



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

2 | 2004

Varstvo družbenih manjšin

Državni zbor po 1. maju – igralec ali zgolj statist na evropskem prizorišču

Slovenian Parliament: Actor or Merely a Walk-on at the European Stage

Primož Vehar



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1572>

DOI: 10.4000/revus.1572

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 janvier 2004

Number of pages: 116-130

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Primož Vehar, « Državni zbor po 1. maju – igralec ali zgolj statist na evropskem prizorišču », *Revus* [Spletna izdaja], 2 | 2004, Datum spletne objave: 22 juin 2013, ogled: 23 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revus/1572> ; DOI : 10.4000/revus.1572

All rights reserved

DRŽAVNI ZBOR PO
1. MAJU – IGRALEC
ALI ZGOLJ STATIST NA
EVROPSKEM PRIZORIŠČU?

PRIMOŽ VEHAR*

1. Uvod

Državni zbor je z ratifikacijo pristopne pogodbe v zadnjem tednu januarja 2004 storil še enega izmed zadnjih formalnih korakov k pristopu Slovenije k Evropski uniji. Zagotovo je bil ta korak mnogo lažji ob dejstvu, da mu marca lani razglašene ustavne spremembe omogočajo sodelovanje pri sprejemanju pravnih aktov in odločitev v Evropski uniji¹ in da tako še vedno ohranja zakonodajno funkcijo tudi v delu prenesenih pristojnosti na institucije EU, saj posredno, prek vlade, lahko sodeluje v zakonodajnem postopku EU.

Državni zbor, ki v skladu z našo ustavno ureditvijo poleg nadzorne in volilne funkcije opravlja predvsem zakonodajno funkcijo in je nosilec zakonodajne oblasti ter splošni predstavniški organ, bo zakonodajno funkcijo po 1. maju 2004 formalno ohranil le v tistem delu zakonodaje, ki ne bo prenesena na skup-

* Mnenja in stališča, izražena v predloženem članku, so avtorjeva in ne predstavljajo nujno tudi stališč institucije, kjer je zaposlen.

¹ Ter, zaradi abstraktnega pristopa, tudi k drugim mednarodnim organizacijam.

ne institucije EU. V delu prenesene pristojnosti na EU,² kjer je zakonodajni organ Svet EU, četudi v veliki večini zadev zakonodajno odloča skupaj z Evropskim parlamentom, ne bo sodeloval državni zbor, temveč vlada, ki bo pridobila pristojnosti zakonodajnega odločanja glede izvrševanja dela suverenih pravic, prenesenih na institucije EU.

Pri delu Sveta EU, kjer bo Slovenija pri odločanju imela 4 od 321 glasov, bodo na vseh nivojih odločanja (delovne skupine, odbori in Svet ministrov) sodelovali vladini predstavniki, ki niso neposredno izvoljeni, kar utegne postaviti pod vprašaj demokratično legitimnost na ta način sprejetih odločitev, zlasti če vlada pred sprejemanjem odločitev ne sodeluje s svojim parlamentom.

Postopek odločanja Sveta EU je za javnost nedostopen in nepoznan, saj poteka za zaprtimi vrati, kar je predmet številnih kritik. Spremembe na tem področju se obetajo z novo pogodbo o ustavi za Evropo, ki predvideva večjo preglednost ter močnejšo vlogo nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku EU³.

Sodelovanje z vlado pri zakonodajnem odločanju in izvajanje nadzorne funkcije glede zakonodajnega postopka v EU pa je možno le, če bo imel državni zbor potrebne informacije o sprejemanju odločitev v EU, če bo lahko predhodno vplival na te odločitve, ki jih bodo posamezni člani vlade sprejemali v Svetu EU ali predsednik vlade v Evropskem svetu in če bodo poslanci lahko po glasovanju v EU na »zagovor« poklicali člane vlade.

Vloga državnega zbora od 1. maja 2004 glede zadev EU, na podlagi 3.a člena ustave, ne bo le formalno ratificiranje primarne zakonodaje EU, ki je rezultat dela medvladnih konferenc držav članic ter sprejemanje z direktivami usklajenih zakonov. Ob tem ko bodo uredbe (regulative) veljale neposredno, bo državni zbor posredno, preko vlade, sodeloval v samem postopku sprejemanja pravnih aktov in odločitev. Državni zbor bo v skladu s četrnim odstavkom 3.a člena ustave lahko sprejemal stališča, ki jih bo vlada pri svojem delovanju v Svetu EU in Evropskem svetu upoštevala. Način, kako bo potekalo to sodelovanje, je na eni strani normativno uredil Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU⁴, na drugi strani pa ga bo izoblikovala predvsem praksa.

Zakon je zanimiv iz več plati: zaradi predlagateljev, ki pripadajo sedmim različnim parlamentarnim strankam, zato ker ga neposredno zahteva ustava in

² O tem, kateri del zakonodaje smo s spremembo ustave ter pristopno pogodbo prenesli na skupne institucije EU, več v: Vehar, P.: *Državni zbor, vlada in Evropska unija*, Evropsko pravo in praksa, št. 1, 2004.

³ Zlasti s Protokolom o vlogi nacionalnih parlamentov ter Protokolom o subsidiarnosti in proporcionalnosti.

⁴ Zakon je objavljen v Uradnem listu RS, št. 34/04, dne 8.4.2004.

zaradi potrebne dvotretjinske večine za sprejem, kar kaže na ustavno materijo njegove vsebine, ki ustvarja novo razmerje med državnim zborom in vlado.

2. Razmerje med državnim zborom in vlado z vidika četrtega odstavka 3.a člena ustave⁵

Četrty odstavek 3.a člen ustave se glasi: »V postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah na katere Slovenije prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerja med državnim zborom in vlado iz tega odstavka podrobneje ureja zakon, ki se sprejme z dvotretjinsko večino navzočih poslancev«. Ustavodajalec si je s to določbo zagotovil vlogo v postopku sprejemanja 'EU odločitev' in s tem sledil državam članicam EU, ki to občutljivo ustavno razmerje prav tako urejajo na ustavni ravni.⁶

Ob tem državni zbor ni pristal na stališče, da bi se to ustavno razmerje urejalo s poslovnikom državnega zbora ali z zakonom o vladi. Poslovnik državnega zbora kot avtonomni akt ene veje oblasti pač ni primerno sredstvo za sistemsko urejanje razmerja dveh vej oblasti, po drugi strani pa je zaradi ustavne materije razmerja med državnim zborom in vlado zakonodajalec ocenil kot primernejšo ureditev z zakonom, ki se sprejema s kvalificirano večino, saj bi ureditev z zakonom, ki ga lahko sprejme ali spreminja minimalna vladna večina v parlamentu, lahko na neprimeren način posegla v medsebojno ravnovesje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti.

Ključna navedba tega odstavka je »sprotno obveščanje« državnega zbora s strani vlade, kar pomeni poleg obveščenosti državnega zbora tudi možnost nadzora nad delom vlade. Nedvomno se je treba strinjati z obrazložitvijo predloga ustavnega zakona o spremembah I. poglavja ter 47. člena Ustave Republike Slovenije⁷, da besedna zveza »državni zbor« dopušča oziroma zajema tudi pooblastilo, da v vlogi državnega zbora nastopa posebno delovno telo državnega

⁵ O položaju parlamenta države članice EU in o razmerju med parlamentom in vlado glej tudi: Grad, F.: *Nova razmerja med parlamentom in vlado*, Podjetje in delo, št. 6-7, 2003, str. 1494-1504, o razlogih za ureditev razmerja med parlamentom in vlado glede EU zadev na ustavni ravni pa pri: Cerar, M.: *O nujnosti sprejetja novega 3.a člena ustave*, Evropsko pravo in praksa, št.1, 2003. Glej tudi Testen F., *Tretji odstavek 3.a člena: Res (prevelika) razpoka v Ustavi?*, Zbornik z Dnevnov slovenskih pravnikov, Portorož 2003.

⁶ Naša ureditev tako sledi ustavnim določbam Nemčije, Francije, Švedske, Avstrije, Finske in tudi Madžarske, ki prav tako že v ustavi določajo razmerje med vlado in parlamentom glede EU zadev, s to razliko, da se v ustavnem členu niso izognile besedne zveze »Evropska unija«.

⁷ Poročevalec DZ RS, št. 21, dne 22. marca 2003.

zboru, in sicer v skladu z zakonom, kot je to določeno v nadaljevanju obravnavane določbe.

Drugi stavek določa, da državni zbor o predlogih aktov in odločitvah sprejema stališča, vlada pa »jih upošteva« pri svojem delovanju. Z vidika odnosa med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti je treba poudariti, da beseda »upoštevati« ne pomeni nujno, da bo vlada zavezana k točno določenemu ravnanju. Ravnanje vlade bo odvisno od primera do primera, glede na stopnjo zavezujočnosti stališč državnega zbora, ki bodo, prvič, lahko precej splošna ali zelo konkretna, in, drugič, lahko podana večkrat v teku postopka sprejemanja določenega pravnega akta ali odločitve. Ne glede na stopnjo te vezanosti se je treba zavedati, da je vezanost vlade v vsakem primeru le notranje pravna in da je politične narave, saj vlada navzven, do organov EU, zastopa Slovenijo brez vseh omejitev, v skladu s primarno zakonodajo EU.

Zadnji stavek nato določa podrobnejše urejanje razmerja med državnim zborom in vlado z zakonom, ki se sprejme z »dvotretjinsko večino« navzočih poslancev. Upoštevaajoč obstoječo slovensko zakonodajo je vlada odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države, tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave, kar se kaže v podpori, ki jo vlada v državnem zboru ima, bodisi preko instituta zaupnice bodisi nezaupnice ali posredno interpelacije. Ustavodajalec se je tako z zadnjim stavkom četrtega odstavka 3.a člena, kljub sicer jasnim razmerjem med vlado in državnim zborom, odločil za nujnost sprejetja posebnega zakona o razmerju med državnim zborom in vlado glede zadev EU, in to z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. K temu ga je nedvomno vodila specifičnost obravnavanja EU zadev ter dejstvo, da gre v tem primeru za občutljivo ustavno materijo, ki ureja ravnovesje med dvema vejama oblasti, kjer bi navadna večina lahko bila prevelika skušnjava za večino, ki jo ima vsaka vlada v državnem zboru.

Če primerjalno pogledamo ureditev držav članic, lahko opazimo različno stopnjo sodelovanja nacionalnih parlamentov in vlad, ki se razteza od tega, da nacionalni parlament ne igra nobene vloge, saj ga vlada le naknadno obvešča o svoji dejavnosti v EU, do druge skrajnosti, kjer ima parlament možnost oblikovanja lastnih stališč, na katera je vlada v celoti vezana in brez izrecne podpore parlamenta v Svetu EU ne more sodelovati. Vmesna rešitev, ki prevladuje v večini držav članic, nam je zagotovo najbližja, njena značilnost pa je, da parlament lahko oblikuje svoja stališča na področjih, ki bi sicer sodila v njegovo pristojnost, vendarle pa ta stališča vlado le politično zavezujejo. Tako se posredno izvaja parlamentarni nadzor nad sprejemanjem zakonodaje v EU.

3. Primerjalna ustavna ureditev odnosa med parlamentom in vlado glede EU zadev

3.1. Nemška ustava

Najbolj zanimiva je zagotovo primerjava z Nemčijo, ki je svojo ustavo oziroma temeljni zakon spremenila leta 1992, tik pred ustanovitvijo Evropske unije⁸. Nemška ustava oziroma temeljni zakon (*Grundgesetz*) ima tako dva »evropska člena«, in sicer 23. in 45. člen. Prvi v šestih odstavkih ureja sodelovanje Nemčije pri razvoju EU, prenos izvrševanja suverenih pravic in sodelovanje dvodomnega parlamenta, ki ga mora zvezna vlada izčrpno in ažurno obveščati o zadevah Evropske unije. Zvezna vlada tako da parlamentu možnost, da izrazi svoje stališče, preden začne sama sodelovati pri zakonodajnih aktih EU. V praksi to pomeni, da je rok za oblikovanje stališč treba določiti tako, da ima zvezni parlament dovolj časa, da izrazi svoje stališče, saj drugače zvezna vlada ne more soglašati s predlogom akta EU in mora v Svetu EU uporabiti t. i. *parlamentarni pridržek*, ki ga odpravi takoj, ko ima zvezni parlament možnost, da poda svoje stališče.

Podrobnosti razmerja po ustavi ureja poseben zakon. Nemčija kot federalna država seveda pri tem ureja tudi pristojnosti zveznega sveta, in sicer v primeru, če bi zadeva sicer sodila v njegovo pristojnost ali v pristojnost posamezne dežele. Zanimiva je tudi ureditev, da mora zvezna vlada soglašati z vsemi zadevami EU, ki pomenijo zmanjšanje zveznih prihodkov ali povečanje izdatkov.

V 45. členu nemške ustave je določeno, da ima nemški parlament Odbor za zadeve EU, ki ga lahko pooblasti, da uresničuje tiste pravice zveznega parlamenta v odnosu do zvezne vlade, ki izhajajo iz 23. člena ustave.

Nemški zakon o sodelovanju med parlamentom in vlado v zadevah Evropske unije ima sicer le 7 členov, ki pa jasno določajo obveščanje parlamenta s strani vlade o vseh zadevah s področja EU, ki bi bile lahko zanimive za Nemčijo. Posebne pomena je 4. člen zakona, ki določa, da mora zvezna vlada posredovati parlamentu predloge direktiv in uredb ter hkrati obvestiti zvezni parlament o bistveni vsebini in ciljnih akta EU, o vrsti zakonodajnega postopka v EU ter o predvidenem datumu sprejetja akta v Svetu EU. Nemška vlada pred pritrditvijo zakonodajnim predlogom EU ponudi parlamentu možnost, da izrazi svoje mnenje. Rok za predložitev mnenja je treba določiti tako, da se zveznemu parlamentu zagotovi možnost ustreznega soočenja z zakonodajnim predlogom

⁸ Zanimivo zadevno odločitev nemškega ustavnega sodišča v tej številki Revusa predstavlja Katja Plauštajner.

EU. Stališče zveznega parlamenta predstavlja podlago za razprave vladnih predstavnikov v Svetu EU. Predstavljeni zakon je začel veljati z dnem ustanovitve Evropske unije.

Vse podrobnosti razmerja parlament - vlada glede zadev EU pa ureja poslovnik zveznega parlamenta ter poslovnik Odbora za zadeve EU. Tu je jasno določena pristojnost odbora, ki se lahko ukvarja ne le s predlogi zakonodajnih aktov EU, temveč tudi z vsemi zadevami, ki bi se v EU lahko nanašale na interese Nemčije. Poslovnik odbora podrobno ureja način obveščanja parlamenta s strani zvezne vlade ter njeno poročanje o upoštevanju stališč nemškega parlamenta v pristojnih organih EU. Vsebuje tudi določbe o pristojnostih ostalih parlamentarnih delovnih teles in o delu sekretariata za EU zadeve.

3.2. Francoska ustava

Tudi francoska ustava, dopolnjena zaradi ustanovitve Evropske unije, daje parlamentu glede zadev EU jasno vlogo v okviru poglavja XV. o Evropski skupnosti in Evropski uniji. V četrtem odstavku 88. člena določa, da mora vlada obema domovoma parlamenta predložiti predloge in osnutke aktov Evropske skupnosti in Evropske unije, ki so predmet zakonskega urejanja in sicer takoj, ko so posredovani Svetu EU. Vlada lahko predloži tudi druge predloge in osnutke ali druge dokumente institucij EU. V skladu s poslovníkom enega ali drugega doma parlamenta se lahko sprejmejo resolucije glede osnutkov, predlogov ali dokumentov, ki izhajajo iz prejšnjega odstavka, tudi če parlament ne zaseda.

3.3. Avstrijska ustava

Poleg teh dveh največjih in najvplivnejših ustanovnih članic integracije imajo zelo konkretne določbe o odnosu parlament - vlada glede zadev EU tudi države, ki so k EU pristopile med zadnjo širitvijo leta 1995: Švedska, Finska in Avstrija.

Avstrijska ustava v 23.e členu zveznega ustavnega zakona zelo podrobno določa razmerje med nosilcema zakonodajne in izvršilne oblasti. Pristojni član zvezne vlade mora namreč nemudoma obvestiti državni zbor in zvezni svet o vseh projektih v okviru EU in jima omogočiti, da predstavita svoje stališče. Če je pristojnemu članu zvezne vlade predloženo stališče državnega zbora o projektu v okviru Evropske unije, ki ga je treba uresničiti z zveznim zakonom ali pa zahteva izdajo neposredno uporabljivega pravnega akta, predmet katerega so zadeve, ki bi jih bilo treba urejati z zveznim zakonom, je pristojni član zvezne vlade na to stališče vezan pri pogajanjih in usklajevanjih v Evropski uniji. Od

njega lahko odstopi le na temelju nujnih zunanjepolitičnih in povezovalno-političnih razlogov.

Če bi pravni akt Evropske unije, ki je v pripravi, imel za posledico spremembo veljavnega zveznega ustavnega prava, je odstopanje dopustno le, če mu državni zbor ne nasprotuje v razumnem roku.

Če državni zbor predloži svoje stališče, mu mora pristojni član zvezne vlade po zaključku usklajevanja v Evropski uniji poročati. Pristojni član zvezne vlade mora v primeru, če je odstopil od stališča državnega zbora, slednjemu nemudoma sporočiti razloge za svoje ravnanje.

Uresničevanje pristojnosti državnega zbora v zgoraj navedenih zadevah podrobneje določa poslovnik, ki tudi določa, kaj je pristojnost Odbora EU ter stalnega pododbora in kaj je pridržano za plenarno zasedanje državnega zbora.

Zvezni ustavni zakon določa tudi vlogo državnega sveta, na čigar stališče je vezan član zvezne vlade v primeru, da je projekt v okviru EU treba uresničiti z zveznim ustavnim zakonom. Podrobnosti ureja poslovnik zveznega sveta.

3.4. Finska ustava

Finska ima 96. in 97. člen ustave povezan s pristojnostmi parlamenta in vlade glede zadev EU. V 96. členu je določeno, da parlament obravnava tiste predloge aktov, sporazumov ter drugih ukrepov, o katerih se odloča v EU, ki bi sicer, v skladu z ustavo, spadale pod pristojnost parlamenta.⁹

Vlada mora, da bi dobila stališče parlamenta, predlog akta iz prejšnjega odstavka posredovati parlamentu brez zamude, takoj ko ga dobi. Predlog se obravnava v Odboru EU¹⁰ in praviloma v enem ali več pristojnih delovnih telesih, ki pripravijo stališče za Odbor EU, razen predlogov skupne zunanje in varnostne politike, s čimer se ukvarja Odbor za zunanjo politiko. Odbor EU ali Odbor za zunanjo politiko lahko posreduje vladi stališče do predloga. Kolegij predsednika parlamenta pa lahko odloči, da se določena zadeva obravnava na plenarnem zasedanju, kjer pa parlament ne more sprejemati odločitev.

Vlada mora zagotoviti pristojnim delovnim telesom parlamenta informacije o obravnavi zadev v EU. Odbor EU ali Odbor za zunanjo politiko morata biti obveščena o stališčih vlade v posamezni zadevi.

Finska ustava v 97. členu določa, da mora parlamentarni odbor za zunanje zadeve bodisi na zahtevo bodisi v primeru, če se to zdi potrebno, dobiti od vlade

⁹ O finskem parlamentarnem modelu spremljanja zadev EU glej več pri: Vehar, P.: *Državni zbor – po finskem modelu?*, Pravna Praksa, št. 18, 2003.

¹⁰ Zaradi zgodovinskih okoliščin imenovan tudi Veliki odbor.

poročila o zadevah, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko EU. Prav tako mora Odbor EU dobiti poročila o pripravi ostalih zadev v EU. Kolegij predsednika lahko odloči, da se poročilo obravnava na plenarnem zasedanju, kjer pa se odločitve ne sprejemajo.

Predsednik vlade mora zagotoviti parlamentu ali pristojnim delovnim telesom informacije o zadevah, ki so predmet obravnave v Evropskem svetu, vnaprej in takoj po srečanju. Enako velja tudi za vse pripravljene predloge sprememb ustanovitvenih pogodb EU. Na podlagi poročila ali informacije lahko pristojno delovno telo sprejme stališče za vlado.

3.5. Švedska ureditev

Švedska sicer nima ustave v klasičnem pomenu besede, zato pa neke vrste ustavne zakone, ki urejajo ustavno materijo. Odnos med parlamentom in vlado glede zadev EU je obravnavan v 6. členu zakona o vladi, ki določa, da mora vlada stalno obveščati parlament in se posvetovati z njim o zadevah delovanja v EU. Podrobneje se obveznost vlade o obveščanju parlamenta in o posvetovanju z njim ureja s posebnim zakonom o parlamentu.

3.6. Madžarska ustava

Ne smemo pozabiti Madžarske, katere ustavne spremembe segajo v zadnje dni leta 2002 in zelo spominjajo na nemško ureditev, ki smo ji očitno v veliki meri sledili tudi v Sloveniji. Tudi madžarska ustava z novim 2.a členom predvideva prenos suverenih pravic na EU, za kar je potrebna ratifikacija pristopne pogodbe z dvotretjinsko večino poslancev. V nadaljevanju je določeno, da vlada predstavlja Madžarsko v institucijah EU, ki delujejo z vladno udeležbo. Nov je tudi 35.a člen, ki določa, da je potrebna dvotretjinska večina glasov poslancev za sprejem posebnega zakona, ki bo podrobno uredil nadzorno funkcijo parlamenta ali njegovih odborov, razmerje med parlamentom in vlado kot tudi obveznost vlade, da zagotovi informacije v zadevah, ki se nanašajo na evropske integracije. Vlada mora poslati parlamentu vse predloge, ki so na dnevnom redu v procesu odločanja v tistih institucijah EU, ki delujejo z vladno udeležbo.

Kot je meni znano, ustavni zakon o razmerju med parlamentom in vlado, ki ga pripravlja madžarski parlament, v času pisanja tega besedila še ni zrel za vložitev v parlamentarno proceduro, saj zaradi potrebne dvotretjinske podpore še ni zadostnega soglasja parlamentarnih strank.

4. Pogled na sedanjo vlogo nacionalnih parlamentov v Evropski uniji

Glede vloge nacionalnih parlamentov se v EU pojavljata predvsem dve vprašanji: prvič, ali so nacionalni parlamenti, zlasti na gospodarskem področju, res zgolj prepisovalci direktiv Skupnosti v notranji pravni red; drugič, ali so res na določenih področjih, kot so pravosodje in notranje zadeve, gospodarska in monetarna politika, tudi skupna varnostna in zunanja politika, popolnoma brez moči, saj v nekem zadovoljivem obsegu ne izvajajo niti nadzorne funkcije nad delom svojih vlad na teh področjih.

Postopek spreminjanja slovenske ustave je potekal vzporedno z reformo EU, katere ključna naloga je bila tudi omogočiti, da proces sprejemanja odločitev v EU in nadzor nad tem procesom postaneta bolj demokratična in bolj odgovorna¹¹ ter na ta način tudi bližje državljanom¹². Slednje predpostavlja večjo vlogo nacionalnih parlamentov v postopku sprejemanja odločitev.

Predlog ustavne pogodbe EU, ki na medvladni konferenci, zaradi njenega neuspeha prekinjeni decembra 2003, ni doživel potrebne soglasja, gre tako v smeri večanja demokratičnega nadzora nad sprejemanjem odločitev v EU¹³ in prinaša večjo vlogo nacionalnih parlamentov¹⁴, tako v zakonodajnem postopku EU, kot tudi pri oblikovanju politik EU, kar je razvidno ne samo iz protokola o uporabi načel subsidiarnosti in proporcionalnosti ter protokola o vlogi nacionalnih parlamentov, ki uvajajo učinkovitejše sodelovanje v zakonodajnem postopku EU, temveč tudi iz številnih drugih določb predloga ustavne pogodbe.

Že deklaracija k Maastrichtski pogodbi iz leta 1992 je poudarila potrebo po izmenjavi informacij med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom, iz nje pa tudi izhaja, da naj bi nacionalni parlamenti s strani svojih vlad pravočasno prejeli zakonodajne predloge Komisije v pregled. Z Amsterdamsko pogodbo leta 1997 je bila deklaracija nadomeščena s Protokolom o vlogi nacionalnih parlamentov v EU, ki določa šesttedenski rok, ki naj bi minil med zakonodajnim predlogom Komisije in dnevom, ko naj bi bil predlog uvrščen na dnevni red Sveta EU, kar naj bi omogočilo dovolj časa za obravnavo zadev EU v

¹¹ Prim. Teršek, A., V: *Evropsko povezovanje: izkušnje (slovenske) preteklosti in pogled v (evropsko) prihodnost*, REVUS, št. 1, str. 41–43.

¹² Prim. Grad, F., *Nova razmerja med parlamentom in vlado*, Zbornik z Dnevov slovenskih pravnikov, Portorož 2003.

¹³ O tem problemu posebej kritično npr. Weiler, J. H. H., *Ustava Evrope*, Pravna fakulteta, 2002.

¹⁴ O vlogi nacionalnih parlamentov v EU: Vehar, P.: *Državni zbor RS – še zakonodajni organ z dnem pristopa k EU?*, Pravna praksa, 2002, št. 40, Priloga; in Vehar, P.: *Nacionalni parlamenti in njihova vloga v EU*, Pravna praksa, 2002, št. 45.

nacionalnih parlamentih. Protokol poudarja tudi vlogo posebne Konference parlamentarnih delovnih teles za zadeve EU (COSAC), ki lahko na institucije EU naslovi svoj prispevek v zakonodajnem postopku, tako s področij načela subsidiarnosti, svobode, varnosti in pravosodja, kakor tudi v zvezi z varstvom temeljnih pravic. Posebna Deklaracija k pogodbi iz Nice poziva k poglobljeni debati o prihodnosti EU, kjer naj bi bilo eno ključnih vprašanj prav vloga nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku EU.

Nacionalni parlamenti sodelujejo pri aktivnostih EU na več načinov, saj pripravljajo in izvajajo pravo EU, izvajajo politični nadzor nad stališči, ki jih uveljavlja lastna vlada v Svetu EU in Evropskem svetu, nenazadnje pa tudi vzpostavljajo razne oblike sodelovanja z drugimi parlamenti držav članic EU.

Nacionalni parlamenti ob obstoječi ureditvi lahko sodelujejo pri pripravi zakonodaje EU na dveh stopnjah; pri pripravi primarne zakonodaje, kjer je to možno glede dopolnil ustanovitvenih pogodb, pri pristopnih pogodbah¹⁵ ter pri sekundarnih aktih EU, kjer so tipični primer nekatere odločitve Sveta EU s področja skupne varnostne in zunanje politike ter pravosodja in notranjih zadev¹⁶.

Izvajanje prava Skupnosti je obveza vsake države članice, je pa od njene ustavne ureditve odvisno, kateri organ bo izdal potrebne predpise. V večini primerov je to vendarle nacionalni parlament, ki s sprejemom zakonov poskrbi za prenos obveznosti, ki izhajajo iz ustanovitvenih pogodb oziroma sekundarne zakonodaje Skupnosti v notranji pravni red, če za to ni pristojna vlada s podzakonskimi akti.

Izvajanje nadzora nad lastno vlado je v celoti odvisno od notranjega ustavnega razmerja med parlamentom in vlado, ki sega od tega, da nacionalni parlament daje zavezujoča navodila svoji vladi, ki sodeluje v Svetu EU kot zakonodajnem organu, do tega, da se nacionalni parlamenti opredelijo do zakonodajnega predloga v EU, vendar svojim vladam pustijo proste roke pri odločanju, kako bodo ravnale v zakonodajnem postopku EU. Poznamo pa tudi primere »parlamentarnih rezervacij«, ki jih nacionalni parlamenti od predstavnikov vlade zahtevajo v okviru dela v Svetu EU, s ciljem povečati svojo politično moč, kadar imajo zadržke do predloga akta EU ali kadar ne utegnejo obravnavati določene zadeve. Posledica takšnega dejstva je, da Svet EU ne more sprejeti končne odločitve, dokler nacionalni parlament preko vladnih predstavnikov ne umakne svojih zadržkov.

¹⁵ Na podlagi 48. in 49. člena PEU.

¹⁶ Tipični primeri so: Sporazumi v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah (34/2 b) PEU ali npr. odločitev Sveta o prenosu zadev tretjega stebra v prvi steber (42. člen PEU).

Glede sodelovanja je treba v prvi vrsti omeniti sodelovanje nacionalnih parlamentov z Evropskim parlamentom. Treba je vedeti, da na neposrednih volitvah izvoljeni člani Evropskega parlamenta ne sodelujejo pri delu nacionalnih parlamentov, čeprav nekatere države članice že ustanavljajo določene oblike sodelovanja, predvsem na ta način, da so njihovi poslanci iz Evropskega parlamenta vključeni v delo nacionalnega parlamenta ali njegovih delovnih teles.

Člani nacionalnih parlamentov lahko sodelujejo pri delu delovnih teles Evropskega parlamenta in imajo tudi pravico govoriti, vendar pa nimajo glasovalne pravice. Poslovnik Evropskega parlamenta celo določa, da mora Evropski parlament redno obveščati nacionalne parlamente držav članic o svojem delovanju ter pooblašča predsednika parlamenta, da lahko na podlagi reciprocitete sprejema ukrepe za bolj poglobljeno sodelovanje z nacionalnimi parlamenti.

Nacionalni parlamenti ter Evropski parlament se redno srečujejo dvakrat letno v obliki Konference parlamentarnih delovnih teles za zadeve EU (COSAC). Konferenca je sestavljena iz šestih predstavnikov nacionalnih parlamentov držav članic, šest predstavnikov Evropskega parlamenta ter treh predstavnikov nacionalnih parlamentov držav kandidatk. Konferenca skrbi za izmenjavo informacij, povezavo ter stike in sprejema pomembne prispevke za prihodnji razvoj EU. Njene možnosti so še neizkoriščene na področju vplivanja na zakonodajni postopek v EU. Od januarja 2004 ima konferenca lasten sekretariat v prostorih Evropskega parlamenta, kar naj bi sodelovanje med nacionalnimi parlamenti še okrepilo, zlasti z vidika izmenjave informacij glede obravnavanih zadev EU.

V veliko pomoč pri spremljanju zakonodajnega postopka EU so tudi stalni predstavniki nacionalnih parlamentov v Evropskem parlamentu, katerih naloga je spremljati delo institucij EU, s poudarkom na zakonodajnem postopku ter obveščanje svojih parlamentov. Tudi slovenski državni zbor sledi na tem področju uspešni praksi številnih nacionalnih parlamentov in še pred članstvom Slovenije v EU pošilja strokovno sodelavko v Evropski parlament, ki je v ta namen ponudil v uporabo opremljeno pisarno.

5. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (Ur. l. RS., št. 34/04)

Zakon, ki ga zahteva sprememba ustave s četrtem odstavkom 3.a člena, je, kot že rečeno, zanimiv že od trenutka vložitve predloga v zakonodajni postopek, saj ga je vložilo sedem poslancev, vodij sedmih poslanskih skupin, po dolgotrajnih usklajevanjih predloga, ki ga je pripravila strokovna skupina državnega zbora.

Zakon že uvodoma definira »EU zadeve«¹⁷ ter razmerje med državnim zborom in vlado, iz katerega izhaja samostojnost vlade v okviru opravljanja njenih funkcij ter njena odgovornost državnemu zboru za odločitve in politiko, ki jo vodi. Jasno je opredeljeno, da se državni zbor ukvarja le s tistimi zadevami EU, ki bi po vsebini spadale v njegovo pristojnost ter tako odpravlja bojazen, da bo posegal prav na vsa področja zadev EU¹⁸. V drugi obravnavi je zakon doživel tudi dopolnitev, da državni zbor obravnava predlog stališč v rokih, ki jih zahteva delo v okviru institucij EU, oziroma izrazi namero, da bo predlog obravnaval, saj se sicer šteje, da predlog postane stališče Slovenije.

Državni zbor naj bi zavzel stališča o spremembah pogodb, na katerih temelji EU, pred odločanjem v institucijah EU in najmanj enkrat letno razpravljaj o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej ter sprejel stališča o političnih usmeritvah za delovanje države v prihodnjem obdobju.

Glavno vlogo naj bi igralo predvsem delovno telo, pristojno za evropske zadeve, v zvezi z zunanjo in varnostno politiko EU pa tudi delovno telo, pristojno za zunanjo politiko. Obe telesi bi, na podlagi stališč matičnih delovnih teles, sprejemali odločitve o zadevah EU v imenu celotnega zbora. Seje teh dveh teles bi bile za javnost zaprte, ko bi odločale o zadevah EU, s tem da bi bila gradiva praviloma dostopna javnosti.¹⁹

Kot določa že 3.a člen ustave, naj bi vlada sproti obveščala državni zbor o vseh zadevah EU in jih posredovala državnemu zboru takoj po prejemu, s hkratno oceno stanja in vplivov na Slovenijo²⁰. Vlada odločitev delovnega telesa državnega zbora upošteva pri svojem delovanju. V kolikor zaradi poteka pogajanj v institucijah EU odloči drugače, o tem takoj obvesti državni zbor in pojasni okoliščine, ki so tako ravnanje utemeljevale.

Določba, ki se nanaša na obravnavo zadev EU na plenarni seji državnega zbora, je bila deležna največjega medstrankarskega usklajevanja predlagateljev in določa, da lahko na zahtevo najmanj četrtnine poslancev, delovnega telesa,

¹⁷ EU zadeve so opredeljene kot predlogi aktov zakonodajne narave in predlogi odločitev politične narave o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU ali so predmet medvladnega sodelovanja v okviru Evropske unije.

¹⁸ Res pa je, da predlog dopušča državnemu zboru, da lahko na predlog vlade ali lastno pobudo obravnava tudi druge zadeve EU. Določba je mišljena predvsem kot pomoč vladi, ki si bo pri določenih zadevah lahko zagotovila večjo legitimnost ter delitev odgovornosti z obravnavo v državnem zboru, kot tudi možnost, da se v državnem zboru obravnavajo zadeve, ki so širšega političnega pomena.

¹⁹ Navedeno odstopa od sicer javnega dela državnega zbora, vendar to ne pomeni zaprtih sej, kajti dnevni redi sej, kot tudi vsa gradiva, bi bili dostopni javnosti. Z nejavnimi sejami **teh dveh delovnih teles** naj bi se poskušalo vzpostaviti nekakšno zaupno razmerje med poslanci in člani vlade glede zadev EU, zlasti v primerih razkrivanja lastnih pogajalskih izhodišč ali pogajalskih izhodišč in stališč drugih držav članic.

²⁰ Ta ocena naj bi obsegala potrebnost sprememb predpisov, posledic za proračun, vpliva na gospodarstvo, na javno upravo ter okolje.

pristojnega za zadeve EU ali za zunanjo politiko, ali na podlagi sklepa kolegija, določeno zadevo EU obravnava državni zbor na plenarni seji ter sprejme stališče Slovenije. Bistvo tega člena, ki odstopa od »finskega modela«, ki ga je moč čutiti skozi cel zakon, je, da v primeru obravnave na plenarni seji vlada nima možnosti, da spremeni stališče državnega zbora, kar je, nasprotno, mogoče v primeru, če stališče sprejmeta delovni telesi. Dejstvo pa je, da bodo stališča državnega zbora lahko zelo ohlapna ali pa zelo zavezujoča in od vsakokratne odločitve je odvisno, kako zavezujoča bo za vlado in koliko manevrskega prostora bo vlada posledično imela.²¹

Med prehodnimi določbami gre omeniti predvsem tiste, po katerih mora vlada že pred pristopom k EU v državnem zboru predstaviti stališča Slovenije, ki jih bo zastopala na ministrskih zasedanjih Sveta EU in ki nalagajo izvedbo razprave, ki jo mora pred 1. majem 2004 opraviti državni zbor in sprejeti stališča o političnih usmeritvah za začetek delovanja Slovenije v institucijah EU. Navedena stališča bodo obenem pomenila tudi usmeritev za delo delovnih teles državnega zbora. Predlog zakona tudi določa, da vlada do 1. maja vzpostavi informacijski sistem za zadeve EU, ki naj bi bil javno dostopen.

Omeniti velja še prizadevanja ene izmed parlamentarnih strank za vključitev državnega sveta in njegove vloge v zadevah EU v zakon, kar med veliko večino poslancev, tudi pri sami vladi, ni dobilo podpore. V vsakem primeru se je treba strinjati, da ima državni svet vpliv na delovanje zakonodajne veje oblasti in je njen sestavni del, vendar v skladu z našo ustavno ureditvijo nima neposrednega razmerja z vlado, pa tudi »evropski« 3.a člen ustave govori le o razmerju med državnim zborom in vlado. Ob upoštevanju ustavnega razmerja državni zbor – državni svet ter določb obeh poslovnikov dejansko ni nikakršne potrebe po omenjanju državnega sveta v tem zakonu, saj ima le-ta možnost vplivati na delovanje vlade tudi v evropskih zadevah prek državnega zbora, tako kot v vseh ostalih zadevah.

6. Sklepno

Zaključimo lahko, da je s sprejemom iz ustave izhajajočega zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU, ki mu bo kmalu sledila še sprememba poslovnika državnega zbora ter sprejem odlokov o ustanovitvi delovnih teles ter aktov o sistemizaciji in organizaciji služb državnega zbora,

²¹ »Vlada naj si prizadeva za čim bolj ugodno rešitev...« ali pa »vlada naj ne pristane na drugačno določbo kot ...«, sta primera dveh skrajnih stališč, ki jih lahko sprejme državni zbor.

normativna priprava na delo po 1. maju 2004 v državnem zboru končana. A ostalo bo najpomembnejše, to je dejansko delovanje državnega zbora v evropskih zadevah, kjer bo ključna sprememba načina mišljenja poslancev in strokovnih delavcev, ki (pre)počasi spoznavajo, da zakonodaja EU prav tako predstavlja 'domače zadeve' in da se notranja organizacija dela ne bo dala več deliti na tiste, ki delajo z domačimi zadevami, in na druge, ki se bodo ukvarjali z evropskimi zadevami.

Skrb nekaterih, da se bo državni zbor po 1. maju ukvarjal z vsemi zadevami EU in tako posegal v pristojnost izvršilne oblasti, je zagotovo odveč, saj se ni bati, da bi državni zbor, ob sodelovanju državnega sveta, zmožel morebitno obravnavanje več sto zadev mesečno ter dajal stališča vladi. Zna se zgoditi, da bo vlada sama želela doseči parlamentarno obravnavo določenih zadev iz sicer njene pristojnosti, vendar z mogočimi širšimi političnimi posledicami, kar bi lahko preprečilo pogosto različna stališča ministrov o isti zadevi, predvsem pa porazdelilo odgovornost. Nenazadnje bi to za vlado, ki bo imela v roki parlamentarno stališče, pomenilo mnogo večjo demokratično legitimnost pri nastopanju v institucijah EU, ki delujejo z vladno udeležbo.

O tem, ali imamo dovolj modrosti in izkušenj za delovanje v institucijah EU, ne dvomim, sploh glede na naše izkušnje v prejšnjem stoletju s sobivanjem v večnacionalnih političnih tvorbah.²² Vse te tvorbe, tako cesarsko Avstrijo kot obe Jugoslaviji, smo preživeli. Zagotovo bomo uspešno (pre)živeli tudi v Evropski uniji, in to z večjim ali manjšim sodelovanjem državnega zbora. Njegova večja vloga pa bo zagotovo pomagala reševati krizo v EU, ki se kaže predvsem s sprejemanji odločitev za zaprtimi vrati Sveta EU, z nepreglednostjo zakonodajnega postopka, skozi premajhno vlogo Evropskega parlamenta v procesu sprejemanja odločitev, predvsem pa z neopredeljeno politično odgovornostjo Sveta EU kot zakonodajalca.

Obravnava EU zadev v državnem zboru ter spremljanje zakonodajnega postopka v EU bo glede direktiv le priprava na poznejši sprejem vsebinsko povzete domačega predpisa, glede uredb pa bo pomenila vnaprejšnjo seznanjenost s tem aktom zakonodajne narave, ki velja neposredno v vseh državah članicah.

In kako bo, poenostavljeno predstavljeno, izgledal potek dela v državnem zboru glede EU zadev, upoštevajoč že omenjeni zakon in na primeru sprejemanja direktive? Predlog direktive bo Evropska komisija, ki ima v EU edina zakonodajno iniciativo, prek Stalnega predstavništva RS v Bruslju, posredovala vladi, le-ta pa takoj državnemu zboru. Predlog direktive bo, nekaj tednov

²² Glej Ribičič, C. (Ur.), *Evropsko povezovanje: izkušnje (slovenske) preteklosti in pogled v (evropsko) prihodnost*, spletna okrogla miza, REVUS, št. 1.

pozneje, vlada opremila še z oceno stanja in njegovih vplivov na Slovenijo. Predlog bo nato najprej obravnavalo pristojno delovno telo v državnem zboru, nato pa na podlagi njegovega poročila še Odbor za EU zadeve. Sprejeta stališča bodo vlado že zavezovala pri delu delovnih skupin Sveta EU. Po obravnavi v Evropskem parlamentu in pred ponovno obravnavo v Svetu EU nekaj mesecev kasneje, bosta tako pristojno delovno telo, kot delovno telo za zadeve EU ponovno obravnavala zadevo, vlada bo oceno stanja in vplivov po potrebi dopolnila in minister bo pred odhodom na Svet EU v državnem zboru obrazložil vladna stališča ter svoje glasovanje. Na prvi naslednji seji pa se bodo člani tega delovnega telesa, s pisnim poročilom ministra, seznanili s potekom razprave in glasovanjem ter s končno verzijo direktive, ki bo nato objavljena tudi v slovenski različici Evropskega uradnega lista.

Ker je trajanje zakonodajnega postopka v EU v povprečju okoli 18 mesecev, lahko ocenimo, da je časa za parlamentarno delovanje več kot dovolj, zlasti v prvih mesecih. To še posebej velja zato, ker nacionalni parlament, kot izhaja iz primerjalnih izkušenj držav članic, zlasti tistih s severa EU, obravnava le približno 15 % zakonodajnih predlogov EU,²³ kar v grobem pomeni nekje okoli sto zadev EU letno.

Brez dvoma lahko zaključimo, da bo državni zbor tudi po 1. maju že na podlagi ustave in zgoraj predstavljenega zakona, tudi na podlagi medparlamentarnega sodelovanja, zagotovo ostal prisoten na evropski sceni. Kakšna bo njegova dejanska vloga pa bo odvisno, prvič, predvsem od njega samega ter, drugič, od načina in kakovosti sodelovanja z vlado pri oblikovanju skupnih slovenskih stališč v zakonodajnem postopku EU. Dejstvo je, da bodo ta stališča v Svetu EU kot zakonodajnem organu, razen v redkih primerih, kjer bo potrebno soglasje vseh držav članic, imela politično težo, primerljivo številu glasov naše države (4 od 321).

²³ Ostalo je v domeni vlade, saj gre za akte, ki po vsebini sodijo v obravnavo izvršilne veje oblasti.