

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Jakub Čavojec

**Kontrola európskych záležitostí
v Národnej rade Slovenskej republiky**

Diplomová práce

Praha 2014

Autor práce: **Jakub Čavojec**

Vedúci práce: **Mgr. Viera Knutelská, Ph.D.**

Datum obhajoby: **2014**

Bibliografický záznam

ČAVOJEC, Jakub.: *Kontrola európskych záležitostí v Národnej rade Slovenskej republiky*. Praha, 2014. 73 s. Diplomová práca (Mgr) Univerzita Karlova, Fakulta sociálných vied, Institut politologických študií. Katedra mezinárodných vzťahů. Vedúca diplomové práce Mgr. Viera Knutelská, Ph.D.

Abstrakt

Táto práca sa týka tematiky individuálnej parlamentnej kontroly európskych záležitostí na Slovensku. Jej cieľom bude zistiť, aké faktory ovplyvnili vytvorenie formálne silného systému parlamentnej kontroly v Národnej rade Slovenskej republiky. Skúmaných bude 6 faktorov - Neskorý vstup do EÚ, sila parlamentu, vyjednávacía pozícia v rade EÚ, euroskepticizmus verejnosti, euroskepticizmus politických strán a frekventovanosť koalíčných alebo menšinových vlád. Na silu parlamentnej kontroly môžu vplývať aj neformálne aspekty. V tomto prípade bude medzi neformálne aspekty patriť najmä snaha členov Výboru pre európske záležitosti dodatočne zisťovať informácie o legislatívnych návrhoch EÚ neformálnou cestou resp. ich snaha o väčšiu spoluprácu naprieč politickými stranami v oblasti kontroly. Na základe empirickej analýzy bolo zistené, že najväčší vplyv na formálne silný systém parlamentnej komory mali faktory neskorého vstupu do EÚ a euroskepticizmu politických strán. Čiastočný vplyv mal aj euroskepticizmus verejnosti a frekventovanosť koalíčných a menšinových vlád. Napriek formálne silným právomociam parlamentu v oblasti kontroly však v praxi tieto právomoci parlament dostatočne efektívne nevyužíva.

Abstract

This thesis deals with the topic of individual parliamentary scrutiny of European affairs in Slovakia. The aim of this thesis is to determine which factors influenced the formally strong system of parliamentary scrutiny in the Slovak National Assembly. 6 factors will be analyzed – Late accession to the EU, parliamentary strength, bargaining strength in the Council of EU, public euroscepticism, euroscepticism of political parties and the frequency of coalition and minority governments. The strength of parliamentary scrutiny can also be influenced by informal aspects. The informal aspects in this thesis will be mainly concerned with the efforts of the members of the European Affairs

Committee to acquire additional information about legislative proposals of the EU in an informal way and also their efforts for a better cooperation in parliamentary scrutiny among various political parties. The empirical analysis found, that the factor of late accession to the EU and euroscepticism of political parties had the biggest effect on the formally strong system of parliamentary scrutiny in Slovakia. A partial effect can be also attributed to the factors of public euroscepticism and the frequency of coalition and minority governments. Even though a formally strong system of parliamentary scrutiny does exist in Slovakia, in reality the parliament does not use its powers effectively enough.

Klíčové slová

Národná rada Slovenskej republiky, parlamentná kontrola európskych záležitostí, výbor pre európske záležitosti, národný parlament, Európska únia

Keywords

Slovak National Assembly, parliamentary scrutiny of European affairs, European Affairs Committee, national parliament, European Union

Rozsah práce: Rozsah tejto práce od úvodu po záver vrátane poznámok pod čiarou je 133 236 znakov vrátane medzier.

Prehlásenie

1. Prehlasujem, že som predkladanú prácu spracoval samostatne a použil som len uvedené pramene a literatúru.
2. Prehlasujem, že práca nebola využitá k získaniu žiadneho iného titulu.
3. Súhlasím s tým, aby bola práca sprístupnená pre študijné a výskumné účely.

V Prahe dne 14.5.2014

Jakub Čavojec

Podakovanie

Rád by som na tomto mieste poďakoval vedúcej mojej práce mgr. Viere Knutelskej Ph.D za jej trpezlivosť, ochotu a cenné rady behom konzultácií. Taktiež by som chcel poďakovať Tajomníčke VEZ, ako aj členom VEZ, ktorý si našli čas na osobné stretnutie a poskytli mi veľa dôležitých a zaujímavých informácií. V neposlednom rade taktiež ďakujem mojej mame za jej podporu a trpezlivosť.

Obsah

Zoznam tabuliek.....	i
Zoznam použitých skratiek.....	ii
Úvod.....	1
1. Teoretické východiská a metodologický prístup	4
1.1 Metodológia výskumu.....	4
1.2 Prehľad doterajšieho výskumu	7
2. Zapojenie národných parlamentov do procesu európskej integrácie	10
2.1. Zmeny v postavení národných parlamentov v procese európskej integrácie	10
2.2. Kontrolná funkcia národných parlamentov	14
2.2.1. Individuálna kontrola	14
2.2.2. Kolektívna kontrola	18
3. NR SR a EÚ	22
3.1 Prístupový proces SR	22
3.1.1 Výbor pre európsku integráciu.....	23
3.1.2 Aproximácia európskeho práva.....	24
3.2 Zapojenie NR SR do európskych záležitostí	25
3.2.1 Sila kontroly v NR SR	26
3.2.2 Výbor pre európske záležitosti	27
3.2.3 Proces prípravy stanovísk SR k návrhom právnych aktov prijímaných v Rade EÚ	28
4. Faktory ovplyvňujúce silu parlamentnej kontroly	31
4.1 Neskorý vstup do EÚ.....	31
4.2 Sila parlamentu.....	33
4.3 Vyjednávací sila na EÚ úrovni	37
4.4 Euroskepticizmus.....	40
4.4.1 Hlavné politické strany v predvstupovom období.....	42
4.4.2 Nové relevantné strany v povstupovom období.....	44
4.4.3 Vplyv euroskeptických strán na systém parlamentnej kontroly	46
4.4.4 Euroskepticizmus verejnosti.....	48
4.5 Frekvencia menšinových a koalíčných vlád	50
Záver	54
Summary	57
Bibliografia	60
Primárne zdroje.....	60
Sekundárne zdroje.....	61
Projekt diplomovej práce.....	66

Zoznam tabuliek

Tabuľka č. 1: Hodnotenie sily kontroly v NR SR	27
Tabuľka č. 2: Mechanizmus tvorby stanovísk k právnym aktom ES a EÚ v podmienkach SR	30
Tabuľka č. 3: Participačné práva jednotlivých poslancov v pléne a vo výboroch.....	35
Tabuľka č. 4: Hodnota PPI pre národné legislatívy členských štátov EÚ	36
Tabuľka č. 5: Klasifikácia postojov relevantných slovenských parlamentných strán k Európskej integrácií.....	46
Tabuľka č. 6: Spokojnosť obyvateľov s členstvom v EÚ v %.....	49

Zoznam použitých skratiek

COREPER	Výbor stálych zástupcov
COSAC	Konferencia výborov záležitostí Spoločenstva a európskych záležitostí
EK	Európska Komisia
EP	Európsky parlament
EÚ	Európska únia
HZDS	Hnutie za demokratické Slovensko
JEA	Jednotný európsky akt
KDH	Kresťansko-demokratické hnutie
KEÚ	Komisia pre európske záležitosti
KSS	Komunistická strana Slovenska
MZV SR	Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OĽaNO	Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti
RKS	Rezortná koordinačná skupina
SaS	Sloboda a Solidarita
SDK	Slovenská demokratická koalícia
SDKÚ	Slovenská demokratická a kresťanská únia
SMER-SD	Smer – Sociálna demokracia
SMK	Strana maďarskej koalície
SNS	Slovenská národná strana
SPV EÚ-SR	Spoločný parlamentný Európskej únie a Slovenskej republiky
SR	Slovenská republika
SZ SR	Stále zastúpenie Slovenskej republiky pri EÚ
PPI	Index parlamentnej sily
ÚOŠS	Ústredný orgán štátnej správy
ÚV	Úrad vlády
VEI	Výbor pre európsku integráciu
VEZ	Výbor pre európske záležitosti
ZRS	Združenie robotníkov Slovenska

Úvod

O úlohe národných parlamentov v rámci Európskej únie (EÚ) bolo napísaných mnoho prác. Jednou vecou na čom sa mnohé zhodujú je, že pôvodná silná úloha národných parlamentov bola procesom európskej integrácie postupne oslabovaná (Duina a Oliver 2005; Jans a Piedrafita 2009; Maurer a Wessels 2001; Pollack a Slominski 2003). Procesom európskej integrácie postupne prenášali národné parlamenty legislatívne právomoci do rúk dvoch orgánov na nadnárodnej úrovni – Európskemu parlamentu a Rade EU. Európsky parlament je volený priamo občanmi, čo je základom legitimity jeho rozhodnutí. Rada EU však pozostáva z členov vlád členských štátov a nato, aby bolo jednanie a rozhodnutie týchto národných zástupcov taktiež legitimizované, získali národné parlamenty právo kontroly vlády v Rade. Môžu to robiť napríklad pomocou poskytovania názorov na návrhy EU legislatívy zodpovedným ministrom predtým ako sa o týchto návrhoch bude jednať v Rade EU.

V počiatočných fázach európskej integrácie spadali európske záležitosti do kategórie zahraničnej politiky. Národné parlamenty nemali významnú úlohu. Neexistovali únijné pravidlá pre zapojenie parlamentov ani pre kolektívnu kontrolu. ES však v tomto období malo len veľmi obmedzené právomoci, ktoré väčšinou spadali do problematiky vonkajších obchodných vzťahov a poľnohospodárstva. V 70. rokoch pokračovalo rozširovanie a prehĺbovanie integrácie. ES sa rozširuje o nové štáty, ktoré sa snažili získať silnejšie právomoci pre svoje parlamenty v oblasti integračnej politiky (najmä Dánsko a Veľká Británia) (Karlás 2011: 28). V priebehu 80. rokov sa postupne vo všetkých národných parlamentoch začínajú vytvárať tzv. Výbory pre európske záležitosti (VEZ), ktoré získavajú možnosť kontrolovať jednanie vlády v európskych záležitostiach. Zmena nastala aj v spôsobe kontroly vlády. Pôvodne bol kladený dôraz na prejednávanie správ zahrňujúcich jednanie v EU inštitúciách (tzv. ex post kontrola). Postupne sa parlament začal viac venovať posudzovaniu pripravovaných návrhov legislatívnych aktov EU a stanovovaniu vyjednávacích pozícií ministrom pred zasadáním Rady EÚ (ex ante kontrola).

Táto práca je zameraná na analýzu individuálnej parlamentnej kontroly na Slovensku. Hlavným orgánom, ktorý sa v Národnej rade Slovenskej republiky (NR SR) zaoberá európskymi záležitosťami, je Výbor pre európske záležitosti. Tento výbor bol vytvorený na základe uznesenia NRSR v apríli 2004, tesne pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej Únie. Členovia výboru sú menovaní Národnou radou proporčne zo všetkých parlamentných strán. Ústavný zákon č. 397/2004 umožnil parlamentu udeliť VEZ právomoc kontroly vlády v EU záležitostiach. Tento ústavný zákon

prikazuje vláde predkladať parlamentu návrhy právne záväzných aktov a iných EU aktov a informovať parlament o všetkých záležitostiach týkajúcich sa členstva Slovenskej republiky v EÚ. Vláda musí taktiež navrhnúť parlamentu akú pozíciu bude zastávať Slovenská republika pri jednaní o konkrétnom návrhu právneho aktu EU. V moci parlamentu je odsúhlasiť, ale aj pozmeniť túto pozíciu. Spomínaný ústavný zákon prideluje NRSR formálne veľmi silné kompetencie čo sa týka kontroly vlády v EU záležitostiach.

Cieľom tejto práce bude určiť aké faktory ovplyvnili vytvorenie formálne silného systému parlamentnej kontroly vlády v európskych záležitostiach v podmienkach Slovenska ako aj to, či poslanci využívajú určité neformálne praktiky na kontrolu vlády najmä ohľadom získavania informácií o pripravovaných legislatívnych návrhoch EÚ. Napriek tomu, že sa NR SR a jej postaveniu venovalo viacero prác (Kráľ a Bartovič 2010; Malová et al. 2005; Pittner 2012; Tóthová 2012; Világi a Bilčík 2007), žiadna z nich neanalyzovala faktory ovplyvňujúce silu parlamentnej kontroly. Prípad Slovenska bol vybratý aj z dôvodu jazykovej dostupnosti primárnych zdrojov a možnosti osobných stretnutí a rozhovorov s osobami pracujúcimi s touto problematikou v rámci VEZ NR SR.

Štruktúra tejto práce bude pozostávať zo štyroch častí. V prvej časti bude podrobne popísaná metodológia práce. Bude tu objasnené aké vysvetľovacie faktory boli vybrané pre skúmanie sily parlamentnej kontroly na Slovensku. Okrem formálnych faktorov, môžu mať na silu kontroly vplyv aj neformálne aspekty. V tomto prípade bude medzi neformálne aspekty patriť najmä snaha členov VEZ dodatočne zisťovať informácie o legislatívnych návrhoch EÚ neformálnou cestou resp. ich snaha o väčšiu spoluprácu naprieč politickými stranami v oblasti kontroly. Na základe vybraných faktorov bude vytvorených 6 výskumných hypotéz. Väčšinou sa zo svojej povahy nebudú dať hypotézy absolútne jednoznačne potvrdiť alebo vyvrátiť. Keďže ide o jedno prípadovú štúdiu, je potrebné hľadať na špecifiká krajiny, ísť po logike jednotlivých vysvetľovacích faktorov a snažiť sa nájsť skutočnosti, ktoré by mohli mať určitú výpovednú hodnotu o týchto faktoroch. V tejto časti bude ešte popísaný prehľad doterajšieho výskumu zaoberajúceho sa úlohou národných parlamentov v rámci EÚ.

Nasledujúca kapitola sa bude venovať zapojeniu národných parlamentov do procesu európskej integrácie. Bude tu opísaný postupný vývoj a zmeny ich postavenia od počiatkov európskej integrácie, kedy zohrávali marginálnu úlohu, až po súčasnosť. Následne bude bližšie opísané fungovanie individuálnej, ako aj kolektívnej kontroly. V krátkosti bude predstavená aj kontrola subsidiarity.

Tretia kapitola sa zameria konkrétne na postavenie NR SR. Najprv bude opísaný prístupový proces SR do EÚ, aký mal vplyv na NR SR a ako sa v tomto období zapájalo NR SR do európskych

záležitostí. Následne bude podobne opísaný súčasný systém individuálnej parlamentnej kontroly na Slovensku, prečo sa radí medzi silné systémy, postavenie VEZ NR SR a proces prípravy stanovísk SR k návrhom právnych aktov prijímaných v Rade EÚ.

Najpodstatnejšiu časť práce bude tvoriť kapitola 4, v ktorej bude vykonaný samotný empirický výskum. Bude tu skúmaných 6 vysvetľovacích faktorov a ich vplyv silu parlamentnej kontroly na Slovensku. Tieto faktory sú nasledovné: (1) Neskorý vstup do EÚ, (2) sila parlamentu, (3) vyjednávacía pozícia v rade EÚ, (4) euroskepticizmus verejnosti, (5) euroskepticizmus politických strán a (6) frekvencovanosť koalických alebo menšinových vlád. Na základe zápisníc VEZ, NR SR, oficiálnych dokumentov SR ako aj rôznych vedeckých štúdií a prieskumov bude skúmaná výpovedná hodnota jednotlivých faktorov v prípade Slovenska.

Oproti schválenému projektu, ktorý som predložil v roku 2012 došlo len k malej zmene. Bolo upravené poradie kapitol a zistenia, ktoré mali pôvodne byť súčasťou individuálnej kapitoly o neformálnych procedúrach parlamentnej kontroly boli zahrnuté do kapitoly 4 o faktoroch ovplyvňujúcich silu parlamentnej kontroly.

1. Teoretické východiská a metodologický prístup

1.1 Metodológia výskumu

Táto práca si kladie za cieľ zhodnotiť aké faktory ovplyvňujú formálne silne nastavený systém parlamentnej kontroly európskych záležitostí. V odbornej literatúre existuje mnoho faktorov, ktorú môžu ovplyvniť silu parlamentnej kontroly v členských štátoch EÚ. Tieto potenciálne vysvetlenia sily kontroly vychádzajú z rôznych variantov tzv. nového inštitucionalizmu, ktorý predstavuje dominantný prístup pri analýze politických inštitúcií (Karlás 2011: 60).

V súčasnosti však neexistuje konsenzus o platnosti jednotlivých faktorov. Pre účely tejto práce bolo vybraných 6 faktorov, ktoré autor predpokladal, že budú najrelevantnejšie pre prípad Slovenska. Skúmaný bude podľa možnosti ich vplyv pri tvorbe mechanizmu kontroly v rokoch 2003 a 2004, ako aj ich vplyv v súčasnosti.

Okrem týchto 6 faktorov bude skúmané aj to, ako úlohu zohrávajú pri parlamentnej kontrole aj neformálne aspekty. Tieto neformálne aspekty sa budú týkať najmä individuálnym zisťovaním informácií o navrhovanej európskej legislatívne členmi VEZ. Aj napriek tomu, že je daný presný postup ako sa majú sprístupňovať informácie o navrhovaných právnych aktoch národným parlamentom, prax môže byť vyzeráť inak. Pri obrovskom množstve navrhovanej legislatívy môže dôjsť k oneskoreniam v sprístupňovaní dokumentov, resp. členovia VEZ môžu pokladať obdržané informácie za nedostatočné. Poznatky o týchto neformálnych aspektov budú vychádzať z rozhovorov so 4 členmi VEZ v tomto (6.) volebnom období.

Zisťované bude aj to či je jednanie poslancov pri využívaní neformálnych prostriedkov parlamentnej kontroly ovplyvňované oblasťou politiky (policy), ktorej sa daný návrh legislatívneho aktu EÚ týka. Pomocou týchto otázok sa bude práca snažiť priblížiť akú úlohu hrajú neformálne procedúry v systéme parlamentnej kontroly európskych záležitostí.

Prvým faktorom vybraný pre túto prácu je vplyv neskorého vstupu krajiny do EÚ na silu kontroly európskych záležitostí. Tento faktor vychádza z predpokladov historického inštitucionalizmu a jeho základným konceptom je závislosť na predchádzajúcich vzorcoch (path-dependence) (Karlás 2011:60). Tvorba mechanizmov kontroly závisí aj od toho do akej EÚ štáty vstupujú. Spočiatku nemala EÚ tak veľké právomoci ako v súčasnosti. To by mohlo motivovať štáty, ktoré do únie vstupujú neskôr, vytvoriť silnejší mechanizmus parlamentnej kontroly z obavy príliš veľkých právomocí EÚ. Okrem aspektu rozširovania kompetencií môže pri tomto faktore zohrávať úlohu aj možnosť

medziparlamentného procesu „učenia sa“ (learning). Práve z tohto pohľadu bude skúmaný tento faktor v prípade Slovenska. Je to najmä z dôvodu, že veľkou inšpiráciou pre mechanizmus kontroly na Slovensku bol vzor Dánska. Zo svojej podstaty však bude tento faktor skúmaný len v dobe vytvárania mechanizmu kontroly na Slovensku. Vychádzať sa bude najmä zo zápisníc schôdzí NR SR v období tvorby mechanizmu. Načasovanie vstupu vedie k hypotéze:

H1: Neskorý vstup do EÚ viedol k silnejšej kontrole parlamentnej kontrole na Slovensku

Druhý skúmaný faktor predstavuje sila parlamentu. Tento faktor je do určitej miery problematický, lebo ideálne sa skúma v komparatívnej perspektíve. Aj v tomto prípade však môžeme nájsť súvislosť s vplyvom závislosti na predchádzajúcich vzorcoch. Silnejšia parlamentná kontrola sa predpokladá v krajinách, ktorých politický systém je postavený na silne konsenzuálnej demokracii, kde dochádza k výraznejšej delbe moci a kde má parlament všeobecne silnejšie postavenie (Karlás 2011: 62-63). Za účelom zistenia sily NR SR budú použité dve odlišné klasifikácie sily národných parlamentov vychádzajúce z práce Kraatza a Steindorfa na jednej strane a z práce Fisha a Kroeninga na strane druhej. Vplyv sily parlamentu na kontrolu európskych záležitostí bude zisťovaná aj tým, o akom veľkom počte legislatívnych návrhoch sa na schôdzach VEZ rokuje a koľké z nich sa len berú na vedomie bez žiadnej rozpravy. Taktiež bude dôležité sa pozrieť na to, o koľkých návrhoch sa rozhoduje jednohlasne a koľko z nich je sporných. Z rozhovorov s členmi výboru bude zisťované, či existuje nejaká snaha o posilnenie úlohy parlamentu. Z tohto faktoru nám vyplýva druhá hypotéza:

H2: Silný parlament vedie k silnej parlamentnej kontrole na Slovensku.

Nasledujúci faktor vychádza z práce od Buzoganyho (2010) a týka sa vyjednávací sily členskej krajiny na EÚ úrovni. Tento faktor vychádza z myšlienok inštitucionalizmu racionálnej voľby. Buzogany začleňuje parlamentnú kontrolu do „dvojúrovňovej hry.“ Rozličná váha hlasovacích práv v Rade EÚ vo veľkej miere predurčuje vyjednávací schopnosti členských štátov. Z logiky tohto argumentu vyplýva, že krajiny so slabou vyjednávacou pozíciou na európskej úrovni, by chceli vytvoriť silnejšiu kontrolu na národnej úrovni. Toto by mohlo byť aj strategickým rozhodnutím vlády, ktorá by vďaka silnému mechanizmu kontroly mohla skúsiť blokať rozhodnutia na európskej úrovni využitím rozhodnutia národného parlamentu na podporu svojich argumentov. Slovensko patrí medzi členské krajiny EU so slabšou vyjednávacou pozíciou v Rade EÚ. Zisťované teda bude či k takémuto strategickému uvažovaniu zo strany vlády pri tvorbe mechanizmu kontroly na Slovensku došlo a či to

bolo aj neskôr uplatnené v praxi. Opäť bude dôležité skúmať zápisy zo schôdzí NR SR. Tretia hypotéza teda znie:

H3: Slabšia vyjednávacía pozícia v Rade EÚ viedlo vládu SR vytvoriť silnejší mechanizmus parlamentnej kontroly.

Nasledovné dva faktory vychádzajú z rovnakej logiky. Prvým je euroskepticizmus verejnosti. Čím väčšie obavy má verejnosť zo vstupu do EÚ a z následnej hlbšej integrácie, tým viac by mohla chcieť ponechať silné právomoci na národnej úrovni. Verejná mienka ohľadne EÚ bude skúmaná pomocou Eurobarometrov. Porovná sa jej vývoj na Slovensku oproti európskemu priemeru v rokoch 2004-2011. Zo zápisníc zo schôdzí NR SR sa bude zisťovať, či tento faktor hral významnú úlohu pri formovaní mechanizmu kontroly NR SR. Rovnako aj druhý faktor euroskepticizmu politických strán vychádza z konštelácie záujmov domácich aktérov. Euroskeptické strany by uprednostňovali väčšiu parlamentnú kontrolu na národnej úrovni. Ako v prípade predchádzajúceho faktoru, aj pri tomto faktore sa bude sledovať ako vstupovali euroskeptické strany do procesu tvorby mechanizmu parlamentnej kontroly. Pre súčasné pôsobenie tohto faktoru bude vykonaná analýza zápisníc schôdzí VEZ z posledných dvoch volebných období a bude zisťované, či existuje rozdiel medzi aktivitou euroskeptických a eurooptimistických poslancov na zasadaniach výboru. Taktiež bude v rozhovoroch s členmi VEZ zisťované či existujú rozdiely vo vnímaní parlamentnej kontroly medzi eurooptimimistickými a euroskeptickými členmi. Z týchto dvoch faktorov vyplývajú nasledovné hypotézy:

H4: Verejná mienka o EÚ ovplyvnila silný mechanizmus parlamentnej kontroly na Slovensku.

H5: Euroskeptické politické strany mali vplyv na silnejšiu parlamentnú kontrolu na Slovensku.

Posledným skúmaným faktorom je frekventovanosť menšinových a koalíčných vlád. Podstatou tohto faktoru je to, že v krajinách, kde sú väčšinou tvorené vládne koalície alebo menšinové vlády s parlamentnou podporou sa musí politika tvoriť na základe kompromisov a toto sa môže prejaviť aj v silnejšej parlamentnej kontrole, kde sa práve k týmto kompromisom musí dochádzať. Ako pri minulom faktore, bude aj tento skúmaný aktivitou vládnych a opozičných členov vo VEZ za posledné dve volebné obdobia. Taktiež bude zisťované či príslušnosť k vláde alebo k opozícii ovplyvňuje snahu poslancov dodatočne zisťovať informácie o legislatívnych návrhoch.

Posledná hypotéza teda znie:

H6: Frekventovanosť koaličných alebo menšinových vlád viedla k silnejšej parlamentnej kontrole na Slovensku.

1.2 Prehľad doterajšieho výskumu

Mnohé práce sa v posledných rokoch začali venovať téme národných parlamentov a ich postaveniu v rámci EÚ. Existuje veľa prác, ktoré sa venujú viac menej deskriptívnej rovine a len popisujú existujúci systém v individuálnych členských štátoch (napr. Auel 2006; Král a Bartovič 2010; Holz hacker 2002; Pollack a Slominski 2003) alebo skúmajú europeanizáciu národných parlamentov (Auel 2006; Holz hacker 2007; Kassim 2005). Veľmi častým argumentom býva v odborných prácach, že národné parlamenty sa stali „obeťou“ integrácie, resp. že ich postavenie bolo vstupom do únie oslabené (Duina a Oliver 2005; Jans a Piedrafita 2009; Maurer a Wessels 2001; Pollack a Slominski 2003).

Téza o tzv. deparlamentarizácii, resp. o tom, že národné parlamenty sa stali „porazenými integrácie“ sa už dlhšiu dobu objavuje bežne v akademickej literatúre (Goetz & Sahling 2008, Maurer & Wessels 2001, Rizzuto 2003). Táto debata sa týkala najmä otázky toho či je možné brať Európsku integráciu ako jeden z veľkého množstva dôvodov spôsobujúcich znižovanie dôležitosti parlamentov členských štátov. V tomto zmysle viedla európska integrácia ako k ústavným, tak aj k politickým zmenám, ktoré oslabovali silu legislatív, keďže sa touto cestou smerovalo všeobecne k vytvoreniu nadnárodného politického celku, ktorý na úkor obmedzenia národnej suverenity chcel dosiahnuť hlbšiu integráciu a väčšie výhody pre členské štáty (Buzogany 2010: 2-3; Kiiver 2006: 9-10).

Deparlamentizácia však nezostala bez odozvy. Podľa komparatívneho výskumu sa dá rozdeliť proces zapájania národných parlamentov do európskej politiky na tri obdobia (ktoré budú opísané v nasledovnej kapitole), počas ktorých získavali parlamenty čím ďalej, tým významnejšiu pozíciu (Daukšienė & Matijošaitytė 2012: 34).

Častou témou akademických prác bola aj problematika demokratického deficitu, teda toho, že EÚ a jej rozličným orgánom chýba demokratická zodpovednosť a legitimita (Majone 1998; Moravcsik 2002; Knutelská 2012; Zalewska & Gstrein 2013). Zalewska a Gstrein (2013) navrhujú

zapojiť parlamenty do európskeho politického procesu prostredníctvom vytvorenia nového kontrolného orgánu.

Čo sa týka samotnej parlamentnej kontroly európskych záležitostí, veľký počet prác sa venuje deskriptívnej rovine výskumu v pôvodných členských štátoch či štátov EÚ-15 a zahrňujú hlavne formálne právomoci parlamentov (napr. Auel 2006; Hegeland & Neuhold 2002, Pollak & Slominski 2003). Novými členskými štátmi akademici začínajú zaoberať len postupne (napr. Kietz 2006; Knutelská 2012, O'Brennan & Raunio 2007) Práca Knutelskej (2012) vychádza z prístupu viacúrovňového vládnutia (multi-level governance). Na európskej úrovni je skúmaná medziparlamentná spolupráca a vyplýva z nej zistenie, že národné parlamenty ešte nespĺňajú kritéria pre kolektívne jednanie na európskej úrovni. Na národnej úrovni bola vykonaná komparatívna analýza Česka, Poľska a Slovenska pri ktorej bolo zistené, že rozdielne formálne pravidlá kontroly ovplyvňujú len organizáciu parlamentnej kontroly, ale nie jej reálny vplyv.

Jednou z prvých štúdií zaoberajúcich sa vysvetľovaním sily parlamentnej kontroly bola práca Bergmana (Bergman 1997). Táto práca skúmala nasledovné premenné: načasovanie vstupu členského štátu do EU; euroskepticizmus verejnosti; frekvencovanosť menšinových vlád; frekvencovanosť koalíčných vlád; politická kultúra; domáca federatívna štruktúra a „strategické jednanie“ politických aktérov usilujúcich o maximalizáciu moci. Prvé dve premenné boli opakovane využité vo viacerých štúdiách (Hamerly 2007; Karlas 2011; Kietz 2006). Medzi ďalšie často spomínané faktory patria: všeobecná sila parlamentu (Dimitrakopoulos 2011; Hamerly 2007; Karlas 2011; Kietz 2006; Raunio 2005;); euroskepticizmus politických strán (Karlas 2011; Kietz 2006; Raunio 2005) a podiel protestantskej (alebo naopak katolíckej/ortodoxnej) populácie ako indikátor politickej kultúry (Bergman 2000; Karlas 2011; Raunio 2005).

Medzi menej skúmané faktory patria konflikty vo vnútri vládnych koalícií (Saalfeld 2005); frekvencovanosť väčšinových vlád jednej strany (Saalfeld 2005); postavenie príslušného členského štátu v rámci centra a periférie (Hamerly 2007) a význam „postmoderných“ kultúrnych hodnôt (Hamerly 2007). Buzogany (2010) okrem domácich faktorov skúma aj faktory nadnárodného charakteru. Jedným z faktorov môžu byť hlasovacie práva krajiny v Rade EU. Taktiež poukazuje na to, že sa pri vytváraní modelu kontroly európskych záležitostí môžu krajiny inšpirovať aj modelmi z iných krajín alebo naopak, poučiť sa z ich chýb.

Komplexnú prácu venovanú komparatívnej analýze všetkých (vtedajších) 27 členských štátov EÚ vytvoril Karlas (2011), v ktorej vytvoril kategorizáciu národných parlamentov týchto členských štátov podľa ich sily. Bola to vôbec prvá práca, ktorá mala za cieľ komparáciu sily národných parlamentov všetkých členských štátov a zároveň aj skúmať príčiny, ktoré túto silu v každej krajine

ovplyvnili.

Slovenskému prostrediu sa v nedávnej dobe začalo venovať viacero autorov (Figeľ & Adamiš 2004; Král a Bartovič 2010; Malová et al. 2005; Pittner 2012; Tóthová 2012; Szomolányi 2005; Világi a Bilčík 2007). Niektoré z nich sa venujú ceste Slovenska do EÚ a akými zmenami muselo prejsť (Figeľ & Adamiš 2004, Szomolányi 2005). Tieto práce sú však skôr deskriptívne. V monografii Figeľa a Adamiša (2004) je trochu bližšie popísaný aj systém parlamentnej kontroly vlády v európskych záležitostiach, ako aj to, ako sa tento systém v prístupových rokoch vyvíjal. Parlamentná kontrola bola súčasťou aj prác zameraných na viacero členských štátov (napr. Karlas 2011, Knutelská 2012).

Autorský kolektív Malová, Laštic, Rybář (Malová et al. 2005) sa snažia vo svojej knihe o obsiahle zdokumentovanie cesty SR do EÚ, porovnanie postavenia NR SR s ostatnými národnými parlamentmi, predstavenie inštitútu referenda, ako aj skúmať vplyv vstupu do EÚ na exekutívno-legislatívne vzťahy a stranícku súťaž na Slovensku. Výborne je tu popísaná politická diskusia vedená ohľadne tvorby mechanizmov pre parlamentnú kontrolu vlády v európskych záležitostiach v prístupovom období.

Práca od Pittnera (2012) analyzuje individuálnu parlamentnú kontrolu vlády s cieľom zistiť, či v prípade NR SR produkuje procedurálne nastavenie kontroly efektívne výstupy v praxi. Práca potvrdila, že NR SR disponuje silným potenciálom pre efektívny výkon kontroly v praxi. Na základe empirickej analýzy však dochádza autor k záveru, že kontrola vlády v prípade SR je limitovaná skôr na monitorovanie ako na ovplyvňovanie vlády a parlament nevyužíva svoj silný legislatívny potenciál.

Cieľom práce od Tóthovej (2012) bolo posúdiť či pre prípad NR SR platilo deklarované posilňovanie právomocí národných parlamentov v európskych záležitostiach alebo sa NR SR stala „obeťou európskej integrácie“. Práca má skôr deskriptívny ráz a skúma vývoj kompetencií v kontrolných právomociach NR SR. Podobne ako Pittner (2012) dochádza k záveru, že síce sa NR SR a VEZ formálne posilňuje, v praxi nie je toto posilňovanie reálne využívané.

2. Zapojenie národných parlamentov do procesu európskej integrácie

Ak chceme hovoriť o postavení a úlohe národných parlamentov v rámci Európskej únie, je dôležité si uvedomiť, že ide o vzťah medzi inštitúciami vychádzajúcimi z ústav členských štátov na jednej strane a medzinárodnou organizáciou na strane druhej. Národné parlamenty už nie sú výhradnými zákonodarnými orgánmi pre členské štáty. Európska integrácia znamenala presúvanie legislatívnych funkcií a rozhodovacích kompetencií znárodnej úrovne na úroveň inštitúcií EÚ.

Aj napriek tomu, že národné parlamenty boli vstupom do únie oslabené, určité „európske“ funkcie si zachovali. Prvou funkciou bola ratifikačná funkcia, ktorá stanovuje, že všetky zmluvy EÚ musia byť ratifikované všetkými členskými a až potom môžu vstúpiť v platnosť. Toto je veľmi významná funkcia parlamentov. Druhá funkcia je implementačná. Národné parlamenty sú zodpovedné za transpozíciu európskeho práva, najmä smerníc EÚ (Kiiver 2006: 10 – 11).

Pre účely tejto práce je najdôležitejšia kontrolná funkcia. Táto funkcia sa odvíja od kontroly a legitimizovania vlády národným parlamentom. Parlamenty majú právo prejednávať európsku legislatívu, kontrolovať a hodnotiť aktivitu ministrov na zasadaní Rady EÚ a kontrolovať dodržiavanie princípu subsidiarity.

V tejto kapitole bude rozobraté ako sa úloha a právomoci národných parlamentov v procese európskej integrácie postupne menila. Záverečná časť sa bude venovať metódam a funkciám kontroly európskych záležitostí národnými parlamentmi.

2.1. Zmeny v postavení národných parlamentov v procese európskej integrácie

Spočiatku zohrávali národné parlamenty len marginálnu úlohu a do integračného procesu sa výrazne nezapájali. Boli len pasívnymi inštitúciami so žiadnou formálnou úlohou v procese tvorby únijných zákonov. Celý „európsky projekt“ bol legitimovaný schopnosťou efektívne riešiť problémy a zároveň integračnému procesu dopomáhal aj tzv. „*permisívny konsenzus*“¹.

Európske záležitosti boli v tejto dobe chápané skôr ako súčasť zahraničnej politiky a integráciou sa teda zaoberali najmä výbory pre zahraničnú politiku. Po dosiahnutí tzv.

1 Pojem „*permisívny konsenzus*“ prvýkrát použili Lindberg a Scheingold v roku 1970, keď vnímali „konsenzus“ z pohľadu prijateľnosti, resp. podpory budúceho rastu Európskeho spoločenstva. Občania a vnímali pokračujúcu integráciu ako žiadúcu a preto povoľovali svojim politickým elitám pokračovať v tomto procese bez väčších prekážok (Down & Wilson 2008: 43).

Luxemburského kompromisu v roku 1966 bola tvorba zákonov v Rade EU založená na princípe jednohlasnosti, čo znamenalo, že každá vláda mala možnosť vetovať legislatívny návrh. ES mohlo navyše vtedy rozhodovať len o obchodných a poľnohospodárskych podmienkach a bola skôr medzivládnu organizáciou, teda bola najmä záležitosťou národných vlád. Narodné parlamenty žiadnu výraznejšiu úlohu vtedy ani nevyhľadávali, lebo nemali pocit, že by bola národná suverenita ohrozená. Nedošlo ani k žiadnym významným štrukturálnym alebo procedurálnym zmenám (Daukšienė & Matijošaitytė 2012: 34).

Prevládala kontrola ex post nad ex ante kontrolou rozhodovacieho procesu (Kiiver 2006: 69). V rámci vytvárania zmluvného rámca ES sa parlamenty mohli podieľať len tzv. „take-it-or-leave-it“ prístupom a to odopretím ratifikácie zmluvných zmien. Nevýznamná úloha parlamentov bola spojená aj s tým, že oproti vládam mali relatívne obmedzený prístup k informáciám ohľadne procesu vyjednávania (Karlás 2011: 28).

Rok 1973 priniesol zmenu vyplývajúcu z ďalšieho rozširovania a prehĺbovania integrácie. V tomto roku vstúpilo do EÚ Dánsko a Veľká Británia. Členstvo bolo hlavnou politickou témou v týchto dvoch štátoch no zároveň boli verejná mienka a postoje politických strán menej nadšené z EÚ ako to bolo v zvyšných členských štátoch. V oboch štátoch zastával parlament centrálnu úlohu v rámci politického systému a členovia parlamentu sa nechceli vzdať svojho postavenia pri tvorbe národných zákonov. Výrazným urýchľovačom parlamentných zmien bol však najmä projekt vnútorného trhu (Daukšienė & Matijošaitytė 2012: 34).

V roku 1985 vydala EK tzv. Bielu knihu: Vytváranie vnútorného trhu². Tento dokument predostrel časový harmonogram a opatrenia potrebné pre dokončenie jednotného trhu do roku 1992. Táto Biela kniha bola prijatá hlavami štátov a vládami na zasadaní Európskej rady v Miláne v roku 1985 a dokončenie jednotného trhu bolo následne obsiahnuté v Jednotnom európskom akte (JEA) (Norton 1996: 5). JEA prinieslo zásadné zmeny z pohľadu národných parlamentov, ktoré posilnili nadnárodný charakter ES. Kompetencie spoločenstva sa rozšírili o nové sektory politiky³, ktoré dovtedy spadali pod výlučnú právomoc národných vlád. Z rozšírenia právomocí vyplýval aj ďalší dôsledok, konkrétne výrazný nárast počtu smerníc a nariadení vydávaných na európskej úrovni čo taktiež zvýšilo pracovné zaťaženie národných parlamentov. Poslednou dôležitou zmenou bol fakt, že okrem posilňovania nadnárodného charakteru ES, došlo kvôli JEA aj k transformácii vzťahov medzi

2 KOM(85) 310, jún 1985

3 Životné prostredie, zdravotníctvo, ekonomická a sociálna súdržnosť (Norton 1996: 5).

národnými inštitúciami a inštitúciami spoločenstva. Prechodom na využívanie hlasovania kvalifikovanou väčšinou v Rade vo väčšine prípadov spôsobilo, že národné vlády už naďalej nemohli blokovať rozhodnutia Rady (Daukšienė & Matijošaitytė 2012: 34-35).

Národné parlamenty ale nezostali bez odozvy. V tomto období vo všetkých členských štátoch vznikajú výbory pre európske záležitosti (VEZ). Najprv vznikali tieto výbory v horných komorách parlamentov, ale postupne sa začali objavovať aj v dolných komorách niektorých parlamentov. Už do konca 80. rokov existovali VEZ vo všetkých členských štátoch (Karlas 2011: 28). Tento proces bol sprevádzaný aj nadväzovaním spolupráce národných parlamentov s ich zástupcami v EP. Zastúpenie európskych záležitostí v agende parlamentov výrazne narastá a zároveň sa začína zásadne meniť charakter kontroly, ktorá sa presúva z *ex post* princípu k princípu *ex ante* (vysvetlené detailnejšie v nasledujúcej kapitole). Kontrola sa prestáva zaoberať len hodnotením výročných správ vlády, ale začína sa sústreďovať na posudzovanie predkladaných legislatívnych návrhov a na diskusie s ministrami pred rokovaním Rady (Karlas 2011: 29).

V druhom období sa taktiež začínajú vytvárať prvé nástroje kolektívnej kontroly. *„Od polovice 70. do konca 90 rokov postupne vznikajú tri samostatné platformy pre výmenu názorov a informácií týkajúcich sa záležitostí EÚ medzi národnými parlamentmi. Prvú z nich predstavuje Konferencia hovorcov európskych parlamentov, ktorá vytvára v roku 1975. V roku 1989 vzniká Konferencia výborov záležitostí spoločenstva a európskych záležitostí (COSAC). O rok neskôr sa schádza ďalšie zhromaždenie predstaviteľov národných parlamentov, tzv. Assizes.“* (Karlas 2011: 29).

S príchodom 90. rokov a prijatím Maastrichtskej zmluvy (1992) sa opäť presunula veľká časť moci na európsku úroveň. Hlasovanie kvalifikovanou väčšinou sa v Rade sa stalo bežným postupom k prijímaniu legislatívy. Zavedenie spolurozhodovacej procedúry postavilo EP na rovnakú úroveň ako Radu v určitých oblastiach politiky a teda aj zväčšilo aj jeho silu v zákonodarnom procese. Európska integrácia navyše už nebola len projektom ekonomickej spolupráce, lebo medzi ciele stanovené v zmluve patrili okrem Ekonomickej a monetárnej únie (EMU) aj vytvorenie Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP) (Daukšienė & Matijošaitytė 2012: 35).

Európske legislatívne návrhy neboli do 90. rokov vo dostatočnej miere systematicky poskytované všetkým národným parlamentom. Toto sa prijatím Maastrichtskej zmluvy mení a zavádza sa systematické poskytovanie materiálov aj vo všetkých ostatných členských štátoch. (Karlas 2011: 29). Táto zmluva obsahovala aj dve deklarácie týkajúce sa národných legislatív. Deklarácia č.13 o úlohe národných parlamentov v EÚ vyjadruje *„presvedčenie o veľkej dôležitosti podpory vyššej angažovanosti vnútroštátnych parlamentov pri činnosti Európskej únie. Preto je potrebné zvýšiť informovanosť medzi vnútroštátnymi parlamentmi a Európskym parlamentom. [...]*

Vlády členských štátov, inter alia, zabezpečia, aby sa národné parlamenty včasoznámili alebo preskúmali informácie a návrhy Komisie.“ Táto deklarácia taktiež odporúča zvýšenie kontaktov medzi národnými parlamentmi a EP. Deklarácia č. 14 hovorí už konkrétne o výzve, aby sa tieto inštitúcie zišli ako Konferencia parlamentov (Assizes). Aj napriek tomu, že tieto deklarácie neboli právne záväzné, je možné hodnotiť ich vloženie do zmluvy ako významný politický pokrok, ktorým sa prisudzovalo národným parlamentom právo kontrolovať európsku legislatívu (Daukšiené & Matijošaityté 2012: 35).

Výsledkom medzivládnej konferencie 1996/1997 bolo vloženie „Protokolu o úlohe národných parlamentov v EÚ“ do Amsterdamskej zmluvy (1997). Protokol sa týka rozsahu informácií, ktoré majú byť poskytnuté parlamentom, načasovania parlamentnej kontroly, ako aj inštitucionálnych opatrení pre začlenenie medziparlamentnej spolupráce do inštitucionálnej sústavy EÚ (COSAC) (Maurer 2002: 4).

Európska rada prijala ako výsledok Laekenskej deklarácie (2001) „Konvent o budúcnosti Európy“ (2001). Práve Laekenská deklarácia, Konvent o budúcnosti Európy a zmluva z Nice odštartovala širšiu diskusiu ohľadne úlohy národných parlamentov v EÚ (Tsakatika 2006: 4). V tomto konvente sa pripúšťalo, že v EÚ existujú problémy spojené s legitimitou a aj napriek tomu, že občania podporovali všeobecné ciele EÚ, často bolo pre nich nejasné spojenie medzi týmito cieľmi a každodennou aktivitou únie. Preto považovali signatári za potrebné ustanoviť rozsiahlejšiu demokratickú kontrolu legislatívnych aktov a priblížiť inštitúcie EÚ k občanom. Hlavným zdrojom, z ktorého čerpá úniu svoju legitimitu a demokratické hodnoty sú práve národné parlamenty (Daukšiené & Matijošaityté 2012: 36).

V Deklarácií sa upresnilo čím by sa mal pripravovaný konvent týkajúci sa národných parlamentov zaoberať. Boli to najmä tri otázky: „1) či by mali byť národné parlamenty zastúpené v novej inštitúcii doplňujúcej Radu EÚ a Európsky parlament, 2) či by mali zohrávať úlohu v oblastiach, kde nemá právomoci Európsky parlament, a 3) či by mali predbežne posudzovať dodržiavanie princípu subsidiarity.“ (Karlás 2011: 30)

Významným prínosom tzv. Pracovnej skupiny IV bolo prijatie dvoch protokolov nadväzujúcich na už existujúce ustanovenia Amsterdamskej zmluvy. Prvý protokol sa týka štruktúrovaného toku relevantných informácií národným parlamentom, čo by umožnilo parlamentom dostatok času na diskusiu a vydanie odôvodnených stanovísk na legislatívne návrhy a iné akty EÚ a teda by to vytvorilo efektívnu kontrolu národných vlád. Legislatívne návrhy už nie sú posielané národným parlamentom národnými vládami, ale priamo inštitúciami EÚ. Parlamenty by mali taktiež získať širší prístup k nelegislatívnym návrhom a to ku konzultačným dokumentom (zelené a biele knihy, oznámenia),

legislatívnemu a pracovnému plánu EK, výročným správam Európskeho účtovného dvora a k agende a zápisom Rady EÚ (Karlás 2011: 34). Druhý protokol udeľuje národným parlamentom možnosť kontrolovať princíp subsidiarity. Národný parlament (horná či dolná komora) môže vydať odôvodnené stanovisko, v ktorom vysvetľuje prečo si myslí, že konkrétny legislatívny návrh EK nie je v súlade s princípom subsidiarity. V prípade, že by aspoň tretina národných parlamentov vydala takéto stanovisko, EK by mu musela návrh preskúmať a rozhodnúť či ho je potrebné upraviť alebo úplne stiahnuť (Daukšienė & Matijošaitytė 2012: 37; Knutelská 2012: 27).

V Zmluve o ústave pre Európu, ktorá vychádzala z práce konventu, bolo upravených viacero funkcií národných parlamentov v oblasti kontroly európskych záležitostí. Konkrétne Protokol o úlohe národných parlamentov zdôrazňoval národné princípy a rozširoval rozsah informácií a časovú lehotu pre parlamenty na ich prejednanie. Neúspech v referendách vo Francúzsku a Holandsku však znamenal, že tieto ustanovenia vstúpili v platnosť až v rámci Lisabonskej zmluvy (2009) (Karlás 2011: 30-31).

Prezident EK Barroso predstavil v roku 2006 mechanizmus pre poskytovanie dokumentov národným parlamentom. Na základe Barrosovej iniciatívy sa zaviedol tzv. systém včasného varovania (Karlás 2011: 31). Taktiež aj COSAC zorganizoval prvý koordinovaný test subsidiarity, ktorý mal otestovať, ako by tento systém kontroly subsidiarity fungoval, keby bol ratifikovaný (Knutelská 2012: 29).

Po prijatí Lisabonskej zmluvy, by sa dalo zapojenie národných parlamentov do aktivít EU rozdeliť do štyroch oblastí: (1) ratifikácia a revízia primárneho práva EU; (2) právomoci parlamentov v oblastiach slobody, bezpečnosti a spravodlivosti; (3) aktivita v medziparlamentnej spolupráci; (4) postavenie parlamentov v procese tvorby európskej legislatívy (Daukšienė & Matijošaitytė 2012: 38).

2.2. Kontrolná funkcia národných parlamentov

2.2.1. Individuálna kontrola

Funkcia kontroly národných parlamentov vychádza z ich postavenia ako reprezentatívnej inštitúcie v štáte, ktorá má legitimizovať a kontrolovať jednanie vlády a tak slúžiť ako spojovací článok medzi vládou a občanmi. Národné vlády vo všetkých členských štátoch EÚ sú založené na hlasovaní o dôvere v parlamentoch. Tam, kde je úloha dôvery veľmi významná, môžu parlamenty vládu

kontrolovať, klásť jej otázky, upravovať návrhy vlády a, v prípade výraznej nespokojnosti, vyvolať hlasovanie o nedôvere vlády. Kontrola sa však nemusí týkať len domácej legislatívy, ale aj európskej legislatívy a interakcií vlády v rámci inštitúcii EÚ (Kiiver 2006: 13).

V rámci parlamentnej kontroly európskych záležitostí je možné rozlíšiť „*procedurálne založenú*“ a „*stranícky založenú*“ rovinu (Karlás 2011: 32). Procedurálne založená rovina je spojená s parlamentom a jeho orgánmi zatiaľ čo stranícku rovinu tvoria jednotliví členovia parlamentu a ich skupiny. Od stranícky založenej roviny sa odvíja spôsob kontroly (postoje a konanie členov parlamentu ovplyvňuje vzťahy medzi exekutívou a legislatívou) a od procedurálnej roviny naopak sila kontroly (s ohľadom na nástroje, ktoré má parlament k dispozícii) (Karlás 2011: 32).

2.2.1.1 Vykonávanie kontroly

Individuálna kontrola plní dve hlavné funkcie. Prvou funkciou je posudzovanie dokumentov vytvorených inštitúciami EÚ alebo tých dokumentov, ktoré sú v týchto inštitúciách predkladané, najmä legislatívnych aktov. Táto funkcia bola čiastočne definovaná aj na úrovni únijných zmlúv. Druhou funkciou je dohľad nad politikou vlády v Rade EÚ (Karlás 2011: 35).

Všetky parlamenty členských štátov si postupne zriadili VEZ, ktoré koordinujú prácu parlamentu v otázke európskych záležitostí. Všetky VEZ vykonávajú v podstate podobné funkcie aj napriek tomu, že ich presné postavenie, úlohy a právomoci sa odlišujú. VEZ v troch severských štátoch (Dánsko, Švédsko a Fínsko) zastávajú významnú rolu a rovnako majú aj široké právomoci na rozdiel od väčšiny južných štátov (Raunio 2009: 3). V rakúskom parlamente je za prácu s európskymi záležitosťami zodpovedný Hlavný výbor (Hauptausschuss), ktorý povinnosti ďalej deleguje na svoj stály podvýbor. Britská Dolná snemovňa je špecifická zasa tým, že okrem Výboru pre európske posudzovanie (European Scrutiny Committee) v nej pôsobia ďalšie tri VEZ. V iných štátoch môže väčšina kontroly európskych záležitostí spadať pod kompetencie zahraničných výborov (Senát ČR, Estónsko, Fínsko, Národné zhromaždenie Slovinska) (Karlás 2011: 36).

Kontrolný proces väčšinou začína, keď parlament obdrží konkrétny legislatívny návrh alebo iný dokument EÚ. Kontrola sa týka najmä legislatívnych návrhov súvisiacich s prvým pilierom EÚ, čiže ES. Parlamenty taktiež od vlád dostávajú aj obširne vysvetlenia posudzujúce dopady legislatívnych návrhov na delbu kompetencií, dodržiavanie princípu subsidiarity (kontrola subsidiarity bude rozobratá v nasledujúcej časti), financie a aktuálny stav príslušnej politiky. Vyjednávací proces v EÚ však prebieha veľmi rýchlo a týka sa tém s náročným obsahom, čo výrazne obmedzuje kontrolu. (Karlás 2011: 36).

Kontrola európskych záležitostí sa dá rozdeliť taktiež na dva modely. Prvý je tzv. dokumentový model založený na kontrole dokumentov EÚ výbormi. Často sú sekretariáty VEZ zodpovedné za výber dokumentov podľa ich priority. Následne budú tieto dokumenty prejednávané na zasadnutiach VEZ, kam môžu byť pozvaný aj externí odborníci na danú tematiku. Podstatou procedurálneho modelu nie je priamy vplyv na aktivitu vlády na európskej úrovni, ale neznamená to, že žiadny neexistuje. Vplyv je skôr založený na presvedčaní cez parlamentné debaty alebo na vydávaní názorov odborníkov (Buzogany 2010: 4)

Mandátový model umožňuje parlamentu alebo VEZ schvaľovať vyjednávaciu pozíciu vlády počas hlasovania v Rade EÚ. Táto pozícia môže byť vo forme parlamentných rezolúcií alebo názorov a jej váha môže siahať od odporúčaní až po pridelenie záväzného mandátu pre ministra (Buzogany 2010: 4; Knutelská 2012: 76).

Podľa načasovania sa dá kontrolná funkcia deliť tiež na dva druhy – „*ex ante*“ a „*ex post*“.

Ex ante kontrola prebieha v období pred prijatím konkrétneho legislatívneho návrhu. Spadá sem prijatie a prejednávanie dokumentov súvisiacich s EÚ⁴. Po prejednaní dokumentov môže nasledovať interakcia s vládou. Ministri môžu byť pozvaní alebo predvolaní pred parlament či výbor, kde ich môžu nasledovne požiadať o bližšie informácie ohľadne legislatívneho návrhu alebo postoju vlády. Parlamente taktiež môžu svoje postoje dávať na vedomie aj viac neformálnou cestou mimo výboru (Kiiver 2006: 45-46).

Pod *Ex post* kontrolou sa rozumie diskusia a hodnotenie akcií ministra alebo celej vlády po ich účasti pri prijímaní rozhodnutí na európskej úrovni. Môže to viesť ku kritike ale aj k sankciám v prípade nespokojnosti. Spadá sem aj pravidelná (ročná či polročná) kontrola vládnych hlásení o stave záležitostí v únijnej politike (Kiiver 2006: 46).

Parlamente členských štátov sa líšia podľa toho či sa zameriavajú hlavne na posudzovanie pripravovaných legislatívnych návrhov alebo na dohľad nad politikou vlády v Rade EÚ. Neznamená to však, že by sa parlamente nemohli venovať aj obom funkciám. V súčasnosti už všetky parlamente vykonávajú *ex ante* kontrolu (Karlás 2011: 37).

4 Aj keď ide najmä o legislatívne návrhy, patria sem aj ročný legislatívny program EK, Spoločné postoje Rady EÚ, resolúcie EP, stratégie týkajúce sa Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a mnohé ďalšie dokumenty (viac Kiiver 2006: 44).

2.2.1.2 Kontrola subsidiarity

Ako už bolo spomenuté vyššie, dohľadom nad dodržiavaním princípu subsidiarity⁵ sa zaoberá Protokol o uplatnení princípu subsidiarity a proporcionality. Tento tzv. systém včasného varovania môže byť charakterizovaný ako nástroj ústavnej intervencie pred prijatím spornej legislatívy. Pomocou tohto nástroju majú národné parlamenty možnosť priamo informovať EK (či iný orgán, ktorý legislatívny akt inicializoval), že podľa ich názoru nie je navrhovaný legislatívny akt v súlade s princípom subsidiarity (Zalaewska & Gstrein 2013: 12).

Základom systému včasného varovania je, že navrhované legislatívne akty, ktoré obdržia národné parlamenty, budú obsahovať detailné údaje, podľa ktorých bude možné zhodnotiť súlad s princípom subsidiarity. Podľa všeobecne platného postupu je národným parlamentom poskytnutá lehota 8 (v minulosti 6) týždňov od prijatia legislatívneho návrhu v oficiálnom jazyku EÚ na to, aby poslali Prezidentovi EP, Rade EÚ alebo EK odôvodnené stanovisko uvádzajúce dôvody, podľa ktorých navrhovaná legislatíva nie je v súlade s princípom subsidiarity (Neuhold 2011: 5). Každému národnému parlamentu sú priradené dva hlasy.⁶ V tomto kontexte môže následne dôjsť k dvom procedúram, a to k procedúram tzv. žltej alebo oranžovej karty (Knutelská 2012: 28).

Procedúra žltej karty nastáva v momente, keď aspoň jedna tretina všetkých parlamentov (t.j. 18 z 54 hlasov) vydá odôvodnené stanovisko ohľadom porušenia princípu subsidiarity. Po takomto odvolaní môže navrhujúca inštitúcia legislatívny akt ponechať v pôvodnom znení, upraviť alebo zrušiť akt a odôvodniť svoje rozhodnutie. K procedúre oranžovej karty dôjde v prípade, že námietka voči navrhovanému legislatívnemu aktu bude vznesená aspoň jednoduchou väčšinou hlasov (28 z 54). Navrhovaný akt musí byť potom preskúmaný a následne môže EK prehlasovať parlamenty a ponechať legislatívny akt v pôvodnom znení (spolu s odôvodneným stanoviskom, prečo sa tak rozhodla), upraviť ho alebo ho zrušiť. Odôvodnené stanoviská od EK a od národných parlamentov sa potom predložia Rade EÚ a EP. Tieto inštitúcie môžu prehlasovať EK⁷ a úplne zrušiť navrhovanú legislatívu (Neuhold 2011: 5).

Sila a pozitívny dopad kontroly princípu subsidiarity však nie je úplne jednoznačný a viacerí autori (Dauksienė & Matijošaitytė 2012, Zalaewska & Gstrein 2013) mu vytýkajú určité nedostatky.

5 Čl. 5 odst. 3 ZEU definuje princíp subsidiarity nasledovne: „V oblastiach, ktoré nepatria do jeho výlučnej kompetencie, vyvíja spoločenstvo činnosť v súlade s princípom subsidiarity len vtedy a len v takom rozsahu, pokiaľ ciele navrhované touto činnosťou nemôžu byť uspokojivo dosiahnuté členskými štátmi a z dôvodov rozsahu alebo dôsledkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť prostredníctvom spoločenstva.“

6 V prípade, ak sa jedná o dvojkomorový parlament, tak každá komora získa po jednom hlase (Neuhold 2011: 5).

7 Buď 55% väčšinou členov v Rade EÚ alebo jednoduchou väčšinou hlasov v EP (Neuhold 2011: 5).

Prvým problémom môže byť doba poskytnutá národným parlamentom na preskúmanie navrhovanej legislatívy. Aj napriek tomu, že bola táto doba predĺžená zo 6 na 8 týždňov, môže toto časové obdobie veľmi krátke. Aby parlament stihol preskúmať legislatívu, je potrebné aby dodržiaval prísny časový harmonogram a zosynchronizoval konzultácie a hlasovanie (Daukšienė & Matijošaitytė 2012: 40). Keby aj dostatočný počet parlamentov došiel k negatívnemu záveru, ich varovanie by nemalo záväzný charakter a legislatívny akt by mohol byť aj napriek tomu prijatý (Zalewska & Gstrein 2013: 14).

Ďalším problematickým aspektom je okrem časovej lehoty aj množstvo návrhov. Každý rok môžu parlamenty očakávať okolo 400 legislatívnych návrhov čo prináša určité riziko, že takéto množstvo dokumentov nebude možné adekvátne zhodnotiť a prejednať. Je taktiež možné, že kvôli rozdielnym právnym tradíciám v jednotlivých členských štátoch bude kontrola subsidiarity prebiehať rozdielne a dospeje sa teda aj k iným záverom. Ak by navyše neexistovala žiadna forma koordinácie medzi národnými parlamentmi, bude veľmi náročné dospieť k spoločnej interpretácii subsidiarity⁸ (Daukšienė & Matijošaitytė 2012: 40).

2.2.2. Kolektívna kontrola

Inštitúcie kolektívnej kontroly boli definované vo viacerých dokumentoch EÚ. Podľa deklarácie č. 14 k Maastrichtskej zmluve mala byť medziparlamentná spolupráca vykonávaná v rámci Assizes, kde sa mali konzultovať hlavné rysy EÚ (Karlás 2011: 38). V Protokole o úlohe národných parlamentov v rámci Amsterdamskej zmluvy je naopak zdôrazňovaná úloha COSACu. Lisabonskou zmluvou sa kolektívna spolupráca ďalej upravovala. Jej ustanovenia sa týkali najmä fungovania COSACu, vytvorenia mechanizmu na dohľad nad dodržiavaním princípu subsidiarity (Karlás 2011: 38).

2.2.2.1 Assizes

Prvé a doteraz jediné zasadanie Assizes, ktorého sa zúčastnili delegáti národných parlamentov a EP, bolo uskutočnené na základe iniciatívy francúzskeho prezidenta Mitteranda v novembri 1990. Diskutovalo sa tu o budúcom vývoji európskej integrácie najmä v súvislosti

⁸ Aj napriek tomu, že v roku 2011 bolo národnými parlamentmi vydaných 54 odôvodnených stanovísk ohľadne 28 legislatívnych návrhov EÚ, nebola procedúra žltej alebo oranžovej karty ani v jednom prípade iniciovaná (Zalewska & Gstrein 2013: 14).

s pripravovanou zmluvou o EÚ (Karlás 2011: 38-39). Ich účel však bol nejasný a dominovali mu hlavne poslanci EP hlavne kvôli ich lepšej jazykovej znalosti a medzinárodnými kontaktmi. Z ich reflexie vyplynulo, že parlamenty považovali za vhodnejšiu spoluprácu na národnej rovine a preto sa významnejšiou platformou medziparlamentnej spolupráce stal COSAC (Karlás 2011: 39).

2.2.2.2 COSAC

COSAC (Konferencia výborov záležitostí Spoločenstva a európskych záležitostí) bola založená v roku 1989 rozhodnutím Konferencie hovorcov európskych parlamentov. Zasadá dvakrát za rok a slúži ako miesto na výmenu informácií a skúseností (MacCárthaigh 2005: 9). Jeho zasadania sa konajú v tej krajine, ktorá v tom období vykonáva predsedníctvo EÚ a zúčastňujú sa ho členovia parlamentných výborov, zástupcovia administratívneho aparátu parlamentov, ako aj zástupcovia EP. (Karlás 2011: 39).

Hlavný cieľ COSACu bol definovaný v roku 1996 ako snaha o spoluprácu, ktorá má viesť k zvyšovaniu efektivity a legitimity rozhodovacieho procesu EÚ. Svoje podnety predkladá inštitúciám EÚ, ale jeho spoločné stanoviská nie sú pre národné parlamenty záväzné. Existujú aj odlišnosti v tom, do akej miery môžu predstavitelia parlamentov ich parlamenty naozaj zastupovať (Karlás 2011: 39). Výskumy týkajúce sa COSACu poukazujú na nedostatok politickej vôle nato, aby sa zmenila jeho konzultatívna rola. Aj napriek tomu, že COSAC je skôr poradenské fórum, poskytuje vhodnú arénu na výmenu skúseností s procedúrami kontroly. COSAC teda umožnil národným parlamentom a ich VEZ (najmä parlamentom nových členských štátov) prístup k novým informáciám a radám od skúsených expertov (Raunio 2009: 10).

Konferencia hovorcov európskych parlamentov už v roku 2000 uvažovala o vytvorení online databázy na výmenu informácií. Prvá stránka IPEX (Medziparlamentná výmena informácií ohľadne EÚ) bola vytvorená v roku 2004, spustená bola o dva roky neskôr a v roku 2011 bola výrazne upravená. Pomocou nej sa dá získať prístup k všetkým legislatívnym návrhom EÚ a zároveň môžu národné parlamenty a EK zdieľať informácie ohľadom procesu kontroly, kontroly subsidiarity, všetky prijaté a vydané dokumenty, ako aj reakcie EK. Podľa Haagskych smerníc je hlavnou úlohou IPEXu podpora medziparlamentnej spolupráce vytvorením elektronickej databázy pre výmenu informácií medzi EÚ a národnými parlamentmi. Každý parlament má navyše IPEX zástupcu, ktorý reprezentuje svoj parlament (Knutelská 2012: 46-47).

Po schôdzke v Kodani v roku 2002 bolo v rámci programu reformy zavedené väčšinové hlasovanie o záverečných uzneseniach, vytvorenie sekretariátu a bližšia spolupráca s inštitúciami EÚ.

Prejednávalo sa tu taktiež väčšie zapojenie členov stálych výborov parlamentov do práce COSACu. V roku 2003 definoval COSACu minimálne štandardy pre národné pravidlá kontroly. Lisabonská zmluva ďalej upravuje pôsobenie COSACu, ktorý má nielen podporovať výmenu informácií medzi národnými parlamenty a EP, ale aj medzi jeho zvláštnymi výbormi. Taktiež môže organizovať medziparlamentné konferencie ohľadne tém Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky (Karlás 2011: 40).

2.2.2.3 Koordinované testy subsidiarity

Princíp subsidiarity bol jedným z pilierov zapojenia národných parlamentov do záležitostí EÚ. Kvôli tomu, že ide o komplikovaný proces sa v rámci COSACu začali organizovať spoločné testy, ktoré by testovali kontrolu tohto princípu (Neuhold 2011: 7).

Koordinované testy subsidiarity tvorili prvý veľký krok smerom k medziparlamentnej spolupráci, ktoré boli aj jedným z iniciátorom pre vytvorenie IPEXu. Tieto testy pokračovali aj po neúspechu Zmluve o ústave pre Európu kvôli očakávaniu, že by sa takýto systém v budúcnosti mohol stať realitou, ako sa aj naozaj stal po prijatí Lisabonskej zmluvy (Knutelská 2012: 47-48).

Prvý „pilotný projekt“ koordinovanej kontroly subsidiarity bol dohodnutý v roku 2004, kedy COSAC rozhodla otestovať princíp subsidiarity na legislatívnom návrhu EK. Po prvom teste v roku 2005 nasledovalo sedem ďalších (viac Knutelská 2012: 48, Neuhold 2011: 8). Členské štáty mali rozličné názory nato, či sa má s koordinovanými testami pokračovať aj po prijatí Lisabonskej zmluvy. Spolu s Holandskom podporovali pokračovanie testov aj zástupcovia parlamentov Slovinska, ČR, Slovenska, ale aj Francúzska a Nemecka. Na druhú stranu zástupcovia Rakúska, Fínska, Švédska, VB, Írska a dánska nevideli význam v pokračovaní testov. Podľa nich mali byť už parlamenty schopné kontrolovať subsidiarity individuálne (Neuhold 2011: 7).

2.2.2.4 Konferencia predsedov európskych parlamentov

Táto konferencia tvorila „*prvú špecifickú platformu pre výmenu názorov a informácií medzi zástupcami národných parlamentov v oblasti európskych záležitostí*“ (Karlás 2011: 40). Vytvorená bola v roku 1975. Jej vytvorenie bolo iniciované predsedom EP Gaetanom Martinom a schádza sa raz za dva roky. Problematický aspekt konferencií spočíva však v tom, že existujú rozdiely v mandátoch jednotlivých predsedov parlamentov. Niektorí totiž nemusia mať oprávnenie vystupovať v mene svojich parlamentov a prijímať za ne rozhodnutia (Karlás 2011: 40).

2.2.2.5 Konvent a návrhy na zriadenie druhej parlamentnej komory

Konventy dali parlamentom možnosť priamo sa podieľať na rozhodovacom procese EÚ (napr. Assizes). Prvý konvent sa týkal vytvorenia Charty základných práv zatiaľ čo druhý Konvent o budúcnosti EÚ pripravil odporúčania pre medzivládnu konferenciu v rokoch 2003-2004. Prostredníctvom konventu sa parlamenty podieľali na príprave obsahu zmluvy a boli vytvorené viaceré pracovné skupiny, ktoré sa zaoberali problematikou národných parlamentov (IV – Úloha národných parlamentov; I – aplikácia princípu subsidiarity; X – sloboda, bezpečnosť a spravodlivosť) (Karlás 2011: 41).

Jedným z návrhov ako posilniť kolektívnu kontrolu parlamentov bol aj návrh na zriadenie druhej parlamentnej komory EÚ, ktorá by sa v podstate dala chápať ako horná komora, ktorej členovia by boli zástupcovia národných parlamentov. S týmto nápadom prišiel v roku 1989 britský konzervatívny minister Michael Heseltine a podobný návrh mali aj niektorí predstavitelia nemeckých spolkových štátov. Aj napriek pretrvaniu tejto myšlienky väčšina návrhov týkajúcich sa kolektívnej úlohy parlamentov nepomýšľala nad vytvorením takejto komory (Karlás 2011: 41 – 42).

3. NR SR a EÚ

3.1 Prístupový proces SR

V roku 1993 po zasadnutí Európskej rady v Kodani sa otvorili možnosti pre prijatie nových krajín postkomunistickej Európy do Európskych spoločenstiev. Tu sa stanovili všeobecné kritéria pre takéto rozšírenie. Konkrétne sa stali podmienkou členstva krajiny v EÚ „*schopnosť demonštrovať stabilitu inštitúcií garantujúcich demokraciu, právny štát, ochranu ľudských práv a menšín. Ďalšie kľúčové podmienky sa týkali existencie trhovej ekonomiky a schopnosti vyvstať tlaku vo vnútri jednotného európskeho trhu, ako aj schopnosť prijať a implementovať právny rámec Európskych spoločenstiev.*“ (Világi & Bilčík 2007: 6)

Slovensko oficiálne predložilo svoju žiadosť o členstvo v EÚ 27. júna 1995 v Cannes na rokovaní Európskej rady. Následne v decembri 1995 bola Európska komisia (EK) požiadaná o vypracovanie posudku k všetkým žiadateľským krajinám o členstvo v EÚ. O dva roky neskôr v júli 1997 vypracovala EK tieto posudky desiatim krajinám vrátane Slovenska v rámci programu Agenda 2000 (Kubát 2001: 25). Posudok mali za cieľ zhodnotiť pokrok Slovenska pri plnení kodanských kritérií. (Figeľ & Adamiš 2003: 13)

Politický systém Slovenskej republiky sa v zásade vo veľkej miere stotožňoval s vyššie uvedenými podmienkami definovanými v Kodani 2003, čo je rovnaký prípad ako väčšina krajín strednej a východnej Európy. Slovensko však prešlo v rokoch 1996-1998 náročným obdobím poznačeným zahraničnopolitickou izoláciou vlády, kedy neboli plnené kodanské politické kritéria a z tohto dôvodu nedostalo Slovensko v decembri 1997 pozvánku na otvorenie rokovaní o vstupe do EÚ. Dôležité boli hlavne dva faktory a to nedostatočné plnenie kritérií v oblasti inštitucionálnych vzťahov Slovenska s členskými krajinami a s inštitúciami EÚ. Druhý faktor je spojený s dlhodobým príspevkom kodanských kritérií k formovaniu slovenských politických inštitúcií (Világi & Bilčík 2007: 7).

V súlade s asociačnou dohodou vytvorila vláda SR domáci inštitucionálny rámec pre spravovanie záležitostí európskej integrácie. Na vládnej úrovni bola vytvorená Ministerská rada pre európsku integráciu. Ministerská rada sa stala koordinačným a poradným orgánom SR a bola zložená z predsedu rady (podpredseda vlády), 4 ministrov (hospodárstvo, financie, poľnohospodárstvo a vnútro) a štátneho tajomníka MZV SR. (Figeľ & Adamiš 2003: 16). Vtedajší štátny tajomník MZV SR pre európsku integráciu Ján Figeľ prebral konkrétne zodpovednosť hlavného vyjednávača pre vstup SR do EÚ Okrem toho vznikol na každom ministerstve odbor zodpovedný za európske záležitosti.

Konkrétny odbor bol vždy zastúpený v Rade pre integráciu do EÚ podľa toho, aká agenda sa prejednávala na jej pôde. (Világi & Bilčík 2007: 8-13).

Taktiež bola na vládnej úrovni, za účelom interakcií s partnermi v EÚ a naplňania podmienok asociačnej dohody, vytvorená Asociačná rada. Jej členovia boli zložení zo zástupcov Rady Európskych spoločenstiev, EK a z členov vymenovaných vládou SR. Asociačná rada spolu s viacerými technickými podvýbormi riešili konkrétne technické problémy vyplývajúce z asociačnej dohody. Súčasťou jej funkcií bolo aj pravidelné zúčastňovanie sa na multilaterálnych stretnutiach na ministerskej úrovni v rámci tzv. štruktúrovaného dialógu medzi členskými a žiadateľskými krajinami EÚ (Világi & Bilčík 2007: 8). Pre účely tejto práce je však podstatná koordinácia európskych záležitostí na parlamentnej úrovni.

Európska agenda v parlamente sa týkala najmä plnenia cieľov aproximácie právneho poriadku SR. Počas prístupového procesu teda parlament plnil najmä kontrolné a konzultačné úlohy vo vzťahu k vláde a reprezentatívnu funkciu navonok. Reprezentatívna funkcia sa týkala najmä Spoločného parlamentného výboru Európskej únie a Slovenskej republiky (SPV EÚ-SR) (Világi & Bilčík 2007: 13-14), ktorý bol konštituovaný v NRSR v kontexte Asociačnej dohody v roku 1995. Predstavoval parlamentnú formu asociácie SR do EÚ. Jeho zasadania sa konali dvakrát za rok striedavo v SR a v Bruseli. Takéto výbory existovali vo všetkých asociovaných krajinách EÚ a ich činnosť spočívala vo vytváraní podmienok pre komunikáciu medzi členmi národných parlamentov a členmi Európskeho parlamentu (EP). Táto platforma fungovala relatívne nezávislá od vlády, čo odzrkadľuje aj fakt, že záverečné deklarácie a odporúčania prijímané na záver každého zasadania SPV EÚ-SR museli byť konsenzuálne odsúhlasené ako európskymi tak aj slovenskými poslancami vo výbore. Tieto deklarácie a odporúčania odzrkadľovali aktuálny vývoj a prípadné problémy počas integrácie SR do EÚ. (Kičinová 2010).

3.1.1 Výbor pre európsku integráciu

Okrem Rady pre integráciu do EÚ bol aj na parlamentnej úrovni vytvorený orgán, ktorý mal reprezentovať NR SR v oblasti integrácie do EÚ, ako aj vo vzťahu k zahraničným partnerom. Vytvorený teda bol Výbor NR SR pre európsku integráciu (VEI) (Világi & Bilčík 2007: 8). Výbor pozostával zo 16 členov, ktorí boli zároveň aj členmi iných výborov.

Prvá ustanovujúca schôdza VEI sa konala 26. septembra 1996, teda v druhom. Zvolal ju a viedol podpredseda NR SR a zároveň predseda výboru Augustín Marián Húska. Základnými

predpokladmi pre úspešne fungujúci výbor bolo vybudovanie operačnej informačnej úrovne (Zápisnica z 1. schôdze VEI). Na nasledujúcej schôdzi bolo dohodnuté obsahové zameranie výboru. Vychádzalo sa pritom najmä z Memoranda vlády SR k žiadosti o členstvo v EÚ a zo Stratégie SR pri začleňovaní do EÚ (Zápisnica z 2. schôdze VEI).

Výbor plnil najmä kontrolné a konzultačné úlohy. Kontrolná funkcia výboru bola vymedzená voči exekutívnej úrovni. Kontrolovať sa teda mali činnosti a rozhodnutia vlády SR ako aj Rady vlády pre európsku integráciu, Inštitútu pre aproximáciu práva a útvarom pre európsku integráciu každého rezortu. Konzultačná funkcia bola zacielená na získavanie informácií o problematike EÚ. Koordinačná funkcia výboru sa mala vypustiť. Posledným návrhom bolo zváženie možnosti pravidelnej účasti jedného člena výboru ako pozorovateľa na rokovaníach Rady vlády pre európsku integráciu (Zápisnica z 2. schôdze VEI).

Okrem toho patril do kompetencií výboru aj dohľad nad implementáciou Asociačnej dohody a súvisiacimi náležitosťami, nad plnením Národného programu pre prijatie *acquis*, používaním fondov EÚ a ďalšie (viď Kičinová 2010).

3.1.2 Aproximácia európskeho práva

Asi najvýznamnejší odsek Ústavy týkajúci sa vzťahu SR a EÚ je v čl. 7. ods. 2, ktorý stanovuje, že „*Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.*“⁹ Týmto sa jasne dáva najavo, že zákony a nariadenia prijaté na európskej úrovni majú jasnú nadradenosť nad domácimi zákonmi. Z tohto článku taktiež vyplýva, že implementácia právnych aktov môže byť vykonaná zákonom alebo nariadením vlády.

Vstup NR SR do procesu vydávania aproximačných nariadení vládou SR bol právne definovaný v článku 120 ods. 2 Ústavy SR, ktorý umožňuje NR SR zákonom oprávniť vládu vydávať tieto nariadenia. Tieto články boli implementované zákonom č. 19/2002 Z. z., ktorý ďalej ustanovuje konkrétne oblasti¹⁰, v ktorých môže vláda SR vydávať takéto nariadenia. Navrhovatelia tohto zákona

9 Ústava SR

10 Konkrétne sú to oblasti colného práva, bankového práva, vedenia účtov a daní obchodných spoločností, duševného vlastníctva, ochrany pracovníkov na pracovisku, finančných služieb, ochrany spotrebiteľa, technických predpisov a noriem, využitia jadrovej energie a oblasť dopravy.

v dôvodovej správe predpokladali, že sa bude využívať hlavne pred vstupom SR do EÚ a to sa vo väčšine prípadov malo týkať preberania smerníc a technických noriem (Kičínová 2010).

V rokoch 2004 a 2005 sa parlament rozhodol rozšíriť platnosť zákona aj na implementáciu nového *acquis* a rozšíriť pôsobnosť na ďalšie tri nové oblasti¹¹. Tieto kroky, ktoré na jednu stranu znížili pracovné zaťaženie parlamentu, však nemali pozitívnu odozvu medzi odbornými pracovníkmi parlamentu, ktorý ich považovali za ďalší krok k postupnému presunu moci z parlamentu na vládu. (Bartovič 2010: 48).

3.2 Zapojenie NR SR do európskych záležitostí

Národná rada Slovenskej republiky je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky.¹² Jej funkcie sú definované v článku 86 Ústavy SR. Následne sú všetky aspekty fungovania NR SR stanovené v zákone NR SR č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Rokovací poriadok“).

Jedným z prvých krokov, ktorý viedol k postupnému zapájaniu NR SR do záležitostí Európskej únie bolo schválenie uznesenia *„Hlavné úlohy NR SR v procese aproximácie práva Slovenskej republiky s právom Európskej únie a ich zabezpečenie v rámci kancelárie NR SR.“*¹³ Okrem záväzku aproximácie bola prvýkrát definovaná pozícia NR SR v integračnom procese s ohľadom na kontrolu vlády a štátnej správy, konkrétne bolo vyhradené právo *„vykonávať parlamentnú kontrolu nad definíciou priorít, cieľov, spôsobov a konkrétnych krokov vlády a štátnej správy v procese aproximácie slovenskej legislatívy.“* (Bartovič 2010: 44)

Világi a Bilčík (2007) delia vplyvy faktoru Európskej únie na politické inštitúcie SR do troch základných častí kopírujúcich postupný vývoj vzťahov SR a iných členských krajín s EÚ inštitúciami. Prvá forma sa týka plnenia politických podmienok potrebných pre získanie pozvánky k rokovaniu o vstupe krajiny do EÚ. Druhá forma zahŕňa obdobie prístupového procesu a jednaní o konkrétnych podmienkach vstupe krajiny do EÚ. Tieto prvé dve formy by sa dali klasifikovať ako jednosmerné vertikálne „top-down“ ovplyvňovanie politického systému Slovenska zo strany EÚ. (Világi & Bilčík 2007: 5)

11 Boli to oblasti poľnohospodárstva, životného prostredia a voľného pohybu pracovníkov. (Bartovič 2010: 48).

12 Ústava SR

13 Uznesenie 403 NR SR z 11. septembra 1996

Tretia forma je predstavovaná súčasným stavom, kedy je SR chápaná ako rovnoprávny účastník v záležitostiach EÚ. V prípade tohto tretieho vplyvu týkajúceho sa pôsobenia SR v orgánoch EÚ „postupne odpadá problém asymetrie a vyvstávajú nové nároky na inštitucionálne usporiadanie. [...] Tak ako prístupový proces poskytoval istú šablónu kondicionality, z ktorej vyplývali konkrétne povinnosti pre Slovensko, účasť na politických procesoch vo vnútri únie kladie nové nároky na formulovanie pozícií a priorit SR k situácii a k ďalšiemu vývoju v EÚ.“ (Világi & Bilčík 2007: 6)

3.2.1 Sila kontroly v NR SR

V doterajšej literatúre bolo mnoho pokusov ako hodnotiť silu parlamentnej kontroly (Bergman 1997, Kiiver 2006; Maurer a Wessels 2001). Pri hodnotení sily kontroly v NR SR sa v tejto práci vychádza z 5 dimenzií skúmaných v práci Karlasa (2011): 1) prístup k informáciám („Prístup“); 2) rozsah kontroly („Rozsah“); 3) decentralizácia kontroly („Decentralizácia“); 4) vplyv kontroly („Vplyv“) a 5) záväznosť kontroly („Záväznosť“). Každá dimenzia (okrem Vplyvu) pozostáva dvoch hlavných indikátorov a jej výsledná hodnota sa môže pohybovať od „0“ (slabá kontrola) po „2“ (silná kontrola). Na základe celkovej hodnoty všetkých dimenzií bola v tejto práci určená sila jednotlivých národných parlamentov.

Indikátory Prístupu tvoria vysvetľujúce memorandá a doba dodania vysvetľujúcich memoránd, teda či sú dodané včas alebo nie. Rozsah je hodnotený podľa toho, či parlament podrobne posudzuje únijné dokumenty a návrhy vyjednávacích pozícií národných vlád. Hodnota Decentralizácie závisí od zapojenia stálych výborov (pomimo VEZ) do kontroly prejednáváním dokumentov alebo vládnych pozícií, ako aj od toho či výbory prejednávajú dokumenty a vládne pozície len príležitostne alebo pravidelne. Dimenzia Vplyvu je operacionalizovaná troma indikátormi – či kontrolný mechanizmus zahrňuje princíp posudzovania výhrady; či parlament udeľuje vláde mandát k vyjednávaniu v Rade EÚ a; či sa udeľovanie mandátu odohráva na systematickom základe. Posledná dimenzia Záväznosti vyplýva z dvoch indikátorov – či vláda zohľadňuje stanovisko parlamentu alebo sa im riadi a pri odchylení od neho musí parlament o tejto akcii informovať a zdôvodniť ju a; či musí vláda o toto prípadné odchylenie sa od stanoviska požiadať parlament o povolenie (Karlás 2011: 78-80). Na základe analýzy Karlasa (2011) vyplýva, že celková parlamentná kontrola v prípade NR SR je „veľmi silná“.

Tabuľka 1: Hodnotenie sily kontroly v NR SR

	Prístup	Rozsah	Decentralizácia	Vplyv	Záväznosť	Celková Kontrola
NR SR	2	1	1	2	1	Veľmi silná

Zdroj: Zostavené na základe výskumu Karlasa (2011), str. 83-95.

3.2.2 Výbor pre európske záležitosti

Hlavným orgánom, ktorý sa v súčasnosti zaoberá EÚ agendou v rámci NR SR je Výbor NR SR pre európske záležitosti (ďalej len „VEZ“). Bol ustanovený v apríli 2004, len niekoľko dní pred vstupom Slovenska do EÚ. Základným právnym predpisom upravujúcim vzťahy vlády a parlamentu v európskych záležitostiach je ústavný zákon č. 397/2004 Z.z. o spolupráci NR SR a vlády SR v záležitostiach EÚ (ďalej len Ústavný zákon). Postavenie VEZ a jeho funkcie sú ďalej upravené v § 58a zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku NRSR (ďalej len Rokovací poriadok).

Rokovací poriadok stanovuje, že všetci členovia VEZ sú menovaní proporcionálne podľa veľkosti zastúpenia jednotlivých politických strán v parlamente. Za každého člena je zvolený aj náhradný člen (z rovnakej politickej strany). V prípade neprítomnosti člena výboru (a na základe jeho predchádzajúceho oznámenia) sa jeho náhradník započítava do počtu prítomných členov výboru a získava na schôdzi hlasovacie právo. V opačnom prípade hlasovacie právo nemá a nezapočítava sa do počtu prítomných členov (§ 52 ods. 2). Zasadania výboru sa môžu zúčastňovať aj členovia Európskeho parlamentu za SR a majú právo vystúpiť v rozprave a vyjadriť sa k prerokúvanej veci (§ 52 ods. 7).

Každé zasadanie VEZ je zvolávané predsedom výboru alebo zástupcom predsedu podľa potreby (§ 52 ods. 5). Hlavné funkcie VEZ sú definované v odseku 3. VEZ má prerokúvať návrhy právnych aktov EÚ, návrhy na postup podľa Zmluvy o EÚ, návrhy legislatívnych iniciatív EÚ a návrhy na postup podľa Zmluvy o fungovaní EÚ, o ktorých budú rokovať príslušné orgány EÚ. K všetkým druhom návrhov má VEZ schvaľovať stanoviská SR, posudzovať ich súlad so zásadou subsidiarity. Taktiež aj prerokúva návrhy žalôb vo veci porušenia zásady subsidiarity, ako aj správy a informácie predkladané NR SR vládou alebo jej členmi, pričom môže požiadať aj ostatné výbory NR SR o návrhy stanovísk k vyššie spomenutým návrhom. Na záver podáva správy o činnosti NR SR.

Rokovací poriadok poskytuje len hrubý náčrt postupu informovania parlamentu vládou, vytvárania stanovísk k návrhom a časovým lehotám celého procesu. Detailnejšie je tento postup stanovený v tzv. Revidovanom mechanizme tvorby stanovísk k návrhom aktov schvaľovaných Radou EÚ v podmienkach SR (ďalej len Revidovaný mechanizmus), ktorý bol prijatý uznesením vlády č.884 zo 17. októbra 2007 (Bartovič 2010: 53).

3.2.3 Proces prípravy stanovísk SR k návrhom právnych aktov prijímaných v Rade EÚ

Celý proces prípravy stanovísk SR k právnym aktom EÚ je popísaný v Revidovanom mechanizme. Tento mechanizmus predpokladá aktívne zapojenie NR SR do procesu prípravy týchto aktov od úplného počiatku až po prijatie aktu. Mechanizmus v podstate kopíruje európsky legislatívny proces na národnej úrovni. Vo všetkých fázach prípravy platí tzv. tichá procedúra (analogicky uplatňovaná aj na únijnej úrovni), ktorá v záujme predchádzania zdržiavaniu prípravy stanovísk SR k právnym aktom stanovuje, že v prípade nevyjadrenia sa príslušného orgánu SR k návrhu sa táto neaktivita chápe ako súhlas s návrhom.

Počiatočná fáza prijímania návrhov právnych aktov spočíva vo sprístupnení návrhov Generálnym sekretariátom Rady EU (okrem iného aj prostredníctvom siete *extranet*) Stálemu zastúpeniu SR pri EÚ (SZ SR) a ústredným orgánom štátnej správy (ÚOŠS). Návrhy sú taktiež prostredníctvom EK posielané priamo NR SR.

SZ SR následne vypracuje anotáciu k návrhu a informuje o ňom príslušný ÚOŠS, Ministerstvo zahraničných vecí (MZV SR), Úrad vlády (ÚV) a NR SR. Rozhodne sa taktiež o gestorstve, to znamená, pod kompetencie ktorého vládneho rezortu daný legislatívny návrh spadá. Ak by došlo k sporu ohľadom gestorstva alebo ak by sa návrh spadal pod kompetencie viacerých rezortov, môže sa iniciovať stretnutie predsedov Rezortných koordinačných skupín (RKS) zainteresovaných ministerstiev. V prípade neúspešného rokovania sa táto záležitosť môže ďalej riešiť na zasadnutí Komisií pre európske záležitosti 1 a 2 (KEÚ 1 a KEÚ 2). Ak by ani tieto zasadnutia nevedli k zhode, posledné slovo ohľadom rozdelenia kompetencií zostáva na vládu SR. Podstatné je však dodržal lehotu určenia gestorstva. Táto lehota je aspoň jeden týždeň pred uplynutím lehoty doručenia predbežného stanoviska NR SR.

Príslušný rezort pošle predbežné stanovisko k návrhu právneho aktu VEZ tri týždne od doručenia návrhu v slovenskom jazyku. Toto predbežné stanovisko obsahuje „*stručnú informáciu o obsahu a cieľoch návrhu, o druhu a časovom priebehu rozhodovacieho procesu v EÚ, o súlade s princípom subsidiarity a proporcionality a hodnotenie vplyvu a dosahu návrhu na SR z politického,*

ekonomického, legislatívneho, sociálneho a environmentálneho hľadiska“. Predbežné stanovisko bude taktiež rozoslané všetkým dotknutým inštitúciám a ÚOŠS na skrátené medzirezortné pripomienkové konanie.

Návrhy právnych aktov sú zasielané NR SR, resp. VEZ väčšinou v elektronickej forme. Na základe návrhu, anotácie od SZ SR a predbežného stanoviska gestorského ministerstva sa VEZ rozhodne, ktorými návrhmi sa bude zaoberať bližšie. VEZ môže následne odporučiť úpravu predbežného stanoviska alebo s jeho znením súhlasiť a tak definovať negociačný rámec pre vládu. Toto stanovisko je potom chápané ako všeobecný mandát na rokovania zástupcov SR v pracovných skupinách Rady EÚ.

Druhá fáza prijímania právnych návrhov sa koná v pracovných skupinách Rady EÚ, kde sa prerokúvajú návrhy a prípadné pozmeňovacie návrhy štátov. Predmetom týchto rokovaní sú odborné otázky v príprave právnych aktov. Rokovania spravidla trvajú niekoľko mesiacov a sú v kompetencii príslušných ministerstiev členských štátov EÚ.

Na národnej úrovni predstavuje prvú expertnú úroveň koordinácie rozhodovacieho procesu v európskych záležitostiach RKS. Zasadnutí RKS sa môžu zúčastňovať členovia VEZ aj odborní zamestnanci kancelárie NR SR. Vedúcim RKS môže byť štátny tajomník, podpredseda ÚOŠS, generálny riaditeľ sekcie alebo riaditeľ odboru. Fungovanie RKS je regulované štatútmi RKS, ale konkrétne riadenie RKS si môžu jednotlivé ÚOŠS prispôbiť tak, aby najlepšie vyhovovalo ich organizačnej štruktúre a problematike, za ktorú sú zodpovedné. VEZ môže uplatniť výhradu parlamentné ho preskúmania z dôvodu získania dostatočného časového priestoru na podrobné oboznámenie sa s návrhom a na potenciálnu prípravu pozmeňovacích návrhov.

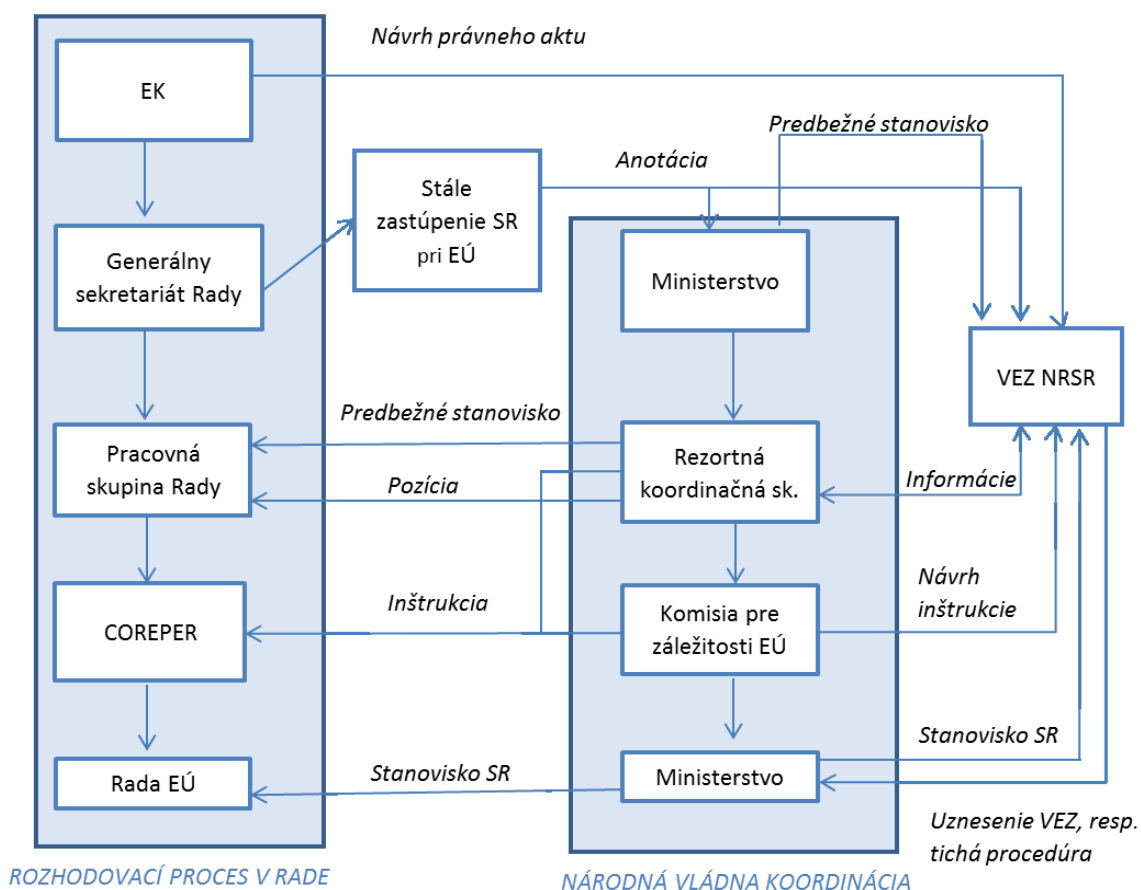
Ak by bol návrh aktu na začiatku rokovania v súlade s pozíciou SR, zástupcovia SR postupujú v súlade s pozíciou. Ak by však došlo k zásadnému posunu v návrhu predkladanej legislatívy, príslušný minister alebo predseda ÚOŠS predloží VEZ informáciu a navrhne ďalší postup. Ak sa podarí dosiahnuť dohodu, ktorá je v súlade s pozíciou SR, RKS (prípadne KEÚ 1 alebo KEÚ 2) odporučí parlamentnú výhradu stiahnuť. Zástupca SR potom v príslušnej pracovnej skupine EÚ prezentuje konkrétnu pozíciu k relevantným návrhom alebo k ich častiam.

KEÚ 1 a 2 prerokúvajú a schvaľujú inštrukcie na zasadnutie COREPER-u. Ich zasadnutia vedie štátny tajomník MZV SR a okrem poverených členov komisie môžu byť prítomní aj prizvaní experti ÚV SR, ministerstiev, členovia VEZ a odborní zamestnanci kancelárie NR SR. Komisie schvaľujú inštrukcie k jednotlivým bodom programu COREPER I a II. Na základe rokovaní COREPER-u sa selektujú legislatívne návrhy a rozširuje sa rozsah bezvýhradne akceptovateľných návrhov.

Ak by nedošlo v rokovaní medzi VEZ a ÚOŠS o návrhu stanoviska k zhode, príslušný minister

či predseda ÚOŠS postupuje podľa stanoviska VEZ. Príslušní ministri podávajú na zasadnutiach vlády SR ústnu informáciu o stanovisku SR pred rokovaním príslušnej formácie Rady EÚ, ako ak informáciu o priebehu a výsledkoch rokovaní po ich ukončení. Ministri môžu v prípade potreby požiadať VEZ alebo NR SR o zmenu schváleného stanoviska SR.

Tabuľka 2: Mechanizmus tvorby stanovísk k právnym aktom ES a EÚ v podmienkach SR



Zdroj: Pittner 2012: 36

4. Faktory ovplyvňujúce silu parlamentnej kontroly

V tejto kapitole bude skúmaných 6 faktorov, ktoré môžu vysvetľovať silu parlamentnej kontroly na Slovensku. Budú to nasledovné faktory: (1) Neskorý vstup do EÚ, (2) sila parlamentu, (3) vyjednávacía pozícia v rade EÚ, (4) euroskepticizmus verejnosti, (5) euroskepticizmus politických strán a (6) frekventovanosť koalíčných alebo menšinových vlád. Okrem formálnych faktorov, budú do výskumu zahrnuté aj neformálne aspekty. Medzi neformálne aspekty bude patriť najmä snaha členov VEZ dodatočne zisťovať informácie o legislatívnych návrhoch EÚ z neoficiálnych zdrojov resp. ich snaha o väčšiu spoluprácu naprieč politickými stranami v oblasti kontroly. Na základe zistení empirického výskumu budú zhodnotené jednotlivé faktory a ich výpovedná hodnota pre prípad NR SR.

4.1 Neskorý vstup do EÚ

Spojitosť medzi načasovaním vstupu do únie a kontrolou vychádza z predpokladov historického inštitucionalizmu. Jeho základným konceptom je závislosť na predchádzajúcich vzorcoch (path-dependence) (Karlás 2011: 60). Na týchto predchádzajúcich vzorcoch sa často vyvíja aj politický proces, ktorý je ovplyvňovaný minulými politickými udalosťami. Určité udalosti sa môžu vyvíjať odlišnými smermi, ak sa neodohrávajú v tom istom časovom období. Presne takáto logika sa dá uplatniť aj pri vzťahu medzi silou parlamentnej kontroly a načasovaním vstupu do únie (Karlás 2011: 60).

Vytváranie pravidiel kontroly európskych záležitostí v národných parlamentoch závisí vo veľkej miere od toho, ako vnímajú členské krajiny vplyvy europeanizácie na efektivitu legislatívneho procesu. Ak si krajiny myslia, že európska integrácia bude oslabovať túto efektivitu, tak by sa skôr rozhodli vytvoriť systém silnej asertívnej kontroly európskych záležitostí. Na opačnú stranu, ak integráciu nevnímajú v takomto negatívnom svetle, vytvorené VEZ nebudú mať pravdepodobne príliš silné postavenie (Hamerly 2007: 16). Rozličné vnímanie vplyvu európskej integrácie závisí aj od načasovania vstupu do únie.

Zakladateľské krajiny vstupovali do únie, ktorá mala výrazne menší rozsah pôsobnosti a slabšie právomoci ako únia, do ktorej vstupovali štáty neskôr. Krajiny, ktoré boli súčasťou integračného procesu od jeho skorých začiatkov, mali veľký vplyv na samotnú integráciu

a v niektorých prípadoch nemuseli vnímať veľký rozdiel medzi európskymi a domácimi záujmami.¹⁴ Krajiny, ktoré vstúpili do únie neskôr (či už z vlastnej vôle alebo kvôli tomu, že obdržali pozvánku až neskôr) už boli skôr v pozícii prijímateľov pravidiel a nie ich tvorcami. (Hamerly 2007: 16). Práve neskorý vstup do únie mohol motivovať krajiny vytvoriť silnejšie mechanizmy kontroly.

Skúmať faktor neskorého vstupu je vhodné na vzorke viacerých členských štátoch počas celého obdobia integrácie. Aj takýmto výskumom sa zaoberajú viaceré štúdiu (Karlas 2011; Hamerly 2007). Okrem faktoru rozširovania kompetencií EÚ môže pri neskoršom vstupe do únie zohrávať úlohu aj možnosť medziparlamentného procesu „učenia sa“ (learning). Najmä od počiatku 90. rokov dochádzalo k väčšiemu kontaktu medzi národnými parlamentmi navzájom, čo procesu učenia sa a preberania skúseností napomáhalo. (Karlas 2011: 60). Práve tento aspekt je možné uplatniť pri jednopripadovej štúdii, akou táto práca je.

Proces učenia sa zohrával aj významnú úlohu pri konštituovaní VEZ v NR SR. V roku 2003 inicioval predseda NR SR Pavol Hrušovský návštevu dánskeho parlamentu (Malová 2005: 82). Dánsko je prípadom krajiny so silným parlamentom, ktorý si aj po vstupe do únie chcel zachovať významné postavenie.

17 členov dánskeho VEZ (Europaudvalet) odzrkadľujú rozloženie politických strán v dánskom parlamente (Folketing). Dánsky VEZ je zodpovedný za koordináciu a kooperáciu medzi Folketingom a EÚ. Jeho hlavnou úlohou je zabezpečiť, že pozícia dánskej vlády bude podporená väčšinou poslancov vo Folketingu. Toto je obzvlášť dôležité v prípade zostavenia menšinových vládnych kabinetov, ktoré sa v Dánsku objavujú častejšie ako vo väčšine parlamentných demokracií (Finke & Melzer 2012: 13). Špecifickým znakom dánskeho VEZ je obmedzovanie voľnosti ministrov poskytovaním záväzných mandátov pred ich účasťou v na zasadaniach Rady EÚ. Počas zasadania VEZ predkladá minister vyjednávaciu pozíciu vlády a musí požiadať členov výboru o schválenie tejto pozície (viac Finke & Melzer 2012; Laursen 2005).

Dánsky systém kontroly európskych záležitostí vytvára veľmi silnú pozíciu pre VEZ. Pri presadzovaní návrhu novelizácie ústavy z decembra 2003 (tlač 515), ktorú iniciovala skupina poslancov okolo P. Hrušovského, bol v parlamentnej diskusii ako hlavná inšpirácia pre vytvorenie mechanizmu kontroly európskych záležitostí v NR SR použitý práve dánsky systém :

¹⁴ Napríklad predseda Kresťansko-demokratickej strany v Luxembursku v roku 2005 vyhlásil, že „európska politika je domáca politika“. Veľa problémov, o ktorých si ľudia mohli myslieť, že sa týkajú čisto domácej politiky, môže byť vyriešených len na európskej úrovni (Hamerly 2007: 16)..

„V novembri 2003 som inicioval pracovnú cestu do Dánska, na ktorej sa zúčastnili zástupcovia všetkých parlamentných klubov. Keďže sme sa na príprave novely inšpirovali najmä dánskym modelom, požiadal som našich partnerov, aby nám vysvetlili praktickú stránku tejto kontroly a odpovedali na naše otázky, prípadne pochybnosti. Rokovania so zástupcami dánskeho parlamentu ako aj s predstaviteľmi vlády priniesli jasný záver. Tento model sa im osvedčil a nemajú s ním žiadne problémy ani na úrovni parlamentu, ale ani na úrovni vlády. Okrem kontroly pri príprave nariadení, ktoré sa stávajú pre krajinu priamo záväznými, nám ozrejmili výhodnosť takejto formy kontroly aj pri príprave smerníc, ktoré budú musieť transponovať do svojho a v prípade Slovenskej republiky nášho právneho poriadku. Tie krajiny, kde je silný európsky výbor, sú totiž známe tým, že dokážu podstatne skôr a oveľa s menšími spormi prebrať smernice do svojich vlastných právnych poriadkov. V krajinách zo silnými výbormi si totiž politické reprezentácie zjednotia názor predtým, ako sa o návrhu hlasuje v Bruseli a tak neskôr nevznikajú konflikty o tom, k čomu minister svoju krajinu svojím hlasovaním zaviazal. Na základe diskusií v Národnej rade s predstaviteľmi jednotlivých parlamentných klubov som si istý, že ide o správnu cestu, ktorú novela ústavy chce riešiť. Efektivita, to je rýchlosť a vynútiteľnosť európskych rozhodnutí, je bezpochyby dôležitá vec, ale nie vždy môže predstavovať najvyššiu prioritu, pretože rozhodnutia v demokratickom prostredí nemusia byť vždy rýchlo prijaté a uplatnené, ale vždy a za každých okolností musia byť legitímne.“ (Pavol Hrušovský na schôdzi NR SR 21.1.2004)

Tento návrh novelizácie ústavy nebol schválený. Napriek tomu už v apríli 2004 bol prezentovaný návrh ústavného zákona (tlač 673) o spolupráci NR SR a vlády SR v záležitostiach Európskej únie, ktorý vo veľkej miere vychádzal práve z neschváleného návrhu ústavnej novely. (Malová 2005: 84). Dánsky model sa jednoznačne stal hlavnou inšpiráciou pre vytvorenie mechanizmu kontroly európskych záležitostí v NR SR (Tajomníčka VEZ, 2013).

Ako už bolo spomínané vyššie, faktor neskorého vstupu len veľmi ťažko skúma na vzorke jedného štátu. Nie je možné povedať, že by sa na Slovensku vytvoril silný mechanizmus kontroly európskych záležitostí kvôli faktu, že pri vstupe krajiny do únie mala EÚ výrazne širšie právomoci oproti predchádzajúcim dekádam. S určitosťou však môžeme povedať, že Slovenská republika vstupovala do EÚ v období, keď už ostatné národné parlamenty mali skúsenosti s politickým procesom únie a bolo medzi jednotlivými parlamentmi viac možností interakcie. Túto skutočnosť využila Slovenská republika na to, aby sa oboznámila s parlamentnou kontrolou v Dánsku, na základe ktorej bol následne konštituovaný aj systém kontroly európskych záležitostí v NR SR.

4.2 Sila parlamentu

Podobne ako pri faktore neskorého vstupu do EÚ, je aj v prípade sily parlamentu možné poukázať na vplyv závislosti na predchádzajúcich vzorcoch. Na základe predchádzajúcich vzorcov sa

môžu politickí aktéri rozhodnúť poskytnúť parlamentu obdobne rozsiahle právomoci pri kontrole európskych záležitostí, ako tie, ktoré má všeobecne. Silnejšia parlamentná kontrola je navyše viac pravdepodobná v krajinách so silne konsenzuálnou demokraciou, kde dochádza k výraznejšej delbe moci a kde má parlament všeobecne silnejšie postavenie (Karlás 2011: 62-63).

Keďže existuje viacero možností, ako skúmať silu parlamentu, v tejto kapitole budú použité dve odlišné klasifikácie vychádzajúce z práce Kraatza a Steindorfa (Kietz 2006), ktorí hodnotia formálne participačné práva jednotlivých členov parlamentu, a z práce Fisha a Kroeniga (2009), ktorí vytvorili index parlamentnej sily.

Prvá klasifikácia od Kraatza a Steindorfa sa týka participačných práv jednotlivých členov na tvorbe agendy, legislatívneho procesu, ako aj na kontrole vlády v pléne alebo vo výboroch. Pre takú analýzu bolo potrebné skúmať viaceré faktory. Čo sa týka participačných práv členov výborov, konkrétne je potrebné zistiť, či: (1) štruktúra parlamentných výborov zodpovedá štruktúre vládnych ministerstiev; (2) podiel kresiel vo výboroch pre opozičné strany proporčne zodpovedá ich sile a zastúpeniu v pléne; (3) výbory majú právo predvolať člena vlády na zasadanie výborov; (4) poslanci majú právo predvolať externých svedkov na zasadanie výborov; (5) poslanci majú prístup k vládnym dokumentom; a (6) menšina vo výbore má právo vytvoriť menšinovú správu pre diskusiu v pléne (Kietz 2006: 11).

Indikátory použité pre meranie participačných práv poslancov v pléne sú založené na: (1) vplyve poslancov na tvorbu agendy; (2) schopnosti poslancov upraviť rokovací poriadok kvalifikovanou väčšinou; (3) schopnosti poslancov pozmeniť ústavu kvalifikovanou väčšinou; a (4) počte zasadaní pléna (Kietz 2006: 11).

Na základe týchto indikátorov sa vytvorila klasifikácia národných parlamentov. Z tabuľky 3 vidíme, že participačné práva jednotlivých poslancov v NR SR v pléne, ako aj vo výboroch sú *stredne* silné.

Druhá klasifikácia parlamentov vychádza z práce Fisha a Kroeniga (2009). V ich príručke o národných legislatívach sa snažili dosiahnuť komplexnú analýzu parlamentov. Hlavným nástrojom výskumu sa stal Prieskum legislatívnej sily (Legislative Power Survey – LPS). LPS pozostával z 32 otázok a bol rozoslaný špecialistom s expertnými znalosťami o jednotlivých krajinách. Otázky boli rozdelené do 4 kategórií. Jednotlivé kategórie merali *vplyv legislatívy na exekutívu; inštitucionálnu autonómiu parlamentov; špecifické právomoci; a inštitucionálne kapacity národných legislatív* (viac Fish & Kroenig 2009: 4-13).

Tabuľka 3: Participačné práva jednotlivých poslancov v pléne a vo výboroch

Výbor			
Plénum	Silný	Stredne silný	Slabý
Silné	Litva Rumunsko Rusko Slovinsko Maďarsko	Estónsko	
Stredne silné	Bulharsko Poľsko	Slovensko	
Slabé	Lotyšsko	Česká republika	

Zdroj: Kietz 2006: 12

Na základe odpovedí národných expertov na dotazník vytvorili Fish a Kroenig tzv. Index parlamentnej sily (Parliamentary Powers Index – PPI). Hodnota PPI pre jednotlivé národné legislatívy sa pohybuje od „0“ (slabé právomoci) po „1“ (silné právomoci). V tabuľke 4 môžeme vidieť hodnoty PPI pre nové členské štáty EU. NR SR získalo hodnotu indexu 0,72. Ak by sme urobili priemer PPI pre členský štát EÚ, tak by nám vyšla hodnota 0,73. Podobne ako z minulého indexu, aj z tejto klasifikácie vychádza slovenský parlament ako stredne silný.

Od silného parlamentu by sa mohlo dať očakávať detailné prerokovanie legislatívnych návrhov, ktoré sa dostanú na agendu výboru. Veľké množstvo legislatívnych návrhov však prechádza výborom bez diskusie. Viac priestoru sa venuje návrhom, ktoré sa týkajú „prioritnej oblasti záujmov SR“ (Tajomníčka VEZ, 2013). Do roku 2012 sa na schôdzach VEZ prerokoval celkový počet 1698 legislatívnych návrhov (Pittner 2012: 77). Väčšinu aktov VEZ len „berie na vedomie“ bez rozpravy. Počas 4. a 5. volebného obdobia (2006-2010 a 2010-2012) sa na zasadaniach VEZ bližšie rokovalo o 78 právnych aktoch, čo predstavuje len 4,56% všetkých aktov, ktoré boli prerokované (Pittner 2012: 77).

Tabuľka 4: Hodnota PPI pre národné legislatívy členských štátov EÚ

Členský štát	PPI
Belgicko	0.75
Bulharsko	0.78
Cyprus	0.41
Česká republika	0.81
Dánsko	0.78
Estónsko	0.75
Fínsko	0.72
Francúzsko	0.56
Holandsko	0.78
Chorvátsko	0.78
Írsko	0.66
Maďarsko	0.75
Nemecko	0.84
Lotyšsko	0.78
Litva	0.78
Malta	neurčené
Poľsko	0.75
Portugalsko	0.63
Rakúsko	0.72
Rumunsko	0.72
<u>Slovensko</u>	<u>0.72</u>
Slovinsko	0.75
Španielsko	0.72
Švédsko	0.72
Taliansko	0.84
Veľká Británia	0.78

Zdroj: Fish & Kroenig 2009

Ďalším faktorom, ktorý môže mať výpovednú hodnotu o sile slovenského parlamentu by mohlo byť aj to, o koľkých návrhoch sa na rokovaníach VEZ hlasuje jednohlasne a koľké sú sporné. To do určitej miery odrzkadľuje ako výrazne dokážu členovia výboru využívať jeho formálne silne nastavené právomoci. V súčasnom 6. volebnom období bolo doposiaľ na schôdzach VEZ prerokovaných 162 návrhov. 72 bolo jednohlasne prijatých. Ak by sme medzi ne zarátali aj akty, proti ktorým nikto nehlasoval, len sa zdržal hlasovania, tak by sa ich počet zvýšil na 150. To znamená, že len pri 14 aktoch (cca 8,5%) vyjadril niekto z členov otvorene svoj nesúhlas.

V predchádzajúcom 5. volebnom období sa hlasovalo dohromady o 201 návrhoch. Jednohlasne bolo prijatých 82 návrhov. Ak znova pridáme počet návrhov, proti ktorým nikto nehlasoval, tak ich bolo 194. V tomto volebnom období bolo teda sporných návrhov ešte menej (7 návrhov – 3,4%) ako v súčasnom.

Všetci štyria dotazovaní členovia VEZ sa zhodli na jednej možnosti, ktorá by mohla aspoň do určitej miery posilniť NR SR, a to väčším zapojením nezávislých odborníkov a zástupcov profesijných zväzov na schôdzach VEZ. Člen č.1 tvrdil, že by mali mať skôr pozorovaciu úlohu, zatiaľ čo členovia č. 2, 3 a 4 by privítali aktívnejšiu participáciu týchto odborníkov v rozprave. Člen č.3 ich aktívnu participáciu označil ako niečo, čo by aspoň trochu prispievalo k posilneniu priamej demokracie a transparentnosti. Doposiaľ dochádzalo k aktívnemu zapojeniu pozorovateľov do rozpravy len v zriedkavých prípadoch (rozhovor č.2).

Z oboch klasifikácií národných parlamentov vyplýva stredne silné postavenie slovenského parlamentu. Ak sa však pozrieme na štatistiku z rokovaní VEZ, tak môžeme usúdiť, že aj napriek silnému postaveniu VEZ NR SR z hľadiska európskej perspektívy, nevyužívajú poslanci dostatočne svoju právomoc kontroly vlády. Veľká väčšina legislatívnych návrhov sa len berie na vedomie a ďalej sa o nich nerokuje. Navyše návrhy, o ktorých sa nakoniec hlasuje vo VEZ, tiež v drvivej väčšine prípadov prejdú bez väčšieho odporu, keďže väčšinou prejavujú členovia výboru nesúhlas s návrhom len zdržaním sa hlasovania a nie otvoreným hlasovaním proti návrhu.

4.3 Vyjednávacía sila na EÚ úrovni

V počiatkových fázach európskej integrácie prejavovali národné parlamenty malý záujem zapájať sa do rozhodovacieho procesu. Po Luxemburskom kompromise v roku 1966, bolo rozhodovanie v Rade EÚ založené na princípu jednomysel'nosti. Každá vláda mala reálne právo veta. S príchodom Jednotného európskeho aktu v roku 1986 došlo k zmene, keď sa okrem rozšírenia právomocí únie zaviedlo aj hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v Rade EÚ. Toto znamenalo prakticky

zrušenie možnosti vetovať navrhovanú legislatívu národnými vládami. Toto viedlo k obmedzovaniu národnej suverenity, keďže o veľa zákonoch, ktoré do tej doby spadali pod kompetencie národných parlamentov, sa začalo rozhodovať na európskej úrovni (O'Brennan and Raunio 2007: 16-17).

Faktor vyjednávacej sily na európskej úrovni a jeho spojitosť so silou národnej kontroly vychádza z myšlienok inštitucionalizmu racionálnej voľby (Buzogany 2010: 9). Ako uvádza Buzogany (2010), parlamentná kontrola je súčasťou „dvojúrovňovej hry“. Členské štáty majú rozličnú váhu hlasovacích práv v Rade EÚ a toto do veľkej miery predurčuje ich vyjednávacie schopnosti. Toto môže mať vplyv aj na domácu úroveň. Na základe jeho logiky navrhuje hypotézu, že krajiny so slabou vyjednávacou pozíciou v Rade EÚ budú mať pravdepodobne silný mechanizmus kontroly na národnej úrovni spolu s právomocou vystavovania mandátov ministrom pred rokovaním Rady EÚ.

Zmluva z Nice určila váhu hlasov pre jednotlivé členské štáty, vrátane tých štátov, ktoré vstúpili do únie v rokoch 2004 a 2007. Počet hlasov závisí najmä od počtu obyvateľov jednotlivých členských štátov. Dohromady je medzi krajiny rozdelených 352 hlasov.¹⁵ Slovenská republika má pridelených 7 vážených hlasov v Rade EÚ. Len 6 členských štátov má menší počet hlasov. Ak by sme vypočítali priemerný počet hlasov pripadajúci jednému štátu, tak by šlo o necelých 13 hlasov v prípade 27 štátov alebo o približne 9 hlasov, keby sme rátali len s 13 novými členskými štátmi. Z tohto pohľadu je možné matematicky povedať, že Slovensko má podpriemernú vyjednávaciu silu v Rade EÚ.

Pri tomto faktore je však potrebné ísť po logike argumentu. Kvôli tomu, že majú krajiny slabú vyjednávaciu pozíciu na európskej úrovni, by si chceli vytvoriť silnejšiu kontrolu na národnej úrovni. Toto by mohlo byť aj strategickým rozhodnutím vlád, ktoré by vďaka silnému mechanizmu kontroly mohli skúsiť blokovať rozhodnutia na európskej úrovni (Buzogany 2010). Vlády by mohli využiť rozhodnutie národného parlamentu na podporu svojich argumentov proti nejakému návrhu zákona.

Pri vytváraní mechanizmu kontroly európskych záležitostí v NR SR však diskusia o navrhovanom mechanizme naznačovala niečo iné. Pri predstavovaní návrhu novely ústavy SR v prvom čítaní 21. januára 2003 v NR SR kládol P. Hrušovský dôraz na to, aby sa stala legitimita, a nie efektivita, najvyššou prioritou pri rozhodovaní o európskych záležitostiach. Parlament označil ako

15 Rozloženie hlasov podľa krajín je nasledovné: (29) hlasov pre Francúzsko, Nemecko, Taliansko, VB; (27) hlasov pre Španielsko a Poľsko; (14) hlasov pre Rumunsko; (13) hlasov pre Holandsko; (12) hlasov pre Belgicko, ČR, Grécko, Maďarsko a Portugalsko; (10) hlasov pre Rakúsko, Bulharsko a Švédsko; (7) hlasov pre Chorvátsko, Dánsko, Írsko, Litvu, Slovensko a Fínsko; (4) hlasy pre Cyprus, Estónsko, Lotyšsko, Luxembursko a Slovinsko; (3) hlasy pre Maltu (<http://www.consilium.europa.eu/council/voting-system-at-the-council?tab=In-detail&subTab=Qualified-majority&lang=en>)

zástupcu občanov, ktorý je povinný kontrolovať ministrov vlády nie len pri domácich politických rozhodnutiach, ale aj pri prijímaní rozhodnutí v inštitúciách EÚ. Informovanosť parlamentu mala umožniť zabezpečenie kontroly vlády pri formulovaní rokovacích pozícií. Spomína navyše, že EÚ vyzýva jednotlivé krajiny, aby posilnili úlohu národných parlamentov v záujme odstránenia demokratického deficitu.

Najväčším kritikom navrhovanej úpravy bola najsilnejšia vládna strana SDKÚ. Zástupca SDKU P. Mišík v reakcii na P. Hrušovského spochybnil efektívnosť navrhovaného modelu. Závazný mandát pre ministrov vnímal skôr ako obmedzujúci. Navyše, niekoľko týždňov po neúspešnom návrhu novely ústavy prišlo ministerstvo zahraničných vecí s vlastným návrhom spolupráce medzi vládou a parlamentom. Tento návrh bol zameraný na procedurálnu stranu procesu prípravy legislatívy. Tento mechanizmus by umožnil parlamentu participáciu od počiatkovej fázy pri tvorbe legislatívy na úrovni odborných pracovných skupín. Zástupcovia VEZ mali byť pozorovateľmi na zasadnutiach rezortných koordinačných skupín a Komisií pre európske záležitosti 1 a 2. Mandát pre člena vlády nemal mať záväzný charakter. Mal mať podobu odporúčania (Malová 2005: 83).

Jediný prípad kedy došlo k otvorenému využitiu rozhodnutia parlamentu vládnym predstaviteľom na európskej úrovni za účelom posilnenia národnej pozície, bol prípad neuznania štátu Kosova. Dňa 6. februára 2007 prišiel minister zahraničných vecí J. Kubiš na zasadanie VEZ vyjadriť úmysel osobne prispieť k tomu, aby pozícia SR bola v zahraničnej politike jednotná. Túto poznámku smeroval práve na novovzniknutý štát Kosovo o ktorom povedal, že jeho uznanie by vytvorilo precedens tak ako všetko iné (Zápisnica VEZ zo 6.2.2007).

V tomto prípade však došlo k určitým nejasnostiam ohľadom mandátu pre ministra zahraničných vecí. Členovia VEZ jednohlasne podporili stanovisko vlády SR. Ivan Štefanec (SDKÚ-DS) tvrdil, že „výbor prijal uznesenie, podľa ktorého má minister Kubiš mandát ďalej rokovať o otázke Kosova v tom zmysle, že treba nájsť konsenzus aj v rámci všetkých krajín Európskej únie a prijateľné riešenie. Aj keď sa diskutovala táto otázka zo všetkých strán, rozhodne záver výboru sa neniesol v duchu jasnej podpory ohľadom nejakej samostatnosti v nejakom extrémnom duchu.“¹⁶

O téme samostatnosti Kosova sa rokovalo aj na zasadaní NR SR 28.3.2007. Boli tu vyjadrené viaceré názory proti uznaniu Kosova. Poslanec za HZDS J. Halecký prikladal veľkú dôležitosť na ochranu srbskej menšiny, ktorá by bola odtrhnutá od Srbska. Poslanec za SNS J. Rydlo označil plán Marttiho Ahtisaariho do viesť Kosovo k samostatnosti ako „bezohľadný ortiel nad tamojšími nealbánskymi menšinami“ ako aj „nebezpečný precedens pre trištvrtemiliónovú albánsku menšinu

16 Článok SME zo 7.2.2007: „Vo výbore hlasovali za samostatnosť Kosova.“ <http://www.sme.sk/c/3136022/vo-vybore-sme-hlasovali-za-samostatnost-kosova.html>

v Macedónsku (...) aj pre srbskú a chorvátsku minoritu v nefunkčnej federácii Bosna a Hercegovina“ (Záznam zo schôdze NR SR 28.3.2007). KDH taktiež vyjadrilo nesúhlas s projektom budúceho statusu Kosova.

V roku 2009 vyhlásil nový minister zahraničných vecí M. Lajčák, ktorý dovtedy zastával post vysokého predstaviteľa pre Bosnu a Hercegovinu, že negatívna pozícia voči uznaniu samostatnosti Kosova „nie je otázkou tejto alebo inej vlády. Je to pozícia slovenského parlamentu, ktorá odzrkadľuje názory celého politického spektra, okrem Strany maďarskej koalície“¹⁷. Toto tvorilo jediný prípad, kedy vládny predstaviteľ otvorene využil stanovisko parlamentu na podporu vládnej pozície.

Konečný prijatý mechanizmus kontroly európskych záležitostí v NR SR, ako už bolo spomínané vyššie, vychádzal z prvého návrhu prezentovaného P. Hrušovským. Vytvorenie mechanizmu kontroly bolo teda hlavne postavené na základoch vytvorenia silnejšieho parlamentu, ktorý by ako volený zástupca občanov dokázal lepšie kontrolovať vládu. Nebol tu teda úmysel vytvoriť silnejšiu kontrolu kvôli tomu, aby mohla vláda využívať jeho rozhodnutia na posilňovanie svojej pozície. K takémuto prípadu došlo len jedenkrát. Faktor vyjednávacjej sily na EÚ úrovni teda nemá dostatočnú výpovednú hodnotu o silnom mechanizme kontroly európskych záležitostí v NR SR.

4.4 Euroskepticizmus

Postupný proces európskej integrácie, vytváranie nových inštitúcií a komplexných procesov tvorby zákonov prirodzene viedol aj k rastu kritických postojov voči EÚ. Tieto kritické postoje sa prejavovali rôzne. Či už to bolo nevôľou ľudí, alebo negatívnymi reakciami politických strán nezávisle od toho, na ktorej časti ľavo-pravého politického spektra sa nachádzali. Sú strany a/alebo frakcie v rámci strán, ktoré sa dajú klasifikovať ako skeptické a iné, ktoré môžu byť považované za úplne antieurópske (Taggart and Szczerbiak 2001: 6).

Fenomén euroskepticizmu v strednej Európe je pomerne nová vec. Je to hlavne kvôli faktu, že súčasná podoba politických systémov krajín v tomto regióne, ako aj samotná liberálna demokracia, sa vo väčšine prípadov začala formovať len pred približne 25 rokmi po páde komunistického režimu. Je síce možné tvrdiť, že existovala určitá vôľa znova sa začleniť do Európy v posledných 40 rokoch, cesta postkomunistických krajín do EÚ mala skôr opatrný a obozretný charakter (Havlík and Kaniok 2006: 23). Dlhú dobu nehrala tzv. Európska otázka výraznú úlohu v

17 Článok B92 z 5.5.2009: „Lajčák: International law based on principals.“
http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2009&mm=05&dd=05&nav_id=58942

rétorike a činoch politických strán. Toto bolo spôsobené z časti tým, že najdôležitejšími politickými témami boli na začiatku 90. rokov otázky prechodu a konsolidácie demokracie a otázka prechodu na tržnú ekonomiku (Havlík and Kaniok 2006: 23).

Slovensko nikdy nebolo považované za silne euroskeptickú krajinu. Otázka európskej integrácie sa stala súčasťou politickej súťaže na Slovensku aj napriek tomu, že politické strany len zriedkavo artikulovali úplne jednoznačne svoje predstavy o usporiadaní rozšírenej Európskej únie. Otázka EÚ skôr predstavovala tzv. *valence issue*, čiže oblasť, „v ktorej sa politické strany v zásade zhodovali, ale zdôrazňovali oproti svojej konkurencii väčšiu kompetentnosť.“ (Malová 2005: 101). V politickom spektre na Slovensku sa nachádzali strany, ktoré by zapadali do klasifikácie „mierneho euroskepticizmu“ aj strany, ktorých postoj nebol jasný. Relevantné politické subjekty, ktoré by boli otvorene proti EÚ a zapadali by do klasifikácie „tvrdého euroskepticizmu“ sa však vo väčšine prípadov¹⁸ neexistovali (Rybář 2005: 324).

Už od doby získania samostatnosti ašpirovalo Slovensko stať sa členom nadnárodných organizácií, najmä NATO a EÚ. V októbri 1993 podpísalo Slovensko Asociačnú dohodu s EÚ, ktorá sa týkala politickej spolupráce, liberalizácie trhu a spolupráce v ekonomickej, finančnej a kultúrnej sfére. Nasledovný rok ale priniesol prekážku týmto ambíciám. Len niekoľko mesiacov po parlamentných voľbách v roku 1994 a následného zostavenia vlády stranami HZDS, ZRS a SNS obdržalo Slovensko dve demarše od EÚ. Boli reakciou na to, ako vláda svojou väčšinou v parlamente obmedzovala schopnosť opozície efektívne sa zapájať do kontroly vlády (Rybář 2005: 324). Kritizované boli aj iné oblasti, ako napr. menšinová politika. V rokoch 1996 a 1997 smerovala hlavná línia kritiky zo strany EÚ na konštantné porušovanie demokratických noriem a pravidiel. V roku 1997 kládlo ministerstvo vnútra prekážky referendum o priamej voľbe hlavy štátu, ako aj o potenciálnom vstupe do NATO. Výsledkom nedodržovania demokratických štandardov požadovaných zo strany EÚ bolo rozhodnutie EK, ktorá navrhla, aby nebolo Slovensko pozvané na otvorenie prístupových rokovaní do únie (Rybář 2005: 324).

Tieto udalosti spôsobili výrazný šok pre politické elity v tej dobe. Znovuotvorenie rokovaní o vstupe sa stalo hlavnou prioritou mnohých politických strán. Dôležitosť tejto témy umožnila opozícii v parlamente prekonať nezhody, dôjsť ku kompromisu a pripraviť podmienky pre vytvorenie viac jednotnej politickej alternatívy k vtedajšej vláde. V roku 1998 dokázali tieto strany aj vďaka kritike vládnych strán zvíťaziť v parlamentných voľbách a následne vytvoriť novú proeurópsku vládu.

V nasledovnej časti budú prezentované profily hlavných relevantných politických strán v pred-

18 Výnimkou je Komunistická strana Slovenska (KSS), ktorá bola parlamentnou stranou v období 2002-2006.

a po- vstupovom období s ohľadom na ich postoj k európskej integrácii.

4.4.1 Hlavné politické strany v predvstupovom období

Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS) bola stranou, ktorú bolo počas jej existencie len veľmi ťažko klasifikovať podľa jej postojov voči európskej integrácii. HZDS mohla byť chápaná ako mierne euroskeptická strana. Kopecký a Mudde (2002) klasifikujú túto stranu ako europragmatickú, teda ako stranu, ktorá nepodporuje hlavné princípy európskej integrácie, ale na druhej strane podporuje ďalší rozvoj EÚ. Taggart a Szczerbiak však takúto kategóriu odmietajú ako nelogickú (Havlík a Kaniok 2006: 36).

Hlavnou príčinou prečo bola HZDS chápaná ako euroskeptická strana je fakt, že práve ona bola hlavnou príčinou kritiky Slovenska zo strany EÚ v období 1994-1998. HZDS mala najväčší podiel zodpovednosti pri zostavovaní vlády a vytváraní zahraničnej politiky Slovenska v týchto rokoch. Aj napriek tomu, že existoval formálny postoj smerom k integrácii, vláda Vladimíra Mečiara posielala nejasné správy o integračnom procese. Na jednu stranu sa HZDS snažilo vytvoriť dojem pozitívneho postojú k prehĺbovaniu európskej integrácie, na strane druhej sa však hnutie prikláňalo k výrazne nacionalistickým postojom (Havlík a Kaniok 2006: 36-37).

HZDS vždy považovalo zahraničnú politiku ako podriadenú vnútornej politike (Mesežnikov 2002: 78). Najmä pred parlamentnými voľbami v roku 1998 sa členovia strany nevyjadrovali vôbec k zahraničnej politike. Po vytvorení nového kabinetu dochádzalo k častej kritike proeurópskej politiky „Dzurindovej“ vlády zo strany HZDS. Veľa európskych krajín vyjadrilo obavy z úplného zablokovania vstupu Slovenska do EÚ v prípade, ak by HZDS bola bývala vyhrala tieto parlamentné voľby (Mesežnikov 2002: 78).

Slovenská národná strana (SNS) je strana blížiac sa ku krajnej pravici najmä svojim dôrazom na nacionalizmus a aj napriek tomu, že vo svojom programe deklaruje striktné dodržiavanie medzinárodných zmlúv, v rámci EÚ nesúhlasí SNS s vytváraním federálneho štátu a zasadzuje sa skôr o obmedzenie vplyvu nadnárodných štruktúr na členské štáty (Arbe & Nosko 2010: 33). Počas účasti vo vláde v rokoch 1994-1998 zastávala skôr neutrálnu pozíciu so snahou oddialiť vstup do EÚ. Následne, už ako súčasť opozície, sa jej kritický postoj prejavoval výraznejšie (Kopecký and Mudde 2002: 314). SNS taktiež uvádza, že „*bude požadovať vytvorenie druhej komory Európskeho parlamentu s právom veta každého štátu v zásadných otázkach jeho vonkajšej a vnútornej suverenity*“ (Arbe & Nosko 2010: 33). SNS je teda možné klasifikovať ako jednu z najeuroskeptickejších relevantných politických strán).

Združenie robotníkov Slovenska (ZRS) bola ľavicová strana. Ako súčasť vládnej koalície v rokoch 1994-1998 nevystupovala výrazne negatívne voči EÚ, avšak vo všeobecnosti je možné povedať, že bola mierne kritická voči európskej integrácii aj vďaka tomu, že v danom období to bola jediná politická strana na Slovensku, ktorej prevažní voliči odmietali vstup do EÚ. Po neúspešnej kampani v roku 1998 už táto strana nebola relevantnou (Kopecký a Mudde 2002: 314-315).

Po voľbách v roku 1998 sa vytvorila nová vládna koalícia na čele so Slovenskou demokratickou koalíciou (SDK, neskôr SDKÚ). V oblasti zahraničnej politiky bola SDK jednoznačne zástancom európskej integrácie. Hlavnými cieľmi novej vlády bol vstup Slovenska do EÚ ako aj do Hospodárskej a menovej únie. SDK kladla dôraz na úlohu Slovenska ako mostu medzi západnou a východnou Európou. Taktiež podporovala ďalšie prehlbovanie európskej integrácie (Mesežnikov 2004: 65). V súčasnosti vyzýva strana na aktívny prístup Slovenska pri tvorbe politik voči EÚ, ktorú považuje za priestor pre napĺňanie zdieľaných hodnôt a aktívny prístup má byť cielený okrem iného na rozšírenie bezpečnosti, demokracie, vzdelanosti a ekonomického rastu (Arbe & Nosko 2010: 12).

Kresťansko-demokratické hnutie (KDH) je konzervatívnou stranou. Členstvo v EÚ bolo jednou z priorít celej strany, avšak medzi jednotlivými členmi pretrvávali aj skeptické postoje. Po voľbách v roku 1998 sa stala súčasťou vládnej koalície a jednoznačne podporovala Slovensko v integračnom procese. Hlavná kritika integrácie bola spojená s konzervatívnymi princípmi, na ktorých bola strana založená. Počas prístupových rokovaní panovali nezhody v KDH s témami náboženstva, homosexuálov či potratov a jednoznačne vyzdvihovala úlohu tradičnej rodiny v spoločnosti (Mesežnikov 2001: 81-82).

KDH navrhuje „*monitoring všetkých návrhov Európskej komisie tak, aby NR SR dokázala využiť všetky svoje práva, (...) posilňovanie celonárodnej diskusie o koreňoch, identite, mieste a úlohe Slovenska v spoločnej Európe*“ (Arbe & Nosko 2010: 19). V programovom vyhlásení kladie dôraz na zachovanie vlastnej identity a suverenity a „*nutným prispôbením sa globalizačným trendom*“. Podľa KDH taktiež môže byť Európa silná, len „*ak budú silné jej členské štáty*“. Z týchto vyhlásení vyplýva skôr opatrnejší postoj k európskej integrácii a to so silnejšou úlohou národných štátov v nej.

Strana maďarskej koalície (SMK) bola stúpencom pro-integračnej politiky. SMK taktiež podporovala bližšiu spoluprácu medzi krajinami Vyšehradskej štvorky¹⁹. Jednou z tém, na ktorú kladla strana najväčší dôraz boli prirodzené práva menšín v rámci EÚ (Mesežnikov 2003: 73). Lisabonská zmluva podľa SMP „*prináša nové možnosti aj pre maďarskú menšinu na Slovensku. Neobmedzený pohyb cez hranice tiež prináša nové možnosti. Členstvo v únii by mali v čo najväčšej*

19 Slovensko, Česko, Poľsko, Maďarsko

miere využívať regióny, obce a mestá, podnikatelia, ale aj občania a to najmä prostredníctvom efektívneho a účelného využívania fondov EÚ“ (Arbe & Nosko 2010: 39).

4.4.2 Nové relevantné strany v povstupovom období

Strana Smer – Sociálna demokracia (Smer – SD) už bola súčasťou politického spektra aj v predvstupovom období, ale výraznejší podiel na moci získala až po voľbách v roku 2006, kedy vytvorila vládnu koalíciu spolu s SNS a HZDS. Smer je podobne ako HZDS jednou zo strán, u ktorých sa spočiatku nedalo jednoznačne určiť, aké stanovisko zastáva voči európskej integrácii. Napríklad v roku 2003 oznamovala strana, že *„hoci členstvo v EÚ by bolo v zásade dobrá vec, občania starší ako 40 rokov mali len malú šancu z neho priamo profitovať, pretože prínos členstva sa prejaví až v dlhodobej perspektíve a krátkodobo prinesie členstvo v EÚ predovšetkým prudký rast cien.“* (Malová 2005: 106).

V súčasnosti je však jednoznačne najdôležitejšou časťou programu v oblasti zahraničnej politiky EÚ. V programovom vyhlásení uvádza, že EÚ tvorí základné prostredie, ktoré určuje *„každodenné reálie Slovenska a jeho občanov a prispievať k úspešnosti a funkčnosti EÚ a NATO je štátnym záujmom SR, pretože od medzinárodného postavenia oboch organizácií závisí tiež úroveň budúceho medzinárodného postavenia SR“*. Nosnou témou je v programovom vyhlásení taktiež *„priblíženie EÚ občanom“* a rozvíjanie vzťahov s členskými štátmi EÚ čím by sa zvyšoval ekonomický rast a hospodárska stabilita SR. Smer taktiež privítal aj ambíciu implementovať Lisabonskú zmluvu (Arbe & Nosko 2010: 7).

V programe SMER taktiež vyzdvihuje úspechy v rámci EÚ, akými sú *„urýchlenie prístupového procesu do eurozóny a jeho úspešné zavriešenie, ako aj plné členstvo v Schengenskom priestore“* (Arbe & Nosko 2010: 7). Aj napriek tomu, že spočiatku neboli postoje voči EÚ v rámci Smeru definované jednoznačne, na základe aktuálneho programového vyhlásenia je možné radiť stranu skôr medzi eurooptimistické.

Strana Most-Híd vzniká v roku 2009. Po voľbách v roku 2010 sa stala súčasťou vládnej koalície spolu s SDKÚ, SaS a KDH. Podobne ako SMK je veľký dôraz kladený na zmierenie medzi Slovákmi a Maďarmi. Medzi cieľmi zahraničnej politiky v programe uvádza aj *„európsku spoluprácu a udržiavanie dobrých vzťahov so susednými štátmi“*. V programe je taktiež vyzdvihnutá prospešnosť členstva v EÚ aj napriek tomu, že existujú určité nedostatky vo využívaní výhod, ktoré členstvo v únii ponúka (Arbe & Nosko 2010: 28). V rámci EÚ chce posilniť ekonomický rozmer zahraničnej politiky zvýšením konkurencieschopnosti Slovenska. Taktiež uvádza, že dobudovanie spoločného trhu služieb

by prinieslo výhody a ekonomický rast na Slovensku. Po zhodnotení programu strany je Most-Híd chápaná ako eurooptimistická strana.

V tom istom roku ako vznikol Most-Híd bola vytvorená aj strana Sloboda a Solidarity (SaS). Strana zastáva liberálny postoj ako v ekonomickej tak aj v sociálnej sfére. Strana sa postupne začala profilovať ako kritická voči EÚ. V programovom vyhlásení hovorí, že *„Európska únia sa nachádza v kríze. Jej súčasné vedenie nie je schopné definovať budúcu víziu fungovania a ponúknuť skutočné riešenia problémov. (...) Pôvodné hodnoty EÚ sa dostávajú do úzadia. Sú nahrádzané pásovou výrobou pravidiel, smerníc a či regulácií.“* Konkrétne kritika je namierená najmä na ekonomickú sféru: *„Projekt Eura je ohrozený nezodpovedne hospodáriacimi vládami, hrubým ignorovaním medzištátnych zmlúv, zneužívaním Európskej centrálnej banky (ECB) pre tlačenie peňazí či morálnym hazardom zvaným Euroval.“* Strana taktiež odmieta *„tlak na hlbšiu integráciu EÚ, ktorá môže zásadne obmedziť suverenitu SR, ako napr. redukcii práva veta, harmonizáciu daní, zavádzanie európskej dane, tlak na urýchlenie demokratických rozhodovacích procesov či vedomé porušovanie medzištátnych zmlúv.“*

Chladný postoj k EÚ bol asi najzreteľnejší v roku 2011, keď bolo v parlamente hlasovanie o dôvere vlády spojené s prijatím Európskeho finančného stabilizačného mechanizmu²⁰. Poslanci SaS sa hlasovania nezúčastnili čo následne viedlo k predčasnému pádu vlády a predčasným parlamentným voľbám v roku 2012. SaS teda môžeme klasifikovať ako euroskeptickú stranu.

Strana Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti (OĽaNO) vznikla v roku 2011. Už v roku 2010 boli 4 členovia združenia Obyčajní ľudia zvolení na kandidátke SaS do parlamentu. V programovom vyhlásení bojuje za *„obmedzenie bujnejúcej byrokracie a zbytočných škodlivých regulácií Európskej únie“*. Kritika EÚ sa okrem byrokracie týka najmä ekonomickej sféry a finančným pôžičkám súvisiacim s hospodárskou krízou: *„Európa musí začať myslieť na naše deti, ktoré budú musieť jej dlhy raz splatiť, (...) budeme presadzovať zásadný princíp, EÚ sa musí konečne odhodlať dodržiavať vlastné pravidlá, šetriť, nerozdávať naše peniaze tým, ktorí nevedia hospodáriť.“* OĽaNO je možné charakterizovať ako euroskeptickú stranu.

Na základe rozboru programových vyhlásení a odborných analýz bola vytvorená Tabuľka 5 ktorá klasifikuje relevantné politické strany podľa ich postoju k EÚ.

20 Článok SME z 11.10.2011: „Minúta po minúte(utorok): Vláda padla, euroval neprešiel“
<http://www.sme.sk/c/6091870/minuta-po-minute-utorok-vlada-padla-euroval-nepresiel.html>

Tabuľka 5: Klasifikácia postojov relevantných slovenských parlamentných strán k Európskej integrácii

	Euroskepticizmus	Mierny euroskepticizmus	Eurooptimizmus	Nejasný postoj
HZDS				X
SNS	X			
SaS	X			
OĽaNO	X			
KDH		X		
Most-Híd			X	
SDKÚ			X	
SMER			X	
SMK			X	

Zdroj: Klasifikácia zostavená autorom na základe odborných prác a analýzy programových vyhlásení strán.

4.4.3 Vplyv euroskeptických strán na systém parlamentnej kontroly

V prístupovom období, v ktorom boli akcie vlády legitimizované skôr ich efektivitou a flexibilitou ako nejakou priamou demokratickou kontrolou boli viaceré pokusy upraviť vzťah medzi parlamentom a vládou (Malová 2005: 82) Aj napriek tomu, že výrazne euroskeptické strany neboli v prístupovej fáze bežné, medzi relevantnými politickými stranami bolo niekoľko mierne euroskeptických. Snaha o vytvorenie mechanizmov parlamentnej kontroly vlády bola práve vedená jednou z nich – KDH. Návrhy ústavných noviel z roku 2003 a 2004 už boli popísané bližšie v kapitole „Neskorý vstup do EÚ“.

Okrem poslancov KDH stáli za týmito návrhmi aj ďalší poslanci z výrazne euroskeptickej KSS ako aj z HZDS a iných strán. Spravodajcom návrhu bol predseda KDH P. Hrušovský. Medzi najväčších

kritikov návrhu patrila eurooptimistická vládna strana SDKÚ, ktorá sa snažila len o voľnejšiu kontrolu parlamentom, ktorý by mal mať podľa jej predstáv skôr poradnú funkciu (Malová 2005: 82). V prístupovom procese teda vidíme väčšiu aktivitu euroskeptických strán vytvoriť silnejší mechanizmus parlamentnej kontroly.

Za účelom zistenia vplyvu euroskeptizmu strán na parlamentnú kontrolu bola vykonaná analýza výstupov členov VEZ na rozprave vo výbore za posledné dve volebné obdobia. Členovia (a ich náhradníci) boli rozdelení podľa príslušnosti k parlamentným stranám na euroskeptických a eurooptimistických. Vďaka tejto analýze môžeme sledovať, ktorí poslanci sa aktívnejšie zúčastňovali rozpráv a teda aj kontroly vlády.

V 5. volebnom období (2010-2012) bola aktivita medzi týmito dvoma skupinami poslancov pomerne vyrovnaná. Štyria poslanci z euroskeptických strán (SaS, KDĽ a SNS) vystúpili v 56 schôdzach v rozprave dohromady 113-krát. Priemerne sa to znamená, že jeden euroskeptický poslanec sa prihlásil do rozpravy 28,3-krát za volebné obdobie. Celkovo najaktívnejším euroskeptickým členom VEZ bol poslanec KDĽ M. Fronc s 53 výstupmi, pred ktorým je už len predseda výboru I. Štefanec s 99 výstupmi. Zvyšných 9 poslancov eurooptimistických strán (SMER, SDKÚ, Most-Híd) sa prihlásilo do rozpravy 283-krát. Na jedného eurooptimistického poslanca teda pripadá 30,5 výstupov v rozprave.

V súčasnom 6. volebnom období (od 2012) sa doposiaľ uskutočnilo 37 schôdzí VEZ. V tomto období môžeme sledovať väčší rozdiel medzi dvoma skúmanými „tábormi“. K výraznému poklesu aktivity došlo medzi členmi z eurooptimistických strán (SMER, SDKÚ a Most-Híd). Desiatich poslancov z tejto skupiny sa do rozpravy prihlásilo 182-krát, teda na jedného člena pripadá len 18,2 výstupov v rozprave za skúmané obdobie. Dokonca 6 najmenej aktívnych členov VEZ v tomto volebnom období patrí do skupiny eurooptimistov. Situácia sa zmenila aj v 5-člennej skupine euroskeptických poslancov (SaS, KDĽ a OĽaNO). Dohromady sa títo členovia prihlásili do rozpravy 187-krát. Znamená to, že priemerný euroskeptický poslanec vystúpil v rozprave 37,4-krát za volebné obdobie, teda dvojnásobok aktivity priemerného eurooptimistického poslanca. V tomto volebnom období bol vôbec najaktívnejším členom výboru opäť M. Fronc. Navyše dvaja euroskeptickí členovia výboru v rozhovoroch (Rozhovor s členom VEZ č.3 a č.4) posúdili parlamentnú kontrolu za nedostatočnú a žiadajú silnejšiu faktickú kontrolu.

Euroskeptickí členovia č. 3 a č. 4 sa zhodli na tom, že sa niekedy nedodržiavajú lehoty dodania anotácií k návrhom, ktoré v niektorých prípadoch prichádzajú len tesne pred schôdzou VEZ, na ktorej sa má o daných návrhoch rokovať. Poslanci si teda musia niekedy vystačiť len s anglickou verziou dokumentov. Ich názory sa však rozchádzajú v tom či sú členovia výboru dostatočne jazykovo zdatní

na správne porozumenie týmto návrhom.

Pôsobenie euroskepticizmu politických strán môžeme najmä sledovať v prístupovom období, keďže to boli práve euroskeptické strany, ktoré iniciovali silnejší mechanizmus kontroly podľa dánskeho vzoru, zatiaľ čo najväčším oponentom tohto mechanizmu bola eurooptimistická SDKÚ. V posledných dvoch volebných obdobiach vieme povedať, že aktivita euroskeptických poslancov zostala v oboch prípadoch pomerne vysoká, zatiaľ čo v súčasnom volebnom období výrazne poklesla aktivita eurooptimistických strán. Vysokú aktivitu euroskeptických strán v 6. volebnom období môžeme prisúdiť otvorenejšej kritike EÚ zo strany SaS ako aj zo strany OĽaNO, ktorá zastáva podobnú rétoriku ako jej „materská“ strana SaS.

4.4.4 Euroskepticizmus verejnosti

Počiatkom 90. rokov nebola téma zahraničnej politiky a európskej integrácie príliš podstatná pre slovenskú verejnosť (Havlík a Kaniok 2006: 33). Spôsobené to bolo najmä dovtedajším slabým dôrazom na zahraničnú politiku a nedostatkom verejných diskusií o tejto problematike. Verejná mienka sa kládla najväčšiu dôležitosť hlavne téme nezávislosti a samostatnosti Slovenska. Až v nasledovných rokoch sa začala mienka postupne venovať európskym témam, hlavne kvôli tomu, že parlamentné strany sa zhodli na dôležitosti integrácie krajiny do EÚ a NATO. Podpora pre európsku integráciu narastala najmä medzi voličmi opozičných strán, ktoré sa po parlamentných voľbách v roku 1998 dostali do vládnej koalície (Havlík a Kaniok 2006:33).

Podľa Eurobarometrov bola podpora vstupu do EÚ veľmi veľká na Slovensku. V rokoch 2001-2003 bola táto podpora veľmi stabilná a držala sa na úrovni okolo 58-60%. Aj počas prístupových rokovaní, po ich ukončení a aj v roku 2003, keď sa konalo referendum o vstupe do EÚ neboli zaznamenané väčšie posuny vo verejnej mienke (Eurobarometer 2004). Napriek tomu, že sa tohto referenda zúčastnilo len 52,15% oprávnených voličov, drvivá väčšina (93,71%) sa vyjadrila za vstup do EÚ (Rybář 2005: 328).

V prístupovom roku (2004) nastal mierny pokles verejnej podpory EÚ (Eurobarometer 2004) Toto by mohlo byť vysvetlené viacerými faktormi. Vstup do únie už bol jednoznačný a už neexistovala medzi občanmi až taká veľká potreba obhajovať a podporovať úniu. Ďalším faktorom mohlo byť bližšie oboznámenie sa s fungovaním EÚ a teda zároveň aj s nevýhodami, ktoré členstvo môže priniesť. Napriek tomu však len 9% respondentov na Slovensku označilo vstup do EÚ za „zlú vec“. Vo všeobecnosti však bol pokles verejnej podpory integrácie bežným fenoménom pri nových členských štátoch. Spomedzi nových členských štátov bola podpora členstva v rokoch 1999-2002 najvyššia

práve na Slovensku (Eurobarometer 2004).

V Tabuľke 6 môžeme sledovať povstupový vývoj verejnej mienky o EÚ na Slovensku a porovnať tieto hodnoty s priemernými hodnotami všetkých členských krajín. Dáta boli získané zo štandardných Eurobarometrov v období od 10/2004 až po 05/2011. Percentuálna hodnota podpory bola zistená z odpovedí na otázku, či respondent považuje členstvo v EÚ za dobrú alebo zlú vec a to odpočítaním počtu negatívnych odpovedí od odpovedí pozitívnych.

Tabuľka 6: Spokojnosť obyvateľov s členstvom v EÚ v %

	10/ 2004	06/ 2005	10/ 2005	04/ 2006	09/ 2006	05/ 2007	10/ 2007	04/ 2008	10/ 2008	06/ 2009	11/ 2009	06/ 2010	05/ 2011
SR	53	48	43	49	55	58	52	51	57	63	63	52	42
EÚ priemer	43	39	34	42	37	42	45	38	38	38	38	31	29

Zdroj: Eurobarometre 2004-2011

Z hodnôt v Tabuľke 5 vidíme vyššiu spokojnosť s členstvom v EÚ na Slovensku oproti európskemu priemeru. Ani v jednom roku neklesla podpora na Slovensku pod európsky priemer. Najmenší rozdiel medzi týmito hodnotami nastal v rokoch 2006 a 2007, keď bol rozdiel len 7%, no väčšinou sa tento rozdiel pohyboval približne medzi 10-15%. V niektorých prípadoch (2009 a 2010) bol rozdiel vyše 20%. Slovenskú verejnosť teda môžeme jednoznačne pokladať za eurooptimistickú.

Aj napriek tomu, že existoval pomerne veľký konsenzus s členstvom v EÚ, faktor nespokojnosti, resp. potenciálnej nespokojnosti s členstvom zohral určitú úlohu pri tvorbe mechanizmu parlamentnej kontroly. Opäť sa dá vychádzať z diskusií v pléne o ústavných návrhoch v rokoch 2003 a 2004. Počas svojho vystúpenia pred plénom sa jedna línia argumentácie P. Hrušovského týkala práve verejnej mienky :

„Preto členské štáty zostávajú a majú zostať realitou aj po vstupe do Európskej únie a preto musia mať ich predstavitelia dostatočnú právomoc, ale aj dostatočnú kontrolu vykonávania tejto právomoci na obhajobu záujmov svojich občanov. V opačnom prípade sa bude osteň nespokojnosti občanov obracať proti Národnej rade ako inštitúcii, ktorá v ich očiach naďalej ponese hlavnú zodpovednosť za ich problémy, ktorá však už nebude mať dostatok nástrojov na to, aby ich požiadavky viditeľne obhajovala. To by mohlo mať nepríjemné a nebezpečné dôsledky na stabilitu demokracie, lebo dobré fungovanie demokracie sa dá zabezpečiť len tam, kde ľudia majú oprávnený pocit, že na riadenie spoločných vecí reálne

aj vplývajú. Tam, kde sa tento pocit stratí, stráca sa aj lojalita a umiernenosť. Vytvára sa pôda pre radikalizmus a pôsobenie politických dobrodruhov, vytvárajú sa predpoklady pre opätovný nárast nacionalizmu a sociálnej demagógie. Občania musia cítiť a vedieť, že tí, ktorí ich budú reprezentovať v ústredných orgánoch únie, sú neustále pod ich kontrolou.“ (Schôdza NR SR 21.1.2004).

Vidíme tu teda obavu z toho, ako by sa verejná mienka mohla zmeniť, keby sa pristúpilo k nepopulárnym krokom alebo prijatiu problematickej európskej legislatívy. V takom prípade by podľa Hrušovského potrebovala disponovať NR SR dostatočne silnými nástrojmi kontroly, aby mohla obhajovať záujmy občanov. V opačnom prípade by sa mohla vytratiť lojalita a mohol by začať rásť nacionalizmus a radikalizmus. Z tohto dôvodu môžeme usúdiť, že napriek značnej podpory integrácie zo strany verejnosti, mal faktor euroskepticizmu verejnosti určitý vplyv na tvorbu systému parlamentnej kontroly.

4.5 Frekvencia menšinových a koaličných vlád

Faktor častých menšinových a koaličných vlád sa viaže k domácej konštelácii záujmov, ktorú zdôrazňuje inštitucionalizmus racionálnej voľby. „Menšinové vlády zastupujú záujmy pomerne malého počtu politických strán. V podmienkach častých menšinových vlád teda môže parlamentná väčšina, ale aj vláda usilujúca o domácu ratifikáciu a implementáciu rozhodnutí prijatých na únijnej úrovni uprednostňovať silnejšiu kontrolu“ (Karlas 2011: 62) Znamená to, že v takýchto podmienkach sa musí tvoriť politika na základe kompromisov a teda kvôli tomu môžu mať aj zástupcovia vládnych strán väčší záujem o silnú parlamentnú kontrolu (Karlas 2011: 62).

Vytváranie koalícií je podstatným aspektom politického systému na Slovensku. Proporčný volebný systém na Slovensku vytvára veľmi fragmentovaný stranický systém, ktorý až do posledných parlamentných volieb (2012) nedokázal priniesť absolútneho víťaza volieb schopného zostaviť jednofarebnú vládu. Práve tento faktor núti politické strany dochádzať ku kompromisom pri formovaní vládnych koalícií.

Od pádu komunistického režimu v 1989 boli všetky slovenské vlády zostavené po parlamentných voľbách v rokoch 1990, 1992, 1994, 1998, 2002, 2006 a 2010 koaličnými. Aj takmer unilaterálna vláda HZDS po voľbách v roku 1992 môže byť de facto chápaná ako koalícia, keďže mala podporu od parlamentnej SNS a predseda SNS sa stal členom vládneho kabinetu. Následne o rok a pol sa táto aliancia oficiálne transformovala na koalíciu HZDS-SNS (Mesežnikov 2004: 75).

S dlhodobým pôsobením menšinových vlád nemá Slovensko príliš veľké skúsenosti. Existuje

však niekoľko výnimiek. Jednou z nich je vládna koalícia VPN (Verejnost' proti násiliu), KDH a DS (Demokratická strana), ktorá po koaličných nezhodách v rokoch 1991 a 1992²¹ stratila väčšinu v parlamente. Vďaka podpore poslancov zastupujúcich maďarskú menšinu v parlamente však dokázala zostať pri moci celé volebné obdobie (Mesežnikov 2004: 76).

Ďalším špeciálnym prípadom bola dočasná vláda, ktorá sa vytvorila v marci 1994 po nezhodách medzi koaličnými HZDS a SNS a následnej straty parlamentnej väčšiny a teda aj dôvery. Nastalo tzv. obdobie bezvládia keď sa kabinet Vladimíra Mečiara uzniesol, že nikto z členov HZDS neprijme poverenie prezidenta, aby dočasne spravoval záležitosti svojho rezortu (Balík a Havlík 2011: 198). Prezident Michal Kováč odvolal premiéra a vyzval Mečiara, aby určil ktorí predstavitelia hnutia budú poverení zostavením novej vlády. HZDS však nereagovalo na túto výzvu, a teda sa začali viesť jednania s predsedami ostatných parlamentných strán. Nový kabinet Jozefa Moravčíka bol menovaný 16. marca 1994 a na jeho tvorbe sa podieľali KDH, SDKÚ a DÚ (Balík a Havlík 2011: 198). Aj tejto vláde zabezpečovali parlamentnú podporu zástupcovia maďarských strán, no napriek tejto podpore sa jednalo o menšinovú vládu.

Koaličné vlády vždy na Slovensku normou až na súčasné volebné obdobie, v ktorom získal SMER nadpolovičnú väčšinu mandátov a vytvoril jednofarebnú vládu²². Práve tento prípad je zaujímavý na analýzu vplyvu faktoru častých koaličných vlád. Podobne ako v prípade faktoru euroskepticizmu politických strán, boli aj v tomto prípade skúmané posledné dve volebné obdobia. Bolo to najmä preto, lebo je medzi nimi výrazný rozdiel. V 5. volebnom období bola vytvorená 4-členná vládna koalícia zo strán SDKÚ, KDH, SaS a Most-Híd, ktorá bola veľmi krehká a po necelých 2 rokoch došlo k jej pádu. Na druhú stranu v 6. volebnom období získal SMER dostatočný počet mandátov, ktorý mu umožnil vytvoriť silnú vládu. Opäť boli skúmané vystúpenia členov VEZ v rozprave v oboch volebných obdobiach. Členovia boli rozdelení podľa príslušnosti k parlamentným stranám na vládnych a opozičných.

V 5. volebnom období patrilo medzi vládnych poslancov (SDKÚ, KDH, SaS, Most-Híd) 7 členov VEZ. Dohromady vystúpili vládni členovia v rozprave 258-krát, čo na jedného vychádza 36,9 výstupov za volebné obdobie. Šiesti členovia opozície (SMER, SNS) sa zúčastnili rozpravy 138-krát. Priemerne sa teda opozičný poslanec prihlásil do rozpravy 23-krát.

6. volebné obdobie, podobne ako pri faktore euroskepticizmu politických strán, prinieslo

21 V tejto dobe sa HZDS odštiepilo od VPN a SKDH oddelilo od KDH (Mesežnikov 2004: 76).

22 Článok SME z 10.3.2012: „Minúta po minúte: Volby vyhral Smer a KDH je druhé“
<http://www.sme.sk/c/6293283/minuta-po-minute-volby-vyhral-smer-a-kdh-je-druhe.html>

väčší rozdiel medzi aktivitou vládnych a opozičných členov. 7-členná opozícia (SDKÚ, KDĽ, SaS, Most-Híd, OĽaNO) vystúpila v rozprave celkovo 262-krát a po prepočte na jedného člena (37,4 výstupov na člena) je v podstate rovnako aktívna, ako bola v minulom volebnom období vo vládnej pozícii. Výrazný pokles je možné sledovať v aktivite 8 vládnych členov VEZ, ktorí sa rozpravy zúčastnili len 107-krát, čo na jedného člena vychádza 13,4 výstupov za doterajšie volebné obdobie. Traja najmenej aktívni vládni členovia vystúpili v rozprave dohromady len štyrikrát.

V jednom aspekte je však vidieť jasný rozdiel medzi vládnyimi a opozičnými poslancami, a to v hodnotení informovanosti VEZ. Zatiaľ čo vládny člen č.1 tvrdil, že informácie, ktoré sú postupované výboru oficiálnymi kanálmi sú dostatočné a prípadné nezrovnalosti stačí prebrať s odbornými zamestnancami Kancelárie NR SR, opoziční členovia č. 2, 3 a 4 sa zhodli na tom, že VEZ je nedostatočne informovaná a je potrebné využívať aj iné zdroje pre podrobnejšie oboznámenie sa s návrhmi. Všetci traja členovia sa zhodli len na častom využívaní databázy IPEX. V ostatných zdrojoch sa však líšili. Členovia č.2 a č.3 obaja využívajú kontakty v rámci Stáleho zastúpenia SR pri EÚ a eurokomisára Mariána Šefčoviča. Člen č.2 sa okrem toho informuje aj u nezávislých odborníkov a profesijných zväzov či u slovenských poslancov EP. Člen výboru č.4 využíva najmä odborníkov na príslušnú problematiku v rámci svojej politickej strany. Tento člen však zároveň aj potrebu individuálneho informovania kritizoval a uprednostnil by, keby bolo VEZ dostatočne informované formálnymi cestami. Všetci 4 členovia sa zhodli na tom, že si zisťujú najmä informácie o oblasti politiky, ktorá im v rámci výboru pripadá.

Ďalšia možnosť zvýšenej kontroly by mohli byť aj neformálne stretnutia so zodpovedným ministrom pred rokovaním Rady pomimo jeho vystúpenia na schôdzi VEZ. Zo štyroch členov potvrdil len jeden (člen č.2), že túto možnosť využíva, ale len veľmi zriedkavo. Častejšie však dochádza k neformálnym rozhovorom medzi jednotlivými politickými stranami. Člen č.2 a č.4 potvrdili, že pred zasadnutiami VEZ občas komunikujú s poslancami iných (najmä opozičných) strán a zisťujú ich postoje k navrhovanej legislatíve.

Namiesto jednoznačných výsledkov v prospech aktivity opozičných alebo vládnych poslancov vychádza z tejto analýzy skôr, že aktivita členov na schôdzach VEZ sa odvíja od iných kritérií. Vládne strany z 5. volebného obdobia sa aj ako členovia opozície snažia rovnako aktívne kontrolovať vládu v európskych záležitostiach. V prvom prípade to mohlo byť spôsobené najmä krehkou 4-člennou koalíciou, kde sa museli často hľadať kompromisy a v neskoršom prípade snahou kontrolovať silnú jednofarebnú vládu. Aktivita SMERu výrazne poklesla potom ako sformoval súčasnú vládu čo by podporovalo domnienku, že členovia vládnych strán sa snažia o väčšiu parlamentnú kontrolu len v prípade koalíčnej vlády a nie jednofarebnej vlády. Rozdiel medzi aktivitou vládnych a opozičných

členov je možno výraznejšie pozorovať len pri zisťovaní informácií neformálnymi cestami. Väčšia snaha pri získavaní informácií sa však automaticky neprejavuje aj na väčšej aktivite členov VEZ pri aktívnej kontrole. Faktor častých koalíčných vlád naberá na význame pri aktivite vládnych poslancov na schôdzach VEZ v závislosti od druhu vlády. Jednoznačnejší vplyv však majú iné faktory, ako napr. stranícka príslušnosť a politické postoje členov výboru.

Záver

Táto diplomová práca bola zameraná na analýzu individuálnej parlamentnej kontroly vlády v európskych záležitostiach v prípade NR SR. Konkrétne bolo jej cieľom zistiť, aké faktory môžu vysvetľovať formálne silné právne nastavenie mechanizmu kontroly. V prípade tých faktorov, ktoré to zo svojej povahy umožňovali, bol skúmaný aj ich vplyv v súčasnosti.

Na základe výberu faktorov bolo vytvorených 6 hypotéz, platnosť ktorých bola v tejto práci skúmaná. Keďže ide o jedno prípadovú štúdiu, je potrebné hľadiť na špecifiká krajiny, ísť po logike jednotlivých vysvetľovacích faktorov a snažiť sa nájsť skutočnosti, ktoré by mohli mať určitú výpovednú hodnotu o týchto faktoroch.

Ako platné vyšli z výskumu hypotézy č. 1 a 5. Neskorý vstup do EÚ (H1) výrazne ovplyvnil proces vytvárania mechanizmu individuálnej kontroly. Bolo to spôsobené hlavne aspektom „učenia sa“. Tým, že Slovensko vstupovalo do EÚ až v roku 2004, malo možnosť skúmať mechanizmy kontroly v iných národných parlamentoch vtedajších členských štátov a aj tak urobilo. Veľký vplyv na mechanizmus kontroly mala návšteva Dánskeho parlamentu v roku 2003. Dánsky systém kontroly bol konkrétnym vzorom pre návrh mechanizmu kontroly na Slovensku.

Vplyv euroskepticizmu politických strán (H5) sa preukázal ako pri tvorbe mechanizmu, tak aj v súčasnosti. Návrh mechanizmu kontroly bol iniciovaný skupinou poslancov vedenou predstaviteľmi KDĽ, ktorá predstavovala mierne euroskeptickú stranu. Bol to práve jej vtedajší predseda P. Hrušovský, ktorý sa snažil vytvoriť silné právomoci pre parlamentnú kontrolu vlády. Najväčším kritikom tohto návrhu bola eurooptimistická vládna strana SDKÚ. Aj v súčasnosti môžeme pozorovať väčšiu snahu euroskeptických poslancov o kontrolu vlády. V posledných dvoch volebných obdobiach (5. a 6.) bola ich aktivita na schôdzach veľmi vysoká a konzistentná, zatiaľ čo v prípade eurooptimistických poslancov došlo k výraznému poklesu aktivity. Dvaja euroskeptickí členovia VEZ navyše v rozhovoroch potvrdili, že systém parlamentnej kontroly je v praxi nedostatočne silný. Taktiež sa zhodli na tom, že sa občas nedodržiavajú lehoty dodania anotácií k návrhom. V niektorých prípadoch prichádzajú len tesne pred schôdzou VEZ, na ktorej sa má o daných návrhoch rokovať. Poslanci si teda musia niekedy vystačiť len s anglickou verziou dokumentov. Ich názory sa však rozchádzajú v tom či sú členovia výboru dostatočne jazykovo zdatní na správne porozumenie týmto návrhom.

Čiastočne boli potvrdené aj hypotézy č. 4 a 6. V prípade faktoru euroskepticizmu verejnej mienky (H4) nemôžeme úplne jednoznačne povedať, aký veľký mal vplyv na kontrolu. Je to najmä z toho dôvodu, že slovenská verejnosť nebola nikdy veľkým odporcom integrácie. V porovnaní s

priemernou verejnou mienkou v ostatných členských štátoch bolo Slovensko v skúmanom období (2004-2011) vždy nadpriemerne eurooptimistické. Napriek tomu, že tento faktor nebol prítomný, do tvorby mechanizmu kontroly určitou mierou zasiahla obava jeho potenciálnej prítomnosti v budúcnosti. Práve táto obava motivovala tvorcov mechanizmu kontroly dať NR SR silné právomoci, aby mohla byť skutočným reprezentantom slovenskej verejnosti.

Hypotéza týkajúca sa frekvencie menšinových a koalíčných vlád (H6) je taktiež platná len čiastočne. Faktor častých koalíčných vlád naberá na význame pri aktivite vládnych poslancov v závislosti od toho, či je vláda jednofarebná alebo koalíčná. Z vykonaného výskumu je však zjavné, že väčší vplyv majú iné faktory, akými sú napr. stranícka príslušnosť a politické postoje členov výboru.

Existuje však jeden aspekt, ktorý poukazuje na jasný rozdiel medzi vládnyimi a opozičnými poslancami. Je ním hodnotenie informovanosti VEZ. Vládny člen VEZ č.1 pokladal informácie, ktoré sú postupované výboru oficiálnymi kanálmi za dostatočné a prípadné nezrovnalosti stačí prebrať s odbornými zamestnancami Kancelárie NR SR. Opoziční členovia č. 2, 3 a 4 sa zhodli na tom, že VEZ je nedostatočne informovaná a je potrebné využívať aj iné zdroje pre podrobnejšie oboznámenie sa s návrhmi, či už je to prostredníctvom databázy IPEX, Stáleho zastúpenia SR pri EÚ, nezávislých odborníkov alebo odborníkov v rámci politickej strany.

Posilniť kontrolu by mohli aj neformálne stretnutia so zodpovedným ministrom pred rokovaním Rady pomimo jeho vystúpenia na schôdzi VEZ. Zo štyroch dotazovaných členov VEZ však potvrdil len jeden (člen č.2), že túto možnosť využíva, ale len veľmi zriedkavo. Častejšie však dochádza k neformálnym rozhovorom medzi jednotlivými politickými stranami. Člen č.2 a č.4 potvrdili, že pred zasadnutiami VEZ občas komunikujú s poslancami iných (najmä opozičných) strán a zisťujú ich postoje k navrhovanej legislatíve.

Hypotézy č. 2 a 3 sa v prípade Slovenska nepotvrdili. Faktor sily parlamentu (H2) sa nepotvrdil najmä z dôvodu, že podľa viacerých klasifikácií, sa NR SR neradí medzi silné parlamenty. Toto dokazuje aj analýza rokovaní VEZ. O mnohých legislatívnych návrhoch sa v rámci VEZ vôbec nerokuje, len sa berú na vedomie bez žiadnej rozpravy. Rokuje sa často len o návrhoch, ktoré sa týkajú prioritnej oblasti záujmov SR. V 4. a 5. volebnom období sa dohromady rokovalo len o 4,56% všetkých prijatých návrhoch. Určitú výpovednú hodnotu majú aj tie návrhy, o ktorých sa hlasuje. Mnohé z nich sú prijaté jednohlasne alebo bez námietok. V 6. volebnom období bolo sporných návrhov (proti ktorým hlasoval aspoň jeden člen) len 8,5% a v 5. volebnom období dokonca len 3,4%. Všetci štyria dotazovaní členovia VEZ sa navyše zhodli na tom, že väčšie zapojenie nezávislých odborníkov a zástupcov profesijných zväzov na schôdzach VEZ by mohlo posilniť NR SR, či už by mali len pozorovaciu alebo aj aktívnu úlohu.

Hypotéza týkajúca sa vyjednávacích síl SR na EÚ úrovni (H3) sa taktiež nepotvrdila. Z logiky argumentu vyplýva, že o vytvorenie silnejšieho mechanizmu parlamentnej kontroly sa môže snažiť aj vláda, ktorá by mohla následne rozhodnutia parlamentu využiť na posilnenie svojej vyjednávacích pozícií v európskej úrovni. Stalo sa tak len raz a to v prípade otázky uznania Kosova, čo neposkytuje dostatočnú silu tomuto argumentu.

Summary

This Master's thesis deals with the analysis of individual parliamentary scrutiny of European affairs in Slovakia. Its aim was to determine, which factors could explain a formally strong system of parliamentary scrutiny. If it was possible, the current effect of these factors was also studied.

Based on the chosen factors, 6 hypotheses were created and their validity was tested in this thesis. As this is a case study, it was important to take the specifics of the country into account, to follow the logic of the individual explanatory factors and to try to find facts, which could add some validity to the analyzed factors.

Hypotheses n.1 and n.5 were valid. Late accession to the EU (H1) significantly affected the process of creation of the system of individual parliamentary scrutiny in Slovakia. It was mainly due to the aspect of "learning". As Slovakia became a member of the EU in 2004, there were many possibilities to study the parliamentary scrutiny systems of other member states. The biggest influence on the parliamentary scrutiny system was a visit to the Danish parliament in 2003. The Danish parliamentary scrutiny system became the main influence after which Slovakia modeled its scrutiny system.

The influence of eurosceptical political parties (H5) was evident during the creation of the scrutiny system and is also evident today. The original proposal of the scrutiny system was initiated by a group of parliament members lead by representatives of the soft-eurosceptic KDH political party. It was their leader at the time, P. Hrušovský, who wanted to create a strong system of parliamentary scrutiny to oversee the government. The biggest criticism to this proposal came from the eurooptimistic government party SDKÚ. Even today we can observe a more active role of Eurosceptic parliamentary members in the scrutiny procedure. In the last two electoral terms (5th and 6th) their activity on EAC meetings was consistently high, whereas eurooptimistic members were significantly less active in the current electoral term as opposed to the last one. Two eurosceptic members of the EAC also confirmed, that parliamentary scrutiny is not strong enough in reality. They also agreed on the fact that the deadlines for submitting annotations of legislative proposals are often not being adhered to. In some cases they get a hold of them just moments before the EAC meeting, on which they should be discussed. Parliament members sometime get only the English version of documents. The opinion of these two eurosceptic members differs on whether the EAC members are able to understand them.

Hypotheses n.4 and n.6 were valid only partially. It was not possible to definitely determine how strong of an influence did the factor of public euroscepticism (H4) have on the parliamentary

scrutiny system in Slovakia. It is mainly due to the fact that the public opinion in Slovakia was never outright against European integration. Compared to the average public opinion in other member states, Slovakia was above average eurooptimistic in the analyzed time period (2004-2011). Even though the factor was not present, the specter of a possible rise of euroscepticism in a way influenced the creation of the scrutiny mechanism. The fear of a rise of public euroscepticism motivated the creators of the scrutiny mechanism to give the Slovak parliament strong powers in order for it to be a true representative of the Slovak public.

The hypothesis dealing with the frequency of minority and coalition governments (H6) is also only partially valid. This factor influences the activity of government party members depending on whether there is a one-party government or a coalition government. The conducted study shows, that other factors, like party membership and political opinions, influence the strength of scrutiny more than this factor.

There is also an aspect, which points to a clear distinction between government and opposition party members. It lays in the evaluation of how informed the EAC members are. A government member of the EAC thinks that the information sent to the members through official channels is sufficient and members at most need to consult the experts in the Secretariat of the parliament. The three interviewed opposition members agreed that the EAC has insufficient access to information and that it is necessary to use other ways to gain important additional knowledge of the legislative proposals. Information can be acquired using the IPEX database, the Permanent representation of Slovakia in Brussels, independent experts or experts within the political party.

The parliamentary control could be strengthened also by informal meetings with government representatives before a meeting of the Council of EU outside of the EAC meeting. Only one of the four interviewed EAC members said, that he does this, but not very often. More often we could observe informal talks between members of different political parties. Two EAC members said that they do talk to other parliament members (mainly from opposition parties) and inquire about their stance to various legislative proposals.

Hypotheses n.2 and n.3 were refuted. The factor of parliamentary strength (H2) was not proven because according to several expert classifications, the Slovak parliament is not a strong parliament. This fact was also supported by analyzing the EAC meeting. Many legislative proposals are not being debated in the EAC meeting and just they just get passed without any discussion. Only priority proposal are usually debated. During the 4th and 5th electoral term, only 4.56% of all legislative proposals were debated. Many proposals are also being passed unanimously or without any objections. During the 6th electoral term, only 8.5% of the proposals were controversial

(someone voted against them) and during the 5th electoral term these controversial proposals constituted only 3.4% of all the legislative proposals. All four interviewed EAC members agreed that a bigger engagement, either only observatory or an active role, of independent experts and representatives of professional associations in the EAC meetings could strengthen the scrutiny system in Slovakia.

The hypothesis dealing with the bargaining strength of Slovakia on the EU level (H3) was also refuted. Following the logic of the argument, the government could attempt to create a stronger scrutiny system, which it could later use to strengthen its bargaining position on the EU level. However this happened only once, which does not offer enough validity to this argument.

Bibliografia

Primárne zdroje

Právne predpisy

- Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Tlač 515 z 18.12.2003
- Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie. Tlač 673 z 22.4.2004
- Revidovaný mechanizmus tvorby stanovísk k návrhom aktov schvaľovaných Radkou EÚ v podmienkach Slovenskej republiky. Uznesenie vlády č. 884 zo 17. 10. 2007.
- Rokovací poriadok Národnej Rady Slovenskej republiky. Zákon č. 350/1996 Z. z. v znení neskorších predpisov.
- Ústava Slovenskej republiky z 1. 9. 1992. Zbierka zákonov č. 460/1992.
- Ústavný zákon. z 24. 7. 2004 o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie. Zbierka zákonov č. 397/2004.
- Zákon z 18. decembra 2001, ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky. Zbierka zákonov č. 19/2002.

Dokumenty VEZ a NR SR:

- Stenozáznam zo schôdze NR SR z 21.1.2004
- Stenozáznam zo schôdze NR SR z 28.3.2007
- Uznesenia zo schôdzí VEZ v V. volebnom období a v VI. volebnom období.
- Zápisnica VEI č. 1, 2.
- Zápisnica VEZ zo 6.2.2007
- Zápisnice zo schôdzí VEZ v V. volebnom období a v VI. volebnom období.

Rozhovory

- Rozhovor s členom VEZ č.1 z 9.11.2012
- Rozhovor s členom VEZ č.2 z 30.11.2012
- Rozhovor s členom VEZ č.3 z 3.12.2012
- Rozhovor s členom VEZ č.4 z 19.12.2012
- Rozhovor s tajomníčkou VEZ, Bratislava z 18.6.2013

Ostatné dokumenty

- Štandardné Eurobarometre (2004-2011)
- Programové vyhlásenia politických strán.

Sekundárne zdroje

- Arbe, S.; Nosko, A. (eds) (2010): Analýza programových dokumentov vybraných politických strán v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Online text pre Centrum pre európske a severoatlantické vzťahy (CENAA).
- Auel, K. (2006): The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional Change and Informal Adaptation. In: German Politics 15(3), 249-268.
- Auel, K. (2007): Democratic Accountability and National Parliaments: Refefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs. In: European Law Journal, Vol. 13, No. 4, pp. 487-504.
- Auel, K.; Raunio, T. (2012): National Parliaments, Electorates and EU Affairs. Institutes for Advanced Studies, Vienna
- Balík, S.; Havlík, V. (eds) (2011): Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990-2010). Brno: Masarykova univerzita.
- Bartovic, V.: (2010) Národná rada Slovenskej republiky v agende európskej únie: obor v teórii, trpaslík v praxi. In: Bartovic, V., Král, D.: (2010) Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě. Europeum, Praha, Str. 41-68.
- Bergman, T. (1997): National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations. In: Journal of European Public Policy 4(3), 373-387-

- Bergman, T. (2000): The European Union as the next step of delegation and accountability. In: European Journal of Political Research. Vol. 37, Issue 3, pp. 419-429.
- Bilčík, V., Világi, A.: (2007) Fungovanie a koordinácia domácich inštitúcií SR v legislatívnom procese Európskej únie: stav, možnosti a odporúčania. Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku: Bratislava.
- Buzogany, A. (2010): Learning the Best. Inter-parliamentary policy learning and EU parliamentary scrutiny design in the EU – 10. Paper prepared for 2010 ECPR Joint Sessions, Inter-parliamentary Relations in Europe 22-27 March 2010
- Daukšienė, I.; Matijošaitytė, S (2012): The Role of National Parliaments in the European Union after Treaty of Lisbon. In: Jurisprudence, Vol. 19(1), p. 31-47.
- Dimitragopoulos, D. (2001): Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments. In: Journal of Common Market Studies 39(3), pp. 405-422
- Duina, F., Oliver, M.J.: (2005) National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration? In: European Law Journal, Vol.11, No. 2, March 2005, pp. 173-195
- Figel', J.; Adamiš, M. (2004): Slovensko na ceste do Európskej únie: Kapitoly a súvislosti. Bratislava: Zastúpenie Európskej komisie v SR.
- Finke, D; Melzer, M. (2012): Parliamentary Scrutiny of EU Law Proposals in Denmark: Why do Governments request a Negotiation Mandate?. Paper prepared for the Institute of Advanced Studies, Vienna
- Fish, M.S.; Kroenig, M. (2009): The Handbook of National Legislatures: A global survey. New York: Cambridge University Press.
- Goetz, K.; Meyer-Sahling, J. (2008): The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives. Living Reviews in European Governance. <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>.
- Gyárfášová, O.; Mesežnikov G. (2004): Party government in Slovakia: Experience and perspectives. Bánovce nad Bebravou: Institute for Public Affairs
- Hamerly, I. (2007): The Timing of EU Membership and its Effects on National Legislative Oversight of European Affairs. Dizertačná práca, UC San Diego
- Hegeland, H.; Neuhold, C. (2002): Parliamentary Participation in EU Affairs in Austria, Finland, and Sweden: Newcomers with Different Approaches. In: European integration online Papers 6(10).

- Hloušek, V.; Kaniok, P. (eds) (2007): Evropské politické strany po východním rozšíření Evropské unie. Brno: Masarykova univerzita.
- Holz hacker, R. (2007): National Parliamentary Scrutiny: Comparing Rules, Institutions and Behaviour. In R. Holz hacker, & E. Albeak, Democratic Governance and European Integration: Linking Societal and State Processes of Democracy (180 - 197). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Karlas, J. (2011): Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: Komparativní analýza. Praha: Karolinum
- Kassim, H. (2005): The Europeanization of Member State Institutions. In S. Bulmer, & C. Lequesne (Ed.), The Member States of the European Union (New European Union) (285 - 316). Oxford: Oxford University Press.
- Kičinová, E. (2010): Národná rada Slovenskej republiky v procese integrácie. Online text, http://www.kbdesign.sk/cla/eu_pravo_na_slovensku/original/6%20NR%20SR%20v%20proc ese%20integraciePJK.htm
- Kietz, D. (2006): What accounts for national divergence: the Baltic parliaments and EU affairs. Paper presented at the EU-Consent PhD Summer School, Budapest, Hungary, May 2006
- Kiiver, P. (2006): The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building. The Hague: Kluwer Law International.
- Knutelská, V. (2012): Institutional aspects of the democratic deficit: The role of national parliaments in EU matters. Dizertačná práca. Univerzita Karlova. Praha.
- Kopecký, P.; Mudde, C. (2002): The Two Sides of Euroscepticism: Party Positions on European Integration in East Central Europe. In: European Union Politics. Vol. 3, pp. 297-326
- Král, D.; Bartovic, V. (2010): The Czech and the Slovak Parliaments after the Lisbon Treaty. Praha: EUROPEUM.
- Kubát, M. (eds) (2001): Východní rozšíření Evropské unie: Východiska, stav, perspektivy. Brno: Masarykova univerzita.
- MacCárthaigh, M. (2005): Conceptualising the role of national parliaments in the EU system of Governance.
- Majone, G. (1998): Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. In: European Law Journal 4 (1): 5–28
- Malová, D. (eds) (2005): Slovensko ako nový členský štít Európskej únie: Výzva z periferie?. Bratislava: VEGA

- Maurer, A. (2002): Working group IV – Role of National Parliaments. Working document for the European Convention, Brussels, 9 July 2002.
- Maurer, A., Wessels, W. (eds) (2001): National Parliaments on their Ways to Europe – Losers of Latecomers? (Nomoc, Baden-Baden). Paper produced for the Governance Research Programme at Geary
- Mesežnikov, G. (2001): Vnútropolitický vývoj a systém politických strán, in: Mesežnikov, G.-Kollár, M. (ed.): Slovensko 2001 – Súhrnná správa o stave spoločnosti, Bratislava, IVO; s. 21-113
- Mesežnikov, G. (2002): Vnútropolitický vývoj a systém politických strán, in: Mesežnikov, G.-Kollár, M. (ed.): Slovensko 2002 – Súhrnná správa o stave spoločnosti, Bratislava, IVO; s. 15-125
- Mesežnikov, G. (2003): Vnútropolitický vývoj a systém politických strán, in: Mesežnikov, G.-Kollár, M. (ed.): Slovensko 2003 – Súhrnná správa o stave spoločnosti, Bratislava, IVO; s. 19-112
- Moravcsik, A. (2002): Reassessing Legitimacy in the European Union. In: Journal of Common Market Studies 40 (4): 603–624;
- Neuhold, C. (2011): Late wake-up call or early warning?: Parliamentary participation and cooperation in light of Lisbon treaty. Paper prepared for the UACES Conference, London.
- O'Brennan, J., and Raunio, T. 2007. Introduction: Deparliamentarization and European Integration'. National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'Victims' of Integration to Competitive Actors: 1-26.
- Pittner, R. (2012): Parlamentná kontrola vlády v oblasti európskych záležitostí (prípadová štúdia NR SR). Magisterská práca. Brno: Masarykova univerzita.
- Pollak, J; Slominski, P. (2003): Influencing EU Politics? The case of Austrian Parliament. In: JCMS, Vol. 41, num. 4, pp. 707-729
- Raunio T. (2005): Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation*. In: Journal Of Legislative Studies [serial online]. Winter2005 11(3/4):319-342.
- Raunio, T. (2009): National Parliaments and European Integration: What we know and what we should know. ARENA Working Paper (online), No. 02.
- Rizzuto, F. (2003) The new role of national parliaments in the EU: No longer victims of integration? (paper, The Federal Trust for Education and Research, London).

- Rybář, M. (2005): Politické strany, európska integrácia a euroskepticizmus na Slovensku. In: Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V. (eds): Evropeizace. Brno: Masarykova univerzita.
- Saalfeld, T. (2005): Deliberate Delegation or Abdication? Government Backbenchers, Ministers and European Union Legislation. In: Journal of Legislative Studies 11(3/4), pp. 343-371.
- Sprungk, C. (2010): Ever more or ever better scrutiny? Analysing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs. In: European Integration online Papers, vol. 14
- Szomolányi, S. (2005): Spoločnosť a politika na Slovensku: Cesty k stabilite 1989-2004. Bratislava: Univerzita Komenského
- Tóthová, Z. (2012): Postavenie Národnej rady Slovenskej republiky v európskych záležitostiach v priebehu existencie samostatnej Slovenskej republiky. Diplomová práca. Brno: Masarykova univerzita.
- Zalewska, M.; Gstrein O. (2013): National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity. In: Bruges Political Research Papers, No. 28.

Pozn.: Všetky internetové odkazy boli overené k 14.5.2014.

Projekt diplomovej práce

**Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut politologických studií**

PROJEKT DIPLOMOVEJ PRÁCE

TÉMA:

**Kontrola európskych záležitostí
v
Národnej rade Slovenskej republiky**

Autor: **Jakub Čavojec**
Obor a ročník: **Mezinárodní vztahy, 1. ročník mgr. štúdia**
Akademický rok: **2011/2012**
Vedúci práce: **Mgr. Viera Knutelská**
Dátum odovzdania:

Súhlasím s vedením diplomovej práce:

Vymedzenie témy

O úlohe národných parlamentov v rámci Európskej Únie bolo napísaných už mnoho prác. Štúdie sa väčšinou venovali téme demokratického deficitu a tomu, ako do tejto problematiky zapadajú parlamenty členských štátov. Národné parlamenty sa okrem otázok domácej politiky zaoberajú aj záležitosťami týkajúcimi sa európskej integrácie (tzv. „európske záležitosti“). Existuje mnoho prác, ktoré sa venujú skúmaniu národných parlamentov „starých“ členov EU. Detailných analýz parlamentov a systémov parlamentnej kontroly európskych záležitostí „nových“ členov EU, teda tých, ktorí vstúpili do EU v roku 2004 a 2007, je však menej. Slovensko predstavuje nového člena EU s formálne silným systémom parlamentnej kontroly európskych záležitostí a teda predstavuje výborný prípad pre tento výskum.

Procesom európskej integrácie postupne prenášali národné parlamenty legislatívne právomoci do rúk dvoch orgánov na nadnárodnej úrovni – Európskemu parlamentu a Rade EU. Európsky parlament je volený priamo občanmi, čo je základom legitimacy jeho rozhodnutí. Rada EU však pozostáva z členov vlád členských štátov. Aby boli rozhodnutia rady taktiež legitímne, národné parlamenty majú právo kontrolovať jednanie vlády v Rade. Môžu to robiť napríklad pomocou poskytovania názorov na návrhy EU legislatívy zodpovedným ministrom predtým ako sa o týchto návrhoch bude jednať v Rade EU.

V počiatočných fázach európskej integrácie spadali európske záležitosti do kategórie zahraničnej politiky. Národné parlamenty nemali významnú úlohu. Neexistovali úniijné pravidlá pre zapojenie parlamentov ani pre kolektívnu kontrolu. ES však v tomto období malo len veľmi obmedzené právomoci, ktoré väčšinou spadali do problematiky vonkajších obchodných vzťahov a poľnohospodárstva. V 70. rokoch pokračovalo rozširovanie a prehĺbovanie integrácie. ES sa rozširuje o nové štáty, ktoré sa snažili získať silnejšie právomoci pre svoje parlamenty v oblasti integračnej politiky (najmä Dánsko a Veľká Británia). V priebehu 80. rokov sa postupne vo všetkých národných parlamentoch začínajú vytvárať tzv. Výbory pre európske záležitosti (VEZ), ktoré získavajú možnosť kontrolovať jednanie vlády v európskych záležitostiach. Zmena nastala aj v spôsobe kontroly vlády. Pôvodne bol kladený dôraz na prejednávanie správ zahrňujúcich jednanie v EU inštitúciách (tzv. ex post kontrola). Postupne sa parlament začal viac venovať posudzovaniu pripravovaných návrhov legislatívnych aktov EU a stanovovaniu vyjednávacích pozícií ministrom pred zasadáním Rady EU (ex ante kontrola).

Okrem individuálnej kontroly sa od polovice 70. rokov vytvárajú aj platformy pre kolektívnu kontrolu. Jednou z nich bola Assizes, ktorá však mala len jedno zasadanie, a to v roku 1990 z iniciatívy

francúzskeho prezidenta Mitteranda. Predstavitelia národných parlamentov tu diskutovali najmä o otázkach týkajúcich sa pripravovanej zmluvy o EU. Omnoho významnejšou platformou kolektívnej kontroly sa stal COSAC (Konferencia výborov záležitostí Spoločenstva a európskych záležitostí), ktorý vznikol v roku 1989. COSAC zasadá dvakrát do roka a zúčastňujú sa ho delegácie národných parlamentov všetkých členských štátov ako aj zástupcovia Európskeho parlamentu. Cieľom týchto zasadaní je zlepšiť a zefektívniť spoluprácu národných parlamentov a zvýšiť legitimitu rozhodovacieho procesu EU. Stanoviská COSAC-u sú však pre národné parlamenty nezáväzné.

Hlavný orgán, ktorý sa v NRSR zaoberá EU záležitosťami, je Výbor pre európske záležitosti. Tento výbor bol vytvorený na základe uznesenia NRSR v apríli 2004, tesne pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej Únie. Členovia výboru sú menovaní Národnou radou proporčne zo všetkých parlamentných strán. Ústavný zákon č. 397/2004 umožnil parlamentu udeliť VEZ právomoc kontroly vlády v EU záležitostiach. Tento ústavný zákon prikazuje vláde predkladať parlamentu návrhy právne záväzných aktov a iných EU aktov a informovať parlament o všetkých záležitostiach týkajúcich sa členstva Slovenskej republiky v EÚ. Vláda musí taktiež navrhnúť parlamentu akú pozíciu bude zastávať Slovenská republika pri jednaní o konkrétnom návrhu právneho aktu EU. V moci parlamentu je odsúhlasiť, ale aj pozmeniť túto pozíciu. Spomínaný ústavný zákon prideluje NRSR formálne veľmi silné kompetencie čo sa týka kontroly vlády v EU záležitostiach.

Ciele a metóda práce

Táto práca sa zameria na kontrolu európskych záležitostí v Národnej rade Slovenskej republiky. Práca bude mať dva ciele. Prvým cieľom bude určiť aké faktory ovplyvnili vytvorenie formálne silného systému parlamentnej kontroly vlády v európskych záležitostiach. Druhým cieľom bude zistiť do akej miery sú využívané neformálne praktiky k získavaniu informácií a k následnej kontrole vlády parlamentom.

V odbornej literatúre existuje mnoho faktorov, ktoré môžu ovplyvniť silu formálne zakotveného systému parlamentnej kontroly európskych záležitostí v členských štátoch EU. Tieto potenciálne vysvetlenia kontroly vychádzajú z rôznych variantov tzv. „nového inštitucionalizmu“, ktorý predstavuje dominantný prístup pri analýze politických inštitúcií.

V súčasnosti však neexistuje konsenzus o platnosti jednotlivých faktorov. Jednou z prvých štúdií zaoberajúcich sa vysvetľovaním sily parlamentnej kontroly bola práca Bergmana (Bergman 1997). Táto práca skúmala nasledovné premenné: *načasovanie vstupu členského štátu do EU; euroskepticizmus verejnosti; frekvencovanosť menšinových vlád; frekvencovanosť koalíčných vlád;*

politická kultúra; domáca federatívna štruktúra a „strategické jednanie“ politických aktérov usilujúcich o maximalizáciu moci. Prvé dve premenné boli opakovane využité vo viacerých štúdiách (Hamerly 2007; Karlas 2011; Kietz 2006). Medzi ďalšie často spomínané faktory patria: *všeobecná sila parlamentu* (Dimitrakopoulos 2011; Hamerly 2007; Karlas 2011; Kietz 2006; Raunio 2005); *euroskepticizmus politických strán* (Karlas 2011; Kietz 2006; Raunio 2005) a *podiel protestantskej (alebo naopak katolíckej/ortodoxnej) populácie ako indikátor politickej kultúry* (Bergman 2000; Karlas 2011; Raunio 2005). Medzi menej skúmané faktory patria *konflikty vo vnútri vládnych koalícií* (Saalfeld 2005); *frekventovanosť väčšinových vlád jednej strany* (Saalfeld 2005); *postavenie príslušného členského štátu v rámci centra a periférie* (Hamerly 2007) a *význam „postmoderných“ kultúrnych hodnôt* (Hamerly 2007). Buzogany (2010) okrem domácich faktorov skúma aj faktory nadnárodného charakteru. Jedným z faktorov môžu byť *hlasovacie práva krajiny v Rade EU*. Taktiež poukazuje na to, že sa pri vytváraní modelu kontroly európskych záležitostí môžu krajiny inšpirovať aj modelmi z iných krajín alebo naopak, poučiť sa z ich chýb.

Táto práca bude vychádzať z nasledovných vysvetľujúcich faktorov: (1) *načasovanie vstupu členského štátu do EU*; (2) *euroskepticizmus verejnosti*; (3) *euroskepticizmus politických strán*; (4) *frekventovanosť menšinových vlád*; (5) *všeobecná sila parlamentu* a (6) *hlasovacie práva krajiny v Rade EU*. Predpokladať bude nasledovné:

- a) čím neskôr vstúpi štát do EU;
- b) čím negatívnejší postoj má verejnosť k európskej integrácii;
- c) čím silnejší je euroskepticizmus politických strán;
- d) čím väčšia je frekventovanosť menšinových vlád;
- e) čím silnejší je parlament v porovnaní s vládou;
- f) čím menšie hlasovacie práva má krajina v Rade EU;

tým silnejšia bude parlamentná kontrola európskych záležitostí.

K overovaniu platnosti stanovených hypotéz budú v práci použité odborné publikácie, ktoré sa venujú obdobiu vstupu Slovenskej republiky do EU. Ďalej sa bude práca opierať o štúdie kategorizujúce politické strany podľa ich postoju k európskej integrácii. K zisťovaniu euroskepticizmu verejnosti budú využité výsledky eurobarometrov, ktoré skúmali postoj občanov k EU a k európskej integrácii. Využité budú taktiež predpisy a normy regulujúce právomoci a kompetencie parlamentu.

Parlament a politické strany majú viaceré spôsoby ako kontrolovať a ovplyvňovať rozhodnutia vlády ohľadom európskych záležitostí. Môžu využiť diskusie v rámci výborov či plenárne debaty. Dahl

nazýva takéto konanie parlamentu „explicitným“. Parlament však môže jednať aj „implicitne“, teda tak, aby dospel k žiadúcim výsledkom bez využitia zjavných prostriedkov. Poslanci často využívajú tieto neformálne kanály ku kontrole vlády – môžu konzultovať so zodpovedným ministrom mimo oficiálnych zasadnutí VEZ či získavať informácie od odborníkov na danú európsku problematiku z vlastnej politickej strany alebo z externých zdrojov.

Druhým cieľom práce bude skúmať stratégie a metódy parlamentných strán, využívané popri formálnych procedúrach s cieľom kontroly vlády. Zisťované bude či takéto postupy umožňujú parlamentu efektívnejšiu kontrolu európskych záležitostí. Napriek tomu, že jednotliví poslanci za politické strany majú aj vlastné ciele a ambície, politické strany budú pre účel tohto výskumu považované za unitárnych aktérov.

Pomocou rozhovorov s osobami zaoberajúcimi sa európskou agendou v Národnej rade a s členmi Výboru pre európske záležitosti sa bude táto práca snažiť odpovedať na nasledovné otázky:

- *Využívajú poslanci svoje kontakty v Európskom parlamente (alebo v iných národných parlamentoch) k získavaniu informácií o navrhovaných EU aktoch a následne o postojoch jednotlivých národných parlamentov k týmto návrhom?*
- *Snažia sa poslanci diskutovať o dôležitých európskych záležitostiach s ministrom/zodpovednými osobami pred oficiálnymi zasadnutiami VEZ?*
- *Prebiehajú diskusie medzi politickými stranami v snahe vytvoriť spoločný postoj parlamentných strán k určitej EU agende a následne ho prezentovať na oficiálnom zasadnutí VEZ?*

Zisťované bude aj to či je jednanie poslancov pri využívaní neformálnych prostriedkov parlamentnej kontroly ovplyvňované oblasťou politiky (policy), ktorej sa daný návrh legislatívneho aktu EU týka. Pomocou týchto otázok sa bude práca snažiť priblížiť akú rolu hrajú neformálne procedúry v systéme parlamentnej kontroly európskych záležitostí.

Predpokladaná štruktúra práce

1. Úvod
2. Úloha národných parlamentov v EU
3. Výskumný rámec
4. Parlamentná kontrola európskych záležitostí v Slovenskej republike
5. Faktory ovplyvňujúce formálny systém parlamentnej kontroly
6. Neformálne procedúry parlamentnej kontroly
7. Záver

Predbežný zoznam literatúry

Odborné publikácie

1. Auel, K. (2007): Democratic Accountability and National Parliaments: Refining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs. In: European Law Journal, Vol. 13, No. 4, pp. 487-504.
2. Bergman, T. (1997): National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations. In: Journal of European Public Policy 4(3), 373-387.
3. Bergman, T. (2000): The European Union as the next step of delegation and accountability. In: European Journal of Political Research. Vol. 37, Issue 3, pp. 419-429.
4. Buzogany, A. (2010): Learning the Best. Inter-parliamentary policy learning and EU parliamentary scrutiny design in the EU – 10. Paper prepared for 2010 ECPR Joint Sessions, Inter-parliamentary Relations in Europe 22-27 March 2010
5. Dahl, Robert A. (1989): Democracy and Its Critics. New Haven. CT: Yale University Press
6. Dimitragopoulos, D. (2001): Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments. In: Journal of Common Market Studies 39(3), pp. 405-422

7. Hamerly, I. (2007): The Timing of EU Membership and its Effects on National Legislative Oversight of European Affairs. Dizertačná práca, UC San Diego
8. Holzacker, R. (2002): National parliamentary scrutiny over EU issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and opposition parties. In: *European Union Politics* 3 (4): 459-479.
9. Holzacker, R. (2005): The power of opposition parliamentary party groups in European Scrutiny. In: *Journal of Legislative Studies* 11(3/4): 428–45.
10. Chytilík, R.; Kaniok, P. (2006): Territoriality and Eurosceptic Parties in V4 Countries. Paper prepared for *Constructing New Identities in Transforming Europe*, October 5th, 2006, Helsinki, Finland
11. Karlas, J. (2011): *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: Komparativní analýza*. Praha: Karolinum
12. Karlas, J. (2011): Parliamentary control of EU affairs in Central and Eastern Europe: explaining the variation. In: *Journal of European Public Policy* 18(2): 258-273.
13. Kietz, D. (2006): What accounts for national divergence: the Baltic parliaments and EU affairs. Paper presented at the EU-Consent PhD Summer School, Budapest, Hungary, May 2006
14. Knutelská, V. (2011): Working practices winning out over formal rules: Parliamentary scrutiny of EU matters in the Czech Republic, Poland and Slovakia. In: *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 12, No. 3 pp. 320-339.
15. Král, D.; Bartovic, V. (2010): *The Czech and the Slovak Parliaments after the Lisbon Treaty*. Praha: EUROPEUM.
16. Kubini, K.; Kučerová, L. (2010): *Evropská integrace, Evropeizace a politické strany – Česká republika a Slovensko*. Praha: Filozofická fakulta UK.
17. Maurer, A. and Wessels, B. (eds) (2001): *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden Baden: Nomos.
18. Raunio T. (2005): Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation*. In: *Journal Of Legislative Studies* [serial online]. Winter2005 11(3/4):319-342.
19. Saalfeld, T. (2005): Deliberate Delegation or Abdication? Government Backbenchers, Ministers and European Union Legislation. In: *Journal of Legislative Studies* 11(3/4), pp. 343-371.
20. Szczerbiak, A.; Taggart, P. (2003): Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality. SEI working paper No. 69. European Parties Elections and Referendums Network Working Paper No. 12.

Oficiálne dokumenty

Ústavný zákon č. 397/2004 Z.z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie.

[http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_6C361A38D03DD9C8C12578700046FB73_SK/\\$File/397_2004_UZ.pdf](http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_6C361A38D03DD9C8C12578700046FB73_SK/$File/397_2004_UZ.pdf)

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov -

<http://www.epi.sk/Main/Default.aspx?Template=~/Main/TArticles.ascx&LngID=0&zzsrInkid=4694799&phContent=~/ZzSR/ShowRule.ascx&RuleId=13435&pa=13710>

Zápisnice zo zasadania Výboru pre európske záležitosti NRSR – dostupné http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=vybory/stat_result