

ČESKÝ A SLOVENSKÝ PARLAMENT PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ

David Král, Vladimír Bartovic

2010





Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě

David Král, Vladimír Bartovic

V roce 2010 vydal Institut pro evropskou politiku EUROPEUM
Rytiřská 31, 110 00, Praha 1
www.europeum.org



Korektury: Petr Onufer, Karolína Kašpaříková
Grafická úprava: (v) design, Vít Šmejkal

ISBN: 80-86993-10-8

Publikace byla finančně podpořena zastoupením Heinrich-Böll-Stiftung v Praze.



Podpořeno z grantu Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe.



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe

Podpořeno Evropskou unií: Podpora organizací činných na evropské úrovni
v oblasti aktivního evropského občanství



ČESKÝ A SLOVENSKÝ PARLAMENT PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ

David Král, Vladimír Bartovic

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2010

OBSAH

Úvodem	5
--------------	---

Český parlament a evropská agenda: Od šípkové růženky k popelce?

David Král

1. Hlavní závěry	7
2. Úvod – obecné poznámky k českému parlamentu a evropské agendě	9
3. Organizace unijních záležitostí v obou komorách	10
4. Souhlas se zřizovacími smlouvami a jejich změnami: Parlament vs. Ústavní soud	13
5. Parlamentní kontrola agendy EU	17
Kontrola legislativního procesu EU: Parlament vs. Komise	19
Kontrola vládní agendy pro Evropskou unii: parlament vs. vláda	23
Kontrola subsidiarity – Parlament vs. Komise II	27
6. Změny v postavení českého parlamentu po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost	28
Vázaný mandát v tzv. evolutivních klauzulích Lisabonské smlouvy	30
Kontrola subsidiarity	34
7. Závěr	37
Seznam pramenů a literatury	39

Národná rada Slovenskej republiky v agende Európskej únie: Obor v teórii, trpaslík v praxi

Vladimír Bartovic

1. Zhrnutie a hlavné zistenia	41
2. Úvod a ústavný rámec	43
Vstup do EÚ a ratifikácia zmlúv v EÚ	44
Transpozícia európskeho práva	47
Ústavný zákon	48
3. Organizácia európskej agendy v parlamente	49
4. Parlamentná kontrola agendy EÚ	53
Kontrola legislatívneho procesu EÚ	55
Kontrola vlády v agende EÚ	57
5. Zmeny predpokladané Lisabonskou zmluvou	60
Kontrola subsidiarity	61
6. Záver	64
Zoznam literatúry	66

ÚVODEM

Publikace, která se Vám dostává do rukou, je výstupem projektu Nová role národních parlamentů v rozhodovacích procesech Evropské unie: předchozí zkušenosti a nové výzvy v souvislosti s Lisabonskou smlouvou, který realizoval Institut pro evropskou politiku EUROPEUM ve spolupráci s Institutem pro veřejné otázky ve Varšavě a Nadací pro vědu a politiku v Berlíně za finanční podpory Heinrich-Böll-Stiftung.

Cílem projektu bylo zmapovat současnou praxi projednávání evropských otázek ve čtyřech parlamentech členských států Evropské unie: v České republice, na Slovensku, v Polsku a ve Spolkové republice Německo, a analyzovat, do jaké míry jsou zákonodárné sbory těchto zemí připraveny na změny, které v jejich postavení parlamentů přináší Lisabonská smlouva.

Role národních parlamentů v poslední smluvní novele je posílena především zavedením takzvané předběžné kontroly zásady subsidiarity, která umožňuje určitému počtu parlamentních komor v EU vyvinout tlak na Evropskou komisi vedoucí k opětovnému posouzení svého legislativního návrhu a otevírá zároveň možnost k přímému podání žaloby na neplatnost k Soudnímu dvoru EU. Zároveň ale Lisabonská smlouva zavádí zjednodušené postupy pro změnu zřizovacích smluv, tzv. dynamické klauzule, které mají potenciál omezit roli národních parlamentů při projednávání smluvních novel. V rámci projektu jsme tedy rovněž zkoumali, do jaké míry se parlamenty uvedených zemí připravily na tyto konkrétní změny.

Tato publikace obsahuje studie, analyzující situaci ve dvou zkoumaných zemích – v České republice a na Slovensku, které zpracoval Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. Věříme, že právě tyto dvě studie poskytnou zajímavé srovnání z hlediska odlišné praxe obou parlamentů, včetně odlišností pramenících z monokamerálního systému na Slovensku a bikamerálního systému parlamentu českého. Obě studie rovněž slouží jako podklad pro rozsáhlejší komparativní studii, kterou v roce 2011 vydá Centrum pro studium evropské politiky v Bruselu.

Autoři

ČESKÝ PARLAMENT A EVROPSKÁ AGENDA: OD ŠÍPKOVÉ RŮŽENKY K POPELCE?

David Král

1. Hlavní závěry

- Dvě komory českého parlamentu – Poslanecká sněmovna a Senát – doposud zaujaly odlišný postoj k projednávání záležitostí EU. Senát zaujal v porovnání s Poslaneckou sněmovnou aktivnější přístup, například důkladným zkoumáním Lisabonské smlouvy v průběhu procesu ratifikace, pravidelného zkoumání principu subsidiarity, aktivního zapojení do přímé komunikace s Evropskou komisí v rámci tzv. Barrosovy iniciativy a tlakem na legislativní změny, vnitrostátně zakotvující roli českého parlamentu v souvislosti s Lisabonskou smlouvou.
 - Český parlament je velmi dobře připraven na aktivní roli v záležitostech, kde Lisabonská smlouva jeho roli potenciálně oslabuje, zvláště v případech možného použití tzv. evolutivních klauzulí. Toho bylo dosaženo novelizacemi jednacích řádů obou komor. Do jaké míry ovšem bude parlament nových instrumentů využívat, ukáže až budoucnost. Není možné rovněž vyloučit nutnost dalších změn ústavního charakteru.
 - Senát inicioval řízení o slučitelnosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem u Ústavního soudu ČR, následované dalším řízením iniciovaným skupinou senátorů. Tento proces reflektoval obavy, že po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost by mnoho ustanovení české ústavy (včet-
-

ně postavení parlamentu) mohlo být oslabeno. Přes negativní dopady na evropské úrovni byl tento proces z domácího hlediska velmi přínosný, otevřel širokou debatu na půdě parlamentu a došlo zde k silné interakci i s dalšími aktéry, především s vládou.

- Senát se na rozdíl od Poslanecké sněmovny aktivně zapojil do politického dialogu s Komisí ohledně jejich legislativních návrhů v rámci Barrosovy iniciativy. Senát přesto nepovažuje tento mechanismus za efektivní způsob k ovlivnění komisních návrhů a komunikace je vnímána převážně jako symbolické gesto; tudíž hlavní páka zůstane nadále v rámci vztahů parlament-vláda na vnitrostátní úrovni.
 - Kontrola unijní agendy české vlády je založena na relativně dobře nastavených vztazích mezi legislativou a exekutivou. Bude ovšem zapotřebí lepší koordinace ohledně parlamentní kontroly potenciálně citlivých legislativních návrhů EU, což by mohlo usnadnit následnou implementaci. Další výzvou je zkrácení doby pro dodání vládních rámcových pozic do parlamentu za účelem jejich prozkoumání na půdě legislativního sboru.
 - Novely jednacích řádů, inspirované Lisabonskou smlouvou, zavádějí silné parlamentní skrutinium (vázaný mandát) ve věcech evolutivních článků Lisabonské smlouvy (přechodové klauzule, tzv. passerelly, zjednodušený postup smluvní změny a doložka flexibility), jež zavazuje vládu k získání parlamentního souhlasu předtím, než může o použití těchto článků rozhodovat na evropské úrovni.
 - Poslanecká sněmovna i Senát se účastnily všech pilotních testů subsidiarity v rámci COSACu již před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Ale dosavadní zkušenosti je činí skeptickými ve věci možné aktivace žluté či oranžové karty na evropské úrovni. Předběžná kontrola principu subsidiarity zřejmě zůstane poněkud bezzubým principem, zvláště s ohledem na relativně krátkou osmítýdenní lhůtu pro dosažení nutného kvóra protestujících komor, stejně jako kvůli velmi rozdílným přístupům ke kontrole subsidiarity ze strany národních parlamentů napříč EU. Zachování určité koordinace v rámci COSAC tak může hrát důležitou roli při snaze o dosažení co nejefektivnější kontroly subsidiarity na evropské úrovni.
 - Jednací řády obou komor vnitrostátně zakotvily následnou kontrolu zásady subsidiarity, umožňující jim přijmout usnesení o žalobě na neplatnost příslušného legislativního aktu EU a zavazující českou vládu k podání žaloby k Soudnímu dvoru EU. Způsob komunikace s vládou v tomto procesu ovšem ještě musí být uveden do praxe, pokud vůbec k takové situaci v budoucnu dojde.
-

2. Úvod – obecné poznámky k českému parlamentu a evropské agendě

Pokud zkoumáme zapojení českého parlamentu do evropských záležitostí, musíme přitom vzít v potaz několik hledisek. První je rozlišení z hlediska věcného, tj. z hlediska povahy projednávaných evropských dokumentů. To do značné míry určuje, jakým způsobem k němu dotyčný orgán odpovědný za projednání daného dokumentu přistupuje. Přirozeně nejvíc pozornosti je věnováno novelám zřizovacích smluv a smlouvám o přistoupení (tedy normám primárního unijního práva), se kterými již z povahy věci parlament vyslovuje souhlas. Z hlediska norem sekundárního práva pak můžeme – zvláště po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost – rozlišovat mezi normami legislativními a nelegislativními. Další důležité hledisko je hledisko obecně časové. Z tohoto hlediska je pro projednávání evropské agendy v českém parlamentu, resp. jeho obou komorách, důležitých několik faktorů nebo mezníků: například okamžik vstupu do EU, aktuální politické složení každé komory, aktuální priority České republiky (které s předchozím faktorem úzce souvisí, protože determinují složení vládního kabinetu) a v neposlední řadě také exponované okamžiky, jakými bylo například české předsednictví v Radě. Díky němu například obě komory (včetně jejich expertního a administrativního zázemí) získaly zcela nové zkušenosti, jež se promítly např. do zřízení postu zástupce Sněmovny u Evropského parlamentu (Senát již má zástupce u Evropského parlamentu od listopadu 2004). Konečně je projednávání evropské agendy dáno i charakterem obou komor. Zatímco v Poslanecké sněmovně má konkrétní vláda zpravidla většinu, je pravděpodobné, že Sněmovna bude více nakloněna nechat exekutivě v evropských záležitostech volnější ruku. Oproti tomu Senát, který nemá na vládu přímou vazbu a vláda mu v zásadě není odpovědná, zaujme k projednávání evropských záležitostí autonomnější (a jak ukazuje dosavadní zkušenost, mnohdy i aktivističtější) postoj.

Ústavní vymezení role parlamentu ve vztahu k EU je relativně nové a bylo v Ústavě ČR zakotveno tzv. euronovelou, přijatou v roce 2002. Do té doby nebylo naléhavě nutné ústavněprávně regulovat postavení parlamentu v evropských otázkách. To částečně souvisí se situací před vstupem do EU, kdy agenda Evropské unie byla součástí zahraniční politiky, která je tradičně doménou výkonné moci a v jejímž rámci parlament zřídka vládu kontroluje, až na citlivé otázky typu zahraničních misí nebo projektu protiraketové obrany. Přibližováním data vstupu ovšem rostla potřeba ústavního zakotvení

role parlamentu v evropských otázkách, které by vymezilo základní rámec vztahu k vládě. Článek 10a Ústavy umožňuje přenos některých pravomocí ze strany České republiky na mezinárodní organizace či instituce (tedy ne nutně pouze EU), zatímco článek 10b upravuje vztah parlamentu a vlády v evropských otázkách stejně jako vztahy mezi oběma komorami. Zmiňované články ovšem představují pouze nutné minimum s tím, že další úprava je rozvedena navazujícími předpisy (především jednacímí řády obou komor) stejně jako vnitřními směrnicemi vlády¹. Strohost ústavněprávní úpravy otevírá prostor pro potenciální interpretační roli Ústavního soudu, což se přes relativně krátkou dobu členství v Evropské unii již několikrát stalo.

3. Organizace unijních² záležitostí v obou komorách

K pochopení logiky parlamentní dimenze projednávání témat týkajících se EU je nutno nejprve zkoumat, jak jsou tyto záležitosti projednávány v rámci obou komor, kdo jsou relevantní aktéři a jaké jsou základní komunikační linie mezi českými zákonodárci a exekutivou.

Jak PSP, tak Senát si vytvořily příslušné výbory, jejichž cílem je zpracovávat agendu Evropské unie, což odpovídá dlouhodobé praxi v dalších členských zemích. V případě PSP se jedná o Výbor pro evropské záležitosti (VEZ), v případě Senátu je jeho obdobou Výbor pro záležitosti EU (VZEU). Oba výbory původně vznikly z příslušných podvýborů v rámci zahraničních výborů obou komor a zabývaly se evropskými otázkami v období, kdy se na Evropskou unii nahlíželo jako na součást zahraniční politiky. V PSP vznikl zvláštní výbor pro evropskou integraci v polovině roku 1998, což reflektovalo zahájení přístupových rozhovorů, které s sebou přineslo mnohonásobně větší množství evropské agendy. Obdobně v Senátu vznikl výbor pro evropskou integraci po doplňovacích volbách na podzim 1998 a navázal na činnost svého předchůdce – podvýboru pro evropskou integraci, který byl součástí Zahraničního, obranného a bezpečnostního výboru Senátu. Po vstupu do EU došlo k přejmenování obou výborů, což nebylo jen reflexí skutečnosti, že ČR se stala členským státem, ale také faktu, že se významně změnil i charakter jejich práce. Do té doby se výbory soustřeďovaly na kontrolu implementace evropské legislativy, celkovou přípravu na členství a monitoring přístupových

1) Směrnice vlády o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise PS PČR a Senátu PČR, ze 7. 6. 2006, č.680

2) Autor v tomto textu používá poněkud nahodile termínů unijní/evropský/EU ve vztahu k rozhodovacím procesům na úrovni EU. To je dáno tím, že cílovou skupinou této publikace je širší odborná veřejnost, a tento text není pojmám jako puristicky právní.

rozhovorů. V tomto období nebyl k dispozici tak propracovaný mechanismus parlamentní kontroly vůči vládě, výbory neměly například pravomoc schvalovat nebo odmítnout poziční dokumenty ČR pro přístupová jednání, ale byly zpravidla pouze informovány o jejich pokroku. V průběhu Konventu o budoucnosti Evropy pak můžeme sledovat vzrůstající rozdíly mezi oběma výbory, které přetrvávají dodnes. Senátní výbor se výrazně aktivizoval: například přejal záštitu nad tzv. Národním fórem o budoucnosti Evropy a organizoval množství veřejných slyšení o otázkách, které byly předmětem činnosti Konventu, zvláště o institucionálních záležitostech a zahrnovaly jak české, tak zahraniční odborníky a nevládní sektor. V únoru 2002 byl z iniciativy výboru zřízen zvláštní podvýbor pro mezivládní konferenci v r. 2004, jehož členy bylo 17 senátorů a jehož cílem bylo diskutovat o otázkách vymezených Laekenskou deklarací a formulovat pozice českého Senátu vůči nadcházející mezivládní konferenci. Výbor se scházel pravidelně po každém zasedání Konventu a analyzoval zprávy svého zástupce, kterým byl Josef Zieleniec. Naopak ve Sněmovně došlo k určitému oslabení evropského výboru po volbách do Evropského parlamentu v roce 2004, kdy bylo několik jeho členů zvoleno do Evropského parlamentu a noví členové se v evropské problematice teprve museli zorientovat. Podobné oslabení zaznamenal sněmovní výbor ve volebním období 2006–2010, kdy během poměrně dlouhého období neměl předsedu, což negativně ovlivnilo jeho práci.

Podpora každodenní činnosti obou výborů vyžaduje silné expertní a administrativní zázemí, jelikož objem evropské agendy je obrovský a neustále se zvětšuje. V případě VEZ Sněmovny je odborné zázemí poskytováno oddělením pro záležitosti EU Parlamentního institutu. Toto oddělení má několik základních úkolů: analýzu dokumentů a informací relevantních pro projednání a přípravu podkladových materiálů pro zpravodaje a výbor, zpracování pravidelných měsíčních přehledů dokumentů EU, zkoumání slučitelnosti vládních legislativních návrhů s právem EU (ve spolupráci s legislativním odborem Úřadu vlády) v procesu předběžných konzultací mezi vládou a parlamentem, stejně jako zkoumání slučitelnosti dalších návrhů zákonů (které nepřicházejí z vlády). Poslední dva body byly jádrem činnosti oddělení v předvstupním období; po vstupu se jeho aktivity rozšířily do dalších oblastí, jako je zpracovávání přehledů projednávané evropské legislativy a analýza jejího možného dopadu na ČR. V Senátu představuje podobné expertní zázemí pro činnost VZEU oddělení pro Evropskou unii, zřízené v rámci zahraničního odboru Kanceláře Senátu. Jeho mise je obdobná jako v případě evropského oddělení Parlamentního institutu – třídění evropské legislativy

pro potřeby Senátu, týdenní přehledy evropských legislativních návrhů a komunikačních dokumentů, spolupráce s vládou při kontrole legislativního procesu EU, analýza projednávané evropské legislativy a vládních stanovisek k ní, poskytování informací o evropských institucích zvláště důležitých pro Senát, příprava konferencí, veřejných slyšení, dokumentů pro schůze COSAC³ a poskytování informací o výsledcích předběžné kontroly evropského legislativního procesu v Senátu. Senátní výbor má rovněž k dispozici sekretariát, skládající se z tajemníka, sekretáře a právního experta, který se zabývá vztahem evropského a vnitrostátního právního řádu a zaměřuje se především na kontrolu subsidiarity⁴.

Je důležité zdůraznit, že Ústava v citovaném článku 10b předvídá možnost zřízení společného orgánu komor za účelem obecné skrutinizace evropských záležitostí. Takový orgán však doposud nebyl zřízen, přestože Senát předložil návrh příslušné normy⁵. Tendence poukazuje na opačný postup – směrem k oddělené a rozdílné kontrole evropských záležitostí ze strany obou komor. To se týká například použití evolutivních klauzulí Lisabonské smlouvy v českém kontextu, stejně jako v obecné rovině oddělenému výběru a zkoumání evropských aktů ze strany komor. Mezi oběma evropskými výbory existuje skromná spolupráce – snaží se o pravidelná setkání ke konkrétním otázkám společného zájmu, ovšem neexistuje žádná stálá společná struktura. Obrovský materiální záběr dnešní evropské agendy vede jejich členy k výběru specifických témat, která nemusí být v obou komorách totožná. Pozornost členů výborů tedy nejvíce přitahují témata, ve kterých mají jejich členové odbornou profilaci. Klíčovou roli hraje rovněž osobnost předsedy výboru, který do značné míry determinuje projednávanou agendu (spolu s expertním zázemím), stejně jako četnost jednání.

Na druhou stranu se obě komory vyjadřují nejen ke konkrétním legislativním návrhům Evropské komise, (především k těm citlivějším, jako např. směrnice o službách, nařízení o vízovém informačním systému (VIS), směrnice o rozhodném právu v manželských otázkách), ale i k obecnějším a strategičtějším otázkám vývoje EU (Lisabonská smlouva, strategie rozšíření, regulace finančních trhů, demografický vývoj v EU apod.). Z tohoto důvodu najdeme v jejich usneseních často reakce na nelegislativní návrhy Evropské

3) COSAC označuje konferenci výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie.

4) Kontrola agendy EU v českém Senátu: http://www.senat.cz/evropa/zakladni/nasenu.php?ke_dni=22.11.2010&O=7#

5) Senát předložil návrh tzv. stykového zákona. Návrh nebyl schválen především z důvodu námitek ze strany Sněmovny, jelikož se týkal nejen společného projednávání evropských otázek, ale rovněž nepřímé volby prezidenta (což odráží současnou ústavní proceduru); ve Sněmovně ovšem existovala široká podpora pro zavedení přímé volby, proto mnoho poslanců odmítlo zakončování současného systému prostřednictvím dalšího zákona.

komise, jakými jsou bílé a zelené knihy, které jsou dlouhodobého, strategického charakteru. Okruh projednávaných dokumentů je v případě obou výborů českého parlamentu značně podobný.

4. Souhlas se zřizovacími smlouvami a jejich změnami: Parlament vs. Ústavní soud

Souhlas parlamentu se změnami primárního evropského práva je doposud nejsilnější pravomocí parlamentu v evropských otázkách. Čl. 39 Ústavy⁶ ve spojení se článkem 10a vyžaduje, aby parlament dal souhlas s jakýmkoli novelizací zřizovacích smluv EU (nebo se smlouvami novými), což představuje standardní proceduru v rámci Unie a dokládá, že členské státy (resp. jejich zákonodárné sbory) jsou stále „pány smluv“⁷. To platí, pokud se český parlament sám nerozhodne přenést tuto svou pravomoc na občany prostřednictvím referenda, což podle platné úpravy předpokládá přijetí zvláštního ústavního zákona. Navíc článek 39(4) Ústavy stanoví, že pokud dotčaná smlouva přenáší pravomoci z ČR na Unii, musí být souhlas dán kvalifikovanou většinou, která v tomto případě zahrnuje tři pětiny všech poslanců a tři pětiny přítomných senátorů. Způsob schvalování „evropských“ smluv tak potvrzuje jejich velmi významné postavení v českém právním řádu, neboť je k jejich schválení zpravidla potřeba stejné většiny jako k přijetí norem ústavního charakteru.

Český parlament vykonával pravomoc dle článku 10a pouze jednou, a sice v souvislosti s ratifikačním procesem Lisabonské smlouvy. V případě Smlouvy o přistoupení k EU schválil parlament ústavní zákon, na jehož základě se konalo referendum, jež v daném případě nahradilo souhlas parlamentu. Referendum bylo koncipováno jako decisní, tudíž se přistupová smlouva v parlamentu vůbec neprojednávala. Stejně tak nebyla nikdy parlamentu k projednání postoupena tzv. ústavní smlouva díky nejasnostem s ratifikačním procesem po jejím odmítnutí v referendech, která se o dokumentu konala ve Francii a Nizozemsku.

Pravomoci českého parlamentu se ovšem neomezují na vyslovení souhlasu s ratifikací. Parlament má právo požádat Ústavní soud o přezkum slučitelnosti evropských smluv (stejně jako dalších smluv, k jejichž ratifikaci dává souhlas) s ústavním pořádkem. Cílem této úpravy je předejít možným

6) Tento článek Ústavy stanoví, ve kterém případě se komory usnášejí jednoduchou, absolutní a kvalifikovanou (ústavní) většinou.

7) Lisabonská smlouva sice přináší možnost určitých změn ve zřizovacích smlouvách, které mají potenciál národní parlamenty obcházet, této problematice se budeme věnovat v samostatné části této studie.

rozporům mezi zřizovacími smlouvami a českými ústavními normami, které by mohly vyústit v „soudní válku“ mezi Brnem a Lucemburkem, a představuje tak předběžnou kontrolu před završením ratifikačního procesu. Detaily této úpravy ovšem nenalezneme v ústavě samotné, ale v zákoně o Ústavním soudu. Pravomoc požadovat tento přezkum rovněž není čistě parlamentním prerogativem, protože stejná možnost je svěžena i prezidentu republiky. Uvedený zákon stanoví, že parlament může ingerovat celkem třím způsobem. Zaprvé, jakákoli z komor může předložit žádost o přezkum poté, co jí byla smlouva postoupena k projednání vládou. I pokud obě komory vysloví se smlouvou souhlas, může obdobné pravomoci využít skupina 41 poslanců nebo 17 senátorů předtím, než prezident svým podpisem završí ratifikační proces. To dává určitou pojistku, že i když se smlouva těší široké podpoře obou komor, může Ústavní soud pořad zkoumat její slučitelnost s ústavním pořádkem, pokud je dosaženo určité kritické meze počtu zákonodárců, kteří mají o v tomto ohledu pochyby. Konečně i pokud je uvedená smlouva schválena v referendu, stejné kvórum zákonodárců může předložit věc Ústavnímu soudu i navzdory kladnému výsledku referenda.

I přes relativně krátkou dobu členství Česka v Evropské unii využil český parlament pravomoci na přezkum slučitelnosti v souvislosti s Lisabonskou smlouvou již dvakrát, přičemž oba tyto podněty vzešly z horní komory. V prvním případě byla žádost předložena plénem Senátu, na návrh jeho evropského výboru, v dubnu 2008. V tomto podání Senát požádal Ústavní soud o přezkum slučitelnosti v šesti konkrétních bodech, kde shledával možný rozpor mezi ústavním pořádkem a textem smlouvy (tato kauza se notoricky označuje jako Lisabon I)⁸. Ve druhém případě (Lisabon II) byl přezkum slučitelnosti iniciován skupinou 17 senátorů ODS pod vedením Jiřího Oberfalzera v září 2009, tj. s relativně velkým odstupem poté, co obě komory vyslovily s ratifikací souhlas. Na rozdíl od prvního případu byla argumentace skupiny senátorů v tomto případě obecnější, s důrazem na takové otázky, jako je demokratický deficit v EU, nedostatečná reprezentativnost Evropského parlamentu jakožto kompenzace pro omezení role

8) V uvedeném podání Senát požádal Ústavní soud o prozkoumání následujících otázek: 1) zda je nová klasifikace pravomocí v Lisabonské smlouvě porušením čl. 1(1) Ústavy ČR: princip svrchovanosti, 2) zda doložka flexibility (čl. 352 SFEU) může zakládat blanketové zmocnění pro přenos pro vytváření nových pravomocí EU, 3) slučitelnost přechodové doložky (passarellly) s čl. 15(1) Ústavy (princip parlamentní svrchovanosti), 4) slučitelnost rozšíření pravomocí EU uzavírat mezinárodní smlouvy s ustanoveními Ústavy týkajícími se mezinárodních smluv (čl. 49 a 63(1)), 5) Vztah evropského a národního rozměru standardu ochrany základních lidských práv, zvláště v souvislosti s komunitarizací třetího pilíře a 6) slučitelnost ustanovení umožňujícího pozastavení hlasovacích práv s principem suverenity lidu.

parlamentů národních, nebo uznání nutnosti existence vázaného parlamentního mandátu pro jakákoli rozhodnutí učiněná na úrovni EU ze strany Ústavního soudu. Senátoři v tomto podání požadovali přezkum Lisabonské smlouvy jako celku, zvláště v souvislosti se články 1(1) a 2(1)⁹ Ústavy, stejně jako přezkum určitých konkrétních ustanovení zřizovacích smluv¹⁰. Kromě otázek na přezkum se senátoři dožadovali i dalších deklaratorních výroků ÚS, jako např. že tzv. právní záruky pro Irsko, schválené Evropskou radou v červnu 2009, mají charakter mezinárodní smlouvy dle článku 10a Ústavy a jako takové musí být schváleny parlamentem ústavní (kvalifikovanou) většinou. Senátoři rovněž žádali o spojení tohoto řízení s předchozím podáním ze srpna 2009, kterým se domáhali zrušení částí jednacích řádů obou komor, upravujících tzv. vázaný mandát pro českou vládu ohledně určitých rozhodnutí učiněných na evropské úrovni¹¹. Přestože toto další podání více souviselo se vztahem vlády a parlamentu (a v tomto směru o něm bude pojednáno dále), jako důvod pro vyslovení neplatnosti uvedených ustanovení byl rovněž uveden rozpor s ústavním pořádkem, konkrétně články 1(1), 6 a 39(4) Ústavy.

Zkoumání detailů a substance všech těchto senátních podání k Ústavnímu soudu by šlo nad rámec a smysl této studie. Důležité je ovšem reflektovat, co nám tento příklad říká o roli a aktivismu parlamentu (stejně jako Ústavního soudu) v otázce změny zřizovacích smluv EU. Parlament byl v okamžiku, kdy mu byla Lisabonská smlouva postoupena k souhlasu s ratifikací, velmi dobře obeznámen s mechanismy a procedurami umožněnými českým ústavním pořádkem a právním řádem pro jeho intervenci. Motivy vedoucí ke třem zmiňovaným podáním k Ústavnímu soudu by jistě stály za hlubší zkoumáním – mnozí experti se domnívají, že se jednalo, alespoň ze strany jistých aktérů, spíše o zdržovací taktiku než o hlubokou reflexi možných dopadů změny primárního evropského práva, které přináší Lisabonská smlouva. Je rovněž nutno rozlišovat mezi prvním podáním (Lisabon I), které bylo poměrně jasně artikulováno a zdůvodněno, a druhým, které bylo obecnější, místy možná až vágní, a navíc dotýkající se několika bodů, ke kterým se Ústavní soud již vyjádřil ve svém prvním nálezu.

9) Článek 1(1) stanoví, že Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.

10) Pro plné znění podání k Ústavnímu soudu viz: http://swww.usoud.cz/assets/N_vrh_Lisabonsk__smlouva_29-9-2009.pdf

11) Vázaný mandát znamená nutnost předchozího souhlasu obou komor parlamentu se týká tzv. přechodových ustanovení, doložky flexibility a zjednodušeného postupu pro změnu smluv, viz dále kapitola o roli českého parlamentu po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

Ústavní soud v nálezu Lisabon II rovněž vymezil mantinely, ve kterých se musí zákonodárci pohybovat, pokud chtějí uplatnit své právo požadovat přezkum slučitelnosti, a to především z procedurálního hlediska. Ústavní soud konstatoval, že přezkum kompatibility není možno zneužívat jako politický nástroj, vedoucí k prodlužování ratifikačního procesu. Potvrdil, že žádost o přezkum musí být podána v rozumné lhůtě, tj. bez zbytečného odkladu, a své tvrzení opřel o obecné mezinárodní právo, které takovou lhůtu vyžaduje pro projednání mezinárodních smluv, jinak by se Česká republika vystavovala riziku, že nedostojí svým mezinárodněprávním závazkům. Dle názoru Ústavního soudu v případě Lisabon II lhůta, která uběhla mezi vyslovením souhlasu horní komorou a podáním k ÚS, činila asi pět měsíců, tudíž nesplnila požadavek přiměřenosti. Ovšem vzhledem k tomu, že v zákoně o ústavním soudu nebyla explicitně zmíněna, rozhodl se soud podáním zabývat. Pocit, že protestující senátoři používali proceduru k obstrukčním účelům, dále umocňovala skutečnost, že podání bylo v průběhu řízení třikrát doplněno. Pokud jde o obsahovou část nálezu, nejzajímavější je asi skutečnost, že Ústavní soud odmítl v otázkách limitů přenosu suverenity suplovat roli parlamentu, když potvrdil, že primární politická odpovědnost v tomto směru leží právě na zákonodárcích a soud může přezkoumávat její ústavní konformitu až v okamžiku, kdy k ní skutečně dojde. Tím se vymezil oproti např. německému spolkovému ústavnímu soudu, který v tomto směru zaujal daleko aktivističtější postoj¹².

Vyslovení souhlasu s ratifikací Lisabonské smlouvy opět ilustruje rozdíly mezi oběma komorami v evropských záležitostech. Ačkoli ve Sněmovně také vyslovení souhlasu neprobíhalo zcela hladce, Senát zkoumal smlouvu daleko důkladněji, což se projevilo právě podáními k Ústavnímu soudu, ale rovněž i v tlaku na provedení příslušných vnitrostátních změn jednacíh řádů, které by posílily garance parlamentu, že jeho pravomoci nebudou do budoucna oklešťovány. Zatímco Sněmovna se nakonec logicky přiklonila k podpoře vlády (sociální demokracie smlouvu podpořila z politických důvodů, zatímco u euroskeptičtější ODS zřejmě převládly obavy z možné destabilizace již tak křehké vládní koalice), senátoři zaujali daleko autonomističtější postoj a šli svým způsobem proti vládě, přestože zastupovali nejsilnější vládní stranu (ODS). Do jaké míry poukazuje tato zkušenost na hlubší, strukturální rozdíly, je v současnosti obtížné predikovat. Odpor značné části senátorů vůči Lisabonské smlouvě je možno vysvětlit spíše politicky než strukturálně

12) Podrobněji viz např. publikace *Evropská inspirace z Karlsruhe*, vydaná Odborem informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR (OEZ), Praha 2009

(ve smyslu rozdílného charakteru obou komor), díky určitému vnitřnímu sporu v ODS mezi „euroholubicemi“ (převažujícími ve vládě) a „eurojestřáby“ podporujícími diskurs prezidenta Klause, z nichž mnoho bylo přítomných právě v Senátu. Zároveň je ale možno předpokládat, že větší autonomie senátorů ve vztahu k vládě ve spojení s inklinací zásahů v otázkách, kde má Senát silné postavení (jako je právě souhlas s ratifikací evropských smluv) bude znamenat, že i do budoucna se bude horní komora k těmto otázkám stavět angažovaněji. Je možné, že změny primárního práva prostřednictvím řádných smluvních novelizací nebudou častou součástí parlamentní agendy (vzhledem k tomu, že k nim dle očekávání nebude docházet tak často), a bude tudíž obtížné vybudovat jistou institucionální paměť založenou na Lisabonských kauzách¹³. Jedním ze způsobů, jak do budoucna eliminovat možné problémy s parlamentním souhlasem k ratifikaci, je důkladné informování parlamentu již při vyjednávání evropských smluv, které by umožnilo vládě signalizovat na evropské úrovni své červené linie a možné problémy s následným procesem ratifikace. Konečně, v případě Lisabonské smlouvy hrál klíčovou roli i postoj Ústavního soudu, a to i ve vymezení role parlamentu při kontrole ústavní konformity. Současný český Ústavní soud je velmi aktivistický, nebojí se rozhodovat i ve velmi politických otázkách a – na rozdíl například od německého ústavního soudu – je složen nejen z renomovaných právních expertů, ale rovněž z bývalých politiků. Jeho složení do budoucna tedy rovněž zřejmě ovlivní debatu o ratifikaci zřizovacích smluv Evropské unie.

5. Parlamentní kontrola agendy EU

Pro připomenutí ústavního zakotvení vnitrostátního zpracovávání evropské agendy jsou hlavní parametry spolupráce mezi domácími aktéry definovány ve článku 10b Ústavy ČR. Toto ustanovení je velmi všeobecné, sestávající ze tří stručných odstavců, z nichž první se věnuje vztahu vlády a parlamentu, zatímco další dva se zabývají projednáváním evropských záležitostí v rámci parlamentu a vztahem obou komor v tomto směru.

Ústava stanoví, že vláda pravidelně a s předstihem informuje parlament o otázkách týkajících se závazků vyplývajících z členství v EU pro Českou

13) Frekvenci budoucích řádných smluvních změn ovšem není možné podceňovat: viz například Závěry Evropské rady z 29. 10. 2010, které předvídají možnost smluvních změn ve velmi blízké budoucnosti. Charakter těchto změn není doposud jasný a s největší pravděpodobností bude rozhodnut až po publikaci této studie (Evropskou radou v prosinci 2010). Viz http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/117512.pdf

republiku. Cílem tohoto ustanovení je vytvořit rámec pro pravidelný dialog mezi vládou a parlamentem o evropských otázkách. Ústavní zakotvení je ovšem velmi všeobecné, a pro pochopení toho, jak systém funguje v praxi, je tedy nutno se podívat hlouběji do struktury vlády i obou komor parlamentu. Specifičtější právní úpravu je pak nutno hledat ve třech aktech: v jednacích řádech obou komor a ve vládní směrnici o spolupráci vlády a parlamentu v evropských otázkách¹⁴.

Parlamentní kontrola evropské agendy se soustřeďuje na několik oblastí. První je parlamentní projednávání a předběžná kontrola evropského legislativního procesu, tj. diskutování legislativních návrhů a dalších (převážně komunikačních) dokumentů Evropské komise. Další oblastí je kontrola vládních aktivit na úrovni EU, zvláště stanovisek vlády pro jednání Evropské rady či jednotlivých sektorových rad. Třetí oblastí je realizace kontroly principu subsidiarity¹⁵. Kromě toho dává parlament souhlas se změnami smluvního rámce EU, o čemž již bylo pojednáno. Poslední oblast ovšem nově zahrnuje i tzv. „evolutivní doložky“ Lisabonské smlouvy¹⁶, což bude do budoucna možná častější případ než klasické projednávání smluvních novel. V neposlední řadě parlament ingeruje v oblasti projednávání vládních nominací na evropské posty, jako např. českých kandidátů na post eurokomisaře nebo pro Soudní dvůr Evropské unie.

Dvě oblasti klíčového významu jsou především kontrola evropského legislativního procesu (což zahrnuje i následnou transpozici evropské legislativy do českého právního řádu) a kontrola vládních aktivit v EU. Obě oblasti spolu úzce souvisí, vzhledem k tomu, že vláda v legislativním procesu EU vystupuje zároveň jako zákonodárce. Na druhou stranu je ovšem parlamentní kontrola exekutivy širší a zahrnuje i oblasti, kde Rada (ve které je vláda zastoupena) jedná v nelegislativní roli (například rozhodování v Evropské radě, záležitosti týkající se Společné zahraniční a bezpečnostní politiky nebo donedávna v mnoha oblastech policejní a justiční spolupráce).

14) Senát: Zákon č. 107/1999 Sb. v platném znění, o jednacím řádu Senátu; Poslanecká sněmovna: Zákon č. 90/1995 Sb., v platném znění, o jednacím řádu Poslanecké sněmovny; Směrnice vlády o postupu při zaslání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR (Příloha č. 3 k usnesení vlády ze dne 7. června 2006 č. 680)

15) Pozn. k jazykovému režimu: zatímco před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost používala česká verze Smlouvy o založení Evropského společenství výraz „princip subsidiarity“, Lisabonská smlouva hovoří o „zásadě subsidiarity“. Z hlediska této práce neshledáváme mezi oběma termíny zásadní věcné rozdíly, a tudíž používáme zpravidla původní termín, tj. princip subsidiarity, který se zdá být v české odborné literatuře pevněji zakotvený.

16) Evolutivními doložkami Lisabonské smlouvy máme na mysli zejména: zjednodušený postup pro revizi části III Smlouvy o fungování EU (SFEU) – čl. 48(6) SEU, přechodová ustanovení: obecné – čl. 48(7) SEU a specifické (např. o harmonizaci rodinného práva s přeshraničním prvkem), a doložku flexibility (čl. 352 SFEU).

Kontrola legislativního procesu EU: Parlament vs. Komise

Právní rámec kontroly evropského legislativního procesu ze strany Poslanecké sněmovny a Senátu je definován především v jednacích řádech obou komor. V obou případech tyto řády zavazují vládu, aby bez zbytečného odkladu postoupila návrhy legislativních aktů EU parlamentu potom, co je sama obdrží od dotyčných evropských institucí. To je automatizováno prostřednictvím informačního systému EU Extranet. Dokumenty jsou postupovány relevantním výborům obou komor, což jsou v naprosté většině případů výbory evropské. Pouze v případě Senátu jsou dokumenty týkající se Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) primárně postupovány zahraničnímu, obrannému a bezpečnostnímu výboru, což neplatí v případě Sněmovny, kdy je recipientem evropských dokumentů primárně VEZ. Do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost příslušelo zahraničnímu výboru Senátu i projednání navrhovaných aktů v oblasti třetího pilíře¹⁷. Oba evropské výbory poskytují týdenní přehledy legislativních návrhů a jiných dokumentů EU, které mají formu anotovaných tabulek, připravovaných expertním aparátem obou komor (Oddělení pro záležitosti EU Parlamentního institutu a Oddělení pro EU Kanceláře Senátu) a které takto slouží členům obou výborů pro lepší orientaci a jako návod při výběru dokumentů, které budou obě komory projednávat. Expertní aparát obou komor rovněž – ve spolupráci s předsedy evropských výborů – zvažuje, které dokumenty doporučí výborům k projednání. Mezi oběma výbory existuje jemný procedurální rozdíl v tom, jak o evropských dokumentech rozhodují. Pokud přijme k určitému dokumentu usnesení evropský výbor Sněmovny, pokládá se usnesení výboru za usnesení celé komory, pokud není jednání o dokumentu zařazeno na program schůze Sněmovny. Naopak v případě Senátu je nutno, aby bylo usnesení evropského výboru schváleno plénem; jen tak je možné je považovat za stanovisko Senátu jako komory. To na první pohled dává sněmovnímu výboru o něco větší pravomoc, ale i pružnost, neboť není odkázán na potvrzovací jednání pléna.

Jednací řády tedy dávají oběma výborům obrovskou diskreci v tom směru, že v podstatě rozhodují o tom, jaké dokumenty EU se budou v parlamentu projednávat. Klíčová je v tomto směru především role předsedy, protože ten je koordinátorem pro výběr dokumentů k projednávání a motorem práce celého výboru. Zkušenosti ze Sněmovny ukazují, že bez

17) Tuto změnu reflektující zrušení pilířové struktury se nepodařilo zajistit před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, ale až usnesením Senátu z 22.4.2010 – viz <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/55600/47178>

silného vedení (což byla situace ve druhé polovině posledního volebního období Sněmovny) tak může funkčnost a aktivita výboru značně utrpět. Během tohoto období (kdy po relativně dlouhou dobu výbor neměl předsedu vůbec, pouze místopředsedy) členové výboru vykazovali velmi malý zájem o jeho práci a často výbor nedosáhl ani kvóra pro usnášeníschopnost. Výbor byl do jisté míry považován za volbu druhého řádu v porovnání se členstvím v dalších specializovaných výborech. To posílilo představu (sdílenou v Senátu i ve vládě), že evropská agenda je v práci Sněmovny nepřilíživě relevantní. Ovšem zda se jedná o skutečně dlouhodobý trend, bude zřejmě možno posoudit až s jistým odstupem po sněmovních volbách v květnu 2010. Nově zvolenému evropskému výboru bude potřeba ponechat čas na konsolidaci. Zdá se ovšem, že nový předseda (Jan Bauer za ODS, který byl členem i předchozího evropského výboru) by se mohl stát tahounem a styl práce výboru by se mohl změnit.

Rostoucí množství práce a jednotlivých sektorálních agend, které oběma evropskými výbory procházejí, tak zároveň činí obtížným přilákat členy se specifickou expertizou. V ideálním případě by k obsazení výboru (zvláště ve Sněmovně, neboť sněmovní výbor má více členů) mělo docházet na základě zájmu o určité klíčové politiky EU, kde by členové mohli zároveň sloužit jako zpravodajové pro danou oblast, jako je tomu například na Slovensku. Tak tomu ovšem doposud nebylo. Obdobně to platí i o senátním výboru, zde ovšem nebyl nedostatek věcné expertízy překážkou aktivitě výboru, možná i s ohledem na to, že senátní výbor často projednává otázky obecnějšího či strategického charakteru. Na druhou stranu ovšem praxe v Senátu je taková, že členové VEU mají trvale přidělenou agendu, což přispívá k jejich dlouhodobé profilaci v určitých otázkách¹⁸.

Nedostatek expertízy v rámci evropských výborů obou komor je částečně kompenzován skutečností, že pokud je projednáván velmi specifický evropský legislativní návrh, může být postoupen dalšímu sektorálnímu výboru. To je běžná praxe v Senátu, kde podle odhadu expertů více než polovina usnesení navržených evropským výborem je zároveň projednávána v dalších výborech.¹⁹

18) viz <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/48784/41419>

19) Přesné statistiky viz Výroční zprávy, kapitola 3: Ostatní výbory (dožádané orgány)

http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/evropska_agenda?ke_dni=19.11.2010&O=7

Např. v roce 2009 se jednalo o 60 dokumentů z 87, což představovalo oproti předchozím letům výrazné navýšení

Pokud je určitý evropský legislativní návrh přijat k projednávání v parlamentu jednou z komor, jedná se o signál vůči vládě, který v zásadě zamezuje její hlasování v Radě o takovém návrhu, dokud se parlament nevyjádří. Jedná se o systém takzvané parlamentní výhrady. Jednací řád Senátu upravuje časovou lhůtu pro projednání takového návrhu, která dle současného stavu odpovídá osmi týdnům, což je lhůta vycházející z čl. 4 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v EU. Jednací řád Sněmovny obdobnou lhůtu neobsahuje a je tudíž zcela v diskreci předsedy, jakou lhůtu pro projednání stanoví; méně striktní časový přístup je zřejmě takto ošetřen i s ohledem na skutečnost, že v dané věci postačí rozhodnutí výboru, nikoli pléna. Někteří pozorovatelé ovšem poukazují na to, že domácí parlamentní výhrada se stává stále více obsoletní s ohledem na větší rozsah rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě, což ponechává parlamentní výhradu klíčovou pouze v těch oblastech, na které se stále vztahuje právo veta ze strany členských států.

K jistému posunu v oblasti kontroly evropského legislativního procesu pak došlo v souvislosti s iniciativou první Barrosovy komise, kdy od září 2006 dochází k otevření přímé komunikační linie mezi Komisí a národními parlamenty členských zemí. Na základě této iniciativy dostávají obě komory českého parlamentu všechny dokumenty Evropské komise, včetně legislativních návrhů, přímo. Komise pak přijímá podněty národních parlamentů nejen z hlediska slučitelnosti jejich návrhů s principem subsidiarity (kde docházelo ke koordinaci při pilotním testování subsidiarity ještě před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, viz dále), ale i ohledně materiálních aspektů těchto návrhů, a na tato stanoviska národních komor reaguje (ačkoli kvalita těchto reakcí může být ze zkušenosti Senátu značně rozdílná)²⁰. Senát doposud v hojně míře využíval této iniciativy²¹. V roce 2009 byl se svými 27 stanovisky ve vztahu k dokumentům zaslaným Komisí druhou neaktivnější komorou v celé EU. V celém období 2006–2009 (statistika pro rok 2010 prozatím není k dispozici) byl rovněž jedním z neaktivnějších komor, spolu s francouzským Senátem, Sněmovnou lordů Spojeného království a německou Spolkovou radou (Bundesrat). To ostře kontrastuje s aktivitou Poslanecké sněmovny, která Barrosovy iniciativy využívala zatím velmi zřídka.

20) Pro více informací viz: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/czech_republic/2009_en.htm

21) Úplný přehled všech podnětů přicházejících z národních parlamentů je publikován v meziparlamentní databázi IPEX: <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home>. Komise rovněž publikuje každoroční zprávy o vztazích mezi Evropskou komisí a národními parlamenty: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm

	Poslanecká sněmovna	Senát
2006	1	2
2007	0	9
2008	1	11
2009	1	27
Celkem	3	49

Tabulka 1: Aktivita českého parlamentu ve vztahu k tzv. Barrosově iniciativě. Údaje v každém sloupci uvádějí počet stanovisek k dokumentům zaslaným parlamentům Evropskou komisí (zdroj: Generální sekretariát Evropské komise).

V případě Senátu je nutné zdůraznit, že zapojení do politického dialogu s Evropskou komisí se zdaleka neomezovalo pouze na deklaratorní vítání jejích záměrů či návrhů, ale v mnoha případech se Senát vyjadřoval k obsahu komisních návrhů²². Například ve vztahu ke zprávě o hodnocení stavu společné zemědělské politiky (CAP healthcheck) vyjádřil Senát svůj nesouhlas se systémem degresivních přímých plateb a podpořil metodu postupné modulace, nebo vyjádřil souhlas s otevřením debaty o geneticky pozměněných organismech (GMO) za účelem zajištění konkurenceschopnosti v oblasti zemědělství. V případě nařízení o organizaci trhu s vínem rovněž otevřeně artikuloval své výhrady ke komisnímu návrhu, a to jak po stránce obsahové (údajná diskriminace pěstitelů ze severních vinařských regionů), tak procedurální (v tomto případě vytkl Komisi neadekvátní postup při přípravě legislativního návrhu).

První hodnocení politického dialogu s Komisí ze strany Senátu ukazuje, že záměr může být potenciálně velmi důležitý, ale protože se jedná o poměrně novou iniciativu, není jasné, co bude znamenat a jak se osvědčí v dlouhodobém horizontu. Na rozdíl od dialogu mezi vládou a parlamentem na vnitrostátní úrovni, který je již zaběhlý a vyzkoušený, prozatím Senát neprovedl žádnou dopadovou studii vlastní účasti na Barrosově iniciativě, ačkoli pravidelně tuto komunikaci hodnotí ve svých usneseních

22) Senát například přijal stanoviska k návrhu nařízení Rady ohledně příslušnosti a pravidel o právních předpisech použitelných v manželských věcech, návrhu nařízení Rady na společnou organizaci obchodu s vínem a o změně některých nařízení, ke sdělení Komise ohledně přípravy na kontrolu stavu reformy společné zemědělské politiky, k návrhu směrnice o jakostních a bezpečnostních normách pro lidské orgány určené k transplantaci, ke směrnici o přeshraničních právech pacientů atd.

ke zprávám Komise o vztazích s národními parlamenty²³. Ve skutečnosti převládá názor, že takovou studii by měla vypracovat Komise, což požadoval i COSAC ve svých závěrech z Estorilu a z Brdu²⁴. V důsledku toho se iniciativa považuje skutečně více za neformální dialog než za účast národních parlamentů v evropském legislativním procesu, který ovšem může vést k většímu pocitu spoluúčasti ze strany českého parlamentu a odrazit se pozitivně v následné implementaci evropských norem do českého právního řádu. Navíc vzhledem k tomu, že podněty národních parlamentů se týkaly velmi rozdílných legislativních návrhů, jak dokládají pravidelné roční zprávy Evropské komise v tomto směru, je stěží možno očekávat, že bez koordinovaného postupu ze strany národních parlamentů (podobně jako v případě koordinovaných testů subsidiarity) bude mít tento dialog zásadní dopad na obsah připravované legislativy. Ačkoli se dá předpokládat, že Senát se bude v politickém dialogu s Komisí nadále aktivně angažovat, z hlediska požadovaného dopadu se spíše bude zaměřovat na zaběhlý dialog ve vztahu k vládě s cílem ovlivnit českou vyjednávací pozici při vyjednávání legislativních návrhů v Radě.

Kontrola vládní agendy pro Evropskou unii: parlament vs. vláda

Rámcem kontroly evropské agendy české vlády je rovněž vymezen příslušnými jednacími řády obou komor, stejně jako usnesením vlády č. 680 ze 7. června 2006 (a zvláště jeho Přílohou III). Výčet povinností vlády je definován širěji v případě Senátu: vláda musí informovat Senát alespoň jednou ročně o stavu Evropské unie a jejím pravděpodobném dalším vývoji, o stavu transpozice evropské legislativy, o programu každé Evropské rady a jejích výsledcích, o rozhodnutí provádět změny ve smluvním základu EU, o všech navrhovaných legislativních aktech a o vládním postoji k nim, přičemž se nejedná o taxativní výčet. V případě Sněmovny jednací řád pouze zavazuje vládu předložit všechny návrhy legislativních aktů EU prostřednictvím svého evropského výboru. Obsahem většiny vztahů mezi vládou a parlamentem ve věcech EU je tedy kontrola pozic vlády při projednávání navrhované evropské legislativy.

23) Viz např. <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/38531/32516>, <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/48142/40849>, <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/53895/45725>, <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/56862/48240>

24) Závěry, přijaté XXXVIII. COSAC, Estoril, 14–16. října 2007; Závěry, přijaté XXXIX. COSAC, Brdo pri Kranju, 7.– 8. května 2008

Český systém nezná vázaný mandát pro rozhodnutí vlády v institucích a orgánech EU, jak ho známe např. ze skandinávských zemí, zejména z Dánska. Vázaný mandát se objevil až v souvislosti s poslední euronovelou jednacích řádů²⁵, ale vztahuje se k velmi specifickým oblastem rozhodování v Radě, přestože skupina senátorů se ve svém podání k Ústavnímu soudu dovolávala, aby Ústavní soud deklaroval nutnost podřízení jakéhokoli vládního rozhodnutí parlamentnímu schválení.

V případě Evropské rady zpravidla ministr pro záležitosti EU nebo premiér (vzhledem k absenci ministra ve vládě vzešlé z voleb v r. 2010) představí mandát pro Evropskou radu evropskému výboru Sněmovny a plénu Senátu. Vnitřní směrnice vlády stanoví, že se tak děje pouze tehdy, pokud si to dotýčný výbor vyžádá (a to nejen ve vztahu k Evropské radě, ale i k radám sektorálním). Výbory ovšem nemohou technicky odmítnout či změnit mandát. Představení mandátu se navíc často děje ve stejný den, kdy byl tento mandát vládou schválen; to prakticky znemožňuje členům výborů se předem s jeho obsahem seznámit, a tudíž zřídka dochází k debatě, výbory zpravidla vezmou mandát pouze na vědomí.

Pokud jde o běžnou agendu Rady, česká vláda je zavázána sdělit oběma komorám (prostřednictvím evropských výborů) své rámcové pozice k otázkám diskutovaným a rozhodovaným v Radě. Komory mohou požadovat, aby příslušný člen vlády (v případě Sněmovny zpravidla ministr či jeho náměstek, v Senátu ředitel příslušného oddělení v rámci státní správy, pokud záležitost projednává plénum, pak rovněž ministr) představil a vysvětlil vládní pozici, ke kterým následně komory přijímají usnesení. Tyto pozice jsou parlamentu zpřístupněny prostřednictvím databáze ISAP²⁶, kterou vede odbor kompatibility Úřadu vlády ČR. Pokud Sněmovna (nebo její evropský výbor – VEZ) přijme takové usnesení, pak vláda zohlední stanovisko Sněmovny při projednávání v Radě. V případě Senátu není obdobná povinnost vlády formulována v jeho jednacím řádu, ovšem vláda se k tomu sama zavazuje v rámci příslušné směrnice²⁷. V každém případě ale není názor komor pro vládu závazný, přestože postavení Sněmovny je definováno silněji. Opět jsme zde svědky jistého paradoxu – zatímco Sněmovna má vůči vládě silnější postavení, málokdy ho využívá. Je to ovšem dáno tím, že

25) Někteří čeští odborníci (např. doc. Kysela) upozorňují na skutečnost, že ani zde se nejedná o vázaný mandát ve smyslu obdobných ustanovení např. ve skandinávských zemích, a raději hovoří o tzv. kompenzačních klauzulích. Pro účely této studie ovšem pokládáme tento termín za dostatečně pochopitelný a prezizní.

26) ISAP: Informační systém pro aproximaci práva, viz . <http://isap.vlada.cz/homepage.nsf>

27) Směrnice vlády o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise PS PČR a Senátu PČR, ze 7. 6. 2006, č. 680

vláda má ve Sněmovně zpravidla většinu, což nemusí platit o Senátu, který zde vystupuje jako určitá pojistka či brzda (a to i v okamžiku, kdy má Senát stejnou barvu jako vláda). Role Senátu, na první pohled slabší, rapidně roste v okamžiku, kdy je potřeba jeho následného souhlasu, např. v případě směrnic, u nichž dochází k následné transpozici. Ještě silnější je pak jeho role logicky v těch oblastech, kde nemůže být přehlasován Sněmovnou, tj. ve změnách primárního práva EU nebo donedávna v některých otázkách třetího pilíře, např. v úmluvách, které musely být následně členskými státy ratifikovány. Jedním z příkladů problémů v následné implementaci byla tzv. antidiskriminační směrnice, kde Senát dvakrát odmítl vládní návrh implementačního zákona, nebo zákonné provedení tzv. směrnice REACH. Pro vládu z toho bylo možno vyvodit určité poučení z hlediska nutnosti předchozího zapojení parlamentu v těchto potenciálně citlivých otázkách, protože je to především vláda, která bude nakonec čelit možné žalobě na porušení Smlouvy. Stejně tak to ovšem představuje výzvy pro evropské výbory, které jsou primárně odpovědné za výběr otázek, které budou obě komory prozkoumávat. Proto by měly být schopny identifikovat tyto citlivé a sporné otázky, kde bez dostatečného prozkoumání vládní pozice mohou být očekávány problémy s implementací.

Na druhou stranu je ovšem pravděpodobné, že vláda (ačkoli nemá takovou povinnost) přehodnotí svůj postoj k určité otázce, pokud k ní obě komory zaujmou negativní stanovisko. K tomu došlo například v případě tzv. „rozvodové směrnice“. Přes počáteční pozitivní stanovisko Ministerstva spravedlnosti ke komisnímu návrhu vláda přehodnotila své stanovisko a připojila se k táboru členských států, které směrnicí v principu odmítly, a otevřela tak cestu k posílené spolupráci v harmonizaci rozvodového práva. Uvedený případ však představoval spíše výjimku. Je málo pravděpodobné, že se setká negativní postoj obou komor, i s ohledem na to, že komory často zkoumají různé otázky. V případě, že se názory komor různí (jako např. v případě antidiskriminační směrnice – zde ji navíc zkoumalo více výborů), je pro vládu jednodušší obhájit své stanovisko.

Každodenní zkušenost ovšem poukazuje na poměrně hladkou spolupráci vlády a obou komor. Vedení sněmovního evropského výboru v posledním funkčním období oceňovalo vstřícnost a komunikativnost ministrů pro záležitosti EU (Vondra, Füle, Chmiel), kteří prokázali velkou empatii vůči poslancům, a to i v tak vypjatém období, jakým bylo české předsednictví EU. Totéž platí o Senátu, kde ministři či vysocí úředníci často vystupují na akcích a slyšeních organizovaných Senátem.

Jednou zajímavou skutečností je fakt, že český parlament má velmi nadstandardní přístup k vnitřnímu systému české státní správy, kde se vytvářejí vládní pozice pro jednání v EU, což není typické ani pro velmi progresivní a transparentní členské státy (jako např. Švédsko či Dánsko). Obě komory (prostřednictvím jejich odborného zázemí – Parlamentního institutu a evropského oddělení) mají přístup k interní komunikaci v rámci vládního Výboru pro EU (VEU), nejdůležitějšího orgánu, schvalujícího české pozice pro jednání Rady, na pracovní úrovni (který většinou zahrnuje vysoké státní úředníky, např. náměstky, z dotčených ministerstev), včetně veškerých dokumentů cirkulovaných v rámci něj jak prostřednictvím systému ISAP, tak systému DAP²⁸. To umožňuje parlamentu se seznámit nejen již s přijatou rámcovou pozicí, ale může sledovat již proces jejich vytváření v rámci mezirezortního dohadování, včetně instrukcí pro pracovní skupiny Rady či COREPERu. Přes tento velmi vstřícný postoj vlády parlament tohoto mechanismu ve velké míře nevyužívá – resp. využívá je expertní zázemí, ne přímo členové příslušných výborů. Částečně je to dáno technokratickým charakterem většiny projednávaných otázek. Tato otevřenost je hodnocena pozitivně oběma stranami, parlament systematicky nezneužívá tohoto nadstandardního přístupu k informacím a zabývá se zpravidla až konečnými rámcovými pozicemi, ale z hlediska praxe jde o nejlepší postup, který přispívá ke konstruktivnímu nastavení vztahů mezi oběma komorami a vládou.

Jako problematické je ovšem vnímáno zpoždění, se kterými jsou rámcové pozice vlády komunikovány parlamentu: v současnosti představuje v průměru 18–19 dní od okamžiku, kdy si to daná komora vyžádá, přičemž citovaná vládní směrnice stanoví lhůtu 10 pracovních dní od přijetí gesce u návrhu legislativního aktu a 14 pracovních dní od doručení žádostí o stanovisko u ostatních (především komunikačních) dokumentů. Uvnitř Úřadu vlády převládá názor, že do budoucna toto není udržitelné, především ve vztahu k osmítýdenní lhůtě pro aktivaci žluté karty, které je de facto o tuto dobu zkrácena (nemluvě o samotné nutnosti projednání záležitosti v komorách a případné aktivizaci nutného kvóra evropských parlamentů). Přestože v současnosti ÚV tlačí na jednotlivá ministerstva, aby zkrátily dobu pro dodání stanovisek (a praxe se velmi liší rezort od rezortu), bylo by vhodné toto ošetřit ve vnitřní směrnici vlády. Zdá se to nutné i přesto, že obě komory mohou nyní projednávat jakékoli dokumenty EU přímo (obdrží je přímo od Komise). I přesto je však nutné, aby se parlament předem seznámil

28) DAP: Databáze evropských politik (původně databáze agend předsednictví) je mezirezortní databáze sledující vývoj v jednotlivých agendách (dossiers) a využívá se především jako hlavní komunikační kanál pro práci Výboru pro EU (VEU) na pracovní úrovni.

s vládním stanoviskem, než se začne těmito dokumenty zabývat podrobně, jelikož jeho přístup je v zásadě dvoukolejný – zahrnující jak zkoumání návrhu samotného, tak vládní pozice k němu; bez vládního stanoviska by se parlament dokumentem vůbec nezabýval. Zdá se tedy, že prozatím zůstane nejefektivnějším způsobem zapojení parlamentu spíše kontrola vládních stanovisek než reakce přímo na návrhy postoupené Komisí.

Kontrola subsidiarity – Parlament vs. Komise II

Přestože mnoho komentátorů Lisabonské smlouvy uvádí posílený mechanismus kontroly subsidiarity ze strany národních parlamentů jako jeden z hlavních inovativních prvků nové smlouvy, faktem je, že už předchozí evropská právní úprava předpokládala aktivnější zapojení vnitrostátních parlamentů. Možnost tohoto zapojení byla zakotvena v Protokolu o roli národních parlamentů v Amsterdamské smlouvě²⁹. V praxi pak byla kontrola subsidiarity prováděna v souladu s článkem 6 uvedeného protokolu od roku 2005 prostřednictvím COSACu. Delegáti národních parlamentů v COSACu se shodli na jednom až dvou návrzích vybraných z legislativního plánu Evropské komise na nadcházející rok, u kterých následně národní parlamenty koordinovaně kontrolovaly soulad se zásadou subsidiarity podle ustanovení Lisabonské smlouvy, která ještě nevstoupila v platnost. Těchto testů proběhlo celkem osm a podílely se na nich v průměru tři čtvrtiny komor parlamentů z celé EU. Jak Poslanecká sněmovna, tak Senát se zúčastnily všech těchto testů subsidiarity. To není překvapující zvláště v případě Senátu vzhledem k tomu, že téma subsidiarity zde rezonovalo silně již od Konventu o budoucnosti Evropy a následné mezivládní konference a je i jedním z hlavních témat předsedy senátního evropského výboru Sefziga. Ovšem výsledek testů byl zklamáním, neboť nikdy nebylo dosaženo kvóra parlamentů nutných k aktivování žluté karty³⁰. Nejdůležitějším důvodem zklamání pro český parlament ovšem nebyl nedostatek protestujících parlamentů, ale nedodržení osmítýdenní lhůty, stanovené Lisabonskou smlouvou, ze strany mnoha národních parlamentů, které se zkoumáním subsidiarity v daných případech zabývaly a jejichž odůvodněná stanoviska byla zaslána až po této lhůtě. Je rovněž

29) Článek 6 citovaného Protokolu stanoví, že COSAC může adresovat Evropskému parlamentu, Radě a Komisi jakýkoli podnět týkající se legislativní činnosti Unie, který považuje za vhodný, zejména pokud jde o aplikaci zásady subsidiarity, o prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti a o otázky týkající se základních práv.

30) Nejbliže k dosažení kvóra nutného pro aktivaci žluté karty se došlo při prvním pilotním testu subsidiarity v r. 2005, v souvislosti s tzv. třetím železničním balíčkem, kdy došlo ke shromáždění celkem 10 protestních hlasů ze 17, které by byly nutné dle ustanovení Lisabonské smlouvy.

zajímavé si všimnout, že ve většině případů nebyl shledán rozpor s principem subsidiarity jako takovým, ale odůvodnění nutnosti regulace na úrovni EU ze strany Evropské komise³¹.

Aktivismus českého Senátu při kontrole subsidiarity rovněž podle jeho expertů vyžaduje užší spolupráci s vládou. Neexistuje pro to doposud žádný formální mechanismus, neboť rámcové pozice zpracovávané vládním aparátem doposud nemusí reflektovat posouzení souladu s principem subsidiarity. Bylo by zřejmě nereálné vyžadovat od jednotlivých gestorských úřadů zkoumání tohoto souladu u každého jednotlivého legislativního návrhu, ale mělo by to být pravidlem u těch návrhů, které se parlament rozhodne přezkoumávat. Senát již učinil v tomto směru kroky, kdy na základě publikovaného legislativního a pracovního programu Evropské komise provádí výběr právních aktů, u kterých by se chtěl na kontrolu subsidiarity zaměřit. To může již v brzké fázi sloužit jako indicie vůči vládě a ministerstvům, aby u označených legislativních návrhů připravily vlastní posouzení jejich slučitelnosti s principem subsidiarity, které by parlamentu pomohly při jejím posuzování.

6. Změny v postavení českého parlamentu po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost

Dramatický průběh ratifikace Lisabonské smlouvy v českém parlamentu, zvláště v jeho horní komoře, byl významný nejen politicky (vzhledem k tomu, že přitáhl pozornost mnoha evropských aktérů), ale i z hlediska vlastní parlamentní reflexe, co Lisabonská smlouva znamená pro jeho postavení ve vztahu k evropským otázkám. Živá debata o textu smlouvy v obou komorách, intenzivní komunikace s vládou a prezidentem, dva dotazy na slučitelnost smlouvy s ústavním pořádkem vycházející ze Senátu stejně jako čilá mediální debata poukazují na to, že tyto změny nejsou pro parlament neznámou, zvláště v případě Senátu. Na druhou stranu ovšem všeobecné volby v květnu 2010 zásadně změnily složení Sněmovny a přinesly s sebou její zřejmě nejdramatičtější proměnu od roku 1993, a to nejen z hlediska zastoupených politických stran, ale také z hlediska poslanců, kteří zde zasedli zcela nově, bez předchozí parlamentní zkušenosti. Podobnou, i když méně dramatickou změnu zaznamenal i Senát po doplňovacích volbách v říjnu 2010. Otázkou tedy zůstává, do jaké míry se toto značně

31) Například v případě směrnice o jakostních a bezpečnostních normách pro lidské orgány určené k transplantaci bylo porušení principu subsidiarity shledáno pouze jednou komorou (rakouským Bundesratem), zatímco 15 komor považovalo zdůvodnění Evropské komise za nedostatečné.

obměněné složení českého parlamentu odrazí právě na přístupu k evropským otázkám z hlediska kontinuity s předchozím sborem.

Celkově je možno zhodnotit přípravu českého parlamentu na posílenou roli v evropských otázkách podle Lisabonské smlouvy jako velmi dobrou. V souvislosti s ratifikačním procesem a jako jeho přímý důsledek došlo k přijetí prováděcí vnitrostátní legislativy, která umožňuje efektivnější kontrolu principu subsidiarity stejně jako efektivnější kontrolu vlády v klíčových otázkách činěných na evropské úrovni. První náznaky vhodnosti přijetí takové úpravy nalezneme již v prvním lisabonském nálezu Ústavního soudu; vláda i parlament následně zaujaly velmi aktivní roli a vyjednaly vnitrostátní záruky jako podmínku souhlasu parlamentu (především Senátu) s Lisabonskou smlouvou³². Obecná reflexe v českém parlamentu je taková, že sice dochází k jistému posílení jeho role v určitých oblastech, ovšem jiných dochází efektivně k jeho oslabení. Zaprvé rozšíření většinového hlasování přirozeně oslabuje parlamentní skrutinium vůči exekutivě, protože to snižuje vyjednávací pozici české vlády v porovnání s otázkami, kde disponuje právem veta (tudíž je velmi nepravděpodobné, že by se bral ohled na parlamentní výhrady). To se týká například záležitostí bývalého třetího pilíře, které pod silným drobnohledem především Senátu. Zadruhé, opět v souvislosti s bývalým třetím pilířem, v případech, kdy bylo potřeba parlamentního souhlasu – jako např. u úmluv – vzala komunitarizace národním parlamentům právo veta a jejich role bude redukována na následné provádění směrnic. Zatřetí došlo k materiálnímu rozšíření pravomocí EU, a tudíž mnoho smluv, které byly původně smíšenými dohodami (které zahrnovaly jak evropské, tak národní kompetence a tudíž vyžadovaly národní ratifikaci) se staly smlouvami ve výlučné kompetenci EU (např. SWIFT; v případě PNR³³ nebyla povaha prozatím stanovena) a nebudou tudíž národními parlamenty ratifikovány. Dá se tudíž očekávat, že zvláště legislativní návrhy v oblasti bývalého třetího pilíře budou pod silným drobnohledem českého parlamentu, a to nejen s ohledem na jejich celkovou citlivost, ale i s ohledem na podstatně slabší roli národních parlamentů v porovnání s předlisabonským stavem. Pro český parlament z tohoto vyplývá také nutnost kompenzovat ztrátu vlivu v uvedených oblastech silnější kontrolou evropské agendy vlády.

32) Novely jednacích řádů byly výsledkem velmi produktivní spolupráce mezi vicepremiérem Vondrou, který byl iniciátorem tohoto procesu (se zřejmým zájmem dosáhnout ratifikace Lisabonské smlouvy), a oběma komorami. Zároveň Vondra, který vykonával i senátorský mandát, prokázal velkou empatii ve vztahu k diskusi o těchto otázkách v horní komoře.

33) SWIFT: dohoda mezi EU a USA o výměně bankovních dat, PNR: dohoda mezi EU a USA o výměně dat cestujících v letecké přepravě (passenger name record)

Vázaný mandát v tzv. evolutivních klauzulích Lisabonské smlouvy

Takzvaná evolutivní neboli dynamická ustanovení Lisabonské smlouvy mají potenciál obejít roli národních parlamentů při změnách primárního evropského práva (zřizovacích smluv) v oblastech, které tradičně předpokládaly parlamentní ratifikaci. Konkrétně se jedná o tzv. doložku flexibility (nyní čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie – dále SFEU), tzv. přechodová ustanovení neboli passerelly (obecná přechodová klauzule v článku 48(7) Smlouvy o Evropské unii – dále SEU) a specifické vztahující se např. k opatřením přijatým na základě čl. 81(3) SFEU (rodinné právo s přeshraničním prvkem), a konečně o zjednodušené změny smluv, obsažené v článku 48(6) SEU.

Doložka flexibility, nyní čl. 352 SFEU (původně čl. 308 Smlouvy o Evropském společenství), umožňuje Unii přijmout určitá opatření i v oblastech, pro které jí zřizovací smlouvy neposkytují explicitní pravomoc. Lisabonská smlouva podstatně rozšiřuje použitelnost tohoto ustanovení nejen na oblast vnitřního trhu, což byla dosavadní úprava, ale na všechny cíle Unie tak, jak jsou definovány ve smlouvě.

Procedura parlamentní kontroly vlády z hlediska jejího souhlasu s použitím doložky flexibility při rozhodování v Radě byla včleněna do jednacích řádů obou komor zakotvením vázaného mandátu v této oblasti. Je koncipován jako předběžný souhlas, což znamená, že vláda musí aktivně požádat o souhlas parlamentu předtím, než může vyslovit souhlas s použitím doložky flexibility v Radě. Důležité je, že právo vetovat souhlas vlády s použitím této klauzule má každá komora zvlášť. Na druhé straně změna jednacích řádů reflektuje posun dle Lisabonské smlouvy v tom smyslu, že vázaný mandát se vztahuje pouze na použití doložky v oblastech mimo dosah vnitřního trhu, pro který ponechává diskreci pro použití flexibilní klauzule vládě. To tedy předpokládá, že vláda posoudí, zda jde o použití doložky nad rámec vnitřního trhu či nikoli. Ačkoli vláda se může ve svém úsudku opřít zpravidla o důvodovou zprávu Evropské komise, ta není pro vládu ve svém úsudku závazná a může ve svém hodnocení dospět i k odlišnému závěru než Komise.

Podobná procedura byla zavedena v souvislosti se známými a často diskutovanými přechodovými ustanoveními neboli passerellami Lisabonské smlouvy, jak obecnými, tak specifickými. Tyto doložky umožňují Evropské radě změnit rozhodování v Radě z jednomyslného na většinové, nebo změnit spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu ze zvláštní legislativní procedury (kde Evropský parlament nemá právo veta) na řádnou legislativní proceduru (kde toto právo má). To fakticky eliminuje nutnost standardní

smluvní revize, která předpokládá následnou ratifikaci v národních parlamentech. Novelizované jednací řády obou komor dávají navíc parlamentu právo veta i v dalších specifických „schovaných“ passerellách³⁴. Ve všech těchto případech jednací řády obou komor předpokládají předběžný vázaný mandát pro vládu, zatímco zachovávají šestiměsíční lhůtu, stanovenou článkem 48(7) SEU, během které mohou zablokovat použití přechodové klauzule přímo ze Smlouvy (tato možnost bývá zpravidla označována za tzv. „červenou kartu“). Pro český parlament tak tedy existuje dvojitá pojistka – jednak použití tzv. „červené“ karty, signalizující nesouhlas s použitím passerelly (zamítnutí návrhu na vyslovení souhlasu), ale zároveň nutnost aktivně schválit mandát vlády pro použití passerelly (nebo další evolutivní doložky). V souvislosti s tím se rozvinula určitá debata, zda je nutné přijímat vnitrostátně tuto další pojistku, když právo veta obou komor již efektivně vyplývá z výše zmíněného čl. 48 SEU. Existují pravděpodobně argumenty pro zakotvení principu červené karty i vnitrostátně. Jednak je zde jistá malá procedurální nuance: zatímco určitý počet poslanců nestačí pro aktivaci červené karty (tj. zamítací usnesení komory k návrhu vlády na použití passerelly), je dostačující pro zablokování afirmativního vázaného mandátu pro vládu³⁵. Především se ovšem od vlády očekává aktivní přístup ve vztahu k parlamentu, a intenzivní debata s oběma komorami v této otázce, jelikož vláda se musí otázkou zabývat velmi rychle (jednací řády stanoví povinnost vlády *okamžitě* sdělit svou pozici parlamentu potom, co jim bylo rozhodnutí o záměru použít passerellu postoupeno). Může zároveň dojít k vyloučení možné schizofrenní situace, kdy vláda má k použití passerelly pozitivní postoj, zatímco parlament by své právo veta uplatnil přímo vůči evropským institucím. To může platit opět zejména u Senátu, který může na tuto záležitost nahlížet jinou optikou než vláda. V každém případě současná úprava zaručuje intenzivní debatu mezi exekutivou a členy parlamentu, čemuž by tak v případě absence vnitrostátní úpravy nemuselo nutně být.

Poslední dynamické ustanovení Lisabonské smlouvy se vztahuje ke zjednodušené revizi části III SFEU v článku 48(6), které umožňuje Evropské radě přijmout příslušné změny bez mezivládní konference nebo Konventu. Příslušný článek zároveň stanoví, že rozhodnutí Evropské rady musí být schváleno členskými státy v souladu s jejich příslušnými ústavními předpisy. Proto se česká debata na toto téma soustřeďovala na otázku, zda budou

34) Například články 31(3) SEU, 153(2) SFEU, 192(2) SFEU, 312(2) SFEU a 333(1,2) SFEU.

35) Např. v teoreticky plně obsazené Poslanecké sněmovně nebude 100 poslanců schopno prosadit zamítací usnesení Sněmovny, ale bude stačit na zablokování vyslovení souhlasu pro vládu s použitím přechodové klauzule.

takové změny smluvního základu EU projednávány a ratifikovány jako další mezinárodní smlouvy. Zde může zaznamenat nepatrný procedurální rozdíl mezi jednacími řády obou komor. Zatímco jednací řád Sněmovny nahlíží na zjednodušenou smluvní revizi stejně jako na ostatní evolutivní prvky Lisabonské smlouvy a pokládá tudíž vázaný mandát pro vládu za dostatečný, jednací řád Senátu explicitně stanoví, že takovéto změny musí být schváleny v režimu mezinárodních smluv. Není prozatím jisté, co bude toto ustanovení znamenat v praxi, protože český parlament dosud nemá s použitím vázaného mandátu žádné zkušenosti.

V souvislosti s debatou o evolutivních ustanoveních je nutno zmínit ještě další aspekt české debaty, který má čistě vnitrostátní a ústavně-právní charakter a odrazil se v obou senátních podáních ve věci Lisabonské smlouvy k Ústavnímu soudu, resp. i v dalším podáním, ve kterém se skupina senátorů domáhala zrušení „lisabonských“ novel jednacích řádů s poukazem na jejich údajnou protiústavnost.

Již v prvním lisabonském nálezu se povahou dynamických prvků Lisabonské smlouvy Ústavní soud zabýval, jelikož na ně poukazovalo usnesení Senátu, kterým bylo zahájeno řízení u ÚS.

V souvislosti s klauzulí flexibility se Ústavní soud musel vypořádat z námitkou, resp. s dotazem Senátu, zda nová, rozšířená formulace v Lisabonské smlouvě zakládá blanketové zmocnění pro přenos jakýchkoli dalších pravomocí na EU do budoucna (čímž by mohlo dojít k porušení čl. 10a Ústavy, že je možno přenést *některé* pravomoci na EU). Dle názoru ÚS stanoví samotná smlouva přirozená omezení (například možnost použít klauzuli flexibility jen na cíle EU, stanovené ve článku 3 SEU, nebo explicitní vyloučení některých oblastí z jejího použití, např. společná zahraniční a bezpečnostní politika nebo vlastní zdroje EU). Soud tudíž neshledal, že by nová formulace použitelnosti doložky flexibility umožňovala do budoucna nekontrolovatelný a neomezený přesun kompetencí na Unii, a není tudíž porušením článku 10a Ústavy ČR.

Pokud jde o přechodové doložky (*passerelly*), má Ústavní soud za to, že tato zjednodušená změna primárního práva neznamená sama o sobě přenos pravomocí (narozdíl od doložky flexibility, kde soud existenci takového přenosu připustil), ale znamená pouze změnu procedury, jejímž prostřednictvím jsou tyto již přenesené či sdílené pravomoci vykonávány. V tomto smyslu soud přijal poněkud restriktivní výklad a potvrdil, že *passerelly* nespadají do režimu článku 10a Ústavy ČR, které by vyžadovaly kvalifikovanou (ústavní) většinu pro jejich schválení. Podobný argument byl použit i v případě zjednodušené smluvní revize dle článku 48(6), kdy v tomto

případě navíc Ústavní soud argumentoval tím, že role členských států není jen redukována na námitky ze strany jejich vnitrostátních parlamentů – jedná se totiž navrhované změny ve standardním režimu mezinárodních smluv³⁶ (a to ještě před zavedením vázaného mandátu). Na druhou stranu vzhledem k tomu, že zjednodušená smluvní revize znamená *de facto* jejich novelizaci, bylo by vhodné zakotvit, jak tento proces může být přezkoumán Ústavním soudem. Na rozdíl od parlamentní kontroly (změny jednacích řádů) nebyla doposud otázkou soudní kontroly vyřešena; přesto se někteří experti domnívají, že Ústavní soud by podnět k takovému přezkumu mohl přijmout, zvláště pokud by například skupina členů parlamentu usoudila, že navrhované změny (zvláště v souvislosti se článkem 48(6) obsahují nějaký přenos pravomocí.

Ve druhém podání k Ústavnímu soudu tvrdila skupina senátorů, že vázaný mandát zavedený novelizací jednacích řádů není dostatečný, jelikož v zásadě jakékoli rozhodnutí EU znamená zásah do základního právního rámce Unie, a požadovala, aby Ústavní soud deklaroval nutnost vázaného vládního mandátu od parlamentu pro jakékoli rozhodnutí a schvalování všech takových rozhodnutí v režimu mezinárodních smluv. Soud deklaroval, že toto je sice možné, nicméně z ústavního hlediska nikoli nutné, stejně jako z hlediska Lisabonské smlouvy, a nepředstavuje překážku pro ratifikaci Lisabonské smlouvy, jak senátoři tvrdili.

Konečně skupina senátorů, domáhajících se zrušení lisabonských novel jednacích řádů, rovněž požádala Ústavní soud o deklarování, že vázaný mandát má být konstituován kvalifikovanou (ústavní) většinou, tj. 3/5 v každé komoře, což jednacích řády nestanovují. V tomto případě Ústavní soud zcela odmítl podání s tím, že není možné vydat jednoznačný deklaratorní výrok v tomto směru, jelikož nutné většiny je vždy třeba posuzovat na ad hoc bázi a na základě předmětu rozhodování (tj. zda daná otázka spadá pod režim článku 10a Ústavy). Navíc soud tvrdil, že je kontradiktorní, aby se senátoři domáhali vyšší většiny v otázce aktivace červené karty (negativní rozhodnutí), vzhledem k tomu, že cílem návrhu senátorů bylo evidentně učinit blokaci takového rozhodnutí jednodušší, a v tom směru byl jejich návrh zmatečný.

Poslední poznámkou ohledně české debaty o dynamických prvcích Lisabonské smlouvy je to, že se zaměřovala více na procedurální než substantivní otázky. Byli jsme svědkem určitého ping-pongu mezi Senátem a Ústavním soudem, když například Senát požadoval, aby Ústavní soud vymezil, jak

36) Viz bod 162 nálezu Ústavního soudu PlÚS 19/08 publikovaného rovněž jako 446/2008 Sb./N 201/51 SbNU 445 z 21. listopadu 2008 (nález Lisabon I)

daleko mohou jít přesuny pravomocí na Evropskou unii, zatímco soud tvrdil, že toto je politické rozhodnutí, a odmítl sám přijmout takovou politickou odpovědnost s tím, že může zkoumat ústavní konformitu takových kroků až v okamžiku, kdy je učiní politická reprezentace. To představuje určitou odlišnost např. od německého ústavního soudu, jehož výroky byly bezpochyby inspiračním zdrojem jak pro český Senát, tak Ústavní soud. Většina expertů se ovšem domnívá, že problémem je strohost české ústavní úpravy, neboli jejich „evropských“ článků, které neumožňují českému Ústavnímu soudu odvážnější výklad. Lze tedy předpokládat, že pokud parlament myslí vážně své aktivnější zapojení do evropských otázek, na což poukazují i podání k Ústavnímu soudu, můžeme v budoucnosti očekávat další ústavní změny, které by takové otázky upravily podrobněji v samotném ústavním pořádku.

Kontrola subsidiarity

Jak již bylo řečeno, kontrola subsidiarity je často považována za klíč k posílené roli národních parlamentů dle Lisabonské smlouvy. Tento proces, který má národní parlamenty intenzivněji zapojit do evropského rozhodovacího mechanismu, má dvě hlavní dimenze – evropskou a vnitrostátní. Navíc v souvislosti s logikou evropského legislativního procesu můžeme dále rozlišit kontrolu předběžnou (ex ante, tj. před přijetím legislativního aktu) a kontrolu následnou (ex post, tj. v okamžiku, kdy již byl příslušný legislativní akt přijat). Obě kategorie jsou rovněž propojeny: předběžná kontrola vyžaduje efektivní vnitrostátní mechanismus umožňující včasné prozkoumání daného legislativního návrhu, stejně jako efektivní spolupráci na evropské úrovni, umožňující případně shromáždit kritickou masu národních parlamentů pro aktivaci žluté či oranžové karty. Následná kontrola ve světle Lisabonské smlouvy je především o přímém přístupu národních parlamentů k Soudnímu dvoru EU (evropská dimenze) pro podání žaloby na neplatnost v případě shledaného porušení subsidiarity, což ovšem musí být zakotveno vnitrostátní legislativou.

Výkon předběžné kontroly subsidiarity nevyžadoval v českém případě žádné zvláštní legislativní úpravy, přestože lisabonské novelty jednacíh řádů komor se této otázky rovněž dotkly zavedením specifické procedury pro projednávání aktů postoupených přímo institucemi EU³⁷. Kromě toho, jak bylo vysvětleno v souvislosti s předlisabonským stavem, český parlament již měl značné zkušenosti s testy subsidiarity, které byly prováděny v rámci COSACu.

37) Články 119i a 119j novelizovaného jednacího řádu Senátu (Zákon č. 107/1999 Sb. v platném znění)

Hlavní výzvy v souvislosti s novými ustanoveními tedy zůstávají stejné jako doposud. Nejdůležitější z nich je zajistit, aby měl parlament dostatek času na důkladné prozkoumání těch návrhů, kde existují obavy o možné porušení principu subsidiarity a zároveň představují důležitá témata pro zásahy národního parlamentu (v případě českého Senátu se například bude jednat o otázky bývalého třetího pilíře). Jak již bylo zmíněno, bude to vyžadovat zejména rychlejší postoupení rámcových pozic ze strany vlády, včetně jejího posouzení slučitelnosti daného návrhu s principem subsidiarity, optimálně do deseti pracovních dní. Jedním způsobem, jak to zajistit, by měla být včasná signalizace ze strany parlamentu ohledně návrhů, které chce zkoumat, založená na ročním legislativním a pracovním programu Evropské komise, a dohoda na takových okruzích aktů s vládou. Ale důležitá zde bude i evropská dimenze: jak již bylo zmíněno, efektivita systému bude záviset na koordinaci úsilí vnitrostátních parlamentů napříč Unii (jelikož přirozeně nemají kapacitu zabývat se návrhy se stejnou intenzitou) a zrychlení vnitrostátních procedur (z rozhovorů vyplývá, že tak tomu je v zemích se silnou parlamentní kontrolou, např. v Dánsku). Kvůli dosavadní zkušenosti s testy subsidiarity ovšem český parlament zůstává vůči tomuto novému mechanismu poměrně skeptický, a ve skutečnosti jej považuje za dost bezzubý. Za prvé bude dost obtížné se vejít do osmítýdenní lhůty, která je považována za příliš krátkou. Za druhé bude vůbec obtížné, aby se sešel potřebný počet komor vnitrostátních parlamentů a konstatoval porušení principu subsidiarity. Za třetí bude záležet na tom, zda se podaří udržet koordinovaný přístup ke kontrolám subsidiarity. V českém parlamentu panovalo velké zklamání ze španělského předsednictví, které odmítlo v koordinaci kontroly subsidiarity u vybraných návrhů prostřednictvím COSAC pokračovat s tvrzením, že kontrola subsidiarity bude nadále probíhat na vnitrostátní úrovni u všech evropských legislativních návrhů. Experti z řad parlamentu i státní správy vidí jako velmi nereálné zmobilizovat čtvrtinu či dokonce třetinu národních parlamentů, což vysvětlují tím, že v EU je pouze velmi málo komor, které mají zájem o důkladnou kontrolu subsidiarity. V případě Senátu, který je v tom směru velmi aktivní, se rozvinula velmi dobrá dlouhodobá spolupráce s podobně smýšlejícími komorami – nizozemským parlamentem (oběma komorami), dánským Folketingem, německým Bundesratem a slovenskou Národnou radou (přestože v několika minulých letech byl její evropský výbor poněkud méně aktivní). Ve vztahu k aktivismu ostatních parlamentů je český přístup poněkud skeptický. S největší pravděpodobností to tedy omezí možnost využívání žlutých či oranžových karet.

To přirozeně přesouvá těžiště pozornosti od předběžné kontroly ke kontrole následně, prostřednictvím které může český parlament napadnout již přijatou legislativu u Soudního dvora EU v Lucemburku bez toho, aniž by se musel starat o shánění podpory mezi ostatními parlamenty. Ani Lisabonská smlouva ovšem ve svém Protokolu č. 2 o použití zásad subsidiarity a proporcionality negarantuje automatické právo přístupu národních parlamentů k Soudnímu dvoru EU. Protokol stanoví, že soud může přijmout žaloby národních parlamentů (nebo jejich komor), podané prostřednictvím členských států, pokud to umožňuje jejich vnitrostátní legislativa³⁸. Protokol č. 2 SEU a SFEU tudíž ponechává na členských státech prováděcí mechanismy v tomto směru, jelikož ani obecné mezinárodní právo nepokládá parlamenty za zástupce států.

Česká republika doposud rovněž postrádala vnitrostátní mechanismus, který by umožňoval národním parlamentům obrátit se na Soudní dvůr EU (SDEU). Do českého právního řádu byla příslušná ustanovení opět včleněna lisabonskými novelami jednacích řádů. V obou komorách je tak nyní ošetřena možnost podání žaloby na neplatnost pro porušení principu subsidiarity. V obou případech jsou legitimovány dva okruhy subjektů, které mohou vyvolat projednávání textu žaloby a usnesení o takové žalobě: jedním z nich je příslušný výbor, druhým je skupina 41 poslanců nebo 17 senátorů. Jedná se pouze o nutné kvórum pro to, aby se daná komora mohla vůbec návrhem na podání žaloby zabývat – samotné schválení usnesení o textu žaloby pak musí schválit daná komora prostou většinou. Jednací řády stanoví postup pro projednání textu takové žaloby, stejně jako spolupráci a koordinaci s vládou, vzhledem k tomu, že případnou žalobu k Soudnímu dvoru podává vláda. Jednací řády rovněž stanoví, že v řízení před SDEU je komora zastupována pověřeným členem³⁹, ne vládou – což je logické s ohledem na to, že vláda se nemusí nutně ztotožnit s názorem dané komory.

V této souvislosti je rovněž zajímavé zmínit, že kvórum stanovené jednacími řády pro projednávání návrhu žaloby bylo rovněž u ústavního soudu napadeno skupinou senátorů, s poukazem na to, že porušuje princip ochrany menšin, jelikož zaručuje možnost podání návrhu na projednání pouze nejsilnějším politickým stranám a jako takové by mělo být zrušeno. Ústavní soud tento argument odmítl s poukazem na skutečnost, že v tomto případě není menšina podstatně omezena ve svých právech a otázka, tak jak byla formulována senátory, postrádá ústavněprávní relevanci (stejně kvórum je například vyžadováno pro zahájení řízení o neplatnosti zákonů u Ústavního soudu).

38) Článek 8 Protokolu (2) o použití zásad subsidiarity a proporcionality Smlouvy o fungování EU

39) § 109e jednacího řádu Poslanecké sněmovny, §109q jednacího řádu Senátu

Z uvedeného vyplývá, že právo iniciovat projednání a podání žaloby na neplatnost u Soudního dvora EU je poměrně silným mechanismem a že český parlament je takto připraven na příslušnou inovaci vyplývající z Lisabonské smlouvy nad rámec obecné kontroly evropské agendy vlády. Jak zástupci vlády, tak parlamentu ovšem přiznávají, že se systém bude muset být teprve doladěn v praxi. Například pokud jak vláda, tak parlament budou mít za to, že legislativní návrh porušuje princip subsidiarity, bude parlament koordinovat svůj postup s vládou, nebo oba subjekty podají zvláštní žalobu, pokud budou například používat rozdílné argumenty, nebo je vláda včlení do jednoho textu? A přijal by Evropský soudní dvůr dvě rozdílné žaloby od jednoho členského státu? Tyto otázky pak doladí praxe, pokud vůbec taková situace v budoucnu nastane.

7. Závěr

Ze všeho, co bylo řečeno, vyplývá, že český parlament je strukturálně poměrně dobře připraven na novou roli, kterou mohou národní parlamenty hrát v post-lisabonské Evropské unii. Ačkoli byla ratifikace Lisabonské smlouvy v České republice problematická, měla jistý pozitivní vnitrostátní efekt, jelikož vedla k poměrně hlubokým úvahám o možných dopadech smlouvy na postavení českého parlamentu ve vztahu k evropské agendě. Tato reflexe se navíc netýkala pouze parlamentu, ale rovněž dalších aktérů, především Ústavního soudu, vlády i prezidenta. Díky tomu patřil český parlament mezi první v EU, který vnitrostátně zakotvil určitá ustanovení vyplývající z Lisabonské smlouvy. Týká se to všech oblastí, ve kterých Lisabonská smlouva mění postavení národních parlamentů: zjednodušení postupů v přijímání primárního práva EU, tj. evolutivních ustanovení, předběžné a následné kontroly dodržování zásady subsidiarity, a silnějšího zapojení do evropského legislativního procesu prostřednictvím přímé komunikace s Evropskou komisí.

Z uvedených pozorování ovšem zároveň vyplývá, že existuje obrovský rozdíl mezi projednáváním evropských záležitostí v obou komorách. Zatímco Poslaneckou sněmovnu je možno v evropských otázkách obrazně přirovnat k Šípkové Růžence, Senát je možno díky jeho aktivismu považovat za Popelku. Rozdílnost přístupu je možno ilustrovat v mnoha ohledech: od intenzity, se kterou byla v obou komorách debatována Lisabonská smlouva, přes velmi rozdílnou míru zapojení do politického dialogu s Evropskou komisí a účasti na testech subsidiarity, až po každodenní skrutinizaci evropských legislativních návrhů. Rozdíl je možno vysvětlit rozdílným charakterem obou komor.

Zatímco Poslanecká sněmovna jakožto nejdůležitější zákonodárné těleso České republiky věnuje velkou část své energie vnitrostátním otázkám, kde má v porovnání se Senátem větší kompetence, zaměřuje se Senát na ty otázky, ve kterých má silnou pozici, což jsou otázky ústavního charakteru (do něhož spadají například i otázky evropských smluv), stejně jako ratifikace mezinárodních smluv, a záležitosti EU jako celku. Otázkou samozřejmě zůstává, nakolik je tento trend udržitelný s ohledem na relativně čerstvou zkušenost českého členství v EU, a je tudíž možné, že více záleží na momentální politické konstelaci než na uvedených strukturálních rozdílech. Ale zkušenost od roku 2006, kdy Sněmovna i Senát měly podobnou politickou barvu, a přesto přijaly k evropským otázkám značně rozdílný přístup, poukazuje na skutečnost, že tyto strukturální rozdíly mohou skutečně hrát roli. Potvrzují to i zkušenosti ostatních horních komor členských zemí (Bundesrat, francouzský Sénat či Sněmovna lordů), které v mnoha směrech zaujímají k evropským otázkám obdobný přístup.

Další závěr, který můžeme učinit v souvislosti s Lisabonskou smlouvou, je silné zaměření českého parlamentu na snahu o zachování, případně posílení vlastní pozice. Jinými slovy se parlament (přesněji řečeno horní komora) zabýval především tím, jak zajistit efektivní kontrolu toho, že nebude vyloučen z jistých klíčových rozhodnutí (veto v případě změn primárního práva, zásada subsidiarity) nebo jeho role nebude zásadně omezena. Pokud jde ovšem o věcné otázky (například limity přenosu kompetencí na Evropskou unii), zde parlament prozatím rezignoval na svou politickou odpovědnost a snažil se o to, aby většinu otázek řešil svou judikaturou Ústavní soud, místo toho, aby například inicioval příslušné ústavní změny.

Otázkou rovněž zůstává, do jaké míry bude evropská agenda, zvláště v rámci běžného evropského legislativního procesu, v parlamentu v budoucnu debatována. Určité problémy s transpozicí klíčových směrnic (například antidiskriminační směrnice) skutečně poukazují na nutnost intenzivnějšího dialogu mezi vládou a oběma komorami, který by vedl k vylepšení pozice České republiky z hlediska včasné a správné implementace unijní legislativy. Jinak jsou ovšem vztahy vlády a parlamentu oběma stranami vnímány jako bezproblémové, s tím, že mezi hlavní výzvy patří užší komunikace ohledně citlivých legislativních návrhů ještě v průběhu legislativního procesu na úrovni Unie, a to nejen v následné implementační fázi (kdy je role parlamentu redukována na provádění již dohodnutého). To vyžaduje koordinaci prozkoumávané legislativy a rychlejší zpracovávání příslušných otázek ze strany vlády.

Konečně pokud jde o meziparlamentní spolupráci v EU, Senát již navázal velmi úzké pracovní vztahy s mnoha parlamenty, zvláště v Německu, Nizozemsku, Dánsku, na Slovensku i jinde. Zcela jistě se profiluje jako komora, která se důkladně evropským záležitostem věnuje, na rozdíl od těch členských států, ve kterých zůstává evropská agenda doménou výkonné moci. Postavení Sněmovny v tomto směru není prozatím zcela jasné, jelikož její aktivity na evropské úrovni byly daleko méně výrazné, což odráží opět rozdílnou míru zainteresovanosti obou komor.

Seznam pramenů a literatury

- 13. usnesení Výboru pro záležitosti Evropské unie z 2. schůze, konané 3. prosince 2008, k rozdělení odpovědnosti za konkrétní odborné oblasti práva EU jednotlivým členům výboru
 - 197. usnesení Senátu z 8. schůze dne 20. září 2007, k informaci vlády o pořadu setkání hlav států a vlád konaného ve dnech 18. a 19. října 2007 v Lisabonu a pozicích České republiky
 - 379. usnesení Senátu ze 13. schůze dne 24. dubna 2008, k vládnímu návrhu, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství
 - Contribution adopted by the XXXVIII COSAC [Příspěvek přijatý XXXVIII. COSAC], Estoril, 14. -16. října 2007
 - Contribution adopted by the XXXIX COSAC [Příspěvek přijatý XXXIX. COSAC], Brdo pri Kranju, 7- 8. května 2008
 - Čákr, František: Lisabonská smlouva a vnitrostátní parlamenty. Studie č. 1.204, Parlamentní institut, Praha 2010
 - Čákr, František: Národní parlamenty si už společný test subsidiarity vyzkoušely, *www.euractiv.cz*, 26. 2. 2010
 - Georgiev, Jiří (ed.): Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v Senátu. Parlament České republiky, kancelář Senátu, Praha 2010.
 - Jednací řád Výboru pro Evropskou unii
 - Jednací řád Výboru pro Evropskou unii (pracovní úroveň)
 - Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. Úřední věstník Evropské unie, 2010/C 83/01, svazek 53
 - Kuta, Martin: Lisabonská smlouva: nové možnosti a trendy meziparlamentní spolupráce (výťah ze studie). Parlamentní institut, Praha 2009.
-

- Kust, Jan (ed.): *Evropská inspirace z Karlsruhe. Odbor informování o evropských záležitostech*, Úřad vlády ČR, Praha 2009.
- *Nález Ústavního soudu ČR Pl.ÚS 19/08 ze dne 26.11.2008*, 446/2008 Sb., N 201/51 SbNU 445 (Lisabon I)
- *Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. listopadu 2009* (Lisabon II)
- *Návrh skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, resp. jejich vybraných ustanovení, s ústavním pořádkem*, 28. září 2009
- *Směrnice vlády ČR o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky (příloha usnesení vlády ze dne 7. června 2006 č. 680)*
- *Statut Výboru pro Evropskou unii*
- *Upravený stenografický záznam z konference Výboru pro záležitosti EU Senátu PČR na téma Spolupráce parlamentu a vlády v evropské agendě po přijetí Lisabonské smlouvy, jež se uskutečnila v úterý dne 9. března 2010 v Jednácím sále Senátu PČR*
- *Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky*
- *Zákon č. 90/1995 Sb., o jednácím řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR*
- *Zákon č. 107/1999 Sb., o jednácím řádu Senátu Parlamentu ČR*
- *Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu*
- *Zápis z 2. schůze Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury, konané dne 12. února 2009*
- *Zpráva Komise o vztazích mezi Evropskou komisí a vnitrostátními parlamenty, COM (2009) 343*
- *Zpráva Komise o vztazích mezi Evropskou komisí a vnitrostátními parlamenty, COM (2010) 291*

Pozn.: Kromě uvedených zdrojů autor při zpracování studie vycházel s rozhovory s relevantními činiteli v oblasti parlamentní i státní správy v České republice, stejně jako s aktivními politickými činiteli a dalšími odborníky věnujícími se předmětné problematice. Tyto rozhovory byly vedeny jako anonymní, a uvedené osoby tudíž nejsou nikde v textu studie citovány.

NÁRODNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY V AGENDE EURÓPSKEJ ÚNIE: OBOR V TEÓRII, TRPASLÍK V PRAXI

Vladimír Bartovic

1. Zhrnutie a hlavné zistenia

- Pozícia slovenského parlamentu v agende EÚ je definovaná slovenskou ústavou, ústavným zákonom o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie, a rokovacím poriadkom Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR). Tieto zákony zaväzujú vládu Slovenskej republiky informovať parlament o súčasnej agende EÚ a dávajú parlamentu právo schvaľovať, meniť alebo iniciovať pozície Slovenskej republiky v EÚ.
- Po vstupe do Európskej únie rokovalo plénum parlamentu o európskych otázkach, hlavne v politicky citlivých záležitostiach, menovite: o otvorení prístupových rokovaní s Tureckom, o kosovskej nezávislosti alebo o harmonizácii priamych daní. Slovenský parlament iba raz využil právomoc zmeniť pozíciu Slovenskej republiky – v prípade otvorenia prístupových rozhovorov s Tureckom.
- Parlament delegoval svoju právomoc kontroly európskej agendy na výbor pre európske záležitosti, ktorý na základe proporcionality zahŕňa členov všetkých parlamentných politických strán. Na rozdiel od iných výborov v NR SR má každý člen výboru pre európske záležitosti, vzhľadom k špecifickým právomociam tohto výboru, svojho plnoprávneho náhradníka.

Každý člen výboru je spravodajcom pre určitú oblasť európskych politík. Práca výboru je podporovaná Odborom pre európske záležitosti Kancelárie NR SR, ktorý poskytuje výboru potrebné odborné zázemie. Práca výboru však trpí nedostatkom zamestnancov odboru (v súčasnosti iba sedem zamestnancov).

- Výbor pre európske záležitosti nikdy oficiálne nevyužil právomoc zmeniť vládny návrh národnej pozície pre rokovanie v Európskej únii. V prípade, že výbor neschváli vlastnú pozíciu, stáva sa vládny návrh oficiálnou pozíciou krajiny aj napriek tomu, že nebol schválený, alebo bol odmietnutý výborom. Tento takzvaný princíp konštruktívneho nesúhlasu bol zatiaľ uplatnený iba raz. Sú preto možné dve vysvetlenia: 1. stránka kompozícia výboru, ktorá kopíruje vládnu väčšinu v parlamente; 2. veľmi neskoré zapojenie výboru (pred rokovaniami Rady) nechávajúc obmedzený manévrovací priestor.
 - Tzv. tichá procedúra umožňuje NR SR dať tacitný súhlas s vládny návrhom pozície. Táto procedúra je aktivovaná v prípade, že NR SR neschváli návrh pozície vlády do dvoch týždňov od jej doručenia.
 - Slovenský parlament nikdy nevyužil právo parlamentného preskúmania, ktoré by mohlo byť uplatnené slovenskou vládou pri rokovaní Rady.
 - Domáca slovenská legislatíva rozlišuje prípady, keď sú európske smernice implementované prostredníctvom vládnych nariadení a lebo prostredníctvom štandardnej legislatívnej procedúry, kde je požadované zapojenie slovenského parlamentu.
 - Výbor pre európske záležitosti má právo debatovať, ale nie schvaľovať personálne nominácie na rôzne posty v EÚ. Tieto nominácie zostávajú výhradnou zodpovednosťou vlády.
 - Slovenský parlament sa vzhľadom k nedostatku záujmu a nízkej kapacite nezapojil do politického dialógu s Európskou komisiou (zatiaľ iba jedno súhlasné stanovisko).
 - Slovenský parlament sa zúčastnil pilotných testov subsidiarity organizovaných v rámci COSAC. Porušenie princípu subsidiarity nikdy nezistil.
 - Kontrolu subsidiarity, ktorú predpokladá Lisabonská zmluva, vykonávajú pracovníci Odboru pre európske záležitosti, ale na politickej úrovni ešte nezačala. Výbor tak plánuje urobiť do konca roku 2010.
 - NR SR neplánuje vytvoriť žiadne špecifické vnútroštátne procedúry na kontrolu vlády vo veci použitia tzv. dynamických (evolutívnych) klauzúl, vrátane klauzuly flexibility, a premostovacích klauzúl (passerelles). S najväčšou pravdepodobnosťou sa uplatní všeobecný princíp parlament-
-

nej kontroly vlády. Navyše parlament neplánuje upraviť použitie červenej karty – až do doby možnej aktivácie premostovacích klauzúl.

- Výbor pre európske záležitosti navrhol zmenu ústavného zákona o spolupráci NR SR a vlády s cieľom umožniť parlamentu zaviazať vládu podať žalobu na neplatnosť pre porušenie princípu subsidiarity. Podľa tohto návrhu bude žaloba podaná vládou, ale parlament sa v konaní pre Európskym súdnym dvorom bude zastupovať sám.

2. Úvod a ústavný rámec

Cieľom tejto štúdie je preskúmať zapojenie slovenského parlamentu v otázkach súvisiacich s Európskou úniou. Analyzuje vývoj tohto zapojenia v predchádzajúcich rokoch, súčasný stav, ako aj budúce perspektívy po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti. Štúdia tiež analyzuje právnu úpravu, interné mechanizmy a politické aspekty zapojenia parlamentu v agende EÚ.

Štúdia sa skladá zo šiestich častí, z ktorých prvá časť obsahuje krátke zhrnutie výsledkov analýzy a hlavné zistenia. Druhá časť sa venuje ústavnému a právnemu rámcu rozhodovania o európskych záležitostiach v SR, vývoju zapojenia parlamentu do tohto procesu v predvstupovom období, ratifikácii primárneho práva EÚ a transpozícií *acquis*. Organizácia európskej agendy v slovenskom parlamente, a zvlášť úloha jeho Výboru pre európske záležitosti je súčasťou tretej kapitoly. Štvrtá kapitola analyzuje postavenie a zapojenie NR SR do rozhodovania o európskych otázkach a v kontrole aktivít vlády v tejto oblasti. Poskytuje tiež konkrétne príklady takéhoto zapojenia parlamentu. Piata časť štúdie sa venuje pripravenosti NR SR na zmeny, ktoré pre jej fungovanie a právomoci prináša Lisabonská zmluva (ako napríklad kontrola subsidiarity, použitie dynamických/evolutívnych klauzúl). Posledná časť štúdie prináša všeobecné zhodnotenie výsledkov zistení a ponúka niekoľko doporučení pre zlepšenie fungovania parlamentu v oblasti rozhodovania o európskych otázkach.

Štúdia čerpá z rôznych zdrojov, vrátane zákonov, rozhodnutí a deklarácií slovenského parlamentu, rozhodnutí a zápisníc Výboru pre európske záležitosti, interných dokumentov vlády (návrhov pozícií) a parlamentu (návrhy na novelizáciu zákonov), relevantných štúdií slovenských autorov, ako aj rozhovorov s predsedom Výboru pre európske záležitosti a zamestnancami Kancelárie NR SR (august, september a október 2010).

Slovenská republika je klasickou parlamentnou demokraciou so silným postavením parlamentu, ktorý kontroluje vládu a štátnu správu. Podľa Ústavy

Slovenskej republiky¹, prijatej v septembri 1992, je NR SR jediným ústavným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Má jednu komoru zloženú zo 150 poslancov volených na štvorročné obdobie všeobecným, rovným a priamym hlasovaním. Voľby do NR SR sú založené na pomernom volebnom systéme.

Pozícia parlamentu v otázkach EÚ je definovaná slovenskou ústavou, ústavným zákonom o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vládou Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie² (ďalej ústavný zákon), a rokovacím poriadkom Národnej rady Slovenskej republiky³ (ďalej rokovací poriadok).

Vstup do EÚ a ratifikácia zmlúv v EÚ

Počas prístupového procesu Slovenska do EÚ sa postupne zvyšovalo zapojenie NR SR do záležitostí Európskej únie. Krátko po podaní prihlášky do EÚ v roku 1995 NR SR schválila uznesenie *Hlavné úlohy NR SR v procese aproximácie práva Slovenskej republiky s právom Európskej únie a ich zabezpečenie v rámci Kancelárie NR SR*.⁴ Vedľa záväzku aproximácie uznesenie po prvýkrát definovalo pozíciu NR SR v integračnom procese týkajúcej sa kontroly vlády a štátnej správy. NR SR si vyhradila právo vykonávať parlamentnú kontrolu nad definíciou priorít, cieľov, spôsobov a konkrétnych krokov vlády a štátnej správy v procese aproximácie slovenskej legislatívy. V rovnakom roku vytvorila NR SR Výbor pre európsku integráciu. Prístupový proces do EÚ však v roku 1997 zamrzol kvôli autokratickej vláde premiéra Vladimíra Mečiara. Až voľby v roku 1998, v ktorých demokratická opozícia získala v parlamente ústavnú väčšinu, umožnili obnovenie integračného procesu. Menej ako dva mesiace po voľbách prijala NR SR deklaráciu⁵ vyzývajúcu k rýchlemu návratu Slovenska do integračného procesu a sľubujúcu veľmi aktívnu pozíciu parlamentu v prijímaní potrebnej legislatívy.

Po rozhodnutí o otvorení prístupových rokovaní v decembri 1999 zintenzívnila NR SR aktivity vedúce k príprave Slovenska na členstvo v EÚ. V uzne-

1) Zákon č. 460/1992 Zb., <http://www.zbierka.sk/Dokumenty/Download/36/Default.aspx>

2) Ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. z 24. júna 2004 o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie, www.nrsr.sk/sub/language_free/ustavny-zakon_zalezitosti-eu.doc

3) Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady SR v znení neskorších predpisov (novelizovaný zákonom č. 253/2005 Z. z.), <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=13816&FileName=96-z350&Rocnik=1996>

4) Uznesenie NR SR č. 403 z 11. septembra 1996 – dostupné iba v tlačenej verzii

5) Deklarácia NR SR o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie z 1. decembra 1998, http://www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_k-integracii-do-eu-19981201.htm

sení z februára 2000 deklarovala svojimi prioritami splnenie Kodanských kritérií a aproximáciu práva. NR SR tiež zdôraznila svoju právomoc monitorovať a kontrolovať implementáciu európskeho *acquis* štátnou správou.

Konvent o budúcnosti Európy, ktorý pripravil návrh ústavnej zmluvy, bol prvou príležitosťou, keď NR SR vstúpila do určovania slovenských pozícií v EÚ, aj keď v tom čase Slovensko ešte nebolo členským štátom. NR SR prijala *vyhlásenie o zvrchovanosti členských štátov EÚ a štátov kandidujúcich na členstvo v EÚ v kultúrno-etických otázkach*⁶, ktoré volalo po zachovaní rozhodovania o otázkach súvisiacich s ochranou života a ľudskej dôstojnosti, ako i ochrane rodiny a inštitúcie manželstva ako základu spoločnosti vo výlučnej právomoci členských štátov. Národná rada zároveň zaviazala vládu presadzovať jej vlastné názory na obsah ústavnej zmluvy⁷.

Najdôležitejším krokom NR SR v prípravnom procese pre vstup do EÚ bolo prijatie zásadnej ústavnej reformy⁸ z roku 2001, ktorá umožnila Slovensku vstúpiť do EÚ. Novelizácia slovenskej ústavy tiež priniesla veľa reforiem, ktoré boli potrebné pre splnenie kritérií na členstvo, ako napríklad vytvorenie inštitúcie verejného ochrancu práv, posilnenie sudcovskej nezávislosti, atď. Kompletne vynovený článok 7 ods. 2 slovenskej ústavy dovolil Slovenskej republike preniesť prostredníctvom medzinárodnej zmluvy alebo na základe takejto medzinárodnej zmluvy výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Podľa článku 84 ods. 4 musí byť takáto zmluva schválená tromi päťtinami poslancov (90 zo 150). Toto kvórum je inak vyžadované iba pre prijímanie ústavných zákonov, na prijatie rozhodnutia o ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta, na podanie obžaloby na prezidenta a na vypovedanie vojny inému štátu⁹. Podľa týchto ustanovení vyslovil parlament následne súhlas s ratifikáciou prístupovej zmluvy, ústavnej zmluvy a Lisabonskej zmluvy¹⁰.

6) Deklarácia č. 1853 z 30. januára 2002, http://www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_deklaracia-o-zvrchovanosti.rtf

7) Uznesenie č. 503 z 23. septembra 2003 požadovalo napríklad uvedenie zmienky o kresťanstve v preambule Ústavnej zmluvy, zachovanie princípov jeden štát, jeden komisár, zachovanie jednomyselného rozhodovania v určitých otázkach ako dane, zahraničná politika, trestné právo, justičná a policajná spolupráca, azyl a migrácia, kultúra a sociálne zabezpečenie, atď. <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=92605>

8) Ústavný zákon č. 90 z 23. februára 2001, <http://www.zbierka.sk/Default.aspx?sid=15&PredpisID=15667&FileName=01-z090&Rocnik=2001&AspxAutoDetectCookieSupport=1>

9) Je zaujímavé, že pre vstup do organizácie kolektívnej bezpečnosti vyžaduje ústava iba podporu absolútnej väčšiny všetkých poslancov.

10) Kým Prístupová zmluva a Lisabonská zmluva boli riadne ratifikované prezidentom, ratifikačný proces Ústavnej zmluvy nebol nikdy dokončený.

V minulosti však existovali spory o charaktere prístupovej zmluvy do EÚ. Slovenská ústava v článku 7 ods. 1¹¹ požaduje na vstup alebo vystúpenie zo štátneho zväzku s inými štátmi prijatie ústavného zákona, ktorý sa potvrdí referendum. Aj keď väčšina ústavných právnikov potvrdila, že vstup do EÚ nepredstavuje vstup do štátneho zväzku, a prístupová zmluva sa má ratifikovať podľa článku 7 ods. 2 ústavy, parlament sa rozhodol vyhlásiť o tejto otázke referendum¹². Podmienka platnosti referenda – účasť nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov – bola splnená len veľmi tesne. Referenda sa zúčastnilo iba 52,15 percent voličov, z ktorých 92,46 percent hlasovalo v prospech pristúpenia a 6,2 percent proti. Vďaka ratifikácii prístupovej zmluvy podľa článku 7 ods. 2 ústavy¹³ by však mohol parlament vysloviť súhlas s ratifikáciou zmluvy aj v prípade, ak by bolo referendum neplatné z dôvodu nízkej účasti¹⁴.

Podobný spor sa odohral pri príležitosti ratifikácie ústavnej zmluvy, ktorá bola opäť ratifikovaná podľa článku 7 ods. 2 ústavy. Napriek tomu, že ústava umožňuje podať návrh na posúdenie dohodnutých medzinárodných zmlúv ústavným súdom iba prezidentovi a vláde, skupina intelektuálov združených okolo Konzervatívneho inštitútu Milana Rastislava Štefánika našla spôsob, ako zmluvu napadnúť na ústavnom súde. Skupina podala 8. júla 2005 ústavnú sťažnosť namietajúcu porušenie práva na účasť na správe vecí verejných. Toto právo malo byť porušené súhlasom s ratifikáciou ústavnej zmluvy, ktorý NR SR vyslovila podľa článku 7 ods. 2 ústavy. Podľa ich názoru predstavovala ústavná zmluva vstup do štátneho zväzku s inými štátmi a mala byť z tohto dôvodu potvrdená referendum. Na začiatku reagoval ústavný súd promptne a už 14. júla zakázal prostredníctvom predbežného opatrenia prezidentovi zmluvu ratifikovať. Naopak konečné rozhodnutie, ktorým ústavný súd túto sťažnosť zamietol, prišlo až v roku 2008, keď bola ústavná zmluva dávno mŕtva.

11) Článok 7 ods. 1: „Slovenská republika môže na základe slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi. O vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku sa rozhodne ústavným zákonom, ktorý sa potvrdí referendum.“

12) Medzi parlamentnými politickými stranami existovala široká zhoda o potrebe vyhlásenia referenda o vstupe SR do EÚ.

13) Článok 7 ods. 2: „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. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.“

14) V prípade, že referendum by bolo platné, ale väčšina zúčastnených voličov by hlasovala proti, mohol by parlament toto negatívne rozhodnutie zvrátiť najskôr po uplynutí troch rokov.

Transpozícia európskeho práva

Článok 7 ods. 2 slovenskej ústavy jasne stanovuje, že právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Článok zároveň stanovuje, že transpozícia právnych aktov vyžadujúcich implementáciu môže byť vykonaná zákonom alebo nariadením vlády.

Podľa článku 120 ods. 2 ústavy môže NR SR oprávniť zákonom vládu vydávať takéto nariadenia. Tieto články boli do ústavy vložené v roku 2001 na uľahčenie aproximácie národného práva s *acquis* počas prístupového procesu. Sú považované za zásadnú zmenu ústavy, ktorá do tej doby umožňovala ukladať povinnosti občanom a súkromným osobám iba prostredníctvom zákona. Uvedené články ústavy boli implementované zákonom č. 19/2002 Z. z. z decembra 2001¹⁵, ktorý definoval oblasti, v akých môže vláda tieto nariadenia vydávať. Parlament zároveň určil podmienky pre použitie tohto zjednodušeného spôsobu transpozície európskeho *acquis*¹⁶.

Zákon umožňuje vláde vydávať nariadenia v oblastiach:

- 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,
- dopravy,
- poľnohospodárstva¹⁷,
- životného prostredia¹⁸,
- voľného pohybu pracovníkov¹⁹.

15) Zákon č. 19/2002 Z. z. z 18. decembra 2001, <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=16206&FileName=02-z019&Rocnik=2002>

16) Nariadenia vlády vydané podľa tohto zákona nemôžu upravovať základné práva a slobody, oblasti, v ktorých ústava vyžaduje prijatie zákona, nemôže sa nim meniť štátny rozpočet a nemôžu sa nim vytvárať nové inštitúcie.

17) Pridané novelou zákona schválenou v apríli 2002 – zákonom č. 207/2002 Z. z. zo 14. apríla 2002, <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=16405&FileName=02-z207&Rocnik=2002>

18) Pridané novelou zákona schválenou v októbri 2004 – zákonom č. 607/2004 Z. z. z 26. októbra 2004, <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=18256&FileName=04-z607&Rocnik=2004>

19) Pridané novelou zákona schválenou v novembri 2005 – zákonom č. 573/2005 Z. z. z 9. novembra 2005, http://www.radost.sk/zakony/plneverzie/pdf/573_2005.pdf

Aj keď bol zákon určený na transpozíciu legislatívy v predstupovom období (hlavne pre technické normy), parlament sa rozhodol rozšíriť jeho platnosť aj na implementáciu nového *acquis*. Urobil tak v októbri 2004, menej ako pol roka po vstupe do EÚ²⁰. Navyše v rokoch 2004 až 2005 rozšíril platnosť zákona na tri nové oblasti – poľnohospodárstvo, životné prostredie, voľný pohyb pracovníkov. Oba kroky neboli odbornými pracovníkmi parlamentu prijaté pozitívne vzhľadom k tomu, že boli považované za ďalší krok k presunu moci z legislatívy na exekutívu. Poslanci parlamentu tento nástroj nevnímajú kriticky vzhľadom k tomu, že nepochybne znížil pracovné zaťaženie parlamentu (až okolo 50 percent legislatívy prijímanej parlamentom je možné považovať za transpozičnú legislatívu).

O spôsobe transpozície európskej legislatívy rozhoduje vláda. V prípade, že sa vláda rozhodne pre aproximáciu zákonom, uplatní sa štandardná legislatívna procedúra. Vláda je povinná informovať parlament dvakrát ročne o prijatých aproximačných nariadeniach. Napriek tomu, že si parlament vyhradil právo vydávať zákony vo všetkých vyššie uvedených oblastiach a zaviazat vládu navrhnúť zákon v záležitostiach, v ktorých už vydala nariadenia, nikdy toto právo nevyužil. Toto odráža fakt, že transpozícia európskej legislatívy je vnímaná skôr ako technický proces. Je potvrdením všeobecného prístupu politickej elity k európskym záležitostiam, ktoré až na niekoľko výnimiek nie sú predmetom politickej súťaže. Samotný zákon mal vážny vplyv na pozíciu parlamentu v európskych záležitostiach a predstavuje potvrdenie dominancie vlády v tejto oblasti (Láštic 2006).

Ústavný zákon

Vzhľadom k tomu, že slovenská ústava neupravovala parlamentnú kontrolu vlády v európskych záležitostiach a zapojenie parlamentu do vytvárania slovenských pozícií v rozhodovacích procesoch EÚ, prijal parlament krátko po vstupe Slovenska do EÚ 24. júna 2004 ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie (ústavný zákon). Zákon bol navrhnutý skupinou poslancov zo všetkých parlamentných politických strán, s výnimkou Slovenskej demokratickej a kresťanskej únie (SDKÚ) vtedajšieho premiéra Mikuláša Dzurindu. Stalo sa tak v období, keď vláda čelila vážnym problémom s dôverou medzi koalíčnymi partnermi. Opozičné strany tento zákon

20) Pridané novelou zákona schválenu v októbri 2004 – zákonom č. 607/2004 Z. z. z 26. októbra 2004, <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=18256&FileName=04-z607&Rocnik=2004>

vnímali ako nástroj na oslabenie vlády a posilnenie ich vlastného vplyvu prostredníctvom posilnenia postavenia parlamentu, zatiaľ čo koaličné strany chceli zabezpečiť kontrolu nad konaním jednotlivých ministrov v rozhodovaní na úrovni EÚ prostredníctvom parlamentu.

Primárnym cieľom tohto zákona je upravenie postavenia NR SR v európskych záležitostiach a stanovenie jej právomocí voči vláde vo veci formulácie slovenských pozícií pre rozhodovanie na európskej úrovni. Vtedajšia politická situácia mala závažný vplyv na charakter zákona, ktorý vychádza z dánskeho modelu silného parlamentu s rozhodovacími právomocami, avšak nechávajúceho manévrovací priestor pre vládu. Zákon stanovuje povinnosť vlády informovať parlament o aktuálnych záležitostiach EÚ a dáva právomoc schvaľovať alebo meniť pozície Slovenskej republiky.

3. Organizácia európskej agendy v parlamente

Hlavným orgánom zaoberajúcim sa agendou EÚ v NR SR je Výbor pre európske záležitosti (s výnimkou transpozície práva, ktorou sa zaoberajú príslušné sektorové výbory). Výbor bol vytvorený pár dní pred vstupom Slovenska do EÚ rozhodnutím NR SR z konca apríla 2004. Vyvinul sa z Výboru pre európsku integráciu, ktorý v parlamente existoval od roku 1996. Avšak prvými orgánmi parlamentu zaoberajúcimi sa EÚ boli zahraničný výbor a ústavnoprávny výbor, ktorý vytvoril komisiu pre kompatibilitu práva s právom Európskych spoločenstiev už v roku 1993. Výbor pre európsku integráciu kontroloval činnosť vlády a štátnej správy v prístupovom procese do EÚ, monitoroval implementáciu prístupovej zmluvy a slúžil ako zástupca slovenského parlamentu voči inštitúciám EÚ. Členovia výboru zároveň reprezentovali parlament v spoločnom Výbore Európskeho parlamentu a NR SR a v Konvente o budúcnosti Európy. Výbor však nemal žiadne rozhodovacie právomoci voči vláde, nemohol napríklad schvaľovať pozície SR pre prístupové rozhovory s EÚ.

Transformácia Výboru pre európsku integráciu na Výbor pre európske záležitosti v roku 2004 odrážala novú pozíciu Slovenska ako plnoprávneho člena EÚ a nové právomoci, ktoré získal parlament prijatím vyššie spomínaného ústavného zákona.

Ústavný zákon umožnil NR SR zmocniť Výbor pre európske záležitosti výkonom kontroly nad činnosťou vlády nad európskymi záležitosťami a predpokladal prijatie špeciálneho implementačného zákona. Tento zákon bol navrhnutý Výborom pre európske záležitosti v decembri 2004, ale par-

lament ho v prvom čítaní vrátil výboru. Nakoniec trvalo parlamentu skoro rok dohodnúť sa na kompromisnom znení a Výbor pre európske záležitosti bol tak v tomto období nútený fungovať na základe dočasných neformálnych pravidiel. Namiesto zvláštneho zákona novelizovala Národná rada svoj rokovací poriadok²¹ a zahrnula doň zvláštne ustanovenia upravujúce pôsobnosť Výboru pre európske záležitosti.

Rokovací poriadok stanovil, že členovia Výboru pre európske záležitosti sú volení zo všetkých parlamentných politických strán na základe princípu pomerného zastúpenia. Tento princíp bol zvolený vzhľadom k tomu, že parlament schvaľuje pozície SR pre rozhodovanie na úrovni EÚ, a preto je dôležité zabezpečiť, že všetky parlamentné politické strany môžu participovať na rozhodovaní. Nakoľko rokovací poriadok špecificky zmieňuje iba politické strany, ktoré sa dostali do parlamentu prostredníctvom volieb, vylučuje tak z účasti nezávislých poslancov, a tiež nové politické strany a skupiny, ktoré títo poslanci založili. Tieto ustanovenia boli prijaté v čase, keď mala vláda v NR SR menšinovú podporu z dôvodu odchodu časti koaličných poslancov z ich materských strán.

Výbor pre európske záležitosti je zároveň jediným výborom NR SR, kde má každý volený člen svojho vlastného náhradníka²² z rovnakej politickej strany. Toto odráža špecifickú pozíciu výboru, ktorý si vyžaduje kontinuálnejšiu činnosť a rozhodovanie ako ostatné výbory. Táto možnosť je pravidelne využívaná ako koaličnými, tak i opozičnými poslancami. Vzhľadom k veľmi tesnej väčšine koaličných poslancov v tomto volebnom období je pravdepodobné, že sa tento mechanizmus bude využívať ešte intenzívnejšie.

V súčasnom volebnom období, ktoré začalo v júli 2010, má výbor 13 členov a 13 náhradníkov – 7 z koaličných a 6 z opozičných strán²³. Vo veľmi vzácnych prípadoch, keď sa zasadnutia výboru zúčastní člen a jeho náhradník, hlasovacím právom disponuje iba člen. Pôvodnú myšlienku, aby bol predsedom výboru člen opozičnej strany, zavrhol už predchádzajúca vládna koalícia vzhľadom k tomu, že výbor je považovaný za „malý parla-

21) Zákon č. 253/2005 Z. z. z 24. mája 2005, http://www.nrsr.sk/appbin/vez/253_2005_RP.pdf

22) Článok 58a ods. 2 rokovacieho poriadku NR SR: „Za každého člena výboru pre európske záležitosti Národná rada zvolí náhradného člena výboru (ďalej len „náhradný člen“). Náhradný člen sa môže zúčastniť na schôdzi výboru pre európske záležitosti za člena výboru na základe oznámenia člena výboru predsedovi výboru alebo podpredsedovi výboru. V tomto prípade sa náhradný člen započítava do počtu prítomných členov výboru (§ 52 ods. 2) a má na schôdzi výboru pre európske záležitosti právo hlasovať. Ak sa zúčastňuje na schôdzi výboru pre európske záležitosti spolu s členom výboru, ktorého je náhradným členom, alebo bez oznámenia člena výboru o účasti náhradného člena, náhradný člen sa nezapočítava do počtu prítomných členov výboru a nemá právo hlasovať. Náhradný člen za predsedu výboru alebo podpredsedu výboru pre európske záležitosti sa na schôdzi výboru zúčastňuje ako člen výboru.“

23) V minulom volebnom období (2006 – 2010) mal Výbor pre európsku integráciu desať členov a desať náhradných členov (šesť z koalície a štyroch z opozície).

ment“ v európskych záležitostiach (podrobnejšie v časti 4 – parlamentná kontrola agendy EÚ). Koalícia tak nechcela nechať kontrolu nad vedením výboru opozičnému politikovi. V súčasnom volebnom období (2010 – 2014) prevzala nová vládna koalícia túto argumentáciu a predsedom výboru sa stal člen najväčšej vládnej strany – SDKÚ. Úloha predsedu výboru je zásadná, vzhľadom k tomu, že určuje program zasadnutí výboru a záležitostí, ktoré bude výbor prerokovávať.

Zasadnutia Výboru pre európske záležitosti zvoláva jeho predseda alebo podpredseda podľa potreby²⁴. Takéto opatrenie bolo prijaté vzhľadom k nutnosti zabezpečiť možnosť rýchleho zvolania výboru. Každý člen výboru slúži ako spravodajca pre určitú oblasť legislatívy (podľa právomocí jednotlivých ministerstiev). Úlohou spravodajcu je sledovať danú oblasť, informovať výbor o vývoji v tejto oblasti a navrhovať uznesenia výboru. Oblasti pre jednotlivých členov výboru navrhuje predseda podľa ich kvalifikácie a preferencií. Podľa predsedu majú skoro všetci poslanci predchádzajúcu skúsenosť s danou oblasťou – buď z exekutívy alebo z iných parlamentných výborov. Všetci členovia Výboru pre európske záležitosti sú zároveň členmi iných parlamentných výborov. Vzhľadom k tomu, že výbor pokrýva veľký rozsah tém, jednotliví členovia slúžia ako prostredníci medzi Výborom pre európske záležitosti a inými špecializovanými výbormi (napr. predseda Výboru pre európske záležitosti je zároveň členom Výboru pre financie a rozpočet). Toto sedenie na dvoch stoličkách má tiež svoje negatívne dôsledky spočívajúce v preťažení poslancov a z toho vyplývajúceho zníženia ich kapacity venovať sa danej agende.

Členstvo vo Výbore pre európske záležitosti je časovo veľmi náročné vzhľadom k jeho kontinuálnej činnosti. Iné parlamentné výbory sa stretávajú hlavne počas zasadnutí parlamentu. V minulom legislatívnom období (2006 až 2010) výbor rokoval 90-krát (iba ústavno-právny výbor rokoval častejšie). Medzi členmi výboru existujú veľké rozdiely v aktivite – časť poslancov prejavuje hlboký záujem o prácu vo výbore, zatiaľ čo iní sa vôbec nezúčastňujú na diskusiách.

Výbor má právo vytvárať komisie určené na konzultáciu špecifických oblastí európskych záležitostí, ktoré zároveň môžu pripravovať pozície Slovenskej republiky k rozhodovaniu na úrovni EÚ. Tieto komisie môžu byť zložené z členov výboru a z externých expertov. Prvá takáto komisia bola vytvorená rozhodnutím výboru z 5. októbra 2010 a mala by začať pracovať

24) V prípade ostatných výborov má zasadnutie výboru právo zvolať iba jeho predseda.

v najbližšej dobe. Výbor ju vytvoril za účelom prerokovania stratégie Európa 2020 a plánuje do jej činnosti zapojiť predstaviteľov rôznych sektorov ekonomiky, profesijných združení a širšej odbornej verejnosti.

Podľa rokovacieho poriadku sa zasadnutí Výboru pre európske záležitosti môžu s poradným hlasom zúčastniť všetci poslanci Európskeho parlamentu zvolení za Slovenskú republiku. Pôvodná myšlienka zahrnúť slovenských poslancov Európskeho parlamentu do práce výboru s cieľom reflexie „bruselského pohľadu“ sa ukázala byť málo realistickou vzhľadom k ich nemožnosti pravidelne sa zúčastňovať pomerne častých zasadnutí výboru.

Výboru pre európske záležitosti poskytuje odborné zázemie Kancelária NR SR a hlavne jej Odbor pre európske záležitosti, ktorý zároveň slúži ako sekretariát výboru. Odbor je veľmi malý a v súčasnosti má iba sedem zamestnancov: riaditeľku (ktorá je zároveň tajomníčkou Výboru pre európske záležitosti), päť poradcov a asistentku. Všetci poradcovia sú zodpovední za rôzne oblasti záležitostí EÚ. Jeden zamestnanec môže pokrývať také rozdielne oblasti, ako sú právo a vnútorné záležitosti, Schengenské *acquis*, víza, azyl a migrácia, obchodné právo a hospodárska súťaž. Vzhľadom k prívalu legislatívnych návrhov z Európskej komisie je evidentné, že Odbor pre európske záležitosti nemôže poskytovať hĺbkovú a nezávislú analýzu návrhov. *Pracovníci NR SR zväčša „len“ konfrontujú stanovisko vypracované príslušným rezortom s postojmi iných členských krajín a koncepčnými materiálmi z pohľadu záujmov SR*²⁵. Výbor pre európske záležitosti môže tiež využívať kapacity parlamentného inštitútu, ale nedeje sa tak často, z dôvodu, že inštitút sa agende EÚ nevenuje.

Ešte nedávno tiež existovala funkcia zvláštneho stáleho zástupcu NR SR pri Európskom parlamente a iných európskych inštitúciách, ktorý slúžil ako prostredník slovenského parlamentu v Bruseli. Zvláštny zástupca poskytoval informácie o aktuálnom dianí v Európskom parlamente a jeho výboroch, analýzy a komentáre k pozíciám rôznych bruselských aktérov, uľahčoval komunikáciu so sekretariátom COSAC a asistoval slovenským poslancom pri pracovných cestách do Bruselu. Táto pozícia bola vytvorená v novembri 2005, ale bohužiaľ bola s ohľadom na úsporné opatrenia zrušená k 1. októbru 2010²⁶.

25) Aneta Vlági, Vladimír Bilčík: Fungovanie a koordinácia domácich inštitúcií SR v legislatívnom procese Európskej únie: stav, možnosti a odporúčania, Výskumné centrum SFPA, Bratislava, 2007

26) <http://www.webnoviny.sk/politika/zastupca-v-bruseli-vysiel-skoro-17000-212376-clanok.html>

4. Parlamentná kontrola agendy EÚ

Právomoc Národnej rady schvaľovať všetky zmeny zakladajúcich zmlúv alebo iných zmlúv týkajúcich sa EÚ (napríklad prístupových zmlúv) a právomoc prijímať transpozičné zákony, ktoré implementujú časti európskych smerníc, už boli analyzované v predchádzajúcich kapitolách štúdie. Parlament získal nové právomoci prostredníctvom ústavného zákona, ktorý stanovil podmienky parlamentnej kontroly vlády v európskej agende. Veľmi zjednodušene môžeme povedať, že tento zákon definuje povinnosti vlády a výsady parlamentu. Konkrétne, ústavný zákon zaväzuje vládu predkladať NR SR návrhy všetkých právne záväzných aktov a iných aktov EÚ a informovať Národnú radu o ostatných záležitostiach súvisiacich s členstvom SR v EÚ (článok 1 ods. 1 Zákona 397/2004 Z. z.). Vláda je tiež povinná predkladať NR SR návrhy stanovísk Slovenskej republiky k návrhom právnych aktov EÚ spolu s odhadom ich vplyvu a dosahu na Slovenskú republiku (článok 1 ods. 2 zákona). Parlament môže tieto návrhy schvaľovať alebo ich dokonca meniť a môže tiež schvaľovať stanoviská aj k ďalším²⁷ záležitostiam EÚ. Podrobný postup stanovujúci spôsob zapojenia NR SR do rozhodovania na úrovni EÚ je definovaný v rokovacom poriadku NR SR a v tzv. Revidovanom mechanizme tvorby stanovísk k návrhom aktov schvaľovaných Radou EÚ v podmienkach Slovenskej republiky²⁸.

Vláda je tiež povinná aspoň raz ročne vypracovať podrobnú analýzu venujúcu sa otázkam súvisiacich s členstvom SR v EÚ. NR SR na základe tejto správy každoročne rokuje o európskych záležitostiach a schvaľuje odporúčenia pre vládu na nasledujúci rok. Jedinou oblasťou, kde parlamentu chýbajú kompetencie, sú personálne nominácie na pozície v EÚ (napr. komisár, sudca ESD, audítor, atď.), ktoré zostávajú plne v kompetencii vlády. Napriek tomu sa stalo zvykom, že vládni kandidáti na tieto pozície predstúpia pred Výbor pre európske záležitosti predstaviť poslancom svoju predstavu o výkone danej funkcie.

Vyššie zmienené právne akty dávajú parlamentu formálne veľmi silné kompetencie, ktoré mu okrem kontrolnej funkcie voči vláde dávajú aj rozhodovacie právomoci. Napriek tomu v praxi zostáva pozícia parlamentu v európskych záležitostiach veľmi obmedzená a prevažne formálna z rôznych dôvodov:

- nezaujímam politických strán o európske záležitosti (s výnimkou vysoko spolitizovaných, akými sú vstup Turecka do EÚ alebo nezávislosť Kosova²⁹, a tých

27) Ak ho o to požiada vláda alebo aspoň jedna pätina poslancov parlamentu.

28) Prijatý uznesením vlády č.884 zo 17. októbra 2007, <http://www.rokovania.sk/File.aspx/Index/Mater-Dokum-14349>

29) Tieto záležitosti boli spolitizované kvôli rozdielnym názorom parlamentných politických strán. Podrobnejšie v kapitole Kontrola vlády v agende EÚ.

s vysoko strategickou dôležitosťou, ako napr. otázky súvisiace s energetickou bezpečnosťou a harmonizáciou daní)³⁰;

- európske záležitosti sú veľmi konsenzuálne – okolo 90 % rozhodnutí Výboru pre európske záležitosti je prijímaných konsenzom;
- nízka administratívna a odborná kapacita NR SR zaoberať sa obrovským množstvom záležitostí súvisiacich s EÚ;
- neskoré zapojenie parlamentu do vytvárania slovenských pozícií;
- zaneprázdnenosť členov Výboru pre európske záležitosti, ktorí sú zároveň členmi iných výborov.

NR SR novelizáciou svojho rokovacieho poriadku (zákon č. 253/2005 Z. z.) poverila svoj Výbor pre európske záležitosti prerokovaním európskych záležitostí a schvaľovaním mandátov členov vlády v európskych inštitúciách. Podľa rokovacieho poriadku:

- prerokúva návrhy právne záväzných aktov a iných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie, o ktorých budú rokovať zástupcovia vlád členských štátov Európskej únie,
- schvaľuje stanoviská Slovenskej republiky k návrhom právne záväzných aktov a iných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie, o ktorých budú rokovať zástupcovia vlád členských štátov Európskej únie,
- prerokúva správy a informácie predkladané Národnej rade vládou a členmi vlády,
- môže požiadať ostatné výbory Národnej rady o návrhy stanovísk k návrhom podľa písmen a) a b),
- podáva Národnej rade správy o činnosti podľa písmen a) až d)³¹.

Napriek tomu si parlament vyhradil právo rokovať v bodoch a) a b) v pléne, a ponechal si tým možnosť rozhodovať vo veciach s osobitnou dôležitosťou. Toto právo bolo uplatnené zatiaľ iba trikrát, v politicky veľmi citlivých otázkach, akými sú štatút Kosova (2007), harmonizácia priamych daní (2006) a pôžička Grécku (máj 2010)³².

30) Podrobnejšie v kapitole Kontrola vlády v agende EÚ.

31) http://www.nrsr.sk/sub/en-US/eu/interrelations_ncsr-and-eu.html

32) Iba v prípade štatútu Kosova vydal parlament špecifické vyhlásenie č.309 28. marca 2007, http://www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_ku-kosovu309-20070328.rtf. V prípade daňovej harmonizácie rozhodnutie nebolo schválené a v prípade pôžičky Grécku nebola schôdza NR SR o tejto otázke kvôli bojkotu koalíčných poslancov uznášania schopná. Otázka otvorenia prístupových rokovanií s Tureckom síce bola diskutovaná na plenárnej schôdzi NR SR, avšak bolo tomu tak ešte pred prijatím novely rokovacieho poriadku, ktorá debaty o týchto otázkach delegovala na Výbor pre európske záležitosti.

Kontrola legislatívneho procesu EÚ

Návrhy právnych aktov európskych inštitúcií posielala Národnej rade SR Stále zastúpenie SR pri EÚ v lehote jedného týždňa od ich dostupnosti v slovenskom jazyku. Všetky legislatívne návrhy by mali byť opatrené tzv. anotáciou, ktorá by mala obsahovať dôležité informácie o návrhu: obsah, právny základ, rozhodovaciu procedúru, dôležitosť, metódu a časový limit pre implementáciu a rozpočtové dopady (rovnako na slovenský, ako aj európsky rozpočet). V lehote troch týždňov od zverejnenia návrhu v slovenskom jazyku by malo zodpovedajúce ministerstvo zaslať NR SR predbežnú pozíciu obsahujúcu informácie o cieľoch a obsahu návrhu, o type a časovom limite pre rozhodovací proces, o súlade s princípmi subsidiarity a proporcionality, informáciu a zhodnotenie vplyvov návrhu na SR z politického, legislatívneho, ekonomického, sociálneho aspektu a vplyvu na životné prostredie. Parlament v rámci tzv. Barrosovej iniciatívy dostáva od septembra 2006 legislatívne návrhy Európskej komisie priamo.

Každý návrh a predbežná pozícia, ktoré parlament dostane, by mali byť analyzované pracovníkom Odboru pre európske záležitosti, ktorý je zodpovedný za danú časť *acquis*. Táto analýza by mala obsahovať aj odporúčenia pre členov Výboru pre európske záležitosti. Vzhľadom k nasledujúcim dôvodom Odbor pre európske záležitosti nemôže do hĺbky nezávisle analyzovať všetky materiály:

- Veľmi nízka personálna kapacita Odboru – v súčasnosti iba päť odborných pracovníkov – neumožňuje podrobne sa zaoberať niekoľkými stovkami návrhov právnych aktov ročne;
- v mnohých prípadoch neschopnosť Stáleho zastúpenia a ministerstiev dodávať NR SR anotácie a predbežné pozície načas.

Odborní pracovníci sa snažia zameriavať sa primárne na tzv. prioritné návrhy, ktoré sú každoročne stanovené vládou a schvaľované parlamentom na základe Legislatívneho a pracovného programu Európskej komisie a na základe analýzy dopadov na záujmy SR. Odborní pracovníci považujú tiež za dôležitú možnosť pravidelne sa zúčastňovať zasadnutí Rezortných koordinačných skupín³³, kde získavajú potrebné informácie a môžu komentovať návrhy pozícií. Právo účasti na zasadnutí Rezortných koordinačných skupín majú aj členovia Výboru pre európske záležitosti, ktorí ju však nevyužívajú.

33) Skupiny vytvárané na jednotlivých ministerstvách, ktoré koordinujú prípravu pozícií pre rokovanie na úrovni EÚ.

Výbor pre európske záležitosti rokuje o návrhoch nových právnych aktov zvyčajne jedenkrát za tri až osem týždňov v závislosti od počtu došlých návrhov. Zvyčajne sa čaká na existenciu aspoň 12 návrhov, aby boli predložené na zasadnutie Výboru pre európske záležitosti. Odbor pripravuje tabuľku, ktorá obsahuje názov a stručnú charakteristiku návrhu spolu s odporúčením pre členov Výboru, ako aj anotáciu a predbežnú pozíciu vypracovanú ministerstvom (ktoré napriek povinnostiam nie sú vždy k dispozícii). Od decembra 2009 tabuľka obsahuje zároveň informácie o súlade návrhu s princípom subsidiarity.

Návrhy právnych aktov predstavuje Výboru ich spravodajca³⁴, ktorý zároveň dáva odporúčenie, či o návrhu diskutovať. V prípade neprioritných návrhov (ktoré predstavujú absolútnu väčšinu všetkých návrhov) Výbor takmer vždy vezme návrh na vedomie a ďalej o ňom nediskutuje³⁵. V prípade tzv. prioritných návrhov Výbor štandardne požiada o stanovisko špecializované parlamentné výbory. Ich pozície potom slúžia ako základ pre neskoršie pozície SR pre rokovania v Rade EÚ.

Analýza a rozhovory slúžiace ako podklad pre túto štúdiu potvrdili, že kontrola legislatívneho procesu EÚ nepatrí medzi prioritné oblasti rokovaní Výboru pre európske záležitosti. Neprioritné návrhy nie sú diskutované vôbec a prioritné sú posunuté na špecializované parlamentné výbory. Tento stav sa tiež odráža v účasti slovenského parlamentu v priamom politickom dialógu s národnými parlamentmi, ktorý EÚ začala v roku 2006. Tzv. Barrosova iniciatíva umožňuje národným parlamentom členských krajín EÚ vyjadrovať sa nielen k otázke súladu návrhov s princípmi subsidiarity a proporcionality, ale aj k ich obsahu. NR SR však túto možnosť využila iba raz, keď v roku 2006 poslala Európskej komisii súhlasné odôvodnené stanovisko³⁶. Zapojenie parlamentu do politického dialógu Výbor nikdy neprerokovával. Rozhovory potvrdili, že Výbor má tendenciu sústrediť sa na ďalšiu fázu legislatívneho procesu, v rámci ktorej premiér/-ka a jednotliví ministri predstavujú Výboru stanoviská SR. Vzhľadom k tomu, že konečná pozícia SR prichádza v tej fáze legislatívneho procesu, keď už vo väčšine prípadov je možné zmeniť alebo

34) Každý člen Výboru je spravodajcom pre určitú oblasť európskeho práva – podrobnejšie v kapitole Organizácia európskej agendy v parlamente.

35) Z tohto pravidla existujú výnimky, najmä keď je záležitosť považovaná za dôležitú alebo zaujímavú spravodajcom alebo iným členom Výboru. V poslednej dobe sa tak stalo napríklad v prípade Návrhu Európskej komisie na zavedenie Programu podpory konzumácie ovocia v školách.

36) Annual Report 2007 on Relations between the European Commission and National parliaments, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0237:FIN:EN:PDF> and Annual Report 2008 on Relations between the European Commission and National parliaments, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0343:FIN:EN:PDF>

dohodnúť len málo vecí, je tento prístup diskutabilný. Nové vedenie Výboru však plánuje tento prístup zmeniť a zapojiť parlament do vypracovávania pozícií už vo fáze ich prerokovania na úrovni pracovných skupín Rady. Navyše, v prípade návrhov s vysokou dôležitosťou pre SR plánuje parlament zapojiť do tohto procesu predstaviteľov občianskej spoločnosti (mimovládnych organizácií, vysokých škôl a záujmových a profesijných združení, atď.). Títo by sa mohli zúčastňovať prerokovania návrhov vo Výbore a prezentovať svoje stanoviská poslancom, alebo by sa mohli zapojiť do činnosti špecializovaných komisií Výboru (viac v časti Organizácia európskej agendy v parlamente).

Kontrola vlády v agende EÚ

Ako bolo spomínané, ústavný zákon dáva slovenskému parlamentu právomoc schvaľovať alebo meniť pozície SR pre rokovania v EÚ na úrovni členov vlády. Takáto formulácia pokrýva rozhodovanie ako v Európskej rade, tak aj v Rade EÚ. V praxi každý člen vlády vrátane premiéra/-ky³⁷ predstavuje pred Výbor pre európske záležitosti, aby poslancom predstavil pozície Slovenskej republiky a požiadal o ich schválenie. Rokovací poriadok stanovuje, že členovia Výboru majú obdržať vládne návrhy pozícií s dostatočným časovým predstihom. Rozhovory s odbornými pracovníkmi Odboru pre európske záležitosti potvrdili, že zvyčajne ostáva len málo času na analýzu finálnych návrhov. Nie vždy je to spôsobené chybou vlády, ale častokrát je na vine predsedníctvo Rady EÚ, ktoré oznamuje program rokovaní Rady na poslednú chvíľu. V prípade včasného doručenia návrhu pozície Výboru pripravia odborní pracovníci analýzu návrhu s dôrazom na posledný vývoj v obsahu návrhu, stav rokovaní, pozície iných členských krajín a navrhnu tiež odporúčenia pre členov Výboru.

Každý člen vlády je v priebehu rokovaní v Rade EÚ viazaný stanoviskom schváleným v parlamente (článok 2 ods. 4 ústavného zákona) a môže sa od neho odchýliť iba v nevyhnutných prípadoch s ohľadom na záujmy SR (článok 2 ods. 5 ústavného zákona). V takomto prípade je povinný okamžite informovať NR SR a takýto krok zdôvodniť. V prípade potreby môže člen vlády požiadať parlament o zmenu schváleného stanoviska. Tzv. tichá procedúra umožňuje NR SR dať tacitný súhlas s vládnyim návrhom pozície. Táto procedúra je aktivovaná v prípade, že NR SR neschváli návrh pozície vlády do dvoch týždňov od jej doručenia. Platí zároveň tzv. princíp konštruktív-

37) Ministri sa niekedy na rokovaníach Výboru nechajú zastúpiť štátnym tajomníkom. Premiér/-ka vždy chodí osobne.

neho nesúhlasu; v prípade, že parlament odmietne vládny návrh, a zároveň neschváli svoju vlastnú pozíciu, vládny návrh sa automaticky stáva oficiálnou pozíciou SR (takýto prípad však ešte nenastal). Na základe rokovacieho poriadku vykonáva všetky vyššie uvedené právomoci parlamentu jeho Výbor pre európske záležitosti. Vládne pozície boli predložené na posúdenie plénumu parlamentu iba štyrikrát.

Prvýkrát tak bolo v prípade otvorenia prístupových rokovaní s Tureckom, keď Výbor pre európske záležitosti požiadal vládu o zmenu slovenskej pozície v zmysle, že Slovenská republika „podporuje otvorenie prístupových rokovaní EÚ s Tureckom s tým, že ide o rokovania s otvoreným koncom v závislosti od plnenia stanovených kritérií EÚ Tureckom“³⁸ (pôvodný návrh nezmieňoval otvorený charakter rokovaní). Táto záležitosť bola následne prerokovávaná v pléne vzhľadom k tomu, že v tom čase (v októbri 2004) ešte rokovací poriadok neobsahoval zmocnenie pre Výbor pre európske záležitosti na zmenu stanoviska SR. Toto bol zároveň jediný prípad, keď parlament schválil stanovisko Slovenskej republiky v pléne a po vzrušenej debate jasnejšie zaviazal vládu „presadzovať na rokovaní Európskej rady taký spôsob začiatku rokovaní o vstupe Turecka do Európskej únie, ktorý bude rešpektovať nevyhnutnosť plnenia kritérií a z ktorého nebude vyplývať záväzok Európskej únie prijať Turecko za člena Európskej únie“³⁹. Následne parlament schválil aj deklaráciu uznávajúcu genocídu Arménov⁴⁰ vykonanú Osmanskou ríšou a odsúdil ju ako zločin proti ľudskosti. Obe záležitosti boli iniciované Kresťanskodemokratickým hnutím (KDĽH), ktoré bolo v tom čase stranou vládnej koalície⁴¹.

V druhom prípade išlo o otázku konečného štatútu Kosova, keď vládna pozícia pre rokovania v Rade pre všeobecné záležitosti a zahraničné vzťahy (GAERC) vo februári 2007 podporovala a privítala Ahtisaariho plán (ktorý predkladal existenciu samostatného Kosova). Členovia Výboru pre európske záležitosti jednohlasne navrhnuté stanovisko schválili bez toho, aby si uvedomili, že to v konečnom dôsledku znamená podporu nezávislosti Kosova. Záležitosť sa rýchlo spolitizovala, keď novinári túto informáciu publikovali⁴² a dostala sa na rokovanie pléna parlamentu. Plénum schválilo vyhlásenie

38) Interná analýza Výboru pre európske záležitosti

39) Uznesenie č. 1340 z 30. novembra 2004, http://www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_uznesenie1340-20041130.rtf

40) Uznesenie č. 1341 z 30. novembra 2004, http://www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_uznesenie1341-20041130.rtf

41) Podrobnejšie v: Aneta Vlági, Vladimír Bilčík: Fungovanie a koordinácia domácich inštitúcií SR v legislatívnom procese Európskej únie: stav, možnosti a odporúčania, Výskumné centrum SFPA, Bratislava, 2007 (strany 19 – 20).

42) Denník Pravda: „O Kosove je rozhodnuté, myslí si Kubiš“, 6. februára, 2007 http://spravy.pravda.sk/o-kosove-je-rozhodnute-mysli-si-kubis-d83-/sk_domace.asp?c=A070206_113905_sk_domace_p12

odmietajúce plnú a ničím neobmedzenú nezávislosť Kosova⁴³. Napriek tom, že vyhlásenie bolo schválené vo forme nezaväzujúcej priamo vládu, stalo sa podkladom pre oficiálnu pozíciu SR neuznať nezávislosť Kosova.

Ako tretí prípad plénum NR SR v roku 2006 diskutovalo o otázke harmonizácie priamych daní na úrovni EÚ. Vtedajšie opozičné strany (SDKÚ, KDĽ, SMK) boli vydedené niekoľkými rozhovormi premiéra Fica, ktorý naznačil, že slovenské veto proti harmonizácii priamych daní nemusí byť trvalé. Aj keď výroky premiéra Fica nemohli byť považované za oficiálnu vládnú pozíciu, opozícia predložila záležitosť plénu a navrhla deklaráciu o daňovej suverenite priamych daní, ktorá však nebola schválená⁴⁴.

Posledný prípad nastal nedávno (máj – jún 2010) v súvislosti s pôžičkou eurozóny Grécku. Opozičné strany⁴⁵ použili obštrukcie, aby zablokovali schválenie vládnej pozície, ktorá odobrovala účasť Slovenska na pôžičke vo Výbore pre európske záležitosti. Opozícia následne zvolala mimoriadne zasadnutie pléna parlamentu, ktoré však kvôli bojkotu koalície nebolo uznášaniaschopné a táto otázka nebola prerokovaná. Tieto udalosti vyústili do jedinečnej situácie, keď vládny návrh pozície nebol schválený ani Výborom, ani plénom, ale aj tak sa podľa ústavného zákona stal oficiálnou pozíciou Slovenskej republiky.

Iné mechanizmy stanovené ústavným zákonom, ako napríklad možnosť člena vlády požiadať Národnú radu o zmenu pozície SR alebo možnosť odchyliť sa od schválenej pozície⁴⁶, neboli nikdy využité. Okrem toho, že prvá možnosť (schválenie zmeny stanoviska počas rokovania Rady Výborom pre európske záležitosti) je nesmierne logisticky náročná, pozície Slovenska sú väčšinou formulované tak, aby umožňovali členovi vlády určitý manévrovací a vyjednávací priestor.

Podľa parlamentu sa procedúra tichého súhlasu nikdy nevyužila a vládne návrhy pozícií boli vždy schválené (okrem vyššie zmieneného „gréckeho prípadu“). Napriek tomu existujú prípady, keď boli vládne pozície schválené dodatočne – až po rokovaní Rady. Stalo sa tak v prípade rokovaní Rady pre všeobecné záležitosti a zahraničné vzťahy (GAERC), ktoré sú pomerne

43) Deklarácia č. 309 z 29. marca 2007, http://www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_ku-kosovu309-20070328.rtf

44) Podrobnejšie v: Aneta Vlági, Vladimír Bilčík: Fungovanie a koordinácia domácich inštitúcií SR v legislatívnom procese Európskej únie: stav, možnosti a odporúčania, Výskumné centrum SPPA, Bratislava, 2007 (strany 19 – 20)

45) Táto situácia nastala v predošlom volebnom období (2006 – 2010), keď vláda premiéra Roberta Fica súhlasila s účasťou Slovenska v pôžičke eurozóny Grécku, ale s ohľadom na blížiace sa voľby odmietla Zmluvu o pôžičke ratifikovať v NR SR. Novozvolený parlament potom pôžičku odmietol a Slovenská republika tak na nej neparticipuje.

46) Bývalá ministerka práce, sociálnych vecí a rodiny bola podozrievaná z presadzovania inej ako schválenej pozície. Tieto podozrenia vzbudili jej rozhovory pre médiá. Ministerka bola následne požiadaná o vysvetlenie tejto záležitosti Výboru, kde poprela, že by sa bola odchytila od schválenej pozície.

časté, a Výbor nestihol pozície navrhnuté Ministerstvom zahraničných vecí SR schváliť pred rokovaním. V týchto prípadoch však nemôžeme hovoriť o zapojení parlamentu do rozhodovania vzhľadom k tomu, že bola de facto uplatnená tichá procedúra a schválenie pozícií *ex post* je tým pádom možné považovať za bezpredmetné. Parlament zároveň nikdy nepožiadala vládu o vznesenie námietky parlamentného preskúmania počas rokovaní Rady a nevyužil tak možnosť získať viac času na prerokovanie záležitostí.

Vyššie uvedené fakty nám umožňujú urobiť nasledovné závery:

- Rozsiahle kompetencie parlamentu vo vzťahu k vláde parlament nevyužíva, a ponecháva tak agendu EÚ primárne a takmer výhradne v rukách vlády.
- Poslanci si stále dostatočne neuvedomujú, že v rozhodovaní na úrovni EÚ vláda de facto pôsobí ako spolutvorca legislatívy, a navyše veľa smerníc je implementovaných vládny nariadením, takže parlament stráca kontrolu nad legislatívnym procesom v SR.
- Neskoré zapojenie Výboru pre európske záležitosti do tvorby slovenských pozícií už zvyčajne nedovoľuje presadiť zásadnejšie zmeny v návrhu právneho aktu.
- Európske záležitosti sú s výnimkou silne spolitizedovaných vecí buď súčasťou širšieho konsenzu o európskej agende⁴⁷, alebo nie sú poslancami považované za dostatočne dôležité, aby sa nimi zaoberali.

5. Zmeny predpokladané Lisabonskou zmluvou

Novelizácia ústavného zákona a rokovacieho poriadku, ktorá by upravila nové právomoci dané národným parlamentom Lisabonskou zmluvou boli predložené do legislatívneho procesu už v minulom volebnom období. Boli však z rokovania parlamentu stiahnuté s argumentom, že neboli schválené Koaličnou radou. V tomto volebnom období ešte predložené neboli, ale Odbor pre európske záležitosti očakáva, že sa tak môže stať v novembri 2010. V prípade, že legislatívny proces prebehne bez komplikácií, nové procedúry by mohli vstúpiť do platnosti vo februári alebo marci 2011. Avšak nakoľko nová úprava zahrňuje novelizáciu ústavného zákona, je potrebný

47) V predchádzajúcom volebnom období bola v Národnej Rade SR jedna euroskeptická strana – Slovenská národná strana (SNS), ktorá však plne podporovala proeurópsku politiku všetkých slovenských vlád po roku 1998. V tomto volebnom období boli súčasťou parlamentu aj niekoľko konzervatívni poslanci zvolení za Kresťanskodemokratické hnutie (KDH), ktorí túto stranu opustili a vymedzili sa voči hlavnému proeurópskemu prúdu. Ich strana však vo voľbách v roku 2010 neuspela. Vo volebnom období 2002 – 2006 bola súčasťou parlamentu aj okrajová euroskeptická Komunistická strana Slovenska (KSS).

súhlas najväčšej opozičnej politickej strany SMER – Sociálna demokracia, a môže sa tak stať nástrojom politického súťaženia. Navrhnuté novelizácie sa však zaoberajú kontrolou princípu subsidiarity a opomínajú tak ďalšie záležitosti ako:

- premostovacie klauzuly: všeobecnú (článok 48 ods. 7 Zmluvy o Európskej únii) a špecifické (napríklad klauzulu týkajúcu sa harmonizácie rodinného práva s cezhraničnými prvkami),
- klauzula flexibility (článok 352 Zmluvy o fungovaní Európskej únie),
- zjednodušená procedúra zmeny časti III. Zmluvy o fungovaní Európskej únie (článok 48 ods. 6 Zmluvy o Európskej únii).

Podľa predsedu Výboru pre európske záležitosti sa v týchto prípadoch použije štandardný proces schvaľovania vládneho mandátu. Tento postup je podľa jeho názoru dostatočný vzhľadom k tomu, že použitie všetkých klauzúl musí byť schválené Radou jednomyselne. Štandardný proces schvaľovania vládneho mandátu však obchádza nutnosť schválenia prenosu právomocí na EÚ ústavnou väčšinou poslancov. Navrhovaná novelizácia tiež nerieši spôsob, akým by NR SR uplatnila tzv. červenú kartu – nástroj, ktorým môže každý národný parlament v lehote šiestich mesiacov zablokovať použitie premostovacej klauzuly (článok 48 ods. 7 Zmluvy o Európskej únii). Podľa predsedu by v prípade nutnosti využitia červenej karty NR SR reagovala napríklad zmenou rokovacieho poriadku, ktorý by jej použitie umožnil. Vzhľadom k tomu, že Lisabonská zmluva presne nestanovuje spôsob, akým národné parlamenty použijú červenú kartu, je pravdepodobné, že by v podmienkach SR na jej použitie stačilo uznesenie NR SR alebo dokonca uznesenie jej Výboru pre európske záležitosti.

Použitie zjednodušenej procedúry zmeny časti III. Zmluvy o fungovaní Európskej únie (vnútornej politiky a činnosti Únie), ktorá nemôže zvyšovať právomoci EÚ, by malo byť považované za medzinárodnú politickú zmluvu a podľa článku 7 ods. 4 Ústavy SR by NR SR mala zmluvu schvaľovať absolútnou väčšinou všetkých poslancov (76 zo 150).

Kontrola subsidiarity

Podľa výročných správ Výboru pre európske záležitosti sa NR SR zúčastnila siedmich z ôsmich kôl testov subsidiarity organizovaných COSACom. Analýza dotazníkov doručených sekretariátu COSACu a analýza reportov COSACu o testoch subsidiarity odhalila niekoľko zaujímavých faktov. Národná rada

nikdy nezistila porušenie princípu subsidiarity. Je však otázne, do akej miery sa hlavne počas posledných kôl testov touto otázkou vážne zaoberala. Počas diskusie o účasti parlamentu v pilotnom kole testov subsidiarity (na treťom železničnom balíčku) Výbor diskutoval o troch možných spôsoboch zapojenia: 1. rozhodnúť o porušení princípu subsidiarity vo vlastnej kapacite, 2. zapojiť aj ďalšie parlamentné výbory, 3. rozhodne plénum. Výbor sa rozhodol pre druhú možnosť a zapojil Výbor pre hospodárstvo, privatizáciu a podnikanie, a tiež legislatívny odbor Kancelárie NR SR. Podobne v prípade návrhu nariadenia týkajúceho sa rozhodného práva vo veciach manželstva (druhý test subsidiarity) zapojil ústavnoprávny výbor, výbor pre sociálne veci a bývanie a výbor pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien. Ústavnoprávny výbor bol zapojený aj do rozhodovania o návrhu rámcového rozhodnutia Rady o boji proti terorizmu (štvrtý test subsidiarity). V prípade zostávajúcich testov sa Výbor pre európske záležitosti stotožnil so stanoviskom vlády obsiahnutým v predbežnej pozícii, ktoré bolo podporené názorom pracovníkov Odboru pre európske záležitosti. Testy subsidiarity sa tak nikdy nedostali na rokovania pléna a rozhodnutie bolo prijaté Výborom pre európske záležitosti.

Nakoľko parlament nikdy nezistil porušenie princípu subsidiarity, nepovažoval za potrebné vydávať v týchto záležitostiach odôvodnené stanoviská. Výbor pre európske záležitosti ani Odbor pre európske záležitosti nikdy oficiálne⁴⁸ nekonzultoval svojich partnerov z iných členských krajín EÚ. Odborní pracovníci však potvrdili pravidelnú kontrolu databázy IPEX⁴⁹ za účelom zisťovania pozícií ostatných parlamentov. Použitie tejto databázy však bolo pasívne a parlament do databázy nenahrával žiadne dokumenty týkajúce sa legislatívneho procesu okrem rozhodnutí Výboru pre európske záležitosti, ktoré brali na vedomie legislatívne návrhy EÚ. Zároveň existuje diskrepancia medzi informáciou z výročnej správy Výboru pre európske záležitosti (2006, 2007), podľa ktorej sa NR SR zúčastnila tretieho kola testov (regulácia poštových služieb), a informáciou z reportu COSAC, ktorý účasť NR SR neuvádza. Je tiež paradoxné, že hoci sa NR SR často sťažovala, aké ťažké bolo splniť lehotu ôsmich týždňov na uskutočnenie testov, neurobila tak v rámci štvrtého kola (antidiskriminačná smernica), keď bola slovenská pozícia doručená neskoro. Je zjavné, že sa Výbor pre európske záležitosti zaoberal vážnejšie prvými kolami testov, zatiaľ čo neskoršie boli uskutočnené viac-menej formálne.

48) V niektorých prípadoch boli použité „neformálne“ kontakty.

49) IPEX je medziparlamentný systém výmeny informácií, ktorý umožňuje národným parlamentom členských krajín EÚ zdieľať informácie o priebehu legislatívneho procesu v EÚ.

Podľa Odboru pre európske záležitosti začali ostré kontroly subsidiarity v NR SR okamžite po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti. Predseda Výboru však signalizoval začiatok kontrol subsidiarity na jeseň 2010. Rozdielnosť týchto postojov ukazuje na rozdielne vnímanie charakteru testov z politickej a odbornej úrovne. Už od decembra 2009 poskytuje Odbor pre európske záležitosti informácie o súlade návrhov právnych aktov s princípom subsidiarity členom výboru. Ako už bolo zmienené, prvú analýzu tejto otázky už poskytuje zodpovedajúce ministerstvo v rámci predbežnej pozície. Medzi odbornými pracovníkmi Odboru existuje rozdielny prístup k tejto otázke. Časť pracovníkov sa snaží poskytnúť vlastnú analýzu, nezávislú na názore ministerstva pre všetky legislatívne návrhy, zatiaľ čo iní sa vzhľadom k nedostatku kapacity sústreďujú na tzv. prioritné právne akty (bližšie kapitola kontrola európskeho legislatívneho procesu). Následne vezme Výbor tieto návrhy právnych aktov na vedomie, alebo požiada o názor iné parlamentné výbory, ale princíp subsidiarity zatiaľ nebol diskutovaný. Hlavným dôvodom je pravdepodobne fakt, že odborní pracovníci Odboru zatiaľ neupozornili⁵⁰ na možné porušenie princípu subsidiarity. Z právneho hľadiska je zároveň otázne, či má Výbor právomoc venovať sa kontrole subsidiarity a vydávať rozhodnutia o jej porušení, vzhľadom k tomu, že novela rokovacieho poriadku, ktorá toto oprávnenie vyslovene zmieňuje, ešte nebola schválená.

Podľa predsedu Výboru predstavuje kontrola subsidiarity dôležitý nástroj národných parlamentov, ktorý môže zabrániť prílišnej centralizácii a nekontrolovateľnej komunitarizácii. Uznáva potrebu výberu návrhov, ktoré budú testované, nakoľko parlament nemôže kapacitne zvládnuť kontrolu všetkých návrhov. Členovia Výboru by mali zodpovedať za výber návrhov právnych aktov, ktoré by mali byť testované. Konečné rozhodnutie by mal urobiť Výbor. Tieto návrhy by sa následne konzultovali s ostatnými parlamentmi krajín Vyšehradskej štvorky, ktoré sú považované za prirodzených partnerov slovenského parlamentu. Kontrola subsidiarity by mohla byť vykonávaná aj na návrhoch vybraných vopred v rámci COSAC na základe legislatívneho a pracovného programu Komisie, a návrhoch, kde je možné porušenie princípu subsidiarity signalizované niektorým z iných parlamentov. Tieto kontroly by mohli byť koordinované parlamentom predsedajúcej krajiny v Rade EÚ s pomocou Sekretariátu COSACu. Tento spôsob by mohol národným parlamentom uľahčiť vystaviť žltú alebo oranžovú kartu v stanovenej lehote ôsmich týždňov.

50) k 1. októbru 2010

Pripravovaná novelizácia ústavného zákona oprávňuje Národnú radu zaviazať vládu, aby v jej mene podala žalobu na Európsky súdny dvor pre neplatnosť z dôvodu porušenia princípu subsidiarity. Návrh novely rokovacieho poriadku zase špecifikuje detaily takéhoto kroku. Podľa návrhu môže žalobu iniciovať Výbor pre európske záležitosti alebo aspoň jedna pätina poslancov NR SR. Návrh dovoľuje NR SR poveriť člena parlamentu alebo inú osobu zastupovaním NR SR pred ESD. Vláda a štátna správa budú mať povinnosť tomuto zástupcovi poskytnúť všetku potrebnú súčinnosť. Pripravovaná novela rokovacieho poriadku zároveň výslovne zmieňuje právomoc Výboru pre európske záležitosti vykonávať kontrolu princípu subsidiarity.

6. Záver

Názov tejto štúdie „Obor v teórii, trpaslík v praxi“ bol zvolený s ohľadom na to, že reflektuje pozíciu slovenského parlamentu v európskych záležitostiach. Slovenská ústava, ústavný zákon o spolupráci NR SR a vlády v záležitostiach EÚ a rokovací poriadok NR SR dávajú parlamentu široké právomoci v definícii slovenských pozícií v záležitostiach EÚ, v kontrole činnosti vlády v rozhodovaní na úrovni EÚ a v implementácii európskeho *acquis*. V praxi však zostáva funkcia NR SR veľmi obmedzená. Implementáciu európskych smerníc zväčša vykonáva vláda a parlament iba notifikuje. Kontrola vlády v rozhodovaní na úrovni EÚ zostáva skôr formálna a parlament využil svoju právomoc definovať slovenské pozície v EÚ zatiaľ iba dvakrát – v politicky citlivých otázkach otvorenia prístupových rokovaní s Tureckom a štatútu Kosova. Táto štúdia zmieňovala niekoľko dôvodov vysvetľujúcich pasivitu NR SR v tejto oblasti, medzi inými aj nízku kapacitu podrobne sa zaoberať obrovským množstvom návrhov právnych aktov prichádzajúcich z EÚ a stranické zloženie parlamentu, ktorý je ovládaný vládnu väčšinou.

Bolo by zaujímavé analyzovať prácu parlamentu v podmienkach existencie menšinovej alebo úradníckej vlády, ktorá by sa nemohla spoliehať na automatické akceptovanie svojich návrhov⁵¹. V takomto prípade by sme pravdepodobne mohli pozorovať oveľa väčšie zapojenie parlamentu do rozhodovania. Taktiež ak porovnáme slovenskú prax s praxou krajín ako Nemecko, Poľsko a Česká republika (ktoré sa takisto zúčastili tejto štúdie), môžeme pozorovať, že Slovensku chýba druhá „menej politická“ a „viac odborná“ komora parlamentu, ktorá by si mohla vyberať témy, akým by sa mohla venovať podrobnejšie.

51) Aj keď takáto situácia nastala už v období rokov 2005 – 2006 počas druhej vlády premiéra Dzurindu, nemožno ju považovať za ilustratívny príklad vzhľadom k schopnosti premiéra skoro vždy zabezpečiť podporu pre vládne návrhy medzi opozičnými poslancami.

Parlament delegoval výkon svojich právomocí v tejto oblasti špecializovanému Výboru pre európske záležitosti, ktorý je zložený zo zástupcov všetkých parlamentných politických strán na základe princípu pomerného zastúpenia. Analýza potvrdila dôležitú úlohu predsedu Výboru, ktorý zvoláva jeho zasadnutia, navrhuje program rokovaní a definuje priority pre prácu Výboru. Predseda musí pôsobiť ako prirodzený líder, a ak toho nie je schopný, Výbor má tendenciu fungovať ako automatický „preberač“ vládnych pozícií, bez snahy dodávať definíciu slovenských pozícií akúkoľvek pridanú hodnotu (ako sme mohli pozorovať v predchádzajúcom volebnom období 2006 – 2010). V prípade, ak by bol predseda Výboru volený z radov opozičných poslancov, pravdepodobne by to viedlo k vyššiemu zapojeniu Výboru do kontroly vlády.

Zatiaľ je priskoro hodnotiť prácu Výboru v novom funkčnom období, avšak už teraz môžeme pozorovať snahu nového vedenia Výboru o proaktívny prístup k niektorým jeho aktivitám (vytvorenie Komisie pre Agendu Európa 2020, zintenzívnená spolupráca s ostatnými parlamentmi v regióne a štart kontrol subsidiarity). V otázke implementácie nových právomocí vyplývajúcich z Lisabonskej zmluvy však pripravenosť NR SR zostáva stále nízka. Parlament nebol schopný už takmer rok prijať potrebné novelizácie zákonov, ktoré by implementovali kontrolu princípu subsidiarity *ex ante* (testy subsidiarity) a *ex post* (žaloba pred ESD). Ešte prekvapujúcejšia je neochota zaviesť silnejší mechanizmus kontroly použitia tzv. dynamických klauzúl (premostovacie klauzuly, klauzula flexibility a zjednodušená zmena zmlúv), ktorých použitie môže teoreticky oslabiť suverenitu Slovenskej republiky, a zároveň tým znížiť právomoci slovenského parlamentu. Existujúci princíp kontroly vlády totiž stále ponecháva priestor pre možné obchádzanie parlamentu (tichá procedúra), a preto by bolo žiaduce zaviesť pre tieto prípady striktnejšiu procedúru schvaľovania vládnych pozícií v týchto otázkach. Dôvodom tejto neochoty však môže byť aj diskutabilná informovanosť poslancov o týchto nástrojoch.

Zdá sa, že kapacita Výboru pre európske záležitosti venovať sa obrovskému množstvu návrhov právnych aktov a vládnych pozícií je pomerne obmedzená. Napriek tomu, že práca vo Výbore je časovo a kapacitne náročná, jeho členovia sú zároveň členmi iných parlamentných výborov. Expertná kapacita Odboru pre európske záležitosti je nízka a nedovoľuje nezávislú a detailnú analýzu všetkých návrhov právnych aktov a vládnych pozícií. Spôsob výmeny informácií založený na e-mailovej komunikácii má svoje nedostatky, takže by malo byť zvažované zavedenie automatizovaného systému výmeny informácií a dokumentov v rámci parlamentu a medzi parlamentom a vládou.

Zoznam literatúry

Dokumenty:

- Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (novelizovaný zákonom č. 253/2005 Z. z.), www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_rokovaci-poriadok.doc
 - Zákon č. 19/2002 Z. z. z 18. decembra 2001, <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?HitFile=True&FileID=42&Flags=160&IndexFile=zz02&Text=19/2002>
 - Zákon č. 207/2002 Z. z. zo 4. apríla 2002, <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=16405&FileName=02-z207&Rocnik=2002>
 - Zákon č. 253/2005 Z. z. z 24. mája 2005, http://www.nrsr.sk/appbin/vez/253_2005_RP.pdf
 - Zákon č. 573/2005 Z. z. z 9. novembra 2005, <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=19027&FileName=05-z573&Rocnik=2005>
 - Zákon č. 607/2004 Z. z. z 26. októbra 2004, <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=18256&FileName=04-z607&Rocnik=2004>
 - Výročné správy Výboru pre európske záležitosti NR SR z rokov 2006, 2007, 2008, 2009 (na vyžiadanie)
 - Annual Report 2005 on Relations between the European Commission and National parliaments [Výročná správa o vzťahoch medzi Európskou komisiou a národnými parlamentmi 2005], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006SC0350:EN:NOT>
 - Annual Report 2006 on Relations between the European Commission and National parliaments [Výročná správa o vzťahoch medzi Európskou komisiou a národnými parlamentmi 2006], http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npa/docs/sp%282006%292202.pdf
 - Annual Report 2007 on Relations between the European Commission and National parliaments [Výročná správa o vzťahoch medzi Európskou komisiou a národnými parlamentmi 2007], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0237:FIN:EN:PDF> and
 - Annual Report 2008 on Relations between the European Commission and National parliaments [Výročná správa o vzťahoch medzi Európskou komisiou a národnými parlamentmi 2008], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0343:FIN:EN:PDF>
 - Annual Report 2009 on Relations between the European Commission and National parliaments [Výročná správa o vzťahoch medzi Európskou komisiou a národnými parlamentmi 2009], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0291:FIN:EN:PDF>
-

- Ústava Slovenskej Republiky, Zákon č. 460/1992 Zb. z 1. septembra 1992, http://www.vop.gov.sk/en/legal_basis/constitution.html
 - Ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie, http://www.nrsr.sk/sub/language_free/ustavny-zakon_zalezitosti-eu.doc
 - Ústavný zákon č. 90 z 23. februára 2001, <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=15667&FileName=01-z090&Rocnik=2001>
 - Návrh novely ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie (interný dokument NR SR)
 - Návrh novely zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR (interný dokument NR SR)
 - Vyhlásenie NR SR č. 1853 z 30. januára 2002 o zvrchovanosti členských štátov Európskej únie a štátov kandidujúcich na členstvo v Európskej únii v kultúrno-etických otázkach, http://www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_deklaracia-o-zvrchovanosti.rtf
 - Vyhlásenie NR SR č. 309 z 29. marca 2007 k riešeniu budúceho štatútu srbskej provincie Kosovo, http://www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_ku-kosovu309-20070328.rtf
 - Vyhlásenie NR SR z 1. decembra 1998 k integrácii Slovenskej republiky do Európskej únie, http://www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_k-integracii-do-eu-19981201.htm
 - Uznesenie NR SR č. 1341 z 30. novembra 2004, podané poslancom Františkom Mikloškom v rozprave o návrhu stanoviska Slovenskej republiky k začatiu prístupových rokovaní Európskej únie s Tureckou republikou, http://www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_uznesenie1341-20041130.rtf
 - Uznesenie NR SR č. 403 z 11. septembra 1996 (nepristupné online)
 - Uznesenie NR SR č. 503 z 23. septembra 2003 k návrhu Zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu, prijatej Európskym konventom 13. júna a 10. júla 2003, <http://www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=114015>
 - Uznesenie NR SR č. 1340 z 30. novembra 2004 k návrhu stanoviska Slovenskej republiky k začatiu prístupových rokovaní Európskej únie s Tureckou republikou, http://www.nrsr.sk/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_uznesenie1340-20041130.rtf
 - Uznesenia a zápisnice Výboru pre európske záležitosti NR SR z volebného obdobia 2006 – 2010 a 2010 – 2014, prístupné na <http://www.nrsr.sk/nrdk/dk.aspx?VyborID=98>
 - Revidovaný mechanizmus tvorby stanovísk k návrhom aktov schvaľovaných Radou Európskej únie v podmienkach Slovenskej republiky, <http://www.rokovania.sk/File.aspx/Index/Mater-Dokum-14349>
 - Štatút Ministerskej rady vlády Slovenskej republiky pre záležitosti Európskej únie, <http://www-8.vlada.gov.sk/6924/statut-ministerskej-rady-vlady-slovenskej-republiky-pre-zalezitosti-europskej-unie.php>
-

Publikácie a články:

- Aneta Vlájgi, Vladimír Bilčík: *Fungovanie a koordinácia domácich inštitúcií SR v legislatívnom procese Európskej únie: stav, možnosti a odporúčania*, Výskumné centrum SFPA, Bratislava, 2007
- Erik Láštík: *Get the Balance Right: Institutional Change in Slovakia during EU Accession and Membership*, Department of Political Science, Faculty of Arts, Comenius University, Bratislava, *Sociológia* 2006, Vol. 36 No. 6, strany 533 – 545
- *EU Observer: Apathy undermines national parliaments' EU power*, <http://euobserver.com/9/25087?rk=1>
- *EurActiv.sk: Národné parlamenty a Európska únia*, http://www.euractiv.sk/buducnost-eu/zoznam_liniek/narodne-parlamenty-a-europska-unia-000250
- *EurActiv.sk: Národné parlamenty diskutujú o budúcnosti regionálnej politiky EÚ*, <http://www.euractiv.sk/regionalny-rozvoj/clanok/narodne-parlamenty-diskutuju-o-buducnosti-regionalnej-politiky-eu-015547>
- Juraj Gyarfas: *Ústavný súd SR a európska ústava: Prelomové rozhodnutie alebo nevyužitá šanca?*, <http://www.lexforum.cz/147>
- *Pravda: „O Kosove je rozhodnuté, myslí si Kubiš“*, 6. februára 2007, http://spravy.pravda.sk/o-kosove-je-rozhodnute-mysli-si-kubis-d83-sk_domace.asp?c=A070206_113905_sk_domace_p12
- *webnoviny.sk: Zástupca v Bruseli vyšiel skoro 17000 eur bez platu*, <http://www.webnoviny.sk/politika/zastupca-v-bruseli-vysiel-skoro-17000-212376-clanok.html>

WWW stránky:

- *Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union*, <http://www.cosac.eu>
 - *Výbor pre európske záležitosti NR SR*, <http://www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=vybory/vybor&ID=98>
 - *Interparliamentary EU Information Exchange*, www.ipex.eu
 - *Národná rada Slovenskej republiky*, <http://www.nrsr.sk>
 - *Národná rada Slovenskej republiky a Európska únia*, http://www.nrsr.sk/sub/en-US/eu/interrelations_ncsr-and-eu.html
 - *National Parliament opinions and Commission replies*, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm
 - *National Parliaments and the EU*, <http://www.euractiv.com/en/eu-elections/national-parliaments-and-eu-links dossier-188475>
-

Vladimír Bartovic působí v Institutu pro evropskou politiku od roku 1999. V letech 1999–2002 pracoval v časopise *Integrace*, zabírajícím se otázkami evropské integrace, jehož vydavatelem bylo rovněž EUROPEUM. V současnosti působí na pozici výzkumného pracovníka. Vystudoval mezinárodní obchod a mezinárodní politiku na Fakultě mezinárodních vztahů VŠE. V roce 2002 absolvoval studijní pobyt na Fakultě politických věd a sociologie Universidad de Granada. V současnosti studuje doktorský studijní program na Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. Spolupracoval také s volebními misemi OBSE v České republice, na Slovensku a v Kosovu. V září 2010 byl zvolen předsedou správní rady Asociace pro podporu demokracie a lidských práv DEMAS. Zabývá se zejména problematikou institucionálních otázek EU, rozšiřováním EU a integrací zemí západního Balkánu do EU, problematikou podpory demokracie a lidských práv a také slovenskou domácí a zahraniční politikou.

David Král je absolventem Právnické fakulty UK. Od roku 2000 je ředitelem Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM. Přednášel na Metropolitní univerzitě v Praze a na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. V průběhu Konventu o budoucnosti Evropy a mezivládní konference 2003/2004 působil v poradních skupinách ministra zahraničních věcí a předsedy vlády a byl členem poradní skupiny pro zahraniční vztahy vicepremiéra pro evropské záležitosti před českým předsednictvím Evropské unie a v jeho průběhu. Od června 2010 je předsedou správní rady PASOS (Policy Association for an Open Society), zastřešující think-tanky střední a východní Evropy a Společenství nezávislých států. Ve výzkumu se věnuje především ústavním a institucionálním otázkám EU, rozšíření EU, Evropské politice sousedství a vnějším vztahům Evropské unie.



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU

EUROPEUM

INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

Mise

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM je neziskový, nepolitický a nezávislý think-tank, který se zaměřuje na otázky evropské integrace. EUROPEUM má za cíl přispívat k dlouhodobému rozvoji demokracie, bezpečnosti, svobody a solidarity v Evropě a k aktivnímu vystupování České republiky v Evropské unii. EUROPEUM provádí výzkum, publikuje, organizuje vzdělávací aktivity a formuluje nové názory a stanoviska k vytváření domácí a evropské politiky.

Klíčové aktivity

Výzkumné programy

■ **Program Budoucnost EU** se zaměřuje na analýzu a doporučení pro české pozice vůči budoucímu fungování EU a vůči budoucnosti jejích klíčových politik. Hlavní oblasti výzkumu v této oblasti zahrnují institucionální reformu EU, problematiku implementace Lisabonské smlouvy, další rozšíření EU o země Západního Balkánu a Turecko a Evropskou sousedskou politiku s důrazem na Východní partnerství.

■ **Program zahraniční politiky a transatlantických vztahů** se zaměřuje na otázky dalšího vývoje v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a Evropské bezpečnostní a obranné politiky, analýzu a doporučení pro činnost EU v této oblasti a postoje České republiky k těmto otázkám. Zvláštní pozornost je věnována spolupráci mezi EU a Spojenými státy jakožto klíčovými transatlantickými partnery.

■ **Ekonomicko-sociální program** analyzuje ekonomicko-sociální otázky, které nejvíce souvisejí se členstvím České republiky v Evropské unii, jako je problematika přijetí jednotné měny Euro, strategie Evropa 2020 a budoucnost regionální a kohezní politiky EU. Zvláštní pozornost je věnována vyjednávání o dalším rozpočtovém rámci EU.

■ **Program Svobody, bezpečnosti a práva** se zabývá touto dynamicky se rozvíjející politikou EU. Zaměřuje se ovšem i na specifické obsahové otázky této politiky, jako např. nové evropské iniciativy v boji s terorismem, otázky vízové politiky vůči třetím zemím nebo konzulární spolupráce mezi zeměmi EU.

Výzkumné projekty

EUROPEUM je iniciátorem nebo účastníkem řady projektů. Mezi nejvýznamnější projekty institutu realizované v poslední době patří:

■ **Nové členské země EU jakožto aktivní hráči v rozšířené Evropské unii:** Cílem projektu bylo zmapovat pozice a aktivitu deseti nových členských zemí v několika oblastech agendy EU; identifikovat faktory a pohnutky za těmito pozicemi; nahlédnout na úroveň politického a veřejného konsenzu a vlivu největších účastníků na rozhodování; vymezit strukturu koalic v EU a konečně pokusit se poskytnout náhled na možnou změnu těchto pozic.

■ **Transatlantic Policy Forum 2008–2009:** Projekt byl zaměřen na posilování debaty o klíčových oblastech z transatlantické perspektivy (energie a klimatické změny, transatlantický obchod, podpora demokracie, evropské sousedství). Výstupem projektu byla specifická doporučení určená jak EU, tak Spojeným státům.

■ **Regulace lobingu na centrální úrovni v České republice:** Cílem tohoto projektu je prosadit regulaci lobingu především na parlamentní úrovni prostřednictvím veřejné debaty a s pomocí řady odborníků na tuto oblast. Jedním z hlavních výstupů bude věcný návrh zákona (či jiné normy) regulující tuto oblast.

■ **Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice:** Projekt vznikl za účelem vytvoření neformálního prostoru k artikulaci myšlenek o možné reformě a rekonceptualizaci zpravodajských služeb v České republice s cílem přispět k probíhající debatě o tomto tématu.

Evaluace politik podpory demokracie ve Visegrádských zemích: Cílem tohoto projektu vedeného Sekretariátem PASOS bylo evaluovat politiky zemí V4 v oblasti podpory demokracie. Projekt zahrnoval případové studie ze čtyř cílových zemí (Bosny a Hercegoviny, Ukrajiny, Běloruska a Kuby). Výstupem projektu byla komparativní analýza politik a dopadů politik zemí V4 a doporučení pro jejich posílení, lepší koordinaci a sdílení zkušeností s transformací v sousedních zemích.

Projekty na podporu demokracie a přenosu know-how

Cílem tohoto programu je přenos know-how z procesu transformace a přístupového procesu České republiky do EU do zemí v sousedství EU. Takovéto projekty již byly realizovány v Bělorusku (pro lídry demokratické opozice a nezávislé občanské skupiny), Ukrajině, Bosně a Hercegovině, Kosovu a v Makedonii (pro novináře, představitele NNO a zástupce samosprávy). Cílem stávajícího projektu *Jak spolu hovořit? Vytvoření mechanismu politického dialogu mezi zástupci NNO a orgánů veřejné moci v Kosovu* je posílení role občanské společnosti, konkrétně vybraných NNO, při tvorbě a implementaci veřejné politiky a jejich schopnosti vést strukturovaný politický dialog se státními orgány prostřednictvím využití dlouholetých zkušeností vybraných NNO a odborníků z České republiky. V roce 2010 Europeum zahájilo nový příhraniční projekt v Bosně a Hercegovině a Srbsku.

Vzdělávací aktivity

EUROPEUM se dlouhodobě zaměřuje na vzdělávání studentů středních škol. Zorganizovalo již čtyři ročníky *EuropaNostra* – soutěže pro žáky středních škol o EU. Od září 2007 rovněž organizuje soutěž *EuropaSecura* o bezpečnostních otázkách, Evropské unii a NATO. Další informace viz www.europa-secura.cz. V létě 2010 pořádalo EUROPEUM již **8. ročník mezinárodní letní školy**, kterého se zúčastnilo téměř 50 studentů z více než 20 zemí.

EUROPEUM pořádá obecné i specializované kurzy o Evropské unii pro různé cílové skupiny – státní správu, Českou národní banku, Úřad vlády, neziskové organizace nebo komerční subjekty.

Politické poradenství

Výzkumní pracovníci institutu se zúčastnili různých brífinků, parlamentních slyšení, poradních skupin premiéra, vicepremiéra pro evropské záležitosti, Ministerstva zahraničních věcí a Rady guvernérů ČNB, týkajících se otázek Konventu o budoucnosti Evropy, Ústavní smlouvy a předsednictví ČR v Radě EU.

Konference a semináře

EUROPEUM rovněž organizuje řadu seminářů, konferencí, workshopů a dalších veřejných akcí. V poslední době jsme organizovali následující konference a semináře: „Kosovo: Nejmladší stát Evropy. Výzvy a příležitosti.“, „Euro ve střední Evropě: zkušenosti a perspektivy“, „První rok Lisabonské smlouvy – nová pravidla pro evropskou šachovnici“ a mnoho dalších.

Členství v sítích

EUROPEUM je členem *EPIN (European Policy Institutes Network)*, neformální sítě řízené Centre for European Policy Studies v Bruselu, mezi jejíž členy patří kupříkladu Instituto Real Elcano v Madridu, Swedish Institute for European Policy Studies ve Stockholmu, Centre for European Reform v Londýně a Notre Europe v Paříži, a to jako jediný institut z nových členských zemí. Další informace viz www.epin.org.

EUROPEUM je členem sítě *PASOS (Public Association for Open Society)*, která sdružuje instituty ze zemí střední a východní Evropy, Balkánu a Střední Asie a sídlí v Praze. Další informace viz www.pasos.org.

EUROPEUM je také spoluzakladatelem *Asociace pro podporu demokracie a lidských práv (DEMÁS)*, asociace českých neziskových organizací působících v oblasti demokratizace, podpory občanské společnosti a lidských práv ve světě. Další informace viz www.demas.cz.

Kontakt

Institut pro evropskou politiku
EUROPEUM
Rytířská 31
110 00 Praha 1

Telefon: (+420) 221 610 207
Fax: (+420) 221 610 204
E-mail: europeum@europeum.org
www.europeum.org