

ZAKONODAJNI POSTOPEK V EU

Evropska unija ni zvezna država. Prav tako ni samo organizacija za sodelovanje med vladaми, 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, kakršnih nobena od njih ne bi mogla imeti samostojno. Združevanje suverenosti v praksi pomeni, da države članice del svojih pooblastil prenesejo na **skupne evropske institucije**, ki so jih ustanovile, tako da se o posebnih zadevah skupnega interesa lahko demokratično odloča na evropski ravni. Ločimo pet uradnih skupnih evropskih institucij, in sicer Svet EU, Komisija, Evropski parlament, Sodišče ES in Računsko sodišče. Sodišče Evropskih skupnosti in Računsko sodišče sta dve instituciji, ki igrata ključno vlogo. Prvotne ustanovne pogodbe so predvidevale le prve štiri institucije, Računsko sodišče pa je bilo ustanovljeno leta 1977, uradna institucija ES pa je postalo šele z Maastrichtsko pogodbo leta 1993. 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.

2. EVROPSKA KOMISIJA - zastopa interese celotne Evropske unije in je neodvisna od vlad držav članic. Komisija ima izključno pravico, da predlaga novo evropsko zakonodajo, hkrati pa skrbi za pravilno izvajanje zakonodaje Unije, nadzoruje porabo sredstev EU in zastopa Evropsko unijo pri mednarodnih organizacijah in pogajanjih s tretjimi državami. Evropska komisija ima sedež v Bruslju.

Komisija sestavlja 19 komisarjev in komisark 8, in sicer po eden iz vsake države članice Evropske unije. Med njimi je 1 predsednik in 5 podpredsednikov. Sedanji predsednik Evropske komisije je Jose Manuel Barroso iz Portugalske. Slovenski komisar je Janez Potočnik, ki je odgovoren na področju znanosti in razvoja. Po letu 2014 se bo število članov Komisije zmanjšalo pod število držav članic, njihova enakopravnost pa bo zagotovljena s sistemom rotacije. Število članov Komisije in način izvajanja sistema rotacije bo določil Svet.

Komisija za svojo politiko odgovarja Evropskemu parlamentu, ki lahko odpokliče oziroma razpusti celotno Komisijo tako, da ji izglasuje nezaupnico.

Mandat sedanje Evropske Komisije traja do 31. oktobra 2009.

3. EVROPSKI PARLAMENT - zastopa interese državljanov Evropske unije, vsakih pet let pa njegove predstavnike državljani EU volimo na demokratičnih, splošnih in neposrednih volitvah. Prve neposredne volitve članov Evropskega parlamenta so bile leta 1979. Zadnje volitve so bile leta 2004, naslednje bodo leta 2009. Slovenci smo svoje člane Evropskega parlamenta volili na volitvah, in sicer 7 članov Evropskega parlamenta. Delo v Evropskem parlamentu poteka v vseh 23 uradnih jezikih Evropske unije.

Evropski parlament *deluje v treh mestih*, in sicer sedež ima v Strasbourgu, kjer poteka 12 mesečnih plenarnih srečanj, vključno s proračunskim. Dodatna zasedanja so v Bruslju. Generalni sekretariat Evropskega parlamenta in njegove službe so v Luksemburgu.

Glavna naloga Parlamenta, ki jo deli s Svetom Evropske unije, je sprejemanje evropske zakonodaje. Parlament in Svet sta tudi soodgovorna za sprejemanje evropskega letnega proračuna. Parlament voli evropskega varuha človekovih pravic in sodeluje pri imenovanju članov Komisije, ki ji lahko izreče tudi nezaupnico oz.

zahteva odstop posameznih komisarjev.

Po pristopu Bolgarije in Romunije ga sestavlja 785 poslancev iz vseh držav članic. Današnje število je samo začasno, saj se bo po volitvah leta 2009 znova zmanjšalo, in sicer na 750 članov plus predsednika Evropskega parlamenta, ki ne bo imel glasovalne pravice.

1. SVET EVROPSKE UNIJE - je osrednji zakonodajni organ Evropske unije in zastopa interese držav članic. Sedež ima v Bruslju, razen aprila, junija in oktobra, ko so sestanki v Luksemburgu. Sestaja se do štirikrat letno in določa splošne politične smernice delovanja Unije. Svet skupaj z Evropskim parlamentom sprejema evropsko zakonodajo in potrjuje proračun Evropske unije, usklajuje širše gospodarske in socialne politike držav članic, sklepa mednarodne sporazume med Evropsko unijo in drugimi državami članicami ali mednarodnimi organizacijami, na podlagi smernic Evropskega sveta razvija skupno zunanjo in varnostno politiko Unije ter usklajuje sodelovanje med nacionalnimi sodišči in policijskimi organi v kazenskih zadevah.

Sestave Sveta Evropske unije - Svet sestavljajo ministri držav članic. Kateri ministri sestavljajo Svet, je odvisno od dnevnega reda sestanka. Tako poznamo Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC), Svet za ekonomske in finančne zadeve (ECOFIN), Svet za pravosodje in notranje zadeve (JHA), Svet za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov, Svet za konkurenčnost, Svet za promet, telekomunikacije in energijo, Svet za kmetijstvo in ribištvo, Svet za okolje in Svet za izobraževanje, mlade in kulturo.

Javier Solana = visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko in generalni sekretar Sveta EU (High Representative for the Common Foreign and Security Policy, Secretary- General of the Council of the European Union).

Predsedovanje – Svetu predsedujejo posamezne države članice tako, da se menjajo vsaki 6 mesecev po vrstnem redu, ki ga soglasno določi Svet. Kljub kratkemu mandatu, predsedovanje Svetu še zdaleč ni nepomembno. Za potek integracijskega procesa so zelo pomembni dejavniki kot so volja, interesi in sposobnost države članice. Slovenija predseduje Evropskemu svetu v prvi polovici leta 2008.

Odločanje v Svetu – Svet odloča o vseh najpomembnejših vprašanjih in je poglavitni zakonodajni organ Skupnosti. Pri odločitvah Sveta veljajo različna pravila glede večine, ki so odvisna od pomena posamezne odločitve. Odloča se lahko soglasno, s kvalificirano večino ali z navadno večino. Če v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti ni predpisano drugače, odloča Svet z navadno večino. Soglasnost se zahteva za najbolj temeljne odločitve, kot je sprejem ukrepov za boj proti diskriminaciji, sprejem novih članic, pridružitve tretjih držav ali razširitev pristojnosti. V primeru odločanja s kvalificirano večino, se glasovi članov Sveta ponderirajo glede na število glasov, ki so bili dodeljeni posameznim državam članicam. Pri tem je določeno različno število glasov za posamezne države članice. Kvalificirano večino glasov predstavlja 258 od skupno 345 glasov v Svetu. Slovenija ima v Svetu 4 glasove.

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.

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.

* Pobudnica postopka sprejemanja odločitev v Skupnosti je Komisija. Komisija pripravi vse predloge uredb, direktiv in odločb Sveta. Vloga Komisije ni samo tehnične, pač pa tudi politične narave, saj izbira in pripravlja prostor, kjer se gradi Skupnost. Niti kvalificirana večina v Svetu ne more spremeniti predloga Komisije, za kar le-ta meni, da je v skupnem interesu.

Metoda skupnosti - V prvem, tako imenovanem stebri 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 stebri 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 stebri Skupnosti stebri so:

- **postopek soodločanja:** (uporabo tega postopka je v veliki meri razširila Amsterdamska pogodba). 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

Svet je poglavitni zakonodajni organ Skupnosti, odloča o vseh najpomembnejših vprašanjih. Svet praviloma sprejema odločitve na predlog Komisije in v sodelovanju z Evropskim parlamentom. Glede slednjega obstajajo trije različni postopki: soodločanje, sodelovanje in posvetovanje.

Ena od ključnih nalog Sveta je sprejemanje 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 odločitve 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 trgovinsko 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.

POSTOPEK SOODLOČANJA

Leta 1993 je bil z Maastrichtsko pogodbo uveden postopek soodločanja, zasnovan je bil kot razširitev postopka sodelovanja. Uporabo tega postopka je v veliki meri razširila Amsterdamska pogodba.

Sam postopek predstavlja kompromis med različnimi interesi in je dokaj zapleten. Glede na to, da je v tem postopku zakonodajalec tako Svet kot tudi EP, vloži Komisija predlog pri obeh institucijah. Čeprav v slednjem Svet, ki deluje soglasno, lahko ne upošteva mnenja Parlamenta, v postopku soodločanja te možnosti ni: če pride do nesoglasja, mora spraven 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, če spraven 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 (člen 12),
- boj proti diskriminaciji zaradi spola, rasne ali etnične pripadnosti,
- religije ali vere, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti (člen 13(2)),
- prosto gibanje in prebivanje (člen 18(2)),
- prosto gibanje delavcev (člen 40),
- socialna varnost delavca migranta (člen 42),
- pravica do ustanavljanja (členi 44(1), 46(2), 47(1) in (2)),
- vizumska, azilna, imigracijska in druge politike v zvezi s prostim pretokom oseb (člen 67(4) in (5)),
- promet (člena 71(1), 80),
- notranji trg (člen 95),
- zaposlitev (člen 129),
- carinsko sodelovanje (člen 135),
- socialna politika (člen 137(2)),
- enake možnosti in enaka obravnava (člen 141(3)),
- uresničevanje odločitev v zvezi z Evropskim socialnim skladom (člen

- 148),
- izobrazba (člen 149(4)),
- kultura (razen priporočil) (člen 151(5)),
- javno zdravje (člen 152(4)),
- varstvo potrošnikov (člen 153(4)),
- vseevropska omrežja (člen 156),
- industrija (člen 157(3)),
- ekonomska in socialna kohezija (člen 159),
- Sklad za regionalni razvoj (člen 162),
- raziskave in tehnološki razvoj (člena 166(1), 172),
- poklicno usposabljanje (člen 150(4)),
- okolje (člen 175(1) in (3)),
- razvojno sodelovanje (člen 179(1)),
- politične stranke na evropski ravni (člen 191),
- dostop do dokumentov ustanov (člen 255(2)),
- goljufija (člen 280),
- statistika (člen 285)
- ustanovitev nadzornega organa za varstvo podatkov (člen 286).

POSTOPEK POSVETOVNJA

Postopek sodelovanja in soodločanja sta zgolj spremembi, oziroma višji razvojni fazi temeljnega postopka posvetovanja. Od uvedbe postopka 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 regij, odvisno od vsebine predpisov. Kljub temu, da Svet ni v ničemer vezan na mnenje EP, ga mora vseeno pridobiti. Če sprejem pravni akt ne da bi počakal na mnenje EP, se ta lahko razveljavi. Postopek posvetovanja se zdaj nanaša le na primere, ki niso izrecno predmet postopkov sodelovanja ali soodločanja (npr. odločitve na področju skupne kmetijske politike).

POSTOPEK SODELOVANJA

Postopek sodelovanja je uvedel Enotni evropski akt (leta 1989), da bi okrepil vlogo Evropskega parlamenta v primerjavi s postopkom posvetovanja. Parlament lahko pripravi spremembe skupnega

stališča Sveta, toda v nasprotju s postopkom soodločanja končna odločitev pripada Svetu samemu. Postopek sodelovanja se nanaša IZKLJUČNO NA:

- pravila postopka večstranskega nadzora (člen 99 (5)),
- prepoved privilegiranega dostopa do finančnih ustanov (člen 102(2)),
- prepoved jamčenja za obveznosti držav članic (člen 103 (2)),
- ukrepe za uskladitev obtoka kovancev (člen 106 (2)).
- Od razglasitve Amsterdamske pogodbe so vsa področja, ki so bila prej predmet tega postopka, zdaj del postopka soodločanja.

Postopek sodelovanja poteka v dveh fazah (branjih). V prvem branju Svet po pridobitvi mnenja EP ne sprejme nobene formalne odločitve, temveč oblikuje tako imenovano »skupno stališče«. Sledi drugo branje, v katerem Svet skupno stališče predloži EP. V drugem branju lahko EP : * skupno stališče odobri ali molči (če v 3mesecih odobri ali ne sprejme nobene odločitve lahko Svet dokončno sprejme akt); * skupno stališče zavrne (lahko ga zavrne le z absolutno večino, kljub temu lahko Svet predlog še vedno sprejme, vendar le soglasno, in sicer v 3mesecih od parlamentarne zavrnitve); * predlaga spremembe-amandmaje (tudi za amandmaje je potrebna absolutna večina, v tem primeru se predlog vrne Komisiji. Če ta predlog na podlagi amandmaje spremeni, lahko Svet spremenjeni predlog s kvalificirano večino sprejme).

POSTOPEK PRIVOLITVE

Postopek privolitve, ki ga je uvedel Enotni 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 (člen 11(2)),
- posebne naloge Evropske centralne banke (člen 105(6)),
- spremembe Statuta Evropskega sistema centralnih bank (člen 107(5)),
- strukturne sklade in kohezijski sklad (člen 161),
- enotne postopke volitev (člen 190(4)),
- določene mednarodne sporazume (člen 300(3)),
- kršitve človekovih pravic (člen 7 Pogodbe o Evropski uniji),
- pristop novih držav članic (člen 49 Pogodbe o Evropski uniji).