



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**DRŽAVNI ZBOR**  
**DRŽAVNI SVET**

# Konferenca predsednikov parlamentov držav članic EU

28.–29. marec 2022

Kongresni center Brdo, Brdo pri Kranju

## Informativno gradivo

### I. panel

**»Vloga parlamentov v kriznih situacijah – krepitev  
odpornosti za demokratično upravljanje«**

## Kontekst razprave

Izbruh pandemije covid-19 je Evropo in svet prizadel s posledicami širokih razsežnosti, pred nepredstavljive izzive pa je postavil tudi delovanje demokratičnih institucij. Parlamenti so se, še posebej ob začetku pandemije, znašli v položaju, v katerem so morali iskati ravnotežje med učinkovitim odzivom na bliskovito razvijajočo se zdravstveno, gospodarsko in socialno krizo na eni strani ter zaščito zdravja svojih članov in osebja na drugi. Ob povečanih pooblastilih izvršnih oblasti, potrebnih za hitro naslavljanje zaostrujočih se razmer so parlamenti svoja prizadevanja morali usmerjati v iskanje ustreznih načinov, kako v pandemični situaciji izvajati svoje ustavno poslanstvo in zagotoviti ustrezen nadzor in demokratično upravljanje krize.

[Izkušnje parlamentov med pandemijo](#) kažejo, da so ti v relativno kratkem času svoje delovanje v veliki meri uspeli prilagoditi novim razmeram. Vendar pa morajo izzivi, pred katere so bili postavljeni, služiti tudi kot poziv k izboljšanju njihove pripravljenosti in odpornosti na prihodnje krizne situacije, naj si bo to nova pandemija ali katerakoli druga velika grožnja javnemu življenju. V razmerah, v katerih so države primorane sprejemati hitre odločitve, katerih kratkoročne in dolgoročne posledice zaradi prisotne časovne stiske morda niso popolnoma jasne, je vloga parlamentov kot nosilcev demokratičnega nadzora nepogrešljiva.

Prvi panel konference je zato namenjen poglobljeni razpravi o vlogi parlamentov v kriznih situacijah, izmenjavi izkušenj in dobrih praks delovanja parlamentov v času aktualne pandemije ter pogledih najvišjih parlamentarnih predstavnikov na pomen in način izboljšanja pripravljenosti in odzivov parlamentov na podobne velike izzive v prihodnosti. Čeprav se pričujoče informativno gradivo nanaša zlasti na situacijo, povezano z aktualno pandemijo covid-19, pa je namen razprave tudi širša refleksija udeležencev na pomen kontinuitete izvajanja temeljnih parlamentarnih funkcij v kriznih situacijah, kot je npr. tudi ranljiva in nepredvidljiva varnostna situacija v neposredni vzhodni sosesčini EU.

## Politika kriznih situacij – širši okvir in položaj parlamentov

**Politika kriznih situacij** (ang. *emergency politics*) se nanaša na upravljanje zadev javnega pomena v razmerah, ki resno ogrožajo ali bi lahko ogrozile življenje ljudi, premoženje in vitalne interese države in/ali bi imele dolgoročne negativne učinke na delovanje javnih oblasti. Tovrstne razmere – katerih skupne točke so visoka stopnja ogroženosti, nujnosti in negotovosti – terjajo takojšen odziv vseh relevantnih državnih institucij ter sprejemanje hitrih odločitev in ukrepov, zagotavljanje vseh razpoložljivih virov za zamejitev tveganj in preprečevanje hudih posledic krize. Izvor kriznih situacij je lahko človeški, naravni ali tehnološki; manifestirajo pa se v različnih oblikah, npr. v obliki pandemije, naravnih nesreč, vojaških spopadov, gospodarskih in finančnih zlomov, terorističnih napadov, kibernetičnih napadov, izjemnih migracijskih pritiskov itn.

V kriznih situacijah morajo državne institucije svoje delovanje prilagoditi na način, ki izvršnim oblastem omogoča hitro in učinkovito ukrepanje, a hkrati zagotavlja ustrezen demokratični nadzor nad izvajanjem različnih izrednih ukrepov. Številne države, tudi 17 držav članic EU, so v svojih ustavah predvidele posebne klavzule, na podlagi katerih lahko razglasijo **izredno stanje**. V njem se izvršnim oblastem lahko podelijo posebna izredna pooblastila (med drugim tudi potencialen prenos določenih pristojnosti parlamenta na izvršno vejo oblasti), ki jim omogočajo hitro sprejemanje ukrepov za naslavljanje nastale krize, tudi z začasnim omejevanjem ali celo razveljavitvijo ustavno zagotovljenih pravic posameznikov. [Beneška komisija pri Svetu Evrope](#) že od leta 1995 poudarja nepogrešljivo vlogo parlamentov pri potrjevanju razglasitve in potencialnih podaljšanjih izrednega stanja ter pri nadziranju izvajanja izrednih pooblastil izvršnih oblasti, kar je nujno za zagotavljanje demokracije in vladavine prava.

**Študija** Službe Evropskega parlamenta za raziskave (EPRS) kaže, da so države članice EU s pravno-operativnega vidika k naslavljanju prvega vala pandemije covid-19 pristopile na različne načine, kar odseva tako njihove ustavne tradicije kot tudi politične odločitve. Velika večina (19) jih je bodisi razglasila izredno stanje ali uveljavila izredne pravne režime (ali oboje), manjšina držav (8) pa je izvršnim oblastem sprejemanje ukrepov za zajezitev širjenja virusa in njegovih posledic omogočila le s posebno ali običajno zakonodajo. Le 10 od 17 držav članic, ki imajo v svojih ustavah določbo, ki omogoča razglasitev izrednega stanja, je to možnost izkoristilo. Beneška komisija [poudarja](#), da je *de jure* razglasitev ustavnega izrednega stanja primernejša od izven-ustavne uporabe izrednih pooblastil izvršnih oblasti (*de facto* izredno stanje), ker zagotavlja večjo pravno varnost in predvidljivost ter s tem boljša jamstva za temeljne pravice, demokracijo in vladavino prava. Evropski parlament je novembra 2020 z [resolucijo](#) države članice EU med drugim pozval, da »v primeru, da ohranijo *de facto* izredno stanje, v zakonodajnih aktih izrecno opredelijo cilje, vsebino in obseg prenosa pooblastil z zakonodajne oblasti na izvršilno«.

Politika kriznih situacij ima pomembne posledice za oziroma učinke na dve ključni področji, povezani z delovanjem parlamentov – človekove pravice in izvajanje državne oblasti.

Z namenom preprečevanja širjenja virusa in omilitvijo njegovih posledic so države članice sprejemale številne ukrepe, ki so močno **omejili ali začasno razveljavili nekatere temeljne pravice** posameznikov, zlasti njihovo svobodo gibanja, pravico do zbiranja in združevanja ter pravico do zasebnega in družinskega življenja. Čeprav so bile številne tovrstne omejitve potrebne in legitimne, [poročilo Agencije EU za temeljne pravice](#) (FRA) kaže, da nekateri ukrepi, ki so negativno vplivali na uresničevanje temeljnih pravic, niso zadostili pogojem nujnosti in sorazmernosti ter so imeli nesorazmerno negativne učinke na ranljive skupine prebivalstva. FRA je državam članicam zato priporočil, naj zagotovijo, da bodo vsi omejitveni ukrepi temeljili na zakonu ter da jih bodo relevantni akterji, tudi parlamenti, imeli možnost pregledati in nadzorovati. Parlamenti v kriznih situacijah igrajo pomembno vlogo nadzora nad ukrepi izvršne oblasti, ki posegajo v človekove pravice; tovrsten politični nadzor je lahko v določenih situacijah zaradi elementa časovnega pritiska v praksi tudi učinkovitejši od sodnega varstva, ki se ga najpogosteje izvaja šele *ex post*. Parlamentarci imajo kot izvoljeni predstavniki ljudstva tudi najbolj neposreden stik z ranljivimi skupinami, ki bi jih omejitveni ukrepi lahko posebej prizadeli. Zato so nekatere medparlamentarne organizacije oblikovale posebne smernice, kako naj parlamenti v času pandemije izvajajo [nadzor nad spoštovanjem človekovih pravic](#) ali kako nasloviti povezana vprašanja, npr. [enakost spolov](#).

Drugo področje, na katerega politika kriznih situacij pomembno vpliva, je **izvrševanje državne oblasti**, zlasti v povezavi z **načelom delitve oblasti**. Beneška komisija opozarja, da se krizne situacije, kot je pandemija covid-19, »ne smejo zlorabljati kot priložnost krepite moči vlad na račun parlamentov«. Čeprav so vlade zaradi razpoložljivih orodij in hierarhične strukture delovanja v kriznih situacijah tradicionalno bolje opremljene za sprejemanje hitrih odločitev in svoje delovanje lažje prilagajajo hitro spreminjajočim se razmeram, ostaja delovanje parlamenta ključno za demokratično upravljanje. Pokojni predsednik Evropskega parlamenta David Sassoli je ob izbruhu pandemije dejal, da »demokracije v tako dramatični krizi ne moremo razveljaviti. Naša dolžnost v teh težkih časih je, da služimo svojim državljanom. Kot zakonodajalci imamo sredstva, možnost in dolžnost, da pomagamo«. **Študija**, ki je nastala v sodelovanju z evropskimi in svetovnimi parlamenti, ugotavlja, da učinkovito vodenje v kriznih situacijah vključuje dialog in razpravo, legitimen forum za to pa tako pri načrtovanju kot izvajanju odziva na krize predstavljajo parlamenti. Ti tudi v kriznih situacijah ne smejo opustiti svojih zakonodajnih, predstavniških ter zlasti ne nadzornih funkcij, kot opozarja [resolucija](#) Parlamentarne skupščine Sveta Evrope (PSSE) o soočanju demokracij s covid-19. PSSE je v resoluciji države pozvala tudi, da parlamentom v luči javnozdravstvene krize zagotovijo pooblastila za: 1) izvajanje stalnega nadzora nad razglasitvijo, podaljšanjem in končanjem krize; 2) revizije in po potrebi razveljavljanja kriznih odlokov, kadar izvršna oblast te sprejema s pooblastili, ki sicer pripadajo zakonodajalcu; ter 3) izvajanje preiskav uporabe izrednih pooblastil, tudi po koncu javnozdravstvene krize.

## Delovanje parlamentov v času pandemije covid-19

### Prilagoditev dela parlamentov

Prvi in ključni izziv parlamentov ob izbruhu epidemije je bilo zagotavljanje kontinuitete njihovega dela. Vsi parlamenti v državah članicah EU so najprej sprejeli številne preventivne ukrepe za omejevanje in preprečevanje širjenja koronavirusa v svojih prostorih. Prav tako so se mnogi odločili za čim širšo uporabo dela na daljavo, s ciljem zaščititi parlamentarno osebje in tako omogočiti čim bolj neprekinjeno delo institucije. Pri delovanju parlamentov *per se*, torej izvajanju funkcij predstavniških institucij na zasedanjih odborov in plenarnih sejah, so parlamenti držav članic pokazali **veliko mero inovativnosti**, tako z vidika digitalizacije parlamentarnih postopkov z uporabo videokonferenc in spletnih platform kot z vidika vsebinske in tehnične organizacije dela v živo. Poročili [EPRS](#) in [Centra za inovacije v parlamentih](#) pri Interparlamentarni uniji kažeta, da se je večina parlamentov v državah članicah z uvajanjem digitalnih orodij v razne dimenzije parlamentarnega dela odzvala zelo hitro, prav tako pa je bila pri uporabnikih teh orodij prisotna strma krivulja učenja in s tem zapiranje digitalne vrzeli. Z ozirom na vsebinsko in tehnično organizacijo dela so parlamenti sprejemali različne rešitve, vključno s prestavljanjem plenarnih zasedanj in prestavitvijo zasedanj v bolj primerne prostore. Nekateri parlamenti so se s ciljem zmanjšati možnost širjenja virusa med parlamentarci odločili tudi za zmanjšanje števila parlamentarcev, ki so lahko bili prisotni na plenarnih zasedanjih. Vendar pa je Beneška komisija z vidika učinkovitosti političnega pluralizma in demokracije tovrstne rešitve [odsvetovala](#) (tudi v primerih sorazmernega zmanjšanja na sejah prisotnih parlamentarcev) in opozorila, da bi te lahko posegle v pravico državljanov do političnega predstavnštva.

Številni parlamenti so v okviru spremenjenega načina dela morali dopolniti ali spremeniti svoja pravila delovanja, ki določajo način izvrševanja parlamentarnih funkcij ter pravice in obveznosti parlamentarcev. Tako so uvedbe pomembnejših sprememb, kot so izvedbe sej in glasovanje na daljavo, terjale spremembe parlamentarnih poslovnikov ali podobnih aktov, ki v posamezni državi članici urejajo delovanje parlamenta. Zagotavljanje ustrezne pravne podlage za spremembe delovanja je pomembno zlasti z vidika pravne varnosti in predvidljivosti ter zagotavljanja demokratičnega delovanja parlamentov. Parlamentarna pravila se po podrobnosti urejanja parlamentarnega dela med državami sicer močno razlikujejo. V parlamentih držav članic, ki to dopuščajo, so tako pomembno vlogo odigrali predsedniki oziroma predsedstva parlamentov, ki so v soglasju s predstavniki poslanskih skupin načine delovanja parlamenta ob izbruhu pandemije lahko dorekli brez posegov v parlamentarno pravo.

### Zunanja ocena nadzornega dela parlamentov

V kriznih situacijah, ki izvršni oblasti omogočajo izvajanje širših izrednih pooblastil, je **uresničevanje funkcije parlamentarnega nadzora** ključno za zagotavljanje varstva človekovih pravic, demokracije in pravne države. [Nekatere študije](#) dodatno poudarjajo, da je parlamentarni nadzor pomemben tudi v luči dejstva, da se v kriznih situacijah zaradi zastoja gospodarske aktivnosti države pogosto odločajo za obširne pakete finančne pomoči prebivalstvu in gospodarstvu, čemur smo bili med epidemijo priča v domala vseh državah članicah EU. Vloga parlamentov pri tem je nadzorovati smotrnost, učinkovitost in ciljno usmerjenost finančne pomoči ter zagotavljati odgovornost pri porabi javnih sredstev.

Predsednica Evropske komisije (EK) Ursula von der Leyen je v [izjavi](#) marca 2020 poudarila, da izredni ukrepi za omejevanje pandemije ne smejo biti uveljavljeni na račun temeljnih načel in vrednot, zapisanih v ustanovnih pogodbah EU. Izpostavila je, da morajo biti izredni ukrepi nujni, strogo sorazmerni in podvrženi rednemu nadzoru ter napovedala, da bo EK pozorno spremljala njihovo izvajanje.

Skladno z navedenim je EK v [Poročilu o stanju vladavine prava v EU za leto 2021](#) v okviru spremljanja covid-19 ukrepov kot ključno označila sposobnost držav pri ohranjanju **sistema zavor in ravnovesij**, ki podpirajo pravno državo, ter s tem vlogo parlamentov, sodišč in nacionalnih institucij za človekove pravice pri nadziranju pravnih režimov in sprejetih ukrepov. Opozorila je, da so se pravne podlage za izvajanje ukrepov med pandemijo spreminjale pogosto ter v napetih političnih okoliščinah, po hitrem postopku, z omejenim ustavnim nadzorom in okrnjenimi parlamentarnimi razpravami. EK je izpostavila, da se je stalni parlamentarni nadzor z rednimi razpravami izvajal glede podaljševanja izrednih režimov, ne pa tudi glede posameznih ukrepov zoper covid-19. Kot primere nadzora slednjih v nekaterih državah članicah poročilo navaja obvezno preoblikovanje uredb z zakonsko močjo in takojšnjim učinkom v zakone po preteku določenega časa; obvezno parlamentarno odobritev vseh izrednih ukrepov; ter ustanovitev *ad hoc* parlamentarnega odbora za spremljanje ukrepov, ki mu je vlada morala periodično poročati, to pa je parlamentu omogočilo naknadni nadzor. EK v poročilu izpostavlja, da se je parlamentarni nadzor s potekom pandemije sčasoma okrepil. Parlamenti so svojo nadzorno funkcijo okrepili na različne načine, npr. z uvedbo seznama ukrepov, ki se lahko sprejemajo z odloki; obveznim potrjevanjem omejevalnih odlokov v parlamentu pred njihovo uveljavitvijo; ter obveznim periodičnim poročanjem vlade parlamentu o sprejetih ukrepih.

Beneška komisija je na zaprosilo predsednika Evropskega parlamenta oktobra 2020 pripravila posebno [poročilo o vplivu ukrepov proti covid-19, ki so jih sprejele države članice EU, na demokracijo, vladavino prava in temeljne pravice](#). V poročilu poudarja, da je parlamentarni nadzor nad ukrepi bistven za uresničevanje demokracije in vladavine prava, še posebej v primerih, ko so zakonodajne pristojnosti začasno delegirane izvršni veji oblasti. Poročilo ocenjuje, da so bili številni parlamenti v državah članicah EU postavljeni v ozadje, njihova vloga onkraj razglašanja in podaljševanja izrednega stanja ter sprejemanja nove zakonodaje pa je bila omejena, kar je vladam omogočalo proste roke pri hitrem sprejemanju izrednih ukrepov. Hkrati, podobno kot EK, tudi Beneška komisija ugotavlja, da so parlamenti tekom pandemije postopoma krepili svoje funkcije nadzora oziroma pregledovanja, med drugim tudi z ustanavljanjem novih ali uporabo obstoječih odborov za naslavljanje dane krizne situacije.

## **Izhodišča za razpravo**

---

- Vloga parlamentov v že nastalih ali potencialnih kriznih situacijah.
- Dobre prakse parlamentov pri izvajanju temeljnih parlamentarnih funkcij ob izbruhu epidemije. Ocena delovanja parlamentov tekom epidemije, tako s tehnično-organizacijskega kot vsebinskega vidika. Prispevek parlamentov k ohranjanju vladavine prava v kriznih situacijah.
- Možnosti in načini izgradnje trajne odpornosti parlamentov za izvajanje njihovih temeljnih funkcij v kriznih situacijah.
- Možnosti nadaljnjega medparlamentarnega sodelovanja, namenjenega krepitevi odpornosti parlamentov na prihodnje krizne situacije.