

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Robert Rampre

**Učinkovitost delovanja Državnega zbora Republike
Slovenije v Evropski uniji**

Magistrska naloga

Ljubljana, 2008

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Robert Rampre

Mentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

**Učinkovitost delovanja Državnega zbora Republike
Slovenije v Evropski uniji**

Magistrska naloga

Ljubljana, 2008

Univerza
v Ljubljani Fakulteta
za družbene vede

Kardeljeva ploščad 5
1000 Ljubljana, Slovenija
telefon 01 58 05 122
01 58 05 127



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Spodaj podpisani/-a ROBERT RATIČE, z vpisno številko 21051209,
rojen/-a 15. 7. 1979 v kraju CELJE, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom:
UČINKOVITOST DELOVANJA DEŽAVNEGA ZBORA
REPUBLIKE SLOVENIJE V EVROPSKI UNIJI

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 plagiatstvo – 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 plagiatstvo 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 30. 9. 2007

Podpis avtorja/-ice: Robert Ratič

Kazalo

| | |
|--|-----------|
| Seznam shem, tabel in grafov | 6 |
| Seznam kratic..... | 8 |
| 1 UVOD | 9 |
| 1.1 Opredelitev raziskovalnega problema in hipotez..... | 10 |
| 1.1.1 Relevantnost problema..... | 10 |
| 1.1.2 Hipoteze..... | 12 |
| 1.2 Metodologija | 13 |
| 1.2.1 Struktura | 14 |
| 2 RAZVOJ EU IN VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV | 16 |
| 2.1 Pregled razvoja Unije | 16 |
| 2.2 Institucije EU | 18 |
| 2.3 Pravni red Unije..... | 21 |
| 2.4 Demokratični deficit | 23 |
| 2.5 Sodelovanje nacionalnih parlamentov z Evropskim parlamentom..... | 24 |
| 2.6 Sodelovanje v okviru COSAC - a | 25 |
| 2.7 Modeli vplivanja nacionalnih parlamentov na oblikovanje evropskih politik | 27 |
| 2.8 Učinkovitost nacionalnih parlamentov..... | 29 |
| 2.9 Odnos opozicija pozicija ter vloga političnih strank pri nadzoru vlad v EU | 32 |
| 2.9.1 Odnos opozicija – pozicija | 32 |
| 2.9.2 Vloge političnih strank v EU | 33 |
| 2.10 Vključevanje nacionalnih parlamentov v EU zadeve | 34 |
| 2.11 Vloga nacionalnih parlamentov v EU po njihovih funkcijah..... | 37 |
| 2.11.1 Spremembe temeljnih pogodb | 41 |
| 2.11.2 Vključevanje v fazo oblikovanja zakonodaje | 42 |
| 2.11.3 Nadzor nad zakonodajnimi postopki Unije ter vladnimi predstavniki v njenih organih..... | 43 |
| 2.11.4 Informacijska funkcija | 45 |
| 2.11.5 Implementacija direktiv | 45 |
| 2.11.6 Nadzor subsidiarnosti ter sorazmernosti..... | 48 |
| 2.11.7 Ostale nove funkcije nacionalnih parlamentov po predlogih PUE in Lizbonske pogodbe | 61 |
| 2.12 Zaključek vloge nacionalnih parlamentov v EU | 62 |
| 3 FORMALNO - INSTITUCIONALNA UREDITEV RS IN DRŽAVNEGA ZBORA V ZADEVAH EU | 63 |
| 3.1 Zakonodaja | 63 |

| | | |
|--|---|------------|
| 3.2 | Proces odločanja državnega zbora o EU zadevah..... | 66 |
| 3.3 | Koordinacija slovenskih institucij | 67 |
| 3.3.1 | EU portal..... | 68 |
| 3.3.2 | Sodelovanje vlade in državnega zbora | 69 |
| 3.4 | Delovanje Državnega sveta RS v EU zadevah..... | 71 |
| 3.4.1 | Delovanje Komisije za mednarodne odnose in evropske zadeve državnega sveta | 72 |
| 3.5 | Slovenski predstavniki v EU | 73 |
| 3.6 | Zaključki analize ureditve državnega zbora | 74 |
| 4 | ANALIZA DELOVANJA DRŽAVNEGA ZBORA PO PRISTOJNOSTIH OZ. FUNKCIJAH..... | 75 |
| 4.1 | Primerjava slovenskega državnega zbora in poslanske zbornice češkega parlamenta po vstopu v EU..... | 75 |
| 4.1.1 | Delovanje državnega zbora v EU..... | 75 |
| 4.1.2 | Delovanje češkega parlamenta pri obravnavi EU zadev..... | 84 |
| 4.1.3 | Primerjava delovanja odborov za EU zadeve slovenskega državnega zbora in češke poslanske zbornice | 93 |
| 4.1.4 | Primerjava učinkovitosti implementacije direktiv Evropske Unije med Slovenijo in Češko .. | 95 |
| 4.2 | Analiza poslanskih vprašanj in pobud na teme Evropske unije v III. in IV. mandatu Državnega zbora RS | 101 |
| 4.2.1 | EU vprašanja III. mandata državnega zbora (2000 – 2004)..... | 101 |
| 4.2.2 | EU vprašanja III. mandata po poslanskih skupinah in delitvi opozicija-pozicija | 102 |
| 4.2.3 | EU vprašanja IV. mandata..... | 103 |
| 4.2.4 | Primerjava mandatov in zaključek..... | 104 |
| 4.3 | »Kulturna sposobnost« državnega zbora | 107 |
| 4.3.1 | Analiza ankete med poslanci državnega zbora | 107 |
| 4.3.2 | Zaključki analize ankete | 119 |
| 4.4 | Zmožnost preverjanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti državnega zbora..... | 121 |
| 4.4.1 | Delovanje v okviru COSACA | 121 |
| 4.4.2 | Preverjanje pripravljenosti parlamentov na nadzor subsidiarnosti in sorazmernosti | 123 |
| 4.4.3 | Zaključki in analiza sodelovanja Državnega zbora RS v testiranjih | 126 |
| 5 | PREVERJANJE HIPOTEZ..... | 129 |
| 6 | ZAKLJUČEK NALOGE | 137 |
| VIRI..... | | 139 |
| PRILOGE | | 148 |
| Priloga A: Intervju Anton Kokalj..... | | 148 |
| Priloga B: Intervju Milan Cvikel..... | | 152 |

Seznam shem, tabel in grafov

| | |
|---|-----|
| Tabela 2.1 DELITEV ČLANIC EU PO SISTEMU NADZORA | 28 |
| Shema 2.2 NAČINI DELOVANJA NACIONALNIH PARLAMENTOV V EU - OBRAVNAVA ZADEV EU | 36 |
| Shema 3.1 KOORDINACIJA EU ZADEV..... | 68 |
| Tabela 4.1 OBRAVNAVA EU ZADEV DRŽAVNEGA ZBORA | 79 |
| Tabela 4.2 DELOVANJE OZEU IN ŠTEVILO DOPOLNITEV OBRAVNAVANIH ZADEV | 83 |
| Graf 4.3 OBRAVNAVA EU ZADEV PZ | 91 |
| Graf 4.4 OBRAVNAVA EU ZADEV DELOVNIH TELES PZ | 91 |
| Tabela 4.5 PRIMERJAVA ODBOROV ZA EU ZADEVE DRŽAVNEGA ZBORA IN POSLANSKE ZBORNICE..... | 94 |
| Tabela 4.6 NAPREDEK V IMPLEMENTIRANJU DIREKTIV ČLANIC EU (10.1.07)..... | 96 |
| Tabela 4.7 POKRITOST VNESENE ZAKONODAJE V DOMAČ PRAVNI RED, GLEDE NA ZAPADEL ROK SPREJETIH DIREKTIV | 97 |
| Tabela 4.8 POKRITOST VNESENE ZAKONODAJE V DOMAČI PRAVNI RED, GLEDE NA ZAPADEL ROK SPREJETIH DIREKTIV, PO SEKTORJIH..... | 98 |
| Tabela 4.9 ŠTEVILO POSTAVLJENIH EU VPRAŠANJ III. MANDAT, GLEDE NA VSTOP V EU | 102 |
| Tabela 4.10 ŠTEVILO EU VPRAŠANJ III. MANDAT, PO POSLANSKIH SKUPINAH..... | 102 |
| Graf 4.11 GRAFIČNI PRIKAZ ODSOTKOV PO POSLANSKIH SKUPINAH, III. MANDAT | 103 |
| Tabela 4.12 ŠTEVILO EU VPRAŠANJ IV. MANDAT, PO POSLANSKIH SKUPINAH | 104 |
| Graf 4.13 GRAFIČNI PRIKAZ IV. MANDATA | 104 |
| Tabela 4.14 PRIMERJAVA ŠTEVILA EU VPRAŠANJ MED III. IN IV MANDATOM..... | 105 |
| Tabela 4.15 ŠTEVILO EU VPRAŠANJ GLEDE NA VSTOP SLOVENIJE V EU..... | 105 |
| Tabela 4.16 OCENA POSLANCEV O INSTITUCIONALNI UREDITVI DELOVANJA DRŽAVNEGA ZBORA V EU ZADEVAH | 108 |
| Tabela 4.17 OCENA POSLANCEV O SODELOVANJU MED VLADO IN DRŽAVNIM ZBOROM V EU ZADEVAH | 108 |
| Tabela 4.18 OCENA POSLANCEV O DELU VLADE V EU ZADEVAH | 109 |
| Tabela 4.19 OCENA POSLANCEV O PRIPRAVI STALIŠČ VLADE..... | 109 |
| Tabela 4.20 OCENA POSLANCEV O DELOVANJU DRŽAVNEGA ZBORA PO VSTOPU V EU..... | 110 |
| Tabela 4.21 OCENA POSLANCEV – IMPLEMENTACIJA DIREKTIV | 110 |
| Tabela 4.22 OCENA POSLANCEV O MOŽNOSTI VPLIVA DRŽAVNEGA ZBORA NA EU ZADEVE | 111 |
| Tabela 4.23 OCENA POSLANCEV O ORGANIZACIJSKI PRIPRAVLJENOSTI DRŽAVNEGA ZBORA | 111 |
| Tabela 4.24 OCENA POSLANCEV O STROKOVNI PODPORI DRŽAVNEGA ZBORA..... | 111 |
| Tabela 4.25 OCENA POSLANCEV O DELU MATIČNIH DELOVNIH TELES..... | 112 |
| Tabela 4.26 OCENA POSLANCEV O DELOVANJU OZEU..... | 112 |

| | |
|--|-----|
| Tabela 4.27 OCENA POSLANCEV O DELOVANJU OSTALIH POSLANCEV DRŽAVNEGA ZBORA V EU ZADEVAH | 113 |
| Tabela 4.28 OCENA POSLANCEV O LASTNI SEZNANJENOSTI O EU ZADEVAH..... | 113 |
| Tabela 4.29 OCENA POSLANCEV O POJASNJEVANJU EU ZADEV VOLIVCEM..... | 114 |
| Tabela 4.30 OCENA POSLANCEV O RATIFIKACIJI POGODBE USTAVE ZA EVROPO | 115 |
| Tabela 4.31 OCENA POSLANCEV O METODAH SODELOVANJA Z EU INSTITUCIJAMI..... | 116 |
| Tabela 4.32 OCENA POSLANCEV O VLOGI NACIONALNIH PARLAMENTOV | 116 |
| Tabela 4.33 OCENA POSLANCEV O TEHNIČNI POMOČI DRŽAVNEGA ZBORA..... | 117 |
| Tabela 4.34 OCENA POSLANCEV O VLOGI DRŽAVNEGA ZBORA PO VSTOPU V EU | 117 |
| Tabela 4.35 OCENA POSLANCEV O POVEČANJU ŠTEVILA POSLANCEV | 118 |
| Tabela 4.36 OCENA POSLANCEV O IZBIRI VIROV ZA DELOVANJE V EU ZADEVAH | 118 |
| Tabela 4.37 TESTI NADZORA NAČEL COSAC..... | 126 |
| Tabela 4.38 TESTI SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI COSAC-A - DRŽAVNI ZBOR RS ... | 127 |

Seznam kratic

| | |
|-----------------|---|
| <i>COREPER</i> | <i>Comite des Representants permanents - Odbor stalnih predstavnikov Sveta EU</i> |
| <i>COSAC</i> | <i>Konferenca odborov za zadeve EU in Evropskega parlamenta</i> |
| <i>DZ RS</i> | <i>Državni zbor Republike Slovenije</i> |
| <i>EGS</i> | <i>Evropska gospodarska skupnost</i> |
| <i>EK</i> | <i>Evropska komisija</i> |
| <i>EP</i> | <i>Evropski parlament</i> |
| <i>ES</i> | <i>Evropska skupnost</i> |
| <i>EU</i> | <i>Evropska unija</i> |
| <i>EEL</i> | <i>Enotna evropske listina (Single European Act -1986/7)</i> |
| <i>ESPJ</i> | <i>Evropska skupnost za premog in jeklo</i> |
| <i>EUROATOM</i> | <i>European Atomic Energy Community - Evropska skupnost za atomsko energijo</i> |
| <i>IPEX</i> | <i>Medparlamentarna izmenjava EU informacij</i> |
| <i>NP</i> | <i>Nacionalni parlament</i> |
| <i>OZEU</i> | <i>Odbor za zadeve EU državnega zbora RS</i> |
| <i>OZP</i> | <i>Odbor za zunanjo politiko državnega zbora RS</i> |
| <i>PES</i> | <i>Pogodba Evropske skupnosti</i> |
| <i>PEU</i> | <i>Pogodba Evropske unije</i> |
| <i>PUE</i> | <i>Pogodba o Ustavi za Evropo</i> |
| <i>PZ</i> | <i>Poslanska zbornica Češkega parlamenta</i> |
| <i>SEU</i> | <i>Svet Evropske unije</i> |
| <i>UČR</i> | <i>Ustava Češke republike</i> |
| <i>UL RS</i> | <i>Uradni list Republike Slovenije</i> |
| <i>URS</i> | <i>Ustava Republike Slovenije</i> |
| <i>MZZ</i> | <i>Ministrstvo za zunanje zadeve</i> |
| <i>PDZ</i> | <i>Poslovník državnega zbora</i> |
| <i>DS</i> | <i>Državni svet</i> |
| <i>ZSDZVZEU</i> | <i>Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije</i> |

1 UVOD

Države, ki so vstopile v Evropsko Unijo v njenem predzadnjem širitvenem valu leta 2004, se soočajo s problemi in vprašanji, kako izkoristiti najboljše izmed vseh priložnosti, mnoge pa tudi s vprašanji, kako slediti procesom, ki potekajo v Evropski Uniji (v nadaljevanju tudi Unija oz. EU). Pri tem je naloga parlamentov še težja, saj so formalno skoraj izključeni iz procesov, po drugi strani pa velja splošno mnenje, da je ravno njihova izključenost iz teh procesov eden izmed vzrokov vse večjega demokratičnega deficita. »Vse to iz razloga, ker je vse večje neskladje med obsegom moči, ki je koncentrirana v Bruslju in možnostjo demokratičnega nadzora, sprožilo vprašanje demokratičnega deficita EU (Zajc, 2002: 670)«. Vzrok demokratičnega deficita izhaja tako iz šibke formalne moči edinega direktno voljenega organa izmed institucij Evropske Unije, torej Evropskega parlamenta, kot tudi iz nepreglednih in za splošno javnost nerazumljivih postopkov odločanja v Evropski uniji, in ne nazadnje zaradi izključevanja nosilcev zakonodajne oblasti v nacionalnih državah - nacionalnih parlamentov.

Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju državni zbor) je dovolj dobro pripravljen vstopil v EU, saj je za razliko od mnogih nacionalnih parlamentov z EU dejavno sodeloval že ob vstopanju Slovenije v Unijo. »Slovenija je namreč od šestih držav kandidatki širitve v letu 2004 edina, katere parlament je razpravljal dopolnjeval in tudi potrjeval vsa pogajalska izhodišča za prevzemanje pravnega reda Evropske skupnosti (Zajc, 2002: 672)«.

Prav tako je ocena njegove »institucionalne sposobnosti« ob vstopu v Unijo sprejetih zakonskih osnov za delovanje v EU Slovenijo vedno uvrščala med tiste države, kjer ima nacionalni parlament večjo moč odločanja v primerjavi z ureditvijo drugih EU držav. Edina država kjer ima parlament po sprejeti zakonodaji lahko večji vpliv, kot je predviden v slovenski, je Danska. Seveda pa je politična ureditev in bogata zgodovina vladanj manjšinskih vlad na Danskem specifična in bi bila izključenost parlamenta na tako pomembnem področju kot je EU skoraj nemogoča.

Vendar pa sprejeti ustavni, zakonski ali podzakonski akti niso dovolj za uspešnost na določenem področju. Večkrat se je namreč izkazalo, da se zakonodajna ureditev ne

sklada z dejanskim stanjem in da pristojni akterji v praksi še tako dobro pripravljeno zakonodajo ne izrabijo dovolj, če jim primanjkuje »kulturne sposobnosti«. »Prav tako mnoge države, ki so z zakonodajnimi akti uvedle večjo možnost vpliva nacionalnih parlamentov na delovanje v Evropski uniji, niso v praksi dosegle večjih učinkov pri krepitvi vloge nacionalnih parlamentov v EU (Maurer v Kocjančič, 2005b: 63)«.

1.1 Opredelitev raziskovalnega problema in hipotez

V magistrski nalogi bom skušal oceniti delovanje Državnega zbora RS v procesih odločanja v Evropski uniji, med drugim tudi v primerjavi z nekaterimi parlamenti ostalih članic Unije. Pregledal bom pristojnosti in druge priložnosti sodelovanja nacionalnih parlamentov v EU procesih ter jih primerjal z dejanskim delovanjem državnega zbora v prvih letih po vstopu v Unijo. Ugotavljal bom tudi *pripravljenost državnega zbora za prevzem novih pristojnosti*, ki naj bi sledile po določbah sedaj propadlega predloga Pogodbe o Ustavi za Evropo (v nadaljevanju ustavna pogodba ali PUE), njene naslednice, predloga Lizbonske pogodbe oziroma v postopnem sprejemanju posameznih aktov PUE v pravni red Unije, brez njene pravno formalne uveljavitve. Pri tem je pomembno, da so institucije EU, že pred sprejetjem nove pogodbe predlagale posamezne spremembe na določenih področjih, ki predvidevajo uporabo *prehodnih ukrepov* in metod dela, kot da bi bila nova pogodba že sprejeta.

V času zaključevanja magistrske naloge je sicer že znano, da je bil poskus sprejema predloga PUE neuspešno zaključen, vendar so spremembe, ki jih je predvidela PUE in so se nanašale na nacionalne parlamente (spremembe Protokola o vlogi nacionalnih parlamentov in Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti), vsebovane tudi v predlogu Lizbonske pogodbe, podpisane 13. decembra 2007 (imenovana tudi reformna pogodba).

1.1.1 Relevantnost problema

Vključenost nacionalnih parlamentov v strukturo Evropske unije je področje, ki v zadnjih letih povzroča veliko polemik. Nacionalni parlamenti so bili poraženci evropske integracije, njihova moč pa se je še zmanjšala s povečanjem moči Evropskega parlamenta (EP) in Evropske komisije (tudi Komisija) ter s povečanjem avtonomije nacionalnih vlad v Svetu Unije. Nedvomno drži, da Unija potrebuje spremembe, ki bi jo približale svojim državljanom hkrati pa v nacionalnih parlamentih

mnogi vidijo akterja, ki bi zmanjšal ta razkorak. Nacionalni parlamenti so namreč tisti, ki Uniji lahko povečajo legitimacijo. Da je temu tako, priča tudi izjava nekdanjega premiera Velike Britanije, Johna Majorja, iz leta 1994:

»Evropski parlament se sedaj vidi kot bodoče središče demokracije Unije. Vendar je to zgrešena ambicija, ker je Evropska unija zveza nacionalnih držav, v katerih se demokratska legitimnost ustvarja skozi nacionalne parlamente (Wagner, 2006: 1)«.

Da bi se zmanjšalo neskladje je Unija postopoma vključevala nacionalne parlamente v delo svojih institucij. Vključevanje nacionalnih parlamentov je bilo postopno, koraki pa majhni, vendar pa so bili s predlogom ustavne pogodbe nacionalni parlamenti prvič dejansko vključeni v delo institucij Unije. Pomembnost sodelovanja nacionalnih parlamentov v Uniji je bila vidna že iz same strukture predloga ustavne pogodbe, ki je na prvo mesto med protokoli dodala ravno Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov. Ne glede na to, da pogodba ni bila sprejeta, pa je že jasno, da pritisk institucij EU za nekatere nujne spremembe že nakazuje, da bo večja vključenost nacionalnih parlamentov omogočena prav kmalu tudi, če Lizbonska pogodba ne bo kmalu ratificirana.¹ Nacionalni parlamenti so v okviru COSACA sprejeli tudi neformalni dogovor, da bodo začeli nadzor nad uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti, kljub zastoju pri sprejemanju PUE.²

Nacionalni parlamenti morajo biti torej pripravljeni na te spremembe in državni zbor ne sme biti izjema, saj lahko pridejo hitro. Slovenija, ki v letu 2008 predseduje Uniji, pa bi morala to področje urediti tako, da bi se po njej lahko zgledovale tudi druge države. Tako kot je že do sedaj uspešno upoštevala večino dobrih praks bolj izkušenih parlamentov.

Z svojim delom želim oceniti sedanje stanje v praksi, saj Slovenija po institucionalni ureditvi, po mnenju večine avtorjev, ne zaostaja za najuspešnejšimi državami EU, učinek sprejetih zakonodajnih in drugih aktov ter strokovna usposobljenost pa je že merljiva po dobrih treh letih članstva v Uniji. Zato želim analizirati učinkovitost dela Državnega zbora RS v EU, saj ta omogoča tudi kvalitetnejše življenje vseh državljanov Slovenije.

¹ Primer sprejemanja rešitev iz PUE brez njene uveljavitve, je predlog Komisije o spremembi načina odločanja v nekaterih zadevah iz III. stebra, t.i. passarelle clause, o katerih pa morajo svojo privolitev podati tudi nacionalni parlamenti.

² Soglasje je sledilo izjavi Evropskega sveta iz dne 6. junija 2006, o vključevanju nacionalnih parlamentov v postopke nadzora.

1.1.2 Hipoteze

Delovanje državnega zbora bom ocenil glede na delovanje posameznih pristojnosti nacionalnih parlamentov v EU. Parlamenti držav članic Evropske unije imajo v okviru te organizacije naslednje pristojnosti in/ali funkcije:

1. ratificirajo ustanovitvene in pristopne pogodbe ter njihove spremembe in dopolnitve, kot tudi pridružitvene sporazume;
2. sprejemajo pravne akte, ki so potrebni za »dosego ciljev« direktiv (harmonizacija);
3. vplivajo na delovanje vlad v zadevah EU;
4. nadzorujejo delovanje vlad v zadevah EU (Kocjančič 2005: 22);
5. informirajo in mobilizirajo (Zajc, 2006);

Po določenih protokolov dodanih k predlogih PUE oz. Lizbonske pogodbe pa bodo med njihove pristojnosti spadale tudi:

6. preverjanje uporabe načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Zato je moja glavna hipoteza:

H: Državni zbor, kot glavni dom slovenskega parlamenta oz. parlamenta države članice EU, je po delovanju v okviru pristojnosti primerljiv z aktivnejšimi nacionalnimi parlamenti članic EU.

Delovne hipoteze, s katerimi bom preverjal glavno hipotezo svoje magistrske naloge, pa so naslednje:

H1: Državni zbor Republike Slovenije je dosegel visoko stopnjo »institucionalne sposobnosti« in izpolnjuje vse obveznosti, ki jih ima po določbah pogodb EU, ter je tako primerljiv s parlamenti ostalih držav članic EU.

H2: Državni zbor RS relativno uspešno nadzira delovanje Vlade RS v institucijah EU, sam pa neposredno ne vpliva na delovanje institucij EU ali Vlade RS.

H3: Poslanci Državnega zbora RS še nimajo dovolj znanj in izkušenj oziroma Državnemu zboru RS primanjkuje t.i. »kulturne sposobnosti«, da bi se še aktivneje vključil v EU procese.

H4: Državni zbor RS še ni pripravljen na nove pristojnosti, ki bodo, po Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti predloga Pogodbe o Ustavi za Evropo oziroma Lizbonske pogodbe, podeljene nacionalnim parlamentom držav članic EU.

1.2 Metodologija

Hipotezo in delovne hipoteze bom preverjal z dvema temeljnima pristopoma. Najprej bom *teoretično* opredelil pojme ter predstavil problem in njegove teoretične razlage. Drugi del *bo empirično raziskovalni*, v njem bom s primerjavo institucionalne ureditve, analizo že opravljenih raziskav in statistik, lastnim raziskovanjem ter intervjuji testiral svoje hipoteze.

Kot metodo raziskovanja teoretičnega dela naloge bom uporabil deskriptivno analizo stanja na področju delovanja nacionalnih parlamentov in še posebej Državnega zbora RS v procesih odločanja Evropske unije. Prav tako bom uporabil analizo relevantnih pisnih virov (literatura, članki, internet) s tega področja ter analizo dejanskega delovanja relevantnega parlamenta. Del sekundarne analize prvega dela naloge pa bo tudi pregled procesa odločanja ter koordinacijskega delovanja Republike Slovenije na področjih EU. Pri tem bom za teoretično razjasnitev problema uporabil tako tujo kot slovensko literaturo ter analizo podatkov iz internetnih virov.

Za oceno učinkovitosti delovanja državnega zbora v EU oziroma za empirični del bom uporabil deskriptivno analizo primarnih virov ter primerjalno analizo o stanju na ravni Unije in med njenimi članicami v primerjavi z Državnim zborom RS. Tako bo primerjalna analiza empiričnega dela obsegala:

1. analizo aktov

Analizira sprejetih ustavnih, zakonskih ter podzakonskih aktov RS, prav tako pa tudi primarne ter sekundarne zakonodaje EU na tem področju;

2. analizo statistik

a) Analiza statističnih podatkov o delu državnega zbora v procesih EU v primerjavi z relevantnim nacionalnim parlamentom Evropske unije;

b) Izdelava dodatnih statističnih kazalcev na podlagi že opravljenih študij;

3. anketo

Uporaba in analiza podatkov iz ankete med poslanci državnega zbora;

4. intervjuje

Kot del primarne analize bom uporabil tudi strukturirani družboslovni intervju z različnimi relevantnimi akterji.

1.2.1 Struktura

Strukturno je naloga razdeljena na več delov, pri čemer si ti sledijo glede na postavljeno hipotezo in vrstni red njenih delovnih hipotez.

Prvo poglavje je namenjeno predstavitvi ciljev naloge, uporabljene metodologije in predstavitvi hipotez.

V drugem poglavju bom teoretično opredelil proces odločanja v Evropski uniji in načine oziroma možnosti delovanja nacionalnih parlamentov.

V tretjem poglavju bom analiziral institucionalno ureditev RS in državnega zbora v procesih odločanja EU.

V četrtem poglavju, v empiričnem delu naloge, bom na osnovi teoretičnih spoznanj, analiziral delovanje državnega zbora po pristojnostih in/ali funkcijah, ki jih ima nacionalni parlament v EU, s posebno pozornostjo na Odbor za zadeve EU (OZEU) Državnega zbora RS.

Najprej bom primerjal delovanje državnega zbora v EU zadevah s primerljivim nacionalnim parlamentom EU in sicer s poslansko zbornico češkega parlamenta. Posebej bom primerjal učinkovitost sprejemanja pravnih aktov oziroma direktiv, ki jih morajo po pogodbah Unije nacionalni parlamenti pretvoriti v domači pravni red.

Kot naslednjo točko bom analiziral uspešnost nadzorne funkcije Državnega zbora RS, pri tem pa bom uporabil analizo poslanskih vprašanj o evropskih temah.

V nadaljevanju bom analiziral oceno lastne sposobnosti in želje poslancev državnega zbora za delovanje v EU zadevah ter vključenost poslanskih skupin in delo odborov na tem področju. V ta namen bom analiziral opravljeno anketo med poslanci državnega zbora, ki bo pokazatelj ravni kulturne sposobnosti državnega zbora.

Ker bo v prihodnosti del delovanja nacionalnih parlamentov tudi preverjanje uporabe načel subsidiarnosti in sorazmernosti, bom kot zadnjo točko empiričnega dela preveril pripravljenost državnega zbora na uporabo te pristojnosti.

V petem poglavju bom na osnovi preverjanja hipoteze in delovnih hipotez ugotavljal uspešnost delovanja državnega zbora v evropskem prostoru glede na možnost zmanjševanja demokratičnega primanjkljaja.

2 RAZVOJ EU IN VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV

2.1 Pregled razvoja Unije

Evropska unija ima 27 držav članic, ki se razprostirajo na ozemlju velikem 336.790 km² in imajo skupno 490 milijonov prebivalcev. V primerjavi s preostalimi državami/zvezami, imajo države članice najmočnejšo ekonomijo glede na BDP, po površini sedmo največje ozemlje in so na tretjem mestu po številu prebivalstva. Evropska unija samo sebe označuje kot *družina demokratičnih evropskih držav* (Wikipedia, 2007). Glavni cilji EU so (Vodnik, Koblar in Horjak, 2004: 9):

- doseči uravnotežen in trajnosten razvoj na vseh področjih;
- uveljaviti identiteto EU na mednarodnem prizorišču;
- razvijati državljanstvo EU;
- ohranjati in razvijati EU kot območje svobode, varnosti in pravice;
- ohraniti in izpolnjevati pravni red EU.

Grozote druge svetovne vojne so evropske voditelje pripeljale do spoznanja, da je združitev njihovih držav edini način, da zagotovijo trajni mir. Tako je francoski zunanji minister Robert Schuman predlagal povezovanje premogovništva in jeklarske industrije. Posledica je bil podpis Pariške pogodbe iz leta 1951 s strani šestih držav, med njimi kot pobudnici Nemčija in Francija, katerih spori so stoletja netili vojne. Tako je bila ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo. Naslednji korak v povezovanju je bil narejen leta 1957 s podpisom Rimske pogodbe, ki je privedla k nastanku Evropske skupnosti za atomsko energijo (EUROATOM) in za nadaljnje povezovanje najpomembnejše Evropske gospodarske skupnosti (EGS). Vsaka izmed treh skupnosti, ki so se leta 1967 združile, je imela lastne organe. Za EP pa je prelomno še leto 1979, ko so namesto nacionalnih parlamentov, evropske poslance izvolili na splošnih volitvah.

Nov korak k enotnemu trgu je bil sprejem Enotnega Evropskega akta (1987), ki je ES dodal nove pristojnosti. Prav tako je takratna uvedba novega zakonodajnega postopka »sodelovanja« pomenila premik moči odločanja z nacionalnih na evropske institucije. Postopek sodelovanja je Svetu ministrov omogočal odločanje s kvalificirano večino ter povečal moč EP. Tako so nacionalni parlamenti počasi postali

neposredno povsem izključeni iz delovanja ES, ki je na drugi strani širila svoje pristojnosti.

Leta 1992 je bila podpisana Maastrichtska pogodba ali Pogodba Evropske unije (PEU), ki je ustvarila Unijo treh stebrov: Evropska skupnost (prvi steber EU), skupna zunanja in skupna varnostna politika (drugi steber) ter policijsko in pravosodno sodelovanje (tretji steber). Uveden je bil postopek »sodločanja«, ki je povečal vlogo EP, formalno pa je bilo uvedeno tudi načelo subsidiarnosti. V Maastrichtski pogodbi so bili prvič omenjeni tudi nacionalni parlamenti.

Amsterdamska pogodba je pomenila nadgradnjo Maastrichtske pogodbe, predvsem z nadaljnjem povezovanjem na področjih II. in III. stebra. Pogodba je spremenila vsebine posameznih stebrov. Tako se je problematika pravosodja in notranjih zadev premaknila iz III. v I. steber, kar pomeni, da se odločitve s teh področjih sprejemajo v okviru institucij skupnosti.

Pogodba iz Nice, ki je začela veljati leta 2003 je zadevala predvsem reformo institucij, da bi lahko Unija po širitvi na 25 držav učinkovito delovala.

EU tako združuje elemente klasične mednarodne organizacije in nekakšne zveze suverenih držav »suis generis«. Na področjih skupne zunanje in varnostne politike ter sodelovanja v kazenskih zadevah ohranja medvladno obliko sodelovanja, medtem, ko je v zvezi s politikami Evropske skupnosti razvila nekatere elemente nacionalne države, oziroma supranacionalnosti.

Nov prelom v zgodovini razvoja EU pa je bil dogovor v Nici o pripravi nove pogodbe, ki bi omogočala učinkovitejše delovanje Unije, poenostavitev postopkov ter posledično zmanjšanje demokratskega deficita. To je pripeljalo do Leakenske deklaracije in ustanovitve Konvencije za ustavo. Rezultat dela Konvencije, katere velik del so predstavljali predstavniki nacionalnih parlamentov, je bil podpis **Pogodbe o Ustavi za Evropo**, s strani voditeljev držav ali vlad petindvajsetih držav članic, 29. oktobra 2004 v Rimu. Pogodba je bila ratificirana v le nekaj državah, njen sprejem pa so ustavile referendumске zavrnitve v Franciji in na Nizozemskem.

Zavrnitve PUE na referendumih so pripeljale do sklepov znotraj Unije, da je treba spremeniti posamezne dele ustavne pogodbe in tako zaključiti z institucionalno krizo. Velik trud Nemčije v času njenega predsedovanja je pripeljal do kompromisa o mandatu za novo medvladno konferenco o reformni pogodbi, ki jo je sprejel Evropski

svet 22. junija 2007 v Berlinu. Ključni dosežki dogovora o reformi temeljnih pogodb so bili (v Vodnik, 2007: 1):

- ohranitev večjega dela vsebinskih določil ustavne pogodbe;
- Uniji je dodeljena enotna pravna osebnost;
- odprava stebrne strukture;
- ohranitev večine napredka PUE glede lažjega načina odločanja – odločanje z kvalificirano večino na mnogih novih področjih;
- ohranjene pridobitve PUE na področju pravosodnega sodelovanja. Na področju kazenskih zadev pa so za Veliko Britanijo in deloma Irsko vgrajene določene varovalke. Hkrati bo sprejet mehanizem, ki bo omogočal članicam, da hitreje napredujejo (Evropa več hitrosti!);
- vzpostavitev zunanjega ministra EU, čeprav z drugačnim nazivom (Visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko);
- solidarnost pri boju proti klimatskim spremembam;
- **večja vloga nacionalnih parlamentov – ohranitev določil iz PUE!**
- spremembe pri načinu glasovanja v Svetu EU. Glasovanje z dvojno večino, kot je bilo predvideno v PUE se odloži do 1. novembra 2014, do takrat pa se ohrani odločanje s kvalificirano večino, kot je bilo določeno s pogodbo iz Nice.

Končno besedilo pogodbe, ki jo je pripravila medvladna konferenca, so sprejeli na neformalnem zasedanju Evropskega sveta v Lizboni 18. in 19. oktobra. Države članice pa so **Lizbonsko pogodbo** podpisale 13. decembra 2007 v Lizboni. Podpisu pogodbe bo sledila ratifikacija v vseh 27 državah članicah, nova pogodba pa naj bi začela veljati še pred naslednjimi volitvami v Evropski parlament, ki bodo junija 2009. *Nova pogodba je ohranila določbe, ki se nanašajo na nacionalne parlamente iz PUE.* Tako sta predlogu pogodbe dodana iz PUE le rahlo spremenjena Protokola o vlogi nacionalnih parlamentov in Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki predvidevata *večjo vključenost nacionalnih parlamentov v pravni red Unije.*

2.2 Institucije EU

Ključne institucije in organi EU so Svet evropske unije, Evropska komisija, Evropski parlament, Evropski svet, Odbor regij in Ekonomsko socialni odbor. Prav tako so del institucij še Sodišče evropskih skupnosti, ki zagotavlja spoštovanje prava ES,

Računsko sodišče in **Evropski svet**. Tega sestavljajo voditelji držav članic in predsednik Komisije. Evropski svet sprejema splošne politične smernice za delovanje Unije na področju vseh treh stebrov ter smernice zunanje in varnostne politike. Je najvišje telo, ki se sestaja najmanj dvakrat letno, pod predsedstvom predsedujoče države članice. Odločitve ES se sprejemajo s soglasjem in zapišejo kot sklepi predsedstva, ki so najpomembnejši politični dokument EU.

Evropska komisija, ki pospešuje splošne evropske interese in v ta namen sprejema ustrezne pobude, skrbi za uporabo aktov EU, izvršuje proračun, vodi programe ter opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo. Zagotavlja pa tudi zunanje zastopanje Unije ter daje pobude za načrtovanje letnih in večletnih programov Unije. Komisijo sestavlja 27 komisarjev, izbranih v držav članicah, od katerih vsaka izbere enega. Komisarji niso odgovorni nacionalnim, temveč evropskim institucijam, ki jih tudi potrjujejo. Prvi slovenski komisar je postal Janez Potočnik kot evropski komisar za znanost in raziskovanje.

Evropska komisija ima, razen v izjemnih primerih, izključno zakonodajno iniciativo, vendar pa Svet ni dolžen čakati na Komisijo, ampak lahko od nje zahteva pripravo študij ali predlogov za doseg ciljev pogodbe. Vloga Komisije se ne konča s predajo predloga Svetu, ampak ostane ves čas aktivna udeleženka zakonodajnega postopka in sodeluje na sejah Sveta. Svet lahko predlog Komisije spremeni le s soglasjem. Izvršilna funkcija pa je zopet v rokah Evropske komisije, ki bdi nad izvajanjem skupnih politik. Komisija ima pooblastilo, da v primeru kršitve začne postopek proti državi članici in če ta še vedno ne izvrši obveznosti, lahko predloži zadevo Sodišču.

Svet EU je organ z najmočnejšo zakonodajno močjo, zato je ključnega pomena za države članice, da preko nadzora odločanja v Svetu nadzorujejo svoje interese. Svet sestavlja po en predstavnik posamezne države članice na ministrski ravni, ki je pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade svoje države na posameznem področju (med devetimi področji, čeprav se šteje Svet kot enoten organ).

Svet ima naslednje pristojnosti:

Regulativna pristojnost

- Pristojnost za sklepanje sporazumov s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami;³

³ Členi 133, 300 in 310 PES in člen 24 PUE

- Pristojnost odločanja, ki jo deli z evropskim parlamentom;⁴
- Pristojnost sprejemanja proračuna EU skupaj z Evropskim parlamentom;⁵

Izvršilno pristojnost

- Pristojnost za izvajanje svojih predpisov, ki pa jo lahko prenese na Evropsko komisijo;⁶

Koordinacijsko pristojnost

- Pristojnost za koordinacijo splošne ekonomske politike držav članic;⁷
- Pristojnost za določitev in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike na podlagi smernic Evropskega sveta;⁸
- Pristojnost za koordiniranje policijskega in pravosodnega sodelovanja držav članic v kazenskih zadevah.⁹

Izraz Svet označuje Svet na ministrski ravni, ki mu pri delu pomagajo odbori in delovne skupine. Delo poteka na treh ravneh: na ravni delovnih skupin, odborov in na ministrski ravni (sestaja se v devetih sestavah glede na vsebinsko naravnost obravnave), predseduje pa mu predstavnik predsedujoče države, ki se zamenja vsakih 6 mesecev.

Svet odloča na tri načine: z navadno večino, kvalificirano večino in s soglasjem. Najbolj pogosto Svet odloča s kvalificirano večino, pri čemer pogodba natančno določa koliko glasov ima posamezna država. Število glasov je določeno glede na velikost države. Slovenija ima tako kot Luksemburg, Estonija, Latvija in Ciper 4 glasove od 321-ih. Zasedanj na ministrski ravni se udeležujejo pristojni ministri, na zasedanjih Odbora stalnih predstavnikov (Coreper) pa sta navzoča tudi veleposlanik in njegov namestnik. Zasedanj drugih odborov se udeležujejo višji državni uradniki s pristojnih ministrstev, delovnih skupin pa uradniki ministrstev ali atašeji oziroma diplomanti s stalnih predstavništev v Bruslju.

Evropski parlament je v primerjavi z nacionalnimi parlamenti šibkejši organ, čeprav imajo poslanci zaradi neposrednih volitev dokaj veliko legitimnost. Kot organ Unije postaja vse pomembnejši, saj sodeluje v zakonodajnem postopku. Njegov vpliv je

⁴ Člena 251 in 252 PES

⁵ Člen 272 PES

⁶ Člen 202 PES

⁷ Členi 98,99 in 202 PES

⁸ Člen 13 PUE

⁹ Člen 34 PUE

odvisen od tipa postopka. Če gre za *postopek posvetovanja*, lahko poda samo neobvezujoče mnenje. Ko Pogodba predvideva *postopek sodelovanja*, lahko Svet, če se proti aktu odloči absolutna večina poslancev EP, akt sprejme le s soglasjem. Pri *postopku soodločanja* pa Svet ne more sprejeti akta brez privolitve EP.

EP lahko od Komisije zahteva predložitve ustreznega predloga za sprejem akta, skupaj s Svetom sprejema proračun EU, opravlja pa tudi nadzorno funkcijo (lahko poda nezaupnico Komisiji, postavlja pisna ali ustna vprašanja Svetu in komisiji ter pregleduje poročila Računskega sodišča, Evropskega Sveta in Evropskega varuha človekovih pravic). Prav tako imenuje predsednika in člane Komisije (Portal Evropske unije, 2007).

2.3 Pravni red Unije

EU je s širjenjem in poglobljanjem povezave razvila celo vrsto političnih in pravnih instrumentov za doseganje svojih ciljev pa tudi postopkov za njihovo spreminjanje. Znotraj Unije obstajata dva načina dogovarjanja o skupnih zadevah in sicer *komunitarni* (1. steber) ter *medvladni* (2. in 3. steber).

Komunitarni način odločanja predstavlja nadnacionalni sistem pravil (pravni red ES je nad nacionalnim pravom). Na področjih s komunitarnim načinom odločanja so države prenesle svoje pristojnosti odločanja na institucije EU. Tu je zakonodajni pobudnik Komisija, medtem, ko Svet (s kvalificirano večino) in EP odločata skupaj.

Medvladni način pa pomeni, da so pristojnosti še vedno v rokah članic, ki sprejemajo odločitve soglasno. Glavno pobudo ima zopet Komisija, Svet praviloma odloča s soglasjem, EP pa ima posvetovalno vlogo.

Pravni akti Unije se delijo na osnovne instrumente in druge (smernice, okvirni programi, akcijski programi, sklepi in izvedeni sklepi). Osnovni pravni akti pa se delijo na *pravno zavezujoče*: uredba, direktiva in odločba ter *pravno nezavezujoče* kot sta priporočilo ali mnenje.

- *Uredba* ima splošen značaj, je zavezujoča v vseh svojih elementih in učinkuje neposredno.
- *Direktive* so zavezujoče glede ciljev, izbira oblike in metod njihovega prenosa v nacionalni pravni red pa je prepuščena državi članici. V praksi direktive

opredeljujejo splošen okvir za politiko in določijo le minimalna pravila, lahko pa določijo tudi konkretne zahteve o izvajanju v državah članicah.

- *Odločbe* učinkujejo neposredno in so v celoti zavezujoče le za tiste, na katere so naslovljene. Naslovljena je lahko na eno, več ali vse države ter na fizične ali pravne osebe.
- *S priporočilom ali mnenjem* se ocenjujejo trenutni položaj ali dejstva v EU in napovedujejo smernice razvoja v prihodnosti, ki pa niso pravno zavezujoče.

V okviru politik ES (1. steber) so države članice izvrševanje dela svojih suverenih pristojnosti prenesle na EU institucije. Te pristojnosti lahko razdelimo na tri področja (Vodnik, Koblar in Horjak, 2004: 32):

- *Področje izključnih pristojnosti*: carina, zunanja trgovina, konkurenca, monetarna politika - evro območje ter politike, ki jih izvajajo skupaj z državami članicami, to so notranji trg, kmetijstvo in ribištvo. V okviru teh politik se kot akti Sveta večinoma uporabljajo uredbe.
- *Politike z mešanimi pristojnostmi*: ekonomska in socialna kohezija, promet, socialna politika, azilna politika, promet, energetika in varnost potrošnikov. Na teh področjih PES natančno določa, kaj lahko skupnost naredi in kakšen zakonodajni akt lahko sprejme. Večinoma so to direktive, lahko pa se sprejme tudi nezakonodajne akte, recimo financiranje programov.
- *Podporna dejavnost ES*: tu so države obdržale suverenost, skupnost pa dejavnost na teh področjih podpira. Vanjo so vključeni varovanje zdravja, zaposlovanje, socialno varstvo, industrija, šolstvo, kultura, znanost. Podpora je lahko v obliki financiranj programov, lahko pa tudi v obliki mnenj, priporočil, študij ali konferenc. Mednje sodi tudi veliko ciljev Lizbonske strategije.
- *Odprta metoda koordinacije*: to metodo dela je PES predvidela za zaposlitveno politiko, sedaj pa se je razširila na druga področja, kot sta socialna varnost in varovanje zdravja. Bistvo metode je, da Skupnost sprejme smernice za doseg ciljev, države pa same pripravijo nacionalne programe za izvajanje smernic. Komisija po poročilih držav pripravi pregled in nove predloge na podlagi najboljših praks.

2.4 Demokratični deficit

Za vzroke demokratičnega deficita Unije obstaja več definicij. Norton vzrok išče v omejenem inputu direktno izvoljenih predstavnikov v zakonodajni proces ES. Pri tem je največkrat izpostavljena omejena vloga EP in izključenost nacionalnih parlamentov, ki nimajo formalne neposredne vloge v pogodbah EU (Norton, 2004: 182).

Tako so po prevladujočem mnenju v politični in strokovni javnosti, ki temelji na liberalni politični in pravni teoriji, glavni izvori demokratičnega deficita Evropske unije naslednji (Kocjančič, 2005b: 55):

1. *prevlada nosilcev izvršilne oblasti držav članic v institucijah Evropske unije;*
2. *drugorazredna funkcija Evropskega parlamenta;*
3. *marginalizacija nacionalnih parlamentov v Evropski uniji;*
4. *komitologija*¹⁰ (problem »komitologije« je velika nepreglednost in zaprto delovanje odborov Komisije pri oblikovanju podzakonskih aktov Unije in njihova učinkovitost).

Iz spoznanja, da bi povečana vloga nacionalnih parlamentov zmanjšala primanjkljaj, so temu sledile ureditve v pogodbah Unije, ki so nacionalne parlamente postopoma vključile v procese. Vključevanje poteka na dveh ravneh: tako individualno, ko so nacionalni parlamenti spodbujeni, da redno nadzorujejo in sodelujejo v procesih, kot kolektivno, kjer se krepi medparlamentarno sodelovanje. Obe ravni sta omenjeni v dodanih Protokih o vlogi nacionalnih parlamentov od PEU dalje. Tako prvi del protokola govori o spodbujanju nadzorne funkcije nacionalnih parlamentov v EU zadevah, drugi del pa poudarja poglobljeno sodelovanje v okviru COSACA.

Vendar pa Norton opozarja na politično nekompatibilnost obeh dimenzij, saj sta po njegovem mnenju izključujoči. Zagovorniki ene dimenzije (recimo večje vloge nacionalnih parlamentov kot nadzornika svojih vlad ter prepustitev kolektivne vloge parlamentov Evropskemu parlamentu) popolnoma nasprotujejo delovanju druge dimenzije (kolektivne vloge nacionalnih parlamentov). Stališče Evropskega parlamenta je na primer, da se s povečano vlogo sodelovanja v okviru COSAC-a zmanjšuje moč EP in bi po mnenju nekdanjega predsednika EP Klausja Hanscha,

¹⁰ Komitologija je izraz, ki se v EU uporablja za označevanje sistema odborov, ki sodelujejo v procesu oblikovanja podzakonskih aktov. Za oblikovanje podzakonskih aktov je pristojna Komisija, odbore pa predstavljajo poleg Komisije tudi uradniki in strokovnjaki iz držav članic (Kocjančič, 2004b:64)

oblikovanje drugega doma ali kakšna oblika rednih srečanj nacionalnih parlamentov naredila več zmede in zmanjšala že tako šibko vlogo EP. Po mnenju slednjih bi se morali nacionalni parlamenti bolj osredotočiti na individualno nadzorovanje svojih vlad.

Zagovorniki večje vloge nacionalnih parlamentov (po Norton, 2004: 186) pa nasprotujejo povečanju vloge EP, saj naj bi ta manjšala vlogo nacionalnih parlamentov v EU. Prav tako po mnenju zagovornikov kolektivne vloge nacionalnih parlamentov povečanje vloge EP ne bi zmanjšala demokratskega deficita. EP namreč ne uživa toliko interesa s strani volivcev kot ga imajo nacionalni parlamenti, katerih bolj kolektivna vloga bi zmanjšala deficit.

2.5 Sodelovanje nacionalnih parlamentov z Evropskim parlamentom

Leta 1997 je EP sprejel deklaracijo o razmerju med EP in nacionalnimi parlamenti. Deklaracija je izhajala iz ugotovitev, da so se pristojnosti EU razširile, pristojnosti parlamentov pa se niso ustrezno povečale. Deklaracija se je zavzela za uvedbo postopka soodločanja na čim več področjih ter večji parlamentarni nadzor nad zadevami EU s tem, da bi EP nadzoroval institucije in organe te organizacije, nacionalni parlamenti pa delovanje vlad. EP zavrača kolektivno vlogo nacionalnih parlamentov in, kot je sporočilo deklaracije, ki je še vedno aktualna, sam zavrača neposredno sodelovanje nacionalnih parlamentov pri izvrševanju tistih suverenih pravic držav članic, ki so jih te države prenesle na EU. Kot sodelovanje nacionalnih parlamentov je EP navedel skupne seje stalnih odborov nacionalnih parlamentov in EP, dvostranske seje odborov ter srečanja poročevalcev (po Kocjančič, 2005: 16).

Nastale oblike sodelovanja med nacionalnimi parlamenti in EP zaenkrat niso imele večjega vpliva. Najpomembnejše je bilo *Skupno zasedanje nacionalnih parlamentov in EP*, ki pa je zasedalo le enkrat, leta 1990 v Rimu. Na tem zasedanju so nacionalni parlamenti poudarili potrebo po oblikovanju Senata iz vrst predstavnikov nacionalnih parlamentov, kar pa je EP zavrnil. Druga oblika sodelovanja je *Konferenca predsednikov parlamentov*, ki se sestaja vsaki 2 leti, vendar je njen pomen manjši. Nacionalni parlamenti in EP pa uspešneje sodelujejo v okviru COSACA.

V zadnjih letih so se pojavile nove metode sodelovanja med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom, in sicer *Skupna parlamentarna srečanja* in *Skupna*

srečanja odborov, ki jih organizira Evropski parlament skupaj s predsedujočo državo članico. Srečanja so postala redna praksa oblike sodelovanja šele od luksemburškega predsedovanja Uniji leta 2005. Ta srečanja je potrebno ločevati od medparlamentarnih srečanj, ki jih organizirajo odbori parlamenta predsedujoče države in od zaslišanj, predstavitev mnenj ter drugih srečanj, ki jih organizira Evropski parlament in na katera so vabljeni predstavniki nacionalnih parlamentov. Na skupnih srečanjih parlamentov se ponavadi razpravlja o širših političnih tematikah. Srečanja so organizirana v Bruslju, na njih pa je povabljenih po 6 članov iz vsakega nacionalnega parlamenta in 33 članov EP. Do danes je bilo organiziranih 5 srečanj. Na prvem srečanju so razpravljali o Lizbonski strategiji in povečanju parlamentarne dimenzije na ravni Unije.

Skupna srečanja odborov se navadno dotikajo specifičnega političnega sektorja in so organizirana v Bruslju. Vodi jih določen odbor EP na katerega se tema nanaša ter sektorski odbor parlamenta predsedujoče države. Število predstavnikov na teh srečanjih sicer ni določeno, je pa manjše kot na Skupnih parlamentarnih srečanjih.

2.6 Sodelovanje v okviru COSAC - a

COSAC je združenje parlamentarnih delovnih teles, zadolženih za evropske zadeve in predstavnikov Evropskega parlamenta. Prvo srečanje je bilo v Parizu, novembra 1989. Srečanja COSAC-a so dvakrat letno v prestolnici predsedujoče države EU, na katerega je vabljenih šest predstavnikov parlamentov držav članic EU.

Potrebo po medparlamentarnem sodelovanju ter vlogo COSAC-a v evropskih zadevah prvič prepozna Maastrichtska pogodba, kasneje pa tudi drugi del Protokola o vlogi nacionalnih parlamentov k Amsterdamski pogodbi. Njegove prispevke spodbuja tudi prvi protokol PUE o vlogi nacionalnih parlamentov v EU. Protokol COSAC pooblašča, da lahko pripravi kakršenkoli prispevek s katerim je treba seznaniti organe EU. COSAC je tako postal dobra platforma za izmenjavo najboljših praks med parlamenti in za njihov učinkovitejši nadzor svojih vlad, nima pa formalnih pooblastil za dajanje obvezujočih stališč. Njegova vloga se bo povečala s preverjanjem subsidiarnosti, pri čemer bo imel COSAC, pomembno vlogo pri medparlamentarnem sodelovanju na tem področju.

Na srečanju COSAC-a v Kopenhagenu leta 2002 so sprejeli splošne napotke za delovanje nacionalnih parlamentov v EU (Kopenhagenski parlamentarni napotki UL

EU:2003/C 154/01). To je nekakšen minimalen standard, ki naj bi zagotavljal, da imajo vsi nacionalni parlamenti priložnost sodelovati in imeti vpliv na odločitve Evropske unije. Izpostavljeni so bili trije elementi, ki bi ta vpliv zagotavljali:

- količina in kvaliteta informacij;
- časovnost teh informacij;
- priložnost, da te informacije izrabijo za svoj vpliv.

Principi, ki bi to zagotavljali pa so :

- parlamenti morajo dobiti informacije - tako od svojih vlad kot od Unije - pravočasno, da bodo lahko imeli vpliv;
- parlamenti morajo imeti priložnost vplivati na odločitve, ki zadevajo njihove države, torej tudi na odločitve Unije;
- parlamenti morajo imeti možnost, da sledijo vladnim odločitvam v Uniji.

Napotki, saj določila COSACA niso obvezujoča za nacionalne parlamente, ki so jih izpostavili, pa so sledeči:

- vlade držav članic morajo zagotoviti vse informacije in dokumente institucij unije takoj, ko postanejo dostopne;
- vlade držav članic morajo pripraviti lahko dostopne in razumljive informacije o zakonodaji Unije za svoje parlamente. Te morajo biti dostopne kar se da hitro in opremljene z razlagami, vsaj za pomembnejše zadeve;
- parlamenti morajo imeti možnost, da se srečujejo z ministri, ki morajo svojemu parlamentu predstaviti stališča o zadevah, o katerih se bo odločalo v Evropski uniji in to še preden se ta stališča izrazijo na evropski ravni;
- nacionalni parlamenti morajo biti informirani s strani vlade o odločitvah, ki se bodo sprejemale v Evropskem svetu in o stališčih, s katerimi bo tam vlada nastopala;
- parlamenti naj okrepijo administrativno in strokovno pomoč na EU področjih, da bodo lahko aktivneje sodelovali v zadevah EU.

2.7 Modeli vplivanja nacionalnih parlamentov na oblikovanje evropskih politik

Kocjančič (2005b: 63) poudarja, da je pri obravnavi vloge nacionalnih parlamentov v Evropski uniji treba upoštevati, da posamezni nacionalni parlamenti obravnavajo zakonodajne in druge predloge Komisije in o njih sprejemajo stališča, ne da bi poznali stališča drugih nacionalnih parlamentov o teh predlogih. Zakonodajni in drugi postopki so tako kompleksni in dinamični, da nacionalni parlamenti tudi sicer ne bi mogli sodelovati pri usklajevanju stališč o zakonodajnih in drugih predlogih. Po njegovem mnenju lahko nacionalni parlamenti vplivajo s svojimi stališči prek vlad, predvsem na obravnavanje predlogov o katerih sprejema odločitve Svet EU v ministrski sestavi. V manjši meri lahko s svojimi stališči vplivajo na obravnavanje tistih zakonodajnih in drugih predlogov, ki jih v bistveno večjem številu dejansko sprejemajo delovna telesa in odbori, s tem da jih formalno potrdi Svet EU v ministrski sestavi.

Vloga nacionalnih parlamentov se je sicer z novimi pogodbami povečevala, veliko pa je na nacionalnih parlamentih, da sami ustvarijo sisteme, ki bi jim omogočali ohraniti vsaj del svojih pristojnosti in bi tako v neki meri le sodelovali v EU procesih.

Velika težava parlamentov je, kako narediti sistem, ki bo hkrati omogočal dovolj velik nadzor nad vladami, ob enem pa omogočal dovolj hitro in učinkovito vključevanje evropske zakonodaje v nacionalni pravni red. V Evropski uniji so se ustvarili trije modeli sodelovanja parlamenta v postopkih EU in sicer *skandinavski*, *angleški* in *mediteranski*.

Najmočnejša vloga parlamentov je v t.i. *skandinavskem* modelu, znotraj katerega sta tudi finski in danski model. Danski model predvideva, da vlada ne sme postaviti stališča brez privolitve parlamenta, torej je tu njegova moč izredno velika, na Finskem pa ima parlament možnost postaviti stališče, ki ga sicer vlada mora upoštevati pri postavljanju svojih stališč, niso pa obvezujoča za vlado zaradi postopka pogajanj v Svetu. Naslednji model je *angleški*, kjer vlada samo informira parlament o svojem delovanju, vendar sproti. Zadnji model je *mediteranski*, kjer parlament praktično ne sodeluje pri procesih Evropske unije razen kadar je to določeno s pogodbami EU.

Za Dimitrovo (2005: 15) sta glavna parametra sodelovanja nacionalnih parlamentov v EU, raven parlamentarnega nadzora in časovnost parlamentarne kontrole. V primeru nadzora je lahko vloga parlamenta različna:

1. lahko podeli mandat (danski primer);
2. se posvetuje in pripravi stališča za vladne pozicije;
3. je posvetovalni organ v pomembnejših zadevah;
4. je samo informiran.

COSAC pa na podlagi delovanja parlamentov v EU zadevah, sisteme nacionalnih parlamentov držav članic deli na dve skupini (glej tabelo 2.1):

1. **Na dokumentih baziran sistem** nadzora se osredotoča predvsem na pregled zakonodajnih predlogov in drugih EU dokumentov. Nacionalni parlamenti s tem sistemom se večinoma ne posvečajo sprotnemu spremljanju sej Sveta EU in ne obvezujejo ministrov. Po tem sistemu odbor za EU pregleduje dokumente in svojemu parlamentu poroča o pomembnejših zadevah. Ponavadi imajo parlamenti s tem sistemom za EU zadeve določen časovni zadržek in večji poudarek na sektorskih odborov.
2. **Mandatni sistem** je prva uvedla Danska. Parlamenti s tem sistemom odboru za EU zadeve podajo pooblastilo, da lahko v imenu parlamenta zaveže vlado, da upošteva stališča parlamenta.

Tabela 2.1 DELITEV ČLANIC EU PO SISTEMU NADZORA

| Država | Sistem nadzora | Država | Sistem nadzora |
|------------------|----------------|-----------|----------------|
| VB | Dokumentni | Finska | Mandatni |
| Irska | Dokumentni | Madžarska | Mandatni |
| Francija | Dokumentni | Litva | Mandatni |
| Češka | Dokumentni | Finska | Mandatni |
| senat Nizozemske | Dokumentni | Švedska | Mandatni |
| Malta | Dokumentni | Avstrija | Mandatni |
| Italija | Dokumentni | Poljska | Mandatni |
| Slovenija | Mandatni | Estonija | Mandatni |
| Danska | Mandatni | Latvija | Mandatni |
| Slovaška | Mandatni | | |

Vir: Internetna str. COSAC. Dostopno na <http://www.cosac.org/en/documents/biannual/>, dne 1.2.2007.

2.8 Učinkovitost nacionalnih parlamentov

Učinkovitost delovanja je problem, ki zadeva tako samo EU, kot nacionalne parlamente in njihovo delovanje v evropskem prostoru. »Če na problem pogledamo z vidika EU je očitno, da je obstajala povezava med konceptom učinkovitosti in legitimnostjo pri snovalcih Leakenske deklaracije, ki je vodila v oblikovanje konvencije in priprave predloga ustavne pogodbe (Donnelly in Rub, 2004: 8)«. Naloga konvencije je bila izgradnja Unije, ki bo učinkovita, transparentna in demokratična. Mnenje je namreč, da bodo z večjo učinkovitostjo tudi simpatije evropskih državljanov do Unije večje.

Enako velja za nacionalne parlamente t.i. novih članic, ki so problem učinkovitosti začutili že ob vstopanju v Unijo. »Predzadnja širitev Evropske unije leta 2004 je namreč za države pristopnice pomenila sprejetje 80 000 strani *acquis* zakonodaje in to pod velikim časovnim pritiskom (Dimitrova, 2005: 10)«. Zato so bile te države ob začetkih pogajanj v sredini 90-ih, prisiljene sestaviti nov in bolj učinkovit koordinacijski sistem za Evropsko unijo.

Sistem je imel dve glavni značilnosti in sicer eksekutivna centriranost ter hitrost postopkov. V stopnji pogajanj se je zdela kot edina možnost vzpostavitve eksekutivno centriranega EU koordinacijskega sistema, ki je bil predlagan tudi s strani Evropske komisije in Svetovne banke. Večja vloga parlamenta bi po mnenju opazovalcev slabila procese vključevanja. Velika posledica teh procesov je bila, da nacionalni parlamenti niso imeli možnosti zavrnitve ali celo razprave o več zakonih, ki so jih sprejemali. Nekateri parlamenti (češki, slovenski, romunski in bolgarski) so celo uvedli posebne kratke postopke sprejemanja zakonodaje, da bi povečali učinkovitost in sprejeli veliko zakonodaje v zelo kratkem času.

»Učinkovitost delovanja parlamenta se v državah, zlasti v tistih v prehodu, povezuje tudi z legitimnostjo. Slabosti v delovanju, zamujanje s sprejemom pomembne zakonodaje, slabi zakoni, ki jih je potrebno popravljati itd, lahko pomembno znižujejo njegov ugled v javnosti (Zajc, 2000: 36)«.

Nacionalni zakonodajni procesi v državah članicah EU, ki so vse bolj vključeni v evropsko zakonodajo in učinkovitost ter hkrati legitimnost, postajajo vse bolj vprašljivi. Zakonodajna aktivnost na področju, kjer ima Evropska unija pristojnosti, se je v zadnjih letih namreč močno povečala in je dandanes vse bolj del domače

zakonodajne aktivnosti, kar nacionalne parlamente prisiljuje v povečano aktivnost na tem področju.

Norton (2004a) za delovanje nacionalnih parlamentov vidi tri nove izzive. Ti izhajajo iz povečevanja moči institucij EU, iz povečanja pristojnosti EU po sprejemu Maastrichtske pogodbe (in povabilu k sodelovanju nacionalnih parlamentov v teh procesih ne glede na to, da jim niso bile podeljene nobene neposredne pristojnosti) in kot tretje iz oblikovanja drugega ter tretjega stebra z medvladnim sistemom odločanja. Sedaj je na samih parlamentih ali se bodo vključili v evropski proces in kako bodo to storili. Norton (2004b: 177) predvideva, da je to odvisno od naslednjih spremenljivk:

1. **ustavne ureditve:** Že ustavne ureditve držav članic se močno razlikujejo. V Franciji je parlament bolj podrejena institucija kot je recimo v Veliki Britaniji, kjer se noben zakon ne more sprejeti brez njegove privolitve;
2. **politične kulture:** Ta večkrat določa način gledanja družbe na institucije in je lahko v nekaterih članicah bolj v prid poglobljenega sodelovanja v evropskem procesu, kot pa v drugih;
3. **strank in strankarskega sistema:** V različnih državah imajo stranke različne poglede na evropske procese, prav tako lahko med njimi vladajo različni odnosi. Tako lahko v državah prevladuje velika konvergenca med strankami. Norton pa opozarja, da strankarski sistem, kot sta recimo dvostrankarski ali pa koalicijski, lahko vpliva na oblikovanje politik o sodelovanju v evropskih integracijah;
4. **parlamentarna pravila in prakse:** Te prav tako določajo sposobnost delovanja parlamenta v EU. Fleksibilnost dela odborov, oblikovanje stalnih odborov za EU področje in želja po sodelovanju z ostalimi nacionalnimi parlamenti izboljša sposobnost delovanja parlamenta;
5. **parlamentarna količina dela:** Parlamenti in poslanci, ki imajo preveč dela z domačimi zadevami, oziroma imajo premalo strokovne pomoči, bodo težko bolje sodelovali v EU procesih.

Izhajajoč iz analize Nortona (2004b: 179) je od sredine 80-ih let (od EEL enotne evropske listine) naprej zaznati naslednje karakteristike:

- večja specializacija (oblikovanje EU odborov);

- večja aktivnost - zaradi povečanja števila zadev so se nacionalni parlamenti prisiljeni ubadati z nadzorovanjem večjega števila dokumentov ES ter morajo implementirati več direktiv;
- poskusi za večjo vključenost poslancev EP.

Od Maastrichtske pogodbe pa še:

- povečanje pozicije nacionalnih parlamentov v procesih oblikovanja stališč;
- povečanje vloge EU odborov;
- povečanje sodelovanja med parlamenti držav članic, predvsem v okviru COSACA.

»V svojih sklepih Norton ugotavlja, da je za relativno manjšo moč nacionalnih parlamentov v EU kriva tako **nezmožnost**, da bi sodelovali, kot tudi njihova **nepripravljenost** (Norton, 2004b: 187)«.

Nezmožnost izhaja iz *zakonodajnih vzrokov*, saj formalno niso vključeni v procese odločanja v EU ter v manjši meri *proceduralnih vzrokov*. Proceduralni vzroki, ki so odvisni od ureditve države, izhajajo iz različnih proceduralnih pravil, neenotnosti urejanja tega področja na ravni EU, praktičnih problemov nezmožnosti sledenja količini dela in šibkega sodelovanja med poslanci EP in nacionalnih parlamentov.

Nepripravljenost izhaja iz *ideoloških* in *kulturnih vzrokov*. *Ideološki* (tradicionalistični) izhaja iz prepričanja večine parlamentov, da se o evropskih zadevah razpravlja in odloča na nadnacionalnem nivoju, kot so institucije Unije. *Kulturni* pa izhajajo iz splošnega ne-zanimanja za EU zadeve s strani parlamentarcev, kar je na primer značilno za Italijo ter iz splošne kulture šibkega nadzora vlade s strani parlamenta v domačih zadevah, kar se je preneslo tudi na evropske zadeve. Prav tako Norton opozarja na nezaupanje med nacionalnimi parlamenti in EP. Norton je v svoji analizi ugotovil, da je med anketiranimi 72-imi od 81-ih nemških poslancev EP, kar polovica menila, da Bundestag nima interesa za kontakt z njimi. Kar tri četrtine je imelo občutek rivalstva med parlamentarci EP in Bundestaga. Norton opozarja na ta problem in poziva k večjemu sodelovanju med poslanci nacionalnih parlamentov in EP (po Norton, 2004b).

Po mnenju Maurerja in Wesselsa (v Travers 2002: 21) trije ključni faktorji vplivajo na zmožnost parlamenta da sodeluje v evropskih procesih:

- obseg parlamentarnega nadzora - razpoložljivost informacij, ki omogočajo parlamentarni nadzor (s strani institucij EU in vlad) ter sposobnost parlamenta, da jih predela;
- pravočasnost parlamentarnega nadzora - časovnost prejema informacij in način nadzora (predhodni, naknadni);
- možnost vpliva parlamenta na vlado glede postavljanja stališč v Svetu ministrov - parlamenti lahko dajo svojim vladam od neformalnih priporočil do obvezujočih stališč.

Kot **institucionalno sposobnost** tako opredeljujemo formalno zmožnost parlamenta da sodeluje v evropskih procesih. Ta je odvisna od razpoložljivosti in časovnosti informacij, ki določajo obseg parlamentarnega nadzora, načina parlamentarnega nadzora ter formalne možnosti parlamenta (urejenost pravil nadzora – procedure), da vpliva na odločitve vlade, ko ta sodeluje v evropskih procesih. »Poleg institucionalne sposobnosti je za polno sodelovanje nacionalnih parlamentov v evropskih procesih pomembno tudi obvladovanje potrebnih znanj in rutin parlamentov oziroma **kulturna sposobnost** (cultural capacity), ki je nadgradnja institucionalne sposobnosti (Zajc, 2004: 114)«.

Učinkovitost nacionalnega parlamenta je zmožnost, da parlament aktivno sodeluje v EU procesih, kar je možno le ob njegovi hkratni institucionalni in kulturni sposobnosti.

2.9 Odnos opozicija pozicija ter vloga političnih strank pri nadzoru vlad v EU

2.9.1 Odnos opozicija – pozicija

Kritike na račun nadnacionalnih struktur letijo na veliko število odločitev, ki jih sprejmejo kar t.i. evrobirokrati, torej neizvoljeni predstavniki, in tako nastaja pomanjkanje legitimnosti odločitev Evropske komisije in Evropskega parlamenta, kar po mnenju mnogih sproža demokratski deficit.

Prav tako se veliko opazovalcev strinja, da iz EU izginja klasična parlamentarna demokracija, s čimer se uničuje ideja reprezentativnega in legitimnega političnega sistema. Ker je večina odločitev EU sprejeta na ravni vlad se zdi, da je povsem zanemarjen vidik političnih strank. Ravno politične stranke pa so glavni vir povezav

med množicami in elitami v institucijah, ki povezujejo glasove volivcev na volitvah z političnimi odločitvami.

Večnivojski način vladanja je vplival na nacionalne parlamente v dveh smereh. Prvič, izgubili so veliko pomembnih področij in svojo suverenost prenesli na EU institucije in drugič, prenesla se je vloga zakonodajalca na izvršne oblasti oziroma vlade, ki lahko odločajo v Svetu EU. Vloga nacionalnih parlamentov v EU areni pa je pomembna za legitimacijo procesov, saj so *edine institucije, ki dobivajo svoj input tako s strani koalicije kot tudi z opozicije*, ki je sicer povsem izključena iz EU procesov.

Vključitev nacionalnih parlamentov v odločevalske procese vlade je pomembna, ker pripomore k demokratizaciji celotnega večnivojskega vladanja EU. To pomeni, da se del odločanja premakne s strani EU birokratov na širše področje predstavnikov vladnih in opozicijskih političnih skupin. Tako bi se lahko posamezni člani različnih poslanskih skupin vključili in specializirali za določena EU področja, politične stranke pa bi lahko privabile širše zanimanje interesnih skupin ter množičnih medijev, kar bi povzročilo širše debate. Vse skupaj bi po mnenju Holzackerja (2002: 4) zmanjšalo demokratski deficit v EU.

2.9.2 Vloge političnih strank v EU

Parlamentarni nadzor pomeni moč zakonodajne oblasti, da kontrolira in nadzoruje izvršno oblast ter vpliva na vladne procese odločanja. »Dahl pravi, da je lahko vpliv manifesten, ko parlament deluje tako, da doseže svoj cilj, ali pa impliciten, ko je parlament uspešen pri doseganju cilja brez svojega delovanja, ker vlada v skladu z reakcijo, ki jo pričakuje od parlamenta (Dahl v Holzacker, 2002: 5)«. Vladne politične stranke želijo ohraniti stabilnost in ohranjanje vlade do naslednjih volitev, opozicijske stranke pa želijo nadzorovati odločitve vlad na tistih področjih, ki so jim pomembne. Njihov cilj je približati odločitve vlad svojim preferencam ali pa želijo destabilizirati vlado in doseči predčasne volitve.

Parlamenti imajo različne načine nadzora vlad v EU zadevah, ta lahko poteka znotraj formalnih institucij parlamenta (delo odborov, poslanska vprašanja, parlamentarne debate) ali pa daleč od oči javnosti, znotraj poslanskih skupin. Znotraj poslanskih skupin imajo za nadzor naslednja orodja (Holzacker, 2002: 7):

- posvetovanja strokovnjakov z vladnimi ministri in uslužbenci;

- razprava na odborih poslanskih skupin;
- razprava znotraj celotne poslanske skupine;
- razširjanje tem na javnost.

Za ponazoritev odnosa med vlado in parlamentom je Doring naredil naslednjo tipologijo (Doring v Holzacker, 2002: 7):

- **ne strankarski odnos:** predstavniki vlade razpravljajo s predstavniki parlamenta (ustavna vloga obeh institucij);
- **med strankarski odnos:** ministri in poslanci ene stranke razpravljajo z ministri in poslanci druge. Tu je parlament arena kjer obstaja ideološka konkurenca med strankami. Znotraj odnosa obstajajo pod odnosi:
 - a) *intra koalicijski odnos* (razprava znotraj koalicije);
 - b) *opozicijski odnos* (razprava med koalicijo in opozicijo);
 - c) *drseči odnos* (koalicijski poslanci se dogovarjajo z opozicijskimi, ki želijo vplivati ali popraviti vladni predlog);
- **čez strankarski odnos:** tu ministri in poslanci razpravljajo o zadevah, ki so zastavljene širše od strankarskih mej.

Pri nadzoru vlad v EU zadevah obstajajo različni odnosi, prav tako pa je pri različnih parlamentih različen tudi prevladujoč odnos. Parlamenti delujejo kot celota (ne strankarski odnos), kadar na primer zahtevajo pravočasnost informacij o EU zadevah. Prav tako včasih delujejo čez strankarsko, recimo, ko obravnavajo teme, ki se tičejo sektorskih ali geografskih interesov.

Vendar pa se večina interakcij zgodi kot med strankarski odnos. Na primer pri branjenju vladnega stališča (koalicijski odnos), pri nasprotovanju vladnim stališčem (opozicijski odnos) ali pa ko želijo poslanci opozicije popraviti vladni predlog in nagovarjajo pozicijske poslance (drseči odnos).

2.10 Vključevanje nacionalnih parlamentov v EU zadeve

Države članice si same urejajo način vključevanja nacionalnih parlamentov v EU zadeve. Maurer in Wessels sta analizirala načine vključevanje nacionalnih parlamentov glede na način nadzora EU zadev in način obravnave zakonodajnih predlogov EU. Prav tako pa sta ugotavljala, katero telo (odbor za EU, matično delovno telo ali plenum) obravnava predvsem EU zadeve.

Pri nadzoru EU zadev *večina nacionalnih parlamentov EU članic le nadzoruje delo vlade*, ne daje pa navodil pred glasovanjem na sejah ministrskih svetov. Predvsem nove članice so se po zgledu Finske odločale za aktivnejšo vlogo in imajo tudi možnost (so)oblikovanja navodil. Zajc (2007: 8) je Slovenijo uvrstil med vmesne članice na tem področju, poudarek pri delovanju na tem področju v državnem zboru pa ima OZEU.

Pri načinu obravnave zakonodajnih predlogov je le še malo držav članic (predvsem južnoevropske), ki obravnavajo zadeve reaktivno. Zanimivo, da se med njimi ali nekje vmes uvršča precej novih članic, ki niso sledile predvsem skandinavskim zgledom. Državni zbor pa se (po analizi Zajca, 2007: 8) vendarle uvršča med parlamente s predhodnim načinom obravnave EU zadev, ki omogoča vpliv na oblikovanje zakonodaje. Pri obravnavi zakonodajnih predlogov državnega zbora v EU pa je zopet poudarek na Odboru za EU zadeve (glej tabelo 2.2).

Shema 2.2 NAČINI DELOVANJA NACIONALNIH PARLAMENTOV V EU - OBRAVNAVA ZADEV EU

| Obravnavanje zadev EU v nacionalnih parlamentih in proces nadzora | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|-------------------|
| Način sodelovanja | 1. Proces nadzora | | | 2. Način obravnave zak. predlogov EU | | |
| | 'podporni' nadzor | oblikovanje navodil | | (a) predhoden (ex ante) | (b) reaktiven (ex post) | |
| Poudarek na Odboru za zadeve EU | Finska Irska | Francija V. Britanija Slovenija Češka Malta | Danska Avstrija Poljska Latvija | Danska Finska Avstrija V. Britanija Slovenija Luksemburg | Irska Madžarska Poljska Slovaška Češka | Latvija |
| Močna vloga matičnih delovnih teles | Nemčija Nizozemska, Finska Italija Madžarska Estonija | | Švedska Litva | Nemčija Francija Nizozemska Švedska Madžarska | Litva | Italija Grčija |
| Poudarek na plenarni obravnavi | Belgija Grčija Luksemburg Portugalska Španija Ciper | | Madžarska Slovaška | Ciper | Španija Portugalska | |

Vir: Zajc, Drago (2007): Vloga nacionalnega parlamenta v pogojih članstva države v Evropski uniji – primer Državnega zbora RS po vstopu Slovenije v EU, str.: 8. Prirejeno po Maurer in Wessels, 2001:449.

2.11 Vloga nacionalnih parlamentov v EU po njihovih funkcijah

Država z vstopom v Evropsko unijo nanjo prenese del svojih pristojnosti in suverenih pravic. Evropski uniji ustanovitveni dokumenti povezave določajo izključne pristojnosti na področju carinske unije, denarne unije, skupne trgovinske politike, ohranjanja morja in sklepanja mednarodnih pogodb. Na področju notranjega trga, pravosodja, notranjih zadev, kmetijstva in ribištva, prometa in še nekaterih drugih si države članice in Unija pristojnosti delijo, na področjih, kot so zaposlovanje, kultura, izobraževanje, industrija itd., pa ima povezava t. i. dopolnilne pristojnosti. Z novimi pogodbami so se pristojnosti Evropske unije širile, odločanje pa še vedno poteka v organih, ki so posredno voljeni in mimo nacionalnih zakonodajnih organov.

Upravljanje na več ravneh («multilevel governance»), je termin, ki se največkrat uporablja za opis zapletene oblike vladanja Evropske unije. Opisuje namreč obliko vladanja, kjer nastopajo akterji z različnih ravni, to je ravni EU pa tudi državnih, regionalnih in včasih tudi lokalnih. Ob tej obliki vladanja se poraja vprašanje o demokratičnosti tega modela, ki na prvi vtis zadovoljuje ta kriterij, saj imajo teritorialni in funkcionalni interesi svojo besedo pri sprejemanju odločitev, vendar pa je participacija samo en aspekt demokracije to je na t.i. input strani, drugi output aspekt pa je, da so odločitve dobre za čim večje možno število ljudi.

Prav tako je na ravni Unije viden problem enakopravnosti participacije, saj imajo določeni akterji, predvsem ekonomsko bogatejši, lažji vstop politično areno. Tako se večina strokovnjakov strinja, da funkcionalni interesi prevladujejo nad teritorialnimi, kar Wessels in Katz imenujeta upad parlamentarne demokracije (v Vos, 2005: 6). »Sicer še ni moč govoriti o koncu parlamentarne demokracije, je pa jasno viden trend premika političnega odločanja od parlamentarnih teles k policy omrežjem, kjer se direktno soočajo javni in privatni akterji (Vos, 2005: 7)«.

Vendar pa obstajajo *prednosti parlamentarne demokracije pred funkcionalnimi interesi*. Vos (2005: 11) našteva predvsem boljši vpogled na celoten proces, kar jim omogoča celostno kvalitetnejše odločitve. Prav tako so odločitve naravnane dolgoročneje, upoštevane so tudi politične in ideološke smernice, ki so večkrat zanemarjene s strani lobistov in strokovnjakov. Tako lahko parlamenti s svojo dodano vrednostjo prispevajo, h kvalitetnejšemu EU outputu.

Težko je pričakovati, da bi Evropski parlament lahko funkcioniral kot nacionalni parlamenti. V Evropi še ni oblikovanega pravega evropskega demosa, prav tako ni oblikovanih pravih evropskih strank, na evropskih volitvah se razpravlja o nacionalnih temah, obstaja pa tudi velika oddaljenost med evropskim volivcem in njegovim predstavnikom.¹¹ Ravno zato mora biti vloga nacionalnih parlamentov v procesih odločanja EU močnejša, da bi se zmanjšal legitimacijski deficit, ki nastaja na ravni Unije.

Parlamenti imajo pri svojem delovanju formalne in neformalne funkcije. »Zajc (2004a: 102) kot formalne funkcije opredeljuje tiste, ki so ustavno opredeljene: *sprejemanje zakonodaje, potrjevanje proračunov in nadzor nad izvršno oblastjo*«. Poleg formalnih pa še druge, ki niso nikjer zapisane ali »splošne« funkcije, kot so *izražanje različnih mnenj, obveščanje ljudi o zadevah, pojasnitve volivcem, kaj morajo v določenih zadevah storiti, in mobiliziranje javnosti*. Tako vse funkcije strne v naslednje osnovne funkcije nacionalnega parlamenta (Zajc, 2004a: 102):

- **ustvarjanje legitimnosti** (*latentne* – izvolitev na rednih, demokratičnih volitvah; in *manifestne* – urejena postopkovna pravila);
- **predstavljanje družbenih interesov** (pomembnost volilnega sistema);
- **racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov** (oblikovanje koalicij);
- **zakonodajna funkcija**;
- **funkcija sprejemanja in nadzora državnega proračuna**;
- **postavljanje vlade in nadzor nad vlado** (nadzor delovnih teles, poslanske razprave, poslanska vprašanja, nezaupnice);
- **rekrutacija in socializacija elit**;
- **informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija**.

Nacionalni parlamenti imajo tudi v okviru delovanja v Evropski uniji določene formalne funkcije, čeprav pa dejansko ne sodelujejo v procesih odločanja. Njihove najpomembnejše **formalne funkcije** so:

- ratifikacija temeljnih pogodb Unije in amandmiranje le teh;
- soglasje k sprejemu novih članic;

¹¹ Parlamentarec nacionalnega parlamenta predstavlja povprečno 54.844 prebivalcev, med tem ko EU parlamentarec skoraj desetkrat več, to je 429.729 prebivalcev (po Wessels v Vos 2005).

- prenos direktiv ES v nacionalno pravo;
- soglasje pri sklepanju mednarodnih pogodb;
- odobritev sprememb proračunskih prihodkov Unije.

Vir: Pogodba o Evropski uniji in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti

Moč nacionalnih parlamentov v EU je po mnenju mnogih v neskladju s prenosom oblasti. Da bi vsaj deloma popravili to neskladje, se problematika vključenosti nacionalnih parlamentov postopoma vključuje v pogodbe EU. Prvič v Maastrichtsko pogodbo leta 1992, kasneje pa v protokol k Amsterdamski pogodbi, ki je prvi pravno obvezujoč dokument EU, ki obvezuje organe EU k obveščanju nacionalnih parlamentov. Protokoli, dodani pogodbam, so predvsem poudarjali večjo vključenost nacionalnih parlamentov v dejavnosti Unije ter povečanje izmenjave informacij med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom. Protokol je razdeljen na dva dela. V prvem so določene pravice informiranja nacionalnih parlamentov, drugi pa se nanaša na Konferenco odborov za evropske zadeve (COSAC). Prvi del definira tip informacij, ki morajo biti posredovane nacionalnim parlamentom. Tako jim morajo biti posredovani vsi dokumenti o posvetovanju Komisije (zelene in bele knjige ter sporočila), s strani vlad pa zakonodajni predlogi Komisije. Postavlja pa tudi minimalen šesttedenski rok, ki mora miniti od zakonodajnega predloga Komisije do postavitve predloga na dnevni red Sveta za odločanje.

K pogodbi iz Nice, ki je sprejela predvsem institucionalne in procesne spremembe po širitvi Unije, je bila sprejeta Deklaracija o prihodnosti Unije (št. 23/200). Deklaracija je pozvala k poglobljeni širši razpravi o prihodnosti EU, v razpravi pa naj bi sodelovali tudi predstavniki nacionalnih parlamentov. V okviru tega procesa naj bi obravnavali predvsem naslednja vprašanja (Kocjančič, 2005b: 20):

- razmejitev pristojnosti med EU in državami članicami;
- status listine o temeljnih pravicah EU;
- poenostavitev pogodb zaradi večje jasnosti in boljšega razumevanja;
- *vloga nacionalnih parlamentov v EU.*

Leakenska deklaracija (2001) je povzela deklaracijo iz niške pogodbe ter še posebej poudarila približevanje Unije državljanom, večjo preglednost in učinkovitost EU ter tako večjo legitimnost. Leakenska deklaracija je tudi podprla večjo vlogo nacionalnih

parlamentov, ki naj bi pomembno prispevali k uresničitvi danih ciljev ter tako povečali legitimnost in zmanjšali demokratski deficit Unije. Rezultat Leakenskih dogovorov je bilo sprejetje nove oblike medvladne konference, imenovane Konvencije, katere velik del članov je bil iz vrst nacionalnih parlamentov. Konvencija je pripravila osnutek predloga Pogodbe o Ustavi za Evropo. Ta je v dodanih protokolih, poleg neposrednega obveščanja parlamentov s strani EU institucij, nacionalnim parlamentom omogočala nova področja delovanja, in sicer preverjanje principa subsidiarnosti, kar bi pomenilo njihovo neposredno sodelovanje v postopkih odločanja. Predlog Lizbonske pogodbe, ki je bil sprejet konec leta 2007 pa je na področjih, ki se nanašajo na nacionalne parlamente, povzel določbe PUE.

Tako lahko zaključimo da imajo (bodo imeli) parlamenti držav članic v okviru Evropske unije naslednje pristojnosti oziroma funkcije:

Formalne:

1. ratificirajo ustanovitvene in pristopne pogodbe ter njihove spremembe in dopolnitve, kot tudi pridružitvene sporazume z novimi članicami;
2. sprejemajo pravne akte, ki so potrebni za »dosego ciljev« direktiv (harmonizacija);
3. dajejo odobritev sprememb proračunskih prihodkov Unije;
4. dajejo soglasje pri sklepanju mednarodnih pogodb.

Neformalne:

5. vplivajo na delovanje vlad v zadevah EU;
6. nadzorujejo delovanje vlad v zadevah EU (1-6 Kocjančič, 2005: 22);
7. informirajo in mobilizirajo (Zajc, 2006).

Po določenih protokolov, dodanih k Lizbonski pogodbi pa bo med njihove pristojnosti spadala tudi funkcija:

8. preverjanja uporabe načel subsidiarnosti in sorazmernosti EU institucij.

V nadaljevanju bom podrobneje opisal funkcije (tako formalno določene, kot »zaželjene«), ki jih imajo nacionalni parlamenti v procesih odločanja EU.

2.11.1 Spremembe temeljnih pogodb

Zaradi pomembnosti, ki jo imajo spremembe primarne zakonodaje na prihodnost nacionalnih politik, nacionalni parlamenti upravičeno enakopravno sodelujejo v teh procesih. Pogodbe se spreminjajo z medvladno konferenco, kjer sodelujejo predstavniki vlad v več mesecev ali let trajajočih pogajanjih, ki jih na koncu potrdijo predstavniki držav na Evropskem svetu, pogodbo pa nato ratificira vsaka država posebej.

V praksi pogodbe večinoma ratificirajo nacionalni parlamenti (v federalnih državah pogodbe potrjujejo še regionalni parlamenti), v posameznih državah pa se poslužujejo tudi referendumu. Čeprav se zdi vloga nacionalnih parlamentov velika, je v praksi večinoma tako, da morajo parlamenti sprejeti odločitve, ki so jim jih predali vladni in evropski predstavniki.

Parlamenti sicer podajo smernice svojim vladnim pogajalcem, vendar so te večinoma preveč splošne, da bi lahko imele večji doprinos k pogodbi. Z večjim upoštevanjem mnenj nacionalnih parlamentov še pred sprejetjem končne verzije novih pogodb, bi lahko preprečili takšne krize kot smo ji priča sedaj ob njihovih zavrnitvah. Vendar se v praksi dogaja, da so nacionalni parlamenti obveščeni le o okvirjih bodoče pogodbe in še to le v začetni fazi pogajanj. Predvsem pa so nacionalni parlamenti izključeni zaradi netransparentnosti poteka zadnjih faz pogajanj za novo pogodbo.

Do manjšega premika je sicer prišlo, ko so leta 2000 v Nici sprejeli odločitev o večji zastopanosti nacionalnih parlamentov pri poteku pogajanj o novi pogodbi, kar je privedlo do Leakenske deklaracije¹² in ustanovitve Konvencije za Ustavo¹³. Čeprav nastanek Konvencije ni imel pravne podlage v pogodbah Unije (ni pa je prepovedovala), bo za naslednje spremembe pogodb njena ustanovitev potrebna, saj jo kot del postopka sprememb temeljnih pogodb določata tako predloga PUE in sedaj Lizbonske pogodbe (člen 48). V Konvenciji so prvič sodelovali predstavniki nacionalnih parlamentov, ki so imeli po dva predstavnika na državo¹⁴, vlade držav po enega, 16 predstavnikov pa je prišlo iz vrst EP. Vendar je praksa pokazala, da to ni privedlo do dejanskega povečanja vloge nacionalnih parlamentov v procesih

¹² Sklep Evropskega sveta v Leakenu (2001).

¹³ Konvencija je trajala od 28 februarja 2002 do junija 2003.

¹⁴ V tem času članice kandidatke, med njimi Slovenija, so imele prav tako po dva predstavnika, vendar niso mogle preprečiti soglasja. Slovenski predstavnik nacionalnega parlamenta, poslanec Lojze Peterle, je bil tudi član predsedstva Konvencije, kot predstavnik držav kandidatk.

pogajanj. Predstavniki nacionalnih parlamentov so bili izolirani od svojih parlamentov in v njih ni bilo opaziti obširnejše razprave v teku pogajanj. Tako je rezultat dela konvencije pokazal, da samo predstavništvo v procesih ne zagotavlja večje vloge v času pogajanj. Nacionalni parlamenti morajo k temu prispevati sami s podajanjem mnenj ali zavezujočih stališč svojim predstavnikom. Samo podajanje splošnih usmeritev je neuspešno za pomembnejšo vlogo in za večji prispevek k procesu odločanja. Nacionalni parlamenti morajo dejavnejše spremljati tek pogajanj in sproti ugotavljati smernice drugih držav, da bodo lahko v konkretnih primerih svojim predstavnikom podali zavezujoča stališča, ki bodo posledica parlamentarne debate.

2.11.2 Vključevanje v fazo oblikovanja zakonodaje

Komisija, ki pripravlja predloge zakonodaje, v svoje delo vključuje strokovnjake s področij, ki so na dnevnem redu. Pri tem ustvarja začasna ali trajna ter neformalna ali formalna omrežja. Navadno ta omrežja vključujejo predstavniki držav članic, saj želi Unija spoznati stališča v posameznih državah (te navadno izberejo iz vrst stalnih predstavništev), prav tako pa tudi strokovnjake, ki jo bodo podrobneje seznanili s problemi. Unija je dokaj odprta za razne lobistične organizacije, saj je zaradi narave dela sama dostikrat preobremenjena, da bi sama iskala vse relevantne informacije.¹⁵ »Evropska komisija je očitna tarča bruseljskega lobiranja, saj kot ključni generator zakonodaje praktično ne more odločati brez zainteresirane javnosti (Žaucer, 2005: 322)«.

Razne organizacije, nevladna gibanja in gospodarske družbe so si v bližini EU institucij ustvarile svoje predstavništva in tako nekatere lobistične organizacije spretno vplivajo na oblikovanje zakonodaje. Nacionalni parlamenti po raziskavah *ne sodelujejo* v fazah »brainstorminga«, ki je še kako pomembna faza političnega odločanja, še posebej, ko gre za teme, pomembne za nacionalne parlamente. Nasploh namreč velja, da je v tej fazi možnost vpliva največja. Bolj kot je namreč predlog dodelan, težje je vplivati nanj.

¹⁵ Kot navaja Barbara Žaucer je nemogoče pričakovati, da bi Komisija z 12 000 vsebinskimi uradniki (ostalih 13000 se ukvarja z tehničnimi zadevami kot je prevajanje) skrbela pol milijardni trg EU, ker je neprimerljivo z številom uradnikov, ki jih ima rec. ameriški Kongres (Žaucer; Lobiranje na ravni Unije, 2005)

Za nacionalne parlamente je ključno, da pravočasno izvedo za nameravane ukrepe Unije in preko svojega stalnega predstavnika (če ga seveda imajo¹⁶), pravočasno vstopijo v proces in tako pridobijo nov kanal vpliva. Prav tako bi morale na dnevne rede pristojnih odborov nacionalnih parlamentov prihajati tudi razprave o evropskih zelenih in belih dokumentih, letni načrti Komisije, ter na podlagi teh sprejetje pisnih izjav, priporočil ali oblikovanje neformalnih povezav nacionalnih parlamentov z EP.

Mnogi avtorji, med njimi tudi Sejersted in Pernice, zagovarjajo tezo, da bi morali nacionalni parlamenti začeti delovati kot lobistične skupine (v Vos, 2005: 17) in tako začeti podajati jasna stališča o temah, ki jih zadevajo.

V EU postaja Evropski parlament vse pomembnejši akter. Nemalokrat sprejete odločite Sveta namreč niso dokončne in v končnem aktu EU se najdejo amandmaji evropskih poslancev. Seveda obstajajo vezi med nacionalnim in evropskim parlamentom saj so člani EP tudi člani strank, ki sedijo v nacionalnih parlamentih. Vrhovi teh strank lahko delujejo kot neformalna vez med tema institucijama, zato bi morali nacionalni parlamenti iskati vezi tudi s to institucijo EU.

2.11.3 Nadzor nad zakonodajnimi postopki Unije ter vladnimi predstavniki v njenih organih

Evropske uredbe, direktive in odločbe so pravno zavezujoče bodisi v celoti ali v svojem cilju za države članice, in morajo biti v njih implementirane. Zakonodajne predloge v okviru prvega stebra podaja izključno Komisija, odločitve pa sprejemata Svet EU in Evropski parlament.

Sestanke Sveta EU, ki ga sestavljajo predstavniki vlad, pripravlja Odbor stalnih predstavnikov (COREPER) na podlagi dela številnih delovnih teles Sveta. Člani delovnih teles so strokovnjaki in predstavniki stalnih predstavništev EU, raziskave pa kažejo na izredno nizek direkten vpliv nacionalnih parlamentov na delo teh delovnih teles ter COREPER-ja (po Vos, 2005: 12).

Ministri vlad so še do nedavnega imeli povsem proste roke pri svojem sodelovanju v pogajanjih na ravni Sveta, ker pa se je število področij s pristojnostjo Unije v letih povečevalo, so nacionalni parlamenti začutili potrebo po večjem nadzoru nad delom vladnih predstavnikov. Tako so v svoje zakonodaje nekatere članice, med njimi tudi

¹⁶ Državni zbor je med prvimi nacionalnimi parlamenti med novimi članicami EU uvedel svojega stalnega predstavnika v Bruslju.

Slovenija, dodale določila, ki omogočajo podajanja zavezujočih stališč vladnim predstavnikom. Najdlje je šla Danska, kjer minister v parlamentarnem Odboru pridobiva vsakokratni mandat za svoja stališča. »Vendar bi, kot pravita Hilf in Burmaister, vsakokratno glasovanje o sekundarni zakonodaji s strani nacionalnih parlamentov ne vodilo k večji demokratičnosti, ampak kvečjemu k neučinkovitosti, kaotični situaciji ter razdorju demokratične legitimnosti (v Vos, 2005: 13)«. Prav tako bi brezpogojno obvezovanje ministrov s strani nacionalnih parlamentov resno ogrozilo integracijski proces, saj je narava odločanje na ravni Unije, zaradi njene raznovrstnosti in številčnosti, vedno del številnih pogajanj ter kompromisov.

Nacionalni parlamenti pa vseeno ne bi smeli biti odrinjeni na stran, ko se sprejemajo odločitve. Z razpravami in sprotnim spremljanjem poteka pogajanj bi morali ministru dati jasna priporočila, ki ne bi bila povsem obvezujoča, minister pa bi moral morebitna drugače zastopana stališča obrazložiti. Zato so številne članice spremenjena razmerja zapisali v ustave in zakone, s katerimi so zavezali vlade, da za svoja stališča pridobijo mnenja parlamentov in jih nato tudi upoštevajo. Hkrati so poleg že uveljavljenih vzpostavili dodatne nadzorne mehanizme. Poleg poslanskih vprašanj, pobud, interpelacij, razprave na sejah, odborih, pojasnitvah, preiskovalne aktivnosti in glasovanj o nezaupnici vladi so parlamenti razvili nove nadzorne funkcije (Bergman in Dugaard v Kraševc, 2006: 279):

- odbori za evropske zadeve;
- aktivno vključevanje specializiranih delovnih teles;
- novi pristopi pri informiranju in novi viri informacij – razen vladnih (opozicijski viri, evroskeptiki, elektronski viri EU institucij, stalni predstavniki nacionalnih parlamentov v Bruslju, nevladne organizacije,...).

Formalno imajo nacionalni parlamenti po Protokolu k Amsterdamski pogodbi¹⁷ šesttedenski rok, da se seznanijo z zadevami, ki so predložene v obravnavo EP in Svetu EU. Vendar pa se je v praksi izkazalo, da imajo nacionalni parlamenti veliko težav pri spremljanju teh dokumentov. Ker se morajo z zadevami, ki jih bodo obravnavale EU institucije seznaniti prej ali pozneje (ko bodo sprejete jih bo potrebno implementirati), je za dobro nacionalnih parlamentov potrebno, da si organizirajo svojo delo ali povečajo število administracije tako, da bodo proces spremljali že v

¹⁷ Protokol št. 9 Amsterdamski pogodbi

začetnih fazah. Še posebej je pomembno sprotno in aktivno spremljanje zadev na ravni resornih odborov.

Na področjih s t.i. komunitarnim¹⁸ postopkom odločanja pa je še problem, da so lahko podana stališča nacionalnega parlamenta preglasovana in takrat nacionalni parlament ne more poklicati na odgovornost ministra. To pa sproža demokratski deficit, ki ga lahko deloma zmanjša le še Evropski parlament.

2.11.4 Informacijska funkcija

Nacionalni parlamenti kot institucije, ki predstavljajo prebivalce v mejah političnih skupnosti in njihove interese ter so vir legitimnosti sprejetim odločitvam, spreminjajo svoje funkcije in se prilagajajo novo nastalim razmerjem zaradi vstopa v nove skupnosti. Nekateri avtorji (kot Loge in Zajc v Kraševc, 2006: 278) izpostavljajo na novo definirano vsebino in obseg izobraževalne in informacijske funkcije. Nacionalni parlamenti naj ne bi prispevali le k poglobljenim informacijam o novih EU aktih, ampak bi z vključitvijo vseh zainteresiranih v politično razpravo prispevali k preglednejšemu procesu oblikovanja stališč v institucijah EU.

2.11.5 Implementacija direktiv

Po temeljnih pogodbah EU, nacionalni parlamenti nimajo institucionalnih možnosti, da bi neposredno sodelovali pri postopkih odločanja v EU. Po pravni ureditvi EU lahko v okviru svojih pristojnosti sprejemajo samo tiste pravne akte, ki so potrebni za dosego ciljev direktiv, kot sekundarnih aktov EU, ki niso neposredno uporabne v državah članicah. Pri odločanju o sprejemanju teh aktov lahko izbirajo samo oblike in metode, za dosego ciljev direktive. Direktiva lahko velja neposredno, le če jih države v predpisanem roku ne prevzamejo v svoj pravni red (po Kocjančič, 2005: 10).

Naloga države članice je poleg prenosa direktiv tudi redno obveščanje Evropske komisije o predpisih, sprejetih za zagotovitev prenosa direktiv v nacionalni pravni red. Po prejemu obvestila Generalni sekretariat EK opravi formalni pregled in ugotavlja, če so ukrepi uradno sprejeti in če pokrivajo vse določbe direktive. Službe EK po poročilu Generalnega sekretariata opravijo še vsebinski pregled ukrepov in vsebinsko notifikacijo. EK je za nadzor nad navedenim postopkom vzpostavila podatkovno bazo

¹⁸ »Komunitarni način se uporablja za politike ES in predstavlja nadenacionalni sistem pravil. Njegove značilnosti pa so: pristojnosti na določenem področju so izključno ali deloma prenesene na institucije unije, Svet večinoma odloča z kvalificirano večino, pravni red ES je nad nacionalnim pravom,.. (Priročnik, 2005: 21)«.

ASMODE (Automated System for Monitoring Directive's Execution). Ta baza EK omogoča, da poleg nadzora nad postopkom notifikacije vsaka dva meseca avtomatično sproži postopke ugotavljanja kršitev pravnega reda EU, če država ne obvesti pravočasno EK o potrebnih ukrepih do tega datuma zapadlih direktiv. Ustrezní pregled nad prenosom posameznih določb direktiv v pravni red države, omogoča priprava korelacijske tabele, ki natančno ponazarja s katero določbo nacionalnega predpisa je bila posamezna odločba direktive prenesena.¹⁹

Večina držav članic ima majhne ali večje težave pri vnosu direktiv v lastno zakonodajo. Pri tem je največja čas sprejetja ustreznih ukrepov, včasih pa tudi vsebina sprejetega akta, ki ni skladna s samo direktivo. Članice EU so se zato na Evropskem svetu v Stockholmu (2001) dogovorile, da si bodo prizadevale za pravočasno implementacijo in zmanjšanje zaostankov na manj kot 1,5% direktiv med vsemi. To nekaterim članicam ni uspelo niti 6 let po sklepih (glej tabelo 4.6 v 4. poglavju). »Po tej lestvici učinkovitosti je imela med letoma 2000 in 2003 najvišji povprečni odstotek prenesenosti direktiv EU v domači pravni red, Danska z 97,71 odstotki (Dimitrova, 2005: 8)«.

Danska je država, ki ima najmočnejšo vlogo nacionalnega parlamenta v zadevah EU. Praktično nobena odločitev Unije oziroma predstavnikov danske vlade v organih Sveta ne gre mimo njihovega parlamenta. Mnogi strokovnjaki zato ocenjujejo, da dejstvo, da parlament obravnava vse predloge pred sprejemom, pospešuje in izboljšuje transpozicijo direktiv. To je po Dimitrovi dober razlog, da članice oblikujejo močnejšo vlogo nacionalnih parlamentov v evropskih procesih. Dokaz je ravno to, da je država z najmočnejšo vlogo parlamenta med članicami tudi dolgoročno najuspešnejša na tem področju. Prednost danskega modela je, da omogoča zgodnji parlamentarni vpliv in mobilizacijo birokracije v prvih fazah postopka. Prav tako danska praksa nakazuje, da pričakovanje parlamentarne debate ministrstva prisiljuje v vključevanje interesnih skupin, ki imajo dvojno možnost sodelovanja - na ministrski in parlamentarni ravni.

Steunberg (2006: 3) zamude pri implementaciji in razlike med državami na tem področju proučuje glede na odnose v nacionalni koordinaciji. Razlike med državami je moč opazovati že na ravni akterjev v koordinacijskih postopkih. V Španiji je denimo

¹⁹ Služba vlade RS za zakonodajo; Postopek Notifikacije; dostopno na http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Postopek_notifikacije.doc

samo 11% direktiv implementirano z zakoni nacionalnega parlamenta, več kot 80% pa z vladnimi in ministrskimi uredbami. Enako velja tudi za Nizozemsko, medtem ko je v Avstriji 41% direktiv implementiranih z zveznim zakonom, še vedno pa je večina vnesena z podzakonskimi akti. Zato so večinski akterji v koordinaciji administrativni delavci ne pa državni akterji.

Uspešnost prenosa je tako po Staunbergerju moč najti v koordinacijskem sistemu, saj prenos direktiv ni mehanski proces. Direktiva je le začetna točka implementacijskega ukrepa, a potrebuje dodatno interpretacijo, do katere mere mora nacionalna institucija sprejeti ukrep, da bo dosežen cilj direktive. Direktiva zato potrebuje tehtno presojo, še posebej takrat, ko je njen cilj specifičen ali zelo tehničen. Presoja je potrebna tudi za obliko ukrepa, ki si ga država izbere sama. Tako je lahko v obliki zakona, vladne ali ministrske uredbe. Zakone seveda sprejema parlament, vendar je pogosta praksa, da le ta sprejme splošen zakon, ki dovoljuje vladi, da implementira vse ali več direktiv z uredbami (primer je Francija). V Nemčiji, na Danskem in na Nizozemskem pa je praksa oblikovanja zakonskih odločb prenosa pooblastil na vlado na določenih področjih. Tako lahko vlada prenaša direktive z vladnimi ali ministrskimi uredbami, za te zakonodajne postopke pa je značilna velika moč administrativnih akterjev. Zato je večina direktiv prenesena na administrativni ravni, politična pa nastopi le, ko administrativna ni uspešna. Visoka politična raven delegira pristojnost na nižjo raven zaradi pomanjkanja časa ter nezmožnosti ali nesposobnosti reševanja velikega števila zadev. Preprečevanje prenosa na nižjo raven lahko povzroči neučinkovite, politično škodljive politike ali pa celo njeno zavrnitev. Staunberger (2006: 15) v svojem prispevku Nacionalna koordinacija pri prenosu direktiv ugotavlja, da je najuspešnejša metoda koordinacije tista, kjer so v proces vključeni akterji nižje ravni in en sam akter višje ravni. Tam kjer je vpletenih več akterjev višje ravni to ponavadi povzroča zastoje v implementaciji.

V Sloveniji je za prenos direktiv zadolžena Služba Vlade RS za zakonodajo. Služba obravnava vprašanja prilagajanja pravnega sistema pravu ES ter primerjalno-pravno preučuje pravo drugih držav in mednarodnih organizacij. Pristojna je za vodenje postopkov, ki so posledica uvedbe postopka ugotavljanja kršitev pravnega reda EU, zaradi ne-notifikacije oziroma neustrezne notifikacije pravnih aktov RS, ki so bili sprejeti za prenos direktiv EU. Njena naloga je tudi vnos podatkov o prenosih direktiv

v pravni red RS in polnih besedil pravnih aktov RS v elektronski notifikacijski bazi, ki jo je vzpostavila Evropska komisija.²⁰

2.11.6 Nadzor subsidiarnosti ter sorazmernosti

Subsidiarnost je bil dolgo teoretični koncept, njegova splošna značilnost pa je, da je predvsem politični in manj pravni termin. Vprašanje subsidiarnosti je nastalo, ker so institucije skupnosti večkrat obtoževali, da se vmešavajo na področja, za katera nimajo pristojnosti, in to povezovali z nepopularnostjo Unije. Pravno je bil princip prvič uvrščen v Maastrichtsko pogodbo z nalogo, da prepreči vmešavanje EU institucij v domače zadeve, v predlogu PUE in Lizbonski pogodbi pa je postal eden temeljnih principov Unije.²¹

*V skladu z načelom **subsidiarnosti** Unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, deluje, če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadostno doseči na centralni ravni ter na regionalni ali lokalni ravni, temveč se jih zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov laže doseže na ravni Unije²².*

*Načelo **sorazmernosti** pa je zahteva po nujnosti sorazmernosti med težo kriznega stanja in sprejetimi ukrepi za kljubovanje takemu stanju (po Evroterm). Za razliko od subsidiarnosti ta princip velja za vsa področja, kjer deluje Unija, tako za deljena kot izključna, medtem ko subsidiarnost velja le na področjih z deljeno pristojnostjo. Jasno je, da je princip subsidiarnosti primaren, saj se šele, ko je ugotovljeno, ali se naj sploh ukrepa, nastopi sorazmernostno načelo, ki določa način ukrepanja.*

Po določenih predloga PUE, naj bi politični nadzor nad upoštevanjem načel subsidiarnosti in sorazmernosti institucij EU, opravljali tudi nacionalni parlamenti. Ti bodo morali za uresničevanje tega pooblastila še bolj spremljati aktualna dogajanja na ravni Unije.

Razlogi za večjo vključitev nacionalnih parlamentov v nadzor načel subsidiarnosti in (deloma) sorazmernosti so po mnenju Konvencije, ki je pripravljala PUE, naslednji:

- v praksi EU institucije niso navdušene nad uporabo načel;

²⁰ vir: Služba Vlade RS za zakonodajo: Obrazložitev finančnega načrta za leto 2007; dostopno na: http://www.act-now.si/mf/slov/proracun/sprejet_proracun/2007/OBR07_155.pdf

²¹ PUE I- 11. člen

²² po predlogu PUE dostopno na http://europa.eu/constitution/sl/ptoc4_sl.htm

- nacionalni parlamenti niso institucionalno zainteresirani za prenašanje pristojnosti na EU nivo;
- nacionalni parlamenti so po naravi bližje državljanom, zato je verjetneje, da bodo bolje prenesli mnenje državljanov v takih zadevah.

2.11.6.1 Razvoj načel

Subsidiarnost je bila dolgo le teoretični koncept, čigar splošna značilnost je, da je *predvsem politični in manj pravni termin*. Na začetku je bil princip subsidiarnosti razumljen kot način razmejevanja pristojnosti med različnimi nivoji vlade, kasneje pa kot način, ki bi vladanje preselil na najnižjo možno raven. Subsidiarnost ni nov koncept, saj se je pojavil že v 19. stoletju in to v dveh teorijah: **političnem liberalizmu** in **katoliški socialni teoriji**. V političnem liberalizmu je bila subsidiarnost razumljena kot »enorezni meč« in sicer kot argument prepreditve državne intervencije v zadeve posameznika. V katoliški socialni teoriji²³ pa kot »dvorezen meč« oz. kot argument državne intervencije tam, kjer je učinkovita in ne-intervencije kjer ni. Obe tradicije sta našli svoje mesto v razvoju EU (po House of Lords, 2005: 16).

V 70-ih je bil princip večkrat uporabljen in citiran v Evropskem parlamentu, posebej s strani Krščanske demokratske stranke kot argument za povečanje pristojnost Evropske skupnosti. Ta potreba po povečanju pristojnosti na podlagi subsidiarnosti je bila argumentirana kot edini način reševanja določenih problemov (industrije, okolja) na ravni širše skupnosti. Pravno je bil princip prvič omenjen v členu Evropske enotne listine o zaščiti okolja. Države so namreč ugotovile potrebo po reševanju tega področja na ravni skupnosti, vendar pa so se posamezne države (posebej Danska) zbale, da bi ta politika oslabila njihove strožje okoljske standarde. Tako je končni akt navajal, da bo skupnost ukrepala le do mere, ko bodo cilji bolje zadovoljeni na ravni skupnosti, kot na nacionalni ravni.

V času medvladne konference, ki je pripravljala Maastrichtsko pogodbo, je britanska vlada uporabila subsidiarnost kot sredstvo omejevanja vmešavanja EU v nacionalne zadeve, za nemško vlado pa je bila sredstvo za ohranjanje pristojnosti nemških dežel na področjih, kot so šolstvo in socialna politika.

²³ Najbolj znana je papeška enciklika Quadragesimo Anno iz leta 1931.

V Maastrichtski pogodbi je subsidiarnost postala glavno pravilo vseh aktivnosti ES. Sprejet je bil 3b člen Maastrichtske pogodbe, ki je Komisijo obvezoval, da upraviči vse nove predloge na osnovi subsidiarnosti, torej, da lahko dokaže, da bolje rešuje cilje na ravni Skupnosti.

Amsterdamska pogodba je subsidiarnosti posvetila še več pozornosti. Da bi preprečili kršenje za Unijo enega najpomembnejših načel, je Komisija povečala število preverjanj in notranjih kontrolnih mehanizmov. Tako že od leta 1992 vsako leto Evropskemu svetu pripravi poročilo Boljše sprejemanje zakonodaje («Better-Law-making»), od Amsterdamske pogodbe pa mora vsako leto pripraviti še poročilo Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi načela subsidiarnosti.²⁴

Po Amsterdamski pogodbi mora tudi vsak zakonodajni predlog prestati test potrebnosti in učinkovitosti, Komisija pa mora opraviti obsežna posvetovanja, da upraviči predlog. Posvetovanja potekajo tako interno kot z zunanjimi skupinami, predvsem s civilno družbo in javnostmi. Amsterdamska pogodba je v Protokolu o subsidiarnosti Komisiji naložila sprejemanje letnih načrtov, zelenih knjig ter posvetovanja z institucijami na vseh nivojih - od evropskih do nacionalnih - pred sprejemom predloga. Rezultati posvetovanj in študije vpliva morajo biti dodani predlogu skupaj z izjavo Komisije o skladnosti z načeli. Zavezi k spoštovanju načel morata slediti tudi Svet in EP, ko dopolnjujeta predloge Komisije.

Kot navaja Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti Amsterdamske pogodbe, se mora za vsak zakonodajni predlog utemeljiti njegova skladnost z načeli ter razlogi za ugotovitev, da je mogoče cilj skupnosti lažje doseči na ravni Unije. Ti morajo biti utemeljeni s kvalitativnimi ali, kadar je mogoče, kvantitativnimi kazalci. Pri preverjanju izpolnjevanja pogojev je treba upoštevati naslednje smernice:²⁵

- vprašanje ima nadnacionalne vidike, ki jih države članice ne morejo zadovoljivo urediti s svojimi ukrepi;
- ukrepi, ki jih sprejemajo države članice same ali ne - ukrepanje Skupnosti bi bilo v nasprotju z zahtevami pogodbe (izkrivljanje konkurence, kohezija) ali pa bi občutno škodovalo interesom držav članic;

²⁴ Cilj »boljše regulacije« je izboljšanje kvalitete zakonodajnih aktov za doseg ciljev v skladu s principi subsidiarnosti in sorazmernosti.

²⁵ Amsterdamska pogodba (Uradni list RS - MP, 27/2004)– Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

- ukrepi na ravni Skupnosti bi zaradi svojega obsega ali učinkov v primerjavi z ukrepi članic zagotovili očitne prednosti.

Ukrepi Skupnosti morajo biti v čim bolj preprosti obliki, ki omogoča zadovoljivo doseganje cilja in njegovo učinkovito izvrševanje, Skupnost pa mora izdajati predpise le v potrebnem obsegu (prednost direktiv pred uredbami ob enakih pogojih itd.). Prav tako morajo ukrepi Skupnosti pustiti čim več prostora za nacionalne odločitve.

2.11.6.2 Subsidiarnost v predlogu PUE in Lizbonske pogodbe

V predlogu ustavne pogodbe je bilo v 1-11 členu zapisano, da za razmejitev pristojnosti Unije velja načelo prenosa pristojnosti. Za izvajanje pristojnosti Unije veljata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Subsidiarnost je definirana kot dolžnost Unije, da deluje čim bližje državljanom, uporablja pa se izključno na področjih t.i. deljenih pristojnostih Unije.

Po določilih, ki jih je predvidel predlog ustavne pogodbe in njen Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, povzema pa jih protokol z identičnim imenom Lizbonske pogodbe, bodo vsi novi predlogi Evropskih zakonodajnih aktov Komisije, pobude skupine držav članic, pobude Evropskega parlamenta, zahteve Sodišča, priporočila Evropske centralne banke in zahteve Evropske investicijske banke za sprejetje evropskega zakonodajnega akt, podvrženi nadzoru s strani nacionalnih parlamentov glede upoštevanja načel subsidiarnosti in do neke mere tudi sorazmernosti. Pri tem se lahko v postopek vključijo tudi regionalni parlamenti z zakonodajnimi pooblastili, s katerimi naj bi se nacionalni parlamenti posvetovali. Nacionalni parlamenti sicer nimajo pravne obveznosti pri nadzoru, vendar pa imajo poleg pristojnosti vsekakor tudi politično odgovornost, da dejansko sodelujejo pri postopku nadzora. Posebej pomembno je tudi, da bodo morali biti dokumenti posredovani direktno s strani institucij, kar se dejansko že udejanja.

Sodelovanje nacionalnih parlamentov v procesih preverjanja skladnosti načel bi naj imelo predvsem naslednje prednosti:

- *boljša komunikacija* – med institucijami EU in nacionalnimi parlamenti ter med parlamenti samimi;
- *večja odgovornost* pri pripravi predlogov Komisije, ki se bo morala sedaj še bolj posvetiti predlogom;

- *boljši nadzor* nacionalnih parlamentov nad delovanjem EU institucij.

Kot določa Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti v predlogu PUE v šestem odstavku (oz. Lizbonske pogodbe v sedmem členu), bo morala Komisija na zahtevo vsaj tretjine nacionalnih parlamentov ponovno preučiti predlog in upoštevati mnenja parlamentov, če bodo le ti ugotovili kršitev načel.²⁶ Pristojnosti, ki bodo dodeljene nacionalnim parlamentom, pa se bodo po dogovoru na srečanju Evropskega sveta junija 2006, deloma začele uveljavljati še pred sprejemom nove pogodbe. Na Evropskem svetu junija 2006 so namreč voditelji držav sprejeli izjavo, s katero so Komisijo pozvali, naj upošteva mnenja nacionalnih parlamentov, še posebej mnenja o spoštovanju načela subsidiarnosti ter sorazmernosti, pri tem pa dali priporočilo nacionalnim parlamentom, da okrepijo sodelovanje v okviru COSACA pri nadzoru tega področja. Čeprav Komisijo pravno ne obvezujejo pogodbe Unije, pa je verjetnost, da bi le ta ignorirala tretjino nacionalnih parlamentov zelo majhna (po Wagner 2006: 2). Prav tako je julija 2006 na podlagi odločitve Evropskega sveta, svojo priporočilo k večjemu sodelovanju Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov na področju preverjanj subsidiarnosti in sorazmernosti, podala še Konferenca predsednikov evropskih parlamentov (EU Speakers, 2006). Pravno se bodo za preverjanje predlogov Komisije s strani nacionalnih parlamentov glede skladnosti z načeli uporabljali protokoli Amsterdamske pogodbe.

Protokol o uporabnosti načel subsidiarnosti in sorazmernosti²⁷ v svojih členih predvideva, da se morajo vsi zakonodajni predlogi Komisije, opremljeni s študijami vpliva ter izjavo o skladnosti z načeli, posredovati direktno nacionalnim parlamentom (ne več preko svojih vlad). Ti pa imajo **šesttedenski** rok (oziroma **osemtedenski** po določitvi predloga protokola k Lizbonski pogodbi), da preverijo skladnost z načeli in podajo obrazloženo mnenje, ko smatrajo, da sta načeli kršeni ter le-to pošljejo Komisiji in COSACU. Protokol predvideva, da mora, če bi več kot tretjina vseh nacionalnih parlamentov podala obrazložena mnenja (vsak parlament ima dva glasova, pri dvodomnih vsak dom po glas), Komisija ponovno preučiti predlog in obrazložiti svoje odločitve. Komisija lahko spremeni ali dopolni predlog, lahko pa ga tudi zavrže ali ohrani. Ta prag je četrtnina, če gre za osnutek evropskega

²⁶ Med predlogi PUE se je pojavljala ideja, ki bi **prag dvignila na polovico vseh parlamentov**. Vendar pa je bila ta ideja zavrnjena, saj bi po mnenju predsednika Konvencije D'Estainga, izgledalo kot da je bil uveden mehanizem večinskega odločanja, ki bi zato moralo biti zavezujoče.

²⁷ Protokol št. 2 PUE in Lizbonske pogodbe

zakonodajnega akta, predloženega na podlagi III-264. člena predloga PUE o območju svobode, varnosti in pravice oziroma člena 61 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Po predlogu Lizbonske pogodbe bosta pred nadaljevanjem obravnave, o razhajanju mnenj med Komisijo in nacionalnimi parlamenti, odločala še EP in Svet, kar sedaj daje glasovanju nacionalnim parlamentom še dodatno težo.

Predloga Protokolov o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti²⁸ nacionalnim parlamentom k PEU in Lizbonski pogodbi ne omogočata le predhodnega preverjanja s strani parlamentov (ex ante poimenovan tudi »rumeni karton«), ampak tudi njihov naknaden nadzor (ex post »rdeči karton«). Naknaden nadzor nacionalnih parlamentov (rdeči karton) daje pravico parlamentu ali enemu izmed domov parlamenta, da se v roku dveh mesecev po sprejemu akta EU pritoži pred Sodiščem Evropske unije zaradi kršitve načel. Novost je, da se lahko država članica pritoži v imenu nacionalnega parlamenta, ki mu ni uspelo preprečiti akta v predhodnem nadzoru, ter tako prepreči sprejem akta. Tako 8. člen 2. Protokola predloga Lizbonske pogodbe, ki je bil vsebinsko vsebovan že v predlogu PUE, navaja :

Sodišče Evropske unije je pristojno za odločanje o tožbah zaradi kršitve načela subsidiarnosti z zakonodajnim aktom, ki jih vloži država članica v skladu s pravili iz člena 230 Pogodbe o delovanju Evropske unije ali ki jih država članica posreduje v skladu s svojim pravnim redom v imenu svojega nacionalnega parlamenta ali enega od njegovih domov.

Tako bodo lahko nacionalni parlamenti prvič neposredno, v svojem imenu, ne le v imenu države, sprožili postopek pred sodiščem Evropske unije, ko bo akt EU že sprejet, in tako opravljali naknaden nadzor.

Nacionalni parlamenti bodo imeli tudi možnost neposrednega veta na odločitve Evropskega sveta, saj bodo lahko v roku šestih mesecev glasovali o predlogu ES, po postopkih, ki si jih bodo določili sami.

Lordska zbornica angleškega parlamenta (v House of Lords, 2005), ki je pripravljala poročilo o uporabi načel, je mnenja, da bo rdeči karton redko v uporabi, najverjetneje pa v naslednjih primerih:

²⁸ IV. Del, Protokol številka 2 PUE

- če se nacionalni parlament ne bi strinjal z odločitvijo vlade, da podpre predlog v Svetu in bi imel zato subsidiarnostne razloge;
- če bi bilo vladno nasprotovanje predlogu v Svetu preglasovano;
- če bi bil evropski akt spremenjen glede na začetno fazo, katero je obravnaval nacionalni parlament, in bi bil spremenjen, v nasprotju s subsidiarnostnim načelom.

Kljub vsemu se je treba zavedati, da se vloga nacionalnih parlamentov v procesih odločanja EU ni močno povečala. Parlamenti imajo le »negativno« moč zavrnitve akta, pa še ta ni v obliki veta, saj lahko Komisija še vedno sprejme svoj prvoten predlog. Prav tako nacionalni parlamenti še vedno ne bodo enakopravni akterji, ki bi lahko podali tudi nove predloge aktov. Wagner (2006) opozarja tudi na malo številnost primerov, ki bi padli pod t.i. kršitev načela subsidiarnosti. »Evropsko sodišče recimo še ni sprejelo odložitvenega veta v primeru kršenja načela subsidiarnosti, enako velja tudi za sorazmernost (COSAC, 2005c)«. Za obe načeli namreč velja, da sta predvsem bolj politična kot pravna termina, kar pa ne pomeni, da sta brez pomena. Veliko avtorjev meni, da ima Komisija nad sabo veliko breme, ko mora z argumenti prepričati ostale EU institucije, predvsem Svet, da je področje treba urediti na evropski ravni in sedaj bo ta pritisk še večji.

Wagner opozarja še na pomanjkanje resursov nacionalnih parlamentov za kvalitetno in dovolj hitro nadzorovanje predlogov (okvirno določen čas je po predlogu Lizbonske pogodbe osem tednov), prav tako pa so področja EU za večino poslancev nacionalnih parlamentov dokaj nezanimiva, saj so mnogokrat videti zelo tehnična in se zato raje osredotočijo na nacionalne teme.

»Problem je tudi v pričakovanju Komisije, da bo predlogov, kateri bodo podvrženi preverjanju, vsaj 400 na leto in je težko pričakovati, da bodo nacionalni parlamenti kos tako velikemu številu preverjanj (Lambert, Quentin, 2004: 23)«. Zato je zelo pomembno, da nacionalni parlamenti nadzirajo že same najave predlogov, predvsem zelene knjige, bele knjige, letne programe Komisije in tudi petletni program. Le tako bodo usposobljeni pravočasno ujeli prekratke roke.

Nadzor subsidiarnosti je problematičen tudi z vidika nadzora nad amandmiranim predlogov Komisije. Besedilo Protokola namreč navaja možnost nadzora nacionalnih parlamentov samo pri osnovnih predlogih Komisije, kar pa skoraj nikoli ni dokončna

različica zakonodajnega akta. Nacionalni parlamenti bi morali biti upravičeni do dajanja mnenja tudi na popravljen predlog, saj lahko subsidiarnost kršijo šele amandmaji. Na vprašanje ali je to sploh problematično in kakšen bo postopek v tem primeru, bo odgovorila šele praksa.

Tako ni moč pričakovati, da bodo nadzor spoštovanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti povzročila večje parlamentarne razprave ter posledično večjo obveščenost javnosti, kot so to pričakovali predlagatelji novih sprememb. Wagner zato pričakuje, da je področje, kjer bodo parlamenti najboljše nadzorovali delo institucij, še vedno nadzorovanje svojih predstavnikov v Svetu EU.

2.11.6.3 Sorazmernost v predlogu PUE in Lizbonski pogodbi

V skladu z **načelom sorazmernosti** ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Ustave (I-11 PUE) oziroma Pogodb (3b člen Lizbonske pogodbe). Za razliko od subsidiarnosti velja načelo sorazmernosti za vsa področja, kjer deluje Unija - tako na tistih z deljenimi kot pri izključnih pristojnostih, medtem ko načelo subsidiarnost velja le na področjih z deljeno pristojnostjo. Jasno pa je, da je princip subsidiarnosti primaren, saj šele, ko je ugotovljeno, ali naj se sploh ukrepa, nastopi sorazmernostno načelo, ki določa način ukrepanja. Pri tem je treba omeniti, da kljub temu, da sta načeli močno povezani, Protokola o subsidiarnosti v PUE in Lizbonski pogodbi nacionalnim parlamentom dajeta **možnost podajanja obrazloženega mnenja, samo na podlagi kršenja načela subsidiarnosti, ne pa tudi sorazmernosti**. V tem Weatherill (v House of Lords, 2005: 20) vidi nerazumno rešitev konvencije, saj da je ta dva principa težko ločiti. Da načeli ni moč povsem ločiti, so pokazali tudi testi uporabe načel nacionalnih parlamentov s strani COSACA, kjer so parlamenti podajali tudi mnenja o kršitvah načela sorazmernosti.

2.11.6.4 Institucionalne rešitve držav članic pri preverjanju načel

Za preverjanje načel so nekateri parlamenti začeli iskati ali pa sprejeli spremembe svojih ureditev za to področje. Med 27-imi parlamenti držav članic (40 domov) je spremembe sprejelo 5 parlamentov, in sicer danski decembra 2004, finski priporočilo februarja 2005, litvanski nizozemski novembra 2004 ter madžarski 2006. Nekateri

ostali parlamenti še iščejo načine te ureditve, med njimi tudi Državni zbor RS, katerega pripravljenost bom preverjal v 4. poglavju.

V nadaljevanju bodo predstavljene spremembe štirih parlamentov ter predloga sprememb domov parlamentov Francije in Združenega kraljestva²⁹.

Danska

Na Danskem bo po novem morala vlada pripraviti predhodni subsidarnostni memorandum o pomembnejših EU zakonskih predlogih in to v roku **dveh tednov** po prejemu predlogov s strani Komisije. Ta mora obsegati razloženo mnenje Komisije o namenu zakonodaje in njeno oceno o skladnosti s subsidiarnostnim načelom ter stališče vlade o skladnosti z načelom. Nalogo razvrščanja z namenom, da bodo samo najbolj relevantni zakonodajni predlogi predmet preverjanja načel na sejah sektorskih in EU odbora, bo imel EU sekretariat (parlamentarna služba). Sekretariat bo relevanten predlog skupaj z memorandumom vlade postavil na EU informacijsko internetno stran in po obravnavi v Odboru za EU predal sektorskim delovnim telesom.

Prvo obravnavo relevantnih zakonskih predlogov Komisije v »Folketingu« bodo imeli sektorski odbori danskega parlamenta, ki bodo v **roku štirih tednov** po prejemu predloga obvestili Odbor za EU, za katere predloge menijo, da niso v skladu z načelom subsidiarnosti. O predlogu bo razpravljajal Odbor za zadeve EU, ki bo preučil mnenja vlade in sektorskih teles ter po potrebi podal priporočilo. **Najkasneje v šestih tednih** po prejemu predloga bo Odbor za EU razpravljajal o skladnosti predloga glede na mnenja vlade, sektorskega odbora, elektronskih pripomb in morebitnih pripomb ostalih nacionalnih parlamentov ter po potrebi podal priporočilo. V primeru nesoglasja med sektorskimi in Odborom za EU, bodo pripravili skupno srečanje obeh odborov. Če bo Folketing ugotovil neskladje, bo svoje priporočilo poslal vladi, institucijam EU ter COSAC-u, v katerem danski parlament vidi ključnega akterja v tem procesu.

Glavne značilnosti v tem trenutku najbolj izpopolnjenega modela obravnave skladnost z načeli so (COSAC, 2005c):

- podajanje vladnih mnenj o predlogih;

²⁹ Ureditev parlamentov bo predstavljena na podlagi COSAC-ove podatkovne baze na njegovi internetni strani.

- vzpostavljanje postopka, ki vključuje možnost upoštevanja mnenj ostalih nacionalnih parlamentov;
- neodvisnost pri obravnavanju predloga.

Finska

Na Finskem ocene Odbora za nadzor EU zadev kažejo, da bo zaradi predloga PUE potrebno spremeniti finsko ustavo, saj je PUE parlamentu nalagal pristojnosti, ki niso predvidene v finski ustavi (COSAC, 2006a). Tako bo finski parlament v EU sedaj nastopal v svojem imenu in ne več samo v imenu Republike Finske, prav tako pa bo sedaj lahko sodeloval pri nadzorovanju vseh zakonodajnih aktov EU.

Odbor za nadzor zadev EU je predlagal, da naj bo za nadzor načel subsidiarnosti in sorazmernosti pristojen Veliki odbor (glavni odbor za EU Eduskante), vse zadeve EU za katere meni, da kršijo načela, pa naj na priporočilo Velikega odbora obravnava plenum Eduskante. Poročilo Velikega odbora bi bilo osnovano na podlagi mnenj sektorskih delovnih teles in stališča vlade o kršenju subsidiarnosti. Za ureditev tega področja se predlaga spremembe poslovnika.

Tudi za ureditev postopka »poenostavljenega postopka sprememb pogodbe«, Odbor za nadzor EU zadev predlaga spremembo poslovnika v katerem bi bilo odločeno, da v tem postopku sodeluje Veliki odbor, ki pripravi mnenje, odloča pa naj plenum »Eduskante«.

Litva

Za nadzor načel subsidiarnosti in sorazmernosti v litvanskem parlamentu bodo skrbeli matični odbori, ki bodo obravnavali skladnost predloga v roku treh tednov po prejemu predloga s strani Komisije oziroma tri dni po prejemu mnenja vlade. Na podlagi predlogov matičnih delovnih teles bo o skladnosti razpravljaj Odbor za EU oziroma Odbor za zunanjo politiko na seji, kjer bodo prisotni predstavniki matičnih odborov in vlade. Po potrebi bodo oblikovali tudi skupno zasedanje obeh odborov, pristojnih za zadeve EU (po COSAC, 2006b).

Če bodo Odbori EU odločili, da predlog krši načela, bo o tem razpravljaj in sprejel končno odločitev plenum »Seimasa«, ki bo o teh predlogih glasoval na prvi možni seji po nujnem postopku.

Nizozemska

Oba domova nizozemskega parlamenta sta novembra 2004 sprejela odločitev o oblikovanju skupnega stalnega Obora za subsidiarnost, pri tem pa ima vsak dom po šest članov (COSAC, 2006c). Odbor deluje tako, da prejema dokumente s strani Evropske komisije in jih pošilja naprej matičnim delovnim telesom parlamenta. Ti pripravijo stališča k predlogom dokumentov in pošljejo zadevo skupnemu odboru. Končno odločitev sprejmeta oba domova, vsak na svojem plenarnem zasedanju. Obrazložitev se institucijam EU pošlje le, če se oba domova strinjata.

Francija

Lambert in Qentin (2004) iz francoskega parlamenta opozarjata na veliki število zadev, s katerimi se bodo morali ukvarjati nacionalni parlamenti. Evropska komisija predvideva, da bo vsaj 400 zadev letno podvrženih presojanju načel po protokolu o subsidiarnosti, kar je velika obremenitev, saj Državni zbor Francije in Senat že sedaj prejmeta letno kar 3000 evropskih dokumentov. Zato bo osnova spremljanja tega področja v francoskem parlamentu dobro razvrščanje zadev, na tiste bolj tehnične in politične. S slednjimi naj bi se parlament bolj intenzivno ukvarjal.

Prav tako je treba uskladiti čas, saj mora francoski parlament v roku šestih tednov najprej *razvrstiti zadeve*, nato začeti, kjer je potrebno, *proceduro za oblikovanja mnenja*, koordinirati zadeve najprej s svojim senatom, nato pa se še *posvetovati z ostalimi nacionalnimi parlamenti* ter nazadnje *sprejeti obrazloženo mnenje* in ga *nasloviti na pristojne institucije*. Zato bo treba planirati več nujnih sej.

Bolj realno se vseeno zdi, da je pravi čas za nastop francoskega parlamenta v začetni fazi oblikovanja predloga, ko je lahko njegov vpliv največji, zato je nujno povečanje vloge parlamentarnega predstavništva v Bruslju, prav tako pa tesnejše sodelovanje ter spremljanje zadev v EP in Svetu unije.

Institucionalne spremembe

Mnenje francoskega parlamenta je, da za potrebe spremljanja načel ni treba spreminjati ustavnih aktov, spremembe pa potrebuje poslovnik parlamenta. Delegacija za EU oziroma njeni poročevalci za subsidiarnost, bodo spremljali zadeve ter selekcionirali predloge aktov pred obravnavo Delegacije za EU. Predlog za obravnavo posameznega akta v Delegaciji za EU bo lahko podal tudi vsak poslanec.

Urejen bo tudi internetni forum, kjer bodo zbrane zadeve, ki se nanašajo na subsidiarnost in kjer bo lahko vsakdo sodeloval s svojimi predlogi.

Delegacija za EU bo odločala o predlogih in sprejela oziroma zavrnila mnenja o kršitvah subsidiarnosti. O priporočilu Delegacije za EU bo nato razpravljalo matično delovno telo za to področje, katerega mnenje bo končno mnenje francoskega zbora. Če se o mnenju v razumnem roku matično telo ne bo opredelilo, bo dokončno mnenje odločitev Delegacije za EU. Zaradi časovnih ovir se o preverjanju načel ne bo razpravljalo na plenarnih sejah zbora, razen ko bo prišlo do nesoglasja med obema odboroma in le na predlog predsednika posamezne poslanske skupine.

Sistem naknadnega nadzora načel, kot ga predvideva nova pogodba, po katerem lahko država članica na predlog svojega nacionalnega parlamenta poda zahtevek za neveljavnost akta zaradi kršenja načel subsidiarnosti, bi po mnenju francoskega parlamenta potrebovala glasovanje in večinsko podporo na plenumu. Predlog za glasovanje o prijavi kršitve načel na Sodišču EU pa bi moralo podati najmanj šest poslancev.

Združeno kraljestvo

V **Predstavniškem domu** je predlog morebitnih sprememb za nadzor načel pripravil Modernizacijski odbor. V svojem poročilu je zavrnil možnost vzpostavitve skupnega telesa obeh domov parlamentov Združenega kraljestva, saj predlog ustavne pogodbe dopušča ločeno glasovanje obeh domov.

Predstavniški dom mora po mnenju Modernizacijskega odbora, vzpostaviti proceduro, ki bi Odboru za evropske zadeve omogočala da (v House of Commons, 2005):

- identificira predloge, ki niso v skladu z načeli;
- se vzpostavi posvetovanja z regionalnimi telesi (Škotski, Velški), če je to potrebno;
- se odloči, če predlog predstavlja resno neskladnost z načeli, da bi Predstavniški dom podal negativno obrazloženo mnenje EU institucijam.

Po mnenju Modernizacijskega odbora sta možna dva scenarija glede sprejema končne odločitve. Po prvem bi zaradi kratkega časovnega roka končno odločitev

sprejel kar Odbor za EU, po drugem, ki je verjetnejši, pa bi končno odločitev o negativnem mnenju moral sprejeti Predstavniški dom na podlagi mnenj pristojnega delovnega telesa. Tako bi imela odločitev večjo težo, vendar pa je nujno sprejeti takšen postopek, ki bi ujel časovne roke. Da bi zadostila pogoju kratkih časovnih rokov, bo morala vlada na predlog pristojnega EU odbora, predlog negativnega mnenja dati na dnevni red doma najkasneje v osmih dneh po predlogu. Regionalni parlamenti zaradi časovnih rokov formalno ne bi bili vključeni v postopek, bi pa bili pravočasno obveščeni o predlogih Komisije, ki jih Odbor oceni za kršitve. Tako bi lahko pravočasno podali svoje mnenje o kršitvah, ki ji bo moral Odbor za evropske zadeve upoštevati.

Svoj predlog ureditve tega področja je podala tudi **Lordska zbornica**. Pristojni Odbor za EU bi zbiral predloge, kjer bi bila ugotovljena morebitna kršitev načela, Lordska zbornica pa bi sprejela končno odločitev. Zaradi kratkih časovnih rokov bi zbornica lahko prenesla pristojnost odločanja na EU odbor. Vendar le, če bi šesttedenski rok zapadel pred naslednjo sejo zbornice in če ta še ni odločila o zadevi. V predlogu je tudi mnenje, da se postopek nadzora subsidiarnosti loči od postopkov nadzora EU zadev, saj bi v nasprotnem primeru obstajala nevarnost, da bi se pri posameznem predlogu institucij EU »pozabilo« na ostale elemente nadzora. Prav tako predlog navaja, da vlada ne bi smela podpreti predloga v Svetu, za katerega je parlament (kateri koli dom) podal »rumeni karton«. Med obema domovoma bi morala obstajati tudi koordinacija, ki bi vseeno dovoljevala različna končna mnenja domov.

Vlada ZK se je zavezala, da bo poleg drugih mnenj o predlogu, predlogom podajala tudi svoje mnenje glede skladnosti s subsidiarnostjo, kar bo storila čim hitreje (zbornica predlaga največ 14 dni po prejemu predloga). Po predlogu zbornice bi to mnenje moralo vsebovati tudi kvantitativno ali vsaj kvalitativno analizo.

Ker protokol vzpodbuja nacionalne parlamente, da se posvetujejo z regionalnimi, je tudi Lordska zbornica predlagala ureditev področja tako, da bodo tudi regionalni parlamenti pravočasno obveščeni o predlogih Komisije, sama pa bo upoštevala mnenji Velškega in Škotskega odbora za EU zadeve, če bosta podala pridržke.

Zaključki Lordske zbornice glede pripravljenih sprememb ostalih nacionalnih parlamentov na področju preverjanja subsidiarnosti so (v House of Lords, 2005):

- med nacionalnimi parlamenti je še vedno veliko negotovosti, kako naj uredijo to področje;
- negotovost se predvsem kaže pri dvodomnih parlamentih, ki še iščejo načine usklajenega delovanja;
- večina nacionalnih parlamentov bo subsidiarnost pregledovala preko odborov za EU, ki bodo podali mnenja, končne odločitve pa bo sprejemal plenum.

2.11.7 Ostale nove funkcije nacionalnih parlamentov po predlogih PUE in Lizbonske pogodbe

Ena največjih novosti v predlogih novih pogodb je, da bodo nacionalni parlamenti postali tudi neposredno vključeni v procese odločanja EU. Predloga PUE in Lizbonska pogodba nacionalne parlamente omenjata v več delih. Poleg funkcij, ki so jih parlamenti imeli že v prejšnjih pogodbah, torej ratifikacija pogodb, nadzorovanje vlad, potrjevanje novih članic, vnos direktiv in aktov Unije, ki so bile tudi odvisne od interne ureditve države članice, so jim bile dodane nove **neposredne** pristojnosti. Razen preverjanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti, kar je opisano na predhodnih straneh, bodo nacionalni parlamenti sodelovali tudi pri rednih in poenostavljenih postopkih sprememb pogodb EU.

Za *redni postopek sprememb pogodb* je predvidena ustanovitev Konvencije, katere velik del članov mora biti iz vrst nacionalnih parlamentov.³⁰ Še zanimivejši in v praksi verjetno pogostejši pa bo način *poenostavljenega postopka za spremembo* Ustave (IV-444. člen PUE t.i. *passarelle clause*) oziroma Pogodb (Člen 48 Lizbonske pogodbe). Ta predvideva, da bi lahko Evropski svet podal pobudo o spremembi načina odločanja na posameznih področjih (iz postopka soglasja v postopek odločanja s kvalificirano večino), brez oblikovanja konvencije (redni postopek), vendar pa bi imeli nacionalni parlamenti možnost veta. Tako pobudo bi lahko, po odločitvi Evropskega sveta, najmanj šest mesecev po predlogu zavrnil vsak nacionalni parlament članic EU.

Ta postopek se poskuša izvesti pri pobudi za poenostavitev odločanja na nekaterih področjih tretjega stebra. Problem v implementaciji, učinkovitosti in legitimaciji sprejetih odločitev v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja EU, je sprožil iniciative za spremembo načina odločanja v tem stebri. To se nanaša predvsem na

³⁰ IV-443. Člen PUE in 48. člen Lizbonske pogodbe

problem varovanja pred terorizmom, kjer EU opaža, da soglasno sprejemanje odločitev na tem področju zmanjšuje učinkovitost ter posledično varnost evropskih državljanov in je svoj predlog sprememb že poslala nacionalnim parlamentom.

2.12 Zaključek vloge nacionalnih parlamentov v EU

Čeprav se je vloga nacionalnih parlamentov v EU ves čas spreminjala, bi težko zaključili, da je njihova vloga v EU procesih vsaj primerljiva njihovi vlogi v demokratičnih sistemih držav članic. Tudi z vključitvami novih pristojnosti bodo parlamenti držav članic, še vedno le opazovalci evropskih procesov in s tem zagotovo premalo vključeni v EU. Preverjanje spoštovanja načel subsidiarnosti je sicer pomemben korak njihovi vključitvi, čeprav bo v praksi težko izvedljivo njihovo poenotenje, ki bi omogočil vsaj nekakšen vpliv na EU procese. Zdi se, da bi bilo v prihodnosti potrebno razmisliti o oblikovanju nove institucije, z nalogo usklajevanja in pristojnostjo vključevanja stališč nacionalnih parlamentov, kar bi bila rešitev za enotnejše in predvsem vplivnejše delovanje nacionalnih parlamentov v EU procesih. Njihova vloga v EU, glede na dane pristojnosti, bo tako tudi prihodnje odvisna predvsem od njihove lastne sposobnosti, da se vključijo v procese. Sposobnost Državnega zbora RS, da sodeluje v EU bom preverjal v naslednjem poglavju.

3 Formalno - institucionalna ureditev RS in državnega zbora v zadevah EU

3.1 Zakonodaja

Po vstopu Slovenije v Evropsko unijo je razmerje med državnim zborom in vlado ambivalentno. Po ustavni ureditvi Slovenije temelji razmerje med državnim zborom in vlado na načelu delitve oblasti, po katerem je državni zbor nosilec zakonodajne, vlada pa izvršne oblasti. Po pravni ureditvi Unije pa vlada sodeluje v Svetu EU pri opravljanju zakonodajne funkcije te organizacije s tem, da lahko državni zbor v zakonodajnem postopku te organizacije sprejema le stališča o zakonodajnih predlogih v tem postopku.

Slovenski državni zbor, ki sodi med parlamente s poudarjeno vlogo v ustavnem sistemu, je pripravo zakonskih aktov, ki urejajo njegovo delovanje po vstopu v EU gradil na dveh osnovnih izhodiščih (*Velišček, 2006: 259*):

- *državni zbor mora v največji možni meri ostati akter oziroma imeti možnost vplivanja na akterje, ki soodločajo na ravni EU;*
- *zadev o katerih se odloča v institucijah EU ni mogoče več šteti kot zadeve zunanje politike, ampak gre za zadeve notranjega, nacionalnega pravnega reda.*

Slovenija je sprejela normativne podlage, ki so bile osnova za institucionalizacijo, torej za načine oziroma postopke oblikovanja EU odločitev, parlamentarni nadzor nad vlado v Uniji in organizacijo služb parlamenta. Zakonodajo, ki se nanaša na področja sodelovanja parlamenta z vlado v zadevah EU urejajo spremembe Ustave RS (3.a člen), Zakon o sodelovanju državnega zbora in vlade v zadevah EU, spremembe Poslovnika državnega zbora ter spremembe poslovnikov delovnih teles državnega zbora (Odbora za zadeve Evropske unije in Odbora za zunanjo politiko).

Slovenija je svoj prenos suverenosti opravila z ustavnim zakonom, sprejetim marca 2003, po zgledu Nemčije in še nekaterih drugih članic EU.

Ustavni zakon je v 4. odstavku 3.a člena opredelil razmerje med vlado in državnim zborom. *Obvezal je vlado, da sproti obvešča državni zbor o predlogih aktov Unije, o*

odločitvah in o svoji dejavnosti, ter državnemu zboru omogočil, da sprejema stališča, ki jih mora vlada pri svojem delovanju upoštevati.

Z ustavnim zakonom si je državni zbor tudi naložil, da mora pred članstvom v mednarodnih organizacijah v katere je prenesel del suverenosti, sprejeti zakon, ki bo podrobneje določal, kako bo potekalo sodelovanje med vlado in državnim zborom.

Na podlagi 3.a člena ustave je bil marca 2004 sprejet Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU,³¹ ki državnemu zboru omogoča sodelovanje na tistih področjih, ki bi po vsebini sodile v pristojnost državnega zbora, če ne bi bili člani EU ter podajanje obvezujočih stališč.³² Lahko pa na lastno pobudo ali pobudo vlade sodeluje tudi na ostalih EU področjih, vendar so stališča državnega zbora na teh področjih za vlado neobvezujoča. Poleg sprotnih obravnav zadev državni zbor še razpravlja in sprejema stališča o spremembah pogodb ter enkrat letno razpravlja o stanju v EU in političnih usmeritvah delovanja RS v institucijah EU.³³

Vlada mora državni zbor obveščati o zadevah, ki bi spadale pod njegovo pristojnost in so se prenesle na EU, prav tako pa tudi o vseh za RS pomembnejših zadevah EU. Dokumente mora opremiti z načinom postopka, oceno posledic predvidenega akta za administracijo, proračun in okolje ter s svojimi stališči glede osnutka akta. Državni zbor prejme zadeve EU (predloge aktov) s strani vlade takoj ko so na voljo in najkasneje v petih tednih po prejemu predloga s strani Sveta EU. Zakon tako določa predhodni nadzor (ex ante).

Vlada mora sproti obveščati državni zbor tudi o svojem delovanju v organih EU, stališčih, ki jih je tam zagovarjala ter sprejetih aktih v EU.³⁴

Za zadeve EU sta v državnem zboru pristojni dve delovni telesi Odbor za EU (OZEU) in Odbor za zunanjo politiko (OZP). Odbora predata predloge zakonov in drugih aktov, ki so v pristojnosti državnega zbora, pristojnim matičnim delovnim telesom in na podlagi njihovih mnenj podata stališče Republike Slovenije, ki je za vlado obvezujoče. Vlada ima sicer možnost, da ga ne upošteva, vendar le takrat, kadar bi bila zaradi poteka pogajanj v organih EU, popolna uveljavitev stališča nemogoča. O

³¹ UL RS 34/04

³² 4. člen ZSDZVZEU

³³ 5. člen Zakon o sodelovanju ...

³⁴ 8. člen Zakon o sodelovanju ..

tem mora nemudoma obvestiti državni zbor oziroma pristojni odbor in razložiti razloge za spremembo stališč.³⁵

V izjemnih primerih, na zahtevo četrtine poslancev, pristojnega delovnega telesa državnega zbora (OZEU in OZP) ali kolegija državnega zbora, se lahko o zadevah EU razpravlja tudi na plenarnem zasedanju 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. Ko državni zbor stališče sprejme, se ta posreduje vladi, da jih uveljavlja v institucijah EU. Tako sprejeta stališča, so za vlado popolnoma obvezujoča, kar je posebnost med članicami EU.³⁶

Obravnavo zadev Evropske unije, kot jih določa Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije, nadalje urejajo določbe poslovnika državnega zbora (154. a-e člen Poslovnika državnega zbora - PDZ). V PDZ je določeno, da mora sestava pristojnih odborov (Odbora za zadeve EU in Odbora za zunanjo politiko) odražati sorazmerno število poslancev, ki je odvisna od velikosti predstavniških list v državnem zboru, pri čemer mora imeti vsaka skupina vsaj enega predstavnika.

Zadeve, ki sodijo v pristojnost državnega zbora, obravnavata pristojna odbora na podlagi gradiv in predlogov stališč RS, ki jih pripravi vlada, skupaj z mnenji pristojnih matičnih delovnih teles, državnega sveta ter zakonodajno-pravne službe državnega zbora, kadar jih le-ti podajo. Poslanci, državni svet in matična delovna telesa lahko podajo amandmaje k predlogom stališč najkasneje dva dneva pred sejo pristojnega odbora. K tem amandmajem lahko poda mnenje vlada. Po opravljeni razpravi in glasovanju o amandmajih pristojni odbor sprejme stališče RS, za potrditev katerega je potrebna večina navzočih članov odbora.

Kadar je podana zahteva za obravnavo zadeve EU na seji državnega zbora, predlog in amandmaje obravnava pristojni odbor. Amandmaje k predlogom stališč lahko poslanska skupina poda najkasneje pet dni pred sejo državnega zbora. Pristojni odbor se opredeli do predloga stališč in amandmajev in o tem pripravi poročilo za sejo državnega zbora, ob tem lahko poda svoje amandmaje najkasneje dva dneva pred sejo državnega zbora.

³⁵ 10. člen Zakon o sodelovanju ..

³⁶ 11. člen Zakon o sodelovanju ..

V poslovniku je tudi določeno, da mora vlada *sproti* obveščati pristojni odbor o svojem delovanju in uveljavitvi stališč. Obvezno pa mora obrazložiti tudi neupoštevanja stališč državnega zbora, če do njih pride.

3.2 Proces odločanja državnega zbora o EU zadevah

Čeprav ima državni zbor po zakonski plati možnost sam izbirati zadeve, ki jih bo obravnaval, večinoma odloča o že sprejetih stališčih vlade.

Sprejem akta v EU predvidoma poteka z formalnim predlogom Evropske komisije, ki je v okviru zakonodaje prvega stebra edina pristojna podajanja predlogov. Predlog se poda v obravnavo Svetu EU in Evropskemu parlamentu, po protokolih pa je predlog, poleg vsem nacionalnim vladam, poslan tudi nacionalnim parlamentom.

Služba za evropske zadeve SVEZ je v Sloveniji točka, kjer se zbirajo vsa gradiva, poslana s strani evropskih institucij, in do katerih se mora opredeliti vlada, na določenih področjih pa tudi državni zbor. Po prejemu gradiva se v informacijskem sistemu **EU portal** določi pristojno ministrstvo, ki je odgovorno za pripravo stališča. Kadar so za njegovo oblikovanje potrebna tudi mnenja drugih resorjev, se skliče pristojna delovna skupina.³⁷ Tu se stališča sprejemajo samo s soglasjem vseh sodelujočih, če pa soglasja ni, nastopi kot mediator SVEZ ali vlada. Stališče se oblikuje že v prvi fazi postopka obravnave predlogov aktov EU, kasneje pa se le še dopolnjujejo. Zaradi ohranjanja fleksibilnosti in zmožnosti sklepanja kompromisov imajo slovenski predstavniki s stališčem določen le okvir sprejemljivih odločitev. Na vladi sprejeto stališče je podlaga za informiranje državnega zbora (po Čebular, 2005: 318 in 319).

Državni zbor je zadeve, ki jih obravnava v okviru sodelovanja v EU, razdelil na tri sklope:³⁸

- **U-zadeve:** zadeve EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v pristojnost državnega zbora (1. odst. 4. čl. ZSDZVZEU); stališča Republike Slovenije do spremembe pogodb na katerih temelji Unija (1. odst. 5. čl. ZSDZVZEU); Deklaracija o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije

³⁷ »Za usklajevanje stališč je bilo ustanovljenih 35 delovnih skupin, katerih delovna področja se vsebinsko prekrivajo z delovnimi telesi Sveta EU. Člani so predstavniki vseh državnih organov, v katerih pristojnosti posegajo zadeve iz delovnega področja posamezne skupine (Čebular, 2005: 318)«.

³⁸ Internetna stran DZ RS

v institucijah EU v prihodnjem obdobju – najmanj enkrat letno (2. odst. 5. čl. ZSDZVZEU).

- **S-zadeve:** obveščanje državnega zbora s strani vlade o U - zadevah ter poročanje o sprejetih odločitvah in o dejavnosti vlade v zvezi z U - zadevami v institucijah EU (1. odst. 8. čl. ZSDZVZEU); obveščanje državnega zbora s strani vlade o drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje ustavnih pristojnosti državnega zbora in zadevajo politične in programske vidike delovanja EU (2. odst. 8. čl. ZSDZVZEU).
- **E-zadeve:** Državni zbor lahko na predlog vlade ali po lastni pobudi obravnava tudi druge zadeve. Pri tem je njegovo stališče le mnenje, končno odločitev pa ima vlada.

Odbor za zadeve EU se sestaja dvakrat tedensko (ena je v petek ob 14. uri, kar se sklada s srečanji Sveta, ki so ob sobotah). Na njem so lahko prisotni predstavniki vlade, pristojnih delovnih teles, poslanci Evropskega parlamenta (brez glasovalne pravice) ter predstavnik DS in strokovnjaki. Odbor obravnava tudi že sprejeto zakonodajo EU in poročila vlade s srečanj Sveta. Močno vlogo imajo tudi matična delovna telesa, saj jim odbora predajata dokumente, ki sodijo na njihova delovna področja, odbori pa se morajo o zadevah opredeliti najkasneje dva dneva pred sejo odbora. Če se odbori ne opredelijo, velja, da se strinjajo s stališči vlade. Stališča odborov vlada mora upoštevati, niso pa polno obvezujoča.

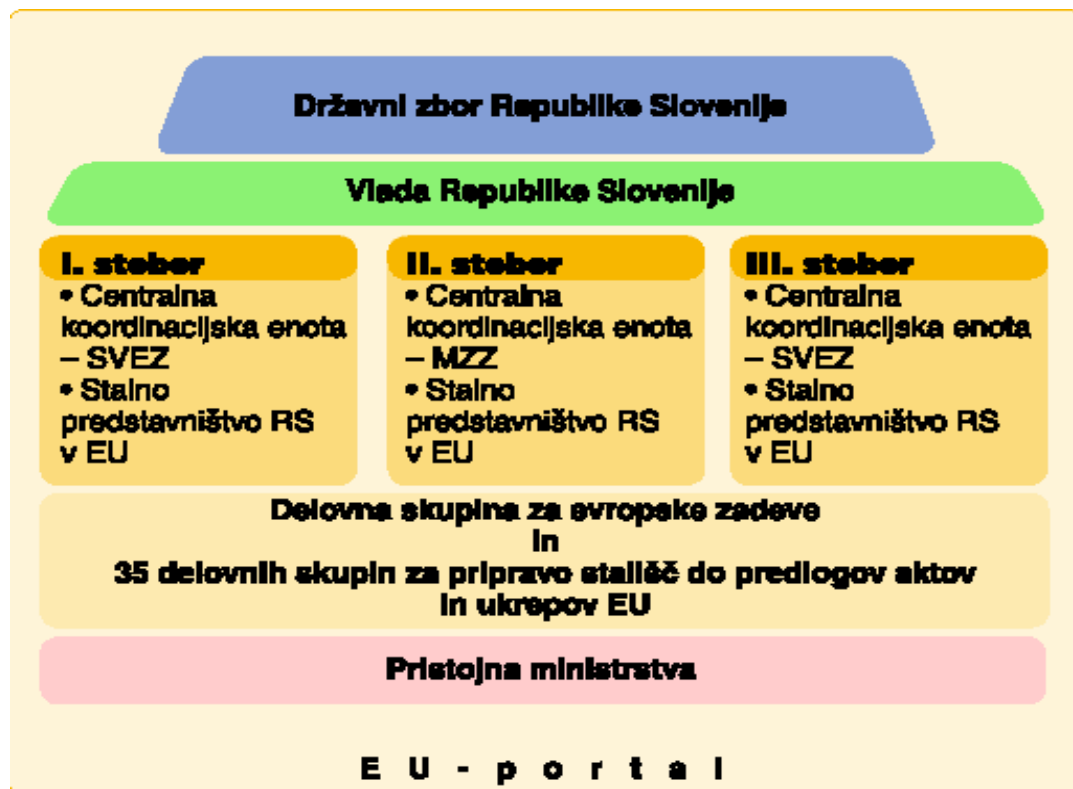
Državni zbor ima tudi stalno predstavnico v Bruslju. Ta spremlja delo odborov Evropskega parlamenta in delo ostalih institucij (s poudarkom na zakonodajnem postopku) ter neposredno obvešča državni zbor. Prav tako pa predstavniki državnega zbora sodelujejo na konferencah COSAC-a.

3.3 Koordinacija slovenskih institucij

Slovenija je za učinkovito in dosledno predstavljanje v Evropski uniji sprejela ustrezne predpise. V skladu z njimi je vlada vzpostavila sistem koordinacije evropskih zadev, ki poteka v sodelovanju s pristojnimi organi. Za vsebinsko pripravo stališč k predlogu akta EU je odgovorno pristojno ministrstvo oziroma vlada, nad postopkom pa bdita Služba vlade za evropske zadeve, SVEZ (1. in 3. steber) ter ministrstvo za zunanje zadeve (2. steber) (glej shemo 3.1). Obnavljanje in arhiviranje dokumentov

EU ter sprejemanje in obnavljanje stališč potekajo v okviru EU portala. Za pripravo najboljših stališč do predlogov aktov EU pa je potrebna tudi dnevna komunikacija med predstavniki različnih ministrstev in vladnih služb, medresorski sestanki in srečanja delovnih skupin.

Shema 3.1 KOORDINACIJA EU ZADEV



Vir: Vodnik, Koblar in Horjak (2005): Priročnik za sodelovanje slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU, str. 7.

3.3.1 EU portal

EU portal je del informacijskega sistema vlade, ki se uporablja za spremljanje evidentiranja, klasificiranja in objavo dokumentov med RS in EU. Sistem se tudi uporablja za usklajevanje stališč ter za poročanje slovenskih predstavnikov s sestankov delovnih teles in zasedanj Sveta EU. EU portal, ki je dostopen Stalnemu predstavništvu v Bruslju, vladi in državnemu zboru, ureja Služba vlade za evropske zadeve (SVEZ) tako, da omogoča spremljanje aktov EU v različnih fazah, razvrščenih po resorjih ministrstev, vladnih služb, delovnih skupin ter v skladu s klasifikacijo dokumentov po sistemu Evrovoca, ki ga uporabljajo EU institucije. Sistem

omogoča ministrstvom in vladnim službam oblikovanje stališč in pripomb k stališčem, ko so ta še v potrjevanju na EU-portalu.

Vstopna točka za sprejetje dokumentov je poštni nabiralnik EU portala, katerih dokumente uredniki portala razvrstijo, evidentirajo, klasificirajo in prevedejo naslov. Uredniki portala urejajo tudi odzivne slovenske dokumente v **zbirko zadev EU-portala**, ki je nekakšna oglasna deska vseh gradiv v postopku sprejemanja aktov EU. Tretja zbirka EU portala je zbirka zadev EU za delo nosilnih ministrstev in delovnih skupin oziroma **diskusija**, saj v njem poteka razprava v obliki odzivov. Uredniki portala prejmejo povprečno 150 dokumentov Sveta EU na dan.³⁹ Prednost portala je, da omogoča hkratno sodelovanje več ministrstev pri oblikovanju stališča in s tem omogoči oblikovanje celostnega in enotnega stališča.

Stališča RS pripravlja Vlada RS oziroma pristojno ministrstvo v sodelovanju z Državnim zborom in jih objavi v EU portalu. Spremembe in dopolnitve že sprejetega stališča do predloga zakonodajnega akta se pripravijo samo, če to terja vsebina spremembe oziroma dopolnitve predloga akta EU ali druge nove okoliščine. Kadar vodja Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri EU, njegov namestnik ali član vlade zaradi poteka pogajanj v institucijah EU na podlagi odločilnih dejstev, ki vladi niso mogla biti znana oceni, da uveljavljanje stališč Republike Slovenije, ki jih je sprejela vlada ali državni zbor, očitno ne bi bilo v korist Republiki Sloveniji, je dolžan pristojnemu ministrstvu oziroma vladni službi predlagati spremembo in o tem obvestiti vlado. Če slovenski predstavnik zaradi časovnih ali kakršnihkoli drugih omejitev ne more pridobiti stališča Republike Slovenije, lahko podpre sprejem dokumenta EU ali mu nasprotuje, če je na podlagi odločilnih dejstev, ki vladi niso mogla biti znana, to v očitnem interesu Republike Slovenije. Če postopek dela institucije EU to dopušča, slovenski predstavnik opozori, da mora zastopano stališče potrditi še pristojen organ.

3.3.2 Sodelovanje vlade in državnega zbora

Osrednje telo vlade Republike Slovenije za vprašanja povezana z Evropsko unijo je SVEZ, ki usklajuje sodelovanje Slovenije in njenih predstavnikov pri njihovem delu v okviru Evropske unije, predvsem pri odločanju v okviru Sveta EU, njegovih odborov

³⁹ »V prvih šestih mesecih delovanja EU portala je v sistem uvrščenih: 3.250 zadev, 11.450 dokumentov, 1.550 predlogov aktov, 1.650 dnevni redov, 500 uradnih stališč RS (po Fink, 2004:1)«.

in delovnih skupin. Kot osrednje koordinacijsko telo skrbi za pravočasnost, ustreznost in skladnost stališč slovenskih predstavnikov.

SVEZ sodeluje pri pripravi prednostnih nalog Slovenije za delo v Svetu Evropske unije, koordinira pripravo stališč Republike Slovenije v pred sodnih postopkih ter sodeluje s slovenskimi predstavniki v Ekonomsko-socialnem svetu, v Odboru regij ter slovenskimi poslanci Evropskega parlamenta. Evropske poslance redno obveščajo o stališčih vlade glede prednostnih zakonodajnih in drugih aktov, ki so v obravnavi na posameznih odborih in plenarnih zasedanjih. SVEZ skrbi, da so stališča, ki jih zagovarjajo slovenski predstavniki, skladna s prednostnimi nalogami Slovenije na področju evropskih zadev.

Ena od nalog SVEZ-a je vsakoletna priprava horizontalnega dokumenta o prednostnih nalogah Slovenije v okviru Evropske unije. SVEZ dokument pripravi v sodelovanju z ministrstvi in vladnimi službami, pristojnimi za posamezna področja delovanja Slovenije v EU. Na podlagi dokumenta državni zbor v skladu z Zakonom o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU) razpravlja o političnih usmeritvah za delovanje Slovenije v Evropski uniji.

Pomembno vlogo pri koordinaciji na področju vseh treh stebrov EU ima **Stalno predstavništvo Republike Slovenije pri EU**, ki zastopa stališča Slovenije v delovnih skupinah in odborih Sveta, hkrati pa identificira stališča drugih držav članic in nerešena vprašanja posameznih dokumentov.

V okviru Generalnega sekretariata Vlade RS pa deluje **Sektor za sodelovanje z državnim zborom in za evropsko in mednarodno sodelovanje**.

Njegove naloge so:

- spremljanje dela državnega zbora, njegovih delovnih teles in sodelovanje s strokovnimi službami državnega zbora;
- spremljanje evropske in mednarodne dejavnosti Vlade Republike Slovenije;
- zagotavljanje mnenj in drugih gradiv, namenjenih za oblikovanje stališč vlade oziroma odstopanje gradiv v reševanje pristojnim organom;
- proučevanje gradiv Vlade RS in ugotavljanje njihove usklajenosti s Poslovníkoma vlade in državnega zbora;
- priprava sklepov in sprejetih odločitev vlade z delovnega področja sektorja;

- spremljanje izvajanja sklepov vlade z delovnega področja sektorja;
- neposredno organiziranje spremljanja sej državnega zbora, udeležbe predstavnikov vlade in javnih uslužbencev Generalnega sekretariata Vlade RS na sejah državnega zbora in priprava ustreznih gradiv za njihovo delovanje ter obveščanje predstojnika in služb Generalnega sekretariata Vlade RS.

Prav tako v okviru Ministrstva za zunanje zadeve, Kabinet ministrstva opravlja naloge, ki se nanašajo na delo z Vlado RS, državnim zborom in državnim svetom ter njihovimi delovnimi telesi. Kabinet poleg nalog za Vlado RS, pripravlja in zbira gradiva za seje državnega zbora, Odbora za zunanjo politiko, Komisije za evropske zadeve in Komisije za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu. Skrbi tudi za pravočasno posredovanje odgovorov na poslanska vprašanja in pobude. Sodeluje z notranjimi organizacijskimi enotami MZZ pri pripravi gradiv, jih obvešča o dogajanjih na ravni vlade in državnega zbora, posreduje sklepe pristojnim sektorjem in jim pošilja gradiva drugih resorjev za usklajevanje. Njegova naloga je skrb za pravočasno izvajanje sklepov in obveznosti do vlade in državnega zbora.

3.4 Delovanje Državnega sveta RS v EU zadevah

Državni svet (DS) je zastopnik nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Osnovan je kot nekakšen drugi dom slovenskega parlamenta, čeprav zaradi njegovih šibkih pristojnosti težko govorimo o dvodomnosti parlamenta. Mnogo avtorjev zato zagovarja tezo, da je slovenski parlamentarni sistem kvečjemu le enoinpoldomen.

Državni svet lahko, kot v 97. členu navaja Ustava RS:

- predlaga državnemu zboru sprejem zakonov;
- daje državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti;
- zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča (takrat je za sprejem predloga potrebna absolutna večina);
- zahteva razpis referendumu;
- zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena.

Na področju obravnave zadev Evropske unije, državni svet nima posebne vloge. Zakon o sodelovanju vlade in državnega zbora v zadevah EU državnega sveta ne

omenja, omenjajo pa ga poslovniška določila državnega zbora. Tako 154. člen PDZ⁴⁰ nalaga državnem zboru, da v državni svet posreduje EU zadeve in določa, da je na seji OZEU vabljen tudi predstavnik državnega sveta⁴¹. Državni svet lahko poda tudi svoje stališče ter amandmaje k stališčem Slovenije pri predlogih sprememb pogodb Unije ter stališčih do Deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU.⁴²

Prav tako lahko državni svet poda svoja mnenja pri obravnavi zadev, ki sodijo v pristojnost državnega zbora oziroma svoje predloge do stališč RS, ki jih pripravi vlada za obravnavo na seji OZEU.⁴³

Za delovanje na področju zadev EU, je v DS zadolžena **Komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve**. Med njenimi področji delovanje je tudi spremljanje EU zadev in sodelovanje v mednarodnih parlamentarnih institucijah. Tako je DS aktiven tudi v okviru COSACA, kjer sodeluje z dvema članoma (državni zbor pa ima štiri).

3.4.1 Delovanje Komisije za mednarodne odnose in evropske zadeve državnega sveta

V letu 2004 je komisija med drugimi zadevami obravnavala ter podala mnenje o predlogu Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije. Mnenje državnega sveta, da bi bil tudi državni svet omenjen v zakonu pa državni zbor ni sprejel.⁴⁴

V letu 2005 se je komisija sestala na 14-ih sejah ter v okviru EU zadev med drugim obravnavala:⁴⁵

- informacije o pripravah na predsedovanje Slovenije Svetu EU in Evropskemu svetu, kjer je Komisija izrazil upanje na večjo vključenost DS v predsedovanje;
- predlog zakona o ratifikaciji Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki ga je sicer podprl, a podal mnenje, da se z ratifikacijo preveč mudi oziroma da bi bilo treba o vsebini ustavne pogodbe bolje seznaniti javnost;
- prednostne naloge Slovenije v 2005 ter predlog Deklaracije o delovanju RS v EU;

⁴⁰ 154č. člen PdZ

⁴¹ 154e. Člen PdZ

⁴² 154f.člen PdZ

⁴³ 154.h člen PdZ

⁴⁴ Poročilo o delu Komisije 2004

⁴⁵ Poročilo o delu Komisije 2005

- obravnava nove finančne strategije 2007 - 2013.

V letu 2006 je imela komisija 7 sej, na katerih je redno spremljala priprave na predsedovanje Slovenije EU. Pri tem je obravnavala prioritete slovenskega predsedovanja ter predlagala, da bi bili v okviru predsedovanja pripravljene dogodki, na katerih bi sodelovali predstavniki socialnih partnerjev, kot je bila praksa že pri nekaterih drugih državah. Prav tako se je zavzela za večjo vključenost občin in lokalnih skupnosti v predsedovanje.⁴⁶ Komisija je izrazila tudi interes da državni svet sodeluje pri pripravi srečanja COSAC-a v RS.

Komisija je v 2006 dvakrat sodelovala tudi pri izvajanju nadzora nad načeli subsidiarnosti in proporcionalnosti. Pri uredbah, ki sta bili s strani COSACA izbrani iz letnega plana Komisije za oceno skladnosti z načeli, je državni svet ugotovil njuno skladnost.⁴⁷

3.5 Slovenski predstavniki v EU

V Evropskem svetu sodeluje predstavnik Vlade RS, ki zastopa politične interese Slovenije ter občasno še minister za zunanje zadeve, državni sekretar za evropske zadeve oziroma minister za finance.

V *Komisiji* sodeluje dr. Janez Potočnik, komisar za znanost in razvoj, ki kot član Komisije zastopa interese EU. Prav tako so v direktoratih Komisije zaposleni slovenski državljani. V izvedenskih odborih Komisije pa pri pripravi predlogov sodelujejo slovenski vladni in nevladni predstavniki kot svetovalci strokovnjaki. V *Svetu* sodelujejo vladni predstavniki, ki zastopajo interese in stališča Slovenije. Gre za predstavnike ministrstev, vladnih služb ter Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri EU. V *Evropskem parlamentu* sodeluje sedem slovenskih poslancev, izvoljenih na neposrednih volitvah, ki zastopajo politične interese državljanov EU. V *ECOSOC in Odboru regij* sodeluje po sedem slovenskih članov, ki zastopajo interese delodajalcev, sindikatov in raznih interesnih skupin (ECOSOC) oziroma interese slovenskih lokalnih skupnosti (Odbor regij).

⁴⁶ Poročilo o delu Komisije 2006

⁴⁷ Predlog uredbe o veljavni zakonodaji in pristojnostih v ločitvenih zadevah (Uredba št. 22101/2003) ter Predlog za dokončno izoblikovanje notranjega trga za poštno storitve (direktiva 97/67/ES)

3.6 Zaključki analize ureditve državnega zbora

Institucionalno ureditev državnega zbora in njegovega sodelovanja z ostalimi slovenskimi institucijami na področju EU zadev lahko ocenimo kot dobro osnovo za njegovo delovanje na tem področju. Slovenska ureditev delovanja državnega zbora v EU je povzeta po najuspešnejših članicah EU, to je skandinavskih državah, predvsem Finski in Danski, kar omogoča kar največjo vključitev nacionalnega parlamenta v evropske procese.

Kot to predvideva Zakon o sodelovanju državnega zbora in vlade v zadevah EU, državni zbor potrjuje letna izhodišča za delovanje Slovenije v institucijah Unije, kar je lahko pomemben vpliv na delovanje vlade.⁴⁸ Državni zbor ima predvsem preko svojih pristojnih odborov, Odbora za zadeve EU in Odbora za zunanjo politiko, možnost nadzora nad delom vlade, ki ima edina dejansko pristojnost odločanja v EU. Ima tudi možnost sooblikovanja stališč, pri tistih EU zadevah, ki bi sicer po svoji vsebini in v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost in jih mora nato vlada zastopati v institucijah Unije. Stališča državnega zbora so lahko za vlado celo obvezujoče, kar je evropska posebnost, vendar pa morajo biti sprejeta na plenarnem zasedanju.

Poleg nadzora in sooblikovanja stališč pa ima državni zbor predvsem nalogo, potrjevanja temeljnih pogodb na katerih temelji EU, potrjevanja slovenskih predstavnikov v institucijah Unije, harmonizacijo slovenske zakonodaje, potrjevanja novih članic Unije in potrjevanja sprememb proračuna Unije.

Institucionalno je državni zbor torej dovolj dobro urejen, da lahko izvršuje pristojnosti, vendar pa je za dejansko sodelovanje v evropskih procesih potrebna tudi kulturna sposobnost, da se dejansko vključi v delo na področju EU. Ravno to sposobnost bom ugotavljal v naslednjem poglavju, z analizo delovanja državnega zbora po funkcijah in pristojnostih, pri tem bom podal tudi nekatere primerjave z delovanjem Poslanske zbornice Češke republike.

⁴⁸ Deklaracija o stališčih za delovanje RS v institucijah EU, ki jo državni zbor na predlog vlade sprejema vsako leto.

4 ANALIZA DELOVANJA DRŽAVNEGA ZBORA PO PRISTOJNOSTIH OZ. FUNKCIJAH

4.1 Primerjava slovenskega državnega zbora in poslanske zbornice češkega parlamenta po vstopu v EU

V tem poglavju bom ugotavljal institucionalno sposobnost Državnega zbora RS s primerjavo njegovega delovanja in Poslanske zbornice Češkega republike oziroma njenih odborov za obravnavo EU zadev. Razliko med Državnim zborom RS in Češko poslansko zbornico bom kasneje obravnaval tudi z analizo vnosa direktiv v nacionalno zakonodajo.

Primerjava med parlamentoma je zanimiva, saj sta državi sočasno vstopili v EU, skoraj sočasna je bila tudi ustanovitev odborov za EU zadeve, prav tako pa je za raziskovanje zanimiva njuna institucionalna razlika. S primerjavo bom lahko ugotavljal ali institucionalne razlike vplivajo na delovanje parlamentov, saj češki sodi med nacionalne parlamente z dokumentnim načinom nadzora nad EU zadevami, državni zbor pa po COSAC-ovi metodologiji spada med tiste, ki lahko vladnim predstavnikom podaja mandat za njihovo delovanje v EU institucijah.

4.1.1 Delovanje državnega zbora v EU

4.1.1.1 Plenarna zasedanja

Na plenarnih zasedanjih državni zbor:

- Razpravlja o zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v pristojnost državnega zbora in v zvezi s tem sprejme stališče RS, ki je za vlado obvezujoče;
- Razpravlja in zavzema stališča pred odločanjem o spremembah ustanovitvenih pogodb EU;
- Najmanj enkrat letno razpravlja o stanju v EU in položaju RS v njej ter sprejme politične usmeritve za delovanje RS v prihodnjem obdobju.

Med obdobjem III. mandata (maj – oktober 2004) je državni zbor na plenumu zadeve EU obravnaval trikrat, v obdobju IV. mandata (november 2004 – oktober 2005), pa šestkrat. Na prvi seji IV. mandata je državni zbor zaradi prehodnega obdobja, ko še ni bila potrjena nova vlada, nastopal v vlogi edinega odločevalca o zadevah EU.

Temeljni dokument, ki ga državni zbor obravnava na plenarnem zasedanju, je **Deklaracija o stališčih za delovanje RS v institucijah EU** za tekoče leto. Tako je državni zbor obravnaval štiri deklaracije (maja 2004, marca 2005, 2006 in 2007).

Na podlagi 86. člena URS morajo biti vse mednarodne pogodbe in konvencije predložene državnemu zboru v ratifikacijo. »V preteklih letih državni zbor ni zavrnil nobene ratifikacije pogodb ali konvencije, ki jih je predložila vlada (Zajc, 2006: 311)«, med najpomembnejšimi pa so ratifikacija pridružitvenega sporazuma Evropski uniji leta 1997, Ratifikacija o pristopu k Uniji leta 2004, februarja 2005 ratifikacija Pogodbe o Ustavi za Evropo ter januarja 2008 ratifikacija Lizbonske pogodbe. Pri ratifikacijah se je državni zbor še posebej »izkazal« saj je kot tretji parlament v Uniji, skoraj soglasno ratificiral Pogodbo o Ustavi ter kot drugi Lizbonsko pogodbo.

Državni zbor večino EU zadev obravnava na pristojnih odborih, ki odločata v imenu državnega zbora. Vendar pa na zahtevo pristojnega delovnega telesa ali četrtine poslancev lahko obravnava EU zadeve tudi plenum državnega zbora (11. člen ZSDZVZEU). »Državni zbor v tem obdobju ni izkoristil možnosti, da bi obravnaval U zadeve ter sooblikoval stališče, kar bi po mnenju Zajca, prispevalo h krepitvi njegove avtonomije. Prav tako državni zbor po njegovem mnenju ni dovolj izkoristil razprav za informiranje državljanov o zadevah EU in za njihovo motiviranje za vključevanje v različne javne razprave (Zajc, 2007: 27)«.

4.1.1.2 Delo Odbora za zadeve EU in Odbora za zunanjo politiko Državnega zbora RS

Odbor za zadeve EU državnega zbora (OZEU) je bil ustanovljen v III. mandatu 12. maja 2004, s čemer je prenehala delovati Komisija za evropske zadeve. Svoje prvo zasedanje v IV. mandatu (trenutnem) je opravil 17. novembra 2004. OZEU po številu članov (14) spada med najmanjše odbore tega tipa v EU, manjši je le luksemburški z desetimi člani (po COSAC Bianuall Report 2005).

Raziskava COSAC-a je uvrstila Odbor za EU med odbore z mandatnim načinom nadzora EU zadev. Mandatni način daje OZEU pristojnost, da obravnava in sprejema stališča državnega zbora in obvezuje vlado s svojimi stališči, medtem ko dokumentni sistem pomeni, da se parlament večinoma le seznanja z EU zadevami.

OZEU je po analizi njegovega delovanja (v Krašovec, 2006: 285), v obdobju november 2004 oktober 2005, redno spremljal delo Sveta EU v različnih sestavah in

potrjeval izhodišča za udeležbo predstavnikov vlade ter skoraj v celoti podprl vsa predlagana izhodišča. Potrdil je tudi vsa izhodišča za udeležbo Slovenije na zasedanjih Evropskega sveta, enako pa velja za Odbor za zunanjo politiko (OZP). Odbor za zadeve EU se je pri odločanjih oprl na mnenja matičnih delovnih teles oziroma odločal samostojno, ko se ta niso opredelila. Pristojnima odboroma je po mnenju Krašovčeve⁴⁹ uspelo vzpostaviti učinkovite metode dela, predvsem pa učinkovite poti komuniciranja z vlado in posameznimi področnimi resorji ter z matičnimi delovnimi telesi. Pri tem sta uporabila naslednje razpoložljive metode in načine delovanja (Krašovec, 2006: 285):

- prakso dela matičnih delovnih teles iz časa prilagajanja Slovenije EU;
- že uveljavljen pristop k izbiri določenih vsebin (npr. prioritete posamezne države predsedujoče EU);
- skupno sodelovanje obeh odborov;
- uporaba EU portala;
- priprava podatkovne zbirke strokovnih služb »Zadeve EU« znotraj informacijskega sistema državnega zbora, ki omogoča vpogled v gradiva in sklepe v zvezi z EU zadevami.⁵⁰

V svojem prvem mandatu kot član EU, od maja 2004 do oktobra 2004 oziroma do konca III. mandata državnega zbora, je imel OZEU 6 rednih in 2 izredni seji. Obravnaval je 28 točk, večinoma stališča Slovenije pred srečanji Sveta EU ter aktualna gradiva (informacije o paktu stabilnosti, o finančni perspektivi 2007 – 2013 ter prioritete predsedovanja Nizozemske skupaj z Odborom za zunanjo politiko).⁵¹ Med zadevami je obravnaval le dve »U« zadevi in sicer Deklaracijo o stališčih do začetka delovanja RS v institucijah EU in prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu EU.

V III. mandatu (po včlanitvi v EU) je **Odbor za zunanjo politiko** (OZP) med 17 sejami na sedmih obravnaval zadeve EU (predvsem stališča za seje Sveta za splošne zadeve in zunanjo politiko), med drugim Deklaracijo o stališčih začetka

⁴⁹ Mag. Tatjana Krašovec je vodja Raziskovalno – dokumentacijskega sektorja v DZ RS

⁵⁰ »Uporabnikom ponuja: vladne predloge stališč, stališča matičnih delovnih teles, amandmaje k predlogom, stališča delovnih teles, odločitve o plenarnem zasedanju, izjave za javnost. (Krašovec, 2006:285«

⁵¹ Podatkovna zbirka Seje delovnih teles v Krašovec, 2006:283

delovanja RS v institucijah EU, prioritete Nizozemske skupaj z OZEU ter spremljanje medvladne konference v Bruslju.⁵²

Državni zbor je na začetku IV. mandata (novembra 2004) ustanovil nov Odbor za zadeve Evropske unije ter hkrati nov Odbor za zunanjo politiko. V dobrih dveh letih delovanja je imel OZEU 97 sej (4+48+46). Večino sej v letu 2005 je bilo zaprtih za javnost (40 od 48 v letu 2005). Pri tem je podobno kot v prejšnjem mandatu večinoma potrjeval stališča Slovenije, ki jih je pripravila vlada pred Svetom v raznih sestavah ter obravnaval aktualne teme EU (Deklaracija o izhodiščih RS v EU 2005, predsedovanje Slovenije, PUE, priprava na srečanja COSAC-a, pristop novih članic k EU, prioritete predsedovanj).

V letu 2006 se je število točk, ki jih je obravnaval OZEU, zmanjšalo v primerjavi z 2005 (glej tabelo 4.1). Zmanjšalo se je naknadno poročanje o delovanju vlade RS v institucijah EU, oziroma »S« zadeve. Teh je bilo v letu 2005 92, v letu 2006 pa le 75. Več je bilo obravnavanih »U« zadev, katerih število je v letu 2005 (40) malo večje kot v 2006 (32). *Povečanje obravnav »E« zadev*, torej tistih, ki jih OZEU obravnava na lastno pobudo ali pobudo vlade (iz 0 na 7 v letu 2006⁵³), pa nakazuje na večjo željo vlade, da dobi mnenje OZEU tudi na ostalih področjih. Poudariti je treba, da pri t.i. E zadevah državni zbor sprejme le mnenje, končno odločitev pa ima vlada. Zanimivo je, da je OZEU v polovici leta 2007 prejel v obravnavo že 20 E zadev (do 13.6.2007 jih je obravnaval 11), kar kaže, da želi vlada vse pogosteje pridobiti mnenje OZEU (vir: Zvone Bergant, sekretar OZEU).

V IV. mandatu (nov 2004 – dec. 2006) je imel **OZP** 79 sej, od tega je na 25-ih obravnaval zadeve EU. To so bili predvsem predlogi stališč pred sejami Sveta za splošne zadeve in zunanjo politiko, aktualne teme s skupne zunanje in varnostne politike ter zadeve, ki jih je obravnaval državni zbor, kot so Deklaracije, predlog Ustave za Evropo,..⁵⁴

⁵² Podatkovna zbirka Seje delovnih teles v Kraševce 2006:283

⁵³ Primeri objavljenih E zadev v 2006 (ostali so označeni kot zaupni):

- Stališče Republike Slovenije do predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo,
- Stališče Republike Slovenije do izboljšanja postopkov odločanja EU na področju svobode, varnosti in pravice s t.i. premostitvenimi klavzulami (passerelle)
- Stališče Republike Slovenije do predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta, ki spreminja Uredbo Sveta (EGS) št. 3922/91 o harmonizaciji tehničnih zahtev in administrativnih postopkov v civilnem letalstvu

⁵⁴ Podatkovna zbirka Seje delovnih teles in Zadeve EU v Kraševce 2006:284

Da je OZEU postal eden najdejavnejših odborov državnega zbora, prikazuje povečanje trajanja sej odbora. Tako sta KEZ (Komisija za evropske zadeve) in OZEU v III. mandatu imela skupaj 81 ur sej oziroma le 3% vsega časa sej delovnih teles državnega zbora (Zajc, 2007: 12). Za primerjavo sta recimo Odbor za zunanjo politiko in Odbor za notranjo politiko porabila precej več časa (305 ur in 402 ur). OZEU pa je v letu 2005 postal **tretje najaktivnejše telo**, saj je porabil 9,5% časa, ki so ga porabila delovna telesa skupaj, v letu 2006 pa 6,4% časa (tabela 4.1).

Tabela 4.1 OBRAVNAVA EU ZADEV DRŽAVNEGA ZBORA

| M A N D A T | Delovno telo | EU zadeve dodeljene, obravnavane | | | | | | | |
|----------------------------|---|----------------------------------|------------------|------------------|------------------|---|---|-------------------------------------|------------|
| | | Leto | »U« zade v | »E« zade v | »S« zade v | Dodeljen e drugim delovnim telesom | EU skup aj obra vnav ane | Čas | Št. sej |
| III. | Komisija za evropske zadeve (marec 2002 – maj 2004) | | / | / | / | | / | 65ur 2,9% časa ⁵⁵ | 44 |
| | OZEU (maj 2004 – nov. 2004) | 2004 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15ur | 8 |
| IV | OZEU nov 2004 – dec. 2006 | 2004 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 7ur | 4 |
| | | 2005 | 43 | 0 | 92 | 40 | 135 | 77ur 9,5% časa ⁵⁶ | 48 |
| | | 2006 | 25 | 7 | 75 | 32 | 107 | 54 ur 6,4% časa ⁵⁷ | 46 |
| | Odbor za zunanjo politiko - OZP | 2004 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 9 | 5 |
| | | 2005 | 3 | 0 | 10 | 3 | 13 | 56 | 36 |
| 2006 | | 2 | 0 | 9 | 2 | 11 | 64 | 38 | |

Vir:

- Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatnem obdobju 2000 – 2004 in 2004 – 2008 prvo in drugo leto mandata (okt . 2004 – dec.2005 in jan. 2006 – dec. 2006), povzeto po Zajc 2007:12.
- Glede na podatke sekretarja OZEU (dr. Zvone Bergant) avgusta 2007.

⁵⁵ Glede na čas, ki so ga v celotnem III. mandatu porabila delovna telesa DZ skupaj

⁵⁶ Glede na čas, ki so ga v enem letu (2005) porabila vsa delovna telesa DZ skupaj

⁵⁷ Glede na čas, ki so ga v enem letu (2005) porabila vsa delovna telesa DZ skupaj

4.1.1.3 Matična delovna telesa

Tudi matična delovna telesa državnega zbora imajo vlogo pri oblikovanju politik na ravni EU. Možnosti je veliko, saj lahko glede zakonodajnih predlogov, ki se pojavljajo na ravni EU, podajo svoje mnenje, ki ga upošteva OZEU, lahko pa tudi sodelujejo pri obravnavi izhodišč Vlade RS pred srečanju Sveta Unije.

Za vključevanje specializiranih delovnih teles je značilno, da so se do sedaj le malokrat vključila v obravnavo. Najpogostejša je praksa vključevanja v pripravo stališč zgolj do aktov, ki jih je obravnaval tudi državni zbor na podlagi 154.g člena poslovnika državnega zbora. To so predlogi deklaracij o usmeritvah Slovenije in predlogi sprememb pogodb.

Po podatkih iz poročila Državnega zbora RS za leti 2005 in 2006 so matični odbori na 214 sejah obravnavali 34 zadev, v letu 2006 pa je odstotek še manjši, saj so na 225 sejah obravnavali le 33 EU zadev. »Posledica zmanjšanja števila zadev v 2006 bi lahko bila manj intenzivna zakonodajna dejavnost EU na posameznih področjih oblikovanja politik (Zajc, 2007: 22)«.

Nekatera delovna telesa pa so se vključila tudi v obravnavo stališč vlade pred srečanju Sveta na podlagi 154.h člena to je obravnava zadev EU, ki spadajo v pristojnost državnega zbora. Obravnava teh zadev je bila tako odvisna od pripravljenosti odbora, da obravnava te zadeve (T. Krašovec zaznava ta porast po juniju 2005) in od pokrivanja področij, ki so bila na dnevnem redu. Vendar je skupen odstotek dokaj nizek, saj je 14 odborov med 130 sejami le na 27-ih obravnaval EU zadeve, od tega samo 8 odborov več kot na eni seji (podatki do oktobra 2005 v Krašovec 2006: 287). »Po podatkih iz poročila DZ RS za leti 2005 in 2006 pa so odbori na 214-ih sejah obravnavali 34 zadev, v letu 2006 pa je odstotek še manjši, saj so na 225-ih sejah obravnavali le 33 EU zadev (Zajc, 2007: 22)«.

Razlike v številu obravnavanih EU zadev med odbori lahko pojasnimo s tem, da se delovna telesa razlikujejo tudi, ko gre za obravnavo domačih zadev. Na drugi strani se zadeve EU razlikujejo po svoji teži in strokovni zahtevnosti in so jih zato posamezna delovna telesa težko obravnavala, zlasti zaradi kratkih časovnih rokov. Prav tako bi lahko vzroke iskali pri načinu konstituiranja OZEU, saj v njem niso, tako kot recimo na finskem, predstavniki matičnih delovnih teles, kar bi povečalo komunikacijo med matičnimi odbori in OZEU. Nedvomno pa je vzrok tudi v

obremenjenosti poslancev, ki kot člani več odborov niso sposobni tako kvalitetno opraviti svojega dela, kot v nekaterih drugih EU članicah (po Zajc, 2007).

4.1.1.4 Javne predstavitve mnenj in dogodki

V letu 2005 je OZEU pripravil tri javne predstavitve mnenj (10., 11. in 12. maj 2005).

V letu 2006 OZEU ni imel predstavitve mnenj kot v letu 2005, pripravil pa je:

- seminar o parlamentarni demokraciji in evropskem povezovanju v sodelovanju s švedskim parlamentom, ki je potekal med 3. in 4. februarjem 2006;
- posvet o obravnavi stanja ter razvoja energetskega trga in sistema v Sloveniji in Evropski uniji (skupaj z Odborom državnega zbora za gospodarstvo in Ministrstvom za gospodarstvo (11.5.2006) ;
- ter posebno 45. sejo OZEU na temo »Ponovni zagon Lizbonske strategije na evropski in nacionalni ravni ter izvajanje nacionalnega programa reform v Republiki Sloveniji«, na katero so bili vabljeni vsi poslanci državnega zbora, predsednik vlade DS, RS, ministri, evropski poslanci, slovenski komisar, predstavniki podjetij, uradov, služb,...

4.1.1.5 Dopolnjevanje EU zadev na sejah OZEU

OZEU je kot kaže pregled delovanja po polovici IV. mandata, skladno s svojimi pristojnostmi, postal pomemben dejavnik pri obravnavi stališč RS do predlogov EU, ki jih je prejemal od vlade (U zadeve), kakor pri obravnavi S zadev (izhodišča pred zasedanji in obveščanje vlade). Predloge stališč RS, ki jih je pripravila vlada, je praviloma podprl, kar kaže, da se (še) ni pokazala potrebna inovativnost in kritičnost. Na drugi strani pa je OZEU pri tem odvisen od matičnih delovnih teles, ki so se v pripravo stališč različno vključevala. Pri tem je imel precejšnje težave zaradi časovnih rokov ali prevodov (po Zajc, 2007). V letu 2005 je med 135 zadevami OZEU podal dopolnila k 10 zadevam (7,4%), največ, a še vedno sorazmerno malo dopolnil je podal v »S« zadevah to je 9 (9,8%). V letu 2006 je situacija skoraj identična, OZEU je dopolnila podal na približno 10% zadev, ki mu jih je predložila vlada, ostala pa je potrjeval brez pripomb (tabela 4.2). Opazen pa je trend povečanja obravnav E zadev iz nič na sedem (OZEU poda le mnenje), kar kaže na pozitiven premik, saj želi vlada pridobiti stališča OZEU tudi o drugih zadevah (op. v prvi polovici 2007 je bilo danih v obravnavo kar 20 zadev).

Bolj »inovativen« je bil OZEU pri obravnavi Deklaracije za delovanje RS v institucijah EU za leto 2005, kjer je podal 21 amandmajev k skupni deklaraciji (po Zajc, 2007: 15) in v letu 2006, 20 amandmajev.⁵⁸

Prav tako je Odbor v svojem delovanju v letu 2006 podal nekaj predlogov o črpanju kohezijskih skladov, pripravi na predsedovanje Slovenije EU, sedežu Galilea, angažiral, pa se je tudi pri sodelovanju testov spoštovanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti v direktivah COSAC-a, s čimer je testiral tudi lastno sposobnost preverjanja teh načel.

V okviru svojega delovanja na ostalih področjih ni med prvim in drugim letom delovanja večjih sprememb. Tako je obravnaval še 15 zadev (13 v 2006), kot so sodelovanje z organi EU, odbori nacionalnih parlamentov, predstavitve predstavnikov EU in še 10 (12 v 2006) proceduralnih zadev (glej tabelo 4.2).

⁵⁸Odbor za finance in monetarno politiko dva amandmaja, odbor za gospodarstvo sedem amandmajev, odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano dva amandmaja ter poslanec Feri Horvat dva amandmaja. Do teh amandmajev je vlada Republike Slovenije, 17.3.2006, odboru posredovala pisno stališče, v katerem je podprla vse amandmaje, k dvema pa je imela pripombe. Omenjene pripombe je odbor za zadeve Evropske unije upošteval in amandmaje podprl. OZEU je predlagal še 7 svojih dopolnil in tako skupaj dodal 20 amandmajev k Deklaraciji (vir 15.seja DZ, dne 28.3.2006,;magnetogram 15. seje DZ, dostopen na internetni stran DZ).

Tabela 4.2 DELOVANJE OZEU IN ŠTEVILO DOPOLNITEV OBRAVNAVANIH ZADEV

(Vir: Zajc, 2007:13 in internetna stran Državnega zbora RS, <http://www.dz-rs.si>; seje delovnih teles; lastno raziskovanje)

| Zadeve | OZEU IV. mandat | | | |
|--|--|--------------------|-----------------------------|-------------------------|
| | november 2004 – december 2005 | | januar 2006 – december 2006 | |
| | Število obravnavanih zadev | Število dopolnitev | Število obravnavanih zadev | Število dopolnitev |
| »U« zadeve | 43 | 1 (2,3%) | 25 | 1 (4%) |
| »E« zadeve | 0 | 0 | 7 | 1 (14,3%) |
| »S« zadeve | 92 | 9 (9,8%) | 75 | 8 (10,7%) ⁵⁹ |
| Število vseh obravnavanih zadev | 135 | 10 (7,4%) | 107 | 10 (9,3%) |
| Deklaracija za delovanje RS v EU | 21 dopolnil | | 20 dopolnil | |
| Sodelovanje z organi EU in odbori nacionalnih parlamentov za zadeve EU | 15 | - | 13 ⁶⁰ | - |
| Poročanje, predstavitev predstavnikov EU | 3 | - | 3 ⁶¹ | - |
| Organizacija odbora, procedura | 10 | - | 12 ⁶² | - |
| Ostala dopolnila, priporočila, pozivi OZEU | Prav tako je v letu 2006 OZEU podal opozorila, priporočila, pozive Vladi za 6 EU zadev, ki niso bile označene kot E, U ali S zadeve. ⁶³ | | | |

⁵⁹ Primer dopolnila: Na 39. redni seji dne 24. 2. 2006, kjer se je seznanil z izhodišči Vlade RS zasedanje Sveta EU za splošne in zunanje zadeve (S 102) jih je OZEU po opravljeni razpravi podprl s priporočilom vladi, da dopolni stališče v točki povišanja vizumskih taks in uvrsti med izjeme za določene kategorije glede vizumskih taks tudi kulturnike.

⁶⁰ Primeri: 37. seja: Razprava o resoluciji EO o obdobju za razmislek; 47. seja: Predstavitel resolucije EP o širitvi Evropske unije; 49. redna seja: Poročilo o delu odbora EP za kulturo in izobraževanje,...

⁶¹ 34. redna seja, dne 11.1.06: Predstavitel prioritet predsedovanja Republike Avstrije Evropski uniji; 36. redna seja, 23.1.06: Razgovor s podpredsednikom Evropske komisije in komisarjem g. Jacquesom Barrot-om; 55. redna seja, dne 5.7.06: Predstavitel prioritet predsedovanja Republike Finske Evropski uniji.

⁶² Razširitev 42.seje, sprememba dnevnega reda 35 seja, 51.seje, 67.seje, 71. seja, predstavitev 40 seja, 49 seja. 72. seja, 73. seja, odpoved 72.seje, sklep o preštevilčenju 25. in 26. seja.

⁶³ Priporočila OZEU (v nadaljevanju Odbor), ki niso S; E ali U zadeve:

(1) Odbor je na 41. redni seji, dne 10.3.06 pozval Vlado, da odboru vsaj 1x letno poroča o stanju črpanja sredstev iz evropskih skladov.

(2) Odbor je na 67. redni seji, dne 10.11.06 sprejel naslednji sklep, da podpira predlog finskega Predsedstva glede sofinanciranja stalnega predstavnika v Sekretariatu COSAC-a.

(3) Odbor je na 70. redni seji, dne 8.12.06 podal priporočila Vladi pri pripravah na predsedovanje Slovenije Svetu EU:

1. Odbor predlaga Vladi, da v pripravah da večji poudarek sodelovanju Vlade RS in Državnega zbora

4.1.2 Delovanje češkega parlamenta pri obravnavi EU zadev

4.1.2.1 Sprememba Ustave RČ

Češki parlament je bil ustanovljen leta 1968 a je imel zelo šibko pozicijo, kot vsi parlamenti v socialističnih vladavinah. Močnejšo vlogo je dobil leta 1992, z novo Ustavo Češke republike (UČR), ko se je prejšnji Parlament razdelil v dva domova (Poslansko zbornico (PZ) in Senat, oblikovan leta 1996). Domova imata različna pooblastila, tako ima PZ pravico razpustiti vlado (sama jo tudi izvoli in mu je tudi odgovorna), Senat pa ne. Po drugi strani pa ima Predsednik republike pravico razpustiti PZ, nima pa te pravice za Senat. Dvodomnost v češki zakonodaji ima funkcijo kvalitetnejšega oblikovanja zakonodaje, saj Senat v zakonodajni vlogi nastopa kot korektor PZ in varuh legalnosti razen, če je PZ razpuščena, ko ima polno zakonodajno oblast.

Razmerje med vlado in PZ ureja UČR in zakonski akti, ki dajejo PZ pravico do nezaupnice, interpelacije posameznih ministrov ali vlade v celoti, postavljanje poslanskih vprašanj vladi in njenim organom ter oblikovanje preiskovalnih komisij. Češka med državami s parlamentarnim sistemom, za razliko od Slovenije, spada v skupino tistih kjer parlament potrjuje samo mandatarja, nima pa formalnega vpliva na sestavo ministrske ekipe.

Spremembe 10.b člena UČR so osnova za aktivno vključitev obeh domov parlamenta v obravnavanju evropskih zadev, oblikovanje sprememb pa je potekalo pod vplivom Protokola o vlogi nacionalnih parlamentov k Amsterdamski pogodbi. Spremembe URČ so oblikovale mehanizme parlamentarnega nadzora vlade in določile njeno

2. Poleg rednih obravnav aktualnih tem predsedovanja (18-mesečni program, prioritete slovenskega predsedovanja in druge aktualne teme) predlaga Odbor vodstvu DZ, da uvrsti predsedovanje EU na dve plenarni seji Državnega zbora.

3. Odbor Državnega zbora za zadeve EU predlaga Vladi RS in vsem parlamentarnim strankam, da poskušajo doseči dogovor o sodelovanju v pripravah na predsedovanje in v času predsedovanja EU.

(4) Odbor se je na 71. redni seji, dne 8.12.06 seznanil z oceno Vlade RS glede Predloga Direktive o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega izoblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti z vidika skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti in se z njo strinja (test COSAC).

(5) Odbor je na 29. nujni seji, dne 29.1.07 povabil Vlado RS, da mu predstavi ponudbo RS v kandidaturi za sedež nadzornega organa satelitskega navigacijskega sistema Galileo ter trenutno stanje glede sprejemanja odločitve o sedežu v okviru Sveta EU.

(6) Odbor je na 67. redni seji, dne 10.11.06 pozval Vlado RS, da najkasneje do 1. decembra 2006 pošlje oceno Predloga Direktive o spremembi Direktive 97/67/EC glede popolnega izoblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti z vidika skladnosti z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti (test COSAC).

obveznost obveščanja parlamenta. To je še posebej določeno v amandmajih k poslovnikom obeh domov, čeprav je poudarek nadzora na poslanski zbornici, kateremu je vlada tudi odgovorna. Tako 10.členu UČR določa, *da so mednarodne pogodbe, ki jih ratificira parlament, obvezujoče za Češko republiko ter del zakonodaje Češke republike*. Za ratifikacijo mednarodnih sporazumov je potreben pristanek obeh domov parlamenta in če določbe mednarodne pogodbe nasprotujejo določenim zakonodajnim aktom, obvelja mednarodna pogodba. Prav tako je z *ustavnim aktom možno moč nekaterih institucij prenesti na mednarodne institucije ali organizacije, zato pa mora odločitev sprejeti parlament ali če to zahteva ustava, se mora razpisati referendum* (10.a člen UČR). Ker vlada v EU opravlja delo zakonodajalca mora, kot pravi 10.b člen, *redno in vnaprej informirati parlament o zadevah, ki obvezujejo Češko republiko zaradi članstva v mednarodni organizaciji*. Domova parlamenta pa lahko postavita svoja stališča glede odločitev v mednarodni organizaciji v obliki kot to predvidevata njuna poslovnika. Ustava nazadnje še določa, da naj *Zakon o principih in odnosih med obema domovoma da pooblastila izvajanja nadzora in postavljanja stališč, skupnemu telesu obeh domov*.

Ker tako določa češka ustava in Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov, mora vlada informirati in obveščati Parlament o EU zadevah. Ker ima Češka dvodomni parlament, mora vlada o zadevah EU sodelovati z obema domoma, ki imata možnost izraziti stališča glede zadev EU, preden vlada nastopi s stališči pred Svetom (ex ente nadzor).

Domova parlamenta zaenkrat še nista ustanovila skupnega telesa, ki bi se ukvarjal z EU zadevami in ki bi predstavljal parlament nasproti vlade. Prav tako še ni sprejetega nobenega zakona, ki bi natančneje opredelil sodelovanje obeh domov. Iz tega razloga sta oba domova oblikovala svoj način dela glede obravnave zadev EU v svojih lastnih poslovnih, ki so bili amandmirani zadnji mesec pred vstopom v EU. Ti so natančneje določili dolžnosti vlade, ki jih ima do parlamenta, in procedure, ki veljajo pri obravnavi EU zadev pri obeh domovih.

4.1.2.2 Amandmaji k poslovniku Poslanske zbornice ČR

Amandmaji Poslovnika poslanske zbornice (pPZ) so bili oblikovani po skupnem dogovoru poslanskih skupin in večletnega dela in diskusij Komisije za evropske

integracije. Končna oblika je bila osnovana na izkušnjah starih članic in postavlja srednje močno kontrolo parlamenta nad vlado. »Prve reakcije vlade so bile sicer odklonilne k taki rešitvi, sploh ko je bil predstavljen prvi predlog, a je vlada omilila svoja stališča potem, ko je bila predstavljena demokratična in legitimna osnova sodelovanja nacionalnega parlamenta v EU postopkih, ki mora biti močnejša kot je ponavadi pri obravnavi zadev zunanje politike (Parliamentary Scrutiny, 2005:13)«.

Amandmaji k poslovniku PZ obsegajo tri glavna področja:

- posvetovanje o predlogih EU zakonodaje skupaj z mnenji vlade s strani vlade;
- poročanje vlade pred pogajanjem v Svetu;
- posveti pred pomembnimi imenovanji.

V amandmaju k 109. členu pPZ je zapisano, da mora vlada predložiti predloge aktov ES in EU poslanski zbornici preko Odbora za EU zadeve skupaj z svojim predhodnim mnenjem o predlogu. Predlogi zakonodajnih aktov EU morajo biti podani PZ sočasno kot so podani Svetu EU, prav tako pa tudi vsi ostali akti na zahtevo PZ. Pri tem ima poslanska zbornica določen *časovni rok* v času katerega lahko poda svoje stališče pred sprejemanjem tega predloga v Svetu. Odbor spremlja in izbira dokumente, pri čemer se osredotoča na vpliv, ki ga bo akt imel na češko zakonodajo in lahko k sodelovanju povabi tudi pristojne odbore, da podajo svoje mnenje. Na sejah Odbora za EU zadeve ali drugih odborih, ki se ukvarjajo z EU tematiko lahko sodelujejo vsi člani Evropskega parlamenta iz Češke republike.

Predsednik Odbora za EU zadeve ali predsedniki ostalih odborov, lahko v 8 dneh tudi predlagajo, da se o predlogu razpravlja na naslednji plenarni seji PZ. Če osnutek ni predložen na sejo PZ se šteje stališče Odbora za EU zadeve kot stališče PZ. Glede na število zadev (približno 400 zakonodajnih predlogov letno s strani Komisije), je težko pričakovati, da bi o vseh zadevah razpravljali na plenarnem zasedanju (v letu 2005 sta bili obravnavani samo dve zadevi, ena izmed njih je bila razprava o Lizbonski strategiji).

Pred sestanki Sveta EU, na katerih bodo razpravljali o predlogih aktov, mora na željo Odbora za EU zadeve na seji odbora sodelovati predstavnik vlade, da predstavi stališče Republike Češke o zadevah, ki jih bo obravnaval Svet EU (109.b člen pPZ). Prav tako mora na sejah Odbora za EU zadeve predstavnik vlade predstaviti informacije oziroma obrazložitve predlogov aktov, ki jih je zahteval Odbor v svoji

sklepih na predhodnih sejah. Odboru za evropske zadeve mora vlada pošiljati še poročila s sej Sveta EU ter predloge za imenovanja kandidatov Češke republike za najvišje organe institucij EU (komisar, sodniki Evropskega sodišča,...).

Vlada mora upoštevati sklepe, sprejete na seji PZ ali odborov, pri oblikovanju stališč, niso pa zanjo obvezujoči. Seje Odbora za EU zadeve so javne, če tako zahteva vlada pa je lahko seja Odbora za evropske zadeve oziroma del seje, zaprta za javnost.

4.1.2.3 Amandmaji k Poslovniku Senata Parlamenta ČR

Amandmaji Poslovnika Senata (pS) dajejo Senatu pravico, da izrazi stališča do EU zadev, o katerih se sam želi opredeliti. V amandmaju Poslovniku Senata k 119.a členu pa je tudi natančno določeno katere dokumente mora vlada predložiti Senatu:

- enkrat letno poročilo o napredku EU in njenem nadaljnjem razvoju;
- enkrat letno poročilo o vnosu EU zakonodaje v češki pravni red in njeni implementaciji;
- poročila vlade o dnevnih redih Evropskega sveta in poročila o rezultatih Evropskega sveta;
- poročila vlade o teku pogajanj glede sprememb temeljnih pogodb EU;
- predlogi zakonodajnih aktov Komisije, takoj ko jih le ta objavi;
- predhodna mnenja Vlade o zakonodajnih predlogih institucij EU;
- vse predloge obvezujočih ukrepov naloženih s strani institucij EU, skupaj z mnenji vlade;
- vsi dokumenti naslovljeni direktno na Senat s strani institucij, še posebno smernice EU.

Do vstopa v Unijo se je z sprejemanjem predpristopne EU zakonodaje ukvarjala Komisija za evropsko integracijo z svojimi pod komisijami. Po prvem maju 2004 se je ta komisija preimenovala v Odbor za Evropsko unijo. Na sejah Odbora lahko sodelujejo tudi poslanci Evropskega parlamenta, ki lahko podajajo svoje predloge in mnenja nimajo pa glasovalne pravice (119.c člen pS).

Za akte iz prvega stebra je pristojen Odbor za EU, za drugi in tretji steber pa Odbor za zunanje zadeve, obrambo in varnost. Odbora se odločita s katerimi zadevami se

bosta ukvarjala, če to želita pa lahko zahtevata od vlade dodatna pojasnila (rok 14 dni po zahtevi) in pa mnenja specializiranih delovnih teles.

Odbora ne moreta nadomestiti Senata v smislu podajanja stališč, kot v PZ, ampak lahko skličeta plenarno sejo Senata, na kateri je možno sprejeti stališče.

Odbor za EU spremlja dokumente, pripravlja jih za uporabo senatorjev ter jih selekcionira. Na sejah Odbora za EU se opravi razprava, na kateri najprej svoje mnenje predstavi član vlade, nato pa predstavnik pristojnega delovnega telesa, člani Odbora in posebej na sejo Odbora vabljeni strokovnjaki. Zadeva pride na sejo plenuma Senata, če tako zahteva Odbor za EU ali 17 senatorjev (119. f člen pS).

»Za vlado velja zadržek, da ne sme odločati o zakonodajnem aktu v Svetu EU brez poznavanja stališča Senata in preden ta predstavi uradno stališče pred Svetom EU.« (Zemanek, 2004: 13). Senat ima to pravico 35 dni po prejemu zadeve v Senat, razen, če gre za zadevo nujne narave (119.d in h člen pS). Rezultate razprave Senata mora Predsednik Senata predložiti vladi takoj po končani razpravi.

Kot pomoč delu Senata se ukvarja Oddelek za evropske zadeve, ki je podporna služba obema delovnim telesoma, pristojna za EU zadeve. Njuna pomoč se nanaša na analiziranje stališč vlade, glede predlogov Komisije EU, predlogih glede zadev o katerih naj se Senat sploh ukvarja, pripravi zadev za obravnavo na delovnih telesih Senata, sodelovanju z podobnimi telesi v Evropi in pripravi registra dokumentov o zadevah, ki jih je obravnaval Senat.

4.1.2.4 Delo Odbora za EU zadeve PZ

Odbor za evropske zadeve (v nadaljevanju Odbor) poslanske zbornice Republike Češke je bil ustanovljen 12. maja 2004 na podlagi amandmajev k poslovniku PZ (št. člena 90/1995). V odboru je 21 poslancev, proporcionalno imenovanih s strani vseh strank, ki se sestajajo redno na odprtih sejah, Odbor pa ima tudi Pododbor za regionalno in čezmejno sodelovanje.

Odbor nadaljuje delo Komisije za evropske integracije in temelji na njenih izkušnjah. Čeprav so nekateri njeni člani postali poslanci Evropskega parlamenta je ostalo dovolj poslancev z izkušnjami z evropsko zakonodajo in funkcioniranjem evropskih institucij. Pomembnost Odbora se kaže z odločitvijo PZ, da poveča število njegovih

članov s 17 na 21 in z dejstvom, da so določene politične stranke nominirale svoje ugledne predstavnike v ta odbor.

V zadnjih letih se je odbor postopoma naučil kako naj deluje in še posebej, kako naj spreminja besedila zakonodaje v prakso, pri čemer se je opiral na znanje Parlamentarnega inštituta. Avtomatizacija in oblikovanje določenih procedur se je pokazala kot izredno težavna. Glede na število evropskih predlogov in ostalih pomembnih dokumentov, ki gredo čez proceduro Odbora, je imel le ta težave izločiti tiste, ki so pomembnejši od ostalih. Včasih je namreč kakšen dokument pomembnejši, kot se zdi na prvi pogled, težava pa je tudi v tem, da je večina dokumentov v angleškem ali francoskem jeziku in njihovi češki prevodi sledijo šele po sprejemu sklepa v Svetu EU. Čeprav se Odbor trudi, da bi povečal svojo učinkovitost, se tudi število EU zadev povečuje. Kot posledica se Odbor sedaj ne srečuje samo na rednih srečanjih, ampak tudi ob torkih zvečer, ko je plenarna seja. Prav tako ima veliko ad hoc srečanj (srečanja s predsednikom vlade pred srečanji Evropske sveta,...). Veliko zadev, v smislu sodelovanja z ostalimi institucijami, Odbor predaja na ostala pristojna delovna telesa na preučitev ali odločanje, pomembnejše zadeve pa tudi na plenarna zasedanja PZ.

Delegacija PZ se tudi redno udeležuje srečanj COSACA na katerih sodelujejo predstavniki odborov za evropske zadeve držav članic in kandidatk. Okrepljeno sodeluje na srečanjih Višegrajske četverice, prav tako pa si je ustvaril veliko bilateralnih povezav z večino odborov za evropske zadeve iz držav članic in kandidatk.

V prvem letu članstva v Uniji je vlada izpolnila obveznosti do informiranja parlamenta z vključitvijo PZ na Extranet Sveta, preko katerega so dostavljeni dokumenti do vlad držav članic. Vendar je imel informacijski sistem na začetku nekaj tehničnih in konceptualnih težav. Prav tako še eno leto po vstopu niso bili prevedeni vsi ključni dokumenti zakonodajne narave v češki jezik, kar je zmanjševalo možnost parlamentarnega nadzora. Ta situacija je po mnenju PZ kršitev ustanovitvenih pogojev EU, kar je Odbor večkrat poudaril v svojih resolucijah.

Odbor si je moral ustvariti svoj sistem razvrščanja velikega števila dokumentov v sistem, da lahko takoj identificira vse originalne zakonodajne predloge Komisije. Isto vlogo imajo Senat, ministrstva in centralne vladne agencije. V času ko Odbor ne

zaseda (njegova zasedanja so pogostejša od ostalih odborov), so dokumenti dostavljeni članom Odbora v elektronski obliki tako, da se lahko pripravijo za srečanja. Člani Odbora z glasovanjem na predlog predsednika Odbora izberejo, katere dokumente, ki so bili poslani s strani vlade, bodo obravnavali na naslednji seji. Dokumenti morajo biti opremljeni s stališčem vlade o predlogih Komisije in z zakonskimi in ekonomskimi posledicami. Rezultat obravnave je resolucija Odbora, ki je predstavljena javno in je dostopna v zbirki Evropski dokumenti. S to zbirko želi Odbor delovati transparentno in odprto do javnosti.

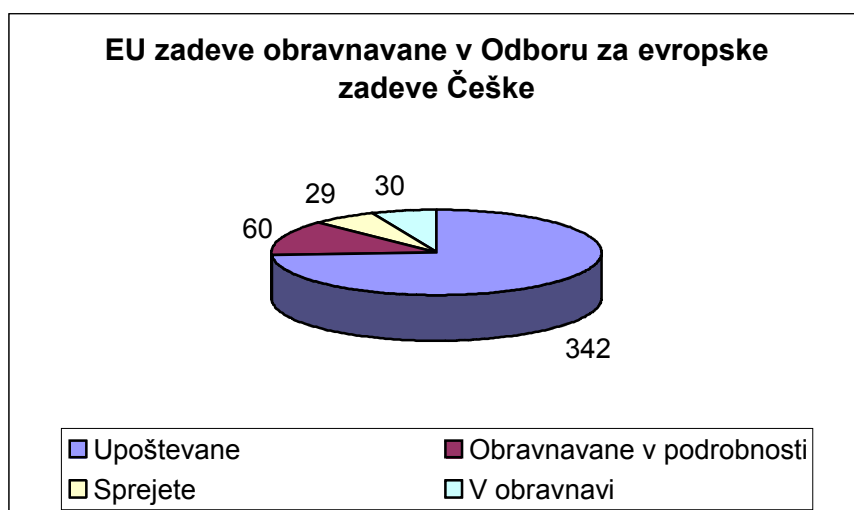
Vlada je svoj odnos do parlamenta določila v Direktivi za proceduro pošiljanja EC/EU predlogov zakonov in dokumentov Evropske komisije PZ in Senatu. V tej direktivi se je vlada obvezala, da bo skrbela ta pošiljanje dokumentov obema zbornicama, v desetih dneh po sprejetju stališča, tako da bosta imela domova čas za obravnavo brez nepotrebnih zamud.

Odbor prav tako skrbi za vnos EU zakonodaje v češki pravni red in vladne službe, ki skrbijo za prenos zakonodaje, se morajo - po poslovniku Vlade RČ - pred sprejetjem predloga posvetovati z Odborom za EU. V letu 2005 je bilo tako s strani odbora obravnavanih 31 vladnih predlogov prenosa EU zakonodaje v češki pravni red.

4.1.2.5 Delo Odbora za evropske zadeve (obdobje 2004-2005)

V prvem letu češkega članstva v EU, je Odbor obravnaval 461 dokumentov, od katerih jih je 60 obravnaval podrobneje, 342 jih je upošteval, 29 odobril, 30 pa jih je bilo v obravnavi (glej graf 4.3).

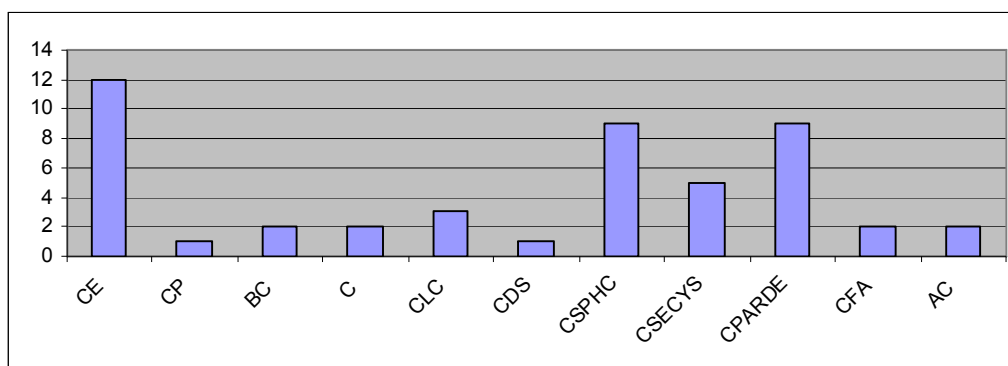
Graf 4.3 OBRAVNAVA EU ZADEV PZ



vir: Parliamentary scrutiny, 2005: 30

Čeprav poslovnik omogoča vključitev drugih pristojnih odborov v postopek sodelovanja, ta možnost ni bila uporabljena tako pogosto (48 EU zadev med 89) kot je bilo pričakovano (glej graf 4.4). Vzrok je bil tudi, da vsi predlogi zakonodajnih aktov, ki so bili dostavljeni PZ, niso bili prevedeni v češčino. Tako so bili neprevedeni dokumenti ostalim odborom predani le v informacijo, prevedeni pa tudi v obravnavo.

Graf 4.4 OBRAVNAVA EU ZADEV DELOVNIH TELES PZ



Odbor za gospodarstvo – CE, Odbor za peticije – CP, Odbor za proračun – BC, Komisija – C, Ustavni in zakonodajni odbor – CLC, Odbor za obrambo in varnost – CDS, Odbor za socialno in zdravstveno politiko – CSPHC, Odbor za znanost kulturo, mlade in šport – CSECYS, Odbor za javno upravo, regionalni razvoj in okolje – CPARDE, Odbor za zunanje zadeve CFA, Odbor za kmetijstvo - AC

Vir: Parliamentary scrutiny, 2005: 31

Odbor je ocenil svoje delo v letu 2005 pozitivno, večjo vključenost v procese EU ostalih odborov pa se pričakuje, ko bodo prevodi dokumentov potekali hitreje kot v prvem letu. V Odboru pa tudi predvidevajo, da bi se zakonodaja, ki se nanaša na postopek predhodnega nadzora parlamenta nad vlado v EU zadevah, lahko uporabila tudi za ex ante nadzor principa subsidiarnosti.

4.1.3 Primerjava delovanja odborov za EU zadeve slovenskega državnega zbora in češke poslanske zbornice

Primerjava med odboroma za EU zadeve kaže na to, da sta oba parlamenta prevzela podobni vlogi v parlamentarnem nadzoru EU zadev, čeprav z nekaterimi razlikami. Prva se kaže v velikosti obeh odborov, Odbor za zadeve EU državnega zbora je namreč po sestavi mnogo manjši (14) od Odbora za evropske zadeve PZ (21). Prav tako se Odbora razlikujeta po načinu nadzora nad delom vlade v EU zadevah, saj je raziskava COSACA uvrstila OZEU med odbore z mandatnim načinom nadzora EU zadev, Odbor PZ pa med odbore z dokumentnim načinom. Mandatni način nadzora daje OZEU pristojnost, da obravnava in sprejema stališča državnega zbora in obvezuje vlado s svojimi stališči, medtem ko dokumentni sistem, vlade ne obvezuje, da upoštevajo stališča EU odbora. Ima pa zato Odbor PZ časovno rezervo 35 dni, v času katerih vlada ne sme sprejeti končnih stališč.

Seje Odbora PZ so odprte za javnost, razen, če drugače zahteva vlada. Seje OZEU pa so načeloma zaprte za javnost (v letu 2005 je bilo le 8 od 48 sej odprtih).

Pri številu obravnavanih zadev se odbora pomembno ne razlikujeta, čeprav imata različen sistem (mandatni nasproti dokumentnem). Število obravnavanih EU zadev v obdobju 2004 -2005 je namreč podobno (90 obravnavanih EU zadev v poslanski zbornici nasproti 92-im v državnem zboru).

Vlogi sektorskih in matičnih delovnih teles v EU zadevah sta prav tako podobni, čeprav v PZ njihovo sodelovanje ni avtomatsko. Ne glede na to, je število obravnav v delovnih telesih PZ v tem obdobju celo nekaj višje (48). Čeprav razlika ni velika (v državnem zboru 40 obravnav), pa ta vseeno kaže na premalo vključevanje delovnih teles v državnem zboru.

Zaenkrat noben parlament še ni pripravil posebnih proceduralnih postopkov, glede nadzorovanja upoštevanja principa subsidiarnosti, ki ga je predvideval predlog PUE oz. je sedaj del predloga Lizbonske pogodbe. V češkem parlamentu, ki še ni dokončno zgradil niti osnovne strukture⁶⁴, razmišljajo, da bi enake postopke, kot jih parlament uporablja za nadzor EU zadev, uporabljali za nadzor uveljavljanja principa

⁶⁴ Še vedno se namreč ni ustanovil skupen odbor obeh domov parlamenta, ki bo zadolžen za EU zadeve, kot ga predpisuje Ustava RČ.

subsidiarnosti. V državnem zboru pa se po besedah predsednika OZEU razmišlja o spremembi poslovnika, manj verjetneje pa bo potrebna še sprememba zakona.

Tabela 4.5 PRIMERJAVA ODBOROV ZA EU ZADEVE DRŽAVNEGA ZBORA IN POSLANSKE ZBORNICE

| Odbor za EU zadeve | Poslanska zbornica ČR | Državni zbor RS |
|---|---|---------------------------------------|
| Število članov | 21 | 14 |
| Predstavništvo strank v Odboru za EU | Proporcionalna | Proporcionalna |
| Sistem nadzora EU zadev | Dokumentni | Mandatni sistematično |
| Funkcioniranje EU odbora | Nadzor EU dokumentov, za vlado neobvezujoče | Da obravnava in sprejema stališča DZ |
| Časovna rezerva | Da 35 dni | Ne |
| Vloga sektorskih delovnih teles | Lahko so pozvana za mnenje | Da |
| Dostop do srečanj Odbora | Odprt za javnost | Zaprto za javnost |
| Nadzor principa subsidiarnosti | Da | Nima posebnih procedur |
| Telo, ki bo nadzorovalo upoštevanje principa subsidiarnosti in podajalo mnenja EU institucijam | Odbor za EU zadeve | ni določeno |
| Število obravnavanih EU zadev | 89 - obdobje 1.maj 2004 do 1. maj 2005 | 94 - Obdobje dec 2004 do 31. dec 2005 |
| Število obravnav na matičnih delovnih telesih | 48* | 40** |

Vir: Zobavnik Igor in Kraševac Tatjana (2006): Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004 – 2008. Prvo leta mandata: oktober 2004 – december, str. 30 in Parliamentary scrutiny of EU Affairs, 2005: 31.

4.1.4 Primerjava učinkovitosti implementacije direktiv Evropske Unije med Slovenijo in Češko

Izhodiščno načelo evropskega pravnega sistema je, da ima pravo, ki ga sprejmejo institucije Unije, med izvajanjem dodeljenih pristojnosti, prednost pred pravom držav članic. Skupno evropsko pravo je hierarhično nad nacionalnim pravnim sistemom, kar pomeni, da morajo biti vsi pravni akti v Sloveniji skladni s splošnimi pravnimi akti EU. Razen ustanovitvenih pogodb, uredb ter mednarodnih sporazumov EU, ki so v celoti zavezujoči in neposredno uporabni v vseh državah članicah pa večino zakonodaje notranjega trga EU predstavljajo direktive, zaradi katerih je treba spremeniti ali sprejeti zakon, kar je naloga državnega zbora. Izjemoma lahko to opravi vlada, če se direktive nanašajo na podzakonske akte. Ob nepravočasnem ali nepopolnem vnosu direktiv se lahko država članica znajde pred sodiščem Evropskih skupnosti, zato Evropska komisija natančno pregleduje vnešenost zakonodaje. Tako je eden izmed pokazateljev delovanja nacionalnega parlamenta v EU tudi merjenje učinkovitosti implementiranja direktiv Evropske Unije v nacionalni pravni red.

Po podatkih merjenja vnešenosti, na dan 10.1.2007, so imele najvišje odstotke nove članice (Litva in Latvija), Danska in Belgija, vse z mandatnim sistemom nadziranja EU zadev (po COSAC metodologiji). Odstotek za Slovenijo je med nižjimi, saj ne presega 99% vendar še vedno nad ciljem Komisije. Med nizkimi pa so predvsem odstotki Luksemburga, Grčije, Italije in Portugalske (vse manj ali 98%, vse imajo dokumentni sistem). Za te države je značilna tudi dolgotrajnejša nizka pokritost vnešenosti (glej tabelo 4.6).

Srednjeročni cilj glede primanjkljaja pri prenosu direktiv na področju notranjega trga, o katerem so se dogovorile članice EU leta 2001 v Stockholmu, znaša 1,5%, v 2007 pa so se države odrezale najboljše doslej, saj povprečje znaša 1,2%. Evropska komisija zato v prihodnje načrtuje še ambicioznejše cilje, saj bi tako države vložile še več navora v hitrejši prenos evropske zakonodaje v pravni red.

Tabela 4.6 NAPREDEK V IMPLEMENTIRANJU DIREKTIV ČLANIC EU (10.1.07)

| 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 | 2786 | 2781 | 99.82% |
| 2 | Denmark | 2731 | 2726 | 99.82% |
| 3 | Belgium | 2788 | 2774 | 99.50% |
| 4 | Latvia | 2787 | 2772 | 99.46% |
| 5 | Netherlands | 2733 | 2718 | 99.45% |
| 6 | United Kingdom | 2728 | 2713 | 99.45% |
| 7 | Poland | 2772 | 2756 | 99.42% |
| 8 | Germany | 2734 | 2718 | 99.41% |
| 9 | Austria | 2737 | 2719 | 99.34% |
| 10 | Slovakia | 2783 | 2764 | 99.32% |
| 11 | Czech Republic | 2784 | 2764 | 99.28% |
| 12 | Cyprus | 2775 | 2755 | 99.28% |
| 13 | Ireland | 2746 | 2726 | 99.27% |
| 14 | Hungary | 2775 | 2754 | 99.24% |
| 15 | Finland | 2729 | 2706 | 99.16% |
| 16 | Malta | 2775 | 2749 | 99.06% |
| 17 | Estonia | 2763 | 2737 | 99.06% |
| 18 | France | 2735 | 2709 | 99.05% |
| 19 | Spain | 2751 | 2722 | 98.95% |
| 20 | Sweden | 2717 | 2687 | 98.90% |
| 21 | Slovenia | 2779 | 2748 | 98.88% |
| 22 | Luxembourg | 2738 | 2693 | 98.36% |
| 23 | Italy | 2742 | 2685 | 97.92% |
| 24 | Greece | 2737 | 2674 | 97.70% |
| 25 | Portugal | 2773 | 2706 | 97.58% |
| | average EC | 2756 | 2730 | 99.07% |

Vir: http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/mne_country_20070110_en.pdf, dne 11.2.07

Primerjava Slovenije in Češke, dveh članic EU z različnimi institucionalnimi ureditvami, v daljšem obdobju od vstopa v Unijo 1.5.2004 do 10.1.2007, kaže, da je Slovenija nekje na sredini med članicami, saj ima povprečno 98,72% vnešenost zapadlih direktiv, Češka pa bolj na repu držav z povprečno 97,48% pokritostjo (povprečje EU za to obdobje 98,47% - glej tabelo 4.7).

Po mestih med državami članicami se Slovenija giblje med 7. in 21. mestom, s povprečno 13. mestom, kar je prav tako v prvi polovici držav, z relativno visokim odstotkom vnešenosti (nad povprečjem članic, ki je 98,47%). Viden pa je padec od merjenja na dan 31.8. 2006 naprej, ko je Slovenija sicer še vedno nad povprečjem pokritosti po odstotku, je pa že padla v spodnjo polovico držav po mestih (mesta 16 do 21). Ker je bolj kot ne ohranila odstotek vnešenosti, je za padec »krivo« uspešnejše delovanje ostalih držav, ne pa slabše delo slovenskih institucij.

Češka, ki je za primerjavo s Slovenijo zanimiva, saj je prav tako nova članica, a ima po COSAC-u dokumentni način nadzora, z 97,48% pokritostjo, povprečno zaseda komaj 19. mesto med vsemi članicami petindvajseterice (glej tabelo 4.7). Zanimiv pa je ravno obraten trend kot pri Sloveniji, saj od pregleda na dan 31.8.2006 naprej (ravno takrat ko je Slovenija padla iz 9. na 16. mesto), zaseda visoka mesta med članicami (od 5. do 11.) in prvič presega povprečen odstotek pokritosti Unije 25.

Tabela 4.7 POKRITOST VNESENE ZAKONODAJE V DOMAČ PRAVNI RED, GLEDE NA ZAPADEL ROK SPREJETIH DIREKTIV

| čas/države | Slovenija Odstotek pokritosti | Češka Odstotek pokritosti | Povprečje pokritosti v EU | mesto Slovenija | mesto Češka | Vodilne države |
|-----------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------|----------------|------------------------------------|
| 31.8.2004 | 97,15 | 89,88 | 96,44 | 17 | 24 | Litva, Španija, Finska |
| 15.11.2004 | 96,94 | 92,37 | 96,82 | 16 | 24 | Litva, Španija, Finska |
| 10.1.2005 | 98,43 | 95,26 | 97,69 | 7 | 25 | Litva, Španija, Avstrija |
| 3.3.2005 | 98,72 | 97,51 | 98,12 | 8 | 19 | Litva, Danska, Španija |
| 2.5.2005 | 99,19 | 98,45 | 98,69 | 7 | 20 | Litva, Poljska, Danska |
| 11.7.2005 | 98,92 | 98,31 | 98,78 | 16 | 21 | Litva, Poljska, Danska |
| 7.9.2005 | 99,12 | 98,85 | 98,88 | 11 | 20 | Litva, Finska, Poljska |
| 4.11.2005 | 99,09 | 98,59 | 98,92 | 16 | 20 | Litva, Poljska, Nemčija |
| 4.1.2006 | 99,06 | 98,46 | 98,93 | 13 | 21 | Litva, Poljska, Latvija |
| 8.3.2006 | 98,88 | 98,14 | 98,71 | 13 | 21 | Litva, Avstrija, Danska |
| 17.5.2006 | 98,93 | 98,49 | 98,83 | 13 | 21 | Litva, Danska, Velika Britanija |
| 30.6.2006 | 99,26 | 98,90 | 98,98 | 9 | 19 | Danska, Litva, Slovaška |
| 31.8.2006 | 99,23 | 99,63 | 99,16 | 16 | 5 | Litva, Danska, Latvija |
| 7.11.2006 | 98,98 | 99,35 | 99,06 | 19 | 9 | Litva, Danska, Latvija |
| 10.1.2007 | 98,88 | 99,98 | 99,07 | 21 | 11 | Litva, Danska, Belgija |
| Skupaj povprečje | 98,72 | 97,48 | 98,47 | 13,47 | 18,67 | Litva, Danska, Poljska |

Vir: Transposition of directives, Progress in notification of national measures of implementing directives; Evropska komisija, Sekretariat na http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm

4.1.4.1 Sektorska pokritost

Na dan 10.1. 2007 je Sloveniji zapadlo 2.779 direktiv, od tega jih je ratificirala 2.748. Največ direktiv je s področja podjetništva (647) ter zdravja in varnosti potrošnikov (1080), ki skupaj predstavljata skoraj 2/3 direktiv. Na teh dveh področjih je imela Slovenija v obeh obdobjih dobro pokritost, kar ni zanemarljivo, saj ji lahko v kakšnih drugih področjih že ena sama nevnesena direktiva močno zniža povprečje na tem področju. Če pogledamo še zapadlost direktiv po sektorjih v dveh obdobjih (glej tabelo 4.8), vidimo, da je imela Slovenija najnižjo stopnjo v sektorju pravo (le 90% pokritost), sedaj pa je 100% pokrita. Nižje odstotke je imela še v sektorjih energija, nizek odstotek velja še danes, ter okolje, kjer ima sedaj 100% pokritost. Najnižji odstotek ima trenutno v sektorju konkurenca, a je treba poudariti, da je zapadlo 19 direktiv, kar pomenim, da Slovenija ni vnesla le dveh (glej tabelo 4.8).

Tabela 4.8 POKRITOST VNESENE ZAKONODAJE V DOMAČI PRAVNI RED, GLEDE NA ZAPADEL ROK SPREJETIH DIREKTIV, PO SEKTORJIH

| Zapadle direktive po sektorjih | Slovenija (Odstotek notifikacij komisiji) 4.1.2006 | Slovenija (Odstotek notifikacij komisiji) 10.1.2007 |
|--|--|---|
| Podjetja | 99,04 | 99,23 |
| Konkurenca | 100,00 | 89,47 |
| Zaposlovanje in socialne zadeve | 98,84 | 100 |
| Kmetijstvo | 100 | 100 |
| Energija in transport | 96,70 | 96,46 |
| Okolje | 97,34 | 100 |
| Informacijska tehnologija | 100 | 100 |
| Notranji trg | 100 | 97,84 |
| Davki | 99,39 | 98,82 |
| Izobraževanje in kultura | 100 | 100 |
| Pravo, svoboda in varnost | 90,48 | 100 |
| Zdravje in varstvo potrošnikov | 99,71 | 99,17 |
| Eurostat | 100,00 | 100 |
| Skupaj direktive | 99,06 | 98,88 |

Vir: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/pdf/mne_sector_20060104_en.pdf

V poročilu Evropske komisije z dne 10.1.07 mora Slovenija v svoj pravni red na področju notranjega trga prenesti še 17 direktiv. Slovenija je prenesla vse direktive, ki so starejše od dveh let, novembra 2006 pa je bilo proti državi odprtih 12 postopkov

zaradi neizpolnjevanja evropske zakonodaje, od tega se jih 7 nanaša neposredno na direktive.

Po besedah Barbare Vrečko⁶⁵, potekajo postopki notifikacije v Sloveniji dokaj gladko in hitro. Zaostanke na posameznih področjih moramo pripisati političnim zapletom, ne pa sistemskim napakam. Slovenija je sicer s strani Komisije prejela zelo malo pripomb glede načina in hitrosti sprejemanja direktiv. Vse to izhaja tudi iz dogovora med vlado in državnim zborom že iz obdobja pred vključitvijo v EU, da se večina evropskih zadev ureja po čim bolj učinkovitem postopku. Tako je posledica dogovora tudi ta, da Slovenija veliko večino direktiv implementira z podzakonskimi akti (natančnega podatka v Službi za zakonodajo nimajo), je pa to odvisno tudi od področja. Recimo na področju kmetijske politike se skoraj vse ureja z uredbami, medtem ko se za občutljivejša področja človekovih pravic za prenos direktiv večinoma uporabljajo zakoni. Uspešnost na tem področju lahko tako pripišemo »kooperativnosti« državnega zbora, dejstvu, da se večina direktiv vnese v obliki podzakonskih aktov ter dobremu sistemu naše Službe, ki omogoča spremljanje direktiv že v začetni fazi postopka, kar omogoča lažjo implementacijo.

4.1.4.2 Primeri direktiv, ki niso bile vnesene

Slovenija si je v času članstva v EU zaradi neizvajanja evropske zakonodaje s strani Evropske komisije vseeno prislužila nekaj opominov. Vzroki nevnešenosti pa so bili bolj politične kot pa tehnične narave. Med najodmevnejšimi je postopek, ki ga je leta 2005 Evropska komisija sprožila proti Sloveniji, ker *ni zagotovila prenosljivosti telefonskih števil*. Po drugem opominu in ko je Slovenija izpolnila obveznosti, je 12.10.2006 postopek ustavila.

Ker v svoj pravni red *ni prenesla direktive o dejavnostih in nadzoru institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje*, je 30.6.2006 Komisija proti Sloveniji sprožila postopek pred Sodiščem Evropskih skupnosti v Luksemburgu, vendar se je Slovenija odzvala z mnenjem, da vsebini direktive zadošča novela zakona o pokojninskem zavarovanju.

S postopkom pred sodiščem Evropskih skupnosti je Komisija Sloveniji med drugim zagrozila tudi zaradi *neizvajanja direktive o odpiranju trga za storitve v tovornem železniškem prometu* (29.6.2006), neizvajanja dveh *direktiv o javnih naročilih na*

⁶⁵ Vodje Sektorja za evropske zadeve in informatizacijo zakonodajnih postopkov, Službe Vlade RS za zakonodajo. Krajši telefonski intervju, na dan 14.3.2007.

področju notranjega trga (12.10.2006), ter prenosa ključnih direktiv drugega železniškega svežnja v domačo zakonodajo (12.10.2006).

Slovenija si je opomine komisije prislužila tudi, ker *ni pravočasno predložila nacionalnega načrta za dodeljevanje dovolilnic za trgovanje z izpusti ogljikovega dioksida (10.10.), zaradi neustreznega izvajanja direktive o habitatih (12.10.), zaradi zakonodaje, po kateri lahko v Sloveniji samo slovenski državljani opravljajo notarski poklic (12.10.), zaradi neustreznega prenosa direktive o presoji okoljskih vplivov na nacionalno zakonodajo (13.10.) ter zaradi neizvajanja zakonodaje za preprečitev onesnaževanja morja na dan 19.12.2006 (po Ljubljanske novice, 2006).*

4.1.4.3 Zaključki analize prenosa direktiv

Med članicami, ki so najvišje na lestvici vnesenosti direktiv, izstopata Litva in Danska. Če je slednja po raziskavi Dimitrove dominirala pred širitvijo leta 2004, je po širitvi vodilno vlogo prevzela Litva, Danska pa ohranja visoka mesta skozi vsa obdobja brez nihanj. Visoka mesta so praviloma rezervirana za nove članice ter Skandinavske države, najnižja pa za južnejše članice, predvsem Italijo, Grčijo in Portugalsko, vse z dokumentnim sistemom nadzora. To dokazuje, da mandatni sistemi sodelovanja nacionalnih parlamentov v EU omogočajo parlamentom hitrejši vpogled v vsebine dokumentov in tako boljšo pripravljenost, ko je potrebno direktive EU, vključiti v nacionalne zakonodaje.

Delovanje Slovenije lahko ocenimo kot dobro oziroma učinkovito, saj je po začetnem lovljenju našla svoje mesto med članicami in ohranja visok odstotek, okoli 99% pokritosti. Tako se tudi ob zaostitvi kriterijev Komisije (max. 1,2% nepokritost) ne pričakuje težav pri doseganju cilja Komisije. Implementacija direktiv v Sloveniji je sicer večinoma v rokah vlade in njenih služb, saj v večino direktiv implementiramo s podzakonskimi akti, vendar gredo zasluge učinkovitosti tudi državnemu zboru. Prav tako se tudi pri primerjavi Slovenije in Češke potrjuje teza Dimitrove, da so članice z mandatnim sistemom dolgoročno uspešnejše pri prenosu direktiv.

4.2 Analiza poslanskih vprašanj in pobud na teme Evropske unije v III. in IV. mandatu Državnega zbora RS

Z analizo poslanskih vprašanj sem preverjal nadzorno sposobnost državnega zbora v zadevah EU in to s pomembnim instrumentom nadzora, ki ga imajo poslanci nad delom vlade. Poleg nadzorne funkcije imajo poslanska vprašanja in pobude, zaradi velikega zanimanja množičnih medijev, tudi pomembno informacijsko funkcijo parlamenta. Poslanci z njimi opozarjajo vlado na pomanjkljivosti pri njenem delovanju, opozarjajo na nespoštovanje zakonov ali pa jih uporabljajo za osebno informiranje o določeni zadevi.

Poslanska vprašanja so tudi učinkovito sredstvo za opozarjanje vlade na vlogo Slovenije v EU in s tem povezana vprašanja, kot so učinkovitost uveljavljanja interesov Slovenije v EU, uporaba subsidiarnostnega načela Unije, učinki EU zakonodaje (uredb in direktiv) na notranje pravo, itd.

V tej analizi bomo primerjali število in vsebino poslanskih vprašanj in pobud poslancev, ki se nanašajo na EU tematike, med III. in IV. mandatom Državnega zbora RS. Pri tem so kot vir uporabljeni podatki internetne strani Državnega zbora RS, podatkovna baza - *poslanska vprašanja in pobude* .

4.2.1 EU vprašanja III. mandata državnega zbora (2000 – 2004)

Tretji mandat je trajal med 22.10.2000 in 27.10.2004. Parlament je sestavljalo osem poslanskih skupin, dva predstavnika manjšin (NS) in dva samostojna poslanca (SP). Mandat je zaznamoval vstop Slovenije v EU 1. maja 2004, zato sem statistično razdelil mandat na dva dela, pred in po vstopu v unijo, ter nato seštel skupaj cel mandat.

V celotnem mandatu je bilo postavljenih **116** EU poslanskih vprašanj oz. pobud od skupno **2.480** postavljenih vprašanj. Ta delež znaša **4,68 odstotka** med vsemi vprašanji (glej tabelo 4.9).

Zanimiva je delitev mandata na pred in po vstopu Slovenije v EU. Tako je bilo pred vstopom postavljenih **87** vprašanj in pobud od **2.148-ih** na temo EU, kar znaša **4,05** odstotka. Po vstopu pa se ta odstotek močno poveča na **8, 73** odstotka. **Opazno je tudi, da je število vprašanj raslo s približevanjem vstopa v EU.**

Tabela 4.9 ŠTEVILO POSTAVLJENIH EU VPRAŠANJ III. MANDAT, GLEDE NA VSTOP V EU

| | NS | LDS | DESUS | SLS* | SMS | ZLSD | SDS | NSI | SNS | SP | skupaj | vsa vprašanja | odstotek |
|------------|----|-----|-------|------|-----|------|-----|-----|-----|----|--------|---------------|----------|
| od 1.5.04 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 3 | 12 | 7 | 29 | 332 | 8,73% |
| do 1.5.04 | 2 | 5 | 1 | 4 | 15 | 8 | 17 | 16 | 19 | 0 | 87 | 2148 | 4,05% |
| Cel mandat | 4 | 6 | 2 | 5 | 15 | 8 | 19 | 19 | 31 | 7 | 116 | 2480 | 4,68% |

Vir: Internetna stran DZ RS – Poslanska vprašanja in pobude na <http://www.dz-rs.si> lastno raziskovanje

4.2.2 EU vprašanja III. mandata po poslanskih skupinah in delitvi opozicija-pozicija

V tretjem mandatu so koalicijo sestavljale naslednje stranke LDS, DESUS, ZLSD, SLS (SLS+SKD) in SMS, ki je s koalicijo sklenila poseben sporazum, a jo vseeno lahko štejemo med koalicijske stranke. Prav tako je potrebno upoštevati izstop stranke SLS iz koalicije marca 2004, vendar pa, ker je stranka po moji analizi po izstopu postavila samo eno EU vprašanje, nisem spreminjal tabele.

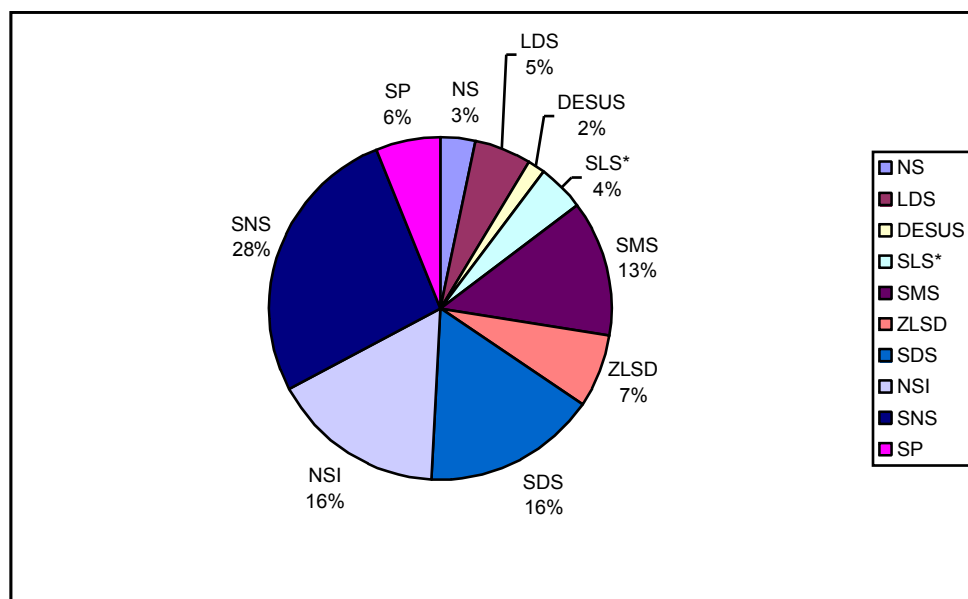
Analiza je pokazala, da največ EU vprašanj postavljajo opozicijske stranke **65,52%** (glej tabelo 4.10 in graf 4.11), med njimi največ SNS in sicer **31** vprašanj oziroma **26,72%** vseh postavljenih, sledita ji NSI in SDS z **16%**. Med pozicijski jih je največ postavila SMS skoraj **13%**, kar pa ni presenetljivo glede na njen specifičen položaj v koaliciji.

Tabela 4.10 ŠTEVILO EU VPRAŠANJ III. MANDAT, PO POSLANSKIH SKUPINAH

| NS | LDS | DESUS | SLS* | SMS | ZLSD | SDS | NSI | SNS | SP |
|---|-------|-------|-------|--------|------|--------------------------------|-------|--------|-------|
| 3,45% | 5,17% | 1,72% | 4,31% | 12,93% | 6,9% | 16,38% | 16,4% | 26,72% | 6,03% |
| Pozicija 36 oz. 31,03% ⁶⁶ | | | | | | Opozicija 76 oz. 65,52% | | | |

Vir: Internetna stran DZ RS – Poslanska vprašanja in pobude na <http://www.dz-rs.si> - lastno raziskovanje.

⁶⁶ 4 vprašanja oz 3,45% s strani poslancev NS (nacionalne skupnosti), niso všteta v delitev opozicija - pozicija

Graf 4.11 GRAFIČNI PRIKAZ ODSOTKOV PO POSLANSKIH SKUPINAH, III. MANDAT

Vir: Internetna stran DZ RS – Poslanska vprašanja in pobude na <http://www.dz-rs.si>.

4.2.3 EU vprašanja IV. mandata

V obdobju IV. Mandata, med 31.11.2004 do 30.1.2007, Državni zbor RS sestavlja sedem poslanskih skupin in dva predstavnika manjšin (NS), mandat pa je nekje na polovici predvidenega trajanja.

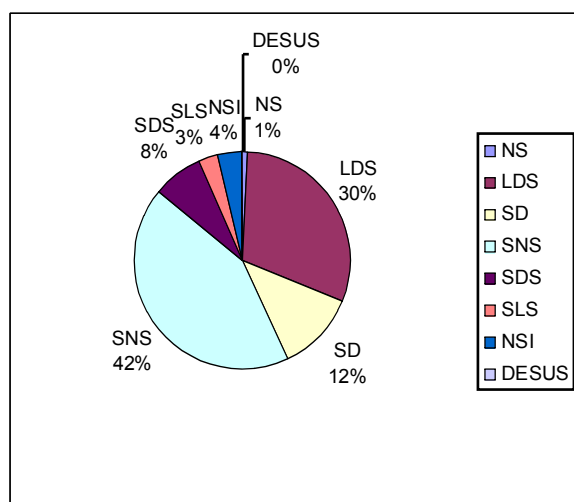
Število vseh poslanskih vprašanj in pobud v času tega mandata do 30.1.07 je **1.740**, od tega je število EU poslanskih vprašanj in pobud **142** oziroma **8,16%** (glej tabelo 4.12 in graf 4.13). Koalicijo v tem mandatu sestavljajo štiri stranke: SDS, SLS, NSI in DESUS. Po poslanskih skupinah in delitvi opozicija – pozicija je **85%** vprašanj postavila opozicija, **15%** pa članice koalicije. Med strankami jih je največ postavila SNS in sicer 61 oziroma 42% vseh vprašanj, sledi pa ji LDS, ki je največja opozicijska stranka z 30%. Med pozicijskimi je največ poslanskih vprašanj z 8% postavila največja stranka tega sklica, SDS.

Tabela 4.12 ŠTEVILO EU VPRAŠANJ IV. MANDAT, PO POSLANSKIH SKUPINAH

| Poslanska skupina | NS nac. skupnost | LDS | SD | SNS | SDS | SLS | NSI | DESUS | SKUPAJ |
|---------------------------|--|-----|-----|-----|-----------------|-----|-----|-------|--------|
| Število EU vprašanj | 1 | 43 | 17 | 61 | 11 | 4 | 5 | 0 | 142 |
| Odstotek med vsemi EU vpr | 1% | 30% | 12% | 42% | 8% | 3% | 4% | 0% | 100% |
| Opozicija / pozicija | Opozicija 121 vprašanj 85% ⁶⁷ | | | | 20 vprašanj 15% | | | | |

Vir: Internetna stran DZ RS – Poslanska vprašanja in pobude na <http://www.dz-rs.si> - lastno raziskovanje.

Graf 4.13 GRAFIČNI PRIKAZ IV. MANDATA



Vir: Internetna stran DZ RS – Poslanska vprašanja in pobude na <http://www.dz-rs.si>

4.2.4 Primerjava mandatov in zaključek

Če primerjamo mandata (tabela 4.14), je opazno, da je število poslanskih vprašanj in pobud na teme EU mnogo večje v IV. mandatu, saj je postavljenih vprašanj med vsemi skoraj enkrat več kot v III. mandatu. Tako je odstotek **4,68% v tretjem in 8,16% v četrtem**, četrtem mandatu. V tem mandatu se je *povečal delež opozicijskih strank*, pri postavljanju EU vprašanj, ki sedaj znaša 85%, v prejšnjem pa je bil delež bolj enakomerno razdeljen med pozicijo in opozicijo. Na prvem mestu po postavljenih vprašanjih je še vedno opozicijska stranka SNS, njen delež pa je v novem mandatu

⁶⁷ Vprašanje predstavnikov NS (nacionalne skupnosti) ni všteto v to delitev

še narasel s 26% na 42% med vsemi strankami. Ta podatek je zanimiv predvsem zato, ker je bila SNS edina izmed parlamentarnih strank, ki je nasprotovala vstopu Slovenije v EU.

Tabela 4.14 PRIMERJAVA ŠTEVILA EU VPRAŠANJ MED III. IN IV MANDATOM

| | III. mandat | IV. mandat |
|--|----------------------------|---------------------------|
| Število vseh EU poslanskih vprašanj in pobud | 116 (vseh 2480) | 142 (vseh 1740) |
| Število EU vprašanj in pobud (kot odstotek med vsemi) | 4,68% | 8,16% |
| Število EU vprašanj in pobud s strani opozicije (kot odstotek med vsemi) | 65,52% | 85% |
| Število EU vprašanj in pobud s strani koalicije (kot odstotek med vsemi) | 31,03⁶⁸% | 15% |
| Poslanska skupina z največ postavljenimi EU vpr. in pobudami | SNS (26,72%) | SNS (42%) |

Vir: Internetna stran DZ RS – Poslanska vprašanja in pobude na <http://www.dz-rs.si> lastno raziskovanje

Iz analize je viden tudi porast vprašanj s približevanjem vstopa v EU in še višanje odstotka takoj po vstopu v Unijo. Zanimivo je tudi razmerje odstotka EU vprašanj pred in po vstopu v Unijo. Tako je bilo po vstopu od **1.777** vprašanj in pobud **171** takih, ki so se nanašale na EU tematike, kar znaša **8,25%** vseh vprašanj. Pred vstopom pa med **2.146, 87** vprašanj ali **4,05%** (glej tabelo 4.15).

Tabela 4.15 ŠTEVILO EU VPRAŠANJ GLEDE NA VSTOP SLOVENIJE V EU

| | Pred vstopom v EU (med 22.10.2000 in 1.5.2004) | Po vstopu v EU (po 1.5.2004 do 22.7.2006) |
|-----------------------|--|---|
| Število vseh vprašanj | 2148 | 2072 |
| Število EU vprašanj | 87 | 171 |
| Odstotek EU vprašanj | 4,05% | 8,25% |

Vir: Internetna stran DZ RS – Poslanska vprašanja in pobude na <http://www.dz-rs.si> in lastno raziskovanje.

⁶⁸ Manjkajočih 4% vprašanj sta podala predstavnika nacionalnih skupnosti.

Sama vsebinska analiza poslanskih vprašanj je pokazala, da so poslanci postavili največ vprašanj predvsem na dveh področjih, to sta evropske subvencije za kmetijstvo in črpanje strukturnih in kohezijskih skladov. Več vprašanj je bilo tudi ob uvedbi evra ter pripravah na slovensko predsedovanje EU. Povečuje se tudi število vprašanj, ki se nanašajo na bilateralne odnose s sosedomi, ki bi se urejali na evropski ravni.

Vztrajno večanje števila vprašanj po vstopu v Unijo, ko se je njihov odstotek med vsemi več kot podvojil, kaže na zavedanje poslancev o povezanosti »notranjih« vprašanj z »zunanjiimi«, to je EU zadevami. Poslanci s vprašanji tudi seznanjajo javnost o delovanju v Uniji, ki vse bolj vpliva na naša življenja, s čemer močno prispevajo tudi k zmanjšanju njenega demokratičnega deficita.

4.3 »Kulturna sposobnost« državnega zbora

S pomočjo ankete med poslanci državnega zbora bom na osnovi ocen in stališč poslancev skušal ugotavljati t.i. kulturno razvitost državnega zbora na področju EU zadev. Za vključevanje državnega zbora v procese odločanja je namreč poleg institucionalne urejenosti pomembno tudi dobro seznanjenje z načini delovanja EU, postopki oblikovanja odločitev in še posebej z načini in možnostmi oblikovanja stališč do predlogov na ravni EU, ki jih imajo nacionalni parlamenti na razpolago. Glede na to, da so se poslanci pred vstopom zavzemali za relativno močno vlogo državnega zbora o skandinavskem vzoru, je bilo pričakovati, da se bodo novim zahtevnejšim pogojem parlamentarnega delovanja hoteli čim prej prilagoditi. Zato je bilo mogoče pričakovati, da bodo relativno hitro osvojili potrebno znanje, rutine in prakse prav tako pa da bodo močno motivirani spoznavati povezanost med t.i. zadevami EU in notranjimi zadevami.

4.3.1 Analiza ankete med poslanci državnega zbora

V anketi Mnenja in pričakovanja poslancev Državnega zbora RS, ki je bila opravljena na začetku IV. mandata državnega zbora, je sodelovalo 61 poslancev državnega zbora, od teh je bilo 12 članov OZEU.⁶⁹ Za analizo bom uporabil le dele ankete, ki se nanašajo na področje delovanja državnega zbora v EU. V nadaljevanju bodo rezultati ankete predstavljeni kot posamezni odstotki določenih odgovorov ali kot povprečna ocena odgovorov (povprečna ocena je 3).

Z vstopom Slovenije v EU se je vloga državnega zbora spremenila. Poleg izgube pristojnosti na posameznih področjih, je vstop prinesel tudi nekatere nove možnosti delovanja državnega zbora. Državni zbor lahko namreč s podajanjem svojih stališč preko vlade, vpliva na uveljavljanje slovenskih interesov v EU. Večina anketiranih poslancev (70% vprašanih) se je strinjala, da je uveljavljanje svojih stališč v EU preko vlade pomembno.

⁶⁹ Anketo je leta 2006 opravil Center za politološke raziskave FDV, pod vodstvom dr. Draga Zajca.

Tabela 4.16 OCENA POSLANCEV O INSTITUCIONALNI UREDITVI DELOVANJA DRŽAVNEGA ZBORA V EU ZADEVAH

Vloga državnega zbora se je po vstopu Slovenije v EU spremenila – kot parlament države članice ima možnost vplivati preko vlade na odločanje na ravni EU. Kako pomembno je to iz vidika uveljavljanja slovenskih interesov?

1. Zelo pomembno (24) 39,3%
2. Pomembno (19) 31,1%
3. Kakor kdaj (12) 19,7%
4. Ni preveč pomembno (6) 9,8%
5. Ni pomembno 0

Za svoje delovanje v EU je državni zbor sprejel zakonodajne akte (sprememba 3. člena URS, Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU in amandmaje k Poslovniku državnega zbora), s katerimi je določen način sodelovanja med vlado, ki je direktno pristojna za sodelovanje z EU in državnim zborom v EU zadevah. Z ureditvijo področja sodelovanja z vlado v zadevah EU je bila večina anketiranih poslancev vsaj deloma zadovoljnih (75%).

Tabela 4.17 OCENA POSLANCEV O SODELOVANJU MED VLADO IN DRŽAVNIM ZBOROM V EU ZADEVAH

Kako ocenjujete zakonsko in poslovniško ureditev sodelovanja med državnim zborom in vlado v zadevah EU?

1. Je zelo dobra (8) 13,1%
2. Je precej dobra (24) 39,3%
3. Dobra, a so nekatere pomanjkljivosti (14) 23%
4. Ni dobra, je precej pomanjkljivosti (13) 21,3%
5. Sploh ni dobra (2) 3,3%

Vlada RS je glede na ureditev in naravo delovanja EU, pristojna za sodelovanje v EU procesih. Glede delovanja vlade v EU so bili anketirani poslanci najbolj kritični do pravočasnega informiranja državnega zbora (44% odgovor 1 ali 2 – povprečna ocena 2,8), manj kritično so ocenili prepoznavanje politik EU in usklajevanje resorjev najboljše pa določanje prednostnih nalog.

Tabela 4.18 OCENA POSLANCEV O DELU VLADE V EU ZADEVAH

Ali sodite, da je na ravni vlade ...

| | Sploh ne | | | V celoti | |
|--|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|
| Pravočasno prepoznavanje ciljev politik EU (60); povprečna ocena: 2.95 | 1 – 5 8,3% | 2 – 17 28,3% | 3 – 18 30% | 4 – 16 26,7% | 5 – 4 6,7% |
| Določanje prednostnih nalog Slovenije (59) povprečna ocena: 3,03 | 1 – 3 5,1% | 2 – 18 30,5% | 3 – 17 28,8% | 4 – 16 27,1% | 5 – 5 8,5% |
| Usklajevanje resorjev pri pripravi predlogov stališč (58) povprečna ocena: 2.97 | 1 – 2 3,4% | 2 – 16 27,6% | 3 – 23 39,7% | 4 – 16 27,6% | 5 – 1 1,7% |
| Tekoče informiranje državnega zbora (60) povprečna ocena: 2.83 | 1 – 8 13,3% | 2 – 19 31,7% | 3 – 12 20% | 4 – 17 28,3% | 5 – 4 6,7% |

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU državnemu zboru omogoča sooblikovanje stališč RS na tistih področjih, ki bi po vsebini sodile v pristojnost državnega zbora, če ne bi bili člani EU. Vlada mora državni zbor obveščati o zadevah, ki bi spadale pod njegovo pristojnost, prav tako pa tudi o vseh za RS pomembnejših zadevah EU. Dokumente mora opremiti z načinom postopka, oceno posledic predvidenega akta za administracijo, proračun in okolje ter s svojimi stališči glede osnutka akta. Le polovica anketiranih poslancev (51% prvi ali drugi odgovor) je bila zadovoljnih s pripravo stališč vlade, 29% jih je bilo deloma zadovoljnih, povsem nezadovoljnih pa je bilo 21%.

Tabela 4.19 OCENA POSLANCEV O PRIPRAVI STALIŠČ VLADE

Ali so predlogi stališč do predlaganih aktov EU, ki jih pripravi vlada za obravnavo v državnem zboru dobro pripravljene (vsebujejo ustrezne ocene vplivov in posledic za našo zakonodajo)?

1. V celoti so (7) 11,5%
2. V glavnem so (24) 39,3%
3. Deloma, kakor kdaj (18) 29,5%
4. V glavnem ne (11) 18%
5. Sploh ne (1) 1,6%

Poslanci so različno ocenili uspešnost delovanja državnega zbora, po vstopu Slovenije v EU. Dobro so ocenili delovanje OZEU in njegov nadzor nad vlado (ocena 3,19), srednje razprave o usmeritvah RS, zelo nizko pa uporabo poslovnika za razpravo o ostalih zadevah EU (ocena 2,40) in informacijsko vlogo državnega zbora o zadevah EU (ocena 2,46).

Tabela 4.20 OCENA POSLANCEV O DELOVANJU DRŽAVNEGA ZBORA PO VSTOPU V EU

Kaj od naslednjega je značilno za delovanje državnega zbora po vstopu Slovenije v EU?

| | Sploh ne | | | Zelo, v celoti | |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 1 – 2 | 2 – 16 | 3 – 19 | 4 – 13 | 5 – 9 |
| OZEU sodeluje z vlado pri oblikovanju stališč RS in spremlja kako jih uveljavlja (59) povprečna ocena: 3,19 | 3,4% | 27,1% | 32,2% | 22% | 15,3% |
| Državni zbor na skupnih zasedanjih razpravlja o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU, stanju v EU in položaju Slovenije v njej (59) povprečna ocena: 3,03 | 3,4% | 30,5% | 33,9% | 23,7% | 8,5% |
| Državni zbor uporablja poslovniške možnosti in razpravlja še o drugih zadevah EU (58). povprečna ocena: 2,40 | 1 – 10 17,2% | 2 – 20 34,5% | 3 – 15 25,9% | 4 – 11 19% | 5 – 2 3,4% |
| Povečal se je obseg dela z zakonodajo EU v našo zakonodajo (57). Povprečna ocena: 2.95 | 1 – 3 5,3% | 2 – 4 7% | 3 – 17 29,8% | 4 – 21 36,8% | 5 – 12 21,1% |
| Preko državnega zbora se državljani seznanjajo z evropskimi zadevami in institucijami EU (59). Povprečna ocena : 2,46 | 1 – 9 15,3% | 2 – 21 36,8% | 3 – 15 26,3% | 4 – 11 19,3% | 5 – 3 5,3% |

Z vstopom v EU so zakonodajno funkcijo na mnogih področjih prevzele institucije EU, slovenske pa so zadolžene za njihovo implementacijo. Le tretjina anketiranih poslancev je menila, da implementacija direktiv močno posega v našo zakonodajo (povprečna ocena 2,72).

Tabela 4.21 OCENA POSLANCEV – IMPLEMENTACIJA DIREKTIV

| |
|---|
| <p>Ali implementacija aktov EU (direktiv) v tem obdobju delovanja državnega zbora zahteva velike posege v našo zakonodajo? Povprečna ocena : 2.72</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Da, zelo velike (3) 4,9% 2. Da, precej velike (18) 29,5% 3. Kakor kdaj (34) 55,7% 4. Deloma (5) 8,2% 5. Sploh ne (1) 1,6% |
|---|

Državni zbor bi lahko imel svoj vpliv na oblikovanje EU zadev, poleg postavljanja stališč na sejah OZEU, tudi preko delovanja vladnih predstavnikov v Svetu ministrov. Večina anketiranih poslancev oziroma 56% jih je menila, da je vpliv državnega zbora na delovanje vladnih predstavnikov v institucijah EU majhen (povprečna ocena le 2,27).

Tabela 4.22 OCENA POSLANCEV O MOŽNOSTI VPLIVA DRŽAVNEGA ZBORA NA EU ZADEVE

Koliko pa državni zbor dejansko vpliva preko vladnih predstavnikov v Svetu ministrov na sprejemanje odločitev in oblikovanje politik na ravni EU? Povprečna ocena : 2,27

1. Njegov vpliv je zanemarljiv (13) 21,3%
2. Njegov vpliv je majhen (21) 34,4%
3. Vpliva lahko v nekaterih primerih, v drugih ne (15) 24,6%
4. Precej lahko vpliva (11) 18%
5. Zelo lahko vpliva (1) 1,6%

Ne glede na to, da državni zbor ne izkorišča vseh kanalov vpliva (glej tabelo 4.22) pa je večina poslancev menila, da je državni zbor organizacijsko dovolj dobro pripravljen za novo vlogo v EU in jo precej dobro opravlja (povprečna ocena 2,16).

Tabela 4.23 OCENA POSLANCEV O ORGANIZACIJSKI PRIPRAVLJENOSTI DRŽAVNEGA ZBORA

Ali sodite, da je državni zbor tudi organizacijsko dovolj pripravljen, da svojo novo vlogo nacionalnega parlamenta države članice EU dobro opravlja? Povprečna ocena : 2,16

1. V glavnem je (17) 27,9%
2. Precej (19) 31,1%
3. Deloma (19) 31,1%
4. Le malo (5) 8,2%
5. Sploh ni 0
6. Drugo (1) 1,6%

Za dobro delovanje OZEU v tako kompleksnih zadevah, kot so zadeve EU, je nujna potrebna dobra strokovna podpora. Poslanci so podali le srednje dobro oceno za strokovno podporo OZEU (ocena 2,57), saj jih je kar 46% mnenja, da ta ni dobra v vseh primerih.

Tabela 4.24 OCENA POSLANCEV O STROKOVNI PODPORI DRŽAVNEGA ZBORA

Kakšna pa se vam zdi strokovna podpora obravnavanju EU zadev? (59) Povprečna ocena : 2,57

1. Zelo dobra (2) 3,4%
2. Dobra (26) 44,1%
3. Kakor kdaj (27) 45,8%
4. Slaba (3) 5,1%
5. Zelo slaba (1) 1,7%

Poslovniški amandmaji, ki so bili sprejeti na podlagi Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU, določajo, da se EU zadeve pošiljajo v mnenje matičnim delovnim telesom. Anketirani poslanci so bili večinoma le deloma

(46,6%) ali pa nezadovoljni z delovanjem matičnih delovnih teles v EU zadevah (13% vprašanih⁷⁰). Zadovoljnih z delovanjem je bila le tretjina poslancev.

Tabela 4.25 OCENA POSLANCEV O DELU MATIČNIH DELOVNIH TELES

Ali matična delovna telesa državnega zbora dovolj uporabljajo poslovniške in druge možnosti za obravnavanje evropskih zadev? (58)

1. Nasploh ne dovolj (8) 13,8%
2. Deloma, nekatera delovna telesa (27) 46,6%
3. Nasploh dovolj (21) 36,2%
4. Ne vem (2) 3,4%

Pri oceni, kako naj bi deloval OZEU v zadevah EU, jih je bilo največ mnenja, da bi moral ta zagotavljati preglednost vseh EU zadev (povprečna ocena 4,16), nekaj manj pomembno naj bi bilo zagotavljanje sodelovanja strokovnjakov in civilne družbe ter povezovanje z ostalimi telesi državnega zbora (ocena 4), medtem ko imata sodelovanje s poslanci EP in sodelovanje z ostalimi EU odbori nacionalnih parlamentov nižjo ocenjeno, vendar še vedno nadpovprečno pomembnost (ocena 3,8) med odgovori.

Tabela 4.26 OCENA POSLANCEV O DELOVANJU OZEU

Kako naj bi predvsem deloval Odbor državnega zbora za zadeve EU?

| | Ni posebno pomembno | | | Je zelo pomembno | |
|---|---------------------|---------------|-----------------|------------------|-----------------|
| Zagotavljal preglednost vseh eu zadev (60) Povprečna ocena : 4,16 | 1 – 0 0% | 2 – 2 3,3% | 3 – 8 13,3% | 4 – 28 46,7% | 5 – 22 36,7% |
| Povezoval naj bi se z vsemi drugimi delovnimi telesi (60) Povprečna ocena : 4 | 1 – 0 0% | 2 – 3 5% | 3 – 10 16,7% | 4 – 31 51,7% | 5 – 16 26,7% |
| Zagotavljal sodelovanje strokovnjakov, predstavnikov civilne družbe, gospodarstvenikov (58) Povprečna ocena : 4,02 | 1 – 1 1,7% | 2 – 2 3,4% | 3 – 10 17,2% | 4 – 27 46,6% | 5 – 18 31% |
| Omogočal sodelovanje slovenskih poslancev v EP (60) Povprečna ocena : 3,82 | 1 – 1 1,7% | 2 – 5 8,3% | 3 – 12 20% | 4 – 28 46,7% | 5 – 14 23,3% |
| Se povezoval z odbori za zadeve EU v drugih parlamentih, sodeloval v COSAC-u (60) Povprečna ocena : 3,85 | 1 – 1 1,7% | 2 – 2 3,3% | 3 – 19 31,7% | 4 – 21 35% | 5 – 17 28,3% |

Za dobro delovanje nacionalnega parlamenta v zadevah EU je poleg njegove institucionalne sposobnosti pomembna t.i. kulturna sposobnost. Za dobro

⁷⁰ odg. 1+2

sodelovanje v procesih EU je namreč pomembno predvsem dobro poznavanje EU zadev s strani poslancev. Anketirani so pri splošni oceni svojih kolegov poslancev ocenili, da le ti bolj malo poznajo delovanje EU in njene postopke odločanja (ocena 2,88). Anketirani so tudi menili, da so se poslanci le deloma pripravljani dodatno izobraževati na teh področjih (ocena 3,15), dobro pa so ocenili poznavanje politik EU na posameznih področjih (povprečna ocena 3,83).

Tabela 4.27 OCENA POSLANCEV O DELOVANJU OSTALIH POSLANCEV DRŽAVNEGA ZBORA V EU ZADEVAH

*Kako pa so po vašem mnenju pripravljani poslanci na svojo novo vlogo?
(ocenite 1 -5)*

| | Le malo | | | Zelo | |
|--|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|
| Poznajo delovanje EU in postopke odločanja v njenih institucijah (60) Povprečna ocena : 2,88 | 1 – 6 10% | 2 – 15 25% | 3 – 22 36,7% | 4 – 14 23,3% | 5 – 3 5% |
| Poznavajo politike EU na posameznih področjih in spremljajo oblikovanje odločitev na ravni EU (60) Povprečna ocena : 3,83 | 1 – 2 3,3% | 2 – 20 33,3% | 3 – 25 41,7% | 4 – 12 20% | 5 – 1 1,7% |
| So se pripravljani dodatno izpolnjevati na teh področjih (60) Povprečna ocena : 3,15 | 1 – 5 8,3% | 2 – 9 15% | 3 – 23 38,3% | 4 – 18 30% | 5 – 5 8,3% |

Anketirani so svoje znanje o EU zadevah ocenili višje, kot znanje svojih kolegov poslancev, saj so menili, da so precej seznanjeni s pomembnejšimi EU odločitvami (povprečna ocena 3,31), 42% pa jih je menilo, da zadeve poznajo dovolj ali v celoti. Kot najpomembnejši vir seznanjanja z zadevami pa navajajo večinoma formalne vire, kot so poslanska gradiva (83%), sledijo obiski institucij EU, pogovori s poslanci EP in mediji (52%). Zelo malo jih kot vir navedlo stike poslancev iz drugih nacionalnih parlamentov in zanimivo še manj predstavnic državnega zbora v Bruslju (le 14%).

Tabela 4.28 OCENA POSLANCEV O LASTNI SEZNAJENOSTI O EU ZADEVAH

| |
|---|
| <p>Kako ste vi seznanjeni z načini oblikovanja politik oz. sprejemanjem pomembnejših odločitev na ravni EU? Povprečna ocena : 3,31</p> <p>1. V celoti (39) 4,9%</p> <p>2. Dovolj (23) 37,7%</p> <p>3. Precej (23) 37,7%</p> <p>4. Bolj malo (12) 19,7%</p> <p>5. Sploh nisem (0)</p> |
|---|

Na kakšen način ste se seznanili oz. se seznanjate?

1. Z branjem ustanovitvenih pogodb (19) 31,1%
2. Preko poslanskih gradiv (51) 83,6%
3. Preko prispevkov in oddaj naših medijev (32) 52,5%
4. Preko raznih izobraževanj, seminarjev (20) 32,8%
5. V pogovorih z našimi poslanci v EP (32) 52,5%
6. Na obiskih v institucijah EU (34) 55,7%
7. Na občasnih srečanjih s poslanci drugih parlamentov (34) 55,7%
8. Imam redke stike s posameznimi poslanci drugih parlamentov (8) 13,1%
9. Preko predstavnice državnega zbora v Bruslju (9) 14,8%
10. Kako drugače (3) 4,9%

Pomembna vloga nacionalnega parlamenta v EU je tudi njegova informativna funkcija. Argument zagovornikov povečane vloge nacionalnega parlamenta v EU je ravno v možnosti nacionalnega parlamenta, da EU zadeve lažje približa državljanom, kar bi hkrati pomenilo tudi zmanjšanje demokratskega deficita EU. Raven zmožnosti poslancev v približevanju EU zadev svojim državljanom, je pokazatelj kulturne sposobnosti. Anketirani poslanci le malo seznanjajo svoje volivce z EU zadevami (okoli 70%). Velika večina, med tistimi, ki so navedli malo seznanjanje volivcev, je kot razlog navedla ne-zanimanje volivcev (86%!!!), 26% pa kot razlog navaja zapletenost zadev.

Tabela 4.29 OCENA POSLANCEV O POJASNJEVANJU EU ZADEV VOLIVCEM

Koliko pa vi uspevate pojasniti posamezne zadeve EU vašim volivcem oz. povezanost domačih vprašanj z evropskimi? (60) Povprečna ocena : 3,03

1. Skoraj ne (3) 5%
2. Bolj malo (11) 18,3%
3. Srednje (28) 46,7%
4. Precej (17) 28,3%
5. Kar veliko (1) 1,7%

(če 1,2,3) Kakšni so razlogi (več odgovorov je možnih) (42)

1. Te zadeve so težke in zapletene (11) 26,2%
2. Ni časa (9) 21,4%
3. Ni dovolj zanimanja med volivci (36) 85,7%
4. Kaj drugega (4) 9,5%

Hiter sprejem Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki jo je državni zbor ratificiral med prvimi v EU, je pustil mnogo dvomov o dobrem izkoristku razprave o najpomembnejši EU zadevi, o kateri je državni zbor razpravljal po vstopu v EU. Tudi anketirani poslanci so menili, da je državni zbor le deloma oziroma bolj malo izkoristil ratifikacijo Ustave za

Evropo za informiranje državljanov (74% poslancev⁷¹). Zanimivo pa, da je državni zbor kljub omenjenim dvomom napovedal in potem hitro ratificiral tudi Lizbonsko pogodbo.

Tabela 4.30 OCENA POSLANCEV O RATIFIKACIJI POGODBE USTAVE ZA EVROPO

Ali je državni zbor razpravo o zadevah EU, ki so bile obravnavane na skupnih zasedanjih izkoristil za informiranje in izobraževanje državljanov o vlogi EU in odločanja v njej (ratifikacija ustave za Evropo v februarju 2005, Deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU in prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu EU)? Povprečna ocena : 3,03

1. Je v veliki meri (5) 8,2%
2. Je precej (11) 18%
3. Deloma je (22) 36,1%
4. Bolj malo (23) 37,7%
5. Sploh ni (0) 0%

Za dobro delovanje nacionalnih parlamentov v EU je pomembno sodelovanje z EU institucijami in ostalimi nacionalnimi parlamenti. Glede mednarodnih metod sodelovanja, jih je bilo velika večina anketiranih mnenja, da bi državni zbor moral razvijati odnose z EP in drugimi nacionalnimi parlamenti (ocena 4), precej pa jih kot pomembno metodo ocenilo sodelovanje delovnih teles in oblikovanje neformalnih kanalov vplivanja (ocena 3,7) še najmanj pa sodelovanje s predstavniki v COSAC-u.

⁷¹ skupaj 2.,3 in 4. odgovor

Tabela 4.31 OCENA POSLANCEV O METODAH SODELOVANJA Z EU INSTITUCIJAMI

Ali bi moral državni zbor pri svojem uveljavljanju v EU bolj uporabljati mednarodne metode? (ocenite 1 – 5)

| | Ni pomembno | | | Zelo pomembno | |
|---|---------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Razvijati sodelovanje z drugimi nacionalnimi parlamenti (60) Povprečna ocena : 4,00 | 1 – 0 0% | 2 – 1 1,7% | 3 – 13 21,7% | 4 – 31 51,7% | 5 – 15 25% |
| Razvijati sodelovanje z Evropskim parlamentom (59) Povprečna ocena : 4,02 | 1 – 0 0% | 2 – 0 0% | 3 – 11 18,6% | 4 – 36 61% | 5 – 12 20,3% |
| Posamezna delovna telesa naj bi sodelovala z ustreznimi telesi drugih parlamentov (60) Povprečna ocena : 3,81 | 1 – 0 0% | 2 – 2 3,3% | 3 – 16 26,7% | 4 – 33 55% | 5 – 9 15% |
| Upoštevati izkušnje slovenskih poslancev v EU (58) Povprečna ocena : 3,83 | 1 – 1 1,7% | 2 – 1 1,7% | 3 – 18 31% | 4 – 25 43,1% | 5 – 13 22,4% |
| Sodelovati s predstavniki v COSAC-u (58) Povprečna ocena : 3,65 | 1 – 3 5,2% | 2 – 1 1,7% | 3 – 21 36,2% | 4 – 21 36,2% | 5 – 12 20,7% |
| Oblikovati neformalne kanale vplivanja (57) Povprečna ocena : 3,71 | 1 – 2 3,5% | 2 – 5 8,8% | 3 – 14 24,6% | 4 – 23 40,4% | 5 – 13 22,8% |

Mnogi avtorji zagovarjajo tezo, da bi povečanje vloge nacionalnih parlamentov pripomoglo k zmanjšanju demokratskega deficita, ki pesti EU. Kakor je razdeljeno mnenje v strokovni javnosti je bilo razdeljeno tudi mnenje poslancev pri tem vprašanju, saj jih je več kot polovica izrazilo dvom o vplivu nacionalnega parlamenta na zmanjšanje deficita.

Tabela 4.32 OCENA POSLANCEV O VLOGI NACIONALNIH PARLAMENTOV

Ali sodite da aktivna vloga nacionalnih parlamentov konkretno državnega zbora – prispeva k zmanjšanju t.i. demokratičnega deficita v EU? (60)

Da na vsak način (28) 46,7%
Deloma (27) 45%
Ne (5) 8,3%

Če anketirani poslanci niso povsem verjeli v vpliv, ki ga ima lahko državni zbor v EU, pa so zato bolj enotno, kot eno izmed funkcij državnega zbora, navedli pomoč ostalim parlamentom jugovzhodne Evrope pri vstopanju v EU (75%).

Tabela 4.33 OCENA POSLANCEV O TEHNIČNI POMOČI DRŽAVNEGA ZBORA**32. Ali sodite, da bi slovenski državni zbor s svojimi izkušnjami lahko pomagal parlamentom jugovzhodne Evrope?**

Da, bi (46) 75,4%
 Deloma (14) 23%
 Ne bi mogel (0) 0%
 Ne vem (1) 1,6%

Spremenjena vloga državnega zbora v EU, je sprožila razprave o vlogi državnega sveta po vstopu v EU. Vloga državnega sveta v EU zadevah je dokaj omejena saj ga Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v EU zadevah niti ne omenja. Omenjen je v amandmajih poslovniku, ki mu omogočajo redno spremljanje EU zadev in sodelovanje na zasedanjih OZEU, vendar brez pravih pristojnosti. Vse se nekako sklada s čedalje večjim nezadovoljstvom z delovanjem državnega sveta, zato tudi ne čudi, da bi dve-tretjini anketiranih poslancev podprlo njegovo ukinitvev (takšna bi bila tudi dejansko potrebna večina za spremembo Ustave RS).

Tabela 4.34 OCENA POSLANCEV O VLOGI DRŽAVNEGA ZBORA PO VSTOPU V EU**Ali je treba po vašem mnenju glede na spremenjeno vlogo državnega zbora pristojnosti državnega sveta... (59)?**

Razširiti (3) 5,1%
 Ohraniti v sedanji obliki (14) 23,7%
 Državni svet je treba ukiniti, ker je nepotreben (40) 67,8%
 Drugo (2) 3,4%

Državni zbor je eden najmanjših parlamentov v EU, kljub temu da ima praktično iste naloge kot ostali nacionalni parlamenti. Nižjo »kulturno sposobnost« državnega zbora je tako moč razložiti tudi z dejstvom, da so poslanci povprečno člani vsaj treh ali več delovnih skupin, kar jim gotovo ne omogoča kvalitetnejšega dela na vseh področjih. Kljub temu pa je mnenje poslancev precej deljeno glede povečanja števila poslancev, saj jih je le polovica podpira povečanje, ki bi omogočila lažje oblikovanje t.i. evro elite poslancev, ki bi podrobno spremljala le delovanje EU.

Tabela 4.35 OCENA POSLANCEV O POVEČANJU ŠTEVILA POSLANCEV

| |
|---|
| Ali bi bilo glede na spremenjeno vlogo državnega zbora treba povečati število poslancev v državnem zboru? (60) |
| Da (30) 50% |
| Ne (27) 45% |
| Ne vem (3) 5% |

Poleg spremljanja zadev skozi institucionalne vire so za boljše razumevanje in delovanje poslancev v EU zadevah pomembni tudi drugi viri. Kot najbolj koristen vir za delo v državnem zboru so poslanci ocenili pisma volivcev (povprečna ocena 4,26) ter parlamentarna gradiva (povprečna ocena 4), dokaj nizko pa so kot vir ocenili sodelovanje s poslanci EP (povprečna ocena 3,25), poslanci drugih parlamentov (3,29) in EU portal (povprečna ocena 3,39).

Tabela 4.36 OCENA POSLANCEV O IZBIRI VIROV ZA DELOVANJE V EU ZADEVAH

Kako koristni so naslednji viri informacij za vaše poslansko delo?

| | Sploh niso | | | Zelo so koristni | |
|---|---------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|
| Pisma in srečanja z volivci (61) Povprečna ocena : 4,26 | 1 – 0 0% | 2 – 3 4,9% | 3 – 7 11,5% | 4 – 22 36,1% | 5 – 29 47,5% |
| Vplivne osebnosti (60) Povprečna ocena : 3,4 | 1 – 1 1,7% | 2 – 9 15% | 3 – 19 31,7% | 4 – 27 45% | 5 – 4 6,7% |
| Množični mediji (60) Povprečna ocena : 3,8 | 1 – 0 0% | 2 – 2 3,3% | 3 – 18 30% | 4 – 28 46,7% | 5 – 12 20% |
| Elektronska pošta (60) Povprečna ocena : 3,9 | 1 – 0 0% | 2 – 1 1,7% | 3 – 16 26,7% | 4 – 31 51,7% | 5 – 12 20% |
| Internet (60) Povprečna ocena : 3,87 | 1 – 0 0% | 2 – 8 13,3% | 3 – 10 16,7% | 4 – 24 40% | 5 – 18 30% |
| Strokovna združenja, gospodarske organizacije (61) Povprečna ocena : 3,75 | 1 – 0 0% | 2 – 3 4,9% | 3 – 15 24,6% | 4 – 34 55,7% | 5 – 9 14,8% |
| Sindikati (59) Povprečna ocena : 3,8 | 1 – 4 6,8% | 2 – 12 20,3% | 3 – 22 37,3% | 4 – 15 25,4% | 5 – 6 10,2% |
| Poslanci državnega zbora (59) Povprečna ocena : 3,66 | 1 – 1 1,7% | 2 – 3 5,1% | 3 – 18 30,5% | 4 – 30 50,8% | 5 – 7 11,9% |
| Poslanci v drugih parlamentih (59) Povprečna ocena : 3,29 | 1 – 3 5,1% | 2 – 7 11,9% | 3 – 21 35,6% | 4 – 26 44,1% | 5 – 2 3,4% |
| Poslanci v Evropskem parlamentu (59) Povprečna ocena : 3,25 | 1 – 1 1,7% | 2 – 14 23,7% | 3 – 20 33,9% | 4 – 17 28,8% | 5 – 7 11,9% |
| Družina, prijatelji (60) Povprečna ocena : 3,3 | 1 – 2 3,3% | 2 – 14 23,3% | 3 – 17 28,3% | 4 – 18 30% | 5 – 9 15% |
| Parlamentarna gradiva (60) Povprečna ocena : 4,01 | 1 – 0 0% | 2 – 1 1,7% | 3 – 12 20% | 4 – 32 53,3% | 5 – 15 25% |
| EU portal (59) Povprečna ocena : 3,39 | 1 – 0 0% | 2 – 11 18,6% | 3 – 21 35,6% | 4 – 20 33,9% | 5 – 7 11,9% |
| Podatkovna zbirka Zadeve EU (57) Povprečna ocena : 3,25 | 1 – 0 0% | 2 – 11 19,3% | 3 – 26 45,6% | 4 – 15 26,3% | 5 – 5 8,8% |
| Neodvisne raziskave (58) Povprečna ocena : 3,41 | 1 – 2 3,4% | 2 – 9 15,5% | 3 – 16 27,6% | 4 – 25 34,1% | 5 – 6 10,3% |

4.3.2 Zaključki analize ankete

Analizo ankete sem uporabil za oceno obvladovanja potrebnih znanj in rutin državnega zbora oziroma njegovo **kulturno sposobnost** na področju EU. Uspešnost delovanja parlamenta namreč ni odvisna samo od institucionalnih pravil, ampak predvsem od sposobnosti in prizadevnosti poslancev samih.

Spodbudno je, da več kot 70% poslancev meni, da je možnost vpliva državnega zbora na stališča vlade pomembna za uveljavljanje slovenskih interesov v EU. Več kot 75% poslancev je tudi zadovoljnih s sedanjo ureditvijo, bolj kritični pa so do izvajanja določil zakonodaje s strani vlade. Predvsem so anketirani izpostavili pravočasnost informiranja vlade, po drugi strani pa je več kot polovica zadovoljnih z vladno pripravo predlogov stališč. To je tudi dejanski odraz stanja, saj večina predlogov vlade pride v državni zbor tik pred obravnavo medtem, ko poslanci dokaj redko dopolnjujejo predloge vlade. Dopolnjenih je namreč manj kot 10% predlogov stališč. Posledično so poslanci kritični do vpliva državnega zbora na vladne predstavnike v Svetu (povprečna ocena 2,27).

Poslanci tudi dokaj realno in kritično ocenjujejo svoje delo, saj nizko ocenjujejo uporabo poslovnika za razpravo o ostalih zadevah EU. Državni zbor namreč praktično ne obravnava zadev, ki niso predlagane s strani vlade (skoraj vse t.i. E zadeve je do sedaj obravnaval izključno na predlog vlade⁷²), nizko pa ocenjujejo tudi informacijsko vlogo državnega zbora (primer je sprejem PUE, ki je po mnenju 74% poslancev državni zbor ni dovolj izkoristil za informiranje javnosti). Kritično ocenjujejo tudi delo matičnih odborov, saj je z njimi nezadovoljnih 61% poslancev, raziskava delovanja državnega zbora (glej poglavje 4.1) pa je pokazala tudi dejansko pomanjkljivost državnega zbora v EU zadevah, ravno na tem področju. Vzrok slabšega dela delovnih teles je tudi v obremenjenosti poslancev, zanimivo pa je, da se le polovica poslancev zavzema za povečanje njihovega števila.

Iz anketnih podatkov je razvidno, da poslanci dobro prepoznavajo probleme vendar pa še nimajo znanj in izkušenj, ki bi jim omogočale aktivnejše vključevanje v EU zadeve. Anketirani poslanci dobro ocenjujejo svoje znanje o EU zadevah (tako se ocenjuje skoraj 80% poslancev), navajajo tudi številne vire seznanjanja o zadevah, ki so pretežno institucionalni (največ jih kot vir navaja seznanjanje s pomočjo

⁷² vir: sekretar OZEU, dr. Zvone Bergant

poslanskih gradiv), premalo pa uporabljajo neposredne stike. Zaskrbljujoče pa je dejstvo, da poslanci zelo težko najdejo način, kako predstaviti volivcem povezanost domačih vprašanj z evropskimi zadevami, predvsem, ker so mnenja, da je zato krivo (ne)zanimanje volivcev (tako jih meni kar 86%). Manj kot polovica jih tudi meni, da bi lahko povečana vloga nacionalnih parlamentov prispevala k zmanjšanju demokratičnega deficita v EU, s čimer verjetno zavračajo pobude za povečanje njihove vloge v EU. Pomembne so jim vse v anketi naštet metode mednarodnega sodelovanja in pa pomoč parlamentom jugovzhodne Evrope (75%).

Na osnovi teh podatkov, ki razkrivajo nekatere elemente »kulturne sposobnosti« lahko ugotovimo, da je državni zbor, verjetno zaradi kratke dobe članstva Slovenije v EU, še vedno v slabšem položaju kot parlamenti starejših članic. Predpostavljamo pa, da se bo z leti raven njegove kulturne sposobnosti izboljšala. Pričakovati je tudi, da se bo oblikovala t.i. »evro elita«, ki bo imela dovolj znanja in izkušenj, da bo omogočala aktivnejšo vlogo državnega zbora v EU zadevah.

4.4 Zmožnost preverjanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti državnega zbora

4.4.1 Delovanje v okviru COSACA

Po podpisu Pogodbe o Ustavi s strani vlad držav članic, je COSAC na svojem srečanju, novembra 2004, razpravljal o uporabi predhodnega nadzora uporabe subsidiarnostnega načela s strani nacionalnih parlamentov. Na srečanju je bilo ugotovljeno, da večina nacionalnih parlamentov nima pripravljenih mehanizmov za reševanje tega vprašanja. Izjema je bila le Nizozemske, ki je že sprejela odločitev o načinu novega nadzora (COSAC, 2004). Nizozemski dvodomni parlament je namreč oblikoval **skupen** Odbor za subsidiarnost obeh domov parlamenta, ki se bo ukvarjal s predhodnim nadzorom tega načela. Zato so na srečanju sprejeli odločitev o pilotnem projektu, ki bi na primeru predloga EU zakonodaje (predlog Komisije o ureditvi železniškega prometa) preveril, kako naj bi potekal nadzor načela subsidiarnosti v praksi.

Na naslednjem srečanju COSAC-a, maja 2005, so preverili uspešnost pilotnega projekta, ko so nacionalni parlamenti prvič neposredno sodelovali v preverjanju subsidiarnosti. V preverjanju je sodelovalo 31 izmed 37-ih, ki so poleg pregleda zakonodajnega predloga na srečanju poročali tudi o svojih ugotovitvah o načinu preverjanja subsidiarnosti. Na srečanju so sklenili, da Komisija pri pripravi predloga akta ni dovolj upravičila predloga v smislu skladanja s principom subsidiarnosti ter da naj v prihodnje bolje utemelji svoje predloge v skladu z omenjenim načelom. Prav tako je COSAC v sklepu pozval k boljši razmejitvi in razjasnitvi obeh načel, torej subsidiarnosti in sorazmernosti.

Kljub zavrnitvam PUE v nekaterih članicah je bilo jasno, da EU potrebuje nove rešitve, in so institucionalne spremembe v Uniji nujne, prav tako pa je nujno bolj poglobljeno sodelovanje nacionalnih parlamentov v njenih procesih. Tako je že na naslednjem srečanju COSAC-a, oktobra 2005, v luči dogovora na vrhu Evropskega sveta, ta sprejel sklep, da bodo nacionalni parlamenti začeli sodelovati v procesih preverjanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti v okvirih določil, ki mu jih omogočajo obstoječe pogodbe, torej protokoli k Amsterdamski pogodbi. Postopek

nadzora nacionalnih parlamentov, ki bodo želeli sodelovati pri preverjanju načel, sprejet na 34-em srečanju COSACA, pa je naslednji (COSAC, 2005b):

1. Na podlagi iniciative »Raising European Awareness« naj nacionalni parlamenti po preučitvi letnega programa Komisije v roku 2 tednov podajo mnenja o tem, o katerih predlogih aktov naj bo izvršeno preverjanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti. To lahko naredijo tudi kadarkoli kasneje. Predsedniška trojka bo najpogosteje omenjene predlagala v procedure preverjanja skladnosti in seznam poslala nacionalnim parlamentom in EP;
2. Za pomoč pri preverjanju bo služila IPEX-ova baza podatkov;
3. Sodelujoči parlamenti morajo opraviti nadzor v roku šestih tednov, rok pa začne teči po prevodu v vse jezike;
4. Vse komentarje morajo parlamenti poslati direktno vsem trem institucijam Unije, kopije pa COSAC-u v roku šestih tednov;
5. Dobrodošla bi bila razmejitev pri poročilu nacionalnega parlamenta, na katero načelo (subsidiarnost, sorazmernost) se nanaša komentar.

IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange)

IPEX je bil ustvarjen po odločitvi Konference predsednikov nacionalnih parlamentov v Rimu leta 2000, z namenom promocije sodelovanja med nacionalnimi parlamenti. Delovna skupina Konference je ustvarila internetno stran namenjeno parlamentom Unije (nacionalnim parlamentom in EP), ki služi izmenjavi informacij o parlamentarnem nadzoru EU zadev. Namen je bil, da vsak nacionalni parlament na tej strani obvešča ostale nacionalne parlamente o svojih odločitvah glede EU zadev, stran pa bo koristna predvsem pri preverjanju načel subsidiarnosti, pri čemer je nujno, da nacionalni parlamenti sodelujejo. Nacionalni parlamenti bodo lahko enostavno in hitro predstavili svoje mnenje drugim nacionalnim parlamentom in bodo tako lažje uresničili kratke roke za odločanje o teh zadevah.

Na IPEX-ovi strani je mogoče dobiti vse nove predloge in posvetovalne dokumente Komisije, ki se je obvezala, da bo na to stran pošiljala vse dokumente, opremljene z vsemi relevantnimi informacijami. Za objavo dokumentov nacionalnih parlamentov pa skrbijo le ti sami. Del IPEX-ovih podatkov je tudi skupen koledar vseh EU medparlamentarnih srečanj.

4.4.2 Preverjanje pripravljenosti parlamentov na nadzor subsidiarnosti in sorazmernosti

COSAC je prevzel vlogo preverjanja pripravljenosti nacionalnih parlamentov pri nadzoru spoštovanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti predlogov zakonodajnih aktov Komisije. V okviru preverjanja so bili do sedaj pripravljene trije testi, pri katerih so sodelovali nacionalni parlamenti.

4.4.2.1 Pilotni projekt – skladnost predloga Komisije za 3. železniškega paketa

Pilotni projekt z začetkom v marcu 2005 je bilo preverjanje spoštovanja načel v okviru predloga Komisije zakonodaje za 3. železniški paket. V pilotnem projektu je sodelovalo 31 izmed 37-ih parlamentarnih domov 25-ih članic. Odbor za zadeve EU je sodeloval v 27-ih od 31-ih domov, prav tako pa so v 16-ih domovih sodelovali tudi sektorski odbori. Samo na Nizozemskem je Odbor za EU nadomestil skupen odbor obeh domov, na Švedskem pa Odbor za Ustavo. Vlade so s svojimi stališči o spoštovanju načel sodelovale v polovici primerov.

14 domov parlamentov je našlo vsaj eno ali več kršitev načel v predlogu, še trije pa so izrazili vsaj pridržek do predloga.

Testiranje je pokazalo, da je veliko parlamentov oziroma domov izrazilo očitke o slabi pripravljenosti predloga in slabostih pri prevodih (prevodi so bili narejeni samo za 15 starih članic EU). Prav tako so parlamenti izrazili zaskrbljenost zaradi kratkega šesttedenskega roka, v katerem morajo sprejeti odločitev in določiti slabosti pri razločevanju subsidiarnosti od sorazmernosti. Poudarjena je bila tudi nepovezanost nacionalnih parlamentov in informiranje o rezultatih ostalih parlamentov ter predlogi o oblikovanju skupnega informacijskega portala.

Na srečanju COSAC-a v Londonu oktobra 2005 so se države članice dogovorile, da naj države, ki to želijo, podajo predloge za presojo zakonodajnih predlogov Komisije iz njenega Letnega programa za leto 2006. Na podlagi predlogov so se te na srečanju COSAC-a februarja 2006 na Dunaju dogovorile za presojo še dveh predlogov Komisije:

1. Predlog uredbe o veljavni zakonodaji in pristojnostih v ločitvenih zadevah;⁷³
2. Predlog za dokončno izoblikovanje notranjega trga za poštno storitve.⁷⁴

⁷³ 2005/JSL/187

4.4.2.2 Preverjanje skladnosti načel Predloga uredbe o veljavni zakonodaji in pristojnostih v ločitvenih zadevah

Pri preverjanju skladnosti načel Predloga uredbe o veljavni zakonodaji in pristojnostih v ločitvenih zadevah je do roka sodelovalo 27 parlamentarnih domov in toliko jih je tudi odgovorilo na vprašalnik COSAC-a. 15 domov iz 12-ih članic je uporabilo IPEX-ovo bazo podatkov. V 24-ih od 27-ih domovih je pri postopku sodeloval Odbor za EU, pri 16-ih pa tudi sektorski odbori. Planerna seja je bila opravljena v petih domovih, pri praktično vseh sodelujočih je sodelovala tudi vlada. V postopku je sodeloval samo en regionalni parlament, in sicer v Združenem kraljestvu škotski in welški parlament. Dvodomni parlamenti so na formalni ravni sodelovali v treh državah (med njimi tudi v Sloveniji). Na Danskem, Luksemburgu in Nizozemskem je bila uveljavljena posebna procedura za ta postopek, drugje pa so bile opravljene standardne procedure, ki veljajo za EU zadeve. To pomeni, da bodo te opravljene tudi v drugih primerih ali pa, da novih procedur za ta postopek niso sprejeli.

Kršitve načela subsidiarnosti so bile ugotovljene v štirih parlamentarnih domovih, kršitve proporcionalnosti pa v sedmih domovih, prav tako je pet parlamentov in dva doma ugotovilo, da Komisija nima zadostnih argumentov za upravičenje predlogov v smislu spoštovanja načel. Na podlagi kršitev je bilo podanih šest glasov oz. obrazloženih mnenj s strani štirih domov.

Zopet so se pojavile težave zaradi kratkega roka za sprejem, zaradi prevodov, nepovezanosti parlamentov ter nerazumevanja ločnic med subsidiarnostjo in sorazmernostjo oziroma skupne definicije načel.

4.4.2.3 Preverjanje predloga za dokončno izoblikovanje notranjega trga za poštne storitve

Komisija je predlog sprejela 31. oktobra 2006. Pri preverjanju je do januarja 2007 sodelovalo 26 parlamentarnih domov iz 21-ih članic Unije. 20 parlamentarnih domov iz 16-ih držav je uporabilo bazo IPEX.

V 22-ih izmed 26-ih parlamentarnih odborov je pri preverjanju sodeloval Odbor za EU zadeve, v 14-ih sektorski odbori, v treh državah pa so razpravo opravili samo sektorski odbori. Plenarna seja je bila opravljena samo v štirih domovih. Vlade so

⁷⁴ 2006/MARKT/006

tokrat sodelovale s svojimi stališči v vseh sodelujočih odborih, regionalni domovi pa samo v Združenem kraljestvu. Dvodomni parlamenti so sodelovali samo na Nizozemskem in v Sloveniji. V petih državah je preverjanje potekalo v posebnem postopku (Danska, Madžarska, Luksemburg, Nizozemska in belgijski senat), drugje pa po normalnem postopku.

Kršitve načel subsidiarnosti je našel samo luksemburški parlament. Nemški Bundesrat je našel pomisleke v zakonodajni osnovi predloga, brez direktne ugotovitve kršitev načel. Več parlamentarnih domov je opozorilo na slabo obrazložitev upravičenosti predloga s strani Komisije na osnovi upoštevanja načela subsidiarnosti. Sedem domov pa je ugotovilo kršenje načela proporcionalnosti. Prav tako 6 domov ni bilo zadovoljnih z obrazložitvijo Komisije o upoštevanju načela sorazmernosti. Na podlagi kršitev, predvsem načela sorazmernosti, je bilo podanih osem glasov obrazloženih mnenj s strani šest domov nacionalnih parlamentov.

Glede težav je šest domov poudarilo probleme v zvezi s šesttedenskim rokom, nekateri domovi pa so se pritožili nad pomanjkanjem medparlamentarnega sodelovanja.

S primerjavo preverjanj (glej tabelo 4.37), lahko ugotovimo, da velikih sprememb med prvim in zadnjim preverjanjem ni, vendar je opaziti, da:

- raste število parlamentov, ki so za pomoč uporabili IPEX bazo (iz 15 na 20);
- se je povečalo sodelovanje vlad v teh postopkih (iz polovice držav na vse države članice);
- se povečuje število obrazloženih mnenj čeprav v nobenem izmed primerov ni bilo preseženo potrebno število glasov za ponovno preučitev predloga, kot ga je določila PUE (1/3 glasov nacionalnih parlamentov ali 18 glasov);
- se povečuje število parlamentov s posebnim proceduralnim postopkom (iz 2 ob prvem testiranju, na sedaj že 6 nacionalnih parlamentov);
- se zmanjšuje število težav, na katere so pri preverjanju naleteli nacionalni parlamenti, kar pa je bil tudi cilj teh preverjanj.

Tabela 4.37 TESTI NADZORA NAČEL COSAC

| Testi COSAC | 3. železniški paket | Predlog uredbe o veljavni zakonodaji in pristojnostih v ločitvenih zadevah | Predlog za dokončno izoblikovanje notranjega trga za poštne storitve |
|--|--|--|--|
| Število sodelujočih domov parlamentov | 31 izmed 37 domov | 27 domov | 26 domov |
| Sodelovanje Odbora za EU zadeve | 27 / 31 v ostalih skupen Odbor domov ali sektorski | 24 / 27 v 2 samo sektorski odbor | 22 / 26 v 3 samo sektorski |
| Sodelovanje sektorskih odborov | 16 | 16 | 14 |
| sodelovanje regionalnih domov | / | 1 | 1 |
| Sodelovanje v dvodomnih parlamentih | / | 3 | 2 |
| Plenarna seja | / | 6 | 4 |
| Uporaba IPEX baze | / | 15 | 20 |
| Sodelovanje vlade | V polovici primerov | V skoraj vseh primer. | V vseh primerih |
| Število obrazloženih mnenj ⁷⁵ | / | 4 domovi – 6 glasov | 6 domov – 8 glasov |
| Kršitev načela subsidiarnosti | 14 + 3 pomisleki | 4 (7 slaba utemeljitev komisije) | 1 (5 slaba utemeljitev komisije) |
| Kršitev načela proporcionalnosti | 14 + 3 pomisleki | 7 | 7 (6 slaba utemeljitev komisije) |
| Posebna procedura | 2 | 3 | 5 |
| Težave | Slaba pripravljenost predloga, prevodi, kratek 6 tedenski rok, razločevanje subsidiarnosti in sorazmernosti, slaba povezanost NP | Kratek rok, prevodi, razločevanje subsidiarnosti in sorazmernosti, slaba povezanost NP | Kratek rok, pomanjkanje sodelovanja |

Vir: po COSAC Subsidiarity control in national Parliaments, dostopno na <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/>, dne 15.3.2007 in lastno raziskovanje.

4.4.3 Zaključki in analiza sodelovanja Državnega zbora RS v testiranjih

Slovenski državni zbor je v okviru COSAC-a sodeloval pri vseh treh dosedanjih testih preverjanja principov subsidiarnosti in sorazmernosti in državnega zbora (glej tabelo

⁷⁵ 27 parlamentov ima skupaj 54 glasov. Za prekoračitev eno tretinskega praga bi bilo potrebnih 18 glasov.

4.38). V okviru vseh preverjanj je v postopku sodeloval Odbor za EU in sektorski odbor, ki je pred sejo podal obrazloženo mnenje. Svoje mnenje v vseh testiranjih je podal tudi državni svet, katerega predstavnik lahko poda mnenje na seji OZEU. V vseh primerih je s svojimi stališči nastopala tudi vlada.

Tabela 4.38 TESTI SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI COSAC-A - DRŽAVNI ZBOR RS

| Test COSAC | 3. železniški paket | Predlog uredbe o veljavni zakonodaji in pristojnostih v ločitvenih zadevah | Predlog za dokončno izoblikovanje notranjega trga za poštne storitve |
|--|---|--|--|
| Kateri parlamentarni odbor je sodeloval | <ul style="list-style-type: none"> Odbor za zadeve EU Odbor za promet | <ul style="list-style-type: none"> Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje DZ OZEU | <ul style="list-style-type: none"> Odbor za gospodarstvo DZ OZEU |
| Ali je sodelovala vlada | Ministrstvo za transport | Vlada je poslala svoje stališče glede kršenja načel s/s skupaj z svojim stališčem o predlogu | Vlada je poslala svoje stališče glede kršenja načel s/s skupaj z svojim stališčem o predlogu |
| Ali je bila ugotovljena kršitev načel s/s | NE | NE | NE |
| Ali je sodeloval drugi dom, regionalne ali druge institucije | Odbor Državnega sveta Slovenska delegacija v odboru regij EU | Komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve Državnega sveta | Komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve Državnega sveta |
| Plenarna seja | NE | NE | NE |
| Opombe | | Test je pokazal, da bi bilo treba za to področje amandmirati Poslovnik DZ in po potrebi še Zakon o sodelovanju vlade z DZ v zadevah EU | Test je pokazal, da bi bilo treba za to področje amandmirati Poslovnik DZ in po potrebi še Zakon o sodelovanju Vlade z DZ v zadevah EU |

Vir: Po COSAC Subsidiarity control in national Parliaments, dostopno na <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/> (1.3.2007) in lastno raziskovanje.

Državni zbor v nasprotju z mnogimi ostalimi nacionalnimi parlamenti, pri nobenem od testov ni podal mnenja o kršitvi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, kar lahko kaže na slabšo pripravljenost državnega zbora za to področje delovanja. Zaenkrat je za področje obravnave kršenja načel subsidiarnosti in sorazmernosti v veljavi kar enak postopek, kot za obravnavo ostalih EU zadev.

V poročilu COSAC-a o rezultatih testiranja je navedeno mnenje državnega zbora, da bi bilo potrebno za obravnavo kršenja načel spremeniti Poslovník državnega zbora in po potrebi tudi Zakon o sodelovanju vlade z državnim zborom v zadevah EU. S prelaganjem obravnave zadev med redno delo OZEU, namreč državni zboru ne bo mogel izkoristiti dodatnih pristojnosti nacionalnih parlamentov po sprejemu nove pogodbe EU.

Testi so nakazali obrise morebitnega novega postopka za obravnavo skladnosti z načeli v državnem zboru. Tako bi pri postopku, poleg odborov zadolženih za EU zadeve, morali sodelovati matični odbori, vlada pa bo morala, poleg stališča glede predloga samega, odborom pravočasno predati tudi mnenje o skladnosti z načeli, če bi tako zahteval OZEU. Državni zbor bo moral v prihodnosti posvetiti tudi več časa preučevanju Zelenih in Belih knjig ter letnih in večletnih planov Komisije, da bo bolje pripravljen na njene končne predloge. Hitrost je pomembna predvsem zaradi usklajevanja z aktivnostmi drugih odborov v EU in COSAC-om. Državni zbor bi lahko s pravočasnim delovanjem izkoristil IPEX-ovo informacijsko bazo ter v določenih primerih vzpodbudil tudi ostale nacionalne parlamente k podrobnejši obravnavi posameznega predloga. Dobrodošla bi bila tudi vzpostavitev posebnega informacijskega portala, ki bi omogočal hitrejše usklajevanje odborov državnega zbora in vseh zainteresiranih. Nujno bi bilo okrepiti tudi strokovne službe, da zaradi sistematičnega nadzora subsidiarnosti, ki bi bil nujen, če se želi državni zbor resno lotiti tega področja, ne bi trpel splošen nadzor nad EU zadevami.

Pri pripravi sprememb postopkov za nadzor skladnosti načel bi se lahko zgledovali po rešitvah nekaterih ostalih nacionalnih parlamentov, tako danskega, kjer so izredno natančno opredelil roke posameznim fazam postopka ali recimo parlamenta Združenega kraljestva, kjer so postopek nadzora načel ločili od splošnega postopka nadzora EU zadev. Dobro bi bilo upoštevati tudi mnenje Lordske zbornice, da v primeru t.i. »rumenega kartona« (predhodno negativno mnenje parlamenta) vlada ne bi smela podpreti predloga v Svetu. Za preprečitev uporabe veta oz. »rdečega kartona« pa je nujno sprotno obveščanje vlade o amandmajih EU institucij k predlogom. Prav tako se zdi primerna taka ureditev postopka naknadnega nadzora, da bi se končna odločitev o vetu na sprejetje akta EU v imenu parlamenta, sprejela le na plenarnem zasedanju državnega zbora.

5 PREVERJANJE HIPOTEZ

V svoji magistrski nalogi sem preverjal delovanje državnega zbora v zadevah EU in si kot hipotezo postavil trditev: ***Državni zbor, kot glavni dom slovenskega parlamenta oz. parlamenta države članice EU, je po delovanju v okviru pristojnosti primerljiv z aktivnejšimi nacionalnimi parlamenti članic EU.***

Za pomoč pri preverjanju hipoteze sem preverjal naslednje delovne hipoteze:

H1: Državni zbor Republike Slovenije je dosegel visoko stopnjo »institucionalne sposobnosti« in izpolnjuje vse obveznosti, ki jih ima po določbah pogodb EU ter je tako primerljiv s parlamenti ostalih držav članic EU.

Kot kriterij preverjanje prve delovne hipoteze sem spremljal delovanje državnega zbora in njegovega Odbora za zadeve EU ter ga primerjal s Češkimi. Analiziral sem delovanje obeh odborov glede na formalne pristojnosti nacionalnih parlamentov v EU, posebej pa sem se osredotočil še na učinkovitost implementacije direktiv. Analiza implementacije direktiv namreč omogoča tudi kvantitativno primerjavo med članicami.

Državni zbor je po analizi delovanja povsem primerljiv z nacionalni parlamenti v EU glede izvrševanja svojih obveznosti na področjih na katerih nacionalni parlamenti obvezno sodelujejo oziroma imajo neposredne pristojnosti v okviru pogodb EU. To so ratifikacija temeljnih pogodb Unije in amandmiranje teh, dajanje soglasja k sprejemu novih članic, prenos direktiv ES v nacionalno pravo, soglasje pri sklepanju mednarodnih pogodb in odobritev sprememb proračunskih prihodkov Unije.

Državni zbor je kot temeljni dokument, ki ga obravnava vsako leto, sprejel štiri Deklaracije o stališčih za delovanje RS v institucijah EU (2004, 2005, 2006 in 2007). Državni zbor je na plenarni seji obravnaval tudi pristope novih članic Romunije in Bolgarije ter ju potrdil, prav tako pa je OZEU potrdil izhodišča na posameznih področjih za pristop Turčije in Hrvaške Uniji.

V času članstva v Uniji je državni zbor obravnaval ter februarja 2005 - kot tretji parlament v Uniji skoraj soglasno ratificiral Pogodbo o Ustavi za Evropo. Vendar pa je hiter sprejem sprožil dileme v javnosti ter tudi v državnem svetu, da bi državni zbor lahko bolje izkoristil ratifikacijo ustavne pogodbe za oblikovanje splošne javne razprave o EU in tako prispeval k približevanju Unije državljanom. Tudi po analizi

ankete med poslanci (poglavje 4.2) je očitno, da dobro leto po ratifikaciji kar 74% poslancev ni verjelo, da je državni zbor izkoristil sprejem ustavne pogodbe za informiranje državljanov, kar je sicer ena izmed njegovih posrednih funkcij. Kljub temu je državni zbor spet pokazal svojo učinkovitost in tudi tokrat brez prave razprave, kot drugi parlament v EU, januarja 2008 ratificiral še Lizbonsko pogodbo.

Za delovanje v EU je ustanovljeno posebno delovno telo, Odbor za zadeve EU, ki se redno sestaja (tudi večkrat tedensko) in je po mnogih kriterijih primerljivo z ostalimi delovnimi telesi za EU zadeve nacionalnih parlamentov članic EU. Po sestavi je sicer med najmanjšimi (manjši od denimo češkega, ki ima 21 članov), odlikuje pa ga predvsem pristojnost predhodnega nadzora EU zadev in podajanje stališč vladi, kar mu omogoča Zakon o sodelovanju državnega zbora in vlade v EU zadevah. Tako ga je COSAC uvrstil med odbore z mandatnim sistemom delovanja, saj vladi podeljuje mandat za sodelovanje v EU institucijah. Tako obliko sodelovanja nacionalnih parlamentov sedaj prakticirajo skoraj vse nove članice Unije in postaja praksa »najboljših« nacionalnih parlamentov, po zgledu Skandinavskih držav. Za EU zadeve (2. steber) je pristojen še Odbor za zunanjo politiko. V EU zadevah sodeluje tudi državni svet oziroma njegova Komisija za evropske zadeve. Njen predstavnik je vabljen na seje OZEU, predstavniki državnega sveta pa se udeležujejo srečanj COSAC-a in tako sodelujejo pri razpravi o pomembnejših dokumentih Unije.

OZEU je imel do konca leta 2005 osem sej v prejšnjem mandatu in 52 sej v IV. mandatu. Večina sej (44) je bila zaprtih za javnost, na njih pa je v letu 2005 obravnaval 94 EU zadev (samo dve v 2004). Pri tem je primerljiv s češkim, ki je obravnaval 89 zadev v letu dni, 48 zadev pa je predal matičnim delovnim telesom (OZEU pa 40). Ravno delo matičnih delovnih teles lahko - zaradi relativno majhnega obsega obravnav - pri obeh, posebej pa pri OZEU, ocenimo kot relativno neuspešno. Razlogi nizkega odstotka obravnav se skrivajo predvsem v prepozni pripravi zadev s strani vlade in pa v problemih s prevodi. S tem problemom se soočajo vse nove članice Unije. Slabše delo matičnih delovnih teles so opazili tudi poslanci v anketi (glej poglavje 4.2), saj je 61% poslancev le deloma ali povsem nezadovoljnih z njihovim delom.

Pri prenosu direktiv je Slovenija zgledna država, saj zadnje leto nikoli ne presega dovoljenega 1,5% praga zapadlih direktiv, ki si ga je za cilj postavila Komisija. Prav tako, glede na dosedanje pozitivne izkušnje, Slovenija ne bo imela težav zadostiti še

višjemu kriteriju, to je 1,2% zapadlih direktiv (od maja 2007 ima vedno višjo pokritost od 98,8%). Tako je po mestih večinoma v zgornji polovici držav (povprečno 13. mesto med 25-imi članicami). Če primerjamo še implementacije direktiv z Češko Republiko lahko ugotovimo, da je Slovenija bolj konstantna skozi vsa obdobja in uspešnejša pri hitrosti vnosa direktiv. V primeru Češke pa so opazna večja nihanja, saj se uvršča tako na zadnja mesta kot čisto pri vrhu. Povprečno zaseda 18. mesto. Češka povprečna pokritost pa je za več kot odstotek nižja od Slovenije (Slovenija ima povprečje od vstopa 98,72%, Češka pa komaj 97,48%). Glede na to, da sta državi hkrati vstopili v EU, je Slovenija pokazala večjo učinkovitost na tem področju.

Za uspešno delovanje Slovenije na področju prenosa EU zakonodaje gre zasluga tako dobremu sistemu Službe vlade za zakonodajo, ki spremlja direktive v začetnih fazah, kooperativnemu delovanju državnega zbora in pa dejstvu, da se večina direktiv v RS prenese s podzakonskimi akti.

Tako lahko potrdim delovno hipotezo H1, saj državni zbor uspešno izpolnjuje vse obveznosti, ki jih ima po določenih pogodb in je pri tem povprečno učinkovit.

H2: Državni zbor RS relativno uspešno nadzira delovanje Vlade RS v institucijah EU, sam pa neposredno ne vpliva na delovanje institucij EU ali Vlade RS.

To hipotezo sem preverjal z več kriteriji. Tako sem analiziral število in vsebino dopolnil OZEU k predlogom zakonodajnih in drugih aktov Unije ter dopolnil k stališčem, ki jih je v obravnavo predlagala vlada pred sejami Svetov. Analiziral sem tudi delo drugih odborov in napravil analizo poslanskih vprašanj državnega zbora na temo EU, ki so ena izmed oblik nadzora vlade s strani državnega zbora v EU zadevah.

OZEU je od novembra 2004 do decembra 2005 obravnaval skupaj 135 EU zadev in na njih podal relativno malo (10) dopolnil, ali 7,4 % med vsemi zadevami. Največ dopolnil v prvem letu IV. mandata je podal k »S« zadevam in sicer 9 med 92-imi zadevami ali 9,8%. V drugem letu mandata je slika podobna: ravno tako je podal 10 dopolnil, vendar na skupno 107 zadev (9,3%). Večja razlika je pri obravnavi »E« zadev, ki jih v prvem letu OZEU ni obravnaval, v drugem pa že sedem zadev, na eno izmed teh je podal tudi dopolnilo (14,3%). Ker »E« zadeve državni zbor obravnava

na lastno pobudo ali pobudo vlade in ker je v prvi polovici 2007 državni zbor obravnaval že 11 »E« zadev, je to lahko znak napredka v delovanju v EU zadevah. Angažiranost državnega zbora je opazna tudi pri potrjevanju Deklaracije o delovanju RS v institucijah EU, kjer je državni zbor v letu 2005 podal 21 in v letu 2006, 20 dopolnil.

Odbor za zunanjo politiko je EU zadeve obravnaval na 17-ih sejah v III. mandatu (40% sej) in 25-ih sejah v IV. mandatu (31% sej) ter pri tem obravnaval tudi vse pomembnejše dokumente (ratifikacija Pogodbe o Ustavi, potrjevanje Deklaracij o usmeritvah RS v EU).

Matična delovna telesa so relativno manj uspešno opravljala svojo nalogo, saj so v letu 2005 na 130-ih sejah EU zadeve obravnavale le na 27-ih od 34-ih zadev (le 8 odborov več kot enkrat) in v 2006 na izmed 225-ih sejah le 33 zadev. Vzroki so tako subjektivni kot objektivni. Subjektivne bi lahko našli v nesposobnosti nekaterih delovnih teles za obravnavo EU zadev v kratkih časovnih rokih in v podcenjevanju EU zadev nekaterih poslancev. Objektivni pa so posledica sestave OZEU, ki ne omogoča direktne komunikacije z matičnimi delovnimi telesi, (pre)majhno število poslancev, ki so preobremenjeni s članstvom v več odborih, problemi s prevodi in zmanjšani aktivnosti institucij EU v 2006, zaradi menjava Komisije ter obremenjenosti z ustavno pogodbo in širitvijo.

Analiza poslanskih vprašanj III. in IV. mandata ki se nanašajo na evropske zadeve, je pokazala velik porast teh vprašanj v IV. mandatu. Tako je bilo med vsemi vprašanji takih, ki se nanašajo na EU zadeve v III. mandatu 4,68% in 8,16% v IV. mandatu. Še večja je razlika, če primerjam odstotek pred in po vstopu v Unijo maja 2004 (4% proti 8,25%). Večino EU vprašanj so postavili poslanci z opozicije, razmerje pa se je še povečalo v IV. mandatu. Tako je bilo razmerje opozicija – pozicija 65,5%: 34,5% v III. mandatu in 85%:15% v IV. mandatu. Ta razlika je verjetno posledica vstopa v Unijo in spoznanje opozicije, da so EU zadeve zelo pomembne, poslanska vprašanja pa skoraj edina možnost, da vplivajo nanje. Zanimivost, ki se je pokazala iz analize je, da je največ poslanskih vprašanj postavlja SNS (26% v III. in kar 42% v IV. mandatu), torej stranka, ki je bila edina proti vstopu v Unijo in je zato verjetno še bolj kritična do EU zadev. Analiza poslanskih vprašanj je še pokazala, da se želi OZEU posebej angažirati na področjih, kot so strukturni in kohezijski skladi ter »velikih temah«, kot sta predsedovanje Slovenije EU ter prevzemanje evra.

Analiza je tako pokazala, da nadzorni mehanizmi državnega zbora v EU zadevah še ne delujejo v polni meri. Nizka je predvsem vključenost matičnih delovnih teles, prav tako pa je relativno malo dopolnil k stališčem vlade. Napredek je viden pri poslanskih vprašanjih, katerih število narašča. Predvsem je vidna vse večja želja opozicije, da sodeluje v teh procesih.

Tako lahko potrdim tudi drugo delovno hipotezo, saj je državni zbor, glede na vlogo nacionalnega parlamenta v EU, uspel najti ustrezne načine dela in mehanizme za nadzor, ki sicer še niso dovolj pogosto uporabljeni.

H3: Poslanci Državnega zbora RS še nimajo dovolj znanj in izkušenj oziroma Državnemu zboru RS primanjkuje t.i. »kulturne sposobnosti«, da bi se še aktivneje vključil v EU procese.

Pri preverjanju te hipoteze sem uporabil analizo ankete med poslanci in intervjuje s predsednikom Odbora za EU zadeve državnega zborom, Antonom Kokaljcem in opozicijskim poslancem, članom OZEU, Matjažem Cviklom (glej priloge B in C).

Za aktivnejšo vlogo nacionalnega parlamenta oziroma kulturno sposobnost je pomembno zavedanje poslancev samih ter njihova sposobnost in volja za sodelovanje v EU procesih. Analiza ankete med poslanci je pokazala, da se poslanci zavedajo pomembnosti vpliva na EU zadeve preko vlade za uveljavljanje slovenskih izhodišč (tako meni skoraj 70% anketiranih). Svojo usposobljenost za delovanje ocenjujejo kot dovolj dobro (tako jih meni 42%), čeprav se jih večina seznanja le s poslanskimi gradivi (82%), le malo (30%) pa s seminarji, lastnimi viri ali preko predstavnice državnega zbora (samo 14%). Bolj nizko pa na področjih poznavanja EU zadev poslanci ocenjujejo svoje kolege. *Zaskrbljujoče je tudi mnenje poslancev, da EU teme ne zanimajo njihovih volivcev (tako jih meni skoraj 86%) in večinoma tudi menijo, da evropskih tem ne uspevajo pojasniti svojim volivcem (skoraj 70%).*

Za doseg ciljev večje vključenosti državnega zbora v EU zadeve pa je pomembno tudi dosledno izvajanje določil zakonskih obveznosti s strani vlade. Poslanci so dokaj kritični do tekočega informiranja državnega zbora (45% poslancev meni da ni tekočega informiranja) s strani vlade prav tako pa tudi do določanja prednostnih nalog, usklajevanja in pravočasnega prepoznavanja ciljev politik. So pa anketirani

poslanci dobro ocenili pripravo stališč (več kot 50%) in še boljše zakonsko ureditev tega področja (75%).

Poslanci pozitivno ocenjujejo delo OZEU in njegovo sodelovanje pri oblikovanju stališč RS, enako ocenjujejo tudi razprave o usmeritvah RS v EU institucijah. Zelo nizko, a dovolj realno, pa uporabo poslovnika za razpravo o drugih zadevah. Najbolj pa je zaskrbljujoče mnenje večine poslancev (56%), da je vpliv na vladne predstavnike s strani državnega zbora majhen oziroma zanemarljiv, čeprav so večinoma ocenili, da ima državni zbor dobro organizacijsko strukturo in solidno strokovno pomoč. Poslanci so kritični tudi do dela matičnih teles na tem področju.

V intervjuju je poslanec in predsednik OZEU Anton Kokalj podal mnenje, da se dviga zavest poslancev za njihovo aktivnejše sodelovanje na EU področjih in to ne samo med poslanci Odbora za zadeve EU. Temu je po njegovem mnenju veliko prispevalo predsedovanje Slovenije EU in postopno nabiranje izkušenj poslancev. Na drugi strani pa je opozicijski poslanec ter član OZEU Milan Cvikl menil, da je zavedanje poslancev o pomembnosti tega področja precej nizko in da ima vlada preveč lahko delo, saj ji državni zbor dovoljuje povsem samostojno odločanje na teh področjih. Po njegovem mnenju OZEU ni podal pripomb k stališčem na nobeno pomembnejšo zadevo, državni zbor pa je med drugim zamudil tudi priložnost za večje informiranje javnosti s »prehitro« ratifikacijo ustavne pogodbe.

Tako lahko potrdim tretjo delovno hipotezo, saj je iz odgovorov poslancev moč razbrati, da jim manjka želje in tudi znanja za aktivnejše sodelovanje v EU zadevah. Zaskrbljujoče je predvsem dejstvo, da mnogi ne verjamejo, da so EU zadeve zanimive za volivce in se jim zato verjetno tudi manj posvečajo. Poslanci so tudi preveč obremenjeni s članstvom v številnih delovnih telesih, kar jim onemogoča aktivnejšo vlogo. Pomemben vzrok nizke kulturne sposobnosti je še »mladost« državnega zbora, ki še ni uspel oblikovati t.i. poslanske (evro)elite.

H4: Državni zbor RS še ni pripravljen na nove pristojnosti, ki bodo, po Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti predloga Pogodbe o Ustavi za Evropo oziroma Lizbonske pogodbe, podeljene nacionalnim parlamentom držav članic EU.

Za preverjanje zadnje hipoteze sem uporabil analizo sodelovanja državnega zbora in državnega sveta pri testih preverjanj, ki jih je pripravil COSAC, analizo stanja državnega zbora na tem področju ter analizo pripravljenosti nekaterih ostalih nacionalnih parlamentov. Analiza je pokazala obrise, kako bi lahko preverjanje načel državnem zboru v prihodnosti zaživel.

Preverjanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti je novo področje, na katerem se bodo lahko direktno vključili tudi nacionalni parlamenti. Zato je COSAC v okviru svojega delovanja pripravil tri teste delovanja na tem področju, pri katerih sta sodelovala tudi državni zbor in državni svet. Mnogi nacionalni parlamenti so ugotovili določene kršitve, pri čemer se zdi, da so bili bolj kritični predvsem tisti, ki so že oblikovali posebne postopke za preverjanje tega področja. Tako državni zbor kot državni svet, nista ugotovila nobenih kršenj katerega od načel pri nobenem predlogu akta, ki so bili obravnavani v testih. Glede na to, da je veliko nacionalnih parlamentov opazilo vsaj nekatere kršitve, ali pa podalo pomisleke na vsaj kakšnem področju, je to lahko znak, da državni zbor potrebuje jasnejše proceduralne postopke na tem področju.

Državni zbor je pri vseh testih podal mnenje, da potrebuje spremembe poslovnika za obravnavo tega področja, čeprav predsednik OZEU Anton Kokalj v intervjuju tega ni potrdil. Sam je izpostavil prekratek rok, ki ga nalaga Komisija za preverjanje tega področja, kar bil glavni pomislek skoraj vseh nacionalnih parlamentov pri testiranju. Verjetno so bile te pripombe tudi vzrok, da se je ta rok v predlogu Lizbonske podaljšal na osem tednov. Milan Cvikl pa je menil, da bi se moral državni zbor bolj povezati z Evropskim parlamentom, oziroma njegovimi odbori.

V prihodnje bodo morali biti prevodi s strani EU institucij hitrejši kot so bili pri testih, prav tako pa bo morala vlada podajati svoja mnenja glede kršenja načel predloga ter to hitreje, kot je praksa za redne EU zadeve. Na tak način bodo predloge lažje obravnavali tudi matična delovna telesa, interesne skupine, strokovnjaki itd. Državni zbor se bo moral strokovno okrepiti ter po zgledu aktivnejših nacionalnih parlamentov, oblikovati postopke, ki mu bodo omogočali nadzor EU zadev, skozi vidik varovanja načel EU.

Glede na mojo analizo lahko potrdim tudi zadnjo delovno hipotezo, saj menim, da je ta pokazala, da državni zbor še ni popolnoma pripravljen na spremljanje kršitev načel

subsidiarnosti in sorazmernosti, kot ga je predvidevala PUE oziroma predlog Lizbonske pogodbe. Državni zbor bo potreboval nova proceduralna pravila, kot jih imajo že mnogi nacionalni parlamenti, vlada bo morala svojo delo opraviti v krajšem času kot sedaj, OZEU pa bo potreboval tudi dodatno strokovno podporo, da ne bo »trpelo« njegovo redno delo.

Sklep glavne hipoteze:

Glede na potrjene delovne hipoteze lahko potrdim glavno hipotezo o primerljivosti državnega zbora z ostalimi nacionalnimi parlamenti. Državni zbor namreč v danih pogojih in v okviru pristojnosti nacionalnih parlamentov, relativno uspešno izpolnjuje svoje obveznosti v zadevah EU, manjka pa mu še izkušenj in večje kulturne sposobnosti, da bo primerljiv z najuspešnejšimi nacionalnimi parlamenti EU. Prav tako še ni pripravljen na nove pristojnosti nacionalnih parlamentov v EU, ki bodo sledile sprejemu novih pogodb.

6 ZAKLJUČEK NALOGE

Državni zbor je uspešno zakorakal v Evropsko unijo, kjer brez večjih težav izpolnjuje vse svoje obveznosti. Na posameznih področjih je začel delovati tudi samoiniciativno, s čedalje večjim zavedanjem o pomembnosti sodelovanja v politični areni EU. Temu je gotovo pripomogla dobra institucionalna podlaga, saj se je na tem področju državni zbor zgledoval po najuspešnejših državah Unije.

Z analizo učinkovitosti sem ugotavljal, kako se je v praksi udejanjila institucionalna sposobnost in kako se povečuje kulturna sposobnost. Učinkovitost nacionalnega parlamenta je definirana kot zmožnost, da parlament aktivno sodeluje v EU procesih in je rezultat aktivnosti številnih subjektov znotraj parlamenta samega ter odvisna od njihovega usklajenega delovanja. Tako ni odvisna samo od institucionalne sposobnosti, kamor sodi tudi angažiranost in usposobljenost strokovnih služb, usklajeno in učinkovito delovanje delovnih odborov in organizacijska usklajenost državnega zbora. Odvisna je tudi od kulturne sposobnosti, torej od zavesti poslancev o prepletenosti domačih in EU zadev, od prizadevnosti ter konstruktivnega delovanja poslanskih skupin in poslancev.

Državni zbor seveda še nima potrebnih izkušenj za optimalno delovanje na tem področju, praktično pa temu veliko prispeva že politični ustroj Unije same, ki skoraj izključuje nacionalne parlamente. Tako je na samem državnem zboru, da si ustvari mehanizme, prakse in rutine, ki mu bodo omogočale vplivnejšo vlogo, brez da bi zaviral procese Unije.

Kljub dobri osnovi in dobrem delovanju na večini področjih se zdi, da je kdaj v svojem delovanju še preveč učinkovit, manjka pa mu prave vsebine. V prihodnje mora državni zbor vložiti več truda v še boljšo strokovno podporo delovnim telesom, aktivnejše sodelovanje z ostalimi nacionalnimi parlamenti, EP ter COSAC-om. Pod pogojem, da bo vlada pripravljala svoja gradiva hitreje, mora državni zbor posvetiti več pozornosti obravnavi EU zadev že na matičnih delovnih telesih, da obravnave le teh ne bodo samo formalnost. V Državni zboru bi lahko razmislili tudi o pogostejšem odprtju sej OZEU za javnost, saj bi se tako lažje izpolnila ena njegovih pomembnejših funkcij, to je informativna funkcija. Prav tako mora državni zbor pozornost nameniti prilagoditvi pristojnostim nove pogodbe (sedaj Lizbonske pogodbe), ki bo

nacionalnim parlamentom omogočila večje možnosti sodelovanje v EU. Ne glede na zastoj pri sprejemu pogodb, je namreč pričakovati, da se bodo določila, ki se nanašajo na nacionalne parlamente, začela izvajati še pred formalnim sprejemom.

Predsedovanje RS Evropski uniji v prvi polovici 2008 je lepa priložnost, da državni zbor dokaže svojo zmožnost še učinkovitejšega delovanja, saj bo sedaj še bolj obremenjen z evropskimi zadevami. Razumljiva in pohvalna je njegova želja, da se bolj dejavno vključi v program predsedovanja in doda svoj prispevek k uspešnem vodenju Slovenije. Tako bo to tudi čas, ko bo pridobival nove izkušnje in znanja na tem področju, s tem pa se bo povečala tudi njegova »kulturna« sposobnost. Predsedovanje samo je priložnost, da predsedujoča država evropske teme približa svojim državljanom in tako vzpodbudi več razprav o EU zadevah tudi v parlamentarni areni. S tem se bo povečala možnost zastopanja stališč Slovenije v EU v prihodnje, k čemer lahko veliko pripomore ravno državni zbor.

VIRI

Literatura

1. Agh, Attila (1998): The politics off Central Europe. London: Sage publication.
2. Bale, Tim (2005): European Politics: A Comperative Introduction. NY.
3. Berbougous, Georges (1997): Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies: A World Comperative Study. Geneva: Inter – Parliamentary Union.
4. Beetham, David in Lord, Cristoper (1998): Legitimacy and the EU. London: Longman.
5. Bučar, bojko in Lozar, matej (2002): scenarij za razvoj institucij EU pred vrhom v Nici in po njem. Ljubljana: Mirovni inštitut.
6. Cabada, Ladislav (2002): Contemporary questions of Central European politics. Praha.
7. Cerar, Miro (1995): The National Assembly of the Republic of Slovenia. Ljubljana: DZ RS.
8. Cygan, Adam Jan (2001): National Parliaments in an integrated Europe. An Anglo – German perspective. London: Kluwer International.
9. Dahl, Robert (2003): The Democracy Source Book. London: MIT.
10. Ferfila, Bogomil ur. (2002): Slovenia and European Union, Slovenija in Evropska unija. Ljubljana: FDV.
11. Fink Hafner, Danica in Lajh, Damjan (2005): Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni. Ljubljana: FDV.
12. Grad, Franc (2000): Parlament in vlada. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
13. Grilc, Peter in Ilešič, Tomaž (2001): Pravo Evropske unije. 1. knjiga. Ljubljana: CZ.
14. Kohler-Koch, Beate (2003): Linking EU and National Governance. Oxford: Oxford University Press Inc.
15. Olson, David (1997): Democratic Legislative Institutions. A Comparative View. New York: M. E. Sharp.
16. McGiffen, Steven (2005): The European Union, A Critical Guide. London: Pluto Press.

17. McCormick, John (1999): *Understanding the European Union*. New York: Palgrave.
18. Nugent, Neill (1999): *The Government and Politics of the European Union*. London: Macmillan.
19. Poole, Peter A. (2003): *Europe Unites: The EU's Eastern Enlargement*. London: Praeger.
20. Richardson, Jeremy (2006): *European Union, power and policy making*. London: Routledge.
21. Seketin Lastan, Sandra (2004): *Evropska unija: od prvih idej do zadnjih širitev*. Ljubljana: Upravna akademija.
22. Smith, Eivind (1996): *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London: KLI.
23. Szalay, Klara (2005): *Scrutiny of EU affairs in the national parliaments of the new member states: Comparative Analysis*. Budapest: Hungarian National Assembly.
24. Vodnik, Tina; Koblar, Jasna in Horjak, Špela (ur.) (2004): *Priročnik za sodelovanje slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU*. Celje: Služba Vlade RS za evropske zadeve.
25. Westlake, Martin (1998): *The European Union beyond Amsterdam: New concepts of European Integration*. London: Routledge.
26. Wiener, Antje in Diez, Thomas (2004): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
27. Zajc, Drago (2000a): *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: FDV.
28. Zajc, Drago (2004a): *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: FDV.
29. Zajc, Drago (2007): *Dejavnost in učinkovitost državnega zbora RS po vstopu Slovenije v EU. Konec 3. in v prvem letu njegovega 4. mandata. Raziskovalno poročilo*. Ljubljana: FDV.
30. Zemanek, J. (2004): *Impact of EU Accession on the National Legal Orders of New Member States: Czech Republic*. Prague.
31. Zobavnik Igor ur. in Kraševc Tatjana ur. (2006): *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004 – 2008, Prvo leta mandata: oktober 2004 – december 2005*. Ljubljana: DZ RS.

32. Žagar, Mitja (1996): Parlament v demokratičnem procesu: demokratizacija v Sloveniji in drugih srednje in Vzhodno evropskih državah. Ljubljana: FDV.

Članki iz literature in revij

33. Cabada, L. (2000): Procesi in problemi konsolidacije demokracije – primer Češke republike. V Fink Hafner, Danica in Haček Miro (ur.): Demokratični prehodi I, 95-114. Ljubljana: FDV.
34. Čebular, Alenka (2005): Nacionalni parlamenti v Evropski uniji. V Vogrinec, Barbara (ur.): ANALIZA razvoja slovenskega parlamentarizma, 298-318. Ljubljana: ICK.
35. Kocjančič, Rudi (2005a): (De)parlamentarizacija odločanja držav članic v zadevah Evropske unije. V Pravniki (60)7/9, 417-432. Ljubljana.
36. Krašovec, Tatjana (2006): Sodelovanje med državnim zborom in vlado Republike Slovenije po vključitvi v Evropsko unijo - prve izkušnje. V Haček, Miro (ur.) in Zajc, Drago (ur.): Demokracija v globalizaciji, globalizacija v demokraciji, 277-295. Ljubljana: FDV.
37. Longar Rejec, Katja (2004): Načelo subsidiarnosti in vloga nacionalnih parlamentov v osnutku ustavne pogodbe EU. V Haček, Miro (ur.) in Zajc, Drago (ur.): Slovenija in EU: Zmožnosti in priložnosti (povzetki), 70-71. Ljubljana: FDV.
38. Norton, Philip (2004a): Adapting to European Integration. V Norton, Philip (ur.): National Parliaments and the European Union, 1-11. London: Routledge.
39. Norton, Philip (2004b): Addressing the Democratic Deficit. V Norton, Philip (ur.): National Parliaments and the European Union, 177-193. London: Routledge.
40. Parliamentary scrutiny of EU affairs (2005): Praga: Chamber of Deputies.
41. Rommetvedt, Hilmar; Langhelle, Oluf in Zajc, Drago (2006): Internacionalizacija nacionalnih parlamentov: Norveški Storting in slovenski Državni zbor. V Haček, Miro (ur.) in Zajc, Drago (ur.): Demokracija v globalizaciji, globalizacija v demokraciji, 305-330. Ljubljana: FDV.
42. Stjepanovič, Sebastjan (2006): Priložnosti za lobiranje na ravni Evropske unije. V Novak, Božidar (ur.): Lobiranje je vroče, 329-367. Maribor: SPEM.

43. Stjepanovič, Sebastjan in Žaucer, Barbara (2006): Institucionalni okvir EU in posledice za procese lobiranja. V Novak, Božidar (ur.): Lobiranje je vroče, 315-326. Maribor: SPEM.
44. Šabič, Zlatko (2005): Refleksija preteklosti, dožemanje sedanjosti, vizija prihodnosti – nova Evropska unija in nacionalni parlamenti. V Haček, Miro (ur.) in Zajc, Drago (ur.): Slovenija in EU: Zmožnosti in priložnosti, 131-150. Ljubljana: FDV.
45. Velišček, Jožica (2006): Internacionalizacija parlamenta skozi svetovanje. V Haček, Miro (ur.) in Zajc, Drago (ur.): Demokracija v globalizaciji, globalizacija v demokraciji, 251-277. Ljubljana: FDV.
46. Vehar, Primož (2002a): Načelo subsidiarnosti ali do kam sega pristojnost EU. V Pravna praksa (21) 42, 8-11. Ljubljana: GV Založba.
47. Vehar, Primož (2002b): Državni zbor RS – še zakonodajni organ z dnem pristopa k EU. V Pravna praksa (21) 40, 19-24. Ljubljana: GV Založba.
48. Vehar, Primož (2002c): Nacionalni parlament in njihovo odločanje v EU. V Pravna praksa (21) 45, 4-7. Ljubljana: GV Založba.
49. Vehar, Primož (2003): Državni zbor – po finskem zgledu. V Pravna praksa (22) 18, 11-13. Ljubljana: GV Založba.
50. Vodnik, Tina (2007): Poročilo zasedanja Evropskega sveta z dne 21. in 22. junija 2007. Coreper 2. Vladno gradivo. Misija EU Bruselj.
51. Zajc, Drago (2000b): Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta. V Razvoj slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji, 93-114. Ljubljana: DZ RS.
52. Zajc, Drago (2002): Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU. V Teorija in praksa (39) 4, 669-690. Ljubljana: FDV.
53. Zajc, Drago (2003): Spremenjene funkcije nacionalnih parlamentov v EU. V Haček, Miro (ur.): Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti, 80-81. Ljubljana: FDV.
54. Zajc, Drago (2004b): Spremenjene funkcije nacionalnega parlamenta po vstopu v EU: Moč nacionalnega parlamenta v odnosu do vlade – primer Državnega zbora RS. V Haček, Miro (ur.) in Zajc, Drago (ur.): Slovenija in EU: Zmožnosti in priložnosti, 107-120. Ljubljana: FDV.

55. Zajc, Drago (2004c): Changing Functions of National Parliaments. V Central European Parliaments: First Decade of democratic Experience and the Future Prospective, 60-75. Prague: Institute of Sociology Academy of Sciences of the Czech Republic.
56. Zajc, Drago (2006): Prvo obdobje delovanja državnega zbora RS kot nacionalnega parlamenta v EU - razmerje med "institucionalno" in "kulturno" sposobnostjo. V Haček, Miro (ur.) in Zajc, Drago (ur.): Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja, 70-85. Ljubljana: FDV.
57. Žaucer, Barbara (2006a): Modeli vladanja v EU in njihove posledice za slovenske policy akterje v evropskih procesih odločanja. V Novak, Božidar (ur.): Lobiranje je vroče, 303-314. Maribor: SPEM.
58. Žaucer, Barbara (2006b): Prihodnost lobiranja v Bruslju. V Novak, Božidar (ur.): Lobiranje je vroče, 369-378. Maribor: SPEM.

Članki iz internetnih virov

59. Dimitrova, Antoaneta (2005): Mastenbroek, Elen; Involving Parliament in EU affairs: The usefulness of the Danish model for the new member states. Dostopno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispac/ee/unpan022164.pdf> (10.2.2006).
60. Donnelly, Brendan in Rub Ulrike (2004): Legitimacy and the European Union; Federal Trust, UK. Dostopno na <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief4.pdf> (18.1.2007).
61. Fink, Tina (2004): Spremljanje evropske zakonodaje v Halo Evropa na finance-on.net 29.4.06. Dostopno na <http://www.finance-on.net/?MOD=show&id=99738> (20.12.2006).
62. Holzacker, Ronald (2002): National Parliamentary Scrutiny Over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties v European Union Politics, (12) 3, 456-479. Dostopno na Sage Journals Online na <http://online.sagepub.com/cgi/searchresults?fulltext=Holzacker&src=hw> (10.3.2007).
63. Kocjančič, Rudi (2005b): Vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. Dostopno na http://www.fu.unilj.si/zalozba/gradiva/Vloga_nacionalnih_parlamentov_v_Evropski_uniji.pdf (28.12.2006).

64. Lemberg, Jerome in Quentin, Didier (2004): Towards a more democratic and efficient Europe: National Parliaments and the Subsidiarity principle; Information report tabled by the National Assembly delegation for the European Union; Pariz. Dostopno na <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/countryspecific/france/> (9.1.2006).
65. Mastenbroek Ellen (2003). Surviving the Deadline, The transposition of EU directives in the Netherlands. SAGE Publications. Dostopno na <http://eup.sagepub.com/cgi/content/abstract/4/4/371> (25.2.2007).
66. Maurer, Andreas (2001): National Parliaments after Amstrdam. Paper for Working Group XXIVth COSAC Brussels. Dostopno na www.cosac.eu/en/meetings/24/working_group/paper.pdf/ (10.2.2006).
67. Travers, David (2002): European affairs committees: The influence of Parliaments on European Policies. Ecprd, Brussels. Dostopno na <http://www.ecprd.org> (10.2.2006).
68. Maurer Andreas (2002): National Parliaments in the European Architecture; Federal Trust. Dostopno na http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/06_02.pdf (5.5.2007).
69. Steuneberg, Bernard (2006): Turning Swift Policy – making into Deadlock and Delay, National Policy coordination and the Transposition of EU directives. Leiden University, The Netherlands. Dostopno v SAGE publications na <http://eup.sagepub.com/cgi/content/abstract/7/3/293> (20.2.2007).
70. Vehar, Primož (2004); Prenos prava EU v notranji pravni red ter novo razmerje med državnim zborom in vlado v Halo Evropa 22.9.2006. Dostopno na <http://www.finance-on.net/?MOD=show&id=99110> (11.12.2006).
71. Vos, Hendrik (2005): National/Regional Parliaments and EU Decision-Making under the New Constitutional Treaty. European Institute of Public Administration. Dostopno na <http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/05/FC0502e.pdf> (2.1.2007).
72. Wagner, Rihard (2006): National Parliaments and Democratic Control in the EU; Federal Trust, UK. Dostopno na <http://www.fedtrust.co.uk/default.asp?groupid=6> (3.1.2006).

Ostali internetni viri

73. COSAC (2004): Report on developments in European Union procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny; Konferenca skupnosti parlamentarnih odborov za zadeve Evropske Unije; Dublin, 19-20 maj 2004. Dostopno na <http://www.cosac.org/en/documents> (5.2.2007).
74. COSAC (2005a): Biannual report on EU procedures and practises no 4, Oktober 2004. Dostopno na <http://www.cosac.org/en/documents/biannual/> (12.2.2007).
75. COSAC (2005b): Contributions and conclusions of XXXIV COSAC meeting. Dostopno na <http://www.cosac.eu/en/documents/contributions/> (12.2.2007).
76. COSAC (2005c): Extract from report of the Danish Parliament on Monitoring Subsidiarity. Dostopno na <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/countryspecific/> (28.3.2007).
77. COSAC (2006a): Improving EU scrutiny: Report of the Committee to assess EU scrutiny procedures, Eduskanata; Helsinki. Dostopno na <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/countryspecific/finland/> (7.1.2007).
78. COSAC (2006b): Lithuania, Country specific. Dostopno na <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/countryspecific/lithuania/> (15.4.2007).
79. COSAC (2006c): Netherlands, Country specific. Dostopno na <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/countryspecific/netherlands/> (14.4.07).
80. COSAC (2007): Historical development. Dostopno na <http://www.cosac.eu/en/cosac/> (5.2.2007).
81. DZ RS (2007): Državni zbor in EU. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=106> (15.1.2007).
82. EU speakers (2006): Report for the Conference of the Speakers of the EU Parliaments on Rationalising interparliamentary cooperation in Europe. Danish Parliament. Dostopno na <http://www.eu-speakers.org/en/documents/> (15.1.2007).
83. Evropska komisija, Sekretariat (2007): Transposition of directives, Progress in notification of national measures of implementing directives. Dostopno na http://europa.eu.int/com_m/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm (10.2.2006).

84. Evroterm (2007): Terminološka zbirka EU izrazov Službe vlade RS za evropske zadeve in Centra Vlade RS za informatiko. Dostopno na <http://www.gov.si/evroterm/> (12.1.2007).
85. IPEX (2007): Fact sheets and other documents about Interparliamentary EU-information exchange. Dostopno na <http://www.euspeakers.org/en/ipex/> (18.2.2007).
86. House of Lords (2005): European Union Committee Strengthening national parliamentary scrutiny of the EU the Constitution's subsidiarity early warning mechanism. Dostopno na <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldecom/101/101.pdf> (20.4.2007).
87. House of Commons (2005): Poročilo Modernizacijske odbora. Dostopno na <http://www.cosac.eu/en/info/earlywarning/countryspecific/uk/> (20.4.2007).
88. Portal Evropske unije (2007): Dostopen na http://europa.eu/index_sl.htm (27.3.2007).
89. Vlada RS (2007): Razmerje do institucij EU. Dostopno na <http://www.vlada.si/index.php?vie=cnt&gr1=pjm> (2.2.2007).
90. Služba vlade RS za zakonodajo (2006); Postopek Notifikacije. Dostopno na http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Postopek_notifikacije.doc (16.2.2007).
91. Služba vlade RS za zakonodajo (2007): Obrazložitev finančnega načrta za leto 2007,. Dostopno na: http://www.actnow.si/mf/slov/proracun/sprejet_proracun/2007/OBR07_155.pdf (16.2.2007).
92. Ljubljanske novice (2006): Slovenija in evropska politika v letu 2006, STA. Dostopno na <http://www.ljnovice.com/default.asp?podrocje=95&menu=92&novica=53948> (20.2.2007).
93. Vladni portal Slovenija v Evropski uniji (2007): Oblikovanje stališč Dostopno na: <http://evropa.gov.si/oblikovanje-stalisc/svez/> (15.1.2007).
94. Wikipedia (2007): Iskani termin: Evropska unija. Dostopno na strani http://sl.wikipedia.org/wiki/Evropska_unija (16.1.2007).

Pravni viri

95. Amsterdamska pogodba (Uradni list RS - MP, 27/2004, 23.3.2004). Dostopno na http://www.gov.si/vurs/zakonodaja/1/Pogodba_15.pdf (2.2.2007).
96. Kopenhagenski parlamentarni napotki. COSAC dokument št.:2003/C 154/01. Dostopno na <http://www.cosac.org/en/documents/basic/rules/doc/> (2.2.2007).
97. Lizbonska pogodba (2007). Dokument EU št. 2007/C 306/01. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (20.1.2008).
98. Pogodba o Evropski uniji, podpisana v Maastrichtu (Uradni list RS - MP, 27/2004, 23.3.2004). Dostopno na <http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/mednar/maastricht-1992.doc> (15.3.2007).
99. Pogodbe o Ustavi za Evropo (2003). Podpisana 29. oktobra 2004 v Rimu. Dostopna na <http://evropa.gov.si/ustava/> (15.3.2007).
100. Pogodba iz Nice (Uradni list RS - MP, 27/2004, 23.3.2004). Dostopna na [http://www2.gov.si/svez/svezweb.NSF/0/E64426F703917E30C1256D04004A4DE3/\\$file/XVIII+-+SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svezweb.NSF/0/E64426F703917E30C1256D04004A4DE3/$file/XVIII+-+SL.doc) (5.1.2007).
101. Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 35/2002, 60/2004).
102. Poslovnik Senata Republike Češke. Dostopno na <http://www.senat.cz> (1.3.2007).
103. Ustava Republike Češke. Dostopno na <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/constitution.html> (5.2.2007).
104. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/93, 23/96, 47/97, 24/2003).
105. Ustava za Evropo. Dostopno na http://europa.eu/constitution/sl/pt_c4_sl.htm, (10.2.2007).
106. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (Uradni list RS, št. 34/2004).

PRILOGE

Priloga A: Intervju Anton Kokalj

Srečanje študentov politologije, podiplomski študij FDV, z predsednikom Odbora državnega zbora RS za zadeve EU, Antonom Kokaljem dne 13. februarja 2007.⁷⁶

Najprej je gospod Anton Kokalj na kratko predstavil delovanje Odbora OZEU potem pa je na to temo odprl širšo razpravo.

Anton Kokalj (AK): Delovanje Državnega zbora v EU, temelji na 3.a ustavnem členu na podlagi katerega je bil sprejet Zakonu o sodelovanju vlade RS z državnim zborom ter so bile narejene spremembe Poslovnika državnega zbora (154.člen). Po načelu tri stebrne delitve Evropske Unije, je Državni zbor za pokrivanje tega področja, pristojnost razdelil na dva delovna Odbora. Za pokrivanje prvega in tretjega stebra EU je pristojen Odbor za zadeve EU, za njegov drugi steber pa Odbor za zunanje zadeve. Pri pripravi zakonodaje se je Slovenija zgledovala po finskem modelu.

OZEU po Poslovniku vodi predsednik iz vrst koalicije (op. Anton Kokalj NSI) njegova podpredsednika pa sta iz opozicije, to sta Bogdan Barovič (SNS) in Mitja Slavinec (LDS).

Odbor OZEU je v svojem dosedanjem delovanju nadzoroval delovanje Vlade RS v vseh Svetih EU, razen v Svetu za splošne in zunanje zadeve (GEARC). Pri tem je praviloma potrjeval njena sprejeta izhodišča ali pa je o njih podal pridržek oziroma je predlagal določene spremembe. Če je pri EU zadevi šlo za zakonodajni akt pa je praviloma sprejel sklep z zahtevkom za dopolnitev izhodišč.

Vlada se praviloma sama na podlagi Zakona o sodelovanju državnega zbora in Vlade v zadevah EU odloča katere EU zadeve bo predala v obravnavo Odbora in kje rabi njegovo stališče. Če je bila o določeni zadevi dilema ali to stališče sodi pod z Zakonom določeno področje je vedno to zadevo predala v obravnavo OZEU-ja.

⁷⁶ Anton Kokalj je predsednik Odbora za zadeve EU v IV. Mandatu DZ RS in član poslanskega kluba Nove Slovenije. Po izobrazbi je Univerzitetni diplomirani inženir elektrotehnike. V letih 2001, 2003 in 2004 je bil glavni tajnik Nove Slovenije - Krščanske ljudske stranke. V obdobju 1994-2002 je bil župan občine Vodice, 1998 tudi ustanovitelj in predsednik Združenja občin Slovenije. Leta 2004 je kandidiral na prvih volitvah RS v Evropski parlament, kjer je na listi kandidatov Nove Slovenije - Krščanske ljudske stranke zasedel tretje mesto. (internetna stran DZ RS)

Kar zadeva prednostnih nalog Odbora v letu 2007 je to vsekakor priprava na predsedovanje Slovenije EU v prihodnjem letu. To bo velika priložnost Slovenije da se izkaže na mednarodnem področju in Odbor bo poskušal čim bolj pripomoči k temu cilju. Pomembno je da Slovenija v tem času deluje enotno in da čim bolje izkoristi predsedovanje za lastno uveljavitev ter uveljavitev naših interesov. Pomemben poudarek našega predsedovanja bodo predvsem institucionalne reforme in pa Zahodni Balkan.

Prav tako pa Odbor že pripravlja spremembe svojega delovanja, ki bodo temeljile na njegovih dosedanjih izkušnjah. Spremembe, ki bodo še izboljšale njegovo delovanje se pričakujejo do začetka parlamentarnih počitnic. Predvsem bo to zadevalo odprtost Odbora za javnost. Zakon namreč določa da so seje Odbora za javnost zaprte, kar nalaga predvsem narava odločanja v Svetu EU. Odbor pa si bo v prihodnje prizadeval, da bi bilo vseeno čim več sej za javnost odprtih. To do neke mere poskuša že sedaj, čeprav ko odloča o tem nemalokrat naleti na zadeve, zaradi katerih potem seja ne more biti odprta, čeprav se kasneje izkaže, da zato ni bilo potrebe. Je pa vsekakor bolje biti pri teh zadevah previdnejši.

1. Kako je državni zbor pripravljen na nova določila iz Ustave, ki bodo nacionalnim parlamentom omogočala nadzor načel subsidiarnosti in sorazmernosti? Ali menite da so obstoječi mehanizmi dovolj ali bi bilo potrebno sprejeti nove rešitve?

AK: Sam menim da sedanja določila tako zakonodajna in poslovniška niso ovira za pokrivanje tega področja. Sam pravkar prihajam iz Konference odborov (COSAC), ki je bila v Berlinu, kjer je bilo to vprašanje večkrat omenjeno. Po mojem mnenju je največja ovira pokrivanja tega področja 6 tedenski rok, ki je prekratek oziroma je ovira pri kvalitetnejšem pokrivanju tega področja. Odbor namreč prejme zadevo v četrtek le dan pred sejo. Le to nato preda matičnemu delovnemu telesu in šele na podlagi tega mnenja o tej zadevi odloča, kar zahteva določeno časovno obdobje. Vsekakor menim da bi morala v tem postopku sodelovati tudi vlada, ki bi morala Odboru pred njegovim odločanjem podati svoje stališče o spoštovanju načela subsidiarnosti. Vsekakor bi bilo za Slovenijo dobro, da bi tako kot na ostalih področjih imela vlada in državni zbor usklajeno stališče.

2. Kako ocenjujete vlogo in delovanje stalne predstavnice državnega zbora v Bruslju?

AK: Vsekakor je vloga stalnega predstavnika v Bruslju izrednega pomena. Le ta ima namreč neposreden vpogled v delovanje evropskih institucij in tako dobiva informacije, ki bi jih Državni zbor le težko pridobil. Človek, ki opravlja to delo mora biti vrhunski strokovnjak in menim, da je bilo dosedanje delovanje naše predstavnice uspešno. Še pomembnejše pa bo ob predsedovanju EU, Slovenija bo namreč kot del Trojke, vodila sekretariat COSAC - a.

3. Ali menite, da bi moral imeti državni zbor v Bruslju zaposlene svoje lobiste, ki bi mu omogočali boljši vpogled in možnost večjega vplivanja za koristi Slovenije znotraj EU?

AK: Mislim da bi morala lobiste imeti vlada, saj ona najbolj direktno zastopa naša stališča. Vsekakor pa neke vrste lobiranje lahko poteka tudi na ravni parlamentov. Večinoma so člani Odborov za evropske zadeve pomembni in zelo sposobni posamezniki z velikim vplivom. Tako nekdanji ministri, predsedniki vlad, kar velja tudi za naš Odbor. Zato je sodelovanje med Odbori pomembno tudi iz tega vidika, saj lahko tudi mi predstavimo naša stališča tako pomembnemu krogu ljudi iz vse Evrope.

4. Kakšna je sploh želja poslancev in članov Odbora da sodelujejo v EU procesih?

AK: Vsekakor poslanci nismo le anemični opazovalci tega področja in se čedalje pogosteje vključujemo v EU zadeve. Potrebno je upoštevati, da smo po številu majhen parlament in vsak poslanec je izredno obremenjen z raznimi področji ter je član še vsaj treh odborov. Je pa vse bolj prisotna zavest da so evropske zadeve praktično naše notranje zadev in jim je potrebno posvetiti posebno pozornost. Veseli me da se z približevanjem predsedovanja zanimanje poslancev za to področje povečuje. Odbor si želi sodelovanja vseh poslancev, kar se sedaj dejansko dogaja, tako da je opazen premik.

Upoštevati je potrebno tudi da smo komaj vstopili v Unijo, pa že tako smo mlad parlament in z izkušnjami pridobivamo na kvaliteti delovanja. Zaenkrat pa se težko primerjamo z starimi članicami, ki so v Uniji že desetletja. Čeprav so moja opažanja, da delujemo izredno kvalitetno, že naša pripravljenost na predsedovanje je na višji

ravni, od recimo Portugalske, ki je stara članica in del Trojke, s katero skupaj predsedujemo v trenutnem 18 mesečnem obdobju. Mogoče je pri nekaterih poslancih še vedno ukoreninjeno stališče, da so recimo direktive EU nekaj, na kar ne moremo imeti vpliva, je pa kot sem že poudaril, z vsakim letom viden napredek.

5. Kakšno je vaše mnenje o povečanju števila obravnave EU zadev na plenarnih sejah, sploh pred predsedovanjem, kot to predlagajo nekateri ?

AK: Zakon sicer omogoča prenos obravnave zadeve na sejo plenuma, ki lahko vlado popolnoma obveže k določenim stališčem, kar je lahko včasih vse prej kot koristno. Sam menim da bi preveliko zapletanje, sploh ob predsedovanju EU prej zmanjšalo kot povečalo možnosti za uspešnejše predsedovanje Slovenije. Vsekakor pa se strinjam da bi v prihodnosti določene pomembnejše zadeve zaslužile obravnavo na plenumu, prav tako bi s tem gotovo povzročile večje zanimanje javnosti, kar bi lahko bilo koristno.

6. V Evropski uniji se po zavlačevanju sprejema Ustave pojavljajo predlogi za spremembe institucionalnih pravil, ki so bile predvidene v Ustavi. Pri tem me zanima vaše stališče do predloga o spremembi načina glasovanja, ki ga Evropska komisija predlaga na področju varnostne politike, ki je trenutno del tretjega stebra? Zaenkrat je za vse zadeve znotraj tega stebra potrebno soglasje.

AK: Gotovo so institucionalne reforme najaktualnejša tematika znotraj EU. Trenutno predsedujoča Nemčija je pripravila nov kompromisni predlog glede nove Ustave (op. skoraj gotovo je že da bo nova pogodba izpustila ime Ustava), t.i. Berlinsko deklaracijo, ki so nam jo predstavili na srečanju COSACA v Berlinu. Žal deklaracije nismo dobili v pisni obliki, da bi jo lahko komentiral, to pa je tudi med drugimi članicami sprožilo valj nezadovoljstva in kot še en znak o zapostavljenosti nacionalnih parlamentov znotraj Unije.

Glede t.i. passarelle pa se naš Odbor še ni opredelil, zaenkrat je samo zaprosil vlado, da pripravi mnenje o tem členu. Sam menim da v Uniji ne bo soglasja za to spremembo, a kot rečeno Odbor o tem še ni razpravljajal.

Priloga B: Intervju Milan Cvikl

Intervju z poslancem državnega zbora Milanom Cviklom sva pripravila Gregor Lapajne in Robert Rampre, študenta FDV, dne 20.3.2007 v prostorih Državnega zbora RS.⁷⁷

1. Gospod Milan Cvikl za začetek me zanima, kako ocenjujete pripravljenost vladnih gradiv za seje OZEU?

Lahko rečem, da je gradivo zelo različno pripravljeno. Kakovost se razlikuje od ministrstva do ministrstva. Nekateri resorji pripravijo dokaj kakovostno gradivo, med tem, ko drugi spet ne. Bolj kot sama kakovost gradiva je problematična pravočasnost informiranja. S posameznimi zadevami enostavno nismo pravočasno seznanjeni. Zadeve dobimo na mizo dan pred sejo odbora tako, da nimamo zadosti časa za obravnavo, niti za spremembe. Kot bivši minister za evropske zadeve pa vem, da ima vlada večinoma dovolj časa da pripravi gradiva. Rešitev vidim tudi pri obravnavi in pripravi tematsko bolj zaokroženih gradiv tako, da bi odbor lažje sledil zadevam.

2. Kolikšen je sploh interes poslancev za sodelovanje na tem področju?

Tu bi podal nekako splošno kritiko predvsem poslancem vladajoče koalicije v OZEU. Tukaj nimam v mislih predsedujočega OZEU, g. Kokalja, ki se dokaj korektno trudi voditi seje odbora tudi glede na to, da ne prihaja iz največje koalicijske stranke. Kritika leti predvsem na ostale poslance koalicije, ki poenostavljeno obravnavajo zadeve EU. Stopnja zavedanja odgovornosti parlamenta, ki jo nosi napram vladi je premajhna. Ta vlada ima enostavno prelahko delo. Ne toliko z vidika glasovalnega stroja, kot s tem, da praktično o zadevah ni nobene razprave. Vendar bo posledice za tako ravnanje nosila sedanja koalicija.

Kot primer naj navedem primer reforme trga sladkorja. Koalicijski poslanci kot člani odbora za kmetijstvo lahko izvedli pritisk na kmetijsko ministrico, da bi ta zavzela drugačno stališče v ministrskem svetu in iz - pogajala boljše pogoje za Slovenijo oziroma Ormoško tovarno sladkorja.

⁷⁷ Mag. Milan M. Cvikl, nekdanji minister za evropske zadeve, je bil izvoljen za poslanca DZ v IV. mandatu, na listi LDS. V tem mandatu je predsednik Komisije za nadzor proračuna in drugih javnih financ ter član Odbora za zadeve Evropske unije in Odbora za finance in monetarno politiko.

Zadeve so se sicer izboljšale v primerjavi z začetkom mandata, še vedno pa je premalo zavedanja koalicijskih poslancev, na splošno je stopnja aktivnosti sedanje garniture poslancev v Odboru, manjša kot v prejšnjem mandatu.

To razmerje med vlado in državnim zborom bi lahko opredelil kot nekakšno nekritično pozitivno sodelovanje z vlado.

3. Kaj po vašem mnenju bi bilo potrebno spremeniti, pri zakonu, poslovniku, ustavi ali drugih aktih, da bi bila vloga državnega zbora večja?

Vsekakor ne vidim več nobenega razloga da ostajajo seje OZEU zaprte za javnost, še posebej, ko se obravnavajo zakonodajni akti Unije. Ko smo sprejemali Zakon o sodelovanju med vlado in državnim zborom, še nismo sprejeli Ustave za Evropo, po sprejemu le te pa ni več ovir za odprto delo OZEU. Zaprti deli sej naj ostanejo samo ob najbolj občutljivih točkah.

3. Kako je državni zbor pripravljen na nova določila iz Ustave, ki bodo nacionalnim parlamentom omogočala nadzor načel subsidiarnosti in sorazmernosti? Ali menite da so obstoječi mehanizmi dovolj ali bi bilo potrebno sprejeti nove rešitve?

V prihodnosti bo vse večji pomen subsidiarnosti. Tukaj vidim predvsem nujnost v neposrednem povezovanju delovnih teles državnega zbora z posameznimi odbori v Evropskem parlamentu. Kot sam vidim bo ustava in nadaljnjo evropsko sodelovanje vzpostavilo nekakšno tripartitnost kjer bo Komisija kot nekakšen sekretariat potem bo Svet, ter EP v povezavi z nacionalnimi parlamenti. Kot bivši minister za evropske zadeve lahko rečem, da se vlada bistveno premalo pogaja v okviru sveta in premalo tvega. V pogajanjih v okviru institucij EU bi lahko iz pogajali bistveno več. Kot primer naj navedem popolnoma zgrešeno regionalizacijo, kjer smo sprejeli delitev na dve evropski regiji. Ne bi bil tak problem doseči delitev na tri regije, vendar gre za stvar pozicioniranja in zagovarjanja stališč v Svetu. Naj navedem še en primer. Na zadnji seji odbora za evropske zadeve smo obravnavali letališko pristojbino. Sprejeli smo sklep, da bo Slovenija dala zadržek na 5. in 6. točko. Ti dve točki govorita o neodvisnem regulatorju. V primerih, ko pride do spora med letališčem in letalskim prevoznikom naj bi o njem odločal neodvisni regulator. Ker imamo pri nas težavo z

vzpostavitev takega organa bomo dali zadržek na predlog o letaliških pristojbinah. Ko bomo s takim zadržkom prišli v Svetu nas ne bodo razumeli.

4. Ko ste omenjali tripartitnost me zanima, kje vidite največjo priložnost državnega zbora, da vpliva na ravni EU. Preko Sveta ali EP?

Tukaj je oboje pomembno tako vplivanje preko Sveta kot preko EP. Vendar pa lahko v primerih, ko je vlada v Svetu premalo aktivna državni zbor išče svoje priložnosti neposredno v povezavi z Evropskim parlamentom. Seveda pa je potrebno informacije iskati tudi v Komisiji, saj ona vodi praktično vse procese.

5. Kakšna pa je sploh aktivnost Odbora za zadeve EU? V kolikšni meri vlaga in sprejema dopolnila k predlaganim stališčem vlade?

Pri oblikovanju stališč glede EU zadev praktično ni dopolnil odbora k stališčem vlade. Morda je bilo teh dopolnil nekaj, vendar odbor ni nikoli sprejel dopolnil pri bistvenih vprašanjih. Ta vlada ima glede tega res prelahko delo. Sedaj se dogaja, da poslanci zagovarjajo ministre v parlamentu, namesto, da bi jih nadzorovali. To se ponavlja pri raznih zadevah, recimo poslanci koalicije, niso podali skoraj nobenega amandmaja, na tako pomembno zadevo, kot je to proračun. Tako bi se lahko reklo, da je to že stvar take politične kulture koalicije, ki se pojavlja tudi v OZEU.

5. Kaj pravite na mnenje mnogih v Sloveniji (recimo Državnega sveta), da smo prehitro sprejeli novo Ustavo in je nismo izkoristili za povečanje evropske ozaveščenosti?

V državnem zboru smo po nepotrebnem tako hitro sprejeli ustavno pogodbo. Vladi se je z sprejetjem mudilo, ker ni imela drugih stvari z katerimi bi se ubadala. Sprejeli smo ustavni dokument, brez neke večje konkretne razprave. Po drugi strani pa si nismo odgovorili na vprašanje, kaj sedaj, ko imamo sprejet ta dokument. Tako še vedno ni pobude, da bi po sprejemu, spremenili določila o odprtosti sej OZEU.

6. Če preidemo na predsedovanje, vlada je nekako priprave razdelila na organizacijski, kadroviski in vsebinski del. Kateri po vašem mnenju škriplje?

Največji problem je vsebinski del, ki ga praktično še vedno ni oziroma je podrejen Nemškemu in Portugalskem. Problematično je bilo že določanje trojke, dve novi in ena stara članica. Ta 18 mesečni program je popolnoma podrejen Nemškemu. Naša

vladi ni uspelo niti to, da v program trojke vnesejo, naj se npr. v času nemškega predsedovanja odločajo o tem, kje bo sedež Galileja. Sedež naj bi bil po dogovoru v novi članici EU. Ker Nemčija ni zavezana k določitvi sedeža, prelaga to odločitev na Portugalsko ta pa bo nato odločitev prepustila Slovenije. Kako naj se Slovenija poteguje za sedež te institucije v času predsedovanja?

7. Pravite, da je vsebina podrejena ostalima dvema članicama kljub temu je Slovenija kot svoje prioritete opredelila energetiko, širitev, medkulturni dialog in institucionalne reforme, kako komentirate te vsebine ?

Pod institucionalno reformo je verjetno mišljena ustavna pogodba. Njena usoda bo v veliki meri odvisna od Berlinske deklaracije. Vendar je to predvsem glavna Nemška prioriteta, energetika je že stara prioriteta, širitev na zahodni Balkan pa je le logično nadaljevanje dosedanjih politik. Glede samega medkulturnega dialoga mi je ta prioriteta nerazumljiva. Gre nekako za to kako preveslati turško zgodbo. Kako bomo sedaj dosegli nek medverski dialog z bližnjim vzhodom in islamom, po drugi strani pa naj bi bili nek posrednik med Papežem in Ruskim patriarhom. Sicer pa je ta program predsedovanja po mojem mnenju brez vsebine. Oba državna sekretarja (op. Lenarčič, Koprol), ki vodita projekt sta multilateralca. Sam bi pri vsebinski plati predsedovanja na prvo mesto postavil nadaljnjo širitev EU takoj za njo pa Lizbonsko strategijo. Tega v našem programu ni. Struktura in revidiranje Lizbonske strategije bi morala biti ključna tema. Trenutno ni resne prilagoditve struktur gospodarstva. Tudi Komisija je v svojem načrtu za leto 2008 v program vključila področja, ki spadajo po svoji naravi v Lizbonsko strategijo. Slovenijo bi lahko kot predsedujoča, dala pobudo za revidiranje strategije, predvsem njenih finančnih instrumentov, t. j. proračuna. Gre za obdobje (v času predsedovanja Slovenije), ki je le eno leto pred menjavo komisije, kar bi morali izkoristiti za preverjanje in prilagoditev gospodarskih reform ter sprejem recimo »Ljubljanske deklaracije«.

8. Kako gledate na pripravo samega državnega zbora na predsedovanje. Tudi državni zbor bo v tem času predsedoval COSAC-u, poleg tega pa bi lahko z večjo aktivnostjo vplival na vsebino predsedovanja, saj Slovenija svojega dokončnega 6-mesečnega programa še ni predstavila?

Za kakršno koli spremembo vsebine predsedovanja je sedaj že prepozno. Bojim se, da bo tako program predsedovanja še ena velika izgubljena priložnost za Slovenijo. Ne bojim se za to, kako bomo organizacijsko izvedli ta projekt, saj bomo porabili tudi veliko denarja, vendar bo celoten projekt brez prave vsebine.

9. Kaj pa če kritično pogledate na državni zbor tudi vas čakajo nekatere naloge vendar na vaših spletnih straneh nisem zasledil kakšnih večjih priprav npr. vodenje COSAC-a?

Tukaj gre za problem vodstva državnega zbora oziroma kolegija predsednika državnega zbora. Ta gleda na celoten projekt preveč proceduralno in ne vsebinsko. Državni zbor bi lahko predsedovanje izkoristil tudi za pripravo skupnih sej Odborov EP in nacionalnih parlamentov, ki so bila do sedaj zelo produktivna oblika sodelovanja. Pa nekako ni interesa za te zadeve na naši strani in se lahko zgodi, da takih srečanj med našim predsedovanjem ne bo.

10. Menite, da je možno, da stranke v državnem zboru dosežete nek konsenz glede predsedovanja in prioritet Slovenije v tem obdobju?

Vloga nacionalnega parlamenta v EU je predvsem parlamentarni nadzor. Pričakovanja oziroma predstava, da pride do neke seje o predsedovanju, kjer bi dosegli nek pakt o nenapadanju so napačna. Mi moramo imeti vsebinske seje, govoriti se mora o problemih, ki jih bomo reševali v času našega predsedovanja. Še vedno je čas, da napravimo razpravo o vsebinskih prioritetah, ki se bodo izkristalizirale po Nemškem predsedovanju. Ne smemo pa pozabiti na stalno predstavništvo Republike Slovenije v Bruslju, ki bi moralo biti motor pri pripravi dobrega predsedovanja za vse institucije v Sloveniji.

11. Ali menite, da bi bilo sodelovanje nacionalnih parlamentov z EP, ključ do večje vključitve parlamentarnih opozicij držav članic, ki so sedaj nekako izključene iz EU procesov?

Politična razprava v EU se začne v EP. Tam ne moremo več govorit o poziciji in opoziciji. Ampak gre bolj za levico, desnico ter mogoče še liberalce, ki so vmes. Prav tako pa ne moremo več govoriti o zastopanju posameznih držav. Na primer, ko bo v EP debata o proračunu, bo sprejem proračuna temeljil na moči dveh nazorov, ne pa

na moči po klasični delitvi. Desnica bo zastopala konzervativni ter čim manjši proračun, med tem ko bo levica zagovarjala ohranjanje evropskega socialnega modela in večjo porabo sredstev. Z EU prihaja do novega načina trans-nacionalnega odločanja.