

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE V
PROCESU ODLOČANJA EVROPSKEGA PARLAMENTA**

Ljubljana, marec 2013

JERNEJA LAMPRET

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisana Jerneja Lampret, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtorica zaključnega magistrskega dela z naslovom Vloga Državnega zbora Republike Slovenije v procesu odločanja Evropskega parlamenta, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Brankom Koržetom.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
 - poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v zaključnem magistrskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisala;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Zakonu o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene zaključne magistrskega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne:

Podpis avtorice:

KAZALO

UVOD.....	1
1 DEMOKRACIJA V EU.....	3
1.1 Pojem demokracije.....	4
1.1.1 Razvoj demokracije v EU.....	5
1.2 Temeljne človekove pravice ter uresničevanje demokracije v organih EU	6
1.2.1 Vloga Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov pri uresničevanju demokracije	8
1.3 Informiranje javnosti	8
1.3.1 Dostop do dokumentov in e-demokracija	11
1.4 Demokratični deficit.....	12
1.4.1 Evropski parlament, nacionalni parlamenti in demokratični deficit	14
1.5 Strankarski sistem in neposredne volitve kot mehanizem reprezentativne demokracije.....	15
1.5.1 Pomanjkljivosti strankarskega sistema na nivoju EU	16
2 ZASTOPANJE INTERESOV V EVROPSKIH INSTITUCIJAH.....	18
2.1 Evropski svet.....	18
2.2 Svet EU	19
2.2.1 Coreper I, Coreper II, delovne skupine	21
2.3 Evropska komisija	22
2.4 Drugi organi EU	23
2.4.1 Odbor regij	23
2.4.2 Ekonomsko-socialni odbor	23
2.5 Zakonodajni postopki v EU.....	24
2.5.1 Postopek soočanja oziroma redni zakonodajni postopek.....	25
2.5.2 Drugi zakonodajni postopki v EU.....	29
3 EVROPSKI PARLAMENT	30
3.1 Zgodovinski razvoj krepitve vloge Evropskega parlamenta	31
3.2 Organiziranost Evropskega parlamenta.....	35
3.2.1 Pristojnosti.....	36
3.2.2 Sestava parlamentarnih odborov.....	38
4 DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE.....	39
4.1 Organiziranost v odnosu do zadev EU	39
4.2 Institucionalna prilagoditev državnega zbora.....	40
4.2.1 Ustava RS	42
4.3 Poslovnik državnega zbora.....	43
4.4 Aktivnosti posameznih delovnih teles državnega zbora, pristojnih za evropske zadeve	45
4.4.1 Odbor za zadeve EU, Odbor za zunanjo politiko, matični odbori.....	46
4.5 Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU	50
4.5.1 Pomen nadzora državnega zbora nad zadevami EU	54

5 LIZBONSKA POGODBA; POMEMBEN MEJNIK INSTITUCIONALNIH SPREMEMB EU	56
5.1 Bistvene novosti, ki jih prinaša Lizbonska pogodba	56
5.2 Krepitev vloge Evropskega parlamenta.....	57
5.3 Krepitev vloge nacionalnih parlamentov.....	58
5.3.1 Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU	59
5.3.2 Protokol pri uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti	60
5.3.3 Sprememba Poslovnika državnega zbora v luči sprememb po Lizbonski pogodbi.....	61
5.4 Medparlamentarno sodelovanje	62
5.4.1 Vloga COSAC.....	64
5.5 Kritika Lizbonske pogodbe	64
6 ODNOS MED DRŽAVNIM ZBOROM IN EVROPSKIM PARLAMENTOM V LUČI POSILANCEV ODBORA ZA ZADEVE EU	66
6.1 Opredelitev anketnega vprašalnika.....	66
6.2 Pomen sodelovanja med državnim zborom in Evropskim parlamentom	67
6.3 Učinkovitost sodelovanja	68
6.4 Spremembe delovanja Odbora za zadeve EU po sprejetju Lizbonske pogodbe	71
6.5 Posameznik, volitve in Evropski parlament	71
7 PREDLOGI ZA VEČJO, UČINKOVITEJŠO VLOGO DRŽAVNEGA ZBORA V PROCESU ODLOČANJA EVROPSKEGA PARLAMENTA.....	73
SKLEP	75
LITERATURA IN VIRI.....	76

KAZALO TABEL

TABELA 1: PODATKI O DELU PRISTOJNIH ODBOROV IN MATIČNIH ODBOROV ZA ZADEVE EU	48
TABELA 2: REZULTATI ANKETE V ZVEZI Z VPRAŠANJEM GLEDE PREDLOGOV ZA VEČJO UČINKOVITOST DELA NA PODROČJU ZADEV EU	69

KAZALO SLIK

SLIKA 1: POSTOPEK SOODLOČANJA, REDNI ZAKONODAJNI POSTOPEK EU.....	27
SLIKA 2: POSTOPEK PRIPRAVE STALIŠČ RS OB VKLJUČITVI DRŽAVNEGA ZBORA, NADZOR DRŽAVNEGA ZBORA NAD DELOVANJEM VLADE	53

UVOD

Evropska unija (v nadaljevanju EU) je nadnacionalna integracija, je unija, ki med seboj na institucionalni osnovi povezuje nekaj več kot 500 milijonov prebivalcev 27 držav članic. Demokratična, učinkovita in enotna je v prvi vrsti namenjena državljanom, ti pa so na ravni EU neposredno zastopani zgolj v eni instituciji, v Evropskem parlamentu.

Evropski parlament ob vsaki spremembi in dopolnitvi evropskih ustanovitvenih pogodb pridobiva vse večji pomen, s tem pa na pomenu pridobivajo tudi državljani EU, kot nosilci demokratične ideje nadaljnjega razvoja evropske integracije. Sodobni parlamentarizem je jamstvo za demokracijo, pravno in socialno integracijo, ki temelji na zagotavljanju idejnega, političnega, kulturnega in verskega pluralizma.

Evropski parlament kot predstavniško telo je nekakšen osrednji prostor, kjer se izraža volja državljanov EU. Od delovanja in odločitev, ki jih sprejema, je v marsičem odvisno vsakodnevno življenje posameznika; gre za področja sociale, zdravstva, prometa, gospodarstva, energije. Prav zaradi vedno bolj pomembne vloge, ki jo gre pripisati Evropskemu parlamentu, se v njem prepletajo interesi, ki jih želijo uveljavljati podjetja, interesne skupine, nevladne organizacije in celo države.

Tako kot je Evropski parlament predstavniško telo sredi institucionaliziranega okolja EU, je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju državni zbor) predstavniško telo Republike Slovenije. Kljub temu, da obe instituciji temeljita na osnovah sodobnega parlamentarizma, je med delovanjem in med vlogami ene in druge kar precej razlik. Tisto, kar ju enači in postavlja na isti primerjalni nivo, je dejstvo, da naj bi izražali demokratično voljo državljanov. Skladno s tem izhodiščem me je zanimalo, na kakšen način poteka sodelovanje med Evropskim parlamentom in državnim zborom in kakšen je razkorak v delovanju odnosov, ki ga uokvirja pravna podlaga in tistim, ki se uresničuje v praksi. Ključno vprašanje je, ali je državni zbor sposoben izkoristiti vse mehanizme posrednega in neposrednega vpliva na procese odločanja v EU, ki jih ima na voljo, ali pa ima v svojem delovanju še določene rezerve.

Pred ugotovitvijo o tem, kako spodbuditi okrepljeno sodelovanje državnega zbora v procesih odločanja EU, si je treba odgovoriti na vprašanje, kakšen pomen imajo nacionalni parlamenti v strukturi EU. Razprava o odnosu med nacionalnimi parlamenti in EU je pravzaprav razprava o množici institucij zakonodajnega okvira določene države članice na eni strani in o mednarodni organizaciji, katere del je ta država članica, na drugi strani. Ta perspektiva odpira mnoga vprašanja, kot npr.: kakšno vlogo imajo nacionalni parlamenti v odnosu do drugih institucij držav članic, kako izločiti nacionalne parlamente od drugih nacionalnih institucij, ki so skozi prizmo nacionalne države sestavni del EU, kakšno vlogo nacionalni parlamenti predstavljajo v mednarodnem zakonodajnem okviru.

Struktura, cilji naloge in raziskovalne metode

Hipoteza:

Ob upoštevanju obstoječega zakonodajnega okvira delovanja državnih institucij RS obstajajo možnosti za učinkovitejše vplivanje državnega zbora na proces odločanja v Evropskem parlamentu.

Osnovni namen magistrskega dela je analizirati vlogo državnega zbora v procesu odločanja Evropskega parlamenta. Skozi nalogo skušam preveriti vpliv državnega zbora na Evropski parlament ter poudariti pomen posameznika v procesu demokratičnega odločanja.

Kljub temu, da sem zastavila hipotezo, za katero je praviloma značilno, da jo z deduktivnim pristopom ovržemo ali sprejmemo, sem za osvetlitev problema zbirala kvalitativne podatke in se pretežno ukvarjala z analizami v besedah, ki jih primerjam, razčlenjujem in iščem vzorce. Kvalitativno so obdelani tudi podatki, ki sem jih pridobila z anketiranjem, pri čemer sem v vlogi raziskovalke sama glavni merilni instrument. Glavni raziskovalni namen anketiranja je osvetliti praktični vidik poteka vključitve državnega zbora v proces odločanja Evropskega parlamenta.

Ko govorimo o vplivanju državnega zbora na odločanje v Evropskem parlamentu, govorimo o dveh predstavniških institucijah, ki temeljita na demokratičnem vključevanju posameznika. Učinkovitejše vplivanje državnega zbora na Evropski parlament tako pomeni tudi učinkovitejšo vlogo posameznika pri uresničevanju ciljev. Ob predpostavki, da je demokratični sistem vladanja ideal, za katerim stremljiva tudi EU, in ob dejstvu, da je parlament glavni generator demokracije, sem začetno poglavje tega magistrskega dela namenila demokraciji v EU. Opozorila sem na razkorak med obsegom moči, ki je koncentrirana v Bruslju in (nez)možnostjo demokratičnega nadzora s strani nacionalnega parlamenta, ki vodi k pomanjkanju demokratičnosti oziroma k t.i. demokratičnemu deficitu (Travers, Coppolecchia & Tomlins, 2002, str. 11–14). Demokratičnost pa povezujem tudi s sistemom strankarstva in informiranja javnosti.

V grobem lahko magistrsko delo razdelim na dva dela: prvi je splošni, drugi pa obsega rezultate ankete, ki je bila izvedena med poslanci Odbora za zadeve EU Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju Odbor za zadeve EU). Podatki, pridobljeni v anketi, so obdelani kvalitativno.

Magistrsko delo nadaljujem z orisom institucionalnega ogrodja EU, ki pomeni uresničevanje demokratičnega bistva in se zliva v celoto skupaj z Evropskim parlamentom. Prav zaradi celostnega vpogleda predstavim osnovne funkcije delovanja posameznih najpomembnejših institucij EU, v katero je vpet tudi Evropski parlament. Z namenom razjasniti, kje v procesih zakonodajnega odločanja znotraj evropskega institucionalnega okvira se vključuje Evropski

parlament in na kakšen način, sem v tem poglavju povzela zakonodajne postopke v EU. Dobro razumevanje zakonodajnih postopkov je bistveno tudi takrat, ko govorimo o odnosu državnega zbora do Evropskega parlamenta, na kar sem opozorila tudi v anketi.

V tretjem poglavju podrobneje preučim Evropski parlament, njegovo organiziranost in funkcije, ki jih opravlja. Na kratko sem se ozrla skozi zgodovino in sledila razvojnemu ciklu in postopni krepitvi vloge Evropskega parlamenta.

Da bi lahko opazili podobnosti ali ugotavljali razlike med Evropskim parlamentom in državnim zborom, sem v nadaljevanju magistrskega dela analizirala državni zbor ter ga v odnosu do Evropskega parlamenta postavila v okvir, ki presega njegovo delovanje v Republiki Sloveniji. Izhodišča o tem, na kakšen način poteka sodelovanje državnega zbora z evropskimi institucijami, kot tudi z Evropskim parlamentom, začrta že naša ustavna listina, zato sem pravni del oprla na Ustavo Republike Slovenije (Ur. l. RS št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04 in 68/06, v nadaljevanju Ustava RS) in v nadaljevanju dopolnila z drugimi pravnimi izhodišči.

Magistrsko delo sem nadaljevala z Lizbonsko pogodbo, zadnjim velikim mejnikom, ki je pomenil pomemben poudarek Evropskemu parlamentu kot tudi nacionalnim parlamentom. Ti se po 1. decembru 2009, po sprejetju Lizbonske pogodbe, v proces odločanja vključujejo že v zgodnji fazi sprejemanja evropske zakonodaje. Kako pomembna je Lizbonska pogodba za evropski parlamentarizem, nam pove dejstvo, da se v javnosti pojem Lizbonske pogodbe večkrat nadomesti s pojmom »pogodba parlamentov«. Lizbonska pogodba pomeni nekakšen kvalitativen preskok iz unije narodov v unijo državljanov.

Sklepni del s predlogi za večjo učinkovitost vloge državnega zbora v procesu odločanja Evropskega parlamenta predstavlja preplet teoretičnega dela z ugotovitvami, pridobljenimi iz anketnih vprašalnikov.

1 DEMOKRACIJA V EU

Zavzemanje EU za načela svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin je opredeljeno v 2. členu Pogodbe o EU (Ur. l. EU, št. C 83/13 2010, v nadaljevanju Pogodba o EU), ki je temeljni pravni predpis na področju človekovih pravic.

Ni naključje, da poglavje o demokraciji umeščam takoj za uvodom magistrskega dela, saj menim, da je učinkovito delovanje EU možno doseči le ob spoštovanju človekovih pravic, ki v prvi vrsti temeljijo prav na demokratičnem prepoznavanju delovanja ustroja evropskih institucij. Učinkovito delovanje le-teh zagotavlja uravnoteženo razmerje med človekovimi pravicami in demokracijo, ki v ospredje postavlja posameznika, kot osnovnega gradnika EU. Posameznik je hkrati vzrok in posledica evropskega razumevanja in nastajanja EU, zato je pomembno, da je vedno v središču, ko ocenjujemo učinke delovanja institucij EU.

Demokracija je tista nevidna vez, ki poganja kolesje EU in omogoča posamezniku, da se svobodno izraža, zbira in združuje ter sodeluje pri vladanju. Ta vez je prepletena s pestrostjo in različnostjo interesov, pri čemer se od tkalcev vezi pričakuje, da se ob stalnem obravnavanju in usklajevanju le-ta ne pretrga. Tkalci pa niso nihče drug kot evropske institucije in vsakokratni predstavniki, ki zastopajo državljane EU.

Vprašanja, na katera želim odgovoriti v povezavi z zastavljeno hipotezo so: ali v EU obstaja učinkovita demokracija, ali obstaja samo ideja o demokraciji, ali pa demokracija sploh ne more biti pripeljana do ideala. Že brez posebne teoretične analize zmorem zaključiti, da demokracija kot ideal v EU ne obstaja, zato pa obstaja težnja k idealu demokracije, ki mora biti ne samo teoretičen, ampak tudi praktičen proces. Uresničevanje demokracije v praksi je eden izmed dejavnikov, ki zagotovo vpliva na možnosti učinkovitejšega delovanja državnega zbora pri odločanju Evropskega parlamenta.

Uresničevanje temeljnih človekovih pravic in tudi demokracije je možno le, če so ljudje ustrezno obveščeni o svojih pravicah in so jih sposobni tudi uveljavljati. V današnjem času nas večkrat navdaja občutek, da se odločitve o družbeno pomembnih temah kot so gospodarstvo, zdravstvo, sociala, izobraževanje, dogajajo izven nadzora demokratičnih ustanov in ravno zato je razprava o demokraciji še kako aktualna.

Da obstaja razkorak med teoretičnim in dejanskim uresničevanjem demokracije je dejstvo, ki mu pritrjujejo tudi rezultati ankete. Prav tako je znano tudi dejstvo, da bi bilo z zmanjševanjem razkoraka možno doseči tesnejši odnos med državnim zborom in Evropskim parlamentom. Za dosego tega cilja pa je potrebno natančno osvetliti problemsko področje v povezavi z demokracijo, kar poizkušam realizirati v nadaljevanju tega poglavja.

1.1 Pojem demokracije

Da bi lahko osvetlili problemsko področje demokracije, predvsem pa demokratični deficit v EU, moramo najprej soglašati s predpostavko, da je demokracija ideal politične ureditve EU. Pogosto pravimo, da demokracija temelji na kompromisu in že sama teorija demokracije je seštevka kompromisov. Dahl (1997, str. 11, 39, 67) govori o treh vrstah demokracij, ki bi jih bilo možno aplicirati tudi na evropsko raven:

- madisonovska demokracija,
- populistična demokracija,
- poliarhična demokracija.

Madisonovska teorija demokracije v svoji temeljni opredelitvi pomeni poskus kompromisa med vladavino večin in vladavino manjšin, kompromis med politično enakostjo državljanov na eni strani in omejitvijo njihove suverenosti na drugi strani. Populistična demokracija v ospredje postavlja posameznika in pomeni neke vrste sredstvo za doseganje politične enakosti

in suverenosti ljudstva. Osrednja načela poliarhične demokracije pa naj bi bila zavezana k odločitvam vsakokratnega političnega zmagovalca- večine, enaka teža volilnega glasu vsakega posameznika, možnost politične izbire med različnimi alternativami in zagotovitev ustrezne informiranosti v zvezi z obstoječimi alternativami. V teoretični razpravi, ki jo ponuja Dahl je slutiti, da tiranija večine oziroma tiranija elite, ki to večino zastopa, predstavlja enega večjih problemov verjetno vseh demokratičnih modelov. Ocenjujem, da se podobno demokracija izraža tudi na evropski ravni, kjer nacionalni parlamenti pa tudi Evropski parlament delujejo kot neke vrste varovalni mehanizem za uravnoteženje elit preko državljana EU.

Ne glede na zgoraj ugotovljeno, naj bi bila demokracija sredstvo za omogočanje stabilnega delovanja države in civilne družbe ter hkrati zagotavljanja sožitja vseh njunih segmentov. Teoretični pristopi zelo različno definirajo demokracijo, vseeno pa jo je možno opredeliti z načeli, ki nastopajo kot svojevrstna stalnica, in sicer: enakopravnost državljanov, pravica sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, svoboda izražanja, svoboda združevanja in odgovornost oblasti (Štefančič, 2005, str. 103). Tako zastavljena demokracija bi morala biti nevidna vez celotnega evropskega kolesja, začeni z evropskimi institucijami. Z vidika demokratičnosti je za institucije ključnega pomena, na kakšen način so postavljeni, imenovani ali izvoljeni njeni predstavniki, na kakšen način se v njih odloča in kakšne so te odločitve.

1.1.1 Razvoj demokracije v EU

V 90. letih preteklega stoletja se je pojavila okrepljena razprava o legitimnosti evropske politične zgradbe. Povod je bila močna težnja po upoštevanju regionalne in lokalne avtonomije in vključevanje njenih akterjev v evropski odločevalski proces. Pogodba o EU (Uradni list EU št. C 191/1992, v nadaljevanju Maastrichtska pogodba) je omogočila ustanovitev Odbora regij in s tem okrepila vlogo teritorialno izvoljenih predstavnikov. Vzporedno s tem, se je ves čas krepila vloga Evropskega sveta kot osrednje institucije držav članic. V tem procesu se je v državah članicah posredno krepila izvršna veja oblasti, ki je ponujala model reprezentativnosti in za katerega je značilno, da nujno ne vključuje predstavnikov, izvoljenih na volitvah. Nacionalni parlamenti kot najbolj demokratične predstavniške institucije so tako vedno ostajali korak za evropsko strukturo institucij (Lukšič & Bahor, 2008, str 89–90).

V tem obdobju je bila aktualna tudi razprava o evropskem državljanstvu in transparentnosti. Evropsko državljanstvo naj bi nadgradilo participativno demokracijo in prineslo povsem nove legalne pravice (Lukšič & Bahor, 2008, str. 90). Pravice, ki jih ima prebivalec EU, so namreč ozko omejene na teritorialno raven države članice, celo poslanci Evropskega parlamenta, ki predstavljajo višek demokracije v EU, so imenovani po ključu, ki se razlikuje od države do države članice.

21. stoletje je pospremil širok konsenz glede pojmovanja demokracije kot političnega sistema, za katerega so značilne svobodne in pravične volitve, ki vodijo k oblikovanju vlad in k javnosti, ki deluje v skladu s pravili prava. Taka demokracija spoštuje pravice manjšin, spoštuje ustavni sistem z vlado in opozicijo, ki preprečuje koncentracijo moči in daje poseben poudarek lokalnim skupnostim. Demokratična politična kultura se kaže tudi skozi participacijo posameznika, ki se udeležuje javnih razprav in posredno vstopa in deluje v procesu odločanja. Kljub dejstvu, da so načela sodobne demokracije začela nastajati v Evropi, je njeno udejanjanje v praksi še vedno velik izziv (Geremek, 2005, str. 54).

Na aktualno vprašanje o tem, kakšna naj bo prihodnost demokracije v EU, močno vplivata akademska in politična razprava. Akademska razprava se naslanja predvsem na koncept participativne demokracije. Povezuje se z idejo neposredne demokracije, v kateri ima posameznik možnost, da osebno participira v odločitvenih procesih, brez posrednikov med tistimi, ki sprejemajo odločitve in tistimi, na katere odločitve vplivajo. Kot sredstvo za doseg participativne demokracije se večkrat navaja institut referendumov. Reprezentativnost v smislu interesnih skupin, civilnih iniciativ in podobno, je zgolj alternativna oblika participacije naroda. V tej luči je participativna demokracija gotovo izziv za prihodnjo Evropo (Lukšič & Bahr, 2008, str. 88–89).

Izgradnja demokracije v EU je pravzaprav pomembna vsakodnevna naloga. Zajema meje kot npr.: do kje so načela predstavništva uporabljena v politične odločitve, do kje je izvršilna moč še legitimna, do kje v procesu odločanja sme participirati posameznik, do kje se sme izražati kolektivni interes kot nosilec EU politike.

1.2 Temeljne človekove pravice ter uresničevanje demokracije v organih EU

Organi EU so pristojni za uresničevanje demokracije, njihovo delovanje temelji na upoštevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Nedotakljivost in neodtujljivost človekovih pravic, svoboda, demokracija, enakost, vladavina prava, so temeljne vrednote EU, zapisane so že v preambuli Pogodbe o EU. Spoštovanje teh pravic je pogoj za pristop držav k EU, ravno tako so te pravice dolžne spoštovati države, ki so z EU sklenile trgovinske in druge sporazume.

Demokratično načelo enakosti EU zagotavlja enako obravnavo vseh državljanov EU s strani njenih institucij, organov, uradov in agencij. Delovanje EU temelji na čim večji vključitvi njenih državljanov, kljub tej težnji EU pretežno deluje po principu predstavniške demokracije, razen v Evropskem parlamentu, kjer so državljani zastopani neposredno (10. člen Pogodbe o EU).

Institucije EU vsaka na svoj način državljanom in predstavniškim združenjem omogočajo izražanje glede področij delovanja EU. Evropski svet tako predstavljajo voditelji držav ali vlad članic, ki s svojimi dejanji odgovarjajo svojemu nacionalnemu parlamentu ali svojim državljanom. Evropska komisija si za ohranjanje načela demokratičnosti prizadeva z

obsežnimi posvetovanji; poleg tega lahko najmanj milijon državljanov EU doseže, da Evropska komisija predloži ustrezen predlog v zadevi, ki jo identificirajo državljani (11. člen Pogodbe o EU).

Varstvo temeljnih pravic je eno izmed osnovnih načel delovanja EU in zato je pravna podlaga, ki varuje posameznika pred posegom v suverenost s strani organov EU izjemnega pomena. Dolgo časa pravno varstvo temeljnih pravic ni bilo zagotovljeno z nobeno od ustanovnih pogodb EU, zagotovljeno je bilo šele s sprejetjem Lizbonske pogodbe. Pred njenim sprejetjem je bilo pravno zagotovilo temeljnih pravic možno najti v Evropski konvenciji o varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v sodni praksi Sodišča Evropskih skupnosti, v Listini o temeljnih pravicah, ki jo je oblikoval Evropski svet, velik prispevek pa je v tem kontekstu pomenila tudi leta 2007 ustanovljena Agencija EU za temeljne človekove pravice (Respect for fundamental rights in the Union, 2012).

Kljub temu, da je Lizbonska pogodba pomenila velik napredek pri zagotovitvi pravne podlage na področju varovanja človekovih pravic pa je to področje eno tistih, ki je najbolj kritizirano. Težava ni v zadostni pravni podlagi temveč v tem, da Lizbonska pogodba ne predvideva učinkovitega pravnega instrumenta znotraj organov EU.

EU je neposredno zavezana k upoštevanju Evropske konvencije o človekovih pravicah v tistem delu, kjer so bile temeljne pravice držav članic prenesene na organe EU. V tem delu je Evropska konvencija o človekovih pravicah samodejno postala del pravnega reda EU. EU je v obsegu pristojnosti, ki jih ima, dolžna zaščititi temeljne človekove pravice skozi zakonodajno, izvršilno in pravno funkcijo. Ker EU ne more v popolnosti zagotoviti varovanja vseh temeljnih pravic, tudi ne more izpolnjevati Evropske konvencije o človekovih pravicah. Razlog je pravne in vsebinske narave. V skladu z modelom demokratičnega pravnega in socialnega sistema, ki velja v državah članicah bi moralo biti Evropsko sodišče zadolženo za nadzor nad spoštovanjem človekovih pravic v zakonodajnem in izvršilnem delu, medtem, ko bi bilo Sodišče za človekove pravice zadolženo za pravni nadzor nad odločitvami Evropskega sodišča (Korže, 2009, str. 9).

Lizbonska pogodba je torej pomenila precejšen napredek pri uveljavljanju in varovanju temeljnih pravic: civilnih, političnih, ekonomskih ter socialnih, ki niso zavezujoče samo za EU in njene institucije, ampak tudi za države članice, v delu, ko te izvajajo pravo EU. Kot že omenjeno, 2. člen Pogodbe o EU zagotavlja, da EU temelji na vrednotah spoštovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin. S 6. členom Pogodbe o EU je Listina EU o temeljnih pravicah priznana z enako pravno veljavnostjo kot jo ima Lizbonska pogodba.

1.2.1 Vloga Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov pri uresničevanju demokracije

V 10. členu Pogodbe o EU je zapisano, da EU deluje po načelih predstavniške demokracije, Evropski parlament pa je edina institucija EU, v kateri so državljani neposredno zastopani. Evropski parlament je torej jedro izraza demokracije.

Je tista institucija, ki skozi čas spoštovanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin med vsemi institucijami EU namenja največ pozornosti. Od leta 1993 je Evropski parlament, na podlagi poročila svojega odbora za državljanske svoboščine in pravice, pravosodje in notranje zadeve, izdal resolucijo o temeljnih pravicah.

Evropski parlament si je močno prizadeval za zbiranje predpisov s področja temeljnih pravic v zavezujoč pravni dokument. Pristojen je bil za deklaracijo o načelih opredelitve temeljnih pravic, ki je bila s strani treh najpomembnejših institucij EU (Evropska komisija, Svet EU in Evropski parlament) sprejeta že leta 1977, dopolnjena pa 1989. Leta 1994 je Evropski parlament sestavil listino temeljnih pravic, ki so varovane s strani EU in jo uvrstil med svoje ustavne prednostne naloge. Evropski parlament je vseskozi pozival EU, da pristopi k Evropski konvenciji o varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin in k ustanovitvi Agencije EU za temeljne pravice, kar se je postopoma tudi uresničilo (Respect for fundamental rights in the Union, 2012).

K demokratičnemu delovanju EU prispevajo tudi nacionalni parlamenti, ki jih institucije EU na različne načine vključujejo, jih obveščajo in jim omogočajo nadzor nad delovanjem (12. člen Pogodbe o EU). Na kakšen način, je podrobneje opisano v 5. poglavju te naloge, ki govori o krepitvi vloge nacionalnih parlamentov po sprejetju Lizbonske pogodbe. Posebej je treba izpostaviti možnosti uporabe mehanizmov subsidiarnosti in sorazmernosti ter sodelovanje nacionalnih parlamentov v postopkih za spremembo temeljnih pogodb EU.

1.3 Informiranje javnosti

Razprava o demokratičnem deficitu je pogosto vezana na približevanje in zaupanje državljanov v institucije EU. Zaupanje v institucije pa je mogoče le ob zadostnem javnem delovanju institucij oz. zadostni informiranosti javnosti o njihovem delu. Poudariti je treba, da poplava informacij, iz katerih javnost ne more izluščiti pomembnosti vsebin, lahko predstavlja prav tako veliko nevarnost kot pomanjkanje ali celo prikrivanje informacij. Pričakovanja državljanov EU so usmerjena v konkretne aktivnosti, v vsakdanje težave in probleme.

Ključnega pomena vsake demokracije je transparentnost, ki jo v prvi vrsti zagotavlja učinkovito informiranje javnosti. Informiranost prispeva na eni strani k večji odgovornosti za sprejete odločitve ključnih akterjev politike na ravni EU, po drugi strani pa predstavlja neke

vrste ex-post ljudskega nadzora, ki se projicira skozi mehanizme nacionalnega parlamenta in njihovega vpliva na izvršilno vejo oblasti.

To, da obstaja vrzel med EU in njenimi državljani, dokazujejo javnomnenjske raziskave Eurobarometra, kjer anketiranci menijo, da vedo le malo o EU in imajo zelo malo vpliva pri njenem procesu odločanja. Med EU in njenimi državljani torej obstaja vrzel, ki demokratični Evropi povzroča nemajhne razpoke. Demokracija lahko uspešno deluje le, če državljani vedo kaj se dogaja in kako lahko v njej sodelujejo (The European Citizens and the future of Europe. Qualitative study in the 25 member states, 2010).

Evropska komisija je zaradi zavedanja, da je EU integracija državljanov in ne zapletena ter zaprta institucionalna struktura, predlagala popolnoma nov pristop. Predlagala je premik od enosmerne komunikacije k okrepljenemu dialogu med institucijami EU in evropskimi državljani. Problem je nastal predvsem v komunikaciji, ki se je močno skoncentrirala na enosmerni relaciji Bruselj - državljani EU. Komunikacija teče predvsem preko obveščanja, medtem ko sodelovanje in učinkovit dialog ostajata prevečkrat povsem v ozadju. Mehanizmi, ki bi vzpostavili učinkovitejše sodelovanje med EU in njenimi državljani sicer obstajajo, vendar običajno obstajajo tudi utečeni kanali, ki so povprečnemu državljanu težko dostopni oziroma z njimi ni seznanjen. Le-ti so praviloma omejeni na določene politične pobude raznih interesnih združenj, v katerih pa večina Evropejcev ne deluje. Bela knjiga o evropski komunikacijski politiki (COM 2006 35 končno, v nadaljevanju Bela knjiga) je eden izmed pomembnejših dokumentov, ki vsebuje pregled izzivov in opredeljuje morebitne rešitve za boljšo vključenost državljanov v evropske politike preko učinkovitega informiranja.

V uvodu Bele knjige je omenjen še en pomemben vidik informiranja javnosti. Glede na to, da v EU državljani svoje pravice uveljavljajo predvsem na nacionalni in lokalni ravni, je logično, da informacije v zvezi z EU dobijo tam, kjer živijo. Čeprav govorimo o evropski javni sferi, se ta za njene državljane dogaja predvsem na nacionalni osnovi. Tudi mediji ostajajo v veliki meri nacionalni, delno tudi zaradi jezikovnih ovir. Odgovornost, da se na nacionalni, regionalni in lokalni ravni znajde evropska razsežnost, v celoti nosijo vlade držav članic. Te so tiste, ki morajo zagotoviti, da so državljani dovolj obveščeni o evropskih politikah in njihovim vplivom na njihovo vsakdanje življenje.

Za učinkovito obveščanje slovenske javnosti na tej ravni skrbi Urad Vlade RS za komuniciranje. Gre za strokovno službo slovenske vlade in njenih ministrstev, ki zagotavlja verodostojne, ažurne in celovite informacije med vlado, njenimi predstavniki ter domačimi in mednarodnimi javnostmi. Za pripravo, izvajanje in koordiniranje projektov z evropskimi vsebinami je pristojen Oddelek za komuniciranje z državljani. Slovenski državljani imajo možnost dostopa do evropskih vsebin preko spletnega portala vladnega urada za komuniciranja ali preko množičnih medijev. Vlada RS (v nadaljevanju vlada) se je državljanu želela še bolj približati z vzpostavitev tako imenovanega portala z informacijami o življenju v EU. Na tej spletni strani so dostopne tako aktualne evropske vsebine kot tudi podrobnejše

informacije o vsakdanjem dogajanju v EU in njenih institucijah (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji, 2012).

Čeprav je vlada najbolj odgovorna za obveščanje svojih državljanov, pa ima pomembno vlogo pri informiranju tudi državni zbor. V 9. poglavju Poslovnika Državnega zbora RS (Ur. l. RS št. 92/2007- UPB 1, 105/2010 in Odl US: 79/2012, v nadaljevanju Poslovnik državnega zbora) je opredeljeno, da so seje državnega zbora javne in dostopne tudi za medije, ki o delu državnega zbora obveščajo najširšo javnost. V državnem zboru je podobno kot na vladni ravni organiziran poseben oddelek, ki skrbi za obveščanje javnosti in nudi pomoč novinarjem pri njihovem delu. Novinarjem je na razpolago informacijsko in dokumentacijsko gradivo.

Državni zbor se državljanom približuje s pomočjo različnih metod in tehnik informiranja. Kot enega najpogostejših orodij odnosov z mediji koristi novinarske konference. Na novinarski konferenci običajno predsednik državnega zbora sporoča informacije novinarjem in pri tem novinarjem nudi možnost komuniciranja s ključnimi predstavniki (Rijavec, Verčič & Zavrl, 2002, str. 91). Državni zbor javnost o vsebinah iz svojega delovanja obvešča tudi preko raznih biltenov, glasil, publikacij. Predvsem pomembno je glasilo Poročevalec, v katerem javnost najde informacije o delu državnega zbora, o sprejetih stališčih in odločitvah. Dialog z državljani je omogočen z organiziranimi skupnimi posveti in javno predstavitvijo mnenj, ki je oblika pridobivanja informacij delovnih teles s strani strokovnjakov.

Da se dimenzije sodelovanja med evropskimi državljani in njihovimi poslanci v Evropskem parlamentu ti zelo dobro zavedajo, dokazujejo informacijske pisarne Evropskega parlamenta, ki ima vrata za evropske državljane odprta v vseh državah članicah. Namen teh pisarn v prestolnicah držav članic je, seznanjati širšo javnost in medije z aktualnim dogajanjem v Evropskem parlamentu. Pisarne vzdržujejo stik z državnimi in lokalnimi oblastmi, predstavniki civilne družbe in gospodarstvom. Pisarne skrbijo za obveščanje javnosti s sporočili za javnost, organizacijo novinarskih konferenc in odgovarjanjem na vprašanja državljanov v povezavi z Evropskim parlamentom (Informacijska pisarna Evropskega parlamenta za Slovenijo, 2010).

Namen informacijskih pisarn v prestolnicah držav članic je torej predstaviti in pojasniti delo Evropskega parlamenta tako medijem kot širši javnosti. Ob tem pisarne vzdržujejo stike z državnimi in lokalnimi oblastmi ter predstavniki civilne družbe in gospodarstva, da bi ostali v stiku z aktualnimi informacijami in s trenutnimi dogajanja v parlamentu. Pisarne posredujejo sporočila za javnost in organizirajo novinarske konference, na katerih lahko predstavniki medijev dobijo informacije o delu Evropskega parlamenta. Pomembna pristojnost informacijske pisarne je še organizacija državljanskih forumov, ki jih je v letu 2005 pričel izvajati Evropski parlament. Gre za forume, ki delujejo tudi v Sloveniji, in sicer tako, da po različnih krajih v Sloveniji državljani razpravljajo s slovenskimi poslanci v Evropskem parlamentu o različnih (družbenopolitičnih) vprašanjih. Osnovna načela, ki so pri tem upoštevana so decentraliziran pristop, možnost izražanja konfliktnih mnenj ter pripravljenost

za sodelovanje z lokalnimi oblastmi (Informacijska pisarna Evropskega parlamenta za Slovenijo, 2010).

Da je informiranost javnosti problem, so se soglasno strinjali poslanci Odbora za zadeve EU v anketi, ki sem jo izvedla med poslanci tega odbora. Problem verjetno ne tiči toliko v količini informacij, ki so posameznikom v zvezi z delom EU na voljo, kot v tem, kakšne informacije so posamezniku na voljo in zakaj posameznik za te informacije ni zainteresiran. Upam si trditi, da del bremena glede nezainteresiranosti javnosti za evropske teme nosijo posamezni mnenjski voditelji (vplivneži na področju politike, gospodarstva, izobraževanja) pa tudi mediji. To, da je posamezniku na voljo ogromno informacij, še ne pomeni zagotavljanja demokracije samo po sebi, to se zgodi šele ob dejstvu, da je posameznik sposoben selekcionirati in posledično soodločati ter sodelovati v procesih odločanja.

Menim, da je informiranost javnosti zelo pomemben dejavnik, ki posredno vpliva na učinkovitost vplivanja državnega zbora na procese odločanja Evropskega parlamenta. Le informirana javnost lahko ustvarja mnenje in stališča glede zadev EU, ki bi jih logično po različnih kanalih skušali uveljavljati predstavniki naroda.

1.3.1 Dostop do dokumentov in e-demokracija

Javna uprava mora na vsakem koraku upoštevati dejstvo, da je servis za državljane, ki jim na transparenten in odprt način ponuja zelene informacije in možnost sodelovanja. Kljub temu popolne javnosti demokratična država ne more zagotavljati, je pa tajnost zelo omejena. Že zgoraj smo ugotovili, da državljani tudi do informacij EU najpogosteje dostopajo v svojih državah. Eden najpomembnejših instrumentov, ki se je v zadnjem času začel uveljavljati v Sloveniji in je pomembno vplival na odprtost javne uprave je dostop do informacij javnega značaja. Z uveljavljanjem te pravice postaja državljan vse bolj osveščen, javna uprava pa vse bolj odgovorna, saj je osveščen državljan hkrati tudi pomemben nadzornik nad delom javne uprave (Črnčec & Brezovšek, 2006, str. 193).

Pravica o dostopu javnosti do dokumentov evropskih institucij je bila v primarno pravo EU prvič zapisana šele leta 1997 (Črnčec & Brezovšek, 2006, str. 205). Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (Ur. l. EU št. 45/2001, v nadaljevanju Uredba o dostopu javnosti do dokumentov) je tista, ki zagotavlja javnosti kar najširši dostop do dokumentov. V skladu z načeli, pogoji in omejitvami, ki jih Uredba o dostopu javnosti do dokumentov vsebuje lahko za vpogled v dokumente institucij zaprosi vsaka fizična ali pravna oseba, ki prebiva oz. ima svojo pisarno registrirano na območju EU. 12. člen Uredbe o dostopu javnosti do dokumentov podpira in spodbuja elektronski dostop do dokumentov in oblikovanje javno dostopnih dokumentacijskih registrov.

Pomemben premik pri razumevanju Uredbe o dostopu javnosti do dokumentov je bil opravljen s strani prve stopnje Evropskega sodišča, ki je v vrsti sodb sprejela nekatera pomembna pojasnila. Med njimi je ena najpomembnejših pridobitev odsotnost razloga. Po obrazložitvi sodišča, prosilec v svojem zahtevku za vpogled ni dolžan navesti razloga za vpogled v določen dokument (Kierkegaard, 2009, str. 7).

Aktivna participacija državljanov v procesih odločanja, ki vplivajo na njihovo vsakdanje življenje, pomeni srce demokracije. Po mnenju Kierkegaard (2009, str. 3) je aktivna vloga državljanov možna le z neomejenim, pravočasnim in enostavnim dostopom do informacij preko elektronskih medijev. Za delujočo demokracijo je bistveno, da so njeni državljani informirani, ne da bi zato morali naslavljeni prošnje na razne institucije. Ustrezna informiranost je pravica, ki jo javnost ima in ne orodje, s katerim razpolagajo vladajoče strukture. Eden izmed razlogov za nezadostno vpletenost državljanov v evropske oblastne strukture je prav državljanska nevednost, ki izhaja iz nezadostnega informiranja. Za odprto, demokratično družbo je nujno, da se zaveda z ustavo določene pravice o informiranju na eni in svobodnem izražanju na drugi strani. Gre za močno soodvisni pravici, ki skupaj zagotavljata dialog in gradita aktivno ter delujočo demokracijo, ki se izraža skozi predstavniško telo, parlament.

Z napredno tehnologijo so se ponudile nove možnosti za večjo vključenost državljanov v demokratične procese. Dostopne in razumljive informacije, moderna tehnološka sredstva in zmožnost komunikacije omogočajo državljanom učinkovitejšo participacijo v procesih odločanja, ki oblikujejo njihovo vsakdanje življenje. Veliko priložnost za transparentno delovanje evropskega kolesja ponuja predvsem uporaba interneta, ki je močno razširjena med evropskim prebivalstvom (Kierkegaard, 2009, str. 7).

1.4 Demokratični deficit

Idealna demokracija, ki je očiščena demokratičnega deficita, temelji na najmanj petih standardih (Dahl, 1998, str. 37–38):

- učinkovita participacija, ki pomeni enake možnosti za vse člane neke skupine in učinkovite možnosti za izražanje posameznikovega stališča,
- volilna enakost, ki članom skupnosti zagotavlja, da je upoštevan glas prav vsakega posameznega člana v skupnosti,
- pravica do informiranja glede alternativnih politik in njihovih posledic,
- nadzor nad dogajanjem v skupnosti in možnost vpliva posameznika na izbiro in spremembo že načrtovanega,
- vključitev vseh odraslih posameznikov v odločanje skupnosti.

Menim, da je že brez nadaljnje poglobljene analize možno ugotoviti, da EU ne moremo prepoznati kot modela, ki bi v popolnosti vključeval vse zgoraj naštetje standarde. Ideal je

torej v primeru EU lahko le teoretičen, sicer pa oddaljen od dejanske slike. Vprašanje, ki se poraja, je povezano z mejo, do katere je treba razviti EU, da jo bomo njeni državljani razumeli za dovolj demokratično.

EU se je skozi čas razvila v povsem nov tip političnega sistema, v katerem se večkrat izrazi pomanjkanje demokratičnih elementov vladanja. Z demokratičnim deficitom označujemo stanje, ko v skupnosti ni dovolj razvitih mehanizmov za uveljavljanje politične odgovornosti tistih, ki odločajo, ko delovanje ključnih vladajočih elit ni dovolj transparentno in pregledno, ko mehanizmi nadzora niso dovolj ali ustrezno razviti (Krašovec, 2005, str. 57). Če stopimo korak nazaj in iščemo vzrok za pomanjkanje demokratičnih elementov vladanja, se srečamo z mnogimi razpravami o demokratičnem deficitu, ki so vezane na približevanje in zaupanje državljanov v institucije na ravni EU (Lukšič & Bahor, 2008, str. 91). V tej luči je med razpravljavci široko sprejeta definicija demokratičnega deficita, ki le-tega vidi v ne dovolj veliki zastopanosti narodov in ljudi v institucijah EU.

Skozi demokratični deficit se kažejo pomembne strukturne pomanjkljivosti EU. Obstaja odsotnost vseevropske javnosti in odsotnost vseevropske politične skupnosti državljanov, ki bi oblikovali javno mnenje in se na ta način vključevali v proces odločanja na ravni EU. Težko je tudi opredeliti vseevropsko politično in socialno infrastrukturo, ki jo determinirajo jezik, skupni mediji, občutek pripadnosti določeni skupini ipd. Kljub povezovanju političnih strank držav članic na nadnacionalni ravni bi težko govorili o vseevropskih političnih strankah in njihovih članih. Naštete pomanjkljivosti vodijo k zmanjševanju demokratične legitimnosti in h graditvi demokratičnega deficita. Izziv bi bil zagotovo lahko iskanje protiukrepov, ki bi zmanjševali ali celo izničili vpliv demokratičnega deficita. Vendar pa brez občutka pripadnosti k neki skupnosti, brez skupnostne identitete večinskega odločanja EU ne more imeti ustrezne demokratične legitimnosti. Istovetenje z EU je nujni pogoj, da lahko ustrezno in natančno opredelimo članstvo EU skupnosti in upravičimo oziroma kot legitimne sprejememo ukrepe organov te skupnosti, še posebej, če v nekem trenutku ti ukrepi niso ugodni za vse posameznike iz te skupnosti. Čeprav EU velja za eno najbolj razvitih naddržavnih skupnosti, še ni mogoče trditi, da je med državljani že razvita zadostna evropska identiteta. Ta večinoma ostaja razvita v mejah posameznih držav članic (Krašovec, 2005, str. 44).

V povezavi z demokratičnostjo EU se praviloma pojavlja tudi vprašanje legitimnosti. Večina avtorjev, ki se ukvarja z demokratičnostjo EU, govori hkrati tudi o mejah legitimnosti posameznih načinov urejanja in vladanja v EU. Obstaja razlika med formalno (pravno) in družbeno (empirično) legitimnostjo. Formalni legitimnosti je zadoščeno, ko se pri oblikovanju institucij in sistema upošteva vse zahteve pravnega reda. Gre za privolitev naroda v oblastne strukture in procese odločanja, zato določena institucija zadosti pogojem legitimnosti, če se je njena struktura izoblikovala skozi proces demokratičnosti. Ker so institucije EU skozi ratifikacijske pogodbe potrdili demokratično izvoljeni nacionalni parlamenti, je mogoče trditi, da so institucije EU formalno legitimne. Formalna legitimnost je nujna, ne pa tudi zadostna

podlaga, da bi lahko ugotovili družbeno legitimnost, ki pomeni empirično ugotovljeno sprejemanje sistema v družbi. Demokratični deficit v EU je torej pomanjkanje družbene legitimnosti (Krašovec, 2005, str. 49).

1.4.1 Evropski parlament, nacionalni parlamenti in demokratični deficit

Edinstvena nadnacionalna struktura EU sproža pomembno vprašanje identitete, neenakomerne zastopanosti držav članic, vertikalne odgovornosti oz. porazdelitve moči med nacionalno ravni in državami članicami ter porazdelitve moči med ustanovami na ravni EU. Oblikovanje skupnih evropskih politik poteka v zelo specifičnem okolju, v katerem odločitve sprejemajo najrazličnejši subjekti: ustanove z zakonodajno in izvršno močjo (Evropska komisija, Svet, Evropski parlament, deloma Evropsko sodišče), ustanove s posvetovalnimi pristojnostmi (Odbor regij in Ekonomsko socialni odbor) in drugi politični ter javni subjekti (nacionalne vlade, lobiji, interesne skupine...). Poglavitni cilj vseh vpletenih v snovanje skupnih evropskih politik in s tem ustrezne nadnacionalne institucionalne strukture EU bi moral biti zagotavljanje enake zastopanosti vseh držav članic in posledično uravnoteženje delovanja evropskih in nacionalnih institucij. Realnost EU pa je praviloma vezana na neustrezne medinstitucionalne odnose, ki se med drugim izražajo predvsem v omejeni zmožnosti nadzora nacionalnih parlamentov nad vladami v zadevah EU. Taka neuravnotežena medinstitucionalna povezanost predstavniških institucij je zagotovo eden izmed pomembnejših razlogov za pojav demokratičnega deficita (Lajh, 2004, str. 46–50).

Dejstvo je, da državljani EU pričakujejo aktivnejšo vlogo pri oblikovanju evropskih politik (tako podatki Eurobarometra), pričakujejo večjo angažiranost političnih akterjev na nacionalni ravni, ki bodo s posredniško vlogo državljanov povezali delovanje z Evropskim parlamentom (Krašovec, 2008, str. 68). Evropski parlament kot tudi nacionalni parlamenti imajo v tej luči poseben položaj, saj so preko predstavnškega modela najvišje demokratično telo in tako najbolj odgovorni za glas državljanov, ko govorimo o institucionalnih okvirih.

Evropski parlament je junija 2006 sprejel Resolucijo Evropskega parlamenta o delovanju v obdobju analize o prihodnosti Evrope¹, v kateri je posebej izpostavljena pomembnost medparlamentarnega dialoga. Do danes se je na temo o prihodnosti EU odvijalo več skupnih srečanjih Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov. Evropski parlament je na ta način dokazal, da nacionalne parlamente držav članic razume kot enakovredne partnerje pri vzpostavljanju parlamentarne dimenzije EU, še posebej pri razpravi o prihodnosti EU. S tem je bil presežen v preteklosti večkrat izražen pomislek, da so si parlamenti med seboj tekmeci in ne sodelavci. Medparlamentarno srečanje je ob tem izpostavilo različnost nalog, ki jih morajo opraviti nacionalni in Evropski parlament, da bi lahko sledili skupnemu cilju - približati EU državljanom, torej tistim, zaradi katerih EU sploh obstaja.

¹ *European Parliament resolution on the next steps for the period of reflection and analysis on the Future of Europe (B6-0327/2006)*

Na prvem medparlamentarnem srečanju, ki je potekalo pod pokroviteljstvom tedaj predsedujoče Svetu EU Avstrije, so evropski parlamentarci poudarili pomen sodelovanja med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti, saj se na ta način širi možnost za učinkovit demokratičen nadzor, zagotovljena je večja preglednost. Najpomembnejše pa je, da se preko predstavniške funkcije parlamentov omogoča participacija širši javnosti oziroma državljanom EU. Parlamenti so tisti, ki z javnim delovanjem posredujejo informacije državljanom, medparlamentarno sodelovanje pa omogoča kanale, prek katerih bi bilo državljanom omogočeno sodelovanje pri sprejemanju odločitev.

Sodobni parlamentarizem z nacionalnimi in Evropskim parlamentom v svojem smislu teži k čim večjemu vključevanju posameznikov v medparlamentarna razmerja. Izražena je bila kritika državljanov EU, ki pričakujejo aktivnejšo vlogo pri oblikovanju evropskih politik, po drugi strani se tudi poslanci parlamentov zavedajo, da kanali, ki so vzpostavljeni za komunikacijo z državljani EU, večkrat niso najbolj uspešni. Intenzivnejša vključenost državljanov EU v medparlamentarna razmerja, ki presega zgolj udeležbo na volitvah, bi zagotovo prispevala k učinkovitejšem vplivu na odločanje v EU.

1.5 Strankarski sistem in neposredne volitve kot mehanizem reprezentativne demokracije

Strankarstvo v sodobnih demokracijah velja za politični fenomen, ki deluje po principu predstavništva in tako s posrednim glasom ljudstva vpliva na delovanje političnih institucij in političnih sistemov. V evropskem prostoru je ob interesu po zmanjšanju demokratičnega deficita in povečanju odgovornosti EU razprava o nadaljnjem razvoju evropskih strank za široko demokracijo, še kako aktualna. Evropski parlament kot edini neposredno izvoljeni mednarodni zakonodajni organ na svetu je prostor, znotraj katerega se, hkrati s krepitevijo in širitvijo pristojnosti Evropskega parlamenta, povečuje vloga strank (Hafner & Brinar, 2004, str. 137–142).

Kot že povedano, volitve v Evropski parlament po sicer neenotnem sistemu med državami članicami potekajo vsakih pet let. Strankarstvo pa se v Evropskem parlamentu realizira znotraj političnih skupin in na ravni mednacionalnih strankarskih zvez preko strankarskih liderjev (Hix, 2005, str. 175–176).

Večini evropskih držav je najbližji model demokratičnega vladanja preko strankarskega sistema, ki deluje po principu stranka, ki dobi najvišjo podporo ima pravico do izvrševanja svojega programa oziroma politike. V predsedniškem sistemu volivci direktno izvolijo vodjo izvršilne veje oblasti, ki ima kot oseba precej neposreden vpliv na izvajanje politik. Model, v katerem volivci odločajo neposredno, pa je model referendumov. V tej luči je potekalo veliko razprav glede pravega modela EU, predvsem v povezavi z Evropskim parlamentom, ki naj bi presegel t.i. demokratični deficit. V popolnosti bi bilo to možno doseči ob določenih omejitvah (Hix, 2005, str. 175–176):

- politične stranke bi morale volilni boj za Evropski parlament podrediti izključno evropskim temam,
- na osnovi tega korektnega predvolilnega boja bi volivci morali sprejeti odločitev glede kandidatov za evropske poslance,
- zmagovalna opcija bi morala preko kohezije političnih strank sprejeti izvršilno funkcijo.

Evropska politika je torej strankarska politika. Stranke so ključni igralec nacionalnih volitev, volitev v Evropski parlament in referendumov. Izvajanje strankarske politike rezultira k povezovanju vlad s parlamenti in parlamentov z volivci. Politične skupine, v katere se združujejo pripadniki nacionalnih političnih strank, so pri tem institucije koordiniranega vedenja (Deželan, 2005, str. 194). Gre za vedenje, ki z rastjo moči Evropskega parlamenta v perspektivi EU institucij postaja za najrazličnejše strukture vedno bolj zanimivo. Zaradi poskusov vplivanja na evropske poslance se ti vedno večkrat znajdejo v zelo nezavidljivem položaju. Poslanci so verjetno prisiljeni v vsakokratno vzpostavljanje ravnotežja med svojimi lastnimi interesi po vidnem položaju ter pričakovanji volivcev v državi članici, iz katere prihajajo. Volivci namreč nadzirajo delo poslanca in ga praviloma v primeru, da ta ne zadovolji njihovih pričakovanj, ob ponovnih volitvah s svojim glasom ne nagradijo.

Strankarstva na nacionalni ravni nikakor ne gre enačiti s strankarstvom, ki je prisotno na evropskem nivoju, čeprav skozi spreminjanje ustanovnih pogodb in ostalo zakonodajo vloga evropskih strank postaja vse bolj prepoznavna. Leta 1991 je bila Maastrichtska pogodba dopolnjena z navedbo o pomembnosti političnih strank kot integracijskem faktorju v EU, saj le-te prispevajo k oblikovanju evropskega zavedanja in politični volji prebivalstva članic EU. Leta 2003 je bila sprejeta uredba, ki evropskim strankam, ob določenih pogojih, omogoča financiranje iz proračuna EU. Kljub naporom za oblikovanje pravih evropskih strank, se je težko znebiti občutka, da so evropske stranke bolj kot strankarska mreža na nadnacionalnem nivoju, federacija nacionalnih strank (Johansson & Raunio, 2005, str. 514–517).

1.5.1 Pomanjkljivosti strankarskega sistema na nivoju EU

Politični sistem EU ne temelji na tipični predstavniški demokraciji, za katero so značilna razmerja med evropskim demosom, evropskimi strankami in evropsko vladavino. Zaradi specifičnosti so k posebni vlogi strank in strankarstvu na ravni EU usmerjena prizadevanja za izgrajevanje demokratičnega sistema v novo nastajajoči nadnacionalni politični skupnosti. Državam članicam se doslej še ni uspelo dogovoriti niti o enotnem volilnem sistemu, v veljavi je zgolj minimalna standardizacija volilnega sistema, česar pa ne spreminja niti Lizbonska pogodba (Hafner & Brinar, 2004, str. 157).

Težko bi torej govorili o obstoju evropskih političnih strank in strankarskem sistemu, kakor ga razumemo na nacionalni ravni. Evropski strankarski sistem najpogosteje istovetimo z evropskimi poslanskimi skupinami v Evropskem parlamentu, ki jim ni možno pripisati značilnih pozicijskih in opozicijskih vlog. Evropske stranke se oddaljujejo od tipične

opredelitve politične stranke tudi s tem, ko nimajo individualnega članstva, kakršen je prisoten med nacionalnimi strankami. Z vidika organiziranosti se niti po moči niti po funkcijah, ki jih stranke opravljajo, ne morejo primerjati s strankinimi nacionalnimi centralami. V tem pogledu se zdi, da je strankarstvo na ravni EU bolj transnacionalno kot nadnacionalno (Hafner, 2004, str. 69–81).

Čeprav teorija strankarski sistem obravnava kot mehanizem, ki naj bi prispeval k zaježitvi demokratičnega deficita, se v praksi nemalokrat dogaja ravno obratno. Ob uveljavljenem strankarskem sistemu obstaja nevarnost produkcije demokratičnega deficita, ki se kaže z uveljavljanjem interesov nacionalnih strank preko evropskih poslancev. Takšno ravnanje negativno vpliva na kohezijo političnih skupin in otežuje sklepanje koalicij, kar povzroča spreminjanje narave institucije Evropskega parlamenta (Deželan, 2005, str. 197). Raunio (2000, str. 211) ugotavlja, da se nacionalne politične stranke zanimajo za svoje evropske poslance predvsem zaradi informacij o oblikovanju skupnih evropskih politik, zaradi možnosti uresničevanja nacionalnih strankarskih programov preko skupnih evropskih politik in zaradi nevarnosti spodkopavanja dobrega ugleda stranke. Nevarnost vplivanja nacionalnih strank na evropske poslance občutijo predvsem tisti, ki so bili izvoljeni v proporcionalnih sistemih, kjer imajo pred osebo prednost strankarske linije. Praviloma so taki poslanci bolj dojemljivi za pritiske svojih matičnih strank in do njih veliko bolj ustrezljivi. V večinskih sistemih, kjer glas v prvi vrsti dobi oseba in šele nato stranka, je kandidatu dovoljena večja politična svoboda (Deželan, 2005, str. 199–200).

Izvir demokratičnega deficita predstavlja tudi specifičen način opravljanja funkcije evropskega poslanca, ki praviloma dopušča, da ti še vedno ali še bolj ostajajo aktivni na domačem političnem prizorišču. Intenzivno delovanje doma v ozadje potiska potrebno delovanje v Bruslju, ki je zaradi velikega števila poslancev ter številnih lobistov zelo zahtevno. Eden izmed razlogov za tako ravnanje poslancev so domači volivci, ki odločajo o ponovni izvolitvi (Avbelj, 2006, str. 14). Obstaja verjetnost, da bi bil delovni prispevek poslancev v Evropskem parlamentu večji, če bi obstajal določen evropski medij, ki bi za poslanca hkrati pomenil politično kontrolo kot tudi ustrezno predstavitev narejenega na domačem prizorišču.

O tem, kako oddaljene so evropske volitve od državljanov, potrjuje tudi splošno uporabljen termin drugorazredne volitve. Drugorazrednost se kaže v nezanimanju teh volitev s strani nacionalnih strank kot tudi državljanov. Volilna udeležba je nizka in pada vse od prvih neposrednih volitev 1979 naprej. Fink Hafnerjeva (2004, str. 81) ocenjuje, da so evropske volitve za politične stranke drugorazredne, ker te ne pomenijo dostopa do oblasti kakor na nacionalni ravni, po drugi strani pa so volitve za državljane nezanimive, saj ti relativno slabo poznajo delovanje evropskih institucij in jim zato večkrat niti ne zaupajo.

Verjetno tudi zaradi dejstva, da EU še vedno nima enotnega volilnega sistema pri izboru poslancev v Evropski parlament, neposredne volitve niso upravičile pričakovanj po večji

demokratski odgovornosti evropskih institucij in novi demokratski identiteti skupnosti. Volivci s svojim glasom ne morejo neposredno vplivati na politiko na ravni EU, kar je enostavno povezati z nezainteresirano javnostjo glede evropskih zadev in nizko udeležbo na evropskih volitvah. Ob tem pa se mi zastavi vprašanje, kje je meja med nacionalnim vplivom, ki se pokaže pozitivno in nacionalnim vplivom, ki se odraža kot pritisk in zato negativno, kje je meja med lojalnostjo, ki jo evropski poslanec izkazuje nacionalni stranki in strankarski ideologiji. Zdi se, da je izgradnja strankarskega sistema po meri evropskega državljana velik izziv nadaljnjega razvoja EU.

2 ZASTOPANJE INTERESOV V EVROPSKIH INSTITUCIJAH

Institucionalnega okvirja EU ne gre primerjati s klasično delitvijo oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno. Trikotnik osrednjih institucij predstavljajo Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija, pri čemer Evropski parlament zastopa državljane EU, Svet EU države članice, Evropska komisija pa interese skupnosti. 13. člen Pogodbe o EU sicer določa, da je uradnih institucij EU sedem. Poleg treh omenjenih, ki tvorijo osrednji trikotnik imajo status institucij še: Evropski svet, Sodišče EU, Evropska centralna banka in Evropsko računsko sodišče.

Da bi razumeli vlogo in umeščenost državnega zbora v institucionalnem okviru EU in posledično v procesih odločanja Evropskega parlamenta, v nadaljevanju opredeljujem delovanje in pristojnosti institucij EU.

2.1 Evropski svet

Po 15. členu Pogodbe o EU Evropski svet usmerja politike EU in določa prednostne cilje, ki jih naj te politike dosegajo, Evropski svet nima pristojnosti zakonodajalca. V skladu z 68. členom Pogodbe o delovanju EU (Ur. l. RS št. C 83/47 2010, v nadaljevanju Pogodba o delovanju EU) je določeno, da Evropski svet strateško usmerja zakonodajno in operativno ravnanje na območju svobode, varnosti in pravice. Z nadaljnjo razlago tega člena bi lahko ugotovili, da izvaja politično koordinacijo med državami članicami, rešuje morebitna nesoglasja na spontan in neformalen način, kar naj bi med politične vodje vnašalo nekakšen duh skupnosti. O odločitvah Evropskega sveta se le redko glasuje, v skladu s 3. točko 15. člena Pogodbe o EU se praviloma odloča soglasno.

Evropski svet predstavlja najvišje politično telo v EU, ki ga odvisno od organiziranosti javne uprave posamezne države članice sestavljajo voditelji držav ali vlad članic- predsednik Evropske komisije in predsednik Evropskega sveta. Lizbonska pogodba je Evropski svet v organizacijskem smislu postavila v povsem novo luč, saj je ta z uveljavitvijo pogodbe 1. decembra 2009 postal ena od sedmih uradnih institucij EU. Novost Evropskega sveta je tudi

ta, da pri delu Evropskega sveta sodeluje visoki predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko (Bohinc, 2012, str. 43).

Sklepi, ki so obravnavani na zasedanju Evropskega sveta, so skladno z dnevnim redom pripravljeni vnaprej. Anotiran dnevni red je predmet obravnav na t.i. delovnih skupinah COREPER II (franc. *Comité des représentants permanents- COREPER*, v nadaljevanju COREPER), kjer države članice predstavljajo stališča do predvidenih točk dnevnega reda in poskušajo doseči tako oblikovanje sklepov, ki se najbolj približa njihovem stališču. Predloge sklepov pa lahko sprejmejo tudi v drugih sestavah Sveta. V tehničnem smislu pripravo in usklajevanje sklepov usmerja predsedstvo, ki ima tudi pristojnost za odločitve o tem katere predloge bo upoštevalo in katerih ne (Vodnik, Koblar & Horjak, 2005, str. 83–86).

Pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je veljalo, da po sistemu rotirajočega predsedovanja Evropskemu svetu, predsednik vlade ali države posamezne države članice v času predsedovanja prevzame tudi šestmesečno vodenje Evropskega sveta. Po sedaj veljavni ureditvi pa Evropskemu svetu predseduje njegov predsednik, ki na položaju ostaja dve leti in pol. Zamisel o predsedniku Evropskega sveta je nastala zaradi nekaterih očitnih slabosti rotirajočega šestmesečnega predsedovanja, kot na primer nezadostna prepoznavnost EU, tako navzven do mednarodnih subjektov kot tudi navznoter do lastnih državljanov, pomanjkanje kontinuitete, različna prizorišča zasedanj Evropskega sveta. Sistem rotirajočega predsedovanja Evropskemu svetu sicer ostaja, ostaja pa tudi vprašanje, katere pristojnosti in aktivnosti sploh še ostanejo predsedniku vlade oz. državi članici, ki predseduje Evropskemu svetu. Tako predsednik Evropskega sveta, čigar pristojnosti so zapisane v 15. členu Pogodbe o delovanju EU kot tudi predsednik Sveta EU predsedujoče države tesno sodelujeta pri pripravi obrazloženega osnutka dnevnega reda in osnutka usmeritev za sklepe. Pomembno je tudi poročilo zasedanja Evropskega sveta, ki je posredovano v Evropski parlament (Accetto, Avbelj, Hojnik, Smrkolj & Vatovec, 2010, str. 84–87)

Slovenija je Svetu EU do danes predsedovala enkrat, v prvi polovici leta 2008, takrat je Evropskemu svetu predsedoval predsednik vlade, ki je tudi vodil zasedanja Evropskega sveta.

2.2 Svet EU

Svet EU je na eni strani institucija kolektivne narave in na drugi strani institucija, v kateri se združujejo vse države članice. Svet EU tvorijo ministri, ki so pooblaščen, da sprejemajo odločitve o vseh aktualnih temah, ki zadevajo EU (Wallace, 2010, str. 75).

Ministrski zbor držav članic EU se, odvisno od tematik, obravnavanih na dnevnem redu, sestaja na rednih sejah Sveta EU. Evropski svet sprejme sklep o določitvi seznama sestav Sveta EU, razen Sveta za splošne zadeve in Sveta za zunanje zadeve (236. člen Pogodbe o EU). Ministri interese držav članic tako uveljavljajo v različnih sestavah, kot na primer: na Svetu za splošne zadeve, za zunanje zadeve, pravosodje in notranje zadeve, gospodarske in

finančne zadeve, konkurenčnost, okolje, kmetijstvo in ribištvo, promet, telekomunikacije in energetiko, zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov (Bohinc, 2012, str. 47).

Kot to določa 16. člen Pogodbe o EU Svet EU opravlja zakonodajno funkcijo in proračunsko funkcijo. Opravlja tudi funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja v skladu z Lizbonsko pogodbo. Ker pa se je pomen Sveta EU kot osrednjega zakonodajalca z Lizbonsko pogodbo precej relativiziral, je v 16. členu zapisano, da Svet EU zgoraj omenjene funkcije opravlja skupaj z Evropskim parlamentom.

Poglavitne pristojnosti Sveta EU so (Bohinc, 2012, str. 46):

- sprejemanje nove zakonodaje, v skladu z Lizbonsko pogodbo večinoma skupaj z Evropskim parlamentom,
- koordiniranje splošne gospodarske politike držav članic,
- na podlagi smernic Evropskega sveta določanje in implementiranje skupne evropske zunanje in varnostne politike,
- potrjevanje mednarodnih pogodb med EU in eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami,
- koordiniranje sodelovanja med državami članicami in sprejemanje ukrepov na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah,
- sprejemanje proračuna skupaj z Evropski parlamentom.

Listine, ki jih izdaja/sprejema, so različnih oblik in statusov, tipične so predvsem: uredbe, direktive, odločbe, skupni ukrepi, skupno stališče, priporočila in mnenja. Svet EU lahko sprejme tudi zaključke, deklaracije in resolucije.

Sprejem zakonodaje, pri kateri sodeluje Svet EU, je sestavni del *acquis communautaire*, ki pomeni celoten sklop pravil, političnih načel in drugih pravnih aktov, ki jih mora sprejeti država, ki vstopa v skupnost. Gre za koncept, ki je širši od koncepta prava EU, ki je v splošnem opredeljen kot skupek zavezujočih pravil. *Acquis communautaire* je dinamičen, s sprejetjem vedno novih pristojnosti držav članic na nadnacionalni ravni pa tudi vedno bolj obsežen (Grilc & Ilešič, 2001, str. 93–94).

Predsedovanje Svetu EU vsakih šest mesecev prevzame druga država, zato je minister predsedujoče države tudi predsedujoči zasedanja Sveta EU. Pogostost srečanja Sveta EU je odvisna od prakse posameznih sestavov Sveta EU in tudi od tem, ki so v nekem trenutku aktualne. Nekateri Sveti EU se sestajajo vsak mesec, na primer Svet EU za splošne zadeve, zunanje zadeve in kmetijstvo. Drugi se običajno sestajajo tri ali štirikrat letno (Moussis, 1999, str. 62).

Na srečanjih Sveta EU poleg ministrov držav članic, pristojnih za določeno področje sodelujejo tudi pristojni komisarji. Vloga komisarja je, da poizkuša poiskati skupni imenovalec splošnega interesa EU in med srečanjem vlagati take predloge, ki bodo zagotavljali splošni interes (Moussis, 1999, str. 62).

2.2.1 Coreper I, Coreper II, delovne skupine

Kot že zgoraj omenjeno so dnevni redi Svetov EU kot tudi Evropskega sveta, najvišje postavljenega političnega telesa EU, že vnaprej pripravljeni. Vnaprej pa ni pripravljen samo scenarij zasedanj, saj so vse sprejete odločitve na zasedanjih Svetov tesno povezane z delom, ki ga pred tem opravijo delovne skupine Sveta.

Večina delovnih priprav za zasedanje Svetov se opravi s strani nacionalnih delegatov držav članic, ki se sicer tudi fizično nahajajo in delujejo v Bruslju. Osrednjo vlogo gre pripisati Odboru stalnih predstavnikov vlad držav članic COREPER, ki je zadolžen za posamezna področja in ki ministre neposredno pripravlja na sprejem odločitev. COREPER sestavljajo vodje predstavništev vseh držav članic, pri čemer jim podpora nudijo diplomati in uradniki držav članic, ki so bodisi nastanjeni v Bruslju na stalnih predstavništvi, ali prihajajo na delovne skupine Sveta iz prestolnic (Lewis, 2010, str. 152–154).

Vloga COREPER je opredeljena v 240. členu Pogodbe o delovanju EU, ki pravi, da je odbor, ki ga sestavljajo stalni predstavniki vlad držav članic odgovoren za delo Sveta in izvrševanje nalog po naročilu Sveta. Dejansko se delo porazdeli med dvema telesoma: veleposlaniki (vodje) stalnih predstavništev se srečujejo na COREPER 2, namestniki vodij stalnih predstavništev pa sestankujejo na COREPER 1. COREPER 2 večinoma obravnava politične, splošne zadeve in zadeve institucionalne narave, medtem ko je COREPER 1 zadolžen za strokovne teme.

Člani COREPER imajo zelo pomembno vlogo v procesu odločanja, saj koordinirajo in pripravljajo glasovanja Svetov. Osrednji cilj njihovega delovanja je razbremeniti ministre in najti rešitve že na nižjih, operativnih nivojih. Na ta način je zagotovljeno, da ministri na Svetih EU razpravljajo zgolj o temah, ki so politično občutljive. Vse teme, ki so obravnavane na Svetih EU so pred tem predmet obravnave COREPER in delovnih skupin COREPER. V tehničnem smislu so vse točke, o katerih ni prišlo do dokončnega dogovora v okviru COREPER, zabeležene v razdelku B dnevnega reda Sveta EU. Teme pod oznako B so nato predmet razprave zasedanja Sveta EU, ministri o njih glasujejo oz. skušajo poiskati soglasje. Hayes-Renshaw, van Aken & Wallace (2005, str. 1) v raziskavi ugotavljajo, da obstaja 75-80 % takih vprašanj, o katerih se na ministrskih nivojih ne razpravlja in so na dnevnih redih zasedanj Sveta EU uvrščeni v razdelek A, ki ga ministri potrjujejo zgolj formalno.

Podobno kot je COREPER pripravljalo telo Svetu EU, obstaja še raven delovnih skupin in množica odborov, kjer nacionalni delegati opravljajo podporno delo COREPER. Delovne skupine Sveta in odbori pomenijo nekakšno organsko vez med Evropsko komisijo in Svetom. So prvi, ki obravnavajo predloge Evropske komisije in jo hkrati tudi nadzorujejo. Delovne skupine in odbori so »filter« problematičnih vprašanj, ki so kasneje predmet razprav na COREPER. Odvisno od potreb COREPER se delovne skupine in odbori lahko ustanavljajo ad hoc (Lewis, 2010, str. 152–154).

2.3 Evropska komisija

Evropska komisija je institucija, ki je neodvisna od nacionalnih vlad. Njena osrednja naloga je predstavljati in ohranjati interes EU kot celote. Na eni strani je snovalka nove evropske zakonodaje, ki jo predloži Svetu in Evropskemu parlamentu, po drugi strani pa opravlja izvršilno funkcijo, saj je pristojna za implementacijo odločb Sveta in Evropskega parlamenta. Njene naloge so tesno povezane z dnevnim delovanjem EU kot npr. implementacija EU politik, izvajanje EU programov in izvajanje porabe evropskih denarnih sredstev. Lahko bi ocenili, da ima Evropska komisija pravice in pristojnosti za delovanje praktično na vseh področjih EU, z izjemo na področju svobode, varnosti in pravičnosti (Schön-Quinlivan, 2011, str. 2).

Pristojnost Evropske komisije ni odločanje, je pa njena vloga večkrat primerjana z nalogami vlad držav, zaradi česar se pogosto navaja, da je Evropska komisija motor skupnosti. Omenjena oznaka se Evropski komisiji verjetno pripisuje tudi zato, ker je najbolj zanesljiv člen integracijskega procesa, saj ni zgolj v središču tega procesa, ampak v veliki meri tudi njegov pobudnik. Pristojnosti komisije so zapisane v 17. členu Pogodbe o EU, in so naslednje:

- predlaganje zakonodajnih besedil Evropskemu parlamentu in Svetu,
- nadziranje in izvajanje politik EU in EU proračuna,
- uveljavljanje evropskega prava,
- opravljanje funkcije zastopnika in pogajalca EU na mednarodnem nivoju.

V 17. členu Pogodbe o EU je opredeljena tudi sestava Evropske komisije, ki se bo spremenila novembra 2014. Danes je članov komisije toliko, kolikor je držav članic, poleg komisarjev sta v Evropsko komisijo vključena tudi njen predsednik in visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Po novembru 2014 pa bo celoten sestav Evropske komisije ustrezal dvema tretjinama števila držav članic. Člani bodo izbrani enakopravno, po sistemu določenega zaporedja držav članic.

Imenovani predstavniki Evropske komisije so komisarji, ki prihajajo iz različnih držav članic, v katerih so običajno pred nastopom funkcije komisarja zavzemali pomembne politične položaje, z imenovanjem med komisarje pa postanejo nosilci interesov EU kot celote. Komisijo se imenuje vsakih pet let, vedno v roku 6 mesecev od volitev v Evropski parlament. V tem trenutku je komisarjev še vedno toliko kot držav članic. Vsak komisar je pristojen za določeno politiko skupnosti. Dnevno na sedežu v Bruslju naloge Evropske komisije opravlja približno 38.000 zaposlenih (uradniki, tolmači, strokovnjaki). Delovanje Evropske komisije je organizirano v 36 generalnih direktoratih, ki jih vodijo generalni direktorji. Komisarji pa so v političnem in izvršilnem smislu odgovorni za delovanje enega ali več direktoriatov (Bohinc, 2007, str. 263–267).

2.4 Drugi organi EU

Kot že omenjeno, je uradnih institucij v EU sedem. V tem magistrskem delu se osredotočam zgolj na štiri, za katere menim, da jih je potrebno izpostaviti v kontekstu razumevanja povezav državnega zbora z Evropskim parlamentom. V nadaljevanju omenjam še dve instituciji, ki nista opredeljeni v osrednjem okviru institucij, saj po Pogodbi o EU ne sodita med uradne institucije, to sta Odbor regij in Ekonomsko-socialni odbor. Odbora delujeta kot pomoč Evropskemu svetu, Svetu EU, Evropski komisiji in Evropskemu parlamentu, opravljata tudi svetovalno funkcijo.

2.4.1 Odbor regij

Odbor regij je sorazmerno »mlad« organ, ki je bil ustanovljen šele leta 1994. Sestavljajo ga predstavniki regionalnih in lokalnih oblasti držav članic. Člane za mandat štirih let potrjuje Svet EU na predlog nacionalnih oblasti. Nastanek Odbora regij gre pripisati predvsem težnji po premostitvi velikih razlik v gospodarski razvitosti regij. Nekateri drugi razlogi so še: pospešene aktivnosti lokalnih in regionalnih predstavnikov potem, ko je bil ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj; vplivanje na politične usmeritve unije in na ta način izogibanje kontroli nacionalnih oblasti; oblikovanje mednarodnih povezav, ki lahko služi kot dodaten vzvod pritiska na ustanove EU (Ješovnik, 2000, str. 92).

Temeljna naloga Odbora regij kot organa EU je omogočiti regijam in lokalnim skupnostim, da sodelujejo pri oblikovanju politik unije. Svoj interes izražajo tako, da svetujejo Svetu EU in Evropski komisiji predvsem pri naslednjih politikah skupnosti: izobraževanju, kulturi, zdravstvu, vseevropskih omrežjih in gospodarski ter socialni koheziji EU. Kljub temu, da mnenje, ki ga posredujejo, pravno ni zavezujoče, ima zelo velik pomen (Jeffery, 2002, str. 337).

2.4.2 Ekonomsko-socialni odbor

Ekonomsko-socialni odbor je bil ustanovljen že s podpisom Rimske pogodbe. Osnovna naloga odbora je pravzaprav enaka že skozi vsa obdobja, in sicer zastopati interese različnih gospodarskih in socialnih skupin pri sprejemanju odločitev v skupnosti. Podobno kot Odbor regij tudi Ekonomsko-socialni odbor sestavljajo člani, ki jih predlagajo države članice in potrdi Svet EU.

Ekonomsko-socialni odbor deluje v splošnem interesu skupnosti in je popolnoma neodvisen, njegova temeljna naloga je svetovanje. Pogodba o EU predvideva okoliščine, v katerih se morata Svet EU in Evropska komisija obvezno posvetovati z odborom (Bohinc, 2007, str. 285–286).

Odbor sestavljajo predstavniki različnih vrst ekonomskih in socialnih dejavnosti, zlasti predstavniki proizvajalcev, kmetov, prevoznikov, delavcev, trgovcev, obrtnikov, samostojnih poklicev in predstavniki javnosti. Mnenja, ki jih te skupine izrečejo, niso v nobenem primeru zavezujoča za institucije EU, kar pa ne zmanjša njihove neformalne teže in vpliva (Ješovnik, 2000, str. 89–91).

2.5 Zakonodajni postopki v EU

V procesu odločanja v EU sodelujejo tri ravni (Ješovnik, 2000, str. 101):

- institucije in organi EU,
- vlade držav članic,
- najrazličnejše interesne skupine organizirane na nacionalni ali evropski ravni.

Za EU je značilen kompleksen in njej lasten način odločanja, ki je institucionaliziran z ustanovitvenimi pogodbami. Kot omenjeno, bistveno vlogo v procesu odločanja igrajo tri institucije: Evropska komisija, Evropski parlament in Svet EU. Na tehnični razporejanja moči bi omenjene tri institucije težko uvrstili, nedvomno pa lahko trdimo, da z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe v primerjavi z Evropsko komisijo in Svetom EU, na svojem pomenu pridobiva predvsem Evropski parlament. Gre za uravnotežen medinstitucionalni proces, pri čemer je proces praviloma sprožen s strani Evropske komisije. Ta pripravi predlog pravnega akta, ki ga potem ob različnih oblikah sodelovanja sprejmeta Svet EU in Evropski parlament (Ješovnik, 2000, str. 101). Lizbonska pogodba je Evropski komisiji odvzela primat edinega predlagatelja zakonov in predvidela, da pravne akte izjemoma lahko predlaga skupina držav članic ali skupina Evropskega parlamenta, po priporočilu Evropske centralne banke ali na zahtevo Sodišča ali Evropske investicijske banke (289. člen Pogodbe o delovanju EU).

Odločanje temelji na sodelovanju in dialogu med tremi ustanovami: Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom in Svetom EU. Praviloma se prične na pobudo Evropske komisije, ki sama pripravi predlog in s tem izpolni tehnično vlogo, politično vlogo se ji pripisuje, ker išče tak presek vsebin, ki pomeni gradnjo skupnega interesa EU (Moussis, 1999, str. 40). Gre za proces, ko Evropska komisija na eni strani upošteva interes posamezne države članice, na drugi strani pa izpolnjuje interes skupnosti. Tako kompleksna vloga v praksi večkrat pomeni precej težko nalogo. Ko Evropska komisija poda predlog, je na potezi Svet EU oziroma COREPER. COREPER pridobi in pripravi končna stališča držav članic, ki jih nato na zasedanju Sveta EU za posamezna področja zastopajo predstavniki držav članic. Ko Svet EU uskladi zakonodajni predlog še z Evropskim parlamentom, sledi glasovanje. Pred dokončnim glasovanjem se Svet EU praviloma seznani z mnenjem Ekonomsko-socialnim odborom ter Odborom regij. Če evropske pogodbe ne določajo drugače, glasovanje poteka po sistemu kvalificirane večine oziroma po parlamentarnem postopku, ki je določen za vsako področje posebej.

Proces odločanja v EU je bil vedno podvržen najrazličnejšim kritikam, ki se ponavadi skrivajo za očitki neučinkovitosti, nedemokratičnosti in zapletenosti sistema odločanja, ki se odmika od razumevanja državljana EU. Tak sistem je počasen in ne dovolj fleksibilen v odgovorih na izzive globalnega okolja. Sistem se je skozi zgodovino večkrat spreminjal in nadgrajeval, predvsem v smislu prerazporejanja moči institucij oz. njihove stopnje intenzivne vpletenosti v proces odločanja. Osrednja področja razprav o prenovi institucij, ki so jim države članice v preteklosti namenile največ pozornosti so: določanje velikosti Evropske komisije, teža glasov v Svetu EU, širitev odločanja s kvalificirano večino, vprašanje sestave Evropskega parlamenta in tesnejše medinstitucionalno sodelovanje. Pomemben prispevek k iskanju novih rešitev je pomenilo sprejetje Lizbonske pogodbe.

EU lahko sprejema odločitve le v okviru pogodb, o katerih so se članice sporazumele in jih ratificirale. Odločitve se, glede na vsebino, sprejemajo po različnih postopkih, ki so opisani v nadaljevanju. Najpomembnejša razlika med postopki se kaže v različnih vlogah Evropskega parlamenta; najšibkejša je v postopku posvetovanja in najmočnejša v postopku soodločanja, v katerem enakopravno odloča s Svetom EU.

2.5.1 Postopek soodločanja oziroma redni zakonodajni postopek

Ena najpomembnejših ustavnih sprememb je vsebovana v Maastrichtski pogodbi in kasneje v izboljšani in razširjeni različici tudi v Amsterdamski pogodbi, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (Ur. l. EU št. C 340/1997, v nadaljevanju Amsterdamska pogodba). Gre za postopek soodločanja, po katerem praviloma Evropska komisija v obravnavo predloži predlog akta, Evropski parlament in Svet EU pa odločitev sprejmeta skupaj. Po tem postopku sta Evropski parlament in Svet EU so-zakonodajalca.

Hkrati s širitvijo glasovanja v Svetu EU s kvalificirano večino se je šibil vpliv nacionalnih parlamentov. Zaradi težnje po ohranjanju demokratične legitimnosti se je izgubljeni vpliv nacionalnih parlamentov začel nadomeščati s povečevanjem pristojnosti Evropskega parlamenta. Evropski parlament je z Maastrichtsko pogodbo pridobil pravico dokončne zavrnitve besedila. Gre za velik korak naprej v smislu povečevanja pristojnosti Evropskega parlamenta, ki pa je zmanjšana z zgolj posvetovalno pristojnostjo Evropskega parlamenta pri obravnavanju zadev s področja skupne zunanje in varnostne politike ter s področja pravosodja in notranjih zadev. Situacija se je spremenila z Amsterdamsko pogodbo, po kateri se je položaj Evropskega parlamenta še dodatno okrepil. Postopek soodločanja je bil poenostavljen in razširjen s 15 na 38 področij. Končna odločitev glede akta morata sprejeti oba, Evropski parlament in Svet EU. Ukinjeno je bilo tretje branje, dana je bila možnost, da se postopek zaključi že s prvim branjem, kar je občutno pospešilo sprejemanje zakonodaje (Pondelek, 2004, str. 6).

Z Lizbonsko pogodbo se je uporaba postopka soodločanja kot redni postopek sprejemanja zakonodaje razširila na področje svobode, varnostne politike in pravosodja, kar je zrušilo tri stebrno strukturo evropskih politik. Z njeno implementacijo se je redni zakonodajni postopek uvedel pri sprejemanju priporočil Evropske centralne banke, s katerimi ta spreminja Statut Evropskega sistema centralnih bank, Statut Evropskega sodišča in prošnje za ustanovitev posebnih sodišč Evropskega sodišča. Lizbonska pogodba je redni zakonodajni postopek uvedla kar v 95 % primarne evropske zakonodaje (Judge & Earnshaw, 2008, str. 1).

Redni zakonodajni postopek (še vedno pogosto imenovan »postopek soodločanja«) se lahko zelo hitro zaključi in je zelo enostaven, pogosto pa se zgodi, da gre nek predlog skozi dve branji in celo skozi spravni odbor. V tem primeru gre za kompleksen zakonodajni postopek, ki ga poenostavljeno prikazujem v Sliki 1.

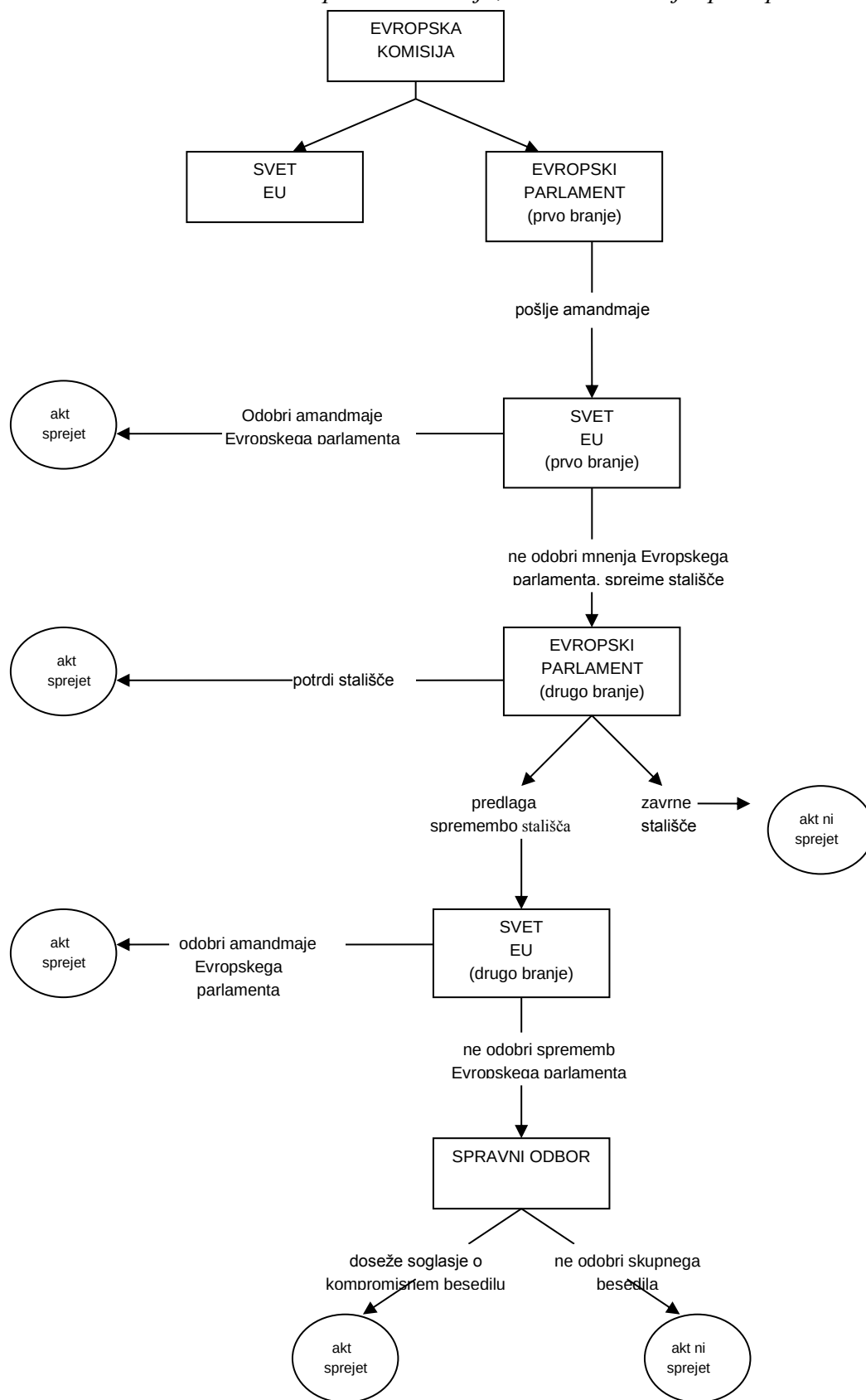
Postopek soodločanja je opredeljen v 294. členu Pogodbe o delovanju EU. Prične se z istočasno predložitvijo predloga akta Evropske komisije Evropskemu parlamentu in Svetu EU. Osnutek uredbe, direktive ali odločbe se prvotno obravnava na področnih parlamentarnih odborih. Poslanci vlagajo amandmaje na besedilo, v nadaljevanju se na plenarnem zasedanju sprejme mnenje Evropskega parlamenta. Sočasno predlog akta obravnava Svet EU, odloča se o sprejemu ali zavrnitvi amandmajev Evropskega parlamenta. V primeru, da Svet EU ne predlaga dodatnih amandmajev in so zanj sprejemljivi vsi morebitni amandmaji Evropskega parlamenta, Svet EU s kvalificirano večino sprejme predlagani akt. Tak zaključek oz. sprejem predstavlja prvi možen pozitiven izhod.

Ko je stališče Sveta EU posredovano v Evropski parlament, se aktivira trimesečni rok, v katerem Evropski parlament sprejme eno od naslednjih odločitev: ali brezpogojni sprejem besedila pravnega akta ali zavrnitev z absolutno večino poslancev ali ponovno amandmiranje besedila Sveta EU ob podpori absolutne večine poslancev. Na tej drugi stopnji je pravni akt sprejet v skladu z različico, ki jo je predstavil Svet EU, če Evropski parlament potrdi stališče Sveta EU ali sploh ne sprejme stališča v zvezi s pravnim aktom. V primeru, da je stališče Sveta EU zavrnjeno, poslanci amandmirajo predlog pravnega akta in tako amandmirano besedilo vrnejo v obravnavo Svetu EU in Evropski komisiji. Evropska komisija se odloči, ali bo vložene amandmaje na besedilo sprejela ali ne (Vodnik, Koblar & Horjak, 2005, str. 88–90).

Če se Evropska komisija strinja z amandmaji Evropskega parlamenta in če se z njimi strinja tudi Svet EU, slednji sprejme predlog besedila akta. V primeru, da Evropska komisija ne podpre amandmajev Evropskega parlamenta, je predlagano besedilo še vedno možno sprejeti, vendar le ob izpolnjenem predpogoju glasovanja v Svetu EU s soglasjem. Če Svet EU ne podpira enega ali več amandmajev Evropskega parlamenta, sledi pogajanje pred spravnim odborom. Spravni odbor sestavlja enako število članov, ki predstavljajo Svet EU in Evropski parlament. S prvim sklicem zasedanja spravnega odbora začne teči šesttedenski rok, v katerem morata obe strani doseči dogovor glede skupnega kompromisnega besedila. V Svetu

EU mora biti besedilo sprejeto s kvalificirano večino, v Evropskem parlamentu pa z absolutno večino. Izhodišče, na katerem se gradi kompromisno besedilo Sveta EU in Evropskega parlamenta, je besedilo, ki sta ga po drugem branju različno predstavila Svet EU in Evropski parlament (Judge & Earnshaw, 2008, str. 191–192).

Slika 1: Postopek soođločanja, redni zakonodajni postopek EU



Vir: Pogodba o delovanju EU, Ur. l. RS št. C 83/47 2010

Z Lizbonsko pogodbo je določeno, da se kar 95 % vseh zakonov v EU sprejme po rednem zakonodajnem postopku, torej v postopku soodločanja. Ker je Evropski parlament v postopku soodločanja enakovreden partner zakonodajalec, to pomeni, da se je njegova pristojnost močno povečala. Na račun povečane pristojnosti Evropskega parlamenta pa se je, kar je bistveno, okrepila demokratična legitimnost.

Z vidika hipoteze je zelo pomembno, kakšno vlogo v procesu odločanja ima Evropski parlament, saj je s tem na nek način omejena tudi vloga nacionalnih parlamentov. Zdi se logično, da se z večanjem vloge Evropskega parlamenta krepi tudi vloga nacionalnih parlamentov.

Kljub naporom in izboljšavam v smeri vpeljave vedno bolj transparentnega in enostavnega procesa odločanja, pa je možno najti kar nekaj pomanjkljivosti pri uresničevanju postopka soodločanja v praksi. Kritike so uperjene večinoma prav na del, kjer naj bi postopek soodločanja še posebej učinkovito deloval, to je na transparentnost in enostavnost postopka. Postopek se namreč ne vodi enako odprto in transparentno v vseh fazah. Pomembne odločitve so sprejete v ozkih krogih, za zaprtimi vrati in brez formaliziranega glasovanja. Tak primer značilnih neformalnih dialogov predstavljajo vodje COREPER, ki pred začetkom šestmesečnega predsedovanja vzpostavijo kontakt s poročevalci, ki delujejo v posameznih parlamentarnih odborih in so vključeni v proces soodločanja. Na takih sestankih so praviloma prisotni tudi predstavniki Evropske komisije. Preko dogovora in pogajalskih tehnik posameznika se predvidi prioritetni vrstni red dosjejev, ki bodo v času predsedovanja določene države članice vključeni v postopke soodločanja, predvidi pa se tudi že možne scenarije in sprejetje dosjejev v različnih fazah postopka. Pogajalci za zaprtimi vrati gredo celo tako daleč, da predvidijo, katere zadeve bodo na Svetu EU obravnavane pod točko »A« - brez glasovanja in katere pod točko »B« - z glasovanjem. Kritika gre pogosto tudi na zahtevne zakonodajne predloge Evropske komisije, ki so pogosto umaknjeni od razumevanja ljudi, katerim so namenjeni.

2.5.2 Drugi zakonodajni postopki v EU

Med praviloma manj uporabljene postopke pri sprejemanju zakonodaje EU sodijo:

- postopek posvetovanja,
- postopek privolitve,
- postopek sodelovanja.

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je postopek posvetovanja kategoriziran kot zakonodajni postopek posebne vrste, za katerega je značilna zgolj posvetovalna vloga Evropskega parlamenta. Svet EU sprejme končno odločitev. Njegova uporaba je omejena na sprejem direktiv, ki zagotavljajo koordinacijo in sodelovanje med državami članicami v primeru diplomatske in konzularne zaščite za določbe v zvezi s potnimi listi, osebnimi izkaznicami in dovoljenji za bivanje, za operativno sodelovanje na področju policijskih sil (Judge &

Earnshaw, 2008, str. 193). Evropski parlament ima v tem postopku najšibkejšo, zgolj posvetovalno vlogo. Evropska komisija in Svet EU sta v nekaterih primerih zavezana k obveznemu posvetovanju z Evropskim parlamentom, pri čemer pa lahko mnenje upoštevata ali pa tudi ne.

Postopek privolitve se zaključi po prvem branju. Predlagani ukrepi, ki so predmet postopka privolitve, morajo biti odobreni tako s strani Sveta EU kot tudi s strani Evropskega parlamenta, ki mu amandmaje na predlagano besedilo ni dovoljeno vložiti. Tudi ta postopek se je skozi čas, s sprejemanjem novih pogodb spreminjal in dopolnjeval. V okviru Enotnega evropskega akta je bil omejen zgolj na odločanje v primeru mednarodnih pogodb in EU širitve. Kasneje, z Maastrichtsko in Amsterdamsko pogodbo, se je uporaba postopka razširila še na šest drugih področij, med drugim na odločitve glede okvira strukturnih skladov in v primerih trajnih kršitev temeljnih človekovih pravic držav članic (Corbett & Shackleton, 2000, str. 203–204).

Z Lizbonsko pogodbo se je uporaba zakonodajnega postopka privolitve razširila še naprej, z zadevami, ki se tičejo (ne)ustanovitve konvencije za revizijo ustanovitvenih pogodb, pogodb v zvezi z izstopom iz članstva EU in v zvezi s sprejetjem uredbe o odločitvi večletnega finančnega okvirja (Judge & Earnshaw, 2008, str. 194).

Da ves čas procesa integracije obstaja težnja po večji vlogi edinega predstavniškega telesa dokazuje tudi uvedba postopka sodelovanja, ki je z Enotnim evropskim aktom nastal kot posledica premajhne vloge Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku posvetovanja. Postopek sodelovanja je v marsičem soroden postopku soodločanja. Razlikuje pa se v tem, da Evropski parlament lahko spremeni odločitev Sveta EU, ne pa tudi končne odločitve, ki jo vedno sprejme Svet EU sam. Po tem postopku se danes sprejemajo le še redke odločitve, ki sodijo v okvir monetarne in ekonomske unije (npr. dostop do finančnih institucij EU, vprašanje prekoračitev posojil pri Evropski centralni banki ali centralnih bankah držav članic...). Ostala področja, o katerih se je v preteklosti odločalo v okviru tega postopka od Amsterdamske pogodbe naprej, sodijo v postopek soodločanja (Postopek sodelovanja, 2010).

3 EVROPSKI PARLAMENT

Evropski parlament je edina evropska institucija, ki jo sestavljajo izvoljeni predstavniki. Je institucija, ki jo neposredno izvolijo evropski državljani, in tem je tudi neposredno odgovorna. Zato je pogosto slišati stališče, da je prav Evropski parlament tisti, ki bi lahko prispeval h krepitvi evropske demokratičnosti in preprečitvi primanjkljaja le-tega (Avbelj, 2006, str. 14).

Vloga Evropskega parlamenta se je od njegovih ustanovitvenih časov, od neposrednih volitev v letu 1979 do danes, bistveno spremenila. S prizorišča, kjer so se več ali manj kresala neobvezna mnenja se je razvil v močnega političnega akterja, ki sodeluje pri določanju usmeritev EU. Kako pomembne so pristojnosti Evropskega parlamenta in do kje se te še lahko

razvijejo je vprašanje, ki deli mnoge Evropejce. Veliko je takih, ki menijo, da bi Evropski parlament moral še povečati moč te najbolj demokratične institucije, sploh v odnosu do drugih evropskih institucij kot npr. Evropske komisije in Evropskega sveta.

3.1 Zgodovinski razvoj krepitve vloge Evropskega parlamenta

Evropski parlament je institucija, ki je v primerjavi z drugimi evropskimi institucijami skozi razvoj EU v zakonodajnem smislu pridobila največ. Iz institucije z zgolj marginalno močjo vplivanja je nastala institucija, ki danes v zakonodajnem postopku soodloča praktično o vseh zadevah EU.

Leta 1951 je bil s podpisom Pogodbe o Evropski skupnosti za premog in jeklo storjen prvi korak k evropski integraciji. K podpisu pogodbe je pristopilo 6 držav: Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska in Zvezna republika Nemčija. S pogodbo je bila ustanovljena skupščina, predhodnica današnjega Evropskega parlamenta, ki pa je bila povsem umaknjena od centra odločanja, šlo je za splošno pravilo, da v zakonodajnem postopku ne sodeluje. Edina pomembna pristojnost, ki jo je skupščina imela, je bil nadzor nad visoko oblastjo², pri čemer je z dvotretjinsko podporo članov lahko izrekla nezaupnico. Tedanjo skupščino so sestavljali predstavniki nacionalnih parlamentov (Pondelek, 2004, str. 6).

Rimska pogodba z leta 1957 je ustanovna pogodba Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (Ur. l. RS št. 7/2004, v nadaljevanju Pogodba o EURATOM) ter Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (Ur. l. RS št. 7/2004, v nadaljevanju Pogodba o EGS). Slednja predstavlja ekonomsko integracijo evropskega prostora, ki je pravzaprav bistvo politike evropskega povezovanja zadnjih 50 let. Rimska pogodba je pomenila pomemben korak naprej v smeri večanja moči tedanje skupščine. Člen 138 (3) Pogodbe o EGS določa, da se pripravi predlog za splošne neposredne volitve članov v skupščino po enotnem postopku v vseh državah članicah. Skupščini so bile dodeljene svetovalne in nadzorne pristojnosti. Kasnejši razvoj dogodkov je sicer narekoval uveljavitev določbe glede volitev v Evropski parlament šele čez več kot 20 let, za opravljanje zakonodajne funkcije pa je parlament čakal še naslednjih 10 let. Vseeno pa so te spremembe začrtale pomembno pot pri oblikovanju Evropskega parlamenta.

Naslednje spremembe vloge Evropskega parlamenta so močno povezane z drugimi spremembami v strukturi EU. Revizije pogodb v letih 1970 in 1975, ki so v veljavo stopile 1971 in 1977, so Evropskemu parlamentu namenile pomembno proračunsko funkcijo, vključno z možnostjo zavrnitve/sprejetja proračuna in z možnostjo vlaganja amandmajev. Tako imenovani proračunski pogodbi, ki spreminjata do tedaj sprejete ustanovne pogodbe sta:

² Visoka oblast je bila osrednji organ, ki je odločal na področju premogovništva in jeklarstva na nadnacionalni ravni, kar pomeni, da je namesto posameznih držav odločitve sprejemal neodvisno. Njegov prvi predsednik je bil Jean Monet.

- Pogodba, ki spreminja nekatere proračunske določbe pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti ter pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti (Ur. l. EU št. 2/1971),
in
- Pogodba, ki spreminja nekatere finančne določbe pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti in pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropske skupnosti (Ur. l. EU št. 359/1977).

Podlaga za spremembo pristojnosti je odločitev iz leta 1960 glede spremembe financiranja Evropske skupnosti; financiranje po sistemu prispevkov posameznih držav članic naj bi nadomestilo financiranje z viri, ki zakonsko pripadajo Evropski skupnosti in jih ta lahko samostojno razporeja kot lasten vir sredstev. V preambuli omenjene pogodbe, ki se dotika proračunskih določb je tako zapisano, da se spremembe uveljavlja, ker je zaradi nadomestitve finančnih prispevkov držav članic z lastnimi sredstvi potrebna okrepitev proračunskih pooblastil skupščine in ker je bila sprejeta odločitev, da se skupščino čim bolj vključi v nadzor nad izvrševanjem proračuna.

S tem, ko sta se uveljavili proračunski pogodbi, je skupščina na tem področju postala soodločujoča oblast skupaj s Svetom. Še vedno pa skupščina ni imela možnosti pri vplivanju na zakonodajo ostalih pravnih aktov Evropske skupnosti. Takratna skupščina v vsebinskem smislu tudi ni delovala v kakršnikoli povezavi z nacionalnimi parlamenti držav članic. Pristojnosti skupščine so se širile, vseeno pa je ostajalo še veliko rezerv, kamor bi skupščina lahko še posegala.

Uporaba naziva Evropski parlament je bila dokončno poenotena z resolucijo iz leta 1962, ta naziv pa so dejansko upravičile šele prve neposredne volitve leta 1979. Po uvedbi neposrednih volitev so se zakonodajne pristojnosti Evropskega parlamenta okrepile tudi na podlagi sodb Sodišča Evropskih skupnosti (Grad, 2010, str. 136).

Pravico biti več kot posvetovalni zakonodajni organ je Evropski parlament pridobil s spremembami pogodb, ki prvenstveno niso bile spremenjene zaradi Evropskega parlamenta. Leta 1987 je začel veljati Enotni evropski akt (Ur. l. RS 7/2004, angl. *Single European Act*), ki je najpogosteje označen kot temelj za ustanovitev skupnega notranjega trga. Ocenjeno je bilo, da bo vzpostavitev notranjega trga pomenila večji pomen za večinske volitve v Evropski parlament. V tem smislu so države članice izrazile voljo za dodelitev novih zakonodajnih pristojnosti Evropskemu parlamentu, in sicer v obliki postopka sodelovanja. Ta postopek je Evropskemu parlamentu zagotavljal možnost dveh branj zakonodajnih predlogov. Svet je lahko preglasoval Evropski parlament le s soglasjem (Schackleton, 2002, str. 99).

Maastrichtska pogodba je začela veljati leta 1993 in pomeni do tedaj najobsežnejšo revizijo ustanovnih pogodb. Z Maastrichtsko pogodbo EU ni več zgolj gospodarsko, temveč tudi politično združenje, znotraj katerega se oblikuje skupna zunanja in varnostna politika in se sodeluje tudi na področju pravosodja in notranjih zadev. Evropski parlament je z

Maastrichtsko pogodbo dobil mnogo pomembnejšo vlogo, kot jo je imel pred tem. Zlasti pomembno je, da se je bistveno bolj uravnotežilo razmerje med Svetom EU in Evropskim parlamentom pri izvajanju zakonodajne funkcije. S spremembo 251. člena Pogodbe o EGS je bil uveden postopek soodločanja (termina v pogodbah ni zaslediti). Pri tem je potrebno poudariti, da je navedeno veljalo le za odločanje v okviru prvega stebra EU (področja z nadnacionalnim značajem: gospodarstvo, monetarne zadeve, kmetijstvo, promet, industrija...), v drugih dveh stebrih je imel Evropski parlament le posvetovalno vlogo (Grad, 2010, str. 136–137).

Maastrichtska pogodba vključuje tudi mnoge protokole in deklaracije. Deklaraciji, ki se dotikata tako nacionalnih kot tudi Evropskega parlamenta sta Vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji (Uradni list EU št. deklaracija 13/1992, v nadaljevanju Deklaracija št. 13) in Konferenca parlamentov (Uradni list EU št. deklaracija 14/1992, v nadaljevanju Deklaracija št. 14). Deklaracija št. 13 je namenjena večji vključenosti nacionalnih parlamentov v aktivnosti EU, kar naj bi med drugim dosegli tudi z intenziviranjem stikov med evropskimi in nacionalnimi poslanci, ki delujejo na istih področjih. V deklaraciji je izpostavljen pomen pravočasnega prejemanja zakonodajnih predlogov Evropske komisije za poslance nacionalnih parlamentov. Ti lahko zagotavljajo pravočasne in ustrezne odzive le v primeru ažurne informiranosti. Z Deklaracijo št. 14 medvladna konferenca poziva Evropski parlament in nacionalne parlamente, da se po potrebi srečujejo na Konferenci parlamentov, imenovani tudi Assises. Konference parlamentov se udeležujeta tudi predsednik Sveta EU in predsednik Evropske komisije, ki poslancem poročata o aktualnem dogajanju v EU.

Maastrichtska pogodba je torej prva, ki se v razmerju do Evropskega parlamenta vsebinsko dotakne tudi nacionalnih parlamentov. Nacionalne parlamente obravnava v evropskem kontekstu in izpostavlja pozitivne učinke sinergičnega delovanja Evropskega parlamenta z nacionalnimi. Če gledamo skozi zgodovinsko dejstvo, da se pristojnosti Evropskega parlamenta razvijajo postopoma vse od ustanovnih pogodb iz leta 1957 naprej, je možno sklepati, da je leto 1993 temeljno v smislu razvijanja pristojnosti nacionalnih evropskih parlamentov v razmerju do Evropskega parlamenta in tudi širše v okviru evropske perspektive. Nacionalni parlamenti po Maastrichtski pogodbi dobijo zgolj vlogo večje vključenosti in sodelovanja ob intenziviranju stikov med poslanci, ne pa tudi možnosti resnejšega zakonodajnega participiranja. Če bi na tem mestu preizkušali hipotezo tega magistrskega dela bi zagotovo lahko zaključili, da je vloga državnega zbora v procesu odločanja Evropskega parlamenta zelo majhna oz. zgolj svetovalne narave. Je pa Maastrichtska pogodba pričela s tlakovanjem poti, na kateri so se oblikovali nacionalni parlamenti.

Vloga nacionalnih in evropskega parlamenta se je nadalje okrepila z Amsterdamsko pogodbo. Sestavni del Amsterdamske pogodbe je Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU, ki se dotika dveh področij, in sicer obveščanja nacionalnih parlamentov držav članic in obveščanja COSAC. Države članice EU od Evropske komisije zahtevajo sprotno informiranje nacionalnih parlamentov držav članic s strani Evropske komisije. Pričakuje se, da Evropska

komisija nacionalnim parlamentom posreduje tudi vse posvetovalne dokumente, to so zelena in bela knjiga ter sporočila Evropske komisije. Protokol med drugim določa, da mora biti zakonodajni predlog ali ukrep Evropske komisije dosegljiv v vseh jezikih držav članic Evropskemu parlamentu in Svetu vsaj šest tednov, preden je ta uvrščen na dnevni red Sveta, razen, ko gre za nujne primere. Protokol se opredeljuje tudi do COSAC, ki je bil ustanovljen novembra 1989 v Parizu. Dodatno teži mu daje s tem, ko dopušča, da COSAC obravnava katerikoli zakonodajni predlog s področja svoboščin, varnosti, zaščite pravic, ki lahko neposredno vplivajo na pravice in svoboščine posameznikov. COSAC o svojem delovanju informira Evropsko komisijo, Svet EU in Evropski parlament, pri čemer lahko oblikuje lastne pobude in mnenja k zakonodajnim predlogom ter spremlja načela subsidiarnosti.

Protokolom Maastrichtske in Amsterdamske pogodbe je skupno predvsem to, da stremijo k še bolj okrepljeni vlogi nacionalnih in Evropskega parlamenta. Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU Amsterdamske pogodbe pomeni velik korak naprej, saj še podrobneje obravnava pomembnost pretoka informacij med evropskimi institucijami in predstavlja dokument, ki je zavezujoč (Šabič, 2005, str. 140–141).

Sledila je Pogodba iz Nice, ki spreminja pogodbo o EU, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (Ur. l. EU št. C 80/2001, v nadaljevanju Pogodba iz Nice). Priloga Pogodbe iz Nice je Deklaracija št. 23 o prihodnosti EU. Deklaracija bistvenih vsebinskih novosti ne prinaša, je pa za leto 2004 napovedala medvladno konferenco z ambiciozno temo o prihodnosti EU. V petem odstavku deklaracije je zapisano, da mora biti v okviru omenjene razprave obravnavana tudi vloga nacionalnih parlamentov v institucionalni strukturi EU. Proces reforme naj bi se začel decembra 2001 s sestankom Evropskega sveta v Laeknu.

Evropski svet se je tako decembra 2001 sestal na vrhu v Laeknu. V sprejeti deklaraciji so se države zavezale, da bodo sprožile razpravo o prihodnosti v EU. Del sklepov se nanaša tudi na vlogo nacionalnih parlamentov v prihodnji EU. Razprava je tekla v smeri razmišljanj o tem, ali naj bodo nacionalni parlamenti zastopani v novi instituciji, neodvisni od Evropskega parlamenta in Sveta, ali naj vplivajo na področjih, na katerih Evropski parlament nima vpliva, ali pa naj bodo predhodni razsodniki o izpolnjevanju načela subsidiarnosti (Šabič, 2005, str. 143).

Zgodovinsko ozadje kaže, da je Evropski parlament svojo zakonodajno vlogo krepil postopoma, skozi desetletja. Še posebej se je njegova vloga okrepila z uveljavitvijo Maastrichtske in Amsterdamske pogodbe, ki sta predvideli novo ureditev Evropskega parlamenta in tako prispevali k njegovi boljši (pre)poznavnosti v primerjavi z Evropsko komisijo, hkrati pa je parlament predvsem s t.i. postopkom soodločanja pridobil tudi na svoji zakonodajni moči. Z Maastrichtsko in Amsterdamsko pogodbo so stopili v ospredje tudi nacionalni parlamenti, tako v širšem evropskem kontekstu kot tudi v odnosu do Evropskega parlamenta. Če primerjamo vlogo Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov v

evropski strukturi institucij ugotovimo, da ima Evropski parlament s svojo zakonodajno funkcijo neprimerno večjo moč. Vloga, ki so jo pridobili nacionalni parlamenti, je povezana predvsem z vključenostjo, sodelovanjem in informiranjem v evropskih parlamentarnih procesih.

Z utrjevanjem notranjega trga in vse večjo krepitvijo pristojnosti EU ter s tem njenega nadnacionalnega pomena je naraščala potreba po demokratičnem nadzoru nad delovanjem institucij. Takšen nadzor lahko zagotavlja le organ, ki ima lastnosti predstavniškega telesa. Evropski parlament je s 1. decembrom 2009, s sprejetjem Lizbonske pogodbe, pridobil povsem nove razsežnosti. Z novimi pristojnostmi se je zakonodajna moč Evropskega parlamenta razširila na več kot 40 novih področij, o katerih odloča skupaj s Svetom EU. Približal se je vlogi nacionalnih parlamentov, ki v svojih državah zagotavljajo zakonodajno, nadzorstveno in volilno funkcijo. Kot najbolj demokratično evropsko institucionalno telo je Evropski parlament pridobil moč, da bolj kot kdajkoli doslej neposredno vpliva na vsakdanje življenje evropskih državljanov. Več o Lizbonski pogodbi je zapisano v poglavju 5 tega magistrskega dela.

3.2 Organiziranost Evropskega parlamenta

Evropski parlament je na demokratičen način izvoljeno predstavniško telo, ki pomeni sodelovanje ljudi pri izvajanju oblasti in s tem vplivanje na njegovo delovanje posredno pa tudi vplivanje na druge politične organe. Je izraz demokratične legitimnosti, sestavljajo ga predstavniki držav članic EU (Grad, 2010, str. 138).

Poslanci so v Evropski parlament izvoljeni za mandatno obdobje petih let. Volitve so splošne, neposredne, svobodne in tajne. Pravico do neposrednih volitev svojih predstavnikov v parlament so državljani EU dobili šele leta 1979. Od tedaj ima vsak državljan EU, ki je vpisan v volilni imenik, pravico voliti. Lizbonska pogodba je predvidela zgornjo mejo števila poslancev na 750. Hkrati pa je tudi določila, da vsako posamezno državo članico zastopa najmanj 6 poslancev in največ 96 poslancev (Grad, 2010, str. 146).

Parlament izraža demokratično voljo državljanov EU (skoraj 500 milijonov prebivalcev) in zastopa njihove interese, ko o aktualnih temah razpravlja z drugimi institucijami EU. Sedanji parlament, izvoljen junija 2009, ima 754 članov iz vseh 27 držav članic EU, pri čemer so se poslanci Bolgarije in Romunije pridružili ob zadnji širitvi EU, to je januarja 2007. Poslanci so izvoljeni po sistemu nacionalnih kvot in preko različnih volilnih sistemih posameznih držav članic. Enotni zakon o volitvah v Evropski parlament namreč ne obstaja (Ferčič, Hojnik & Tratnik, 2011, str. 57).

Evropski parlament vodi predsednik, ki ima dveinpolletni mandat, pomaga pa mu 14 podpredsednikov, ki so pristojni za posamezna področja. Predsednik parlamenta skupaj s podpredsedniki in 6 kvestorji (ti svetujejo v zvezi z administrativnimi in finančnimi zadevami

poslancev) tvori predsedstvo. Člani predsedstva so, tako kot predsednik, izvoljeni za obdobje dveh let in pol (Nugent, 2010, str. 200–201).

V Evropskem parlamentu delujejo politične stranke, ki se, glede na ideološko usmerjenost, združujejo v poslanske oz. politične skupine. Trenutno je v Evropskem parlamentu 8 političnih skupin in nekaj neodvisnih poslancev. Politične skupine se financirajo iz parlamentarnega proračuna, pri čemer jim podpora nudijo sekretariat in stalni administratorji. Nadnacionalno držo Evropskega parlamenta na nek način izraža tudi sedežni red v parlamentu, ki ni, kot bi lahko sklepali, organiziran na osnovi državljanstva, marveč na osnovi pripadnosti politični skupini. Evropski parlament je tako prostor evropske perspektive in ne prostor, kjer bi se izražali interesi posameznih držav članic. Kateri politični skupini bo pripadala določena strankarska skupina države članice, je odvisno od njihove presoje. Ne glede na to, kateri politični skupini pripada posamezen poslanec, se lahko le-ta odloča neodvisno in ni zavezan glasovati enako kot politična skupina, ki ji pripada (Nugent, 2010, str. 193–196).

V Evropskem parlamentu ima posebno mesto Konferenca predsednikov, ki je politično in proceduralno srce Evropskega parlamenta. Sestavljajo jo predsednik Evropskega parlamenta in vodje političnih skupin. Predsednik Evropskega parlamenta sprejema odločitve o organizaciji dela v parlamentu in o terminskem načrtu sprejemanja zakonodajnih aktov.

Delo Evropskega parlamenta poteka na dveh ravneh: na zasedanjih odborov in na plenarnih zasedanjih. Odbori se osredotočijo na posamezna področja delovanja EU in v ta namen zanje pripravljajo gradiva za plenarna zasedanja. V okviru odborov poslanci Evropskega parlamenta običajno zasedajo v Bruslju. Teme, o katerih se razpravlja na odborih, so večkrat predmet razprav znotraj političnih skupin. Plenarnih zasedanj se udeležujejo vsi poslanci, običajno se srečujejo v Strasbourgu, občasno pa tudi v Bruslju. Na plenarnih zasedanjih poslanci preučujejo zakonodajne predloge in glasujejo o posameznih amandmajih, preden glasujejo o celotnem tekstu (Nugent, 2010, str. 202–203).

3.2.1 Pristojnosti

Pristojnosti Evropskega parlamenta se z revizijami ustanovnih pogodb ves čas večajo, ne glede na to govorimo o treh bistvenih funkcijah, in sicer (Bohinc, 2007, str. 241):

- nadzorni: nadzor izvaja nad institucijami EU, preko instrumenta poslanskih vprašanj oz. z ustanavljanjem preiskovalnih odborov, ki bdijo nad pravilnostjo izvajanja zakonodaje; razpravlja tudi o letnem poročilu Evropske komisije,
- zakonodajni: skupaj s Svetom EU soodloča o zakonodajnih predlogih, pri čemer pa v nasprotju z nacionalnimi parlamenti, Evropski parlament, razen izjemoma po Lizbonski pogodbi, ne nastopa v vlogi zakonodajnega pobudnika,
- proračunski: sodeluje v postopku sprejemanja proračuna, in to od stopnje priprav do potrditve.

Če s funkcijo nadzornega, zakonodajnega in proračunskega organa načrtamo okvir pristojnosti Evropskega parlamenta lahko ugotovimo, da ta ostaja enak tudi z Lizbonsko pogodbo, le da so njegove pristojnosti po omenjenih področjih še okrepljene in jasnejše.

Ena izmed ključnih nalog Evropskega parlamenta je nadzor nad institucijami EU. Po 230. členu Pogodbe o delovanju EU lahko poslanec Evropskega parlamenta Svetu EU in Evropski komisiji zastavi vprašanje, Poslovnik Evropskega parlamenta (2012) v 3. poglavju določa, da sme poslanec zastaviti največ eno ustno vprašanje na vsakem zasedanju in eno pisno vprašanje na mesec. Na nujna vprašanja morata organa odgovoriti v treh tednih, na običajna pa v desetih. Evropska komisija Evropskemu parlamentu predloži splošno letno poročilo in letni zakonodajni program, zaradi česar je zabeleženih veliko več vprašanj, naslovljenih na Evropsko komisijo kot na Svet. Na zahtevo četrtine poslancev Evropskega parlamenta lahko po 226. členu Pogodbe o delovanju EU ustanovi preiskovalno komisijo o domnevnih kršitvah organov EU in o nespoštovanju prava EU, pri čemer sam določi podrobnosti o uresničevanju svoje pravice z uredbami po odobritvi s strani Sveta EU in Evropske komisije. V sklopu nadzorne funkcije Evropski parlament opravlja tudi izvolitev predsednika Evropske komisije, predsednika izvoli z večino glasov poslancev, Evropski Svet pa nato v soglasju z izvoljenim predsednikom sprejme seznam ostalih oseb, ki jih predlaga v imenovanje za člane Evropske komisije (17. člen Pogodbe o EU). Evropski parlament ima med drugim možnost glasovanja o nezaupnici Evropski komisiji, kar pomeni, da jo v skrajnem primeru lahko tudi razreši.

S sprejetjem Lizbonske pogodbe je Evropski parlament postal zakonodajalec v pravem pomenu besede. 231. člen Pogodbe o delovanju EU določa, da Evropski parlament odloča z večino oddanih glasov in ne več z absolutno večino. S tem je praktično postal enakovreden zakonodajalec kot Svet EU, saj instituciji v rednem zakonodajnem postopku sprejemata zakonodajne akte na mnogih področjih EU (zaposlovanje in socialna politika, področje notranjega trga, prostega pretoka delovne sile, pravice do ustanavljanja podjetij, storitve, izobraževanje, kultura, zdravje, prometna politika...).

Proračun EU v posebnem zakonodajnem postopku sprejemata skupaj Evropski parlament in Svet EU. Sprejem proračuna je pravzaprav tista pristojnost, kjer je Evropski parlament imel odločilno vlogo že po prvih ustanovnih pogodbah EU. Po Lizbonski pogodbi ima Evropski parlament zadnjo in odločilno besedo, proračun lahko sprejme ali pa ga zavrne in ga pošlje v ponoven začetek postopka. Bistvena razlika v pristojnostih pri sprejemu proračuna pred in po Lizbonski pogodbi je v obveznih in neobveznih odhodkih. Glede obveznih odhodkov, ki so neizogibni in izhajajo iz pogodb, je imel nekdanji odločilni besedo le Svet EU, po decembru 2009 pa obe instituciji izenačeno odločata o obveznih in neobveznih odhodkih (Grad, 2010, str. 143).

Če primerjamo pristojnosti Evropskega parlamenta s pristojnostmi nacionalnih parlamentov, te niso povsem enakovredne. Evropski parlament namreč pristojnosti deli med več EU

institucij, zlasti se v tem delu povezuje s Svetom EU in Evropsko komisijo. Volja ljudstev v Evropskem parlamentu je omejena z voljo držav kot članic EU, ki svoje interese izražajo v več institucijah. V sodobni parlamentarni demokraciji je običajno najpomembnejša funkcija parlamenta zakonodajna. Poslanci Evropskega parlamenta pa nimajo običajne zakonodajne iniciative in v sprejem ne morejo predlagati zakonodajnih aktov (razen izjemoma).

3.2.2 Sestava parlamentarnih odborov

Večina dela evropskega parlamenta se opravi v parlamentarnih odborih. Glede na področja pristojnosti je organiziranih 20 odborov npr.: Odbor za zunanje zadeve (AFET), Odbor za ekonomske in monetarne zadeve (ECON), Odbor za industrijo, raziskave in energetiko (ITRE), Odbor za promet in turizem (TRAN) idr. V okviru delovanja odborov se pripravlja ali spreminja zakonodajne akte in poročila ter se o njih glasuje, še preden se ti proučujejo v političnih skupinah in preden so ti predloženi v razpravo na plenarnih zasedanjih, kjer se o njih potem dokončno glasuje. Poleg tega odbori tudi proučujejo predloge Evropske komisije in Sveta EU ter po potrebi pripravljajo poročila, ki so nato predstavljena na plenarnih zasedanjih Evropskega parlamenta. Posamezni poslanec je član najmanj enega odbora in namestnik člana v vsaj enem odboru. Poleg stalnih parlamentarnih odborov se po potrebi ustanovijo enkratni »ad hoc« odbori. Namen ustanovitve »ad hoc« odborov je obravnavati in reševanje specifičnih problemov in tem, ki se praviloma pojavijo ob aktualnih dogajanjih v Evropi in širše (Nugent, 2010, str. 202).

Vodstvo odbora sestavljajo predsednik in njegovi podpredsedniki. Ti imajo pomemben političen vpliv tudi v drugih organih Evropskega parlamenta, še posebej velik vpliv imajo v odnosih do Evropske komisije in Sveta EU. Pri usklajevanju aktivnosti odborov imajo velik vpliv tudi koordinatorji političnih skupin, ki skupaj z vodstvom odborov odločajo o dnevnem redu sej (Služba Vlade RS za evropske zadeve, 2007).

Poročilo o posameznem dosjeju oz. osnutku zakonodajnega akta pripravi poročevalec, ki je izbran znotraj odbora in ki je pristojen za obravnavo področnega dosjeja. Poročevalec, ki ga izbere odbor Evropskega parlamenta ima izredno pomembno vlogo pri nastanku zakonodajnega akta: poročevalec pripravlja razprave o dosjeju v odboru, predstavi osnutek akta, k osnutku dodaja amandmaje in predlaga kompromisne rešitve ter usklajeni osnutek zakonodajnega akta predstavi na plenarnem zasedanju Evropskega parlamenta. Neke vrste nadzorno funkcijo v odnosu do poročevalca opravlja pripravljavec mnenja. Slednji je član istega odbora kot poročevalec, izbere ga odbor, z namenom, da poda mnenje glede posameznega dosjeja oz. osnutka zakonodajnega akta. Pomembni dejavniki so še poročevalci v senci, ki jih izbere posamezna politična skupina zato, da sledi razvoju dosjeja, sodeluje s poročevalcem ter o delu poroča svoji politični skupini. Poleg tega poročevalci v senci vodijo razprave tudi znotraj svoje skupine v odboru in na plenarnem zasedanju ter oblikujejo in koordinirajo amandmaje skupine k predlogu zakonodajnega akta (Služba Vlade RS za evropske zadeve, 2007).

4 DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prve demokratične parlamentarne volitve v samostojni Republiki Sloveniji so potekale 6. decembra 1992, državni zbor pa je bil prvič ustanovljen 23. decembra 1992. Volivci so izbirali med 25 političnimi strankami in strankarskimi koalicijami ter eno listo neodvisnih kandidatov (Cerar, 2007, str. 54).

Državna ureditev je opredeljena v četrtem delu Ustave RS. 80. člen določa, da državni zbor sestavlja 90 poslancev, ki so neodvisni in niso vezani na nikakršna navodila. Poslanci so izvoljeni na splošnih volitvah po načelih enakosti, neposrednosti in tajnosti glasovanja. Vsakdo, ki je državljan Slovenije in je dopolnil 18 let, lahko kandidira za funkcijo poslanca v državni zbor. V skladu z 81. členom Ustave RS poslanski mandat traja 4 leta, če ne pride do predčasnih oz. izrednih volitev. Državni zbor posluje v slovenskem jeziku, pri čemer sta izjemi poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki sta kot predstavnika narodnih manjšin sestavni del poslanskega zbora in imata pravico govoriti in v pisni obliki vlagati predloge, pobude, vprašanja in druge vloge v italijanskem oziroma madžarskem jeziku. Njuni govori in vloge se prevajajo v slovenski jezik.

Državni zbor je najvišja predstavniška in zakonodajna institucija v državi. Kot temeljne opravlja funkcije, ki jih lahko razdelimo v tri sklope (Pristojnosti in funkcije državnega zbora, 2012):

- zakonodajna (sprejema ustavo in njene spremembe, zakone, avtentične razlage zakonov in prečiščena besedila zakonov, svoj poslovnik, državni proračun, rebalans proračuna in zaključni račun, sprejema pravilnike, resolucije, deklaracije, nacionalne programe, ratificira mednarodne pogodbe, razpisuje referendum),
- volilna (voli, imenuje in razrešuje predsednika vlade in ministre, generalni sekretariat, predsednika in podpredsednika državnega zbora, sodnike ustavnega sodišča in druge sodnike, guvernerja centralne banke, člane računskega sodišča, varuha človekovih pravic...),
- nadzorna (odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici oz. nezaupnici vladi, odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem, nadzor izvaja tudi s pomočjo poslanskih vprašanj).

4.1 Organiziranost v odnosu do zadev EU

Članstvo v EU ni prineslo zgolj omejitve suverenosti države članice, temveč se je s članstvom v tej integraciji spremenila tudi vloga nacionalnih institucij. Državni zbor je vse od začetka pogajanj za vključitev Slovenije v EU aktivno sodeloval z vlado, ki je dejansko akter odločanja. Posredno se je vključeval v proces odločanja tako, da je sodeloval pri oblikovanju nacionalnih izhodišč in nadziral delo vlade ter tako krepil svojo vlogo (Krašovec, 2006, str. 277–281).

Vlada je torej tisti organ, ki Slovenijo zastopa na področju medvladnega sodelovanja ter v institucijah EU, ki delujejo z neposredno udeležbo vlad držav članic. Državnemu zboru je tako večinoma ostajalo vplivanje na odločitve v omenjenih institucijah posredno, preko sodelovanja z vlado. Dejstvo je, da državni zbor v institucijah EU na eni strani krepi svojo vlogo preko sodelovanja z vlado, po drugi strani pa se njegova nekdanja zakonodajna funkcija izgublja v delu zakonodaje, ki je bila z ustavnimi spremembami ter pristopno pogodbo prenesena na skupne organe EU (Vehar, 2004, str. 5). V izključni pristojnosti skupnosti so področja, ki ponazarjajo nadnacionalni značaj unije. Sem spadajo vse evropske institucije odločanja, celoten pravni red skupnosti in skupne politike. Države članice so se odrekle svoji suverenosti na področjih gospodarstva, monetarnih zadev, kmetijstva, prometa, migracij, trgovine, zaposlitve, industrije... (Seketin Lestan, 2007, str. 10). Poleg omenjenih področij, ki so v izključni pristojnosti EU in o njih v celoti odločajo le institucije EU, obstajajo področja, ki sodijo v območje deljenih pristojnosti med EU in državo članico in področja, kjer lahko institucije EU z dopolnilnimi ukrepi nadgrajujejo zakonodajo držav članic. Skupna zunanja in varnostna politika ter sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev je v pristojnosti medvladnega sodelovanja (Vehar, 2004, str. 5).

4.2 Institucionalna prilagoditev državnega zbora

Sistem odločanja EU kot je bil zasnovan na začetku, nacionalnih parlamentov ni prepoznaval kot pomembnih členov odločanja. Sodelovanje nacionalnega parlamenta v okviru EU je bilo prepuščeno razsojanju posamezne države članice. V veliko državah so bile evropske zadeve obravnavane v kontekstu zunanje politike, ki pa je v pristojnosti izvršilne oblasti. Nacionalni parlamenti so bili tako izključeni iz možnosti, da bi neposredno sodelovali v procesu sprejemanja zakonodajnih aktov na ravni EU, niti niso imeli možnosti podajati mnenja ali soglasja k aktom v procesu sprejemanja (Zajc, 2004a, str. 222).

S tem, ko je Slovenija postala članica EU, je del suverenosti na mnogih področjih prenesla na nadnacionalno, evropsko raven, kar je posledično pomenilo spremembo za vse veje oblasti v Republiki Sloveniji, tako zakonodajno, izvršilno kot tudi sodno. Pri odnosu med institucijami v nacionalni državi, kar zadeva EU, gre za vprašanje notranje družbenopolitične ureditve, predvsem ureditve odnosov med parlamentom in izvršilno oblastjo. Z vstopom v nadnacionalno integracijo nacionalni parlament nič več ne sprejema tistih odločitev, ki se v EU sprejemajo z uredbami in ki se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah EU. V skladu z ratificirano pogodbo je zgolj vlada oz. njeni predstavniki tista, ki soodloča v institucijah EU. V Sloveniji sta si bili stroka in politika enotni v oceni, da nacionalnega parlamenta, kot predstavniškega telesa, ne gre izločiti iz procesa odločanja. Slovenija se je zavedala demokratičnega deficita, ki bi se brez sodelovanja neposredno izvoljenih predstavnikov zagotovo lahko zgodil. Z ustavnimi in zakonskimi rešitvami je bilo državnemu zboru omogočeno, da ohrani svojo zakonodajno vlogo, pa tudi nadzorno funkcijo nad izvršilno oblastjo. Ne glede na dejstvo, da mandat, ki ga državni zbor daje vladi, ni pravno zavezujoč, državnemu zboru ostajajo vsi instrumenti nadzora nad delovanjem vlade, od

instituta poslanskega vprašanja, interpelacije vladi oz. ministru, do nezaupnice vladi, v primerih, ko vlada ne bi spoštovala stališč, ustavnega in zakonskega položaja državnega zbora oz. ne bi v skladu z zakonom uveljavljala stališč Republike Slovenije, ki jih je sprejel državni zbor (Velišček, 2006, str. 258–261).

Državni zbor je svoje prilagajanje novim okoliščinam gradil na dveh osnovnih izhodiščih (Velišček, 2006, str. 259):

- državnemu zboru mora biti zagotovljena pozicija, ki bo omogočala vplivanje na akterje, ki soodločajo na ravni EU,
- zadev EU ni mogoče razumeti kot zadev zunanje politike, ampak gre za zadeve notranjega, nacionalnega pravnega reda.

Kljub dejstvu, da se je v postopku prilagajanja novim razmeram ob vstopu EU skušalo državnemu zboru dodeliti pomembno vlogo, mu formalne možnosti za neposredno vplivanje na sprejemanje skupnih ukrepov in zakonodajo niso bile dodeljene. Drugače tudi ni bilo možno, saj že iz pogodb, ki vzpostavljajo EU, odločajo posebne institucije in organe, med katerimi so vzpostavljena posebna razmerja moči. Nobena institucija EU se ni dolžna posvetovati s parlamenti držav članic, niti niso v nobenem primeru dolžni dati soglasja h kateremukoli ukrepu, ki ga lahko sprejemajo organi EU. Možnost, ki je državnemu zboru dodeljena s posrednim vplivanjem na odločitve, ni vedno realna in uresničljiva. Državni zbor ne more izraziti nestrinjanja s kakšnim ukrepom, sprejetim v EU ali mu celo nasprotovati. S tega zornega kota lahko rečemo, da se je državnemu zboru po vstopu v EU zožil prostor suverenega odločanja (Zajc, 2002, str. 670–671).

V splošnem so se nacionalni parlamenti prilagajali novim okoliščinam tako, da so razvili dva osnovna načina delovanja z vladami. Prvi predvideva predhodni nadzor nad delovanjem vlad za razliko od drugega, ki daje poudarek poodločitvenim kontrolnim mehanizmom. Izkušnje so narekovale, da so predvsem novejšje članice na različnih ravneh skušale uveljaviti oba načina hkrati (Zajc, 2002, str. 671):

- plenarna raven (vsi poslanci lahko sodelujejo pri razpravah o zadevah EU. Predlagatelj razprav je vlada ali določeno število poslancev, poslanske skupine ali delovno telo, pristojno za evropske zadeve),
- parlamentarna delovna telesa (so pristojna za oblikovanje politik EU; posamezna ministrstva poslance, ki so v ta delovna telesa imenovani, seznanjajo o delu na področju EU),
- Komisija za evropske zadeve (izvaja pregled nad celotnim dogajanjem odnosov z EU in usklajuje stike z vsemi pristojnimi ministri pred sestanki Sveta EU),
- načini neposrednega vplivanja na oblikovanje politik (neposredno vzpostavljanje stikov z Evropskim parlamentom, ki pa so bolj lobistične narave in ne pomenijo neposrednega vplivanja na odločanje).

Državni zbor je imel pomembno vlogo že v fazi približevanja Slovenije EU. Razpravljal je o vseh pomembnih dokumentih, pogajalskih stališčih in jih potrjeval. Organiziral je javne predstavitve mnenj in posebna posvetovanja o vlogi parlamentov držav članic. Na formalni ravni je prispeval k precejšnji spremembi zakonodaje: spremenila se je Ustava RS, sprejet je bil Zakon o sodelovanju med Državnim zborom RS in Vlado RS v zadevah EU (Ur. l. RS št. 34/04, 43/10 in 107/10, v nadaljevanju Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado o zadevah EU), potrebna je bila tudi sprememba Poslovnika državnega zbora (Zajc, 2002, str. 672).

Zdi se, da se je Slovenija ob vstopu v EU zavedala pomembnosti vključenosti edinega demokratično izvoljenega predstavniškega telesa v procese EU in tako razmišljala korak pred politiko EU, ki je del namere o intenzivnejšem vključevanju nacionalnih parlamentov izrazila ob sprejetju Lizbonske pogodbe. Ne glede na navidezno tesno vpetost državnega zbora v proces odločanja na ravni EU menim, da je bila dejanska vključenost v marsikaterem pogledu manjša, kot se je predvidevalo na teoretični ravni. Vloga državnega zbora v procesu odločanja je bila in še vedno ostaja omejena najmanj z okviri, ki jih določajo ostale evropske institucije, ki so v jedru odločanja, in vlada, ki ima edina možnost sodelovati v procesu odločanja EU, razen v primeru nekaterih izjem po Lizbonski pogodbi.

4.2.1 Ustava RS

Slovenija je ena od tistih novih držav članic EU, ki so razmerja med vlado in državnim zborom začrtale z ustavnimi spremembami. Delovanje Slovenije v okviru EU je predstavljeno v 3. a členu Ustave RS, ki:

- določa pogoje in postopek za prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije,
- ureja referendum o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije,
- določa razmerja med pravnim redom Slovenije in pravnim redom EU in
- opredeljuje razmerje med državnim zborom in vlado.

Temeljno vprašanje, ki se je postavljalo v zvezi s spremembo ustavnega zakona, je bilo vprašanje narave in potencialnega obsega prenosa suverenosti na EU in na morebitne druge mednarodne organizacije. Razmišljanja, kako z ustavo opredeliti odnos med integracijo in članico EU Slovenijo, so tekla v smeri konkretne opredelitve (posamičnega načina) in abstraktne opredelitve (splošen način). Obveljal je abstrakten način in člen 3 a Ustave RS govori o mednarodnih organizacijah na splošno. V njem besedna zveza Evropska unija ni eksplicitno navedena. Na ta način je bila dana zadostna podlaga za izhodiščne namene Slovenije, takrat v pridruženju mednarodnima organizacijama EU in NATO (Neffat, 2003, str. 41).

Prenos dela suverenih pravic Slovenije na mednarodne organizacije, torej tudi na EU je v 1. odstavku 3. a člena zapisan z naslednjo določbo: »Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot«. Dikcija 1. odstavka 3. a člena Ustave RS na navedeni način prenaša del suverenosti, pri čemer se kot pogoj za to postavljajo vrednote, ki so vpete že v temelje naše ustavne ureditve. Te vrednote imajo naravo nekakšnih »varovalk«, na katere bi se Slovenija lahko sklicevala takrat, ko bi potencialno gledano neka mednarodna organizacija bistveno odstopala od načel in vrednot, s katerimi je bila Slovenija seznanjena in jih je sprejela ob vstopu v integracijo. V skrajnem primeru bi Slovenija celo lahko sprejela odločitev o izstopu iz take mednarodne organizacije (Cerar, 2004, str. 29–30).

Drugi odstavek 3. a člena Ustave RS ureja referendum o vstopu v mednarodne organizacije iz prvega odstavka istega člena. Gre za posebne vrste referendumov, o čigar razpisu odloča državni zbor in ga zato imenujemo tudi fakultativni referendum. Zanj je značilna pravna obveznost njegovega izida, nedopustnost njegove ponovitve ter pravilo, po katerem se za ustrezne glasove njegovega izida štejejo zgolj veljavni glasovi. Referendum mora biti v vsakem primeru izveden pred ratifikacijo mednarodne pogodbe v državnem zboru.

Tretji odstavek 3. a člena določa, da se pravni akti in odločitve, sprejete v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij. To pomeni, da se z vključitvijo Slovenije v mednarodne organizacije predpiše podrejenost celotne slovenske pravne ureditve pravnim aktom in odločitvam teh mednarodnih organizacij, ki imajo v tem primeru celo nadustavno veljavo (Cerar, 2003, str. 1463).

V četrtem, zadnjem odstavku 3. a člena so določena razmerja med vlado in državnim zborom. Vlada je dolžna v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah sproti obveščati državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državnemu zboru kot neke vrste posredniku je omogočeno, da sprejema stališča, ki jih potem vlada upošteva pri svojem delovanju. V tem odstavku je tudi zapisano, da bo podrobnejšo ureditev teh razmerij urejal zakon, ki ga bo državni zbor sprejel z dvotretjinsko večino.

4.3 Poslovnik državnega zbora

Poslovnik državnega zbora je splošni pravni akt, ki ureja notranjo organizacijo in postopek dela tudi na področju zadev EU. Skozi poslovnik poslanci in poslanke uresničujejo svoje pravice, pri čemer se sprejem akta pogojuje z zahtevno, dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Proces približevanja Slovenije EU in tudi kasnejše članstvo v tej integraciji je zahtevalo več sprememb in dopolnitev Poslovnika državnega zbora. Spremenjeni Poslovnik

državnega zbora iz aprila 2002 je prispeval k večji racionalnosti in ekonomičnosti zakonodajnega postopka, saj je predvidel skrajšanje zakonodajnega postopka, kar velja tudi za sprejemanje evropskih zakonov. Ta poslovnik je prinesel tudi povsem spremenjeno vlogo Kolegija predsednika državnega zbora³, ki ni več zgolj posvetovalno telo, marveč organ, ki sprejema nekatere organizacijske in postopkovne odločitve, povezane z delovanjem državnega zbora.

Razmerja odgovornosti med vlado in državnim zborom so se podrobneje uredila s ponovno spremenjenim in leta 2004 sprejetim Poslovníkom državnega zbora (Zajc, 2005, str. 116). S spreminjanjem zakonodajnega postopka in s prenašanjem pristojnosti na posebni delovni telesi: na Odbor za zadeve EU in na Odbor za zunanje zadeve, je takšen razplet pravzaprav logičen.

Zadnja sprememba Poslovníka državnega zbora z dne 20. decembra 2010 je posledica uveljavitve Lizbonske pogodbe. Spremenjena vsebina se dotika zgolj oddelka 2 a, ki celovito in podrobno obravnava zadeve EU v državnem zboru. Poslovníku so bili dodani členi od 154 n do 154 s, oddelka 2 a. V celoti spremenjen je bil 154. m člen, ki vsebino v zvezi z obveščanjem javnosti nadomešča z obravnavo načela subsidiarnosti. Več o dopolnitvah poslovníka v skladu z vsebino Lizbonske pogodbe je zapisano v 5. poglavju tega magistrskega dela.

V 154. c členu poslovníka je določeno, da morata biti oba, za zadeve EU pristojna odbora, sestavljena sorazmerno glede na število poslancev, izvoljenih v državni zbor, s čimer je potrjena zaveza parlamentarnih strank o skupnem sodelovanju na področju zadev EU. Vsaka poslanska skupina ima v pristojnih odborih zagotovljeno vsaj eno mesto. Postopek obravnave zadev EU se prične s posredovanjem zadev EU predsedniku državnega zbora, ki jih v nadaljevanju dodeli v obravnavo pristojnemu odboru kot tudi pristojnemu matičnemu delovnemu odboru. Predsednik pristojnega odbora nato skliče sejo odbora vsaj sedem dni pred dnem, določenim za sejo, pri čemer ima Odbor za zadeve EU seje praviloma dvakrat tedensko, od katerih je ena ob petkih. V nujnih primerih lahko predsednik pristojnega odbora sejo skliče tudi v krajših rokih. Kadar gre za takšno naravo zadev EU, da se te obravnavajo v pristojnih odborih, se stališče Republike Slovenije doseže na podlagi stališč Republike Slovenije, ki jih predloži vlada, ter mnenj matičnih delovnih teles, državnega sveta in zakonodajno-pravne službe. Po opravljeni razpravi in glasovanju o amandmajih pristojni odbor sprejme stališče Republike Slovenije do obravnavane zadeve in jih pošlje vladi. Po smiselno enakem postopku se obravnava tudi zadeve EU, za katere je bila podana zahteva ali sklep kolegija predsednika državnega zbora, da k zadevi EU sprejema stališče državni zbor. Po 154. m členu poslovníka so gradiva v postopku obravnave zadeve EU načeloma javna, pri čemer predsednik odbora, ki je obravnaval zadevo EU, javnost obvesti z uradnim obvestilom o seji.

³ Kolegij predsednika državnega zbora je posvetovalno telo predsednika. Sestavljajo ga predsednik in podpredsedniki državnega zbora, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti. Seje kolegija so javne.

S 154. l členom poslovnika je določeno, da mora vlada sproti poročati pristojnima odboroma o svoji dejavnosti in stališčih, ki jih bo uveljavljala pri odločitvah Sveta EU. V primeru, da vlada ni uveljavila stališč, ki jih je sprejel pristojni odbor, je dolžna pojasniti okoliščine in razloge za tako odločitev.

4.4 Aktivnosti posameznih delovnih teles državnega zbora, pristojnih za evropske zadeve

Zaradi prilagoditve že obstoječih delovnih teles državnega zbora skladno z ustavo, zakonom in poslovníkom, je bil maja 2004 ustanovljen Odbor za zadeve EU, prilagoditev pa je doživel tudi obstoječi Odbor za zunanjo politiko (Krašovec, 2006, str. 283). Za zadeve EU pristojna odbora pri svojem delu tesno sodelujeta z ostalimi matičnimi telesi državnega zbora, pri čemer so matična telesa vsa delovna telesa državnega zbora, ki sprejemajo mnenja o določeni zadevi EU s svojega področja (Zadeve Evropske unije v Državnem zboru, 2012). O zadevah EU pa državni zbor v določenih zadevah razpravlja tudi na plenarnem zasedanju, in sicer, če tako zahteva najmanj četrtina poslancev, delovno telo, pristojno za zadeve EU, ali delovno telo, pristojno za zunanjo politiko, ali če o tem odloči kolegij državnega zbora.

V okviru zadev EU državni zbor obravnava predloge stališč, ki jih posreduje vlada, ter sodeluje pri oblikovanju stališč, ki po vsebini v skladu z ustavo in zakoni sodijo v njegovo pristojnost. Delovanje državnega zbora na področju EU zadev je še posebej pomembno, kadar obravnava predloge sprememb pogodb, na kateri temelji EU in obravnava zadeve, povezane s širitvijo EU. Državni zbor je med drugim zadolžen za obravnavo sklepanja mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti Evropske skupnosti oz. Evropske skupnosti za atomsko energijo, ter sklepanje mednarodnih pogodb, ki jih Republika Slovenija sklene skupaj z ostalimi državami članicami EU oz. Evropsko skupnostjo oz. Evropsko skupnostjo za atomsko energijo. Najmanj enkrat letno državni zbor razpravlja o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej ter sprejme stališča o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU (Zadeve Evropske unije v Državnem zboru, 2012).

Torej, odvisno od narave zadev EU, se te zadeve obravnava na plenarnih zasedanjih državnega zbora, matičnih telesih državnega zbora in znotraj pristojnih odborov, za evropske zadeve ter za zunanje zadeve. Strukturo zadev EU sestavljajo tako imenovane »U«, »E« in »S« zadeve. Med »U« zadeve se uvršča tiste, ki bi tudi, če ne bi nosile oznake EU, spadale v pristojnost državnega zbora. Sem spadajo na primer spremembe pogodb in stališča o političnih usmeritvah. Z »E« zadevami označujemo druge zadeve EU, obravnavane na predlog vlade ali po lastni pobudi. Zadeve, ki nosijo oznako »S«, pa pomenijo seznanitev z drugimi gradivi EU (Zadeve Evropske unije v Državnem zboru, 2012).

V teoretičnem smislu se zdi sodelovanje vlade in državnega zbora smiselno zaključeno vprašanje, ki se pojavlja v praksi in je nanj opozoril tudi Vehar (2003, str. 1260) pa je, ali je državni zbor dovolj obveščen s strani vlade. Učinkovitost državnega zbora glede EU

zakonodajnega postopka je mogoča le, če je državni zbor zadostno informiran glede delovanja EU, če lahko predhodno vpliva na vse odločitve, ki jih posamezni člani vlade sprejemajo v Svetu EU in če imajo poslanci EU možnost, da na zagovor pokličejo člane vlade potem, ko so ti tako ali drugače že glasovali v EU.

Vehar (2003, str. 1260) kot pomemben člen pri sprejemanju zakonodaje EU navaja strokovne službe državnega zbora in vlade, ki jim spoznavanje EU zakonodajnega postopka prinaša velik strokovni izziv.

4.4.1 Odbor za zadeve EU, Odbor za zunanjo politiko, matični odbori

Kot že omenjeno, je bil s prenehanjem delovanja Komisije za evropske zadeve ustanovljen Odbor za zadeve EU. Analiza, ki jo je leta 2005 takrat med 25 državami članicami EU pripravil COSAC kaže, da je slovenski Odbor za zadeve EU maloštevilčen v primerjavi z drugimi tovrstnimi odbori držav članic. Skupno vsem nacionalnim parlamentom je, da skušajo ohraniti nadzor nad demokratičnim pristopom glede zadev EU, način, na katerega zagotavljajo demokratičnost, pa se med državami razlikuje. V večini nacionalnih parlamentov je osrednji odbor, ki se ukvarja z zadevami EU, Odbor za zadeve EU. V mnogih državah pomembno vlogo igrajo tudi matični, področni odbori, in tako je tudi v Sloveniji (Third bi-annual Report, 2005, str. 10). V osmem polletnem poročilu COSAC je bil ponovno opravljen pregled sistemov nadzora nacionalnih parlamentov nad zadevami EU, ki so jih razvile države članice. V poročilu je predstavljeno razlikovanje med dokumentarnim, proceduralnim in hibridnim sistemom nadzora. Za Slovenijo je značilen proceduralni način nadzora, ki je usmerjen na procese odločanja na ravni EU. Jedro nadziranja so vladna stališča, ki jih ta zastopa v Svetu EU. Dokumentarni sistem je osredotočen na nadzor dokumentov, ki jih producirajo institucije EU (Third bi-annual Report, 2005, str. 10).

Pristojna odbora sta odgovorna za razpravo in oblikovanje stališč v zakonodajnem postopku in drugih EU zadevah. Odbora prav tako nadzirata pogajalska stališča, ki jih namerava vlada uveljaviti na zasedanjih Sveta EU. Sistem proučitvenega pridržka ne obstaja, državni zbor mora o zadevi EU odločiti pravočasno, sicer se razume, da podpira stališče vlade (Third bi-annual Report, 2005, str. 67). Pristojna odbora tesno sodelujeta z matičnimi odbori, zakonodajno pravno službo in državnim svetom, ki se prav tako seznanijo z zadevami EU in svoje mnenje posredujejo pristojnima odboroma.

Pristojna odbora sta odgovorna za razpravo in oblikovanje stališč v zakonodajnem postopku in drugih EU zadevah. Odbora tudi nadzirata pogajalska stališča, ki jih vlada namerava uveljaviti na zasedanjih Sveta EU. Sistem proučitvenega pridržka ne obstaja, državni zbor mora o zadevi EU odločiti pravočasno, sicer se razume, da podpira stališče vlade (Third bi-annual Report, 2005, str. 67).

Statistični vidik delovanja državnega zbora je tudi za področje zadev EU zajet v poročilu o delu državnega zbora, ki se pripravlja letno in tudi po posameznih mandatnih obdobjih. V Tabeli 1, ki izvira iz Poročila o delu Državnega zbora RS v mandatnem obdobju 2004-2008 (2008), lahko najdemo podatke o številu sej z zadevami EU, ki sta jih obravnavala za zadeve EU pristojna odbora in matični, področni odbori.

Podatki v Tabeli 1 so prikazani kumulativno, in sicer za obdobje 2004-2008. Pričakovano je obravnavanih največ zadev z oznakama »U«, veliko manj so odbori obravnavali zadeve EU z oznako »E« in zadeve EU z oznako »S«. Zaradi navedenega lahko zaključimo, da se odbori večinoma ukvarjajo s stališči glede zadev EU, ki že po zakonih in Ustavi RS sodijo v njegovo pristojnost, mnogo manj izkoriščajo možnost proučevanja zadev EU na lastno pobudo ali tistih, ki jih zadeva delo v okviru institucij EU. Podatki tudi kažejo, da je bilo med vsemi odbori, ki so v tem mandatnem obdobju obravnavali zadeve EU za 2,25 krat več sklicev sej odborov za zadeve EU in odborov za zunanje zadeve, kot pa sklicev sej matičnih odborov. Na obeh pristojnih odborih se je znotraj enega sklica sej večinoma hkrati obravnavalo več EU zadev, zato je tudi v tem primeru število vseh zadev EU, ki so bila kadarkoli obravnavana na pristojnih odborih precej večje, kot v primeru vseh zadev EU, kdajkoli obravnavanih v matičnih odborih. V absolutnih številkah to pomeni obravnavo 433tih zadev EU v pristojnih odborih, napram 131tim zadevami EU, obravnavanih v matičnih odborih.

Končna ugotovitev, ki se zdi povsem logična je, da prav vse zadeve EU pred obravnavo v pristojnih odborih niso bile obravnavane tudi v matičnih odborih. Podatki pa niso zbrani na način, da bi lahko ocenili, katere so tiste zadeve EU, ki so bile obravnavane zgolj v pristojnih odborih in ne tudi v matičnih. Iz podatkov je prav tako nemogoče oceniti učinkovitost posameznih teles državnega zbora v zadevah EU. Menim, da je učinkovitost vprašljiva tudi zato, ker je zaradi sistematičnosti potrjevanja stališč, ki jih vlada pripravi vnaprej, pripravljenost na kritičnost državnega zbora verjetno precej manjša. Zanimivo bi bilo primerjati stališča do zadev EU med vlado in državnim zborom v primeru, ko bi bili obe instituciji zavezani k pripravi ločenih stališč.

*Tabela 1: Podatki o delu pristojnih odborov in matičnih odborov za zadeve EU
v letih 2004-2008*

Pristojna odbora	Število sej; EU zadeve	Dodeljene zadeve EU (»U« + »E« zadeve)	Obravnavane »U« zadeve	Obravnavane »E« zadeve	Obravnavane »S« zadeve	Obravnavane zadeve EU skupaj
Odbor za zadeve EU	177	169	128	30	224	382
Odbor za zunanjo politiko	46	14	14	-	37	51
SKUPAJ	223	183	142	30	261	433
Matično delovno telo	Število sej; EU zadeve	Dodeljene (»U« + »E« zadeve)	Obravnavane »U« zadeve	Obravnavane »E« zadeve	Obravnavane »S« zadeve	Obravnavane zadeve EU skupaj
Odbor za gospodarstvo	12	38	8	4	4	16
Odbor za promet	11	39	15	-	2	17
Odbor za okolje in prostor	8	13	8	-	2	10
Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	8	9	4	-	1	5
Odbor za finance in m. politiko	10	27	6	2	4	12
Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje	15	20	19	-	2	21
Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj	4	5	5	-	1	6
Odbor za obrambo	4	3	5	-	2	7
Odbor za zdravstvo	12	17	11	1	3	15

se nadaljuje

nadaljevanje

Odbor za delo, družino, socialno politiko in invalide	5	4	5	-	1	6
Odbor za kulturo, šolstvo in šport	4	7	5	-	1	6
Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj	3	6	4	-	2	6
Komisija za nadzor javnih financ	3	2	1	-	3	4
SKUPAJ	99	190	96	7	28	131

Legenda:

»U« **zadeve:** Zadeve EU, ki v skladu z ustavo in zakoni spadajo v pristojnost državnega zbora; zadeve EU, ki posegajo v pogodbe na katerih temelji EU; zadeve EU, ki pomenijo politične usmeritve Slovenije glede EU v prihodnjem obdobju.

»E« **zadeve:** Zadeve EU, ki jih zahteva delo v okviru institucij EU (če Slovenija ne sprejme stališča glede te vrste predloga se razume, da se z njim strinja); zadeve EU, ki jih državni zbor obravnava na predlog vlade ali na lastno pobudo.

»S« **zadeve:** Zadeve EU o katerih vlada obvešča in poroča državnemu zboru in druge zadeve.

Vir: Državni zbor. Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatnem obdobju 2004 – 2008, str. 45-46.

Z vidika hipoteze, zastavljene v tej nalogi, lahko na podlagi zbranih podatkov v Tabeli 1 ugotovim, da obstajajo rezerve za učinkovitejše vplivanje državnega zbora na proces odločanja v institucijah EU in torej na odločanje v Evropskem parlamentu. Precej večje je število obravnavanih EU zadev v obeh pristojnih odborih napram matičnim odborom, kar navdaja s pomislekom, da teme s področja zadev EU, razen za pristojna odbora, niso tako v ospredju. Domnevo je lahko potrditi z odgovori, dobljenimi v anketi, v kateri so vsi vprašani poslanci odgovorili, da je zanimanje za obravnavo zadev EU večje med poslanci, ki so člani odborov, pristojnih za EU, kot med tistimi, ki niso člani za EU pristojnih odborov, so pa člani matičnih odborov. Med vsemi zadevami EU je veliko več takih z oznako »U« kot z oznako »E«. Ker so med »E« zadevami tudi zadeve EU, ki jih državni odbor obravnava na lastno pobudo lahko zaključimo, da je državni zbor verjetno bolj vreden pri obravnavah zadev, ki jih je dolžan obravnavati. Verjetno je obveznost povezana s težo zadev EU, pa vendar ti podatki ne kažejo, da bi obstajala velika mera samoiniciativnosti pri obravnavi zadev EU. Večja samoiniciativnost pa zagotovo na dolgi rok pomeni več zanimanja za zadeve EU in tako tudi večjo možnost pri odločanju v procesih EU.

4.5 Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU

Krašovec (2006, str. 285) izpostavlja pomembnost vzajemnega delovanja med državnim zborom in vlado na osnovi učinkovitih metod dela in navaja naslednje razpoložljive instrumente, ki jih instituciji uporabljata:

- uporaba EU portala (vladno informacijsko orodje za lažje obveščanje, kjer je možno slediti praktično vsem dokumentom EU, vladnim stališčem do zadev EU, izhodiščem za udeležbe predstavnikov vlade...),
- praksa dela z matičnimi delovnimi telesi (pred ustanovitvijo obeh za zadeve EU pristojnih odborov, zadolženih za obravnavo EU zadev, so bile vse zadeve EU najprej obravnavane na matičnih odborih; ti so svoja mnenja posredovali odboru za zunanje zadeve, ki je bil zakonsko odgovoren za sprejem stališč),
- skupne seje, na katerih sodelujejo predstavniki vlade in poslanci,
- uveljavljeni pristopi pri določenih vsebinah, ki jih obravnavata pristojna odbora (npr. prioritete predsedujoče države),
- podatkovna zbirka državnega zbora »Zadeve EU«, ki zainteresiranim uporabnikom ponuja informacije kot npr.: stališča matičnih delovnih teles, amandmaji, stališča pristojnih delovnih teles, izjave za javnost predsednikov matičnih in pristojnih odborov itd.

Prilagoditev družbenopolitični ureditvi, potrebni zaradi vstopa Slovenije v EU je pri nas vplivala predvsem na spremenjen odnos med vlado in državnim zborom. V postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, neposredno sodeluje zgolj vlada. Ta je zavezana o svoji dejavnosti sproti obveščati državni zbor, ki lahko v nadaljevanju podaja politično zavezujoča stališča. Razmerja med državnim zborom in vlado natančneje ureja Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU. Ne glede na prilagoditev, ki jo je državni zbor opravil ob vstopu v EU, pa specifičen način odločanja v ospredje postavlja vlade članic, na katere ljudstvo nima neposrednega vpliva, ima pa ga na nacionalne parlamente. Zato se gotovo zastavlja vprašanje, v kolikšni meri je državni zbor dejansko prisoten pri sprejemanju izredno pomembnih odločitev na evropski ravni (Pavliha, 2006, str. 1500).

Osnovna dilema, s katero se je stroka ukvarjala pri okvirjanju razmerij med vlado in državnim zborom glede zadev EU pred vstopom v EU, je bila povezana z vprašanjem, kakšna naj bo nadzorna funkcija parlamenta. Ali naj državni zbor predhodno potrjuje stališča nad delovanjem vlade, ki je v EU prevzela zakonodajno funkcijo, kaj lahko državni zbor zahteva od vlade, ali ji lahko narekuje, kako naj glasuje v Svetu EU. Odločilno je bilo razlikovanje med zadevami EU, ki sodijo v pristojnost vlade kot izvršilne oblasti, ter zadevami, ki bi ob »nevstopu« v EU spadale v pristojnost državnega zbora (Vehar, 2003, str. 1261).

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU vsebuje 16 členov. Prvi člen določi vsebino zakona, ki ureja razmerja med državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v EU. V okviru ustave in zakona je glede zadev EU

vlada tista, ki ureja položaj in delovanje, pri tem pa je samostojna in odgovorna pri opravljanju svojih nalog. S tem je razločno začrtana meja formalnih pristojnosti, po kateri je breme naloženo predvsem vladi. Vendar taka dikcija ne zmanjšuje politične zavezanosti in mandatnega načina povezovanja med državnim zborom in vlado, po katerem je vlada dolžna upoštevati mnenje državnega zbora (Eight bi-annual Report, 2007, str. 9).

Državni zbor izrazi namero, da bo določeno EU zadevo vzel pod drobnogled oz. obravnaval predlog stališča Republike Slovenije v rokih, ki jih zahteva delo v okviru institucij EU (člen 4). Iz te navedbe logično sledi, da neobravnavanje zadeve v rokih zaradi kateregakoli razloga, pomeni, da bo vlada v odnosu do institucij EU zastopala stališče, ki je bilo pred tem posredovano v državni zbor.

Matična delovna telesa pošiljajo mnenja pristojnima odboroma za evropske in zunanje zadeve, ki nato zavzameta stališča (člen 6). Z zadnjo spremembo Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU so seje delovnih teles, ki obravnavajo zadeve EU, za javnost odprte. S to spremembo je bila upoštevana večja transparentnost, zagotovljena večja preglednost političnega odločanja ter tako povečana odgovornost politike do javnosti.

Vlada sproti obvešča državni zbor o zadevah EU ter poroča o sprejetih odločitvah (člen 8). Predlog stališča, ki ga vlada skupaj z določeno zadevo EU posreduje državnemu zboru, vsebuje tudi oceno vplivov in posledic predloga zadeve EU na Republiko Slovenijo (člen 9). V četrtem odstavku tega člena je še zapisano, da lahko vlada kadarkoli spremeni oceno vplivov in posledic. Slednje se mi zdi precej sporno, saj se na ta način državni zbor prikrajša za morebitne nove informacije glede sprememb vplivov in posledic. Nikjer v tem zakonu namreč ne piše, da mora vlada državni zbor obveščati o spremembah, pa četudi govorimo zgolj o tistih, ki se nanašajo na vplive in posledice. Drugače je, če vladni predstavniki v institucijah EU ne uspejo uveljaviti stališča oz. se pri obravnavah odločijo drugače kot je to zapisano v stališču, ki ga je pred tem potrdil državni zbor. Vlada je obvezana v takih primerih o tem obvestiti državni zbor in pri tem navesti okoliščine, ki utemeljujejo odločitev v neskladju z vnaprej pripravljenim stališčem Republike Slovenije (člen 10). Vlada ima torej polna pooblastila za spremembo stališča, za državni zbor pa je zadostna zgolj seznanitev s spremenjenim stališčem in obrazložitev.

Zaradi lažje predstave o tem, kako poteka proces priprave stališč RS do zadev EU, ki je opredeljen s Poslovnikom Vlade RS (Ur. l. RS št. 43/01, 23/02 (popr.), 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10 in 95/11, v nadaljevanju Poslovnik vlade) proces ponazarjam v Sliki 2.

Postopek priprave stališč se prične s prejemom predlogov zakonodajnih in drugih zadev EU s strani Sveta EU oz. generalnega sekretariata Sveta, pri čemer se proces oblikovanja evropske politike praviloma prične pri snovalki evropske zakonodaje, to je pri Evropski komisiji, izjemoma pri Evropskem parlamentu. Evropski dokumenti se stekajo v elektronski poštni

predal EU portala, katerega skrbnik je generalni sekretariat vlade. Služba, pristojna za evropske zadeve, nato določi pristojno ministrstvo, oz. vladno službo ter delovno skupino za pripravo stališč RS. Za EU zadeve pristojna služba pri vsakem predlogu akta določi rok za odziv pristojnega organa in rok, v katerem mora biti predlagano stališče usklajeno in tudi sprejeto. Tehnično gledano se v EU portalu status predloga stališča spremeni v stališče Republike Slovenije potem, ko nihče od vpletenih nima pripomb k predlogu stališča.

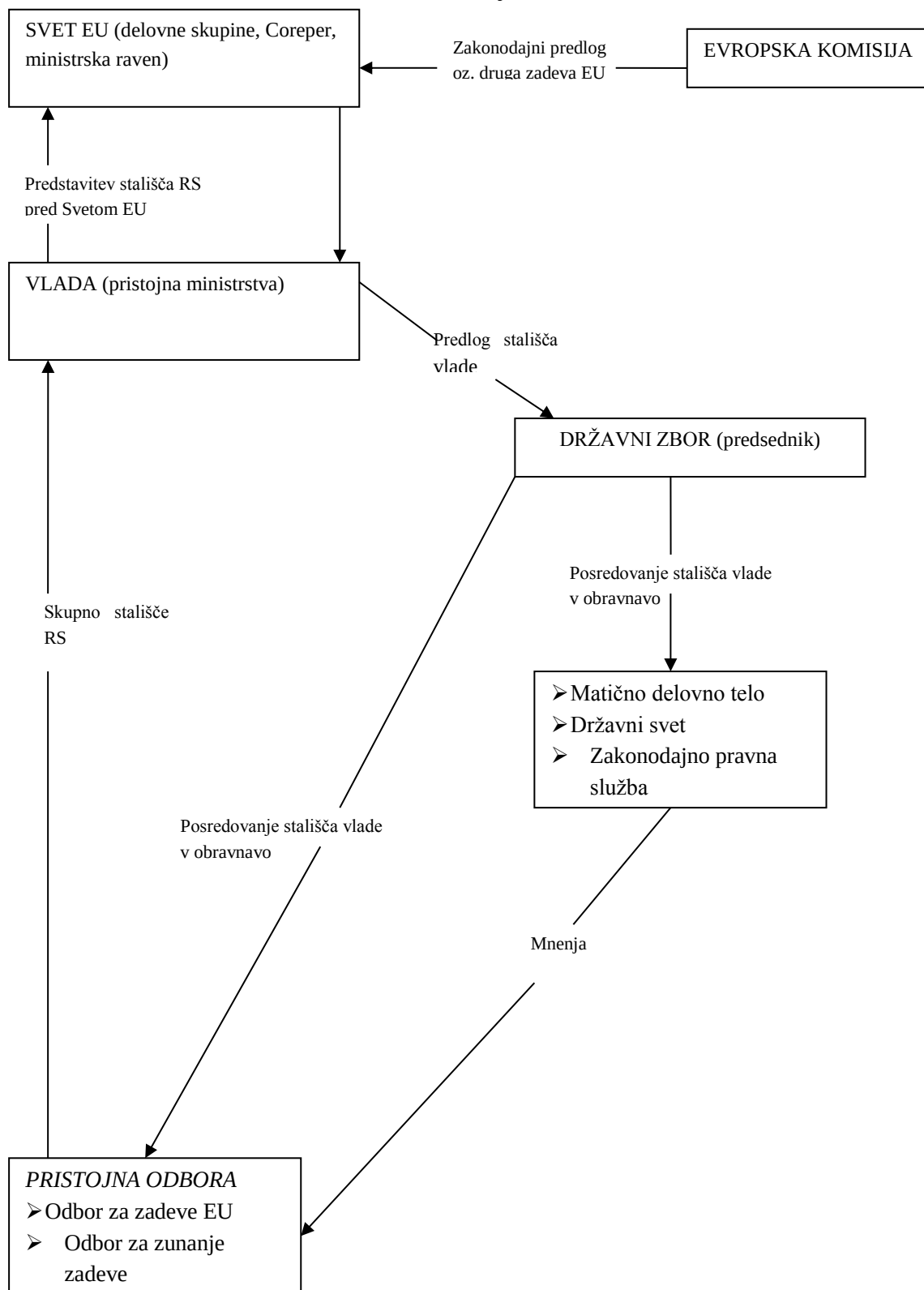
V primerih, ko pri oblikovanju stališča RS sodeluje tudi državni zbor, generalni sekretar vlade, vladni predlog stališča posreduje predsedniku državnega zbora. Ta predlog posreduje v mnenje matičnim delovnim telesom, zakonodajno pravni službi in državnemu svetu. Predlog stališča obravnavata tudi oba pristojna odbora, Odbor za zadeve EU in Odbor za zunanje zadeve, ki sta osrednja akterja obravnav EU zadev v državnem zboru. Zadolžena sta za pripravo končnega skupnega stališča Republike Slovenije, ki ga vlada nato zagovarja pred institucijami EU (Vodnik, Koblar & Horjak, 2005, str. 74–83).

Kljub dokončni pripravi stališča Republike Slovenije lahko po 49. členu Poslovnika vlade vodja Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri EU, njegov namestnik oziroma član vlade med pogajanja v institucijah EU ocenijo, da uveljavljanje stališč, ki jih je sprejela vlada ali državni zbor, niso več v korist Republike Slovenije. V primeru tako spremenjenih okoliščin je predstavnik dolžan pristojnemu ministrstvu oziroma vladni službi predlagati spremembo stališča. V primeru, da zaradi časovnih omejitev ali drugih razlogov odziv vlade ni pravočasen, ima predstavnik dve možnosti: podpre/zavrne sprejem dokumenta EU, če meni, da je to v interesu Republike Slovenije ali si zagotovi dodaten časovni pridržek do odziva vlade, če je to dopuščeno.

Po 49. r členu Poslovnika vlade RS bi lahko rekli, da je končno dejanje postopka priprave oz. uveljavljanja stališč pred institucijami EU storjeno, ko slovenski predstavnik, ki sodeluje pri delu institucij EU na različnih ravneh, pripravi poročilo o vsebini zasedanja in zastopanju stališč, ki se objavi v EU portalu.

Stališče do posameznega zakonodajnega oziroma drugega akta EU se praviloma pripravi v začetni fazi obravnave, na naslednjih stopnjah pa se ga ustrezno spreminja in prilagaja. Kot že omenjeno v tem magistrskem delu, odločanje v Svetu EU poteka v treh fazah: v prvi fazi se stališče do zakonodajnega akta zastopa v okviru delovnih skupin, delo se nadaljuje na ravni COREPER in zaključí na ministrski ravni.

Slika 2: Postopek priprave stališč RS ob vključitvi državnega zbora, nadzor državnega zbora nad delovanjem vlade



Vir: T. Vodnik, J. Koblar & Š. Horjak. 2005. *Priročnik za sodelovanje slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU*, str. 74–76

4.5.1 Pomen nadzora državnega zbora nad zadevami EU

Parlamenti držav članic so postopoma razširili pristojnosti v okviru političnega sistema EU. Njihova pglavitna naloga je nadziranje vladnih predstavnikov v instituciji Sveta EU. Način, kako poslanci nacionalnih parlamentov nadzirajo delo vlade v institucijah EU, se razlikuje od države do države, večini pa je skupen pristop, ki ob različni pravni podlagi, zagotavlja vedno enako ustaljeno prakso. Svet EU deluje praktično skozi vse leto, Evropski svet pa poteka nekajkrat letno in zato je procesno vpeljeno konstantno ravnanje nacionalnih parlamentov pričakovano in naravno (O'Brennan & Raunio, 2007, str. 16–17).

Kiiver (2007, str. 66–67) razlikuje med individualno in kolektivno vlogo nacionalnih parlamentov. Individualna vloga parlamenta prihaja v ospredje na domačem političnem prizorišču, medtem ko se na evropski ravni daje prednost predvsem kolektivni vlogi nacionalnih parlamentov. Ne glede na takšno delitev lahko parlament nadzoruje delo evropskih institucij tako skozi individualno kot tudi skozi kolektivno vlogo. Individualnost je poudarjena takrat, ko parlament skozi mehanizme, ki so vzpostavljeni v okvirih posamezne države, skuša s poostrenim nadzorom državnih uslužbencev in vlade, vplivati na procese odločanja v EU. Kolektivnost nacionalnih parlamentov pa temelji na ideji, da je v vsaki državi članici prisotne vsaj nekaj dualnosti, ki pomeni do neke mere ločeno nastopanje vlade in parlamenta na evropski ravni. V tem smislu so nacionalni parlamenti pooblašeni za naloge, pristojnosti, privilegije in nadzor, ki je dogovorjen na evropski ravni (npr. v okviru COSAC).

Vlade držav EU so poleg izvajanja nacionalnih politik pristojne za izvajanje politik zunanjih zadev in mednarodnega sodelovanja. Poslancem nacionalnih parlamentov je omogočeno, da delo vlade ocenjujejo predhodno (*ex ante*) oz. jo nadzirajo naknadno (*ex post*). V parlamentarnih demokracijah je dopuščena možnost, da poslanci v parlament pokličejo ministre. Ti so dolžni odgovarjati na vprašanja poslancev glede zadev EU, razkriti načrt pogajanj na prihajajočih zasedanjih Svetov EU, zastopati svoja dejanja kot tudi dejanja drugih državnih uslužbencev. Poslanci lahko izkoristijo tudi skrajno zakonsko možnost, da vladi izrečejo nezaupnico, če je ta za delo na področju zadev EU s strani poslancev dobila oceno nezadostno (Kiiver, 2007, str. 67–68).

Med državami članicami obstaja kar nekaj variacij v zvezi z načini nadziranja nacionalnih parlamentov. Kiiver (2007, str. 68–70) jih opredeljuje kot sledi v nadaljevanju:

- glede na to, kdaj v postopku odločanja EU vstopi parlament oziroma postane aktiven; »*ex ante*« ali »*ex post*« nadzor,
- glede na to, kakšna je organiziranost sistema odborov- relativna centralizacija zadev EU, sodelovanje, fragmentacija zadev EU na več različnih odborov,
- glede na to, ali je poudarjena močna zakonska podlaga ali je bolj poudarjen neformalen vpliv,
- glede na to, kakšna je pravna podlaga- zakonska, urejena s poslovnikom, statutom oz. drugimi oblikami,

- glede na to, kakšna je moč parlamenta, ki so jo opredelili politični analitiki.

Če navedene spremenljivke prenesemo na slovenski model državnega zbora ugotovimo, da je zanj značilen predhodni »ex ante« nadzor nad zadevami EU. Poslanci se opredelijo do predlogov aktov zakonodajne narave in predlogov odločitev politične narave, do predsodnih in sodnih postopkov, tako da sprejmejo stališča pred sprejetjem odločitev na EU ravni. Postopek priprave in obravnave stališč je podrobneje opredeljen v prejšnjem vsebinskem poglavju, opredeljene so tudi nekatere izjeme, ko kljub že sprejetemu stališču Republike Slovenije, predstavnik Slovenije pred institucijami EU zavzame stališče, ki je drugačno od vnaprej dogovorjenega.

Glede centralizacije zadev EU v sistemu odborov ugotavljam, da je sistem le delno decentraliziran, saj je končno stališče vedno sprejeto v enem izmed dveh odborov, pristojnih za EU zadeve. Kiiver (2007, str. 69) meni, da je decentralizacija zadev EU po področnih odborih zaželena, saj sledi motu: »Evropa je povsod«. Po drugi strani pa meni, da pretirana decentralizacija lahko vpliva na zmanjševanje nadzora nad zadevami EU. Praksa kaže, da obravnava zadev EU med poslanci matičnih odborov nima prioritetenega pomena, pomembnejše se jim zdijo domače teme. V takem primeru je obravnavo zadeve EU bolj smiselno prepustiti specializiranim odborom.

Hočevar (2008, str. 62) ocenjuje, da so instrumenti nadzora v poslovniku, v zakonu in v ustavi dobro zastavljeni. Ker pa slovenska parlamentarna kultura nima tradicije, ki je značilna za nekatere zrele evropske parlamente, lahko v prihodnje pričakujemo njen nadaljnji razvoj v smislu zmanjšanja razkoraka med pravno opredeljenostjo in vsakodnevno prakso. Če z vsakodnevno prakso razumemo neformalen vpliv poslancev lahko zaključimo, da ta ni zavezujoč, tako kot je to značilno za nekatere druge evropske parlamente. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU nikjer ne določa, da so stališča striktno zavezujoča. Tudi v primeru, ko bi predstavniki Slovenije pred institucijami EU ravnali v nasprotju s sprejetim stališčem, državni zbor ne razpolaga z nikakršnimi instrumenti oz. sankcijami, v primeru, da se z že predstavljenim stališčem Republike Slovenije ne bi strinjal.

Na tem mestu gre omeniti še zelo specifično ustavno določilo, ki državnemu zboru omogoča nadzor nad delom vlade preko možnosti, da na predlog predsednika vlade odloča o usodi ministrov (Zajc, 2000, str. 98).

Omenim naj še razmišljanje, ki gre v smeri teorije sodobnega parlamentarizma in govori o tem, da je ključna ideja parlamentarnega predstavnštva v tem, da v odločanje vključi ljudstvo, ki praviloma v odločanje ni neposredno vključeno. Pomeni prenos suverenosti na predstavniško telo, pri čemer instrument nadzora ljudstva deluje tako, da ima ta možnost poslance poklicati na odgovornost ob vsakokratnih državnozborskih volitvah (Zajc, 2004b, str. 16).

5 LIZBONSKA POGODBA; POMEMBEN MEJNIK INSTITUCIONALNIH SPREMEMB EU

»Lizbonska pogodba umešča prebivalce EU v center evropskega projekta«, so bile besede, s katerimi je sprejem Lizbonske pogodbe pospremil predsednik Evropske komisije Jose Manuel Barroso. Evropa, kot tudi preostali svet, sta se v zadnjih petdesetih letih spremenila v gospodarskem, socialnem in političnem smislu do te mere, da so bili glavni akterji prisiljeni ponovno razmišljati o temeljnih principih delovanja združene EU. Lizbonska pogodba je rezultat pogajanj držav članic EU na medvladnih konferencah, ki sta se jih udeleževala tudi Evropska komisija in Evropski parlament. Pogodba je bila ratificirana leta 2007 v Lizboni, veljati pa je začela potem, ko so jo ratificirale vse države sedemindvajseterice, to je 1. decembra 2009.

Lizbonska pogodba dopolnjuje oz. spreminja Pogodbo o EU in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki se je še drugič preimenovala, tokrat v Pogodbo o delovanju EU. Lizbonska pogodba tako ne ukinja ustanovitvenih pogodb, niti jih ne združuje (Skubic, 2007, str. 42).

5.1 Bistvene novosti, ki jih prinaša Lizbonska pogodba

Temeljni cilj Lizbonske pogodbe je sodobna institucionalna ureditev, krepitev demokracije in sposobnost uveljavljanja interesov državljanov v vsakdanjem življenju. Njena uveljavitev pomeni spremembe na poti k učinkovitejši in močnejši Evropi.

Pomembna novost je stalno mesto predsednika Evropskega sveta, ki ga za mandat dveh let in pol imenuje Evropski svet, s tem ta institucija deluje bolj neprekinjeno in stabilno in ne le tri do štirikrat letno kot vrh EU. Učinkovitejše delo naj bi se zagotovilo tudi preko zmanjšanja števila komisarjev. Komisarji s petletnim mandatom bodo od leta 2014 predstavljali dve tretjini držav članic in ne več vseh držav članic, bodo pa imenovani po sistemu popolnoma enakopravnega kroženja med državami članicami. Večkrat bipolarna zunanja politika, ki jo je predstavljal visoki predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko ter komisar za zunanjo politiko, je poenotena v eni osebi, ki opravlja vlogo »zunanjega ministra«. Ta oseba je hkrati visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko in podpredsednik Evropske komisije. S kvalificirano večino jo imenuje Evropski svet, soglasje k imenovanju pa poda Evropska komisija. Ker je zunanji minister v vlogi podpredsednika Evropske komisije tudi član Evropske komisije ga potrjuje Evropski parlament. Poleg poenotenega nastopanja na neevropskem prizorišču pa je EU na novo opredelila zunanje delovanje EU, predvsem kar se tiče sklepanja mednarodnih sporazumov, skupne trgovinske politike, sodelovanja s tretjimi državami, humanitarne pomoči (Corrona & Bedrač, 2005, str. 29).

Radikalno spremembo je Lizbonska pogodba prinesla tudi na področju glasovanja v Svetu EU. Odločanje s soglasjem je aktualno le še za temeljna področja delovanja: obdavčitev,

zunanjo politiko, obrambo in socialno varnost, sicer pa je pogosto neprožen in neučinkovit način glasovanja zamenjan z odločanjem s kvalificirano večino. Za sprejetje odločitev v Svetu EU je tako potrebnih 55 % držav članic (danes to pomeni 15 od 27 držav članic), ki pa morajo hkrati predstavljati 65 % prebivalstva. Takšen način glasovanja bo začel veljati šele v letu 2014, pri čemer bo država članica do leta 2017 imela možnost zahtevati pravila glasovanja, kakršna so veljavna danes (Lampe, 2009, str. 5).

Za večjo vključitev državljanov EU glede razmišljanj o evropskih temah in za zmanjšanje demokratičnega deficita je pogodba uvedla nov instrument, državljansko pobudo. Najmanj milijon državljanov članic EU je potrebno zbrati za ureditev določenega vprašanja, bodisi na novo, bodisi da bodo predlagali spremembo obstoječega stanja (Krajc, 2008, str. 6).

Novosti, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba lahko v splošnem strnimo v štiri sklope (Grad, 2010, str. 29):

- spremenjeni institucionalni okvir, ki z enim močnim stebrom temelji na zedinjeni EU,
- preglednejši pravni temelji, zgrajeni na natančneje opredeljenih vrednotah in načelih, z jasno ločnico med pristojnostjo EU in državami članicami,
- večja vloga Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov,
- opredelitev do vprašanja izstopa iz organizacije, klasičnim mehanizmom pristopa kandidatki in okrepljenim sodelovanjem med državami članicami.

5.2 Krepitev vloge Evropskega parlamenta

Gledano skozi zgodovino razvoja evropske integracije so bili vsi veliki mejniki neposredno ali posredno povezani s krepitvijo edine neposredno voljene institucije na ravni EU, Evropskega parlamenta. Nič drugače ni niti z zadnjo veliko reformno pogodbo, ki je še okrepila in razširila moč zakonodajnega vplivanja Evropskega parlamenta in ga enakovredno postavila ob bok Svetu EU.

Krepitev vloge Evropskega parlamenta s sprejetjem Lizbonske pogodbe bi lahko grobo zaokrožili v pet vsebinskih področij (Evropski parlament in Lizbonska pogodba, 2010):

- novi Evropski parlament ponuja boljše odgovore na izzive današnjega časa,
- novi Evropski parlament ima večjo moč pri oblikovanju evropske politike,
- novi Evropski parlament lahko vpliva na celoten proračun EU,
- novi Evropski parlament sodeluje pri odločitvah o vodilnih v institucijah EU,
- novi Evropski parlament učinkoviteje predstavlja državljana EU.

Celotna vsebina Lizbonske pogodbe naj bi bila podrejena današnjemu času globalizacije, specifičnim demografskim gibanjem, zavedanju onesnaževanja okolja. Temu času je, gledano skozi vsebino Lizbonske pogodbe, možno kljubovati z enotnim in učinkovitim nastopom vseh

akterjev EU. Za dosego tega cilja se je Evropski parlament prilagajal tudi tako, da je krepil svojo vlogo. Evropski parlament lahko predlaga tudi prihodnje spremembe pogodbe.

Že pred sprejetjem Lizbonske pogodbe je Evropski parlament v postopku soodločanja skupaj s Svetom EU sodeloval pri sprejemanju evropske zakonodaje na marsikaterem področju. Z Lizbonsko pogodbo se je njegova moč razširila na več kot 40 novih področij. Pristojnosti parlamenta so se tako razširile tudi na področja kot je to kmetijska politika, pravosodje ter notranje zadeve. Njegova pristojnost se je okrepila tudi pri sprejemanju proračuna, o katerem Evropski parlament ne bo odločal samo v določenem delu kot doslej, ampak v celoti (Podobnik, 2009, str. 1).

Z dodelitvijo več pristojnosti Evropskemu parlamentu, bodo državljani EU od evropskih poslancev, ki so edini neposredno izvoljeni evropski funkcionarji, lahko zahtevali več kot do sedaj. Poleg tega bo parlament izvolil predsednika Evropske komisije in dal soglasje k imenovanju Visokega predstavnika za zunanjo in varnostno politiko.

5.3 Krepitev vloge nacionalnih parlamentov

Z reformnimi procesi v EU se ves čas spreminja tudi vloga nacionalnega zakonodajalca, parlamenta. Nobenega dvoma ni, da so nacionalni parlamenti, torej tudi državni zbor s prenosom izvrševanja dela suverenih pravic na organe EU izgubili del svoje izvirne zakonodajne pristojnosti. Kot že omenjeno v tej magistrski nalogi je evropsko pravo hierarhično gledano nad nacionalnim pravom, kar pomeni, da morajo biti vsi pravni akti držav članic skladni s splošnimi pravnimi akti EU. Možnost, ki jih v primeru prenesenih pravic nacionalni parlamenti lahko koristijo je vplivanje na državne institucije in institucije EU (predvsem Svet EU in Evropski parlament), ki odločajo v zakonodajnih telesih EU (Igličar, 2006, str. 9).

Lizbonska pogodba prvič formalno vključuje nacionalne parlamente v proces sprejemanja evropske zakonodaje, ločeno od njihovega sodelovanja z nacionalnimi vladami. Po Lizbonski pogodbi lahko nacionalni parlamenti prispevajo k boljšem delovanju EU, še posebej prek proaktivnega delovanja v fazi, ko so zakonodajni akti še v osnutku (Knez, 2010, str. 20).

Lizbonska pogodba uvaja nov, samostojen člen v zvezi z vlogo nacionalnega parlamenta v okviru EU. 12. člen Pogodbe o EU pomeni napotilo na vse določbe spremenjenih pogodb in protokolov, ki nacionalnim parlamentom podeljujejo konkretne pristojnosti v procesu odločanja v okviru EU. Omenjeni člen je sicer informativne in ne normativne narave, saj ne poudarja vloge nacionalnih parlamentov v zakonodajnem delovanju. V 12. členu je zapisano, da nacionalni parlamenti dejavno prispevajo k dobremu delovanju EU tako da:

- so dobro obveščeni glede delovanja institucij EU na zakonodajnem področju,
- skrbijo za spoštovanje načela subsidiarnosti,

- sodelujejo v mehanizmi ocenjevanja izvajanja politik na področju svobode, varnosti in pravice,
- so vključeni v politični nadzor Europol in ocenjevanje dejavnosti Eurojusta,
- sodelujejo v postopkih za spremembe pogodb,
- so obveščeni o prošnjah za pristop v EU,
- so udeleženi pri medparlamentarnem sodelovanju med nacionalnimi parlamenti in z Evropskim parlamentom.

Z vidika vloge nacionalnih parlamentov je zanimiv tudi drugi odstavek 10. člena, ki določa vlogo nacionalnih parlamentov v razmerju do vlad držav članic. V njem je zapisano, da države članice v Evropskem svetu predstavljajo voditelji držav ali vlad, ki so za svoje ravnanje odgovorni bodisi svojemu nacionalnemu parlamentu bodisi svojim državljanom.

Možnost uporabe t.i. izvenustavne zavore je nacionalnim parlamentom podeljena s 7. točko 48. člena Pogodbe o EU. Gre za to, da Evropski svet lahko sprejme sklep, s katerim Svet EU pooblašča, da sme le-ta na določenem področju odločati zgolj s kvalificirano večino namesto soglasno, ali sprejeti nek zakonodajni akt po rednem postopku namesto po posebnem postopku. Vsaka taka pobuda Evropskega sveta mora biti posredovana nacionalnim parlamentom in če se kateri izmed parlamentov s takim sklepom Evropskega sveta ne strinja, je možnost izjeme pri odločanju ali izjeme pri izbiri postopka onemogočena, sklep pa razveljavljen.

Na vprašanje, kakšen je odnos poslancev v Odboru državnega zbora za zadeve EU do pravnih aktov, ki so v zakonodajni pristojnosti EU, sem želela pridobiti odgovor s pomočjo ankete. Na vprašanje, o tem ali je interes poslancev glede zadev, ki so v odločevalski pristojnosti organov EU manjši v primerjavi z interesom, ki ga poslanci kažejo do zadev, ki so v izključni domeni Slovenije, je kar 10 od 12 poslancev (skupno število poslancev v odboru je bilo 16) odgovorilo pritrdilno. Po drugi strani pa so si bili poslanci odbora enotni, da odločanje v institucijah EU bistveno vpliva na življenje državljanov EU. Če poizkušamo začrtati vzporednico med obema odgovoroma, bi lahko zaključili, da se poslanci na eni strani zavedajo izredne pomembnosti moči odločevalskih procesov v institucijah EU, po drugi strani pa zaradi okrnjene moči za tisti del zakonodaje, ki je v izključni domeni EU, morda ne izkoriščajo dovolj vseh mehanizmov, ki so jim na voljo za njihovo vplivanje.

5.3.1 Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU

Če je zgoraj omenjeni 12. člen Pogodbe o ustavi zgolj informativne narave, tega ne moremo trditi za prilogo k Pogodbi o EU, Protokolu o vlogi nacionalnih parlamentov v EU (Ur. l. EU št. C 306/148 2007, v nadaljevanju Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov). Že na začetku v njem najdemo ugotovitev, da je nadzor nacionalnih parlamentov nad vladami držav članic glede zadev EU praksa vsake države članice.

Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov je sestavljen z dveh delov, prvi ureja način obveščanja nacionalnih parlamentov, drugi pa medparlamentarno sodelovanje. Novost pri obveščanju nacionalnih parlamentov v zvezi z zadevami EU je ta, da morajo biti osnutki zakonodajnih aktov in posvetovalnih dokumentov Evropske komisije nacionalnim parlamentom posredovani hkrati s posredovanjem drugim institucijam EU, in to vsaj osem tednov preden so le-ti uvrščeni na začasni dnevni red Sveta EU. Zakonodajne osnutke, ki jih pripravi Evropski parlament, ta neposredno posreduje nacionalnim parlamentom.

Medparlamentarno sodelovanje z vidika odnosa med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti urejata 9. in 10. člen protokola. Organizacija sodelovanja med omenjenima institucijama v okviru EU je skladno z 9. členom prepuščena parlamentom samim, se pa pričakuje spodbujeno in redno medparlamentarno sodelovanje.

V 10. členu je poudarjena vloga COSAC, ki ima možnost, da s svojimi vsebinskimi prispevki k zakonodajnim aktom seznanja Evropski parlament, Svet EU in Evropsko komisijo. Konferenca spodbuja izmenjavo mnenj in dobrih praks med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom, za nacionalne parlamente pa prispevki konferenc niso zavezujoči.

5.3.2 Protokol pri uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti

Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti sta opredeljeni v 5. členu Pogodbe o EU, ki pravi, da EU lahko posega na področja, ki niso v njeni izključni pristojnosti zgolj v primeru, ko bi bilo cilje neke države članice lažje doseči na ravni EU. Načelo sorazmernosti pa omejuje poseganje EU v primeru, da ta vsebinsko in formalno ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev pogodb EU.

Nacionalni parlamenti lahko skladno s 6. členom Protokola o vlogi nacionalnih parlamentov posredujejo svoje obrazloženo mnenje za določen osnutek akta, ki ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Kot zapisano v tem členu morajo institucije EU ob zahtevanih pogojih glede števila mnenj nacionalnih parlamentov (najmanj tretjina vseh glasov nacionalnih parlamentov razen za področje svobode, varnosti in pravice, kjer je prag ena četrtina) osnutek znova obravnavati. Niso pa zavezane k umiku ali spremembi, čeprav morajo v vsakem primeru svoje ravnanje argumentirati. Ta mehanizem imenujemo tudi »mehanizem rumenega kartona«.

Ravno tako je v 7. členu opisan t.i. »mehanizem oranžnega kartona«, ki se uporablja z rednim zakonodajnim postopkom. Tega se upošteva takrat, ko se s predlogom akta Evropske komisije ne strinja večina nacionalnih parlamentov (vsaj 28 glasov v EU-27), Evropska komisija pa akt ohrani v enaki obliki. Svet EU in Evropski parlament v tem primeru razsodita, ali je predlog združljiv z načelom subsidiarnosti. Predlog se preneha obravnavati v primeru, če 55 % Sveta EU ali večina oddanih glasov v Evropskem parlamentu meni, da je predlog v nasprotju z načelom subsidiarnosti.

Načelo subsidiarnosti se v praksi praviloma razume kot nekakšen ščit oz. varovalo pred čezmernim prilaščanjem pristojnosti EU, kar je sicer lahko tudi njegov negativni vidik. Rezultati Lizbonske pogodbe se po treh letih od njenega sprejema že začenjajo meriti. Vse kaže, da so kritiki, ki so že ob sprejemu opozarjali na pomanjkljivosti v povezavi z načelom subsidiarnosti, dobro ocenili uveljavitev načela v praksi. Dvom o uspehu nacionalnih parlamentov pri razlaganju načela subsidiarnosti se pojavi predvsem zaradi težav pri zagotovitvi kolektivnega delovanja nacionalnih parlamentov in verjetno (pre)kratkega osemtedenskega roka za proučevanje osnutkov zakonodajnih predlogov. Vprašljivi so tudi relativno visoko določeni pragi števila nacionalnih parlamentov, po katerih bi zakonodajni predlogi šli v ponovno obravnavo (Accetto et al., 2010, str. 46–50).

5.3.3 Sprememba Poslovnika državnega zbora v luči sprememb po Lizbonski pogodbi

Način obravnave zadev EU v državnem zboru določa Poslovnik državnega zbora, ki je kot že omenjeno zadnjo prilagoditev doživel decembra 2010, približno leto dni po sprejemu Lizbonske pogodbe, kar seveda ni naključje. Bistvene vsebinske spremembe se nanašajo prav na oddelek 2 a, ki celovito obravnava postopke v zadevah EU.

Glede na to, da je Lizbonska pogodba pravno veljaven temelj celotnega evroobmočja, se na prvi pogled dopolnitev poslovnika ne zdi nujno potrebna. Temeljni cilj sprememb Poslovnika državnega zbora je učinkovitejša vključenost državnega zbora v postopke odločanja na ravni EU in večja aktivnost matičnih delovnih teles pri obravnavi zadev, ki so že v zakonodajnem postopku.

Bistvene novosti Poslovnika državnega zbora, kot posledica sprejema Lizbonske pogodbe so:

- postopek nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti in sorazmernosti pri obravnavi osnutkov zakonodajnih aktov,
- postopek tožbe ob ugotovitvi kršitve načela subsidiarnosti pred Sodiščem Evropske unije,
- postopek obravnave pobud v postopkih za spremembo pogodb EU,
- postopki obravnav predlogov Evropskega sveta glede pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah,
- postopek obravnave prošnje nove države za pristop v EU,
- postopek sodelovanja v mehanizmi ocenjevanja izvajanja politik EU na področju svobode, varnosti in pravice.

Če primerjamo vsebino protokolov o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti ter Poslovnik državnega zbora ugotovimo, da šele skupaj tvorita celoto postopkov, ki jih je treba izpeljati od trenutka, ko je zakonodajni akt posredovan v obravnavo, ko se postopek nadaljuje v smislu ugotovitve skladnosti z načelom subsidiarnosti in ko gre skozi postopke, ki jih mora država članica izvesti v primeru ugotovljene kršitve načela subsidiarnosti, do končnega

dejanja v evropskih institucijah, ki so bile v primeru določenega zakonodajnega akta seznanjene s kršitvijo načela subsidiarnosti.

Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti opredeljuje postopek obravnave od trenutka, ko je nacionalni parlament, v osmih tednih od datuma pošiljanja osnutka zakonodajnega akta predsednikom Evropskega parlamenta, Evropskega sveta in Evropske komisije, posredoval obrazloženo mnenje skupaj z razlogi o tem, da zadevni osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti (6. člen).

Poslovnik državnega zbora opredeljuje postopek nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti v državnem zboru, torej tisti del postopka do ugotovitve kršitve načela subsidiarnosti. V omenjeni postopek so vključeni Odbor državnega zbora za zadeve EU, Odbor državnega zbora za zunanjo politiko, matična delovna telesa in lahko tudi plenum. Matično delovno telo prvo sprejme mnenje o skladnosti osnutka z načelom subsidiarnosti. Argumentirano mnenje glede morebitne kršitve načela posreduje pristojnemu odboru, ki sprejme sklep o skladnosti osnutka zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti. O skladnosti osnutka zakonodajnega akta lahko odloča tudi državni zbor, vendar samo na zahtevo pristojnega odbora ali na zahtevo najmanj četrtnine poslancev. V primeru ugotovljene kršitve, predsednik državnega zbora sklep z obrazložitvijo z vednostjo državnega sveta posreduje predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta EU in Evropske komisije, obvesti pa tudi vlado, državni svet in predlagatelja (154. m člen).

5.4 Medparlamentarno sodelovanje

Kot že omenjeno, Lizbonska pogodba v Protokolu o vlogi nacionalnih parlamentov v EU spodbuja kakršnokoli obliko medparlamentarnega sodelovanja znotraj EU, ki je učinkovita in redna. Če predpostavimo, da je proces demokratizacije predpogoj za evropsko integracijo držav in če predpostavimo, da so parlamenti največje jamstvo za dosego tega cilja, potem je pomen medparlamentarnega sodelovanja popolnoma razumljiv.

Medparlamentarno sodelovanje v luči povečanja parlamentarnega nadzora in vplivanja na vseh ravneh odločanja pospešuje izmenjavo informacij ter dobrih praks med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom. Njegov pomen je po sprejetju Lizbonske pogodbe še posebej izrazit na področju nadzora nad načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Učinkovito sodelovanje med parlamenti je dober zgled za države izven EU ter države kandidatke (Guidelines for inter-parliamentary cooperation in the European union, 2008, str. 3).

Medparlamentarno sodelovanje pogosto razumemo v povezavi s COSAC, ki verjetno pomeni najbolj aktivno in poglobljeno obliko parlamentarnega sodelovanja. Okvir medparlamentarnega sodelovanja presega zgolj aktivnosti COSAC, in sicer sodelovanje predstavljajo tudi (Guidelines for inter-parliamentary cooperation in the European union, 2008, str. 3):

- Konferenca predsednikov nacionalnih parlamentov; Konference predsednikov se enkrat letno udeležujejo predsedniki nacionalnih parlamentov EU; konferenca nadzira koordinacijo aktivnosti medparlamentarnega sodelovanja,
- srečanja o temah skupnega interesa; parlament predsedujoče države članice skupaj z Evropskim parlamentom organizira srečanje o vsebinah skupnega interesa; srečanja lahko potekajo v okviru parlamentarnih odborov ali srečanja parlamentov,
- srečanja sektorskih odborov; srečanja sektorskih odborov organizirajo tako nacionalni parlamenti ali Evropski parlament z namenom razpravljati o temah, ki sodijo v njihovo pristojnost,
- srečanja generalnih sekretarjev; srečanja generalnih sekretarjev ali drugih imenovanih predstavnikov potekajo v luči priprav na Konferenco predsednikov nacionalnih parlamentov; srečanju praviloma predseduje generalni sekretar parlamenta predsedujoče države,
- stalni predstavnik parlamentov posameznih držav članic pri EU; vsak nacionalni parlament ima v Evropskem parlamentu svojega stalnega predstavnika, ki spremlja delo odborov in plenarnih zasedanj Evropskega parlamenta ter o tem neposredno obvešča svoj nacionalni parlament.

Pomemben instrument sodelovanja so informacije, raziskave in dokumentacija, ki se izmenjujejo na različne načine, vključno preko COSAC in Evropskega centra za parlamentarno raziskovanje in dokumentacijo (Guidelines for inter-parliamentary cooperation in the European union, str. 5).

Instrument, ki ravno tako nudi podporo izmenjavi informacij v medparlamentarnem sodelovanju je IPEX. Gre za spletno mesto, ki so ga ustvarili in ga vzdržujejo nacionalni parlamenti v sodelovanju z Evropskim parlamentom. IPEX vsebuje dokumente nacionalnih parlamentov in Evropske komisije ter koledar dogodkov medparlamentarnega sodelovanja. Z Lizbonsko pogodbo se je vloga spletnega mesta IPEX še okrepila, saj je učinkovito orodje, ki preko izmenjave informacij pomaga pri izvajanju parlamentarnega nadzora nad zadevami EU (IPEX medparlamentarna izmenjava informacij EU, 2011).

V vse oblike medparlamentarnega sodelovanja je bolj ali manj vključen tudi državni zbor. Še posebej pomembno je sodelovanje slovenskih poslancev v Evropskem parlamentu, ki se lahko udeležujejo sej Odbora za zadeve EU in Odbora za zunanjo politiko. Na odborih smejo razpravljati, nimajo pa pravice odločati, podobno lahko poslanci državnega zbora sodelujejo pri delu delovnih teles Evropskega parlamenta, razpravljajo pa lahko le, kadar so bili na sejo posebej povabljeni (Sodelovanje z Evropskim parlamentom, 2012).

Neposredna zastopanost državljanov v nacionalnih kot tudi v Evropskem parlamentu postavlja v ospredje državljana EU, ki je po mojem mnenju bistveni element za nadaljnji razvoj demokratične skupnosti EU. Za ohranitev in krepitev evropske identitete je tako nujno na vseh nivojih povezati nacionalne parlamente in Evropski parlament. Ob kritičnem

proučevanju medparlamentarnega sodelovanja sem prišla do ugotovitve, da dvom o nujnosti medparlamentarnega sodelovanja ne obstaja, nisem pa prepričana, da je trenutna situacija takšna, ki omogoča najbolj učinkovito sodelovanje med parlamenti. Zdi se, da ni centra, kjer bi bilo možno enostavno pregledovati, črpati in dodajati informacije. Menim, da je medparlamentarno sodelovanje preveč omejeno le na peščico poslancev, ki v teh odnosih sodelujejo, pa še to je odvisno od njihove lastne angažiranosti. Na pomanjkljivost glede portala IPEX kot pomembnejšega orodja pri izmenjavi informacij je opozoril švedski parlamentarec Martin Brothen, ki meni, da bi morali parlamenti na IPEXu dokumente in informacije objavljati vnaprej, ne pa potem, ko je delo že opravljeno. Samo pravočasne informacije so lahko koristne, kadar nek parlament želi slediti in svoje predloge in rešitve primerjati z drugim nacionalnim parlamentom.

5.4.1 Vloga COSAC

Srečanja COSAC praviloma potekajo v državah, ki so na dan zasedanja COSAC predsedujoče Svetu EU. Konferenc se udeležujejo tudi predstavniki parlamentov držav kandidatk in predstavniki Evropskega parlamenta (COSAC, 2011).

Po Poslovniku konference odborov parlamentov EU za evropske zadeve (Ur. l. EU št. 2008/C 27/02) lahko COSAC pripravi kakršenkoli prispevek, za katerega meni, da je primeren za seznanitev institucij EU. Ti prispevki nacionalnih parlamentov ne zavezujejo niti ne pomenijo prejudiciranja njihovih stališč. Gre zgolj za izmenjavo mnenj brez poseganja v pristojnosti tudi parlamentarnih organov EU.

Redna zasedanja potekajo enkrat v času vsakega predsedstva Svetu EU. Zasedanja predsednikov potekajo izjemoma, kadar absolutna večina predsednikov odborov nacionalnih parlamentov za evropske zadeve meni, da so potrebna. Izredna zasedanja pa se skličejo na predlog predsedstva po posvetovanju s predsedniško trojko ali na skupno pobudo predsednikov odborov nacionalnih parlamentov za evropske zadeve in Evropskega parlamenta.

V Lizbonski pogodbi, v Protokolu o vlogi nacionalnih parlamentov v EU, je medparlamentarno sodelovanje v okviru COSAC edino, ki je eksplicitno navedeno in s tem je COSAC naloženo še dodatno breme.

5.5 Kritika Lizbonske pogodbe

Lizbonsko pogodbo že od začetkov njenega oblikovanja spremlja poplava kritik, ki se niso polegale niti po treh letih njenega obstoja. To dejstvo sicer ne preseneča, še posebej, če se zavedamo, da je EU v vseh pogledih dinamičen in vsaj z današnje časovne perspektive tudi neskončen proces.

Ena izmed pogostih kritik Lizbonske pogodbe je, da ta nima značaja ustave, kakršne poznamo v sodobnih zveznih državah. Lizbonska pogodba po eni strani pomeni višjo stopnjo integracije držav članic, po drugi strani pa nakazuje na njihovo nepripravljenost živeti z lastno ustavo. Z načinom oblastnega delovanja in s pristojnostmi, ki jih EU ima, se močno približuje državnim oblastem. EU namreč ni samo skupnost držav članic, ampak predvsem skupnost državljanov, za katero je v sodobni državni oblasti značilno, da je njihova temeljna ideja začrtana z ustavo. Z ustavo začrtane pravice in obveznosti so v primeru EU še posebej pomembne tudi zaradi zanesljive določitve pristojnosti v razmerju EU do držav članic, kar bi državam članicam namenilo potrebna jamstva za njihov položaj v razmerju do EU. Dejstvo je, da ustavne norme, zbrane v enem pravnem aktu, ne pomenijo samo praktične prednosti, ampak zagotavljajo bistveno boljši položaj vsem subjektom, na katere se EU nanaša. Vsaka sodobna ustava namreč določa temeljna pravila za zagotavljanje državne oblasti, demokratično omejitve in nadzor nad oblastjo ter varstvo posameznikov pred državo, zvezna ustava pa zagotavlja tudi varstvo položaja zveznih enot pred zvezno oblastjo in nenadzorovano širitvijo njenih pristojnosti (Grad, 2009, str. 7).

Lizbonska pogodba je nastajala pred krizo, ki je zajela svetovno gospodarstvo, zato jo spremljajo dvomi tudi o tem, ali je sploh lahko pravi odgovor na krizo in ali predstavlja dokument, ki zajema vse potrebne razsežnosti in v zadostni meri teži k uravnoteženemu evropskemu razvoju. Obstajajo dvomi, da gre za ustavni alternativni evropski model, ki razvija bolj inovativen in bolj raznolik lokalni, regionalni in nacionalni razvoj, ki bi hkrati okrepil socialno raven ter razvojne priložnosti za vse državljane EU (Nahtigal, 2009, str. 5).

Pomanjkljivost Lizbonske pogodbe je verjetno tudi pomanjkljiva ureditev človekovih pravic. Čeprav je listina temeljnih pravic sestavni del pogodbe, ta ne predvideva učinkovitega pravnega instrumenta varovanja teh pravic. Državljan EU smo namreč še vedno vezani na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu, ki pa je sodna institucija Sveta Evrope (Lampe, 2009, str. 5).

V praksi ostaja odprto tudi vprašanje, ki je povezano z okrepljenim sodelovanjem manjšega števila držav članic, predvsem zaskrbljujoča je možnost za vzpostavitev večtirne EU.

Po treh letih od sprejema Lizbonske pogodbe so kritike in pomisleki o spremembah načina odločanja in nasploh o spremembah, ki jih je ta vnesla v pravni red EU, vse glasnejše. V nekaterih primerih se je pokazalo, da naloge, ki so obremenile subjekte EU, niso povsem natančno začrtane. Primer, ki temu pritruje, je delovanje predsednika Evropskega sveta, ki vodi finančne ministre držav članic v okviru skupine za reformo sistema evra, pri čemer že obstaja evroskupina, ki jo povečini sestavljajo ti isti ministri. Predsednik Evropskega sveta je prav tako napovedal, da bo v prihodnje mesečno skliceval seje voditeljev držav članic, da bi razpravljali o posameznih aktualnih problemih. Pobuda se na prvi pogled zdi več kot dobrodošla, po drugi strani pa poraja vprašanje, ali ni več dovolj, da o področnih zadevah na zasedanjih sveta razpravljajo posamezni pristojni ministri. Ob boku predsednika Evropskega

sveta svoje mesto na evropskem političnem prizorišču išče tudi država, predsedujoča Svetu EU. V prihodnje bo verjetno smiselno natančneje opredeliti vlogo predsedujoče države oz. voditelja te države v razmerju do predsednika Evropskega sveta. Ob množici dokumentov, ki jih v obliki strategij, sporočil, zelenih knjig izdajajo komisarji in generalni direktorji direktorats Evropske komisije se zdi, da svoj položaj najlaže opravičujejo s seznamom izdanih dokumentov (Kocbek, 2010, str. 2).

Ne glede na dejstvo, kaj zapoveduje vsebina Lizbonske pogodbe na ustavni, medinstitucionalni, naddržavni in meddržavni ravni, menim, da delovanje EU zavisi predvsem od njenega izvajanja v praksi, ki ga bomo lahko ocenjevali šele v nekoliko daljši časovni perspektivi.

6 ODNOS MED DRŽAVNIM ZBOROM IN EVROPSKIM PARLAMENTOM V LUČI POSLANCEV ODBORA ZA ZADEVE EU

6.1 Opredelitev anketnega vprašalnika

S ciljem, da bi v sklepnih fazi magistrskega dela podala nekatere predloge za okrepitev vloge državnega zbora v odnosu do Evropskega parlamenta, sem s pomočjo anketnega vprašalnika izvedla empirično raziskavo. Da bi pridobila čimbolj koristne podatke, sem k izvedbi anketiranja pristopila kar se da sistematično. Po preučevanju sekundarnih virov sem osvetlila svoje raziskovalno področje in opredelila problem raziskovanja. Na tej podlagi sem opredelila vzorec in izoblikovala anketna vprašanja. Osrednji raziskovalni problem ne predvideva zbiranja podatkov, ki bi bili namenjeni kvantitativni obdelavi, podatki so uporabljeni zgolj v kvalitativne namene.

Dejstvo, da so poslanci Odbora za zadeve EU v proces odločanja Evropskega parlamenta s strani državnega zbora najbolj neposredno vpleteni, je prispevalo k odločitvi, da v vzorec zajamem vseh 16 članov oz. poslancev Odbora za zadeve EU. Anketne vprašalnike s priloženo prazno kuverto sem posredovala z navadno pošto, saj sem pri tehtanju »ali navadna ali elektronska pošta« zaključila, da bom ob tako majhnem ciljnem vzorcu z navadno poslano pošto dosegla pristnejši odnos in posledično verjetno večje število izpolnjenih anket. Menim, da sem se odločila pravilno, saj je bil odziv poslancev zelo dober, izpolnjene anketne vprašalnike mi je vrnilo 12 poslancev oz. 75 % vseh anketiranih, od tega mi je eden izmed poslancev poslal spremni dopis s širšim pogledom na v anketi izpostavljeno problematiko.

Anketni vprašalnik je sestavljen iz 22 vprašanj zaprtega tipa. V primerjavi z vprašanji odprtega tipa taka oblika vprašanj zagotavlja večjo objektivnost in dopušča lažjo primerjavo med odgovori anketirancev.

6.2 Pomen sodelovanja med državnim zborom in Evropskim parlamentom

Prvi del ankete sestavljajo vprašanja splošne narave v smislu pomembnosti sodelovanja povezovanja državnega zbora in Evropskega parlamenta kot ga vidijo poslanci Odbora za zadeve EU. Vseh 12 anketirancev se je zelo strinjalo oz. strinjalo s trditvijo, da odločanje v institucijah EU bistveno vpliva na življenje državljanov Slovenije, ravno tako so vsi poslanci odgovorili, da menijo, da je interes poslancev Odbora za zadeve EU do zadev EU večji od interesa, ki ga do obravnav zadev EU kažejo poslanci, ki niso člani omenjenega odbora. Tako sem dobila tudi potrditev svoje odločitve, da v vzorec vključim zgolj poslance Odbora za zadeve EU, saj so ti med slovenskimi poslanci najbolj vpleteni v proces odločanja v zadevah EU.

Kot pomembnejšega pokazatelja intenzivnosti sodelovanja državnega zbora in Evropskega parlamenta sem želela izpostaviti odnos med slovenskimi poslanci v državnem zboru in slovenskimi poslanci v Evropskem parlamentu. Osem poslancev je na lestvici -odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo, nezadovoljivo- ocenilo povezanost slovenskih poslancev Odbora za zadeve EU in slovenskih poslancev v Evropskem parlamentu kot zadovoljivo in nezadovoljivo, samo eden izmed anketirancev meni, da je povezanost zelo dobra, medtem, ko nihče ni odgovoril, da je povezanost odlična. Ravno tako sta samo dva poslanca odgovorila, da sta zelo pogosto oz. pogosto v stiku s poslanci Evropskega parlamenta, pet jih redko oz. zelo redko prihaja v stik s poslanci Evropskega parlamenta, trije pa niti pogosto niti redko.

Kar se tiče mnenja poslancev o tem, ali je medparlamentarno sodelovanje na ravni političnih strank pomembnejše od sodelovanja na nacionalni ravni si ti niso tako enotni, štirje so odgovorili z da, štirje z ne vem in štirje z ne. Ta rezultat pravzaprav preseneča, saj je bilo v teoretičnem delu tega magistrskega dela ugotovljeno, da v Evropskem parlamentu delujejo politične stranke, ki se glede na ideološko usmerjenost združujejo v poslanske oz. politične skupine. Tako nadnacionalno držo izraža tudi sedežni red, ki ga ne opredeljuje državljanstvo poslancev, pač pa pripadnost posamezni poslanski skupini. Z zavedanjem evropske perspektive tudi slovenskega prostora tako preseneča, da slovenski poslanci ne dajejo prednosti medparlamentarnemu sodelovanju na ravni političnih strank pred medparlamentarnim sodelovanjem na nacionalni ravni. Da slovenski poslanci v praksi pogosto ne prepoznajo nadnacionalne zasnove EU, potrjujejo tudi odgovori v zvezi z vprašanjem, ki se dotika razporeditve slovenskih evroposlancev v odborih Evropskega parlamenta. Ti namreč niso prisotni v vseh odborih in osem anketirancev verjame, da ima zaradi tega Slovenija zmanjšan vpliv na oblikovanje nekaterih politik EU. Anketiranci niso prepričani, da so za poslance državnega zbora enako pomembne evropske in domače teme. Na lestvici od 1 do 5 (številka 1 pomeni sploh se ne strinjam in številka 5 zelo se strinjam) je pet anketirancev odgovorilo z 1 in 2, eden s 3 in šest s 4 in 5.

Na splošno lahko zaključim, da se poslanci Odbora za zadeve EU zavedajo pomembnosti sodelovanja državnega zbora z Evropskim parlamentom, pri čemer kritično ugotavljajo, da v odločitve, ki se sprejemajo v okviru Evropskega parlamenta niso dovolj vpleteni.

6.3 Učinkovitost sodelovanja

Anketirani poslanci so si razen ene izjeme enotni, da obstajajo možnosti, s katerimi bi lahko izboljšali učinkovitost dela na področju zadev EU, kar bi posledično vodilo v izboljšano medparlamentarno sodelovanje. Na lestvici od 1 do 5 (1 pomeni »sploh se ne strinjam« in 5 »zelo se strinjam«) so anketiranci odgovarjali na trditve o tem, kako bi lahko izboljšali učinkovitost dela na področju zadev EU. Eden izmed anketirancev na to vprašanje ni odgovarjal, saj je menil, da ne obstajajo neizkoriščene možnosti za izboljšanje učinkovitosti dela na področju zadev EU.

V Tabeli 2 predstavljam število odgovorov anketirancev na lestvici od 1 do 5 (1 pomeni sploh se ne strinjam in 5 zelo se strinjam) po posameznih trditvah v zvezi z učinkovitostjo dela na področju zadev EU.

Večina poslancev se je strinjala, da bi do uspešnejšega sodelovanja privedla učinkovitejša organizacija obravnavanja zadev EU med institucijami RS, še posebej med vlado in državnim zborom. Učinkovitejše delo bi spodbudila tudi večja vključenost javnosti v obravnavo zadev EU. Slednje se zdi logično, še posebej z vidika parlamentarnih volitev, na katerih poslanci vsake štiri leta preverijo zaupanje svojih volivcev za nadaljnje opravljanje poslanske funkcije. Zdi se, tako ocenjujejo tudi anketiranci, da je splošno zanimanje javnosti za EU zadeve premajhno in tak odnos lahko privede tudi do stanja, da se poslanci raje poglobljajo v domače teme, ki so odmevnejše in verjetno prinašajo več političnih točk in tako več možnosti za ponovno izvolitev na poslansko funkcijo. Zelo velika večina, kar devet od enajstih poslancev se strinja, da bi državni zbor moral stremeti k večji izkoriščenosti informacijske, mobilizacijske in vzgojne funkcije državnega zbora, s katero bi poslanci seznanjali javnost o zadevah EU.

Večina poslancev je naklonjenih pogostejšemu sodelovanju slovenskih poslancev Evropskega parlamenta na zasedanjih Odbora za zadeve EU, kar je verjetno možno doseči s sodobnejšimi načini sodelovanja (npr. video konference), ki jih prav tako podpira večina poslancev.

Nekoliko bolj so bili poslanci zadržani pri v anketi zapisani trditvi, da bi bilo pristnejši stik s poslanci Evropskega parlamenta in poslanci parlamentov drugih držav članic EU možno doseči z boljšim poznavanjem tujih jezikov. Šest poslancev se niti ne strinja niti se strinja, da je znanje tujega jezika lahko ovira pri vzpostavitvi aktivnejšega sodelovanja. Trije poslanci se s trditvijo strinjajo, dvema poslancema se poznavanje tujih jezikov za dosego pristnejšega stika s poslanci Evropskega parlamenta ne zdi pomembno. Menim, da bi za argumentacijo teh

odgovorov, četudi samo na kvalitativni osnovi, potrebovala vsaj še podatek, kdo izmed anketirancev obvlada vsaj en tuj jezik (ali angleški ali francoski) in kako je ta odgovarjal.

Negotovi so bili poslanci tudi pri trditvi, da bi k bolj učinkovitemu sodelovanju z Evropskim parlamentom lahko prispevali z boljšim poznavanjem postopkov odločanja v EU in z večjo sposobnostjo strateškega razmisleka o možnosti oblikovanja potrebne večine za sprejem določene odločitve (navadna, kvalificirana, absolutna...). Pet poslancev se je s trditvijo strinjalo oz. zelo strinjalo, štirje se niso niti strinjali niti se strinjali, dva poslanca pa se s trditvijo sploh nista strinjala.

Sedem od skupno enajstih poslancev se je tudi strinjalo oz. zelo strinjalo, da bi morali na seje Odbora za zadeve EU skladno s temami na dnevnem redu vabiti tudi člane področnih odborov, kadar pokritost področij ne bi bila zagotovljena s poslanci Odbora za zadeve EU. Pri tej trditvi je poslanec Matevž Frangež, ki je dovolil objavo njegovega imena v tem magistrskem delu, komentiral, da so poslanci že večkrat opozorili na dejstvo, da bi politično odgovornost v zvezi z zadevami EU morala nositi tudi druga delovna telesa državnega zbora in ne samo Odbor za zadeve EU.

Tabela 2: Rezultati ankete v zvezi z vprašanjem glede predlogov za večjo učinkovitost dela na področju zadev EU

Predlogi za večjo učinkovitost dela na področju zadev EU	1 Sploh se ne strinjam	2 Se ne strinjam	3 Niti se ne strinjam niti strinjam	4 Strinjam se	5 Zelo se strinjam
Učinkovitejša organizacija obravnavanja zadev EU med institucijami RS, še posebej med vlado in državnim zborom	0	0	1	3	7
Vzpostavitev specializirane službe, ki bi pred vročitvijo osnutkov zakonodajnih aktov poslancem, tem aktom, na podlagi kritične presoje pomembnosti vsebin za slovenski prostor, dodeljevale prioritetni vrstni red za obravnavo	3	3	0	2	3

se nadaljuje

nadaljevanje

Večja vključenost javnosti v obravnavo zadev EU	0	1	1	6	3
Večja izkoriščenost informacijske, mobilizacijske in vzgojne funkcije državnega zbora	0	1	1	4	5
Pogostejše sodelovanje slovenskih poslancev Evropskega parlamenta na zasedanjih Odbora za zadeve EU	0	2	2	3	4
Sodobnejši način medparlamentarnega sodelovanja, npr. vzpostavitev video oz. avdio konferenc slovenskih poslancev Evropskega parlamenta v času zasedanja odbora za zadeve EU	2	2	1	4	2
Boljše poznavanje tujih jezikov med poslanci	1	1	6	1	2
Boljše poznavanje postopkov odločanja poslancev državnega zbora na ravni EU (sposobnost strateškega razmišljanja o možnosti oblikovanja potrebne večine za sprejem določene odločitve- navadne, absolutne, kvalificirane...)	2	0	4	1	4
Kadar pokritost področij ne bi bila zagotovljena s poslanci Odbora za zadeve EU, bi morali na seje Odbora za zadeve EU skladno s temami na dnevnem redu vabiti tudi člane področnih odborov	1	0	3	2	5

Vir: Priloga 1: Anketa- vloga državnega zbora v procesu odločanja Evropskega parlamenta

6.4 Spremembe delovanja Odbora za zadeve EU po sprejetju Lizbonske pogodbe

Anketa je bila izvedena dobro leto dni potem, ko je bila 1. decembra 2009 sprejeta Lizbonska pogodba. Ta časovna distanca se mi je zdela dovolj velika, da bi že lahko prinesla prvo kritično oceno o tem, kako se Lizbonska pogodba uveljavlja v praksi. Odgovori poslancev so bili zelo zanimivi in presenetljivi.

Podobno kot pri vprašanju o učinkovitosti dela na področju zadev EU sem tudi v povezavi s sprejetjem Lizbonske pogodbe in vplivih le-te na delo državnega zbora navedla nekaj trditev, do katerih so anketiranci svoje strinjanje ocenjevali na lestvici od 1 do 5 (1 pomeni sploh se ne strinjam in 5 zelo se strinjam). Na to vprašanje je odgovarjalo vseh dvanajst anketirancev.

Večina anketiranih poslancev se je strinjala, da je bistvena razlika, ki ga je na področju medparlamentarnega povezovanja prinesla Lizbonska pogodba, v sistemu obveščanja. Poslanci so se namreč strinjali, da so, odkar Evropski parlament osnutke zakonodajnih aktov neposredno pošlje nacionalnim parlamentom, o zakonodajnih aktih bistveno prej obveščeni, kar pomeni, da lahko več časa namenijo poglobljeni obravnavi zadev EU.

Ena bolj odmevnih novosti, ki jih je prispevala Lizbonska pogodba, je možnost dejavnega prispevka nacionalnih parlamentov preko nadzora nad načeli sorazmernosti in subsidiarnosti. Čeprav se večina poslancev ni strinjala s trditvijo o tem, da so pred sprejetjem Lizbonske pogodbe pri obravnavi zakonodajnih aktov pogosto dvomili o upoštevanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti, so se strinjali s trditvijo, da gre pričakovati, da bodo zaradi ugodnejše zakonodaje, ki jo je na področju upoštevanja načel sorazmernosti in subsidiarnosti prinesla Lizbonska pogodba, poslanci v prihodnje večkrat vložili obrazloženo mnenje o neskladnosti osnutka zakonodajnega akta z omenjenima načeloma.

O tem, da je Lizbonska pogodba v teoretičnem smislu zagotovo nov mejnik v medparlamentarnih odnosih, anketirani poslanci niso izkazali dvomov. Kaj pa Lizbonska pogodba pomeni za njihovo vsakdanjo prakso pa je druga, bolj presenetljiva stran. Kar sedem poslancev je namreč na vprašanje, kako ocenjujejo trditev, da se je v letu dni od sprejema Lizbonske pogodbe delo v Odboru za zadeve EU precej spremenilo, odgovorilo, da se s trditvijo ne strinjajo oz. se sploh ne strinjajo. Od preostalih petih poslancev so bili trije taki, ki so se s trditvijo strinjali, dva sta odgovorila z ne vem, nihče pa se s trditvijo ni zelo strinjal. Ravno tako je kar osem poslancev pritrdilo, da se v letu dni po sprejetju Lizbonske pogodbe delo Odbora za zadeve EU ni spremenilo.

6.5 Posameznik, volitve in Evropski parlament

Da je posameznik preko mehanizma posredne udeležbe, ki jo z volitvami ponuja sodobni parlamentarizem najbližje odločanju v procesu EU, se strinja deset od dvanajstih poslancev. Prav zaradi predvidevanja takšnega zaključka sem del anketnega vprašalnika namenila

volitvam v Evropski parlament in komuniciranju z državljani EU. Menim namreč, da bi večje zanimanje državljanov za zadeve EU spodbudilo poslance k učinkovitejšemu delu in boljšim medparlamentarnim odnosom. Že v prvem sklopu vprašanj so anketirani poslanci veliko težo namenili prav posameznikom, ki so na eni strani zrcalo delovanja celotnega kolesja EU in po drugi strani njen vzgib. Menim, da lahko le zadovoljni državljani EU dolgoročno nadgradijo in razvijajo nikoli končan proces evropske integracije.

Anketirani poslanci so absolutno menili, da državljani Republike Slovenije niso dovolj seznanjeni z aktivnostmi Odbora za zadeve EU. Osem poslancev je takih, ki menijo, da ne obstaja »vseevropska javnost«, ki bi oblikovala javno mnenje. Glede načinov obveščanja oz. informiranja, ki bi jih bilo možno aktivirati in tako slovenske državljane vzpodbuditi k evropskim temam, so med ponujenimi predlogi najbolje sprejeli predlog o uvedbi kratke posebne rubrike dnevno informativne oddaje na nacionalni televiziji. Ta bi ponujala zgolj nekaj bistvenih vsebin, ki so aktualne v Evropskem parlamentu, sledila bi kratka predstavitev mnenj poslancev državnega zbora ter drugih zainteresiranih javnosti. Osem poslancev bi evropske vsebine vključilo v slovenski primarni izobraževalni sistem. Nenaklonjeni pa so poslanci obveznemu izobraževanju s preizkusom znanja, ki bi ga morali opraviti vsi zaposleni v javnem sektorju. Sedem poslancev se s predlogom ne strinja oz. sploh ne strinja.

Sistematični pristop komuniciranja bi, po mnenju anketirancev, dosegli predvsem preko spletnega načina komuniciranja, ki ga podpira deset poslancev, manjšo podporo je doseglo občasno pošiljanje publikacij po gospodinjstvih, ki ga podpira šest poslancev, dva se z idejo pošiljanja publikacij ne strinjata, štirje pa se niti ne strinjajo niti se strinjajo. Podobno je tudi z odprtim telefonom, ki ga pet poslancev podpira kot možen način komuniciranja, trije ga ne podpirajo, štirje pa ga niti ne podpirajo niti mu ne nasprotujejo. Verjetno bi se poslanci lažje odločali na kakšen način komunicirati z javnostjo glede zadev EU, če bi imeli na razpolago informacije o stroških, v povezavi s predvidenimi rezultati. Menim, da se jim prav zaradi predvidevanja visokih stroškov razpošiljanje publikacij ne zdi preveč primerno.

Na vlogo državnega zbora v procesu odločanja Evropskega parlamenta posredno vplivajo državljani, ki s pravico do volitev izberejo svoje predstavnike v Evropski parlament. Evropski parlament je tako institucija, ki v vsej institucionalni razsežnosti EU predstavlja najvišjo stopnjo demokracije. Ravno zaradi navedenega se mi je zdelo smiselno anketirance povprašati, kaj menijo o izvolitvi poslancev v Evropski parlament po ključu, ki je neenoten med državami članicami. Šest poslancev se strinja oz. zelo strinja s takim, od države do države različnim volilnim sistemom, trije se ne strinjajo oz. sploh ne strinjajo, preostali trije pa z odgovorom ne vem nakazujejo indiferentnost do tega vprašanja. Kar deset poslancev pa v tem, da so volitve v Evropski parlament omejene na nacionalne države, ne vidijo nikakršnih pomislekov in se s tem strinjajo oz. zelo strinjajo. Slednje me še posebej preseneča, saj bi pričakovala, da so poslanci, še posebej Odbora za zadeve EU, prvi in najpomembnejši nosilci evropske ideje. Evropska ideja pa gre zagotovo v smeri, ki presega meje posamezne

nacionalne države in vprašanje je, ali takšen odnos ne pomeni ogroženosti ideje o pravem evropskem državljanstvu, ki je zelo verjetna prihodnja faza razvoja evropske integracije.

Logično se zdi, da večina poslancev podpira strankarstvo kot orodje, ki naj na ravni odločanja poveže poslance nacionalnih in Evropskega parlamenta. V tem delu se poslanci zagotovo približajo evropski ideji. V zapleteni institucionalni evropski strukturi volitve v Evropski parlament ne pomenijo dostopa do oblasti kot to velja na nacionalni ravni. Večini poslancev se to ne zdi sporno, verjetno tudi zato, ker trenutnega ustroja EU ne gre povsem enačiti s prerazporeditvijo moči institucij, kot jih poznamo v Sloveniji. Zanimivo je mnenje poslancev glede ideje, da bi v Evropskem parlamentu sedeli poslanci nacionalnih parlamentov; s tem bi prispevali k odpravi očitka, da so evropski poslanci preveč odtujeni od ljudi iz njihovih običajnih sredin. Pet poslancev se s tem, da bi sedeli hkrati v državnem zboru in v Evropskem parlamentu, ne strinja. Pet je takih, ki se z idejo strinjajo ali zelo strinjajo, dva poslanca pa se nista opredelila niti za niti proti taki ideji.

7 PREDLOGI ZA VEČJO, UČINKOVITEJŠO VLOGO DRŽAVNEGA ZBORA V PROCESU ODLOČANJA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Skladno s teoretičnim izhodiščem in rezultati ankete, na katero so odgovarjali poslanci Odbora za zadeve EU ugotavljam, da še obstajajo neizkoriščene možnosti za učinkovitejšo vlogo državnega zbora v procesu odločanja Evropskega parlamenta. Manevrski prostor za izvajanje učinkovitejše vloge gre po eni strani iskati v razhajanju med teoretičnim in praktičnim vidikom uveljavljanja zakonodajne vloge državnega zbora v procesu odločanja Evropskega parlamenta, po drugi strani pa gre razloge za to iskati v nedovršeni in ne dovolj poglobljeni pravni osnovi odnosa med nacionalnimi in Evropskim parlamentom. Dva vidika, na katera opozarjam, bosta verjetno pomembna v nadaljnjem razvoju evropske integracije. Gre za razvojno pot, za katero je prav, da ji že danes določimo smer, ki bo pomenila pozitiven temelj nadgrajevanja odnosa med državnim zborom in Evropskim parlamentom. Na tej poti se bo krepila parlamentarna demokracija, ki je temelj za povezovanje državljanov, ti pa so osnovni gradniki EU.

V nadaljevanju predstavljam nekaj konkretnih predlogov za učinkovitejšo vlogo državnega zbora v procesu odločanja Evropskega parlamenta. Predloge bi uvrstila v tri sklope in sicer: **večja vključenost slovenske javnosti v zadeve EU, učinkovitejše sodelovanje med državnim zborom in Evropskim parlamentom ter izobraževanje o zadevah EU.**

Podobno kot je v spremnem dopisu k anketi zapisal eden izmed poslancev Odbora za zadeve EU se strinjam, da bistveni primanjkljaj pri sodelovanju državnega zbora v procesih odločanja Evropskega parlamenta nastane zaradi odsotnosti evropskega javnega mnenja, s tem pa tudi pomanjkanjem zavedanja slovenske javnosti, da je del »evropskega populusa«. Zanimanje za evropske zadeve je v naši javnosti premajhno, mediji ga pogosto obravnavajo z vidika

omejenosti slovenskih interesov v EU. Gledano z vidika potencialnih volilnih rezultatov to pomeni, da poslanci pogosto postavljajo v ospredje notranjepolitične teme, pogosto se EU zadeve izrablja za popularizacijo pozornosti zgolj domače javnosti in tako se krog sklene znotraj nacionalnih meja. Javnost pa je pomembna prav v kontekstu volitev, saj je prav ona tista, na katero se poslanci obračajo, ko iščejo zaupanje in potrditev za izvolitev na ustrezne politične funkcije.

Večja vključenost javnosti je tako za zavedanje evropske perspektive zagotovo nujno potrebna, pri tem je prav državni zbor prvi, ki mora v večji meri izkoristiti svoje informacijske, mobilizacijske in vzgojne funkcije. Menim, da imajo poslanci državnega zbora neizkoriščene vzvode moči, s katerimi je možno spodbuditi slovensko javnost k evropskemu razmišljanju. En korak bliže tej ideji je bil storjen s popravki Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU, ko so seje delovnih teles, ki obravnavajo zadeve EU, odprli za javnost. Ocenjujem, da bi se javnost v večji meri vključila v zadeve EU ob premišljenem, sistematičnem komuniciranju teh vsebin, kot na primer: spletno komuniciranje, odprti telefon, posredovanje publikacij. Nekateri izmed teh kanalov se že izkoriščajo, vprašanje pa je, če so pristopi pravi, če ne prihaja do zasičenosti informacij in neprepoznavnosti, ki je posledica osamljenih oz. enkratnih poskusov namesto sistematičnih, proaktivnih, ki bi javnost pritegnila in vključila tudi na dolgi rok. Smiselno se mi zdi sistematično predvajanje kratke informativne oddaje s samo nekaj bistvenimi poudarki o aktualnih vsebinah, ki se dogajajo v Evropskem parlamentu, s hkratno predstavitvijo mnenj poslancev državnega zbora. Oddaja bi bila del osrednje informativne oddaje na nacionalni televiziji. Pričakovati je, da bi ob večji vključenosti slovenska javnost intenzivneje sodelovala pri izoblikovanju evropskega javnega mnenja, ki je bistveni vezni člen med javnostmi držav članic in tudi med parlamenti.

Drugi sklop predlogov sodi na področje učinkovitejšega sodelovanja med državnim zborom in Evropskim parlamentom. V tem okviru bi omenila intenziviranje stikov med slovenskimi poslanci v Evropskem parlamentu in poslanci v državnem zboru, ki bi lahko pomenili podlago za bolj izdelano izgradnjo odnosov z ostalimi poslanci Evropskega parlamenta, tudi na strankarskem nivoju. Na (pre)šibko intenzivnost stikov so z odgovori v anketi opozorili tudi poslanci Odbora za zadeve EU. Glede na krajevno razpršenost poslancev in s tem povezanimi stroški bi bilo tesnejše sodelovanje možno tudi preko sodobnih komunikacijskih kanalov kot je npr. videokonferenčna povezava, ki bi se je lahko udeleževali poslanci parlamentov v Bruslju in v Ljubljani. V sklop predlogov za tesnejše sodelovanje sodi tudi bolj izdelan sistem spremljanja zakonodajnih aktov, še posebej v novih okoliščinah po Lizbonski pogodbi, ko Evropski parlament sam neposredno posreduje predložene dokumente nacionalnim parlamentom. Poleg formalnih poti sodelovanja naj omenim še zelo pomembno sodelovanje, ki teče povsem na neformalni osnovi, tukaj pa je zagotovo pomembno tudi znanje tujih jezikov in posameznikove značajske lastnosti.

Menim, da je možno izboljšati učinkovitost sodelovanja in vlogo državnega zbora v procesu odločanja Evropskega parlamenta tudi s spremembami izobraževalnega sistema, ki bi bil vpet na različnih nivojih in med različnimi subjekti. Evropske vsebine bi lahko bolj sistematično vključili že v zgodnjih stopnjah slovenskega primarnega izobraževalnega sistema, gre za proces kontinuiranega učenja in sistematičnega pristopa k zavedanju evropskega sistema. Na kratek rok pa bi bilo učinke izobraževanja možno doseči pri poslancih, ki bi utrdili znanje glede postopkov odločanja na ravni EU in s tem razvili sposobnost strateškega razmisleka o možnostih oblikovanja potrebne večine za sprejem določene odločitve (navadne, kvalificirane...).

Nenehno spreminjajoče se evropsko okolje zahteva seveda vložke v zaposlene javnega sektorja. Organizacijska odličnost se začne z zaposlovanjem pravih kadrov, vendar hitro zahteva tudi nadaljnje izobraževanje in razvoj. Menim, da bi bilo potrebno izobraževanje med zaposlenimi v javnem sektorju glede evropskih zadev izvajati na eni strani bolj sistematično, po drugi strani pa tudi priložnostno. Ko govorim o priložnostnem izobraževanju imam v mislih predvsem izobraževanje, ki ga bi bilo potrebno uvesti potem, ko se zazna potreba, ki izhaja iz določenih novih praks, ki so nastale na spremenjeni pravni podlagi in/ali v empiričnem smislu. Tako izobraževanje bi morali zagotovo izvesti tudi po sprejetju Lizbonske pogodbe.

Izpostavljam še pomen znanja tujih jezikov, ki je zagotovo pogoj za učinkovito sodelovanje tudi na neformalni ravni. Preverjanje znanja tujih jezikov ali sistematično vključevanja v tečaje tujih jezikov pri nas žal še ni praksa, ki bi se izvajala med poslanci v državnem zboru.

SKLEP

Sodobni parlamentarizem deluje po principih, po katerih imajo državljani na demokratičnih osnovi pravico sodelovati pri izvajanju oblasti. Gre za najvišjo stopnjo demokracije, ki izraža delovanje predstavnikov ljudstev. Ravno zato je tako pomembno, da državljani razumemo svoj vsakdan skozi prizmo sodobnega parlamentarizma, ki ga gradimo v državnem zboru kot državljani Republike Slovenije in kot državljani polnopravne članice EU v Evropskem parlamentu. V tej luči je še kako pomembna organizacija medparlamentarnega sodelovanja, ki jo tvorijo Evropski parlament in vsi nacionalni parlamenti.

Po vstopu v EU je bil državni zbor postavljen v povsem novo vlogo, saj se je precejšen del njegovih funkcij preneslo v odločanje na evropsko raven. Posebej zanimiv je postal odnos med državnim zborom in Evropskim parlamentom, dvema demokratično izvoljenima strukturama, ki se stikata na meji med nacionalnim in nadnacionalnim. Zdi se, da bi morala biti medsebojna vez med institucijama, ki sta prežeti z demokratično idejo in glasom posameznika, evropskega državljana, zelo trdna.

S tem, ko se s skoraj vsako spremembo ustanovitvenih pogodb EU daje vse več pozornosti Evropskemu parlamentu in nacionalnim parlamentom, se vsaj na zakonodajni ravni krepi zavedanje, da smo državljani EU, in da EU ni od ljudi odtujena institucionalizirana struktura, ki se realizira v Bruslju. Smer vplivanja na Evropski parlament, ki se zdi najbolj logična, je državni zbor – Evropski parlament. Menim, da obstoječi zakonodajni okvir ponuja prostor, znotraj katerega obstajajo možnosti za še učinkovitejše vplivanje državnega zbora na proces odločanja v Evropskem parlamentu, kar pomeni, da potrjujem hipotezo, zastavljeno na začetku te magistrske naloge. To so z odgovori v anketi potrdili tudi poslanci Odbora državnega zbora za zadeve EU.

V tej nalogi sem predstavila nekatere možnosti za večji vpliv državnega zbora v odnosu do Evropskega parlamenta, ugotavljam pa, da je za kaj takega ob obstoječi zakonodaji potrebna predvsem večja samoiniciativnost in prizadevnost slovenskih poslancev. Na drugi strani pa smo volivci tisti, ki lahko z oceno dobro ali slabo na vsakokratnih volitvah spodbudimo ravnanje poslancev slovenskega državnega zbora, da se bodo bolj dejavno vključevali v proces odločanja Evropskega parlamenta. Za vajeti moramo torej poprijeti predvsem državljani. Rezerve v polju vplivanja državnega zbora na odločanje Evropskega parlamenta vsekakor obstajajo.

LITERATURA IN VIRI

1. Accetto, M., Avbelj, M., Hojnik, J., Smrkolj, M. & Vatovec K. (2010). *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: GV Založba.
2. Amsterdamska pogodba, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte. *Uradni list EU* št. C 340/1997.
3. Antoine Gregoire, J. (2012, januar). *Respect for fundamental rights in the Union*. Najdeno 10. januarja 2013 na spletnem naslovu http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.1.pdf
4. Avbelj, M. (2006). En sedež Evropskega parlamenta in demokratični primanjkljaj. *Pravna praksa*, 42, 14.
5. Bela knjiga o Evropski komunikacijski politiki. Bruselj, KOM (2006)35 končno.
6. Bohinc, R. (2007). *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Bohinc, R. (2012). Pravo in politike Evropske unije. *Povzetki pogodb in sodne prakse* (str. 43, 46, 47). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Cerar, M. (2003). Sprememba ustave in EU: Ustavna podlaga za prenos suverenosti in za vstop v obrambne zveze. *Podjetje in delo*, 6, 1463.
9. Cerar, M. (2004). *Temelji ustavne ureditve, človekove pravice in temeljne svoboščine, gospodarska in socialna razmerja*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
10. Cerar, M. (2007). *Državni zbor Republike Slovenije*. Kranj: Gorenjski tisk.

11. Conference of Speakers of the European Union Parliaments. (2008, 19.–21. junij). *Guidelines for inter-parliamentary cooperation in the European union*. (2008). Lisboa: Conference of Speakers of the European Union Parliaments.
12. Corbett, R. & Shackleton, M. (2000). *The European Parliament*. London: John Harper Publishing.
13. Corrona M. & Bedrač J. (2005). Ustava za prihodnost Evropske unije. *Lex Localis*. 3 (2), 29.
14. COSAC. Najdeno 23. maja 2011 na spletnem naslovu <http://www.cosac.eu/en/cosac/>
15. Črnčec, D & Brezovšek, M. (2006). Demokracija v globalizaciji- globalizacija v demokraciji. *Odprtost (slovenske) javne uprave* (str. 193, 205). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Dahl, R. (1997). *Uvod v teorijo demokracije*. Ljubljana: Krtina.
17. Dahl, R. (1998). *On Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.
18. Deželan, T. (2005). Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti. *Delovanje slovenskih evroposlancev in posredno slovenskih parlamentarnih političnih strank v Evropskem parlamentu* (str. 194, 197, 199, 200). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Državni zbor. (2008). Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004 – 2008. Ljubljana: Državni zbor.
20. Enotni Evropski akt. *Uradni list RS* št. 7/2004.
21. European Parliament (2005). *Third bi- annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. Bruselj: Cosac Secretariat.
22. European Parliament (2007). *Eight bi- annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. Bruselj: Cosac Secretariat.
23. *Evropski parlament in Lizbonska pogodba*. (2010). Najdeno 5. januarja 2010 na spletnem naslovu <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?Language=SL&refreshCache=yes&pageRank=1&id=66>
24. Evropski parlament. (2006, 14. junij). *Resolucija Evropskega parlamenta o delovanju v obdobju analize o prihodnosti Evrope*. Strasbourg: Evropski parlament, 2006.
25. Ferčič, A., Hojnik, J. & Tratnik, M. (2011). *Uvod v pravo Evropske unije*. Ljubljana: GV Založba.
26. Geremek, B. (2005). Democracy in Europe. *The State of Democracy in the World* (str. 54). New York: UNDP.
27. Grad, F. (2009) Konstitucionalizacija EU in Lizbonska pogodba. *Pravna praksa*, 50, 7.
28. Grad, F. (2010). *Evropsko ustavno pravo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije
29. Grilc, P. & Ilešič, T. (2001). *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Pravna obzorja.
30. Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
31. Hafner Fink, D. (2004). Politične stranke in demokracija v okoliščinah globalizacije. *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije* (str. 69–81). Ljubljana: FDV.

32. Hafner Fink, D. & Brinar, I. (2004). *Razvoj pravne ureditve strank na evropski ravni. Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije* (str. 137–142, 157). Ljubljana: FDV.
33. Hayes-Renshaw, F., van Aken, W. & Wallace H. (2005). When and Why the Council of Ministers of the EU Votes Explicitly. *EUI Working Papers*, 25, str.1.
34. Hočevar, M. (2008). Prihodnost Evropske unije. *Parlamentarni nadzor in obravnavanje zadev EU. Slovenski parlament v Evropski uniji* (str. 62). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. Igličar, A. (2006). Zakonodajna suverenost v pogojih polnopravnega članstva Slovenije v EU. *Pravna praksa*, 23, 9.
36. *Informacijska pisarna Evropskega parlamenta za Slovenijo*. Najdeno 2. maja 2010 na spletnem naslovu <http://www.europarl.si/>
37. *IPEX medparlamentarna izmenjava informacij EU*. Najdeno 23. maja 2011 na spletnem naslovu <http://www.ipex.eu/>
38. Jeffery, L. (2002). *The Institutions of the European Union. Social and Regional Interests: ESC and Committee of the Regions*. Oxford: Oxford University Press.
39. Ješovnik, P. (2000). *Evropska unija*. Koper: Visoka šola za management v Kopru.
40. Johansson, K. & Raunio, T. (2005). Regulating Europarties: Cross-Party Coalitions Capitalizing on Incomplete Contracts. *Party Politics* (str. 514–517). London: Sage.
41. Judge, D. & Earnshaw, D (2008). *The European Parliament*. Hampshire: The Macmillan press ltd.
42. Kiiver, P (2007). European Scrutiny in national parliaments. *National Parliaments within the Enlarged European Union* (str. 66–70). ZDA in Kanada: Routledge.
43. Kierkegaard, S. (2009). Open access to public documents- More secrecy, less transparency. *Computer Law & Security Review* (str. 3, 7). Denmark: International Association of IT Lawyers.
44. Knez, R. (2010). Lizbonska pogodba- pogled na spremembe iz zornega kota države. *Pravna praksa*, 12, 20.
45. Kocbek, D. (2010). EU nima vizije. *Finance*, 139 , str. 2.
46. Konferenca parlamentov. *Uradni list EU* št. deklaracije 14/1992.
47. Korže, B. (2009). Economic integrations, competition and cooperation. *System Argumentation for Direct Binding of EU Bodies by the European Convention on Human Rights and Freedoms to the Extent of their Competences* (str. 9). Rijeka: Faculty of Economics.
48. Krajc, G. (2008). Lizbonska pogodba- ključ učinkovitosti. *Pravna praksa*, 12 , 6.
49. Krašovec, T. (2005). Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti. *Pomanjkljiva demokratična legitimnost v EU in demokratični primanjkljaj* (str. 44, 49, 57). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
50. Krašovec, T (2006). Demokracija v globalizaciji- globalizacija v demokraciji. *Sodelovanje med državnim zborom in vlado Republike Slovenije po vključitvi v Evropsko unijo- prve izkušnje* (str. 277–281, 283, 285). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

51. Krašovec, T. (2008). Prihodnost Evropske unije. *Parlamentarna dinamika- vloga nacionalnih parlamentov v obdobju razmisleka* (str. 68). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
52. Lajh, D. (2004). Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije. *Spreminjanje institucionalnega ravnotežja in demokratični primanjkljaj v Evropski uniji* (str. 46–50). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
53. Lampe, R. (2009, 8. oktober). Bo Lizbonska pogodba končno krovni dokument EU? *Delo*, str. 5.
54. Lewis, J. (2010), European Union Politics. *The Council of the European Union* (str. 152–154). Oxford: Oxford University Press.
55. Lukšič, A. & Bahr, M. (2008). Prihodnost Evropske unije. *Geneza demokratičnega življenja v EU do Lizbonske pogodbe* (str. 88–91). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
56. Moussis, N. (1999). *Evropska unija*. Ljubljana: Littera picta.
57. Nahtigal, M. (2009, 8. oktober 2009). Kljub irski potrditvi Lizbone II ni razloga za slavlje. *Delo*, str. 5.
58. Neffat, D. (2003). Urejanje okolja- sprememba ustave. *Pravna praksa*, 12, 41.
59. Nugent, N. (2010). *The Government and Politics of the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
60. O'Brennan, J. & Raunio, T. (2007). Deparlamentarization and European Integration. *National Parliaments within the Enlarged European Union* (str. 16–17). ZDA in Kanada: Routledge.
61. Pavliha, M. (2006). Parlament v sistemu delitve oblasti. *Pravna praksa*, 7, 1500.
62. Podobnik, S. (2009). *Evropski parlament- institucija EU z vse večjo politično vlogo*. Ljubljana: Slovenska tiskovna agencija.
63. Pogodba iz Nice, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte. *Uradni list EU* št. C 80/2001.
64. Pogodba, ki spreminja nekatere finančne določbe pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti in pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropske skupnosti. *Uradni list EU* št. 359/1977.
65. Pogodba, ki spreminja nekatere proračunske določbe pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti ter pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti. *Uradni list EU* št. 2/1971.
66. Pogodba o delovanju Evropske unije. *Uradni list RS* št. C 83/47 2010.
67. Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti (1957). Rim.
68. Pogodba o Evropski uniji. *Uradni list EU* št. C 83/13 2010.
69. Pogodba o Evropski uniji. *Uradni list EU* št. C 191/1992.
70. Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti. *Uradni list RS* št. 7/2004.
71. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo. *Uradni list RS* št. 7/2004.
72. Pondelek, U. (2004). Evropski parlament. *Pravna praksa*, 1, 6.
73. Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije. (2010). *Uradni list RS* št. 35/2002, 60/2004, 64/2007, 92/2007- UPB 1, 105/2010 in *Odl US*: 79/2012.

74. *Poslovnik Evropskega parlamenta*. Najdeno 14. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20121023+0+DOC+PDF+V0//SL&language=SL>
75. Poslovnik konference odborov parlamentov Evropske unije. (2008). *Uradni list EU* št. 2008/C 27/02.
76. Poslovnik Vlade RS. *Uradni list RS* št. 43/01, 23/02 (popr.), 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10 in 95/11.
77. *Postopek sodelovanja*. Najdeno 12. maja 2010 na spletnem naslovu <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/zakonodajni-postopki/zakonodajni-postopki-pred-lizbonsko-pogodbo/postopek-sodelovanja/>
78. Služba Vlade RS za evropske zadeve. (2007). *Priročnik za sodelovanje z Evropskim parlamentom*, 2007.
79. *Pristojnosti in funkcije Državnega zbora*. Najdeno 14. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.dzrs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/PoslanstvoDrzavnegaZbora>
80. Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. *Uradni list EU* št. C 306/150 2007.
81. Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. *Uradni list EU* št. C 306/148 2007.
82. Raunio, T. (2000). Losing Independance or Finally Gaining Recognition? Contacts Between MEPs and National Parties. *Party Politics* (str. 211). London: Sage.
83. Rijavec, P., Verčič D. & Zavrl, F. (2002). *Odnosi z mediji*. Ljubljana: GV Založba.
84. Seketin Lestan, S. (2007). *Evropska unija: od prvih idej do zadnje širitve*. Ljubljana: Upravna akademija.
85. Shackleton M. (2002). The institutions of the European Union. *The European Parliament* (str. 99). Oxford: Uxford University Press.
86. Schön-Quinlivan, E. (2011). *Reforming the European Commission*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
87. Skubic, N. (2007). Lizbonska pogodba. *Pravna praksa*, 50 , 42.
88. *Sodelovanje z Evropskim parlamentom*. Najdeno 10. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.dzrs.si/wps/portal/Home/PoliticniSistem/SodelovanjeDrzavnegaZboraVZadevahEvropskeUnije/SodelovanjeZEvropskimParlamentom>
89. Šabič, Z. (2005). Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti. *Refleksija preteklosti, dožemanje sedanjosti, vizija prihodnosti- nova Evropska unija in nacionalni parlamenti* (str. 140–141, str.143). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
90. Štefančič, P. (2005). Ustavno načelo demokratičnosti: lobiranje kot praktični vidik participativne demokracije v informacijski dobi. *Revus- revija za evropsko ustavnost*, 5, 103.
91. *The European Citizens and the future of Europe. Qualitative study in the 25 member states*. Najdeno 28. aprila 2010 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/publicopinion/quali/ql_futur_en

92. Travers, D, Coppolecchia H. & Tomlins A. (2002). *European Affairs Committees: The Influence of National Parliaments on European Policies*. Bruselj, The European Centre for Parliamentary Research and Documentation.
93. Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije. *Uradni list EU* št. 45/2001.
94. Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04 in 68/06.
95. Vehar, P. (2003). Moje delo in stroka po pristopu k EU z vidika vloge državnega zbora po 1. maju 2004. *Podjetje in delo*, 6, 1260–1261.
96. Vehar, P. (2004). Državni zbor, vlada in Evropska unija. *Evro Pravna praksa*, 1, 5.
97. Velišček, J. (2006). Internacionalizacija parlamenta skozi svetovanje. *Demokracija v globalizaciji- globalizacija v demokraciji* (str. 258–261). Ljubljana: FDV.
98. *Vladni portal z informacijami o življenju v EU*. Najdeno 29. aprila 2012 na spletnem naslovu: <http://www.evropa.gov.si/>
99. Vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. *Uradni list EU* št. deklaracija 13/1992.
100. Vodnik T., Koblar J. & Horjak Š. (2005). *Priročnik za sodelovanje slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU*. Ljubljana: Studio Zodiak.
101. Zajc, D. (2000). Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlament. *Razvoj slovenskega parlamentarizma, Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji* (str. 98). Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
102. Zajc, D. (2002). Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU. *Teorija in praksa*, 39 (4), 670–672.
103. Zajc, D. (2004a). Proces globalizacije in vloga nacionalnih parlamentov. *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesu globalizacije* (str. 213–228). Ljubljana: FDV.
104. Zajc, D. (2004b). *Razvoj parlamentarizma. Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
105. Zajc, D. (2005). Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti. *Spremenjene funkcije nacionalnega parlamenta po vstopu v EU (moč nacionalnega parlamenta v odnosu do vlade- primer Državnega zbora RS)* (str. 116). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
106. *Zadeve Evropske unije v Državnem zboru*. Najdeno 10. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.dzrs.si/wps/portal/Home/PoliticniSistem/SodelovanjeDrzavnegaZboraVZadevahEvropskeUnije/ZadeveEvropskeUnijeVDrzavnemZboru>
107. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije. *Uradni list RS* št. 34/04, 43/10 in 107/10.
108. Wallace, H. (2010). Policy-Making in the European Union. *An institutional Anatomy and Five Policy Mode* (str. 75). Oxford: Oxford University Press.

PRILOGE

Priloga 1: Anketa- vloga državnega zbora v procesu odločanja Evropskega parlamenta z rezultati

Evropske institucije sprejemajo odločitve, ki neposredno vplivajo na posameznika, saj evropska zakonodaja določa pravila na praktično vseh področjih posameznikovega vsakodnevnega udejstvovanja (od gospodarstva, zdravstva, socialnih pravic, izobraževanja).

Dejstvo, da sodobni parlamentarizem z nacionalnimi in Evropskim parlamentom ponuja najbolj demokratično obliko posrednega sodelovanja posameznika v procesih odločanja, me je spodbudilo k preučevanju elementov sodelovanja med državnim zborom in Evropskim parlamentom.

1. Se strinjate s trditvijo, da odločanje v institucijah Evropske unije (v nadaljevanju EU) bistveno vpliva na življenje državljanov Slovenije

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
Zelo se strinjam	5
Strinjam se	7
Ne vem	0
Ne strinjam se	0
Sploh se ne strinjam	0
SKUPAJ	12

2. Ali menite, da je interes poslancev glede zadev, ki so v odločevalski pristojnosti organov EU manjši, v primerjavi z interesom, ki ga poslanci kažejo do zadev, ki so v izključni domeni Slovenije?

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
DA	10
Ne vem	0
Ne	2
SKUPAJ	12

3. Ali menite, da je interes poslancev Odbora za zadeve EU do zadev EU večji od interesa, ki ga za obravnavo do zadev EU kažejo poslanci, ki niso člani Odbora za zadeve EU?

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
DA	12
Ne vem	0
Ne	0

SKUPAJ	11
--------	----

4. Kako ocenjujete povezanost med slovenskimi poslanci v Evropskem parlamentu in poslanci Odbora za zadeve EU?

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
Odlično	0
Zelo dobro	1
Dobro	3
Zadovoljivo	5
Nezadovoljivo	3
SKUPAJ	12

5. V nekaterih odborih Evropskega parlamenta Slovenija nima svojega predstavnika. Ali menite, da takšna razporeditev zmanjšuje vpliv Slovenije na oblikovanje posameznih politik EU?

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
DA	8
Ne vem	1
Ne	3
SKUPAJ	12

6. Ali menite, da je povezovanje poslancev Evropskega parlamenta in državnega zbora na ravni političnih strank pomembnejše od medparlamentarnega povezovanja poslancev na nacionalni osnovi?

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
DA	4
Ne vem	4
Ne	4
SKUPAJ	12

7. Kako pogosto ste v stiku (telefonsko, po pošti, srečanje, preko videokonferenc...) s poslanci Evropskega parlamenta?

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
Zelo pogosto	1
Pogosto	1
Niti pogosto, niti redko	5
Redko	4

Zelo redko	1
SKUPAJ	12

8. Državni zbor je v zadostni meri vpleten v odločitve, ki se sprejemajo v okviru Evropskega parlamenta.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
S trditvijo se strinjam	4
Ne vem	1
S trditvijo se ne strinjam	7
SKUPAJ	12

9. Navajam nekaj trditev o **sodelovanju državnega zbora in Evropskega parlamenta**. Pazljivo jih preberite in obkrožite številko, za katero menite, da je najbolj ustrezna (na lestvici od 1 do 5, številka 1 pomeni sploh se ne strinjam in številka 5 zelo se strinjam)

Sodelovanje med državnim zborom in Evropskim parlamentom ni pomembno.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	7
2	3
3	0
4	2
5 zelo se strinjam	0
SKUPAJ odgovorov	12

Državni zbor je zadostno vpleten v odločitve, ki se sprejemajo v okviru Evropskega parlamenta.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	3
2	5
3	2
4	2
5 zelo se strinjam	0
SKUPAJ odgovorov	12

Za poslance državnega zbora so enako pomembne evropske in domače teme.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	2
2	3
3	1
4	2

5 zelo se strinjam	4
SKUPAJ odgovorov	12

Srečanja Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov so pomemben člen pri utrjevanju medparlamentarnih odnosov.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	0
3	2
4	5
5 zelo se strinjam	5
SKUPAJ odgovorov	12

Sprejem Lizbonske pogodbe je v praksi prispeval k tesnejšemu povezovanju državnega zbora z Evropskim parlamentom.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	1
3	5
4	5
5 zelo se strinjam	1
SKUPAJ odgovorov	12

Ustrezen pretok informacij med poslanci Evropskega parlamenta in poslanci Odbora za zadeve EU je eden najpomembnejših kriterijev za sodelovanje.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	1
2	0
3	6
4	4
5 zelo se strinjam	1
SKUPAJ odgovorov	12

Državni zbor je premajhen, da bi vplival na procese Evropskega parlamenta, zato njegova povezovalna vloga z Evropskim parlamentom ni pomembna.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	4
2	3
3	4
4	1
5 zelo se strinjam	0

SKUPAJ odgovorov	12
------------------	----

11. Ali menite, da obstajajo neizkoriščene možnosti, s katerimi bi lahko še izboljšali učinkovitost dela na področju zadev EU?

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
DA	12
Ne vem	0
Ne	0
SKUPAJ	12

12. Navajam nekaj trditev o tem, kako bi v državnem zboru **izboljšali učinkovitost dela na področju zadev EU**. Trditve pazljivo preberite in obkrožite številko, za katero menite, da je najbolj ustrezna (na lestvici od 1 do 5, številka 1 pomeni sploh se ne strinjam in številka 5 zelo se strinjam)

Uspešnejše sodelovanje bi dosegli z učinkovitejšo organizacijo obravnavanja zadev EU med institucijami RS, še posebej med Vlado Republike Slovenije in državnim zborom.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	0
3	1
4	3
5 zelo se strinjam	7
Ni odgovorov	1
SKUPAJ odgovorov	11

V državnem zboru bi morali vzpostaviti specializirano službo, ki bi pred vročitvijo osnutkov zakonodajnih aktov poslancem, tem aktom, na podlagi kritične presoje pomembnosti vsebin za slovenski prostor, dodeljevale prioritetni vrstni red za obravnavo.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	3
2	3
3	0
4	2
5 zelo se strinjam	3
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	11

Večja vključenost javnosti v obravnavo zadev EU bi vzpodbudila učinkovitejše delo državnega zbora na področju zadev EU.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	1
3	1
4	6
5 zelo se strinjam	3
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	11

Državni zbor bi moral stremeti k večji izkoriščenosti informacijske, mobilizacijske in vzgojne funkcije državnega zbora, s katero bi poslanci seznanjali javnost o zadevah EU.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	1
3	1
4	4
5 zelo se strinjam	5
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	11

K učinkovitejšemu delu bi prispevalo pogostejše sodelovanje slovenskih poslancev Evropskega parlamenta na zasedanjih Odbora za zadeve EU.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	2
3	2
4	3
5 zelo se strinjam	4
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	11

Sodobnejši način medparlamentarnega sodelovanja, npr. z vzpostavitvijo video oz. avdio konferenc slovenskih poslancev Evropskega parlamenta v času zasedanja odbora za zadeve EU, bi pripomogel k učinkovitejšemu delu.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	2
2	2
3	1
4	4
5 zelo se strinjam	2
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	11

Pristnejši stik s poslanci Evropskega parlamenta in poslanci parlamentov drugih držav članic EU bi bil dosežen z boljšim poznavanjem tujih jezikov poslancev državnega zbora, še posebej poslancev Odbora za zadeve EU.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	1
2	1
3	6
4	1
5 zelo se strinjam	2
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	11

Učinkovitejše delo bi bilo zagotovljeno ob boljšem poznavanju postopkov odločanja poslancev državnega zbora na ravni EU in ob sposobnosti poslancev strateškega razmisleka o možnosti oblikovanja potrebne večine za sprejem določene odločitve (navadne, absolutne, kvalificirane...).

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	2
2	0
3	4
4	1
5 zelo se strinjam	4
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	11

Kadar pokritost področij ne bi bila zagotovljena s poslanci Odbora za zadeve EU, bi morali na seje Odbora za zadeve EU skladno s temami na dnevnem redu vabiti tudi člane področnih odborov.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	1
2	0
3	3
4	2
5 zelo se strinjam	5
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	11

13. Ali menite, da med slovensko javnostjo obstaja dovolj velik interes za evropske zadeve?

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
DA	0
Ne vem	1
Ne	11
SKUPAJ	12

14. S sprejetjem Lizbonske pogodbe decembra 2009 naj bi se vloga nacionalnih parlamentov bistveno okrepila, saj so le-ti prvič tudi formalno vključeni v proces odločanja v EU. Kako ocenjujete trditev, da se je v letu dni od sprejema Lizbonske pogodbe delo v Odboru državnega zbora za zadeve EU precej spremenilo?

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
Zelo se strinjam	0
Strinjam se	3
Ne vem	2
Ne strinjam se	5
Sploh se ne strinjam	2
SKUPAJ	12

15. Navajam nekaj trditev, povezanih s **sprejetjem Lizbonske pogodbe in vplivih le-te na delo državnega zbora v povezavi z Evropskim parlamentom**. Trditve pazljivo preberite in obkrožite tisto številko, za katero menite, da je najbolj ustrezna (na lestvici od 1 do 5, številka 1 pomeni sploh se ne strinjam in številka 5 zelo se strinjam).

Evropski parlament osnutke zakonodajnih aktov, ki jih predloži sam, neposredno pošlje nacionalnim parlamentom, kar omogoča, da so poslanci bistveno prej informirani in tako pridobijo na času, ki ga namenijo bolj poglobljeni obravnavi zadev EU.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	1

2	1
3	2
4	5
5 zelo se strinjam	3
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

Menim, da je bistvena razlika, ki ga je na področju medparlamentarnega povezovanja prinesla Lizbonska pogodba, v sistemu obveščanja nacionalnih parlamentov.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	2
2	2
3	1
4	5
5 zelo se strinjam	2
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

Po sprejetju Lizbonske pogodbe so nacionalni parlamenti in Evropski parlament določili učinkovitejše in rednejše medparlamentarno sodelovanje kot prej.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	1
2	2
3	3
4	6
5 zelo se strinjam	0
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

Delo Odbora za zadeve EU se v praksi po sprejetju Lizbonske pogodbe ni spremenilo.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	2
3	2
4	4
5 zelo se strinjam	4
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

Pred sprejetjem Lizbonske pogodbe so poslanci pri obravnavi zakonodajnih aktov pogosto dvomili o upoštevanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	2
2	2
3	3
4	4
5 zelo se strinjam	1
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

Od slovenskih poslancev je pričakovati, da bodo zaradi ugodnejše zakonodaje, ki jo je na področju upoštevanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti prinesla Lizbonska pogodba, v prihodnje večkrat vložili obrazloženo mnenje o neskladnosti osnutka zakonodajnega akta z omenjenima načeloma.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	1
2	1
3	1
4	7
5 zelo se strinjam	2
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

16. Interes evropske javnosti za razumevanje zadev EU bi bilo potrebno spodbuditi tudi z zavedanjem o tem, da je posameznik najbližje odločanju v procesih EU prav z mehanizmom posredne udeležbe, ki jo preko volitev ponuja sodobni parlamentarizem.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
Zelo se strinjam	2
Strinjam se	8
Ne vem	0
Ne strinjam se	1
Sploh se ne strinjam	1
SKUPAJ	12

17. Poslanci Evropskega parlamenta so neposredno izvoljeni predstavniki državljanov EU in predstavljajo najvišjo stopnjo demokracije. Ali se vam zdi smiselno, da so imenovani po ključu, ki je neenoten med državami članicami?

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
Zelo se strinjam	2
Strinjam se	4

Ne vem	3
Ne strinjam se	2
Sploh se ne strinjam	1
SKUPAJ	12

18. Kako na lestvici od 1 do 5 (številka 1 pomeni sploh se ne strinjam in številka 5 zelo se strinjam) rangirate spodaj našete kriterije, ki vplivajo na volilni boj za EP ?

Politične stranke bi morale volilni boj za Evropski parlament podrediti izključno temam EU.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	2
2	2
3	4
4	2
5 zelo se strinjam	2
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

Zmagovalna opcija bi morala preko kohezije političnih strank sprejeti izvršilno funkcijo.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	4
2	2
3	2
4	0
5 zelo se strinjam	4
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

Stranke so tiste, ki bi morale na ravni odločanja povezovati poslance nacionalnih in Evropskega parlamenta.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	2
3	3
4	3
5 zelo se strinjam	4
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

Glede na to, da v javnosti obstaja očitek, da so evropski poslanci od ljudi 'odtujeni', je ideja o tem, da bi Evropski parlament sestavljali poslanci nacionalnih parlamentov, vredna razmisleka.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	4
2	1
3	2
4	2
5 zelo se strinjam	2
Ni odgovorov	1
SKUPAJ odgovorov	12

Volitve v Evropskega parlamenta ne bi smele biti omejene na nacionalne države, saj je na ta način ogrožena ideja o evropskemu državljanstvu.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	9
2	1
3	1
4	0
5 zelo se strinjam	1
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

Volitve v Evropski parlament so drugorazredne, saj ne pomenijo dostopa do oblasti kot to velja na nacionalni ravni.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	4
2	3
3	2
4	2
5 zelo se strinjam	1
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

Vplivanje nacionalnih strank na delo njihovih poslancev v Evropskem parlamentu obstaja predvsem pri poslancih, ki so bili izvoljeni v proporcionalnih sistemih, kjer imajo strankarske linije prednost pred osebo.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	2
2	3
3	3

4	3
5 zelo se strinjam	1
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

19. Ali menite, da obstaja t.i. "vseevropska javnost", ki oblikuje javno mnenje in na ta način vpliva na odločanje?

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
DA	2
Ne vem	2
Ne	8
SKUPAJ	12

20. Ali menite, da so državljani Republike Slovenije dovolj seznanjeni z aktivnostmi Odbora za zadeve EU?

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
DA	0
Ne vem	0
Ne	12
SKUPAJ	12

21. Evropske zadeve bi morali približati slovenskemu državljanu. V nadaljevanju je naštetih nekaj načinov **obveščanja/informiranja, ki bi jih bilo možno aktivirati in slovenske državljane vzpodbuditi k razmišljanju, da so evropske teme ravno toliko evropske kot tudi slovenske** (na lestvici od 1 do 5, številka 1 pomeni sploh se ne strinjam in številka 5 zelo se strinjam).

Obvezna udeležba vseh zaposlenih v javnem sektorju na izobraževanju glede delovanja EU, izobraževanje bi vključevalo tudi pisanje kratkega preizkusa znanja.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	5
2	2
3	1
4	2
5 zelo se strinjam	2
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

Predstavitev nekaj aktualnih evropskih tem, ki se obravnavajo v Evropskem parlamentu, v posebni rubriki dnevno informativne oddaje na nacionalni televiziji s predstavitvijo mnenj poslancev državnega zbora ter drugih zainteresiranih javnosti.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	0
3	1
4	6
5 zelo se strinjam	4
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	11

Vključitev evropskih vsebin v slovenski primarni izobraževalni sistem.

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	0
3	4
4	4
5 zelo se strinjam	4
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

22. V nadaljevanju naštevam nekaj **načinov za sistematično komuniciranje z državljani v zvezi z delovanjem EU**. Na lestvici od 1 do 5 ocenite pomembnost različnih načinov komuniciranja (številka 1 pomeni sploh se ne strinjam in številka 5 zelo se strinjam)

spletno komuniciranje

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	0
3	2
4	3
5 zelo se strinjam	7
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

posredovanje publikacij (npr. nekajkrat letno v standardizirani obliki)

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	2
3	4

4	3
5 zelo se strinjam	3
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12

odprti telefon

MOŽNOSTI	ŠTEVILO ODGOVOROV
1 sploh se ne strinjam	0
2	3
3	4
4	1
5 zelo se strinjam	4
Ni odgovorov	0
SKUPAJ odgovorov	12