

Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede
Institut za družbene vede
Ljubljana, Kardeljeva ploščad 5

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	21-02-2003
Številka:	020-02/98-41 2
Povezava:	
EPA:	
Kratica:	1

PRILAGODITEV DRŽAVNEGA ZBORA RS EVROPSKIM INTEGRACIJSKIM PROCESOM

Končno poročilo

Odgovorni nosilec
Izr. prof. dr. Drago Zajc

Ljubljana, 20. februarja 2003

Povzetek

Raziskovalna naloga o prilagajanju državnega zbora evropskim integracijskim procesom je ugotovila, da proces prilagajanja, ki se je začel v njegovem drugem mandatu precej uspešno poteka na različnih ravneh od poslancev in poslanskih skupin do vodstva državnega zbora in da poteka na zelo različne načine – od institucionalnega dograjevanja (oblikovanje nove KEZ in slovenskega dela PPO, razvijanje oblik medparlamentarnega sodelovanja, usposabljanje služb državnega zbora za nove naloge, itd.) do posodabljanja samega delovanja in racionalizacije zakonodajnega postopka. Poteka pa tudi na razne neformalne načine, kot so povezave med poslanci državnega zbora in poslanci drugih parlamentov, ter razne oblike pomoči in izmenjave informacij, ki pomembno prispevajo k razumevanju delovanja evropskih institucij. V okvir tega prilagajanja sodi tudi ustavna oz. zakonska opredelitev vloge državnega zbora v razmerju do vlade, ko bo ta sodelovala v procesu odločanja na ravni evropske unije. Kot sestavni del tega prilagajanja pa lahko štejemo tudi sodelovanje predstavnikov državnega zbora v konvenciji za pripravo nove evropske ustave, ki pomeni prvo priložnost za predstavitev in uveljavitev slovenskih pogledov na prihodnjo ureditev EU.

Summary

Research work on the addaptation of the Slovene National Assembly to the European integration process has shown that the process which started at the beginning of the second mandate (1996) has been successfully going on different levels of its organization (from deputy groups and standing committees to the central authority). There has been a substantial institutional development (establishment of a special Commission for European Matters, Slovenian part of the Joint Parliamentary Committee) and decisive modernization of the legislative procedure by the adoption of the new Rules of procedure in 2002. An important part of this process have become informal links between the Slovenian deputies and the deputies in other national parliaments and EP. The participation of the Slovene deputies in the European Convention, where Slovenian views on the future of Europe can be presented, is also considered as part of this proces.

KAZALO

Predgovor	4
A. VKLJUČEVANJE DRŽAVNEGA ZBORA V DELO KONVENCIJE	6
B. UREDITEV RAZMERJA MED NACIONALNIM PARLAMENTOM IN VLADO V NEKATERIH DRŽAVAH ČLANICAH	15
C. PREDLOG ZA UREDITEV RAZMERJA MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO RS	31
D. OSNUTEK NOVEGA VPRAŠALNIKA ZA POSLANCE	35

PREDGOVOR

V prvem (razširjenem) poročilu smo prikazali rezultate politološke analize kompleksnega procesa prilagajanja državnega zbora evropskim integracijskim procesom, pri čemer smo poudarili, da je za EU značilen način integriranja, ki postavlja nacionalne parlamente v podrejen položaj. S pomočjo sekundarne analize vrste statističnih podatkov in dokumentov smo ugotovili, da na proces prilagajanja našega državnega zbora vpliva vrsta dejavnikov, ki sicer podobno vplivajo na vse nove demokratične parlamente v Srednji Evropi. Sam proces prilagajanja, ki se je pospešeno začel odvijati v teku drugega mandata je potekal do sredine drugega (pomladi 2002) relativno uspešno na različnih ravneh – od samih poslancev in poslanskih skupin, preko delovnih teles do vodstva državnega zbora. Pri tem se je pomembno izboljšala tudi strokovna pomoč poslancem, ustanovljen je bil raziskovalni sektor, razvilo pa se je tudi obsežno medparlamentarno sodelovanje. Novi poslovnik, ki je bil sprejet prav 2. aprila 2002 je vnesel večjo racionalnost in ekonomičnost v proces zakonodajnega odločanja in zagotovil večjo predvidljivost obnašanja vseh udeležencev. Navedene postopne spremembe so prinašale modernizacijo parlamentarnega delovanja in razmišljanja ter zagotavljale vedno večjo stopnjo usklajenosti z evropskimi integracijskimi procesi in končno tudi s samim načinom odločanja v institucijah EU.

Proces prilagajanja državnega zbora gotovo še ni zaključen. Še naprej je potrebno usklajevanje z evropsko zakonodajo in pred poslanci državnega zbora so nove odgovorne naloge. Začetek vstopanja v EU je prinesel dva pomembna izziva – treba je na eni strani določiti razmerje med državnim zborom in vlado ko ta s sodelovanjem v Svetu EU prevzema naloge zakonodajalca (tu se zastavlja vrsta možnosti in priložnosti, da državni zbor aktivno sodeluje s svojimi stališči, ki jih vlada upošteva) in na drugi strani izkoristiti priložnosti, ki jih nudi sodelovanje predstavnikov državnega zbora v Konvenciji, ki pripravlja ustavo bodoče Evrope. To sodelovanje je ne le priložnost ampak tudi prvi test uspešnosti naših predstavnikov pri predstavljanju in uveljavljanju slovenskih pogledov na prihodnjo ureditev Evrope. V tem drugem poročilu smo se posvetili prav tema dvema vidikoma nadaljnjega prilagajanja državnega zbora.

Rezultati raziskave so pravzaprav presegli pričakovanja, raziskovanje pa je opozorilo na potrebo po uporabi nekaterih novih pristopov. Zlasti zanimiva in potrebna bi bila anketa med poslanci državnega zbora, ki bi lahko odkrila pomembne neformalne vidike prilagajanja. Za popolnejšo osvetlitev tega procesa bi bilo izredno koristno ugotoviti številne osebne stike in povezave, ki med poslanci našega parlamenta in poslanci drugih parlamentov gotovo obstojajo in bistveno pospešujejo formalne načine prilagajanja. Zato je bil oblikovan predlog takega vprašalnika, ki je dodan temu poročilu.

Raziskavo prilagajanja državnega zbora evropskim integracijskim procesom (in procesom odločanja) je treba na vsak način nadaljevati, saj bo vključitev naše države v EU odprla številna nova vprašanja, ki bodo toliko bolj zahtevna, saj se bo tudi sama EU še naprej razvijala in dopolnjevala svoje delovanje. Vloga našega slovenskega parlamenta bo tudi v novih razmerah zahtevala posebno pozornost celotne politične in strokovne javnosti.

Ljubljana, 20. februarja 2003 .

Dr. Drago Zajc

A. VKLJUČEVANJE DRŽAVNEGA ZBORA RS V DELO KONVENCIJE

Državni zbor je v teku drugega do sredine tretjega mandata, kljub nekaterim omejitvam (precej manjše število poslancev v primerjavi z drugimi parlamenti), precej uspešno opravil organizacijsko in institucionalno prilagajanje pogojem delovanja nacionalnih parlamentov v EU in s tem prispeval k svoji lastni 'evropeizaciji'. Na tem področju sicer ostaja sicer še ena ključna naloga, to je določitev razmerja med državnim zborom in vlado in v tem okviru tudi opredelitev novih pristojnosti (in tudi drugačne sestave) Komisije za evropske zadeve. Prav tako je uresničil večji del izredno zahtevnega programa prilagajanja evropskemu pravnemu in ekonomskemu redu. Do konca 1. 2002 je dejansko sprejel več zakonov kot je bilo predvidenih - 251 zakonov in 789 podzakonskih aktov (te rezultate smo podrobneje opisali v prvem poročilu z dne 31. maja 2002). To ogromno delo je brez dvoma lahko opravil zaradi soglasja in sodelovanja skoraj vseh parlamentarnih strank. Vendar delo na prilagajanju še zdaleč ni končano. Državni zbor tudi letos (2003) nadaljuje s sprejemanjem evropske zakonodaje, saj naj bi sprejel še 70 novih zakonov in 440 predpisov.¹ Po podpisu pogodbe v Atenah, ko bodo države kandidatke postale aktivne opazovalke, čakajo državni zbor nove naloge, saj se bo sedem njegovih članov udeleževalo sej evropskega parlamenta v vlogi opazovalcev (predvidenih je 2500 sestankov približno 200 delovnih skupin, predvidevajo pa tudi 50 zasedanj COREPER-ja, 30 do 40 zasedanj Sveta).²

Pred državnim zborom ostaja še naprej tudi posebna in dokaj zahtevna naloga sodelovanja v Konvenciji, ki smo jo v prvem (razširjenem) poročilu opredelili kot eno pomembnih oblik prilagajanja državnega zbora kot nacionalnega parlamenta razmeram polnopravnega članstva. Namen Konvencije, ki jo nekateri imenujejo kar 'ustavna komisija' je, da pripravi predloge o prihodnji fazi institucionalnih reform Unije, s katerimi bi preuredili politične ustanove in načine odločanja, tako bi zagotovili večjo transparentnost teh procesov in tudi večjo odgovornost vseh udeležencev pri tem odločanju, tako nacionalnih parlamentov in vlad, kot tudi nadnacionalnih institucij na katere posamezne države prenašajo del svoje tradicionalne suverenosti. Konvencija je torej velika

¹ Andrej Engelman, Vključevanje Slovenije v evropski pravni red, Delo 7.2.2003

² Več kot 140 poslancev iz 12 parlamentov držav kandidatk se je 19. novembra 2002 prvič vključilo v razpravo evropskih poslancev o skupni prihodnosti v razširjeni EU.

priložnost za vse države kandidatke in še posebej za Slovenijo, kot manjšo državo s posebnimi zgodovinskimi izkušnjami in politično kulturo in še posebej za njene parlamentarce. V okviru tega sodelovanja je bil v državnem zboru že 11. aprila 2002 ustanovljen Forum za prihodnost Evrope, pod pokroviteljstvom slovenskih članov Konvencije (dveh poslancev - dr. Slavka Gabra in Alojza Peterleta ter predstavnika vlade dr. Matjaža Nahtigala). Forum poteka vzporedno s konvencijo, njegov cilj pa je priprava predlogov za institucionalno prenovo EU. Vsak član Foruma lahko naslovi na člane Konvencije pisne prispevke o katerikoli temi, ki se obravnava na Konvenciji. Člani foruma pa imajo tudi sami pravico organizirati posebne razprave, na katerih naj bi obravnavali in oblikovali predloge za slovenske predstavnike v Konvenciji. Zaradi pomembnosti sodelovanja državnega zbora v Konvenciji bomo prikazali njene glavne značilnosti, cilje in rezultate dosedanjega delovanja.

1. EVROPSKA KONVENCIJA – SESTAVA IN CILJI

Širitev EU proti vzhodu je na eni strani nedvomno zgodovinska priložnost za povezovanje različnih narodov evropske celine in hkrati za popravilo zgodovinskih krivic, ki so se dogajale številnim narodom, ki so morali živeti v okviru blokofske delitve Evrope in sprejeti ureditev, ki je bila v nasprotju s težnjami večine prebivalstva. Prav tako naj bi izginila tradicionalna delitev na 'centralno' in 'periferno' Evropo. Omogočila naj bi večjo stabilnost in blagostanje na ozemlju, ki bo imelo po širitvi več kot 500 milijonov prebivalcev in znotraj katerega bodo veljale štiri svoboščine: prost pretok blaga, oseb, kapitala in storitev. Širitev Unije pa pomeni, da bo potrebno izvesti obširno institucionalno reformo, ki bo približala institucije EU bližje svojim državljanom, jih izpostavila boljši demokratični kontroli in katere bodo bolj odprte ter učinkovite. Struktura institucij, ki izvirajo še iz petdesetih let, in način njihovega delovanja, ne morejo zagotoviti učinkovitega in uspešnega delovanja ustanov v razširjeni Uniji. Znotraj Unije je treba evropske institucije približati državljanom. Državljeni nedvomno podpirajo visoke cilje EU, vendar pogosto ne vidijo povezave med temi cilji in njenim vsakdanjim delovanjem. Želijo si, da hi bile institucije bolj odprte in učinkovite. Menijo, da se posli prepogosto sklepajo brez njihove vednosti, zato se zavzemajo za večji demokratični pregled.

Zunaj svojih meja se Unija sooča z globaliziranim svetom, ki se zelo hitro spreminja. Po padcu berlinskega zidu se je zdelo, da bomo še dolgo živeli v stabilnem svetovnem redu, v miru in spoštovanju človekovih pravic. Le nekaj let zatem ne moremo biti več tako prepričani. Verski fanatizem, etnični nacionalizem, rasizem in terorizem naraščata, lokalni spopadi, revščina in nerazvitost pa predstavljajo njihovo leglo. Tako mora Evropa prevzeti odgovornost in sprejeti izziv procesa globalizacije. Imeti mora voljo vplivati na

tok dogodkov v svetu, saj naj bi 27 držav s skupaj več kot 500 milijonov prebivalci predstavljalo nov pomemben dejavnik v svetovni politiki in gospodarstvu (predsednik Evropske komisije Prodi je predsedniku Bushu konec aprila 2002 pomenljivo poudaril, da morajo ZDA upoštevati, da bo EU že v kratkem predstavljala novo realno moč). Vplivala naj bi na način, ki bo omogočal korist ne le bogatim, ampak tudi revnim državam. Imeti mora moč, da pokuša umestiti globalizacijo v svoj vrednostni okvir ter jo graditi na načelih solidarnosti in trajnostnega razvoja. Podoba demokratične in globalno angažirane Evrope v veliki meri ustreza željam državljanov. Slednji zahtevajo jasen, odprt, učinkovit in demokratično nadzorovan pristop EU, ki bo omogočal takšen razvoj Evrope, da bo ta lahko vzor preostalemu svetu. Pristop, ki bo zagotavljal konkretne rezultate pri ustvarjanju novih delovnih mest, boljši kakovosti življenja, preprečevanju kriminala, dostojni izobrazbi in boljšem zdravstvenem varstvu. Za doseg teh ciljev se mora Evropa brez dvoma prenoviti in reformirati, kar pa je naloga Konvencije.

Že na zasedanju Evropskega sveta v Nici (decembra 2000) so predsedniki vlad in držav članic s sprejetjem Deklaracije o prihodnosti Evropske unije (priloga Pogodbe iz Nice) pozval k širši in poglobljeni razpravi o prihodnjem razvoju Evropske unije. V prvi fazi se je ta debata odvijala na nacionalni ravni po posameznih državah. V decembru 2001 pa je Evropski svet s t. im. Laekensko deklaracijo ustanovil Evropsko konvencijo, ki naj bi pripravila predloge za institucionalno reformo evropske unije. Slednja je pomembna zlasti zaradi širitve Evropske unije s predvidoma več kot desetimi državami. Laekenska deklaracija je postavila 4 glavna vprašanja, ki se tičejo prihodnosti Evropske Unije:

- 1.) razmejitev pristojnosti med državami članicami in ustanovami EU. Sem sodijo vprašanja kot so: Na kateri ravni je izvajanje pristojnosti najbolj učinkovito? Kako naj bo uporabljeno načelo subsidiarnosti?
- 2.) oblikovanje evropske ustave ter preoblikovanje pogodb v smislu večje preglednosti in jasnosti. V tem okviru ho konvencija razpravljala tudi o vključitvi Listine temeljnih pravic v evropski ustavni red.
- 3.) ukrepi za povečanje učinkovitosti in preglednosti delovanja evropskih ustanov. Gre predvsem za vprašanje okrepitve vloge Evropske komisije in Parlamenta, večjo preglednost pri delovanju Evropskega sveta, dostopa javnosti do sprejetih dokumentov, enotnost skupne zunanje politike, ravnotežje med evropskimi ustanovami in vlogo nacionalnih parlamentov v sistemu odločanja itd.
- 4.) poenostavitev postopkov odločanja v in med evropskimi ustanovami, predvsem ločitev zakonodajne in izvršilne funkcije.

Odgovori na ta vprašanja oziroma teme bodo pomembno prispevali k oblikovanju prihodnosti Evropske unije.

Sama institucionalna reforma pa se ukvarja z naslednjimi glavnimi vprašanji:

- velikost in sestava Evropske komisije (predlagani sta dve možnosti: vsaka država članica ima svojega komisarja, število komisarjev ostane nespremenjeno, uredi se sistem kroženja med državami članicami, če njihovo število preseže dvajset);
- možnost razširitve glasovanja s kvalificirano večino v Svetu (Svet sprejema odločitve soglasno s kvalificirano in navadno večino, za 45 področij pa še vedno obstoja možnost neposrednega veta na odločitve. Ker je doseganje soglasja dolgotrajno in težavno, je Komisija predlagala proučitev vseh področij, ki zahtevajo soglasje, da bi glasovanje s kvalificirano večino postalo splošno pravilo. Odločanje s soglasjem bi bilo izjema in mogoče le za politično najbolj občutljive zadeve oz. za tiste, ki zadevajo temelje EU.
- Prerazporeditev glasov v Svetu (ko Svet glasuje ima vsaka članica po en glas, torej imajo vsi glasovi enako težo. Pri glasovanju s kvalificirano večino pa imajo glasovi različno težo in naj bi se uvedel sistem glasovanja, ki bi zagotovil, da teža majhnih in srednje velikih držav ne bo sorazmerna s številom prebivalstva: ena od možnosti je uvedba sistema dvojne večine, kar pomeni, da bi Svet odločitve sprejemal z večino glasov in obenem z večino zastopanih prebivalcev EU. V Nici je prišlo do odločitve, da se na 40 področjih ohrani odločanje s konsenzom. Vse pomembnejše pa postaja odločanje s kvalificiranim večinskim glasovanjem. Upoštevajoč tudi države kandidatke bo potrebno zbrati 74,6% glasov, da bo odločitev sprejeta. Pri tem pa sta dva pogoja – potrebna je populacijska večina (62% vsega prebivalstva držav članic) in navadna večina (14 držav od 27 držav članic). To je sistem t. im. 'trojne večine'.

Sestavni del reforme naj bi bila tudi odločitev o nadaljnjem razvoju zakonodajne vloge Evropskega parlamenta s širjenjem postopka odločanja.

Konvencija se je 28. februarja 2002 sestala na ustanovitvenem zasedanju v Bruslju, na katerem je bilo poudarjeno, da cilj večje integracije ni naddržava, reforma EU pa naj bi ji zagotovila večjo vlogo v svetu. Svoje delo naj bi opravila svoje delo v enem letu (predvidoma do junija 2003). Debate in vsi uradni dokumenti so javni in v 11 uradnih jezikih EU. Konvencija, ki naj bi zagotovila, da bi razprava potekala v čim širšem krogu in na čim bolj transparenten način, naj bi bila predhodnik naslednje medvladne konference, ki se bo začela konec leta 2003 ali v začetku leta 2004.

V sestavi konvencije, ki ima 105 članov imajo vidno mesto člani nacionalnih parlamentov – poleg predsednika Valeryja Giscarda d'Estainga in dveh podpredsednikov, tj. Giuliana Amata (nekdanji italijanski premier, odgovoren za

pravna vprašanja, predvsem za oblikovanje osnutka končnega dokumenta) in Jean-Luca Dehaena (nekdanji belgijski premier pristojen za stike s civilno družbo, ki bo v delo konvencije vključena preko posebnega foruma, kjer bodo akademiki, nevladne organizacije, socialni partnerji in gospodarstveniki razpravljali o prihodnosti EU), jo sestavlja:

- 15 predstavnikov predsednikov držav ali vlad držav članic (eden iz vsake države članice),
- 13 predstavnikov držav kandidatk (iz vsake države kandidatke en predstavnik),
- 30 predstavnikov nacionalnih parlamentov držav članic (dva iz vsake države članice),
- 26 predstavnikov nacionalnih parlamentov držav kandidatk (iz vsake države dva),
- 16 članov Evropskega parlamenta in
- 2 predstavnika Evropske komisije.

Države kandidatke so torej v celoti vključene v delo konvencije. Zastopane so enako kot države članice in lahko sodelujejo pri delu, vendar pa ne morejo preprečiti, da bi države članice dosegle soglasje. Za člana predsedstva Konvencije je bil kot predstavnik držav kandidatk izvoljen predstavnik slovenskega parlamenta Alojz Peterle (največ glasov je dobil s strani evropske socialne demokracije, nekaj glasov pa tudi s strani drugih strank). S tem se je ugled Slovenije v Konvenciji povečal, prav tako pa naj bi se slovenska stališča lažje uveljavljala in prispevala k končni institucionalizaciji EU.

Konvencija zaseda v obliki plenarnih zasedanj, na katerih so prisotni vsi njeni člani. Strokovno podporo predsedstvu zagotavlja sekretariat, v katerem so predstavniki generalnega sekretariata Evropskega sveta, Parlamenta in Komisije.

Delo Konvencije je potekalo v treh fazah.

Prva faza je bila od marca do junija 2002: identifikacija pričakovanj in različnih pogledov na prihodnjo Evropo, tudi pričakovanj državljanov Evrope,

Druga faza je potekala od junija do jeseni 2002: usklajevanje predlogov ter mnenj in poglobljena analiza,

Tretja faza poteka od jeseni 2002 do pomladi 2003: primerjava prednosti in slabosti različnih modelov, izbor enega izmed njih oziroma predstavitev novega predloga in sprejetje sklepne dokumenta.

O poteku dela dvanajstčlansko predsedstvo sproti obvešča Evropski svet. Predsednik Konvencije na vsakem zasedanju Sveta osebno poroča o napredku dela Konvencije, svoja mnenja pa lahko izrazijo tudi predsedniki vlad in držav članic. Predsedstvo Konvencije naj bi redno obveščalo tudi Evropski parlament. Sklepni dokument bo predstavljen na zasedanju Sveta. V primeru, da bo podpora določenemu predlogu soglasna, bo dokument navedel to kot

priporočilo, če pa bo predlaganih rešitev več, pa bodo navedeni vsi predlogi, glede na stopnjo podpore med člani Konvencije. Sklepno poročilo pravno ne bo zavezujoče, bo pa skupaj s poročili nastalimi na podlagi nacionalnih razprav o prihodnosti Unije, služilo kot izhodišče za razpravo na novi medvladni konferenci, ki naj bi se začela leta 2004.

2. NAČIN DELOVANJA

Delo v Konvenciji nikakor ni lahko, saj so članice delegirale predstavnike z zelo različnimi idejnimi opredelitvami in interesi in tudi zato, ker so pogledi na razvoj EU zelo različni (delijo se na 'francoske', britanske, 'nemške' in druge). Občutiti je tudi delitev na večje in manjše države – predstavniki manjših držav članic EU npr. niso dobili vodilnih mest v delovnih telesih Konvencije in so proti temu brez uspeha protestirali. Veliko pripomb je tudi na vodenje Konvencije, saj naj bi ravnanje predsednika Giscarda d'Estaigna spominjalo na obnašanje francoskega sončnega kralja Louisa XIV. Avtoritativnost vodenja konvencije se kaže zlasti v tem, da konkretne predloge pripravlja predsedstvo, medtem ko Konvencija doslej o njih še ni glasovala.

Konvencija se je po vrsti zasedanj v letu 2002 počasi začela približevati cilju. Do konca oktobra 2002 je bila pripravljena prva zasnova evropske ustave, ki se je delila na tri dele. V prvem delu je bil izražen namen, to je vzpostavitev Združenih držav Evrope, ki bi usklajevale skupne politike, vendar ohranile svoje nacionalne identitete. Sledile so določbe o državljanstvu in temeljnih pravicah, pripadnosti skupnosti, pristojnostih, uresničevanju skupnih aktivnosti in mednarodnih akcijah. V tem delu je bil v zadnjem členu predviden tudi postopek za izstop države iz zveze. V drugem delu naj bi bila večina določil dosedanjih pogodb (iz določb 414 členov, ki jih vsebujejo veljavne pogodbe, naj bi v evropsko ustavo vključili 205 določb, 136 naj bi jih spremenili in dopolnili, 73 pa napisali na novo). Tretji del zasnove je določal postopek sprejemanja ustave, ratifikacijo in začetek veljavnosti. V tem delu je bil na osnovi izkušenj s pogodbo iz Nice, ki so jo na Irskem potrdili šele na drugem referendumu, predviden tudi člen, ki bi omogočal uveljavljanje pogodb kljub nasprotovanju ene od članic.

Predlog zasnove je med člani Konvencije povzročil različne reakcije. Med pomembnejšimi konkretnimi vprašanji, ki jih je skušal rešiti že ta osnutek je bil mandat predsedovanja Svetu skupnosti (v katerem predstavniki držav članic odločajo samostojno ali z Evropskim parlamentom), saj naj bi sedanji sistem šestmesečne rotacije zmanjševal učinkovitost EU. Kritiki namreč poudarjajo, da tako kratek mandat, ki omogoča zelo hitre menjave v vodstvu tega telesa, v 28-članski skupnosti niso realistične, niti smiselne, glede na to, da predsedovanje drugih dveh institucij, Evropske komisije in Evropskega parlamenta, traja pet

let. Manjše članice Unije, ki jih je podprla Nemčija in nekatere druge države so taki rešitvi nasprotovale.

Predsedstvo Konvencije je leto po njenem začetku delovanja dne 6. februarja 2003 predstavilo prvih 16 konkretnih členov osnutka ustavne pogodbe, med katerimi je najbolj zanimiv opis vrednot, na katerih naj bi temeljila bodoča razširjena EU. Te vrednote so spoštovanje človeškega dostojanstva, svobode, demokracije, vladavine prava in človekovih pravic. Takšna definicija naj bi omogočala uveljavljanje sankcij proti državam, ki bi hudo kršile človekove pravice. Poseben varovalni mehanizem, ki ga vsebuje že pogodba iz Nice, bo opredeljen v drugem delu ustavne pogodbe. Najpomembnejši del tega dela ustavne pogodbe je prav gotovo porazdelitev pristojnosti na izključne, deljene in druge (izključne zajemajo pomembne dele notranjega trga kot so prost pretok oseb, blaga, storitev in kapitala ter trgovinska in denarna politika). Med deljene pristojnosti pa spadajo ostali deli notranjega trga, skupaj s pravosodjem, notranjimi zadevami, socialno politiko, zdravstvom in zaščito potrošnikov. V tretjo skupino pristojnosti, ki načelno ostajajo v izključni pristojnosti članic EU, pa spadajo poleg industrije in zaposlovanja tudi šolstvo, kultura in šport.

3. VLOGA SLOVENSКИH PREDSTAVNIKOV

Slovenija oz. njeni predstavniki, ki sodelujejo v delu Konvencije, se zavedajo njenega izjemnega pomena in izražajo upanje, da bo njen rezultat zgodovinsko nova skupnost, ki bo s prizadevanji vseh članov (predstavnikov držav članic in kandidatk) na najboljši način uresničila pričakovanja vseh držav in vseh državljanov, temelječ na demokratičnih evropskih izročilih. Kakršenkoli odklon od te demokratične tradicije bi bil seveda škodljiv in bi pomenil, da gre za ustvarjanje nekakšnega superkartela močnih držav, ki poskrbel predvsem za porazdeljevanje dobrin, ne pa za ohranjanje določenih vrednot. V tem primeru bi šlo predvsem za uresničevanje vizije, ki je v kontekstu glavnega trenda sodobne globalizacije. Pri tem izhajajo iz načelnega izhodišča, da je prihodnost Evrope pomembno odvisna od vloge manjših držav v njeni arhitekturi. Manjše in bogate države so nedvomno dejavnik stabilnosti v vsaki mednarodni organizaciji. Na drugi strani pa je določeno ravnotežje med velikimi in majhnimi državami bistveno vprašanje za legitimnost prihodnje EU. V tem smislu se predstavniki zavzemajo za natančnejšo razmejitev med pristojnostmi EU in državami članicami, hkrati pa tudi za zmanjšanje t. im. 'demokratičnega deficita', zlasti s povečanjem vloge nacionalnih parlamentov, čeprav ne na račun učinkovitosti EU. Predstavnik Alojz Peterle in dr. Slavko Gaber sta nasprotovala oblikovanju novega predstavniškega telesa in se bolj zavzela za okrepitev vloge Cosaca.

Glede obstoječih institucij so se slovenski predstavniki zavzemali za ohranitev pristojnosti Evropske Komisije, saj ta s svojo sestavo poudarja suverenost in enakopravnost članic. To pomeni, da se ohrani sedanji način njene sestave (sestava se poveča na 27 članov), ki omogoča, da ima vsaka država v njej še naprej po enega predstavnika. Vendar se skladno s slovenskimi nacionalnimi interesi zavzemajo tudi za medvladno sestavljeni Svet, ki zagotavlja neposredno uveljavljanje posameznih nacionalnih interesov. Razmerje med velikimi in manjšimi državami naj bi se sicer spremenilo. Manjše države imajo precej manjšo glasovalno moč v primerjavi z večjimi in največjimi, kljub temu, pa bodo imele še vedno večjo, kot bi to ustrezalo številu njihovih prebivalcev. V tem smislu se naši predstavniki ravnavo skladno s prepričanjem, da je predlog o kvalificirani večini za sprejemanje odločitev v prihodnji bistveno povečani EU smiseln, vendar pa hkrati izražajo pomisleke o njegovi smotrnosti v primeru posebno občutljivih vprašanj, za katere naj bi obdržali načelo soglasja.³

Slovenski predstavniki so hkrati opozarjali na nekatere pomanjkljivosti predloga ustavne pogodbe, kot npr. odsotnost načela solidarnosti. Predstavnik slovenskega parlamenta sta podpirala stališča, ki so jih oblikovale manjše države članice, saj se je npr. pokazalo, da imamo podobne poglede na nekatera institucionalna vprašanja (npr. z Irsko). Že te prve izkušnje naših parlamentarnih predstavnikov v Konvenciji kažejo, da moč in vpliv posamezne države v procesih odločanja ni nujno v razmerju z njeno velikostjo. Vse izkušnje Slovenije v sestavi prejšnjih večjih držav (Avstro-Ogrska in obe Jugoslaviji) kažejo, da bomo svoje posebne interese lahko dosegali bistveno bolj učinkovito z oblikovanjem pragmatičnih koalicij s predstavniki drugih držav in narodov.

³ Glej tudi nastop slovenskega predstavnika poslanca Alojza Peterleta na seminarju 'A Slovenian Perspective on the European Convention', 15. februar 2003, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.

Literatura:

- Slovenija v Evropski uniji (2001), Urad vlade za informiranje, Ljubljana,
- Evropski sporazum o pridružitvi med republiko Slovenijo in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru EU, na drugi strani (1999), UL RS, Ljubljana,
- Ileršič, Mirko (1994), Pravo evropske skupnosti, Univerza v Ljubljani, Ljubljana,
- Kennedy, Paul (1993), Preparing for the Twenty First Century, New York,
- McGrew, Anthony (2002), Between the Two Worlds: Europe in a Globalizing Era, Government and Opposition, Summer 2002,
- Rupel, Dimitrij (1996), Slovenia and Central Europe's March Toward the EU: The Restrictive Role of European Great Powers, AAASS Conference, Boston,
- Weiler, Joseph (1999), The Constitution of Europe, Cambridge UP, Cambridge,
- Wessels, Wolfgang (1999), The European Union as a Global Actor, Conference on Globalization and European Integration, Ljubljana, november 1999,
- Zajc, Drago (2002), The Future of EU – Important Issues from a Slovenian Perspective, , Österreichisches Institut für Internationale Politik, Arbeitspapier 41/ November 2002
- Zajc, Drago (2002), The Future of Slovenia in the Future of Europe, prispevek na Konferenci Asociacij za politične vede Srednje Evrope v Plznu, oktober, 2002).

<http://european-convention.eu.int>

<http://evropa.gov.si>

B. UREDITEV RAZMERJA MED NACIONALNIM PARLAMENTOM IN VLADO V NEKATERIH DRŽAVAH ČLANICAH EU⁴

Članstvo v EU, zlasti v mednarodnem elementu prvega stebra (področje skupnosti) zahteva dolgoročne prilagoditve pravnega sistema pridružujočih se držav. Neposredna uporaba evropske zakonodaje (Community law) in sodelovanje v telesih odločanja EU so bile najpomembnejša zadeva obravnave. Vsaka nova članica se je morala odločiti, kako oblikovati državne politike o vprašanjih, o katerih se bo odločalo v telesih EU.

2. AVSTRIJA

V Avstriji je bila ratifikacija pridružitvenega sporazuma, zaradi vztrajanja Socialdemokratov, preložena na čas po volitvah v Nationalrat – spodnji dom parlamenta; 9.10.1994. Socialdemokrati (SPÖ) so se namreč bali, da bo parlamentarna debata o pridružitvi EU najbolj naklonjena konservativcem, odkar bil je zunanji minister Alois Mock iz Ljudske stranke (ÖFP) vsesplošno priznan, kot "EU-heroj". Vendar je nepripravljenost SPÖ za nadaljevanje vprašanja o EU med volilno kampanjo imela nasproten učinek. Stranka je izgubila skoraj 8 procentnih točk na volitvah in je dobila 34.9% oz. 65 od 183 sedežev v Nationalrat-u. Njihov konservativni koalicijski partner se ni odrezal nič bolje; izgubil je več kot 4 procentne točke in dobil 27.7% oz. 52 sedežev. Svobodnjaška stranka (FPÖ) Jörga Heiderja, velikega poraženca na referendumu o vstopu v EU pa je pridobila skoraj 6 procentnih točk (22.5% oz. 42 sedežev). Zeleni, ki so ravno tako nasprotovali vstopu v EU, so povečali svoj delež za 2.5 procentne točke (7.3% oz. 13 poslancev). Liberalni forum, ki se je februarja 1993 odcepil od FPÖ in je podpiral članstvo v EU je dobil 6% glasov na volitvah in 11 sedežev v Nationalrat-u. Navkljub velikemu porazu sta se SPÖ in ÖVP odločila za ponovno vladanje v Veliki koaliciji.

Prvič po 1945 stranki, ki sta narekovali avstrijsko politiko nista imeli 2/3 večine v Nationalrat-u, ki je potrebna za potrditev ustavnih zakonov. Z trdno večino za članstvo v EU na referendumu in podpiranju članstva s strani Liberalnega foruma iz opozicije je bil pridružitveni sporazum 11.11.1994

⁴ Povzeto po Paul Luif, On the road to Brussels (U.Pinterič)

brez težav sprejet z več, kot s potrebno 2/3 večino; 141 poslancev je glasovalo za in 40 (vsi iz FPÖ) proti.

Toda za udejanjenje pridružitve EU je bilo potrebno sprejeti tudi predlog o dopolnitvi federalne ustave⁵. Tu so lahko opozicijske stranke lahko pridobile pomembne ugodnosti od vlade, ki je potrebovala glasove vsaj ene dodatne stranke, da bi dosegla potrebno 2/3 večino. 15.12.1994, šest mesecev po referendumu je bil predlog sprejet s potrebno večino. FPÖ je bila edina stranka, ki je glasovala proti predlogu. Pridružitveni sporazum in predlog o dopolnitvi sta morala biti potrjena tudi v Bundesrat-u, zgornjem domu avstrijskega Parlamenta; obakrat so poslanci FPÖ glasovali proti predlogu. Dodatno je proti predlogu o dopolnitvi glasovalo še 5 članov Bundesrata iz ÖVP, ki so kritizirali pomanjkanje reforme avstrijskega federalnega sistema. Želeli so več moči za dežele (Bundesländer) od centralne države v zameno za izgubo pristojnosti nasproti Bruslju.

Predlog o dopolnitvi je v avstrijsko federalno ustavo vnesel novo poglavje o "Evropski uniji" (členi 23a – 23f)⁵. Členi 23a-23c zadevajo volitve v Evropski parlament, status avstrijskih uslužbencev izvoljenih v Evropski parlament in pravila za imenovanje članov Evropske komisije, mednarodnega sodišča, itd. s strani Avstrije. Člen 23d ureja udeležbo avstrijskih dežel pri določanju ravnanja avstrijskih predstavnikov v Svetu EU. Zvezna vlada mora takoj ko je mogoče informirati dežele in občine o vseh "načrtih" (Vorhaben)⁶ Unije, ki zadeva zakonodajo in pomembne interese teh regionalnih in lokalnih enot. Ko se dežele sporazumejo o skupnem stališču (einheitliche Stellungnahme) je avstrijski predstavnik zavezan upoštevati to stališče iz mora skladno prilagoditi svoje (volilno) ravnanje v Svetu EU⁷. Avstrijski predstavnik lahko ravna v nasprotju z skupnim stališčem dežel samo v primeru "prepričljivih razlogov, ki zadevajo zunanjo ali integracijsko politiko"⁸. Zvezna vlada lahko prenese pravico

⁵ Glej poročila avstrijske vlade in poročilo ustavnega odbora *Nationalrat*-a: Regierungsvorlage: Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 abgeändert und das EWR-Bundesverfassungsgesetz aufgehoben wird. 27 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIX. Gesetzgebungsperiode, November 1994 in Bericht des Verfassungsausschusses über die Regierungsvorlage, 27 der Beilagen. 58 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen der Nationalrates, XIX. Gesetzgebungsperiode, 14.12.1994.

⁶ Nikjer ni posebne pravne definicije kaj pomeni *Vorhaben*, predstavlja pa nekakšen predlog Komisije in Avstrijske iniciative povezane z njim.

⁷ Občine nimajo te pravice.

⁸ Za besedilo o pravnih temeljih avstrijskega članstva v EU, vključujoč pomembne člene avstrijske ustave glej: Gerhard Stadler, *Europarecht. Österreich in der EU. Verträge-Gesetze-Dokumente samt der spezifischen Stellung Österreichs*, Vienna: Manz, 1995. Pravila o udeležbi Avstrijskih dežel v evropskem