

Izvorni znanstveni članak  
342.53:340.137](497.4:4-67 EU)  
Primljeno: 20. lipnja 2005.

## Uloga slovenskog parlamenta u procesu tranzicije, prilagođivanja zakonodavstva i učlanjivanja u EU

DRAGO ZAJC\*

### *Sažetak*

Slovenski Državni zbor moguće je svrstati među one nove parlamente srednje i istočne Europe koji nisu bili samo korisnici demokratizacije, nego su bili važni akteri u samom prelasku iz bivših socijalističkih sustava u demokratske. Bio je vrlo zaslužan za modernizaciju cijelog zakonodavstva u drugom razdoblju povezanom s europeizacijom i imao je veliku ulogu u procesu pristupanja Europskoj Uniji. Državni zbor je kao novi parlament nedvojbeno dosegnuo zadovoljavajući stupanj institucionalne i organizacijske sposobnosti. Postavlja se, međutim, pitanje njegove zbiljske subjektivne ili “kulturne sposobnosti”. Nedostatak tih sposobnosti među poslasticima u samom procesu uključivanja u EU katkad se očitovao velikim razlikama između načelne potpore EU i njezinim vrijednostima i bitnim razumijevanjem djelovanja njezinih institucija i ciljeva. U brojnim se prigodama mogla primijetiti i suprotnost između idealiziranih predodžbi o tome kako će poslije ulaska u EU sve biti jednostavnije i pesimističkih predviđanja o “potonuću” u EU. Slovenska parlamentarna elita uglavnom još nije posve razumjela da su tzv. “unutrašnja” pitanja umnogome postala europskim pitanjima, kao i to da su europska pitanja već postala “nacionalnim” pitanjima.

No, s druge strane, premalo se razmišlja o tome koliko je sudjelovanje slovenskog parlamenta u uvjetima punopravnog članstva zapravo zahtjevno. Poslanici će biti podvrgnuti mnogo intenzivnijim tokovima informacija koje će dolaziti iz institucija EU-a, a vrijeme za reagiranje bit će sve kraće. To će dovesti do toga da će poslanici djelovati sve više “reaktivno”, a sve manje “aktivno”.

Stoga pretpostavljamo da Državni zbor na početku svoga četvrtog mandata, neposredno nakon učlanjenja Slovenije u EU još nije dovoljno osposobljen za sudjelovanje, preko vlade, u procesu odlučivanja u EU kad je posrijedi brzo prihvaćanje potrebnih informacija i zauzimanja stavova ni u pogledu dobrog nadzora nad Vladom. Također, Državni zbor još uvijek nema dovoljno znanja za prijenos europskih politika u slovenske prilike, nedostaje mu iskustva, znanja i određene rutine za djelovanje u novim prilikama višerazinskog odlučivanja. U tim uvjetima nedostatka presedana zapravo pravi rad tek počinje.

\* *Drago Zajc*, redoviti profesor slovenske politike, Fakulteta za društvene vede, Ljubljana.

*Ključne riječi:* Državni zbor RS, tranzicija, modernizacija zakonodavstva, sposobnosti, Europska unija, europske politike.

Smatra se da su procesi političke demokratizacije i modernizacije, koji su krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina 20. stoljeća zahvatili države istočne srednje Europe (ISE), tijesno povezani s (re)parlamentarizacijom, odnosno uspostavljanjem tradicionalnoga demokratskog poretka, u kojem se poštuju prava građana da sami prosuđuju o svojim interesima i slobodno se udružuju u političke udruge, koje se međusobno natječu za potporu javnosti na redovitim i demokratskim izborima za predstavnička tijela. Da teže međusobnoj povezanosti, dokazali su i prijašnji procesi demokratizacije koji su se u dva navrata odvijali u Europi poslije Drugoga svjetskog rata – svi prijašnji valovi demokratizacije pedesetih godina (Njemačka, Italija) i sedamdesetih (Španjolska, Portugalska, Grčka) vodili su uspostavljanju parlamenata kao središnjih institucija, u kojima se pojavljuje legalna opozicija, a sukobi interesa mogu se rješavati na razvidan i javan način. Proces (re)parlamentarizacije je, doduše, konfliktan proces jer je riječ o državama gdje prije uspostavljanja totalitarnih i autoritarnih socijalističkih poredaka nije svugdje baš cvjetala demokracija (s iznimkom Čehoslovačke Republike). No, ako je prije Drugoga svjetskog rata ponegdje i bilo određene parlamentarne prakse, poslije rata je praktički nestala, a politički posrednici – stranke – morale su se, poslije gotovo pedeset godina, iznova uspostaviti. Te su razvijenije države istočne srednje Europe (Poljska, Češka, Mađarska, Slovenija, Hrvatska), imale brojne zajedničke karakteristike, među kojima je bila i naglašena uloga njihovih parlamenata, koji nisu bili samo korisnici demokratskih promjena, nego su umnogome bili njihovi aktivni činioци, što ne vrijedi samo za poljski Sejm i mađarski Országgyűlés, nego i za slovensku Skupštinu i hrvatski Sabor. Međutim, određene političke tradicije i sam način prelaska iz bivšega u novi demokratski sustav, u kome su bila izabrana glavna konstitucionalna rješenja (*constitutional choices*), umnogome je odredio i buduću ulogu parlamenta. Pojedine od tih (novih) država izabrale su polupredsjednički sustav (Poljska, Hrvatska), dok su druge izabrale relativno čisti parlamentarni sustav (Češka, Mađarska i Slovenija).

Procesi demokratizacije i (re)parlamentarizacije koji su se počeli odvijati Sloveniji sredinom osamdesetih godina dobili su svoj prvi epilog u rujnu 1989. godine kad su bile usvojene dopune ustava Republike Slovenije iz 1974. godine. Njima su bila rehabilitirana određena klasična građanska i politička prava, a među njima i pravo slobode govora i političkog udruživanja. Na temelju toga još je u “staroj” skupštini krajem prosinca 1989. bio usvojen i novi zakon o izborima u republičku skupštinu koji je omogućio prve slobodne izbore u travnju 1990. godine. To je bilo razdoblje snažne političke pluralizacije, a istodobno i početak parlamentarizacije, jer su se nove stranke,

ali i reformirane bivše društveno-političke organizacije – slično kao i u drugim državama ISE – formirale već kao prave političke organizacije za natjecanje za glasove birača na izborima na temelju vlastitih programa. Te stranke, koje inače još nisu bile dovoljno profilirane (imale su nejasne programe i slabo određenu socijalnu bazu), a razlikovale su se ponajprije u svom odnosu prema prijašnjem socijalističkom poretku (Prunk, 1998.; 179), izišle su na prve demokratske izbore u slovensku republičku skupštinu u travnju 1990. godine. Uz spoznaju da su samo zajedno dovoljno jake za natjecanje s organiziranim silama bivšeg sustava, šest novih stranaka u studenom 1989. godine udružilo se u koaliciju Demos, čiji je zajednički program bila deklaracija usvojena na velikoj političkoj manifestaciji u Ljubljani 8. svibnja 1989., kad je bio postavljen zahtjev da slovenski narod živi u suverenoj državi i da kao suverena država samostalno odlučuje o odnosima s drugim južnoslavenskim i drugim narodima u okviru obnovljene Europe. Skupština RS tada je još zadržala formalnu strukturu i bila sastavljena od triju vijeća (zadržavajući osim zastupništva političkih i zastupništvo funkcionalnih i teritorijalnih interesa, uz napomenu da su sva vijeća imala isti broj, tj. 80 zastupnika).<sup>1</sup> Od tih stranaka devet je prešlo niski prag od 2,5% i ušlo u društveno-političko vijeće. S obzirom na to da je većinu na izborima u to vijeće, pa tako i većinu sjedišta u njemu, ali i u cijeloj skupštini, dobila koalicija Demos (uz iznimku vijeća udruženog rada gdje je Demos bio u manjini), a “reformirane” su stranke sastavljale oporbu, može se reći da je time počeo pravi novi parlamentarni život, a skupština kao parlament bila je odmah postavljena u središte društvenih zbivanja.<sup>2</sup> Ta je skupština postigla velike rezultate na području političke, gospodarske i opće društvene modernizacije, osobito u iznalaženju načina za osamostaljenje Slovenije kao suverene države.

Prva slovenska koalicija Demos imala je za to nesumnjive zasluge, održavajući veliku složnost u postizavanju glavnih ciljeva od nacionalnog interesa, a pritom su je podupirale i stranke oporbe. S druge strane, pojavili su se veliki problemi koordinacije te koalicije sastavljene od stranaka koje su

<sup>1</sup> Na sličan način bili su provedeni slobodni izbori i za hrvatsku republičku skupštinu u svibnju 1989., koja je također formalno zadržala tri vijeća (Zajc, 2001.: 20).

<sup>2</sup> Nove stranke bile su Slovenski kršćanski demokrati (SKD), Slovenski seljački savez (SKZ), Slovenska demokratska stranka (SDS), Socijalno-demokratska stranka Slovenije (SDSS), Zeleni Slovenije (ZS) i Slovenska obrtnička stranka (SOS). Tzv. “reformirane” stranke bile su Savez komunista Slovenije – Stranka demokratske obnove (ZKS – SDP), Socijalistički savez Slovenije – Socijalistička stranka Slovenije (SZDL – SSS) i Savez socijalističke omladine Slovenije – Liberalna stranka (ZSMS – LS), koja se kasnije pretvara u Liberalnu demokraciju Slovenije (LDS). Dok su tri od tih stranaka (SOS, SZDL – SSS, SDS) na sljedećim izborima ispale, pojavile su se nove stranke koje su ušle u Državni zbor: Demokratska stranka umirovljenika Slovenije (DeSUS), Slovenska nacionalna stranka (SNS) i Stranka mladih Slovenije (SMS).

se svrstavale od ljevice do desnice. Osim toga, unutar koalicije je došlo do velikih bitnih nesuglasica jer su desne stranke, prema mišljenju stranaka centra i lijevih, previše nametale svoja viđenja. Odmah poslije donošenja novog ustava 23. siječnja 1991. godine, početkom 1992., došlo je do raspada te koalicije, slično raspadu nekih drugih demokratskih koalicija koje su bile u funkciji prevladavanja bivšega realsocijalističkog poretka (Poljska, Češka, Mađarska). Do tog je raspada došlo u očekivanju skorašnjih novih izbora, ali oni su, zbog teškoća u donošenju novog zakona o izborima i drugih prilika, bili odgođeni za kraj 1992. godine. U međuvremenu su se dogodile promjene na vrhu vlade; prvog predsjednika vlade A. Peterlea je, poslije izglasavanja prijedloga o nepovjerenju (koji po slovenskom ustavu mora sadržavati i prijedlog novog predsjednika), naslijedio J. Drnovšek.<sup>3</sup>

Način sastavljanja te prve, kao i svih budućih koalicija, presudno je utjecao na djelovanje Skupštine i Državnog zbora. Prva slovenska koalicija, iako sastavljena od stranaka koje su pripadale vrlo različitim "*familles spirituelles*", može poslužiti kao primjer moderne "velike" koalicije, sastavljene od stranaka koje se još profiliraju i imaju nizak koalicijski potencijal, smatrajući da to udruživanje može služiti njihovim posebnim interesima i ciljevima. Razlozi i način njezina formiranja bio je specifičan, ali su te i druge stranke iz njezina djelovanja ipak mogle dobiti korisne upute za sudjelovanje u budućim koalicijama i njihovim vladama. No to se nije dogodilo. Za koalicije koje su se uspostavljale poslije sljedećih izbora 1992. godine do zadnjih 2004. godine bilo je karakteristično to što su u njih ulazile stranke koje su pripadale kako lijevom tako i desnom centru, dok je stranka-nosilac koalicije po pravilu bila Liberalna demokracija Slovenije (LDS). U tom se pogledu stvaranje koalicija i koalicijskih vlada u Sloveniji bitno razlikovalo od njihova formiranja u svim drugim tranzicijskim državama istočne srednje Europe (ISE), dok su unutrašnje nesuglasice i trvenja stalno ugrožavale njihov opstanak i uzrokovale istupanje pojedinih stranaka. Iz načina njihova formiranja moglo bi se zaključiti da su ponajprije programske (idejne) razlike bile čimbenik koji je sprečavao bitnu suradnju u postizanju zajedničkih ciljeva. No, kako se vidjelo iz kratkog razdoblja koalicije desnog centra i njezine vlade, koja se formirala nekoliko mjeseci prije izbora 2000. godine, stranke s relativno sličnim ciljevima i programima nisu bile uvijek sposobne dobro surađivati (tako se koalicija samih stranaka desnog centra raspala uoči izbora, što je glasačko tijelo navelo na to da dade još veću potporu arhitektu prijašnjih koalicija – LDS-u). Do prve prave koalicije desnog centra i formiranja njezine vlade u Sloveniji došlo je tek poslije četvrtih izbora u Državni zbor krajem 2004. godine, što se može smatrati načinom konačne modernizacije stranačkog sustava, ali je zbog kratkog vremena postojanja te koalicije teško

<sup>3</sup> Glasovanje o nepovjerenju, koje pretpostavlja glasovanje o prijedlogu za novog predsjednika vlade, uređeno je Poslovníkom Državnog zbora (čl. 254).

procjenjivati njezinu uspješnost. No, način formiranja koalicija od vrlo različitih stranaka, koji je s jedne strane pridonio prevladavanju dubokih rascjepa (cleavages) u slovenskom društvu, dok je s druge otežavao i odgađao iznalaženje racionalnih rješenja, jedan je od važnih čimbenika koji je u proteklom vremenu utjecao na način djelovanja Državnog zbora i njegovu uspješnost u obavljanju različitih funkcija u pojedinim razdobljima.

Prva demokratski uspostavljena Skupština i Državni zbor, kao jedan od parlamenata postsocijalističkih država ISE, bili su istodobno čimbenici demokratizacije i europeizacije, i u tom su pogledu imali različite uloge. Državni zbor je već u procesu modernizacije zakonodavstva, a pogotovo u fazi pristupanja i poslije samog pristupanja Slovenije Europskoj Uniji 2004. godine umnogome preoblikovao svoje bitne funkcije, a i sam je postao predmetom promjena za koje se zalagao. Te promjene možemo analizirati u tri različita razdoblja kroz koja ćemo slijediti logiku razlike između velikih mogućnosti koje se pružaju novom parlamentu i puno manje stvarne učinkovitosti.

### *Uloga modernizacije ustavnog poretka i zakonodavstva slovenske Skupštine i Državnog zbora*

Tranzicijska skupština uspostavljena na temelju izbora u travnju 1990. godine, kao i prvi Državni zbor, formiran prvi put nakon izbora u prosincu 1992., imali su sličnu ulogu kao i predstavnička tijela u drugim tranzicijskim državama, osobito su velike sličnosti u početku postojale s parlamentima razvijenijih država istočne srednje Europe – Poljske, Češke, Mađarske i Hrvatske, iako se u Hrvatskoj kasnije parlamentarizam razvijao u nepovoljnim uvjetima rata i pod utjecajem drugih okolnosti, osobito jako naglašenoga polupredsjedničkog sustava (Zakošek, 1994.: 89; Grubiša, 2004.: 7). Prva skupština izabrana na demokratskim izborima 1990. godine postala je presudnim čimbenikom u političkim procesima koji su neizbježno išli u pravcu raspada jugoslavenske socijalističke federacije, raspisavši u prosincu 1990. provedeni referendum o tome treba li Slovenija postati samostalna, ali i čimbenikom modernizacije cjelokupnih politika i zakonodavstva. Kao legitimno izabrano predstavničko tijelo, svoju je ulogu zakonodavca – slično parlamentima drugih država ISE – uspješno kombiniralo s ulogom ustavotvorca usvajanjem prvoga samostalnog modernog ustava 23. prosinca 1991. godine. Već je pola godine prije, 25. lipnja 1991., na temelju prije i novousvojenih dopuna ustava, kojima su Republici Sloveniji bile vraćene sve nadležnosti koje su bile prenesene na federaciju, bila proglašena samostalnost Slovenije, a time je skupština bila stavljena uz bok s parlamentima drugih samostalnih država. S novim ustavom, koji je uspostavio novi jednodomni klasični parlament u smislu političkog predstavništva, Državni zbor, Slovenija je napra-

vila najveći korak u pravcu uspostavljanja parlamentarno-demokratskog sustava. Bez obzira na to što je uz Državni zbor postavljeno i posebno predstavničko tijelo za izražavanje teritorijalnih i funkcionalnih interesa – Državni svet, prvi je preuzeo sve funkcije koje imaju parlamenti modernih europskih i drugih država. Državni svet ima manje-više kontrolnu funkciju s pravom zakonodavne inicijative i suspenzivnog veta na usvojene zakone (Zajc i Lukšič, 1996.: 369).

Slovenski se parlament u tom prvom razdoblju morao početi i brzo odazivati na potrebe društva za uspostavljanjem klasičnih prava čovjeka i radikalnom modernizacijom društvenih odnosa, usvajajući golemi broj novih zakona koji su davali poticaj razvoju na svim područjima. Ta je uloga bila izrazito teška jer je morao novo zakonodavstvo pripremati i usvajati bez pravog iskustva i bez presedanskih slučajeva. Za razliku od drugih parlamenata s dugom demokratskom tradicijom, koja grade novo zakonodavstvo na već stabilnim temeljima, slovenski je parlament morao početi od početka. Ta je zakonodavna uloga bila slična ulogama drugih novih parlamenata u post-socijalističkim državama, pri čemu je u nedostatku drugih demokratskih institucija (ponajprije mislimo na institucije horizontalne odgovornosti kao što su ombudsmani, revizorski sud itd., ali i organizacije civilnog društva) došlo do pojave “preparlamentarizacije” (*overparlamentarization*) i naglašene uloge parlamentarnih stranaka (Agh, 1994.: 73). U Sloveniji je ta uloga bila još izrazitija zbog ustavne pozicije Državnog zbora u političkom sustavu, po kojoj je on zapravo tijelo koje određuje politike, a izvršna vlast ih je dužna provoditi. No, u praksi su se pojavila velika odstupanja od tog modela. Državni se zbor još uvijek doima kao tijelo s ovlaštenjima koja nadilaze klasični princip diobe vlasti između parlamenta i vlade.

Praktične potrebe u modernizaciji zakonodavstva ipak su davale vladi golemu inicijativu, a Skupština, poslije i Državni zbor, pretvorili su se – slično kao i drugi parlamenti država ISE – u “tvornicu zakona” (Agh, 1994.: 74). Pri obavljanju zakonodavne funkcije na samom se početku pojavila opasnost političkog i pravnog idealizma jer je predstavničko tijelo i njegovi članovi, zbog želje za što bržim promjenama, počelo utvarati da je dovoljna neka pravna norma koja može instantno promijeniti praksu. Druga je opasnost bila slabija kvaliteta novih zakona i drugih propisa jer je i samim predlagačima nedostajalo stručnog znanja, a Skupština i prvi Državni zbor nisu još raspolagali dovoljnom bazom stručnih suradnika. U praksi se pojavljivao velik pritisak u donošenju novih zakona koji je bilo teško prevladati, a vlada, koja je prijedloge “hektički” ulagala u zakonodavno tijelo, stalno je mijenjala prioritete, tako da se nije mogla sastaviti koliko-toliko jasna agenda. Taj je “legislativni voluntarizam” rezultirao velikim brojem zakona, a među njima je bio velik broj onih kojima su bili dopunjeni i ispravljani prije doneseni zakoni. Do izvjesnog je poboljšanja došlo tek krajem drugog mandata (1996.-2000.) kad se učinilo mnogo na poboljšanju organizacije rada i dodatnim

sredstvima povećao broj stručnih suradnika u radnim tijelima Državnog zbora i u poslaničkim klubovima.<sup>4</sup> Većem uvažavanju struke pridonijelo je i formiranje Istraživačkog sektora (Raziskovalni sektor) u travnju 1998. s ciljem da poslanici dobiju što bolje i politički nepristrane informacije prema uzoru na istraživačke jedinice u drugim parlamentima. Broj usvojenih zakona u Skupštini i Državnom zboru moguće je usporediti s brojem usvojenih zakona u drugim novim parlamentima ISE (*Tablica 1*), a podrobnija bi analiza pokazala da se legislativna djelatnost u prvom razdoblju usmjerila na nekoliko područja gdje su bile najveće potrebe za sistemskim promjenama, dok su brojna druga područja ostala zanemarenima.

Legislativnu djelatnost Državnog zbora otežavao je i zakonodavni postupak propisan Poslovníkom Državnog zbora, donesen 1993. godine, koji je još imao osobine prijašnjega skupštinskog poslovníka koje nisu bile prilagođene potrebama učinkovitoga zakonodavnog rada i razrješavanju sukoba interesa među strankama koalicije i opozicije. Među najvećim teškoćama bio je obvezni trostupanjski postupak. Donošenje zakona bilo je usporeno ponavljanjem pojedinih faza i mogućnošću da se prijedlog poslije prvog čitanja vrati predlagачu (vladi) na dopunu, što je bilo u potpunoj suprotnosti s načelom da parlament postane potpuni vlasnik prijedloga. Zbog toga se vlada često služila postupkovnim mogućnostima da od Državnog zbora zahtijeva ubrzani postupak (u kojem se sve faze zakonodavnog postupka provedu na istoj sjednici), što je onemogućivalo suštinsku raspravu i pridonijelo slabijoj kvaliteti zakona. Državni je zbor upravo primjer novog parlamenta u kojemu se veliki dio zakona donosio na tako nepravilan način, a po tome su mu od tranzicijskih parlamenata bili dosta slični mađarski Országgyűlés i hrvatski Predstavnički dom, odnosno Sabor (*Tablica 1*).

Zbog teškoća u donošenju zakona, pa i pri utvrđivanju dnevnog reda (mnoge su se točke, koje nisu mogle biti raspravljane na jednoj sjednici, prenosile na sljedeće, koje su i same već imale previše točaka), stvarali su se dodatni problemi programiranja rada, pa se u drugom mandatu Državnog zbora pojavilo nekoliko prijedloga u smislu racionalizacije zakonodavnog postupka. Ti su pokušaji bili neuspješni, iako je u tom vremenu i Europska komisija u svojim izvješćima već kritizirala sporost donošenja zakona u Sloveniji. Državnom zboru je tek u trećem mandatu, kad je koalicija četiriju stranaka (LDS, SLS, ZLSD, DeSUS) s pridruženom Strankom mladih Slo-

<sup>4</sup> Ozbiljan korak u poboljšanju organizacije rada bio je, prema uzoru na neke parlamente država članica EU-a, napravljen 1997. godine Odlukom o organizaciji i radu službi Državnog zbora, koji je detaljnije odredio unutarnju organizacijsku strukturu i postavio kriterije za dodjeljivanje stručnih suradnika poslaničkim klubovima. U Državnom je zboru (radnim tijelima i poslaničkim klubovima) 1998. godine bilo zaposleno 75 stručnih suradnika, a 2002. godine 78. Mnogi su stručni suradnici bili na stručnom usavršavanju u drugim parlamentima država članica EU-a.

venije (SMS), raspoložuci potrebnom većinom za promjenu poslovnika (dvjema trećinama glasova), 2. travnja 2002. uspjelo usvojiti novi poslovnik koji je jasno razlučio zakonodavnu od izvršne vlasti, omogućio bolje planiranje rada Državnog zbora i uspostavio racionalan i ekonomičan, ali i previše predvidljiv zakonodavni postupak. Velike prednosti novog poslovnika su u tome što je točno utvrdio i raspodijelio moć pojedinih sudionika u zakonodavnom postupku (predsjednika Državnog zbora i njegova kolegija, radnih tijela, poslaničkih klubova), koja je prije bila previše neodređena i raspršena. Osobito se povećala uloga Kolegija Predsjednika Državnog zbora koji može donositi odluke o tehničkim pitanjima (kod glasovanja većina se određuje na temelju toga koliki je broj članova pojedinih poslaničkih klubova), a radna su tijela dobila veće nadležnosti i odgovornosti. Prilične vremenske uštede omogućuju neobveznu prvu raspravu, koja se može obaviti na zahtjev samo desetorice poslanika (prema uzoru na njemački Bundestag) i određivanje vremena za svaku sjednicu Državnog zbora, točku dnevnog reda i raspravu unaprijed.

*Tablica 1:* Broj usvojenih zakona u parlamentima istočne srednje Europe (ISE) u razdoblju 1990.-2004.

Parlament (donji dom)	Mandat	Broj svih donesenih zakona	Broj dopunjujućih zakona
Poljski Sejm	1991.-1993.	93	*
	1993.-1997.	248	*
	1997.-2001.	640	443 (69,2%)
Češki poslanički dom	1992.-1996.	372	76 (20,4%)
	1996.-1998.	98	43 (43,8%)
	1998.-2002.	424	143 (33,7%)
Mađarski Országgyűlés	1990.-1994.	432	213 (49,3%)
	1994.-1998.	499	235 (47,0%)
	1998.-2002.	464	191 (41,1%)
Slovenski Državni zbor	1992.-2006.	375	131 (34,9%)
	1997.-2000.	341	155 (45,4%)
	2001.-2004.	436	263 (60,0%)
Hrvatski Zastupnički dom (Sabor)	1990.-1995.	*	*
	1995.-2000.	517	175 (33,9%)
	2000.-2003.	626	262 (41,8%)

\* Nema podataka

*Izvor:* Nacionalne parlamentarne statistike

Drugi važan čimbenik koji je od početka otežavao rad slovenskog parlamenta bila je neadekvatna podjela rada u plenumu i radnim tijelima, osobito



njihov broj. Poslanici prvoga Državnog zbora, izabrani na izborima 1992. godine, od prethodne su Skupštine naslijedili neobičnu sklonost povećavanju broja radnih tijela, kojih je u prijašnjoj Skupštini bilo doista mnogo (više od trideset), uglavnom zbog određenih financijskih pogodnosti. Problem formiranja velikog broja tih tijela, pa i većeg nego u drugim parlamentima s većim brojem poslanika, pokazao se kad je svaki od 90 poslanika postao članom više tijela, neki čak triju ili četiriju, što nije slučaj u drugim parlamentima. To se preopterećenje brojem radnih tijela pokazalo kontraproduktivnim jer je uzrokovalo nepotrebno cijepanje područja i pitanja koja bi se mogla rješavati istodobno, a ta su tijela katkad bila sazivana i u isto vrijeme, što je stvaralo goleme organizacijske teškoće i troškove. Određenu, ali samo djelomičnu, racionalizaciju tog područja donio je novi Poslovnik Državnoga zbora, ali ih je na početku četvrtog mandata (2004.) još uvijek bilo 20 oblikovanih, koja zajedno imaju 309 mjesta (u prijašnjem trećem sazivu bilo je 26 komisija i odbora s 379 mjesta).

Unatoč teškoćama, prva demokratski izabrana slovenska Skupština i Državni zbor u razdoblju od svibnja 1990. do jeseni 2004. obavili su opsežan zakonodavni posao; osim toga, novi je ustav, koji je donijela Skupština, bio izmijenjen četiri puta.<sup>5</sup> Tu zakonodavnu djelatnost i cijeli zakonodavni “*output*”, koji je iz temelja promijenio društvene i gospodarske odnose, teško bi obavili i parlamenti s dugom demokratskom tradicijom i iskustvom, a može se usporediti s opsežnom zakonodavnom djelatnošću drugih parlamenata država u tranziciji, uzimajući u obzir i to da su doneseni zakoni često bili slabije kvalitete.

### *Uloga Državnog zbora u “europeizaciji” i približavanju EU*

Druga uloga Državnog zbora bila je povezana s približavanjem Slovenije Europskoj Uniji, pregovaranjem i formalnim prilagođivanjem zakonodav-

<sup>5</sup> Prva se promjena slovenskog ustava dogodila 14. lipnja 1997. godine kad je bio promijenjen 68. član, koji je strancima zabranjivao kupovinu nekretnina. Promjena je bila nužna zbog ratifikacije sporazuma o pridruženju EU, koji je pretpostavljao jednostavan protok kapitala. Druga se promjena dogodila 25. lipnja 2000. godine, kad je u ustav bio zapisan razmjerni (proporcionalni) sustav za izbore u Državni zbor, uz prag od 4%, čime se zaobišla odluka Ustavnog suda Slovenije da je na referendumu o izbornom sustavu 1996. godine pobijedio prijedlog za većinski sustav (za prijedlog zakona o većinskom sustavu u Državnom zboru nije bilo potrebne dvotrećinske potpore, a izbori su se približavali). Ustav je treći put bio izmijenjen donošenjem novog čl. 3.a, 27. veljače 2003. godine, kojim se omogućilo prenošenje izvršavanja dijela suverenih prava na međunarodne organizacije i obrambene saveze, koji poštuju prava čovjeka i dopunjen čl. 47. koji se odnosio na izručivanje slovenskih državljana drugim državama i ponovo čl. 68. (Ukidanje uvjeta uzajamnosti). U lipnju 2004. bile su u ustavnorevizijskom postupku usvojene i dopune čl. 50. (pravo na mirovinu), čl. 14. (jednakost pred zakonom u vezi s invalidnošću) i čl. 44. (jednake mogućnosti žena kod kandidiranja na izborima).

stva pravnom redu EU (harmonizacijom). Od svih nacionalnih parlamenata država kandidatkinja u procesu uključivanja u EU slovenski je Državni zbor imao osobito aktivnu ulogu jer je raspravljao o svim pregovaračkim stavovima Slovenije i potvrđivao ih. Za uspješno obavljanje toga opsežnog posla Državni je zbor morao napraviti nekoliko koraka dalje u svojoj unutrašnjoj institucionalizaciji, uspostavljajući 1996. godine, prema uzoru na parlamente država članica EU-a, svoju prvu Komisiju za Europska pitanja (Komisija za evropske zadeve), koja se osim Odbora za vanjske poslove (Odbor za zunanje zadeve) osobito bavila pitanjima EU-a. Odbor za vanjske poslove (najveće radno tijelo ili parlament u malom), koji je bio formiran 1992. godine kao matično tijelo, raspravljao je o svim aktima vezanim za vanjsku politiku države i koordinirao rad drugih matičnih odbora u vezi s europskom integracijom. Odbor je inače bio odgovoran za donošenje stavova Državnog zbora na temelju zakona o vanjskoj politici.

Između ostalog, bio je nadležan i za vođenje rasprave o svakom pregovaračkom stavu posebno (Odbor je do studenoga 2002. godine uspio raspravljati o 29 stavova od ukupno 31). Komisija za europske poslove (Komisija za evropske zadeve – KEZ) omogućivala je, s druge strane, koordinaciju svih aktivnosti povezanih s pristupanjem Slovenije EU i raspravljala kao zainteresirano tijelo o pregovaračkim stavovima. Osim tih dvaju, o pojedinim su stavovima raspravljala sva radna tijela koja su svoja mišljenja i zaključke dostavljala Odboru za vanjsku politiku. Od ostalih su odbora o najviše pregovaračkih stavova raspravljali Odbor za gospodarstvo, Odbor za poljoprivredu, Odbor za unutrašnju politiku, Odbor za znanost i tehnologiju i Odbor za kulturu, školstvo i šport. Rasprava, u kojoj se osim bitnih stvari raščišćivalo i pitanje sužavanja slovenske suverenosti, time nije bila sužena na neki mali krug ili dio poslanika, nego su bili uključeni svi poslanici kao i stručni suradnici (Zajc, 2002.: 26). Državni je zbor osim toga raspravljao i o svim važnim dokumentima za uključivanje u EU (Državni program, Izvješća Europske komisije itd.). Svoj interes je dokazivao i organizacijom posebnih konferencija o ulozi parlamenata država članica u EU, osobito iz perspektive njezina širenja. Ta je aktivnost bila od velikog značenja za državljane kojima je Državni zbor služio kao prozor u svijet EU institucija i time obavio važnu socijalizacijsku i motivacijsku funkciju, što se pokazalo na referendumu o učlanjivanju u EU.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Državni je zbor uspostavio formalni dijalog s civilnim društvom, organizirajući 11. travnja 2002. Forum za budućnost Europe (Forum za prihodnost Evrope), koji je djelovao pod pokroviteljstvom slovenskih članova Konvencije za pripremu prijedloga ustava EU-a. Njegova je uloga bila da pripremi prijedloge za institucionalnu obnovu EU-a. U tom su smislu bile organizirane javne rasprave na kojima su sudjelovali i zastupali svoje stavove predstavnici civilnog društva iz nevladinih organizacija, lokalnih i vjerskih zajednica te akademskih krugova. Veći dio tih rasprava bavio se pitanjima smanjenja postojećega demokratskog deficita u djelovanju institucija EU-a i načinima jačanja uloge nacionalnih parlamenata.

Ulogu prilagođivanja zakonodavstva slovenski je parlament počeo obavljati sredinom devedesetih godina poslije potpisivanja sporazuma o pridruživanju između Slovenije i EU u lipnju 1996. godine. Stupanj i intenzitet tog prilagođivanja ovisio je, s jedne strane, o sposobnostima pojedinih političkih stranaka da realno ocijene dobiti od pristupanja EU i o njihovoj sposobnosti da utvrde nacionalne interese, predoče ih široj javnosti i mobiliziraju javno mnijenje. S druge strane, pokazala se i sposobnost samih poslanika da sudjeluju u tom iznimno složenom i intenzivnom procesu, vezanom uz rokove. Prilagođivanje je također ovisilo o vanjskim akterima, jer je, primjerice, Europska komisija u više navrata ocjenjivala spremnost i napredak Slovenije, kao i drugih država kandidatkinja za članstvo u EU. U svojim je izvješćima (*Regular Reports from the Commission on the Progress of Slovenia Towards Accession*) od 1998. do 2003. ocjenjivala njihovu aktivnost s obzirom na dostignuća u demokratizaciji i prilagođivanju zakonodavstva i uspostavljanju pravne države, a davala je i primjedbe na učinkovitost pojedinih institucija poput parlamenta i vlade, pravosuđa itd.

Bez obzira na urgentnost tog zadatka, u Državnom je zboru malo toga bilo napravljeno sve do kraja 1997. godine. Državni zbor u drugoj polovini 1996. godine tome nije posvetio dovoljnu pozornost jer su se približavali izbori, a formiranje nove koalicijske vlade trajalo je gotovo tri mjeseca. Pojavili su se i veliki problemi zbog nerazumijevanja načina djelovanja EU-a i njezinih tijela, kao i slabih kadrovskih struktura, a posebna Služba vlade za evropske zadeve (SVEZ) bila je organizirana tek u siječnju 1997. godine. Kašnjenje bi dobilo dramatične razmjere da se Vlada RS i Državni zbor nisu zajedno založili za pripremu posebne Strategije Republike Slovenije za uključivanje u EU koja se u svom četvrtom dijelu najviše bavila usklađivanjem zakonodavstva, a Državni ju je zbor u veljači 1998. usvojio s kritičkim napomenama. Na temelju te strategije, ali i kao preporuka Europske komisije, bio je pripremljen poseban program za preuzimanje pravnog poretka EU-a za 1998. godinu, koji je utvrdio prioriteta područja, nosioce određenih zadataka i rokove za realizaciju zadataka, ali je te godine, uza sve napore bilo pripremljenih i usvojenih samo sedam tzv. "EU zakona". Komisija EU-a je u svom prvom izvješću iz studenoga 1998. istaknula Sloveniju kao loše pripremljenu državu, što je vladu i parlament snažno potaknulo da nadoknade zaostajanje u usvajanju tzv. "EU zakona".<sup>7</sup> Na temelju te ocjene i rasprave u Državnom zboru, Vlada RS i Državni zbor ubrzali su pripremu novih potrebnih EU zakona. Služba vlade za evropske zadeve (SVEZ) pripremila je odmah poseban zakonodavni program po kojemu bi Državni zbor morao razmatrati i usvojiti veći broj zakona, a Vlada RS je na temelju pro-

<sup>7</sup> *Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress Towards Accession*, 4. studenoga 1998. (Izvjeshće prevedeno na slovenski jezik bilo je objavljeno u Izvjeshću Državnoga zbora, br. 69/1998.).

grama za preuzimanje pravnog poretka EU-a, što ga je pripremila Europska komisija 28. siječnja 1999., konačno izradila srednjoročni Državni program za preuzimanje pravnog poretka EU-a od 1999. do 2002. godine. Konačni Državni program nastao je poslije rasprave u Državnom zboru u svibnju 1999., koji je predvidio usvajanje približno 240 tih zakona (revidirani program predviđao je 271 zakon). Taj je program bio instrument koji je omogućio koordinaciju svih aktivnosti Slovenije u procesu uključivanja u EU i služio kao temelj za suštinski i vremenski nadzor nad realizacijom zadataka što su ih preuzeli pojedini sudionici. Kao banka službenih podataka koja je omogućavala pregled realizacije bio je temelj za izvještavanje o ispunjavanju obveza Republike Slovenije u predpristupnom i pregovaračkom procesu. Za što učinkovitiju realizaciju tog programa Državni je zbor donio posebne organizacijske mjere koje su omogućivale brže razmatranje prijedloga tih zakona kao i njihovo usvajanje (za vrijeme svakog zasjedanja Državnog zbora tri su dana bila posvećena samo razmatranju prijedloga zakona povezanih s usklađivanjem slovenskog zakonodavstva).

Na temelju toga detaljnog programa napredak Slovenije je već 1999. godine bio više nego vidljiv; od 116 usvojenih te je godine bilo čak 63 zakona koji su omogućili usklađivanje slovenskoga pravnog poretka s pravnim poretkom EU-a. Taj je napredak zapazila i Europska komisija, koja je u izvješću za 1999. godinu, osim nekih primjedbi na sporost zakonodavnog postupka, navela i pozitivnu promjenu.<sup>8</sup> Državni je zbor 2000. godine, zadnje godine u drugom mandatu, od svih 84 usvojio 59 tih zakona, a u trećem je mandatu dinamika realizacije programa bila manja – 2001. godine usvojio je samo 35, a 2002. godine 61 takav zakon, da bi polovinom trećeg mandata bilo realiziranih 225 “EU zakona”. Glavni razlog su bila zakašnjenja u pripremi prijedloga tih zakona od strane vlade, uz očitu površnost pojedinih ministarstava koje je istaknula i Europska komisija u svom izvješću krajem 2002. godine.<sup>9</sup> Zbog istih je razloga 2003. godine bilo usvojeno samo 11 takvih zakona, no u cjelini je Slovenija uspjela uskladiti velik dio svog zakonodavstva. Uspješnost tog usklađivanja Europska je komisija ocijenila u svom zadnjem cjelovitom izvješću krajem 2003. godine u kojem je navedeno da je Slovenija u većini područja već postigla željenu usklađenost zakonodavstva s pravnim poretkom EU-a, čak je Sloveniju ocijenila najbolje pripremljenom kandidatkinjom.<sup>10</sup> Ipak je ostalo još nekih 37 zakona koje je

<sup>8</sup> *Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress Towards Accession*, 13. studenoga 1999. (Izvješće prevedeno na slovenski jezik bilo je objavljeno u *Izvješću Državnoga zbora*, br. 82/1999.).

<sup>9</sup> *Regular Report from the Commission on the on Slovenia's Progress Towards Accession*, 9. listopada 2002.

<sup>10</sup> Cjelovito izvješće Europske komisije bilo je objavljeno na internetskoj stranici SVEZ-a (<http://www.sigov.si/svez>).

Slovenija morala usvojiti, inače bi teško mogla izbjeći sankcije. Donošenjem tih zakona broj svih usklađenih zakona povećao se na 277, ali ni taj broj nije bio konačan jer je zadnji zajednički pregled usklađenosti zakonodavstva u veljači 2004. pokazao još neke nedostatke. Razlozi za to su bili što su sami pregledi usklađenosti (*screening*) upozorili na neke prednosti koje je naglašavala EU, kao i posebnosti koje Slovenija nije predvidjela te na činjenicu da se i sam pravni poredak EU-a stalno dopunjavao i mijenjao.<sup>11</sup>

*Tablica 2:* Broj svih zakona i broj tzv. “EU zakona” usvojenih u Državnom zboru pojedinih godina u drugom (1997.-2000.) i trećem mandatu (2001.-2004.)

	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	zajedno
Broj svih usvojenih zakona	67	74	116	84	111	116	96	113	777
Broj “EU zakona”		7	63	59	36	58	36	60	319

*Izvor:* Državni zbor RS

Državni zbor je u tom pogledu nedvojbeno ulagao najveće napore i, obavljajući svoju legislativnu funkciju, dao najveći doprinos konačnoj europeizaciji slovenskog zakonodavstva i samom ućlanjivanju u EU, iako je vlada bila glavni pokretač prijedloga. Taj rad na potpunoj reformi zakonodavstva bio je tim više odgovoran jer se Slovenija obvezala vanjskim čimbenicima da će ga obaviti u određenom roku, a pritom se na neki način natjecala s drugim državama kandidatkinjama. No, istina je da preuzimanje pravnog sustava EU-a (*acquis communautaire*) nije bilo obavljeno na predviđeni način, koji bi omogućilo preuzimanje pravnih normi EU-a u “dovoljnom opsegu i sa zadovoljavajućom kvalitetom uz zadržavanje urednosti područja na kojima usklađivanje nije nužno” (Janko, 1997.: 5), nego je proteklo, dakako zbog velikog pritiska, umnogome kao mehaničko preuzimanje, pa i prepisivanje. Veliki je broj tih zakona bio pripremljen u najvećoj žurbi od strane vlade, a kasnije usvojen po ubrzanom postupku, koji je onemogućivao pravu raspravu o bitnim pitanjima, posljedicama za državni proračun i načinu njihove primjene. Dinamika prilagođivanja zakonodavstva na pojedini područjima zbog vladinih se razloga stalno mijenjala, što je Državnom zboru zadavalo dodatne teškoće, a na brzinu usklađivanja također je utjecalo dugotrajno formiranje koalicijskih vlada i promjene u njima (Zajc, 2004.: 195).

<sup>11</sup> Proces usklađivanja zakonodavstva s pravnim sustavom EU-a bio je vrlo težak i za druge parlamente država kandidatkinja.

Ipak je rad na prilagođivanju bio uspješno dovršen i prije isteka roka, što je bilo u velikom interesu Slovenije, ali i same EU, da bi Slovenija u zadnjim mjesecima prije formalnog primanja u članstvo već mogla stvarno sudjelovati u radu institucija EU-a.<sup>12</sup>

Uz prilagođivanje zakonodavstva 2002. godine pojačao se i rad na promjeni slovenskog ustava u smislu prenošenja dijela suverenosti na EU, što je bio drugi uvjet za primitak države u punopravno članstvo. Istodobno, bila je to i prilika za definiranje uloge Državnog zbora za djelovanje u novim prilikama punopravnog članstva. Taj je rad preuzela posebna komisija za ustavna pitanja (Ustavna komisija), utemeljena 25. listopada 2001., koja je okupila 25 stručnjaka (pravnika i politologa). Komisija je do kraja 2002. izradila prijedlog teksta promjene ustava, to je prije svega novi čl. 3.a, kojim je bila i definirana uloga Državnog zbora, time što je konkretno uređenje te tematike bilo prepušteno posebnom zakonu o suradnji Državnog zbora i Vlade RS. Polazeći od pretpostavke da će Državni zbor imati veliku ulogu kod utvrđivanja stavova republike Slovenije koje bi Vlada RS morala uzimati u obzir, i u želji da se omogući njegov kontinuirani (*ex-ante*) utjecaj, kao primjer služilo je uređenje odnosa između vlade i nacionalnog parlamenta u nekim skandinavskim državama, osobito Švedske i Finske, koje su postale članicama EU-a u zadnjem krugu njezina širenja 1995. godine, a njihovi su parlamenti imali izrazitu ulogu u procesu uključivanja. Svakako se vodilo računa i o mogućnosti vezanosti vlade uz stavove parlamenta, kao što je to primjer u Danskoj, ali su uzete u obzir neke negativne konzekvencije tog uređenja. Na temelju dugog razmatranja i više analiza novi čl. 3.a bio je usvojen 27. veljače 2003. godine.

### *Uloga Državnog zbora kao parlamenta države članice EU*

S obzirom na to da je EU organizacija *sui generis* u kojoj veliku ulogu imaju nacionalna izvršna tijela (smatra se čak nekom vrstom federacije izvršnih tijela), a ne nacionalni parlamenti čiji je utjecaj u procesima odlučivanja na razini EU-a ponajprije posredan, od presudne je važnosti bilo već unaprijed odrediti novu ulogu Državnog zbora i načine njegova utjecaja preko Vlade RS u procesu oblikovanja politike i donošenja odluka, osobito u

<sup>12</sup> Relativna učinkovitost slovenskog parlamenta u usklađivanju zakonodavstva nije ostala nezapaženom od Europske komisije, ali i država članica EU-a i kandidatkinja. O tome možemo zaključivati na temelju toga što je predstavnik Državnog zbora na Konvenciji za pripremu europskog ustava A. Peterle na prijedlog srednjoeuropskih država postao članom uže skupine koja je ravnala konvencijom. S druge strane, u raspravama na konferencijama održanima u Državnom zboru bila su iznesena mišljenja da bi iskustva Državnog zbora mogla koristiti drugim parlamentima šire regije. Na drugoj međunarodnoj konferenciji "Parlamenti u procesu širenja Europske unije" u Ljubljani u studenome 2001. godine govorilo se i o potrebi većeg sudjelovanja parlamenata unutar regije (rasprava Mate Granića).

Vijeću EU-a, kad zasjeda u različitim sastavima. Moglo se očekivati da će Državni zbor nastojati sebi osigurati što jači utjecaj jer je u prilog tome govorilo više faktora, koji su inače utjecali na ulogu svih nacionalnih parlamenata u EU (Norton, 1995.: 9). Među njima je svakako važan sistemski faktor; to je jak položaj slovenskog parlamenta u ustavnom sustavu. Drugi je faktor stalno povezivanje vanjskih pitanja s unutrašnjim. Vanjski poslovi se nisu – kao u mnogim drugim državama, pa i onima s dugom parlamentarnom tradicijom – smatrali poslovima o kojima ponajprije brine vlada, a možda i još nekoliko posebno odabranih poslanika. Već u samom procesu raspadanja socijalističke Jugoslavije shvaćalo se da su vanjski poslovi jednako važni, možda i važniji od unutrašnjih. Brojna unutrašnja pitanja danas su u vezi s europskim pitanjima, a očekuje se da će ta povezanost još više jačati u EU. Osim posebnog načina ostvarivanja državne samostalnosti i suverenosti, koja je za sve manje narode od osobitog značenja, moglo bi se kao sljedeći faktor navesti i neke značajke slovenske političke kulture – iako se ta često doima kao zatvorena – izloženost različitim utjecajima s razvijenog Zapada, kao i mnoštvo osobnih kontakata državljana s europskim državama govore u prilog tezi o otvorenosti, ali uz popriličnu sumnjičavost. Jača uloga slovenskoga Državnog zbora u tom bi pogledu, uz ostalo, bila i neka vrsta osiguranja od mogućih iznenađenja u smislu da bi Vlada RS prebrzo i na neجان način pristajala na neke prijedloge i rješenja na razini EU-a, ne štiteći dovoljno slovenske nacionalne interese. Takvu je ulogu podupirala i slovenska politička i parlamentarna elita, koja je osim stvaranja brojnih neproduktivnih sukoba uspjela usuglasiti svoje stavove u pogledu uključivanja Slovenije u EU, primjerice potpisivanjem Sporazuma o sudjelovanju kod uključivanja Slovenije u EU 3. srpnja 1997. (s iznimkom SNS-a). Peti je faktor bila već spomenuta aktivna uloga Državnog zbora u predpristupnom procesu.

Već je novi čl. 3.a slovenskog ustava odredio da vlada mora kontinuirano obavještavati Državni zbor o svim važnim pitanjima koja su u postupku razmatranja i usvajanja u institucijama EU-a, da bi mogao utvrditi stavove o kojima bi Vlada RS vodila računa u svom djelovanju. U istom je članu zapisano da se odnos između Državnog zbora i Vlade RS, kad su posrijedi pitanja povezana s odlučivanjem na razini EU-a, uredi posebnim zakonom (na isti način taj odnos Njemačka i Mađarska uređuju posebnim zakonom). S obzirom na važnost tog zakona, čiji je prijedlog skupina poslanika stavila u postupak 5. prosinca 2003. godine, provedena je i prva rasprava krajem veljače 2004. godine, u kojoj su se poslanici očitovali za jak nadzor Državnog zbora nad Vladom RS i njegov utjecaj na oblikovanje stavova koje bi vlada zastupala u pregovorima u različitim fazama usvajanja odluka na razini EU-a. U raspravi se, između ostaloga, otvorilo i pitanje jezika na kojem će se obavještavati poslanike, što upućuje na važnost selekcije i prevođenja, osobito s obzirom na količinu europskih dokumenata. Zakon koji je bio usvojen glasovima poslanika svih klubova (s iznimkom poslanika SNS-a) na redo-

vitoj je sjednici 25. ožujka 2004. osigurao vladi potrebnu samostalnost pri obavljanju njezinih funkcija (čl. 3), istodobno omogućivši Državnom zboru da sudjeluje u utvrđivanju stavova o pitanjima povezanim s EU koja bi bila u njegovoj nadležnosti (čl. 4). Zakonom se propisuje jasna odgovornost Vlade RS da obavijesti Državni zbor o svim pitanjima koja su u postupku odlučivanja na razini EU-a od samog početka postupka, tj. od stavljanja prijedloga na dnevni red do konačnog usvajanja akata. Vlada mora posredovati Državnom zboru sve prijedloge akata koje dobiva od tijela EU-a, uz informaciju o načinu njihova razmatranja, glavnim rješenjima i svrsi prijedloga. Mora ga ocijeniti i s obzirom na posljedice po slovenski proračun, gospodarstvo, državnu upravu i okoliš, pa i potrebu za promjenom propisa. Najvažnije je to što Vlada RS mora donijeti i prijedlog stava o prijedlogu koji se razmatra na razini EU-a (čl. 9). Tako Državni zbor na najkraći način može proučiti pitanje, provjeriti vladino stajalište i dopuniti ga ili ga promijeniti. Svoje mišljenje i dopune odmah mora priopćiti vladi.

S obzirom na to da predstavničko tijelo ne može u cjelini obavljati tu novu funkciju, Državni zbor je svoje nadležnosti glede izvršavanja tih prava prenio na dva posebna tijela – u slučaju EU-a ponajprije na Odbor za poslove EU-a (Odbor za zadeve EU-a), a kad su posrijedi druga vanjskopolitička pitanja, na Odbor za vanjsku politiku (Odbor za zunanjo politiko). Novi Odbor za poslove EU-a obavlja “helikoptersku” kontrolu nad svim područjima s kojih je nadležnost oblikovanja politika i donošenja odluka bila prenesena na EU. Odbor mora pridobiti mišljenja drugih radnih tijela koja pokrivaju pojedina područja. Zbog svoga stranačkog sustava obavlja i druge funkcije, a njegova je posebna odgovornost u tome što pomaže kod postizanja konsenzusa glede slovenskih nacionalnih interesa, a prednost u odnosu na druga radna tijela mu je u tome što se njegov rad odvija na zatvorenim sjednicama.

Državni zbor sudjeluje u oblikovanju stavova o svim pitanjima koja bi po svojoj biti pripadala u njegovu nadležnost načelno jednakopravno, iako pretežno na poticaj Vlade RS, koja zbog svoje uloge na razini EU-a, gdje njezini predstavnici – ministri – sudjeluju u različitim sastavima Europske komisije, ima poseban položaj. Vlada ima određeni utjecaj samim time što selekcionira dokumente i građu koja dolazi od institucija EU-a.

Državni zbor raspravlja o svim prijedlozima stavova Slovenije koje priprema Vlada RS, a može i sam obaviti raspravu o tim dokumentima i pitanjima, i to na zahtjev četvrtine poslanika, Odbora za poslove EU-a i Kolegija Predsjednika. Taj zahtjev mora sadržavati razloge i dati prijedlog stava Slovenije o određenom pitanju EU-a (čl. 11). Državni zbor dužan je svoja opredjeljenja odmah posredovati Vladi RS, koja tako relativno brzo dolazi do provjerenih stavova koje je dužna zastupati u procesima odlučivanja u EU. Ako procijeni da zastupanje tih stavova, s obzirom na prilike, ne bi bilo u



korist Slovenije, vlada odmah mora obavijestiti Državni zbor i navesti svoje razloge (član 10).

Kad je u svibnju 2004. Slovenija primljena u punopravno članstvo, utemeljen je prvi pravi Odbor za poslove EU-a (Odbor za zadeve EU-a), koji je zamijenio Komisiju za europske poslove, a poslije izbora krajem 2004. godine novi Odbor koji je djelovao dosta dinamično i autonomno te je već na svojoj prvoj sjednici, dok nova koalicijska vlada još nije bila formirana, zauzeo stav u pogledu predsjedavanja Slovenije Europskoj Uniji 2007. i 2008. godine. Stav je inače pripremila već bivša koalicijska vlada koja je obavljala poslove do imenovanja nove vlade. Na temelju te odluke Državni je zbor usvojio stav Republike Slovenije djelujući kao jedini “*decision-maker*” sa svom legitimnošću i pravnom moći za donošenje takvih odluka u tim okolnostima. Odbor je od listopada 2004. do srpnja 2005. održao 36 sjednica (20 redovitih i 16 izvanrednih), od čega su tri bile sazvane zajedno s Odborom za vanjsku politiku. Na temelju svojih ovlasti, Odbor je pratio rad Savjeta EU-a u različitim sustavima i odobravao stavove koje su zastupali predstavnici Vlade RS na sjednicama tih savjeta (Savjeta za opće i vanjske poslove EU-a, Savjeta za gospodarske i financijske poslove EU-a, Savjeta za poljoprivredu i ribarstvo EU-a, Savjeta za okoliš EU-a, Savjeta za pravosuđe i unutrašnje poslove EU-a, Savjeta za odgoj, omladinu i kulturu EU-a, Savjeta za konkurenciju EU-a i Savjeta za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravlje i zaštitu potrošača EU-a). Odbor je ili preuzimao stavove kompetentnih drugih radnih tijela koja su provela raspravu o različitim dokumentima ili je oblikovao vlastite stavove kad druga tijela to nisu učinila (Kraševac, 2005.: 7).

Poslije razmatranja materijala i prijedloga Odbor je uglavnom podupro stavove Vlade RS što ih je zastupala na sjednicama Savjeta EU-a u različitim sustavima. Očekujući da ga Vlada RS odmah obavijesti o planiranim akcijama EU-a, upozoravao ju je da uzme u obzir stavove Državnog zbora.

U tom je razdoblju Odbor uspješno razvio više radnih metoda i načina komuniciranja s Vladom RS i pojedinim ministarstvima. U svom se radu koristio svim raspoloživim sredstvima, kao što su EU Portal (vladine baze podataka koje sadržavaju sve dokumente i akte Europske komisije, kao i prateće dokumente Vlade RS poput prijedloga za sudjelovanje, memorandume s regulatornim učinkom, usvojene akte na pojedinim područjima itd.), prakse kompetentnih radnih tijela iz razdoblja kad je Slovenija pregovarala s Europskom komisijom o učlanjivanju u EU, zajedničkih sjednica s Odborom za vanjske poslove itd. Odbor je uspostavio i svoju posebnu bazu podataka unutar informacijskog sustava Državnog zbora, koji omogućuje poslanicima, parlamentarnim službama, akreditiranim novinarima i zainteresiranoj javnosti pristup dokumentima i odlukama (Krašovec, 2005.: 8).

Iako je odgovornost dobro raspodijeljena između Državnog zbora i Vlade RS (što je definirano ustavom iz 1991. godine i promjenama tog ustava iz

2003. godine, zakonom o međusobnoj suradnji iz 2004. i promjenama poslovnika iz iste godine), uspješno su uspostavljeni neki novi oblici djelovanja i suradnje i izgledalo je da se suradnja odvija nesmetano. Poslije nešto više od pola godine teško je predvidjeti koliko će Državni zbor biti doista učinkovit i uspješan u utvrđivanju slovenskih interesa u toj suradnji, koliki je utjecaj na konačne stavove Slovenije koje će zastupati Vlada RS. Zapravo to ovisi i o tome koliko će sama vlada biti uspješna, bez obzira na to koliko su kvalitetni sami stavovi. No postoji i nekoliko drugih čimbenika koji će biti od iznimne važnosti kod zastupanja slovenskih stavova.

### *Pokušaj zaključka*

Slovenski Državni zbor moguće je svrstati među one nove parlamente istočne i srednje Europe koji nisu bili samo korisnici demokratizacije, nego su bili važni akteri u samom prelasku iz bivših socijalističkih sustava u demokratske. Bio je vrlo zaslužan za modernizaciju cijelog zakonodavstva u drugom razdoblju povezanom s europeizacijom i imao je veliku ulogu u procesu pristupanja Europskoj Uniji. Državni zbor je kao novi parlament nedvojbeno dosegnuo zadovoljavajući stupanj institucionalne i organizacijske sposobnosti (*institutional capacity*), međutim postavlja se pitanje njegove zbiljske subjektivne ili "kulturne sposobnosti" (*cultural capacity*). Nedostatak tih sposobnosti među poslanicima u samom procesu uključivanja u EU katkad se očitovao velikim razlikama između načelne potpore EU i njezinim vrijednostima i bitnim razumijevanjem djelovanja njezinih institucija i ciljeva. U brojnim se prigodama mogla primijetiti i suprotnost između idealiziranih predodžbi o tome kako će poslije ulaska u EU sve biti jednostavnije i pesimističkih predviđanja o "potonuću" u EU. Slovenska parlamentarna elita uglavnom još nije posve razumjela da su tzv. "unutrašnja" pitanja umnogome postala europskim pitanjima, kao i to da su europska pitanja već postala "nacionalnim" pitanjima. U tom smislu još ne smatra potrebnim da ojača svoju sposobnost utvrđivanja zajedničkih interesa. Također, nije još shvatila da će tu svoju ulogu obavljati bolje ako se upozna s iskustvima drugih parlamenata i njihovim konkretnim stavovima o nizu međusobno važnih pitanja, napose onih koji imaju najveći utjecaj na donošenje odluka u EU. Kontakti poslanika s poslaničkim klubovima i poslanicima u drugim parlamentima država članica EU-a ili u parlamentima država koje još nisu postale članicama više su sporadični nego stalni i sustavni. Stvaranje dobrih neposrednih veza među parlamentima i samim poslanicima uklanja nepovjerenje i pridonosi novim rješenjima kojima se može izbjeći "zero-sum game".

No, s druge strane, premalo se razmišlja o tome koliko je sudjelovanje slovenskog parlamenta u uvjetima punopravnog članstva zapravo zahtjevno. Poslanici će biti podvrgnuti mnogo intenzivnijim tokovima informacija koje će dolaziti iz institucija EU-a, a vrijeme za reagiranje bit će sve kraće. To će

dovesti do toga da će poslanici djelovati sve više “reaktivno”, a sve manje “aktivno”. Uz to, bi trebalo imati na umu da je broj poslanika u Državnom zboru relativno skroman (pozivi za povećanje broja poslanika ostali su bez odjeka).

Zato pretpostavljamo da Državni zbor na početku svoga četvrtog mandata, neposredno nakon učlanjenja Slovenije u EU još nije dovoljno osposobljen za sudjelovanje, preko vlade, u procesu odlučivanja u EU kad je posrijedi brzo prihvaćanje potrebnih informacija i zauzimanja stavova ni u pogledu dobrog nadzora nad Vladom. Također, Državni zbor još uvijek nema dovoljno znanja za prijenos europskih politika u slovenske prilike, nedostaje mu iskustva, znanja i određene rutine za djelovanje u novim prilikama višerazinskog odlučivanja. U tim uvjetima nedostatka presedana zapravo pravi rad tek počinje. U sljedećem razdoblju poslanici Državnog zbora morat će odgovoriti na brojne izazove i iskoristiti mogućnost pribavljanja utjecaja u procesu donošenja odluka na razini EU-a, ponajprije preko Vlade RS, ali i povezivanjem s drugim parlamentima država članica. Neku pouzdanu ocjenu bit će moguće donijeti nakon nekog vremena na temelju konkretnih primjera i realističkog ocjenjivanja uloga pojedine strane, nastalih problema i njihovih uzroka.

*Sa slovenskog prevela:*

Branka Janković

## Literatura

- Agh, Attila, 1994.: Bumpy road to Europeanization: policy effectiveness and agenda concentration in the Hungarian parliament, u: *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, HCDS, Budapest
- Agh, Attila, 1998.: *The Politics of Central Europe*, Sage Publication, London
- Agh, Attila, 2001.: Legislation in the second parliament, u: *The Second Parliament* (ur. A. Agh i S. Kurtan), HCDS, Budapest
- Fink-Hafner, Danica i Krašovec, Alenka, 2005.: Is consultation everything? The influence of interest groups on parliamentary working bodies in Slovenia, *Czech Sociological Review*, 2005., br. 3
- Grubiša, Damir, 2004.: The parliament in the pre-accession process: the case of Croatia, *paper presented at the international conference on the role of new parliaments*, Budapest, 2004.
- Janko, Lojze, 1997.: Zahtevno in intenzivno obdobje prilagajanja, *Parlamentarec*, br.7/1997, Državni zbor RS, Ljubljana
- Jović, Dejan, 1996.: Party system developments from parliamentary perspective in Croatia, u (A. Agh i g. Illonzi, ur.): *Parliaments and Organized Interests*, HCDS, Budapest
- Krašovec, Tatjana, 2005.: The cooperation between the National Assembly of Slovenia and the Slovenian government after EU accession – first experiences, referat na mednarodnoj konferenciji *Internacionalizacija parlamentov – vloga nacionalnih parlamentov v EU*, Državni zbor, Ljubljana, april 7-9, 2005.
- Norton, Philip, 1995.: *National Parliaments and the European Union*, Frak Cass, London
- Prunk, Janko, 1998.: *Kratka zgodovina Slovenije*, Založba Grad, Ljubljana
- Zajc, Drago i Lukšič, Igor, 1994.: The development of modern parliamentarism, u (A. Bibič i G. Graziano, eds.), *Civil Society, Political Society, Democracy*, SLOPSA, Ljubljana
- Zajc, Drago, 2001.: Demokratične volitve in prehod v nekaterih novih državah na območju nekdanje Jugoslavije, u (ur. D. Fink-Hafner i M. Haček): *Demokratični prehodi II*, Založba FDV, Ljubljana
- Zajc, Drago, 2002.: Prilagoditev Državnega zbora RS evropskim integracijskim procesom, *Raziskovalno poročilo* (31. maj 2002.), Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Zajc, Drago, 2004.: *Razvoj parlamentarizma*, Založba FDV, Ljubljana
- Zakošek, Nenad, 1994.: The Croatian parliament during period of democratic transition: constitutional and policy aspects, u (A. Agh, ur.): *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, HCDS, 1994.

Drago Zajc

*ROLE OF SLOVENIAN PARLIAMENT IN THE PROCESS  
OF TRANSITION, LEGISLATIVE RECONSTRUCTION AND  
EU MEMBERSHIP*

*Summary*

Slovenian state assembly can be categorized as one of those new parliaments in Central and Eastern Europe that were not only beneficiaries of democratization but also major actors in the transition from the former socialist into a democratic system. It was in the forefront of the modernization of the entire legislature in the second stage of Europeization and played a major role in the process of EU accession. The state assembly as a new parliament has undoubtedly reached a satisfactory level of institutional and organizational competence. The problem is, however, its genuine subjective or “cultural capacity”. The lack of such capacities among the delegates in the process of EU accession was occasionally manifested in a huge disparity between the lip service to the EU membership and its values and the real understanding of the functioning of its institutions and goals. On numerous occasions there was a marked contrast between the idealized perceptions about how after the EU accession everything was going to be simpler and the pessimistic predictions about “drowning” in the EU. The Slovenian parliamentary elite has not yet fully grasped the reality that the so called “internal” issues have largely become the European issues or that the European issues have already become “national” issues.

On the other hand, too little attention is paid to the question of how demanding the participation of the Slovenian parliament in the circumstances of the full membership really is. The representatives will be exposed to a much more intensive flow of information from the EU institutions and the reaction time will get shorter. This will mean that the delegates will increasingly respond “reactively” instead of “actively”.

The conclusion is that the state assembly at the commencement of its fourth mandate and following Slovenia’s EU accession is not yet fully qualified to participate – via the government – in the process of EU decision-making from the perspective of a swift grasp of vital information and taking stands; neither is it in the position to properly monitor the government. Also, the state assembly is not conversant enough in translating the European politics into the Slovenian setting since it lacks the necessary experience, knowledge and routine in operating in the new circumstances of multilevel decision-making. Due to this lack of precedents, the real hard work is only beginning.

*Key words:* Slovenian state assembly, transition, legislative modernization, capacities, European Union, European politics



*Mailing address:* Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 2, 10 000 Ljubljana, Slovenija. *E-mail:* drago.zajc@fdv.uni-lj.si