

VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV PRI OBLIKOVANJU NACIONALNIH INTERESOV V PROCESU GLOBALIZACIJE IN VSTOPANJA V EU

Povzetek. *Za EU je značilen asimetrični način povezovanja, ki postavlja nacionalne parlamente v podrejen položaj. Na ravni EU so bila oblikovana posebna področja oblikovanja politik in posebni postopki 'sui generis' sprejemanja odločitev, v katerih nacionalni parlament ne more neposredno sodelovati. Nacionalni parlamenti držav članic so morali zato prilagoditi svoje načine delovanj. Temu položaju se sedaj hitro približujejo parlamenti držav kandidatk, ki so v kratkem času svojega obstoja morali opraviti izredno obsežno delo, saj proces prehoda še ni povsem končan. Slovenski državni zbor ima pri vključevanju od vseh parlamentov držav kandidatk srednje Evrope zelo pomembno vlogo, saj razpravlja o vseh pogajalskih izhodiščih in jih potrjuje. Delo, povezano z vključevanjem v EU, se ni osredotočilo le v enem delovnem telesu (Komisiji za evropske zadeve), ampak vključuje vse poslance. Pri tem je velikega pomena soglasje vseh glavnih parlamentarnih strank. Prilagajanje uspešno poteka na različnih ravneh, od posameznih delovnih teles do plenarnih zasedanj, v njem pa intenzivno sodelujejo posamezni poslanci, poslanske skupine in vodstvo državnega zbora. Zajelo je različne formalne in neformalne načine. Posebej koristna je posodobitev procesa odločanja (sprejetje novega poslovnika), prenova služb državnega zbora in ustanovitev raziskovalnega sektorja. Glavna pomanjkljivost pri prilagajanju je premajhno zavedanje dejanske zahtevnosti delovanja državnega zbora v razmerah polnopravnega članstva.*

Ključni pojmi: *nacionalni parlament, EU, prilagajanje, proces odločanja*

Proces evropskega povezovanja in vloga parlamentov v posameznih državah

V evropskem prostoru je potekal predvsem na podlagi pobud in usmeritev političnih elit, zlasti izvršilnih teles ter najpomembnejših interesnih skupin posameznih držav, veliko manj ali skoraj nič pa njihovih predstavniških teles.

* Dr. Drago Zajc, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

Nacionalni parlamenti so imeli drugorazredno vlogo in so le redko vplivali na nacionalne strategije ali hotela zavestno oblikovati eksplicitne evropske politike (Agh, 2001: 169). Nacionalne politične in gospodarske elite so se bojevale za svoje interese ne glede na javno mnenje, za katero je sicer veljalo, da večinsko podpira te procese povezovanja. Asimetrični način povezovanja je ustvaril neko vrsto 'medvladne' elitne demokracije, na katero lahko prebivalci posameznih držav in njihovi parlamenti komajda vplivajo (šele kasneje so bili v nekaterih državah članicah in v zadnjih treh državah kandidatkah pred včlanitvijo l. 1995 organizirani referendumi). V državah članicah je še naprej predstavniška demokracija, medtem ko se na ravni Evrope in njenih institucij vzpostavlja 'delegirana' demokracija (O'Donell, 1994: 17), ki temelji na pristojnostih, ki so bile prenesene na bruseljsko demokracijo. Vedno večje neskladje med obsegom moči, ki je bila koncentrirana v Bruslju, in možnostjo demokratičnega nadzora je na koncu sprožilo vprašanje pomanjkanja demokratičnosti ter povzročil politično krizo, ki vpliva na proces nadaljnje širitve EU.

Nadaljnja širitev EU je torej povezana s kakovostno precej drugačnimi vprašanji, kot jih je bilo mogoče zaznati pred leti - sposobnost vstopanja novih držav (accession capacity) nenadoma ni več edino vprašanje. Večja težava je dejansko sposobnost EU sprejeti nove članice (enlargement capacity). Razširitev EU z novimi državami srednje Evrope bo prinesla velike spremembe, očitno pa bo bolj vplivala na EU, kot pa prinesla spremembe samim kandidatkam (Millard, 1996: 222). Na te spremembe pa gledajo države članice pogosto različno, z vidika svojih lastnih koristi, poleg tega pa se bojijo pojavov desnega radikalizma, terorizma itd. Razširitev je nedvomno povezana s 'poglobitvijo', ki je razumljena kot povečanje odgovornosti. V tej zvezi pa ni mogoče iskati rešitve v ponovnem prenašanju pristojnosti na institucije EU, ne da bi okrepili nadzor in predvsem ne da bi okrepili vlogo nacionalnih parlamentov.

Dosedanji proces povezovanja je imel pomembne posledice prav za nacionalne parlamente in druge institucije držav članic (Norton, 1995: 1), vpliva pa že na položaj parlamentov držav, ki čakajo, da bodo šele sprejete v članstvo. Na ravni skupnosti so nastala posebna področja oblikovanja nadnacionalnih politik. Za njihovo oblikovanje in sprejemanje pa so bili predvideni posebni odločevalski postopki sui generis. To je očitno že iz pogodb, ki vzpostavljajo EU, saj določajo posebne institucije ali organe, med katerimi so vzpostavljena posebna razmerja moči.

Nacionalni parlamenti niso dobili možnosti, da bi kakor koli neposredno vplivali na sprejemanje skupnih ukrepov ali zakonodaje. Nobena institucija EU, ni dolžna posvetovati z njimi, niti niso dolžni dati soglasja h kateremu koli ukrepu, ki ga lahko sprejemajo organi EU. Parlamenti posameznih držav enostavno ne sodelujejo pri legitimiranju zakonodajnega procesa, ki poteka v Evropski skupnosti. Njihova vloga pri tem je kvečjemu posredna, saj so ministri, ki sodelujejo pri odločanju v Svetu, predstavniki vlad, ki so jih izvolili nacionalni parlamenti, vendar še ta predpostavka ne drži povsem, če upoštevamo, da sta to dve povsem samostojni veji oblasti. Nacionalni parlament sicer lahko skuša povečati svojo vlogo in vpliv na odločanje o evropskih politikah in lahko tudi oblikuje stališča, ki jih mora član

vlade kot pristojen minister zastopati v Svetu, vendar pa te možnosti niso vedno realne in uresničljive. Nacionalni parlament dejansko ne more izraziti nestrinjanja s kakšnim ukrepom, sprejetim v EU ali mu celo nasprotovati, vsaj dokler želi on sam podpirati članstvo v EU. Poleg tega pa imajo regulations neposredni učinek zakona na ozemlju držav članic; samo pri direktivah imajo nacionalni parlamenti možnost, da sami določijo način njihovega uresničevanja.

Načini prilagajanja nacionalnih parlamentov

Nacionalnim parlamentom se je torej dejansko ožil prostor suverenega odločanja. Zato so se morali prilagajati novim okoliščinam in razviti različne nove načine delovanja. V zvezi s potrebo po dogovarjanju med njimi in vladami o zadevah EU so razvili dva osnovna načina. Prvi predvideva predhodni nadzor operativnega delovanja vlade v pogajanjih z EU - to so sprejeli predvsem nordijski parlamenti (švedski Riksdag, danski Folketing in finska Eduskunta), medtem ko so nekateri drugi dali večji poudarek poodločitvenim kontrolnim mehanizmom (britanska Lordska zbornica).¹ Parlamenti, ki so uporabili prvi način, so okrepili svoj položaj v razmerju do vlade, ki se mora s parlamentom posvetovati o zadevah, ki so veljale za vladne. Novejše članice skušajo uveljaviti oba načina in ju uveljaviti na različnih ravneh:

- a) plenarna raven (razprava o vseh zadevah EU in hkrati obveščanje javnosti, ki naj bi nadzorovala odnose do EU. Razprave predlaga vlada, vendar naj bi se začenjale tudi na predlog poslancev - določenega števila, poslanske skupine ali delovnega telesa, pristojnega za evropske zadeve),
- b) parlamentarna delovna telesa (obravnavajo področja oblikovanja politik EU in se obveščajo o delu posameznih nacionalnih ministrov),
- c) Komisija za evropske zadeve (zagotavlja pregled nad celotnim dogajanjem odnosov z EU in usklajuje stike z vsemi pristojnimi ministri pred sestanki Sveta),
- d) načini neposrednega vplivanja na oblikovanje politik - neposredno vzpostavljanje stikov z Evropskim parlamentom in nove 'mednarodne metode dela'.

Pogoj za učinkovito uveljavljanje vloge nacionalnega parlamenta je seveda dobro sodelovanje z vlado, stalna dejavnost vseh delovnih teles in dobra obveščenaost (v skladu z Amsterdamsko pogodbo morata Evropska komisija in Evropski svet nenehno obveščati Evropski parlament, ki sprejema s tem posebne obveznosti). Prav tako pomembno pa je tudi novo razumevanje pomena parlamentarne demokracije za povezovanje državljanov z nadnacionalno ravno odločanja in kot sredstvo za zmanjšanje legitimizacijskega primanjkljaja.

Parlamenti so razvili tudi nove 'mednarodne metode' dela, ki se kažejo v povsem novih načinih, med drugim v zagotavljanju lastnih informacij o dogajanju na evropski ravni, ki so hitrejšje in bolj opredeljene kot tiste, ki jih dobivajo od svojih

¹ Predstavnica švedskega parlamenta Birgitte Dahl na konferenci *Zavarovanje demokracije in legitimitete - vloga nacionalnih parlamentov*, Stockholm. 13.-15. september 2001.

vlad. Nekateri parlamenti so v svoje delo na razne načine vključili nacionalne poslance v Evropskem parlamentu, drugi so začeli v svojih delovnih telesih sistematično pregledovati zadeve na dnevni redih Evropskega parlamenta itd.

V zadnjem času se je dejavnost skoraj vseh nacionalnih parlamentov držav članic EU glede 'evropskih' zadev precej povečala. Nacionalni parlamenti držav članic EU so precej izboljšali svoje razumevanje 'evropskih' vprašanj in oblikovali svoje lastne 'think-tanke', ki jih sestavljajo poslanci poznavalci določenih področij ter posamezni zunanji politični in gospodarski strokovnjaki in raziskovalci. Vloga nacionalnih parlamentov držav članic EU se je precej povečala zaradi večje moči Evropskega parlamenta. Sodelovanje med nacionalnimi in Evropskim parlamentom pomembno prispeva k razreševanju konkretnih vprašanj in demokratičnim odnosom v Evropski uniji. Prihaja do skupnih sestankov posameznih delovnih teles nacionalnih parlamentov in ustreznih teles EP.

Vloga državnega zbora pri vključevanju v EU

V novih demokratičnih državah srednje Evrope so se konec devetdesetih letih 20. stoletja brez posebnih izkušenj in ob popolni diskontinuiteti politično-strankarskega razvoja vzpostavili novi parlamenti, ki pomembno prispevajo k splošnemu posodabljanju in vključevanju držav v mednarodne procese. Med temi je tudi slovenski parlament, ki je s svojimi odločitvami prispeval k samostojnosti Slovenije, ta samostojnost pa je bila hkrati korak k reintegraciji Slovenije v Evropo. Državni zbor ima pri vključevanju Slovenije v EU izredno pomembno vlogo. Slovenija je od šestih držav kandidatk prvega kroga širitve EU edina, katere parlament razpravlja, dopolnjuje in tudi potrjuje pogajalska izhodišča za prevzemanje pravnega reda Evropskih skupnosti, ki je razdeljen na 31 poglavij. Državni zbor daje vladi pooblastila za pogajanja, sodeluje v pogajalskem procesu glede sklepanja mednarodnih pogodb, ki jih z ratifikacijo prenaša v notranji pravni red. To je zelo pomembno, saj so pogajalska izhodišča podlaga za preudarno tehtanje vseh interesov, ki jih Slovenija želi zavarovati kot polnopravna članica Evropske unije.² Vsa izhodišča so torej potrjena v državnem zboru preden jih vladni pogajalci predstavijo Evropski komisiji in predsedujoči državi članici. Mandat slovenskih pogajalcev je tako nedvomno močnejši.

Prilaganje državnega zbora je izredno celovit proces in poteka na različne načine in na različnih ravneh, njegovo hitrost pa omogoča od vsega začetka velika podpora v javnosti in soglasje velike večine političnih strank, v veliki meri pa tudi pritisk institucij EU. Načini prilaganja so številni in zelo posebni; v glavnem jih

² Pogajalska izhodišča sicer oblikuje ožja pogajalska skupina, sprejme pa vlada. Ker je pogajalsko izhodišče osnova za sklenitev pogodbe o pristopu Slovenije k EU (obravnavata se kot delna pobuda za sklenitev meddržavne pobude), ga vlada na podlagi zakona o zunanjih zadevah pošlje v obravnavo in potrditev državnemu zboru. Predlog pogajalskega izhodišča opredeljuje stanje na posameznem področju, usklajenost slovenske zakonodaje s pravnim redom ES, usklajevanje pravnega reda in institucij za njegovo izvajanje in morebitne izjeme in prehodna obdobja. V prilogah so dodane analize, časovni pregledi in dodatne informacije.

lahko razdelimo na odločevalske (prevzemanje pravnega reda EU, potrjevanje pogajalskih izhodišč), kulturne (gre predvsem za povečevanje znanja o EU in oblikovanje moderne parlamentarne kulture), institucionalne (oblikovanje novih teles), postopkovne (posodabljanje procesa odločanja), organizacijske, informacijske in druge. Lahko jih delimo še na formalne in neformalne ali pa širše in ožje.

Soglasje slovenskih parlamentarnih strank ali strankarskih poslanskih skupin glede vključevanja v EU

Med načine prilagajanja, ki jih lahko opredelimo kot širše, je nedvomno temeljnega pomena sodelovanje glavnih akterjev v parlamentarnem odločanju, to je parlamentarnih strankarskih skupin. Slovenske stranke nove in prenovljene, ki so dosegle izredno visoko stopnjo soglasja že pri osamosvajanju Slovenije, so se strinjale, da je bil to le prvi korak v približevanju Evropi - bolj zadržano stališče je vnesla kasneje SNS (l. 1992 ji je uspelo priti v državni zbor z 12 poslanci, njihovo število pa se je zaradi izstopov kasneje zmanjšalo na 3). Kljub siceršnji izredni strankarski tekmovalnosti je med njimi močno soglasje glede vstopanja v EU. Med strankami ali poslanskimi skupinami opozicije (razen SNS) in koalicije, pri tem vprašanju ni omembe vrednih razlik, kar se je pokazalo v številnih razpravah v državnem zboru. Enotnost strank se je pokazala še posebej pri oviranju vstopanja Slovenije od zunaj.

Približevanje Slovenije EU je na začetku ovirala Italija, češ da slovenska ustava in zakonodaja nista usmerjeni z evropskimi standardi in zakonodajo držav članic skupnosti, ker tujim državljanom onemogočata nakup nepremičnin. Odpiranje nepremičninskega trga tujcem je bilo končno rešeno s kompromisnim 'španskim' predlogom. Državni zbor je v drugem mandatu na svoji 10. izredni seji 14. julija 1997 s podporo vseh glavnih strankarskih skupin sprejel prvo spremembo slovenske ustave (68. člena), ki je omogočila nakup nepremičnin tujcem (81 glasov za, 1 proti), na 11. izredni seji 15. julija 1997 pa je ratificiral sporazum o pridružitvi (70 glasov za, 3 proti).³ Pritiski ene članice EU, ki so jih druge članice mirno dopuščale, so pustili mučen vtis v slovenskem javnem mnenju, ki je bilo presenečeno zaradi dvojnih standardov razvitih evropskih držav (Zajc, 1997: 95). Vse pomembnejše stranke državnega zbora so istega leta vzpostavile posebno koordinacijo za pospeševanje vključevanja Slovenije v EU, ki je omogočala, da so se stranke o bistvenih zadevah približevanja hitreje dogovarjale (delovala je do konca drugega mandata).⁴

Vse pomembne slovenske politične stranke še naprej podpirajo vključevanje v EU. Vendar pa strankarske poslanske skupine še niso dovolj jasno povedale, kako si predstavljajo svoje delovanje v zahtevnejših okoliščinah polnopravnega članstva oziroma ali so dovolj usposobljene za sodelovanje z evropskimi skupinami strank v Evropskem parlamentu, ki bo v prihodnje postalo pomemben način vključevanja nacionalnih parlamentov v proces odločanja na nadnacionalni ravni.

³ *Zakon o ratifikaciji evropskega sporazuma o pridružitvi med RS na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani (UL RS št. 44/1997 z dne 24. julija 1997).*

⁴ *Sedem slovenskih parlamentarnih strank (z izjemo SNS) je 3. julija podpisalo Sporazum o sodelovanju pri vključevanju Slovenije v EU, na podlagi katerega je Državni zbor RS spremenil ustavo RS in nato ratificiral pridružitveni sporazum. Slovenija je tako lahko pristopila k pogajanjem za polnopravno članstvo, kar se je zgodilo mnogo prej, preden je bil sporazum ratificiran v parlamentih držav članic EU.*

Obravnavanje vprašanj vključevanja Slovenije in širših 'evropskih' tem na zasedanjih državnega zbora

Drugi pomembni način prilagajanja državnega zbora je intenzivno ukvarjanje z vsemi vprašanji vključevanja Slovenije v EU. Državni zbor se je s temi vprašanji začel ukvarjati že v svojem prvem mandatu, ko je ta vprašanja obravnaval posebej in v povezavi z zunanjo politiko ter tudi s številnimi notranjimi vprašanji. Z najpomembnejšimi vprašanji se je torej ukvarjal kot celota in ni koncentriral dela v posebni komisiji za evropske zadeve kot drugi parlamenti postsocialističnih držav srednje Evrope (npr. madžarski Országgyűlés). To pomeni, da je celotno 'integracijsko politiko' lahko imel pod nadzorom ali jo dejansko tudi dejavno usmerjal, vlada pa se je zavedala, da mora sodelovati z državnim zborom.

Poslanci državnega zbora so posebej razpravljali o vrsti dokumentov, ki so neposredno povezani z vključevanjem Slovenije v EU, vključno z ocenami učinkovitosti vključevanja, ki jih je oblikovala EU (čeprav vse niso bile vključene na dnevne redne

TABELA 1: Splošne razprave v državnem zboru o vključevanju Slovenije v EU ali zunanji politiki Slovenije od l. 1996 dalje

Razprava o dokumentu	Seja državnega zbora	Glasovanje
- Zunanjepolitična strategija RS	43. izredna 2. 04. 1996	49:14
- Ratifikacija sporazuma o pridružitvi	11. izredna 15. 07. 1997	70:3
- Strategija RS za vključevanje v EU	8. redna 26. 02. 1998	
- Prvo Poročilo Evropske komisije o napredku RS pri vključevanju v EU	29. izredna 27. 11. 1998	
- Deklaracija o zunanji politiki RS	17. redna 17. 12. 1999	36:21
- Državni program za prevzem pravnega reda EU do konca l. 2002	13. redna 23. 04. 1999	
- Spremembe in dopolnitve državnega programa	47. izredna 3. 05. 2000	
- Četrto poročilo Evropske komisije o napredku RS pri vključevanju v EU	14. redna 27. 03. 2002	

Vir: Državni zbor RS

Prilagajanje zakonodaje pravnemu redu EU

Slovenski državni zbor se je že v obdobju osamosvajanja začel intenzivno ukvarjati s prenovno zakonodaje, v svojem drugem mandatu pa jo je začel pospešeno prilagajati 'acquisu'. Prostovoljno prilagajanje se je končalo 1. 2. 1999, ko je začel veljati Evropski sporazum o pridružitvi in je nastopila tudi pravna obveznost (Vehar, 2002: 177). Državni program RS za prevzem pravnega reda EU, ki je opredelil naloge v obdobju 1999-2002 (državni zbor ga je obravnaval na 13. redni seji

20. aprila 1999), je predvidel sprejeti približno 240 zakonov, od katerih naj bi državni zbor večino sprejel že do konca l. 1999, več pa naj bi jih sprejel l. 2002.⁵

Pri uresničevanju državnega programa ni bilo mogoče uresničiti vseh rokov, ki so bili postavljeni. Bilo je precej zaostankov, tudi zaradi zunanjih dejavnikov (zamujanje vlade pri pripravi predlogov zakonov, slabša kakovost predlogov itd.). Državni zbor je zaradi zaostankov pri usklajevanju zakonodaje v januarju l. 1999 sprejel poseben delovni koledar, v katerem so posebej rezervirani dnevi za razpravo o 'evropskih' zakonih. S tem je celoten proces pogajanj o vstopu v EU sicer postal bolj organiziran in na oči javnosti (trije dnevi, rezervirani na vsaki seji za usklajevanje zakonodaje, so bili posebej označeni v časovnih načrtih dela državnega zbora v posameznem letu), vendar pa so zaostanki pri prilagajanju zakonodaje ostali še naprej izredno veliki in bi jim vodstvo državnega zbora moralo posvetiti večjo pozornost.

Do večjega zaostajanja je prišlo v letu l. 2000, ko so bile tretje volitve v državni zbor.⁶ Kljub temu zaostajanju je Slovenija pri prilagajanju zakonodaje v primerjavi z drugimi državami v prehodu videti uspešnejša, čeprav se je pojavilo vprašanje kakovosti sprejetih zakonov. Možnosti za kakovostno vsebinsko obravnavo predlogov so se zmanjšale tudi zaradi velikega števila hitrih postopkov. Večina zakonov je bila v vseh letih od l. 1996 dalje (z nekaj izjemami v prvem mandatu) sprejeta po hitrem ali nujnem postopku, kar je v nasprotju z načelom demokratičnosti, ki je temeljno načelo zakonodajnih postopkov, izrabljanje tega postopka na strani vlade kot predlagateljice pa omogoča velik vpliv izvršilne veje oblasti (od 111 zakonov, sprejetih v tretjem mandatu, je bilo le 23 sprejetih po rednem postopku, 60 po nujnem in 28 po skrajšanem). Zloraba nujnih postopkov je bila ena velikih pomanjkljivosti pri prilagajanju delovanja državnega zbora evropskim standardom zakonodajnega odločanja.

⁵ Minister za evropske zadeve dr. Janez Potočnik je na 14. seji državnega zbora 26. marca 2002 izjavil, da bo leto 2002 izredno pomembno, ker bo Evropska komisija pripravila zadnje poročilo o napredku kandidatke, na podlagi katerega bo nato Evropski svet odločal o novinkah. Državni zbor bi moral do srede junija sprejeti še 75 zakonov, med katerimi so štirje s področja javne uprave, vlada pa bi morala ustanoviti še pet institucij, v katerih naj bi se zaposlilo 450 oseb (Slovenija je edina med kandidatkami, ki je vzpostavila institucije, ki simulirajo delovanje skupne kmetijske politike).

⁶ Državni program (spremenjen v aprilu 2000) omogoča usklajevanje vseh dejavnosti RS v pridruženem procesu ter hkrati predstavlja osnovo za časovni in vsebinski nadzor izvajanja nalog po posameznih nosilcih. Kot banka uradnih podatkov iz objavljenih pravnih virov, ki omogoča pregled uresničevanja zavez, je verodostojna osnova za poročanje o izpolnjevanju obveznosti Slovenije v predpristopnem in pogajalskem procesu.

TABELA 2: Skupno število sprejetih zakonov, ki se nanašajo na prilagajanje slovenske zakonodaje in ratifikacij (1996-2000 in 2000-2001)

	ŠTEV. ZAKONOV V 2. MANDATU					SKUPAJ ZAKONOV 1996-2000	SKUPAJ ZAKONOV 27.10.2000 - 31.12.2001	SKUPAJ VSEH ZAKONOV 1997 - 2001
	1997	1998	1999	2000				
Skupno število sprejetih zakonov	67	74	116	84		341	111	452
- od teh 'evropskih' zakonov	-		7		63	59	129	35 164
Ratifikacije	61	40	80	109		290	64	254

Vir: SVEZ (marec 2002), Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatnem obdobju 1996-2000 (oktober 2000) in Poročilo o delu Državnega zbora RS od oktobra 2000 do 31. dec. 2001 (april 2002).

Sposobnost državnega zbora prevzemati evropsko zakonodajo je nekajkrat ocenila tudi Evropska komisija, ki je še l. 1998 ugotavljala, da je zakonodajni proces počasen, in priporočala, da je ureditvi parlamentarnega odločanja treba posvetiti vso pozornost.⁷ Ocene so se s pospešenimi prizadevanji Vlade RS in Državnega zbora RS postopoma izboljševale, tako da Komisija v svojem (četrtm) poročilu za l. 2001 ugotavlja, da je državni zbor deloval brez prekinitev, da se je struktura parlamentarnih delovnih teles spremenila, da bi se izboljšala učinkovitost državnega zbora itd. Čeprav je še vedno opozarjala na počasnost zakonodajnega procesa, ki je bila povezana s tem, da se predlogi zakonov obravnavajo po vrstnem redu, pa je hkrati ugotavljala, da te razmere ne vplivajo pomembneje na sprejemanje 'evropske' zakonodaje, ker se ta obravnava prednostno in je veliko teh zakonov sprejetih po hitrem in skrajšanem postopku. To poročilo tudi omenja, da bo novi poslovnik pospešil zakonodajni postopek, ker naj bi omejil čas za razpravo in povečal vlogo parlamentarnih odborov.⁸

Zadnje (četrt) poročilo Evropske komisije je državni zbor obravnaval na 14. redni seji 26. in 27. marca 2002, na kateri so ga poslanci ocenili kot pozitivno ali najboljše doslej, saj se nekatere kritike ne pojavljajo več (poslanec Lojze Peterle). Poslanci so od Vlade RS zahtevali, naj pripravlja strokovnejše in bolj usklajene predloge 'evropskih zakonov' v skladu z roki, ki jih določa državni program. Vlada je dala pojasnilo, da je čim prejšnja prilagoditev zakonodaje nujna zato, da bomo po včlanitvi lahko evropsko zakonodajo sooblikovali (minister za evropske zadeve dr. Janez Potočnik). V tej razpravi je bil (27. marca) prvič dan predlog, da naj bi povečali število poslancev državnega zbora, saj sedanjih 90 poslancev ne bo zmoglo vsega dela, ko bodo evropske zadeve postale del notranje politike (predlog je dal poslanec Kacin).

⁷ Redno poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo 1998, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 4/1998.

⁸ Redno poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije za l. 2001 (s primerjalno analizo rednih poročil o napredku vseh držav kandidatki za članstvo v EU), Poročevalec Državnega zbora RS, št. 99/2001 in št. 2/2002 (str. 18).

Institucionalno dograjevanje (širjenje nalog in oblikovanje novih delovnih teles)

Približevanje EU je zahtevalo tudi nov način dela delovnih teles, ki pokrivajo posamezna vsebinska področja oblikovanja politik in ustanovitev novih delovnih teles ter posebnih oblik sodelovanja z mednarodnimi organizacijami (delegacije državnega zbora). Delovna telesa (odbori in komisije) državnega zbora sicer dobro kažejo razmerja moči v njem in s tem prispevajo k racionalnosti procesa odločanja.⁹ Vendar pa je državni zbor glede na število poslancev in tudi v primerjavi z drugimi parlamenti v vseh mandatih ustanavljal preveč delovnih teles. Medtem ko je v prvem mandatu (1992-1996) ustanovil 24 delovnih, v katerih je bilo skupaj 375 mest, je v drugem mandatu (1996-2000) ustanovil 26 delovnih teles, ki so imela skupaj 379 mest. Šele na začetku tretjega mandata mu je število delovnih teles uspelo zmanjšati na 20 (enajst komisij in devet odborov s 309 mesti, poleg teh pa še dve preiskovalni komisiji s 17 člani ter slovenski del Pridružitvenega parlamentarnega odbora z 12 člani in 12 nadomestnimi člani). V raznih mednarodnih delegacijah je še 16 poslancev.¹⁰

TABELA 3: Število in sestava delovnih teles, komisij in delegacij državnega zbora

Mandatno obdobje	Delovna telesa			Skupaj mest	Preisk. komis.	Skupaj članov	Delegacije	Skupaj članov	Slovenski del PPO
	Komisije	Odbori	Skupaj						
1992-1996	12	12	24	375	6	108	4	15+4*	-
1996-2000	14	12	26	379	5	36	5	16+3*	11+12*
2000-	11	9	20	309	2	17	5	16	12+12*

*nadomestni člani

Vir: Statistična poročila Državnega zbora RS.

Podatki o številu in sestavi delovnih teles dajejo vtis, da lahko državni zbor učinkoviteje - hitreje in bolj specializirano - obravnava zadeve, povezane z vstopanjem v EU, vendar pa predvsem opozarjajo na izjemno veliko (nekajkrat večjo) obremenjenost poslancev državnega zbora s članstvom v delovnih telesih in raznih delegacijah v primerjavi z vsemi drugimi parlamenti.¹¹ Taka neracionalna obremenjenost, ki med drugim povzroča pogosto nesklepčnost na sejah, gotovo vpliva na sposobnost in hitrost temeljitega obravnavanja pomembne zakonodaje, vključno z 'evropskimi zakoni'.

Z vprašanji približevanja se posebej - čeprav na različne načine - ukvarjajo komisija za evropske zadeve, odbor za zunanjo politiko in slovenski del skupnega pridružitvenega odbora, hkrati pa tudi druga delovna telesa. Nekateri odbori, ki

⁹ Letno poročilo Raziskovalnega sektorja Državnega zbora RS (podatki od 27.10.2000- 31.12.2001 (str. 54).

¹⁰ Prav tam.

¹¹ Poslanec državnega zbora je bil v drugem mandatu v povprečju član več kot štirih delovnih teles, v tretjem mandatu pa je še vedno član več kot treh (D. Zajc, 2002: 17).

pokrivajo več posebnih področij, so npr. opravili več dela na enem (npr. odbor za kulturo, šolstvo in šport na področju kulture, manj pa na področju izobraževanja, na katerih poenotenje ni predvideno).

Od delovnih teles ima posebne naloge Komisija za evropske zadeve (KEZ), ustanovljena po zgledu drugih parlamentov v maju 1996, ki zagotavlja usklajevanje vseh dejavnosti, povezanih z vstopanjem Slovenije v EU na enem mestu. Njene naloge se sicer zelo razlikujejo od drugih delovnih teles, ki so specializirana za posamezna področja. Njena posebna naloga pa je povezovati delo vseh delovnih teles, ko se ukvarjajo z 'evropskimi' vprašanji in ugotavljati probleme, ki se pojavljajo v zvezi s povezovanjem. Prav tako naj bi ocenjevala priprave in stopnjo pripravljenosti Slovenije, da vstopi v EU, ocenjevala pozitivne in negativne posledice vključitve in pripravljala predloge rešitev.

Komisija je prevzela nekatere načine dela od podobnih komisij v drugih parlamentih, hkrati pa tudi razvila nekatere posebne načine delovanja, ki so potrebna za doseganje njenih ambicioznih ciljev. Med drugim razpravlja o uresničevanju Državnega programa RS za prevzem pravnega reda EU, o poteku pogajanj za vstop Slovenije v EU, o rednih poročilih EU o napredku Slovenije pri vključevanju in tudi širše o stališčih EU ter o vprašanih prihodnosti Evropske unije ter tako veliko pripomore, da je državni zbor celovito obveščen in da je pri prilagajanju pomemben tudi glas poslancev. Predsednik komisije za evropske zadeve se udeležuje pomembnih skupnih zasedanj oz. konferenc delovnih teles za evropske zadeve parlamentov držav članic in držav kandidatk za vstop v EU ter Evropskega parlamenta (COSAC).¹² Poleg tega se udeležuje tudi srečanj predsednikov parlamentarnih odborov za evropske zadeve parlamentov držav kandidatk.¹³

Poleg KEZ se z evropskimi vprašanji intenzivno ukvarja odbor za zunanjo politiko (stalno delovno telo državnega zbora od l. 1992), ki je največje delovno telo ali parlament v malem, saj je sestavljen natančno proporcionalno glede na število poslanskih skupin in njihovo relativno velikost - v tretjem mandatnem obdobju, ko je v državnem zboru 8 poslanskih skupin, ima kar 23 članov (več kot 1/4 poslancev državnega zbora).¹⁴ Odbor kot matično telo razpravlja o vseh predlogih aktov, povezanih z zunanjo politiko države, in so v pristojnosti zunanjega ministrstva. Poleg tega usklajuje delo matičnih delovnih teles v zvezi z evropskimi povezavami in jim daje mnenja in priporočila ter opravlja druge naloge v zvezi z evropskimi zadevami, ki ne spadajo v neposredno pristojnost drugih delovnih teles (Odllok o

¹² V obdobju drugega mandata državnega zbora je bilo pet konferenc COSAC-a (l. 1997 v Luksemburgu, l. 1998 v Londonu in na Dunaju in l. 1999 v Berlinu in v Helsinkih).

¹³ V obdobju drugega mandata državnega zbora so bila tri taka srečanja (12. nov. 1998 je bilo na pobudo predsednika KEZ L. Peterleta prvo tako srečanje v Ljubljani, l. 1999 pa sta sledili srečanja v Nikoziji in Varšavi).

¹⁴ V odboru za zunanjo politiko imajo poslanske skupine tako število članov: LDS 10, SDS 3, ZLSD 2, SLS+SKD 2, NSi 1, DeSUS 1, SNS 1 in SMS 1. Člana sta tudi poslanca obeh narodnih skupnosti.

oblikovanju OZP z dne 21. 11. 2000, UL RS št. 109/2000). S potrditvijo 29 stališč je odbor do novembra 2001 potrdil 29 pobud za sklenitev sporazuma o pristopu Slovenije v EU.¹⁵

Med drugimi odbori je bila pri približevanju posebej pomembna vloga odbora za gospodarstvo, ki je obravnaval vrsto pogajalskih izhodišč - za področji 15 (industrijska lastnina) in 16 (mala in srednja podjetja) ter dopolnitev delne pobude za pogajanja s področij 5 (pravo gospodarskih družb), 23 (varstvo potrošnikov in zdravja), 25 (carinska unija), 26 (zunanjegospodarski odnosi), 1 (prosti pretok blaga) in 6 (konkurenca in državne pomoči). Pomembna je bila tudi vloga odbora za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki je ob obravnavi Strategije RS za vključevanje v EU (5. 2. 1998) sprejel številne sklepe za zagotovitev socialne varnosti kmečkega prebivalstva in poudaril razvoj podeželja, ki je v EU temelj regionalne politike. Odbor je kot zainteresirano delovno telo obravnaval delne pobude za pogajanja in sklenitev Mednarodne pogodbe o članstvu v EU s področja 7 (kmetijstvo) in 8 (ribištvo). Odbor za notranjo politiko in pravosodje je kot matično delovno telo obravnaval veliko število zakonov, od katerih se je večina nanašala na usklajevanje pravnega reda s pravnim redom EU. Kot zainteresirano delovno telo pa je obravnaval pogajalska stališča za področja 17, 19, 20. Odbor za kulturo, šolstvo in šport je imel pri usklajevanju zakonodaje manj dela, saj se na šolstvo nanaša ena sama direktiva, več usklajevanja pa je bilo potrebno pri kulturi, zlasti glede avdio-vizualne politike, radiotelevizije, medijev in kulturne dediščine. Obravnaval je pogajalska izhodišča s področja 17 (znanost in raziskave), 18 (izobraževanje, usposabljanje in mladina), 19 (telekomunikacije in informacijska tehnologija) ter 20 (kultura in avdio-vizualna politika).

Odbor za znanost in tehnologijo je obravnaval poročili o pregledu usklajenosti 17 delovne skupine (znanost in raziskave) ter 20. delovne skupine (telekomunikacije in informacijska tehnologija).¹⁶ Tudi drugi odbori (odbor za notranjo politiko, odbor za gospodarstvo, odbor za zdravstvo, delo, družino, socialno politiko in invalide, odbor za finance, odbor za infrastrukturo in okolje) so kot zainteresirana delovna telesa dajali mnenja o pogajalskih stališčih za posamezna področja.

Mnenja, ki jih dajejo delovna telesa o pogajalskih stališčih prispevajo k osvetlitvi vprašanj z raznih vidikov in omogočajo uveljavljanje slovenskih posebnosti, predvsem pa omogočajo nujno potrebno preglednost celotnega procesa. Ta način dela se je potrdil kot učinkovit, saj je npr. Slovenija doslej dovolj hitro in uspešno zapirala pristopna poglavja. Jeseni 2001 je do srede decembra izpolnila svoj lastni program ter naenkrat zaprla kar tri pomembna poglavja (prost pretok oseb, obdavčevanje in pravosodje ter notranje zadeve).

¹⁵ Slovenija je najuspešnejša država kandidatka, saj je do aprila 2002 začasno zaprla 26 poglavij (sledi ji Madžarska s 24 poglavji). Na naslednji pristopni konferenci (19. ali 22. aprila) bo morda lahko začasno zaprla tudi poglavje o institucijah, če ga bosta potrdila vlada in državni zbor, poglavje o proračunu pa ostaja odprto, ker je povezano s kmetijstvom in regionalno politiko. Skupina za širitev je bila sicer že seznanjena tudi z osnutkom pogajalskega stališča o financiranju in proračunu za Slovenijo, v drugi polovici aprila pa naj bi poslali svetu Evropske unije tudi osnutke izhodišč o kmetijstvu.

¹⁶ Podatki, navedeni v Poročilu o delu Državnega zbora RS 1996-2000, dodatek (str. 241-357) in v dokumentu Pogajalska izhodišča RS za pogajanja o pristopu k EU, SVEZ, januar 2000 (str. 330-335).

Posodobitev poslovnika

Slovenski parlament se prav gotovo približuje svoji prihodnji vlogi v EU tudi s posodobitvijo in racionalizacijo odločanja. Ko sta propadla dva poskusa posodobitve zakonodajnega postopka (prvi predlog konec drugega mandata, drugi predlog, ki so ga skladno s koalicijskim sporazumom v februarju 2001 vložili vodje štirih poslanskih skupin koalicijskih strank, pa v oktobru 2001), je bil oktobra 2001 vložen nov predlog Poslovnika Državnega zbora RS po hitrem postopku.

Predlog novega poslovnika je bil po polemični razpravi in ob hudem nasprotovanju opozicije sprejet s potrebno večino 2. aprila 2002 (od prisotnih 81 poslancev je proti glasovalo 24, zanj pa 57, kar pomeni trije več od potrebne dvetretjinske večine). S tem se je končalo petletno obdobje priprav in dopolnjevanja predlogov, ki je zahtevalo veliko prizadevanj poslancev in vodstva državnega zbora. Novi poslovnik je prinesel nekaj pomembnih sprememb, ki prispevajo k večji racionalnosti in ekonomičnosti zakonodajnega postopka (čeprav pripravljavcem to ni v celoti uspelo). Po zgledu nekaterih drugih parlamentov (zlasti nemškega Bundestaga) prva obravnava predloga zakona ni obvezna (opravi se samo na zahtevo najmanj desetih poslancev), sicer pa se zakona pošlje poslancem (120. in 121. člen). Poslovnik smotrno urejuje tudi skrajšani postopek in nujni postopek, v katerem se zaradi posebnih interesov države ali izrednih okoliščin druga in tretja obravnava opravita na isti seji. V tem postopku ne veljajo roki, ki so določeni za opravila v rednem postopku (143. in 144. člen).

Med spremembami je tudi povsem spremenjena vloga kolegija predsednika državnega zbora, ki se iz posvetovalnega telesa spreminja v organ, ki sprejema nekatere organizacijske in postopkovne odločitve, povezane z delovanjem državnega zbora (21. člen). Po novem dobiva kolegij pristojnosti odločanja o času trajanja plenarnih zasedanj in obravnavanju posameznih točk ter o času trajanja razprav poslanskih skupin ali poslancev. Vsak vodja poslanske skupine v njem ima toliko glasov, kolikor poslancev šteje njegova skupina.

S tem da je poslovnik skrajšal zakonodajni postopek, kar velja tudi za sprejemanje 'evropskih' zakonov, in zagotovil racionalno izrabo parlamentarnega časa, bo močno prispeval k posodabljanju zakonodajnega dela državnega zbora. Z jasnejšo opredelitvijo odgovornosti posameznih udeležencev v zakonodajnem postopku bo postopek postal stabilnejši in predvidljivejši, kar je v korist vsakokratne koalicije in opozicije. Vendar pa je na drugi strani ostal še vedno preprodrben (številno členov), kar utegne prinesiti nekatere nove težave.

Mednarodna dejavnost

Slovenski državni zbor je že v preteklih mandatih razvil obsežno formalno sodelovanje s predstavniki drugih držav, mednarodnimi parlamentarnimi institucijami in mednarodnimi organizacijami. Že v prvem mandatnem obdobju (1992-1996) je izvolil štiri delegacije.¹⁷ V drugem (1996-2000) pa je bilo izvoljenih pet stalnih delegacij državnega zbora v raznih institucijah in organizacijah - v Parlamentarni skupščini Sveta Evrope, v Parlamentarni konferenci Srednjeevropske pobude, v Parlamentarni skupščini Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, v Parlamentarni skupščini NATO in v Skupščini Zahodnoevropske unije. 24. septembra 1998 je bil ustanovljen in izvoljen tudi slovenski del Pridružitvenega parlamentarnega odbora z nalogo, da proučuje vse oblike odnosov med Slovenijo in EU, izmenjuje mnenja med Državnim zborom RS in Evropskim parlamentom ter daje priporočila (imel je 11 članov in 12 nadomestnih).¹⁸ Na začetku tretjega mandata je državni zbor ustanovil slovenski del Pridružitvenega parlamentarnega odbora z 12 člani in 12 nadomestnimi člani (glej razpredelnici 2 in 4).

Slovenski člani tega odbora sestavljajo polovico Pridružitvenega parlamentarnega odbora EU - Slovenija (PPO), ki je sestavljen iz enakega števila slovenskih poslancev in poslancev Evropskega parlamenta. PPO EU - Slovenija je bil ustanovljen s posebnim namenom omogočiti politični dialog na parlamentarni ravni (7. člen Evropskega sporazuma o pridružitvi med RS in Evropskimi skupnostmi in njihovimi članicami, ki delujejo v EU). Člani slovenskega dela PPO se sestajajo pred vsakim skupnim zasedanjem na dveh ali treh pripravljalnih sestankih, na katerih pregledajo dnevni red in določijo poročevalce za posamezne vsebinske sklope, ki so kot izhodišče za razpravo na skupnih sejah (od ustanovitve do 31. 12. 2002 jih je bilo 21). Na pripravljalnih sestankih slovenskega dela PPO in na skupnih zasedanjih PPO EU-Slovenija sodelujejo tudi vladni predstavniki ožje pogajalske skupine, SVEZ, MZZ itd.

Člani PPO Evropskega parlamenta in državnega zbora na skupnih zasedanjih izmenjujejo informacije in zagotavljajo skupen parlamentarni nadzor nad delovanjem izvršilne oblasti v obdobju vključevanja Slovenije. Po ustanovnem zasedanju PPO 15. decembra 1998 v Strasbourgu so bila do julija 2000 še štiri zasedanja (menjaje v Ljubljani in Bruslju), na katerih so parlamentarci med drugim obravnavali tudi vlogo slovenskega in nacionalnih parlamentov držav članic v pristopnem procesu in širitev EU. Med tretjim mandatom (do 31. 12. 2001) je imel PPO še dve zasedanji - peto zasedanje in šesto, ki je bilo oktobra 2001 v Ljubljani (naslednje bo 20. junija v Bruslju).

¹⁷ 23. aprila 1993 je bila prva izvoljena delegacija Državnega zbora RS v parlamentarni skupščini Sveta Evrope, ki je imela 4 člane (vodja B. Pahor) in 4 nadomestne člane, 23. junija 1993 sta bili izvoljeni še delegacija v Parlamentarni konferenci srednjeevropske pobude s tremi člani (vodja M. Geržina) in delegacija v Parlamentarni skupščini Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi s petimi člani (vodja R. Battelli). 17. maja 1995 pa je bila izvoljena še pridružena delegacija v Severnoatlantski skupščini s tremi člani (vodja J. Lenič). (Vir: Državni zbor RS v 1. mandatnem obdobju, Oddelek za informiranje (str. 143).

¹⁸ Poročilo Državnega zbora za mandatno obdobje 1996-2000.

V tem okviru sodelovanja je pomembna tudi udeležba predsednika državnega zbora na srečanjih (ali konferencah) predsednika ali predsednice EP s predsedniki parlamentov pridruženih članic (ena od teh konferenc je potekala od 17. do 19. aprila 2000 v Ljubljani). Na teh srečanjih se predsedniki nacionalnih parlamentov seznanjajo s širšimi vprašanji in prepoznavajo zadeve, ki bi jih bilo dobro uvrstiti na dnevni rede nacionalnih parlamentov.

Vzpostavljanje neposrednih povezav med poslanci državnega zbora in strankarskimi skupinami v drugih parlamentih in v EP

Poslanci evropskih parlamentov imajo že precejšnjo tradicijo navezovanja neposrednih stikov. Posamezni poslanci vzpostavljajo koristne stike s poslanci v drugih parlamentih po svojih strankarskih zvezah. Posamezni poslanci lahko igrajo tudi pomembne vloge v strankarski organiziranosti na evropski ravni. Slovenskim poslancem lahko zelo koristijo izkušnje strankarskih kolegov v drugih parlamentih in v EP glede organizacije dela, postopkov reševanja različnih vsebinskih vprašanj, v posameznih primerih dobijo nove spodbude za delo v svojem parlamentu. Neredko tudi posnemajo načine delovanja ali se posvetujejo o stališčih do podobnih problemov. Na ta način se vzpostavljajo goste mreže osebnega komuniciranja med poslanci državnega zbora in poslanci sorodnih strank drugih nacionalnih parlamentov in med slovenskim nacionalnim parlamentom in EP, ki omogočajo pomemben pretok izkušenj, ki poteka neformalno in je zato pogosto premalo opažen. Domnevamo lahko, da del poslancev pri navezovanju stikov s poslanci drugih parlamentov uporablja tudi zveze v nevladnih organizacijah.

682

Posodabljanje strokovnih služb in vzpostavitev Raziskovalnega sektorja

Zaradi prilagajanja državnega zbora procesom odločanja v EU je bilo nujno treba spremeniti ali posodobiti tudi organiziranost strokovnih služb, jim določiti nove naloge in jih bolje povezati. Prenova teh služb je bila uspešna, saj se je hkrati povečalo subjektivno zaznavanje novih potreb s pogledom naprej na strani samih delavcev. Pomemben premik je bil po zgledu drugih evropskih parlamentov, zlasti iz držav članic EU, narejen leta 1997 z Odlokom o organizaciji in delu služb Državnega zbora.¹⁹ Odlok je natančneje opredelil pooblastila generalnega sekretarja in opredelil notranjo organizacijsko strukturo, oddelke in sektorje (informacijsko-dokumentacijski, operativno-tehnični in raziskovalni), hkrati pa je postavil merila za dodeljevanje strokovnih delavcev poslanskim skupinam (16. in 17. člen). To je omogočilo tudi izboljšanje strokovne podpore odločanju. Državni zbor je 21. 12. 2000 sprejel Odlok o spremembi odloka o organizaciji in delu služb državnega zbora, ki je spremenil njegov 16. člen, ki je pogoje dodeljevanja strokovnih delavcev poslanskim skupinam spremenil (vsaki skupini zagotovljen sekretar, dva strokovna sodelavca in referent, na vsakih osem poslancev pa še po en referent,

¹⁹ UL RS št. 19/1997 (str. 1550).

poslanski skupini, ki ima več kot osem poslancev, se poleg tega na vsakih šest poslancev zagotovi še po en strokovni delavec). V začetku l. 2002 naj bi torej v delovnih telesih in poslanskih skupinah delalo skupaj 78 'strokovcev', kar je sicer še vedno precej manj kot v primerljivih evropskih parlamentih, še posebej če upoštevamo število poslancev v slovenskem državnem zboru.

V aprilu 1998 je bil sicer s precejšnjo zamudo v primerjavi z drugimi novimi parlamenti v državah srednje in vzhodne Evrope v državnem zboru končno ustanovljen še Raziskovalni sektor, s čimer je državni zbor postal povsem primerljiv z drugimi parlamenti. Njegovo delovanje je tesno povezano z opravljanjem temeljnih nalog slovenskega parlamenta, prav gotovo pa daje pomembno oporo prilagajanju državnega zbora. V nekaj letih svojega obstoja mu je uspelo zbrati veliko podatkov o ureditvi posameznih vprašanj v posameznih evropskih državah in zagotavljati kakovostne primerjalne preglede rešitev v državah članicah EU. Delež nalog, ki se nanašajo na različne primerjave z državami članicami EU, s katerimi se je ukvarjal, je ves čas naraščal, tako da je v začetku tretjega mandata dosegel že 80 % vseh nalog.²⁰

Službe državnega zbora so se uspešno vključile v Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (ECPRD), ki so ga l. 1977 ustanovili predsedniki evropskih parlamentov. Njegov namen je pospeševati izmenjavo informacij med parlamenti, zagotavljati sodelovanje na področju raziskovalnih služb, dokumentacij in parlamentarnih knjižnic ter izpopolnjevati znanje parlamentarnih uslužbencev.²¹

Boljše obveščanje javnosti o delu državnega zbora pri vključevanju Slovenije

Prilaganje državnega zbora se kaže tudi v boljšem obveščanju javnosti o njegovem delu, še posebej zadevah, ki so povezane z vključevanjem Slovenije v EU, so se v zadnjem obdobju precej povečale. Na to je vplival na eni strani interes javnosti, na drugi pa tudi vse večja skrb za ugled državnega zbora na strani njegovega vodstva in poslancev. Državni zbor je svoje delovanje na različne načine odpiral širši javnosti in tudi poročanje sredstev obveščanja je postalo postopoma kakovostnejše. O vključevanju v EU in 'evropskih' temah nasploh je občasno objavljala prispevke tudi edina slovenska parlamentarna revija *Parlamentarec*, namenjena strokovni javnosti, ki pa ji je državni zbor posvečal manj pozornosti (revija, ki je brez pravega uredništva izhajala od sredine 1996, je bila konec 2001 ukinjena).

V septembru 1999 se je začelo prenašanje zasedanj po internetu, s čimer se je državni zbor pridružil parlamentoma Norveške in Velike Britanije. Tako je bilo vsem zainteresiranim posameznikom in skupinam, raziskovalcem, diplomatskim in gospodarskim predstavništvom, Slovencem v zamejstvu itd. omogočeno spremljanje zasedanj, vključno s točkami, ki se nanašajo na vključevanje Slovenije v EU.

²⁰ *Zbornik 2001, Raziskovalni sektor, Državni zbor RS, december 2001 (str. 5).*

²¹ *V oktobru 2001 je ECPRD organiziral svojo prvo konferenco v Ljubljani, ki jo je zaupal službam državnega zbora (poročilo o konferenci je izšlo v Parlamentarcu št. 10-11/2001).*

Med potekanjem zasedanja, lahko vsi uporabniki neposredno spremljajo sliko in zvok na svojem osebem računalniku. Prvi dan neposrednega prenosa, 16.9.1999 je sejo državnega zbora (na spletnih straneh www.dz-rs.si) spremljalo 450 ljudi. Zaradi pomanjkanja podatkov ni mogoče ugotoviti, ali zanimanje za ta prenos raste. Lahko pa domnevamo, da državni zbor tudi na ta način prispeva k večjemu razumevanju obravnavanih 'evropskih' vsebin in tudi vpliva na javnost, da bi podprla vključevanje v EU.

Vključevanje v delo Konvencije

Državni zbor se je s svojimi predstavniki vključil v razpravo o prihodnosti Evrope in v delo konvencije, ki je eden pomembnih dosežkov vrha v Laekenu l. 2001. Namen konvencije, ki jo nekateri imenujejo kar 'ustavna komisija', je pripraviti predloge o prihodnji stopnji institucionalnih reform Evropske unije, s katerimi bi poenostavili njene vodstvene strukture. To pomeni, da bi morali preurediti politične ustanove in načine odločanja, preveriti odnose med njimi ter zagotoviti večjo preglednost njihovega delovanja.²² Konvencija, ki naj bi se ukvarjala z vprašanji, za katere Unija doslej skorajda ni imela poguma, da bi se jih resno lotila, je velika priložnost za vse države kandidatke in še posebej za Slovenijo, ki bi - tudi zaradi svojih posebnih izkušenj v prejšnjih večnacionalnih državah lahko dala konkretne predloge za ureditev posameznih vprašanj. Zato bi lahko slovenski člani konvencije in še posebej oba predstavnika slovenskega parlamenta, poslanca Lojze Peterle in dr. Slavko Gaber, odigrala zelo pomembno vlogo.

11. aprila 2002 je bil v državnem zboru ustanovljen Forum za prihodnost Evrope pod pokroviteljstvom slovenskih članov konvencije (dr. Slavko Gaber, Lojze Peterle in dr. Nahtigal).²³ Forum bo potekal vzporedno s konvencijo, njegov cilj pa je priprava predlogov za institucionalno prenovo EU. Vsak član foruma lahko na člane konvencije naslovi pisni prispevek o katerikoli temi, ki je bila ali bo obravnavana na konvenciji. Člani foruma imajo tudi pravico sami organizirati strukturirane javne razprave, na katerih bi obravnavali in oblikovali predloge za slovenske predstavnike v konvenciji.

²² Kljub svoji ugledni sestavi in reprezentativnosti pa naj bi bila konvencija le neke vrste posvetovalno telo ministrskega sveta, saj bodo predstavniki držav članic šele v njem dokončno uskladili poglede in predloge na prihodnjo organiziranost in delovanje Evropske unije. Delo nikakor ne bo enostavno že zato, ker so nekatere članice delegirale v konvencijo predstavnike z zelo različnimi idejnimi opredelitvami in interesi in tudi zato ker se pogledi na razvoj Evropske unije zelo različni (delijo se na 'francoske' oz. britanske h katerim bi lahko prišteli tudi skandinavske in 'nemške').

²³ Vlada RS je pripravila nekaj splošnih izhodišč, ki naj bi jih njen predstavnik zagovarjal v konvenciji. Izhodišča poudarjajo potrebo po uveljavljanju načel demokratičnosti, preglednosti in sorazmernosti, načelo subsidiarnosti pa je pojmovano kot temelj za upravljanje različnosti. Slovenija se zavzema za natančnejšo razmejitve med pristojnostmi EU in državami članicami, hkrati pa za zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja in povečanje vloge nacionalnih parlamentov, vendar ne na račun učinkovitosti unije. Povečati je treba tudi demokratično legitimitnost institucij EU in okrepi delovanje Sveta ministrov, da bo sprejemanje zakonodaje preglednejše.

Zaključek

Slovenski državni zbor je poleg številnih nalog, ki jih je dobil kot parlament samostojne države, prevzel tudi pomembne nove, ki so povezane z vključevanjem v EU. Glede na njegov pomemben položaj v političnem sistemu Slovenije in izpostavljeno vlogo pri oblikovanju nacionalnih interesov, se njegovo delo pri približevanju in vključevanju ni skoncentriralo le v enem telesu, kot je Komisija za evropske zadeve (kot v vseh drugih parlamentih držav kandidatki), ampak je zajelo praktično vse ravni delovanja. Pri tem je velikega pomena soglasje skoraj celotne politične elite, vseh pomembnih parlamentarnih strank in tudi podpora precejšnjega dela javnosti (pri tem se vstopanje ali prilagajanje EU bistveno razlikuje od vstopanja v NATO). V primerjavi z drugimi parlamenti držav kandidatki se slovenski parlament temeljiteje prilagaja, saj se bolj poglobljeno in odgovorno ukvarja z vstopanjem v EU. Tem parlamentom je bolj ali manj uspelo le nekoliko zmanjšati monopol svojih vlad pri urejanju evropskih vprašanj oziroma so se omejili predvsem na nadzorovanje posledic povezovanja. Na njegovo prilagajanje sicer na različne formalne in neformalne načine sicer že dalj časa vpliva tudi zunanje evropsko okolje, zlasti institucije EU, deloma pa tudi različne druge oblike formalnih in neformalnih povezav.

Prilagajanje uspešno poteka na raznih ravneh, od državnega zbora, delovnih teles, poslanskih skupin in poslancev do strokovnih služb. Zajema tudi zelo različne načine - od potrjevanja pogajalskih izhodišč in usklajevanja zakonodaje do oblik medparlamentarnega sodelovanja, kot so neposredno sodelovanje poslancev v delu mednarodnih organizacij in drugih teles, v katerih se poslanci, predsedniki delovnih teles ali predsedniki parlamentov srečujejo in izmenjujejo informacije (državni zbor je prve delegacije v nadnacionalnih organizacijah oblikoval že v začetku l. 1993). To so zlasti sestanki COSAC-a in PPO. Poleg teh formalnih oblik sodelovanja se razvijajo tudi neformalne oblike izmenjave informacij med poslanci državnega zbora in drugih evropskih parlamentov ter Evropskega parlamenta, ki imajo velik pomen.

Prilagajanje se kaže tudi v institucionalnem dograjevanju (ustanovitev Komisije za evropske zadeve l. 1996 in slovenskega dela PPO l. 1998), v novih in bogatejših oblikah dela delovnih teles vodstva državnega zbora (kolegija), v novih načinih programiranja zakonodajnega dela (poseben koledar za obravnavanje 'evropskih' zakonov) ter končno v posodabljanju zakonodajnega odločanja, to je s sprejetjem novega modernejšega poslovnika v aprilu 2002. Prilagajanje je očitno je tudi v krepitvi in novih načinih dela strokovnih služb, prilagojenih modernemu procesu odločanja, in še posebej v vzpostavitvi in uspešnem delovanju raziskovalnega sektorja (1998).

TABELA 4: Prilagajanje Državnega zbora RS glede na različne ravni

Državni zbor	Strankarske poslanske skupine	Delovna telesa in druge oblike	Poslanci	Strokovne službe
Sprejetje prvega poslovnika, 1992	in vzdrževanje visoke stopnje soglasja o vključitvi Slovenije	Izvolitev delegacij državnega zbora 1993, 1995, 2000	Povezovanje s poslanci sorodnih strank v drugih parlamentih in s strankarskimi družinami v EP...	
Obravnava vključevanja v EU, zunanje politike, poročil Evropske komisije o napredku Slovenije	Koordinacija PS za pospeševanje vključevanja 1997-2000	Ustanovitev KEZ 1996		Odllok o organiz. in delu služb državn. zbora, 1997
Sporazum med Vlado RS in DZ: prvi trije dnevi rezerv. za 'evropske' teme, feb.1999		Ustanovitev slovenskega dela PPO - sept. 1998		Ustanovitev Raziskovalnega sektorja, 1998
Prenos sej po internetu 16.9.1999				Prost dostop do baze slovenske zakonodaje po računalniški mreži DZ, 1998
Sprejetje novega poslovnika 2.2.2002.				Vključitev služb v ECPRD, 1999
				Sodelov. pri programih Phare, TAIEX in BI-COPARL.

V obdobju od srede devetdesetih let dalje lahko na strani poslancev in poslanskih skupin, pa tudi strokovnih služb, ugotovljamo tudi povečanje znanja o EU, njenih ciljih in načinih delovanja; pomembne so spremembe v sposobnosti zaznavanja novih potreb in novih odgovornosti (o tem pričajo tudi podatki ankete, izvedene med poslanci l. 1998). V poslanskih razpravah se je začela oblikovati nova kultura dialoga in argumentiranja, ki upošteva širše evropske razsežnosti. Številne organizacijske in institucionalne spremembe ne bi bile mogoče, če ne bi prišlo do sprememb v miselnosti poslancev in oblikovanja nove parlamentarne kulture. Vloga slovenskega parlamenta pri približevanju EU in njegovo dokaj uspešno prilagajanje novim potrebam nista ostala neopažena na ravni EU in v državah Srednje Evrope in v novih državah, ki so nastale na območju nekdanje Jugoslavije. O tem lahko sklepamo na podlagi predloga srednjeevropskih držav, da postane poslanec

Lojze Peterle njihov predstavnik v ožji skupini, ki vodi sedanjo konvencijo.²⁴ To je končno razvidno tudi iz razprav predstavnikov nekaterih parlamentov držav jugovzhodne Evrope na 2. mednarodni konferenci 'Parlamenti v procesu širitve Evropske unije' v Ljubljani (novembra 2001).

Pri prilagajanju državnega zbora pa lahko opazimo precejšnje težave in pomanjkljivosti, ki so deloma značilne za vse nove parlamente držav kandidat, vendar pa se nekatere kažejo v njem v izrazitejši obliki:

a) Na prvem mestu so težave pri načrtovanju dela državnega zbora in velike zamude pri obravnavanju in sprejemanju 'evropskih' zakonov glede na sprejeti državni program. Zanje sicer nosi precejšnjo krivdo tudi vlada, ki pogosto zamuja s pripravo predlogov zakonov ali jih vlaga premalo pripravljene. Do zamud prihaja kljub izredno pogosti uporabi nujnih postopkov, kar je v nasprotju z načelom demokratičnosti kot temeljnim načelom vseh demokratičnih postopkov in s prakso parlamentov držav članic. Ob tem bi seveda lahko razmišljali o dejanski avtonomnosti državnega zbora, da sprejema slabo pripravljene zakone in pristaja na zahteve vlade po posebnih postopkih. Zastavlja se tudi vprašanje, ali razprave v delovnih telesih o 'evropskih' zakonih in pogajalskih izhodiščih morda ne potekajo preveč površno in formalistično.

b) Druga velika pomanjkljivost je neustrezna oblikovanost in sestavljenost delovnih teles državnega zbora, ki ne upošteva dejanskega števila poslancev in povzroča, da so poslanci (kljub racionalizaciji v tretjem mandatu) člani prevelikega števila delovnih teles in tako precej bolj obremenjeni, kot so poslanci v drugih parlamentih. Na ta način se zmanjšuje tudi koncentracija dela in povzročajo težave zaradi sklicevanja sej ob istem času. V primerjavi z drugimi parlamenti je zlasti neustrezna sestava Komisije za evropske zadeve, ki jo bo treba v prihodnje povečati oziroma sestaviti iz predstavnikov vseh pomembnih delovnih teles. Kot velika pomanjkljivost se kaže tudi premajhna kontinuiteta poslancev v sestavi posameznih delovnih teles (le manjši delež ponovno izvoljenih poslancev zasede mesta v istih delovnih telesih, kar je ključen pogoj za povečevanje znanja, stabilnost v delovanju in učinkovito oblikovanje kratkoročnih in dolgoročnih interesov na posameznih področjih).

c) Tretja pomanjkljivost so še vedno prisotne idealizirane predstave o slovenskem parlamentu v okoliščinah polnopravnega članstva (te so sicer še bolj prisotne v širši javnosti). Premalo je prisotno razmišljanje o dejanskih obremenitvah poslancev državnega zbora v primerjavi z drugimi parlamenti, še posebej pri vključevanju Slovenije v EU. Premalo se tudi razmišlja o zahtevnosti njegovega delovanja v okoliščinah polnopravnega članstva Slovenije v EU. To namreč predpostavlja intenzivno povezovanje poslancev s procesom odločanja na nadnacionalni ravni, še posebej z delovnimi telesi Evropskega parlamenta in dopolnitev sedanjih

²⁴ Predsednik Komisije za evropske zadeve in predstavnik Državnega zbora RS v Konvenciji o prihodnosti Evrope Lojze Peterle, je bil 15. aprila 2002 izvoljen za predstavnika držav kandidat v predsedstvu konvencije (zanj je glasovalo 12 od 23 navzočih poslancev iz pridruženih članic EU). Pred začetkom zasedanja, ga je potrdilo še vseh 56 predstavnikov nacionalnih parlamentov. Čeprav naj bi bila ta funkcija predusem opazovalna, je Lojze Peterle, sklicujoč se na podpredsednika konvencije Jeana-Luca Dehaena, napovedal, da bo v predsedstvu enakopravno sodeloval in razpravljal ter dajal pobude kot redni član.

metod dela z 'mednarodnimi' metodami. Naši poslanci (in tudi drugi politični akterji) se bodo morali znajti v veliko bolj kompleksnem oz. sestavljenem političnem okolju, izpostavljeni bodo intenzivnim tokovom informacij, ki bodo prihajali z ravni EU in njenih institucij. Časovni pritiski se bodo izredno povečali - sedanji načini oblikovanja soglasja (med strankami oz. poslanskimi skupinami samimi ter med njimi in socialnimi partnerji), ki včasih potekajo 'po domače', se bodo morali umakniti učinkovitejšim, prav tako se bo moral skrajšati 'reakcijski' čas, v katerem so slovenski poslanci sposobni pripraviti stališča do posameznih vprašanj. Na to kažejo tudi nekatere tuje izkušnje - poslanci parlamentov manjših držav članic (npr. Irske, Danske ali Avstrije) so pod veliko večjimi pritiski kot njihovi kolegi v parlamentih večjih držav, hkrati pa nimajo na razpolago dovolj ustrezno usposobljenih strokovnjakov in svetovalcev.

V prihodnje bi bilo torej treba skrbeti predvsem za povečevanje znanja o dejanskem delovanju EU in možnostih, ki se bodo državnemu zboru odprle za izvajanje določenega vpliva na nadnacionalni ravni. Upoštevajoč prakso in izkušnje v nekaterih drugih parlamentih držav članic, bi to lahko dosegli na različne načine, kot na primer:

(a) vodstvo državnega zbora, poslanske skupine in strokovne službe bi lahko izvedle razprave o svoji prihodnji vlogi in nekatere simulacije delovanja v prihodnjih razmerah polnopravnega članstva Slovenije;

(b) državni zbor in še posebej delovna telesa državnega zbora bi lahko že zdaj imela dejavnejšo vlogo - poglobila bi se lahko v različne pogodbe v EU, obravnavala program Evropske komisije za posamezno leto kot tudi strateške cilje za obdobje do l. 2005 ipd., s svojimi mnenji pa seznanjala Komisijo za evropske zadeve in vodstvo državnega zbora, da se vključijo na dnevni red zasedanj. Na ta način bi se vprašanja EU brez težav obravnavala kot sestavni del oblikovanja slovenskih nacionalnih politik na posameznih področjih. Delovna telesa bi tako lahko prispevala tudi k večjemu dialogu z državljani;

(c) državni zbor naj bi povečal sposobnost dolgoročnega strateškega razmišljanja o prihodnjih potrebah prilagajanja delovanja državnega zbora v okoliščinah polnopravnega članstva. Verjetno bi bilo koristno, da bi državni zbor oblikoval poseben 'think tank' parlamentarcev in strokovnjakov, ki bi skrbel za nadaljnje prilaganje in strateško usmerjanje delovanja državnega zbora v okoliščinah polnopravnega članstva Slovenije, še posebej glede na pričakovane spremembe delovanja institucij EU. Prilagajanje slovenskega parlamenta bi bilo treba še naprej skrbno spremljati. V ta namen bi morali različne objektivne kazalce in statistične podatke že na sedanji stopnji dopolniti z drugimi načini zbiranja podatkov, kot so anketne in intervjuji.

Glede na precej učinkovito prilagajanje državnega zbora načinom delovanja v EU (kljub navedenim pomanjkljivostim) je mogoče pričakovati, da bo slovenski državni zbor sorazmerno bolje pripravljen prevzeti naloge, ki ga čakajo z vstopom Slovenije v EU in da bo tudi potem ostal pomemben za uveljavljanje slovenskih interesov v kontekstu moderne Evrope oziroma uspešen dejavnik pri sooblikovanju skupnih evropskih interesov. Slovenski parlament naj bi tudi zaradi svoje dosežane vloge ohranil vlogo usmerjevalca dejavnosti vlade s predhodnim potrjeva-

njem stališč članom vlade, preden bi ti glasovali v Svetu ministrov (ta vloga bo odvisna tudi od sposobnosti in hitrosti parlamentarnih strank oblikovati soglasje). S tem se zmanjšuje tveganje, da bi se vlada obnašala do EU preveč ponižno in zapostavljala slovenske interese. Poleg ustaljenih oblik mednarodnega sodelovanja pa bi moral že v tem obdobju razviti nove 'mednarodne' delovne načine (ki so jih že razvili parlamenti držav članic) kot načine posrednega, tudi neformalnega vplivanja, ki bodo morda postale (zlasti s krepitvijo nadnacionalnega strankarskega povezovanja) enako pomembne kot vplivanje prek vlade. Pri tem prizadevanju bi moral dobiti večjo podporo v politični, strokovni in tudi širši javnosti, saj se Slovenija mora zavzemati za povečanje vloge nacionalnih parlamentov, kar hkrati pomeni tudi zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja v razmerju med Slovenijo in institucijami EU.

Slovenski državni zbor bo kmalu postal eden od novih parlamentov v EU, ki bodo vanjo prinesli tudi svoje posebne izkušnje in načine delovanja ter načine reševanja težav in jo tako obogatili. Državni zbor lahko vanjo prinese posebne izkušnje, ki jih imamo Slovenci iz sobivanja v precej večjih večnacionalnih državah, ki niso znale ravnati s posebnostmi oziroma niso znale spoštovati nacionalnih posebnosti in kultur, pa tudi iz neuspešnih povojnih federacij. Imamo tudi velike izkušnje iz različnih utopičnih projektov, ki jih je realnost čez nekaj časa povsem zavrgla, čeprav so bili videti zgodovinsko najbolj napredni. Zgodovinski spomin pa nam lahko pove, da smo v nekaterih nekdanjih skupnih državah s smotrnim delovanjem, pravočasnim doseganjem soglasja in oblikovanjem širših koalicij bistveno povečali svojo relativno manjšo moč. Zato moramo izkoristiti vse priložnosti, ki se nam ponujajo in vplivati na odločitve kaj bo prišlo v prihodnjo evropsko ustavo. Prav gotovo lahko prinese več zdravega realizma, vendar bo tudi od njega odvisno, kako se bodo uresničila prizadevanja za nadaljnjo krepitev nacionalnih parlamentov.

LITERATURA

- Agh, Attila (2001): *The Euro-capacity of the small ECE countries*, HCDS, Budapest.
- Agh, Attila (2001): *The Hungarian parliament and the EU accession in an East Central European context*, v (A. Agh in S. Kurtan, ur): *The Second Parliament (1994-1998)*, HCDS, Budapest.
- Bruss, Fritz (1997): *Experiences of a Small Country's Short Stay in the EU - The Case of Austria*, *Development & International Cooperation*, Vol. XIII., Number 24-25.
- Ferfila, Bogomil in Phillips, Paul (2000): *Slovenia on the Edge of the European Union*, University Press of America, New York.
- Hanf, Kenneth in Soetendorp, Ben (1998): *Adapting to European Integration. Small States and the European Integration*, Longman, London-New York.
- Leach, Rodney (1998): *Europe*, Profile Books, London.
- Luif, Paul (1995): *On the Road to Europe, The political dimension of Austria's, Finland's and Sweden's accession to the EU*, AIIA, Laxenburg.
- Macrae, David (1994): *Institutional and decision-making changes*, v (D. O'Keefe in P.M. Twomey ur.): *Legal Issues of The Maastricht Treaty*, Wiley Chancery Law, London.
- Mayhew, Alan (1998): *Recreating Europe, The European Union's Policy towards Central and*

- Eastern Europe, Cambridge University Press, Cambridge.
- Merkel, Wolfgang (1996): Deepening or Widening? The Limits of European Integration, v (M. Szabo, ur): The Challenge of Europeanization in ECE. Hungarian Political Science Association, Budapest.
- Millard, Frances (1996): Poland's return to Europe, v (R. Bideleux in R. Taylor, ur.): European Integration and Disintegration: East and West, Routledge, London and New York,
- Norton, Philip (1995): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London.
- O'Donnel, Guillermo (1994): Delegative democracy, *Journal of Democracy*, 1994/1.
- Schmitter, Philippe, C. (1992): How to Democratize the European Union ...and Why Bother, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford.
- Smith, Julie (1999): Europe's Elected Parliament, Sheffield Academic Press, Sheffield.
- Steunenberg, Bernard in Selck Torsten (2000): The insignificance of the significance: Procedural models on European decision making compared, Leiden University (version 10).
- Weiler, Joseph, H. (1999): The Constitution of Europe, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zajc Drago (1997): Responsibilities of a Central European parliament in the Process of Integration - the case of the parliament of Slovenia, v (Z. Mansfeldova, ur.): The Role of the Central European Parliaments in the Process of Integration, Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague.
- Zajc, Drago (2001): Future organization of the EU - main issues from Slovenian perspective, International conference 'Regional Partnership and the Future of the European Union', Austrian Institute for International Affairs.
- Members of Parliaments in Western Europe (Wolfgang Mueller in Thomas S.Kent, ur.)
- The New Parliaments of Central and Eastern Europe (David M. Olson in Philip Norton, ur.).