

## ZAKONODAJNI POSTOPEK V EU

Evropska unija ni zvezna država, kot so to združene države Amerike. Prav tako tudi ni samo organizacija za sodelovanje med vladami, kot so to združeni narodi. Evropska unija je edinstvena organizacija. Države, ki sestavljajo EU (države članice), ostanejo neodvisne suverene države, vendar svojo suverenost združujejo, da pridobijo moč in svetovni vpliv, kakršni nobena od njih ne bi mogla imeti samostojno. Združevanje suverenosti v praksi pomeni, da države članice del svojih pooblastil pri odločanju prenesejo na skupne evropske institucije, ki so jih ustanovile, tako da se o posebnih zadevah skupnega interesa lahko demokratično odloča na evropski ravni.

V proces odločanja EU in zlasti v postopek soodločanja, so večinoma vpletene tri glavne institucije:

- ❖ Evropski parlament (EP), ki zastopa državljane EU, ti pa ga neposredno volijo;
- ❖ Svet Evropske unije, ki zastopa posamične države članice;
- ❖ Evropska komisija, ki se zavzema za interese Unije kot celote

Obstajata še dve instituciji, ki igrata ključno vlogo:

- ❖ Sodišče Evropskih skupnosti, ki varuje evropska načela pravne države;
- ❖ Evropsko računsko sodišče, ki preverja financiranje dejavnosti Unije.

Poleg teh institucij deluje v okviru EU še vrsta drugih organov, ki imajo posebne vloge: evropski ekonomsko-socialni odbor, odbor regij, evropska investicijska banka, evropska centralna banka, evropski varuh človekovih pravic, evropski nadzornik za varstvo podatkov, urad za uradne publikacije evropskih skupnosti, evropski urad za izbor osebja in evropska šola za upravo.

## POSTOPEK ODLOČANJA

Velikokrat slišimo, da je postopek odločanja v EU zapleten. Med številnimi nosilci odločanja imajo najpomembnejšo vlogo tri ustanove evropske unije: evropska komisija, evropski parlament in svet evropske unije. Njihova vloga in vpliv sta odvisna od obravnavanega vprašanja, saj je zakonodajni postopek drugačen za vsakega od treh stebrov unije.

Medvladna metoda: kadar EU odloča o vprašanjih, ki spadajo v drugi in tretji steber-skupna zunanja in varnostna politika in policijsko in sodniško sodelovanje v kazenskih zadevah – upošteva medvladno metodo. Po njej si pravico do pobude delijo evropska komisija in države članice, pri čemer je za sprejem odločitve po navadi potrebno soglasje v svetu evropske unije. Delovni postopek v teh dveh stebrih bistveno usmerja potreba po soglasju med vsemi državami članicami glede določenega vprašanja.

Metoda skupnosti: v prvem, tako imenovanem stebru skupnosti, ki obsega temeljna področja politik evropske unije, obstajajo štiri postopki odločanja, toda osnovni vzorec odločanja je bolj ali manj enak. Postopek odločanja se začne, ko evropska komisija predloži predlog skupnega ukrepa. Ta se nato preda v obravnavo svetu ministrov in evropskemu parlamentu. Končno odločitev sprejme svet ministrov sam ali z evropskim parlamentom, odvisno od predpisanega postopka odločanja.

Pri vseh štirih različnih poteh odločanja v prvem stebru ima evropska komisija približno enako funkcijo, in sicer pripravlja osnutke in predloži zakonodajne predloge evropskemu parlamentu in svetu ministrov v posvetovanje in nadaljnjo obravnavo. Ima skoraj popoln monopol nad predlaganjem nove zakonodaje in pomembno vlogo pri nadaljevanju zakonodajnega postopka. Evropski parlament, ki predstavlja državljane evropske unije, različno sodeluje pri pripravah pravnih instrumentov skupnosti, odvisno od obravnavanega

področja in upoštevanega zakonodajnega postopka. Štiri poti priprave osnutkov zakonodaje v stebru skupnosti stebru so:

- ❖ Postopek soodločanja: svet in parlament morata biti soglasna, da se odločitev upošteva; ta postopek daje evropskemu parlamentu največji vpliv in se uporablja na večini zakonodajnih področij skupnosti;
- ❖ Postopek posvetovanja: svet se mora posvetovati z evropskim parlamentom, preden sprejme odločitev, toda mnenje parlamenta ni obvezujoče;
- ❖ Postopek sodelovanja: parlament lahko naloži svetu, da sprejme spremembe k predlogom komisije, ki jih je sprejel z absolutno večino in jih je komisija prevzela;
- ❖ Postopek privolitve: svet lahko sprejme odločitev le, če ima izrecno dovoljenje evropskega parlamenta.

## **ODLOČANJE IN SVET EVROPSKE UNIJE**

Ena od ključnih nalog sveta je prejemanje zakonodaje skupnosti na podlagi predlogov komisije. Na številnih področjih si svet in evropski parlament delita zakonodajno funkcijo. Ko je zakonodajni postopek uspešno končan, svet sprejme novo zakonodajo. Področje, kamor posamezen predlog pripada, pa ne narekuje samo postopka odločanja. V svetu veljajo tudi različna pravila glasovanja glede na naravo obravnavane zadeve. Svet sprejme odločitev bodisi s kvalificirano večino bodisi soglasno. Število področij, kjer se odločitve sprejemajo soglasno, se je v preteklih desetletjih zmanjšalo in jih je trenutno 40. Sem spadajo zlasti tista, ki zadevajo fiskalno politiko, socialno varnost, priseljevanje, intelektualno lastnino in trgovsko politiko glede storitev.

Po spremembah pogodbe iz Nice leta 2003 so v svetu evropske unije glasovi dodeljeni takole:

- 29 glasov francija, Nemčija, združeno kraljestvo in Italija
- 27 glasov poljska in Španija
- 14 glasov Romunija
- 13 glasov nizozemska
- 12 glasov Belgija, češka, Grčija, madžarska in portugalska
- 10 glasov Avstrija, švedska in Bolgarija
- 7 glasov danska, finska, irska, Litva, slovaška
- 4 glasov Ciper, Estonija, Latvija, Luksemburg in Slovenija
- 3 glasov malta

Skupno število glasov je 345. za kvalificirano večino jih je potrebnih 255. poleg tega lahko katerakoli država članica zahteva potrditev, da članice, ki sestavljajo večino glasov za, predstavljajo vsaj 62% celotnega prebivalstva unije, sicer se odločitve ne sprejme.

## **POSTPEK SOODLOČANJA**

Postopek soodločanja, ki ga uvaja pogodba o evropski uniji, je bil zasnovan kot razrešitev postopka sodelovanja. Čeprav v slednjem svet, ki deluje soglasno, lahko ne upošteva mnenja parlamenta, v postopku soodločanja te možnosti ni: če pride do nesoglasja, mora pravni odbor, ki je sestavljen iz predstavnikov sveta in parlamenta, sestaviti tako besedilo, ki je sprejemljivo za obe ustanovi.

Postopek soodločanja ju postavlja v enakopraven položaj v njunih zakonodajnih vlogah. Svet torej ne more sprejeti skupnega stališča, čeprav pravni postopek s parlamentom ne uspe. Če ne pride do sporazuma, se lahko zakonodajni postopek prekine.

Soodločanje je postalo najpomembnejši proces v zakonodajni praksi in danes zajema naslednja področja:

- Nediskriminacija zaradi narodnosti
- Boj proti diskriminaciji zaradi spola, rasne ali etične pripadnosti, religije ali vere, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti
- Prosto gibanje in prebivanje
- Prosto gibanje delavcev
- Socialna varnost delavca migranta
- Pravica do ustanavljanja
- Vizumska, azilna, imigracijska in druge politike v zvezi s prostim pretokom oseb
- Promet
- Notranji trg
- Zaposlitev
- Carinsko sodelovanje
- Socialna politika
- Enake možnosti in enaka obravnava
- Uresničevanje odločitev v zvezi z evropskim socialnim skladom
- Izobrazba
- Kultura (razen priporočil)
- Javno zdravje
- Varstvo potrošnikov
- Vseevropska omrežja
- Industrija
- Ekonomska in socialna kohezija
- Sklad za regionalni razvoj
- Raziskave in tehnološki razvoj
- Poklicno usposabljanje
- Okolje
- Razvojno sodelovanje
- Politične stranke na evropski ravni
- Dostop do dokumentov ustanov
- Goljufija
- Statistika
- Ustanovitev nadzornega organa za varstvo podatkov

Soodločanje je uvedla maastrichtska pogodba (1993) in katerega obseg je bil bistveno razširjen s pogodbama iz Amsterdama (1999) in Nice (2001), postavlja evropski parlament in svet v enakopraven položaj glede na njuno zakonodajno vlogo. Pri morebitnem nesoglasju mora spravi odbor, ki ga sestavljajo predstavniki sveta in parlamenta, pripraviti dokument, ki ga bosta sprejeli obe instituciji. Soodločanje je postalo daleč najpomembnejši postopek v zakonodajni praksi in se uporablja pri zakonodaji na večini področij v pristojnosti skupnosti.

1. komisija predloži predlog akta istočasno EP in svetu. Slednja tudi pridobita mnenje s strani ekonomsko – socialnega odbora in odbora regij.
2. EP obravnava predlog na plenarnem zasedanju glede na poročilo, ki ga sestavi ustrezeni parlamentarni odbor. Na podlagi tega poročila EP na plenarnem zasedanju sprejme mnenje (strinjanje, dopolnila) o predlogu akta in ga predloži svetu.
3. delovna telesa sveta pripravljajo stališča do akta sočasno z obravnavo predloga akta v EP. Končno stališče, imenovano skupno stališče sveta, pa svet sprejme na podlagi mnenja EP. Svet lahko s kvalificirano večino sprejme ali zavrne mnenje EP.
4. v primeru, da je parlament podal pozitivno mnenje k osnovnemu predlogu komisije in ga ni spreminjal, oziroma če svet soglaša z dopolnili parlamenta, lahko akt sprejme in

zakonodajni postopek je končan. Če svet ne sprejme predloga in dogovor med svetom in EP ni dosežen, svet s kvalificirano večino potrdi svoje skupno stališče in ga predloži v obravnavo EP. Poleg tega tudi izčrpno obvesti EP o razlogih za sprejetje skupnega stališča. Postopek se tako nadaljuje v drugi obravnavi EP.

5. druga obravnava v EP (omejena na tri mesece z možnostjo podaljšanja za en mesec): pristojni parlamentarni odbor preuči skupno stališče sveta in predloži svoja priporočila. Na tej podlagi EP na plenarnem zasedanju obravnava priporočila in o njih glasuje. Lahko potrdi ali zavrne skupno stališče sveta, sprejme ustrezna dopolnila ali pa ne sprejme odločitve.
6. v kolikor z navadno večino potrdi skupno stališče sveta oziroma ne sprejme odločitve v določenem roku, se šteje, da je akt sprejet in postopek končan. Če z absolutno večino zavrne skupno stališče sveta, se šteje, da predlagani akt ni bil sprejet in postopek je končan. V kolikor z absolutno večino sprejme predlog dopolnil k skupnemu stališču, se postopek nadaljuje z drugo obravnavo v svetu EU.
7. druga obravnava v svetu (omejena na tri mesece z možnostjo podaljšanja za en mesec): svet lahko sprejme ali zavrne dopolnila EP: če jih sprejme, je akt sprejet in postopek končan. Pr tem je potrebno poudariti, da k predlogu parlamenta poda mnenje tudi evropska komisija in če je mnenje komisije negativno, lahko svet sprejme predlagani akt le soglasno. V primeru pozitivnega mnenja komisije zadostuje kvalificirana večina.
- 8.pravni odbor: če jih ne sprejme, predsednik sveta skupaj s predsednikom EP v šestih tednih skliče sestanek pravnega odbora. Pravni odbor ima nalogo, da doseže soglasje o skupnem besedilu med predstavniki sveta na eni strani in med predstavniki EP na drugi. Odbor sestavlja po 25 članov iz sveta in iz EP. Če pravni odbor v roku osmih tednov skupnega besedila ne sprejme, se šteje, da predlagani akt ni bil sprejet in celoten zakonodajni postopek je končan. Če odbor doseže dogovor o skupnem besedilu, se postopek nadaljuje v tretji obravnavi EP in Sveta.
9. tretja obravnava v EP in svet šest tednov z možnostjo podaljšanja za dva tedna): svet in EP imata možnost sprejeti ali zavrniti skupno besedilo pravnega odbora. V primeru, da ena od institucij ne potrdi akta v skladu s skupnim dokumentom, akt ni sprejet in postopek je končan. Če obe instituciji odobrita akt v skladu s skupnim dokumentom, je akt sprejet in postopek je končan.

## **POSTOPEK POSVETOVANJA**

Komisija predloži svoj predlog svetu in EP. Svet sprejme stališče in ga posreduje EP. Evropski parlament lahko odobri stališče sveta ali ne sprejme odločitve oziroma predlaga dopolnila k stališču sveta.

1. v primeru, da odobri predlog stališča sveta oziroma ne sprejme odločitve, svet sprejme akt v skladu s skupnim stališčem in postopek je končan. Če parlament predlaga dopolnila, jih komisija najprej preuči in predloži svetu dopolnjeni predlog.
2. svet lahko sprejme ali predlaga spremembe k dopolnilom EP. Če svet sprejme dopolnjeni predlog komisije, je predlog akta sprejet. V primeru, da svet s soglasjem spremeni dopolnjeni predlog komisije, je akt prav tako sprejet in postopek končan.

Od uvedbe postopkov sodelovanja in soodločanja je pomembnost postopka posvetovanja enakomerno upadala. Zanj je značilna delitev nalog med komisijo in svetom po načelu komisija predlaga, svet ureja. Toda preden lahko svet sprejme odločitev, se morajo zaključiti določene stopnje, v okviru katerih lahko poleg komisije in sveta podajo svoje mnenje tudi evropski parlament, evropski ekonomsko-socialni odbor in odbor in odbor regij, odvisno od vsebine predpisov.

Postopek posvetovanja se zdaj nanaša le na primere, ki niso izrecno predmet postopkov sodelovanja ali soodločanja.

## **SODELOVANJE**

Sodelovanje je uvedel enotni evropski akt, in sicer z namenom, da bi evropski parlament dobil večjo vlogo, kot mu jo omogoča posvetovalni postopek. Parlament lahko spremeni skupno stališče sveta, vendar, drugače kot v postopku soodločanja, končno odločitev sprejme svet sam. danes se po tem postopku sprejemajo le še nekatere odločitve, ki sodijo v okvir ekonomske in monetarne unije (npr. večstranski nadzor gospodarske politike, dostop do finančnih institucij EU, vprašanja prekoračitve posojil pri evropski centralni banki ali centralnih bankah držav članic, uskladitev tehničnih specifikacij apoenov in kovancev). Vsa druga področja, ki so bila nekoč podvržena temu postopku, sodijo od amsterdamske pogodbe dalje v postopek soodločanja.

1. prva obravnava v evropskem parlament in svetu (ni časovnih omejitev): komisija predloži predlog svetu in EP. Svet na predlog komisije in po pridobitvi mnenja EP s kvalificirano večino sprejme skupno stališče in ga predloži EP. Pri tem svet in komisija izčrpno obvestila EP o vseh razlogih sveta za sprejetje tega skupnega stališča in tudi o stališču komisije.
2. druga obravnava v EP (omejena na tri mesece z možnostjo podaljšanja za en mesec): EP lahko odobri, zavrne, predlaga spremembe ali ne sprejme nikakršne odločitve v zvezi s skupnim stališčem ter obvesti svet in komisijo o izidu postopka. V primeru da EP odobri skupno stališče z navadno večino ali ne sprejme nikakršne odločitve, svet sprejme akt v skladu s skupnim stališčem in postopek je končan.
3. če je EP predložil dopolnila k skupnemu stališču, komisija v enem mesecu znova preuči predlog in upošteva predlagane spremembe. Hkrati s svojim ponovno preučenim predlogom pošlje svetu spremembe, ki jih je predlagal EP in izrazi o njih svoje mnenje.
4. druga obravnava v svetu(omejena na tri mesece z možnostjo podaljšanja za en mesec):svet lahko sprejme ali dopolni spremenjeni predlog komisije ali pa ne sprejme nobene odločitve. Če s kvalificirano večino sprejme dopolnjeni predlog komisije, je akt sprejet in postopek končan. Če s soglasjem spremeni dopolnjeni predlog komisije, je akt sprejet in postopek končan. Če odločitve ne sprejme, akt ni sprejet in postopek je končan.

## **PRIVOLITEV – PRAVICA DO VETA?**

Uvedel enotni evropski akt, maastrichtska pogodba pa ga je razširila na področja, na katerih ni mogoče sprejemati odločitev s soodločanjem, zahteva pa se sodelovanje EP. Za postopek privolitve je značilno, da mora svet pred sprejetjem odločitve pridobiti soglasje EP. Podoben je postopku posvetovanja, vendar pa EP predloga akta ne more spremeniti, lahko ga le sprejme ali zavrne. Postopek privolitve je tako nekakšna pravica parlamenta do veta. Komisija predloži predlog akta svetu in EP. Svet se pred sprejetjem akta uradno posvetuje z EP. EP lahko sprejme ali zavrne stališča sveta do predloga akta. Če parlament z absolutno večino oddanih glasov sprejme stališče sveta, svet akt sprejme in postopek je končan. A če parlament stališče sveta zavrne, akt ni sprejet in postopek je končan.

## **POSTOPEK PRIVOLITVE**

Postopek privolitve, ki ga je uvedel enoten evropski akt, daje parlamentu možnost, da potrdi ali zavrne določene instrumente sveta. Za nekatera področja svet ne more sprejemati zakonodaje, če parlament ne da soglasja z absolutno večino. Postopek privolitve, ki pomeni pravico parlamenta do veta, se trenutno nanaša na:

- Okrepljeno sodelovanje
- Posebne naloge evropske centralne banke
- Spremembe statuta evropskega sistema centralnih bank
- Strukturne sklade in kohezijski sklad
- Enotne postopke volitev
- Določene mednarodne sporazume
- Kršitev človekovih pravic
- Pristop novih držav članic

## SAMOSTOJNO DELOVANJE KOMISIJE IN SVETA EU

Postopek brez udeležbe EP se glede na določila ustanovitvenih pogodb uporablja med drugim za:

- določitev skupne carinske tarife
- sprejetje nujnih ukrepov glede pretoka kapitala v tretje države n iz njih
- začasne ukrepe povezane z vzdrževanjem javnega reda in miru ter varovanjem notranje varnosti, sprejete za največ šest mesecev v izrednih razmerah v eni ali več državah članicah zaradi nenadnega dotoka državljanov iz tretjih držav
- ugotovitev, da državna pomoč ali pomoč iz državnih sredstev ni združljiva s skupnim trgom
- izdajo direktiv, s katerimi bi odpravili izkrivljanje pogojev konkurence na skupnem trgu
- oblikovanje osnutka širših smernic gospodarskih politik držav članic.

## SVET

### 1. SPLOŠNE ZADEVE IN ZUNANJI ODNOSI

Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose se udeležujejo zunanji ministri držav članic evropske unije. Ponavadi se sestanejo enkrat na mesec v Bruslju, aprila, junija in oktobra pa v Luksemburgu. Tako kot pri vseh sestavah sveta traja tudi tu mandat predsedujoča pol leta. Zunanji minister Slovenije je to vlogo prevzel 1.1.2008. Poleg uradnih zasedanj sveta se zunanji ministri enkrat v času vsakega predsedovanja sestanejo na neformalnem srečanju, poimenovanem po gradu Gymnich pri Kolnu, ki je bil včasih protokolarni objekt nemške zvezne vlade. Med slovenskim predsedovanjem bo srečanje Gymnich potekalo konec marca 2008. Od junija 2002 je v navadi, da udeleženci Sveta temi splošne zadeve in zunanji odnosi obravnavajo ločeno na zaporednih sejah.

**SPLOŠNE ZADEVE:** svet za splošne zadeve obravnava gradivo z različnih področij politik evropske unije oziroma tako imenovane horizontalne zadeve, med katere spadajo tudi širitev EU, večletne proračunske perspektive ter institucionalne in upravne zadeve. Odgovoren je za celovito usklajevanje dela, ki ga opravlja svet v drugih sestavah. Poleg tega pripravlja evropski svet – vrhunsko srečanje predsednikov držav in vlad.

**ZUNANJI ODNOSI:** svet za zunanje zadeve je odgovoren za celotno področje zunanjega delovanja evropske unije – za skupno zunanjo in varnostno politiko, evropsko varnostno in obrambno politiko, razvojno sodelovanje in trgovinske odnose z državami zunaj EU.

Zunanji ministri usklajujejo gradivo o zunanjih zadevah z visokim predstavnikom Javierjem Solano. Komisarji so odgovorni za posamezna področja. Glede na dnevni red se zasedanja zunanjih ministrov lahko udeležijo tudi obrambni ministri ali ministri, pristojni za trgovino.

## 2. EVROPSKA VARNOSTNA IN OBRAMBNA POLITIKA

Je del skupne zunanje in varnostne politike evropske unije in je namenjena krepitvi zunanjih ukrepov EU z zmogljivostmi kriznega upravljanja, ki vključuje vojaške in nevojaške vidike, pri čemer v celoti spoštuje načela ustanovne listine organizacije združenih narodov. Posebnost evropske unije pri odzivanju na krizne razmere je njena sposobnost aktiviranja veliko civilnih in vojaških sredstev in načinov, ki ji zagotavljajo zmogljivost splošnega kriznega upravljanja in prepričevanja sporov v podporo ciljem. Za globalni pristop h kriznemu upravljanju je evropska unija razvila veliko potrebnih načinov, ki ji omogočajo, da v celoti prevzame odgovornosti za krizno upravljanje in odigra svojo vlogo na mednarodnem prizorišču. Evropski svet je v Nici leta 2000 odobril ustanovitev novih stalnih političnih in vojaških organov: političnega in varnostnega odbora, vojaškega odbora evropske unije in vojaškega štaba evropske unije.

NATO: evropska unija je pri odzivanju na mednarodno krizo in v podporo ciljem sposobna neodvisno sprejemati odločitve, kadar se nato kot celota ne udeje, začetni in voditi vojaško operacijo z uporabo Natovih sredstev in zmogljivosti (berlinski dogovor) ali vojaške operacije pod njegovim vodstvom, vendar brez zatekanja k Natovim sredstvom in zmogljivostim.

CIVILNO KRIZNO UPRAVLJANJE: evropska unija se je tudi odločila, da bo razvila zmogljivost na podlagi štirih prednostnih nalog, opredeljenih na evropskem svetu v februarju junija 2000: policija, krepitev pravne države, krepitev civilne uprave in civilna zaščita. Poleg tega je evropska unija z evropsko varnostno strategijo, ki jo je evropski svet sprejel decembra 2003, potrdila vlogo, ki jo želi odigrati v svetu pri podpori mednarodnega reda, ki temelji na učinkovitem multilateralizmu v ZN.

VARNOSTNA IN OBR. POLITIKA (EVOP): ko je leta 2003 EVOP začela delovati, je evropska unija izvedla 18 operacij. Trenutno vodi te civilne, policijske in vojaške operacije EVOP v štirih različnih svetovnih regijah:

1. ZAHODNI BALKAN: vojaške operacije EU v Bosni in Hercegovini (EUFOR Althea)
2. BLIŽNJI VZHOD: policijska misija EU na palestinskih ozemljih, misija EU za pomoč na meji pri mejnem prehodu Rafah. Po sklenitvi sporazuma med Izraelom in palestinskimi oblastmi o odprtju mednarodnega mejnega prehoda iz Gaze v Egipt pri Rafahu se je EU novembra 2005 odločila, da pošlje misijo EU za pomoč na meji pri Rafahu, da nadzoruje ta mejni prehod. Misija ima mandat do 24.5.2008. Povezana misija EU za krepitev pravne države v Iraku.
3. AZIJA: policijska misija EU v Afganistanu
4. AFRIKA: policijska misija EU EVOP SSR, podpora EU AMIS-u II (darfur)

## 3. SODLOVANJE NA PODROČJU PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV

Ministri za pravosodje in notranje zadeve iz držav članic EU se redno, približno na dva meseca, sestajajo na zasedanjih sveta za pravosodje in notranje zadeve, na katerih usklajujejo sodelovanje na področjih pravosodja, policije, azila in migracij. Svet za pravosodje in notranje zadeve največkrat obravnava in sprejema odločitve na predlog evropske komisije. Izjemno

pomemben je haaški program, ki ga je evropski set sprejel leta 2004 in v katerem so začrtani cilji EU v pravosodju in notranjih zadevah do leta 2010.

Večina odločitev sveta se sprejema soglasno, za nekatera področja (vizume, azil, pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah) pa zadošča kvalificirana večina. Evropski parlament sodeluje pri odločanju skozi postopek soodločanja ali posvetovanja.

(slajdi)

## ZAKONODAJNI POSTOPKI – RAZŠIRJENO

Evropska unija v nasprotju z nacionalnimi sistemi, kjer se nacionalna volja izraža v parlamentu, pomembno zakonodajno vlogo podeljuje predstavnikom držav članic v svetu EU. Vendar so se pristojnosti evropskega parlamenta z institucionalnim razvojem razširile: svet si sedaj s parlamentom deli zakonodajne pristojnosti za sprejete zavezujočih splošnih pravnih aktov (uredb in direktiv). Postopki odločanja, tj. načini po katerih EU ustvarja in sprejema zakonodajo, so posvetovalni postopek ter postopki sodelovanja, soodločanja in privolitve. Brez parlamenta! Uporaba posameznega postopka je odvisna od področja, ki ga EU želi s predlaganim aktom urediti. Svet in komisija lahko na določenih področjih sprejemata zakonodajne akte tudi brez neposredne udeležbe evropskega parlamenta.

Trialogi: vse zakonodajne postopke spremljajo neformalne izmenjave stališč, tehnični sestanki in formalni sestanki na višji ravni med svetom, parlamentom in komisijo oziroma t.i. trialogi. Njihov namen je odpravljati razlike med pogledi posameznih institucij in doseči čimprejšnji dogovor.

## INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

Glavne institucije evropske unije: v proces odločanja EU(zlasti v postopek soodločanja) so vpletene tri glavne institucije:

1. evropski parlament
2. svet evropske unije
3. evropska komisija

Ta institucionalni trikotnik oblikuje politike in zakone (direktive,uredbe, odločbe), ki se uporabljajo v vsej EU. Načeloma je komisija sta,ki predlaga nove zakone EU, parlament in svet pa jih sprejemata. Še dve instituciji, ki imata ključno vlogo pa sta sodišče evropskih skupnosti(evropsko pravo) in evropsko računsko sodišče(preverja financiranje dejavnosti unije). Institucije so nastale v okviru pogodb, ki so osnova za vse, kar počne EU. Pravila in postopki, ki se jih morajo držati institucije EU so določeni v pogodbah, o katerih so se dogovorili predsedniki držav članic in predsedniki vlad, njihovi parlamenti pa so jih ratificirali.

Drugi organi s posebnimi nalogami pa so: evropski varuh človekovih pravic (varuje državljane in podjetja v EU pred nepravilnostmi), european data protection supervisor )organ nadzora – varstvo zasebnosti pri uporabi zasebnih podatkov), finančni organi(evropska centralna banka – monetarna politika, evropska investicijska banka – financira investicijske projekte EU, evropski investicijski sklad – pomoč malim in srednje velikim podjetjem), svetovalni organi (ekonomsko – socialni odbor, odbor regij), medinstitucionalni organi(uradi), decentralizirane agencije(prvi steber: 16 specializiranih agencij (strokovne,znanstvene, upravne naloge), drugi steber: evropski inštitut za varnostne študije, tretji steber EU: europol, eurojust).

## EVROPSKI PARLAMENT



Zastopa državljane EU, ki ga neposredno voljo. Poslanci ne sedijo po nacionalnih blokih, temveč glede na vseevropske politične skupine, ki združujejo vse glavne politične stranke, ki delujejo v državah članicah EU. Zаметki parlamenta segajo v petdeseta leta – ustanovne pogodbe. Od leta 1979 poslance neposredno volijo državljani. Največ mest v EP pripada Nemčiji in sicer 99, nekoliko manj jih ima Francija, združeno kraljestvo in Italija, in sicer 78 mest, najmanj mest v EP pripada Malti in sicer 5, Slovenija pa ima 7 poslanskih mest v EP. Vseh mest pa je 785(786????????????). To število je začasno, saj se bo po volitvah leta 2009 znova zmanjšalo na 750 plus predsednik, ki nima glasovalne pravice.

Funkcije parlamenta: evropski parlament deluje v Franciji, Belgiji in Luksemburgu.

1. mesečne plenarne seje, ki se jih udeležujejo poslanci evropskega parlamenta, so v Strasbourgu (v Franciji), kjer je sedež parlamenta.
2. sestanki parlamentarnih odborov in vse dodatne plenarne seje so v Bruslju (v Belgiji)
3. v Luksemburgu pa je sedež upravnih pisarn (generalni sekretariat).

Trojna vloga parlamenta:

1. s svetom si deli zakonodajno pristojnost. Dejstvo, da je neposreden voljen organ, pomaga zagotavljati demokratično legitimnost evropske zakonodaje.
2. Izvaja demokratični nadzor nad vsemi institucijami EU, zlasti komisijo. Pristojen je za odobritev ali zavrnitev imenovanja komisarjev in ima pravico izreči nezaupnico komisiji kot celoti.
3. skupaj s svetom je pristojen za proračun EU in lahko zato vpliva na porab EU. Na koncu postopka sprejme ali zavrne proračun v celoti.

#### 1. zakonodajna pristojnost

najbolj običajen postopek potrjevanja (tj. sprejemanja) zakonodaje EU je soodločanje. Pri tem postopku sta evropski parlament in svet enakopravna in zakoni, ki se sprejmejo na podlagi tega postopka, so skupni akti sveta in parlamenta. To zadeva zakonodajo na veliko področjih. S parlamentom se je treba posvetovati glede številnih drugih predlogov in za nekatere pomembne politične ali institucionalne odločitve se zahteva njegova odobritev. Parlament spodbuja tudi novo zakonodajo, tako da preuči letne delovne programe komisije, premisli, kateri novi zakoni bi bili primerni, in zahteva od komisije, da predloži predloge.

#### 2. demokratični nadzor

parlament izvaja demokratični nadzor nad drugimi evropskimi institucijami. To počne na več načinov:

- a) pri imenovanju nove komisije se parlament pogovori z vsemi možnimi novimi člani in predsednikom komisije (ki ga imenujejo države članice). Novi člani ne morejo biti imenovani brez odobritve parlamenta.
- b) Komisija je politično odgovorna parlamentu, ki lahko sprejme nezaupnico in s tem izzove odstop vse njenih članov. Parlament izvaja nadzor tako, da redno pregleduje poročila, ki mu jih pošilja komisija (splošno poročilo, poročila o izvrševanju proračuna, izvajanju zakonodaje skupnosti itd.). poleg tega poslanci evropskega parlamenta komisiji redno postavljajo pisna in ustna vprašanja. Člani komisije se udeležujejo plenarnih sej parlamenta in sestankov parlamentarnih odborov ter tako vzdržujejo stalen dialog med obema institucijama.
- c) Parlament spremlja tudi delo sveta. Poslanci zastavljajo pisna in ustna vprašanja svetu, predsednik sveta pa se udeležuje plenarnih sej in sodeluje pri pomembnih razpravah. Parlament sodeluje s svetom na področjih: skupna zunanja in varnostna politika ter pravosodno sodelovanje; tudi glede nekaterih

vprašanj skupnega interesa, kot so azilna politika in politika priseljevanja ter ukrepi za boj proti zlorabi drog, goljufij in mednarodnemu kriminalu; predsedstvo sveta obvešča parlament o vseh teh zadevah.

- d) Parlament lahko izvaja demokratičen nadzor tudi s preučevanjem peticij državljanov in ustanavljanjem začasnih preiskovalnih odborov.
- e) Parlament tudi zagotavlja svoj prispevek na vsakem srečanju na vrhu EU (sestanki evropskega sveta). Ob otvoritvi vsakega srečanja na vrhu se povabi predsednika parlamenta, da predstavi poglede in pomisleke parlamenta glede aktualnih vprašanj in točk, ki so na dnevnem redu evropskega sveta.

### 3. pooblastila glede proračuna

O letnem proračunu EU skupno odločata parlament in svet evropske unije. Parlament razpravlja o proračunu na dveh zaporednih branjih in proračun ni sprejet, dokler ga ne podpiše predsednik parlamenta. Parlamentarni odbor za proračunski nadzor spremlja porabo proračuna in parlament se vsako leto odloči, ali naj odobri ravnanje komisije s proračunom za prejšnje finančno leto. Ta postopek odobritve se imenuje strokovno podelitev razrešnice.

## DELO PARLAMENTA

Priprava na plenarno sejo. Poslanci evropskega parlamenta to počnejo v različnih parlamentarnih odborih, ki so specializirani za posebna področja dejavnosti EU. O temah za razpravo se pogovarjajo tudi politične skupine. Plenarna seja: plenarne seje, ki se jih udeležujejo vsi poslanci evropskega parlamenta so navadno v Strasbourgu (en teden na mesec) in včasih v Bruslju (dva dni). Na teh sejah parlament preuči predlagano zakonodajo in glasuje o spremembah, preden sprejme odločitev glede besedila kot celote. Druge točke na dnevnem redu lahko zajemajo sporočila sveta oziroma komisije ali vprašanja o dogajanju v evropski uniji in po svetu.

## SVET EU

Svet je glavni organ za sprejemanje odločitev v EU. Podoba kot evropski parlament je bil tudi svet ustanovljen z ustavnimi pogodbami v petdesetih letih dvajsetega stoletja. Zastopa države članice in njegovih sestankov se udeležuje po en minister iz vsake nacionalne vlade EU. Od tega, kaj je na dnevnem redu je odvisno, kateri minister se bo udeležil sestanka. Če na primer svet namerava razpravljati o okoljskih vprašanjih, se bo sestanka udeležil minister za okolje iz vsake države EU in svet se bo imenoval svet za okolje. Glede odnosov EU s preostalim svetom skrbi svet za splošne zadeve in zunanje odnose. Vendar ima ta svet v tej sestavi tudi širšo odgovornost za splošna politična vprašanja, tako da se njegovih sestankov udeleži kateri koli minister ali državni sekretar, ki ga izbere posamična vlada.

Skupaj je devet različnih sestav sveta:

1. splošne zadeve in zunanji odnosi
2. ekonomske in finančne zadeve (ecofin)
3. pravosodje in notranje zadeve
4. zaposlovanje, socialna politika, zdravje in potrošniške zadeve
5. konkurenčnost (notranji trg, industrija in raziskave)
6. promet, telekomunikacije in energija
7. kmetijstvo in ribištvo
8. okolje
9. izobraževanje, mladi in kultura

Kljub vsemu ostaja svet ena sama institucija. Vsak minister v svetu je pristojen, da zaveže svojo vlado. Z drugimi besedami, podpis ministra je podpis celotne vlade. Poleg tega vsak

minister v svetu odgovarja svojemu nacionalnemu parlamentu in državljanom, ki jih ta parlament zastopa. To zagotavlja demokratično legitimnost odločitev sveta.

Večinoma svet EU sprejema odločitve s kvalificirano večino. Izjema so predlogi področnih aktov, pri katerih svet sprejema odločitve s soglasjem (uresničevanje pravic prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ukrepov na področju socialne varnosti delavcev migrantov, direktiv za vzajemno priznavanje diplom, spričeval in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah, spodbujevalnih ukrepov na kulturnem področju).

## PRISTOJNOSTI SVETA

Ima šest ključnih odgovornosti:

- sprejemanje evropskih zakonov. Na mnogih področjih sprejema zakone skupaj z evropskim parlamentom.
- Usklajevanje širših ekonomskih politik držav članic.
- Sklepanje mednarodnih sporazumov med EU in eno ali več držav oziroma mednarodnih organizacij.
- Potrjevanje proračuna EU, skupaj z EP.
- Razvoj skupne zunanje in varnostne politike EU, ki temelji na smernica, ki jih je načrtal evropski svet.
- Usklajevanje sodelovanja med nacionalnimi sodišči in policijami v kazenskih zadevah.

### 1. Pristojnost na področju zakonodaje

Precej zakonodaje EU sprejemata svet in parlament skupaj. Praviloma svet ukrepa le na predlog komisije in komisija je navadno odgovorna za to, da se zakonodaja EU, potem ko je sprejet, pravilno uporablja.

### 2. Usklajevanje ekonomskih politik držav članic

Države EU so se odločile, da želijo splošno ekonomsko politiko, ki temelji na tesnem usklajevanju njihovih nacionalnih politik. To usklajevanje izvajajo ministri za gospodarstvo in finance, ki skupaj oblikujejo svet za ekonomske in finančne zadeve (ecofin).

### 3. Sklepanje mednarodnih sporazumov

Svet vsako leto sklene (tj. uradno podpiše) številne sporazume tako med evropsko unijo in državami, ki niso članice EU, kot tudi z mednarodnimi organizacijami. Ti sporazumi lahko zajemajo obsežna področja, kot so trgovina, sodelovanje in razvoj, lahko pa obravnavajo posebne zadeve, kot so tekstil, ribištvo, znanost in tehnologija, promet, itd. Svet lahko sklepa konvencije med državami članicami EU na področjih, kot so obdavčenje, pravo gospodarskih družb ali konzularna zaščita. Konvencije lahko obravnavajo tudi sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

### 4. Potrjevanje proračuna EU

O letnem proračuna EU skupno odločata svet in EP. Če ti dve instituciji ne dosežeta dogovora, pravila omogočajo svetu, da sprejme dokončno odločitev o obveznih izdatkih (predvsem kmetijskih izdatkih in stroških, ki izhajajo iz mednarodnih sporazumov z državami, ki niso članice EU), medtem ko ima parlament zadnjo besedo pri neobveznih izdatkih in dokončni potrditvi proračuna kot celote.

### 5. Skupna zunanja in varnostna politika

Na tem področju posamezne države članice EU ohranijo neodvisen nadzor. Na teh področjih niso združile svoje nacionalne suverenosti, tako da je vloga parlamenta in evropske komisije v tem primeru omejena. Kljub temu pa lahko države EU veliko pridobijo, če sodelujejo pri teh zadevah, in svet je glavni forum, na katerem poteka to

medvladno sodelovanje. Da bi se lahko E učinkoviteje odzvala na mednarodne krize, se je evropski svet (na helsinškem srečanju na vrhu decembra 1999) odločil, da bo Evropa oblikovala sile za hitro posredovanje, ki bodo vključevale do 60.000 vojakov, ki bi se lahko razporedili v 60 dneh in delovali vsaj eno leto. Ne gre za evropsko vojsko. Vojaki bodo ostali člani svojih nacionalnih oboroženih sil in pod nacionalnim poveljstvom, njihova vloga pa bo omejena na opravljanje humanitarnih, reševalnih in mirovnih nalog ter drugih nalog kriznega upravljanja.

#### 6. Pravosodje in notranje zadeve

Droge, terorizem, mednarodne goljufije, trgovanje z ljudmi in spolna zloraba otrok so problemi, ki pri evropskih državljanih zbujejo velike skrbi. Gre za čezmejne kaznive dejavnosti, katerih se je mogoče učinkovito lotiti le s čezmejnim sodelovanjem. Če naj Evropa to doseže in če naj vsem svojim državljanom omogoči enakopraven dostop do civilnih pravic po vsej EU, potem morajo sodelovati nacionalna sodišča, policije, cariniki in službe za priseljevanje vseh držav evropske unije. Zagotoviti morajo na primer, da:

- Se odločba sodišča, izrečena v eni državi EU v primeru ločitve ali skrbništva otroka, prizna tudi v vseh drugih državah EU
- Se učinkovito nadzorujejo zunanje meje EU
- Si cariniki in policija izmenjujejo informacije o gibanju sumljivih trgovcev z drogami ali tihotapcev ljudi
- Se iskalci azila po vsej EU presojujejo in obravnavajo enako, da bi se izognili kupovanju azila

Kako je organizirano delo Sveta?

V Bruslju ima vsaka država članica EU stalno skupino (predstavništvo), ki jo zastopa in brani njene nacionalne interese na ravni EU. Vodja vsakega predstavništva je v bistvu ambasador svoje države v EU. Ti ambasadorji (ki jih poznamo kot stalne predstavnike) se tedensko sestajajo v okviru odbora stalnih predstavnikov (coreper). Vloga tega odbora je:

- Pripraviti delo sveta z izjemo kmetijskih zadev, ki jih obravnava poseben odbor za kmetijstvo.
- Odboru coreper pomagajo številne delovne skupine, ki jih sestavljajo uradniki iz državnih uprav.

Predsedstvo sveta: predsedstvo sveta se menja vsakih šest mesecev. Z drugimi besedami, vsaka država EU pride na vrsto, da skrbi za dnevni res sveta in v šestmesečnem obdobju predseduje vsem sestankom ter tako spodbuja zakonodajne in politične odločitve in posreduje pri sklepanju kompromisov med državami članicami.

Prihodnost sveta EU?

Glede na predlog iz lizbonske pogodbe (če bo sprejeta v vseh državah članicah EU) bo prišlo do sprememb, ki jih je predlagala že zavržena ustavna pogodba (2005). Prišlo bo do preimenovanja v svet ministrov z uradno ločitvijo od evropskega sveta (ki bo postal institucija z ločenim sistemom predsedovanja). Spremembe vodilnega sistema – v večini primerov sistem kvalificirane večine – sistem volitev: sprejetje pri 55% članic in 65% prebivalstva (kumulativno). Implementacija tega sistema lizbonske pogodbe je odložena do 1.11.2014. ustanovitev: svet za splošne zadeve in svet za zunanje zadeve, s tem, da se razbije do sedaj skupen svet za splošne zadeve in zunanje odnose. Zadnjega bo vodil visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko. Predsedovanje v skupinah po tri za 18 mesecev – nadomesti sedanji sistem polletna predsedovanja. Zasedanja bodo javna.

## EVROPSKA KOMISIJA

Komisija je politično neodvisna institucija, ki zastopa in podpira interese EU kot celote. Je gonilna sila v institucionalnem sistemu EU. Predlaga zakonodajo, politike in programe ukrepanja ter je odgovorna za uresničevanje odločitev parlamenta in sveta. Tako kot parlament in svet je bila tudi komisija ustanovljena v petdesetih letih dvajsetega stoletja na podlagi ustanovnih pogodb EU.

Neuradno se člani komisije imenujejo komisarji. V državah iz katerih prihajajo, so vsi imeli politične funkcije in mnogi so bili ministri, vendar pa so kot člani komisije zavezani delovati v interesu unije kot celote in ne smejo prejemati navodil od nacionalnih vlad. Nova komisija se imenuje vsakih pet let, in sicer v šestih mesecih od volitev v evropski parlament. Uporablja se naslednji postopek:

- Vlade držav članic se dogovorijo, koga bodo imenovale za novega predsednika komisije.
- Oseba, ki je imenovana za predsednika komisije, v pogovoru z vladami držav članic izbere drugih 19 članov komisije.
- Novi parlament se potem pogovori z vsemi 20 člani in poda svoje mnenje o celotnem kolegiju .če je komisija potrjena, lahko začne uradno z delom naslednjega januarja.
- Sedanja komisija je začela mandat 22. novembra 2004. Njen predsednik je Jose manuel Barroso.

Komisija ostaja politično odgovorna parlamentu, ki jo lahko razpusti z izglasovanjem nezaupnice. Komisija se udeležuje vseh sej parlamenta, na katerih mora razložiti in utemeljiti svoje politike. Prav tako redno odgovarja tudi na pisna in ustna vprašanja poslancev EP. Sedež komisije je v Bruslju (v Belgiji) vendar pa ima pisarne tudi v Luksemburgu, zastopništva v vseh državah EU in delegacije v mnogih glavnih mestih po vsem svetu.

Evropska komisija ima štiri glavne naloge:

1. predlaganje zakonodaje parlamentu in svetu
2. upravljanje in izvajanje politik in proračuna EU
3. uveljavljanje evropske zakonodaje (skupaj s sodiščem evropskih skupnosti)
4. zastopanje evropske unije na mednarodnem prizorišču, na primer s tem, ko se pogaja o sporazumih med EU in drugimi državami.

Število komisarjev

Iz držav članic z največ prebivalstva sta vedno prihajala po dva komisarja in iz vseh drugih držav EU po en komisar. Če pa bi ta sistem ostal nespremenjen tudi po širitvi EU, bi komisija postala prevelika, da bi lahko delovala. Komisija za obdobje 2004-2009 nastopila svoj mandat (1. november 2004)- samo po en komisar na vsako državo, torej 27 komisarjev. Predsednik evropske komisije je Jose Manuel Barroso iz portugalske. Slovenski komisar je Janez Potočnik, ki je odgovoren za področje znanosti in razvoja.