

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**NOVA VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA V
ZAKONODAJNEM POSTOPKU EVROPSKE
UNIJE**

Nadja Sušnik

Ljubljana, junij 2011

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**NOVA VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA V ZAKONODAJNEM
POSTOPKU EVROPSKE UNIJE**

Kandidatka: Nadja Sušnik
Vpisna številka: 04032830
Študijski program: Univerzitetni študijski program Uprava

Mentorica: doc. dr. Alenka Kuhelj

Ljubljana, junij 2011

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Nadja Sušnik, študentka univerzitetnega študijskega programa Uprava, z vpisno številko 04032830, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: NOVA VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA V ZAKONODAJNEM POSTOPKU EVROPSKE UNIJE.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobeseidnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: mag. Nataša Koražija, prof. slov..

Ljubljana, 1. junij 2011

Podpis avtorice:

POVZETEK

Evropska unija je edinstvena, *sui generis*, mednarodna organizacija, ki združuje sedemindvajset evropskih držav. Države članice so s pristopom v Evropsko unijo prenesle izvrševanje dela suverenih pravic na institucije Evropske unije, ki na naddržavni ravni odločajo o skupnih politikah. Vendar pa je politični sistem Evropske unije že od nekdaj deležen kritik, da ni dovolj demokratičen. Zato so z Lizbonsko pogodbo, ki je prišla v veljavo 1. decembra 2009, sprejeli ukrepe za zmanjšanje demokratičnega deficita. V ta namen so povečali vlogo nacionalnih parlamentov pri delu Evropske unije, omogočili večje sodelovanje evropskih državljanov pri oblikovanju politik Evropske unije in, najpomembnejše, okrepili vlogo Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku Evropske unije. Zakonodajna besedila tako sprejema Evropski parlament enakovredno s Svetom po rednem zakonodajnem postopku (nekdanji postopek soodločanja) na skoraj vseh področjih Evropske unije, s čimer se uresničuje večja demokratična legitimnost evropske zakonodaje. Boljša zakonodaja bo v končni fazi prinesla več zadovoljstva med državljane Evropske unije, kar je tudi glavni cilj Lizbonske pogodbe.

Ključne besede: Lizbonska pogodba, pravni viri, demokracija, redni zakonodajni postopek, posebni zakonodajni postopek, Evropski parlament, evropska državljanska pobuda.

SUMMARY

THE NEW ROLE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT IN THE LEGISLATIVE PROCEDURE OF THE EUROPEAN UNION

The European Union is a unique (*sui generis*) international organization that brings together twenty seven European countries. With the accession to the European Union, member states have transferred part of their sovereign rights' enforcement to the European Union institutions, which decide on common policies on the supranational level. However, the Union's political system has always faced criticism that it is not sufficiently democratic. Therefore, the Lisbon Treaty, which came into force on 1st December 2009, took measures to reduce the democratic deficit. With these measures, the role of national parliaments in the work of the European Union is increased, the possibility of a greater participation of European citizens in shaping European Union's policies is enabled and, most importantly, the role of the European Parliament in the legislative process of the European Union is strengthened. Thus the legislative acts are adopted by the European Parliament and the Council with the ordinary legislative procedure (formerly codecision procedure) in almost all areas of the European Union, in order to exercise greater democratic legitimacy of European legislation. Better legislation will ultimately bring more satisfaction among citizens of the European Union, which is the main objective of the Lisbon Treaty.

Keywords: the Lisbon Treaty, legal sources, democracy, the ordinary legislative procedure, the special legislative procedure, the European Parliament, the European citizens' initiative.

KAZALO VSEBINE

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	ii
POVZETEK	iii
SUMMARY	iv
KAZALO PONAŽORITEV	viii
KAZALO PRILOG	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	x
1 UVOD	1
2 PRAVO EVROPSKE UNIJE	5
2.1 PRIMARNI PRAVNI VIRI.....	5
2.2 SEKUNDARNI PRAVNI VIRI	7
2.2.1 UREDBA	9
2.2.2 DIREKTIVA	10
2.2.3 SKLEP.....	11
2.2.4 PRIPOROČILA IN MNENJA	11
2.3 MEDNARODNI SPORAZUMI IN SODNA PRAKSA.....	11
2.4 RAZMERJE MED NACIONALNIM IN EVROPSKIM PRAVNIM REDOM	12
2.4.1 NAČELO AVTONOMNOSTI.....	12
2.4.2 NAČELO PRIMARNOSTI	12
2.4.3 NAČELO NEPOSREDNE UČINKOVITOSTI.....	13
2.4.4 NAČELO LOJALNEGA SODELOVANJA	13
3 LIZBONSKA POGODBA IN DEMOKRACIJA	14
3.1 OBLIKOVANJE IN CILJI LIZBONSKE POGODBE.....	14
3.2 DEMOKRACIJA V EVROPSKI UNIJI.....	15
3.3 DOLOČBE LIZBONSKE POGODBE O DEMOKRATIČNIH NAČELIH.....	16
3.3.1 SESTAVA LIZBONSKE POGODBE	16
3.3.2 DOLOČBE O DEMOKRATIČNIH NAČELIH.....	17
4 EVROPSKI PARLAMENT V 'INSTITUCIONALNEM TRIKOTNIKU'	20
4.1 EVROPSKI PARLAMENT.....	20

4.1.1	SESTAVA IN DELOVANJE EVROPSKEGA PARLAMENTA.....	20
4.1.2	NALOGE EVROPSKEGA PARLAMENTA	24
4.2	SVET	25
4.2.1	SESTAVA IN DELOVANJE SVETA	25
4.2.2	NALOGE SVETA.....	26
4.3	KOMISIJA	28
4.3.1	SESTAVA IN DELOVANJE KOMISIJE.....	28
4.3.2	NALOGE KOMISIJE	29
4.4	OBSEG IN MEJE ZAKONODAJNEGA UREJANJA	30
4.4.1	NAČELO PRENOSA PRISTOJNOSTI	30
4.4.2	NAČELO SUBSIDIARNOSTI	31
4.4.3	NAČELO SORAZMERNOSTI	31
5	VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA V ZAKONODAJNEM POSTOPKU	
	EVROPSKE UNIJE PRED LIZBONSKO POGODBO.....	33
5.1	ZAKONODAJNI POSTOPEK POSVETOVANJA	33
5.1.1	POTEK ZAKONODAJNEGA POSTOPKA POSVETOVANJA.....	34
5.2	ZAKONODAJNI POSTOPEK SODELOVANJA.....	37
5.2.1	POTEK ZAKONODAJNEGA POSTOPKA SODELOVANJA.....	37
5.3	ZAKONODAJNI POSTOPEK SOODLOČANJA	41
5.3.1	POTEK ZAKONODAJNEGA POSTOPKA SOODLOČANJA	42
5.4	ZAKONODAJNI POSTOPEK PRIVOLITVE.....	46
5.4.1	POTEK ZAKONODAJNEGA POSTOPKA PRIVOLITVE.....	46
6	NOVA VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA V ZAKONODAJNEM	
	POSTOPKU EVROPSKE UNIJE	48
6.1	POSEBNI ZAKONODAJNI POSTOPEK.....	48
6.2	REDNI ZAKONODAJNI POSTOPEK	49
6.2.1	POTEK SPREJEMA ZAKONODAJNEGA AKTA EVROPSKE UNIJE PO	
	REDNEM ZAKONODAJNEM POSTOPKU.....	52
7	VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA IN VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE PRI	
	SPREJEMANJU EVROPSKE ZAKONODAJE.....	61
7.1	DRŽAVNI ZBOR IN VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE V POSTOPKU	
	SPREJEMANJA PRAVNIH AKTOV EVROPSKE UNIJE	61
7.2	MEHANIZEM NADZORA NAD SPOŠTOVANJEM NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN	
	SORAZMERNOSTI.....	62

8	EVROPSKA DRŽAVLJANSKA POBUDA	63
9	ZAKLJUČEK	65
	LITERATURA IN VIRI	68
	PRILOGE.....	74

KAZALO PONAZORITEV

SEZNAM SLIK

Slika 1: Razdelitev pravnih aktov po Lizbonski pogodbi	9
Slika 2: Razširjeni diagram poteka zakonodajnega postopka posvetovanja.....	36
Slika 3: Razširjeni diagram poteka zakonodajnega postopka sodelovanja	40
Slika 4: Razširjeni diagram poteka zakonodajnega postopka soodločanja.....	45
Slika 5: Razširjeni diagram poteka zakonodajnega postopka privolitve.....	47

SEZNAM TABEL

Tabela 1: Število poslancev po državah članicah po volitvah junija 2009 in pred implementacijo sprememb Lizbonske pogodbe.....	22
Tabela 2: Politične skupine v Evropskem parlamentu in število poslancev po političnih skupinah glede na rezultate volitev junija 2009 in pred uveljavitvijo sprememb Lizbonske pogodbe	23
Tabela 3: Število glasov po posamezni državi članici pri glasovanju v Svetu.....	28
Tabela 4: Področja, ki so podčrtana, so tista, katerih pravne podlage so povsem nove ali pa se je postopek z Lizbonsko pogodbo spremenil, tako da za nekatere ukrepe sedaj velja poseben zakonodajni postopek.	74
Tabela 5: Področja, na katerih se je že pred Lizbonsko pogodbo uporabljal zakonodajni postopek soodločanja (po novem redni zakonodajni postopek) in se uporablja tudi sedaj, ter pravne podlage po Lizbonski pogodbi, ki ta postopek določajo.	77
Tabela 6: Pravne podlage in postopki pred Lizbonsko pogodbo, ki so po uveljavitvi le-te prešle na redni zakonodajni postopek, ter področje urejanja.	78
Tabela 7: Nove pravne podlage, ki določajo redni zakonodajni postopek, in področje urejanja.....	82

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Pravne podlage, ki določajo poseben zakonodajni postopek po Lizbonski pogodbi.....	74
Priloga 2: Pravne podlage, ki določajo redni zakonodajni postopek po Lizbonski pogodbi	77

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

EEA	Enotni evropski akt
EP	Evropski parlament
ES	Evropska skupnost
EU	Evropska unija
EU-27	Evropska unija s sedemindvajsetimi državami članicami
EURATOM	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije
PEGS	Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti
PESJE	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo
PESPJ	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo
PES	Pogodba o Evropski skupnosti
PEU	Pogodba o Evropski uniji
RS	Republika Slovenija
SPPKZ	Policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
ZSDZVZEU	Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije

1 UVOD

Evropska unija (EU) je edinstvena mednarodna organizacija in predstavlja gospodarsko in politično sodelovanje med sedemindvajsetimi demokratičnimi evropskimi državami. Te države, imenovane države članice, si skupaj prizadevajo za mir in blaginjo v Evropski uniji. Evropska unija ni država, ki bi nadomestila obstoječe nacionalne države v Evropi, a je več kot katerakoli mednarodna organizacija. Je posebna, sui generis, integracija.

Države članice so ustanovile skupne institucije Evropske unije in nanje prenesle del svoje suverenosti, kar pomeni, da se odločitve o nekaterih vprašanih skupnega interesa sprejemajo na evropski ravni. Vse odločitve, ki jih sprejemajo institucije Evropske unije, izhajajo iz temeljnih pogodb, kamor spadajo ustanovitvene pogodbe, njihove revizije in pristopne pogodbe držav članic. O vsaki pogodbi se vlade držav članic neposredno pogajajo. Posamezna država članica pa mora vsako pogodbo tudi ratificirati.

Ena izmed temeljnih pogodb je tudi Lizbonska pogodba, ki je prišla v veljavo 1. decembra 2009 in je kot zadnja pogodba izhodiščni pravni akt držav članic. Glavni cilj Lizbonske pogodbe je okrepiti demokratično strukturo Evropske unije, da bi institucije Evropske unije sprejemale odločitve bližje državljanom in s tem pripravljale boljše zakonodajo. Evropske unija je bila namreč že od nekdanj deležna kritik, da ni dovolj demokratična. Demokratični primanjkljaj tako povzroči pomanjkanje vhodne legitimnosti ter občutek nereprezentativnosti in oddaljenosti evropskih državljanov od procesov odločanja v Evropski uniji. Zato se je z Lizbonsko pogodbo okrepila vloga Evropskega parlamenta (EP) v zakonodajnem postopku Evropske unije, po katerem se sprejemajo zakonodajni predpisi.

V zakonodajnem postopku različno sodelujejo Evropski parlament, Svet in Evropska komisija. Značilnost evropskega sistema je namreč ta, da ne obstaja en sam zakonodajni organ in tudi ne enoten zakonodajni postopek. V različnih zakonodajnih postopkih različno sodelujejo zakonodajni organi, pri čemer se zakonodajni postopki razlikujejo predvsem zaradi večje ali manjše vloge Evropskega parlamenta v posameznem postopku. Večjo kot ima vlogo Evropski parlament v postopku, večja je demokratična legitimnost zakonodajnega predpisa, saj moramo upoštevati dejstvo, da Evropski parlament neposredno izvolijo državljani Evropske unije, ki so izraz demokracije v Evropski uniji. Z Lizbonsko pogodbo se zato sprejemajo zakonodajni akti praktično na vseh področjih po rednem zakonodajnem postopku (nekdanji postopek soodločanja), kjer ima Evropski parlament največjo vlogo.

Zakonodajni postopek se uradno začne s (praviloma) Komisijino predložitvijo predloga zakonodajnega akta Evropskemu parlamentu, Svetu in po novem tudi nacionalnim parlamentom. Slednjim zato, da preverijo, ali je Unija delovala v okviru svojih pristojnosti pri sprejemu zakonodajnega predloga in ni kršila načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Ko zakonodajni akt pride v veljavo, začne vplivati na vsakdanje življenje državljanov Evropske

unije, ki so s predpisom lahko zadovoljni, ali pa ne. Zato tudi državljani Evropske unije želijo sodelovati s Komisijo pri oblikovanju zakonodajnega predloga ali pa jo skušajo spodbuditi, naj pripravi zakonodajni predlog na področju, kjer se jim zdi potrebna pravna ureditev. Lizbonska pogodba tako omogoča, poleg večje vloge Evropskega parlamenta v zakonodajnih postopkih, tudi več možnosti za izražanje mnenja državljanov pri sprejemanju odločitev Evropske unije z uvedbo evropske državljanske pobude, ki bo prišla v veljavo v začetku leta 2012. Zakonodajni predpisi bodo namreč boljši, če bo demokracija prisotna tako v zakonodajnem kot v predzakonodajnem postopku, saj bodo odločitve sprejete še bližje državljanom. Ker bo torej k demokratičnosti Evropske unije veliko pripomogla tudi državljanska pobuda, sem se v diplomskem delu dotaknila tudi tega področja. Tako sem zaokrožila celotno demokratično sodelovanje med institucijami Evropske unije in civilno družbo pri oblikovanju politik Evropske unije.

Namen mojega diplomskega dela je bil spoznati pravni red Evropske unije, pri čemer me je zanimala struktura in cilji prava Evropske unije, zakonodajni postopki po katerih se sprejema evropska zakonodaja ter glavne institucije, ki v teh postopkih sodelujejo. V tem okviru pa je bil moj glavni namen spoznati, kakšna je nova vloga Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku Evropske unije po Lizbonski pogodbi in kako vpliva na demokratičnost Evropske unije.

Cilj diplomskega dela je bil torej pokazati, katere so značilnosti pravnega reda Evropske unije, predstaviti Lizbonsko pogodbo kot izhodiščni pravni vir pri obravnavanju tematike in predstaviti novo vlogo Evropskega parlamenta v zakonodajnih postopkih Evropske unije. Pri tem je bil glavni cilj predstaviti vse zakonodajne postopke, ki so bili v veljavi pred Lizbonsko pogodbo in v katerih je Evropski parlament postopoma pridobil večjo vlogo pri odločanju o politikah Evropske unije. Pri vsakem zakonodajnem postopku so opisane vse faze sprejemanja zakonodajnega akta, od njegove predložitve do sprejema. Na enak način so predstavljeni tudi zakonodajni postopki, ki jih na novo ureja Lizbonska pogodba, kjer je posebej podrobno predstavljen redni zakonodajni postopek, saj ima v njem Evropski parlament okrepljeno, bolj demokratično vlogo. Skozi diplomsko delo so tako poudarjene razlike in izboljšave starih in novih postopkov. Nazadnje pa je bil moj cilj predstaviti tudi evropsko zakonodajno pobudo, ki pomembno vpliva na demokratičnost v predzakonodajnem postopku Evropske unije, torej še preden nek predlog zakonodajnega akta pride v odločanje v Evropski parlament.

Pri pisanju diplomskega dela sem uporabila različne metode, ki so pripeljale do zaokrožene celote obravnavane tematike. Te metode so:

- Metoda študija literature; pri pisanju diplomskega dela sem uporabila različno literaturo, kot so knjige, članki, pravni viri in internetni viri. Literaturo sem najprej zbrala in jo preštudirala.
- Metoda deskripcije; s to metodo sem predstavila pravo Evropske unije in v okviru tega v posebnem poglavju opisala tudi Lizbonsko pogodbo kot ozadje

obravnavega problema. Polega tega pa sem z isto metodo predstavila še glavne institucije, ki sodelujejo v zakonodajnem postopku Evropske unije, in evropsko zakonodajno pobudo kot pomembno novost, ki bo prišla v veljavo leta 2012.

- Metoda kompilacije; v obliki citatov in povzemanj besedila sem umestila različna spoznanja in definicije drugih avtorjev. Z isto metodo sem citirala tudi člene ali dele členov pogodb Evropske unije.
- Zgodovinsko-komparativna metoda: primerjala sem vlogo Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku Evropske unije pred Lizbonsko pogodbo in po njej. Pri tem sem izpostavila glavne izboljšave, ki jih je pridobil Evropski parlament.
- Metoda analize; zakonodajne postopke sem razčlenila in jih predstavila v razširjenih diagramih poteka. To sem storila zaradi boljše predstave o tem, kako v posameznem zakonodajnem postopku poteka odločanje v različnih zakonodajnih organih (Evropskem parlamentu, Svetu, Komisiji).
- Metoda sinteze; s to metodo sem v zaključku povzela glavne ugotovitve, spoznanja in rešitve obravnavega problema.

Diplomsko delo sestavlja devet poglavij. V prvem poglavju je predstavljen uvodni del diplomskega dela, v zadnjem poglavju pa so povzete glavne ugotovitve raziskovane tematike. Drugo, tretje in četrto poglavje predstavljajo širši okvir glavnega dela, ki se nahaja v petem in šestem poglavju. Sedmo poglavje predstavlja vlogo Slovenije v tej tematiki, osmo poglavje pa je namenjeno predstavitvi perspektivnega dela.

V drugem poglavju je obravnavano pravo Evropske unije, kjer je opredeljeno primarno in sekundarno pravo ter mednarodni sporazumi in sodna praksa. Med primarno pravo spadajo temeljne pogodbe, kamor uvrščamo ustanovitvene pogodbe, njihove revizije in pristopne pogodbe. Sekundarni pravni akti pa so uredbe, direktive, sklepi, priporočila in mnenja, s katerimi institucije izvajajo pristojnosti Unije. Sekundarni zakonodajni ukrepi (razen priporočila in mnenja) se sprejemajo po ustreznem zakonodajnem postopku, kar Lizbonska pogodba na novo ureja.

Z vsako novo pogodbo, ki so jo sprejele države članice v procesu integracij Evropske unije, je Evropski parlament pridobil večjo vlogo v zakonodajnem postopku Evropske unije. Zato je v tretjem poglavju predstavljena Lizbonska pogodba, ki je trenutno zadnja pogodba, katera uresničuje spremembe tudi na tem področju. V okviru Lizbonske pogodbe so posebej izpostavljena demokratična načela, saj je glavni cilj Lizbonske pogodbe okrepiti demokracijo v Evropski uniji.

V četrtem poglavju so opisane bistvene lastnosti treh glavnih institucij, ki sodelujejo v zakonodajnem postopku Evropske unije. Te so Evropski parlament, Svet in Komisija. Glavni razlog, zaradi katerega se posamezni zakonodajni postopki razlikujejo med seboj,

je namreč vloga teh treh temeljnih organov Unije v postopku. Pri tem pa je zlasti pomembna vloga, ki jo ima v posameznem postopku Evropski parlament.

V petem in šestem poglavju, ki predstavljata osrednji del diplomskega dela, je opisana vloga Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku Evropske unije. Najprej so predstavljeni najpomembnejši zakonodajni postopki, ki so bili v veljavi pred Lizbonsko pogodbo, in postopna krepitev vloge Evropskega parlamenta skozi te zakonodajne postopke. Ti zakonodajni postopki so postopek posvetovanja, sodelovanja, soodločanja in privolitve. V nadaljevanju pa sta predstavljena (najpomembnejši) redni zakonodajni postopek in posebni zakonodajni postopek, ki ju ureja Lizbonska pogodba, ter nova demokratična vloga Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku Evropske unije.

V sedmem poglavju je obravnavana vloga Državnega zbora in Vlade Republike Slovenije v postopku sprejemanja pravnih aktov Evropske unije. V institucijah Evropske unije Vlada tako neposredno predstavlja, zastopa in uveljavlja stališča Slovenije, Državni zbor pa sodeluje v postopkih odločanja le preko Vlade. Ima pa Državni zbor pravico, da skrbi za spoštovanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti pri sprejemanju zakonodajnih aktov Evropske unije.

Predzadnje poglavje pa govori o državljanski pobudi Evropske unije, ki je tudi ena izmed glavnih novosti, ki jih prinaša Lizbonska pogodba. Državljanska pobuda je izraz načela participativne demokracije v Evropski uniji, saj bo državljanom Unije leta 2012 prvič omogočala neposredno predlagati Komisiji novo zakonodajo Evropske unije.

2 PRAVO EVROPSKE UNIJE

»Stopnja družbenega razvoja in izoblikovanosti družbe narekujeta, katera družbena razmerja naj bodo pravno urejena in do kolikšne mere. Družbena razmerja, ki so predmet pravnega urejanja, so očitno dosegla stopnjo, pri kateri je ta razmerja treba urediti s pravnimi pravili. S pojmom pravnih virov označuje teorija obvezne in vnaprej določene oblike, v katerih nastajajo pravna pravila.« (Grilc in Ilešič, 2001, str. 79)

V Evropski uniji »po teoriji stopnjevosti prava višji pravni vir opredeljuje subjekte in postopek, v katerem naj pristojni organ ustvari nižji pravni vir, ter zarisuje vsebino, na katero naj bo nižji pravni vir vezan.« (Pavčnik v: Vatovec et al., 2010, str. 27). Najvišje umeščeni pravni viri so tako primarni pravni viri, kamor spadajo temeljne pogodbe Evropske unije. Na podlagi le-teh pa se sprejemajo hierarhično nižji sekundarni pravni viri, katerih namen je uresničevati primarno pravo Evropske unije. Med pravne vire pa uvrščamo tudi mednarodne sporazume in sodno prakso organov Evropske unije, ki skupaj s primarnimi in sekundarnimi pravnimi viri tvorijo pravo Evropske unije.

Evropska unija je edinstvena, *sui generis*, mednarodna organizacija, saj »njene pravne ureditve ne moremo primerjati s pravom neke države, kakor je tudi ne moremo enačiti s pravno ureditvijo običajnih mednarodnih organizacij.« (glej Bohinc v: Kajnč in Lajh, 2009, str. 308). »Ne glede na posebno pravno ureditev pa pravni red Evropske unije močno vpliva na pravne sisteme držav članic in deluje vzporedno z njimi.« (glej Grilc in Ilešič, 2001, str. 101). Razmerje med Evropsko unijo in državami članicami je podvrženo načelu avtonomnosti, načelu primarnosti, načelu neposredne učinkovitosti in načelu lojalnega sodelovanja. Vsa štiri načela opredeljujejo položaj evropskega pravnega reda glede na nacionalne pravne sisteme.

V sledečih podpoglavjih so na kratko predstavljeni primarni in sekundarni pravni viri, mednarodni sporazumi in sodna praksa ter razmerje med Evropsko unijo in državami članicami.

2.1 PRIMARNI PRAVNI VIRI

Primarni pravni viri so torej temeljne pogodbe, kamor uvrščamo ustanovitvene pogodbe Evropske unije, njihove revizije (spremembe in dopolnitve) in pristopne pogodbe držav članic. To primarno zakonodajo Evropske unije lahko primerjamo z ustavnim pravom držav članic. Pogodbe določajo glavne lastnosti Evropske unije, kot so pristojnosti institucij in drugih organov Evropske unije, ki skupaj odločajo o politikah Evropske unije, zakonodajne postopke in pooblastila, ki so jim dodeljena. Pogodbe se sprejemajo v obliki mednarodnih pogodb, ki jih s pogajanjem sprejemajo vlade držav članic. Vse pogodbe morajo biti tudi ratificirane s strani vseh držav članic (ponavadi v nacionalnih parlamentih ali na referendumih).

»Lizbonska pogodba, ki je (le) trenutno zadnja pogodba v verigi temeljnih normativnih besedil, je izhodiščni pravni akt držav članic, na podlagi katerega se oblikujejo sekundarni pravni viri« (Vatovec et al., 2010, str. 28). Podpisana je bila 13. decembra 2007 v Lizboni in se zato imenuje Lizbonska pogodba. V veljavo je stopila 1. decembra 2009. Spreminja in dopolnjuje Pogodbo o Evropski uniji (PEU) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES). Slednjo tudi preimenuje v Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU). Namen Lizbonske pogodbe je, da razširjena Evropska unija s sedemindvajsetimi državami članicami (EU-27) učinkovito in uspešno deluje, njen glavni cilj pa je povečati demokracijo v Evropski uniji. Lizbonska pogodba oziroma Reformna pogodba je posebej predstavljena v tretjem poglavju.

Ustanovitvene pogodbe so torej:

- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (PESPJ) – Pariška pogodba iz leta 1951/1952 (prenehala veljati leta 2002),
- Pogodba o ustanovitvi Evropske (gospodarske) skupnosti (PE(G)S) – Rimska pogodba iz leta 1957/1958,
- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo (PESJE oz. EURATOM) – Rimska pogodba iz leta 1957/1958,
- Pogodba o Evropski uniji (PEU) – Maastrichtska pogodba iz leta 1992/1993.

Pogodbe, ki spreminjajo ali dopolnjujejo ustanovitvene pogodbe, so:

- Enotni evropski akt (EEA) iz leta 1986/1987,
- Maastrichtska pogodba,
- Amsterdamska pogodba iz leta 1997/1999,
- Pogodba iz Nice iz leta 2001/2003,
- **Lizbonska pogodba** iz leta 2007/2009.

Pristopne pogodbe pa so tiste, s katerimi se nove države vključujejo v Evropsko unijo. Te pogodbe določajo pogoje za vstop novih držav v Evropsko unijo in posledično tudi prilagoditve ustanovitvenih pogodb in njihovih revizij. Pristopne pogodbe, s katerimi so se nove države pridružile šestim ustanovnim državam članicam (Belgija, Nemčija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska), so naslednje:

- Pogodba o pristopu Danske, Irske in Združenega kraljestva iz leta 1972/1973,
- Pogodba o pristopu Grčije iz leta 1981,
- Pogodba o pristopu Španije, Portugalske iz leta 1985/1986,
- Pogodba o pristopu Avstrije, Finske in Švedske iz leta 1994/1995,
- Pogodba o pristopu Češke, Poljske, Madžarske, Slovaške, Slovenije, Litve, Latvije, Estonije, Cipra, Malte iz leta 2004,
- Pogodba o pristopu Bolgarije in Romunije iz leta 2007.

2.2 SEKUNDARNI PRAVNI VIRI

»Institucije Evropske unije¹ imajo nalogo in pristojnost, da zagotavljajo razvoj politik s pomočjo sprejemanja različnih pravnih aktov. Ker gre za pravne akte, ki temeljijo na primarnih pravnih aktih, se pravni viri, sprejeti v postopkih pred organi Unije, imenujejo sekundarni pravni akti« (Rajgelj v: Kajnč in Lajh, 2009, str. 344). Sekundarno pravo so torej vsi normativni akti, ki so jih institucije Evropske unije sprejele v skladu s pogodbenimi določbami.

Lizbonska pogodba je skoraj povsem povzela dosedanje vrste pravnih aktov predhodnih Evropskih skupnosti² (ES), vendar zaradi odprave stebrne strukture ni več potrebe po različnih vrstah pravnih aktov drugega in tretjega stebra Evropske unije. Lizbonska pogodba je zato skrčila število pravnih aktov iz petnajst na pet. »Že Rimska pogodba iz leta 1957 je prvotno določala le pet različnih pravnih aktov, vendar so zaradi priključitve drugega in tretjega stebra v devetdesetih in politične volje, da bi stebre ločevali med seboj, drastično povečali število pravnih aktov. Ti pravni akti so imeli pogosto enako ime in različni pravni učinek, in obratno, različno ime in enak pravni učinek. S širjenjem takih pravnih aktov zato niso prav nič pripomogli k čitljivosti in razumevanju pogodb.« (glej Piris, 2010, str. 93). Tako sedaj institucije Evropske unije v skladu s členom 288 Pogodbe o delovanju Evropske unije³ (nekdanji člen 249 Pogodbe o ustanovitvi Evropske

¹ Z Lizbonsko pogodbo se razširja institucionalni okvir Evropske unije, in sicer se kot instituciji po novem smatrata tudi Evropski svet in Evropska centralna banka. V Evropski uniji imamo tako po novem sedem institucij, kar določa drugi pododstavek člena 13(1) Pogodbe o Evropski uniji: »Institucije Unije so: Evropski parlament, Evropski svet, Svet, Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu „Komisija“), Sodišče Evropske unije, Evropska centralna banka, Računsko sodišče.«

² »Lizbonska pogodba je v pravni red Evropske unije prinesla spremembe pri organizacijski enotnosti Unije, s katero želi omiliti nepreglednost primarnega prava Evropske unije. Odpravila je namreč stebrno strukturo Evropske unije, pri čemer je Evropska unija nadomestila prejšnjo Evropsko skupnost. Kot njena naslednica izvršuje vse pravice in obveznosti predhodne Evropske skupnosti, hkrati pa še vedno izvršuje pravice in obveznosti Evropske unije. Pravo Evropske skupnosti je postalo pravo Evropske unije, nekdanja Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti se je preimenovala v Pogodbo o delovanju Evropske unije. Evropska unija je tako postala pravna oseba, s čimer je dobila pravico, da lahko postane članica drugih mednarodnih organizacij ali mednarodnih sporazumov.« (po Vatovec et al., str. 32). Brez Evropske skupnosti tudi ni več smiselna stebrna struktura, ki je bila uvedena zaradi ločevanja med naddržavnim sodelovanjem Evropskih skupnosti, meddržavnim sodelovanjem drugega stebra (skupna zunanja in varnostna politika – SZVP) in skupkom obojega, torej meddržavnega in naddržavnega sodelovanja tretjega stebra (policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah - SPPKZ). »Vendar kljub odpravi stebrne strukture še vedno obstaja posebna narava pravnega reda Evropske unije, ki je razpet med meddržavnim in naddržavnim načinom delovanja« (Vatovec et al., str 31). Razlog za to je posebna ureditev nekdanjega drugega stebra, to je skupne zunanje in varnostne politike.

³ Člen 288 Pogodbe o delovanju Evropske unije:

»Za izvajanje pristojnosti Unije institucije sprejemajo uredbe, direktive, sklepe, priporočila in mnenja.«

Uredba se splošno uporablja. Zavezujoča je v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

skupnosti⁴) sklepajo zavezujoče uredbe, direktive in sklepe⁵ ter nezavezujoča priporočila in mnenja, ki so podrobneje opisani v nadaljevanju tega poglavja.

Pomembna novost Lizbonske pogodbe je tudi uvedba treh normativnih kategorij sekundarnih pravnih aktov. Ker je bilo v dosedanji ureditvi razlikovanje med zakonodajnimi in nezakonodajnimi akti nejasno, je Lizbonska pogodba uvedla razmejitev, po kateri se sedaj uredbe, direktive in sklepi (ne pa tudi priporočila in mnenja) lahko sprejemajo kot:

1. zakonodajni akti,
2. delegirani akti in
3. izvedbeni akti.

Po Lizbonski pogodbi mora biti vsak pravni akt ustrezno poimenovan, saj iz tega izhaja njegov položaj v hierarhiji. Če je v naslovu pravnega akta vstavljen pridevnik 'delegirani' oziroma 'izvedbeni', to pomeni, da gre za delegirani oziroma izvedbeni akt. Če pa pravni akt v naslovu ne vsebuje nobenega pridevnika, se šteje da gre za zakonodajni akt. Ta sistem poimenovanja pravnih aktov posamezniku omogoča lažje prepoznavanje hierarhije zakonodajnih, delegiranih in izvedbenih pravnih aktov.

Zakonodajni akti so po Lizbonski pogodbi tisti pravni akti, ki se sprejemajo po zakonodajnem postopku, in sicer po rednem ali posebnem (člen 289(1) in (2) Pogodbe o delovanju Evropske unije⁶). Zakonodajalca Evropske unije (Evropski parlament in Svet) ne

Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod.

Sklep je v celoti zavezujoč. Če določa tiste, na katere je naslovljen, je zavezujoč samo zanje.

Priporočila in mnenja niso zavezujoča.«

⁴ Člen 249 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti:

»Za izpolnjevanje svojih nalog v skladu z določbami te pogodbe Evropski parlament skupaj s Svetom ter Svet in Komisija sprejemajo uredbe in direktive, sprejemajo odločbe, pripravljajo priporočila ali dajejo mnenja.

Uredba se splošno uporablja. Zavezujoča je v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod.

Odločba je v celoti zavezujoča za vse, na katere je naslovljena.

Priporočila in mnenja niso zavezujoča.«

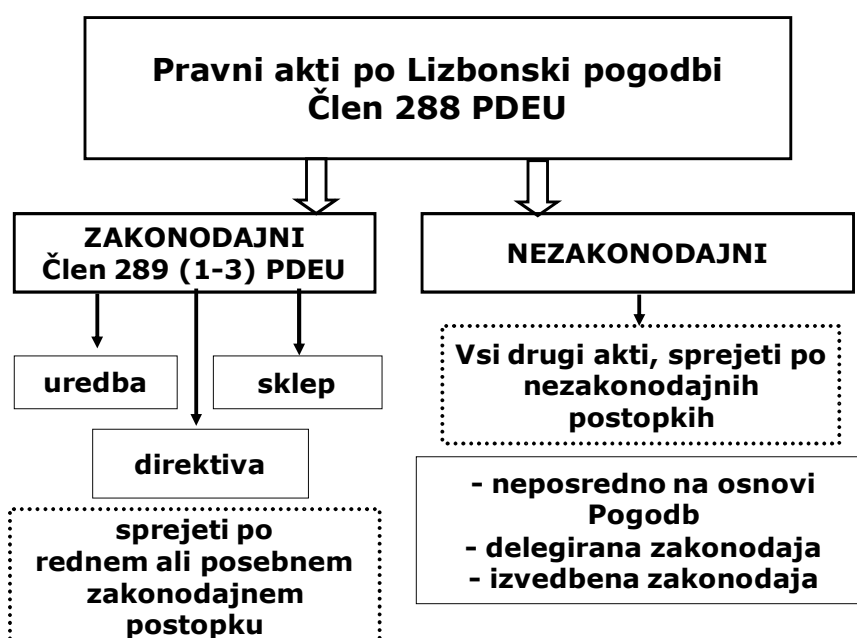
⁵ Z Lizbonsko pogodbo je bila odpravljena 'odločba' iz nekdanjega člena 249 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in bila nadomeščena s 'sklepom' v členu 288 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

⁶ Člen 289(1) in (2) Pogodbe o delovanju Evropske unije:

smeta sprejeti nobenega akta, za katerega na zadevnem področju ni predviden ustrezen zakonodajni postopek.

Za razliko od zakonodajnih aktov pa se sprejemajo delegirani in izvedbeni akti po nezakonodajnih postopkih in zato spadajo med nezakonodajne akte. Delegirani akti so nova kategorija sprejemanja odločitev v Evropski uniji, katerih namen je, da razbremenijo Evropski parlament in Svet manj pomembnih vprašanj. Tako se lahko z zakonodajnim aktom pooblasti Komisijo, da sama odloča o nekaterih nebistvenih zadevah z delegiranimi akti. Namen izvedbenih aktov pa je ureditev enotnih pogojev za izvajanje pravno zavezujočih aktov Evropske unije, zato Lizbonska pogodba daje pravno podlago za to, da zakonodajni in delegirani akti prenesejo izvedbena pooblastila praviloma na Komisijo ali izjemoma na Svet.

Slika 1: Razdelitev pravnih aktov po Lizbonski pogodbi



Vir: Hojnik (2010, str. 38)

2.2.1 UREDBA

Uredbe so najpomembnejši pravni akti, s katerimi se uresničuje enotna pravna ureditev v Evropski uniji. To pomeni, da za vse države članice veljajo ista pravila. Ne objavljajo se v nacionalnih uradnih listih, ampak le v Uradnem listu Evropske unije, veljati pa začnejo na dan, ki je naveden v uredbi, sicer pa dvajseti dan po objavi.

»1. Po rednem zakonodajnem postopku Evropski parlament in Svet skupaj sprejemata uredbe, direktive ali sklepe na podlagi predloga Komisije. Ta postopek je določen v členu 294.

2. V posebnih primerih, predvidenih v Pogodbah, Evropski parlament s sodelovanjem Sveta ali pa Svet s sodelovanjem Evropskega parlamenta po posebnem zakonodajnem postopku sprejemata uredbe, direktive ali sklepe.«

Uredbe smatramo kot temeljne splošne in abstraktne pravne akte. Kot splošni se uporabljajo za vnaprej nedoločeno število pravnih položajev, kot abstraktni pa za nedoločeno število naslovnikov.

Uredbe so v celoti obvezujoče in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah. Neposredna uporabnost pomeni, da uredb ni potrebno posebej prenašati v nacionalni pravni red, ker že same po sebi predstavljajo del prava v državah članicah Evropske unije. Uredbe torej nadomeščajo nacionalno pravo držav članic in so zato najučinkovitejši pravni instrument. Ker uredbe neposredno posegajo v suverenost držav članic, se lahko uporabljajo le na tistih področjih, na katerih so se države članice odrekle pristojnostim v korist institucij Evropske unije (po Rajgelj v: Kajnč in Lajh, 2009, str. 345).

Uredbe imajo tudi lastnost neposrednega učinka, kar pomeni, da neposredno določajo pravice in dolžnosti ter pravne koristi za posameznike v Evropski uniji. Nanje se lahko posamezniki sklicujejo v vertikalnih razmerjih pred državnimi organi in v horizontalnih razmerjih med posamezniki. Uredba se podobno kot zakon v nacionalni zakonodaji uporablja kot podlaga za priznavanje pravic in nalaganje dolžnosti državljanov v Evropski uniji. Rečemo lahko torej, da ima uredba značilnost nacionalnega zakona (po Rajgelj v: Kajnč in Lajh, 2009, str. 345).

2.2.2 DIREKTIVA

»Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča le glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod« (tretji pododstavek člena 288 Pogodbe o delovanju Evropske unije) za doseg želenega rezultata. Direktive morajo biti objavljene v Uradnem listu Evropske unije, ureditev začetka veljavnosti direktive pa je enaka kot pri uredbah, to je dvajseti dan po objavi, razen če je v njih določeno drugače. Določen je tudi rok, v katerem mora biti direktiva prenesena v nacionalno zakonodajo države članice. Če država članica ne prenese direktive v predpisanem roku, krši pravo Evropske unije.

Direktive ne zavezujejo nujno vseh držav članic, temveč lahko zavezujejo samo tiste, na katere so posebej naslovljene. Vendar pa za razliko od uredb nikoli neposredno ne zavezujejo posameznikov. Od uredb se poleg tega razlikujejo tudi po tem, da niso neposredno uporabne. Namen direktive je namreč ta, da zavezuje državo članico, da z nacionalnimi zakonodajnimi ukrepi naknadno doseže tiste cilje, ki so določeni z direktivo. Nacionalni zakonodajalec torej s posebnim pravnim aktom prenese direktivo v domačo pravno ureditev in nacionalno zakonodajo uskladi s cilji direktive. Šele potem tako spremenjena nacionalna zakonodaja začne veljati za državljanke države članice, na katero se nanaša direktiva (po Rajgelj v: Kajnč in Lajh, 2009, str. 346).

Direktive so neke vrste okvirni zakoni Evropske unije. Najpogosteje pridejo v upoštevanje takrat, ko skušamo približati različne pravne ureditve držav članic in njihovo poenotenje ni

potrebno ali pa ni izvedljivo. Pravni redi držav članic se namreč med seboj pogosto zelo razlikujejo, kar je tudi razlog, da je poenotenje določenega pravnega področja z uredbo težje doseči. Z direktivami je torej zagotovljena možnost premagovanja razlik med zakonodajami držav članic in povečevanja fleksibilnosti ter svobode pri sprejemanju ukrepov držav članic. Z direktivami se rešitve lažje prenašajo v nacionalne sisteme, zato so države članice bolj naklonjene sprejemanju direktiv (po Rajgelj v: Kajnč in Lajh, 2009, str. 346).

2.2.3 SKLEP

S sklepi evropske institucije odločajo o posameznih zadevah. Naslovljene so na posameznike ali organizacije.

Sklep je lahko v celoti zavezujoč, lahko pa je zavezujoč samo za tiste, na katere je posebej naslovljen. Tisti sklepi, ki ne določajo naslovnika, se objavijo v Uradnem listu Evropske unije. Veljati začnejo z dnem, ki je v njih naveden, sicer pa tako kot velja za uredbe in direktive, dvajseti dan po objavi. Če pa je s sklepom določeno, na koga je naslovljen, se uradno obvestijo naslovljenci, učinkovati pa začne s takšnim obvestilom.

2.2.4 PRIPOROČILA IN MNENJA

Priporočila in mnenja niso pravno zavezujoča, kar pomeni, da prejemnikom ne nalagajo zakonske obveze, vendar kljub temu nosijo precejšnjo politično težo.

S priporočilom institucije Evropske unije lahko ocenijo trenutni položaj ali dejstva, izrazijo mnenje ali pa predlagajo usmeritev državam članicam, drugim institucijam in včasih državljanom Evropske unije. Z mnenjem pa institucije Evropske unije opredelijo svoje stališče glede nekega vprašanja ali napovejo bodoče smernice razvoja. Institucije Evropske unije izdajajo priporočila in mnenja kot svetovalna priporočila, kot so bele knjige, zelene knjige, redna poročila ...

2.3 MEDNARODNI SPORAZUMI IN SODNA PRAKSA

Med pravne vire sodijo tudi mednarodni sporazumi in sodna praksa. Mednarodne sporazume sklepa Evropska unija z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami. Ker so ti sporazumi zavezujoči za institucije Evropske unije in države članice, jih umeščamo med primarne in sekundarne pravne vire. Z njimi Evropska unija krepi gospodarske, politične in družbene odnose na mednarodni ravni z državami, ki niso članice Evropske unije.⁷

⁷ Primer mednarodnega sporazuma: Kjotski protokol, katerega cilj je zaustaviti segrevanje ozračja in preprečiti podnebne spremembe.

Sodna praksa organov Evropske unije pa skrbi za spoštovanje prava Evropske unije in pravilno interpretacijo primarne in sekundarne zakonodaje. Sodišče Evropske unije⁸ in Splošno sodišče tako s sodno prakso zavezujeta institucije Evropske unije in države članice.

2.4 RAZMERJE MED NACIONALNIM IN EVROPSKIM PRAVNIM REDOM

2.4.1 NAČELO AVTONOMNOSTI

»Načelo avtonomnosti pomeni, da je pravni red Evropske unije samostojen in se razvija neodvisno od pravih sistemov držav članic.« (Grilc in Ilešič v: Grad et al., 2007, str. 77). Na njegovo veljavnost torej ne vpliva nobeno nacionalno pravo držav članic, saj avtonomnost evropskega pravnega reda izhaja iz dokončnega prenosa dela suverenih pravic z držav članic na Evropsko unijo. S tem je Evropska unija dobila pravico, da sprejema lastno zakonodajno, ki v organih držav članic ne potrebuje nobene ratifikacije, da bi zakonodaja Evropske unije v nacionalnih pravnih redih stopila v veljavo. Države članice torej odločajo le pri sprejemanju primarnega prava v obliki mednarodnih pogodb, s katerimi prenesejo del suverenosti na Evropsko unijo. Ko pa mednarodna pogodba pride v veljavo, nadaljnji razvoj prava Evropske unije ni več pod neposrednim vplivom držav članic. Pravo, ki izhaja iz ustanovnih pogodb, pomeni neodvisen vir prava in o njegovi veljavnosti je mogoče odločati le na podlagi njegovih lastnih načel (po Grad et al., 2007, str. 78).

2.4.2 NAČELO PRIMARNOSTI

Pravni red Evropske unije je sicer avtonomen, vendar je kljub temu prepleten z nacionalnim pravnim sistemom posameznih držav članic. To je tudi glavni razlog, da prihajajo pravila Evropske unije in pravila posameznih držav članic med seboj v kolizijo in postavi se vprašanje, katero pravilo bo obveljalo – nacionalno ali Unijsko? Odgovor na to vprašanje daje načelo primarnosti prava Evropske unije, ki pravi, da pravna pravila, ki so sprejeta na ravni Evropske unije, prevladajo nad pravili notranjega pravnega reda držav članic (po Grilc in Ilešič, 2001, str. 103). Če bi namreč obveljalo pravilo nacionalnega prava, bi bila s tem okrnjena pravna podlaga Evropske unije. Države članice so, kot sem že omenila, »s prenosom dela svoje suverenosti na Evropsko unijo dokončno omejile svoje suverene pravice, posledica tega pa je, da poznejši nacionalni predpisi, ki niso sprejeti v skladu s pravom Evropske unije, nimajo nobenega učinka« (glej Tratnik et al., 2004, str. 29).

⁸ Pred Lizbonsko pogodbo je Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti govorila o 'Sodišču' kot enotni instituciji, s tem pojmom pa sta bila mišljena Sodišče Evropskih skupnosti in Sodišče prve Stopnje. Lizbonska pogodba pa je 'Sodišče' preimenovala v 'Sodišče Evropske unije', ki ga po členu 19(1) Pogodbe o Evropski uniji »/.../ sestavljajo Sodišče, Splošno sodišče in specializirana sodišča. Zagotavlja upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb.«

2.4.3 NAČELO NEPOSREDNE UČINKOVITOSTI

Načelo primarnosti in načelo neposredne učinkovitosti sta med seboj zelo povezana. Načelo primarnosti namreč ne bi imelo nobenega pomena, če pravo Evropske unije ne bi v državah članicah neposredno učinkovalo. Neposredna učinkovitost prava Evropske unije tako pomeni, da za posameznike ustvarja pravice in obveznosti, ki jih lahko neposredno uveljavljajo pred državnimi organi. Neposredno učinkovitost pa moramo razlikovati od neposredne veljavnosti oziroma uporabnosti predpisov Evropske unije, ki pomeni, da takoj ko pride predpis Evropske unije v veljavo, je neposredno in avtomatično veljaven in uporaben v vseh državah članicah. Državam članicam tudi ni potrebno dodatno ratificirati takega predpisa ali kako drugače odobriti njegovega prenosa v nacionalne pravne akte (zakone, podzakonske predpise) (po Grad et al., 2007, str. 81). »Načelo neposredne uporabnosti se nanaša na celoten predpis, načelo neposredne učinkovitosti pa le na posamezno določbo neposredno uporabnega akta (in ne na celoten akt).« (Bohinc v: Kajnč in Lajh, 2009, str. 310)

2.4.4 NAČELO LOJALNEGA SODELOVANJA

Evropska unija in države članice se morajo na podlagi tega načela medsebojno spoštovati in si pomagati pri izpolnjevanju nalog. Države članice se morajo pri izpolnjevanju obveznosti vzdržati vseh ukrepov, ki bi lahko predstavljali oviro pri uresničevanju ciljev Evropske unije. To pomeni, da lahko sprejemajo le takšne ukrepe, ki niso v konfliktu s politiko Evropske unije.

3 LIZBONSKA POGODBA IN DEMOKRACIJA

3.1 OBLIKOVANJE IN CILJI LIZBONSKE POGODBE

Ko govorimo o ozadju oblikovanja Lizbonske pogodbe, moramo začeti pri Pogodbi o ustavi za Evropo kot pomembni mednarodni pogodbi, ki je želela približati Evropsko unijo njenim državljanom, vzpostaviti preglednejši odnos med državami članicami in Unijo, prenoviti njene ustanove ter jih narediti učinkovitejše pri sprejemanju odločitev. Glavni cilj Ustavne pogodbe pa je bil nadomestiti obstoječe in med seboj prekrivajoče se pogodbe za Evropsko unijo, s čimer bi formalno tvorila Ustavo Evropske unije in bila edini dokument, po katerem bi se sprejemali sekundarni pravni akti Evropske unije. Kot taka pa ne bi nadomestila ustav posameznih držav članic, temveč bi le nekatere države prilagodile svoje nacionalne ustave določbam Ustavne pogodbe. Osutek Ustavne pogodbe je bil izdan julija 2003, končno besedilo pa je bilo dogovorjeno v juniju 2004. Predstavniki držav članic Evropske unije so jo podpisali v Rimu 29. oktobra 2004, vendar kasneje ta Ustavna pogodba ni bila ratificirana, saj sta jo na referendumih zavrnili Francija in Nizozemska. Dokument ustave, ki bi bil sprejemljiv vsem državam članicam, bi namreč moral »vsebovati samo najpomembnejše že ustaljene vrednote in institucionalne ter funkcionalne vsebine. Vsebinsko ne bi smel posegati v strukturo Evropske unije, temveč deklarirati že uveljavljene strukture in pravice državljanov Evropske unije ter zagotavljati njihovo varstvo. Vsaka večja sprememba namreč povzroči pri državljanih nelagodje, strah pred spremembami in negativnimi posledicami.« (Kuhelj, 2006, str. 1658)

Dobro leto po zavrnjeni Ustavni pogodbi je bila z novim zagonom pripravljena Pogodba o reformi, s katero so hoteli Evropski uniji omogočiti večjo integracijo, boljše in učinkovitejše delovanje, uspešnejše soočanje z vse večjo globalizacijo, omogočiti nadaljnje širitve Evropske unije in jo napraviti bolj demokratično. Pogodba o reformi oziroma Lizbonska pogodba je bila podpisana 13. decembra 2007 na Evropskem vrhu v Lizboni, v veljavo pa je stopila 1. decembra 2009. Vendar pa za razliko od Ustavne pogodbe namen Lizbonske pogodbe ni bil nadomestiti vseh dosedanjih pogodb, temveč le nadomestiti in spremeniti Pogodbo o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba) ter Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (Rimska pogodba s spremembami in dopolnitvami). Slednjo je tudi preimenovala v Pogodbo o delovanju Evropske unije. Lizbonska pogodba je prevzela večino vsebine Ustavne pogodbe, obliko enotnega dokumenta pa ne. Ker Lizbonska pogodba v svojem besedilu ni želela nakazovati na ustavnost, je opustila omembo simbolov Evropske unije (himna, zastava, slogan), poleg tega pa je opustila tudi naziva 'zakon' in 'predlog zakona', da pravni red Evropske unije ne bi bil preveč podoben nacionalnim zakonodajam. V Sloveniji je bila Lizbonska pogodba ratificirana v Državnem zboru Republike Slovenije 29. januarja 2008, zakon o ratifikaciji pa je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije.

Lizbonska pogodba je trenutno zadnja pogodba, ki revidira temeljne pogodbe Evropske unije, zato je izhodiščni pravni akt držav članic. Kot sem že omenila, je glavni cilj Lizbonske pogodbe okrepiti demokratično strukturo Evropske unije, da bi institucije Evropske unije sprejemale odločitve bližje državljanom Evropske unije in s tem pripravljale boljšo zakonodajo.

3.2 DEMOKRACIJA V EVROPSKI UNIJI

»Uporaba pojma demokracija v praksi in teoretičnih obravnavah je zelo različna in zajema različne definicije, ki jim osnovno izhodišče predstavlja načelo, da vse državljane obravnava kot enakopravno kvalificirane za sodelovanje v procesu odločanja. To pomeni, da so politično enaki in enakopravni.« (Tatjana Krašovec v: Haček in Zajc, 2005, str. 45)

Evropska unija je eden najuspešnejših poskusov integracije več konstitutivnih enot na različnih področjih, kot so politika, gospodarstvo, kultura, znanost itn. Eden od zgodovinskih vzrokov za nastanek integracij sta dve svetovni vojni, ki sta se začeli zaradi trenj med nedemokratičnimi evropskimi silami takratnega časa. Zato so odnosi in načini odločanja v Evropski uniji že od začetka demokratični, demokratična načela pa so temelj Evropske unije. Politični sistem Evropske unije je do določene mere podoben demokratičnim političnim sistemom evropskih držav, vendar neposredna primerjava ni mogoča. V Evropski uniji velja posebni demokratični politični sistem, ki je še vedno v nastajanju in ga ni mogoče vključiti v katero od že poznanih kategorij. Zaradi te svoje posebnosti je nemalokrat deležen tudi kritik, ki se nanašajo na demokratični deficit oziroma primanjkljaj (po Pikalu v: Kajnič in Lajh, 2009, str. 40-41).

V literaturi srečamo različne definicije demokratičnega primanjkljaja. »Najpogostejša in tudi najstarejša je definicija, ki demokratični primanjkljaj obravnava z vidika pristojnosti parlamentov in ga označuje kot pomanjkanje vloge Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov v procesu odločanja. Po tej definiciji je demokratični primanjkljaj omejena možnost/nezmožnost nadzora nacionalnih parlamentov nad vladami v zadevah, ki so prenesene v odločanje na raven Evropske unije in premajhne pristojnosti Evropskega parlamenta pri sprejemanju odločitev v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik v Evropski uniji« (Tatjana Krašovec v: Haček in Zajc, 2005, str. 57). »Rezultat tega sta pomanjkanje vhodne legitimnosti ter občutek nereprezentativnosti in oddaljenosti evropskih državljanov od procesov odločanja v Evropski uniji.« (Pikalo v: Kajnič in Lajh, 2009, str. 43)

Problem demokratičnega primanjkljaja v delovanju Evropske unije se pojavlja že dolgo in je stalnica razprav v Evropski uniji. Veliko pozornost sta demokratičnemu deficitu namenili najprej neuresničena Pogodba o Ustavi za Evropo in kasneje Lizbonska pogodba. Slednja zmanjšuje demokratični deficit s povečanjem vloge Evropskega parlamenta pri sprejemanju zakonodaje, povečanjem vloge nacionalnih parlamentov pri delu Evropske unije in evropsko državljansko pobudo, s katero bo omogočila, da bodo lahko državljani Evropske unije neposredno udeleženi pri sprejemanju zakonodaje Unije. Lizbonska

pogodba pri uresničevanju le-tega izhaja iz svojih določb o demokratičnih načelih, ki so opisane v nadaljevanju.

3.3 DOLOČBE LIZBONSKE POGODBE O DEMOKRATIČNIH NAČELIH

3.3.1 SESTAVA LIZBONSKE POGODBE

Preden se seznanimo z vsebino določb o demokratičnih načelih, si najprej pogledjmo sestavo Lizbonske pogodbe, da umestimo te določbe v širši okvir.

Lizbonska pogodba je sestavljena iz naslednjih delov⁹:

- PREAMBULA,
- ČLEN 1: Spremembe in dopolnitve Pogodbe o Evropski uniji,
- ČLEN 2: Spremembe in dopolnitve Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti,
- ČLENI 3, 4, 5, 6 IN 7: Končne določbe,
- PROTOKOLI

Najpomembnejši del, torej normativni del Lizbonske pogodbe, predstavljata prvi in drugi člen:

- Prvi člen vsebuje določbe, ki spreminjajo Pogodbo o Evropski uniji, in je razdeljen na 6 naslovov:
 - NASLOV 1: Skupne določbe,
 - NASLOV 2: **Določbe o demokratičnih načelih,**
 - NASLOV 3: Določbe o institucijah,
 - NASLOV 4: Določbe o okrepljenem sodelovanju,
 - NASLOV 5: Splošne določbe o zunanjem delovanju Unije in posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki ter
 - NASLOV 6: Končne določbe.
- Drugi člen pa vsebuje določbe, ki spreminjajo Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti. V skladu s tem členom se Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti tudi preimenuje v 'Pogodbo o delovanju Evropske unije'. Člen je razdeljen na 7 delov:
 - PRVI DEL: Načela,
 - DRUGI DEL: Nediskriminacija in državljanstvo Unije,
 - TRETJI DEL: Notranje politike in ukrepi Unije,
 - ČETRTI DEL: Pridruževanje čezmorskih držav in ozemelj,
 - PETI DEL: Zunanje delovanje Unije,
 - ŠESTI DEL: Institucionalne in finančne določbe ter
 - SEDMI DEL: Splošne in končne določbe.

⁹ K Lizbonski pogodbi sta priloženi tudi sklepna listina k medvladni konferenci, v kateri je tudi 65 izjav k pogodbi, in preglednica preštevilčenja iz člena 5 Lizbonske pogodbe.

Pogodba o Evropski uniji in Pogodba o delovanju Evropske unije sta v razmerju prirejenosti. Njuno enako pravno veljavnost poudarjata obe pogodbi (tretji pododstavek člena 1 Pogodbe o Evropski uniji¹⁰ in člen 1(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije¹¹).

3.3.2 DOLOČBE O DEMOKRATIČNIH NAČELIH

Določbe o demokratičnih načelih so opredeljene v členih 9, 10, 11 in 12 Pogodbe o Evropski uniji, kjer je še posebej pomembna vsebina člena 10.

Člen 9 Pogodbe o Evropski uniji: Demokratična enakost

Temeljno načelo demokratičnega delovanja Unije je načelo demokratične enakosti, ki ga določa člen 9 Pogodbe o Evropski uniji in zavezuje Unijo, da »pri vseh svojih dejavnostih spoštuje načelo enakosti svojih državljanov, ki so deležni enake obravnave s strani njenih institucij, organov, uradov in agencij.« Člen tudi določa, da »so vsi državljani držav članic tudi državljani Unije« in da se »državljanstvo Unije doda nacionalnemu in ga ne nadomesti.«

Člen 10 Pogodbe o Evropski uniji: Predstavniška demokracija

Pogodba o Evropski uniji v členu 10(1) določa, da »delovanje Unije temelji na predstavniški demokraciji«, v členu 10(2), (3) in (4) pa določa elemente uresničevanja tega načela.

Člen 10(2) Pogodbe o Evropski uniji tako pravi, da so »državljan na ravni Unije neposredno zastopani v Evropskem parlamentu«, države članice pa so zastopane v dveh različnih organih, in sicer v Evropskem svetu in Svetu. Člen nadalje določa, da »države članice v Evropskem svetu predstavljajo voditelji držav ali vlad in v Svetu njihove vlade, ki so demokratično odgovorni bodisi svojemu nacionalnemu parlamentu bodisi svojim državljanom.«

V členu 10(3) Pogodbe o Evropski uniji je določeno, da ima »vsak državljan pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije,« odločitve v Uniji pa se »sprejemajo kar najbolj odprto in v kar najtesnejši povezavi z državljani.« Konkretizacijo te pravice predstavljajo nekatere določbe Listine temeljnih pravic¹² Evropske unije, kjer gre

¹⁰ Tretji pododstavek člena 1 Pogodbe o Evropski uniji:

»Unija temelji na tej pogodbi in na Pogodbi o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu 'Pogodbi'). Ti pogodbi imata enako pravno veljavnost. Unija nadomesti Evropsko skupnost in je njena naslednica.«

¹¹ Člen 1(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije:

»2. Ta pogodba in Pogodba o Evropski uniji sta temeljni Pogodbi Unije. Za ti pogodbi, ki imata enako pravno veljavnost, se uporablja poimenovanje 'Pogodbi'.«

¹² Lizbonska pogodba vsebuje referenco na Listino o temeljnih pravicah, ki je s tem postala pravno zavezujoča in ima enak pravni status kot pogodbe. Listina v šestih poglavjih zajema naslednja

predvsem za načelo aktivne in pasivne volilne pravice. »Na tej podlagi ima vsak državljan Evropske unije pravico, da v državi prebivališča pod enakimi pogoji kakor državljani te države voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament. Enako velja tudi za lokalne volitve; vsak evropski državljan ima pravico, da v državi prebivališča pod enakimi pogoji kakor državljani te države voli in je voljen na občinskih volitvah.« (glej Grad et al., 2007, str. 195).

Pogodba o Evropski uniji v členu 10(4) določa, da »politične stranke na evropski ravni prispevajo k oblikovanju evropske politične zavesti in k izražanju volje državljanov Unije.« Ta določba je pomembna predvsem zato, ker politične stranke ne smejo zastopati nacionalnih političnih interesov, ampak le evropske. Določba ima zato odločilni pomen za delovanje demokracije na ravni Evropske unije oziroma Evropskega parlamenta.

Člen 11 Pogodbe o Evropski uniji: Participativna demokracija

»V členu 11 Pogodbe o Evropski uniji so urejena naslednja načela: načelo javne razprave, načelo informiranosti, načelo posvetovanja in nekoliko bolj zavezujoče načelo evropske državljanske pobude, ki je tudi ena od pomembnejših novosti Lizbonske pogodbe. Vsa ta načela omogočajo večjo vključenost državljanov v delovanje Unije in zavezujejo vse institucije Unije, da zagotavljajo tovrstno vključenost državljanov.« (glej Grad et al., 2007, str. 196)

Pogodba o Evropski uniji tako v členu 11(1) in (2) zavezuje institucije Unije, da »dajejo državljanom in predstavniškim združenjem na ustrezen način možnost izražanja in javne izmenjave mnenj glede vseh področij delovanja Unije« in da »vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo.« »S to določbo je povezana tudi obveznost vseh organov Unije, da odločitve sprejemajo kar najbolj odprto in demokratično in da ima vsak državljan pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije.« (Grad et al., 2007, str. 196)

Člen 11(3) Pogodbe o Evropski uniji nadalje določa, da »Evropska komisija izvaja obsežna posvetovanja z udeleženi stranmi zato, da se zagotovi usklajenost in preglednost delovanja Unije.« »Čeprav se ti načini posvetovanj (na primer javne razprave, problemske konference, okrogle mize, ankete ipd.) pogosto podcenjujejo, so v primerjavi z referendumom in državljansko pobudo manj formalizirane oblike, bolj neposredne, spontane ter organizacijsko-tehnično in finančno manj zahtevne.« (Grad et al., 2007, str. 196).

Prvi pododstavek člena 11(4) Pogodbe o Evropski uniji pa predpisuje, da lahko »najmanj milijon državljanov Unije iz večjega števila držav članic s svojo pobudo Evropsko komisijo

področja: dostojanstvo, svoboščine, enakost, solidarnost, pravice državljanov, in sodno varstvo. Pravna vključitev Listine ne spreminja pooblastil Evropske unije, ampak državljanom zagotavlja več pravic in svoboščin.

pozove, da v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije.« Glavni namen te nove določbe je omogočiti evropskim državljanom, da lahko tudi sami s svojo dejavnostjo vplivajo na zakonodajni postopek v Evropski uniji. Določba naj bi prispevala odločilen korak k odpravljanju demokratičnega deficita, povečevala pa naj bi tudi legitimnost in transparentnost delovanja evropskih institucij. Evropska državljanska pobuda je podrobneje predstavljena v osmem poglavju.

Člen 12 Pogodbe o Evropski uniji: Okrepljena vloga nacionalnih parlamentov

Nacionalni parlamenti niso ena izmed institucij Evropske unije, vendar jih Lizbonska pogodba priznava kot del demokratične ureditve Unije. Posebna ureditev naj bi jim omogočila tesnejše sodelovanje pri delu Unije. Okrepljena vloga nacionalnih parlamentov je določena v členu 12 Pogodbe o Evropski uniji, ki določa, da »nacionalni parlamenti dejavno prispevajo k dobremu delovanju Unije, tako da:

- a) jih institucije Unije obveščajo in jim predložijo osnutke zakonodajnih aktov Unije /.../;
- b) skrbijo za spoštovanje načela subsidiarnosti v skladu s postopki iz Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti;
- c) v okviru območja svobode, varnosti in pravice sodelujejo v mehanizmih ocenjevanja izvajanja politik Unije na tem področju ter so vključeni v politični nadzor Evropa¹³ in ocenjevanje dejavnosti Eurojusta¹⁴ /.../;
- d) sodelujejo v postopkih za spremembo Pogodb /.../;
- e) so obveščeni o prošnjah za pristop k Uniji /.../;
- f) so udeleženi pri medparlamentarnem sodelovanju med nacionalnimi parlamenti in z Evropskim parlamentom /.../.«

¹³ Evropski policijski urad (Europol) je bil ustanovljen leta 1992 za izmenjavo informacij o kriminalu na področju celotne Evrope. Sedež ima v Haagu na Nizozemskem, sestavlja pa ga sedemindvajset predstavnikov nacionalnih organov pregona (policije, carine, urada za priseljence itd.), po en iz vsake države članice Evropske unije. »Naloga Evropa je podpirati in krepiti dejavnosti policijskih organov in drugih služb kazenskega pregona držav članic ter njihovo medsebojno sodelovanje pri preprečevanju hudih oblik kriminala« (PDEU, člen 88(1)), predvsem nezakonite trgovine z drogami, mrež za nezakonito priseljevanje, nezakonite trgovine z motornimi vozili, nezakonite trgovine z ljudmi, vključno z otroško pornografijo, ponarejanja denarja in drugih plačilnih sredstev, nezakonite trgovine z radioaktivnimi in jedrskimi snovmi ter terorizma (glej Europa. Agencije EU. Europol, 10.2.2011).

¹⁴ Ker se države članice Evropske unije vedno bolj spopadajo s težjimi oblikami čezmejnega in organiziranega kriminala, so leta 2002 ustanovile Urad za evropsko pravosodno sodelovanje (Eurojust), katerega namen je »podpirati in krepiti koordinacijo in sodelovanje nacionalnih organov, pristojnih za preiskave in pregon hudih oblik kriminala« (PDEU, člen 85(1)). Tako kot Europol ima tudi Eurojust sedež v Haagu na Nizozemskem, sestavlja pa ga sedemindvajset nacionalnih članov (starejši, izkušeni tožilci, sodniki ali policijski uradniki z enakovrednimi pristojnostmi), po en iz vsake države članice. Pri svojem delu Eurojust uporablja informacije, ki jih pošljejo organi držav članic in Europol (glej Europa. Agencije EU. Eurojust, 10.2.2011).

4 EVROPSKI PARLAMENT V 'INSTITUCIONALNEM TRIKOTNIKU'

Evropski zakonodajni akti nastajajo v okviru tako imenovanega 'institucionalnega trikotnika', ki ga tvorijo trije temeljni organi Unije. Ti so Evropski parlament, Svet in Komisija, ki pri izpolnjevanju svojih nalog izdajajo uredbe, direktive in sklepe v skladu z ustreznimi zakonodajnimi postopki. Značilnost evropskega prava se torej kaže v tem, da obstaja več organov, ki sodelujejo pri sprejemanju zakonodaje, več različnih zakonodajnih postopkov, po katerih se sprejema evropska zakonodaja in različno poimenovanje zakonodajnih aktov.

Glavni razlog, zaradi katerega se posamezni zakonodajni postopki razlikujejo med seboj, je različna vloga Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije v teh postopkih, pri čemer je zlasti pomembna vloga, ki jo ima v posameznem postopku Evropski parlament. Zakonodajni postopki so se razvijali postopoma, eden za drugim, in z vsakim novejšim ali prenovljenim postopkom se je Evropskemu parlamentu povečala vloga na račun Sveta, Komisije, ali obeh. Vendar ne glede na to, da se vloga Evropskega parlamenta konstantno veča z vsako novo pogodbo, ki jo sklenejo države članice, postopki sprejemanja odločitev temeljijo na določenem razmerju med temi tremi institucijami, ki ga imenujemo 'institucionalno ravnovesje'. To pomeni, da nobena od treh institucij, ki so udeležene v določenem zakonodajnem postopku, ne more ravnati samostojno, ampak mora sodelovati z drugima dvema institucijama in je zato dolžna spoštovati njune pravice.

4.1 EVROPSKI PARLAMENT

Evropski parlament je institucija Evropske unije. Prvotno se je imenoval 'Enotna skupščina', nato pa se je leta 1962 preimenoval v 'Evropski parlament', vendar je šele z Enotnim Evropskim aktom leta 1986 ime postalo tudi uradno priznano. Evropski parlament predstavlja demokratični glas evropskih državljanov, saj ga sestavljajo predstavniki državljanov Evropske unije. Vsak državljan Evropske unije ima pravico voliti svoje predstavnike s »splošnim, neposrednim, svobodnim in tajnim glasovanjem za dobo petih let« (PEU, člen 14(3)), z možnostjo podaljšanja. Ker poslance v Evropski parlament volijo državljani, je zagotovljena demokratična legitimnost evropske zakonodaje. Evropski parlament tako predstavlja in zagovarja voljo državljanov Evropske unije nasproti drugim institucijam Evropske unije.

4.1.1 SESTAVA IN DELOVANJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament trenutno predstavlja 736 poslancev, ki prihajajo iz sedemindvajsetih držav članic. Sedeži so praviloma razdeljeni sorazmerno glede na število prebivalstva v posamezni državi članici. Vsaka država članica ima torej določeno število sedežev, ki jih lahko zasedejo poslanci. Ker Lizbonska pogodba ni prišla v veljavo pred volitvami v

Evropski parlament junija 2009, se določila glede števila članov v Evropskem parlamentu upoštevajo po Pogodbi iz Nice, po kateri ima največ sedežev Nemčija – devetindevetdeset, najmanj Malta – pet, Slovenija pa jih ima sedem¹⁵.

Lizbonska pogodba v členu 14(2) Pogodbe o Evropski uniji¹⁶ določa 751 poslancev (750 poslancev in predsednik) v Evropskem parlamentu, zato bo v prehodnem obdobju do konca mandatnega obdobja 2009–2014 število poslancev povečano iz 736 na 754 (Slovenija bo pridobila še enega poslanca, tako da jih bo po novem osem in ne sedem), v naslednjem mandatu 2014–2019 pa bo zmanjšano na 751, saj bo Nemčija izgubila tri sedeže. V istem členu Lizbonska pogodba namreč določa, da so državljani v Evropskem parlamentu zastopani sorazmerno upadajoče, z najnižjim pragom šestih in najvišjim pragom šestindevetdesetih članov na državo članico. Ker Lizbonska pogodba strogo določa 751 poslancev, se bodo morale večje države članice v primeru novih širitvev Evropske unije odpovedati določenemu številu sedežev v Evropskem parlamentu v korist manjšim državam članicam, saj imajo le-te namreč vedno določenih najmanj šest poslanskih sedežev.

¹⁵ Slovenijo v Evropskem parlamentu predstavlja sedem poslancev (stanje zabeleženo 1.2.2011):

- Tanja Fajon (Skupina naprednega zavezništva socialistov in demokratov v Evropskem parlamentu),
- Romana Jordan Cizelj (Poslanska skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov)),
- Jelko Kacin (Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo),
- Alojz Peterle (Poslanska skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov)),
- Zoran Thaler (Skupina naprednega zavezništva socialistov in demokratov v Evropskem parlamentu),
- Ivo Vajgl (Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo) in
- Milan Zver (Poslanska skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov)).

¹⁶ Člen 14(2) Pogodbe o Evropski uniji:

»2. Evropski parlament je sestavljen iz predstavnikov državljanov Unije. Njihovo število ne sme preseči sedemsto petdeset, poleg predsednika. Državljanji so v Evropskem parlamentu zastopani proporcionalno upadajoče, z najnižjim pragom šestih članov na državo članico. Nobena država članica nima več kot šestindevetdeset sedežev.«

Tabela 1: Število poslancev po državah članicah po volitvah junija 2009 in pred implementacijo sprememb Lizbonske pogodbe

Država članica	Sedeži	Država članica	Sedeži
Nemčija	99	Avstrija	17
Francija	72	Bolgarija	17
Italija	72	Finska	13
Velika Britanija	72	Danska	13
Španija	50	Slovaška	13
Poljska	50	Irska	12
Romunija	33	Litva	12
Nizozemska	25	Latvija	8
Belgija	22	Slovenija	7
Češka	22	Ciper	6
Grčija	22	Estonija	6
Madžarska	22	Luksemburg	6
Portugalska	22	Malta	5
Švedska	18	Skupaj	736

Vir: Slovenija – doma v Evropi. Poslanci Evropskega parlamenta. 4.3.2011

Poslanci v Evropskem parlamentu (tako imenovani 'evroposlanci') so združeni po političnih skupinah. To pomeni, da v Evropskem parlamentu niso razvrščeni po nacionalni pripadnosti, čeprav so večinoma izvoljeni kot predstavniki nacionalnih političnih strank, temveč so razvrščeni v sedem vseevropskih političnih skupin, ki se jim pridružijo glede na svoj politični interes. V političnih skupinah poslanci zastopajo vse poglede na združevanje evropskih držav, kjer lahko podpirajo ali zavračajo federalističen pristop. Vsak poslanec lahko pripada samo eni politični skupini, če pa ne pripada nobeni, govorimo o samostojnih poslancih oziroma poslancih brez listnice. Politične skupine usmerjajo delo Evropskega parlamenta in vplivajo na ključne odločitve. Odločitve se sprejemajo z večino oddanih glasov, razen če Pogodbi določata drugače.

Tabela 2: Politične skupine v Evropskem parlamentu in število poslancev po političnih skupinah glede na rezultate volitev junija 2009 in pred uveljavitvijo sprememb Lizbonske pogodbe

Politične skupine		Število poslancev
	Poslanska skupina Evropske ljudske stranke (Kriščanskih demokratov)	265
	Skupina naprednega zavezništva socialistov in demokratov v Evropskem parlamentu	184
	Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo	84
	Skupina Zelenih / Evropske svobodne zveze	55
	Evropski konservativci in reformisti	54
	Konfederalna skupina Evropske združene levice – Zelene nordijske levice	35
	Skupina Evropa svobode in demokracije	31
Samostojni poslanci		28

Vir: Slovenija – doma v Evropi. Politične skupine. 16.10.2010

Iz ene od največjih dveh političnih skupin prihaja tudi predsednik¹⁷, ki vodi in predstavlja Evropski parlament. Izvoljen je za dve leti in pol in ima možnost podaljšati svoj mandat. Pri opravljanju svojega dela sodeluje s političnimi organi, pomaga pa mu tudi Generalni sekretariat.

¹⁷ Trenutni predsednik Evropskega parlamenta je Jerzy Buzek.

Poslanci delujejo v parlamentarnih odborih¹⁸ in delegacijah¹⁹. Parlamentarni odbori skrbijo za pripravo plenarnih zasedanj Evropskega parlamenta, delegacije pa imajo pomembno vlogo pri širjenju vpliva Evrope v tujini.

Evropski parlament ima uradni sedež v Strasbourgu, njegove aktivnosti pa potekajo tudi v Bruslju in Luksemburgu. V Strasbourgu poslanci letno sodelujejo na dvanajstih plenarnih zasedanjih, v Bruslju sodelujejo na sejah parlamentarnih odborov, političnih skupin in na dodatnih plenarnih zasedanjih. V Luksemburgu in Bruslju pa svoje delo opravlja Generalni sekretariat in njegove službe. Poleg tega pa poslanci delujejo tudi na domačih tleh, kjer posvečajo čas svojim volivcem.

4.1.2 NALOGE EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament ima tri glavne naloge, ki so določene v členu 14(1) Pogodbe o Evropski uniji²⁰, in sicer sprejemanje zakonodaje in proračuna skupaj s Svetom ter opravljanje demokratičnega nadzora nad Komisijo in drugimi institucijami Evropske unije.

Razširitev zakonodajnih pristojnosti

»Evropski parlament je edina institucija Evropske unije, katere člani so izvoljeni na splošnih, neposrednih volitvah od vseh državljanov Evropske unije. Če bi torej hoteli 'demokratizirati' delovanje Evropske unije, je logično, da bi morali razmišljati o povečanju pristojnosti Evropskega parlamenta. Zato so se pristojnosti Evropskega parlamenta pogodboma za pogodboma postopoma in redno povečevale, še posebej od tedaj, ko so državljani Evropske unije leta 1979 prvič volili svoje predstavnike v Evropski parlament« (po Piris, 2010, str. 114–115).

»Evropski parlament je z Lizbonsko pogodbo dobil dodatne pristojnosti, in sicer z razširitvijo področij zakonodajnega postopka soodločanja (sedaj redni zakonodajni postopek), in tudi s povečanjem pristojnosti na številnih drugih področjih.« (glej Piris,

¹⁸ Poslanci so razdeljeni v dvajset stalnih odborov, vsak odbor pa se ukvarja s posebnim področjem. Parlamentarne odbore sestavljajo poslanci s predsednikom, predsedstvom in sekretariatom. Njihova politična sestava je enaka plenarni, kar pomeni, da je v sorazmerju z močjo političnih skupin. Parlamentarni odbori zasedajo enkrat ali dvakrat na mesec v Bruslju. Njihove razprave so javne.

Evropski parlament lahko v okviru nadzornih pristojnosti ustanovi pododbore in začasne odbore, katerih naloga je obravnavati težjih vprašanj, ali pa ustanovi preiskovalne odbore »zaradi preverjanja domnevnih kršitev ali nepravilnosti pri izvajanju zakonodaje.« (PDEU, člen 226)

¹⁹ Delegacij je petintrideset, vsako od njih pa sestavlja petnajst poslancev. Delegacije Evropskega parlamenta so povezane s parlamenti držav, ki niso (ali še niso) članice Evropske unije. Pomembno vlogo imajo pri širjenju vpliva Evrope v tujini.

²⁰ Člen 14(1) Pogodbe o Evropski uniji:

»1. Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja funkcijo političnega nadzora in posvetovanja v skladu s Pogodbama. Izvoli predsednika Komisije.«

2010, str. 118). Povečanje vloge Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku Evropske unije je kot osrednja tema diplomskega dela obširno predstavljena v naslednjih dveh poglavjih, zato na tej točki tega ne bomo posebej obravnavali.

4.2 SVET

4.2.1 SESTAVA IN DELOVANJE SVETA

Svet je institucija Evropske unije z uradnim sedežem v Bruslju in je zastopnik držav članic. Svet sestavlja po en minister iz vsake države članice in deluje v imenu vlade države članice, ki jo predstavlja. V členu 16(6) Pogodbe o Evropski uniji²¹ je določeno, da Svet zaseda v različnih sestavah, in sicer v Svetu za:

- splošne zadeve,
- zunanje odnose,
- gospodarske in finančne zadeve,
- pravosodje in notranje zadeve,
- zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in potrošniške zadeve,
- konkurenčnost,
- promet, telekomunikacije in energijo,
- kmetijstvo in ribištvo,
- okolje,
- izobraževanje, mlade in kulturo.

Tako je od tematike na dnevnem redu odvisno, kateri resorni minister se bo udeležil enega izmed zgoraj naštetih zasedanj Sveta (po Slovenija – doma v Evropi. Svet. 14.7.2010).

Svet nima predsednika, tako kot ga imata Evropski parlament in Komisija. Sestavam Sveta, razen Svetu za zunanje zadeve, ki ga po Lizbonski pogodbi vodi visoki predstavnik Evropske unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (istočasno je tudi podpredsednik Komisije) za dobo petih let, predsedujejo predstavniki držav članic na ministrski ravni v Svetu po načelu enakopravne rotacije za obdobje šestih mesecev. Ker Svet torej sestavlja deset različnih sestav, lahko o funkciji predsednika govorimo le v smislu posameznega zasedanja. To pomeni, da ob zasedanju, denimo Sveta za kmetijstvo in ribištvo, le-temu

²¹ Člen 16(6) Pogodbe o Evropski uniji:

»6. Svet zaseda v različnih sestavah, katerih seznam se sprejme v skladu s členom 236 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Svet za splošne zadeve skrbi za doslednost dela različnih sestav Sveta. Skupaj s predsednikom Evropskega sveta in Komisijo skrbi za pripravo zasedanj Evropskega sveta in nadaljnje ukrepanje.

Svet za zunanje zadeve v skladu s strateškimi smernicami Evropskega sveta oblikuje zunanje delovanje Unije in zagotavlja doslednost ukrepanja Unije.«

Svet za splošne zadeve in Svet za zunanje zadeve sta v tem členu prvič omenjena in podrobneje predstavljena.

predseduje minister za kmetijstvo in ribištvo države članice Evropske unije, ki takrat predseduje Svetu.

Vsaka država članica torej po vnaprej določenem vrstnem redu za šest mesecev predseduje Svetu. Istočasno deluje tudi v 18-mesečnem skupinskem predsedovanju, ki ga lahko zasledimo pod imenom 'predsedujoči trio'²². To pomeni, da v obdobju osemnajstih mesecev tri države članice izmenično predsedujejo Svetu, kjer ena država članica predseduje, ostali dve pa ji pomagata pri opravljanju obveznosti, in ko predsedujoča država članica zaključi s predsedovanjem, naslednja v vrsti nadaljuje njeno delo. Glavni cilj uvedbe tega sistema je okrepitev sodelovanja med tremi zaporednimi predsedujočimi državami članicami, kar pripomore k dolgoročni usklajenosti razvoja strateških politik Evropske unije. V šestih mesecih, kolikor predseduje posamezna država članica, je namreč težko zaključiti delo, zato ga je potrebno čim bolj nemoteno nadaljevati, kar ta sistem omogoča (po Slovenija – doma v Evropi. Več o predsedovanju Svetu. 28.3.2011).

Vsak minister za svoje delo odgovarja svojemu nacionalnemu parlamentu. Ker so nacionalni parlamenti zastopniki svojih državljanov, se s tem zagotavlja demokratična legitimnost odločitev Sveta.

V Bruslju ima vsaka država članica Evropske unije stalno predstavništvo, vsakega od teh pa vodi veleposlanik svoje države pri Evropski uniji. Veleposlaniki, imenovani 'stalni predstavniki', se sestajajo v okviru Odbora stalnih predstavnikov vlad držav članic (Coreper), ki pomaga Svetu pri opravljanju njegove dejavnosti.

4.2.2 NALOGE SVETA

Vloga Sveta je po uveljavitvi Lizbonske pogodbe v glavnem nespremenjena. Pogodba o Evropski uniji v členu 16(1)²³ določa, da si Svet še naprej deli zakonodajne in proračunske pristojnosti z Evropskim parlamentom. Naloge Sveta so tudi usklajevanje širših ekonomskih politik držav članic, sklepanje mednarodnih pogodb, razvijanje skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije in usklajevanje sodelovanja med državami članicami na področju svobode, varnosti in pravic (po Slovenija – doma v Evropi. Svet. 14.7.2010).

²² Predsedujoči trio, ki zaseda od 1. januarja 2010 do 30. junija 2011, predstavljajo Španija, Belgija in Madžarska. Trenutna predsedujoča država članica je tako Madžarska, ki Svetu predseduje v prvi polovici leta 2011 (od 1. januarja 2011 do 30. junija 2011). Naslednji predsedujoči trio pa bodo predstavljale Poljska, Danska in Ciper.

²³ Člen 16(1) Pogodbe o Evropski uniji:

»1. Svet skupaj z Evropskim parlamentom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja v skladu s Pogodbama.«

Zakonodajna funkcija in odločanje v Svetu

Ena od ključnih nalog Sveta je sprejemanje zakonodaje Evropske unije na podlagi predlogov Komisije. Svet si po Lizbonski pogodbi na večini področij deli zakonodajno funkcijo z Evropskim parlamentom. Po uspešno končanem zakonodajnem postopku, Svet sprejme novo zakonodajo.

Bistvena sprememba, ki jo prinaša Lizbonska pogodba, pa se navezuje na postopek odločanja v Svetu. Svet zdaj večinoma odloča s kvalificirano večino, razen na nekaterih izredno občutljivih področjih, kot so skupna zunanja in varnostna politika, socialna varnost, državljske pravice, in obdavčitev, kjer odloča s soglasjem.

Svet sprejema odločitve z glasovanjem. V skladu s členom 16(4) Pogodbe o Evropski uniji bo od 1. novembra 2014 kvalificirana večina najmanj 55 odstotkov Sveta, ki jo tvori najmanj petnajst članov in ki jo predstavljajo države članice, ki imajo skupaj 65 odstotkov prebivalstva Unije. Za manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitve, so potrebni najmanj štiri člani Sveta, sicer se šteje, da je kvalificirana večina dosežena.« Odločanje z dvojno večino bo tako zagotavljalo dvojno legitimnost Evropske unije pri sprejemanju predpisov, kar bo okrepilo zakonodajno preglednost in učinkovitost. Do takrat pa glasovanje poteka v skladu z določili po Pogodbi iz Nice. Člen 205(2) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti tako določa, da kadar »se odločitve Sveta sprejmejo na predlog Komisije, je za njihovo sprejetje potrebnih najmanj 255 glasov za, ki jih odda večina članov. V drugih primerih je za sprejetje odločitev Sveta potrebnih najmanj 255 glasov za, ki jih odda najmanj dve tretjini članov«. V členu 205(4) Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije pa je še določeno, da »član Sveta lahko zahteva, da se pri sprejetju odločitve Sveta s kvalificirano večino preveri, ali države članice, ki tvorijo kvalificirano večino, predstavljajo najmanj 62 % celotnega prebivalstva Unije. Če se izkaže, da ta pogoj ni bil izpolnjen, se zadevna odločitev ne sprejme.«

»Sistem dvojne večine je bil uveden zaradi dveh glavnih razlogov, in sicer, prvič, zaradi lažjega razumevanja sistema s strani javnosti in, drugič, zaradi same narave Evropske unije, saj združuje tako države kot državljane. Poleg tega pa so hoteli imeti dovolj nizek prag glasovanja s kvalificirano večino, da bi razširjeni Svet lahko lažje sprejemal akte.« (glej Piris, 2010, str. 214)

Več kot ima država članica prebivalcev, več glasov ima, vendar je število glasov ponderirano v dobro državam, ki imajo manj prebivalcev.

Tabela 3: Število glasov po posamezni državi članici pri glasovanju v Svetu

Države članice	Število glasov
Nemčija, Francija, Italija in Združeno kraljestvo	29
Španija in Poljska	27
Romunija	14
Nizozemska	13
Belgija, Češka, Grčija, Madžarska in Portugalska	12
Avstrija, Bolgarija in Švedska	10
Danska, Irska, Litva, Slovaška in Finska	7
Ciper, Estonija, Latvija, Luksemburg in Slovenija	4
Malta	3
Skupaj	345

Vir: Slovenija - doma v Evropi. Sprejemanje odločitev. 4.3.2011

4.3 KOMISIJA

4.3.1 SESTAVA IN DELOVANJE KOMISIJE

Komisija je institucija Evropske unije z uradnim sedežem v Bruslju. Je izvršilni organ, ki je sestavljen iz sedemindvajsetih komisarjev in komisark (v nadaljevanju komisar), vsak komisar pa predstavlja svojo državo članico. Komisarje predlagajo vlade držav članic, Evropski parlament pa jim nato z imenovanjem podeli demokratično legitimnost. Parlament tako z glasovanjem potrdi predsednika²⁴, visokega predstavnika Evropske unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (podpredsednik Komisije) in druge člane Komisije. Po potrditvi Komisije kot celote s strani Evropskega parlamenta pa Evropski svet s kvalificirano večino imenuje Evropsko komisijo. Člani Komisije se imenujejo vsakih pet let (v šestih mesecih od volitev v Evropski parlament).

Lizbonska pogodba predvideva, da se bo 1. novembra 2014 število komisarjev zmanjšalo, kar bo pripomoglo k povečanju učinkovitosti Komisije (člen 17(5) Pogodbe o Evropski uniji²⁵).

²⁴ Trenutni predsednik Komisije je José Manuel Barroso.

²⁵ Člen 17(5) Pogodbe o Evropski uniji:

»5. Od 1. novembra 2014 število članov Komisije skupaj z njenim predsednikom in visokim predstavnikom Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ustreza dvema tretjinama števila držav članic, razen če Evropski svet soglasno ne odloči o spremembi tega števila. Člani Komisije so izbrani med državljani držav članic po sistemu popolnoma enakopravne rotacije med državami članicami, s čimer se izrazi demografski in geografski razpon celote držav članic. Ta sistem soglasno vzpostavi Evropski svet v skladu s členom 244 Pogodbe o delovanju Evropske unije.«

Komisarji za svoje delovanje prisežejo pred Sodiščem Evropske unije in se obvežejo k neodvisnosti, saj pri opravljanju svojih nalog ne smejo zahtevati ali sprejemati nobenih navodil od nacionalnih vlad ali drugih organov. Vsi člani Komisije so tako zavezani delovati v interesu Evropske unije kot celote, pri čemer morajo upoštevati svojo avtonomnost. Komisija je torej neodvisna od nacionalnih vlad, vendar je politično odgovorna Evropskemu parlamentu, ki ima pravico razpustiti celotno Komisijo z izglasovanjem nezaupnice. To lahko zahteva tudi predsednik Komisije, in če se z njim strinjajo tudi drugi komisarji, mora posamezni komisar odstopiti. Komisarji morajo tudi redno odgovarjati na pisna in ustna vprašanja, ki jih zastavljajo poslanci v Evropskem parlamentu (po Slovenija – doma v Evropi. Evropska komisija. 14.7.2010).

Komisija opravlja svoje delo v generalnih direktoratih, ki jih vodijo komisarji. Vsak generalni direktorat, ki ga vodi posamezen komisar, je odgovoren za svoje področje, na primer za kmetijstvo, konkurenco, gospodarske in finančne zadeve. Generalne direktorate lahko primerjamo z ministrstvi v nacionalnih državah.

4.3.2 NALOGE KOMISIJE

Po uveljavitvi Lizbonske pogodbe je vloga Komisije ostala relativno stabilna, ravno tako kot vloga Sveta. Komisija v skladu s členom 17(1) Pogodbe o Evropski uniji²⁶ spodbuja splošni interes Evropske unije, pripravlja zakonodajne predloge, uresničuje pravilno izvajanje sprejete zakonodaje (skupaj s Sodiščem Evropske unije), izvršuje proračun in predstavlja Evropsko unijo na mednarodnem prizorišču.

Zakonodajna pobuda

Naloga Evropske komisije je spodbujati splošni interes Evropske unije, zato je v ta namen dolžna sprejemati ustrezne pobude²⁷. Komisija je namreč odgovorna za oblikovanje zakonodajnih predlogov, ki so podlaga za sprejetje nove evropske zakonodaje, s katero se zagotovi varovanje interesov Evropske unije in njenih državljanov. Člen 17(2) Pogodbe o Evropski uniji določa, da »če Pogodbi ne določata drugače, se lahko zakonodajni akti Unije sprejemajo le na predlog Komisije.²⁸«

²⁶ Člen 17(1) Pogodbe o Evropski uniji:

»1. Komisija spodbuja splošni interes Unije in v ta namen sprejema ustrezne pobude. Skrbi za uporabo Pogodb in ukrepov, ki jih institucije sprejmejo na njuni podlagi. Skrbi za uporabo prava Unije pod nadzorom Sodišča Evropske unije. Izvršuje proračun in upravlja programe. V skladu s Pogodbama opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo. Razen pri skupni zunanji in varnostni politiki in v drugih primerih, predvidenih v Pogodbah, zagotavlja zastopanje Unije navzven. Daje pobude za letno in večletno načrtovanje Unije z namenom doseči medinstitucionalne sporazume.«

²⁷ Predlog Komisije je rezultat obsežnega procesa posvetovanja, ki se lahko izvajajo na različne načine (presoja vplivov, poročila s strokovnjaki, posvetovanja z nacionalnimi strokovnjaki, mednarodnimi organizacijami in/ali nevladnimi organizacijami, posvetovanje prek zelenih in belih knjig, itd.).

Preden Komisija predloži osnutek zakonodajnega akta hkrati nacionalnim parlamentom in zakonodajalcu Evropske unije, razmisli o tem, ali bi bilo zakonodajo, ki ureja neko področje, učinkoviteje sprejeti na ravni Evropske unije, ali bi jo bilo bolje sprejeti na nižji ravni, torej nacionalni, regionalni ali lokalni. Komisija torej pri utemeljitvi osnutkov zakonodajnih aktov upošteva načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

4.4 OBSEG IN MEJE ZAKONODAJNEGA UREJANJA

V zakonodajnem postopku morajo vse institucije Evropske unije delovati v obsegu in mejah zakonodajnega urejanja. Pri tem morajo upoštevati načelo prenosa pristojnosti, načelo subsidiarnosti in načelo sorazmernosti.

4.4.1 NAČELO PRENOSA PRISTOJNOSTI

Lizbonska pogodba prvič izrecneje razmejuje zakonodajne pristojnosti med državami članicami in Evropsko unijo. V členu 5(1) in (2) Pogodbe o Evropski uniji²⁹ je tako določeno, da v skladu z načelom prenosa pristojnosti Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice. Države članice torej ohranijo vse pristojnosti, ki niso dodeljene Uniji. Razmejitev zakonodajnih pristojnosti pa je urejena v členih 2(1), (2) in (5) Pogodbe o delovanju Evropske unije in določa tri vrste zakonodajnih pristojnosti:

- izključno pristojnost Evropske unije,
- deljeno pristojnost Evropske unije z državami članicami,
- dopolnjujočo pristojnost Evropske unije.

Člen 2(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije torej določa, da »če ima Unija na določenem področju izključno pristojnost, lahko samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte; države članice lahko v tem primeru ukrepajo same le, če jih Unija za to pooblasti, ali za izvajanje aktov Unije.«

V členu 2(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije je določeno, da če si Unija na določenem področju deli pristojnost z državami članicami, »lahko Unija in države članice na tem področju izdajajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte. Države članice izvajajo svojo pristojnost, kolikor Unija svoje pristojnosti ne izvaja. Države članice ponovno izvajajo svojo pristojnost, kolikor se je Unija odločila, da bo svojo pristojnost

²⁸ Člen 289(4) Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da »/.../ v posebnih primerih, predvidenih v Pogodbah, se lahko zakonodajni akti sprejemajo na pobudo skupine držav članic ali Evropskega parlamenta, na priporočilo Evropske centralne banke ali na zahtevo Sodišča ali Evropske investicijske banke.«

²⁹ Člen 5(1) in (2) Pogodbe o Evropski uniji:

»1. Za razmejitev pristojnosti Unije velja načelo prenosa pristojnosti. Za izvajanje pristojnosti Unije veljata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

2. V skladu z načelom prenosa pristojnosti Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah. Države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji.«

prenehala izvajati.« Države članice torej sprejemajo ukrepe le, če Unija svoje pristojnosti še ne izvaja ali če se je odločila, da jo bo prenehala izvajati.

O dopolnjujoči pristojnosti Unije pa govori člen 2(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije in določa, da je »Unija na nekaterih področjih in pod pogoji, določenimi s Pogodbama, pristojna za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic, ne da bi s tem nadomestila pristojnost držav članic na teh področjih.«

4.4.2 NAČELO SUBSIDIARNOSTI

Načelo subsidiarnosti v splošnem pomeni, naj se pristojnosti izvajajo na čim nižji ravni, če to pomeni, da se tam lahko izvajajo učinkoviteje. To načelo je opredeljeno v členu 5(3) Pogodbe o Evropski uniji, ki določa, da »v skladu z načelom subsidiarnosti Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega in učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.«

»Načelo subsidiarnosti se je v evropskem pravnem redu razvilo v več korakih. Posredno je bilo v določenih besedilih vsebovano že v sedemdesetih letih, izrecno v Osnutku Pogodbe o Evropski uniji Evropskega parlamenta leta 1984 in nato prvič v zakonodajnem besedilu v členu 25(4) Enotnega evropskega akta³⁰ v zvezi z varstvom okolja. Maastrichtska pogodba ga je nato uvedla kot eno temeljnih načel vse tesnejše Unije, ki naj bi preprečevalo njeno čezmerno prilaščanje pristojnosti. A vse do danes to načelo ni delovalo kot močno merilo veljavnosti sekundarne zakonodaje Evropske unije; čeprav je bilo prepoznano kot sodno uporabno načelo, ga Sodišče Evropske unije še v nobeni sodbi, v kateri se ga je dotaknilo, ni uporabilo kot strog standard za sodno presojo zakonodaje Evropske unije.« (Vatovec et al., 2010, str. 46–47).

4.4.3 NAČELO SORAZMERNOSTI

Tretje temeljno načelo je načelo sorazmernosti, s katerim se presoja intenzivnost predlaganega predpisa pri izključnih in deljenih pristojnostih Evropske unije. Ureja ga člen 5(4) Pogodbe o Evropski uniji in pravi, da »v skladu z načelom sorazmernosti ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb.« Načelo sorazmernosti torej zahteva od organov Unije, »da pri oblikovanju in sprejemanju zakonodajnih aktov zagotovijo, da predlagani akt kar najmanj omejuje načelo svobodnega ravnanja posameznikov, da je torej predlagani akt razumno potreben, če pa gre za poseg v temeljne pravice, je nujno potreben, da se doseže zasledovani cilj« (Grad et al., 2007,

³⁰ Člen 25(4) Enotnega evropskega akta:

»4. Skupnost pri dejavnostih, ki se nanašajo na okolje, ukrepa v obsegu, v kakršnem je cilje iz odstavka 1 mogoče bolje doseči na ravni Skupnosti kakor na ravni posameznih držav članic. Države članice financirajo in izvajajo druge ukrepe, ne da bi pri tem posegale v nekatere ukrepe skupnostne narave.«

str.

304).

5 VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA V ZAKONODAJNEM POSTOPKU EVROPSKE UNIJE PRED LIZBONSKO POGODBO

Evropski parlament je v procesu evropskih integracij postopoma pridobil pomembno vlogo v zakonodajnem postopku Evropske unije. Prvo obliko vključenosti Evropskega parlamenta v zakonodajni proces Evropske skupnosti³¹ predstavlja postopek posvetovanja, kjer mora Svet pred sprejetjem končne odločitve nujno pridobiti njegovo mnenje. Vloga Evropskega parlamenta se je nato okrepila z uvedbo postopka sodelovanja, s katerim Evropski parlament, ki je bil pred tem zgolj svetovalni organ, dobi možnost soustvarjanja zakonodaje; s tem zakonodajnim postopkom se tako poveča demokratična podlaga predpisov Evropskih skupnosti. Uporaba postopka sodelovanja pa je sčasoma postala manjša, ker je v ospredje prišel mnogo pomembnejši zakonodajni postopek soodločanja, pri katerem sta Svet in Evropski parlament pri sprejemanju odločitev postavljena v enakopraven položaj. S postopkom soodločanja Evropski parlament dejansko pridobi tudi zakonodajne pristojnosti, saj Svet brez njegovega pristanka ne more sprejeti akta. Zakonodajni postopek sodelovanja in soodločanja sta dejansko zgolj višji razvojni stopnji nekoč temeljnega postopka posvetovanja. Poenostavljeno različico zakonodajnega postopka soodločanja pa predstavlja zakonodajni postopek privolitve. V nadaljevanju so predstavljeni vsi štirje zakonodajni postopki.

5.1 ZAKONODAJNI POSTOPEK POSVETOVANJA

»V prvotni Rimski pogodbi iz leta 1957 je bil postopek posvetovanja temeljni postopek sprejemanja evropskih pravnih aktov. V tem postopku se od Sveta zahteva, da pridobi mnenje Evropskega parlamenta. Pridobitev mnenja Parlamenta je obligatorna, kajti če mnenje ni pridobljeno, je tak akt lahko razveljavljen na Sodišču. V skladu s prakso Sodišča se mora Svet posvetovati z Evropskim parlamentom tudi, ko pride po prvotnem posvetovanju do pomembnejših sprememb v predlaganem aktu. Ponovno posvetovanje pa ni potrebno, če so poznejše spremembe v skladu s stališči Evropskega parlamenta ali če gre za tehnične podrobnosti.« (glej Grad et al., 2007, str. 308). Svoje obveznosti torej Svet izčrpa s pridobitvijo mnenja Evropskega parlamenta, ki je obvezna, vendar pa Sveta ne obvezuje. Pri sprejemanju aktov tako še vedno prevladujeta Komisija in Svet, kjer Komisija predlaga in Svet odloča; to je tudi tipična porazdelitev nalog med Komisijo in Svetom v tem zakonodajnem postopku. Vloga Evropskega parlamenta je torej zelo omejena, saj na vsebino odločitve lahko vpliva zgolj posredno, v sodelovanju s Komisijo.

Ker v Rimski pogodbi postopek posvetovanja ni bil podrobneje opredeljen, so si poslanci v Evropskem parlamentu zagotavljali čedalje večji vpliv. Pri tem je bil zlasti prelomen primer

³¹ Zakonodajne postopke Evropske unije, ki so bili v veljavi pred Lizbonsko pogodbo, ureja Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti. Skladno s tem moramo upoštevati tudi stebno strukturo Evropske unije, ki jo je uvedla Maastrichtska pogodba. Zakonodajni postopki, ki jih bomo spoznali v nadaljevanju, se namreč nanašajo le na prvi steber, to je Evropska skupnost.

za potrditev vloge Evropskega parlamenta v postopku posvetovanja v zadevi *'Isoglucose'* (1979), ko je Sodišče razveljavilo v Svetu sprejeti akt, ker Evropski parlament o tem aktu še ni podal svojega mnenja. V tej zadevi je Sodišče povezalo zahtevo po posvetovanju s Parlamentom in demokratično naravo Evropske skupnosti, to je sodelovanje ljudi pri izvrševanju oblasti prek predstavniskega organa. Po tej odločitvi Sodišča je obveljalo, da je mnenje Parlamenta nujna sestavina zakonodajnega postopka. To je tudi pomenilo, da lahko Parlament zavlačuje in tako blokira zakonodajni postopek, dokler ne dobi zagotovil, da bodo upoštevane njegove zahteve v predlogu, ki ga bo predložila Svetu. Pri tem je treba upoštevati, da lahko Svet predlog Komisije spremeni le s soglasjem. Vendar pa je ta pravica Parlamenta vseeno omejena, saj zavlačevanje ni dovoljeno brez opravičljivega razloga. Postopek posvetovanja namreč zahteva pošteno sodelovanje med organi (po Grad et al., 2007, str. 308).

Pred Lizbonsko pogodbo se posvetovalni postopek v Evropski skupnosti uporablja le še na tistih področjih, ki niso izrecno podvrženi postopku sodelovanja ali soodločanja. Postopek posvetovanja se tako uporablja predvsem, ko se sprejemajo:

- »odločitve na področju skupne kmetijske politike;
- odločitve glede uskladitve zakonodaje držav članic na področju prometnih davkov, trošarin in drugih posrednih davkov;
- direktive za približevanje tistih zakonov in drugih predpisov držav članic, ki neposredno vplivajo na vzpostavitev ali delovanje skupnega trga;
- odločitve o ukrepih, ki so v zvezi z delovanjem skupnega trga potrebni zaradi dosege enega od ciljev in za katere Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti ne predvideva potrebnih pooblastil.« (Tratnik et al., 2004, str. 56)

5.1.1 POTEK ZAKONODAJNEGA POSTOPKA POSVETOVANJA

V zakonodajnem postopku posvetovanja (glej Sliko 2) je Evropski parlament torej le zaprosen za mnenje o zakonodajnem predlogu, preden ga Svet sprejme v skladu s prvim pododstavkom člena 192 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti³².

V postopku Komisija najprej predloži svoj zakonodajni predlog Svetu in Evropskemu parlamentu. Svet o tem predlogu sprejme svoje stališče in ga nato posreduje Evropskemu parlamentu, ki lahko:

- stališče Sveta odobri;
- ne sprejme nobene odločitve o stališču Sveta;
- predlaga amandmaje (spremembe oziroma dopolnila) k stališču Sveta.

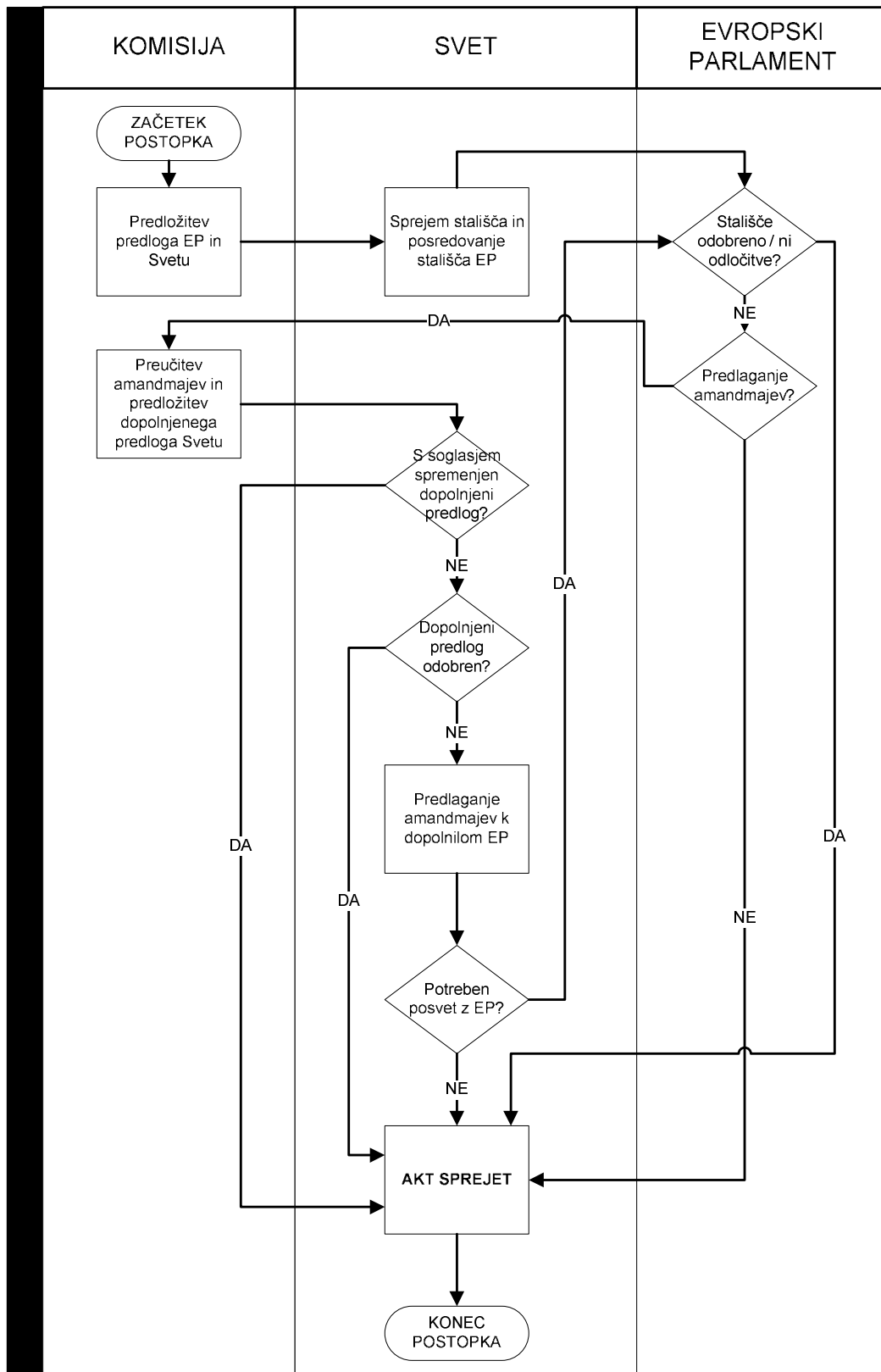
V prvem in drugem primeru, kjer Evropski parlament stališče odobri ali pa o njem ne sprejme nobene odločitve, Svet sprejme zakonodajni akt v skladu s skupnim stališčem in postopek se konča. V tretjem primeru pa amandmaje, ki jih predlaga Evropski parlament,

³² Prvi pododstavek člena 192 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti:

»Kolikor je to predvideno v tej pogodbi, Evropski parlament sodeluje v procesu sprejemanja aktov Skupnosti z izvajanjem svojih pristojnosti v skladu s postopki iz členov 251 in 252 ter z dajanjem privolitve ali svetovalnih mnenj.«

najprej preuči Komisija in nato predloži Svetu dopolnjeni predlog. Če Svet sprejme dopolnjeni predlog Komisije, je akt sprejet in postopek se konča. Lahko pa predlaga spremembe k dopolnilom Evropskega parlamenta, vendar se mora v primeru, da se preveč oddalji od izvirnega predloga akta, znova posvetovati z Evropskim parlamentom. Če pa Svet s soglasjem spremeni dopolnjeni predlog Komisije, je zakonodajni akt sprejet in postopek je končan.

Slika 2: Razširjeni diagram poteka zakonodajnega postopka posvetovanja



Vir: lasten.

5.2 ZAKONODAJNI POSTOPEK SODELOVANJA

»Evropski parlament je šele po skoraj tridesetih letih pridobil večji pomen v zakonodajnem postopku Evropske unije, saj so se vedno izgovarjali na to, da je Evropski parlament le posredno voljen organ in ima zato kot tak upravičeno manjšo vlogo v zakonodajnem postopku. Vendar pa takšen argument ni bil upravičen, saj je imel namreč enako demokratično podlago za sodelovanje v zakonodajnem postopku kot druge institucije Evropske skupnosti. Ta argument je postal nerelevanten, ko so prišle v veljavo neposredne volitve v Evropski parlament leta 1979. Institucije Evropske skupnosti pa so kljub temu ignorirale poskuse Evropskega parlamenta pri uveljavitvi enakopravne vloge s Svetom v zakonodajnem postopku. To je vodilo do sprejema Enotnega evropskega akta, s katerim je bil uveden zakonodajni postopek sodelovanja, ki sicer še vedno ne predvideva enakovrednega položaja Evropskega parlamenta s Svetom, ampak omogoča Evropskemu parlamentu vsaj večjo moč kot jo je imel pred tem« (glej Craig in de Búrca, 2008, str. 111). V primerjavi s postopkom posvetovanja, pomeni postopek sodelovanja povečano vlogo Evropskega parlamenta, čeprav dokončno odločitev še vedno sprejme Svet.

»Postopek sodelovanja se je po Enotnem evropskem aktu uporabljal v širokem spektru zadev, zlasti pomembno je bilo področje oblikovanja notranjega trga. Po sprejemu Maastrichtske pogodbe se je uporaba tega postopka zmanjšala, ker se je pomen Evropskega parlamenta v postopkih sprejemanja evropske zakonodaje povečal, kar se je odražalo v širši uporabi postopka soodločanja, v katerem je Evropski parlament enakopraven s Svetom. V obdobju po Amsterdamski pogodbi je postopek sodelovanja omejen zlasti na področje ekonomske in monetarne politike. Glede na njegovo omejeno uporabo so bili že takrat mnjenja, da bi ga bilo morda potrebno odpraviti in ga zamenjati s postopkom soodločanja.« (glej Grad et al., 2007, str. 311). To se je uresničilo z Lizbonsko pogodbo, s katero je zakonodajni postopek sodelovanja popolnoma odpravljen, na večini teh področij pa se sedaj uporablja zakonodajni postopek soodločanja, ki je bil preimenovan v redni zakonodajni postopek.

5.2.1 POTEK ZAKONODAJNEGA POSTOPKA SODELOVANJA

Postopek sodelovanja (glej Sliko 3) je urejen v členu 252 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti³³ in se uporablja, kadar Pogodba o Evropski skupnosti določa, da se predlagani

³³ Člen 252 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti:

»Kadar se ta pogodba glede sprejetja akta sklicuje na ta člen, se uporablja naslednji postopek:

- a) Svet na predlog Komisije in po pridobitvi mnenja Evropskega parlamenta s kvalificirano večino sprejme skupno stališče.
- b) Skupno stališče Sveta se predloži Evropskemu parlamentu. Svet in Komisija izčrpno obvestita Evropski parlament o vseh razlogih Sveta za sprejetje tega skupnega stališča in tudi o stališču Komisije.

Če Evropski parlament v treh mesecih po takem obvestilu skupno stališče odobri ali v tem roku ne sprejme nikakršne odločitve, Svet dokončno sprejme akt v skladu s skupnim stališčem.

akt sprejme po tem postopku. Zakonodajni postopek se izvede v največ dveh obravnavah v Evropskem parlamentu in Svetu, akt pa je lahko sprejet že po prvi obravnavi.

PRVA OBRAVNAVA

Zakonodajna pobuda prihaja s strani Komisije, ki v prvi obravnavi predlog akta istočasno pošlje Svetu in Evropskemu parlamentu. O predlogu Evropski parlament sprejme mnenje, s katerim lahko:

- predlog Komisije zavrne;
- predlog Komisije sprejme;
- k predlogu Komisije predlaga amandmaje.

V prvi obravnavi akta v Evropskem parlamentu ni časovnega roka, v katerem bi bilo potrebno izdati mnenje, kar omogoča Evropskemu parlamentu pomembno možnost zavlačevanja v postopku. Mnenje Evropski parlament pošlje Svetu, ki v prvi obravnavi s kvalificirano večino mnenje odobri ali sprejme skupno stališče. Če Svet mnenje odobri, je zakonodajni akt sprejet in postopek končan. Če pa mnenja Svet ne odobri, sprejme skupno stališče in ga predloži Evropskemu parlamentu v drugo branje. Svet mora poslati izčrpno pojasnilo Evropskemu parlamentu, v katerem se izjasni o razlogih za sprejem skupnega stališča. Prav tako o svojih stališčih obvesti Evropski parlament tudi Komisija.

DRUGA OBRAVNAVA

V drugi obravnavi Evropski parlament po pridobitvi skupnega stališča Sveta ponovno obravnava predlog. O predlogu Evropski parlament zopet sprejme mnenje, s katerim lahko:

- skupno stališče Sveta v celoti odobri;
- skupno stališče Sveta z absolutno večino v celoti zavrne;
- k skupnemu stališču Sveta predlaga amandmaje;
- o skupnem stališču Sveta ne sprejme nobene odločitve.

c) Evropski parlament lahko v roku treh mesecev, navedenem v točki (b), z absolutno večino svojih članov predlaga spremembe skupnega stališča Sveta. Z enako večino lahko skupno stališče Sveta tudi zavrne. Izid postopka se sporoči Svetu in Komisiji.

Če Evropski parlament zavrne skupno stališče Sveta, je v drugi obravnavi potrebna soglasna odločitev Sveta.

d) Komisija v roku enega meseca znova preuči predlog, na podlagi katerega je Svet sprejel svoje skupno stališče, in pri tem upošteva spremembe, ki jih je predlagal Evropski parlament.

Komisija hkrati s svojim ponovno preučenim predlogom pošlje Svetu spremembe, ki jih je predlagal Evropski parlament, a jih ni sprejela, in o njih izrazi svoje mnenje. Svet lahko te spremembe sprejme soglasno.

e) Svet s kvalificirano večino sprejme predlog, ki ga je Komisija ponovno preučila.

Svet lahko spremeni predlog, ki ga je Komisija ponovno preučila, samo soglasno.

f) V primerih iz točk (c), (d) in (e) mora Svet odločiti v roku treh mesecev. Če Svet v tem roku ne sprejme nobene odločitve, se šteje, da predlog Komisije ni bil sprejet.

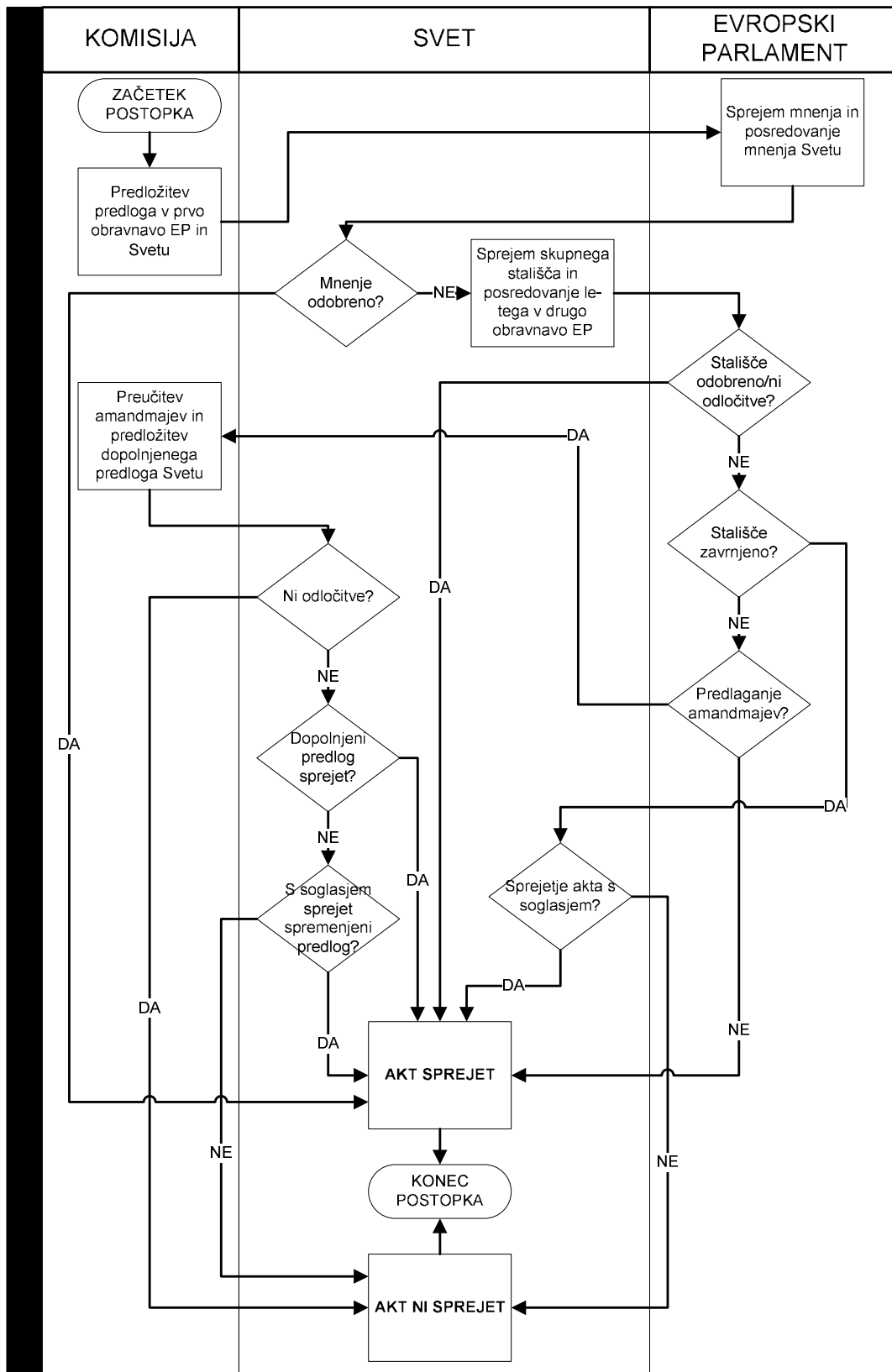
Roke iz točk (b) in (f) lahko Svet in Evropski parlament v medsebojnem soglasju podaljšata za največ en mesec.«

Ne glede na to, kako se Evropski parlament odloči, mora o izidu postopka obvestiti tako Svet kot Komisijo. Če Evropski parlament skupno stališče Sveta odobri ali ne sprejme nobene odločitve v roku treh mesecev, potem Svet dokončno sprejme akt v skladu s skupnim stališčem in postopek se konča. Če Evropski parlament z absolutno večino zavrne skupno stališče Sveta v roku treh mesecev, lahko Svet prav tako v treh mesecih dokončno sprejme akt, vendar le s soglasjem; postopek se konča. Svet ima torej z možnostjo soglasja še vedno premoč nad Evropskim parlamentom. Če pa Evropski parlament predlaga amandmaje, mora tudi to storiti v roku treh mesecev, drugače odločitev sprejme Svet v skladu s svojimi stališči. Spremenjeni predlog mora Evropski parlament vrniti Komisiji v ponovno preučitev. V roku enega meseca ga mora Komisija znova preučiti in pripraviti nov predlog, kjer lahko Svet:

- sprejme spremenjeni predlog;
- dopolni spremenjeni predlog;
- o spremenjenem predlogu ne sprejme nobene odločitve.

Če Svet s kvalificirano večino sprejme dopolnjeni predlog Komisije, se šteje, da je akt sprejet in postopek končan. Če Svet s soglasjem spremeni dopolnjeni predlog Komisije, je akt sprejet in postopek se konča. Če pa Svet ne sprejme nikakršne odločitve o spremenjenem predlogu, pa akt ni sprejet in tudi v tem primeru se postopek konča.

Slika 3: Razširjeni diagram poteka zakonodajnega postopka sodelovanja



Vir: lasten.

5.3 ZAKONODAJNI POSTOPEK SOODLOČANJA

Zakonodajni postopek soodločanja je bil uveden leta 1993 z Maastrichtsko pogodbo in je bil v veliki meri razširjen tudi s pogodbama iz Amsterdama in Nice. V tem postopku ima »Evropski parlament dejansko že vlogo 'sozakonodajalca'« (Tratnik et al., 2004, str. 58), kar pomeni, da sta Evropski parlament in Svet pri sprejemanju zakonodajnih aktov postavljena v popolnoma enakovreden položaj. Medtem ko lahko Svet v postopku sodelovanja sprejme zakonodajni akt, brez da bi upošteval mnenje Evropskega parlamenta, pa v postopku soodločanja tega ne sme storiti. »Evropski parlament ima pravico veta, tako da nobena odločitev ni sprejeta proti njegovi volji« (glej Tratnik et al., 2004, str. 58). Pri sprejemanju aktov po postopku soodločanja je torej potrebno soglasje obeh organov, kar vpliva na večjo demokratičnost zakonodajnih predpisov.

Postopek soodločanja je postal najpomembnejši pri sprejemanju zakonodaje in se je uporabljal na večini področij tedanje Evropske skupnosti. Predpisan je bil glede večine odločitev, ki se nanašajo na notranji trg, zlasti na področju:

- »prostega gibanja delavcev;
- svobode ustanavljanja sedeža in prostega pretoka storitev;
- priznavanja diplom in spričeval;
- harmonizacije nacionalnih predpisov v zvezi z delovanjem notranjega trga.« (Tratnik et al., 2004, str. 58)

Poleg tega pa se je postopek uporabljal tudi za sprejemanje spodbujevalnih ukrepov na področju šolstva, kulture in smernic glede čezevropskih omrežij.

»Temeljna značilnost postopka soodločanja je, da lahko Evropski parlament prepreči sprejetje akta. Evropski parlament ima torej neke vrste veto, čeprav po drugi strani ne more prisiliti Sveta, da sprejme njegove predloge amandmajev. Postopek soodločanja dejansko pomeni uvedbo trialoga med Komisijo, Svetom in Evropskim parlamentom.« (Grad et al., 2007, str. 312)

»Postopek soodločanja velja za izjemno uspešen postopek, ki učinkovito rešuje konflikte interesov med različnimi organi Unije. Z uvedbo postopka soodločanja se je vloga Komisije nekoliko zmanjšala, povečala pa se je moč Evropskega parlamenta. Postopek soodločanja omogoča, da Svet in Parlament v Spravnem odboru³⁴ sodelujeta tako rekoč mimo Komisije, saj se ne uporablja pravilo, da lahko Svet spremeni stališče Komisije le s soglasjem.« (Grad et al., 2007, str. 312)

³⁴ Spravni odbor po Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (člen 251(4)):

»4. Spravni odbor, ki ga sestavljajo člani Sveta ali njihovi predstavniki in enako število predstavnikov Evropskega parlamenta, ima nalogo, da s kvalificirano večino članov Sveta ali njihovih predstavnikov in z večino predstavnikov Evropskega parlamenta doseže soglasje o skupnem besedilu. Komisija sodeluje pri postopkih Spravnega odbora ter daje vse potrebne pobude za uskladitev stališč Evropskega parlamenta in Sveta. Pri izpolnjevanju te naloge Spravni odbor obravnava skupno stališče na podlagi sprememb, ki jih je predlagal Evropski parlament.«

5.3.1 POTEK ZAKONODAJNEGA POSTOPKA SOODLOČANJA

Postopek soodločanja (glej Sliko 4) je urejen v členu 251 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti³⁵ in se izvede v največ treh obravnavah. Predlagani akt je sicer lahko sprejet že po prvi oziroma drugi obravnavi, kar pa je odvisno od uspešnosti sodelovanja Sveta in Evropskega parlamenta.

PRVA OBRAVNAVA

Zakonodajno iniciativo ima Komisija, ki v prvi obravnavi predlog zakonodajnega akta predloži istočasno v obravnavo Evropskemu parlamentu in Svetu, o katerem oba organa sprejmeta svoje mnenje. Evropski parlament v svojem mnenju poda stališče, s katerim lahko:

- predlog Komisije zavrne;
- predlog Komisije sprejme;

³⁵ Člen 251 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti:

»1. Kadar se ta pogodba glede sprejetja akta sklicuje na ta člen, se uporablja v nadaljevanju navedeni postopek.

2. Komisija poda predlog Evropskemu parlamentu in Svetu. Svet, ki odloča s kvalificirano večino, po pridobitvi mnenja Evropskega parlamenta:

- če odobri vse spremembe, ki jih vsebuje mnenje Evropskega parlamenta, lahko sprejme predlagani akt s temi spremembami;
- če Evropski parlament ne predlaga sprememb, lahko sprejme predlagani akt;
- v drugih primerih sprejme skupno stališče in ga pošlje Evropskemu parlamentu. Svet izčrpno obvesti Evropski parlament o razlogih za sprejetje tega skupnega stališča. Komisija izčrpno obvesti Evropski parlament o svojem stališču.

Če Evropski parlament v treh mesecih po takem obvestilu:

- a) potrdi skupno stališče ali ne sprejme nikakršne odločitve, se šteje, da je bil zadevni akt sprejet v skladu s tem skupnim stališčem;
- b) zavrne z absolutno večino svojih članov skupno stališče, se šteje, da predlagani akt ni bil sprejet;
- c) z absolutno večino svojih članov predlaga spremembe skupnega stališča, se spremenjeno besedilo pošlje Svetu in Komisiji, ki o teh spremembah podata svoje mnenje.

3. Če Svet v treh mesecih po prejemu sprememb Evropskega parlamenta s kvalificirano večino odobri vse spremembe, se šteje, da je bil zadevni akt sprejet v obliki tako spremenjenega skupnega stališča; o spremembah, glede katerih je Komisija izrazila odklonilno mnenje, pa Svet odloča soglasno. Če Svet ne odobri vseh sprememb, predsednik Sveta v dogovoru s predsednikom Evropskega parlamenta v šestih tednih skliče sestanek Spravnega odbora.

4. Spravni odbor, ki ga sestavljajo člani Sveta ali njihovi predstavniki in enako število predstavnikov Evropskega parlamenta, ima nalogo, da s kvalificirano večino članov Sveta ali njihovih predstavnikov in z večino predstavnikov Evropskega parlamenta doseže soglasje o skupnem besedilu. Komisija sodeluje pri postopkih Spravnega odbora ter daje vse potrebne pobude za uskladitev stališč Evropskega parlamenta in Sveta. Pri izpolnjevanju te naloge Spravni odbor obravnava skupno stališče na podlagi sprememb, ki jih je predlagal Evropski parlament.

5. Če Spravni odbor v šestih tednih po svojem sklicu odobri skupno besedilo, imata Evropski parlament, ki odloča z absolutno večino oddanih glasov, in Svet, ki odloča s kvalificirano večino, na voljo šest tednov od datuma omenjene odobritve, da sprejmeta zadevni akt v skladu s skupnim besedilom. Če ena od obeh institucij ne odobri predlaganega akta v tem roku, se šteje, da ni bil sprejet.

6. Če Spravni odbor ne odobri skupnega besedila, se šteje, da predlagani akt ni bil sprejet.

7. Trimesečni in šesttedenski rok iz tega člena se na pobudo Evropskega parlamenta ali Sveta podaljšata za največ en mesec oziroma dva tedna.«

- k predlogu Komisije predlaga amandmaje.

V prvi obravnavi akta v Evropskem parlamentu ni časovnega roka, v katerem bi bilo potrebno izdati mnenje (prav tako kot v postopku sodelovanja). Svoje mnenje Evropski parlament predloži Svetu, ki lahko s kvalificirano večino sprejme ali zavrne mnenje Evropskega parlamenta. Končna odločitev je skupno stališče Sveta. Če torej Evropski parlament v svojem mnenju ne predlaga nobenih amandmajev ali če se Svet z vsemi predlaganimi amandmaji strinja, Svet sprejme predlagani zakonodajni akt in postopek se konča. V vseh drugih primerih pa Svet sprejme skupno stališče in ga pošlje v drugo obravnavo Evropskemu parlamentu. Svet mora poslati izčrpno pojasnilo Evropskemu parlamentu, v katerem se izjasni o razlogih za sprejem skupnega stališča. Prav tako o svojih stališčih obvesti Evropski parlament tudi Komisija.

DRUGA OBRAVNAVA

V drugi obravnavi mora Evropski parlament v treh mesecih od prejema skupnega stališča Sveta sprejeti svojo odločitev o tem stališču. Evropski parlament lahko:

- skupno stališče Sveta potrdi;
- skupno stališče Sveta zavrne;
- k skupnemu stališču Sveta predlaga amandmaje;
- o skupnem stališču Sveta ne sprejme nobene odločitve.

Če Evropski parlament v celoti potrdi stališče Sveta ali pa o njem ne sprejme nobene odločitve, je zakonodajni akt sprejet v skladu s stališčem Sveta in postopek se konča. Če pa Evropski parlament z absolutno večino svojih članov v celoti zavrne stališče Sveta, predlagani zakonodajni akt ni sprejet in postopek je končan. Evropski parlament pa lahko z absolutno večino svojih članov predlaga tudi amandmaje k stališču Sveta, in v tem primeru mora spremenjeno besedilo poslati Svetu in Komisiji, ki morata o teh spremembah izraziti svoje mnenje. Ko Evropski parlament torej predlaga amandmaje k predlogu Sveta, s tem izkazuje konstruktivno voljo, s katero sproži drugo obravnavo v Svetu. Svet mora tako v nadaljnjih treh mesecih, ko prejme amandmaje Evropskega parlamenta, sprejeti svojo drugo odločitev. Lahko se odloči, da:

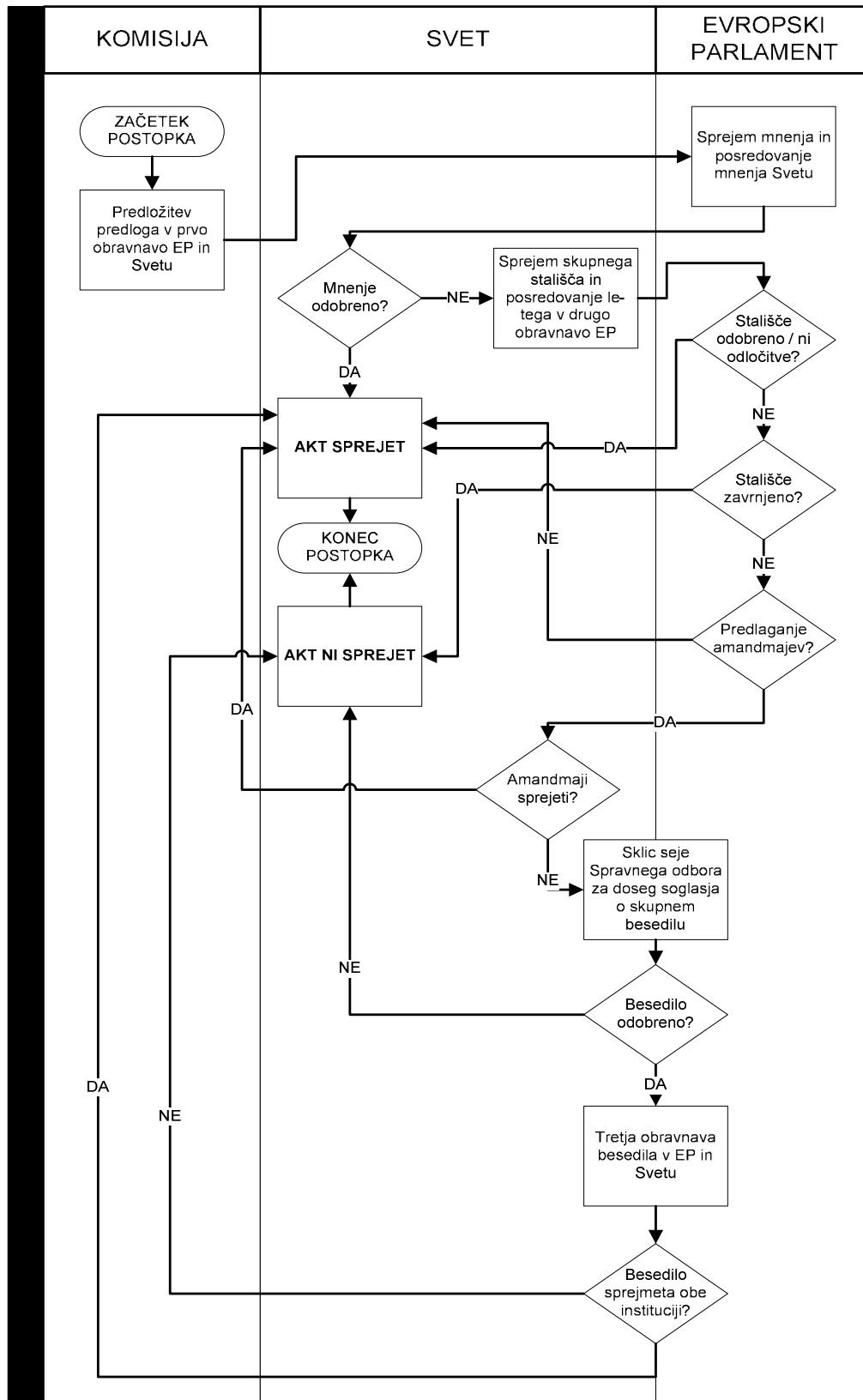
- bo sprejel dopolnila Evropskega parlamenta;
- bo zavrnil dopolnila Evropskega parlamenta.

Če Svet s kvalificirano večino sprejme vse spremembe in se z njimi strinja tudi Komisija, je zadevni akt sprejet v skladu z amandmaji Evropskega parlamenta in postopek je končan. V primeru, da se Komisija ne strinja s predlaganimi amandmaji, lahko Svet sprejme te spremembe le s soglasjem. Soglasje za sprejem akta je torej potrebno, kadar Svet soglašča s Parlamentom in ne tudi s Komisijo. Kadar pa se Svet ne strinja z vsemi predlaganimi spremembami Evropskega parlamenta, mora predsednik Sveta po tem, ko se predhodno dogovori s predsednikom Evropskega parlamenta, v šestih tednih sklicati sejo Spravnega odbora. Če Spravni odbor v šestih tednih besedilo ne odobri, predlagani zakonodajni akt ni sprejet in postopek se konča. Če pa o skupnem besedilu doseže dogovor v šestih tednih, se zakonodajni postopek nadaljuje v tretji obravnavi, ki se zopet odvija v Evropskem parlamentu in Svetu.

TRETJA OBRAVNAVA

V tretji obravnavi lahko Evropski parlament in Svet v šestih tednih sprejmeta ali zavrneta skupno besedilo Spravnega odbora. Če ena od institucij zavrne besedilo, zakonodajni akt ni sprejet in postopek je končan. Če pa obe instituciji odobrita skupno besedilo Spravnega odbora v šestih tednih, je akt sprejet in postopek prav tako končan.

Slika 4: Razširjeni diagram poteka zakonodajnega postopka soodločanja



Vir: lasten.

5.4 ZAKONODAJNI POSTOPEK PRIVOLITVE

Postopek privolitve je uvedel Enotni evropski akt, Maastrichtska pogodba pa ga je razširila na področja, na katerih ni mogoče sprejemati odločitev s soodločanjem, zahteva pa se sodelovanje Evropskega parlamenta. »Postopek privolitve je zelo preprost postopek zakonodajnega odločanja in dejansko predstavlja poenostavljeno inačico soodločanja. Predlagani pravni akt je lahko sprejet samo, če se z njim strinjata Svet in Evropski parlament. Odločitev sprejme Svet, potem ko pridobi soglasje Evropskega parlamenta. Pomen tega postopka omogoča Parlamentu neomejeno zavlačevanje postopka, kar ima lahko dejansko učinek absolutnega veta. Nima pa Evropski parlament nobene možnosti predlagati sprememb (amandmajev) predlaganega akta, kot to lahko stori v drugih zakonodajnih postopkih.« (glej Grad et al., 2007, str. 313). Evropski parlament lahko torej akt le sprejme ali pa zavrne, te odločitve pa Svet ne more preglasovati.

Uporaba postopka privolitve se v Evropski skupnosti predvideva za:

- okrepljeno sodelovanje;
- posebne naloge Evropske centralne banke;
- sprememba statotov Evropskega sistema centralnih bank;
- Strukturni skladi in Kohezijski sklad;
- enotni volilni postopek;
- nekateri mednarodni sporazumi;
- kršitev človekovih pravic;
- pristop novih držav članic
(Europa – EUR Lex. Postopki in organi. 15.8.2010).

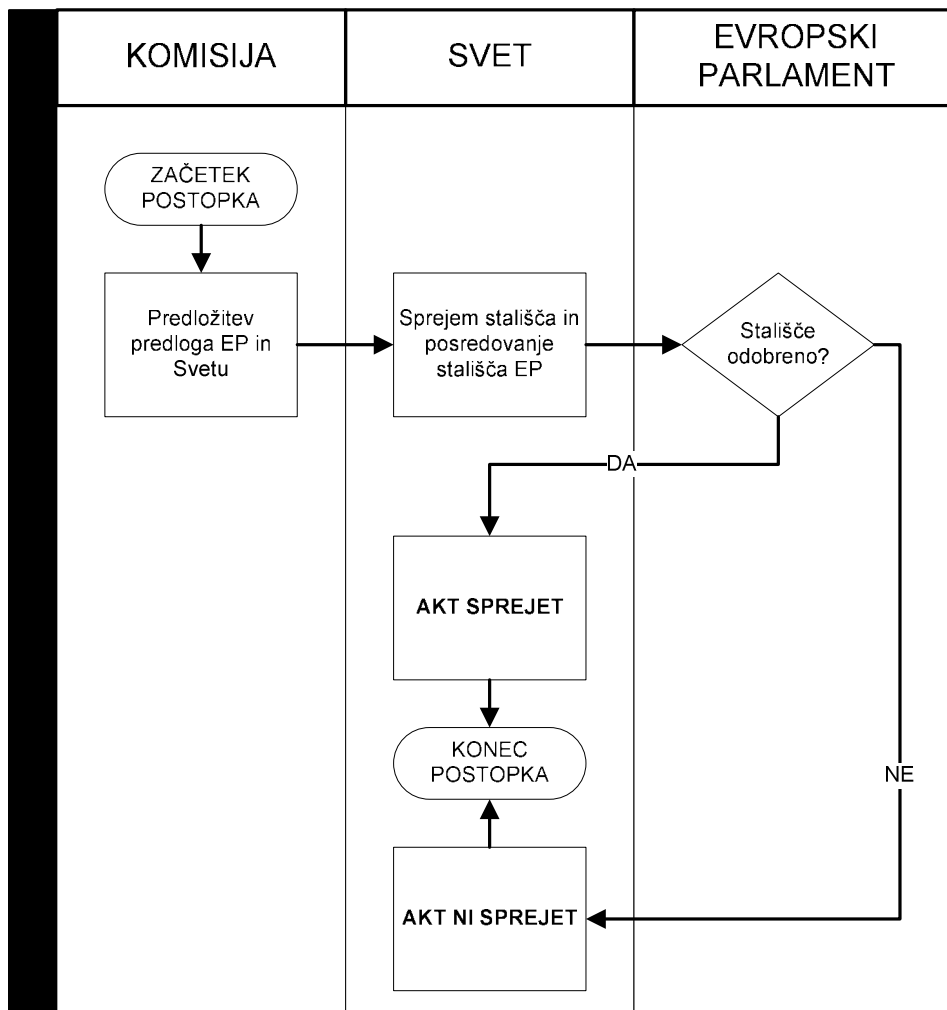
5.4.1 POTEK ZAKONODAJNEGA POSTOPKA PRIVOLITVE

Zakonodajni postopek privolitve (glej Sliko 5) se ravno tako kot postopek posvetovanja sprejema v skladu s prvim pododstavkom člena 192 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti³⁶. Komisija spet kot zakonodajni pobudnik predloži predlog zakonodajnega akta istočasno Evropskemu parlamentu in Svetu. Svet se mora pred sprejetjem akta obvezno posvetovati z Evropskim parlamentom, ki lahko sprejme ali zavrne njegovo stališče do zakonodajnega predloga. Če Evropski parlament z absolutno večino oddanih glasov sprejme stališče Sveta, Svet zakonodajni akt sprejme in postopek je končan. Če pa Evropski parlament zavrne to stališče, se šteje, da zakonodajni akt ni sprejet, in postopek je prav tako končan.

³⁶ Prvi pododstavek člena 192 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti:

»Kolikor je to predvideno v tej pogodbi, Evropski parlament sodeluje v procesu sprejemanja aktov Skupnosti z izvajanjem svojih pristojnosti v skladu s postopki iz členov 251 in 252 ter z dajanjem privolitve ali svetovalnih mnenj.«

Slika 5: Razširjeni diagram poteka zakonodajnega postopka privolitve



Vir: lasten.

6 NOVA VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA V ZAKONODAJNEM POSTOPKU EVROPSKE UNIJE

Lizbonska pogodba je uvedla poenostavljen sistem zakonodajnih postopkov v primerjavi s prejšnjo ureditvijo, pri čemer je:

- zakonodajni postopek soodločanja preimenovala v 'redni zakonodajni postopek' in ga razširila na nova področja zakonodajnega urejanja,
- zakonodajni postopek posvetovanja in zakonodajni postopek privolitve (oziroma po novem odobritve) združila v na novo poimenovan 'posebni zakonodajni postopek',
- odpravila nekdanji zakonodajni postopek sodelovanja; na teh področjih se sedaj odločitve sprejemajo po rednem ali posebnem zakonodajnem postopku.

Zakonodajni akti se tako sprejemajo le še po rednem ali posebnem zakonodajnem postopku. »Praviloma se sprejemajo po rednem zakonodajnem postopku, izjemoma pa tudi po posebnem zakonodajnem postopku. Posebni zakonodajni postopek sodi med najpogostejša odstopanja (oziroma izjeme) od rednega zakonodajnega postopka.« (glej Vatovec et al., 2010, str. 70).

6.1 POSEBNI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Lizbonska pogodba določa, da v posebnih primerih zakonodajne akte sprejema Evropski parlament s sodelovanjem Sveta ali pa, pogosteje, Svet s sodelovanjem Evropskega parlamenta po posebnem zakonodajnem postopku (člen 289(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije³⁷). Kot smo že spoznali, posebni zakonodajni postopek združuje dva zakonodajna postopka, ki smo ju spoznali v prejšnjem poglavju, in sicer zakonodajni postopek posvetovanja in zakonodajni postopek privolitve (oziroma, po novem, odobritve). Po posebnem zakonodajnem postopku tako Evropski parlament sprejema zakonodajne akte po odobritvi Sveta, Svet pa jih sprejema po posvetovanju ali odobritvi Evropskega parlamenta. Posebni zakonodajni postopek se uporablja le še pri odločanju na občutljivih področjih.

Evropski parlament lahko sprejema zakonodajne akte po posebnem zakonodajnem postopku v treh primerih, in sicer pri določanju pravil za opravljanje nalog svojih članov (poslancev), ustanavljanju začasnega preiskovalnega odbora in določitvi pravil za opravljanje nalog varuha človekovih pravic. Te pravice so določene v členih 223(2), 226 in 228(4) Pogodbe o delovanju Evropske unije³⁸. V Prilogi 1 pa si lahko ogledate, na katerih

³⁷ Člen 289(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije:

»2. V posebnih primerih, predvidenih v Pogodbah, Evropski parlament s sodelovanjem Sveta ali pa Svet s sodelovanjem Evropskega parlamenta po posebnem zakonodajnem postopku sprejemata uredbe, direktive ali sklepe.«

³⁸ Člen 223(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije:

področjih se zakonodajni akti sprejemajo po posebnem zakonodajnem postopku v Svetu in katere so pravne podlage, ki to določajo.

Posebni zakonodajni postopek se od rednega razlikuje v tem, da Evropski parlament in Svet ne delujeta skupaj kot enakopravna akterja, vendar delujeta posamično le s sodelovanjem enega ali drugega. Poleg tega Lizbonska pogodba v svojem besedilu ne določa enega samega postopka, po katerem bi se sprejemali zakonodajni akti po posebnem zakonodajnem postopku, kot to določa za redni zakonodajni postopek v členu 294 Pogodbe o delovanju Evropske unije (to bomo spoznali v nadaljevanju). Pri sprejemanju zakonodajnega akta po posebnem zakonodajnem postopku se je zato potrebno na vsakem področju posebej sklicevati na pravno podlago, ki predvideva za to področje določen poseben zakonodajni postopek – bodisi postopek posvetovanja bodisi postopek odobritve. Za boljšo predstavo o tem, kako poteka posebni zakonodajni postopek, si lahko ogledate Sliko 2 (posvetovanje) in Sliko 5 (privolitev oziroma odobritev).

6.2 REDNI ZAKONODAJNI POSTOPEK

V Rimski pogodbi (1957) je imel Evropski parlament v zakonodajnem postopku le posvetovalno vlogo, sčasoma pa so se, kot smo že ugotovili v prejšnjem poglavju, njegove pristojnosti večale. Kot sem že omenila, je Evropski parlament tudi z Lizbonsko pogodbo pridobil večjo vlogo in nove pristojnosti v zakonodajnem postopku Evropske unije. Evropskemu parlamentu Lizbonska pogodba namreč daje pravico, da soodloča pri sprejemanju zakonodajnih aktov na praktično vseh področjih Evropske unije³⁹ (95

»Evropski parlament na lastno pobudo z uredbami, sprejetimi po posebnem zakonodajnem postopku, po pridobitvi mnenja Komisije in z odobritvijo Sveta, določi pravila in splošne pogoje za opravljanje nalog svojih članov. Za sprejetje vseh pravil ali pogojev, ki se nanašajo na obdavčitev članov ali nekdanjih članov, je potrebna soglasna odločitev Sveta.«

Člen 226 Pogodbe o delovanju Evropske unije:

»Brez poseganja v pristojnosti, dodeljene s Pogodbama drugim institucijam, organom, uradom ali agencijam, lahko Evropski parlament pri izpolnjevanju svojih nalog na zahtevo četrte svojih članov ustanovi začasni preiskovalni odbor zaradi preverjanja domnevnih kršitev ali nepravilnosti pri izvajanju zakonodaje Unije, razen tedaj ko domnevna dejanja preiskuje sodišče in dokler je primer še v sodnem postopku.

Začasni preiskovalni odbor ob predložitvi svojega poročila preneha obstajati.

Podrobne določbe o uresničevanju pravice do preiskave določi Evropski parlament na lastno pobudo z uredbami, sprejetimi po posebnem zakonodajnem postopku, in po odobritvi Sveta in Komisije.«

Člen 228(4) Pogodbe o delovanju Evropske unije:

»Evropski parlament na lastno pobudo z uredbami, sprejetimi po posebnem zakonodajnem postopku, po pridobitvi mnenja Komisije in odobritve Sveta določi pravila in splošne pogoje za opravljanje nalog varuha človekovih pravic.«

odstotkov), z izjemo skupne zunanje in varnostne politike, kjer, kot sem že omenila, ostaja posebna ureditev tega področja in je sprejemanje zakonodajnih aktov izključeno. Rečemo lahko, da redni zakonodajni postopek postaja pravilo sprejemanja zakonodaje Evropske unije.

Najpomembnejša področja, kamor se je razširil redni zakonodajni postopek, so tako:

- svoboda, varnost in pravica,
- usklajevanje sistemov socialne varnosti za delavce migrante,
- kultura,
- ukrepi, potrebni za uporabo evra,
- strukturni in kohezijski skladi,
- uvedba evropskih pravic intelektualne lastnine,
- skupna ureditev trgov in splošnih ciljev v kmetijstvu,
- opredelitev okvira za izvajanje skupne trgovinske politike,
- spremembe statuta Sodišča Evropske unije in pravila o komitologiji.

Zaradi odpravljene 'stebrne strukture' Lizbonska pogodba prinaša bistvene novosti glede vrste zakonodajnega postopka predvsem na tista politična področja, ki so prej spadala v tretji steber, to je policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. Na teh področjih se sedaj sprejemajo odločitve po rednem zakonodajnem postopku. Če se spomnimo sestave Lizbonske pogodbe, o kateri smo že govorili v tretjem poglavju, ta področja, ki so prej spadala v tretji steber, zdaj umeščamo v tretji del Pogodbe o delovanju Evropske unije (torej Notranje politike in ukrepi Unije), in sicer pod naslov V (Območje svobode, varnosti in pravice) in naslov XXIII (Civilna zaščita). Ta področja so:

- del predpisov o vizumih in dovoljenjih za kratkoročno prebivanje (člen 77 Pogodbe o delovanju Evropske unije),
- ukrepi za skupni evropski azilni sistem (člen 78 Pogodbe o delovanju Evropske unije)
- zakonito priseljevanje (člen 79 Pogodbe o delovanju Evropske unije),
- pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami – razen družinskega prava (člen 81 Pogodbe o delovanju Evropske unije)
- pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (členi 82–85 Pogodbe o delovanju Evropske unije),
- Eurojust (člen 85 Pogodbe o delovanju Evropske unije),
- neoperativno policijsko sodelovanje (člen 87 Pogodbe o delovanju Evropske unije),
- Europol (člen 88 Pogodbe o delovanju Evropske unije),
- civilna zaščita (člen 196 Pogodbe o delovanju Evropske unije).

Čeprav se, kot rečeno, na teh področjih praviloma uporablja redni zakonodajni postopek, pa kljub temu obstaja nekaj izjem, za katere se uporablja posebni zakonodajni postopek. V spodaj navedenih zadevah tako zakonodajni akt sprejme Svet soglasno s sodelovanjem

³⁹ V Prilogi 2 si lahko ogledate, kateri členi po Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije določajo redni zakonodajni postopek, in se seznanite, kakšno je področje urejanja v posameznem členu.

(in sicer po posvetovanju ali odobritvi) Evropskega parlamenta. Pri sprejemanju aktov na teh področjih ima torej še vedno glavno vlogo Svet. Področja, kjer se uporablja posebni zakonodajni postopek, so:

- potne listine, osebne izkaznice, dovoljenja za prebivanje ali druge take listine (člen 77 Pogodbe o delovanju Evropske unije),
- družinsko pravo (člen 81 Pogodbe o delovanju Evropske unije),
- operativno policijsko sodelovanje (člen 87 Pogodbe o delovanju Evropske unije),
- ustanovitev Evropskega javnega tožilstva (člen 86 Pogodbe o delovanju Evropske unije).

Evropski parlament je tako po novem postal enakovreden Svetu tudi na tistih zakonodajnih področjih, o katerih doslej ni odločal ali je sodeloval samo v posvetovanju. Redni zakonodajni postopek pa se lahko »s premostitveno klavzulo v členu 48 Pogodbe o Evropski uniji⁴⁰ razširi še na dodatna področja, kjer je sicer predviden poseben zakonodajni postopek.« (Vatovec et al., 2010, str. 70). Večanje števila politik, kjer se uporablja redni zakonodajni postopek, dodatno krepi demokratično legitimnost evropske zakonodaje.

Redni zakonodajni postopek po Pogodbi o delovanju Evropske unije se ne razlikuje bistveno od nekdanjega postopka soodločanja po Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti. Pri obeh postopkih Komisija najprej poda predlog zakonodajnega akta Evropskemu parlamentu in Svetu, pri čemer gre zakonodajni predlog skozi največ tri obravnave. Opazimo lahko predvsem nekatere terminološke spremembe, ki imajo globlji pomen: »Terminološke spremembe, ki jih prinaša Lizbonska pogodba (npr 'stališče' in ne 'mnenje' Evropskega parlamenta, 'stališče' in ne 'skupno stališče' Sveta, odobritev 'skupnega predloga', in ne 'skupnega besedila' Spravnega odbora), kažejo na enakovredno vlogo obeh zakonodajalcev pri sprejemanju zakonodaje Evropske unije.

⁴⁰ »Lizbonska pogodba je uvedla redni postopek in poenostavljene postopke, ki se uporabljajo za spremembo Pogodb. Premostitvena klavzula je tako poenostavljen revizijski postopek, ki ga je vpeljala Lizbonska pogodba z namenom pospešitve postopka spreminjanja pogodb za manjše, postopkovne ali bolj tehnične spremembe. Z njim Lizbonska pogodba pooblašča Evropski svet, da spremeni primarno pravo Evropske unije.

Po splošni premostitveni klavzuli se tako soglasje v Svetu ali sprejemanje zakonodajnega akta po posebnem zakonodajnem postopku lahko preoblikuje v sprejem odločitve s kvalificirano večino ali po rednem zakonodajnem postopku, ne da bi prišlo do rednega postopka za spremembo pogodb« (po Vatovec, 2010, str. 38-39). To je določeno v prvem in drugem pododstavku člena 48(7) Pogodbe o Evropski uniji:

»7. Kadar Svet v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije ali naslovom V te pogodbe na določenem področju ali v določenem primeru odloča soglasno, lahko Evropski svet sprejme sklep, s katerim Svet pooblašča, da na tem področju ali v tem primeru lahko odloča s kvalificirano večino. Ta pododstavek se ne uporablja za sklepe o vojaških ali obrambnih zadevah.

Kadar Svet v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije sprejme zakonodajne akte po posebnem zakonodajnem postopku, lahko Evropski svet sprejme sklep, po katerem se ti zakonodajni akti lahko sprejmejo po rednem zakonodajnem postopku.«

Namesto z 'absolutno večino svojih članov' ali 'absolutno večino oddanih glasov' Evropski parlament odloča z 'večino članov' ali 'večino oddanih glasov'.« (Vatovec et al., 2010, str. 70).

»Razširitev rednega zakonodajnega postopka na nova področja pa posledično pomeni, da morata Evropski parlament in Svet sprejeti več zakonodajnih aktov v prvem branju, če želita biti učinkovita. Zato je bila razvita nova metoda dela, po kateri se predstavniki Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije sestajajo na neformalnih srečanjih, ki se imenujejo 'trialogi'. Ta srečanja stremijo k neformalni odobritvi predloga, katerega kasneje uradno odobri Evropski parlament in Svet pod enakimi pogoji, ki omogočajo, da se zakonodajni postopek konča v prvi obravnavi. S to delovno metodo se tako zmanjšajo zastoji v zakonodajnem postopku, saj se zakonodajalca izogneta časovno potratnim drugim in tretjim branjem ter sestajanjem Spravnega odbora. Takšna metoda dela se je izkazala za zelo učinkovito.« (glej Piris, 2010, str. 119).

6.2.1 POTEK SPREJEMA ZAKONODAJNEGA AKTA EVROPSKE UNIJE PO REDNEM ZAKONODAJNEM POSTOPKU

Postopek je jasneje strukturiran in z nekaj spremembami opisan v členu 294 Pogodbe o delovanju Evropske unije⁴¹ (prejšnji člen 251 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti).

⁴¹ Člen 294 Pogodbe o delovanju Evropske unije:

- »1. Kadar se Pogodbi glede sprejetja akta sklicujeta na redni zakonodajni postopek, se uporablja v nadaljevanju navedeni postopek.
2. Komisija poda predlog Evropskemu parlamentu in Svetu.

Prva obravnava

3. Evropski parlament sprejme stališče v prvi obravnavi in ga pošlje Svetu.
4. Če Svet odobri stališče Evropskega parlamenta, je akt sprejet v besedilu, ki ustreza temu stališču.
5. Če Svet ne odobri stališča Evropskega parlamenta, sprejme svoje stališče v prvi obravnavi in ga pošlje Evropskemu parlamentu.
6. Svet izčrpno obvesti Evropski parlament o razlogih za sprejetje svojega stališča v prvi obravnavi. Komisija izčrpno obvesti Evropski parlament o svojem stališču.

Druga obravnava

7. Če Evropski parlament v treh mesecih po takem obvestilu:
- odobri stališče Sveta v prvi obravnavi ali se ne izreče, se šteje, da je bil zadevni akt sprejet v besedilu, ki ustreza stališču Sveta;
 - z večino svojih članov zavrne stališče Sveta v prvi obravnavi, se šteje, da predlagani akt ni sprejet;
 - z večino svojih članov predlaga spremembe stališča Sveta v prvi obravnavi, se tako spremenjeno besedilo pošlje Svetu in Komisiji, ki o teh spremembah da svoje mnenje.
8. Če Svet v treh mesecih po prejemu sprememb Evropskega parlamenta s kvalificirano večino:
- odobri vse spremembe, se šteje, da je akt sprejet;
 - ne odobri vseh sprememb, predsednik Sveta v dogovoru s predsednikom Evropskega parlamenta v šestih tednih skliče sestanek Spravnega odbora.
9. Svet o spremembah, o katerih je Komisija dala negativno mnenje, odloča soglasno.

Spravni postopek

Zakonodajni predlog gre lahko skozi največ tri obravnave, predlagani akt pa je lahko sprejet že po prvi ali drugi obravnavi.

Redni zakonodajni postopek je praktično identičen nekdanjemu zakonodajnemu postopku soodločanja po Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, zato si lahko za boljšo predstavbo o poteku rednega zakonodajnega postopka ogledate Sliko 4.

Ker smo se s samim postopkom tako rekoč že seznanili v prejšnjem poglavju, bom na tem mestu predvsem podrobneje predstavila delovanje Evropskega parlamenta v vseh treh obravnavah in v spravnem postopku. Redni zakonodajni postopek je namreč postal najpomembnejši ravno zaradi povečanja vloge Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku, saj zdaj soodloča na večini področij v Evropski uniji.

PRVA OBRAVNAVA

V prvi obravnavi Komisija hkrati poda predlog zakonodajnega akta Evropskemu parlamentu in Svetu. O predlogu nato oba organa sprejmeta svoje stališče. Evropski parlament lahko s svojim stališčem (in ne mnenjem, kot je bilo to določeno pred Lizbonsko pogodbo):

- predlog Komisije zavrne;
- predlog Komisije sprejme;

10. Spravni odbor, ki ga sestavljajo člani Sveta ali njihovi predstavniki in enako število članov, ki predstavljajo Evropski parlament, ima nalogo, da na podlagi stališč Evropskega parlamenta in Sveta v drugi obravnavi v šestih tednih po sklicu, s kvalificirano večino članov Sveta ali njihovih predstavnikov in z večino članov, predstavnikov Evropskega parlamenta doseže soglasje o skupnem predlogu.

11. Komisija sodeluje pri delu Spravnega odbora ter daje vse potrebne pobude za približanje stališč Evropskega parlamenta in Sveta.

12. Če Spravni odbor v šestih tednih po sklicu ne odobri skupnega predloga, se šteje, da predlagani akt ni sprejet.

Tretja obravnava

13. Če Spravni odbor v tem roku odobri skupni predlog, lahko Evropski parlament, ki odloča z večino oddanih glasov, in Svet, ki odloča s kvalificirano večino, v šestih tednih od odobritve skupnega predloga sprejmeta akt v skladu s skupnim predlogom. Če tega ne storita, se šteje, da akt ni sprejet.

14. Trimesečni in šesttedenski rok iz tega člena se na pobudo Evropskega parlamenta ali Sveta podaljšata za največ en mesec oziroma dva tedna.

Posebne določbe

15. Kadar je v primerih, predvidenih v Pogodbah, zakonodajni akt predložen v redni zakonodajni postopek na pobudo skupine držav članic, po priporočilu Evropske centralne banke ali na zahtevo Sodišča, se odstavek 2, drugi stavek odstavka 6 in odstavek 9 ne uporabljajo.

Evropski parlament in Svet v takih primerih Komisiji pošljeta predlagani akt s svojimi stališči v prvi in drugi obravnavi. Evropski parlament ali Svet lahko Komisijo med postopkom zaprosita za mnenje, ki ga Komisija lahko da tudi na lastno pobudo. Prav tako lahko, če meni, da je to potrebno, sodeluje v Spravnem odboru v skladu z odstavkom 11.«

- k predlogu Komisije predlaga spremembe.

Podrobnosti prve obravnave v Evropskem parlamentu

Ko Evropski parlament dobi predlog zakona od Komisije, se pripravi, da o njem sprejme svoje stališče. V prvi obravnavi v Evropskem parlamentu ni časovnega roka, v katerem bi moral sprejeti svoje stališče. V praksi ta faza traja povprečno petnajst mesecev, če se doseže dogovor v prvi obravnavi, in trinajst mesecev, če se postopek nadaljuje v drugi obravnavi. Lahko pa ta faza traja še dlje, kar pa je odvisno od tehnične ali politične celovitosti dokumentacije.

- ***Delo v parlamentarnem odboru***

Predsednik Evropskega parlamenta pošlje predlog zakonodajnega akta v obravnavo pristojnemu parlamentarnemu odboru. Če zakonodajno vprašanje sodi skoraj v enaki meri v pristojnost dveh ali več parlamentarnih odborov, se eden od odborov imenuje za pristojni odbor, ostali pa so zaprošeni za mnenje.

Pristojni parlamentarni odbor izmed svojih članov ali stalnih namestnikov imenuje poročevalca, ki je pristojen za pripravo poročila, s katerim se pripravi stališče Evropskega parlamenta o zakonodajnem predlogu Komisije. Poročilo v glavnem vsebuje predlagane spremembe in obrazložitev, ki pojasnjuje predloge sprememb, zakonodajno resolucijo⁴² in po potrebi obrazložitev s finančnim poročilom, ki prikazuje obseg morebitnih finančnih posledic poročila.

Pristojni parlamentarni odbor se večkrat sestane, da preuči osnutek poročila, ki ga pripravi poročevalec. Vsak poslanec lahko vloži predloge sprememb v obravnavo pristojnemu odboru. O teh spremembah, skupaj s tistimi, ki so jih predlagali parlamentarni odbori zaprošeni za mnenje, se glasuje v pristojnem parlamentarnem odboru z navadno večino. Glasovanje o poročilu se zaključi z glasovanjem o tako spremenjenem predlogu Komisije in o zakonodajni resoluciji.

- ***Plenarno zasedanje***

Ko pristojni parlamentarni odbor sprejme poročilo, se le-to pošlje na dnevni red plenarnega zasedanja. Na plenarnem zasedanju lahko dodatne predloge sprememb k poročilu vloži pristojni odbor, politična skupina ali najmanj štirideset poslancev. V okviru razprave na plenarnem zasedanju pred glasovanjem komisar pojasni stališče Komisije glede predlogov sprememb Evropskega parlamenta.

⁴² Resolucija je akt, s katerim se ocenjuje stanje, določa politiko in sprejema programe na posameznih področjih in ne vsebuje pravno zavezujočih norm.

O predlogih sprememb k predlogu Komisije in o predlogu Komisije, ki je spremenjen ali ne, ter o zakonodajni resoluciji Evropski parlament glasuje z navadno večino. Če je zakonodajna resolucija, ki spremlja poročilo, sprejeta v pristojnem parlamentarnem odboru skoraj soglasno (z manj kot deset odstotkov proti), se poročilo sprejme na plenarnem zasedanju, brez nadaljnjih sprememb ali razprave.

Čeprav Lizbonska pogodba izrecno ne dovoljuje Evropskemu parlamentu, da zavrne predlog Komisije v prvi obravnavi, pa vseeno lahko pride do tega, da spremenjen predlog Komisije ne dobi večine končnih oddanih glasov. V tem primeru predsednik Evropskega parlamenta odloži glasovanje o zakonodajni resoluciji, ki običajno poteka po končanem glasovanju o spremenjenem predlogu Komisije, in zaprosi Komisijo, naj umakne svoj predlog. Če Komisija to stori, se ustavi zakonodajni postopek. Če pa Komisija ne umakne svojega predloga, se zadeva vrne k pristojnemu parlamentarnemu odboru.

Čeprav Evropski parlament po eni strani ne sme zavrniti predloga Komisije v prvem branju, pa po drugi strani lahko vedno sprejme stališče s takšnimi spremembami, ki povsem izničijo predlog Komisije, kar pa ne ustavni nujno zakonodajnega postopka, saj lahko Komisija vedno predloži spremenjen predlog, Svet pa lahko sprejme stališče in ga posreduje v drugo branje Evropskemu parlamentu.

Ko Evropski parlament sprejme svoje stališče v prvi obravnavi, ga pošlje Svetu, ki s kvalificirano večino stališče odobri ali pa ga ne odobri. Če ga odobri, je akt sprejet in postopek končan, če pa ga ne odobri, Svet sprejme svoje stališče in ga pošlje v drugo obravnavo Evropskemu parlamentu skupaj z izčrpnim pojasnilom o razlogih za drugačno stališče.

DRUGA OBRAVNAVA

Druga obravnava se torej začne, ko Evropski parlament dobi stališče Sveta. O stališču mora Evropski parlament v roku treh mesecev sprejeti odločitev, s katero lahko:

- stališče Sveta odobri;
- stališče Sveta zavrne;
- k stališču Sveta predlaga amandmaje,
- o stališču Sveta ne sprejme nobene odločitve.

Podrobnosti druge obravnave v Evropskem parlamentu

Stališče Sveta se predloži v drugo obravnavo Evropskemu parlamentu takrat, ko ga v Parlamentu razglasi njegov predsednik. Predsednik stališče razglasi po prejemu dokumentov, ustrezno prevedenih v uradne jezike Evropske unije, ki vsebujejo stališče, vse izjave, zabeležene v zapisniku Sveta ob sprejetju stališča, razloge, zaradi katerih je

Svet stališče sprejel, ter stališče Komisije. Trimesečni rok začne teči naslednji dan po prejemu.

- ***Delo v parlamentarnem odboru***

V postopku za drugo obravnavo v pristojnem parlamentarnem odboru se na splošno upoštevajo pravila in praksa, ki veljajo za prvo obravnavo. Razlika je v tem, da je besedilo, ki se spreminja, stališče Sveta v prvi obravnavi, in ne predlog Komisije. Parlamentarni odbori, ki so bili zaproseni za mnenje v prvi obravnavi, v drugi obravnavi niso zaproseni znova, razen v posebnih primerih. Amandmaji, sprejeti v pristojnem parlamentarnem odboru predstavljajo 'priporočilo za drugo obravnavo', ki ga običajno zagovarja isti poročevalec kot v prvi obravnavi. Amandmaje lahko vložijo tudi drugi poslanci Evropskega parlamenta. Predlog spremembe stališča Sveta je dopusten le, če je njegov namen:

- »v celoti ali delno obnoviti stališče Parlamenta, sprejeto v prvi obravnavi;
- doseči dogovor med Svetom in Parlamentom;
- spremeniti del besedila stališča Sveta, ki ni bil vključen ali pa je bil vključen z drugačno vsebino v predlog, podan v prvi obravnavi, in ne pomeni bistvene spremembe;
- upoštevati novo dejstvo ali pravno stanje, nastalo po prvi obravnavi.« (Poslovnik Evropskega Parlamenta, člen 66).

O predlaganih spremembah se glasuje v pristojnem parlamentarnem odboru, ki odloča z navadno večino.

- ***Plenarno zasedanje***

Na plenarnem zasedanju se stališče sprejme na podlagi amandmajev, vključenih v priporočilo, ki ga je sprejel pristojni parlamentarni odbor, in na podlagi amandmajev, ki jih na plenarnem zasedanju vloži politična skupina ali minimalno štirideset poslancev. Pravico do predlaganja amandmajev pa ima na plenarnem zasedanju tudi pristojni parlamentarni odbor, ravno tako kot v prvi obravnavi v Evropskem parlamentu. Na plenarnem zasedanju se amandmaji sprejmejo z večino oddanih glasov poslancev Parlamenta. V Evropskem parlamentu se lahko podaljša trimesečni rok za dodatni mesec.

- *Evropski parlament odobri stališče Sveta ali o stališču ne sprejme odločitve*

Če Evropski parlament odobri stališče Sveta (pri tem glasuje z navadno večino) ali če ne sprejme amandmajev, ker ni bilo pridobljenih večino oddanih glasov poslancev, ali če ne sprejme odločitve v predvidenem roku, potem predsednik Evropskega parlamenta razglasi, da je stališče Sveta odobreno in akt je sprejet v skladu s tem stališčem. Postopek se konča. Enako se zgodi tudi v primerih neformalnih srečanj ali 'dialogov' po prvi

obravnavi Evropskega parlamenta in preden Svet sprejme stališče. Tak dogovor se imenuje 'zgodnja druga obravnava' (angl. 'early second reading').

Zakonodajni akt, ki je sprejet, se neposredno predloži v podpis predsedniku Evropskega parlamenta in generalnemu sekretarju. Generalna sekretarja Parlamenta in Sveta zakonodajni akt objavita v Uradnem listu Evropske unije. Redni zakonodajni postopek je s tem končan.

- *Evropski parlament zavrne stališče Sveta*

V nasprotju s prvo obravnavo ima Evropski parlament v drugi obravnavi pravico, da zavrne stališče Sveta v prvi obravnavi. Tako lahko »pristojni odbor, politična skupina ali najmanj štirideset poslancev v pisni obliki in v roku, ki ga določi predsednik, vloži predlog zavrnitve stališča Sveta. Za sprejetje navedenega predloga je potrebna večina glasov poslancev Parlamenta« (Poslovnik Evropskega parlamenta, člen 65). Do zdaj Parlament še nikoli ni uporabil te pravice. Če Evropski parlament zavrne stališče Sveta, akt ni sprejet in zakonodajni postopek se konča.

- *Evropski parlament k stališču Sveta predlaga amandmaje*

Ko so amandmaji v pristojnem parlamentarnem odboru sprejeti, se priporočilo za drugo obravnavo uvrsti na dnevni red plenarnega zasedanja. Tako kot v prvi obravnavi, vsak nov predlog spremembe vloži politična skupina, najmanj štirideset poslancev ali pristojni parlamentarni odbor. Glasovanje temelji na večini oddanih glasov poslancev Parlamenta. Med plenarno razpravo pred glasovanjem komisar pojasni stališče Komisije glede predlogov sprememb. Ko (če) Evropski parlament sprejme amandmaje v drugi obravnavi, jih pošlje Svetu.

Ko Svet prejme predlagane spremembe Evropskega parlamenta, mora v nadaljnjih treh mesecih sprejeti svojo drugo odločitev, s katero lahko spremembe odobri ali pa ne. Če Svet s kvalificirano večino odobri vse spremembe, in če se z njimi strinja tudi Komisija, je tako spremenjeni zakonodajni akt sprejet in postopek je končan. Če pa se Komisija ne strinja o posameznih ali vseh spremembah, ki jih predlaga Evropski parlament, lahko Svet take spremembe sprejme samo s soglasjem. Kadar pa Svet ne odobri vseh predlaganih amandmajev, predsednik Sveta v dogovoru s predsednikom Evropskega parlamenta v šestih tednih skliče sejo Spravnega odbora⁴³.

⁴³ Spravni odbor po Pogodbi o delovanju Evropske unije (294. člen):

»Spravni odbor, ki ga sestavljajo člani Sveta ali njihovi predstavniki in enako število članov, ki predstavljajo Evropski parlament, ima nalogo, da na podlagi stališč Evropskega parlamenta in Sveta v drugi obravnavi v šestih tednih po sklicu, s kvalificirano večino članov Sveta ali njihovih

SPRAVNI POSTOPEK

Spravni odbor mora biti sklican v šestih (oziroma največ osmih) tednih od trenutka, ko Svet sprejme formalno odločitev. Šteje se, da je Spravni odbor sklican, ko poteka njegovo prvo srečanje. Spravni odbor ima (le) šest (ali največ osem) tednov za doseg dogovora o skupnem besedilu.

V praksi so ta časovna obdobja pogosto prekratka, da bi se pogajanja izvedla, saj so lahko zadeve, o katerih se odloča, izredno zapletene in vključujejo več interesnih skupin. Zato pogajanja pogosto potekajo že pred formalno odločitvijo druge obravnave v Svetu, ko postane jasno, da Svet ne bo sprejel vseh predlogov sprememb Evropskega parlamenta. Ker ima Svet na voljo tri (oziroma največ štiri) mesece, da konča svojo drugo obravnavo, imajo v tem času pogajalci čas za navezovanje stikov, zlasti v okviru tako imenovanih neformalnih 'dialogov'.

V vmesnem obdobju, torej med koncem druge obravnave v Svetu in sklicem Spravnega odbora, ima Evropski parlament možnost, da imenuje svojo delegacijo v Spravnem odboru in podeli mandat svojim pogajalcem. V mnogih primerih to stori celo pred uradnim sprejemom stališča Sveta v drugi obravnavi.

Neformalni 'dialog'

Pogajalci se torej sestajajo na neformalnih srečanjih oziroma 'dialogih' precej pred začetkom formalne sprave v Spravnem odboru. Ta srečanja so večinoma dialogi na tehnični ali politični ravni, kjer je število udeležencev omejeno zaradi doseganja večje učinkovitosti. Evropski parlament v dialogih predstavljajo predsednik delegacije, predsednik pristojnega parlamentarnega odbora in poročevalec, Svet predstavlja stalni predstavnik (član Coreperja) tiste države članice, ki predseduje Svetu (v spremstvu sekretariata Sveta in pravne službe), Komisijo pa zastopajo generalni direktor službe, ki je odgovorna za zadevo, pravna služba Komisije in generalni sekretariat.

Vsaka izmed treh skupin pogajalcev, ki predstavlja določeno institucijo, poroča svoji delegaciji znotraj Spravnega odbora. Kompromis oziroma tako imenovan 'skupni predlog', ki izhaja iz neformalnih dialogov, je predložen delegacijam v odobritev.

Komisija ima posredniško vlogo in pogosto predlaga kompromise. Njen glavni namen je uskladiti stališča obeh zakonodajalcev, medtem ko brani, kolikor je le mogoče, splošni interes in zahteve iz Lizbonske pogodbe v skladu z njenim predlogom.

predstavnikov in z večino članov, predstavnikov Evropskega parlamenta doseže soglasje o skupnem predlogu. Komisija sodeluje pri delu Spravnega odbora ter daje vse potrebne pobude za približanje stališč Evropskega parlamenta in Sveta.«

Sestava delegacij v Spravnem odboru

- ***Delegacija Evropskega parlamenta:*** Delegacija Evropskega parlamenta je sestavljena iz enakega števila članov in stalnih namestnikov Evropskega parlamenta kot je držav članic v Evropski uniji – v delegaciji je torej sedemindvajset članov in ravno toliko namestnikov (slednji nimajo glasovalne pravice, razen če je član iz njihove politične skupine odsoten). Trije podpredsedniki⁴⁴ Evropskega parlamenta so stalni člani Spravnega odbora in izmenično opravljajo funkcijo sopredsednika. Ostalih štiriindvajset članov delegacije Evropskega parlamenta imenujejo politične skupine v sorazmerju z velikostjo posamezne politične skupine v Evropskem parlamentu. Na splošno velja, da ti spadajo v parlamentarni odbor, ki je pristojen za posamezno zadevo. Odločitve delegacije Evropskega parlamenta se sprejemajo z večino glasov svojih članov (trenutno je potrebnih 14 glasov v EU-27).
- ***Delegacija Sveta:*** Na splošno delegacija Sveta združuje stalne predstavnike držav članic znotraj Corepreja. Trenutno jih je sedemindvajset, ravno toliko kot jih je v delegaciji Evropskega parlamenta. Delegaciji Sveta predseduje minister, ki predseduje sestavi Sveta, ki je odgovorna za posamezno zadevo. Delegacija Sveta odloča s kvalificirano večino (razen v primerih, ko Lizbonska pogodba zahteva soglasje).

Pogajanje v Spravnem odboru

Spravni odbor sestavljata delegaciji Evropskega parlamenta in Sveta ter komisar, ki je odgovoren za posamezno zadevo. Spravni odbor skupaj vodita predsednika delegacij, torej podpredsednik Evropskega parlamenta ali minister tiste države članice, ki predseduje Svetu. Spravni odbor se sestaja izmenično v prostorih Evropskega parlamenta in Sveta.

Delo Spravnega odbora je pripravljeno v okviru neformalnega triologa, kjer skupine pogajalcev iz treh institucij sprejmejo kompromis. Spravni odbor pogosto stremi k temu, da bi se spravni postopek končal na prvi seji, kar se včasih zgodi preko enostavne izjave o soglasju glede kompromisa. Vendar pa je v nekaterih primerih vseeno potrebnih več sej Spravnega odbora.

Ko pogajalci sprejmejo kompromis, ga mora Spravni odbor odobriti v obliki tako imenovanega skupnega predloga. Glasovanje o skupnem predlogu poteka v delegaciji Sveta na podlagi kvalificirane večine (razen, če Lizbonska pogodba zahteva soglasje v določenih primerih), v delegaciji Evropskega parlamenta pa na podlagi navadne večine svojih članov. Če je skupni predlog v šestih (oziroma največ osmih) tednih odobren, se o

⁴⁴ Trenutni podpredsedniki Spravnega odbora so G. Vidal-Quadras, Ga. Kratsa-Tsagaropoulou in G. Pittella.

njem nadalje odloča v tretji obravnavi, v nasprotnem primeru pa zakonodajni akt ni sprejet in postopek se konča.

TRETJA OBRAVNAVA

V tretji obravnavi lahko Evropski parlament in Svet odobrita ali zavrneta skupni predlog Spravnega odbora. Če Evropski parlament, ki odloča z večino oddanih glasov, in Svet, ki odloča s kvalificirano večino, v šestih tednih odobrita skupni predlog Spravnega odbora, je akt sprejet in postopek je končan. Če pa besedilo zavrneta, se šteje, da akt ni sprejet in postopek je končan.

7 VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA IN VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE PRI SPREJEMANJU EVROPSKE ZAKONODAJE

Državni zbor je ratificiral Pogodbo o pristopu k Evropski uniji 28. januarja 2004, članstvo pa je Slovenija dobila 1. maja 2004, z njim pa je, tako kot ostale države članice Evropske unije, prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na institucije Evropske unije. V institucijah Evropske unije Vlada Republike Slovenije (Vlada RS) neposredno predstavlja, zastopa in uveljavlja stališča Slovenije, Državni zbor pa sodeluje v postopkih odločanja le preko Vlade. Pri sprejemanju pravnih aktov in odločitev Evropske unije je torej pomembno razmerje med Državnim zborom in Vlado RS, ki ga je normativno uredil Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU). V veljavo je prišel aprila 2004, vendar je bil zakon spremenjen, zato je junija 2010 stopil v veljavo Zakon o spremembi Zakona o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado RS v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU-A).

7.1 DRŽAVNI ZBOR IN Vlada REPUBLIKE SLOVENIJE V POSTOPKU SPREJEMANJA PRAVNIH AKTOV EVROPSKE UNIJE

»V postopek sprejemanja pravnih aktov Evropske unije se vključuje Državni zbor z oblikovanjem stališč glede tistih aktov, ki bi po svoji vsebini sodili v pristojnost zakonodajnega telesa. Za obravnavo zadev Evropske unije sta v Državnem zboru pristojna dva odbora, in sicer Odbor za zadeve Evropske unije, ki obravnava vse zadeve Evropske unije, razen zadev s področja zunanje in varnostne politike EU, za kar je pristojen Odbor za zunanjo politiko. Stališča Državnega zbora nato Vlada upošteva pri svojem delovanju v organih Evropske unije. Če Vlada zaradi poteka pogajanj v organih Evropske unije ne more v celoti ali delno uveljaviti teh stališč, lahko deluje tudi drugače, vendar mora o tem obveščati Državni zbor ter navesti okoliščine, ki so vplivale na drugačno ravnanje vlade.« (glej Igličar v: Haček in Zajc, 2005, str. 102)

»Zadeve Evropske unije, skupaj s predlogom stališč, predloži Državnemu zboru Vlada RS. Ob tem posreduje podatke o postopku sprejemanja akta v organih Evropske unije, poglobljenih rešitvah in ciljnih predloga akta ter predvidenem času začetka obravnav in sprejema predpisa v Evropski uniji. Predlog stališča opremi Vlada tudi z oceno vplivov in posledic predloga evropskega predpisa za Slovenijo. Ocena vplivov in posledic obsega predvsem poudarke o potrebi po spreminjanju predpisov v domačem pravnem sistemu, o posledicah za proračun, vplivih na gospodarstvo, okolje in javno upravo. Poleg tega Vlada redno poroča o dejavnostih in odločitvah v Svetu Evropske unije in o uveljavitvi slovenskih stališč pri tem delovanju.« (glej Igličar v: Haček in Zajc, 2005, str. 102–103).

7.2 MEHANIZEM NADZORA NAD SPOŠTOVANJEM NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI

Kot smo že spoznali, so nacionalni parlamenti držav članic (tudi Državni zbor RS) z Lizbonsko pogodbo dobili pravico, da skrbijo za spoštovanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti z mehanizmom nadzora. Mehanizem nadzora urejata dva protokola, in sicer Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji in Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. »Prvi ureja obveznost posredovanja osnutkov zakonodajnih aktov in posvetovalnih dokumentov Komisije nacionalnim parlamentom, takoj ko so posredovani drugim institucijam Evropske unije oziroma objavljeni, in predpisuje rok osmih tednov, ki mora preteči do dne, ko je osnutek uvrščen na dnevni red Sveta. Drugi protokol pa predpisuje mehanizem, po katerem naj bi (predvsem z vlogo nacionalnih parlamentov) zagotavljali spoštovanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti.« (Vatovec et al., 2010, str. 48)

Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti uvaja tako imenovan 'mehanizem za zgodnje opozarjanje', v skladu s katerim lahko nacionalni parlamenti v osmih tednih posredujejo svoje obrazloženo mnenje, če menijo, da določen osnutek akta ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Namen tega mehanizma je torej ta, da se prepriča, da bi Unija pri delovanju posegala na področja, ki niso v njeni pristojnosti, ampak ostajajo v pristojnosti držav članic. Nacionalnim parlamentom so dodeljeni glasovi, tako da ima vsak nacionalni parlament po dva glasova, razen v primeru dvodomnosti, kjer ima vsak dom po en glas. »Če taka mnenja posredujejo nacionalni parlamenti z vsaj tretjino vseh glasov (18 glasov v EU-27 s skupno 54 glasovi) ali s četrtno glasov (14 glasov), če gre za zakonodajne osnutke s področja svobode, varnosti in pravice, morajo institucije Evropske unije osnutek znova preučiti. Niso pa obvezane k temu, da bi ga umaknile ali spremenile – lahko ga tudi ohranijo, v vsakem primeru pa morajo svojo odločitev utemeljiti, zaradi česar se je mehanizma prijel vzdevek 'rumenega kartona'.« (glej Vatovec et al., 2010, str. 48)

Poleg mehanizma 'rumenega kartona' »uvaja Lizbonska pogodba še eno novost, ki nosi vzdevek 'oranžni karton' in pride v poštev le pri rednem zakonodajnem postopku. Kadar je mnenj o neskladnosti toliko, da pomenijo vsaj navadno večino vseh glasov nacionalnih parlamentov (28 glasov v EU-27), pa Komisija zakonodajni predlog kljub temu ohrani v enaki obliki, potem Svet in Evropski parlament na koncu prve obravnave ob upoštevanju razlogov nacionalnih parlamentov presodita, ali je predlog združljiv z načelom subsidiarnosti. Če 55 odstotkov glasov Sveta ali večina oddanih glasov v Evropskem parlamentu meni, da ne, se predlog ne obravnava več.« (Vatovec et al., 2010, str. 48).

8 EVROPSKA DRŽAVLJANSKA POBUDA

Tako kot je pomembna nova, močnejša vloga Evropskega parlamenta z rednim zakonodajnim postopkom Evropske unije, je pomembna tudi evropska državljska pobuda v predzakonodajnem postopku. Le ob upoštevanju obojega je lahko zagotovljena optimalna demokratičnost v Evropski uniji.

Kot smo že ugotovili, se zakonodajni postopek v Evropski uniji uradno začne s (praviloma) Komisijino predložitvijo predloga zakonodajnega akta Evropskemu parlamentu in Svetu. »Zato je razumljivo, če si države članice prek svojih predstavnikov v institucijah, druge institucije Evropske unije in civilna družba želijo s predlogi in z mnenji vplivati na Komisijo že v zgodnejši fazi oblikovanja zakonodajnega predloga oziroma jo poskušajo prepričati, da sploh začne pripravljati zakonodajni predlog. Že Rimska pogodba iz leta 1957 je tako omogočila Svetu, da lahko od Komisije zahteva pripravo vseh študij, ki so po njegovem mnenju potrebne za doseganje skupnih ciljev, in predložitev ustreznih predlogov. Maastrichtska pogodba je to pravico podelila tudi Evropskemu parlamentu. Medtem ko po prejšnji ureditvi Komisija ni bila pogodbeno vezana odgovoriti ali se odzvati na takšno zahtevo zakonodajalcev Evropske unije, mora po Lizbonski pogodbi obvestiti institucijo o razlogih, zakaj ne predloži predloga, h kateremu je bila pozvana.« (Vatovec et al., 2010, str. 68). Lizbonska pogodba je to pravico razširila še na državljane Unije z uvedbo evropske državljske pobude.

Evropska državljska pobuda kot nova oblika participativne demokracije krepi državljanstvo Unije in omogoča vsem državljanom, da sodelujejo v demokratičnem življenju Unije. Državljanje Unije lahko pri državljski pobudi sodelujejo na dva načina; lahko jo podprejo ali organizirajo (s prijavo in z vložitvijo državljske pobude). Poudariti pa je treba, da je državljska pobuda le pobuda za delovni program. Komisija ima torej še vedno pravico do zakonodajne pobude, vendar pa jo državljani s pobudo zavežejo k resni obravnavi njihovih zahtev.

Evropsko državljsko pobudo ureja člen 11(4) Pogodbe o Evropski uniji in določa, da lahko »najmanj milijon državljanov Unije iz večjega števila držav članic s svojo pobudo Evropsko komisijo pozove, da v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti pravni akt Unije.« Ključni elementi državljske pobude (na primer milijon podpisnikov pobude) so sicer zagotovljeni, vendar pa ta člen ne določa postopkov in pogojev, ki so potrebni za predložitev take pobude. Zato člen 11(4) Pogodbe o Evropski uniji nadalje določa, da se »postopki in pogoji, potrebni za predložitev take pobude, določijo v skladu s prvim pododstavkom člena 24 Pogodbe o delovanju Evropske unije«, ki pravi da »Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita postopke in pogoje za vložitev državljske pobude.«

Evropska komisija je tako med 11. novembrom 2009 in 31. januarjem 2010 izvedla široko javno posvetovanje⁴⁵, da bi zbrala mnenja vseh zainteresiranih strani o načinu delovanja državljanske pobude v praksi. Po zaključku javnega posvetovanja je Evropska komisija 31. marca 2010 sprejela predlog uredbe o evropski državljanski pobudi, ki temelji na dveh bistveni načelih; prvič, da morajo pogoji za uvedbo evropske državljanske pobude zagotavljati, da državljanske pobude predstavljajo interes Unije in da je instrument hkrati lahko uporabiti, in drugič, da so postopki preprosti in uporabniku prijazni ter da hkrati preprečujejo prevare ali zlorabo sistema, državam članicam pa ne nalagajo nepotrebnih upravnih bremen. Na tej podlagi je tako Komisija sprejela predlog uredbe, katerega glavne sestavine so:

- določitev najmanjšega števila držav članic, ki zadošča za podporo pobude,
- določitev najmanjšega števila državljanov iz posamezne države članice, ki zadošča za podporo pobude
- določitev najnižje starosti, pri kateri lahko državljan Evropske unije sodeluje v pobudi,
- način prijave predlaganih pobud Komisiji,
- določitev postopkov in pogojev za zbiranje izjav o podpori,
- določitev roka za zbiranje izjav o podpori,
- odločitev Komisije o dopustnosti predlaganih državljanskih pobud,
- določitev zahtev glede preverjanja in potrjevanja veljavnosti izjav o podpori,
- proučitev državljanskih pobud s strani Komisije,
- zagotovitev varstva osebnih podatkov.

Svet in Evropski parlament sta 15. decembra 2010 dosegla končni dogovor glede Uredbe o evropski državljanski pobudi. Maroš Šefčovič, podpredsednik Komisije ter komisar za medinstitucionalne odnose in upravo je izjavil naslednje: »Zadovoljen sem, da je Parlamentu in Svetu uspelo doseči sporazum o državljanski pobudi v tako kratkem času. Ta pobuda bo v Evropski uniji uvedla popolnoma novo obliko participativne demokracije. To je resnično korak naprej v demokratičnem življenju Unije in je konkreten primer približevanja Evrope svojim državljanom. Poleg tega bo spodbudila živahno razpravo v državah članicah glede dogajanja v Bruslju, s tem pa, upamo, pripomogla k razvoju pravega evropskega javnega prostora.« Na zahtevo Sveta se bo zakonodaja o evropski državljanski pobudi začela uporabljati le eno leto po objavi v Uradnem listu Evropske unije. Prve pobude se bodo torej lahko obravnavale v začetku leta 2012.

⁴⁵ Javno posvetovanje je posameznikom, združenjem, podjetjem in javnim organom omogočilo, da izrazijo svoje mnenje o načinu delovanja državljanske pobude v praksi. Komisija je odzive, zbrane med posvetovanjem, upoštevala pri pripravi pravnega akta (uredbe), ki bo urejal državljanske pobude.

9 ZAKLJUČEK

Evropska unija je posebna, *sui generis*, mednarodna organizacija, ki združuje sedemindvajset evropskih držav. Države članice so s pristopom v Evropsko unijo prenesle izvrševanje dela suverenih pravic na institucije Evropske unije, ki na naddržavni ravni odločajo o skupnih politikah. Vendar pa je politični sistem Evropske unije že od nekdaj deležen kritik, da ni dovolj demokratičen. Zato so z Lizbonsko pogodbo, ki je prišla v veljavo 1. decembra 2009, sprejeli ukrepe za zmanjšanje demokratičnega deficita. V ta namen so povečali vlogo nacionalnih parlamentov pri delu Evropske unije, omogočili več sodelovanja državljanov pri oblikovanju politik Unije in, najpomembnejše, okrepili vlogo Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku.

Lizbonska pogodba je rezultat neuresničene Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki bi (če bi jo sprejele vse države članice) nadomestila obstoječe pogodbe Evropske unije in bila edini dokument, po kateri bi se sprejemali sekundarni pravni viri Evropske unije, vendar kot taka ne bi nadomestila ustav držav članic. Kljub temu se z Ustavo Evropske unije niso strinjale vse države članice (zavrnila sta jo Francija in Nizozemska), zato nikoli ni prišla v veljavo. Tako je bila pripravljena nova pogodba – Pogodba o reformi oziroma Lizbonska pogodba. Podpisana je bila 13. decembra 2007 v Lizboni, v veljavo pa je stopila 1. decembra 2009. Vendar Lizbonska pogodba ni ustava Evropske unije, čeprav vsebuje večino vsebine zavrnjene Ustavne pogodbe. Namen Lizbonske pogodbe je bil le nadomestiti in spremeniti Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti. Slednjo je tudi preimenovala v Pogodbo o delovanju Evropske unije.

Lizbonska pogodba je tako postala temeljna pogodba, ki v okviru pravnega reda Evropske unije sodi med primarne pravne vire. Kot (trenutno) zadnja pogodba v verigi temeljnih normativnih besedil predstavlja izhodiščni pravni akt držav članic, na podlagi katerega se oblikujejo sekundarni pravni viri. Med sekundarne pravne vire sodijo zavezujoče uredbe, direktive in sklepi ter nezavezujoča priporočila in mnenja. Uredbe, direktive in sklepi (ne pa tudi priporočila in mnenja) se lahko sprejemajo kot zakonodajni, delegirani in izvedbeni akti. Le zakonodajni akti pa se lahko sprejemajo po zakonodajnem postopku (rednem ali posebnem).

Evropski zakonodajni akti nastajajo v okviru tako imenovanega 'institucionalnega trikotnika', ki ga tvorijo Evropski parlament, Svet in Komisija. Značilnost evropskega prava se torej kaže v tem, da obstaja več organov, ki sodelujejo pri sprejemanju zakonodaje, več različnih zakonodajnih postopkov, po katerih se sprejema evropska zakonodaja, in različno poimenovanje zakonodajnih aktov. Glavni razlog, zaradi katerega se posamezni zakonodajni postopki razlikujejo med seboj, pa je različna vloga Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije v teh postopkih. Pri tem je zlasti pomembna (večja ali manjša) vloga, ki jo ima v posameznem postopku Evropski parlament.

Evropski parlament je v razvoju evropskega integracijskega procesa postopoma pridobil pomembno vlogo v zakonodajnem postopku Evropske unije. Prvo obliko vključenosti Parlamenta v zakonodajni proces (nekdanjih) Evropskih skupnosti predstavlja postopek posvetovanja, kjer Svet končne odločitve ne more sprejeti, ne da bi predhodno pridobil njegovo mnenje. Z namenom krepitev vloge Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku Enotni evropski akt leta 1987 uvede postopek sodelovanja. Tako Parlament pridobi možnost, da soustvarja zakonodajo, medtem ko je pred tem zgolj svetovalni organ. Novi način sprejemanja zakonodaje tako tudi poveča demokratično podlago predpisov Evropske skupnosti. Čeprav ima Evropski parlament v postopku sodelovanja pomembno vlogo, pa Svet v končni fazi vendarle ne more preprečiti sprejetja odločitve. Kasneje se obseg uporabe postopka sodelovanja močno skrči v korist postopka soodločanja, kjer ima Evropski parlament dejansko že vlogo sozakonodajalca, z Lizbonsko pogodbo pa je postopek sodelovanja popolnoma odpravljen. Poenostavljeno inačico postopka soodločanja predstavlja postopek privolitve. Večja vloga Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku torej pomeni večjo demokratično legitimnost zakonodajnega predpisa in večje zadovoljstvo evropskih državljanov z novim predpisom.

Z Lizbonsko pogodbo so poenostavljeni zgoraj opisani postopki, saj sta zakonodajni postopek posvetovanja in zakonodajni postopek privolitve združena v tako imenovani 'posebni zakonodajni postopek', zakonodajni postopek soodločanja je preimenovan v 'redni zakonodajni postopek' in razširjen na nova področja, zakonodajni postopek sodelovanja pa je odpravljen (na teh področjih se odločitve sedaj sprejemajo po rednem ali po posebnem zakonodajnem postopku).

Zakonodajni akti se praviloma sprejemajo po rednem zakonodajnem postopku. Sprejema jih Evropski parlament enakovredno s Svetom na skoraj vseh področjih Evropske unije, s čimer se uresničuje večja demokratična legitimnost evropske zakonodaje. Izjemoma se zakonodajni akti sprejemajo po posebnem zakonodajnem postopku, ki sodi med najpogostejša odstopanja (oziroma izjeme) od rednega zakonodajnega postopka.

Razširitev rednega zakonodajnega postopka na nova področja posledično pomeni, da morata Evropski parlament in Svet sprejeti čim več zakonodajnih aktov v prvem branju, če želita biti učinkovita. Zato je bila razvita nova metoda dela, po kateri predstavniki Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije odobrijo zakonodajni predlog na neformalnih srečanjih, imenovanih neformalni 'trialogi'. Neformalno odobrene zakonodajne predloge kasneje uradno odobri Evropski parlament in Svet. Namen takšnih trialogov je zmanjšanje zastojev v zakonodajnem postopku.

Redni zakonodajni postopek se od nekdanjega postopka soodločanja ne razlikuje veliko. Pri obeh postopkih Komisija najprej poda predlog zakonodajnega akta Evropskemu parlamentu in Svetu, pri čemer gre zakonodajni predlog skozi največ tri obravnave. Če primerjamo člen 251 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki ureja nekdanji postopek soodločanja, in člen 294 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki ureja redni

zakonodajni postopek, lahko opazimo predvsem nekatere terminološke spremembe, ki imajo globlji pomen. Terminološke spremembe, ki jih prinaša Lizbonska pogodba (npr. 'stališče' in ne 'mnenje' Evropskega parlamenta, 'stališče' in ne 'skupno stališče' Sveta, odobritev 'skupnega predloga' in ne 'skupnega besedila' Spravnega odbora), kažejo na enakovredno vlogo obeh zakonodajalcev pri sprejemanju zakonodaje EU. Namesto z 'absolutno večino svojih članov' ali 'absolutno večino oddanih glasov' Evropski parlament odloča z 'večino članov' ali 'večino oddanih glasov'.

Zakonodajni postopki so se razvijali postopoma, eden za drugim, in z vsakim novejšim ali prenovljenim postopkom se je Evropskemu parlamentu povečala vloga na račun Sveta, Komisije ali obeh. Vendar ne glede na to, da se vloga Evropskega parlamenta konstantno veča z vsako novo pogodbo, ki jo sklenejo države članice, postopki sprejemanja odločitev temeljijo na določenem razmerju med temi tremi institucijami, ki ga imenujemo 'institucionalno ravnovesje'. To pomeni, da nobena od treh institucij, ki so udeležene v določenem zakonodajnem postopku, ne more ravnati samostojno, ampak mora sodelovati z drugima dvema institucijama in je zato dolžna spoštovati njune pravice.

Tako kot je pomembna okrepljena vloga Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku Evropske unije, je pomembna tudi evropska državljanska pobuda v predzakonodajnem postopku. Le ob upoštevanju obojega je lahko zagotovljena optimalna demokratičnost zakonodajnih predpisov. Boljša zakonodaja bo v končni fazi prinesla več zadovoljstva med državljane Evropske unije, kar je tudi glavni cilj Lizbonske pogodbe.

Z evropsko državljansko pobudo bodo imeli državljani Evropske unije možnost pozvati Komisijo, da v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je potreben ustrezeni zakonodajni akt. Predlog uredbe o evropski državljanski pobudi je Komisija sprejela 31. marca 2010, Evropski parlament in Svet pa sta končni dogovor o predlogu dosegla 15. decembra 2010. Prve pobude se bodo lahko obravnavale v začetku leta 2012.

LITERATURA IN VIRI

SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

1. BOHINC, Rado (2007). *Pravo Evropske unije: Temelji pravoznanstva EU za študente družboslovja*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
2. BÖHM, Wolfgang, LAHODYNSKY, Otmar (2007). *Opa, Evropa! Kako deluje Evropska unija*. Služba Vlade RS za evropske zadeve, Ljubljana.
3. CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne (2008). *EU Law. Text, cases, and materials*. Oxford University Press, New York.
4. CVIKL, Milan Martin (2008). *Prenovljeno pravo Evropske unije: z uvodno besedo Marka Pavlihe*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
5. GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, NERAD, Sebastian, RIBIČIČ, Ciril, ZAGORC, Saša (2007). *Ustavno pravo Evropske unije*. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
6. GRILC, Peter, ILEŠIČ, Tomaž (2001). *Pravo Evropske unije. Prva knjiga*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
7. HORSPOOL, Margot, HUMPHREYS, Matthew (2008). *European Union Law*. Oxford University Press, New York.
8. JEŠOVNIK, Peter (2000). *Evropska unija. Zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe*. Visoka šola za management, Koper.
9. KUHELJ, Alenka (2005). *Študijsko gradivo pri predmetu 'Zakonodajni postopek v parlamentarnem sistemu'*. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
10. LAMPE, Rok, DRENIK, Simona, GRASSELLI, Neža (2008). *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili*. Doba Epis, Ljubljana.
11. MOUSSIS, Nicolas (1999). *Evropska unija*. Littera picta za slovensko izdajo.
12. PIRIS, Jean-Claude (2010). *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge.
13. TOPLAK, Cirila (2003). *Združene države Evrope: Zgodovina evropske ideje*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
14. TRATNIK, Matjaž, FERČIČ, Aleš, FERLINC, Maja (2004). *Osnove prava Evropske unije*. Obzorja, založništvo in izobraževanje, Maribor.
15. VATOVEC, Katarina, ACCETTO, Matej, AVBELJ, Matej, HOJNIK, Janja, SMRKOLJ, Maja (2010). *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili*. GV Založba, Ljubljana.

ČLANEK V REVIJI

16. KOVAČ, Jožef (2008). Do kakovostnih predpisov le s sodelovanjem zainteresirane javnosti že v predzakonodajnem postopku. *Pravna praksa*. Let. 27, št. 43, str. 2–7.
17. KUHELJ, Alenka (2006). Nova evropska ustava – kako nujna je za nadaljnji razvoj EU. *Podjetje in delo*. Let. 32, št. 6/7, str. 1658–1663.

PRISPEVEK OZ. POGLAVJE V KNJIGI

18. BOHINC, Rado (2009). Pravo Evropske unije. V: KAJNČ, Sabina (ur.). LAJH, Damjan (ur.): *Evropska unija od A do Ž*. Uradni list RS, Ljubljana, str. 308–311.
19. DOVŽAN, Gašper (2009). Postopki odločanja v Evropski uniji. V: KAJNČ, Sabina (ur.). LAJH, Damjan (ur.): *Evropska unija od A do Ž*. Uradni list RS, Ljubljana, str. 300–307.
20. IGLIČAR, Albin (2005). Vpliv evropske zakonodaje na Slovenski pravni sistem. V: HAČEK, Miro (ur.). ZAJC, Drago (ur.): *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 93–104.
21. PIKALO, Jernej (2009). Demokracija v Evropski uniji. V: KAJNČ, Sabina (ur.). LAJH, Damjan (ur.): *Evropska unija od A do Ž*. Uradni list RS, Ljubljana, str. 40–44.
22. RAJGELJ, Barbara (2009). Sekundarni pravni viri. V: KAJNČ, Sabina (ur.). LAJH, Damjan (ur.): *Evropska unija od A do Ž*. Uradni list RS, Ljubljana, str. 344–349.

PREDPISI

23. (1987) Enotni evropski akt (EEA). Ur. list EU, L 169. Dostopno 12.2.2011 na: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm>.
24. (2009) Evropski parlament. Poslovniki. Dostopno 24.2.2011 na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SL&language=SL>.
25. (2007) Lizbonska pogodba. Uradni list EU, C 306. Dostopno 15.7.2010 na: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML>.
26. (2004) Pogodba o Ustavi za Evropo. Uradni list C 310. Dostopno 3.8.2010 na: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:SL:HTML>.
27. (2010) Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije. Uradni list EU, C 83. Dostopno 15.7.2010 na: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:SL:HTML>.
28. (2006) Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Uradni list EU, C 321E. Dostopno 15.7.2010 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:SL:pdf>.

VIRI Z INTERNETA

29. COOPER, Ian (2009). *Treasures of ERIH. Will national parliaments use their new powers?* Dostopno 16.10.2009 na: <http://http://euobserver.com/18/28839>.
30. Državni zbor RS (2010). *Državni zbor in Evropska unija*. Dostopno 1.9.2010 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=55#1204>.
31. Duff, Andrew (2011). *True guide to the Treaty of Lisbon*. Dostopno 7.2.2011 na: <http://www.alde.eu/fileadmin/files/Download/True-Guide-NEW.pdf>.

32. Europa – A Constitution for Europe (2010). *The Union's decision-making procedures*. Dostopno 4.8.2010 na:
http://europa.eu/scadplus/constitution/procedures_en.htm.
33. Europa – EUR Lex (2010). *Postopki in organi*. Dostopno 15.8.2010 na: http://eur-lex.europa.eu/sl/droit_communaire/droit_communaire.htm.
34. Europa – Europa v 12 poglavjih (2010). *Trikotnik odločanja*. Dostopno 25.8.2010 na: http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_4/index_sl.htm.
35. Europa – Evropska komisija (2010). *Zakonodaja*. Dostopno 15.8.2010 na:
http://ec.europa.eu/legislation/index_sl.htm.
36. Europa – institucije in drugi organi EU (2010). *Evropska komisija*. Dostopno 25.8.2010 na: http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_sl.htm.
37. Europa – institucije in drugi organi EU (2010). *Evropski parlament*. Dostopno 25.8.2010 na: http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_sl.htm.
38. Europa – institucije in drugi organi EU (2010). *Svet EU*. Dostopno 25.8.2010 na:
http://europa.eu/institutions/inst/council/index_sl.htm.
39. Europa – Lizbonska pogodba (2010). *Demokracičnejša in preglednejša Evropa*. Dostopno 21.7.2010 na:
http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_sl.htm.
40. Europa – Lizbonska pogodba (2010). *Evropa pravic in vrednot*. Dostopno 21.7.2010 na: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/rights_values/index_sl.htm.
41. Europa – Lizbonska pogodba (2010). *Moderne in učinkovite institucije*. Dostopno 21.7.2010 na: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/institutions/index_sl.htm.
42. Europa – Lizbonska pogodba (2010). *Na kratko o Lizbonski pogodbi*. Dostopno 21.7.2010 na: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_sl.htm.
43. Europa – Press releases RAPID (2011). *Evropska državljanska pobuda*. Dostopno 3.1.2011 na:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/683&format=HTML&aged=0&language=SL&guiLanguage=en>.
44. Europa – Press releases RAPID (2011). *Pozitiven odziv Komisije na evropsko državljansko pobudo*. Dostopno 3.1.2011 na:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1720&format=HTML&aged=0&language=SL&guiLanguage=en>.
45. Europa – Press releases RAPID (2010). *Z evropsko državljansko pobudo do novih možnosti vplivanja na politiko EU*. Dostopno 3.9.2010 na:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/397&format=HTML&aged=0&language=SL&guiLanguage=en>.
46. Europa v 12 poglavjih (2010). *Ključni datumi v zgodovini evropskega združevanja*. Dostopno 21.7.2010 na: http://europa.eu/abc/12lessons/key_dates/index_sl.htm.
47. Europa - Agencije EU (2011). *Eurojust*. Dostopno 10.2.2011 na:
http://europa.eu/agencies/pol_agencies/eurojust/index_sl.htm.
48. Europa - Agencije EU (2011). *Europol*. Dostopno 10.2.2011 na:
http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_sl.htm.
49. European Commission (2011). *Codecision. Legal bases*. Dostopno 3.3.2011 na:
http://ec.europa.eu/codecision/docs/legal_bases.pdf.

50. European Commission (2010). *Codecision*. Dostopno 27.8.2010 na:
http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm.
51. Europedia. moussis.eu (2011). *The EU's legislative procedure*. Dostopno 23.2.2011
na: http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/4/3/?all=1.
52. Evropska komisija (2010). *Direktiva*. Dostopno 4.8.2010 na:
http://ec.europa.eu/community_law/introduction/what_directive_sl.htm.
53. Evropska komisija (2010). *Evropska državljanska pobuda*. Dostopno 3.9.2010 na:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_sl.htm.
54. Evropska komisija (2010). *Javno posvetovanje o novi evropski državljanski pobudi*.
Dostopno 3.9.2010 na:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/citizens_summary_sl.pdf.
55. Evropska komisija (2010). *Predlog: Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o državljanski pobudi*. Dostopno 31.3.2010 na:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_sl.pdf.
56. Evropska komisija (2010). *Publikacija - Vaš vodnik po Lizbonski pogodbi*. Dostopno
10.7.2010 na:
http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/publikacije/eu/Vas_vodnik_po_Lizbonski_pogodbi.pdf.
57. Evropska komisija (2010). *Uredba*. Dostopno 4.8.2010 na:
http://ec.europa.eu/community_law/introduction/what_regulation_sl.htm.
58. Evropska komisija (2010). *Zelena knjiga o evropski državljanski pobudi*. Dostopno
11.11.2010 na:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_sl.pdf.
59. Evropski parlament (2010). *Načelo subsidiarnosti*. Dostopno 2.9.2010 na:
http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7148_sl.htm.
60. Evropski parlament (2010). *Postopek posvetovanja*. Dostopno 4.8.2010 na:
<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=55&pageRank=4&language=SL>.
61. Evropski parlament (2010). *Postopek privolitve*. Dostopno 4.8.2010 na:
<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=55&pageRank=8&language=SL>.
62. Evropski parlament (2010). *Postopek soodločanja*. Dostopno 4.8.2010 na:
<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=55&pageRank=2&language=SL>.
63. HOJNIK, Janja (2010). *Študijsko gradivo - Pregled novosti po Lizbonski pogodbi*.
Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, 2010. Dostopno 23.3.2010 na:
http://www.pf.uni-mb.si/jmc/datoteke/pravo_eu/pregled_lp.ppt.
64. Novice. Dnevnik.si (2011). *Španija, Belgija in Madžarska bodo med predsedovanjem EU imele skupni logo*. Dostopno 5.4.2011 na:
<http://www.dnevnik.si/novice/eu/1042241547>.

65. Republika Slovenija – Državni zbor (2010). *Pravni red Evropske unije*. Dostopno 20.8.2010 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=98>.
66. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Evropska komisija*. Dostopno 14.7.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/evropska-komisija/>.
67. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Evropski parlament*. Dostopno 14.7.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/evropski-parlament/>.
68. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Institucije in organi*. Dostopno 14.7.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/>.
69. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Kratka predstavitev EU*. Dostopno 6.7.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/kratka-predstavitev/>.
70. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Lizbonska pogodba*. Dostopno 11.7.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/>.
71. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Mednarodni sporazumi*. Dostopno 4.8.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/mednarodni-sporazumi/>.
72. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Novi načini odločanja*. Dostopno 11.7.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/lizbonska-pogodba-v-10-korakih/pogodba-ki-prinasa-nove-nacine-odlocanja/#c107>.
73. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Pogodba, ki prinaša koristi za države članice*. Dostopno 11.7.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/lizbonska-pogodba-v-10-korakih/pogodba-ki-prinasa-koristi-za-drzave-clanice/#c110>.
74. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Pogodba, ki uvaja institucionalne spremembe*. Dostopno 11.7.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/lizbonska-pogodba-v-10-korakih/pogodba-ki-uvaja-institucionalne-spremembe/#c106>.
75. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Politične skupine*. Dostopno 16.10.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/evropski-parlament/organizacija-evropskega-parlamenta/politicke-skupine/>.
76. Slovenija – doma v Evropi (2011). *Poslanci Evropskega parlamenta*. Dostopno 4.3.2011 na: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/evropski-parlament/organizacija-evropskega-parlamenta/poslanci-evropskega-parlamenta/>.
77. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Postopek posvetovanja*. Dostopno 27.8.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/zakonodajni-postopki/postopek-posvetovanja/>.
78. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Postopek privolitve*. Dostopno 27.8.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/zakonodajni-postopki/postopek-privolitve/>.
79. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Postopek sodelovanja*. Dostopno 27.8.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/zakonodajni-postopki/postopek-sodelovanja/>.
80. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Postopek soodločanja*. Dostopno 27.8.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/zakonodajni-postopki/postopek-soodlocanja/>.
81. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Pravni red EU - pogodbe*. Dostopno 10.7.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/pogodbe/>.

82. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Pravni red EU*. Dostopno 4.8.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/>.
83. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Sekundarna zakonodaja*. Dostopno 4.8.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/sekundarna-zakonodaja/>.
84. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Sodišče EU*. Dostopno 4.8.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/sodisce-evropske-unije/>.
85. Slovenija - doma v Evropi (2011). *Sprejemanje odločitev*. Dostopno 4.3.2011 na: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/svet/sprejemanje-odlocitev/>.
86. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Svet*. Dostopno 14.7.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/svet/>.
87. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Ustava za Evropo*. Dostopno 20.8.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/ustava-za-evropo/>.
88. Slovenija – doma v Evropi (2011). *Več o predsedovanju Svetu*. Dostopno 28.3.2011 na: <http://www.evropa.gov.si/si/institucije-in-organi/svet/organizacija-dela-sveta/vec-o-predsedovanju-svetu/>.
89. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Vprašanje - Kako Evropski parlament sodeluje pri odločanju v Evropski uniji?* Dostopno 27.8.2010 na: [http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/pogosta-vprasanja/vprasanje/news//582cf44eaa/?tx_evropafaq_pi1\[q\]=151&tx_evropafaq_pi1\[view\]=1](http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/pogosta-vprasanja/vprasanje/news//582cf44eaa/?tx_evropafaq_pi1[q]=151&tx_evropafaq_pi1[view]=1).
90. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Zakonodajni postopki pred Lizbonsko pogodbo*. Dostopno 4.8.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/zakonodajni-postopki/zakonodajni-postopki-pred-lizbonsko-pogodbo/>.
91. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Zakonodajni postopki*. Dostopno 4.8.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/zakonodajni-postopki/>.
92. Slovenija – doma v Evropi (2010). *Zgodovinski mejniki*. Dostopno 6.7.2010 na: <http://www.evropa.gov.si/si/kratka-predstavitev/zgodovinski-mejniki/>.
93. The President of the European Parliament (2011). *Speeches*. Dostopno 5.2.2011 na: <http://www.europarl.europa.eu/president/view/en/press/speeches/sp-2011/sp-2011-January/speeches-2011-January-2.html>.
94. Vlada RS – MNZ (2010). *Lizbonska pogodba – ukinitve stebrne strukture*. Dostopno 28.8.2010 na: http://www.mnz.gov.si/si/mednarodno_sodelovanje/svoboda_varnost_in_pravicnost/lizbonska_pogodba/.
95. Vlada RS – MZZ (2010). *Lizbonska pogodba*. Dostopno 21.7.2010 na: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/lizbonska_pogodba/.
96. Wikipedia (2011). *Legislature of the European Union*. Dostopno 15.2.2011 na: http://en.wikipedia.org/wiki/Legislature_of_the_European_Union#Principal_actors.

PRILOGE

Priloga 1: Pravne podlage, ki določajo poseben zakonodajni postopek po Lizbonski pogodbi

Tabela 4: Področja, ki so podčrtana, so tista, katerih pravne podlage so povsem nove ali pa se je postopek z Lizbonsko pogodbo spremenil, tako da za nekatere ukrepe sedaj velja poseben zakonodajni postopek.

Člen v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU)	Področje urejanja	Postopek po Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU)
19(1) PDEU	Ukrepi za boj proti diskriminaciji	Sprejme Svet soglasno po odobritvi Evropskega parlamenta
25, drugi pododstavek PDEU	Razširitev pravic, ki so povezane z državljanstvom	Sprejme Svet soglasno po odobritvi Evropskega parlamenta – ratifikacija držav članic obvezna
86(1), prvi pododstavek PDEU	<i>Evropsko javno tožilstvo</i>	Sprejme Svet soglasno po odobritvi Evropskega parlamenta
223(1), drugi pododstavek PDEU	Enotni volilni postopek	Sprejme Svet soglasno po odobritvi Evropskega parlamenta – ratifikacija držav članic obvezna
312(2), prvi pododstavek PDEU	Večletni finančni okvir	Sprejme Svet soglasno po odobritvi Evropskega parlamenta
21(3) PDEU	Ukrepi v zvezi s socialnim varstvom ali socialno zaščito	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom
22(1) in (2) PDEU	Državljanstvo: pravica voliti in biti voljen v državi članici stalnega prebivališča na občinskih in evropskih volitvah	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom
64(3) PDEU	Sprejem ukrepov, ki pomenijo v pravu Unije nazadovanje glede	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim

	liberalizacije pretoka kapitala v tretje države ali iz njih	parlamentom
77(3) PDEU	Ukrepi o potnih listinah, osebnih izkaznicah, dovoljenjih za prebivanje ali drugih takih listinah	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom
81(3), prvi pododstavek PDEU	Ukrepi, ki zadevajo družinsko pravo s čezmejnimi posledicami	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom
87(3), prvi pododstavek PDEU	Operativno policijsko sodelovanje	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom
89 PDEU	Delovanje pristojnih organov držav članic na ozemlju druge države članice	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom
113 PDEU	Usklajevanje prometnih davkov in posrednega obdavčevanja	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom
115 PDEU	Približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic, ki neposredno vplivajo na vzpostavitev ali delovanje notranjega trga	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom
118, drugi pododstavek PDEU	<i>Jezikovna ureditev za evropske pravice intelektualne lastnine</i>	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom
126(14), drugi pododstavek PDEU	Sprejem ukrepov, ki nadomestijo Protokol o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Evropsko centralno banko
127(6) PDEU	Posebne naloge Evropske centralne banke glede bonitetnega nadzora	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Evropsko centralno banko
153(2), tretji pododstavek (glede točk (c), (d), (f) in (g) odstavka 1) PDEU	Socialna politika: socialna varnost in socialna zaščita delavcev, varstvo delavcev v primeru prenehanja pogodbe o zaposlitvi, zastopanje in kolektivna obramba interesov delavcev in delodajalcev, pogoji za zaposlitev državljanov tretjih	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom, Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij

	držav	
192(2), prvi pododstavek PDEU	Okolje: določbe davčne narave, prostorsko načrtovanje, upravljanje z vodnimi viri, raba zemljišč ter oskrba in diverzifikacija energetskih virov	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom, Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij
194(3) PDEU	Energija: davčni ukrepi	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom
262 PDEU	<i>Pristojnost Sodišča na področju intelektualne lastnine</i>	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom
308, tretji pododstavek PDEU	Sprememba Protokola o statutu Evropske investicijske banke	Sprejme Svet soglasno na zahtevo Evropske investicijske banke in po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Komisijo; ali na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Evropsko investicijsko banko
311, tretji pododstavek PDEU	Viri lastnih sredstev Unije – uvedba novih kategorij virov lastnih sredstev ali odprava obstoječih	Sprejme Svet soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom – ratifikacija držav članic obvezna
311, četrty pododstavek PDEU	Izvedbeni ukrepi v zvezi s sistemom virov lastnih sredstev Unije	Sprejme Svet po odobritvi Evropskega parlamenta
23, drugi pododstavek PDEU	<i>Ukrepi za zagotavljanje diplomatske zaščite</i>	Sprejme Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom
126(14) PDEU	Določitev pravil in opredelitev pojmov v zvezi z uporabo določb Protokola o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem	Sprejme Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom
182(4) PDEU	Raziskave: posebni programi za izvajanje okvirnega programa	Sprejme Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom

Vir: European Commission. Codecision. Legal bases. 3.3.2011

Priloga 2: Pravne podlage, ki določajo redni zakonodajni postopek po Lizbonski pogodbi

Tabela 5: Področja, na katerih se je že pred Lizbonsko pogodbo uporabljal zakonodajni postopek soodločanja (po novem redni zakonodajni postopek) in se uporablja tudi sedaj, ter pravne podlage po Lizbonski pogodbi, ki ta postopek določajo.

Člen v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU)	Področje urejanja
15(3), drugi pododstavek, PDEU	Pogoji za uresničevanje pravice do dostopa do dokumentov
16(2) PDEU	Varstvo podatkov
18, drugi pododstavek, PDEU	Ukrepi za boj proti diskriminaciji na podlagi narodnosti
19(2) PDEU	Spodbujevalni ukrepi za osnovna načela v boju proti diskriminaciji
21(2) PDEU	Določbe za lažje uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja v Uniji
33 PDEU	Okrepitev carinskega sodelovanja
46 PDEU	Prost pretok delavcev
48 PDEU	Ukrepi na področju socialne varnosti, kakršni so potrebni za zagotovitev prostega gibanja delavcev
50 PDEU	Svoboda ustanavljanja
52(2) PDEU	Uskladitev predpisov držav članic v zvezi s pravico do ustanavljanja
53(1) PDEU	Uskladitev predpisov držav članic o olajšanem začetku in opravljanju dejavnosti samozaposlenih oseb in medsebojno priznavanje formalnih kvalifikacij
62 PDEU	Storitve
91(1) PDEU	Izvajanje skupne prometne politike
100(2) PDEU	Pomorski in zračni promet
114(1) PDEU	Sprejem ukrepov za približevanje predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga
149 PDEU	Spodbujevalni ukrepi za sodelovanje na področju zaposlovanja
153(2), drugi pododstavek (razen točke (c), (d), (f) in (g))	Socialna politika

iz odstavka 1) PDEU	
157(3) PDEU	Socialna politika - enake možnosti in enako obravnavanje moških in žensk glede zaposlovanja in poklica ter enako plačilo za enako delo
164 PDEU	Sprejem izvedbenih uredb, ki se nanašajo na Evropski socialni sklad
165(4) PDEU	Spodbujevalni ukrepi na področju izobraževanja
166(4) PDEU	Politika poklicnega usposabljanja
167(5) PDEU	Spodbujevalni ukrepi na področju kulture
168(4) PDEU	Javno zdravje – ukrepi za zagotavljanje skupnih potreb po varnosti na zdravstvenem področju
169(3) PDEU	Varstvo potrošnikov
172 PDEU	Vseevropska omrežja
173(3) PDEU	Industrija
175, tretji pododstavek PDEU	Ukrepi na področju ekonomske in socialne kohezije zunaj strukturnih skladov
178, prvi pododstavek PDEU	Evropski sklad za regionalni razvoj
182(1) PDEU	Okvirni program za raziskave
188, drugi pododstavek PDEU	Izvajanje okvirnega programa za raziskave
192(1) PDEU	Okolje – ukrepi za doseganje okoljskih ciljev, razen ukrepov fiskalne narave
192(3) PDEU	Okolje – sprejem splošnih delovnih programov
209(1) PDEU	Izvajanje politike razvojnega sodelovanja
224 PDEU	Predpisi, ki urejajo delovanje političnih strank na evropski ravni in njihovo financiranje
325(4) PDEU	Boj proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije
338(1) PDEU	Statistika Unije

Tabela 6: Pravne podlage in postopki pred Lizbonsko pogodbo, ki so po uveljavitvi le-te prešle na redni zakonodajni postopek, ter področje urejanja.

Člen v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU)	Področje urejanja	Postopki (in člani) pred Lizbonsko pogodbo v Pogodbi o Evropski uniji (PEU) in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES)
42, prvi pododstavek, PDEU	Pravila konkurence v proizvodnji in trgovini s kmetijskimi proizvodi	Kvalificirana večina v Svetu in posvetovanje z EP (člen 36 PES)
43(2) PDEU	Skupna ureditev trgov in	Kvalificirana večina v Svetu

	splošnih ciljev v skupni kmetijski in ribiški politiki	in posvetovanje z EP (člen 37(2) PES)
51, drugi pododstavek, PDEU	Izvetje nekaterih dejavnosti (povezane z izvajanjem javne oblasti) v državah članicah	Kvalificirana večina v Svetu, brez sodelovanja z EP (člen 45, 2. pododstavek, PES)
56, drugi pododstavek, PDEU	Razširitev svobode prostega opravljanja storitev za državljane tretjih držav s sedežem v EU	Kvalificirana večina v Svetu, brez sodelovanja z EP (člen 49, 2. pododstavek, PES)
59(1) PDEU	Liberalizacija posameznih storitev	Kvalificirana večina v Svetu in posvetovanje z EP (člen 52(1) PES)
64(2) PDEU	Sprejetje drugih ukrepov glede pretoka kapitala v tretje države in iz njih, ki se nanašajo na neposredne naložbe	Kvalificirana večina v Svetu, brez sodelovanja z EP (člen 57(2) PES)
75, prvi pododstavek, PDEU	Boj proti terorizmu – določitev okvira upravnih ukrepov za zamrznitev sredstev, itd. fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom	Kvalificirana večina v Svetu, brez sodelovanja z EP (člen 60 PES in 301 PES)
77(2) PDEU	Vizumi, mejne kontrole, prosto gibanje državljanov tretjih držav, upravljanje zunanjih meja, odprava kontrol na notranjih mejah	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 62 PES: postopek je opredeljen v členu 67 PES)
78(2) PDEU	Ukrepi za skupni evropski azilni sistem	<ul style="list-style-type: none"> - Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 63(1) in (2) PES: postopek je opredeljen v členu 67 PES) ali - Kvalificirana večina v Svetu, brez sodelovanja z EP (člen 64(2) PES)
79(2)(a) in (b) PDEU	Ukrepi za skupno politiko priseljevanja	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 63(3)(a) PES: postopek je opredeljen v členu 67 PES)

79(4) PDEU	Spodbujevalni ukrepi za vključevanje državljanov tretjih držav	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 63(4) PES: postopek je opredeljen v členu 67 PES)
81(2) PDEU	Pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami (razen družinskega prava)	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 65 PES: postopek je opredeljen v členu 67 PES)
82(1) in (2) PDEU	Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (vzajemno priznavanje sodnih odločb, preprečevanje sporov o pristojnosti, usposabljanje, sodelovanje v kazenskih postopkih in izvrševanju, minimalna pravila v nekaterih vidikih kazenskega postopka)	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 31(1)(a) do (d) PEU: postopek je opredeljen v členu 34(2) in členu 39(1) PEU)
83(1) in (2) PDEU	Minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na področju posebno hudih oblik kriminala	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 31(1)(e) PEU: postopek je opredeljen v členu 34(2) in členu 39(1) PEU)
85(1) PDEU	Eurojust	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 31(2) PEU: postopek je opredeljen v členu 34(2) in členu 39(1) PEU)
87(2) PDEU	Policijsko sodelovanje (neoperativno) (zbiranje, hramba, obdelava, analiza in izmenjava informacij, podpora za usposabljanje osebja in skupnih preiskovalnih tehnik)	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 30(1)(b) do (d) PEU: postopek je opredeljen v členu 34(2) in členu 39(1) PEU)
88(2) PDEU	Europol	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 30(2) PEU: postopek je opredeljen v členu 34(2) in členu 39(1) PEU)
91(2) PDEU	Določbe o načelih regulativnega sistema	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen

	prometa, ki bi lahko resno vplivale na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture	71(2) PES)
116, drugi pododstavek, PDEU	Ukrepi, potrebni za odpravo izkrivljanja na notranjem trgu zaradi razlik med nacionalnimi predpisi ali ukrepi	Kvalificirana večina v Svetu, brez sodelovanja z EP (člen 96 PES)
121(6) PDEU	Podrobna pravila za postopek večstranskega nadzora	Postopek sodelovanja (člen 99(5) PES)
129(3) PDEU	Spremembe nekaterih določb Protokola o statutu ESCB in ECB	Soglasje v Svetu ali kvalificirana večina po soglasju z EP (člen 107(5) PES)
133 PDEU	Ukrepi za uporabo evra	Kvalificirana večina v Svetu, brez sodelovanja z EP (člen 123(4), 3. stavek, PES)
177(1), prvi pododstavek, PDEU	Strukturni skladi	Kvalificirana večina v Svetu in privolitev EP (člen 161 PES)
177(1), drugi pododstavek, PDEU	Kohezijski sklad	Kvalificirana večina v Svetu in privolitev EP (člen 161 PES)
207(2) PDEU	Opredelitev okvira za izvajanje skupne trgovinske politike	Kvalificirana večina v Svetu, brez sodelovanja z EP (člen 133(2) PES)
212(2) PDEU	Gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje s tretjimi državami, ki niso države v razvoju	Kvalificirana večina v Svetu in posvetovanje z EP (člen 181A PES)
257 PDEU	Ustanovitev specializiranih sodišč, dodanih Splošnemu sodišču	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 225A PES)
281, drugi pododstavek, PDEU	Sprememba statuta Sodišča EU, razen naslova I in člena 64	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 245 PES)
291(3) PDEU	Splošna pravila in načela za nadzor izvajanja izvedbenih ukrepov	Soglasje v Svetu in posvetovanje z EP (člen 202, 3. alineja, PES)

322(1) PDEU	Finančna pravila	Kvalificirana večina v Svetu in posvetovanje z EP (člen 279(1) PES)
336 PDEU	Kadrovski predpisi za uradnike in pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Unije	Kvalificirana večina v Svetu in posvetovanje z EP (člen 283 PES)

Tabela 7: Nove pravne podlage, ki določajo redni zakonodajni postopek, in področje urejanja.

Člen v Pogodbi o Evropski uniji (PEU) in Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU)	Področje urejanja
14, drugi stavek, PDEU	Načela in pogoji za delovanje storitev splošnega gospodarskega pomena
24 PDEU in 11(4) PEU	Oblikovanje postopkov in pogojev za državljanske pobude
84 PDEU	Spodbujanje in podpiranje ukrepov držav članic pri preprečevanju kriminala
85(1) PDEU	Določitev podrobnosti glede sodelovanja Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov držav članic pri ocenjevanju dejavnosti Eurojusta
88(2) PDEU	Postopki za nadzor Europolu, ki ga opravlja Evropski parlament skupaj z nacionalnimi parlamenti
118, prvi pododstavek, PDEU	Uvedba evropskih pravic intelektualne lastnine in vzpostavitev centralizirane ureditve na ravni Unije na področju potrjevanja, usklajevanja in nadzorovanja
165(4) PDEU	Spodbujevalni ukrepi po novem tudi na področju športa (prej le na področju izobraževanja)
168(5) PDEU	Spodbujevalni ukrepi za varovanje in izboljšanje zdravja ljudi, boj proti hudim čezmejnimi grožnjam za zdravje, ukrepi, ki varujejo javno zdravje glede tobaka in zlorabe alkohola
182(5) PDEU	Vzpostavitev Evropskega raziskovalnega območja (kot dopolnitev dejavnostim, načrtovanim v večletnem okvirnem

	programu)
189(2) PDEU	Evropska vesoljska politika
194(2) PDEU	Energetska politika (pri nedavčnih ukrepih)
195(2) PDEU	Turizem
196(2) PDEU	Civilna zaščita
197(2) PDEU	Upravno sodelovanje
214(3) PDEU	Oprelitev okvira za izvajanje dejavnosti humanitarne pomoči
214(5) PDEU	Evropska prostovoljska enota za humanitarno pomoč
298(2) PDEU	Evropska uprava