.

**Vpliv na okolje:** Sprejetje uredbe ne bo imelo vpliva na okolje.

## **PRILOGA C: Primer poročila matičnega delovnega telesa pri obravnavi EU zadeve<sup>208</sup>**

POSLANKAM IN POSLANCEM  
DRŽAVNEGA ZBORA

Na podlagi drugega odstavka 154. h člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (Ur. list RS, št.: 35/02 in 60/04) daje Odbor za zdravstvo kot **matično delovno telo** naslednje

### **M N E N J E**

**k predlogu stališča Republike Slovenije do predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih**

Odbor Državnega zbora Republike Slovenije za zdravstvo je na svoji 12. nujni seji, dne 13. 10. 2006 kot matično delovno telo obravnaval predlog stališča Republike Slovenije do predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih, ki ga je dne 28. 9. 2006 Državnemu zboru Republike Slovenije posredovala Vlada Republike Slovenije, na podlagi prvega odstavka 4. člena Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU).

Dopolnilno obrazložitev predloga stališča Republike Slovenije do predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta sta na seji odbora s strani Vlade Republike Slovenije predstavila minister za zdravje mag. Andrej Bručan in dr. Stanislav Primožič. Opozorila sta na poglobitve spremembe, ki jih prinaša predlog direktive ter temeljnje cilje, ki so v jasnih, enostavnih ter konsistentnih določilih z vidika varovanja javnega zdravja v transparentnem in predvidljivem sistemu za vse udeležence ter v sistemu, ki bo podpiral razvoj znanosti in tehnologije. Poudarila sta tudi, da sedanje stanje v določenih primerih dovoljuje neharmonizirano interpretacijo določil direktiv v državah članicah. Zato je potrebno zagotoviti usklajeno razumevanje posameznih določil med državami članicami. Direktive bodo imele za posledico tudi nujne spremembe v domači zakonodaji (zakon o zdravilih, zakon o medicinskih pripomočkih, idr.), skupaj s podzakonskimi akti.

Uvodoma je predsednik odbora opozoril predlagatelja, da bi kazalo v gradivu jasneje opredeliti, katero je tisto stališče, ki je predmet obravnave in kasnejšega opredeljevanja matičnega delovnega telesa. Predlog stališča se namreč pojavlja na več mestih, tako v obrazložitvi predloga stališča, kot v osnovnem tekstu. V nadaljevanju pa je opozoril na obrazložitev k direktivi 93/42/EGS, kjer predlagatelj opozarja na potrebo po obsežni strokovni obravnavi in kompromisnih rešitvah, zaradi nejasnega besedila razmejnitve medicinskih pripomočkov od zdravil, kar dopušča pravno praznino oziroma ne zagotavlja pravne varnosti ter ustreznega varovanja zdravja.

<sup>208</sup> Izbor po avtoričini oceni, kajti v tem primeru je dalo matično delovno telo predlog za amandma na pristojni odbor.



Na izvajanje predsednika odbora so se odzvali ostali člani odbora ter opozorili na kompleksnost vsebine in stalnega spremljanja hitrih sprememb na področju zdravstva. Pri dokončnem usklajevanju besedila predloga stališča so bili mnenja, da bi kazalo besedo "podrobnosti" nadomestiti z besedilom "vsebinski elementi".

Člani odbora so k predlogu stališča Republike Slovenije do predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih sprejeli naslednji

#### **a m a n d m a:**

V zadnjem stavku predloga stališča se namesto besede "podrobnosti" vstavi besedilo "vsebinske elemente".

#### Obrazložitev:

*Smiselno je, da se v predlogu stališča poudarijo tisti elementi vsebine, ki ostajajo nedorečeni, posebej glede na nejasno razmejitev med zdravili ter pripomočki, pravne praznine na določenih področjih in s tem v zvezi zagotavljanja pravne varnosti ter ustreznega varovanja zdravlja.*

\* \* \*

Odbor za zdravstvo je po končani razpravi sprejel naslednje

#### **M N E N J E**

**Odbor Državnega zbora Republike Slovenije za zdravstvo podpira predlog stališča Republike Slovenije do predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih in predlaga pristojnemu odboru Dražvnega zbora za zadeve Evropske unije, da predlog stališča sprejme skupaj s predlaganim amandmajem.**

Poročevalka na seji pristojnega delovnega telesa bo članica odbora Polonca Dobrajc.

Hedvika Stanič Igličar  
sekretarka

Ljubo Germič  
predsednik

## **PRILOGA D: Primer poročila pristojnega delovnega telesa pri obravnavi EU zadeve**

POSLANKAM IN POSLANCEM  
DRŽAVNEGA ZBORA

Na podlagi 154. h člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 35/2002 in 60/2004) daje Odbor za zadeve Evropske unije kot pristojno delovno telo

### **Poročilo**

o obravnavi predloga stališča Republike Slovenije

**k predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih (št. 008-19/04-4/3, EPA 1086-IV, EU: U 62).**

Odbor Državnega zbora Republike Slovenije za zadeve Evropske unije je na 65. redni seji dne 20. oktobra 2006 kot pristojno delovno telo obravnaval Predlog stališča Republike Slovenije do predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih (št. 008-19/04-4/3, EPA 1086-IV, EU: U 62), ki ga je dne 28.9.2006 Državnemu zboru Republike Slovenije na podlagi prvega odstavka 4. člena Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU) posredovala Vlada Republike Slovenije.

Dopolnilno obrazložitev predlagatelja je podala predstavnica Ministrstva za zdravje ga. Zvezdana Veber Hartman, in sicer v navezavi na sprejeti amandma matičnega delovnega telesa.

Odbor za zdravstvo je kot matično delovno telo 13. oktobra 2006 na svoji 12. nujni seji obravnaval predlog stališča Republike Slovenije in ob tem sprejel amandma, ki se glasi:

**V zadnjem stavku predloga stališča se namesto besede "podrobnosti" vstavi besedilo "vsebinske elemente".**

Mnenje Odbora za zdravstvo kot matičnega delovnega telesa je predstavila ga. Polonca Dobrajc.

Predstavnica vlade se je že v obrazložitvi opredelila do amandmaja matičnega delovnega telesa.

Odbor je v nadaljevanju razprave soglasno sprejel naslednji amandma k predlogu stališča:

**1. V zadnjem stavku predloga stališča se namesto besede "podrobnosti" vstavi besedilo "vsebinske elemente".**

Odbor Državnega zbora Republike Slovenije za zadeve Evropske unije je na podlagi sprejetega amandmaja k predlogu stališča Republike Slovenije do predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 90/385/EGS in 93/42/EGS ter Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/8/ES glede ponovnega pregleda direktiv o medicinskih pripomočkih (št. 008-19/04-4/3, EPA 1086-IV, EU: U 62), na podlagi prvega odstavka 4. člena Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU, Uradni list RS, št. 34/2004) in petega odstavka 154.h člena Poslovnika državnega zbora Republike Slovenije (PoDZ-1, Uradni list RS, št. 35/2002 in 60/2004) sprejel naslednje

#### **Stališče Republike Slovenije**

**Republika Slovenija podpira splošne cilje in opredelitve predloga direktive, ker po naši oceni lahko zagotovi visoko raven varovanja zdravja z medicinskimi pripomočki glede na stopnjo razvoja znanosti in tehnologije, stopnjo zagotavljanja pravne varnosti, fleksibilnost ter ugodne razmere za vse udeležence v sistemu. Nekatere vsebinske elemente bo potrebno doreči v nadaljnjih razpravah s ciljem bolj jasne opredelitve določil predloga direktive.**

dr. Branka Berce-Bratko,  
podsekretarka

Anton Kokalj,  
predsednik

## PRILOGA E: Primer baze z dokumenti EU v okolju Lotus Notes

Workspace Zadeve EU - 01. Glavni pregled... x

Državni zbor Republike Slovenije Tiskaj Nov poddokument

EPA	EU ozn.	Datum	Naslov	Vrsta postopka	Faza
1337-IV U 74		15.03.2007	Predlog stališča Republike Slovenije do predloga sklepa Sveta in predstavnikov vlad držav članic Evropske unije o podpisu in začasnih uporabi Sporazuma v obliki izmenjave pism o dogovorjenih načelih za posodobitev obstoječega sistema uporabe	ZEU4-U	PO-DT
1350-IV S 187		22.03.2007	Izhodišča za udeležbo na zasedanju Sveta EU v sestavi finančnih ministrov (ECOFIN), v Bruslju, 27. marca 2007	ZEU8-S	OIPV
1351-IV S 188		22.03.2007	Izhodišča za udeležbo predsednika Vlade Republike Slovenije, Janeza Janše, na neformalnem srečanju predsednikov držav ali vlad Evropske unije v počastitev 50-letnice podpisa Rimskih pogodb, v Berlinu, 24. in 25. marca 2007 (ZAUPNO)	ZEU8-S	OIPV
1352-IV E 11		22.03.2007	Stališče Republike Slovenije do osnutka skupnega stališča EU za Turčijo za poglavje 20 - Podjetništvo in industrijska politika (ZAUPNO)	ZEU4-E	PO-DT
1353-IV S 189		22.03.2007	Odgovori na vprašanja postavljena v Zeleni knjigi "Posodabljanje delovnega prava za soočanje z izzivi 21. stoletja"	ZEU8-S	OIPV
1371-IV U 75		03.04.2007	Predlog stališča Republike Slovenije do predloga direktive Sveta o spremembi Direktive 93/109/ES z dne 6. decembra 1993 o podrobnih ureditvi uresničevanja aktivne in pasivne volilne pravice na volitvah v Evropski parlament za državljane	ZEU4-U	PO-DT
PRVA OBRAVNAVA ZADEVE EU - DT [04.04.2007]					
Dodelitev [17 - Odbor za notranjo politiko javno upravo in pravosodje, 32 - Odbor za zadeve Evropske unije 05.04.2007]					
Objava [PDZ - Predsednik Državnega zbora RS, 05.04.2007]					
Mnenje [17 - Odbor za notranjo politiko javno upravo in pravosodje, 12.04.2007]					
Poročilo [32 - Odbor za zadeve Evropske unije, 13.04.2007]					
Stališče RS [32 - Odbor za zadeve Evropske unije, 13.04.2007]					
1374-IV U 76		05.04.2007	Predlog stališča Republike Slovenije do predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 92/49/EGS in direktiv 2002/83/ES, 2004/39/ES, 2005/68/ES in 2006/48/ES glede postopkovnih pravil in ocenjevalnih meril za oceno	ZEU4-U	PO-DT
1384-IV S 192		11.04.2007	Informacija o trenutnem stanju kandidature Republike Slovenije za sedež Nadzornega organa GALILEO (GSA - GALILEO Supervisory Authority)	ZEU8-S	OIPV
1390-IV S 190		12.04.2007	Izhodišča in stališča za udeležbo delegacije Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano na zasedanju Sveta EU za kmetijstvo in ribištvo, v Luksemburgu, od 16. do 17. aprila 2007	ZEU8-S	OIPV
1391-IV S 191		12.04.2007	Izhodišča za udeležbo delegacije Republike Slovenije na formalnem zasedanju Sveta EU za pravosodje in notranje zadeve, v Luksemburgu, od 19. do 20. aprila 2007	ZEU8-S	OIPV
1403-IV S 193		19.04.2007	Izhodišča za udeležbo na splošnem delu zasedanja Sveta EU za splošne zadeve in	ZEU8-S	OIPV

Zadeve in dokumenti

Zadeve EU po EPA

Zadeve EU po oznaki

Nova potrdila in povratnice

Odprite zadeve po rokih

Dokumenti v pripravi

ZADEVE EU

Office

Start Zadeve EU - 01. Glavn... MAGISTRSKO DELO(spre... Uvodne strani - Microsof... Dokument2 - Microsoft ... Dokument3 - Microsoft ... 7:59