

Darina Malová
Erik Láštic
Marek Rybář

Slovensko ako nový
členský štát Európskej únie:
Výzva z periférie?



Friedrich Ebert Stiftung e. V.,
zastúpenie v Slovenskej republike

Maróthyho 6, 811 06 Bratislava
Tel> 02/ 544 11 209, 544 11 880
Fax> 02/ 544 11 641
www.fes.sk

ISBN 80-89149-05-7



9 788089 149056

Publikácia vznikla s podporou
Friedrich Ebert Stiftung Bratislava

Slovensko ako nový členský štát Európskej únie: Výzva z periferie?

Darina Malová
Erik Láštic
Marek Rybář

Bratislava 2005

Copyright: Darina Malová
Erik Láštic
Marek Rybář

Recenzenti: PhDr. Zdenka Mansfeldová, CSc.
Dr. Tim Haughton

Táto publikácia bola pripravená v rámci výskumného projektu
VEGA č. 1/1296/04: Politické inštitúcie a aktéri po vstupe Slovenska
do EÚ a vychádza s podporou Friedrich Ebert Stiftung.

Publikácia neprešla jazykovou úpravou.

Obsah

Predslov	5
1. Úvod	6
2. Integračné stratégie SR: výzva z periferie?	11
2.1 Princípy analýzy integračných stratégií členských štátov EÚ	11
2.2 Integračné stratégie Slovenskej republiky: očakávania a realita	18
2.3 Záver	23
3. Slovensko na ceste do EÚ	25
3.1 Rozšírenie EÚ smerom na východ: kontext, inštitúcie, podmienky	26
3.2 Od rozhodnutia rozšíriť EÚ k rokovaniam o členstve	32
3.3 Kondicionalita a jej politické limity a páky: politický vývoj na Slovensku 1994 – 98	37
3.4 Kondicionalita EÚ – nový rozmer rozširovania alebo nová spoločná politika?	47
3.5 Záver	50
4. Postavenie parlamentu na Slovensku a v krajinách Európskej únie	52
4.1 Vývoj parlamentarizmu na Slovensku	52
4.2 Parlamentné výbory v NR SR	58
4.3 Poslanecké kluby	59
4.4 Národné parlamenty v Európskej únii: rola výborov pre európsku integráciu	62
4.5 Záver	67
5. Exekutívno-legislatívne vzťahy v kontexte ústavných zmien v SR a vstupe do EÚ	69
5.1 Východiská: Vláda a parlament v ústave a praxi	70
5.2 Inštitucionálne zmeny orgánov verejnej moci v súvislosti s integráciou do EÚ	73
5.3 Novela ústavy z 2001: reakcia domácich alebo vplyv externých aktérov a faktorov?	75
5.4 Národná rada vracia úder: ústavný zákon o spolupráci NR SR a vlády v otázkach európskej integrácie	81
5.5 Záver: Silnejšia exekutíva, slabý parlament?	91
6. Vplyv európskej integrácie na stranícku súťaž a politické strany	93
6.1 Európska integrácia a stranícka súťaž	95
6.2 Referendum o vstupe do EÚ	98

6.3 Politické strany a euroskepticizmus	101
6.4 Dopyt a ponuka v historických voľbách do Európskeho parlamentu	108
6.5 Slovenské strany a európska stranícka scéna	114
6.6 Záver	116
7. Inštitút referenda v kontexte európskej integrácie	117
7.1 Referendum o vstupe Slovenskej republiky do EÚ (2003)	117
7.2 Integračné referendá v prístupujúcich krajinách v 2003	119
7.3 Referendum a európska integrácia pred rokom 2003	123
7.4 Diskusia o referende k návrhu ústavnej zmluvy o Európe v SR	132
7.5 Záver	133
8. Ústavný súd ako ochranca zvrchovanosti ústavy po vstupe do EÚ	136
8.1 Ústavnoprávne predpoklady vzťahu slovenského a komunitárneho práva	136
8.2 Hľadanie vzťahu k ESD: perspektíva národných súdov	139
8.3 Našiel ÚS SR svojho Crottyho a Brennera?	143
8.4 Záver	151
9. Záver	153
10. Literatúra	157
Poznámky	170

Predslov

Predložená publikácia je jedným z výstupov výskumného grantu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/1296/04 „Politické inštitúcie a aktéri po vstupe Slovenska do Európskej únie: inštitucionalizácia, koordinácia a europeizácia“. Zámerom tejto výskumnej úlohy, ktorej riešenie je naplánované na tri roky (2004 – 2006), je analyzovať hlavné politické inštitúcie (predovšetkým parlament, vládu a ústavný súd) a kľúčových politických aktérov (politické strany, záujmové skupiny) na Slovensku z hľadiska ich reakcií na meniace sa prostredie po vstupe Slovenska do Európskej únie. V prvej etape výskumu sme sa zamerali predovšetkým na popis prevládajúcich vzorcov správania v ich vzájomných vzťahoch. Kľúčové charakteristiky inštitucionálneho usporiadania umožňujú posúdiť mieru, do akej sa menili postoje a stratégie jednotlivých inštitúcií a aktérov pod vplyvom členstva Slovenska v EÚ. Táto kniha prináša predbežné výsledky a zistenia. Jej dôležitou súčasťou je aj analýza integračných stratégií Slovenska ako malého a nového členského štátu EÚ a tiež zhodnotenie, ako prispievajú interakcie domácich inštitúcií a aktérov k „trvalej udržateľnosti“ týchto stratégií.

Pri príprave tejto publikácie sme mali prospech aj z diskusií a výmeny názorov na dvoch workshopoch (konaných v Bratislave a Birminghame) o Slovensku ako novom členskom štáte EÚ, ktoré zorganizoval Tim Haughton. Radi by sme sa poďakovali všetkým ich účastníkom za ich podnety, ktoré ovplyvnili naše uvažovanie o tejto téme. Istá časť tejto publikácie sa zrodila aj vďaka pobytu Dariny Malovej na Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung v Berlíne, kde bola pozvaná ako Karl W. Deutsch Guest Professor 2005. Početné diskusie s členmi oddelenia vedeného profesorom Wolfgangom Merklom výrazne pomohli pri ujasňovaní si dynamiky medzi tzv. starými a novými členskými štátmi. Radi by sme sa poďakovali aj Zdenke Mansfeldovej a Timovi Haughtonovi za cenné pripomienky a rady, ktoré pomohli skvalitniť našu prácu. Vďaka patrí aj ďalším našim kolegom, osobitne Vladovi Bilčíkovi. Samozrejme, za všetky omyly a chybné interpretácie nesú zodpovednosť len autori.

Naše veľké poďakovanie tiež patrí bratislavskej pobočke Friedrich Ebert Stiftung a osobitne jej riaditeľovi Michaelovi Petrášovi za dlhodobú podporu rozvoja politologického výskumu na Slovensku. Bez nej by nielen nevznikla táto publikácia, ale ani mnohé ďalšie analýzy slovenskej politiky.

*Darina Malová, Erik Láštic, Marek Rybář
september 2005*

1. Úvod

Slovenská republika sa stala členským štátom Európskej únie (EÚ) 1. mája 2004 po tom, ako sa zavŕšil integračný proces, formálne zahájený podaním prihlášky v roku 1995. Pôvodné romantické predstavy o „návrate do Európy“, sprevádzajúce pád komunistického systému v Československu v roku 1989, vystriedali najprv ťažkosti s komplexnou premenou politického, hospodárskeho a štátoprávneho usporiadania, potom komplikovaný zápas o charakter politického režimu v samostatnom štáte, neskôr vynútené dobíhanie susedov v rokovaníach s Úniou o konkrétnych podmienkach začlenenia a napokon náročné pôsobenie v štruktúrach EÚ v podmienkach plnoprávneho členstva. Súdiac podľa deklarovanej nízkej informovanosti slovenských voličov o fungovaní Európskej únie a jej inštitúcií, podľa účasti na referende o vstupe Slovenska do EÚ, ktorá len tesne prekročila požadovanú nadpolovičnú väčšinu oprávnených voličov, i účasti na voľbách do Európskeho parlamentu, ktorá bola najnižšia v dejinách tejto európskej inštitúcie spomedzi všetkých členov EÚ, sprevádza návrat do Európy značný nezáujem slovenských občanov. To len potvrdzuje *leitmotív* častých charakteristík európskej integrácie ako procesu iniciovaného a kontrolovaného ekonomickou a politickou elitou, ktoré z neho majú aj najväčší prospech.

Slovensko však svoju cestu do Európskej únie neprešlo jednoduchou skratkou, ale absolvovalo dlhú a komplikovanú cestu, kde kľúčový podiel na zmene „štýlu vládnutia“ vo voľbách v roku 1998 mali slovenskí voliči, médiá, organizované záujmy a občianske iniciatívy. Práve vďaka nim sa Slovensko vrátilo na cestu integrácie a demokracie, z ktorej sa v predchádzajúcom období odklonilo. Pochopenie mnohých súčasných javov a vývinových trendov si aj naďalej vyžaduje systematickú analýzu predchádzajúceho vývoja. Predložená práca si však kladie za cieľ analýzu a zhodnotenie toho, ako Slovenská republika po viac ako roku a pol členstva v EÚ využíva svoje členstvo a presadzuje vlastné predstavy a priority. Prezентuje sa Slovensko ako krajina, ktorá presne a jasne definuje svoje integračné stratégie – postoje voči ďalšej integrácii – v rámci Európskej únie? Prispeje k rastu spolupráce, partnerstva a solidarity medzi členskými štátmi? Predstavujú jeho politiky a postoje relevantné a „trvalo udržateľné“ výzvy aj pre ostatných členov Únie? Tieto otázky rámcovali náš základný výskumný zámer a tiež osobnú motiváciu pri príprave tejto publikácie. Uvedomujeme si, že obdobie, ktoré uplynulo od vstupu SR do EÚ neposkytuje dostatočný odstup, aby sme mohli jej pôsobenie zhodnotiť komplexne a systematicky. Preto sa v tejto práci zameriavame predovšetkým na identifikáciu integračných stratégií a základných trendov vo vývoji vzťahov kľúčových domácich politických aktérov a celoštátnych inštitúcií. Položili sme si tri základné výskumné otázky:

1. Ako charakterizovať a vysvetliť integračné stratégie Slovenskej republiky ako členského štátu EÚ?

2. Ako sa domáci politickí aktéri a politické inštitúcie adaptovali na členstvo v EÚ?
3. Ako komplexné interakcie medzi politickými aktérmi a inštitúciami – inými slovami kvalita demokracie na Slovensku – podmienili aktuálne integračné stratégie?

Predpokladáme, že integračné stratégie a priority malého a nového členského štátu predstavujú výzvy pre ostatné členské štáty a ich politické subjekty len vtedy, ak majú podporu čo najväčšieho počtu relevantných domácich aktérov. Čím väčšia podpora, čím väčšia politická a spoločenská zhoda ohľadom integračných stratégií, tým lepšie sa štát môže prezentovať ako „dobrý Európan“, ktorý prispieva k rozvoju integrácie, spolupráce medzi členskými štátmi. Ak sa dosiahne podobná dohoda, znižuje sa pravdepodobnosť, že zmenou vlády sa zásadne zmenia aj jej postoje v EÚ. Kontinuita integračných stratégií neznamená nehybnosť a ustrnutie na jednom bode, naopak predpokladá dynamické reakcie na stále sa meniace podmienky, ale zároveň vyžaduje zhodu na všeobecnom vývojovom rámci a politických prioritách. Tak sa v stabilných konsenzuálnych demokraciách, založených na koaličných vládach, predchádza absolútnemu stotožneniu jednej vládnej garnitúry so svojím ideovým a politickým programom ako s jedinou správnou cestou. Neexistuje len jediná pravá cesta. Demokracia nielenže vždy pripúšťa, ale dokonca principiálne vyžaduje existenciu politických alternatív. Bez alternatívy niet voľby. Bez možnosti voľby niet demokracie. Práve preto, že demokracia na Slovensku predstavuje ešte stále relatívne nový fenomén, pokladáme dosiahnutie širšej politickej a spoločenskej zhody na pôsobení štátu v Európskej únii za podmienku nielen posilňovania demokratických noriem, ale aj efektívneho fungovania SR ako členského štátu.

Odlišné či dokonca rozporné pozície aktérov zastupujúcich štát v orgánoch EÚ znižujú jeho dôveryhodnosť a oslabujú jeho vyjednávaciu pozíciu v kľúčových otázkach integrácie. Platí to v prípade všetkých členských štátov, aj veľkých a prosperujúcich, ešte viac však v prípade štátov hospodársky slabých a počtom obyvateľov malých. Koncepčná a udržateľná integračná stratégia štátu vyžaduje také inštitucionálne usporiadanie a interakcie kľúčových domácich aktérov, ktoré vedú k širokému „národnému konsenzu“, k zhode najdôležitejších aktérov na presadzovaných prioritách a k získaniu širokej podpory občanov. Zároveň tiež predpokladá existenciu koordinačných mechanizmov, ktoré majú zabezpečiť jednotný a koordinovaný postup aktérov, ktorí kontrolujú kľúčové inštitúcie činné v oblasti integrácie.

Na prvý pohľad Slovensko tieto predpoklady vo veľkej miere spĺňa. Veľká väčšina politických aktérov podporovala a podporuje členstvo Slovenska v Európskej únii. Radikálne euroskeptickí aktéri sa nachádzajú na okraji politického spektra a nemajú veľkú šancu dostať sa do vlády. Krajina už prekonala niekdajšie hlboké politické rozdelenie, založené na odlišných predstavách dvoch súperiacich skupín politických strán o spôsoboch vedenia politiky a o rešpektovaní základných demokratických pravidiel a princípov. Slovenská politika úspešne prekonala za-

ostávanie v prístupovom procese do EÚ, ktoré predpokladalo úzku koordináciu vládnych rezortov a hľadanie zhody na negociačných pozíciách Slovenska pri rokovaniach so zástupcami EÚ. Systém politických inštitúcií sa na Slovensku približuje ku konsenzuálnemu modelu, v ktorom exekutívu vytvárajú koalície väčšieho počtu politických strán. Parlament má voči vláde ústavne nadradené postavenie a väčšina dôležitých vládnych rozhodnutí predpokladá alebo vyžaduje súhlas a podporu parlamentu. Ústavný súd od svojho vzniku získal reputáciu ochrancu demokracie a väčšina jeho rozhodnutí týkajúcich sa systémových otázok fungovania režimu prispela k posilneniu delby moci a podpore ochrany ľudských a občianskych práv (Malová, 2005). Ústava, po rozsiahlych zmenách v rokoch 1999 a 2001 odstránila mnohé protirečivé a nejasné ustanovenia, ktoré komplikovali stabilizáciu demokracie v predchádzajúcom období (Malová, 1998; Malová, Láštic, 2001; Malová, Rybář, 1999). Ústavou garantovaný inštitút referenda umožňuje, aby voliči priamo rozhodli o dôležitých politických otázkach. Dáva tiež potenciálny nástroj opozícii, ktorá pod „hrozbou“ jeho použitia môže získať od vládnej väčšiny ústupky a zohľadnenie vlastných predstáv.

Aj existencia koordinačných mechanizmov, t. j. postupov pri príprave národných pozícií v inštitúciách Európskej únie, vytvára základ pre širokú zhodu relevantných aktérov. Prím v tomto procese existujúce pravidlá dávajú parlamentnému Výboru pre európske záležitosti, ktorý je hlavným nástrojom parlamentu na kontrolu a konzultácie v otázkach EÚ. Ako ukazujú skúsenosti z niektorých krajín, takéto špecializované výbory podporujú zjednocovanie názorov vládnych a opozičných predstaviteľov a prispievajú k vytváraniu celonárodného konsenzu na otázkach európskej politiky. Koordinácia európskych pozícií vo vláde je tiež predmetom zamýšľanej, ale doteraz nenaplnenej úpravy, ktorá by mala zabezpečiť spoločný postup členov vlády a ďalších predstaviteľov rezortov v inštitúciách EÚ.

Predmetom nášho záujmu nie sú výlučne integračné stratégie, ich inštitucionálny rámec a jeho analýza. Zaujímať sa aj o kvalitu demokracie na Slovensku, ktorú nevymedzujeme normatívne, ale inštrumentálne, čiže inštitucionálne, ako zhodu medzi formálnymi a neformálnymi pravidlami a ich dodržiavaním alebo porušovaním politickými aktérmi. Ide o kľúčové otázky, dotýkajúce sa fungovania každého členského štátu EÚ. Ako vplýva proces integrácie a europeizácie na demokraciu? Ako domáce politické inštitúcie a aktéri reagujú a adaptujú sa na európske politiky? Na tieto otázky postupne odpovedáme v jednotlivých kapitolách, ktoré analyzujú:

1. integráciu Slovenska do EÚ,
2. úlohu parlamentu a jeho vnútorných štruktúr ako centra politického života a arény, kde sa formujú základné politické dohody a konsenzus medzi vládou a opozíciou,
3. dynamiku exekutívno-legislatívnych vzťahov pred a po vstupe do EÚ,
4. strategické postoje politických strán k integrácii a jej vplyv na stranícku súťaž,
5. inštitút referenda v kontexte integrácie a europeizácie,

6. úlohu Ústavného súdu vzhľadom na ústavné dôsledky vyplývajúce zo vstupu Slovenska do EÚ.

Štúdium štruktúry interakcií aktérov a inštitúcií a charakteru slovenskej demokracie nás vedú k záveru, že integračné postoje, tak ako ich od vstupu Slovenska do EÚ artikuluje vládna reprezentácia, sú potenciálne veľmi krehké a nepredstavujú základ pre trvalo udržateľné integračné stratégie štátu. Európska politika druhej vlády Mikuláša Dzurindu bola doteraz artikulovaná v dvoch líniiach. Na jednej strane je slovenská vláda v širokom zmysle „prointegračná“, pretože na oficiálnych európskych fórach, predovšetkým na zasadaniach Európskej rady, podporila fakticky všetky dôležité návrhy Predsedníctva Únie, resp. Európskej komisie (ratifikáciu Ústavnej zmluvy, ďalšie rozširovanie Únie na východ, otvorenie rokovaní s Turekom). Predstavitelia štátu namiesto otvoreného a hlasného presadzovania partikulárnych stanovísk sa prikláňajú k názoru vznikajúcej väčšiny európskych vlád. V rámci možností „veľkého malého“ členského štátu EÚ sa tak stotožnili s úlohou „bezproblémového člena“, prispievajúceho k zhode v zásadných celoeurópskych integračných otázkach. Druhá línia integračnej politiky slovenskej vlády sa nesie v znamení hlasného a opakovane zdôrazňovaného odporu proti harmonizácii priamych daní a aj proti vytváraniu sociálnej politiky, záväznej pre všetkých členov. Priame dane a sociálna politika by podľa slovenskej vlády mali zostať, tak ako doteraz, vo výlučnej kompetencii členských štátov. Obe tieto požiadavky sú celkom logicky v súlade s ideovými a programovými východiskami hospodárskej politiky slovenskej vlády. Tá v uplynulom období zaviedla daňový systém s nižšími priamymi daňami a s jednoduchším spôsobom výpočtu (a teda aj kontroly) než je tomu vo veľkej väčšine členských štátov EÚ. Podobne mnohé otázky sociálnej politiky a zamestnanosti sú na Slovensku riešené v „liberálnejšom duchu“ než v druhej väčšine ostatných štátov EÚ. Slovenská vláda sa teraz obáva, aby sa princípy daňovej a sociálnej politiky, ktoré považuje za nesprávne, nedostali na Slovensko „zadným vchodom“, prostredníctvom celoeurópskej regulácie. Vládni predstavitelia opakovane zdôraznili, že dane a sociálna politika sú pre nich kľúčové otázky, v ktorých nemienia ustúpiť návrhom niektorých krajín na harmonizáciu. Napríklad premiér Mikuláš Dzurinda vyhlásil, že by nepodporil návrh Ústavnej zmluvy iba vtedy, ak by obsahoval harmonizáciu priamych daní. V podobnom duchu sa nesú aj opakované vystúpenia ďalších členov slovenskej vlády.

Na základe analýzy inštitucionálneho usporiadania a interakcií politických aktérov na Slovensku sa domnievame, že tieto postoje, hoci konzistentné s hospodárskou politikou vlády, len ťažko môžu predstavovať dlhodobý základ integračnej stratégie Slovenska v Európskej únii. Práve sociálna a daňová politika totiž predstavujú tie oblasti vládnej politiky, ktoré sú najviac kritizované opozíciou a v ktorých najčastejšie dochádza k názorovým stretom medzi vládou a opozíciou. Ako ukazujeme v tejto publikácii, tvorba politiky na Slovensku nie je predmetom rozsiahleho dohadovania a skúmania viacerých „hráčov s právom veta“, ani nevzniká konsenzuálnym spôsobom, ale rodí sa s vylúčením verejnosti, pri obmedzenom prístupe organizovaných záujmov, na základe nejasných vzťahov politickej zúčtovateľnosti

(*accountability*) mnohých nezaradených členov parlamentu, od ktorých jej schválenie v konečnom dôsledku závisí. Znamená to, že integračné priority dnešného Slovenska sú sčasti výsledkom náhodných udalostí, výsledku volieb v roku 2002 a, čo je najdôležitejšie, nie sú produktom koordinácie a konsenzu mnohých aktérov, ale len časti politickej elity, ktorá sa momentálne nachádza v kľúčových rozhodovacích pozíciách. Sú teda vo svojej podstate zraniteľné, pretože nemajú širšiu politickú a spoločenskú podporu. Z logiky usporiadania a fungovania politických inštitúcií a interakcií dôležitých politických hráčov tak vyplýva, že slovenské integračné stratégie pre partnerov v Európskej únii nateraz nepredstavujú skutočnú výzvu. Reprezentujú skôr len pokus kombináciou štrukturálnych reforiem a využitím štrukturálnych fondov zabezpečiť ekonomický rast na základe získavania zahraničných investícií.

2. Integračné stratégie SR: výzva z periferie?

Slovensko sa stalo 1. mája 2004 riadnym členským štátom Európskej únie, čím sa zmenil predchádzajúci asymetrický vzťah, charakterizovaný jednosmerným prenosom pravidiel, noriem a zákonov z prostredia Európskej únie na Slovensko. Vyvrcholil tak niekoľkoročný proces začleňovania Slovenska do EÚ spojený so splnením komplexných politických, ekonomických, administratívnych a právnych podmienok. Premena nerovnocenného vzťahu medzi reprezentantmi SR a inštitúciami EÚ a jej členskými štátmi na rovnocenný znamená, že Slovensko sa dostalo z postavenia objektu integrácie do úlohy spolutvorcu jednotlivých politík EÚ a podieľa sa na rozhodovaní jej inštitúcií. Podľa poslanca Európskeho parlamentu a bývalého spravodajcu EP pre Slovensko Jana Mariusa Wiersmu sa vlády v nových členských krajinách majú plne sústrediť „na prvé dva roky v Bruseli, pretože práve počas tohto obdobia si vybudujú imidž a reputáciu. Čím silnejšia je národná reprezentácia, tým sa skôr presadí“ (Stavrovská, 2004). Naším cieľom je teda analyzovať a vysvetliť rôzne pozície a stratégie, ktoré predstavitelia Slovenska pripravili a prezentovali po vstupe do EÚ. Inými slovami, usilujeme sa odpovedať na otázku, aký „imidž a reputáciu“ Slovensko získalo ako nový členský štát po roku a pol nášho členstva. V prvej časti tejto kapitoly vysvetlíme náš prístup k analýze integračných stratégií členských krajín EÚ a v druhej časti sa sústredíme na charakteristiku základných stratégií SR ako člena Únie. V nasledujúcich kapitolách tejto publikácie sa zameriame na vysvetlenie integračných stratégií Slovenska na základe analýzy kľúčových politických aktérov a inštitúcií.

2.1 Princípy analýzy integračných stratégií členských štátov EÚ

Stratégie Slovenska chápeme predovšetkým ako výsledok vnútroštátnych politických procesov, ktoré sú zasadené do kontextu procesov a inštitúcií EÚ. V rámci existujúceho množstva teoretických prístupov, ako analyzovať a pochopiť pozície členských štátov pri tvorbe politík EÚ sme identifikovali dva nosné prístupy k procesom európskej integrácie, výsledkom ktorých je europeizácia. Skôr, než charakterizujeme teoretické východiská našej analýzy, načrtneme naše chápanie a používanie pojmu europeizácia. Napriek tomu, že tento pojem sa stal pri skúmaní interakcií medzi Európskou úniou ako celkom a členskými štátmi v posledných rokoch veľmi módnym a často používaným, neexistuje jednoznačná zhoda na jeho presnom význame.

Najčastejšie sa ním označuje niekoľko vzájomne súvisiacich fenoménov. Po prvé, europeizácia má teritoriálny rozmer a spája sa s procesom rozširovania EÚ; po druhé vyjadruje organizačný aspekt integrácie a pomenúva budovanie európskych inštitúcií (EÚ, NATO, EFTA, Rada Európy); po tretie označuje aj „export“ európskych inštitúcií (pravidlá, štruktúry, normy) do celého sveta; po štvrté zna-

mená tiež definíciu politického projektu, ktorého cieľom je prehlbovať integráciu na európskom kontinente a napokon reflektuje aj vplyv inštitúcií EÚ na domácu (národnú) politickú scénu v členských štátoch (Olsen, 2001: 333). Azda najväčší rozdiel v jednotlivých konceptualizáciách vyplýva z odlišného definovania Európy. A aj preto niektorí autori navrhujú rozlišovať medzi pojmom europeizácia, ktorý znamená prijatie západoeurópskych modelov napr. ekonomiky, demokracie a sociálneho štátu, a termínom „EÚ-izácia“, ktorý zahŕňa zmeny v kandidátskych a členských štátoch, plynúce z povinnosti zaviesť vo vlastnom štáte inštitúcie, normy, regulatívy a legislatívu EÚ (Wallace, 2000a). Zdôrazňuje sa tým, že stále existujú explicitné alebo implicitné rozdiely medzi Európskou úniou a predovšetkým teritoriálnym a kultúrnym chápaním Európy ako kontinentu. Europeizácia má potom rozdielne a širšie geografické pôsobenie od úrovne EÚ, cez celý európsky kontinent až teoreticky po všetky krajiny sveta, najmä v prípade exportu politických a ekonomických inštitúcií.

V našej práci „europeizácia“ znamená v striktnom slova zmysle „EÚ-izáciu“, čiže pôsobenie Európskej únie na kandidátske a členské štáty, vplyv inštitúcií EÚ a jej rozhodnutí na domácu politickú scénu. Zároveň si všímame aj podmienky vplyvu domácej politiky členského štátu na rozhodovanie a fungovanie inštitúcií Európskej únie. Pojmom europeizácia sa tak vo všeobecnosti označujú rozličné procesy a javy, ktorých jediným spoločným menovateľom je špecifický typ transformácie (zmeny), ktorá sa odohráva na dvoch úrovniach – európskej a národnej (Olsen, 2001: 335). Najmä pri štúdiu účinkov EÚ na konkrétnu členskú krajinu sa europeizácia chápe ako špecifická forma modernizácie, čo vyplýva najmä zo vzájomného prepojenia europeizácie a modernizácie v stratégiách domácej politickej elity. Každodenný proces prijímania rozhodnutí na úrovni orgánov EÚ a ich následnej implementácie v členských štátoch do vlastných politických, ekonomických a administratívnych štruktúr napokon vedie ku konvergencii inštitúcií, pravidiel, noriem a najmä jednotlivých politík členských štátov.

Náš prvý prístup k analýze integračných stratégií vychádza z teórie racionálnej voľby, ktorá predpokladá, že každý jedinec sleduje pri svojom rozhodovaní predovšetkým vlastné záujmy a snaží sa pre seba dosiahnuť čo najlepší výsledok, a to s čo najmenšími nákladmi. Tento prístup uplatňuje viacero autorov, ale Tanja Börzel (2002) ho explicitne používa pri analýze tvorby spoločnej environmentálnej politiky EÚ a pozícií jednotlivých členských štátov. Od tejto konkrétnej analýzy sa usiluje odvodiť možné stratégie členských štátov v procese integrácie. Ukazuje, ako sa jednotlivé štáty správajú pri harmonizácii svojich politík na európskej úrovni. Tvrdí, že sa správajú v súlade so základným normatívnym princípom „racionálnej voľby“, čiže tak, aby minimalizovali svoje náklady na implementáciu spoločných politík alebo európskych regulatívov. Domnieva sa, že najlepšou cestou, ako minimalizovať náklady na implementáciu jednotlivých politík EÚ, je pokúsiť sa presadiť, aby sa vlastné domáce politiky stali vzorom pre harmonizované (spoločné) politiky záväzné pre všetky štáty Únie.

Inými slovami, ak členský štát má nejakú vlastnú politiku, ktorá zatiaľ spadá do kompetencií členských štátov, ale očakáva sa, že sa v blízkej budúcnosti stane pred-

metom europeizácie, čiže harmonizácie v celej EÚ, je preň najvýhodnejšie presadiť túto vlastnú politiku ako model aj pre ostatné členské štáty. V prípade úspechu budú náklady na jej implementáciu vo vlastnej krajine len minimálne, alebo priamo nulové. Pre ostatné členské štáty, ktoré budú musieť nové štandardy a normy implementovať do svojich systémov, budú v takom prípade ich náklady logicky vyššie. „Je dokázané, že národné exekutívy sa usilujú o minimalizáciu nákladov, ktoré sú spojené s implementáciou európskych noriem a zavedených pravidiel pre domáce krajiny. Z toho dôvodu majú motív na uplatnenie domácich politík na európskej úrovni. Čím viac sa zhodujú domáce politiky s pripravovanými európskymi, tým menšie sú náklady na ich zavedenie na národnej úrovni. Keďže členské štáty majú rôzne inštitúcie, súťažia na európskej úrovni o presadenie politik, ktoré najviac vyhovujú ich vlastným záujmom a prístupom“ (Börzel, 2002: 194).

Možnosti každej členskej krajiny na presadzovanie svojich národných priorít v rámci EÚ a na ovplyvňovanie európskej agendy závisia od jej štrukturálnych, inštitucionálnych podmienok a personálnych kapacít. Inými slovami, aj stratégie Slovenska závisia od (a) veľkosti krajiny, (b) stupňa ekonomického rozvoja (c) ideových a programových preferencií vlády a jej reprezentantov, (d) dosiahnutého politického konsenzu a (e) personálnych zdrojov a kapacít. Skúmanie politických stratégií „starých“ členských štátov ukázalo, že cieľom integračných stratégií je ovplyvniť spoločné politiky EÚ alebo komplexné pravidlá, ktoré regulujú správanie členských štátov, organizácií, podnikov a iných kolektívnych a individuálnych aktérov tak, aby sa čo najviac podobali, alebo aspoň sa dali ľahko koordinovať s politikami a regulatívmi daného členského štátu, čím by sa na minimálnu možnú mieru znížili ich vstupné náklady. Z toho vyplýva aj skutočnosť, že niektoré členské štáty sa usilujú implementovať vybrané politiky na národnej úrovni ešte predtým, ako sa daná oblasť začne regulovať na úrovni Európskej únie, lebo predpokladajú, že tým výrazne znížia budúce náklady spojené s realizáciou harmonizujúcich sa opatrení. Štáty, ktoré sú v tomto zmysle najefektívnejšie, sa správajú aj najaktívnejšie: snažia sa vytvoriť želaný model, ktorý by sa mohol stať vzorom pre novú európsku politiku.

Podľa aktivity a pozícií členských štátov voči integrácii, ktorá preniká stále do nových a nových oblastí, ktoré tradične boli doménou národných vlád, Börzel (2002) odvodzuje tri typy možných stratégií. Po prvé, je to líderstvo (*pace-setting*), čiže aktívne presadzovanie vlastných národných politík na európskej úrovni, s cieľom minimalizovať náklady na ich implementáciu. Po druhé, členské krajiny môžu zvoliť aj brzdenie (*foot-dragging*), čiže blokovanie alebo aspoň spomalenie nákladných spoločných politík, aby sa vyhlí ich implementácii, alebo aspoň získali nejakú kompenzáciu za ich prijatie. Po tretie, niektoré štáty sa však môžu rozhodnúť aj pre vyčkávanie (*fence-sitting*), čiže pozíciu, keď členský štát ani nepresadzuje vlastné národné politiky na európskej úrovni, ale sa ani nesnaží zablockovať prijatie niektorej z pripravovaných politík, len buduje taktické koalície s jedným z dvoch táborov. Táto pozícia sa vyznačuje ambivalentnosťou a vychádza z toho, že daná oblasť politiky nepatrí medzi základné priority konkrétneho štátu. Najčastejšie sa to stáva kvôli tomu, že domáci aktéri nedostatočne artikulovali svoje preferencie.

Formovanie strategických integračných pozícií je tak v prvom rade ovplyvnené tým, či jednotlivé politiky sú, alebo nie sú prioritou na národnej úrovni a či sa potenciálne môžu stať aj politikami celoeurópskymi. Ako príklad sa často uvádza tzv. zelené rozšírenie Európskej únie o krajiny EFTA (Fínsko, Rakúsko a Švédsko) z roku 1995. Každá z týchto krajín kladie doma veľký dôraz na environmentálnu politiku, preto sa presadzovanie zvýšených štandardov ochrany životného prostredia na úrovni celej Európskej únie stalo ich strategickou prioritou. Environmentálne politiky týchto krajín sa postupne „europeizovali“, v tomto prípade sa stali oficiálnou politikou EÚ vďaka vysokému stupňu ekonomického vývoja v spomenutých krajinách a ich personálnej pripravenosti. Na základe kvalitnej expertízy, vďaka množstvu vysoko kvalifikovaných a špecializovaných odborníkov v oblasti životného prostredia, ktorí pôsobia v inštitúciách EÚ a podieľajú sa na príprave jednotlivých politik v Bruseli, uvedené krajiny dokázali presadiť veľkú časť zo svojich domácich opatrení na európskej úrovni.

Druhý dôležitý moment tvoril stupeň ekonomického rozvoja, keďže „ekonomicky rozvinuté krajiny sa častejšie správajú ako lídri a tvorcovia politik na európskej úrovni, lebo doma majú striktné regulatívy, silné motívy a aj zdroje potrebné na ich zavedenie. Naopak, ekonomicky menej vyspelé krajiny nedisponujú ani politikami a ani potrebnými kapacitami na ich presadenie, preto sa viac správajú ako aktéri brzdiaci proces“ (Börzel, 2002: 208).

Ekonomicky menej rozvinuté krajiny v EÚ (Španielsko, Portugalsko, Grécko, nové členské krajiny a pôvodne aj Írsko) mali a stále majú menej regulované jednotlivé politiky, čiže majú menej obmedzení v jednotlivých sektoroch, lebo väčšia liberalizácia trhu a menej regulačných opatrení v ochrane životného prostredia, dopravy, podnikania a pod. má podľa postulátov modernej ekonomickej teórie viesť k rýchlejšiemu ekonomickému rastu. Konkrétnejší príklad hovorí, že v týchto krajinách je rozvoj hospodárstva, získavanie zahraničných investícií, znižovanie nezamestnanosti alebo zvyšovanie životnej úrovne väčšou prioritou ako zavádzanie moderných environmentálnych technológií alebo komplexných politik na podporu zamestnanosti. Niektorí politici v ekonomicky menej rozvinutých krajinách EÚ chápú posledne menované úlohy ako druhoradé, lebo zvyšujú náklady na rozvoj ekonomiky, čo môže v konečnom dôsledku zabrzdiť ekonomický rast. Obmedzenia trhu a regulácie predstavujú pre tieto krajiny „zbytočné“ a vysoké náklady, ktoré nezvyšia ich schopnosť konkurovať ekonomicky vyspelejším krajinám v EÚ.

V prípade post-komunistických krajín sa odmietanie štátnej regulácie okrem toho spája s politickými a ideologickými dôvodmi, vyplývajúcimi z odmietnutia bývalého komunistického režimu. Absencia regulatívnych politik, ako aj nedostatok zdrojov na budovanie vlastných expertíznych kapacít v nových členských štátoch môže viesť k tomu, že tieto krajiny sa budú snažiť skôr brzdiť a blokovať väčšiu mieru integrácie, alebo, podobne ako to bolo v prípade menej rozvinutých krajín na periférii Európy, požadovať aspoň čiastočné prefinancovanie nákladov spojených s harmonizáciou jednotlivých politik. Napríklad na začiatku 90.-tych rokov podmienili menej rozvinuté štáty svoju podporu pre vytvorenie jednotného trhu navýšením financií do štrukturálnych fondov a vznikom Kohézneho fondu, čím mali

získať dodatočné zdroje pre budovanie infraštruktúry a rozvoj svojich ekonomík. Položili sa tak základy pre rozličné integračné stratégie členských krajín, ktoré podmienili ďalšie rokovania o smere a intenzite integračnej spolupráce. Ekonomicky vyspelé krajiny (napr. Holandsko, Dánsko, Švédsko, Fínsko) s vysokou životnou úrovňou sú skôr priaznivo naklonené myšlienke európskej regulácie v oblasti životného prostredia a sociálnej politiky, lebo to prirodzene vyplynulo z potrieb ich občanov, ktorí okrem ekonomického rozvoja požadujú aj vysokú životnú úroveň, sociálne zabezpečenie a priaznivé životné prostredie. Menej vyspelé ekonomiky v rámci Európskej únie museli pod tlakom týchto „európskych lídrov“ regulovať svoje politiky počas obdobia, keď ekonomická úroveň nedosiahla porovnateľnú úroveň. Usudzujúc podľa tejto modelovej situácie možno preto očakávať, že nové (postkomunistické) členské štáty sa budú správať podobne racionálne, inými slovami skôr „egoisticky“, nesolidárne a uprednostňovať rozvoj svojich ekonomík na úkor ďalšej integrácie.

Druhý prístup ku skúmaniu a vysvetleniu integračných stratégií členských štátov ponúkajú práce Simona Hixa a Klausa Götza (2001b), ktoré chápu európsku integráciu ako proces, výsledkom ktorého sa stáva europeizácia. Podľa nich európska integrácia vedie k dvom druhom dôsledkov, ktoré sú navzájom previazané. Na jednej strane, delegovanie kompetencií zo štátnej úrovne na úroveň inštitúcií EÚ vedie k tvorbe záväzných politických rozhodnutí, ktoré následne obmedzujú rozhodovanie a konanie domácich aktérov. Na druhej strane, vytvorenie vyššieho stupňa vládnutia (*governance*) zase poskytuje domácim aktérom možnosť obísť prípadné bariéry, ktoré existujú doma a na tejto vyššej úrovni presadzovať alebo vetovať niektoré politiky. Tiež sa môžu pokúšať využívať hlavnú výhodu, ktorú majú oproti domácim konkurentom, t. j. lepší prístup k informáciám o dianí v orgánoch EÚ (Hix a Götz, 2001b: 10).

Z tohto pohľadu výsledky európskej integrácie a rozhodovanie na tejto úrovni – na stupni európskeho vládnutia (*European Governance*) majú dva druhy dôsledkov pre národné politické systémy. Po prvé, ide o priame dosahy, ktoré vyžadujú, aby sa vnútorné politiky štátu zmenili v súlade so všeobecne platnými európskymi normami. Tu možno spomenúť predovšetkým liberalizáciu trhu, otvorenie sa národných trhov najprv tovarom, potom službám, kapitálu a pracovnej sile a následné vytvorenie jednotného európskeho trhu. Podobne aj vznik Európskej menovej únie podstatne obmedzil možnosti aktérov na domácej rozhodovacej aréne, vrátane vlády, ministerstva financií, centrálnych bánk a podobne (Scharpf, 1999). Aj na Slovensku už počas prístupovej fázy vznikli mnohé inštitúcie, ktoré súviseli s vytvorením celého radu regulačných úradov, ktoré si vynútila privatizácie „strategických“ podnikov, ako elektrární, plynární, telekomunikácií. V očakávaní prísunu finančných zdrojov z európskych štrukturálnych fondov taktiež vznikli nové organizácie a úrady na regionálnej úrovni, ale podobne musela vzniknúť napr. aj platobná agentúra pre poľnohospodárstvo.

Po druhé, európska integrácia má aj nepriamy vplyv, lebo mení národné politické inštitúcie, aktérov a výsledky domáceho rozhodovacieho procesu. Nepriamy vplyv zahŕňa všetky zmeny, ktoré explicitne nevytvára povinnosť vyplývajúca z členstva,

ale sú dôsledkom špecifickej „národnej“ reakcie na členstvo v EÚ. Členské krajiny vytvárajú inštitúcie, organizácie a normy, ktoré majú zabezpečiť efektívne fungovanie krajiny v rámci EÚ. Napríklad na Slovensku v rámci každého ministerstva vznikli nové oddelenia, ktoré majú za úlohu koordinovať národnú politiku vo svojom rezorte s politikou Európskej únie a na ministerstvách sa vytvorila špeciálna kategória úradníkov s expertízou v otázkach EÚ. Podobne, ako nepriamy, explicitne nepredpísaný dôsledok sa modifikovala aj štruktúra a právomoci slovenského parlamentu. Tomuto trendu sa bude čoraz viac prispôsobovať aj súdnictvo úmerne tomu, ako si občania a právnické osoby budú uplatňovať svoje práva získané v súvislosti s členstvom Slovenska v EÚ. Vstup do únie však zmenil aj priority a kolektívne akcie politických, ekonomických a sociálnych aktérov, ktorí teraz majú možnosť pôsobiť na nových úrovniach, kde sa prijímajú rozhodnutia. V prípade Slovenska integrácia, najmä uplatňovanie politickej kondicionality, podnietila aj formovanie niektorých aktérov v občianskej a politickej spoločnosti. Vznikli mimovládne organizácie, ktoré najprv aktívne podporovali zápas o demokraciu na Slovensku a teraz sa zapájajú do demokratizácie v iných krajinách, napr. na Ukrajine, v Bielorusku a na západnom Balkáne.

Ako ďalší nepriamy vplyv sme identifikovali pôsobenie Európskej komisie, ktorá počas prístupového procesu ovplyvnila aj model vznikajúcej trhovej ekonomiky vo vtedy ešte kandidátskych krajinách bývalého komunistického bloku. Podľa názoru niektorých autorov Komisia presadzovala pri transformácii centrálne plánovanej ekonomiky na trhovú predovšetkým liberálny model trhovej ekonomiky, ktorý vychádza z tzv. Washingtonského konsenzu a zdôrazňuje realizáciu základných ekonomických reforiem, ktoré majú zabezpečiť ekonomický rast a racionalitu trhu. Piliermi týchto reforiem je vytvorenie slobodného trhu, obchodu a stabilného menového prostredia (Orenstein, 2001: 11). Makroekonomická stabilita, privatizácia a liberalizácia tvorili tri hlavné opory „budovania“ trhovej ekonomiky v post-komunistických štátoch a táto neo-liberálna agenda sa stala aj základom ekonomickej agendy, ktorú presadzovala Komisia (Grabbe 1999). Za nepriamy vplyv vstupu SR do EÚ možno pokladať aj rozvoj zahraničnej politiky. V istom zmysle po vstupe do EÚ vláda SR musela definovať svoje národné priority, najmä pokiaľ ide o zahranično-politickú orientáciu. Príkladom modifikácie zahraničnej politiky je poskytovanie slovenskej zahraničnej pomoci, ktorá sa už rozvíja v rámci deklarovaných záväzkov a rámcov formulovaných na úrovni EÚ.

Hix a Götz (2001b) analyzujú možné integračné stratégie domácich aktérov v národných štátoch na základe horeuvedeného vymedzenia priameho a nepriameho vplyvu Európskej únie na politický vývoj v členských štátoch. Pokiaľ sa Börzel pozerala na stratégie len jedného kolektívneho aktéra – členského štátu, ktorý reprezentuje vláda – druhý zvolený prístup ponúka možnosť analyzovať stratégie komplexnejšie. Pripúšťa sa tak, že aj iní aktéri, napríklad politické strany, záujmové skupiny, podniky a aktivisti majú šancu presadiť svoje požiadavky nezávisle na stratégii, ktorú prijala a definovala vláda a ktorú presadzuje ako oficiálnu stratégiu. Stratégie iných aktérov sa však obsahovo nemusia nutne dostať do konfliktu s oficiálnymi prioritami národnej vlády. Naopak, predpokladáme, že čím väčšia je zhoda

medzi národnými stratégiami a aktivitami iných domácich aktérov na európskej úrovni, tým väčšia nádej na efektívne presadzovanie vládou oficiálne deklarovaných priorít a integračných stratégií. Platí ale aj opak: čím menšiu vnútropolitickú podporu od ďalších vplyvných domácich aktérov majú vládne stratégie, tým ťažšie sa budú na úrovni EÚ presadzovať. A čím väčšia je domáca opozícia voči vládnym stratégiám, tým vyššia je pravdepodobnosť, že v prípade zmeny vlády dôjde aj k zmene integračných priorít a integračnej stratégie.

Pred slovenskými politickými aktérmi po vstupe do Európskej únie tak stoja zložitý výzvy. Ak chcú úspešne plniť svoje ciele, musia obratne zvládnuť fungovanie na niekoľkých úrovniach, a to minimálne na miestnej, regionálnej alebo odvetvovej, národnej a európskej. Už počas predvstupového obdobia sa mnohí aktéri začali mobilizovať a aktívne sa zapájali do činnosti inštitúcií a orgánov EÚ, prípadne sa stali členmi organizácií registrovaných a pôsobiacich pri jej inštitúciách. Platí to o väčšine relevantných politických strán a mnohých poslancoch, štátnych úradníkoch, záujmových skupinách, podnikateľských subjektoch a iných. Rozvoj európskej integrácie totiž viedol k vzniku nových príležitostí, ako títo kolektívni aktéri, ale aj jednotlivci môžu realizovať svoje ciele, ak ich nemôžu úspešne dosiahnuť v rámci národného štátu a jeho inštitucionálneho rámca. Ak niektorý domáci aktér, napríklad environmentálna záujmová skupina, nedokáže presvedčiť vládu, poslancov alebo podnikateľov o potrebe určitého environmentálneho opatrenia, môže sa pokúsiť obísť domáce inštitúcie a snažiť sa presadiť svoje ciele na európskej úrovni. Tento typ stratégie však najčastejšie volia silní a vplyvní hráči. Je známe, že nadnárodné firmy hrali veľkú úlohu pri zavedení jednotného európskeho trhu, lebo národné vlády blokovali ich snahy o liberalizáciu a chránili si svoj trh, vzhľadom na postoje verejnosti a možnosti, ktoré to politickým stranám dávalo pri volebných kampaniach. Takýto prípad je známy aj pri aktivitách pravicových vlád, ktoré pôsobili v Nemecku a Taliansku a využívali európsku arénu, aby doma presadili dereguláciu v tzv. strategických odvetviach, lebo na vnútornej scéne mala takáto politika silných oponentov, najmä medzi ľavicovými stranami a ich voličmi. Na druhej strane „kompenzačné“ opatrenia zo strany Európskej komisie po vzniku jednotného trhu, ktoré viedli k vytvoreniu Kohézneho fondu, neboli len výsledkom integračných stratégií menej ekonomicky rozvinutých členských krajín, ale aj dôsledkom vplyvného pôsobenia ľavicových politikov a odborov.

Ďalším spôsobom, ktorý sa otvára domácim aktérom len po vstupe do EÚ, je snažiť sa zastaviť pripravované zmeny vo vlastnom štáte. Pred vstupom ani politickí, ani ekonomickí aktéri a inštitúcie podobnú príležitosť nemali, lebo predvstupový proces bol jednosmerný, keďže kandidátska krajina len preberala európske normy, pravidlá a regulatívy. Títo aktéri sa mohli len obmedziť na lobovanie pri národnej vláde a snažiť sa oddialiť uplatnenie európskej legislatívy. Teraz majú možnosť obísť domáce prostredie, keď sa pripravuje nejaká čiastková zmena, ktorá istej skupine nevyhovuje. Môžu sa totiž priamo alebo nepriamo obrátiť na európske inštitúcie a pokúsiť sa vetovať chystanú zmenu. V tomto prípade sú najúspešnejší tí aktéri, ktorí dopredu vedľa vyhodnotiť, že pripravovaná zmena zákonov na domácej úrovni sa zásadne dotkne ich záujmov alebo ohrozí ich pôsobenie v národnom

štáte. Príklady zo starých členských štátov ukazujú, že túto úlohu zvyčajne dokážu plniť len silní inštitucionálni aktéri, ako napríklad centrálné banky, súdy a regulačné úrady. Často sa však uvádza aj príklad odborových zväzov vo Veľkej Británii, ktoré sa práve aktivitami na európskej úrovni snažili presadiť návrat k regulačným opatreniam a tak zmierniť dôsledky neo-liberálnych zmien, ktoré priniesla vláda Margaret Thatcherovej.

Tretou stratégiou, ktorú majú k dispozícii aktéri s formálnym či neformálnym prístupom k rozhodovaniu v európskych inštitúciách je využiť svoj prístup k informáciám a získať voči súperiacim záujmom a skupinám komparatívnu výhodu. Ak nejaká skupina, napríklad ministri alebo vysokí štátni úradníci na ministerstvách majú viac informácií ako radoví poslanci alebo radoví úradníci, môžu sa pokúsiť dopredu ovplyvňovať verejnú diskusiu a udávať tempo pri príprave zákonov tak, aby sa maximalizovali výhody pre skupiny, ktoré sú im najbližšie.

V našej práci sa však vzhľadom na krátke skúsenosti s pôsobením mimovládnych politických, ekonomických a sociálnych aktérov na európskej úrovni zameriame predovšetkým na analýzu integračných stratégií, ktoré vypracovala a prezentuje svojimi postojmi a rozhodnutiami vláda. Náš prístup však neignoruje preferencie, rozhodnutia a správanie iných politických aktérov. Naopak, cez skúmanie vývoja inštitúcií a správania aktérov sa snažíme pochopiť a vysvetliť integračné rozhodnutia vlády, čiže tie stanoviská a postoje vlády ako celku a jej jednotlivých predstaviteľov, ktoré vyjadrujú oficiálnu pozíciu SR ako členského štátu na ďalšie smerovanie Európskej únie. Ukážeme, že dodnes (september 2005) existujúca zmes pro-integračných a proti-integračných stratégií vlády je dôsledkom komplikovaného politického vývoja, charakteru začleňovania Slovenska do EÚ a komplexných interakcií medzi politickými inštitúciami a aktérmi. Zároveň poukážeme na základné charakteristiky analyzovaných integračných stratégií, najmä ich prípadné dôsledky pre kvalitu demokracie, kontinuitu národných stratégií a, povedané slovami J. M. Wiersmu, budovanie „imidžu“ Slovenska ako nového členského štátu EÚ.

2.2 Integračné stratégie Slovenskej republiky: očakávania a realita

Integračné stratégie SR v kontexte členstva v EÚ skúmame na základe ich korelácie s veľkosťou krajiny, stupňom ekonomického rozvoja, programom vlády, dosiahnutým politickým konsenzom a s personálnymi zdrojmi a kapacitami. Rovnako ako v prípade ostatných členských krajín sa tieto stratégie menia, predovšetkým v závislosti od vnútorného politického vývoja, zmeny vlády alebo stavu ekonomiky. Reprezentácia SR postupne začala formulovať svoje ciele a priority už počas prístupového procesu, v rámci Konventu o budúcnosti Európy a neskôr na Medzivládnej konferencii EÚ, kde sa pripravovala Zmluva o Ústave pre Európu. Slovensko sa v tomto období prezentovalo predovšetkým ako bezproblémový „Európan“, ktorý sa snaží zaujať pragmatické postoje a urýchliť proces integrácie. Percepcia Slovenska sa zmenila krátko po vstupe, keď bola schválená daňová reforma zavádzajúca rovnú daň a celkovo zjednodušujúca princípy daňovej sústavy. Práve to sa

stalo predmetom kritiky zo strany veľkých členských štátov zo „starej“ pätnástky, najmä Nemecka a Francúzska, ktoré tradične vysoko zdaňujú svojich občanov, aby získali zdroje na štedrú sociálnu politiku. Slovensko, spolu s ďalšími novými členskými štátmi (najmä Estónskom, Lotyšskom a Litvou) dalo jasne najavo, že hodlá zopakovať príklad „keltského tigra“ a politikou nízkych daní a čerpaním zdrojov zo štrukturálnych fondov na rozvoj infraštruktúry zabezpečiť ekonomický rast. Táto politika sa medzi predstaviteľmi „starých“ členských štátov a orgánov EÚ nestretla len s nesúhlasom. Niektorí predstavitelia EÚ, napr. predseda Komisie José Manuel Barroso, poprední reprezentanti členských štátov napr. Silvio Berlusconi, alebo predstavitelia pravicových politických strán, napr. Angela Merkelová tieto trendy podporili. Základné otázky nášho výskumu teda súvisia s aktuálnou debatou o budúcnosti Európskej únie a Slovenska ako členského štátu. Stalo sa Slovensko po vstupe do EÚ „dobrým a poslušným Európanom“, alebo sa stalo skôr brzdou europeizačného procesu? Predstavuje so svojimi ekonomickými a sociálnymi reformami výzvu pre Európsku úniu? Je možné, aby „staré“ členské štáty reformovali svoje sociálne (*welfare*) modely podľa Slovenského modelu? Otázku možno aj obrátiť a pýtať sa, či štáty v západnej Európe svojou neochotou (alebo neschopnosťou) reformovať svoje sociálne politiky predstavujú hrozbu pre ekonomický a politický rozvoj Slovenska (Duleba, Bilčík, Klavec, Korba, 2005: 333).

Slovensko patrí v EÚ k malým štátom, a to nielen rozlohou, ale predovšetkým svojou váhou v systéme orgánov EÚ, ktorá sa odvíja od počtu obyvateľov jednotlivých krajín. Podľa počtu hlasov dohodnutých v Zmluve z Nice patrí Slovensko spolu s Dánskom, Fínskom, Írskom a Litvou medzi „veľké malé krajiny EÚ“. Na základe prístupového procesu, keď vláda zvolila stratégiu doháňania a nemala veľké požiadavky na trvalé výnimky a ani na prechodné obdobia, bolo možné očakávať, že Slovensko sa bude ďalej vzdávať vlastnej suverenity a rozhodovacích právomocí v prospech nadnárodných inštitúcií EÚ. Slovensko sa v predvstupovom období snažilo vybudovať svoj imidž prointegračnej krajiny a stať sa „dobrým Európanom“. Ďalšie očakávanie vyplývajúce z postavenia „veľkého malého štátu“ bolo možné spojiť s obhajovaním rovnosti v participácii na riadení EÚ, čiže podpory rotujúcemu predsedníctvu Európskej rady, rovnosti pri používaní všetkých národných jazykov ako rokovacích jazykov EÚ, presadzovaní zásady jedna krajina jeden komisár a pod. Inými slovami, od Slovenska po vstupe do EÚ sa dalo očakávať, že nebude meniť svoju prointegračnú líniu. Či sa tak aj stalo počas prvého roku a pol jeho členstva je predmetom analýzy ďalšej časti tejto kapitoly.

Vláda SR v roku 1998 v Programovom vyhlásení stanovila: „Strategickým cieľom a jednou z najdôležitejších politických a ekonomických priorít Slovenskej republiky je členstvo v Európskej únii (EÚ). V záujme jeho dosiahnutia vláda splní v čo najkratšom čase politické kritériá a zaväzuje sa plniť i ďalšie kritériá stanovené kodanským summitom EÚ a závery spoločných orgánov SR – EÚ, tak, aby sa SR zaradila k najlepšie pripraveným kandidátskym krajinám“ (Programové vyhlásenie vlády 1998). Po voľbách v roku 2002 vláda stanovila ukončenie rokovaní s EÚ do konca roku 2002 a deklarovala vôľu vstúpiť do EÚ v takom časovom horizonte, aby sa Slovenská republika mohla zúčastniť na voľbách do Európskeho parlamentu

v roku 2004 už ako členský štát. Za priority, ktoré vláda chcela presadzovať po vstupe do EÚ, si určila podporu reformám a opatreniam, ktoré budú v primeranej miere zohľadňovať vplyv členských krajín v EÚ nezávisle od ich veľkosti, zachovanie národnej identity v kultúrno-etických záležitostiach, posilňovanie Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ a Európskej bezpečnostnej a obrannej politiky, efektívne využívanie európskych fondov v rámci predvstupového procesu, ako aj po získaní členstva, prístupenie Slovenskej republiky k menovej únii a prijatie potrebných opatrení pre prístup Slovenskej republiky k Schengenským dohodám (Programové vyhlásenie vlády 2002).

Krátko po vstupe Slovenska do EÚ, 13. júna 2004, sa konali voľby do Európskeho parlamentu, ktoré naznačili, že mobilizačné stratégie politických strán a postoje občanov nezodpovedajú očakávaniam o silnej podpore projektu európskej integrácie. Výskumy verejnej mienky už roky potvrdzovali silnú podporu pre vstup, čo sa potvrdilo aj v schválení Prístupovej zmluvy SR s EÚ v referende v roku 2003, keď sa za prijatie vyslovilo viac ako 90% zúčastnených. Volieb do EP sa v SR zúčastnilo len 16,96% oprávnených voličov, čo v konečnom dôsledku znamenalo historicky najnižšiu účasť na voľbách do EP od roku 1979, keď bol zavedený inštitút priamych volieb. Slovenská republika sa tak zapísala do histórie EÚ nie práve najlepším spôsobom.

Imidž Slovenska ako dobrého a „bezproblémového Európana“ sa tak postupne začal meniť. Vláda už v roku 2004 v súvislosti s členstvom v EÚ oznámila, že jej prioritou je udržať niektoré politiky v kompetencii národných štátov a zároveň podporuje princíp jednomyselného prijímania rozhodnutí. To znamená, že viac ako harmonizáciu jednotlivých politík v rámci Únie, SR presadzuje udržanie národnej suverenity členských štátov v oblastiach, ktoré sa ešte nestali súčasťou spoločných politík a práva. Prioritou číslo jeden malo byť pre SR udržanie veta v oblasti daňovej politiky, čo naznačilo už vystúpenie podpredsedu vlády Ivana Mikloša na konferencii SDKÚ v Prešove 12. júla 2003. Za prioritné oblasti však vláda označila ponechanie práva veta v rozhodovaní v oblastiach daňovej, sociálnej politiky, spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, hospodárskej a sociálnej kohézie, obrany a rodinného práva. Otázka rodinného práva je nanajvýš citlivou témou pre KDH, ktoré nepodporuje vzájomné uznávanie rozhodnutí súdov v členských krajinách pre možné implikácie a nepriamu harmonizáciu homosexuálnych partnerstiev aj na Slovensku. Slovenská vláda ďalej presadzuje skoré zavedenie eura, ktoré síce vyplýva z prístupovej zmluvy, ale vlády členských krajín majú faktickú voľnosť v načasovaní splnenia tohto záväzku. Slovenská vláda sa ale snaží o najskorší termín a za predpokladaný termín stanovila rok 2009. Medzi ďalšie priority patrilo ukončenie prístupových rokovaní medzi EÚ a Rumunskom a Bulharskom a začatie prístupových rokovaní s Chorvátskom. V prípade Turecka zastávala SR skôr váhavý a zdržanlivý postoj, preferovala otvorenie rokovaní o vstupe, ale bez záruky, že sa skončia vstupom. V prípade Chorvátska zaujalo Slovensko rozhodnejší a aktívnejší postoj. Keď EÚ na základe odporúčaní hlavnej prokurátorky Medzinárodného súdneho dvora pre bývalú Juhosláviu (ICTY), Carly del Ponte, odmietla začať prístupové rokovania s Chorvátskom kvôli nedostatočnej spolupráci krajiny s ICTY v prípade

bývalého generála Anteho Gotovinu, slovenský premiér Mikuláš Dzurinda spolu s rakúskym kancelárom Wolfgangom Schlüsselom, iniciovali na pôde EÚ ustanovenie špeciálnej komisie, ktorá by prehodnotila rozhodnutie Medzinárodného súdneho dvora. Táto iniciatíva pripomína svojim záberom príklad Fínsku, ktorému sa podarilo už krátko po vstupe do EÚ predstaviť sa ako „dobrý“ Európan, keď prišlo s myšlienkou tzv. Severnej dimenzie, ktorá má za cieľ integrovať spoluprácu všetkých severských štátov, vrátane tých, ktoré nie sú členmi EÚ. Táto stratégia sa stala známou, aj keď veľmi nejasnou a prakticky nerealizovateľnou.

Slovensko v prvom roku svojho členstva v EÚ muselo riešiť aj problém nadprodukcie ocele v U. S. STEEL Košice. Spor sa napokon vyriešil a vláda SR sa dohodla s Komisiou, že vzhľadom na nedodržanie výrobných kvót zníži U. S. STEEL Košice celkovú výšku daňových úľav a spoločnosť musí do štátneho rozpočtu zaplatiť adekvátnu pokutu. V decembri 2004 táto firma „vyrobila“ pre slovenskú vládu ďalší problém vo vzťahu k Európskej komisii, keďže U. S. STEEL Košice zažaloval Komisiu na Európskom súdnom dvore kvôli sporu ohľadne národných kvót emisných plynov. Ďalšou zo sporných tém medzi vládou a EK bola ambícia Ministerstva hospodárstva otvoriť Prístupovú zmluvu SR do EÚ a vyjednať odpojenie dvoch jadrových reaktorov elektrárne Jaslovské Bohunice súčasne v roku 2008. Zmluva pritom predpokladala odstavenie jedného reaktora do konca roku 2006 a druhého do konca roku 2008. Ministerstvo argumentovalo zvýšeným rizikom v prípade postupného odpájania reaktorov, na pôde EK však nepochodilo.

V hospodárskej politike sa súčasná vláda SR zasadzuje najmä o získanie zahraničných investícií v rámci voľného trhu EÚ. Ich získavanie sa odvíja od propagovania konkurencieschopnosti Slovenska, ako krajiny s nízkymi daňami a zároveň nízkymi mzdami, liberálnymi pracovnými zákonmi, vysokou intenzitou práce, relatívne vzdelanou a disciplinovanou pracovnou silou, ktorá neštrajkuje a ochotne pracuje viac a dlhšie ako v starých členských krajinách.

Nie je však jasné, či tieto inštrumentálne „komparatívne výhody“ Slovenska pri získavaní zahraničných stratégií sú v súlade s východiskami tzv. Lisabonskej stratégie, ktorá má za cieľ zvyšovanie konkurencieschopnosti Európskej únie prostredníctvom investícií do vzdelania a poznatkovej ekonomiky. Vládny materiál „Stratégia konkurencieschopnosti do roku 2010 – Národná lisabonská stratégia“ síce zdôrazňuje, že splnenie tejto stratégie má dve časti: hlboké štrukturálne reformy a rozvojové politiky, ale vláda sa zatiaľ orientuje na „hlboké reformy“ a plánuje získavať zdroje na rozvojové politiky zo štrukturálnych fondov EÚ. Prezentovanie slovenských reforiem ako odvážneho kroku, ktorý by mali nasledovať aj ďalšie členské štáty, spochybňuje kritika nedostatočných štrukturálnych reforiem v mnohých krajinách EÚ a najmä zdôraznenie, že ich absencia by mohla ohroziť ekonomickú úspešnosť Slovenska. Tento prístup, zdôrazňujúci závislosť národných priorít na reformách v iných členských štátoch, môže skôr odrádzať ako získavať spojencov na úrovni EÚ.

Integračné stratégie slovenskej vlády ani v prípade NLS nie sú príliš ambiciózne, keďže nemajú potenciál formulovať a presadzovať nové politiky v inštitúciách EÚ. Vláda síce vyzýva ostatné členské štáty Únie, aby podobne ako Slovensko reali-

zovali hlboké štrukturálne reformy, ale práve oblasti, ktorých by sa takéto zmeny najviac týkali, spadajú do výlučnej kompetencie národných vlád a slovenská vláda súčasne trvá na zachovaní *status quo*. Je teda zrejme, že z jej strany nejde o snahu „reformovať EÚ“ ani presadiť spoločnú politiku, ale skôr o symbolický apel bez konkrétnych dopadov. Za povšimnutie tiež stojí, že v prípade, ak by veľké západoeurópske ekonomiky znížili daňové zaťaženie, mohli by na to doplatiť práve noví členovia EÚ, medzi nimi aj Slovensko. Nízke dane totiž predstavujú jednu z mála konkurenčných výhod, ktoré niektoré postkomunistické štáty majú oproti starým členom Únie. Prípadná realizácia štrukturálnych reforiem, predovšetkým v rámci krajín starej Európy, tiež môže viesť k odlivu priamych zahraničných investícií z krajín tzv. novej Európy. Navyše nie je jasné, či by pokles zdaňovania v krajinách, ktoré sú čistí prispievatelia do rozpočtu EÚ nevedel aj k tlakom na zredukovanie ich príspevkov do kohézneho a štrukturálnych fondov a k celkovému poklesu miery solidarity medzi členskými štátmi Únie. Navyše, tlak na štrukturálne reformy môže oslabiť stále prítomný moment solidarity v EÚ, na čo v konečnom dôsledku môže doplatiť práve Slovensko, ktoré s prostriedkami zo štrukturálnych fondov ráta vo svojich budúcich verejných rozpočtoch. Mohlo by to aj negatívne ovplyvniť realizáciu samotnej NLS, ktorá počíta s efektívnym využívaním zdrojov práve z týchto fondov.

Hospodárska stratégia vlády ponecháva bokom domácich podnikateľov, ktorí sa cítia byť diskriminovaní, pretože nemajú možnosť získavať za investície do slovenskej ekonomiky porovnateľné „stimuly“ ako zahraniční investori. Pritom je možné, že nepomer medzi podporou zahraničnému kapitálu a domácim podnikateľom môže viesť ku zvýšenej podpore nacionalistických a populistických politických síl podobne ako napr. v susednom Poľsku. Krehkosť „komparatívnych výhod“ spočíva aj v tom, že ani daňová (nízka daň z príjmu) a ani sociálna politika (nízke mzdy) nepatria k spoločným politikám EÚ. V prípade ich harmonizácie sa komparatívne výhody môžu veľmi rýchlo stratiť.

Európska únia pre súčasnú vládu na Slovensku predstavuje predovšetkým možnosť, ako rýchlejšie dobehnúť ekonomických lídrov Európy. Nie je však miestom, kde by SR chcelo presadzovať svoje politiky na celoeurópskej úrovni, aby tak znížilo náklady na ich implementáciu. Prioritou Slovenska sa z toho dôvodu stalo udržanie národnej suverenity a práva veta v doteraz ešte neharmonizovaných politikách EÚ, keďže národnú suverenitu chápe ako ochranu vlastných neoliberálnych štrukturálnych reforiem pred regulačnými politikami EÚ. Práve dôraz na liberalizáciu politík zo strany SR, nedostatočné kapacity Slovenska na presadenie vlastných národných priorít na pôde EÚ a predovšetkým fakt, že Slovensko v EÚ patrí medzi ekonomicky menej vyspelé krajiny spôsobujú, že Slovensko na pôde EÚ radšej blokuje harmonizačné iniciatívy jednotlivých krajín v rôznych oblastiach, ako by samo presadzovalo domáce politiky na úrovni celej EÚ.

2.3 Záver

Doterajšie integračné stratégie Slovenska formulované a prezentované vládou naznačujú, že na jednej strane vláda podporuje ďalšiu európsku integráciu, predovšetkým pokiaľ ide o široké, všeobecné otázky integrácie, najmä ďalšie rozširovanie Únie smerom na západný Balkán a to nielen o Bulharsko a Rumunsko, ale predovšetkým o Chorvátsko. SR tiež oficiálne podporila začiatok prístupového rokovania s Tureckom. Na druhej strane však SR presadzuje udržanie národnej suverenity členských štátov v oblastiach, ktoré tradične patria do kompetencie členských štátov, najmä zachovanie práva veta v oblasti priamych daní a sociálnej politiky. Medzi vládne priority čiastočne patrí aj rodinné právo, ktoré je dôležitou témou pre kresťanských demokratov a chcú, aby zostalo v kompetencii národných štátov. Relatívne krátka doba od vstupu neumožňuje komplexnejšiu analýzu integračných stratégií v korelácii so štrukturálnymi, inštitucionálnymi podmienkami a personálnymi kapacitami.

Zatiaľ možno len konštatovať, že Slovensko sa po vstupe do EÚ stalo aktívnym hráčom, lídrom, len v jednom prípade, pokiaľ ide o podporu vstupu Chorvátska do EÚ. Aj v tomto prípade sa však potvrdilo, že dohoda a koordinácia postupu všetkých vládnych reprezentantov je veľmi dôležitá, lebo aj malé nedorozumenia spochybňujú pozíciu SR ako aktívneho členského štátu. Zmienka premiéra Dzurindu počas jeho novembrovej (2005) návštevy v Nemecku, kde pripustil, že „absorbčná schopnosť únie má svoje limity“, vyvolala obavy, že SR už nebude podporovať vstup Chorvátska do EÚ. Ďalší pokus stať sa lídrom a ťahúňom v oblasti vypracovania Národnej lisabonskej stratégie ako prvá členská krajina stráca na účinku vzhľadom na rozporuplnú výzvu k reformám v iných členských štátoch. Nie je možné ovplyvňovať politiky EÚ v tých oblastiach, ktoré majú zostať aj podľa našej vlády v kompetencii členských štátov.

Pozíciu lídra navyše limituje prvá štrukturálna podmienka, a to je veľkosť krajiny. Bez získavania stúpenčov a budovania koalícií Slovensko môže len prezentovať široké výzvy, ktoré si nevyžadujú konkrétne naplnenie. Slovensko, ako jedna z ekonomicky menej vyspelých krajín v EÚ, má obmedzený priestor aj pokiaľ ide o malú hospodársku kapacitu. Aj kvôli tomu v tejto oblasti nebude dlhšie obdobie po vstupe do EÚ udávať politickú agendu smerujúcu k vyššej harmonizácii jednotlivých politík EÚ. Slovensko sa po vstupe do EÚ hlavne snaží blokovať harmonizačné snahy v Európskej únii a je za zachovanie národnej suverenity v doteraz neeuropeizovaných politikách. Taktiež predpokladáme, že priority v oblasti inštitucionálnych zmien v súvislosti s prijímaním Zmluvy o Ústave pre Európu, ktoré by posilnili postavenie malých členských štátov, Slovensko nedokázalo prezentovať ako svoje strategické priority a tým prípadne získať nových spojencov (Bilčík 2002).

Pokiaľ ide o integračné stratégie Slovenska, možno konštatovať, že SR ako nová „veľká malá“ členská krajina EÚ sa zatiaľ len prispôsobuje fungujúcim mechanizmom v Únii, hľadá v nej svoju pozíciu, nemá dostatočné odborné kapacity, ktoré by vedeli presadiť záujmy krajiny. Podporuje liberálne a nie regulatívne politiky a jeho pozícia je vo väčšine oblastí skôr blokujúca, respektíve vyčkávací. Aj kvôli

týmto znakom sa správa pro-integračne len v tzv. širokých koncepčných stratégiách (ako napríklad podpora ďalšiemu rozširovaniu), ktoré nevyžadujú bezprostredné národné investície, či už finančné alebo personálne. Odpoveď na otázku, či Slovensko môže presadzovať svoje národné politiky ako vzor pre ďalšie krajiny EÚ je tiež určená mierou vnútroštátneho konsenzu čo najväčšieho množstva domácich aktérov. „Vnútroštátnou inštitucionálnou infraštruktúrou“ na presadzovanie integračných stratégií sa zaoberáme v nasledujúcich kapitolách. Najskôr sa ale pozrime na to, ako komplikovaný prístupový proces Slovenska k EÚ ovplyvnil preferencie a formoval stratégie domácich politických aktérov.

3. Slovensko na ceste do EÚ

Aktuálne stratégie Slovenskej republiky ako celku, ale aj konkrétnych politických aktérov – ministrov, politických strán, záujmových skupín – ako nového členského štátu do veľkej miery odrážajú spôsob integrácie Slovenska do Európskej únie. Jednotlivé procesy, udalosti a charakteristiky modifikovali priority a správanie aktérov po vstupe do EÚ. Predovšetkým spôsob začleňovania založený na princípe kondicionality, príliš široko formulované podmienky pre vstup, neurčitost' prístupového procesu, spolu s asymetrickým postavením všetkých kandidátskych krajín voči Únii podmienili súčasnú dynamiku vzťahov medzi novými a starými členskými štátmi a ich politickými reprezentáciami. Na jednej strane niektorí politickí predstavitelia v starých štátoch sa ešte celkom nezbavili paternalistického alebo inštrumentálneho postoja voči vládám v nových členských krajinách a na druhej strane inštitucionálne a personálne kapacity v nových členských štátoch nie sú dostatočne pripravené na komunikáciu a obhajobu svojich pozícií.

Domnievame sa, že podobné trendy v prípade Slovensku výrazne poznamenala skúsenosť z uplatňovania politickej kondicionality v rokoch 1994 – 98. Komplikovaný politický vývoj v tom období viedol predstaviťelov Únie, aby sa angažovali vo vnútropolitickom vývoji na Slovensku kvôli ochrane demokratických pravidiel a inštitúcií. Zaostávanie v procese integrácie do EÚ podmienilo stratégiu SR pri príprave krajiny na členstvo v EÚ a v prístupových rokovaníach, najmä orientáciu vlády na čo najrýchlejšie uzatváranie rokovacích kapitol. Paradoxom tejto prístupovej stratégie však zostáva, že niektoré ťažko vyjednané prechodné obdobia ani nevstúpili do platnosti, lebo nová vláda, ktorá nastúpila po voľbách v roku 2002 ich svojimi politickými reformami jednoducho zrušila. Poukazuje to na absenciu širokého politického konsenzu v parlamente a často aj nízku mieru koordinácie na úrovni exekutívy, čo obmedzuje možnosti na kontinuálne pôsobenie Slovenska ako nového členského štátu.

V prvej časti tejto kapitoly charakterizujeme neurčitý vývoj vzťahov medzi bývalými krajinami tzv. reálneho socializmu v rokoch 1989 – 93, sprevádzaný hľadaním vhodnej politiky voči krajinám strednej a východnej Európy. Potom sa zameriame na rozhodnutie o rozšírení EÚ smerom na východ a hľadanie vhodnej stratégie, ktorá mala zabezpečiť aj rozšírenie a zároveň zachovať dosiahnutý stupeň integrácie. Na prípade Slovenska ukážeme realizáciu mechanizmu a pôsobenie politickej kondicionality EÚ. Preskúmame dôsledky vývoja politického dialógu medzi EÚ a SR v rokoch 1994 – 98 na postup vlády pri rokovaní o vstupe do EÚ. Napokon sa zameriame na analýzu a charakteristiku procesu uplatňovania politiky kondicionality vo všeobecnosti.

3.1 Rozšírenie EÚ smerom na východ: kontext, inštitúcie, podmienky

Na začiatku deväťdesiatych rokoch 20. storočia sa pred vtedajším Európskym spoločenstvom (ES)¹, čiže predchodcom súčasnej Európskej únie, objavili minimálne tri veľké výzvy. Jednou z nich bolo prehĺbiť integráciu, najmä pripraviť ekonomickú a menovú úniu. Ďalej to bolo rozšírenie integračných procesov aj na iné oblasti spolupráce, predovšetkým posilnenie politického zjednocovania vo sfére spoločnej zahraničnej politiky a vnútornej bezpečnosti. Napokon ES muselo aj premyslene a vhodne zareagovať na pád komunistických režimov v strednej a východnej Európe (SVE). Tieto krajiny očakávali podporu pri procese širokých ekonomických, politických a sociálnych zmien, ktoré mali definitívne viesť k „návratu do Európy“. Heslo „Spät do Európy!“ noví politickí lídri a bývalí opoziční aktivisti bližšie nešpecifikovali, ale táto metafora sa myšlienkovito viaže na mýtus o povojnovom „únose“ časti západu na východ (Kundera, 1984), čo naznačuje ďalší vývoj „východu“ v rámci jeho prirodzeného prostredia, čiže v duchu západoeurópskych hodnôt, tradícií a noriem. Tento proces sa zhruba spájal s vytvorením funkčných trhových ekonomík, budovaním demokratických inštitúcií, uplatnením znovu nadobudutej politickej suverenity na svojom teritóriu a rozvojom sociálneho blahobytu. Implicitne však tento slogan naznačoval aj prípadné členstvo v Európskej únii.

3.1.1 Predohra: zblížovanie „východu“ a „západu“ v stále rozdelenej Európe

Povojnové bipolárne rozdelenie Európy na dva politické, ekonomické a vojenské bloky sa len pomaly prekonávalo. Veľkú zásluhu na modifikácii povojnového usporiadania mal nemecký sociálno-demokratický kancelár Willy Brandt, ktorý sa svojou novou politikou voči východnej Európe, tzv. *Ostpolitik*, snažil prekonať izoláciu medzi dvomi znepriatelenými táborami a nadviazať vzájomne výhodnú obchodnú komunikáciu. Niekedy sa táto politika zblížovania spája najmä so záujmom západného Nemecka ekonomicky podporiť vývoj vo východnom Nemecku. Na tomto základe v roku 1974 ponúklo Európske spoločenstvo krajinám bývalej Rady vzájomnej a hospodárskej pomoci (RVHP) dohodu o vzájomnom obchode. Doložku najvyšších výhod však bývalé socialistické krajiny odmietli, lebo z ideologických a politických dôvodov túto ponuku nemohli prijať. Európske spoločenstvo sa totiž v bývalom sovietskom bloku chápalo len ako ekonomický nástroj, „predĺžená ruka“ Severoatlantickej aliancie (NATO) a akékoľvek oficiálne vzťahy s ES by znamenali otvorenie sa hlavnému vojenskému nepriateľovi. Len dve krajiny, ktoré už predtým prejavili väčšiu mieru autonómie a menšiu mieru lojality vo vzťahu k Sovietskemu zväzu – Rumunsko a Juhoslávia – sa rozhodli uzavrieť navrhnutú odchodnú dohodu.

Až nástup Michaila Gorbačova do čela Sovietskeho zväzu zmenil celkovú situáciu vo vzťahoch medzi západom a východom. Gorbačovove myšlienky o spoločnom Európskom dome, „perestrojke“ (reforme) komunistického režimu a „glasnosti“ (otvorenosti) v politike priniesli so sebou aj väčšiu mieru samostatnosti pre členské

krajiny bývalej RVHP a Varšavskej zmluvy. Tie v minulosti museli akceptovať tzv. Brežnevovu doktrínu o „obmedzenej suverenite“ svojej štátnosti, ktorá sa v praxi prevetila na prítomnosť sovietskych vojsk na ich území. Nielen ES a RVHP začali pripravovať spoločnú deklaráciu, ale súčasne sa realizovali bilaterálne rokovania medzi jednotlivými krajinami. Najaktívnejšie sa správalo Maďarsko, ktoré v už septembri roku 1988 uzavrelo dohodu o spolupráci s ES, čím sa medzi nimi uvoľnil obchod s priemyselným tovarom. S menším oneskorením na ponuku čiastočne liberalizovať výmenu priemyselného tovaru obchod zareagovalo aj Poľsko. Bývalá ČSSR, aj napriek známkam rastúcej ekonomickej krízy, sa vzhľadom na dogmatické stranícke a štátne vedenie správala opatrne a len koncom roka 1988 nadviazala s ES diplomatické vzťahy a dohoda o čiastočnej liberalizácii obchodu s priemyslovými výrobkami nadobudla platnosť až v apríli 1989. Dohoda o obchodnej a ekonomickej spolupráci medzi ES a Československom bola napokon uzavretá až v máji 1990. Tieto dohody však mali predovšetkým symbolický význam, lebo odstránili historickú diskrimináciu v obchode medzi západom a východom (Lippert, Schneider, 1995, Sedelmeier, Wallace, 1996).

Vnútorňý politický vývoj však v krajinách SVE nabral neočakávaný a prudký spád a Berlínsky múr, symbol rozdelenej Európy padol ešte koncom toho istého roku a spolu s ním sa zrútili aj komunistické režimy v ďalších krajinách. Pádom komunistických diktatúr v SVE sa vytvorili podmienky na zjednotenie Európy, o ktoré sa mnohí myslitelia a politici snažili už celé stáročia. Po tzv. prijatí krajín z južnej časti Európy, keď existencia Európskeho spoločenstva napomohla prekonaniu rozdelenia medzi autoritárskym a chudobným juhom a demokratickým a bohatým severom, tak vznikla možnosť aj zjednotenia západnej a východnej Európy po takmer polstoročí (Archer, 1994, Torreblanca, 2002).

3.1.2 Hľadanie stratégie voči východnej Európe: od vzájomného obchodu k finančnej pomoci

Krajinám SVE sa formálne „pootvorili dvere“ ES už koncom roku 1989, najprv na mimoriadnom novembrovom summite Európskej rady v Paríži a potom na následnom decembrovom stretnutí v Štrasburgu, ktoré dali podnety na vznik Európskej banky pre obnovu a rozvoj ako hlavného nástroja pomoci zameranej predovšetkým na financovanie programov, vzdelanie, výchovu a rozvoj technológií. V otázke podpory transformácie a reformného snaženia krajín SVE zohrala dôležitú rolu i pomoc, ktorú sa členské krajiny ES zaviazali poskytnúť a Rada ju odsúhlasila 18. decembra 1989 vytvorením programu PHARE (*Poland-Hungary Action for Reconstruction of Economy*), ktorý pôvodne ustanovili len pre reštrukturalizáciu ekonomík dvoch krajín Poľska a Maďarska. Od roku 1992 sa v rámci PHARE začali podporovať aj projekty určené na posilnenie demokracie. Okrem toho, Komisia ES ešte v roku 1989 bola poverená koordináciou pomoci z G24 (neformálne združenie donorských krajín), vrátane Medzinárodného menového fondu, Svetovej banky, OECD a Parížskeho klubu, čo zvýšilo úlohu Komisie aj v ďalšom vývoji vzťahov s kraji-

nami SVE. Zástupcovia Komisie tak začali úzko spolupracovať s medzinárodnými inštitúciami, ktoré vo vzťahu k druhým krajinám pracujú na základe uplatňovania princípu kondicionality, čiže poskytujú finančné pôžičky a pomoc výmenou za splnenie konkrétnych podmienok a taktiež tradične podporovali a podporujú tzv. neo-liberálny projekt transformácie, sprevádzaný dôrazom na minimálne zásahy štátu do ekonomiky, rozšírenie trhových mechanizmov a makro-ekonomické ukazovatele pri riadení štátu. Tento model sa značne líši od sociálnych a ekonomických podôb kapitalizmu, ktorý prevažuje v západnej Európe, a ktorý motivoval aj širokú verejnú podporu a mobilizáciu pri páde komunizmu. Predpokladáme, že táto okolnosť viedla k rozšíreniu podobných princípov (kondicionalita a liberálny model trhovej ekonomiky) aj do práce Európskej komisie vo vzťahu k bývalým post-komunistickým krajinám.

Počas roku 1990 sa rozšíril počet adresátov projektu PHARE, ktorý bol dlho najdôležitejším zdrojom finančnej podpory, aj o ďalšie štáty. Finančné prostriedky na pomoc transformujúcim sa ekonomikám plynuli nielen z rozpočtu ES v rámci projektu PHARE, ale aj z jednotlivých členských krajín a finančných inštitúcií. Napriek tomu niektorí politici z východu poukazovali na to, že táto finančná pomoc nie je dostatočná a porovnávali ju so situáciou v západnej Európe po Druhej svetovej vojne, keď Spojené štáty americké poskytli veľkorysý príspevok k rekonštrukcii západoeurópskych ekonomík v podobe Marshallovho plánu. Vtedy tieto krajiny ako súčasť sovietskeho impéria už nemohli túto pomoc prijať. Ak preto ich predstavitelia zdôrazňovali, že aj studená vojna bola vojnou a keďže sa práve skončila, tak si nárokovali na podobnú posilu pri rozvoji vyčerpaných ekonomík (Malová, 1995: 153)

Trh bývalej RVHP sa rozpadol, preto boli jednotlivé krajiny nútené hľadať si nových obchodných partnerov a vytvoriť si nové ekonomické väzby a orientácie. Dôležitým katalyzátorom transformačného procesu sa stali ďalšie dvojstranné dohody o vzájomnom obchode a hospodárskej spolupráci medzi ES a jednotlivými krajinami SVE. Nestabilná hospodárska aj politická situácia v Sovietskom zväze viedla krajiny SVE ku snahám o ešte užšie väzby so „západom“. ES pripravovalo v tejto dobe zavedenie asociovaného členstva, o ktorom sa rozhodlo na zasadnutí Európskej rady na jar 1990 v Dubline. V tejto etape na prvom mieste stáli úvahy o ekonomickej spolupráci a materiálnej pomoci. Na začiatku 90-tych rokov minulého storočia spoločný trh Európskeho spoločenstva predstavoval najúspešnejší projekt ekonomickej integrácie, preto sa stal aj príťažlivým cieľom aj transformujúce sa krajiny SVE. Zároveň však západná Európa vo všeobecnosti reprezentovala prístav, ktorý ponúkal demokraciu, stabilitu a prosperitu ako základné civilizačné piliere.

Prvotné nadšenie politikov zo západnej Európy z rýchleho konca komunistickej hrozby na východe vystriedali obavy pred možným ohrozením už dosiahnutých výsledkov integrácie, čo viedlo k opätovnému oživeniu diskusií medzi stúpencami rozšírenia alebo prehĺbenia (Baun, 2000). Odporcovia rozšírenia ES sa obávali najmä ekonomicky a politicky destabilizujúceho vplyvu, ktorý by mohli priniesť noví členovia zo strednej a východnej Európy. Tento postoj charakterizoval predovšetkým vlády vo Francúzsku, ktoré sa báli zavalenia svojho trhu lacnými výrobkami, najmä

potravinami z východu, a preto najčastejšie presadzovali ochranné opatrenia voči exportu. Krajiny z juhu Európy, ako Grécko, Portugalsko, Španielsko najmä na začiatku 90-tych rokov aj Írsko sa zase báli, že štáty SVE by mohli predstavovať až príliš veľkú finančnú záťaž pre mnohé podporné programy, ktoré Spoločenstvo poskytovalo zaostalejším a menej rozvinutým regiónom v jednotlivých členských krajinách. Nemecko si zase robilo starosti kvôli prílevu lacnej pracovnej sily a prípadnému „sociálnemu dumpingu“. Často sa objavovali varovania, že rozšírenie by zabrzdiло skompletizovanie jednotného trhu, prijatie spoločnej meny a ohrozilo spoluprácu medzi členskými krajinami v oblasti zahraničných a bezpečnostných vzťahov. Na druhej strane vplyvní politici a myslitelia zo západu a aj z východu upozorňovali, že prípadné protesty, štrajky a chaos na východe by ohrozil aj západné demokracie a celkovú stabilitu v Európe (Dahrendorf, 1990, Offe, 1991, Havel, 1991). Čoraz častejšie sa ozývali hlasy, že dohody o vzájomnom obchode nepostačujú pre naplnenie ambiciózných ekonomických a politických reforiem v krajinách SVE. Aj napriek tlaku zo strany stredoeurópskych krajín, aby sa asociačné dohody stali dokumentom, ktorý by zaviazal EÚ, že ich možno chápať ako prvý krok k plnoprávnemu členstvu.

Medzi jednoznačných stúpcov rýchleho, bezodkladného a bezpodmienečného rozšírenia sa prekvapujúco zaradila Margaret Thatcherová, ale jej úsilie bolo chápané len ako ďalší pokus Británie zabrzdiť procesy prehĺbenia integrácie v Európe a zredukovať ju len na ekonomickú sféru. Vo vnútri ES napokon jednoznačne prevládol názor, že všetky aktuálne výzvy, pred ktorým stojí Spoločenstvo sa musia riešiť súbežne, lebo zásadným civilizačným príspevkom integrácie k povojnovému usporiadaniu Európy bolo udržanie a rozšírenie takých fundamentálnych hodnôt, ako je mier, spolupráca, solidarita, demokracia a bezpečnosť. Rozpad bývalej Juhoslávie v roku 1991 a následný vojnový konflikt, spojený s výbuchom etnickej nenávisťi, zrejme zapôsobil na členské krajiny a predstaviteľov spoločenstva ako memento, a aj preto sa napokon rozhodli formou ekonomickej pomoci podporiť stabilizáciu krajín na východ od hraníc Spoločenstva.

3.1.3 Európske dohody: nástroj asymetrickej pomoci alebo začiatok mocenskej asymetrie?

Hoci sa Európska únia v niekoľkých vlnách postupne rozširovala od pôvodnej Šesťky až po známu EU-15, nikdy pred tým neexistovali jednotné ekonomické podmienky pre členstvo. Vstup nových členov sa riadil viac-menej individuálnymi požiadavkami členských a pristupujúcich krajín. Nadnárodné inštitúcie Spoločenstva, Komisia a Parlament mali len okrajovú administratívnu a symbolickú úlohu. Proces rozširovania nebol podriadený explicitným politickým kritériám. Naopak, vstup Španielska, Portugalska a Grécka sa chápal ako spôsob upevnenia nových demokratických režimov. V povojnovom období úloha strážcu demokracie v západnej časti kontinentu totiž tradične patrila Rade Európy (RE) a ES vystupovalo ako najvyšší stupeň ekonomickej integrácie, ktorý napomáhal rozvoju demokracie zaintereso-

vaním členských krajín do vzájomne výhodného obchodu. Ohrozenie jednej krajiny by ohrozilo ekonomické záujmy ďalších členských krajín. Aj bývalé komunistické krajiny chceli potvrdiť svoju oddanosť demokracii a ochrane ľudských práv, preto sa prirodzene uchádzali o členstvo v RE. Maďarsku sa to podarilo už v novembri 1990, v nasledujúcom roku aj Poľsku a bývalému Československu. Evidentne to však predstaviteľom ES nestačilo. Nové Asociačné dohody, ktoré ES pripravila pre krajiny SVE boli oveľa komplexnejšie a aj preto dostali názov Európske dohody (ED), aby sa zvýraznila ich rozdielnosť v porovnaní s predchádzajúcimi asociačnými zmluvami, ktoré ES uzatvorila s Tureckom, Maltou a Cyplom.

Európske dohody predstavovali základný právny rámec vzťahu medzi Spoločenstvom a pridruženými krajinami strednej a východnej Európy. Prvé Európske dohody boli podpísané s Maďarskom, Poľskom a Československom už v roku 1991, tie však len v preambule obsahovali zmienku o politickej dimenzii integrácie tým, že sa zmienili o spoločných európskych hodnotách, ku ktorým sa zmluvné strany hlásia. Medzi týmito hodnotami figurovala pluralitná demokracia, právny štát, rešpekt k základným ľudským právam a slobodám, slobodné a demokratické voľby, vychádzajúce z pluralitného straníckeho systému a tiež také piliere západnej civilizácie akými sú trhová ekonomika a sociálna spravodlivosť. Len neskôr – v máji 1992 – EÚ posilnila význam tejto všeobecnej formulácie a zaradila do ED dodatočnú klauzulu, podľa ktorej získala právo vypovedať dohodu o obchode a spolupráci, ak pridružená krajina poruší uvedené zmluvné politické princípy. Odvtedy všetky ďalšie dohody o pridružení majú osobitný článok, ktorý asociované krajiny zaväzuje k rešpektovaniu demokracie a ľudských práv. Išlo skutočne o prvý novátorský prístup vo vzťahu ku všetkým ďalším uchádzačom o získanie štatútu pridruženej krajiny.

Ťažiskom Európskych dohôd však bol vzájomný obchod, ktorý vo všeobecnosti podporoval liberalizáciu trhov v asociovaných krajinách, naplánovanú postupne na desať rokov a otvoril spoločný trh pre priemyselné tovary z krajín SVE v kratšom, päťročnom období. Už začiatok rokovaní naznačil, že členské štáty si však budú prísne strážiť svoje trhy najmä, pokiaľ pôjde o tzv. citlivé položky, ako sú oceľ, textil a poľnohospodárske výrobky. Paradoxom zostáva, že práve v týchto odvetviach mohlo Československo, Maďarsko a Poľsko úspešne konkurovať západoeurópskym produktom, ale Európske spoločenstvo obmedzilo ich prístup zavedením vývozných kvót. Členské krajiny uprednostnili záujmy svojich domácich výrobcov pred nezištnou pomocou svojim východným susedom pri rekonštrukcii ich deformovaných ekonomík. Najmä pre predstaviteľov Poľska tento prístup zo strany „Európy“ priniesol veľké sklamanie. Predpokladali, že práve svojím zápasom proti komunistickému režimu, oddanosťou demokracii a rýchlej liberalizácii svojho trhu si zaslúžili lepšie zaobchádzanie. Reprezentanti Spoločenstva pri rokovaní s Poľskou delegáciou boli neprijemne prekvapení, že táto na protest proti ďalším francúzskym požiadavkám na obmedzenie dovozu mäsa, vstala a odišla z rokovaní (Lippert, Schneider, 1995, Brađa, 1991). Reakcia Poľska bola však pochopiteľná, lebo práve táto krajina mala najväčšie ekonomické problémy spôsobené vysokou zahraničnou zadlženosťou, infláciou a celkovou hospodárskou zaostalosťou.

Cieľom ES bolo teda skombinovať dve úlohy: na jednej strane podporiť vznik demokratických inštitúcií a trhovej ekonomiky rozvojom vzájomného obchodu s krajinami SVE, ale zároveň neohroziť stabilitu svojho vnútorného trhu. Otázka plného členstva sa odsunula na druhú koľaj. Domnievame sa, že západná Európa nepočítala s takým rýchlym kolapsom komunizmu naraz vo viacerých krajinách, preto sa prvotné nadšenie zmenilo na váhanie. Napriek výrazným dovozným obmedzeniam vo vzťahu k východným susedom, však prístup na trh Spoločenstva pre tieto krajiny znamenal výrazný podporný stimul pri transformácii plánovaného hospodárstva na trhovú ekonomiku. Československo, Maďarsko a Poľsko sa rýchle chopili tejto príležitosti a preorientovali svoje obchodné vzťahy z východu smerom na západ od svojich krajín. Zahraničný obchod vo všetkých troch krajinách predstavoval najrýchlejšie rastúci sektor a už v roku 1991 takmer polovica celkového exportu mierila na trh Európskeho Spoločenstva. A to aj napriek tomu, že Európske dohody rozplánovali úplnú liberalizáciu vzájomného obchodu s pridruženými krajinami až na desať rokov. Výnimkou boli len spomenuté „citlivé“ položky, kde ES požadovalo ešte dlhšie prechodné obdobia a krajiny SVE museli súhlasiť s rozličnými proti-dumpingovými opatreniami. Eurodohody v prípade poľnohospodárskej produkcie dokonca zaviedli trvalé obmedzenia. V prvých rokoch vzájomného obchodu ES dosiahlo výrazný prebytok vďaka vývozu moderných technológií na trhy v krajinách SVE. Text Európskych dohôd, pokiaľ ide o rozdielne časovanie úplnej liberalizácie obchodu, explicitne zakotvil *asymetrický* vzťah medzi zmluvnými stranami v prospech slabšieho partnera, čiže bývalých komunistických krajín. Neskoršie analýzy však ukázali, že pravý opak sa stal pravdou, Spoločenstvo v prvých troch rokoch platnosti ED dosiahlo kladnú bilanciu vo vzájomnom obchode.

Rozšírenie Európskej únie smerom na východ predstavovalo výzvu nielen pre bývalé satelity Sovietskeho zväzu, ale najmä pre samotnú Úniu. Nikdy predtým sa Únia v tom istom období rozšírila o väčší počet krajín ako tri a v roku 2004 ich do únie vstúpilo naraz až desať, čo znamenalo nielen rozsiahle rokovania, ale si vyžadovalo aj prispôbenie EÚ, jej orgánov a rozhodovacích mechanizmov, aby mohla absorbovať nových členov. Okrem toho predošlé vlny rozširovania EÚ znamenali predovšetkým vstupovanie krajín, ktoré mali podobné ekonomické, politické a sociálne štruktúry a podmienky. Rozšírenie EÚ smerom na východ sa odlišuje aj od vstupu Grécka, Španielska a Portugalska, kde síce vládli autoritárske režimy, ale počas ich panovania neprišlo k takej hlbokej zmene základných spoločenských a ekonomických väzieb, ako to bolo v bývalých sovietskych satelitoch. Vstup týchto krajín sa uskutočnil aj na rozdielnom – nižšom – stupni integrácie členských štátov, keď rozsah preberaných záväzkov bol oveľa menší, lebo ešte nefungoval ani jednotný trh, ani Schengenská dohoda a neexistovala spoločná mena, preto aj podmienky pre ich vstup boli oveľa jednoduchšie a viac-menej vyjadrovali národné záujmy a priority jednotlivých členských štátov.

V tomto období podľa Milady Vachudovej (2005) malo ES len pasívny vplyv, lebo politická elita v krajinách SVE mala väčšiu autonómiu pri určovaní politických, ekonomických a sociálnych zmien a Komisia ES len okrajovo motivovala liberálne reformy. Spoločenstvo predstavovalo „len“ obchodného partnera a referenčný

rámec pre celkové spoločenské zmeny. V tomto období to boli najmä Maďarsko, Poľsko a Československo, ktoré od Spoločenstva požadovali od vtedajšieho Európskeho spoločenstva konkrétnejšie kroky pri ich integrácii a taktiež podporovali rozšírenie asociačných zmlúv aj na ďalšie krajiny z bývalého sovietskeho bloku, kde padol komunizmus (RFE/RL, 8. 6. 1993). Ich politickí lídri zdôrazňovali, že akákoľvek regionálna spolupráca, napr. vznik vtedajšej Visegrádskej trojky, neznamená vytvorenie konkurenčnej ekonomickej alebo obrannej organizácie voči Európskemu spoločenstvu, ktoré je prioritným cieľom (Vachudová, 2005: 83).

Európska únia stála v prípade svojho rozšírenia smerom na východ pred kvalitatívne novou situáciou. Nepochybne najväčším rozdielom medzi západom a východom bola – okrem hospodárstva – hlavne odlišná historická, politická a kultúrna skúsenosť. Bývalé komunistické krajiny viac ako štyri desaťročia boli izolované od západnej civilizácie, jej základných hodnôt, mali rozdielny politický a právny poriadok a tiež zlikvidovali súkromné vlastníctvo spolu s trhovou ekonomikou. Navyše sa medzi sebou navzájom líšili, pokiaľ išlo o historický vývoj pred nástupom komunizmu a taktiež o spôsob postkomunistickej transformácie. Počas štyridsiatich rokov sa komplexne zmenila ekonomická a sociálna štruktúra týchto spoločností. Také civilizačné hodnoty západu ako sloboda jednotlivca, právo na informácie, slobodné združovanie, zhromažďovanie, alebo na ochranu súkromia a súkromné vlastníctvo sa stali ideologicky neprijateľnými, a preto aj neznámymi koncepciami. Dalo sa teda očakávať, že integračný proces smerom na východ bude mať iné pravidlá, nástroje a metódy ako predošlé rozšírenia únie.

3.2 Od rozhodnutia rozšíriť EÚ k rokovaniam o členstve

Christopher Preston (1995: 452 – 455) definoval tzv. klasickú metódu rozšírenia, podľa ktorej sa riadil prístup nových krajín do Európskej únie pred pádom komunizmu a fakticky sa touto metódou postupovalo ešte v roku 1995, keď sa k EÚ pripojilo Fínsko, Rakúsko a Švédsko. Táto metóda rozšírenia predstavovala stály vzorec, ktorý zahŕňa formálne prístupové procedúry a zároveň implicitné predpoklady a princípy, formujúce očakávania účastníkov a vývoj rokovaní. Jej princípy obsahujú šesť základných znakov. Po prvé, kandidáti na členstvo museli plne akceptovať existujúci stupeň integrácie, čiže prijať *acquis communautaire*. Takýto trend však v súčasnosti ustupuje úmerne, ako sa prehĺbuje integrácia a mení spôsob rozhodovania Európskej rady z jednomyselného na väčšinové. Medzi najvýznamnejšie výnimky v niektorých členských štátoch patrí zachovanie vlastnej národnej meny a samostatná, zvrchovaná kontrola národných hraníc. Po prijatí spoločnej meny a podpise Schengenskej zmluvy sa všetky nové členské krajiny musia pripojiť k týmto politikám, aj keď v neskoršom termíne, ako je samotný vstup, vzhľadom na náročné prístupové podmienky. Po druhé, formálne prístupové rokovania sa primárne zameriavali na realizáciu preberaného *acquis communautaire*, hlavnú funkciu mala Európska komisia, keďže jej zástupcovia kontrolovali implementáciu zákonov EÚ do národných právnych systémov. Po tretie, problémy vznikajúce z rastúcej

ekonomickej rozdielnosti rozšírenej únie sa riešili predovšetkým zavedením nových politík a nástrojov, a nie radikálnou reformou starých. Takto vznikli napríklad rozličné regionálne a štrukturálne fondy, ktoré mali prispieť k rozvoju menej vyvinutých oblastí v jednotlivých prístupujúcich štátoch. Po štvrté, noví členovia sa do inštitucionálnych štruktúr integrovali len cez ich čiastočnú úpravu a Únia, kvôli ulahčeniu rokovaní zvyčajne prisľúbila ich zásadnejšiu reformu, ale len po rozšírení. Po piate, EÚ uprednostňovala rokovania so skupinami štátov, ktoré už medzi sebou nadviazali blízke ekonomické a politické vzťahy. Napokon, podľa Prestona (1997: 9) v minulosti „staré“ členské štáty sledovali rozšírením svoje vlastné záujmy, preto jednotlivé prístupové zmluvy obsahovali individuálne požiadavky zo strany niektorej z členských krajín na prístupujúcu krajinu.

Z charakteru znakov „klasickej“ metódy rozšírenia vyplýva, že EÚ musela vytvoriť nové nástroje a mechanizmy, aby umožnila vstup krajín z bývalého sovietskeho bloku. Niektoré postupy a aspekty klasickej metódy, napríklad bezvýhradné prijatie *acquis communautaire*, sa zachovali, keďže už na lisabonskom summite v roku 1992 predstavitelia Spoločenstva zdôraznili, že kandidátske krajiny musia prijať spoločnú legislatívu dosiahnutý stav a že princípy spoločných politík sú nedotknuteľné. Platilo to aj v prípade rozšírenia v roku 1995 o členské krajiny z Európskej zóny voľného obchodu (EZVO). *Acquis communautaire* sa v tomto rozšírení vzťahoval na celý systém EU pravidiel, politických princípov a súdnych rozhodnutí, ktoré členské krajiny musia rešpektovať od samého začiatku svojho členstva, nie však pred vstupom do Únie (Preston, 1995, Gialdino, 1995).

Postupne sa ukázalo, že nielen kandidáti sa musia pripraviť na nové rozšírenie, ale aj samotná únia bude musieť upraviť svoje inštitúcie a politiky ešte pred rozšírením na východ, aby bola schopná absorbovať taký veľký počet nových členských krajín. Samozrejme, že požiadavky jednotlivých členských krajín aj pri tomto rozšírení mali svoju úlohu, najmä pri budovaní ochrany svojich „domácich“ trhov pred lacnými tovarmi a lacnou pracovnou silou, ale vzhľadom na viac ako štyridsať rokov prerušené ekonomické a politické vzťahy sa dalo očakávať, že tieto požiadavky budú „staré“ členské štáty požadovať viac-menej jednotne voči všetkým prístupujúcim krajinám a zvyčajne nielen voči jednej z nich. Preto sa dalo očakávať, že Európska rada deleguje politiku východného rozšírenia na Komisiu, ktorá tým pádom získa významnejšiu úlohu, ako v prípade predchádzajúcich rozšírení. Nadnárodné inštitúcie EÚ najmä Komisia a Parlament tak získali jedinečnú možnosť zásadnejšie ovplyvňovať rozšírenie smerom na východ ešte pre začiatkom prístupových rokovaní. Komisia vypracovaním rozličných spoločných dokumentov mohla ovplyvňovať aj pozície členských štátov, pretože ich predstavitelia dostávali informácie o jednotlivých kandidátoch práve prostredníctvom informácií zhromaždených Komisiou.

V analýzach venovaných rozšíreniu EÚ o krajiny SVE sa v prvom rade od začiatku poukazovalo na asymetrický vzťah medzi kandidátskymi krajinami a úniou. Ten v prvom rade vyplýval z toho, že Únia reprezentovala konečný cieľ všetkých postkomunistických zmien a reforiem. Stelesňovala všetky potenciálne zisky a výhody, preto to bola práve táto strana, ktorá de facto jednostranne definovala záväzky

žiadateľov o členstvo, čo sa prejavilo už pri príprave asociačných dohôd, (Lippert, Schneider 1995, Moravcsik, 1998b, Maniokas, 2001, Grabbe, 2003, Vachudova, 2005). Asociované krajiny si mohli vybrať len z dvoch možností, buď súhlasiť s podmienkami stanovenými Úniou, alebo ich odmietnuť, čo by však mohlo znamenať koniec nádejí na ďalšiu integráciu.

V praxi to znamenalo že ak príde k východnému rozšíreniu, tak kandidáti na členstvo budú môcť požiadať len o prechodné obdobie pri preberaní jednotlivých záväzkov a európskych zákonov. Vzhľadom na nevýhodné postavenie post-komunistických krajín, ktoré mali slabé vyjednávacie pozície, lebo vlastne mali len málo, čo sa dalo ponúknuť Únii, tak bolo nepravdepodobné, že by sa snažili o získanie trvalých výnimiek. Spôsobilá to aj všeobecná zhoda politickej elity, že vstup do EÚ je politickou prioritou. Dalo sa tiež čakať, že ani pri poskytovaní prechodných období zástupcovia členských štátov a inštitúcií únie nebudú príliš veľkorysí a ústretoví, preto úspech prístupových rokovaní bude závisieť od schopností národných vyjednávacích tímov z kandidátskych krajín. Asymetria, známa z Európskych dohôd, sa stala integrálnou črtou celého procesu východného rozšírenia.

Už príprava Európskych dohôd naznačila, že toto rozšírenie bude trvať oveľa dlhšie a bude komplexné pokiaľ ide o jednotlivé kritériá, postupné kroky pri ich realizácii a kontrolu plnenia podmienok pre vstup. Spolupráca medzi EÚ a krajinami SVE sa začala deliť na niekoľko na seba nadväzujúcich fáz: od podpisu dohôd o vzájomnom obchode, cez prijatie Eurodohôd, k procesu ich monitorovania. Perspektíva plného členstva sa pre pridružené krajiny z SVE sa však čoraz viac oddaľovala. Tým sa prehĺbila asymetria a vznikla celková neurčitost', časová neohraničenost' ďalšieho vývoja a možného vstupu. To predstavovalo pre kandidátske krajiny najväčší politický problém a aj neskôr vyvolávalo napätie medzi predstaviteľmi Únie a kandidátskych krajín.

3.2.1 Rozšírenie, ale s podmienkami

Vývoj vzťahov medzi ES a krajinami SVE bol v rokoch 1989 – 1993 značne neurčitý, vzhľadom na iné momentálne priority Spoločenstva, medzi ktoré patrila aj jeho transformácia na Úniu a rozšírenie o krajiny EZVO o vytvorenie. Až na zasadnutí Európskej rady, ktoré sa konalo v júni 1993 v Kodani padlo definitívne rozhodnutie o možnom rozšírení EÚ o krajiny bývalého socialistického bloku. Závery summitu po prvý krát súhrnne vyjadrili princíp kondicionality, čiže definovali podmienky, ktoré musia splniť záujemcovia o vstup a zároveň určili, od čoho závisí samotné rozšírenie. Tieto kritériá vstúpili do histórie európskej integrácie ako *Kodanské kritériá*. Ide o oveľa náročnejšie a komplexnejšie podmienky v porovnaní s minulosťou.

Kodanské kritériá sa rozdeľujú na tri hlavné kategórie, ktoré určujú politické, ekonomické a administratívne podmienky pre vstup do EÚ. *Politické* podmienky vyžadujú od kandidátov na členstvo, aby dosiahli stabilitu inštitúcií, ktoré garantujú demokraciu, právny štát, dodržiavanie ľudských práv a ochranu menšín. *Ekonomické* kritériá požadujú, aby v nových členských krajinách fungovala trhov

ekonomika, schopná čeliť konkurenčným tlakom a trhovým silám v Európskej únii. *Administratívne* kritérium predpisuje kandidátom prevziať záväzky vyplývajúce z členstva, vrátane dodržiavania cieľov politickej a menovej únie. V praxi to znamená, že žiadatelia o členstvo musia prebrať *acquis communautaire*, čiže implementovať približne 80 000 strán platnej európskej legislatívy. Summit v Kodani určil aj ďalšiu, štvrtú podmienku, od splnenia ktorej záviselo samotné rozšírenie, keďže rozhodol, že k nemu príde len vtedy, keď Únia bude mať dostatočnú kapacitu absorbovať nových členov a pritom zachovať dosiahnutý stupeň integrácie.

Podmienky stanovené v Kodani boli nielen príliš široké, ale aj vágne definované. Nepredstavujú presný zoznam podmienok, ktoré by kandidátska krajina mohla jednoducho vyškrtávať po ich splnení. Pojmy ako „demokracia“, „trhová ekonomika“ sú široké kategórie a v rámci samotnej Európskej únie nájdeme štáty, ktoré majú rozličné inštitucionálne usporiadanie demokratických a trhových pravidiel a nástrojov. Ekonomické kritériá sa v zásade prekrývali s požiadavkami medzinárodných finančných inštitúcií, ktoré smerovali k privatizácii, liberalizácii trhu, budovaniu finančných inštitúcií, vyváženej menovej a fiškálnej politike. Kodanské politické kritériá sa obsahovo v zásade nelíšia od podmienok, ktoré vyžaduje Rada Európy alebo Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, vychádzajúce z tzv. minimalistického poňatia demokracie, predpokladajúce konanie slobodných, regulárnych a spravodlivých volieb a ochranu ľudských a menšinových práv. Široké a otvorené požiadavky týchto organizácií ponechávajú dostatočne veľký priestor pre výber konkrétneho inštitucionálneho poriadku v nových demokratických režimoch, čo sa prejavilo aj na v kandidátskych krajinách. Napriek tejto slobodnej voľbe väčšina kandidátskych krajín prijala podobné politické usporiadanie, ktoré prevláda vo väčšine západoeurópskych krajín, čiže parlamentnú demokraciu s kabinetnou formou vlády, pomerný alebo zmiešaný volebný systém, multistranícky systém. Súdnú kontrolu ústavnosti a nezávislú centrálnu banku (Malová, Haughton, 2002). Treba zdôrazniť, že mnohé podmienky, ktoré Európska únia určila ako podmienky pre členstvo nespĺňali samé členské krajiny. Netýkalo sa to len ochrany menšinových práv v niektorých starých členských krajinách, ale napríklad Veľká Británia zriadila nezávislú centrálnu banku až v roku 1999. Širokým a vágnym definovaním podmienok pre vstup si Únia vytvorila dostatočný manévrovací priestor pre určovanie rýchlosti rozšírenia, prípadne selekciu kandidátskych krajín na vstup do únie.

3.2.2 Doplňanie a spresňovanie podmienok

Ešte v decembri 1994 na zasadnutí Európskej rady v Essene sa tieto podmienky stali súčasťou širšieho materiálu, známeho ako „Predvstupová stratégia“, ktorá spojila Európske dohody a PHARE program do jedného celku, ako osobitnú politiku voči kandidátskym krajinám zo SVE. Ďalšie zasadnutie Európskej rady v decembri 1995, akceptovalo Komisiou predloženú tzv. Bielu knihu o jednotnom trhu, ktorá špecifikovala „dodržiavanie cieľov politickej, ekonomickej a menovej únie“ a pripojila k podmienkam pre vstup ešte aj stabilitu ekonomického a menového prostredia

kandidátov. EÚ poňala Bielu knihu ako dokument, ktorý majú kandidáti prijať ako návod (aj podmienku pre plnoprávne členstvo) na hospodárske reformy a ich postupnosť. Takéto spresnenie vzniklo „v súvislosti s vytvorením podmienok na postupnú a harmonickú integráciu kandidátskych krajín“ (Figeľ, Adamiš, 2004: 12) a v praxi to znamenalo, že kandidátske krajiny budú musieť postupne prevziať legislatívne normy EÚ, ktoré sa zameriavali najmä na liberalizáciu vonkajších ekonomických vzťahov a regulovali obchod s tovarmi a službami na vnútornom trhu. Biela kniha a štruktúrovaný dialóg sa tiež stali súčasťou predvstupovej stratégie ako nástroje na urýchlenie prevzatia podmienok EÚ (Grabbe, 1999). Po spresnení a pridaní ďalších kritérií pre vstup sa proces monitorovania ešte viac prehĺbil a zasiahol aj nové oblasti, najmä reformu štátnej a verejnej správy, právny systém a aj práva etnických menšín. Podmienky vstupu do únie sa teda menili a neboli fixné, a preto celý proces považovali hlavne kandidátske krajiny za neistý a nepredvídateľný, keďže sa hovorilo o viacerých variantoch rozšírenia, ale ani jeden nebol oficiálne prijatý.

Po prijatí predvstupovej stratégie Európska komisia začala intenzívne a organizovane monitorovať, kontrolovať a vyhodnocovať plnenie všetkých Kodanských podmienok. V júli 1997 po prvýkrát Komisia uverejnila hodnotenie pokroku v jednotlivých kandidátskych krajinách a zároveň na ich základe odporúčala, aby sa rokovania o vstupe začali so šiestimi krajinami: Českou republikou, Estónskom, Maďarskom, Poľskom, Slovinskom a Cyprom. Bulharsko, Litva, Lotyšsko a Rumunsko nespĺnili ekonomické podmienky, ktoré sa síce Slovensku podarilo splniť, ale podľa názoru Komisie to bola zase jediná krajina, ktorá nevyhovela politickým kritériám pre začiatok rokovaní. Summit Európskej rady v Luxemburgu tak rozdelili kandidátske krajiny na dve skupiny až neskoršie stretnutie Rady v Helsinkách 1999 zmenilo tento model na systém tzv. regaty. To síce nepriamo implikovalo preteky medzi jednotlivými vládami pri plnení Kodanských podmienok, ale v zásade to znamenalo prekonanie delenia kandidátskych krajín na tzv. Luxemburskú a Helsinskú skupinu.

Komisia v rámci prípravy na vstup nových členských krajín v roku 1997 vypracovala osobitný dokument, ktorý nazvala *Agenda 2000*. Ten zlúčil všetky požiadavky a poskytovanú pomoc z EU do jedného rámca, pomenovaného Partnerstvo pre vstup (*Accession Partnership*). Komisia dávala čoraz väčší dôraz na pripravenosť kandidátov na vstup, ako na všeobecný rozvoj ich hospodárstva a spoločností. Jednotliví vlády museli pripraviť svoje vlastné národné plány na prijatie *acquis*. Politické kritéria sa spresňovali postupne v individuálnych rokovaniach, pričom štruktúrovaný dialóg slúžil ako hlavný nástroj na realizáciu a sprostredkovanie kondicionality. Už počas prípravy Európskych dohôd kandidátske krajiny dospe- li k poznaniu, že EÚ skôr využíva politický dialóg ako nástroj na prezentovanie svojich spoločných pozícií voči tretím krajinám, a nie ako prostriedok skutočného dvojstranného dialógu, ktorý vychádza zo spoločne určeného programu rokovaní (Lippert, 1995: 29). Dalo sa preto očakávať, že sa prístup členských krajín a inštitúcií zásadne nezmení pri rokovaní o vstupe, čo sa potvrdilo aj v ďalšom vývoji rokovaní medzi EÚ, členskými krajinami a jednotlivými kandidátmi. Naznačili to aj prvé

správy (*avis*), ktoré Komisia pripravila a uverejnila v tom istom roku. Zamerala sa na hodnotenie kandidátskych krajín podľa Kodanských podmienok a podľa toho hodnotila pripravenosť krajín na vstup do Únie. Podľa niektorých autorov Komisia uviedla v správach málo faktov, ktoré by dôsledne podporili jej stanoviská (Grabbe, Hughes, 1998).

3.3 Kondicionalita a jej politické limity a páky: politický vývoj na Slovensku 1994 – 98

Na začiatku samostatnej štátnosti počas roku 1993 sa vývoj domácej a zahraničnej politiky sústredil na medzinárodnú akceptáciu a zviditeľnenie Slovenska, ktoré pri svojom vzniku nemalo šťastný štart, lebo sa jeho zrod spájal najmä s nacionalizmom, negatívnym vzťahom k maďarskej menšine a s vážnymi ekonomickými a sociálnymi problémami. Okrem toho medzinárodná verejnosť vnímala záporne aj samého stromu slovenskej suverenity – Vladimíra Mečiara. Nedôverovalo sa tak ani novému štátu a ani jeho najvyšším predstaviteľom. Slovensko sa tým zaradilo medzi „čierne ovce“ v európskom priestore, čiže k štátom, ktoré ohrozujú stabilitu a demokraciu na celom kontinente (Bilčík, Bruncko, Samson, 2000: 348). Za jeden z mála pozitívnych momentov pri jeho vzniku sa vo všeobecnosti pokladalo len pokojné, nenásilné rozdelenie federácie, ktoré sa zapisalo do svetovej histórie ako „zamatový“ alebo „nežný“ rozvod.

3.3.1 Monitorovanie SR: Inštitucionálny rámec a hlavné udalosti

Po zániku ČSFR oba nové štáty museli uzatvoriť samostatné dohody s EÚ, ktoré už obsahovali už spomenutý článok o politických podmienkach spolupráce a tiež klauzulu o práve únie vypovedať zmluvu v prípade ich porušenia. Európska dohoda medzi EÚ a Slovenskou republikou nadobudla platnosť po jej úplnej ratifikácii vo februári 1995a následne v marci vznikli tri orgány, ktoré predstavovali jej formálne inštitucionálne zabezpečenie.

V prvom rade to bola Asociačná rada, ktorú tvorili členovia Európskej rady, Európskej komisie (EK) a vlády SR ako pridruženej krajiny. Na najvyššej, ministerskej úrovni ju zastupoval minister zahraničných vecí, ale v tejto zostave sa rada zvyčajne zišla len za rok. Úlohu jej prezidenta si na princípe rotácie medzi sebou rozdelili zástupcovia SR a predstaviteľ Únie počas jedného roku. V praxi sa zástupca členských štátov Únie sa menil dvakrát do roka, podľa toho, ktorá krajina predsedala EÚ (Mayhew, 1998: 51 – 52). Rada predstavovala ťažisko politického dialógu, vytvorila rámec pre obchodné a iné ekonomické vyjednávania a zodpovedala za plnenie dohody. Medzi jej funkcie patrilo preskúmať všetky problémy, ktoré sa objavili počas doby jej platnosti. Asociačný výbor predstavoval výkonný orgán Asociačnej rady, kde sa pripravovali podklady pre rozhodnutia Rady. Na jej čele stál zástupca ministra, štátny tajomník (niekedy zastupovaný povereným úradníkom zodpoved-

ným za európsku integráciu) a úradník z EK zodpovedný za vzťahy so Slovenskom. Výbor pripravoval program rokovaní a metódy spolupráce, rozhodnutia musela prijať Rada. Na parlamentnej úrovni pôsobil Spoločný parlamentný výbor SR a EÚ (*The Association Parliamentary Committee*), ktorého členmi na paritnom základe boli členovia NR SR a Európskeho parlamentu (EP). O predsedníctvo výboru sa na rotačnom princípe delili obe strany, právomoci tohto výboru však boli relatívne malé. Hlavnou náplňou práce bolo „byť informovaný“ o rozhodnutiach Rady a mal možnosť predkladať jej odporúčania. Výbor zasadal najmenej dvakrát ročne, raz na Slovensku a raz v Bruseli.

Vzhľadom na to, že rokovania Asociačnej rady sa týkali prevažne technických a administratívnych rozhodnutí o plnení dohody, tak médiá a verejnosť venovali väčšiu pozornosť práci Spoločného výboru, v ktorom mala zastúpenia aj opozícia a jeho zasadania využívala ako fórum, kde artikulovala svoje výhrady voči politickému vývoju pred medzinárodným publikom. Väčšina uznesení, ktoré výbor prijal sa dotýkala práve otázky porušovania politických záväzkov, stanovených v Európskej dohode. Keďže ich pripravovali opoziční poslanci v úzkej spolupráci s poslancami EP, tak sa stali významným signálom o politickom vývoji na Slovensku. Na jednej strane dokazovali, že tu existuje politická alternatíva voči vláde a na druhej strane legitimizovali kritické postoje opozície, keďže ich podporila aj tretia strana – poslanci Európskeho parlamentu.

Vplyv tradičných diplomatických nástrojov pri uplatňovaní politických podmienok zostal teda značne obmedzený a viac-menej záviselo od presvedčenia, oddanosti a uznania záväzkov na strane politických predstaviteľov v kandidátskej krajine. Rozhodujúcim nástrojom na uplatňovanie vplyvu EU na politický vývoj na Slovensku stali stanoviská (*avis*) Európskej Komisie, ktoré sa pripravovali v spolupráci s rozličnými inštitúciami a organizáciami, vrátane mimovládnych.

3.3.2 Politická kondicionalita v praxi: prípad Slovenska

Vývoj na Slovensku sa stal ukážkovým príkladom, ako funguje politická kondicionalita v praxi (Malová, Rybář, 2003), hoci niektorí autori hovoria, že aj zmena vlády v Rumunsku a Bulharsku bola výsledkom kombinácie medzinárodného a domáceho tlaku pri plnení politických podmienok EÚ (Vachudová, 2005).

Európska komisia vyjadrila svoje prvé znepokojenie nad vývojom na Slovensku po smutne známom nočnom zasadnutí parlamentu 3. – 4. novembra 1994, keď koalíčná väčšina zmenila dovtedy zaužívané zvyklosti pomerného zastúpenia opozície vo vedení a riadení parlamentu, čím zásadne obmedzila kontrolné právomoci opozície. Napr. nezvolila žiadneho poslanca opozície za podpredsedu NR SR, a ani do vedenia niektorého z parlamentných výborov, navyše presunula všetkých lídrov opozičných strán do parlamentného Výboru pre životné prostredie. Nová väčšina v NR SR odvolala zástupcov opozície z orgánov dohliadajúcich na verejnoprávne médiá aj spravodajské služby. Vo svojej funkciách neostali ani opoziční nominanti v Najvyššom kontrolnom úrade a vo Fonde národného majetku a aj na post gene-

rálneho prokurátora bol zvolený kandidát blízky budúcej vláde. Ďalej parlamentná väčšina vytvorila výbor pre prešetrovanie právoplatnosti mandátov opozičnej Demokratickej únie. Opozícia ako kľúčová inštitúcia pre fungovanie akéhokoľvek demokratického režimu nedostala takmer žiadnu, ani len formálnu šancu kontrolovať vládu alebo zasahovať do jej politiky. Poslanci HZDS, SNS a ZRS zredukovali demokraciu na zjednodušený väčšinový princíp a odvolávali na princíp „vítaz berie všetko“, „demokracia je terorom väčšiny“, alebo odkazovali opozícii: „Je po voľbách, zvyknite si“ (Pankovčínová, Hrabko, 1995). Predstavitelia EÚ sa na svojich rokovaníach s vládou SR stále vracali k otázke zastúpenia opozičných poslancov na riadení parlamentu a kontrole vlády, lebo zachovanie inštitútu opozície bolo kľúčom k zachovaniu demokracie na Slovensku.

Predstavitelia členských štátov EÚ, zastúpených trojkou jej veľvyslancov už v decembri 1994 zareagovali na tieto udalosti a odovzdali diplomatický demarš prezidentovi, premiérovi a predsedovi parlamentu. Zdôraznili, že integračný proces neprináša pre Slovensko len výhody, pokiaľ ide o vzájomný obchod a ekonomickú pomoc, ale obsahuje aj záväzky, ktoré asociovaná krajina musí dodržiavať. Vyjadrili presvedčenie, že Slovensko si starostlivo zváži svoje vlastné záujmy a bude pokračovať na ceste demokratických reforiem. Slovenská vláda odpovedala na tieto výhrady zdržanlivo a vyhýbavo, keďže ocenila len záujem EÚ o politické dianie na Slovensku.

Stanoviská Európskej únie voči Slovenskej republike sa zostrili v roku 1995, keďže Vladimír Mečiar ako premiér na jednej strane slávnostne odovzdal prihlášku SR do EÚ, ale na strane druhej vláda HZDS-SNS-ZRS čoraz častejšie útočila na opozíciu, prezidenta a Ústavný súd SR, keďže tieto inštitúty sa v rámci svojich politických možností a ústavných kompetencií snažili zastaviť „neobmedzenú vládu väčšiny“ (Malová, 1998). Zástupcovia EÚ znovu a znovu pripomínali vláde SR jej dobrovoľný záväzok dodržiavať Kodanské kritériá. Vláda opäť zaujala odmietané stanovisko k tejto kritike a pokúsila sa aspoň svojich stúpencov presvedčiť, že EÚ má dvojaký meter na kandidátske krajiny, prípadne, že Slovensko má takú významnú geopolitickú polohu, že sa musí stať členom Únie bez ohľadu na prechodne negatívne stanoviská medzinárodných aktérov a organizácie.

Aj Európsky parlament sa snažil pripomenúť vláde jej demokratické záväzky a prijal rezolúciu, ktorá konštatovala, že vláda na Slovensku pokračuje v politike, v roku 1995 ktorá nedostatočne rešpektuje demokraciu, právny štát, ľudské a menšinové práva. Táto rezolúcia naznačila, že Únia by mala zvážiť svoju pomoc a spoluprácu v rámci Európskej dohody a prípadne ju vypovedať, ak sa situácia na Slovensku nezmení. Voči žiadnej inej kandidátskej krajine Únia neuplatnila podobné ostré a kritické stanoviská. Vyplývalo to však z nečitateľných postojov a protirečivých rozhodnutí slovenskej vlády, ktorá sa čoraz viac prezentovala ako nedôveryhodný partner. Napríklad na jeseň 1995, predseda vlády v rozhovore pre nemecký denník povedal, že „ak nás nechcú na západe, tak sa obrátíme na východ“ (Sme, 14. 7. 1997). Potvrdením tejto zahraničnopolitickej orientácie sa stal aj celý rad bilaterálnych zmlúv s Ruskou federáciou o dodávkach energie a v roku 1996 začala vláda dokonca zvažovať uzavretie zmluvy o voľnom obchode, čo by však úplne protirečilo Európskej dohode medzi SR a EÚ (Duleba, 1997). Podobné

vyhlásenia vlády ešte viac zmobilizovali opozičné strany, lebo prípadný príklon k Rusku by mohol viesť nielen k energetickej a zahraničnopolitickej závislosti na bývalej okupačnej veľmoci, a tým ohroziť integračné ambície krajiny, ale okrem toho ešte viac zhoršiť stav demokracie na Slovensku.

Vzťahy medzi EÚ a SR sa zase zhoršili po rozhodnutí väčšiny koaličných poslancov NR SR vylúčiť poslanca HZDS Františka Gauliedera z Národnej rady na sklonku roku 1996. Vyvolalo to ostrú reakciu zo strany Spoločného výboru, inštitúcií a predstaviteľov EÚ. Ešte v decembri 1996 Európsky parlament prijal ďalšiu rezolúciu k situácii v SR a zdôraznil, že rešpektovanie základných demokratických princípov, vrátane slobodného výkonu poslaneckého mandátu, je podmienkou začiatku spolupráce s Európskou úniou. V neformálnej komunikácii boli predstavitelia EÚ ešte kritickejší. Tlačová agentúra Reuters napríklad priniesla vyjadrenie vysokopostaveného diplomata z EÚ ktorý tvrdil, že Slovensko nemalo šancu byť pozvané do EÚ v prvej vlnе rozšírenia, pretože Únia mala iné priority než obávať sa o demokratický charakter politiky vo svojich členských štátoch (Sme, 20. 12. 1996).

Napríklad na stretnutí slovenského ministra zahraničných vecí Pavla Hamžíka a člena Európskej komisie Hansa van den Broeka na rokovaní Asociačnej Rady vo februári 1997 predstavitelia EÚ jednostranne vyjadrili nádej, že práva opozície v parlamente budú rešpektované a tiež, že bude prijatá legislatíva o používaní jazykov národnostných menšín v úradnom styku (Sme, 26. 2. 1997). V nasledujúcom období pred Luxemburským summitom v roku 1997 Národná rada SR prvýkrát aktívne prerokovala ciele slovenskej integračnej politiky a prijala prvú deklaráciu, týkajúcu sa integrácie. Uznesenie NR SR vyjadrovalo presvedčenie, že „problémy sú dočasného charakteru a Slovenská republika je schopná prekonať ich použitím politických prostriedkov.“ (Uznesenie NR SR č. 763/1997) Komisiou pripravená prvá hodnotiacia správa v roku 1997 však zdôraznila, že vláda nepreukázala svoju politickú dôveryhodnosť, a preto v tomto dokumente definovala krátkodobé politické ciele, ktoré Slovensko musí splniť, aby vyhovelo požiadavkam pre vstup do EÚ. Patrili sem najmä spravodlivé a slobodné voľby (parlamentné, prezidentské a miestne), zahrnutie opozície do politického rozhodovania a kontrolných funkcií parlamentu a prijatie zákona o používaní menšinových jazykov.

V apríli 1998 zástupcovia EÚ na zasadnutí Asociačnej rady oznámili, že vláda musí vykonať konkrétne kroky smerom k zlepšeniu situácie na Slovensku, ak sa majú naplniť integračné aspirácie Slovenska (Pravda, 29.4. 1998). Slovenskí vládni predstavitelia naproti tomu tvrdili, že EÚ čerpala informácie zo zaujatých zdrojov a že slovenská vláda nemôže akceptovať hodnotenie predstaviteľov Únie (Sme, 19. 3. 1998). Spoločný parlamentný výbor vďaka poznatkom od opozičných poslancov, ale aj vyššej frekvencii svojich zasadnutí a pravidelnejšej kontrole uznesení ešte otvorenejšie a razantnejšie kritizoval politické pomery. Výbor pravidelne prijímal rezolúcie požadujúce konkrétne opatrenia zo strany slovenskej vlády i parlamentu na zlepšenie stavu demokracie, ale na nasledujúcom stretnutí zvyčajne pravidelne konšatoval, že k žiadnemu pokroku neprišlo. Zástupcovia Európskeho parlamentu vo Výbore verejne dávali najavo svoje sklamanie, že slovenská vláda neplnila svoje vlastné sľuby na zlepšenie situácie (Sme, 22. 4. 1998).

Predstavitelia EÚ stáli pred vážnou dilemou, akú stratégiu voči SR možno uplatniť. Na jednej strane tu stála vláda, ktorá nebola ochotná robiť žiadne ústupky a chápala opozíciu ako prekážku pre efektívny výkon moci, ktorá v zahraničí prepiera „špinavé prádlo“. Na druhej strane tu síce existovala opozícia, ktorú síce vláda odstrčila na okraj politického diania, ale to znamenalo, že tu existuje aj možná alternatíva voči vláde, čo predstavovalo nádej na možnú politickú zmenu. Okrem opozície aj veľká väčšina občanov podporovala integráciu Slovenska do EÚ. Počas deväťdesiatych rokov boli postoje slovenských občanov ako celku ohľadom politickej demokracie veľmi podobné postojom v okolitých krajinách strednej Európy (Szomolányi, 2003). Ich názory sa však výrazne líšili, pokiaľ išlo o hodnotenie stavu demokracie vo vlastnej krajine, obávali sa, že je ohrozená. V januári 1997 sa k podobnému presvedčeniu hlásilo viac ako 50 percent voličov (Veľšic, 2001: 33). Hoci viac ako tri štvrtiny z nich chceli, aby sa Slovensko stalo členskou krajinou EÚ, len asi štvrtina verila, že krajina skutočne bola na správnej ceste smerom k členstvu v EÚ (Bútorová, 1999: 67). Pre mnohých z nich bol vnútropolitický vývoj sklamaním, keďže jedným z hesiel protikomunistickej „nejšej revolúcie“ bol „návrat do Európy“, ktorí mnohí spájali práve so vstupom do EÚ. Na konci roku 1997 sa 60 percent občanov domnievalo, že medzinárodná pozícia Slovenska sa v porovnaní s rokom 1994 zhoršila (Bútorová, 1999: 63), a takmer 40 percent opýtaných sa obávalo, že parlamentné voľby v roku 1998 môžu byť zmanipulované (Bútorová, 1999: 71). Pripať medzi postojmi slovenských voličov a predstaviteľov vlády vo vzťahu k demokracii sa zväčšovala. Zrejme aj vďaka tomu predstavitelia EÚ začali rozlišovať medzi dvomi adresátmi svojich stanovísk a začali dôsledne odlišovať medzi vládou, opozíciou a občanmi SR. Prejavilo sa to najmä v roku 1998, keď sa skončilo volebné obdobie prezidenta SR a vzhľadom na to, že parlament nebol schopný zvoliť nového kandidáta, niektoré právomoci prešli na premiéra, ktorý ako zastupujúci prezident zrušil vypísané referendum o priamych prezidentských voľbách a zároveň udelil amnestie osobám, ktoré sa podieľali na zmanení referenda v roku 1997 a únose syna bývalého prezidenta Michala Kováča.

Predstavitelia opozičných politických strán, odborových združení a cirkví nielen mobilizovali voličov na účasť na voľbách, ale dohodli sa aj na pravidelných stretnutiach a konzultáciách. Vytvorili inštitúciu, ktorá dostala názov „Demokratický okrúhly stôl“, čím symbolicky nadviazali na ideály z Novembra 1989, aby ukázali svoje odhodlanie vytvoriť širokú a „vítaznú koalíciu“. Na týchto stretnutiach pravidelne zúčastňovali aj ďalší dôležití aktéri občianskej spoločnosti na Slovensku, ako boli predstavitelia nezávislých médií a reprezentanti rozličných mimovládnych organizácií, ktorí zohrali v tomto procese významnú spoločenskú úlohu pri mobilizácii verejnosti. Mimovládne organizácie pripravili okolo šesťdesiat projektov zameraných na zvýšenie informovanosti o parlamentných voľbách, o programoch politických strán a o celkovej medzinárodnej politickej situácii. Ďalšie projekty boli adresované špeciálnym sociálnym skupinám, mládeži, tzv. prvovoličov, ženám, rómskej komunite a členom odborov (Bútorová, Demeš, 1999). Tieto projekty sa mohli realizovať len vďaka finančnej pomoci rozličných medzinárodných nadácií, organizácií a grantových agentúr z členských krajín EÚ a USA. Okrem financií tieto organizácie disponovali aj veľkým množstvom dobrovoľníkov, ktorí sa angažova-

ne zapájali do rozličných politických aktivít a kampaní bez nároku na finančné odmeny. To poukazuje na vysoký stupeň mobilizácie verejnosti, podobný tomu, aký Slovensko zažilo len pred svojim osamostatnením. Formou sa však tieto dve hnutia zásadne líšili, keďže v prípade mobilizácie národného hnutia išlo o masové protesty, ktoré len čiastočne motivovali a koordinovali nacionálne orientované organizácie a v prípade – demokratických aktivít v rokoch 1997 – 98 na mobilizácia verejnosti sa vo väčšej miere používali moderné komunikačné prostriedky a počet organizácií podieľajúcich sa na kampani bol oveľa väčší (Malová, 2003). Hoci vládni predstavitelia boli veľmi kritickí a občas aj nepriateľsky naladení voči podobným aktivitám, prieskumy ukazovali, že slovenská verejnosť vo veľkej väčšine schvaľovala informačnú a mobilizačnú kampaň mimovládneho sektoru (Bútorová, 1999). Tento dvojité tlak na slovenskú vládu, jeden zo strany predstaviteľov EÚ (a USA), druhý zo strany opozície a občanov nepochybne prispel k slobodnému a spravodlivému priebehu volieb v septembri 1998. Ani opozícia, ani medzinárodní pozorovatelia prítomní na voľbách nezaznamenali vážnejšie porušenia volebnej legislatívy.

Dve spomínané stratégie EÚ voči Slovensku, t.j. tradičná diplomacia a politický dialóg v rámci Asociačnej/Európskej dohody, sa nelíšili v obsahu posolstva, ktoré Únia adresovala slovenskej vláde. Skôr sa vzájomne dopĺňali v úsilí varovať vládu pred dôsledkami jej vlastnej politiky. Prvá stratégia používala všeobecnejšie postupy založené na rezolúciách, demaršoch a vyjadrení názorov na stav demokracie na Slovensku a šanciach krajiny na skorý vstup do EÚ. Druhá stratégia využívala formálne komunikačné kanály politického dialógu ustanovené Eurodohodou. Spočiatku bolo cieľom EÚ informovať o svojich stanoviskách a odporúčať zmeny v očakávaní, že vláda bude reagovať v súlade so svojimi záväzkami. Len postupne, po zameranom referende a afére s poslaneckým mandátom Františka Gauliedera, prešla EÚ od presvedčania vlády k sociálnemu ovplyvňovaniu a napokon zdôrazňovala len hlavnú podmienku – usporiadanie slobodných a spravodlivých volieb. Asociačná rada bola orgánom, ktorý síce mal riešiť problémy v dvojstranných vzťahoch medzi EÚ a SR, ale vzhľadom na jeho obmedzené kapacity (krátkosť času, obmedzený počet stretnutí) a tiež hlavné zameranie (politické fórum primárne konštruované ako posledná inštancia pri riešení technických aspektov Asociačnej dohody), nemohla výraznejšie zasiahnuť do problémov Slovenska v oblasti demokracie. Naproti tomu Spoločný parlamentný výbor (SPV SR-EÚ), napriek svojím relatívne obmedzeným formálnym právomociam, predstavoval fórum, kde sa výraznejšie diskutovalo o týchto problémoch. Vďaka prezentácii záverov SPV v médiách, tak tento inštitút a jeho závery oveľa viac ovplyvnil slovenskú verejnosť a jej nazeranie na politický vývoj na Slovensku. Vo výbore mali opoziční poslanci a ich názory nielen väčší priestor, ale aj väčšiu váhu, pretože sa prevažne zhodovali s názormi reprezentantov Európskeho parlamentu.

Celkovo mala táto stratégia len „negatívny sociálny vplyv“, pretože nevyvolala požadované správanie od slovenských vládnych predstaviteľov, ale prispela výraznou mierou k presvedčeniu slovenskej verejnosti, že vstup do EÚ s vtedajšou vládou na čele sa navzájom vylučujú. Keď Mečiarova vláda prestala rešpektovať i základné demokratické procedúry, keďže zmarila referendum a ignorovala roz-

hodnutia Ústavného súdu SR, reprezentanti EÚ sa zamerali na splnenie jediného politického kritéria – uskutočnenie slobodných a spravodlivých volieb v roku 1998. Zároveň povzbudzovali slovenskú verejnosť, ktorá z veľkej časti nesúhlasila s rastúcou politickou izoláciou vlastnej krajiny, že integráciou do EÚ Slovensko dosiahne, ak bude mať demokratickú vládu. Európska únia nepristúpila k formálnym diplomatickým sankciám, napríklad nepozastavila účinnosť Prístupovej dohody, hoci tu takáto možnosť bola. Namiesto toho jasne podmienila akýkoľvek ďalší krok k prehĺbeniu integrácie, čiže otvorenie priamych rokovaní o vstupe splnením stanovených podmienok, v prípade Slovenska konaním volieb a sformovaním vlády, ktorá bude zárukou splnenia demokratických kritérií (Schimmelfennig, 2003).

3.3.3 Vývoj po voľbách 1998

Voľby priniesli porážku stranám bývalej vládnej garnitúry, ZRS sa do parlamentu vôbec nedostala a HZDS a SNS utrpeli výrazné straty. Opozičné strany navyše získali 93 zo 150 parlamentných kresiel, čo znamenalo dosiahnutie ústavnej väčšiny. Mesiac po voľbách bola menovaná nová vláda na čele s premiérom Mikulášom Dzurindom, do ktorej sa po prvý krát od samostatnosti Slovenska dostali zástupcovia maďarskej menšiny. Hoci väčšinová vláda mohla byť zostavená aj bez SMK, faktor EÚ tu zohral významnú úlohu. Hlavným dôvodom účasti SMK vo vláde zrejme bolo pochopenie ostatných strán, že jej zapojenie do vládnutia výrazne zlepši imidž Slovenska v očiach predstaviteľov EÚ (Pridham, 2002b: 92 – 93). Snaha dosiahnuť susedov v rokovaníach o vstupe do EÚ (Figel, Adamiš, 2004) spolu s cieľom odstaviť Mečiara a jeho HZDS od moci sa stali najsilnejšími faktormi súdržnosti novej vlády širokej koalície v období 1998 – 2002.

Národná rada SR už krátko po voľbách v roku 1998 prijala svoj druhý dokument, venujúci sa európskej integrácii. Nový parlament sa uznesením zaviazal „vynaložiť značné úsilie, vykonať množstvo namáhavej práce v oblasti aproximácie práva, transformácie hospodárstva (...) a účinne spolupracovať s Európskou úniou a jej členskými štátmi“ (Uznesenie NR SR č. 68/1998). Výročná hodnotiaca správa Európskej Komisie po parlamentných voľbách 1998 opatrne konštatovala istý pokrok vo vývoji politických inštitúcií na Slovensku, ale skutočná zmena vzťahov medzi EÚ a SR nastala až neskôr, po ďalšom potvrdení demokratických trendov na Slovensku. Preukázali to aj prezidentské voľby na jar v roku 1999, keďže oficiálny kandidát vládnej koalície Rudolf Schuster v priamych voľbách v druhom kole porazil bývalého premiéra Mečiara. Výsledky parlamentných a prezidentských volieb predstaviteľia EÚ síce so zrejším zadostučinením privítali, ale až v decembri 1999 na summite Európskej rady v Helsinkách bolo Slovensko oficiálne pozvané začať rozhovory o vstupe do Únie, keď sa rozhodlo o začatí vstupných rokovaní aj s druhou skupinou kandidátskych krajín. Tomuto rozhodnutiu Európskej rady predchádzalo súhlasné odporúčanie Komisie v *Pravidelnej správe* na jeseň 1999.

Napriek početným ideologickým, politickým a personálnym nezhodám a rozpadu jednotlivých strán vláda vydržala celé volebné obdobie. V roku 2001 snád'

najviac hrozil rozpad krehkej koalície, lebo teritoriálna a administratívna reforma štátu, vytvorenie vyšších územných celkov s ohľadom na „efektívne“ rozptýlenie maďarskej menšiny v jednotlivých VÚC, znechutila predstaviteľov SMK natoľko, že vážne uvažovali o vystúpení z vlády. Iba početné výzvy slovenských intelektuálov a najmä séria varovných signálov zo strany EÚ a USA o možných dôsledkoch takéhoto kroku pre integráciu Slovenska, zmenili stanovisko SMK, ktorá napokon zostala vo vláde. Blížiaci sa summit Európskej rady v Laekene, ktorý sa konal 14 – 15. decembra 2001 mal pri rozhodovaní vedenia SMK rozhodujúcu úlohu.

Hneď po rozhodnutí Únie začať rokovania o vstupe aj s druhou skupinou krajín sa úsilie Slovenskej republiky sústredilo na politiku „doháňania“ (*catch-up*) prvej skupiny kandidátskych krajín, ktoré začali rokovanie s Úniou už o dva roky skôr. Vládu k tomu viedli nielen politické záujmy z hľadiska postavenia SR pri riešení rozhodujúcich otázok na kontinente, ale aj záujem zachovať výhody plynúce z „česko-slovenskej colnej únie až do integrácie, prispôbiť režim na slovenských hraniciach schengenským podmienkam spoločne so susedmi, posilňovať cezhraničnú spoluprácu regiónov (Bilčík, Bruncko, Samson, 2002: 346, Figeľ, Adamiš, 2004: 10).

Česká republika, Slovensko, Poľsko, Maďarsko, Slovinsko, Estónsko, Lotyšsko, Litva, Malta a Cyprus 16. apríla 2003 v Aténach podpísali predstavitelia EÚ a kandidátskych krajín dohody o pristúpení. Napokon 1. mája 2004 sa členstvo v únii stalo pre osem postkomunistických a dva malé ostrovné štáty realitou. Cesta postkomunistických krajín do EÚ teda nebola ani jednoduchá a ani priamočiara. Komisia však po pristúpení nových krajín svoju monitorovaciu činnosť neskončila. Vytvorila systém kontroly a novým členským krajinám vyčíta napríklad neefektívnu administratívu, prieťahy v súdnom konaní, korupciu či nedostatočnú pomoc rozvojových krajinám.

Ak voľby v roku 1998 predstavovali nevyhnutnú podmienku demokratizačných zmien na Slovensku, pred koncom volebného obdobia bolo všeobecne akceptované, že Slovensko je na ceste nielen do EÚ a NATO, ale aj ku konsolidovanej demokracii. Napriek tomu sú parlamentné voľby 2002 niekedy vnímané ako posledný test demokratického smerovania slovenskej politiky (Novotný, 2003). Významné bolo, že hoci HZDS a Mečiar samotný sa zúfalo snažili zlepšiť vlastnú povesť a podporili Dzurindovu „proeurópsku“ zahraničnopolitickú orientáciu, viacerí vysokí predstavitelia USA a Európskej únie opakovane varovali pred ich návratom k moci (Korba, 2003). Medzinárodní donori v roku 2002 podporili ešte viacej monitorovacích a informačných projektov slovenských mimovládnych organizácií než tomu bolo v roku 1998 (Novotný, 2003). Navyše bola otázka európskej integrácie asi najdôležitejšou témou parlamentných volieb (Pridham, 2003, Haughton, 2003). Politické strany sa viditeľne neodlišovali vo svojich postojoch k integrácii samotnej, ale skôr sa snažili prezentovať ako garanti úspešného zavŕšenia cesty Slovenska do EÚ (pozri aj nasledujúcu kapitolu). Voľby znamenali prekvapujúce víťazstvo strán pravého streda, zatiaľ čo Mečiarovo HZDS bolo opätovne odsúdené na opozičné pôsobenie. Účasť Strany maďarskej koalície vo vláde už nevyvolala rozpory medzi jednotlivými slovenskými koalíčnymi partnermi (Mesežnikov, 2003). V novembri 2002 dostalo Slovensko pozvánku do NATO na summite tejto organizácie v Prahe a o mesiac neskôr sa zasadnutím

Európskej rady v Kodani oficiálne uzavrelo prístupové rokovania kandidátmi. Rada pozvala Slovensko spolu s ďalšími deviatimi štátmi vstúpiť do Európskej únie.

Slovensko v období 1994 – 1998 predstavovalo príklad kandidátskej krajiny, kde existovala priepasť medzi chápaním a rešpektom demokracie na dvoch úrovniach. Na jednej strane väčšina občanov prejavovala trvalý záujem o demokratické smerovanie krajiny a dodržiavanie záväzných noriem, ktoré implicitne alebo explicitne spájala s integráciu Slovenska do EÚ. Na druhej strane, na úrovni štátu a vlády sa ukazovalo, že oficiálni predstavitelia majú vlažný vzťah k demokratickým hodnotám a normám, ktoré neváhajú porušiť, ak stoja v ceste ich mocenským a ekonomickým záujmom. Predstavitelia druhej skupiny sa postupne odklňali od všeobecne akceptovaných demokratických noriem, dokonca sa odhodlali k neústavným, čiže nedemokratickým praktikám. To podnietilo čoraz väčšie sklamanie a nespokojnosť väčšiny obyvateľov z medzinárodnopolitického smerovania štátu.

Predstavitelia Európskej únie sa pokúšali ovplyvňovať vládnu úroveň prostredníctvom techník tradičnej diplomacie a cez komunikačné kanály tzv. politického dialógu medzi EÚ a Slovenskom. Postupne sa začali orientovať na komunikáciu s občanmi a ich organizáciami prostredníctvom neformálnej, občianskej diplomacie. Trvali na uskutočnení slobodných a spravodlivých parlamentných volieb a podmienili ďalšiu integráciu zmenou štýlu politiky, založeného na rešpektovaní formálnych pravidiel v správaní vedúcej politickej garnitúry. Vytvorenie „vítaznej koalície“ opozičných strán, mimovládnych organizácií, nezávislých médií, odborovej centrály a ďalších aktérov znamenalo vznik podmienok pre víťazstvo opozičných politických strán a sformovanie širokej koalície vlády, ktorej hlavným cieľom bolo obnoviť základné demokratické pravidlá a doviest Slovensko do Európskej únie.

V tomto období sa európska integrácia stala synonymom pre demokratizáciu, preto tieto sa tieto dva procesy v praxi prelínali. Túžba po medzinárodnom uznaní najskôr motivovala občanov k výraznej podpore opozičných politických strán a oslabilu podporu vládnych politických strán. Neskôr táto snaha udržiavala pokope aj krehkú víťaznú koalíciu, čo sa prejavilo najmä v odmietnutí spolupráce s bývalými vládnyimi aktérmi, lebo to mohlo mať, ako predstavitelia EÚ viackrát zdôraznili, neblahé dôsledky pre integračné úsilie krajiny. Takmer bezpodmienečná podpora vstupu do EÚ, podľa možností v rovnakom čase so susedmi Slovenska mala v nasledujúcom období aj svoju odvrátenú stranu. Zhoda medzi vládnyimi stranami, ale aj podpora opozičných strán čo najrýchlejšiemu začleneniu Slovenska do EÚ znamenalo, že diskusie o dôsledkoch členstva boli len minimálne, často povrchné a zažbrzdil sa tak prirodzený proces diferenciacie názorov politických strán na rozličné aspekty integrácie. Kritiku alebo nesúhlas s postupom začleňovania do EÚ politickí aktéri neartikulovali, čo mohlo byť aj dôsledkom snahy vyhnúť sa obviňovaniu zo spomaľovania integrácie zo strany politických konkurentov (Bilčík, 2002).

Aj keď po voľbách v roku 1998 predstavitelia Únie privítali výsledky volieb, čakali na požadované „skompletizovanie“, t.j. obsadenie kľúčových politických inštitúcií, čo v praxi znamenalo, zvolenie prezidenta, aby sa skončilo obdobie 15 mesiacov, keď Slovensko nemalo regulárne zvolenú hlavu štátu. V júli 1999 bol prijatý aj zákon o používaní jazykov národnostných menšín v úradnom styku, čo znamenalo

zosúladienie právneho systému s Ústavou SR a medzinárodnými normami. Zároveň to patrilo medzi požiadavky medzinárodných organizácií, v ktorých bolo členom aj Slovensko – Rady Európy, Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe a samozrejme Európskej únie. Začiatok rokovaní o vstupe SR do EÚ sa niesol v znamení dlhodobej väčšinovej podpory obyvateľstva, ktorá sa pravidelne pohybovala medzi 60 – 70 percentami. Neznamenalo to však pre vyjednávačov SR žiadnu výhodu vo vzťahu k partnerom z EK a členských krajín, okrem toho jeho taktikou „nebolo žiadať čo najviac a v čo najväčšom rozsahu kapitol, ale racionálne sa sústrediť na prioritné záujmy a citlivé miesta a pomocou jasných dôvodov, objektívnych argumentov a vzájomnej dôvery ich presadiť“ (Figeľ, Adamiš, 2004: 10).

Vyjednávači zastupujúci SR neplánovali požadovať pri rokovaníach žiadne výnimky z implementácie *acquis communautaire*, rozhodli sa zamerať na získanie tzv. prechodných období v tých oblastiach, „kde to bolo odôvodnené vzhľadom na potrebu zlepšiť výkonnosť slovenskej ekonomiky alebo zabezpečiť rozsiahle kapitálové investície“ (Figeľ, Adamiš, 2004: 19). Ako „národné priority“ alebo kľúčové oblasti boli definované najmä záležitosti vnútorného trhu, dopravy, životného prostredia, energetiky, poľnohospodárstva, regionálnej politiky a koordinácie štrukturálnych nástrojov (Figeľ, Adamiš, 2004: 19). Slovensko sa v prvom období snažilo otvoriť čo najviac kapitol z celkového počtu 31, minimálne polovicu a čo najviac ich aj uzavrieť, preto si na začiatku vybralo tzv. nekonfliktné oblasti, medzi ne sa zaradili oblasti ako malé a stredné podnikanie, vzdelávania a odborná príprava, veda a výskum, spoločná zahraničná a bezpečnostná politika, štatistika a vonkajšie vzťahy Únie, keďže tieto nevyžadovali „výraznejšiu modifikáciu slovenskej legislatívy“ (tamtiež). V prvom roku sa tento čiastkový cieľ aj naplnil, lebo SR otvorilo 16 kapitol a uzavrelo desať z nich. V ďalšom období sa vyjednávači orientovali pri otváraní kapitol podľa integračných priorít predsedajúcej krajiny, napr. v prvom polroku malo predsedalo EÚ Švédsko, preto sa zameralo na kapitoly týkajúce sa vnútorného trhu (tzv. štyri slobody, voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu) a na kapitoly týkajúce sa práva obchodných spoločností, životného prostredia, sociálnej politiky a zamestnanosti. V tomto ohľade mali slovenskí vyjednávači najviac požiadaviek na životné prostredie, lebo delegácia žiadala najviac prechodných období, čo si vyžadovalo detailne spracovať 21 smerníc. Pri uzatváraní tejto kapitoly Slovensko napokon získalo sedem prechodných období.

Medzi „starými“ členskými štátmi dlhodobo prevládala najmä obava z prílevu lacnej pracovnej sily, preto oblasť voľného pohybu osôb bola snáď najcitlivejšia. Slovensko na rozdiel od svojich susedov bolo „bezproblémovým“ partnerom a súhlasilo s „kompromisom“, ktorý znamenal sedemročné prechodné obdobie, odrážajúce najmä požiadavky Nemecka a Rakúska. Neskôr v októbri 2001 Slovensko získalo možnosť uplatniť podobné opatrenia aj voči novým členským krajinám a to aj v prípade, ak voči nej neuplatňuje obmedzenia žiadna súčasná krajina. Počas rokovaní sa ukázalo, že aj dane možno zaradiť medzi priority SR, lebo vyjednávači požiadali o niekoľko prechodných období a výnimky v oblasti dane z pridanej hodnoty a spotrebných daní. Za najťažšie získaný výsledok rokovaní označili prechodné obdobie pri spotrebnej dani z cigariet (Figeľ, Adamiš, 2004:

26). Niektoré ďalšie ťažko získané výnimky z DPH (zníženie dane v oblasti plynu, tepelnej energie, základných potravín, stavebníctva a stavebných prác), napokon aj tak nevstúpili do platnosti, keďže vláda zmenila daňový systém a od 1. 1. 2004 v SR platí jednotná 19% daňová sadzba. Slovensko získalo aj trvalú výnimku pre pestovateľské pálenie ovocia, kde bude uplatňovaná znížená spotrebná daň.

Napriek dosiahnutiu svojho cieľa, politiky „dobiehania“ prvej skupiny kandidátskych krajín, sa vcelku Slovensko nevymanilo zo svojho vlastného tieňa, ktorým je zápas o zviditeľnenie od jeho samého vzniku. Ešte aj po viac ako dekáda samostatnosti, sa jeho predstavitelia utvrdzujú v tom, že medzi naše zisky patrí najmä medzinárodné uznanie: „Slovensko si získalo dôveru štátov Únie a postupne ju prehĺbilo. Prestalo byť vynechávané a opomínané.“ (Figeľ, Adamiš, 2004: 10).

Cesta Slovenska do Európskej únie stelesňuje proces konvergencie, čiže istej miery homogenizácie, pokiaľ ide najmä o právny a administratívny poriadok. Vstup SR do Európskej únie je výsledkom prístupového procesu, ktorý sa viazal na splnenie troch všeobecných podmienok podmieňujúcich členstvo v EÚ. Bývalé kandidátske krajiny sa priblížili k „starým“ členským krajinám európskej pätnástky, najmä pokiaľ ide o zakomponovanie formálnych pravidiel, zákonov, ktoré regulujú správanie jednotlivcov i skupín v politike, ekonomike, obchode, poľnohospodárstve a iných sférach života spoločnosti. Napriek tomu medzi jednotlivými členskými štátmi vládnu veľké rozdiely, pokiaľ ide o konkrétne politické, hospodárske alebo sociálne usporiadanie spoločnosti. Možno len zdôrazniť, že tieto rozdiely medzi starými členskými štátmi sú oveľa väčšie, pokiaľ ide o povahu kapitalizmu a sociálneho štátu, naproti tomu nové štáty sa v základných črtách ekonomického a sociálneho systému na seba oveľa viac ponášajú. Napriek tomu, že na začiatku post-komunistickej transformácie si mohli vybrať nemenej spomedzi troch sociálno-ekonomických modelov (britského liberálneho, nemeckého sociálno-demokratického a švédskeho socialistického), tak súhrnný výsledok po šestnástich rokoch transformácie je prekvapujúco homogénny a najviac sa zhoduje s britským liberálnym systémom. Osobitným dôsledkom uplatňovania politickej kondicionality prostredníctvom podpory tretieho sektoru na Slovensku sa stal rozvoj nadácií a mimovládnych organizácií, ktoré síce vznikli doma, ale pôsobia už aj medzinárodne ako „exportéri“ demokracie vo vzťahu k Ukrajine, Bielorusku a západnému Balkánu.

3.4 Kondicionalita EÚ – nový rozmer rozširovania alebo nová spoločná politika?

Prístupový proces a získanie členstva v Európskej únii sa teda po páde komunizmu v SVE sa spája s pojmom kondicionalita (*conditionality*), ktorý je známy z pôsobenia medzinárodných finančných inštitúcií, aké reprezentujú Medzinárodný menový fond (MMF) a Svetová banka (SB). Tie podmieňujú pôžičky pomoc národným vládam splnením istých podmienok, medzi ktoré najčastejšie patria zmeny v monevnej a fiškálnej politike, zníženie deficitu štátneho rozpočtu a podobné štrukturálne podmienky, zvyšujúce záruky, že dlžník bude schopný pôžičku v budúcnosti

vrátiť. Pod všeobecnou kondicionalitou sa teda niekedy rozumie medzinárodný tlak na konkrétny štát, ktorý zahrňa isté inštitucionálne zmeny (Schmitter, 1996). Motiváciou pre danú vládu je zisk financií, ak svoju politiku prispôsobí požiadavkám finančných inštitúcií. Európske spoločenstvo, prostredníctvom Európskej banky pre obnovu a rozvoj (EBRD), taktiež vystupovalo vo vzťahu k tretím krajinám podobne ako iní aktéri medzinárodných finančných inštitúcií kondicionality.

Medzi kondicionalitou Európskej únie, definovanou v Kodani a medzinárodných finančných inštitúcií sú však dva zásadné rozdiely. Po prvé, finančné inštitúcie svoje podmienky vždy jasne a kvantitatívne určia, čo im umožňuje merať splnenie ich podmienok a podľa toho poskytnúť alebo neposkytnúť žiadateľovi pôžičku. Po druhé, ich tlak na vládu sa nespája s politickou alebo inštitucionálnou „odmenou“, čiže členstvom v istom vybranom „klube“, za aký možno pokladať EÚ. Motiváciou je pre žiadateľa samotné získanie pôžičky, prípadné splnenie požiadaviek veriteľa môže nepriamo ovplyvniť pozíciu krajiny v obchodných medzinárodných vzťahoch, čiže zlepšiť jej vyhliadky pri získavaní prípadných ďalších pôžičiek alebo zahraničných investícií.

Pridham aj na základe týchto rozdielov definoval kondicionalitu, ktorú uplatňovala Únia voči kandidátskym krajinám, ako proces, vyžadujúci splnenie istých podmienok výmenou za podporu, ktorá môže spočívať v materiálnej pomoci alebo v poskytnutí politických výhod. Zároveň však obsahuje aj monitorovanie vnútorného politického vývoja v danej krajine, aby medzinárodná organizácia mohla kontrolovať plnenie stanovených podmienok. Komplexnosť a procesualnosť Pridhamovho prístupu sa prejavuje aj pri určení troch základných prvkov akejkoľvek kondicionality, medzi ktoré zaraďuje: po prvé, splnenie konkrétnych podmienok; po druhé, získanie prislúbenej podpory alebo pomoci a napokon po tretie, monitorovací a hodnotiaci mechanizmus (Pridham, 1999: 1222).

Odmenou za splnenie náročných a nekonkrétne definovaných podmienok bolo samotné členstvo v EÚ. Monitorovanie a hodnotenie Európskej komisie pri plnení Kodanských podmienok sa niekedy s istým nadsadením označovalo ako metóda „cukru a biča“ (Malová, Rybář, 2003). Na jednej strane síce „odmena“ v podobe budúceho členstva bola jasná, hoci termín nebol istý a trvalo viac ako desať rokov, kým sa rozhodlo, kedy a ktoré krajiny do Únie vstúpia. Okrem toho podmienky EÚ sa od roku 1993 stále dopĺňali a spresňovali, tak ako sa ustavične menila jej legislatíva. Kodanské kritériá tak kandidátom pripomínali stále sa pohyblivý terč, lebo EÚ svoje podmienky definovala v jednotlivých štádiách. Predstavitelia kandidátskych krajín tento prístup niekedy kritizovali, lebo to znamenalo, že do svojich právnych systémov musia zaradiť aj tie normy, ktoré EÚ priebežne prijímala a v čase uzatvárania asociačných zmlúv a odovzdávaní prihlášok ešte neexistovali. Vtedajší český premiér Václav Klaus nebol jediný politik z krajín SVE, ktorí často zdôrazňovali, že vlastne nevedia do akej Únie vstúpia, lebo deväťdesiate roky minulého storočia naozaj priniesli hlboké systémové zmeny EÚ.

Len od roku 1993 Únia medzi svoje nové politiky zaradila napríklad vnútorné záležitosti a spravodlivosť; vznikol tzv. schengenský priestor, ktorý umožňuje slobodný pohyb osôb bez potreby preukazovať sa cestovnými dokumentmi; zrodila

sa Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika súčasne s obrannou identitou a samozrejme sa pripravovala spoločná mena. Všetky tieto oblasti sa dotýkali tradičných otázok národnej suverenity a kandidáti na členstvo sa ich museli vzdať bez ohľadu na ich postoj voči tomuto vývoju. Na druhej strane však EÚ nestanovila jasné sankcie za nedodržanie stanovených podmienok. Aj preto sa často o kondicionalite hovorí, že funguje len ako metóda cukru, ale nie biča, pretože predpokladá existenciu vlády a politickej elity, ktoré sú úplne oddaní myšlienke vstupu do Únie (Schimmelfenning, 2003, Grabbe, 2003). Jedine vypovedanie Európskej dohody, čiže uzatvorenie spoločného trhu pre výroby z pridružených krajín predstavovalo istú hrozbu pre „neposlušné“ vlády. Viac-menej od taktiky Komisie v procesoch monitorovania a hodnotenia kandidátov na členstvo záviselo, či a ako ich dokáže motivovať, aby splnili Kodanské požiadavky.

Podľa nášho názoru naozajstným trestom, hrozbou pre „neposlušnú“ vládu, ktorá neplnila podmienky Únie a prípadne ohrozila vytúžený cieľ – členstvo v EÚ, sa však mohli stať občania. Mohli potrestať vládu vo voľbách, hlasovaním proti nej, ak nesúhlasili s politikou, ktorú vláda realizovala. Občania v krajinách strednej a východnej Európy totiž od politickej elity očakávali, že nepremrhá historickú šancu zaradiť sa exkluzívneho klubu medzi ekonomicky rozvinuté, sociálne prosperujúce a politicky stabilné krajiny. Aktuálnou úlohou Komisie sa tak stalo hľadanie spôsobu, ako zachovať podporiť pravidelné konanie slobodných a spravodlivých volieb, ako kľúčovej inštitúcie pre fungovanie demokracie. Samozrejme, že bez zachovania ďalších demokratických inštitúcií a existencie životaschopnej politickej alternatívy v konkrétnej kandidátskej krajine by takýto sprostredkujúci mechanizmus sankcií nemohol fungovať (Malová, Rybář, 2003).

Podľa Milady Vachudovej (2005) však výnimočnosť vzťahu medzi EÚ a kandidátskymi krajinami po páde komunizmu spočíva v jej dvojakom pôsobení. Na jednej strane je to pasívny vplyv, čiže príťažlivosť členstva v EÚ ako taká. To sa prejavilo najmä v hesle o návrate bývalých komunistických krajín strednej a východnej do Európy. S touto „pasívnou pákou“ sa spája aj očakávanie celých generácií, že cesta „späť do Európy“ zo sebou prinesie nielen politicky normálne, t. j. pluralitné a demokratické prostredie, ale aj značné ekonomické výhody a s nimi spojené zvýšenie životnej úrovne. Európskej únii sa aj v politickom diskurze pripísal štatút akéhosi exkluzívneho klubu, kde si členstvo naozaj treba zaslúžiť. Ilustruje to aj výrok vtedajšieho poslanca opozície Eduarda Kukana, ktorý odkázal poslancom vládnej koalície počas diskusie v pléne NR SR: „Tieto organizácie (EU a NATO) môžu existovať aj bez nás. To našim záujmom je stať sa ich členmi.“ (Prepis rozpravy Pléna NR SR, 1995). Na druhej strane je to „aktívna páka“, ktorú Európska únia použila vo vzťahu k novým kandidátskym krajinám po páde komunizmu. Aktívny vplyv v tejto koncepcii znamená zadefinovanie a plnenie tzv. Kodanských podmienok pre vstup nových členov. Nikdy v minulosti totiž Európska komisia nerokovala o členstve s takým veľkým počtom krajín, ktoré sa líšili nielen svojou ekonomickou úrovňou, ale aj politicky a administratívne.

Aktívny vplyv začala Únia uplatňovať až po vypracovaní Kodanských kritérií, keď začala monitorovať a kontrolovať ich plnenie predovšetkým v tých krajinách, ktoré

neplnili politické podmienky (Bulharsko, Rumunsko a Slovensko). Podľa Vachudovej „aktívna páka“ prirodzene nadväzovala na pasívny vplyv, čiže na očakávané výhody plynúce z plného členstva v Únii. Tento vplyv sa uplatňoval prostredníctvom predvstupového procesu a cez rozsiahly komplex požiadaviek na kandidátov, ktorí ich museli splniť ešte pred samotným vstupom. Aktívne pôsobenie EÚ voči kandidátskym krajinám posilňovali tri charakteristiky predvstupového procesu: asymetrická závislosť, vymáhanie plnenia kritérií a princíp zásluhovosti (Vachudová, 2005: 137). Aktívny vplyv sa podľa tejto autorky spájal najmä s podporou opozičných skupín a s organizáciou slobodných a spravodlivých volieb v Rumunsku, Bulharsku a na Slovensku, ktoré prispeli k zmene „neliberálnych“ režimov.

Kondicionalita, či už sa zakladala na pasívnom alebo aktívnom vplyve EÚ, sa teda stala istým synonymom pre politiku rozširovania európskej integrácie smerom na východ. Podľa nášho názoru pojem kondicionalita EÚ vyjadruje predovšetkým proces teritoriálneho rozširovania a integrácie nových krajín do Únie ešte pred ich samotným vstupom. V súčasnosti – aj vďaka zrodu a uplatňovaniu kondicionality – rozširovanie možno chápať ako osobitný typ politiky Európskej únie, ktorá má za cieľ postupne pripraviť kandidátske krajiny na členstvo tak, aby „nehrozili“ momentálny stav integrácie. Za jej základné charakteristiky pokladáme:

1. Definovanie všeobecných (Kodanských) a konkrétnych (národné prístupové plány) podmienok pre vstup do EÚ.
2. Procesuálnosť a neurčitosť podmienok, ktoré sa ustavične upresňovali.
3. Asymetriu medzi inštitúciami EÚ, členskými štátmi a kandidátskymi krajinami, čo viedlo k vytvoreniu „klubovej mentality“ alebo presvedčeniu, že členstvo si treba zaslúžiť.
4. Relatívne stabilný inštitucionálny rámec na strane Únie a kandidátskej krajiny (Asociačná rada, Asociačný výbor, Spoločný parlamentný výbor, Komisia a relevantné inštitúcie v kandidátskej krajine).
5. Monitorovacie a hodnotiace mechanizmy (pravidelné správy, stanoviská, odporúčania), ktoré výrazne prispeli k centrálnemu postaveniu Komisie ako hlavného aktéra východného rozširovania.
6. Veľká časť integrácie do EÚ sa realizuje ešte pred samotným vstupom.

3.5 Záver

Domnievame sa, že ak je európska integrácia procesom, výsledkom ktorého sa stáva europeizácia (Hix, Goetz, 2001a), tak možno predpokladať, že nové členské štáty sa budú líšiť od starých na základe toho, akým spôsobom, metódou sa stali súčasťou Európskej únie. Inými slovami, europeizácia týchto krajín vrátane Slovenska podľa nášho názoru závisí od toho, ako sa uplatňovala kondicionalita. Celý proces rozširovania EÚ smerom na východ charakterizuje jednostranná implantácia zákonov a noriem do systémov kandidátskych krajín. V prípade SR sa v porovnaní s okolitými krajinami jednostrannosť začleňovania do EÚ ešte prehĺbila, keďže slo-

venská politická a intelektuálna elita sa zjednotila len na vstupe a chýbal dialóg o budúcnosti SR ako členského štátu EÚ, čo vyplynulo zo zápasu o charakter politického režimu, do ktorého aktívne vstúpila aj EÚ, čím sa prepojila demokratizácia s integráciou. Vstup do EÚ ako základnú politickú prioritu dlhodobo podporovali aj občania, ktorí vo voľbách v roku 1998 podporili politické strany spájajúce osud Slovenska a demokracie s členstvom v EÚ. Po voľbách sa vláda SR v rokoch 1998 – 2002 sústredila najmä na „technické“ plnenie podmienok a ich implementáciu. Prístupový proces sa tak sústredil na vysoko špecializovanú agendu, ktorú kontrolovala exekutíva a najmä ministerstvo zahraničia, diplomatickí a administratívni pracovníci (Bilčík, 2001). Už vtedy sa však ukázali slabiny SR ako malého štátu, ktorý má iba málo jasne definovaných priorít a nemá dostatok personálnych kapacít na posilňovanie svojich pozícií v rámci vyjednávania v EÚ. Potvrdila to aj analýza vyjednaných prechodných období, ktoré reprezentujú vtedajšie politické priority vlády SR. Paradoxom vyjednávania sa stalo, že niektoré prechodné obdobia, ktoré vláda prezentovala ako svoje najväčšie úspechy pri vyjednávaní, sa však nakoniec kvôli daňovej reforme ani nerealizovali.

Analýza vzťahov medzi Európskou úniou a krajinami v strednej a východnej Európe so zameraním na Slovensko ukázala, že EÚ sa v prípade SR preukázala ako dôležitý aktér pri stabilizovaní demokratických inštitúcií. Jedinčná úloha EÚ spočívala v kombinácii pasívneho a aktívneho vplyvu, keďže pre občanov a časť politikov sa členstvo v EÚ stalo strategickým cieľom, čo znemožnilo úplný návrat vlády k autoritárskym praktikám v rokoch 1994 – 98. Rozhodnutie predstaviteľov EÚ podporovať demokratické a integračné úsilie občanov a opozície malo kľúčový význam aj pri budovaní základného politického konsenzu o zahranično-politickom smerovaní krajiny a kompromisov v rokoch 1994 – 98. EÚ prostredníctvom tradičných diplomatických nástrojov a aj pomoci pre rozličné občianske aktivity napomohla mobilizácii širokej verejnosti, čo sa prejavilo pri voľbách v roku 1998.

Budovanie štátu v podmienkach integrácie formovalo priestor pre národné elity a aktérov. Po vstupe sa situácia dramaticky zmenila a ako členský štát má SR a jeho aktéri viac priestoru pre manévrovanie a presadzovanie svojich záujmov aj na úrovni orgánov EÚ. Problematickým výsledkom daného, jednostranného, spolitizovaného a rýchleho spôsobu integrácie je však relatívne nízka úroveň europeizácie, čiže malá miera pripravenosti politických aktérov pôsobiť na úrovni EÚ ako aktívni hráči, ktorí dokážu jasne formulovať svoje ciele a presadzovať ich v rámci EÚ. Vyplýva to aj z obmedzených ľudských zdrojov, keďže Slovensko patrí k malým a novým štátom, ktoré nemajú dostatok ľudských a materiálnych kapacít. Zástupcovia Slovenska majú málo skúseností z vyjednávania, čo sa zrejme prejaví v najbližšom čase v stratégiách, ktoré sú buď príliš široké a neurčité, alebo orientované len na ochranu domácich priorít (daňová a sociálna politika), maximálne s ambíciou prezentovať ich ako kompatibilné s politikami a cieľmi EÚ (Národný plán Lisabonskej stratégie).

4. Postavenie parlamentu na Slovensku a v krajinách Európskej únie

Veľká väčšina členských štátov Európskej únie spadá do kategórie krajín s parlamentnou formou vlády². Znamená to, že exekutívna moc v nich závisí od politickej podpory volených zástupcov občanov v legislatívnom zbore. Pokračujúci proces európskej integrácie, pri ktorom dochádza k presunu rozhodovacích právomocí z národnej na celoeurópsku úroveň, prispel k oslabeniu právomocí a obmedzeniu pôsobenia národných parlamentov. V tejto kapitole sa zameriame na dva hlavné okruhy otázok. V prvom rade analyzujeme vnútorné charakteristiky slovenského parlamentu, pričom najväčšiu pozornosť venujeme dvom druhom permanentných orgánov parlamentu, ktoré determinujú jeho činnosť: poslaneckým klubom a parlamentným výborom. Argumentujeme, že proces konsolidácie parlamentnej demokracie bol na Slovensku úzko spätý s výsledkami parlamentných volieb a zmenou vlády v roku 1998. V dôsledku tejto zmeny sa na Slovensku upevnila nielen delba moci medzi hlavné inštitúcie štátnej moci, ale došlo k zhode hlavných aktérov na úlohách a postavení opozície v parlamente. Ukazuje sa tiež, že pristupovanie Slovenska k Európskej únii malo na vnútornú štruktúru a fungovanie parlamentu len okrajový vplyv. Parlament však slúžil ako fórum, v ktorom sa odohrali viaceré kľúčové kroky s priamym dopadom na priebeh integrácie Slovenska do EÚ. V druhej časti kapitoly približujeme meniace sa postavenie parlamentov v krajinách Európskej únie a charakterizujeme mechanizmus kontroly a spolupráce parlamentov a exekutív vo vybraných štátoch EÚ. Parlamentná účasť na tvorbe európskej politiky členských štátov je koncentrovaná do špecializovaných parlamentných výborov, hoci ich právomoci a možnosti vplývať na tvorbu politiky v EÚ sa rôznia. Ako je zrejmé aj z našich zistení, konkrétna podoba parlamentnej demokracie ako aj faktické fungovanie parlamentnej spoluúčasti na tvorbe európskej politiky v rozhodujúcej miere závisí od stability politických strán, štruktúry straníckej súťaže a miery, do akej je činnosť parlamentu kontrolovaná súdržnými straníckymi klubmi. Závery z tejto kapitoly tak slúžia ako východisko pre nasledujúcu analýzu exekutívno-legislatívnych vzťahov na Slovensku (kapitola 5) a dokresľujú aj naše zistenia o pôsobení politických strán na Slovensku (kapitola 6).

4.1 Vývoj parlamentarizmu na Slovensku

Centrálnou inštitúciou determinujúcou základné charakteristiky politického systému na Slovensku je parlamentná demokracia. Tá zakotvuje vzťah závislosti vlády na legislatíve. Slovenský parlament (Národná rada SR) je v ústavne nadradenom postavení voči vláde, pretože fungovanie vlády a jej politické prežívanie priamo závisí od väčšinovej podpory v parlamente. Za najvýraznejší problém inštitucionalizácie parlamentu považujeme politickú fragmentáciu poslaneckých klubov.

Tá nie je výsledkom zmien voličských preferencií, ale vnútrostraníckej dynamiky a procesu rozpadu strán a vzniku nových straníckych zoskupení.

Charakteristika parlamentnej demokracie sa nevyčerpáva konštatovaním vzťahu závislosti exekutívy od legislatívy. Parlamentná demokracia reflektuje výsledky politického procesu, ktorý prepája aj ďalšie dve významné politické inštitúcie – volebný systém a stranický systém. Od ich interakcií závisí, aké celkové charakteristiky bude mať parlamentná demokracia, či bude napr. viac zodpovedať charakteristikám väčšinovej alebo konsenzuálnej demokracie. Kým tzv. westminsterský, väčšinový model charakterizuje vláda väčšiny, konsenzuálnemu zase zodpovedá vláda čo najväčšieho počtu ľudí (Lijphart, 1999). Prvý model charakterizuje predovšetkým polarizácia vzťahov medzi opozíciou a vládou, ktorú tvorí spravidla jedna víťazná strana, v druhom prípade ide najmä o princíp koaličných vlád a teda o politicky fragmentovanú účasť na moci.

Obdobie od vzniku samostatnej Slovenskej republiky až do súčasnosti môžeme rozdeliť na štyri úseky, ktoré sa líšia v závislosti od dominantnej logiky parlamentných vzťahov. V prvom období do parlamentných volieb 1994 sa fungovanie slovenského parlamentu približovalo „vláde zhromaždením“ (assembly government). Táto perióda bola charakterizovaná najmä nízkou straníckou disciplínou a súdržnosťou poslaneckých klubov, keď sa často stávalo, že parlament často odmietal legislatívne návrhy pripravené vládou. Poslanci hlasovali proti návrhom prezentovaným ministrami z vlastných strán a relatívne časté boli aj výmeny na ministerských postoch. Aj stranické zloženie exekutív sa medzi voľbami 1992 a 1994 často menilo: V tomto období môžeme identifikovať až štyri odlišné vládne kabinety (Rybář, 2005).

Situácia sa dramaticky zmenila v druhom období, vymedzenom voľbami v rokoch 1994 a 1998. Počas obdobia koaličnej vlády Vladimíra Mečiara dokázali vládne politické strany, predovšetkým HZDS, v parlamente udržať silnú stranícku disciplínu, i keď aj za cenu porušenia ústavy. Notoricky známym bol prípad poslanca Františka Gauliedera z HZDS, ktorého parlamentná väčšina zbavila poslaneckého mandátu (pozri nižšie). Navyše, predseda vlády dokázal efektívne kontrolovať svojich koaličných partnerov a s výnimkou krátkej vnútrokoaličnej krízy uprostred volebného, obdobia nedochádzalo medzi koaličnými stranami k otvoreným názorovým stretom. Pre toto obdobie bola charakteristická aj úplná marginalizácia parlamentnej opozície, pretože parlamentná väčšina aj po strate niekoľkých poslancov ZRS bola dostatočne silná a odhodlaná nepripustiť opozíciu k výraznejšiemu výkonu kontrolných právomocí.

Až po voľbách v roku 1998 môžeme hovoriť o období **fungujúceho parlamentarizmu**, keď sa Dzurindova koaličná vláda mohla opierať o stabilnú podporu poslaneckých klubov v parlamente. Novelizáciou ústavy v rokoch 1999 a 2001 sa vyjasnili niektoré protirečivé a nejasné ústavné princípy. Na rozdiel od pokusov zmeniť pravidlá hry v rokoch 1994 – 98 sa tieto zmeny udiali v súlade s ústavnými pravidlami. Zároveň sa však zmenili aj vzťahy medzi koaličnou vládou a opozíciou, lebo vláda rešpektovala nepísané demokratické normy, medzi ktoré patrí aj zahrnutie parlamentnej menšiny (opozície) do spravovania parlamentu. To je základnou

podmienkou uplatňovania jeho zastupiteľskej a predovšetkým kontrolnej funkcie. Môžeme teda hovoriť o období obnovy funkčného parlamentarizmu.

Napokon, nateraz poslednou **fázou** vývoja slovenského parlamentarizmu (približne od roku 2003) je obdobie fungujúceho parlamentarizmu v prostredí zvýšenej politickej fragmentácie legislatívy a menšinového postavenia exekutívy. Pravdou je, že menšinové vlády nie sú v parlamentnej demokracii vôbec výnimočné. V západnej Európe po II. svetovej vojne strávili vládne kabinety asi tretinu svojho mandátu v menšinovom postavení (Gallagher, Laver, Mair, 2000). Navyše, parlamentná opozícia v Národnej rade je naďalej plne integrovaná do fungovania parlamentu a do vykonávania kontrolných právomocí. Avšak menšinové postavenie vládneho kabinetu na Slovensku nebolo priamym výsledkom politických rokovaní po voľbách na jeseň 2002. Naopak, vzniknutá štvorčlenná vládna koalícia disponovala tesne väčšinou parlamentnou podporou 78 poslancov. Menšinové postavenie exekutívy bolo výsledkom štiepenia dvoch poslaneckých klubov podporujúcich vládu. Konkrétne išlo o kluby Aliancie nového občana a Slovenskej demokratickej a kresťanskej únie. Podobne tak procesom fragmentácie prešiel aj poslanecký klub Hnutia za demokratické Slovensko. Výsledkom bol vznik heterogénnej „skupiny“ zhruba dvoch desiatok nezaradených poslancov, pôvodne zvolených na kandidátkach dvoch vládnych a jednej opozičnej strany. Práve z prostredia týchto poslancov získava druhá Dzurindova vláda potrebnú podporu na presadzovanie vlastných politických predstáv. Hoci dohodami o podpore nezaradených poslancov sa vládne kabinetu podarilo zachovať **efektivitu** rozhodovacích procesov, došlo k tomu za cenu poklesu demokratickej **zúčtovateľnosti** (*accountability*) a reprezentatívnosti Národnej rady. Rozpady poslaneckých klubov v parlamente totiž zneprehľadňujú štruktúru politickej reprezentácie. Ak sa časť poslancov rozhodne v parlamente pôsobiť nezávisle od svojej pôvodnej politickej strany, preruší sa tým „delegačný reťazec“ medzi voličmi na jednej strane a politickou stranou ako celkom na strane druhej. Voliči strácajú možnosť „zúčtovať so stranou“, ktorú v predchádzajúcich voľbách volili, pretože tá prešla zásadnou zmenou. Pôvodne jednotný „agent“ týchto voličov sa na politickej scéne rozdrobí na viacero skupín či na politicky autonómnych aktérov-jednotlivcov, ktorých vzorce správania sa od seba často diametrálne odlišujú. Ak teda nechápeme demokraciu len ako pravidelne sa opakujúci výber vládnucej garnitúry, ale súčasťou našej definície demokracie je aj zodpovednosť a zúčtovateľnosť (možnosť vyvodit' zodpovednosť a zhodnotiť pôsobenie nami volených predstaviteľov), fragmentácia poslaneckých klubov negatívne pôsobí na fungovanie stabilnej demokracie.

Slovenský parlament tak za uplynulé desaťročie prešiel viacerými zmenami dominantnej logiky svojho fungovania. Na jednej strane sa stal arénou, kde sa postupne znižovala politická polarizácia medzi opozíciou a vládou, predovšetkým v rámcových otázkach fungovania politického systému a postavenia a práv parlamentnej menšiny. Na druhej strane nie je možné hovoriť o existencii stabilného stranického systému, ani o pôsobení stabilných politických strán. Fungovanie parlamentnej demokracie totiž ovplyvňujú predovšetkým parlamentné politické subjekty a výkon základných funkcií parlamentu závisí od miery stability, súdržnosti a disciplinovanosti vládnych strán typicky kontrolujúcich parlamentnú väčšinu.

Medzi politológmi v zásade existuje zhoda, že parlamentná demokracia môže mať viacero odlišných podôb, ktoré závisia od miery dominancie legislatívy, resp. exekutívy v ich vzájomnom vzťahu. Napríklad Giovanni Sartori definuje tri typy parlamentnej demokracie: Premiérsky typ, tzv. fungujúci parlamentarizmus a vládu zhromaždením (Sartori 1994: 101). V prvom type šéf exekutívy *de facto* limituje suverenitu parlamentu a zároveň v rozhodujúcej miere kontroluje členov exekutívy. Takáto pozícia premiéra, resp. kancelára môže byť napríklad aj dôsledkom disproportného volebného systému, ktorý vedie k zníženiu počtu politických strán v parlamente. V prípade tzv. fungujúceho parlamentarizmu zabezpečujú efektívnu dominanciu exekutívy nad legislatívou súdržné politické strany. V praxi potom máme do činenia so vzťahmi exekutívy s väčšinovou podporou v parlamente na jednej strane a menšinovou parlamentnou opozíciou na strane druhej. Iba v prípade vlády zhromaždením môžeme v pravom slova zmysle hovoriť o vzťahu parlamentu (zloženého z jednotlivcov zastupujúcich voličov) a exekutívy, ktorá od vôle parlamentu v plnej miere závisí. V súčasných demokraciách sa vláda zhromaždením vyskytuje zriedkavo, pretože predpokladá absenciu súdržných a disciplinovaných politických strán kontrolujúcich poslancov. Ako je však známe, moderná demokracia je stranickou demokraciou. Vládu zhromaždením tak dnes môžeme považovať za krízový (ako v prípade IV. francúzskej republiky) alebo prechodný variant fungovania parlamentnej demokracie (v čase zmeny politického režimu, ako napr. vo východnej Európe v rokoch 1989 – 1990, keď sa ešte len formovali politické strany a parlamentné kluby).

Jedným z paradoxov modernej parlamentnej demokracie teda je, že hlavným predpokladom jej funkčnej formy sú súdržné a jednotné politické strany, ktoré zabezpečujú faktickú kontrolu exekutívy nad parlamentom. A nie je bez zaujímavosti, že pravdepodobne jediným formálnym opatrením, ktoré dokáže jednotnosť a súdržnosť politických strán zabezpečiť, je tzv. imperatívny mandát, možnosť odvolať „neposlušného“ poslanca politickou stranou, ktorá ho nominovala. Zároveň je to opatrenie, ktoré sa dnes považuje za nezlučiteľné s demokratickými pravidlami a princípmi. Neformálne pravidlá a zvyklosti tak stoja v pozadí efektívneho fungovania modernej parlamentnej demokracie.

Fungujúca parlamentná demokracia teda závisí od súdržných politických strán a stabilného stranického systému. Slovenská skúsenosť s parlamentarizmom však ukázala dôležitosť ďalších faktorov. V prvom rade ide o konštitucionalizmus, čiže o existenciu, rešpektovanie a vynútiteľnosť ústavných pravidiel, ktoré obmedzujú aj priestor na pôsobenie vlády a parlamentnej väčšiny. V druhom rade ide o rešpektovanie kontrolných práv parlamentnej menšiny (opozície). Takéto práva parlamentnej menšiny je možné zabezpečiť kombináciou formálnych pravidiel (napríklad v rokovacom poriadku, prípadne v inej zákonnej alebo dokonca ústavnej norme) a neformálnych zvyklostí. Príkladom formálneho zakotvenia práv opozície je aj ustanovenie, podľa ktorého sa niektoré parlamentné výbory (napr. s kontrolnými právomocami v oblasti spravodajských služieb) stranicky obsadzujú na pomernom princípe. Neformálnym rešpektovaním práv parlamentnej menšiny je zase zvyk, že sa na podobnom princípe obsadzujú miesta aj v ostatných výboroch parlamentu

a v jeho vedení. Fungujúca parlamentná demokracia je teda výsledkom krehkej rovnováhy faktorov zabezpečujúcich efektívne vládnutie s faktormi podporujúcimi konsenzuálnosť v kľúčových politických otázkach a zabraňujúcimi neobmedzenej vláde väčšiny.

Parlamentná demokracia na Slovensku v období rokov 1994 – 1998 bola charakteristická konfliktom medzi formálnymi a neformálnymi pravidlami. Vládna väčšina v parlamente, ale tiež jednotliví ministri i vláda ako celok viac ráz spochybnili formálne pravidlá (ústavu a zákony) a často tiež používali postupy, ktoré boli v otvorenom rozpore s platnými pravidlami. Azda najznámejším bol prípad odobratia poslaneckého mandátu poslancovi za HZDS F. Gauliederovi. Ten podľa svojho vyhlásenia ešte pred voľbami v roku 1994 podpísal nedatované vyhlásenie, v ktorom sa vzdával poslaneckého mandátu. Poslanec tvrdil, že podobné dokumenty podpísali aj ďalší kandidáti z radov HZDS. Po tom, ako Gaulieder oznámil, že vystupuje z poslaneckého klubu HZDS bol predsedovi parlamentu doručený list, v ktorom sa Gaulieder mal vzdať mandátu. Napriek vyhláseniu pred plénom, že list neodoslal a rezignovať nemá v úmysle, parlamentná väčšina „vzala na vedomie“ jeho vzdanie sa kresla poslanca. Poslanci nerešpektovali ani následné rozhodnutie Ústavného súdu a svoje rozhodnutie opakovane odmietli zmeniť.

V tom istom období došlo aj k ďalším porušeniam predchádzajúcich parlamentných zvyklostí. Už na druhej schôdzi parlamentu po voľbách v roku 1994 došlo k porušeniu nepísaného pravidla, podľa ktorého zadelenie poslancov do parlamentných výborov zostáva na rozhodnutí ich poslaneckých klubov. Parlamentná väčšina nerešpektovala návrhy opozície a jej lídrov v nadmernej miere „umiestnila“ vo Výbore pre životné prostredie, zatiaľ čo viaceré výbory parlamentu mali len mizivé, resp. žiadne zastúpenie opozície (pozri napr. Pankovčínová, Hrabko, 1995). Aj zmena volebného zákona tesne pred konaním volieb v roku 1998 a proti vôli parlamentnej opozície či vyslovenie parlamentnej nedôvery prezidentovi, ktoré nemalo oporu v ústave boli prejavmi zásadného zneistenia pravidiel politickej súťaže (Malová, Rybář, 1999). Je zrejmé, že za takýchto okolností nie je možné hovoriť o priaznivých podmienkach na inštitucionalizáciu parlamentnej demokracie ani postavenia parlamentnej opozície. Takáto inštitucionalizácia totiž predpokladá súlad formálnych a neformálnych pravidiel. Pritom práve v období medzi voľbami 1994 a 1998 došlo k najväčším rozporom medzi formálnymi normami a neformálnymi (skutočne používanými) spôsobmi konania rozhodujúcich parlamentných a vládnych aktérov.

Systém vládnutia v rokoch 1994 – 1998 síce navonok pripomínal model väčšinouj demokracie, ktorý napríklad funguje vo Veľkej Británii (Sadurski 2001: 458), ale odporoval hlavným znakom a podstate domácich ústavne založených a garantovaných politických inštitúcií. Pomerný volebný systém, systém viacerých politických strán, písaná ústava, kontrola ústavnosti ústavným súdom a možnosť konania celoštátneho referenda zakladajú totiž kontinentálny model parlamentarizmu, ktorý nemôže viesť k porovnateľnej nadvláde exekutívy nad parlamentom, ako je to v Británii. Naopak, ich zámerom je smerovať k spolupodielaniu sa exekutívy a legislatívy na moci (*power-sharing*), a nie k neobmedzenej dominancii exekutívy,

kde by sa fungovanie parlamentu priblížilo k hlasovacej mašinérii, známej z predchádzajúceho režimu, ktorým sa iba legitimizovali rozhodnutia vlády kontrolovanej komunistickou stranou. Okrem toho, marginalizácia opozície v tomto období bola v príkrom rozpore s westminsterským modelom, kde je opozícia vysoko rešpektovanou inštitúciou s rozsiahlymi kontrolnými právomocami. Niektoré zákony navrhnuté vládou a prijaté parlamentom boli v rozpore s ústavou, a teda neústavnosť, ktorá sa niekedy označovala ako novátorstvo, výrazne poznamenala politické rozhodovanie politických inštitúcií. Navyše, správanie sa Mečiarovej vlády v rokoch 1994 – 98 bolo poznačené systematickým úsilím zmeniť formálne pravidlá tak, aby sa čo najviac oslabil ústavne zakotvená deľba moci a výkon moci charakterizovala prevaha neformálnych pravidiel, odporujúcich ústave (Malová, 2001). Ústavný súd v rokoch 1993 – 1998, napriek všetkým pochybnostiam a sporom ohľadne jeho rozhodnutí zohral dôležitú úlohu v implementácii demokratických pravidiel, dodržiavaní ústavnosti a stal sa jedným z pilierov demokracie (Čorba, 2005).

Po voľbách v roku 1998, keď sa vďaka širokej mobilizácii politických a sociálnych aktérov zmenila vláda, sa modifikovalo aj fungovanie parlamentnej demokracie. V prvom rade sa zmenil postoj vládnucej väčšiny k opozícii, ktorej boli ponúknuté významné posty v riadiacich a kontrolných orgánoch parlamentu. Ďalej, vzťahy medzi koalíčnymi partnermi sa stali oveľa transparentnejšie smerom k verejnosti. Výrazne vzrástla ústavnosť celého politického procesu, lebo prijímané zákony neboli v rozpore s ústavou a rozhodnutia vlády, parlamentu a prezidenta nevedli k výraznejším sporom o výklad ústavy. Spôsoby, akými vlády po roku 1998 získavali väčšinovú podporu pre svoje návrhy zákonov, neodporovali ústavným pravidlám. Prijaté zmeny v ústave a v rokovacom poriadku NR SR odstránili mnohé vážne a sporné klauzuly, ktoré v minulosti vyvolali či umožnili spory medzi exekutívou a legislatívou, opozíciou a koalíciou. Oba dokumenty inkorporovali ďalšie mechanizmy, ktoré nielen posilnili princíp deľby moci, ale zároveň mali podnecovať konsenzuálne správanie politickej elity, najmä zahrnutím opozície do spravovania parlamentu.

Po parlamentných voľbách a zmene vlády v roku 1998 tak vznikla na Slovensku nová situácia, pokiaľ ide o rešpektovanie formálnych pravidiel. Vláda M. Dzurindu sa prihlásila k dodržiavaniu základných princípov ústavnosti a demokracie. Posúdiť, akým spôsobom sa toto rozhodnutie naplnilo pokiaľ ide o fungovanie parlamentnej demokracie, si vyžaduje skúmanie parlamentu z hľadiska jeho štruktúry a funkcií, ako aj vzťahov medzi hlavnými aktérmi parlamentarizmu, čiže politickými stranami.

Zmenil sa aj do roku 1998 kritický názor Európskej komisie, ale aj ďalších medzinárodných organizácií, ktoré dovtedy zdôrazňovali „nestabilitu politických inštitúcií“. Po novelizáciách Ústavy SR v roku 1999 a 2001, ktoré odstránili mnohé nejasné ustanovenia, sa ustálilo fungovanie demokratických inštitúcií, keďže vládne strany napriek ideovým a programovým rozdielom sa zhodli na základných princípoch demokracie a zahranično-politickej orientácie. Po následných voľbách v roku 2002 a vstupom SR do Európskej únie trvalosť a perspektívy demokracie na Slovensku nespochybňujú ani kľúčoví domáci aktéri, ani medzinárodné inštitúcie.

4.2 Parlamentné výbory v NR SR

Postavenie výborov v parlamente určujú tri faktory: ústava, parametre stranického systému (ako sú počet strán, ich súdržnosť, vzorce stranickej súťaže a typ vládneho kabinetu) a stupeň politického vývoja. Platí, že ak chýba stranická kontrola v parlamente, možno predpokladať existenciu silných výborov a ak vláda nemá spoľahlivú väčšinu, dôležitosť výborov tiež rastie. Výbory sú nezávislými aktérmi vtedy, keď ich nekontroluje žiadna strana (Shaw, 1990: 243 – 245). Paradoxom vývoja parlamentnej demokracie na Slovensku zostáva, že ústava zakladá relatívne silné výbory, ale ich reálny vplyv je obmedzený poslaneckými klubmi a tiež politickým dedičstvom, pod ktoré sa podpísalo najmä zdevastovanie výborov ako parlamentnej a demokratickej inštitúcie v rokoch 1994 – 98.

Výbory NR SR majú značné formálne právomoci, keďže sú ústavne definované ako iniciatívne a kontrolné orgány (čl. 87 ods. 1 Ústavy SR), avšak právo navrhovať zákony v praxi vyžívajú iba zriedkavo. Napr. počas volebného obdobia rokov 1998 – 2002 iba 9 návrhov či novelizácií zákonov podali výbory NR SR, z nich tri parlament prijal, čo je zanedbateľný počet v porovnaní s celkovým množstvom 532 schválených zákonov. Veľkú väčšinu návrhov zákonov predkladá vláda a legislatívne návrhy, často v úzkej spolupráci s vládou, predkladajú aj skupiny poslancov (Láštic, 2004). O tom, či je návrh zákona napokon aj schválený, rozhoduje celý rad faktorov. Svoju úlohu zohráva „politický význam návrhu“, keďže je pravdepodobné, že menej dôležité zákony alebo tzv. technické normy parlament schváli aj keď ich predloží len jeden poslanec. Politická príslušnosť predkladateľov je tiež významný faktor, niektoré návrhy parlament neprijme len preto, že ich inicioval člen opozície, a to aj napriek tomu, že koalíční poslanci vyjadrili v súkromí podporu pre tento návrh. Často svoju úlohu zohráva aj načasovanie návrhu zákona, keď na konci schôdze alebo koncom kalendárneho roka býva schválených viac zákonov ako inokedy.

Až po voľbách v roku 1998 sa zmenila situácia v zložení výborov, ktorú výrazne narušilo rozhodnutie vládnej koalície v rokoch 1994 – 98 ignorovať dovtedy akceptované neformálne pravidlá, keď o členstve vo výboroch rozhodovali poslanecké kluby a parlament ich len odsúhlasil. Zastúpenie vládnych a opozičných strán vo výboroch bolo dovtedy úmerné počtu ich mandátov. Po voľbách 1998 sa vládne strany snažili aj o začlenenie opozície do vedenia parlamentu a výborov, ktoré sa malo takisto riadiť pomerným princípom. Opozičné HZDS však odmietlo pomerné zastúpenie 2:1 v prospech vládnych strán, argumentujúc, že nezodpovedá presnému rozloženiu parlamentných mandátov v pomere 1,63:1. Hnutie žiadalo aj post predsedu parlamentu, čo koalícia odmietla argumentujúc, že predseda parlamentu z radov opozície by mohol spomaliť schvaľovanie vládnych návrhov zákonov, pretože má hlavné slovo pri zostavovaní programu schôdzí. Kvôli týmto zámerne vyvolávaným nezhodám sa koalícia s HZDS nedohodla a iba jeden výbor viedol poslanec z opozičnej strany (Miroslav Kotian, SNS, Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií). Viaceré výbory tak pracovali bez predsedov až do roku 2001, kedy ich napokon obsadili nominanti vládnych strán. Pomerný princíp pri obsadzovaní výborov a ich

predsedov sa tak naplno uplatnil až po voľbách v roku 2002. Vládne strany sa dokázali dohodnúť s opozíciou hneď na ustanovujúcej schôdzi a parlament zvolil 8 opozičných predsedov výborov zo 17.

Parlamentné výbory NR SR vo svojej činnosti postrádajú iba dve charakteristiky, ktoré by ich postavenie a právomoci ešte výraznejšie posilnili. Po prvé, parlamentné výbory nemajú vyšetrovacie kompetencie, hoci po voľbách 2002 sa vyskytlo niekoľko návrhov opozičných strán na novelizáciu ústavy, ktorá by takúto právomoc výborom priznala. Po druhé, postupnosť legislatívneho procesu nedáva parlamentným výborom časovú výhodu pred poslaneckými klubmi, čo v praxi znamená, že stanoviská poslaneckých klubov sú rozhodujúce. To znižuje vplyv výborov na prijímané zákony a tiež na kontrolu exekutívy. Ani relatívne vysoký počet nezávislých poslancov (pozri nižšie) nemá vplyv na trvalé zvýšenie úlohy výborov, hoci jednoznačne rastie počet pozmeňujúcich návrhov, ktoré predkladajú výbory k predkladaným zákonom, ktoré podporujú aj vládne strany. Zdá sa teda, že pri práci vo výbore prevláda podstatne konsenzuálnejšie správanie (zhoda naprieč politickými stranami) než v rokovaní pléna. Napríklad v roku 2004 sa zvýšil záujem ministrov o rokovania výborov, lebo od získania podpory nezávislých poslancov závisel osud mnohých vládnych noviel zákonov. Či tento trend zvýši dôležitosť výborov v parlamentnej práci v dlhodobej perspektíve, závisí od stratégií politických strán a personálnej kontinuity v Národnej rade.

Práca výborov bola v uplynulom období negatívne poznačená aj veľkým množstvom legislatívy, ktorú museli prerokovať za krátky čas. Časté využívanie inštitútu tzv. skráteného legislatívneho konania v rokoch 1998 – 2002 oslabilo postavenie výborov v procese prijímania zákonov. Špecializácia a profesionalizácia väčšiny poslancov je aj v súčasnom parlamente (po voľbách v roku 2002) nízka, najmä vzhľadom na vysoký počet parlamentných nováčikov. K zmene tohto stavu neprispieva ani členstvo poslancov vo viacerých výboroch súčasne. Takáto prax preto neumožňuje vyššiu mieru parlamentnej kontroly vlády, výbory sa stali skôr fórom, kde sa „dolaďujú“ a vylepšujú vládne návrhy zákonov.

Dá sa preto uzavrieť, že aj keď formálne pravidlá zakladajú relatívne silné výbory NR SR, iné dôležité faktory, predovšetkým komplikovaný politický vývoj po vzniku samostatného štátu, dominantný vplyv politických strán, nedostatok zdrojov a malá špecializácia toto postavenie výborov neumožňujú v plnej miere naplniť. Výbory v NR SR sa nestali dôležitým aktérom v politickom systéme, a ich faktickú pozíciu možno označiť za slabú. Na Slovensku výbory stále pôsobia mimo centra parlamentnej práce, v ktorej dominujú politické strany a identifikácia poslancov s vládou, resp. s opozíciou.

4.3 Poslanecké kluby

Ústava Slovenskej republiky sa len stručne zmieňuje o úlohe politických strán, a ich pôsobenie v parlamente vôbec nespomína. Jediným ústavným zdrojom práce politických strán je čl. 2 ods. 1 Ústavy SR: „Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju

vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.“ Poslanecké kluby sú formálne ustanovené až zákonom o rokovanom poriadku. Rokovací poriadok SNR zaviedol poslanecké kluby až novelou na začiatku roka 1992 (zákon č. 28/1992 Zb.), čo znamenalo, že sa formálne uznal význam poslaneckých zoskupení v parlamente, ktoré poslanci, zvolení vo voľbách 1990, vytvárali neformálne. Podľa rokovacieho poriadku (§ 64) sa poslanci môžu združovať v poslaneckých kluboch podľa príslušnosti k politickým stranám, politickým hnutiam alebo k volebným koalíciám, za ktoré boli zvolení do Národnej rady SR. Ak počas volebného obdobia dôjde k rozdeleniu volebných koalícií alebo k zlúčeniu politických subjektov, tak sa rozdelia alebo zlúčia aj ich poslanecké kluby. Ak sa chcú poslanci združiť do poslaneckého klubu iným spôsobom, vznik poslaneckého klubu musí schváliť plénum NR SR. Poslanec môže byť členom len jedného poslaneckého klubu. V roku 1997 sa zvýšilo kvórum na vytvorenie poslaneckého klubu z päť na v súčasnosti potrebných osem poslancov.

V záujme zníženia vysokej straníckej fluktuácie členov parlamentu politické strany postupne prijímali opatrenia na kontrolu práce svojich poslancov: monitoring hlasovania vlastných poslancov, účasti a aktivity na zasadaniach pléna parlamentu, či práce vo výboroch. Ich cieľom bolo vyvinúť na poslancov tlak vytváraním vnútorných straníckych noriem, ktoré by ovplyvnili budúce umiestnenie poslanca na kandidátskej listine pri nasledujúcich voľbách (Majchrák, 2005). Tento mechanizmus sa však osvedčil len čiastočne, lebo poslanci, ktorí sa nestotožnili s princípom straníckej disciplíny, si osvojili alternatívne vzorce správania: buď sa zmierili s tým, že ich poslanecká kariéra potrvá len jedno volebné obdobie, alebo sa pokúsili vstúpiť do inej strany, prípadne založili úplne novú stranu. S výnimkou rokov 1994 – 98 poslanci často menili poslanecké kluby. V období medzi prvými slobodnými voľbami v júni 1990 a voľbami v roku 1992 zmenilo straníčku príslušnosť 44 poslancov. Od roku 1992 do predčasných volieb v októbri 1994 tak urobilo 28 zo 150 poslancov slovenského parlamentu. Naopak, vo volebnom období 1994 – 98 zmenilo poslanecký klub len 5 poslancov. Po voľbách v roku 1998 sa znovu zvýšila stranícka fragmentácia parlamentu, čo bolo čiastočne dôsledkom novely volebného zákona, ktorá fakticky neumožnila vytvárať volebné koalície a prinútila politické strany vytvárať „volebné strany“. Slovenská demokratická koalícia, ktorá vznikla práve ako volebná strana, zložená z kandidátov z piatich politických strán, nebola schopná udržať túto jednotu a transformovať sa na jednotnú organizáciu, ktorá by zlučovala všetky tzv. materské strany. Po voľbách 1998 teda v NR SR vzniklo šesť poslaneckých klubov, ale neskôr sa vytvoril samostatný klub KDH a po ňom aj spoločný klub Strany občianskeho porozumenia (SOP), Liberálnej demokratickej únie (LDÚ) a Strany zelených na Slovensku (SZS). Naproti tomu rozkol v SNS a vznik poslaneckého klubu Pravej Slovenskej národnej strany (PSNS) mali pôvod vo vnútrostraníckych rozporoch (Konečný, Zetocha, 2005). Hoci počet poslaneckých klubov na konci tohto obdobia bol len sedem, tieto kluby reprezentovali až 18 politických strán a vtedajší parlament dokonca prekonal roztrieštenosť parlamentu v rokoch 1990 – 92. Počas poslednej schôdze parlamentu v roku 2002 sedelo v NR SR až 37 nezarađených poslancov.

Situácia v NR SR sa významne nezmenila ani po voľbách v roku 2002, čím sa akoby opakoval stav zo začiatku „parlamentarizácie“ politických strán. Do parlamentu sa dostalo sedem politických strán HZDS, SDKÚ, SMER, SMK, KDH, ANO a KSS, z ktorých každá vytvorila vlastný poslanecký klub. Dezintegračný proces sa začal už začiatkom roku 2003, keď klub HZDS opustilo 11 poslancov. Tí vytvorili Klub nezávislých poslancov a sformovali aj novú politickú stranu – Ľudovú úniu (ĽÚ). Z klubu vládnej ANO počas roku 2003 odišli traja poslanci, ktorí pôsobili ako nezávislí, ale naďalej podporovali vládu. V roku 2004 pokračoval odchod poslancov z vládnych aj opozičných klubov. V polovici novembra 2004 vládne poslanecké kluby združovali len 69 poslancov (ANO – 12, SDKÚ – 22, SMK – 20 a KDH – 15). Opozícia však kontrolovala iba 60 poslancov (HZDS – 26, Smer – 25 a KSS – 9). Nezávislých poslancov bolo v parlamente 21, z toho k Slobodnému fóru sa hlásilo 6, štyria bývalí poslanci za vládnu koalíciu sa nehlásili k žiadnej politickej strane, ale hlasovali väčšinou pre vládne návrhy zákonov. Štyria bývalí poslanci za opozičné strany (HZDS a KSS) taktiež podporovali vládu a v NR SR pôsobilo aj sedem poslancov z HZDS a KSS, ktorí skôr hlasovali proti vláde. V roku 2005 fragmentácia parlamentu dospela až do situácie, že poslanci vládnych strán a „sympatizujúci nezaradení“ neboli schopní niekoľko dní zabezpečiť uznášaniaskapnosť Národnej rady (SME 22. 9. 2005). K tejto situácii došlo po ďalšom rozkole v Aliancii nového občana. Po tom, ako predseda strany a minister hospodárstva Pavol Rusko nedokázal dôveryhodne vysvetliť svoje podnikateľské aktivity, došlo v poslaneckom klube ANO k rozporom a na Ruskovu stranu sa postavila len menšina klubu. ANO na mimoriadnom kongrese vylúčila zo svojich radov deväť rebelujúcich politikov, ale prišla tým aj o väčšinu členov svojho poslaneckého klubu (Hospodárske noviny, 12. 9. 2005). Navyše, tri vládne strany sa rozhodli aj formálne ukončiť spoluprácu s vedením ANO a na rokovania Koaličnej rady sa začali zúčastňovať práve zástupcovia skupiny poslancov vylúčených z ANO, ktorí dokonca získali právo nominovať nového ministra hospodárstva. Situáciu v parlamentne napokon prekvapujúco stabilizovali dvaja poslanci HZDS, ktorí nečakane vyhlásili svoj odchod z Hnutia a deklarovali podporu vláde (SME, 20. 9. 2005). Tá sa tak znovu mohla opierať o podporu 78 poslancov, hoci významná časť z nich nebola zaradená do poslaneckých klubov vládnych strán. Cenou za efektivitu vládnutia a „spriechodnenie“ parlamentu bolo znejasnenie štruktúr zúčtovateľnosti a prerušenie „delegačného reťazca“ medzi voličmi a politickou stranou, ktorej odovzdali svoj hlas v predchádzajúcich voľbách. Opozičné strany tento vývoj využili na kritiku vlády a obvinili jej predstaviteľov, že si väčšinovú podporu v parlamente zabezpečili korupčnými metódami (SME, 21. 9. 2005). Na sklonku tretieho roku vládnutia druhej vlády premiéra Dzurindu sa politická fragmentácia poslaneckého zboru a počet nezaradených poslancov v ňom nápadne podobali okolnostiam roku 2002: na konci októbra 2005 až 24 poslancov nebolo členmi žiadneho poslaneckého klubu. Rozdiel bol však v okolnostiach, za akých sa fragmentácia poslaneckých klubov uskutočnila: zatiaľ čo prvá Dzurindova vláda bola nadmerne početnou (*oversized*) koalíciou s pôvodnou podporou až 93 poslancov, druhá vláda premiéra Dzurindu začínala ako minimálna víťazná koalícia s tesnou väčšinovou podporou 78 hlasov. Fragmentácia poslaneckých klubov vládnych strán v období 1998 – 2002 tak priamo

neohrozovala stabilitu a podporu vlády, zatiaľ čo oslabovanie vládnych strán od volieb 2002 takýto dôsledok už prinieslo.

Dôvody delenia poslaneckých klubov treba hľadať v organizácii a fungovaní strán. Ďalšou príčinou je aj mimoriadne vysoký počet „nováčikov“ v radoch poslancov, lebo v roku 2002 bolo do NR SR zvolených až 99 poslancov, ktorí nemali skúsenosti s parlamentnou prácou. Na Slovensku stále vznikajú a zanikajú nové politické strany vďaka ambicióznym poslancom, ktorí odišli zo svojej strany. Nimi založené strany však zvyčajne neprežijú ani jedno volebné obdobie, najmä, ak sa dostanú do vlády. To potvrdzuje aj osud Združenia robotníkov Slovenska a Strany občianskeho porozumenia. Pre časť poslancov je zrejme jednoduchšie zakladať nové strany alebo meniť stranícku príslušnosť, ako pôsobiť v pôvodných stranách a zvädzať vnútrostranícke zápasy. Fragmentácia poslaneckých klubov je zrejme aj dôsledkom mimoriadne silnej centralizácie moci v politických stranách a koncentrácie moci v rukách úzkeho straníckeho vedenia (Rybář, 2004). Vnútrostranícka opozícia nemá priestor na pôsobenie aj kvôli „vlastníctvu“ nových politických strán ich zakladateľmi, ktorí do vzniku svojich straníckych „projektov“ investovali nemalé množstvo zdrojov a neboli ochotní deliť sa o stranícku kontrolu s „outsidermi“. Svedčí to aj o tom, že stranícka súťaž je stále otvorená a zároveň sa významne mení štruktúra politickej súťaže, do ktorej vstupujú noví aktéri. Táto skutočnosť, samozrejme, negatívne ovplyvňuje aj profesionalizáciu poslancov. Hoci závislosť medzi kvalitou zákonov a skúsenosťami poslancov nie je priamo dokázaná, dá sa predpokladať, že noví členovia parlamentu zmenšujú predvídateľnosť fungovania vzťahov medzi exekutívou a legislatívou. Pri súčasnej vysokej fragmentácii parlamentu po roku 1998 síce poslanecké kluby zostali pre väčšinu poslancov atraktívnou inštitúciou, ale nie sú vo všeobecnosti stabilné. Nestabilné politické strany, ich pokračujúca fragmentácia, či vysoká úspešnosť nových strán pri vstupe do parlamentu neumožňujú ďalekosiahle zovšeobecnenia. Možno len povedať, že parlament zostáva stále rozhodujúcou arénou pre vznik a pôsobenie politických strán. Takmer všetky politické strany, ktoré sa úspešne dostávali do parlamentu v rôznych volebných obdobiach mali svoj pôvod v parlamente predchádzajúcom, resp. v ňom mali určité zastúpenie. Len dvom stranám, SOP v roku 1998 a KSS v roku 2002 sa podaril vstup do parlamentu bez nejakej parlamentnej „kotvy“, ktorú by predstavoval aspoň jeden poslanec. Úspešné vznikanie nových politických strán v parlamente potvrdzuje význam parlamentov ako centrálného miesta politického života, ale tiež posun politických strán od reprezentantov záujmov spoločnosti k aktérom vytvárajúcim a udržiavajúcim vládu a uskutočňujúcim verejnú politiku.

4.4 Národné parlamenty v Európskej únii: rola výborov pre európsku integráciu

V akademickej komunite prevláda názor, že prehlbujúca sa európska integrácia negatívne ovplyvnila postavenie národných parlamentov (napr. Bergman, 1997, Raunio, 1999). Od ratifikácie *Jednotného európskeho aktu* v roku 1987 sa postupne

zvyšuje počet oblastí, ktoré spadajú do pôsobnosti celoeurópskeho rozhodovania. Spolu s tým sa rozširuje aj používanie rozhodovania kvalifikovanou väčšinou v Rade ministrov EÚ. Tento vývoj má tri navzájom prepojené dôsledky. V prvom rade, členské štáty EÚ môžu byť v Rade ministrov prehlasované ostatnými štátmi, pričom sú povinné prijať legislatívu implementovať. Po druhé, spomedzi národných inštitúcií len vlády, resp. jednotliví ministri a ich rezorty, môžu ovplyvniť konečnú podobu prijatej legislatívy na úrovni EÚ. Hoci – ako to vyplýva z logiky väčšinového hlasovania – nemajú garanciu, že sa ich predstavy zohľadnia v plnej miere. Tretím dôsledkom je, že v komunitárnych oblastiach spadajúcich do rozhodovacej sféry orgánov EÚ majú národné parlamenty len obmedzenú možnosť podieľať sa tvorbe práva.

Tieto skutočnosti sú základom úvah o tzv. demokratickom deficite Európskej únie. Národné parlamenty ako reprezentanti občanov členských krajín strácajú časť svojich legislatívnych právomocí a zároveň tieto právomoci prechádzajú do rúk aktérov s nepriamou demokratickou legitimitou, ako sú Komisia a Rada ministrov. To bol aj jeden z dôvodov zavedenia priamych volieb Európskeho parlamentu (EP) v roku 1979 a postupného zvyšovania jeho právomocí. A hoci je v súčasnosti EP legislatívnym orgánom s prakticky rovnocennými legislatívnymi právomocami ako Rada ministrov, konštatovanie demokratického deficitu a úvahy o posilnení úlohy národných parlamentov sa naďalej objavujú. Stále totiž existujú otázky, v ktorých má Európsky parlament obmedzené právomoci, napríklad v rozpočtových záležitostiach alebo pri implementácii rozhodnutí na európskej úrovni, kde prostredníctvom mechanizmov tzv. komitológie sa na kontrole Komisie podieľajú vlády, ale nie EP. Aj výrazne nižšia účasť vo voľbách do EP v porovnaní s národnými parlamentnými voľbami ukazuje, že občania EÚ pokladajú legislatívu členských štátov za rozhodujúce reprezentatívne inštitúcie. To je tiež dôvod, prečo fakt, že národné parlamenty stratili kompetencie v mnohých otázkach, o ktorých sa dnes rozhoduje v orgánoch EÚ, znepokojuje kritikov demokratického deficitu v Únii.

Podľa Fitzmaurica sa pred Maastrichtom snahy niektorých parlamentov o zvýšenie kontrolu exekutívy považovali za odchýlku od komunitárneho spôsobu rozhodovania, ktorá v krajnom prípade mohla viesť k ochromeniu rozhodovania v EÚ (Fitzmaurice, 1996: 88 – 89). Situácia sa začala meniť až na začiatku deväťdesiatych rokov, kedy sa začal rozplývať tichý súhlas občanov krajín EÚ s európskou integráciou, ako to dokumentovali aj tesný výsledok referenda o Maastrichtskej zmluve vo Francúzsku a jej odmietnutie v Dánsku. Pri rokovaníach o novších zakladateľských zmluvách EÚ sa otázke postavenia národných parlamentov dostalo od európskych lídrov väčšej pozornosti. K Maastrichtskej zmluve z roku 1991 boli pripojené aj (nezáväzné) deklarácie o zlepšení informovanosti národných parlamentov o dianí v EÚ a o posilnení spolupráce národných parlamentov v oblasti európskej integrácie. Súčasťou Amsterdamskej zmluvy z roku 1997 sa stal aj Protokol o úlohe národných parlamentov v Európskej únii. Podľa tohto dokumentu mali národné parlamenty dostávať všetky návrhy legislatívnych noriem pripravených Komisiou ešte pred ich definitívnym schválením v Rade ministrov a EP. Nijako ale nezaväzoval vlády, aký postup pri informovaní majú zvoliť, stanovoval len minimálne šesťtyždňovú

lehotu medzi zverejnením oficiálnych prekladov navrhnutých opatrení a dátumom rokovania Rady ministrov o týchto otázkach. Takto sa mala zmierniť informačná nevýhoda parlamentov voči svojim vládam, ktoré z titulu svojej zaangažovanosti na rozhodovaní v Rade ministrov, vo Výbore stálych zástupcov a v pracovných skupinách Rady disponovali informáciami včas a lepšie tiež rozumeli dôsledkom navrhovaných opatrení. Na druhej strane boli z tohto mechanizmu vylúčené viaceré kľúčové otázky, napr. materiály spadajúce do oblasti Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky alebo dokumenty o tzv. posilnenej spolupráci v EÚ (Rizzuto, 2003: 89 – 90). Protokol tiež posilnil informovanosť národných parlamentov prostredníctvom takzvanej Konferencie (parlamentných) výborov pre európske záležitosti (COSAC). Tá sa skladá zo zástupcov národných parlamentov a Európskeho parlamentu a zasadá v polročných intervaloch v predsedníckej krajine EÚ. COSAC napríklad získal možnosť informovať o svojich stanoviskách a predstavách príslušné inštitúcie EÚ.

Navrhnutá (a doposiaľ neratifikovaná) Ústavná zmluva mala ďalej posilniť právomoci národných parlamentov. Oproti protokolu Amsterdamskej zmluvy stanovovala, že všetky návrhy dokumentov zasielané Európskemu Parlamentu a Rade ministrov sú priamo zasielané aj národným parlamentom. Tým sa mal zlepšiť prístup informácií do parlamentov, ktoré boli dovtedy odkázané na národné vlády. Ďalej zaväzovala Radu ministrov, aby hlasovania o legislatívnych návrhoch boli na rozdiel od existujúcej praxe verejné (Raunio, 2004). Takéto opatrenie malo nielen posilniť transparentnosť legislatívneho procesu, ale aj umožniť národným parlamentom lepšie monitorovať konanie svojich ministrov. Ústavná zmluva tiež navrhovala, aby v prípade, že sa aspoň jedna tretina parlamentov zhodne, že navrhovaná legislatíva nie je v súlade s princípmi subsidiarity a proporcionality, Európska komisia bude mať povinnosť sa takýmto výhradami zaoberať.

Hoci zmluvy zakladajúce Európske spoločenstvá a neskôr Európsku úniu neobsahujú priame odkazy na národné parlamenty, implementácia komunitárneho práva je povinnosťou členských krajín v súlade s ich ústavným usporiadaním, ktoré zahŕňa aj národné parlamenty. Mnohé parlamenty napríklad po vstupe do EÚ prijali normy, v ktorých delegovali právomoc implementovať legislatívu EÚ národným vládam (Duina, Oliver, 2005).

Národné parlamenty majú samozrejme naďalej možnosť podieľať sa na tvorbe európskej politiky nepriamo. Všetky vlády členských krajín EÚ sa zodpovedajú parlamentom, a preto teoreticky môže legislatíva ovplyvňovať konanie exekutívy a krajnou možnosťou ostáva aj jej odvolanie. Takáto možnosť sa ale podobá použitiu „atómovej bomby“ a preto je jej využitie veľmi nepravdepodobné. Doteraz žiadna vláda v Európskej únii nebola odvolaná kvôli sporu s parlamentom o opatrení prijatom v orgánoch EÚ. Niektoré štáty upravili mechanizmus kontroly a spolupráce medzi exekutívou a legislatívou, ktorá typicky dáva parlamentu možnosť kontrolovať konanie vlády v otázkach európskej integrácie a zapájať sa do prípravy národných pozícií v dôležitých otázkach európskej politiky. Vo všetkých štátoch Únie sa vytvorili parlamentné výbory pre európske záležitosti. Ich právomoci sa však výrazne líšia a nedá sa hovoriť o tom, že by existoval jednotný „európsky“

model kontroly exekutívy zo strany parlamentu v otázkach EÚ (Lord Tardoff, 2000). Rozdiely v angažovanosti parlamentných výborov na tvorbe európskej politiky v štátoch Únie odrážajú odlišné ústavné rámce exekutívno-legislatívnych vzťahov, ale tiež odlišný stupeň dostupnosti dôležitých materiálov pre členov národných parlamentov a rozdielne stranické konštelácie (Benz, 2004).

V členských krajinách EÚ sa vyskytujú dva hlavné prístupy parlamentu k otázkam európskej integrácie. V štátoch ako napr. Holandsko a Nemecko má európsky výbor parlamentu predovšetkým úlohu „triediť“ a distribuovať materiály súvisiace s európskou agendou medzi špecializované (sektorové) výbory. V krajinách ako sú napr. Dánsko, Rakúsko a Fínsko majú zase parlamenty vytvorený európsky výbor, ktorý je hlavným parlamentným fórom pre všetky oblasti európskej politiky. Aj v rámci týchto skupín však existujú veľké rozdiely v miere, do akej sa parlamenty podieľajú na kontrole európskej politiky vlastných vlád.

Pravdepodobne najznámejší a pre mnohých zástancov výraznejšej parlamentnej účasti na tvorbe európskej politiky aj najlepšie fungujúci model existuje v súčasnosti v Dánsku. Špecializovaný „Výbor pre záležitosti spoločného trhu“ Folketingu (dánskeho parlamentu) vznikol po vstupe Dánska do Európskeho spoločenstva v roku 1972 a neskôr sa premenoval na „Výbor pre európske záležitosti“. Jeho pôvodná právomoc „byť informovaný“ o aktivitách členov vlády v Rade ministrov EÚ bola ešte v roku 1973 zmenená na povinnosť ministrov predstúpiť pred výbor a ešte pred rokovaním v Rade ministrov získať podporu výboru pre svoje stanoviská. V praxi to znamenalo, že člen vlády mal povinnosť pred Výborom prezentovať návrh svojho rokovacieho mandátu a len v prípade, že väčšina výboru proti návrhu vlády nenamietala, ministrov návrh bol považovaný za schválený (Jensen, 1996). Takéto riešenie znamenalo kompromis medzi ústavným princípom, podľa ktorého vedenie zahraničnej politiky patrí do kompetencie vlády, a princípom parlamentnej kontroly exekutívy. Pri zisťovaní, či má vládny návrh podporu, neberie predseda výboru do úvahy len hlasy členov európskeho výboru, ale aj váhu politických strán zastúpených vo výbore, aby sa tak brala do úvahy rovnováha síl v celom parlamente (Laursen, 2003: 100). V zásade platí, že rokovania o mandáte sú neverejné a inštrukcie pre ministra dôverné, hoci zo záznamu o rokovaní, ktorý je zaslaný lídrom všetkých parlamentných strán, je možné ministerský mandát identifikovať (Damgaard, Norgaard, 2000: 44). Zhruba týždeň po rokovaní Rady ministrov EÚ sa uskutočňuje „kontrolné“ zasadanie výboru, na ktorom minister informuje, ako prebiehala diskusia a ako naplnil získaný mandát. Parlamentný výbor má tiež k dispozícii tlačovú správu od Sekretariátu Rady ministrov, ktorá bežne informuje o tom, ako členovia Rady ministrov hlasovali (Damgaard, Norgaard, 2000: 45), a preto môže konfrontovať vládnu interpretáciu s oficiálnym záznamom Rady ministrov.

V dánskom modeli kontroly exekutívy má hlavné slovo parlamentný výbor pre európske záležitosti, zatiaľ čo možnosti pléna ako aj ostatných výborov sú v tejto oblasti obmedzené. Aj keď špecializované výbory tiež dostávajú od vlády podklady a informácie o dianí v EÚ, nemajú právomoc schvaľovať vláde rokovací mandát. Členovia ostatných výborov tak môžu vyvíjať tlak na vládu rokovacími a presvedčaním svojich kolegov vo Výbore pre európske záležitosti. Faktom ale

zostáva, že členovia európskeho výboru sú vo všeobecnosti otvorení návrhom z iných výborov a často si ich osvojujú (Pedersen, 2000). Členstvo v európskom výbore je považované za veľmi prestížne a parlamentné strany doň zväčša nominujú skúsených politikov s veľkým vnútrostraníckym vplyvom.

Zaujímavé je, že silné postavenie Výboru pre európske záležitosti nevyplýva z ústavy, ale je výsledkom politického vývoja za posledných 30 rokov. Výrazná zaangažovanosť parlamentu na tvorbe európskej politiky štátu bola možná vďaka vysokej miere euroskepticizmu dánskych voličov na jednej strane a častého menšinového postavenia dánskych vlád na strane druhej. Stačí pripomenúť, že dánski voliči v referende o Maastrichtskej zmluve v roku 1992 hlasovali proti vzniku Európskej únie a súhlasili s jej vznikom až o rok neskôr v opakovanom referende po tom, ako ich krajina získala výnimky z niektorých spoločných politík. Podobne v roku 2000 odmietli, znovu v referende, zavedenie spoločnej európskej meny (Downs, 2001). Po „straníckom zemetrasení“ vo voľbách roku 1973 zase prevláda menšinové postavenie vládnych kabinetov a len výnimočne krajine vládla väčšinová vláda (Arter, 1999: 201 – 203). *Ex ante* kontrola exekutívy (schvaľovanie mandátu ešte pred rokovaním Rady ministrov) tak slúži ako mechanizmus včasného varovania menšinovej vlády zo strany parlamentu (Pedersen, 2000: 230 – 231).

Dánsky mechanizmus kontroly vlády v otázkach EÚ sa stal inšpiráciou aj pre niektoré ďalšie štáty, predovšetkým pre Fínsko a Švédsko, ktoré sa stali členmi EÚ až v roku 1995. Vo fínskom parlamente (Eduskunta) existuje 14 „bežných“ špecializovaných parlamentných výborov. Ale v oblasti kontroly vlády v otázkach tzv. prvého a tretieho piliera EÚ má hlavné slovo špeciálny, tzv. Veľký výbor, ktorý je akosi „zmenšenou verziou“ celého parlamentu. Jeho členmi sú v súčasnosti (2005) predsedovia piatich parlamentných výborov a niekoľko vysokopostavených straníckych funkcionárov rozhodujúcich fínskych politických strán (Suomi Eduskunta, 2005), čo mu ešte pridáva na statuse politicky vplyvného orgánu. Veľký výbor môže dávať inštrukcie členom vládneho kabinetu, kontrolovať ich aktivity v Rade ministrov a zúčastňovať sa na tvorbe fínskej európskej politiky (Raunio, Wiberg, 2000). Mandát, ktorý člen vlády od výboru dostane, nie je ústavne záväzný, ale predstavuje inštrukciu, ktorú je politicky veľmi ťažké nerešpektovať. Informácie o blížiacom sa zasadaní Rady ministrov spolu s navrhovanou pozíciou kabinetu dostáva nielen Veľký výbor, ale aj relevantné špecializované výbory, ktorých aktívna spolupráca s európskym výborom je predpokladom efektívnej účasti parlamentu na tvorbe európskej politiky. Parlament ako celok sa tiež môže stať súčasťou kontrolného mechanizmu, pretože plénum môže požiadať Veľký výbor o sprístupnenie všetkých relevantných materiálov a mandát vlády sa môže stať predmetom parlamentnej rozpravy. Navyše, vo Veľkom výbore nemá príslušnosť poslancov k vládnej, resp. opozičnej strane veľký vplyv na ich správanie, a cieľom je dosiahnuť podľa možnosti čo najširšiu politickú dohodu, ktorá má dopomôcť k posilneniu vplyvu fínskych predstaviteľov v Rade ministrov (Raunio, Wiberg, 2000: 67 – 71).

Relatívne najmenší vplyv spomedzi škandinávskych krajín má na vládu v otázkach EÚ švédsky Rigsdag. „Výbor pre európske záležitosti“ je hlavným orgánom parlamentu, s ktorým má vláda povinnosť konzultovať vlastné pozície pred zasa-

daním Rady ministrov a informovať ho o iných dôležitých aspektoch politiky v EÚ (Rigsdag, 2005). Po skončení diskusie vo výbore predseda výboru sumarizuje závery rozpravy a konštatuje, či má vláda podporu väčšiny výboru (Johansson, 2003). Po zasadaniach Rady ministrov vláda predkladá výboru správy, ich kontrola zo strany výboru však nie je systematická, skôr sa vykonáva len *ad hoc* (Hegeland, Mattson, 2000). Navyše, európska politika nie je exkluzívne výsadou Výboru pre európske záležitosti, pretože aj ostatné parlamentné výbory majú monitorovať vývoj v EÚ vo svojich oblastiach.

Je zrejmé, že ústavné alebo inak garantované právomoci parlamentu ešte nezaručujú efektívny výkon kontrolných funkcií voči vláde. Formálne najsilnejšie postavenie spomedzi všetkých parlamentov členských krajín EÚ má v otázkach EÚ rakúska Národná rada, jej faktický vplyv je ale nízky. Parlament môže rozhodnúť o záväznom mandáte pre postup členov vlády v Rade ministrov a tí sa môžu od tohto mandátu odkloniť len v prípade vopred získaného súhlasu parlamentu (Müller, 2000). Parlament v konzultáciách s kabinetom reprezentuje predovšetkým „Hlavný výbor pre európske záležitosti“. Ten v priebehu prvého roku členstva Rakúska v EÚ prijal 18 záväzných stanovísk pre členov vlády, ale v nasledujúcom období sa počet záväzných mandátov dramaticky znižoval. Napríklad v rokoch 1998 a 1999 parlamentné orgány zaviazali vládu len v jednom prípade (Pollak, Slominski, 2003: 713). Dôvodom je, že vládne strany efektívne kontrolujú nielen politické smerovanie vládneho kabinetu, ale majú aj väčšinové postavenie v parlamente. Stranícka disciplína, dohody medzi vládnymi stranami a koordinácia ich postupov dávajú len malý priestor pre menšinovú opozíciu využívať parlament na kontrolu vlády (Müller, 2000, Pollak, Slominski, 2003). Aj v prípade výborov pre európske záležitosti tak platí všeobecné konštatovanie, že parlamentné výbory sú vplyvnými hráčmi len vtedy, ak ich „hlavní rivali“ – poslanecké kluby – nepresadzujú v prerokovaných oblastiach striktnú stranícku disciplínu, prípadne ak má vláda v parlamente len menšinovú podporu. Menšinové postavenie kabinetov v Dánsku a snaha o čo najväčšiu parlamentnú zhodu na rokovanom mandáte vlád vo Fínsku posilňujú pozície výboru pre európske záležitosti. Naopak, striktná stranícka disciplína a väčšinové postavenie vlád v Rakúsku neumožňujú, aby bol parlament, resp. jeho výbory, vplyvným aktérom v oblasti európskej integrácie.

4.5 Záver

Fungovanie parlamentarizmu je určované niekoľkými faktormi. V prvom rade ústavným vymedzením vzťahov medzi vládou a parlamentom. To v prípade Slovenska viedlo k rozličným druhom parlamentarizmu v závislosti od aktuálnej podoby straníckej politiky, predovšetkým od interakcií politických strán a miery ich fragmentovanosti v parlamente. Dominantné postavenie parlamentu do roku 1994 v nasledujúcom období limitovali súdržné politické strany a v rokoch 1994 – 98 aj pozícia predsedu vlády, ktorý získal takmer bezvýhradnú podporu koalíčných strán. Na Slovensku v deväťdesiatych rokoch boli tiež typické časté zmeny politic-

kých pravidiel a porušovanie ústavy, čo mimoriadne skomplikovalo proces inštitucionalizácie parlamentnej demokracie. V rokoch 1994 – 1998 viedla neústavná prax vynucovania stránickej disciplíny a ignorovania rozhodnutí ústavného súdu (prípád Gaulieder) k posilneniu a dominancii vládneho kabinetu. Kombinácia formálnych a neformálnych pravidiel podporovala v rokoch 1994 – 1998 vládu väčšiny a oslabovala deľbu moci a základné princípy konštitucionalizmu. Postupná stabilizácia parlamentnej demokracie sa spája až so zmenou vlády v roku 1998, s inštitucionalizovaním demokratickej úlohy koalície a opozície, s rešpektovaním princípov deľby moci a kontroly ústavnosti. Pokiaľ v rokoch 1990 – 1998 sa menil spôsob fungovania parlamentnej demokracie a pohyboval sa od vlády zhromaždenia k takmer neobmedzenej vláde premiéra, tak po voľbách v roku 1998 možno hovoriť o fungujúcom parlamentarizme, v ktorom politické strany nielen získali kľúčové postavenie pri organizácii práce parlamentu a exekutívno-legislatívnych vzťahov, ale aj rešpektovali ústavné pravidlá a demokratické normy, ako je zahrnutie parlamentnej opozície do spravovania parlamentu. Tým došlo aj k nastoleniu základných podmienok, aby parlament dokázal vykonávať kontrolné právomoci voči vláde. Tento vývoj však nesprevádzala stabilizácia politických strán a ich parlamentnej zložky – poslaneckých klubov. V porovnaní s obdobím rokov 1994 – 1998 došlo k zvýšeniu fragmentácie poslaneckých klubov, keď v období rokov 1998 – 2005 pôsobila jedna pätina až jedna šestina poslancov mimo štruktúr poslaneckých klubov. Zatiaľ čo počas prvej Dzurindovej vlády širokej koalície tento vývoj zásadne neovplyvnil exekutívno-legislatívne vzťahy, pôvodne tesná vládna väčšina po voľbách 2002 sa štiepením vládnych strán zmenila na parlamentnú menšinu. Avšak ani opozičné strany neboli ušetrené dezintegračných procesov, ako to dokazuje prípad SNS v rokoch 1997 – 1998 a HZDS po roku 2002. Štiepenie poslaneckých klubov tak síce neohrozuje základné princípy parlamentarizmu, ale nepriaznivo pôsobí na inštitucionalizáciu úlohy parlamentnej opozície, profesionalizáciu poslaneckého zboru a predovšetkým znejasňuje štruktúru politickej reprezentácie a zúčtovateľnosti.

5. Exekutívno-legislatívne vzťahy v kontexte ústavných zmien v SR a vstupu do EÚ

Už vo svojom prvom demarši, ktorý EÚ adresovala vláde SR pod vedením V. Mečiara po udalostiach parlamentnej noci z 3. na 4. novembra 1994, vyzvala Slovensko na „dôsledné pokračovanie v ceste demokratických reforiem“. Nasledujúci rok, 25. októbra už bola EÚ vo svojom druhom demarši konkrétnejšia. Vyjadrila „obavu z rastúcej moci exekutívy v slovenskej politike, spojenú s pokusom obmedziť kontrolu zo strany parlamentu“ a upozornila vládu SR, že je „viazaná asociačnou dohodou v čase pred jej vstupom do Európskej únie, a že sa na ňu vzťahujú kritériá prijaté na summite v Kodani. Tieto kritériá ustanovujú okrem iného to, že štáty kandidujúce na vstup do Európskej únie musia dosiahnuť stabilitu vo svojich inštitúciách tak, aby bola zabezpečená demokracia, právny štát, ľudské práva“³

Keď v roku 1997 Európska komisia (ďalej „EK“) publikovala prvé hodnotenie stavu pripravenosti kandidátskych krajín na členstvo v EÚ, sa výhrady voči vplyvu exekutívy ešte posilnili. Z desiatich posudzovaných krajín jedine Slovensko nesplnilo základné požiadavky kladené Kodanskými kritériami stanovenými ER v Kodani⁴ a spolu s ďalšími štyrmi krajinami, ktoré nevyhoveli ekonomickým požiadavkám, nezačalo rokovania o vstupe. Jednou z najzávažnejších výhrad EK voči Slovensku bola prisilná exekutíva, ktorá spôsobovala celkovú nestabilitu politických inštitúcií. Podľa komisie slovenská vláda nedostatočne rešpektovala delbu moci zakotvenú v ústave a príliš často nerešpektovala práva opozície“ (Commission Opinion, 1997: 130).

Voľby v roku 1998 priniesli do úradu novú vládu koalíciu, ktorej sa podarilo v relatívne krátkom čase presvedčiť inštitúcie EÚ a jej členské krajiny, že úlohy a zodpovednosti ostatných inštitúcií rešpektuje a spory medzi jednotlivými zložkami moci v štáte neprekračujú hranice tradične akceptovaných sporov v demokracii. Už v roku 1999 EK konštatuje, že „vďaka zmenám prijatým od septembra 1998 už Slovensko spĺňa politické kritériá stanovené summitom v Kodani“ (Regular Report, 1999:70). Samotné rešpektovanie demokratických pravidiel však neznamená, že sa po roku 1998 moc exekutívy vo vzťahu k parlamentu zmenšila.

Hlavnou otázkou tejto kapitoly je zistiť, akým spôsobom prístupový proces a členstvo Slovenskej republiky v EÚ ovplyvnili vzťahy medzi vládou a parlamentom. Predpokladáme, že zmeny v exekutívno-legislatívnych vzťahoch nie sú iba dôsledkom integračného tlaku, ale vyplývajú zo širšieho trendu posilňovania úlohy vlády v ústavnom systéme SR, či už vo vzťahu k ostatným mociam, alebo k jej momentálnym právomociam. Navyše, ani legislatívna moc – parlament – nie je v tomto procese pasívnym pozorovateľom, ale osobitne po roku 2003 sa snaží dominanciu vlády oslabiť zakotvením právomocí, ktoré parlamentu umožňujú ovplyvňovať postup členov vlády na zasadnutiach Rady ministrov a v Európskej rade.

5.1 Východiská: Vláda a parlament v ústave a praxi

Ak vychádzame výlučne z ústavného textu, Slovensko je klasickým príkladom parlamentnej demokracie charakterizovanej nadvládou parlamentu nad ostatnými zložkami moci. Národná rada SR (ďalej iba „NR SR“) je jediným ústavodárnym a zákonodárnym orgánom zloženým zo 150 členov, ktorého hlavnou úlohou vo vzťahu k exekutive je podľa čl. 86 ústavy SR rokovať o programovom vyhlásení vlády SR, kontrolovať činnosť vlády a rokovať o dôvere vláde alebo jej členom. Vláda SR je teda priamo zodpovedná NR SR. Parlament navyše prostredníctvom zákona ovplyvňuje zriaďovanie ministerstiev a iných orgánov štátnej správy. I keď sa právomoci parlamentu prostredníctvom jednotlivých novelizácií ústavy čiastočne menili⁵, nič nezmenili na formálne nadradenom postavení NR SR vo vzťahu k iným orgánom verejnej moci, vládu SR nevnímajúc.

Ústavou predpokladaná dominancia parlamentu v politickom systéme automaticky nevedie k takémuto výsledku v politickej praxi. Ten závisí predovšetkým od stranického systému a schopnosti politických lídrov získať podporu väčšiny poslancov v parlamente. V rokoch 1990 – 1998 sa fungovanie parlamentnej demokracie menilo. Pohybovalo od „vlády zhromaždením“, keď vláda nedisponovala disciplinovanou väčšinou a bola vydaná napospas parlamentu (1992 – 1994), cez tzv. „tyraniu väčšiny“, založenej na zjednodušenom princípe „vítaz berie všetko“ až k takmer neobmedzenej vláde premiéra (1994 – 1998), ktorý bol schopný efektívne kontrolovať svojich koalíčných partnerov a limitovať vplyv opozície. Po voľbách v roku 1998 sa situácia modelovo priblížila k „funkčnému parlamentarizmu“ (Sartori, 2001), v ktorom majú politické strany kľúčové postavenie v organizácii práce parlamentu a v exekutívno-legislatívnych vzťahoch. S nástupom novej koalície vlády sa v následných novelách Ústavy SR (1999 a 2001) modifikovali a predovšetkým vyjasnili protirečivé a nejasné ústavné princípy pôvodnej ústavy. Tieto zmeny, na rozdiel od pokusov zmeniť ústavné pravidlá v rokoch 1994 – 98, sa udiali v súlade s ústavnými pravidlami. Zároveň sa zmenili aj vzťahy koalície vlády voči opozícii, lebo vláda rešpektovala nepísané demokratické normy, medzi ktoré patrí i zahrnutie opozície (menšiny) do spravovania parlamentu. To je základnou podmienkou uplatňovania jeho zastupiteľskej a kontrolnej funkcie. Prišlo teda k obnove funkčného parlamentu. Koncom volebného obdobia 1998 – 2002 sa však situácia kvôli fragmentácii poslaneckých klubov značne skomplikovala a stala menej prehľadnou. Vláda si však udržala podporu väčšiny poslaneckého zboru až do volieb. Po voľbách v roku 2002 sa obnovil funkčný parlamentarizmus, ale po odchode mnohých koalíčných poslancov z vládnych strán od roku 2004 vláda vládne iba vďaka podpore tzv. nezávislých poslancov, ktorí odišli z poslaneckých klubov opozičných strán.

Základným výstupom vládnutia vo vzťahu k parlamentu je predkladanie návrhov zákonov, úlohou zákonodarného zhromaždenia je ich schvaľovanie. Integrácia SR do EÚ priniesla aj organizačné zmeny v rámci exekutívy, ako aj tvorbu úplne nových inštitúcií zabezpečujúcich výkon niektorých úloh spojených exkluzívne s integráciou do EÚ. Zvolíme si historický pohľad, ktorý bude vychádzať z porov-

ania troch vlád, ktoré pôsobili na Slovensku počas jednotlivých fáz integračného procesu a museli sa vyrovnat' s imperatívnou požiadavkou väčšiny občanov stať sa členskou krajinou EÚ. Ide o tretiu vládu V. Mečiara v rokoch 1994 – 1998, prvú vládu M. Dzurindu 1998 – 2002 a napokon druhú vládu M. Dzurindu od roku 2002 až po súčasnosť.

Tabuľka 1: Vláda na Slovensku 1992 – 2005

Poradie vlády	Predseda vlády	Sformovanie vlády	Koniec vlády	Stranícke zloženie	Status
1	Mečiar I	Jún 1992	Marec 1993	HZDS-SNS	Jednoduchá väčšina
2	Mečiar II	Marec 1993	November 1993	HZDS	Menšinová vláda
3	Mečiar III	November 1993	Marec 1994	HZDS-SNS	Jednoduchá väčšina/ menšinová koalícia
4	Moravčík	Marec 1994	December 1994	SDĽ – KDH – APR – AD SR – NDS/NA	Menšinová koalícia
5	Mečiar IV	December 1994	Október 1998	HZDS – ZRS – SNS	Jednoduchá väčšina
6	Dzurinda I	Október 1998	Október 2002	SDK/SDKÚ – SDĽ – SMK – SOP – KDH	Ústavná/jedno- duchá väčšina
7	Dzurinda II	Október 2002	? 2006	SDKÚ/SMK/ KDH/ANO	Jednoduchá väčšina

Všetky tri sledované vlády mali návrh v počte predložených návrhov zákonov v porovnaní s poslancami NR SR a výbormi NR SR. Štatistické údaje potvrdzujú, že z celkového množstva prijatých zákonov až 80% z nich iniciuje vláda SR. Poslanci parlamentu sa podieľajú na zvyšnom počte predložených zákonov, nechávajú výbory NR SR v úlohe štatistu, ktorý len výnimočne využíva svoju legislatívnu iniciatívu. Úloha NR SR ako celku sa tak počas posledných 15 rokov obmedzuje na pozmeňujúce návrhy k zákonom predkladaných vládou a ich samotné schvaľovanie. Predbežné výsledky štúdia legislatívneho procesu naznačujú, že poslanci najčastejšie využívajú svoju zákonodarnú iniciatívu prostredníctvom predkladania pozmeňujúcich návrhov, a to nielen počas rokovania výborov, ale aj na zasadnutí pléna rokujúceho o konkrétnom návrhu. Treba zdôrazniť, že práve pozmeňovanie zákonov v druhom čítaní vyvoláva veľkú nevôľu exekutívy, keďže narušuje obsah i systematiku zákonov (Láštic, 2004).

Tabuľka 2: Legislatívny proces v SR

Vlády 1994 – 2004	Počet prijatých vládnych návrhov	Počet celkovo prijatých zákonov	Počet zákonov prijatých v SLK	Počet zákonov vetovaných prezidentom
III. Mečiarova vláda	287	313	50*	32
I. Dzurindova vláda	406	532	100	72
II. Dzurindova vláda**	259	300	20+3 (2002+2003)	31

* SLK umožnené od 1.1.1997

**údaje za 10/2002 – 09/2004

Legislatívnu záťaž parlamentu ilustruje aj celkový počet zákonov predkladaných počas jednotlivých vlád. Kým počas tretej Mečiarovej vlády sa celkový počet schválených zákonov dostal na číslo 313, počas prvej Dzurindovej vlády toto číslo narástlo až na 532 zákonov, ktoré schválil parlament.

V prípade, že vláda disponuje disciplinovanou väčšinou v parlamente, tak dominuje celému legislatívnemu procesu a opoziční poslanci majú minimálnu možnosť zasiahnuť do tvorby zákonov, čo potvrdil najmä vývoj v rokoch 1994 – 98. Obmedzenie väčšinového princípu vládnutia vtedy vyžadovalo buď aktívneho prezidenta, ktorý by využil právo veta, alebo aktívnu opozíciu, ktorá by napadla schválený právny predpis, či jeho časť, v konaní o súlade právneho predpisu pred ústavným súdom. Kým prvá možnosť bola v rokoch 1994 – 1998 bola využívaná zriedkavejšie, vzhľadom na obmedzené účinky prezidentského veta⁶, tak druhá ponúkala konečné riešenie v možnosti nálezu súdu o nesúlade právneho predpisu s ústavou. Ani súdna kontrola ústavnosti zákonov a jej relatívne časté využívanie v praxi však neprinieslo do ústavného systému výraznejšie vyváženie dominantného postavenia exekutívy. O čo dlhšie trvalo konanie o súlade zákonov, o to rýchlejšie možnosti na schvaľovanie nových zákonov ponúkol nový rokovací poriadok NR SR 350/1996 Z. z.. V legislatívnom procese uplatňovaný princíp tyranie väčšiny tak bol zvýraznený od 1. januára 1997 možnosťou prijať návrh zákona v skrátenom legislatívnom konaní (ďalej iba „SLK“). Zo 142 návrhov zákonov schválených NR SR od 1. januára 1997 do konca volebného obdobia až vyše tretina z nich, 50, bolo schválených prostredníctvom SLK.

5.1.1 Skrátené legislatívne konanie a integrácia do EÚ

Ide o legislatívnu procedúru obsiahnutú v §89 rokovacieho poriadku NR SR, ktorá umožňuje schválenie návrhu zákona v NR SR bez nutnosti dodržiavania stanovených časových lehôt. Najčastejšie sa realizuje počas jednej schôdze parlamentu, na ktorej je návrh zaradený do programu, prerokovaný v čítaniach a napokon schválený NR SR.⁷ Trend využívania SLK rázne naštartovala tretia Mečiarova vláda, ktorá ho od roku 1997 použila v 50 zo 142 schválených zákonov. K nárastu využívania SLK došlo počas prvej Dzurindovej vlády. V prvom roku jej vládnutia boli všetky návrhy zákonov prijaté v SLK, v roku 1999 klesol tento počet „už len“ na 49% zo všetkých prijatých zákonov a ďalej sa znižoval.⁸ Nadmerné využívanie SLK sa zase objavilo na začiatku druhej Dzurindovej vlády, koncom roku 2002, keď počas prvých štyroch schôdzí novozvolená NR SR celkovo schválila 20 z 22 zákonov v SLK.

Rokovací poriadok NR SR rozoznáva dva typy skráteného konania. V prvom sa národná rada môže na návrh vlády uznieť na SLK o návrhu zákona za splnenia podmienky existencie mimoriadnych okolností, keď 1. môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd; 2. ohrozeniu bezpečnosti alebo 3. ak hrozia štátu značné hospodárske škody. Súhlas NR SR je však iba formalitou, NR SR iba výnimočne nesúhlasí s návrhom vlády SR. V druhom prípade podľa §89 ods. 2 môže o použití SLK rozhodnúť samotná NR SR, v prípade, ak si rozhodnutie Rady

bezpečnosti OSN o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vydané podľa čl. 41 Charty OSN vyžaduje neodkladné prijatie zákona.

Ani jeden z uvedených dôvodov v §89 o SLK neuvádza hrozbu nesplnenia medzinárodnoprávných záväzkov SR. Paradoxne, takýto dôvod obsahuje iná, podzákonná norma, a to Legislatívne pravidlá vlády SR⁹, ktorá v čl. 7 ods. 9 definuje možnosti skrátenia pripomienkového konania na úrovni vlády SR aj za situácie, ak hrozí nesplnenie úloh vyplývajúcich z prijatých euro integračných záväzkov. Legislatívne pravidlá vlády SR sú záväzné iba pre ministerstvá a ústredné orgány štátnej správy. Ak sa SLK používalo v období 1998 – 2002 kvôli tomu, aby Slovensko splnilo svoje euro integračné záväzky a dobehlo krajiny z prvej kandidátskej skupiny, tak treba zdôrazniť, že sa tak dialo pomocou skrývania integračných dôvodov za dôvody prípustné v zmysle rokovacieho poriadku.

5.2 Inštitucionálne zmeny orgánov verejnej moci v súvislosti s integráciou do EÚ

Integrácia Slovenska do Európskej únie viedla k istému tlaku na národné politické inštitúcie. Najviac sa menili inštitúcie a ich usporiadanie na úrovni vlády SR. Podľa vplyvu EÚ na národné politické inštitúcie môžeme identifikovať tri základné obdobia (Bilčík, 2004). Prvé, od uzavretia zmluvy o pridružení medzi SR a ES, druhé, časovo ohraničené zmenou vlády po voľbách 1998 a tretie, ktoré nasleduje po uzavretí prístupových rokovaní s EÚ až do členstva SR v EÚ. Nami predpokladaným štvrtým je obdobie po máji 2004, keď sa Slovensko stalo plnoprávnym členom únie. Inštitucionálne zmeny je možné skúmať v dvoch rovinách, zmeny na rovine EÚ-SR, a na úrovni vnútroštátnej, predovšetkým vo vzťahoch exekutívy a legislatívy. Kým v prvej úrovni k zmenám dochádzalo vo všetkých obdobiach, v exekutívno-legislatívnych vzťahoch nastala výrazná zmena až prijatím novely ústavy 2001 a neskorším prijatím ústavného zákona o spolupráci NR SR a vlády v záležitostiach EÚ.

Rôzne časové etapy integrácie sa rozdielnym spôsobom dotkli aj štruktúry orgánov verejnej moci. V prvej etape vyplynuli zmeny z uzavretia tzv. zmluvy o pridružení SR a ES 4. októbra 1993 v Luxemburgu.¹⁰ Na základe zmluvy (č. 104 – 109) bola vytvorená Asociačná rada, ktorej členov tvorili zástupcovia menovaní vládou SR a členovia Rady a Komisie. Najvýznamnejšou právomocou Asociačnej rady bola možnosť schvaľovať rozhodnutia a odporúčania na vykonanie zmluvy o pridružení, z nich najvýznamnejšie so statusom medzinárodných zmlúv.¹¹ Po nástupe tretej vlády V. Mečiara sa kabinet v programovom vyhlásení z 19. januára 1995 zaviazal pripraviť „zodpovedajúci inštitucionálny rámec, potrebný na zabezpečenie úspešnej prípravy vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie“. Tým sa mali vytvoriť „podmienky na efektívne zapojenie rezortov do aktivít pri uplatňovaní Európskej dohody a predpoklady na ich súčinnosť“. Poradným orgánom vlády SR v otázkach integrácie sa stala Rada vlády SR pre integráciu do Európskej únie (ďalej iba Rada vlády), ustanovená uznesením vlády SR č. 10 z 3. januára 1995, na

čele s podpredsedom vlády J. Kalmanom. Uznesenie vlády SR z 28. februára 1995 č. 137 zaviazalo jednotlivé ústredné orgány štátnej správy na zriadenie útvarov európskej integrácie.

Oblasť aproximácie právneho poriadku s právnym poriadkom ES/EÚ bola inštitucionálne zabezpečená vznikom Inštitútu pre aproximáciu práva k 1. júnu 1995 a prijatím koncepcie aproximácie práva SR k právu EÚ a k dohovorom Rady Európy (uznesenie vlády č. 70/1996)¹². Jej hlavným cieľom bolo „inštitucionálne zabezpečenie aproximácie práva vrátane vytvárania základných materiálnych, technických a finančných predpokladov práce“.

Na úrovni parlamentu došlo v I. volebnom období k vytvoreniu výboru NR SR pre európsku integráciu (uznesenie 408/1996 z 12. septembra 1996), ktorého hlavnou úlohou bol dohľad nad implementáciou Asociačnej dohody, spolupráca s Asociačnou radou a kontrola exekutívy v tejto oblasti. Vytvorený bol aj spoločný výbor EÚ a NR SR.¹³

K výrazným zmenám v druhej etape prístupového procesu SR do EÚ došlo po nástupe prvej vlády M. Dzurindu. Odlišná intenzita diplomatických vzťahov k EÚ sa prejavila vytvorením Pracovnej skupiny na vysokej úrovni (EU – Slovakia High level working group). V období necelého roka (november 1998 – september 1999) mala skupina za cieľ napomôcť novej vládnej koalícii v urýchlení integračného procesu.¹⁴ Zmeny sa tiež dotkli priamo kabinetu, vytvorením osobitnej pozície podpredsedu vlády pre EI, ktorého úlohou sa stala koordinácia ministerstiev v súvislosti s EI.¹⁵ Namiesto Rady vlády pre integráciu bola vytvorená Ministerská rada vlády pre EI¹⁶, fungujúca ako poradný a koordinačný orgán vlády SR pod vedením podpredsedu vlády pre EI. Jej pomocným orgánom sa stal Pracovný výbor, tvorený vedúcimi útvarov pre európsku integráciu na ministerstvách a ostatných orgánoch štátnej správy a vedúcimi 29 pracovných skupín negociačného tímu. Svoju pozíciu v prístupovom procese posilnilo Ministerstvo zahraničných vecí, kde sa vytvorila nová pozícia – štátny tajomník pre EI, ktorá je spojená s pozíciou hlavného vyjednávača SR pre vstup SR do EÚ. Ten súčasne riadil aj Sekciu EI na MZV a Pracovný výbor.¹⁷ V oblasti aproximácie práva nastala zmena prijatím nového štatútu Legislatívnej rady vlády SR (uznesenie vlády SR č. 60 z 20. januára 1999). Na jeho základe začala legislatívna rada vlády posudzovať súlad prerokovaných návrhov zákonov a legislatívnych zámerov s právom ES/EÚ a s dohovormi Rady Európy. Ku každému materiálu predloženému na rokovanie legislatívnej rady vypracoval Inštitút pre aproximáciu práva písomné stanovisko ohľadom súladu návrhu právneho predpisu s európskym právom a dohovormi Rady Európy.

V tretej etape, po podpise Prístupovej zmluvy v apríli 2003 SR získala SR štatút pozorovateľa v EÚ, čo opätovne prinieslo niektoré inštitucionálne zmeny. Vláda SR uznesením č. 431/2003 schválila návrh koordinácie rozhodovacieho procesu v záležitostiach EÚ a vzorové štatúty rezortných koordinačných skupín a Komisie pre záležitosti EÚ. Sekcia MZV pre EI sa zmenila na sekciu európskych záležitostí a došlo i k zmene príslušných odborov.

5.3 Novela ústavy z 2001: reakcia domácich alebo vplyv externých aktérov a faktorov?

Ústava SR prijatá v roku 1992 bola prijímaná v období rokovaní o podobe budúceho štátoprávneho usporiadania Československa. Jej prípravu a schvaľovanie charakterizoval krátky čas (niekoľko týždňov), iba dva dni trvajúca diskusia a niekoľko strán dlhá dôvodová správa. Obzvlášť v období rokov 1994 – 98 ústava a na ňu naviazaná ústavná prax preukázali, že mechanizmy zakotvené v nej nemajú vždy schopnosť riešiť vznikajúce konflikty, práve naopak. Keď sa k tomu pridal osobný konflikt na úrovni prezidenta SR M. Kováča a predsedu vlády V. Mečiara, výsledkom bola neustála konfrontácia ohrozujúca chod ústavných inštitúcií. Významným dôvodom pre rozsiahlu novelizáciu však boli nielen nevyhnutné korekcie „v záujme nevyhnutného skvalitňovania demokracie a ústavného systému“, ale aj medzinárodné ambície SR súvisiace s členstvom v NATO a EÚ (Predkladacia správa k novele ústavy, 2001:1).

Novelizáciu ústavy totiž predpokladali Opatrenia na realizáciu priorít Partnerstva pre vstup 1999 a Národného programu pre prijatie *acquis* (tamtiež: 3) i samotné inštitúcie EÚ. Na nevyhnutnosť zmeny ústavy v niektorých oblastiach (napr. súdnictve) poukázala EK vo svojej hodnotiacej správe (Regular report, 2001:81), Európsky parlament zase vo svojom stanovisku upozornil, že „ústavná reforma bude významným úspechom pre krajinu tým, že umožní krajine presadiť legislatívne a administratívne reformy potrebné na prípravu na členstvo“ (EP resolution on Slovakia's application, 2001).

Od prijatia ústavy SR č. 460/1992 Zb. bola novela ústavy 90/2001 Z. z. najvýraznejším zásahom do ústavnej štruktúry orgánov verejnej moci v SR. Len príkladom: nová definícia čl. 7 ústavy, zriadenie druhej úrovne územnej samosprávy, posilnenie právomocí Najvyššieho kontrolného úradu a Ústavného súdu SR; vytvorenie Súdnej rady SR ako nezávislého orgánu dohliadajúceho nad súdnou mocou v SR, vytvorenie úradu verejného ochrancu práv.¹⁸

Reakcie na prijatie novely ústavy 90/2001 Z. z. sa rôznili. Prezident SR i predseda vlády SR zdôraznili integračný aspekt novely. Podľa predsedu vlády novela umožnila „pokračovať v reformách a v ťahu na Európsku úniu a NATO“, podľa prezidenta mala „pozitívne ovplyvniť proces integrácie SR do euroatlantických štruktúr“. ¹⁹ Napriek výrazným zmenám, ktoré priniesli po roku 1998 zahrnutie opozície do riadenia a kontroly v Národnej rade, opozičné strany novelu ústavy kritizovali. Podľa HZDS bola novela „nevyvážená a z odborného hľadiska neprofesionálne pripravená“ a pri rokovaní o nej došlo k „hrubému porušovaniu demokracie zo strany vládnej koalície“. HZDS navyše predoslalo, že v budúcnosti bude iniciovať „také zmeny v Ústave SR, ktoré popri zodpovedajúcich ústavných garanciách integračných ambícií Slovenskej republiky do euroatlantických štruktúr, budú v plnej miere zohľadňovať aj základné národno-štátne záujmy SR a jej občanov, teda potrebnú mieru samostatnosti a suverenity, ako aj absolútnu nedotknuteľnosť územnej celistvosti“. ²⁰ Obdobný strach z nebezpečenstiev „ktoré do budúcnosti umožňujú destabilizáciu a dezintegráciu štátu“ vyjadril aj predseda SMER-u R. Fico. ²¹

Inštitúcie EÚ novelizáciu ústavy SR privítali. Hovorca EK J. Filori privítal novelu Ústavy SR, „pretože to urýchlí aj prijímanie a implementáciu európskej legislatívy“. Obdobne sa vyjadril aj komisár EK pre rozšírenie G. Verheugen, podľa ktorého bola „reforma ústavy dôležitá, pretože je podmienkou prijatia veľmi potrebných legislatívnych aktov a tie sú zasa podmienkou prispôsobenia sa európskej legislatíve“.²²

5.3.1 Novela ústavy SR 2001: exekutívno-legislatívny rozmer

Všetky kandidátske krajiny snažiace sa o vstup do EÚ stáli pred podobnou výzvou ako Slovensko. Museli nájsť vhodný spôsob na zahrnutie veľkého množstva európskej legislatívy do vlastných právnych systémov. Hľadali mimoriadne procedurálne nástroje, ktoré by umožnili urýchliť prijímanie *acquis communautaire*. Napríklad Národné zhromaždenie v Bulharsku vytvorilo osobitnú Radu pre Európsku integráciu, ktorá pod vedením predsedu parlamentu posudzovala všetky zákony spojené s preberaním *acquis*. Zastúpenie mali všetky parlamentné kluby čo zabezpečilo, že zloženie rady reflektovalo stranické zloženie parlamentu na princípe na rovnosti klubov a nie podľa ich veľkosti. Ak všetci členovia Rady súhlasili s návrhom zákona, tak o ňom výbory nerokovali a návrh postúpil priamo na zasadanie pléna, aby sa urýchlilo jeho schválenie. V prípade nesúhlasu aspoň jedného poslaneckého klubu musel byť zákon schvaľovaný tradičnou procedúrou. Mechanizmus tak zabezpečil, aby sa rýchlo prijali iba tie zákony, ktoré podporili všetky politické sily. Bulharský parlament si však cenil konsenzus viac ako rýchlosť legislatívneho procesu. V Poslaneckej snemovni ČR vznikol taktiež osobitný Výbor pre Európsku integráciu, ktorý mal za úlohu prerokovať vládne návrhy zákonov so zodpovedným ministrom a až potom bol návrh posunutý na rokovanie pléna v rýchlom legislatívnom konaní.

Na rozdiel od prístupov týchto dvoch krajín sa Slovensko v rámci svojej stratégie dobiehania rozhodlo zabezpečiť rýchlejšie prijímanie zákonov inou cestou, ktorá viedla k vynechaniu parlamentu a zároveň k ďalšiemu formálnemu posilneniu exekutívy. Novela ústavy 90/2001 Z. z. priniesla doslova zlom v dovtedajšej koncepcii ústavnej delby moci. Rozsiahla novelizácia ústavy v 2001 rozšírila aj právomoci vlády, ktorá podľa nej môže vydávať nariadenia na vykonanie zákona a v jeho medziach. Podľa tvorcov novely bolo „potrebné vložiť do textu Ústavy Slovenskej republiky aj ustanovenie, ktorého cieľom je umožniť vláde, ak tak ustanoví zákon, vydávať nariadenia aj na vykonanie Európskej dohody o pridružení medzi Slovenskou republikou na strane jednej a Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane druhej“ (Predkladacia správa k novele ústavy SR, 2001: 105). Novela ústavy mala vytvoriť priestor pre vypracovanie zákona, na základe ktorého by vláda mohla implementovať do právneho poriadku²³ „množstvo technických noriem a iných výsledkov právnej činnosti ES/EÚ, ktorými by sa inak musela zaoberať NR SR“ (tamtiež). Výsledkom tohto presunu malo byť zrýchlenie, zefektívnenie a v neposlednom rade odbremenenie rozhodovacej činnosti NRSR.

Novela ústavy tak rozšírila pôvodné ústavné splnomocnenie vlád vydávať nariadenia. Navyše vláde umožnila ukladať prostredníctvom tzv. aproximačných naria-

dení povinnosti v zmysle čl. 13 ods. 1 písm. c) ústavy SR. Kým pôvodne vláda mohla vydávať nariadenia iba na vykonanie zákona a v jeho medziach, tzv. aproximačné nariadenia sa v zákonom definovaných oblastiach stávajú normotvornými aktmi, ktoré majú spôsobilosť ukladať povinnosti fyzickým a právnickým osobám. To znamená, že novela ústavy SR 90/2001 Z. z. výrazne zasiahla do ústavou predpokladanej delby moci, keď dala vláde právomoc ukladať (v obmedzených oblastiach) povinnosti, čo bolo dovtedy výlučne právomocou Národnej rady.

V diskusii pléna k návrhu novely ústavy sa len malá časť vystúpení dotkla posilnenia právomocí vlády. I keď v kontexte rozsiahlej zmeny ústavy zostal čl. 120 ods. 2 na pokraji záujmu, niektorí poslanci sa k nemu počas dvojtyždňovej diskusie predsa len vyjadrili. Poslanec R. Hofbauer (HZDS) sa v súvislosti s čl. 120 opýtal, či sa vstup do európskeho spoločenstva netýka náhodou aj všetkých občanov tohto štátu, netýka sa náhodou poslaneckého zboru, parlamentu? Odpovedal mu jeden z autorov novely, L. Orosz (SDĽ). „Neviem, či viete, pán poslanec R. Hofbauer, že ak nám bude hroziť vstup do Európskej únie, tak budeme musieť prebrať okolo 90 tisíc právnych predpisov. Z nich väčšina bude mať charakter technických noriem. Ak by to robil parlament, tak jednoducho by iné veci robiť nemohol.“ (Stenografický záznam rokovania NR SR, ôsmy deň rokovania 45. schôdze NR SR, 9. februára 2001).

Poslanec V. Tkáč (HZDS) upozornil na to, že „neexistuje model, ktorý sem zavádzate, aby hociktorý štátny úradník, či dokonca hovoríte o tom, že nariadenie vlády bude riešiť tieto otázky, aby hocikto vycestoval v hociktorú chvíľu do Bruselu a zahlasoval tam za zásadné otázky rozhodnutia alebo spolurozhodovania Európskej komisie a jej orgánov bez toho, aby nedostal puvoár Národnej rady.“ Poslanec J. Cuper (HZDS) poukázal na degradáciu NR SR, ku ktorej podľa neho nie je dôvod. „Myslím si, že je to až prílišné naopak, posilnenie integračnej úlohy vlády a obídennie parlamentu Slovenskej republiky. Je to generálne zmocnenie vlády. Neviem, či až také generálne zmocnenie vlády nebude znova zneužitá na to, ako sme boli svedkami, že bol udelený, ja neviem, súhlas s preletom lietadiel, ktoré bombardovali Juhosláviu.“ (Stenografický záznam rokovania NR SR, jedenásty deň rokovania 45. schôdze NR SR, 14. februára 2001).

Po emotívnej diskusii, umocnenej priamym televíznym prenosom napokon v treťom čítaní podporil rozsiahlu novelu ústavy minimálne potrebný počet 90 poslancov. Vláda SR na jej základe získala právomoc vydávať nariadenia na vykonanie Európskej dohody o pridružení a na vykonanie medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2.²⁴

Aproximačné nariadenia teda vláde umožnili, aby v zákonom stanovených oblastiach regulovala spoločenské vzťahy bez splnomocnenia parlamentu. Ak do roku 2001 môžeme hovoriť o posilňovaní exekutívy v rámci využívania platných formálnych pravidiel (i v súvislosti s integráciou do EÚ), novela ústavy 2001 dala tomuto stavu právne zakotvenie v podobe ústavného posilnenia exekutívy na úkor parlamentu. Platí to aj napriek tomu, že ide o nezamýšľané dôsledky ústavodarného procesu, lebo cieľom tejto zmeny bolo v zmysle predkladacej správy k novele ústavy „iba“ odbremenenie rozhodovacej činnosti parlamentu.²⁵

Istú kompenzáciu v systéme delby moci predstavuje nové oprávnenie ústavného súdu, ktoré umožňuje preventívne pozastaviť účinnosť zákona v prípade, ak podľa súdu existuje hrozba, že by mohlo dôjsť k ohrozeniu základných práv a slobôd, vážnym hospodárskym škodám, či iným závažným následkom. Pod kontrolu ústavného súdu sa dostalo aj posudzovanie ústavnosti a zákonnosti nariadení vlády SR, vydaných podľa čl. 120 ods. 2 ústavy SR.

5.3.2 Zákon o aproximačných nariadeniach

Predpokladom praktického využitia právomoci vlády na vydávanie aproximačných nariadení bolo určenie zákonného rozsahu, v ktorom mohla vláda povinnosti ukladať. Tento rozsah stanovil zákon o aproximačných nariadeniach, ktorý vláda SR predložila na konci septembra 2001 do Národnej rady.

Podľa predkladacej správy k návrhu zákona bolo jeho účelom „urýchliť legislatívny proces a prijatie potrebných právnych predpisov v procese aproximácie práva“. Vládny návrh zákona počítal s tým, že vláda bude mať, s výnimkou presne stanovených oblastí, pomerne široký priestor na normotvorbu. Vláda tak v §2 a – n jednotlivé oblasti normotvorby špecifikovala, zároveň si však ich deklaratórnym vymenovaním chcela ponechať priestor pre budúcu normotvorbu v iných oblastiach. Takáto otvorená právomoc by vláde, v prípade schválenia v NR SR umožnila, aby si sama určovala oblasti implementačnej normotvorby. Išlo by o ďalšie posilnenie vlády SR na úkor Národnej rady. Vláda v dôvodovej správe k zákonu stanovený rozsah odôvodnila potrebou realizovať aproximáciu práva aj podľa iných článkov Asociačnej zmluvy, než len časti o vytvorení jednotného trhu.

Jediným obmedzením normotvornej činnosti vlády tak podľa návrhu zákona zostala úprava §2 ods. 2, podľa ktorého nesmie vláda nariadením upravovať medze základných práv a slobôd, štátny rozpočet, vytvoriť nový štátny orgán a ďalšie veci, ktoré majú byť podľa ústavy upravené zákonmi. Návrh stanovil v §4 notifikačnú povinnosť vlády voči NRSR. Vláda je podľa neho povinná polročne prekladať Národnej rade písomnú informáciu o prijatých nariadeniach a pláne nariadení na nasledujúcich šesť mesiacov.

Pri prerokovaní návrhu v Národnej rade došlo na základe spoločnej správy ústavnoprávneho výboru č. 1817/2001 k dvom výrazným zmenám vládneho návrhu. Ústavnoprávny výbor navrhol, aby v §2 boli oblasti aproximácie nariadení upravené taxatívne. Oproti vládnemu návrhu zo zákona vypadli oblasti pravidiel hospodárskej súťaže; nepriamych daní; životného prostredia a ochrany zdravia a života ľudí, zvierat a rastlín. Táto zmena nie je v dostupných dokumentoch zdôvodnená, zrejme sa poslanci obávali, že vláda bude môcť vydávať nariadenia v prílišnom rozsahu, tak tento rozsah obmedzili. Nepremyslené rozhodnutie parlamentu naznačuje aj rýchla novelizácia prijatého zákona po uplynutí niekoľkých týždňov od jeho schválenia.

Ústavnoprávny výbor tiež presadil kontrolný mechanizmus (§4 ods. 3), podľa ktorého môže NR SR po prerokovaní informácie požiadať vládu SR, aby právnú

úpravu navrhovanú vo forme aproximačného nariadenia predložila ako vládny návrh zákona.

Predkladateľ návrhu, podpredseda vlády Ľ. Fogaš, podporil pozmeňujúce návrhy, ktoré podľa neho „predsa len znamenajú určité umocnenie kontrolných mechanizmov Národnej rady Slovenskej republiky vo vzťahu k predkladaným a schvaľovaným aproximačným nariadeniam.“ (Stenografický prepis, Dvanásť deň rokovania 53. schôdze NR SR, 14. decembra 2001). Z prítomných 98 poslancov podporilo návrh zákona o aproximačných nariadeniach v znení pozmeňujúcich návrhov ústavnoprávneho výboru 76 poslancov, 18 sa zdržalo a 4 nehlasovali.

Už o mesiac neskôr bola do NR SR predložená novela zákona 19/2002 Z. z. o aproximačných nariadeniach. Hoci išlo o poslanecký návrh²⁶, bol v skutočnosti iniciatívou vlády, ktorá žiadala, aby mohla vydávať nariadenia aj v oblasti poľnohospodárstva. Tej istej oblasti, ktorá z jej pôvodného návrhu vypadla počas schvaľovania návrhu zákona v NR SR. Druhým dôvodom bolo pôvodné ustanovenie § 3 ods. 2 zákona, ktoré umožnilo na základe aproximačného nariadenia vydávať ďalšie vykonávacie právne predpisy. Vznikli pochybnosti, či nariadenie ako delegovaný právny predpis má schopnosť delegovať právomoc vydať vykonávací právny predpis. Z tohto dôvodu sa dikcia §3 spresnila. Na základe schváleného návrhu výboru pre pôdohospodárstvo bol termín „poľnohospodárstvo“ nahradený termínom „pôdohospodárstvo“. Naopak, návrh toho istého výboru, aby vláda mohla vydávať nariadenia aj v oblasti životného prostredia odmietol gestorský ústavnoprávny výbor s tým, že je v rozpore s čl. 44 ods. 5 ústavy, podľa ktorého podrobnosti o právach a povinnostiach týkajúcich sa práva na ochranu životného prostredia je možné upraviť len zákonom. Celkovo novelu zákona podporilo v treťom čítaní 116 zo 122 poslancov.

Na konci júna 2004 predložila vláda SR do NR SR ďalšiu novelu zákona o aproximačných nariadeniach. Tento krát išlo o reakciu na členstvo SR v EÚ, ktoré zmenilo aj prostredie, v ktorom vznikla právomoc vlády vydávať aproximačné nariadenia. Zanikol totiž hlavný dôvod existencie tejto právomoci, vykonávanie Európskej dohody o pridružení. Vláda sa rozhodla požiadať novelou o predĺženie možnosti vydávať aproximačné nariadenia z dôvodu plnenia záväzkov vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy uzavretej podľa čl. 7 ods. 2 ústavy SR. Vzhľadom na charakter aktov považovala vláda za vhodné, aby mohla vydávať aproximačné nariadenia aj v oblasti životného prostredia, parlament aj tento návrh schválil. Tú istú požiadavku pritom v predchádzajúcom volebnom období odmietla NR SR s poukazom na konflikt s ústavným článkom 44 ods. 5. Uľahčenie normotvornej činnosti vlády prinieslo aj zakotvenie tzv. aproximačného odkazu, ktorý umožňuje vláde odkázať na prílohu právneho aktu ES/EÚ v samotnom aproximačnom nariadení.

Návrh novely pri prejednávaní v NR SR sa čiastočne zmenil, išlo však o legislatívno-technické úpravy. Parlament odmietol dva pozmeňovacie návrhy Výboru pre európske záležitosti (ďalej „VEZ“). V prvom výbor navrhol, aby vláda získala právomoc vydávať nariadenia aj v oblasti vzájomného uznávania kvalifikácií. Druhý, z pohľadu vzťahu medzi vládou a NR SR zaujímavejší, navrhoval, aby zo zákona vypadla povinnosť vlády SR predkladať NR SR informácie o prijatých nariadeniach a ďalšom zámere

ich prijímania. Dôvod? Podľa uznesenia č. 10 VEZ sa totiž „podávanie tejto informácie postupom času stalo formálne a zbytočne zaťažujúce národnú radu aj vládu“. Oba návrhy poslanci zamietli. V záverečnom hlasovaní podporilo novelu zákona 607/2004 Z. z. 128 zo 139 poslancov, pričom hlasovania sa zdržali iba poslanci KSS.

Formálne zmeny ústavného rámca a následná úprava zákonov, ktoré mali umožniť urýchléné prijímanie zákonov súvisiacich so vstupom SR do EÚ reprezentujú značný paradox vo vývoji našej parlamentnej demokracie. V rámci noviel ústavy 1999 a 2001 síce prišlo k celkovému spresneniu nejasných vzťahov medzi jednotlivými zložkami moci, ale po skúsenosti s „tyraniou väčšiny“ by sa dalo očakávať, že poslanci budú k zmenám v systéme delby moci citlivejší. Dotýka sa to najmä oblasti formálneho posilňovania postavenia vlády SR v oblasti normotvorby, i keď z dôvodu prístupového procesu do EÚ. Naznačuje to, že slovenský parlamentarizmus uprednostňuje rýchle a efektívne technické riešenia na úkor budovania mechanizmov, ktoré prehlbujú spoluprácu jednak medzi opozíciou a koalíciou, i medzi vládou a parlamentom.

5.3.3 Napĺňanie právomoci, zákon a limity používanie, štatistiky

Komplexná analýza a hodnotenie exekutívno-legislatívnych vzťahov však nekončí štúdiom formálnych, ústavných a zákonných zmien v delbe moci, ale vyžaduje si aj preskúmanie spôsobu, akým začala vláda využívať novú právomoc.

Podľa zákona o aproximačných nariadeniach má vláda SR povinnosť písomne v polročných intervaloch informovať NR SR o vydaných aproximačných nariadeniach v uplynulom období. Súčasne vláda oznamuje NR SR aj prehľad nariadení, ktoré chce v danom období prijať. Ide o kontrolný mechanizmus, ktorý NR SR umožňuje zachovať si prehľad o normotvornej aktivite vlády. Mechanizmus je navyše posilnený ďalšou právomocou, podľa ktorej môže Národná rada po prerokovaní informácie požiadať vládu, aby právnú úpravu navrhovanú ako aproximačné nariadenie predložila ako návrh zákona (§ 4 ods. 3).

Dosiaľ však ide o spočívajúcu právomoc parlamentu, keďže ani jedenkrát NR SR túto možnosť nevyužila. Jedným z dôvodov môže byť aj prax vlády, ktorá podstatnú časť prijatých aproximačných nariadení na nasledujúci polrok predkladá mimo legislatívneho plánu, čím sa de facto minimalizuje preventívny účinok plánu a zásah parlamentu.²⁷ Pasívnosť NR SR sa prejavuje aj v rokovaní pléna, ktoré sa zaoberá informáciou o aproximačných nariadeniach. Z doterajších piatich rokovaní iba raz poslanci prejavili záujem diskutovať o informácii vlády, v zvyšných prípadoch bola informácia bez akejkoľvek diskusie vzatá na vedomie.²⁸

Tabuľka 3: Počet prijatých aproximačných nariadení, 2002 – 2005

Rok	2002	2003	2004	2005*
Počet prijatých aproximačných nariadení	29	177	40+15	21

* údaj za prvý polrok 2005

Kým v roku 2002 vláda schválila iba 29 nariadení, rok pred vstupom Slovenska do EÚ ich bolo už 177. Bol to pravdepodobne aj vrchol aproximačnej normotvorby, keďže ich počet v nasledujúcom roku klesol o dve tretiny. Z hľadiska legislatívnej techniky návrhy aproximačných nariadení sa pripravujú a schvaľujú v „balíkoch!“, čo síce zvyšuje efektívnosť tohto nástroja, ale môže ísť na úkor kvality.

Postupné formálne posilňovanie úlohy exekutívy v legislatívnom procese vyvolané procesom európskej integrácie sa nestretlo so zásadným nesúhlasom väčšiny slovenských parlamentov. Jednotlivé pochybnosti v súvislosti s novými legislatívnymi mechanizmami sa zvyčajne interpretovali ako dôsledok konfrontačných vzťahov medzi opozíciou a koalíciou. Politická prax a malý záujem poslancov o obsah aproximačných nariadení ešte viac prehľbuje nerovnovážne postavenie exekutívy a legislatívy v procesoch európskej integrácie. Formálna dominancia vlády sa tak ešte upevnila neformálnymi praktikami. Naznačuje to, že aproximačné nariadenia chápe vláda i poslanci ako druhoradý typ normotvornej činnosti, ktorá nepredstavuje politikum, pretože sa zrejme zatiaľ nedotýka hlbších záujmov politických strán. Nedá sa však vylúčiť, že v budúcnosti príde k politizácii týchto legislatívnych noriem vo chvíli, ak sa ich uplatňovanie dostane do sporu so záujmami vplyvných politických a sociálnych subjektov.

Politika „doháňania“ a jej široká podpora síce vyjadruje veľkú mieru politickej zhody, pokiaľ ide o vstup SR do EÚ, ale má dôsledky na deľbu moci. Tie sa môžu v budúcnosti prejavovať v „pokušení“ vlády obchádzať parlament aj v iných oblastiach a ďalej zvyšovať autonómiu vlády v prijímaní legislatívy. Zrejme i podobné úvahy viedli poslancov NR SR, aby sa pokúsili získať späť „stratené“ pozície, pokiaľ ide kontrolu vlády v európskych záležitostiach.

5.4 Národná rada vracia úder: ústavný zákon o spolupráci NR SR a vlády v otázkach európskej integrácie

Novela ústavy z roku 2001, v časti posilňujúcej právomoci vlády v oblasti vydávania nariadení reagovala na zmenenú úlohu vlády SR v prístupovom procese do EÚ. Už podpisom Zmluvy o pridružení vláda získala dominantné postavenie a právomoci v oblasti európskej integrácii. Tá ostatne, v zmysle ústavy, patrí do oblasti zahraničných vecí, a teda medzi právomoci exekutívnej moci, najmä vlády SR. Aj samotná zmluva o pridružení vytvorila inštitucionálny dizajn, v ktorom je hlavným partnerom EÚ vláda SR. Má to svoje opodstatnenie v praktickom fungovaní ústavných orgánov, lebo práve vláda SR disponuje finančnými, materiálnymi a personálnymi zdrojmi na to, aby prístupový proces zvládla.

Aktívnejšiu úlohu Národnej rady v prístupovom procese obmedzila aj povaha prístupového balíku *acquis*. O drivej väčšine podmienok, ktoré prístupujúce krajiny museli prijať sa vyjednávať nedalo. Pevne zadane prístupové podmienky tak spôsobili, a to nielen v prípade Slovenska, že parlament do tohto procesu ani nemal ako vstúpiť. Slovensko navyše muselo dohŕňať svoj prístupový deficit, ktorý nabralo pred rokom 1998. To spôsobilo zvýšený tlak na rýchlejšie prijímanie práv-

ných predpisov, najskôr prostredníctvom nadmerného využívania SLK, neskôr cez aproximačné nariadenia vlády. Politika „doháňania“ priniesla so sebou zvýšenie rýchlosti prijímania legislatívnych noriem, alebo povedané jazykom vlády, efektivity, ktorá riadila prístupový proces Slovenska do EÚ. Všetko sa to dialo na základe dlhodobých preferencií verejnosti, ktorá podporovala integráciu, čo čiastočne legitimizovalo kroky vlády a vyvažovalo nedostatky legislatívneho procesu.

Pre parlament takýto vývoj znamenal oslabenie vlastnej legislatívnej právomoci. K oslabeniu došlo spôsobom, ktorý podporila väčšina poslancov z dôvodu, aby sa krajina stala členom EÚ v čo najbližšom čase. Z pohľadu vplyvu parlamentu na beh vecí verejných predstavuje významnejší moment adaptácia na samotné členstvo v EÚ. Na základe Zmluvy o pristúpení SR k EÚ a čl. 7 ods. 2 ústavy SR, Slovenská republika preniesla výkon časti svojich práv na ES/EÚ. Tým sa významná časť rozhodnutí presunula mimo územia SR z rúk parlamentu na inštitúcie EÚ.

Existuje niekoľko mechanizmov na zabezpečenie účasti národného parlamentu na tvorbe EÚ legislatívy. Na Slovensku sa názory na mechanizmy spolupráce odlišovali, od presadzovania dánskeho modelu silného zastúpenia zákonodarnej moci v európskych záležitostiach až po názory, podľa ktorých by parlament mal zohrávať aktívnu, ale len poradnú úlohu. Predovšetkým KDH presadzovalo „dánsky model“ a bolo hlavným autorom návrhu ústavného zákona o vzťahu vlády a parlamentu. Jeho predseda a predseda NR SR P. Hrušovský dokonca inicioval osobitnú návštevu dánskeho parlamentu. Na strane druhej stála SDKÚ, ktorá od začiatku nesúhlasila so záväzným mandátom pre členov vlády udeľovaných parlamentom.

Riešenie vzťahov medzi vládou SR a Národnou radou získalo ústavný rozmer najskôr v podobe návrhu novelizácie ústavy z decembra 2003 (tlač 515), ktorého súčasťou bola aj úprava vzťahov medzi exekutívou a legislatívou v otázkach EÚ. Podľa predkladateľov novely, ktorými boli zástupcovia všetkých poslaneckých klubov okrem SDKÚ, SMER a HZDS, si NR SR mala aj po vstupe Slovenska do EÚ ponechať vplyv na tvorbu únieovej politiky. Jeden z autorov a predkladateľov novely ústavy, predseda NR SR P. Hrušovský pri predstavovaní návrhu otvorene priznal, že hlavným zdrojom inšpirácie pre riešenie vzťahu medzi exekutívou a legislatívou je dánsky model, podrobne naštudovaný pri ním iniciovanej návšteve delegácie NR SR v Dánsku v novembri 2003. Zdôraznil, že efektivita európskych rozhodnutí nemôže vždy predstavovať najvyššiu prioritu, tou bola podľa neho legitímnosť týchto rozhodnutí.

Návrh novely ústavy SR rozširoval znenie čl. 86 o nový odsek 2, podľa ktorého mala NR SR získať možnosť uznávať sa na stanoviskách k právne záväzným aktom ES/EÚ. Prijaté stanovisko malo následne zaviazvať člena vlády zastupujúceho SR v príslušnom orgáne EÚ. Odsek 3 umožňoval, aby namiesto NR SR príslušné stanovisko prijímal ňou poverený výbor. Navyše, predseda a členovia výboru mali podľa navrhnutého čl. 92 ods. 2 zostať vo funkcii aj po skončení volebného obdobia NR SR až do doby, kým nebude zvolený nový výbor, čo doteraz prináležalo iba predsedovi NR SR. Tým mala byť zaistená kontinuita parlamentnej kontroly nad exekutívou.

Vláda bola podľa návrhu povinná pripravovať návrhy stanovísk k právne záväzným predpisom ES/EÚ, v dostatočnom predstihu o nich informovať NR SR a uplatňovať a presadzovať tieto stanoviská v orgánoch EÚ/ES. Člen vlády sa mohol od stanoviska odchyliť iba pri súčasnom splnení dvoch podmienok, ak išlo o nevyhnutný prípad a záujmy SR. O zmene stanoviska a jeho dôvodoch bol povinný bezodkladne informovať NR SR.

Zástupca SDKÚ P. Miššík hneď v I. čítaní spochybnil efektívnosť modelu a priechodnosť novely ústavy práve kvôli zmene právomocí NR SR vo vzťahu k vláde. Uviedol, že jeho klub predloží pozmeňujúci návrh, na základe ktorého by stanoviská NR SR k návrhom právnych predpisov ES/EÚ mali iba odporúčajúci charakter. Klub SDKÚ napokon návrh nepredložil a v II. čítaní aj poslanec Miššík podporil návrh ústavy v predložennom znení. Po rokovaní výborov bolo k novele predložených niekoľko pozmeňujúcich návrhov. Najdôležitejší z nich predložil ústavnoprávny výbor,²⁹ ktorý požadoval v novovytvorenom článku 92a vytvorenie tzv. vyšetrovacích výborov pre vyšetrovanie konkrétnej veci verejného záujmu. Práve tento návrh a jeho neschválenie v II. čítaní napokon spôsobili, že novelu ústavy v treťom čítaní „z principiálnych dôvodov“³⁰ nepodporilo HZDS, SMER a niektorí nezávislí poslanci. Za prijatie novely hlasovalo iba 81 poslancov, 59 poslancov sa zdržalo. Novelu ústavy rozširujúcu právomoci parlamentu voči vláde parlament neprijal.

Neschválenie novely obsahujúcej aj ustanovenia súvisiace s voľbami do EP, ktoré sa mali konať o dva mesiace v máji 2004, viedlo vládu k rozdeleniu jej obsahu do dvoch samostatných návrhov. Tie sa o niekoľko týždňov opätovne dostali do parlamentu. V rovnakom čase teda poslanci rozhodovali o tzv. malej novele ústavy, ktorej predmetom bola nezlučiteľnosť mandátu poslanca EP a právomoc ústavného súdu posudzovať ústavnosť a zákonnosť volieb do EP, i o návrhu ústavného zákona o spolupráci Národnej rady a vlády.

Len niekoľko týždňov po neschválení pôvodnej novely ústavy sa v pripomienkovom konaní objavil iniciatívny návrh ministra zahraničných vecí E. Kukana (SDKÚ), v ktorom MZV navrhlo vlastný mechanizmus spolupráce medzi vládou a Národnou radou.³¹ MZV sa zameralo na procedurálnu stránku procesu prípravy legislatívy, pričom, na rozdiel od návrhu ústavy (a neskoršieho ústavného zákona), navrhlo mechanizmus, ktorý by parlamentu umožnil podieľať sa na tvorbe legislatívy od samotného začiatku, a to na úrovni tzv. odborných pracovných skupín. Zástupcovia VEZ-u sa mali ako pozorovatelia zúčastňovať na zasadnutiach RKS³² (rezortné koordináčne skupiny) a Komisií pre európske záležitosti 1 a 2³³, a tým sa spolupodieľať na tvorbe stanovísk SR k právnym aktom ES/EÚ. To malo umožniť NR SR ovplyvniť prijatie odporúčania pre rokovanie SR v rámci COREPER. Návrh stanoviska (mandátu) pre člena vlády mal slúžiť ako podporný politický inštrument a nemal mať podľa návrhu záväzný charakter. Pozíciu vlády mal iba formovať. Navyše, výbor pre európske záležitosti (VEZ) nemal prijímať stanovisko k tým bodom agendy rokovania Rady, ktoré boli dohodnuté a rokovaní COREPER a bol v nich dosiahnutý predbežný konsenzus.³⁴ Návrh mechanizmu nemal legislatívny charakter a v predloženej podobe nebol nikdy predložený na rokovanie vlády SR.

Na konci apríla 2004 podáva takmer totožná skupina poslancov³⁵ pod vedením predsedu NR SR P. Hrušovského do Národnej rady návrh ústavného zákona (tlač 673) o spolupráci Národnej rady SR a vlády SR v záležitostiach Európskej únie. Návrh ústavného zákona vychádzal z neschváleného návrhu novely ústavy s tým, že upresňoval niektoré jeho ustanovenia. Podľa návrhu čl. 1 ods. 2 bola vláda povinná predkladať NR SR návrh stanoviska SR k návrhu právne záväzného aktu ES/EÚ do štyroch týždňov od ich doručenia vláde. Návrh tiež ustanovil časové mantinely rozhodovania NR SR, ak sa NR SR/jej výbor nevyjadrili k predloženému návrhu stanoviska do troch týždňov/ resp. neschválili iné stanovisko, bol člen vlády viazaný iba stanoviskom vlády SR. Do návrhu ústavného zákona pribudla aj povinnosť vlády najmenej raz ročne podať NR SR správu o záležitostiach súvisiacich s členstvom SR v EÚ, na základe ktorej mohla NR SR schvaľovať pre vládu odporúčania na nasledujúce obdobie. Predloženie návrhu podporili KDH, ANO a SMK, jediným otvoreným kritikom návrhu sa stala SDKÚ.³⁶ Pozícia SMER-u a HZDS sa napriek počiatočným vyjadreniam zmenila v prospech návrhu.³⁷

V diskusii k návrhu ústavného zákona sa počas I. čítania prejavili staré rozpory medzi poslaneckým klubom SDKÚ a navrhovateľmi ústavného zákona. Poslankyňa P. Masáčová (SDKÚ) poukazovala na nedostatočnú administratívnu a finančnú pripravenosť NR SR na vstup do legislatívneho procesu na úrovni EÚ. Napokon však návrh ústavného zákona prešiel hlasmi 97 poslancov do II. čítania.

K návrhu ústavného zákona sa vyjadrila aj vláda SR prostredníctvom stanoviska, ktoré pripravilo ministerstvo zahraničných vecí. Vláda odmietla návrh ústavného zákona, ktorý bol podľa nej nepotrebný a navrhla, aby vzťahy exekutívy a legislatívy boli upravené iba prostredníctvom tzv. mechanizmu spolupráce z dielne ministerstva zahraničných vecí. Vláda na svojom rokovaní, netradične aj za účasti predsedu NR SR P. Hrušovského, ktorý prišiel svoj návrh osobne podporiť, k návrhu ústavného zákona neprijala platné uznesenie. Minister zahraničných vecí E. Kukan označil ústavný zákon za rigidný, naopak, predseda NR SR P. Hrušovský vyhlásil, že je pochopiteľné, že „sa vláda bráni, ale tak ako vláda aj parlament si chce budovať novú kultúru právomocí vo vzťahu k európskym inštitúciám“. Argumenty proti návrhu označil za „špekulácie ako sa vyhnúť zodpovednosti člena vlády v parlamentnej demokracii“.³⁸

Druhé čítanie k návrhu ústavného zákona prinieslo opätovne polemickú diskusiu. P. Hrušovský zdôraznil, že návrh je „o tom, či si budeme uchovávať suverenitu a zvrchovanosť slovenského parlamentu a jej poslanie, ktoré z ústavy má plniť, alebo rezignujeme na túto funkciu slovenského parlamentarizmu.“³⁹ Kriticky na adresu návrhu, ale i schopnosti parlamentu kontrolovať vládu vystúpil poslanec HZDS M. Maxon. Vyzval, aby poslanci využívali „všetky mechanizmy kontroly vlády Slovenskej republiky, využívajme ich v súlade s rokovacím poriadkom Národnej rady, ale, dámy a páni, týmto ústavným zákonom my preberáme spoluzodpovednosť za exekutívu. A to v parlamentnej demokracii podľa môjho názoru nie je akceptovateľné“.⁴⁰ V reakcii naňho poslanec SMER-u M. Číž zdôraznil potrebu po vstupe do EÚ „upraviť elementárne ústavné prostredie Slovenskej republiky a „zadeklarovať“ zvrchovanosť slovenského parlamentu.“ Predkladateľ návrhu P. Hrušovský sa poslanca M.

Maxona opýtal: „Pozrite sa, dnes minister, ktorého ste vy gestorským výborom, chodí na rady ministrov a prijíma za Slovenskú republiku všeobecne záväzné právne predpisy, silou zákona akoby prijaté v NR SR. Vy ste spokojný s tým, že vôbec nemáte vedomosť o tom, respektíve to by ma až tak netrápilo, ale že vôbec nemôžete ovplyvňovať konanie ministra?“. V emotívne ladenom záverečnom vystúpení P. Hrušovský poukázal na skúsenosti SR z fungovania spoločného štátu.

„Mali sme skúsenosti, dámy a páni, s Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou a mal som možnosť byť pri mnohých rokovaníach na úrovni federálnych orgánov, kde vo vláde, federálnej, sedeli niektorí ministri za federálnu vládu slovenskej národnosti a Slováci. Úplne to zmenilo tých ľudí, pokiaľ sa dostali do prostredia federálneho, opustili územie Slovenskej republiky a okamžite nastával konflikt! Okamžite sme si prestali rozumieť v tých zásadných prioritách politiky slovenskej, predstavy o tom, ako si to želáme my, a politiky federálnej, a ja sa obávam, že toto analógia tohto istého problému, ktorý tu dnes v Európskej únii nastal, že naši ministri budú na úrovni tých európskych orgánov, o ktorých hovoríme, jednoducho už trochu inde, ako by v Slovenskej republike, a preto jediná technika, jediný nástroj ako pôsobiť na nich a na politiku tej Európskej únie naším národným záujmom a naším národným pohľadom je jediný, a to cez národný parlament, žiadny iný neexistuje.“⁴¹

Návrh ústavného zákona napokon podporilo 104 poslancov, poslanecký klub SDKÚ sa hlasovania zdržal.⁴² V hlasovaní sa presadili aj pozmeňujúce návrhy vyplývajúce zo spoločnej správy výborov NR SR, tlač 673a. Poslanci napokon vypustili lehotu štyroch týždňov, v ktorej mal byť člen vlády povinný predložiť návrh stanoviska k návrhu predpisu EÚ a nahradili ju slovom „bezodkladne“. Lehota na schválenie stanoviska zo strany NR SR bola skrátená na dva, miesto pôvodných troch týždňov od jeho predloženia do parlamentu. Rozšírenie čl. 2 odsek 5 umožnilo, aby člen vlády mohol NR SR požiadať o zmenu už schváleného stanoviska.

Oproti technicky vyčerpávajúcemu riešeniu spolupráce NR SR a vlády, ktoré predložilo MZV, sa teda napokon presadilo ústavné riešenie spolupráce. Na to, aby NR SR mohla aktívne vstúpiť do záležitostí EÚ však bolo potrebné prijať zákon, ktorý by konkrétne parametre spolupráce medzi vládou SR a NR SR v európskych záležitostiach upravil. Národná rada však vykonávajúci predpis k ústavnému zákonu o spolupráci prijala až po vyše roku.⁴³

5.4.1 Dlhá cesta k vykonávaciemu predpisu

Implementáciu ústavného zákona o spolupráci NR SR a vlády SR je možné rozdeliť niekoľkých etáp. Prvým rozmerom ústavného zákona je vytvorenie výboru Národnej rady, o ktorom ústavný zákon predpokladal, že bude hlavným partnerom vlády v záležitostiach EÚ a jeho obsadzovanie. Druhým je konkrétne pôsobenie VEZ. Posledným rozmerom, a z pohľadu ústavného zákona formálne najdôležitejším, je prijatie vykonávacieho predpisu, ktorý by ustanovil pravidlá spolupráce medzi Národnou radou, VEZ a vládou SR.

5.4.2 Vytvorenie Výboru pre európske záležitosti a voľba jeho členov

Ešte počas rokovania o návrhu ústavného zákona o spolupráci v záležitostiach EÚ zriadila národná rada, doslova niekoľko desiatok hodín pred vstupom Slovenska do EÚ (uznesenie č. 893) 29. apríla 2004 výbor NR SR pre európske záležitosti (VEZ). VEZ nahradil zrušený výbor pre európsku integráciu, vedený poslankyňou SMER-u M. Beňovou.

SMER sa dožadoval pozície predsedu VEZ, pretože sa mala podľa jej poslanca J. Blanára „zachovať kontinuita zo začiatku volebného obdobia“.⁴⁴ Napokon boli na rokovaní poslaneckých klubov predložené dve nominácie: poslanca HZDS T. Mikuša a poslanca SMER-u P. Pašku. V tajnom hlasovaní pléna 6. júla 2004 bol za predsedu VEZ zvolený T. Mikuš (HZDS), podporu mu vyjadrilo 72 poslancov.

Na spoločnom stretnutí⁴⁵ sa potom predseda NR SR P. Hrušovský a predseda VEZ dohodli, že na mimoriadnej augustovej schôdzi NR SR obsadia výbor aj jeho zvyšnými členmi. VEZ mal mať 11 členov a pri jeho obsadzovaní mal byť zachovaný pomerný princíp s tým, že sa do úvahy brali výsledky volieb v 2002. To umožnilo, že v budúcom zložení VEZ získala väčšinu vládna koalícia v pomere 6:5 a žiadne pozície vo výbore nezískali nezávislí poslanci, čo vysvetlil pre TA3 predseda výboru T. Mikuš.⁴⁶ Obsadenie VEZ navyše komplikovalo rozhodnutie, podľa ktorého člen VEZ nemohol byť súčasne členom iného výboru NR SR.⁴⁷ Zvyšných členov VEZ podľa dohodnutého kľúča zvolila Národná rada na konci augusta a hneď potom, 24. augusta 2004, sa výbor zišiel na svojom prvom rokovaní. Výbor vypracoval pripomienky k novele rokovacieho poriadku NR SR a požiadal ministerstvá o určenie prioritných oblastí záujmu v európskych záležitostiach, ktorými sa bude výbor prednostne zaoberať.⁴⁸ Prijal tiež stanovisko, v ktorom vyzval ostatných predsedov výborov NR SR na vzájomnú spoluprácu.

5.4.3 Pravidlá spolupráce NR SR a vlády SR v európskych záležitostiach

Až po niekoľkých neúspešných pokusoch sa Národnej rade podarilo v máji 2005 podarilo upraviť podrobné pravidlá vzťahu medzi vládou SR a NR SR v záležitostiach európskej integrácie tak, ako to predpokladal ústavný zákon 397/2004 Z. z. v článku 3.

Už v decembri 2003 predložená rozsiahla novela rokovacieho poriadku NR SR⁴⁹ počítala s vytvorením VEZ, ktorý mal byť „kľúčovým výborom pre kontrolu členov vlády SR pri ich rokovaní a hlasovaní v orgánoch ES“. Novo navrhnutý §58a upravoval spôsob obsadenia a právomoci VEZ. Výbor mal byť obsadzovaný na základe pomerného zastúpenia politických strán v Národnej rade, jeho členovia nemohli byť súčasne členmi iných výborov Národnej rady. Za každého člena výboru mala národná rada zvoliť aj jeho náhradníka, ktorý by zastupoval člena počas jeho neprítomnosti. Výbor mal mať právomoc na prerokúvanie právne záväzných aktov ES/EÚ, prijímanie záväzných stanovísk a odporúčaní k návrhom aktov ES/EÚ. Návrh umožnil, aby si NR SR v prípade záujmu mohla výkon právomocí výboru vyhradiť

pre seba. Schôdze výboru boli podľa návrhu neverejné. Podľa odseku 6 mali členovia vlády povinnosť zúčastňovať sa rokovaní výboru a podávať mu bezodkladné informácie o výsledku rokovaní orgánov, ktorých sú členmi.

Úzke naviazanie novely rokovacieho poriadku na schválenú novelu ústavy zapríčinilo, že sa o návrhu na zmenu rokovacieho poriadku opätovne rokovalo až na jeseň 2004. Do novely tak boli zahrnuté ustanovenia, ktoré podrobnejšie ustanovovali vzťahy medzi národnou radou a vládou, tak ako ich predpokladal schválený ústavný zákon o spolupráci. Objavilo sa viacero pozmeňujúcich návrhov, ktoré zasahovali do postavenia VEZ a vzťahu vlády a NRSR. Nové znenie §58a, upravujúce postavenie a právomoci VEZ čiastočne modifikovalo pôvodný návrh. Vypadla z neho neverejná povaha zasadnutí výborov; slovenskí poslanci EP získali právo zúčastniť sa na zasadnutiach VEZ. Návrh tiež podrobnejšie ustanovil lehoty, v ktorých mala vláda VEZ informovať, ako aj náležitosti, ktoré jej stanoviská mali obsahovať.⁵⁰ Napokon však poslanci schválili inú verziu §58a, predloženú v rozpore poslancom KDH P. Minárikom. Tá oproti návrhu zo spoločnej správy výborov ustanovila tzv. inštitút náhradného člena VEZ, ktorý mohol hlasovať vo VEZ v prípade, že sa ho nemohol zúčastniť jeho člen, to umožnilo, aby bolo rokovanie výboru čo najčastejšie uznášania schopné.

Počas rokovania o návrhu zákona v druhom čítaní 20. októbra totiž parlament, za podpory opozície a koalíciej ANO, schválil pozmeňujúci návrh poslanca HZDS T. Cabaja, ktorý umožnil zriadenie vyšetrovacích výborov.⁵¹ Predseda NR SR prerušil rokovanie návrhu a záverečné hlasovanie o novele rokovacieho poriadku bolo presunuté až na 2. novembra 2004. Návrh, aj s vyšetrovacími výbormi, napokon schválili poslanci opozície za príspevania poslancov ANO. Prezident I. Gašparovič návrhu vyčítal rozporuplný mechanizmus obsadzovania vyšetrovacieho výboru. Jeho predsedu totiž mala NR SR voliť iba z radov poslancov, ktorý navrhli jeho vznik a najmenej polovica členov výboru mala tiež pochádzať z radov poslancov, ktorí iniciovali zriadenie výboru.⁵² Pri opätovnom hlasovaní o prezidentom vrátenej novele rokovacieho poriadku ju nepodporil dostatočný počet poslancov a novela schválená nebola. V rámci nej neboli schválené ani podrobnejšie pravidlá pre spoluprácu NR SR a vlády v záležitostiach EÚ.

Problémy sprevádzali mechanizmus spolupráce vlády a NR SR aj na vládnej úrovni. Návrh mechanizmu spolupráce vlády a NR SR⁵³, predložený 20. októbra 2004 ministrom zahraničných vecí a podpredsedom vlády pre európsku integráciu, mal na ústavný zákon a rokovací poriadok nadväzovať. Išlo o modifikovanú verziu materiálu, ktorý na rokovanie vlády počas roku už dvakrát predložilo MZV. Aj napriek opakovanému prerokovaniu materiálu bol mechanizmus spolupráce predložený na rokovanie vlády s 51 zásadnými pripomienkami, ktoré sa nepodarilo odstrániť počas pripomienkového konania.⁵⁴ Vzhľadom na neschválenie novely rokovacieho poriadku však bol materiál vypustený z rokovania vlády a preložený na začiatok novembra. Na rokovaní vlády 10. novembra 2004 však materiál vetovali ministri za KDH a v súlade s pravidlami koalíciej zmluvy ho vláda stiahla z rokovania a predložila na zasadnutie koalíciej rady.⁵⁵ Tá rozhodla, že návrh mechanizmu bude dopracovaný podľa pripomienok KDH, schválený uznesením vlády

a do marca 2005 predložený v podobe návrhu zákona do vlády SR.⁵⁶ Vláda na konci novembra 2004 napokon návrh mechanizmu spolupráce (č. UV-22443/2004) schválila a uznesením č. 1120 z 24. novembra 2004 poverila ministrov predkladať návrhy stanovísk SR k legislatívnym návrhom EK do VEZ a schválené stanoviská uplatňovať na zasadnutiach Rady EÚ. Uložila im, aby umožnili zástupcom NR SR účasť na zasadnutiach rezortných koordinačných skupín. Tiež zaviazala príslušných ministrov k aktualizácii štatútov jednotlivých komisií pre eur. záležitosti a ministerskej rady. Do 31. marca 2005 mali minister ZV a podpredsedovia vlády pre eur. integráciu a legislatívu predložiť na rokovanie vlády návrh legislatívneho riešenia spolupráce medzi vládou a NR SR pri tvorbe stanovísk k legislatívnym návrhom Európskej komisie v podmienkach SR. Vláda SR tak schválením uznesenia umožnila, aby pravidlá pre členov vlády vystupujúcich v NR SR získali formálnu podobu, i keď len v podobe interných pravidiel vlády SR.⁵⁷

Novým pokusom o zákonnú úpravu spolupráce exekutívy a legislatívy v záležitostiach EÚ bol návrh VEZ. V decembri 2004 do NR SR predložil výbor návrh zákona o prerokúvaní záležitostí Európskej únie v NR SR (tlač 989). Obsahovo bol návrh zákona totožný s §58a z neschválenej novely rokovacieho poriadku. Zriaďoval teda obligatórne VEZ, ustanovoval jeho právomoci a upresňoval, akým spôsobom člen vlády informuje o návrhoch stanovísk SR k návrhom právnych predpisov ES/EÚ. Počas I. čítania o návrhu zákona v januári 2005 však jediný diskutujúci poslanec R. Madej (SMER) navrhol, aby sa návrh vrátil predkladateľovi na dopracovanie kvôli formálnym nedostatkom, keďže podľa neho mal byť obsah zákona obsiahnutý v rokovacom poriadku NR SR, a nie v osobitnom zákone. Napriek tomu, že návrh zákona bol konsenzuálne podporený všetkými členmi VEZ zastupujúcimi všetky poslanecké kluby, 74 poslancov vrátilo návrh zákona na dopracovanie.

O mesiac neskôr VEZ predložil do NR SR návrh novely rokovacieho poriadku s obsahom totožným s predtým vrátením zákonom o prerokúvaní záležitostí EÚ. Jediným kritikom jeho obsahu sa stal poslanecký klub SDKÚ, ktorý prostredníctvom členky VEZ P. Masáckovej žiadal „efektívny a racionálny dialóg medzi vládou a parlamentom pri formovaní stanovísk Slovenska v európskych záležitostiach“, ktorému však obsah zákona podľa SDKÚ bránil.⁵⁸ Návrh však hlasmi 101 poslancov prešiel do druhého čítania a bez výraznejšej zmeny⁵⁹ bol napokon schválený, bez hlasov SDKÚ a väčšiny poslaneckého klubu strany SMER.⁶⁰ Novela rokovacieho poriadku 253/2005 Z. z., ktorá po vyše roku od vytvorenia VEZ upravila jeho fungovanie nadobudla účinnosť 24.mája 2005.

5.4.4 Činnosť VEZ

Ak mal byť výbor podľa svojich strojcov rovnocenným partnerom vlády SR v záležitostiach EÚ, po vyše roku jeho činnosti nie je možné toto tvrdenie ani potvrdiť, ani vyvrátiť. Po celý rok totiž neexistovali procedurálne pravidlá, ktoré by umožnili naplnenie ustanovení ústavného zákona o spolupráci vlády a parlamentu v záležitostiach EÚ. Keďže ich neprijatie zjavne nespôsobovalo v ústavnom systéme

výraznejšie problémy, tak ani NR SR nemala veľkú motiváciu, aby urýchlila tento proces. Naopak, dva krát to bola samotná Národná rada, ktorá zastavila formálne ukončenie prípravy pravidiel o spolupráci exekutívy a legislatívy, keď raz neschválila prezidentom vrátený návrh rokovacieho poriadku a druhýkrát vrátila zákon o VEZ na dopracovanie už v I. čítaní.

Napriek tomu možné po roku činnosti VEZ identifikovať niektoré základné trendy jeho činnosti. Po prvé, selektívny prístup VEZ k návrhom legislatívnych predpisov vlády limituje jeho kontrolnú funkciu vo vzťahu k vláde SR. Výbor už na začiatku avizoval, že sa nebude zameriavať na všetky oblasti normotvorby spoločenských, ale bude k nim pristupovať výberovo. P. Hrušovský, predseda NR SR, za tieto oblasti záujmu považoval oblasti poľnohospodárstva, sociálnych vecí, zdravotníctva a životného prostredia.⁶¹ Predseda výboru T. Mikuš zase po zvolení členov VEZ požiadal príslušné ministerstvá, aby na základe legislatívneho plánu EK sami vytypovali priority, ku ktorým mal VEZ zaujímať stanoviská záväzné pre vládu. Zvyšné stanoviská mal výbor brať iba na vedomie.⁶² O prioritách jednotlivých ministerstiev diskutoval VEZ až na svojej 18. schôdzi 22. apríla 2005, keď členovia VEZ súhlasili s predloženými prioritami.⁶³

Po druhé, v prvom roku pôsobenia VEZ viac než legislatívne návrhy sledoval politicky dôležité pozície SR, týkajúce sa problematiky ďalšieho rozširovania EÚ a návrhu ústavnej zmluvy EÚ. VEZ sa v októbri a novembri 2004 zaoberal pozíciou SR k začatiu prístupových rokovaní s Tureckom a podporil návrh pozície SR vypracovaný vládou SR. VEZ v novembri tiež odsúhlasil návrh Stratégie zahraničnej politiky Slovenska do roku 2015, podľa ktorej „bude SR presadzovať ďalší rozvoj Európskej únie ako únie národných štátov dôsledne rešpektujúcej princíp subsidiarity“. Sedem poslancov VEZ (jeden sa zdržal), bez výraznejšej diskusie, podporilo v marci 2005 návrh ústavnej zmluvy EÚ a jeho ratifikáciu v NR SR. Obdobne tak jednomyselne, v súlade s pozíciou vlády SR, VEZ podporil v júni 2005 prijatie Bulharska a Rumunska za členov EÚ.

Po tretie, v niektorých momentoch sa prejavila absencia vykonávacieho predpisu, ktorý by pravidlá spolupráce a vlády v záležitostiach EÚ upravil podrobnejšie. VEZ tak musel napríklad na svojej schôdzi 3. novembra 2005 vyjadriť nespokojnosť, že napriek existencii ústavného zákona na zasadnutia VEZ chodia často iba štátni tajomníci, bez toho, aby sa príslušní ministri vlády SR ospravedlnili.⁶⁴

Po štvrté, náznak substantívnej diskusie VEZ sa objavil v uznesení VEZ č. 36, v ktorom výbor požiadal ministra spravodlivosti D. Lipšica aby „predložil na zasadnutie výboru do 26.11.2004 informáciu o pozícii SR pri rokovaní v Rade EÚ pre oblasť spravodlivosti a vnútorných záležitostí v otázkach zavedenia systému vzájomného uznávania do oblasti rodinného práva, kde patrí aj problematika vzájomného uznávania registrovaných partnerstiev“. Požiadavku predložil poslanec ANO J. Heriban, ktorý mal výhrady proti pozícii ministra D. Lipšica pri rokovaní Rady ES. Výbor však na svojom ďalšom zasadnutí svojím uznesením č. 44 postup ministra spravodlivosti odobril. D. Lipšic konštatoval⁶⁵, že výhrady poslanca J. Heribana „smerovali k tomu, aby sme o rodinnom práve nerozhodovali v Bratislave, ale v Bruseli“ a vyjadril spokojnosť s tým, že jeho pozíciu podporil aj VEZ.⁶⁶

I diskusia⁶⁷ k informácii Ministerstva spravodlivosti o rokovaní Rady EÚ pre spravodlivosť a vnútorné záležitosti, ktorá sa uskutočnila dňa 24.2.2005 naznačila substantívny rozmer. Dvaja členovia VEZ totiž kritizovali pracovníkov Ministerstva spravodlivosti za prílišné využívanie tzv. parlamentnej výhrady v pracovných skupinách Rady. V jednomyselne prijatom uznesení č. 59 VEZ požiadal ministra spravodlivosti aby zabezpečil, že zástupcovia SR v orgánoch Rady EÚ použijú parlamentnú výhradu len na základe uznesenia NR SR alebo VEZ a v rozsahu v ňom stanovenom a aby minister priebežne informoval VEZ o priebehu rokovaní v orgánoch EÚ o uvedenom návrhu a o akejkolvek zmene pozície SR.

Iba niekoľkokrát VEZ zasiahol do navrhovanej podoby pozície SR. V apríli 2005 výbor uznesením č. 75. navrhol doplnenie predbežného stanoviska SR u dvoch nariadení⁶⁸ dotýkajúcich sa leteckej dopravy. V uznesení č. 83 z mája 2005 VEZ podporil stanoviská výboru NR SR pre pôdohospodárstvo k návrhu nariadenia Rady⁶⁹; v uznesení č. 88 súhlasil s predbežným stanoviskom MS SR k návrhu rámcového rozhodnutia Rady⁷⁰ s tým, že zaviazal ministra aby presadzoval aj niektoré návrhy VEZ⁷¹; v uznesení č. 89 z mája 2005 súhlasil s predbežným stanoviskom MS SR k návrhu nariadenia⁷² s tým, že odporučil nesúhlasiť s rozšírením pôsobnosti nariadenia aj na vnútroštátne prípady.

Doterajšia činnosť VEZ fungovala bez opory vo formálnych procedurálnych pravidlách. Výbor tak vychádzal z neformálnych dohôd, ktoré usmerňovali jeho činnosť. Napriek tomu výbor fungoval bez väčších problémov, pravidelne sa schádzal, prijímal uznesenia a komunikoval s členmi vlády. „Provizórna“ činnosť výboru však napokon viedla k prijatiu procedúr, ktoré vychádzali z jeho praktického fungovania. To sa prejavilo napríklad v zriadení inštitútu náhradných členov výboru alebo v umožnení zastúpenia člena vlády SR poverenou osobou.

VEZ v druhej väčšine akceptoval bezo zmien návrhy predbežných ministerských stanoviská a iba výnimočne prijal, či doplnil predložené pozície. Iba ďalší vývoj ukáže, či VEZ dokáže zasiahnuť do prípravy stanoviská ešte pred ich formulovaním na ministerstvách. V prípade, že to nedokáže, potvrdí to nepripravenosť členov výboru (i politických strán, ktoré ich nominovali) vecne ovplyvňovať návrhy pozícií SR.

Ústavný zákon a vykonávajúci predpis v prípade VEZ kopírujú model rozhodovania, ktorým sa riadi vláda. Práve jednotliví ministri vlády prijímajú rozhodnutia, ktoré zaväzujú vládu ako celok. Podobne VEZ dosiaľ prijímal stanoviská v mene celého parlamentu. Na úrovni vlády sa tak presadzuje tendencia, ktorá kolektívne rozhodovanie posúva k „rezortizmu“, čo komplikuje možnosti koordinácie. Prípád VEZ je čiastočne odlišný, výbor naopak v sebe koncentruje právomoci vo vzťahu k európskym záležitostiam, ale s rizikom, že centralizácia výboru bude vplývať na jeho nedostatočnú schopnosť pripomienkovať návrhy stanoviská jednotlivých ministerstiev k európskym záležitostiam. Kľúčovou bude pre budúcnosť VEZ jeho schopnosť spolupracovať s inými výbormi v NR SR. Spoluprácu však môže sťažiť iná skutočnosť, zloženie VEZ. Obsadenie výboru kopíruje stav zo začiatku volebného obdobia Národnej rady, v súčasnosti sa však v parlamente vyskytuje tretina nezávislých poslancov bez faktickej možnosti zasiahnuť do činnosti výboru. To v parlamentnej demokracii znamená, že väčšina poslancov de facto akceptuje

vládnutie založené na politických stranách, a preto vylúčila nezávislých poslancov z účasti na tomto výbore. Tento postoj je však v rozpore s ústavným princípom voľného mandátu, ktorý pripúšťa, aby v parlamente pôsobili aj poslanci, ktorí odišli zo svojich poslaneckých klubov. V zmysle ústavy tak nie sú medzi poslancami v poslaneckých kluboch a tzv. nezávislými poslancami žiadne rozdiely. Ide však o dlhodobý problém slovenského parlamentarizmu, ktorý sa môže vyriešiť len stabilizáciou politických strán.

5.5 Záver: Silnejšia exekutíva, slabý parlament?

Proces integrácie SR do EÚ mal priamy a nepriamy vplyv na exekutívno-legislatívne vzťahy. Priamym vplyvom je obsah legislatívy, ktorá bola prebratá a implementovaná, pretože menila pravidlá správania sa jednotlivých subjektov. Nepriamy vplyv integrácie spočíva v tom, ako vláda a parlament reagovali v rámci národnej autonómie na potrebu prijať veľké množstvo legislatívy. V tomto prípade je proces europeizácie určovaný domácimi aktérmi, ich preferenciami a vzájomnými interakciami. Zistili sme niekoľko všeobecných trendov.

Pri novelizácii ústavy SR z roku 2001 získala vláda – na úkor Národnej rady – právomoc vydávať tzv. aproximačné nariadenia (čl. 120 ods. 2 ústavy SR). Na jej základe má vláda možnosť, v zmysle čl. 13 ústavy SR, priamo ukladať práva a povinnosti fyzickým a právnickým osobám. Táto zmena znamená nielen ďalšie stieranie hraníc medzi mocou exekutívnou a legislatívnou, ale súčasne oslabuje postavenie Národnej rady ako exkluzívneho zákonodarcu tým, že preniesla časť rozhodovania mimo parlament. V kontexte tejto právnej úpravy sme skúmali rozhodnutia, ktoré súviseli s výkonom tejto právomoci. Spôsob, akým sa vláda tejto právomoci ujala a ako ju používala je možné hodnotiť na základe tradičnej úpravy princípov parlamentnej demokracie, kde sa exekutíva a legislatíva spolupodieľajú na výkone moci.

Ak bola v druhej polovici deväťdesiatych rokov problémom Slovenska prisilná vláda nie vždy rešpektujúca existujúce formálne pravidlá, jej nasledovníčka zase operuje pod aproximačným imperatívom. V istom časovom priestore (1999 – 2002) je až brutálna efektivita exekutívy spojená s nízkou mierou legitimacy prijímaných rozhodnutí akceptovaným riešením (z pohľadu EÚ), slúžiacim na úspešné rokovanie a uzavretie prístupových rokovaní. Dôležité je, aké zmeny nastanú po vstupe krajiny do EÚ, a či zachovajú, posilnia alebo naopak oslabia efektivitu exekutívy. V tomto procese môže významnú úlohu zohrať parlament. Je na priamo volených zástupcoch aby určili, či a akým spôsobom budú vládne zasahovať do pozícií, ktoré obhajuje v rámci inštitúcií únie.

Tlak na efektivitu normotvorby však nepominul vstupom krajiny do EÚ. Desiatky právnych predpisov ES/EÚ, ktoré čakajú a budú čakať na implementáciu do vnútroštátneho práva znamená, že sa mechanizmy vytvorené a používané v procese integrácie (aproximačné nariadenia, SLK), nestanú obsolétnymi súčasťami právneho poriadku, skôr naopak. Ak bola hrozbou za nedostatočnú rýchlosť aproximácie

právneho poriadku pred rokom 2004 reálna možnosť neprijatia Slovenska do EÚ, nedostatočná implementácia právnych predpisov v súčasnosti už tak výraznú sankciu neobsahuje.⁷³

Aj v otázkach EÚ sa prejavil ako dominantný typ exekutívno-legislatívnych vzťahov stranický model, kde proti sebe stoja koaličné a opozičné strany (Malová 2004). Kvôli rozpadu poslaneckých klubov a menšinovému postaveniu vlády sa však začala viac prejavovať konfliktná línia medzi parlamentom a vládou, napr. v mocenskom zápase ohľadne vypracovania pozícií ministrov a ich kontroly v Rade ministrov. Tento trend bol ešte prehĺbený rozpormi v rámci koalície, keďže napäté vzťahy medzi KDH a SDKÚ, ANO a SDKÚ sa prejavili aj pri prijímaní zákonov o VEZ. Malá miera lojality a súdržnosti medzi koaličnými partnermi podmieňuje aj inštitucionálnu adaptáciu na členstvo v EÚ.

Europeizácia teda nevyhnutne vedie k sporu medzi exekutívou (kabinetom) a parlamentom. Posilňovanie právomocí vlády, nie nevyhnutne súvisiace s integráciou krajiny do EÚ, nie je špecifikom Slovenska. Integračný proces toto posilňovanie iba umocňuje tým, že mu pridáva nový dôvod pre existenciu. Už zmluva o pridružení kládla dôraz na exekutívnu zložku, čo ďalej len umocnili prístupové rokovania. Ak je EÚ v súčasnosti dominantne projektom politických elít, tento model sa prostredníctvom uvedených mechanizmov reprodukuje v členských krajinách prostredníctvom posilňovania vlád tvárou v tvár k priamo voleným zastupiteľským zborom. Na rozšírenie demokratického deficitu v oblasti normotvorby v EÚ slovenský parlament reagoval prijatím ústavných pravidiel, ktoré majú hrozbu/existenciu demokratického deficitu znížiť. Vystáva však otázka, akým spôsobom parlament doteraz kontroloval vládu a jej činnosť.⁷⁴ Ako národná rada naplňala svoje ústavné právomoci? Národná rada nebola v poslednom volebnom období ani jedenkrát úspešná v snahe o odvolanie ministra, a to napriek tomu, že sa vládna koalícia pohybuje výraznú časť volebného obdobia vo formálne menšinovom postavení. Potvrdzuje sa tak nízka miera inštitucionalizácie úlohy opozície na Slovensku, ktorá sa síce usiluje o získanie formálnych mocenských pozícií a podielu na vládnutí, ale prejavuje málo schopností využívať získané kontrolné práva a efektívnejšie zasahovať do prípravy národných pozícií SR v EÚ.

Politické inštitúcie na Slovensku sú tak viac produktom momentálneho rozloženia politických síl a aktuálnych impulzov, ako koncepcnej úvahy o podobe politického a právneho systému.

6. Vplyv európskej integrácie na stranickú súťaž a politické strany

V tejto kapitole sa venujeme dopadom integračného procesu na politické strany a stranickú súťaž na Slovensku. Naším cieľom je zistiť, ako európska integrácia vplývala na postoje, stratégie a aktivity najvýznamnejších politických strán a ako ovplyvnila charakter straníckej súťaže. Podľa našich zistení mal integračný proces významné priame aj nepriame dopady na stranickopolitický vývin na Slovensku. Naše zistenia ilustrujeme analýzou meniacej sa dynamiky straníckej súťaže po vyradení Slovenska z prvej skupiny uchádzačov o členstvo v roku 1997. Ďalej rozoberá aktivity a postoje politických strán v referende o vstupe Slovenska do EÚ a analyzujeme tiež prvé voľby do Európskeho parlamentu v roku 2004 na Slovensku. Napokon charakterizujeme relevantné politické strany s ohľadom na ich pozíciu voči projektu európskej integrácie a ukazujeme tiež dynamiku interakcií medzi domácou stranickou súťažou a pôsobením politických strán na celoeurópskej úrovni.

Skúmanie dôsledkov európskej integrácie pre stranickú scénu v členských krajinách EÚ je relatívne novou témou politologického výskumu. Jedna z prvých analýz v tejto oblasti prišla s tvrdením, že dopad integrácie na stranické systémy v krajinách západnej Európy bol v skutočnosti minimálny (Mair, 2000). Žiadna zo *systémových* charakteristík, teda ani stranický *formát* (t. j. počet relevantných strán v systéme) ani *mechanika* systému (t. j. vzorce interakcií medzi politickými stranami) sa v dôsledku integrácie do Európskej únie v členských krajinách EÚ nezmenila. Samozrejme, aj v západnej Európe vznikol v uplynulých desaťročiach celý rad nových politických strán, ale ich vznik, až na niekoľko málo výnimiek, nebol spojený s témou európskej integrácie, prípadne takéto strany neboli politicky relevantné. Navyše, aj tam, kde nové strany zmenili vzorce interakcií na národnej straníckej scéne zvýšenou polarizáciou politickej súťaže, nebolo možné takýto vývoj jednoznačne pripísať európskemu integračnému procesu (Mair, 2000). Mairova analýza tak na jednej strane varuje pred nadmernou tendenciou vidieť za každou zmenou na straníckej scéne v Európe dôsledky integrácie a zasadzuje celú diskusiu do klasického rámca analýzy stranických systémov. Na druhej strane je však trochu obmedzujúca, pretože si všíma len *priame* dopady integrácie a explicitne ponecháva bokom *nepriame* následky. Pritom sám autor pripúšťa, že najvýraznejšie dôsledky môžu byť vyjadrené nepriamo. Pretože EÚ kladie významné programové (*policy*) obmedzenia na národné vlády, fakticky sa tak „limitujú aj možnosti strán v politickej súťaži“ (Mair, 2000: 27), čo môže mať aj systémové následky. Ako pripomína Lewis (2005:174), takisto je sporné, prečo by sa za nové strany v súvislosti s vplyvom integrácie mali považovať len tie strany, ktorých hlavnou agendou je artikulácia postoja proti alebo v prospech EÚ, ako to urobil Mair, keď väčšina politických strán prichádza nie s jedným, ale mnohými politickými cieľmi. Je evidentné, že na komplexné zhodnotenie nestačí zostať pri analýze priamych vplyvov a treba

brať do úvahy aj nepriame dôsledky integrácie pre stranícku scénu. V takom prípade bude možné identifikovať omnoho početnejšie, a v niektorých prípadoch aj významnejšie europeizačné dôsledky pre stranícku scénu

Navyše, v nových demokraciách strednej a východnej Európy môžeme očakávať ešte významnejšie dôsledky integrácie pre stranícku scénu než tomu bolo v krajinách „starej“ Európskej únie. Dôvody sú prinajmenšom dva. V prvom rade, zatiaľ čo strany a stranícke systémy v starších demokraciách sa stabilizovali skôr, než integrácia dosiahla dnešné rozmery, v strednej a východnej Európe sú stranícke scény v neustálom pohybe, s častým vznikom a zánikom nových strán a vysokou fluktuáciou voličov, pričom o existencii systémových charakteristík straníckych interakcií je možné celkom pochybovať. Príležitosť politicky sa vymedzovať voči integračným procesom na neustálenej straníckej scéne tak môže významne premiešať aj programové a ideologické charakteristiky vznikajúcich strán a vyprovokovať aj reakcie zo strany už etablovaných strán.

Druhým dôvodom je dlhodobý vplyv EÚ na nových (predovšetkým východoeurópskych) členov ešte pred samotným vstupom do EÚ. Máme tu na mysli rozličné formy kondicionality (podmienenosti pomoci a začlenenia sa do EÚ), a to nielen kondicionality politickej, mimoriadne závažnej práve v prípade Slovenska, ale aj existencie programových (*policy*) aj procedurálnych „návodov“, ktoré museli kandidáti absorbovať v procese približovania sa k EÚ. EÚ tak fakticky stanovila nielen mantinely prijateľného a neprijateľného politického konania vlád, ale aj politických strán v nich zastúpených. A to vrátane faktického stanovenia prijateľných a neprijateľných programových cieľov a prostriedkov, predovšetkým v oblasti fungovania jednotného trhu, hospodárskej súťaže, štátnej pomoci, fungovania štátnej byrokracie, administrácie pomoci zo strany EÚ a pod. Inak povedané, prítomnosť EÚ v národných politikách nových členských krajín bola dlhodobá, predchádzala členstvu v EÚ a v mnohých prípadoch bola významnou časťou voličov resp. politickej elity akceptovaná ako potrebná a žiaduca. Tieto faktory jednoznačne pôsobili aj na správanie politických strán a ovplyvňovali aj dynamiku straníckej súťaže.

Európska integrácia tak na jednej strane usmerňovala programové ciele a politické správanie strán, ktoré boli vstupu do EÚ jednoznačne naklonené, na druhej strane tiež vytvárala priestor a možnosti pre politické strany, ktoré boli voči takémuto vývoju kritické (Grzymala-Busse, Innes, 2003). Pochopiteľne, postoje lídrov strán museli brať do úvahy aj preferencie vlastných voličov a vnútrostraníckych skupín, čo v prostredí kontinuálne vysokej podpory pre európsku integráciu niekedy brzdilo artikuláciu otvorených protiintegračných stanovísk. Viaceré vyjadrenia napr. Združenia robotníkov Slovenska v čase svojej vládnej účasti (1994 – 98), Slovenskej národnej strany v tom istom období či v súčasnosti KSS (pozri nižšie) naznačujú, ako zložitá bola pre niektorých aktérov nájsť rovnováhu medzi vlastnými programovými predstavami a mantinelmi stanovenými EÚ. Podobne aj skeptické vyjadrenia Smeru o integračných prínosoch v období pred vstupom do EÚ (pozri napr. Fico, 2003) je možné vnímať ako snahu o vyplnenie diskurzívneho priestoru, ktorý sa uvoľnil v dôsledku straty politickej relevantnosti SNS a ZRS. Osobitným prípadom je HZDS, ktorého správanie sa do roku 1998 plne ukáza-

lo všetky dilemy vládnucej strany s vlastnými programovými prioritami čeliacej mantinelom stanovených EÚ. Navyše, ako ukazujeme v prvej kapitole, politická kondicionalita zmenila vzor interakcií medzi slovenskými politickými stranami, pretože hrozba vylúčenia SR z integračných procesov prispela k zmene opozičných stratégií (spolupráca strán vtedajšej opozície pred aj po voľbách 1998) a k zmene vlády. Okrem toho vyjadrenia predstaviteľov (krajín) EÚ pred voľbami v roku 2002 o neakceptovateľnosti HZDS ako vládnej strany dokazuje priame dôsledky integračného procesu na stranícku scénu na Slovensku. Podobne priamy dopad mali aj stanoviská predstaviteľov EÚ na rozhodnutie SMK zotrvať vo vládnej koalícii v roku 2001. Je teda zrejmé, že na Slovensku v období pred vstupom do Únie môžeme identifikovať aj priame dôsledky integrácie na stranícku scénu.

Nedá sa však predpokladať, že po vstupe do EÚ sa paradoxne vplyv Únie v tejto oblasti znižuje, keďže voči kandidátom má účinnejšie páky než voči členom? Na definitívne zodpovedanie tejto otázky je potrebný dlhší časový odstup, necelé dva roky po vstupe do EÚ sú príliš krátke obdobie na zhodnotenie. Aj po vstupe (a *predovšetkým* po vstupe) však EÚ formuje priestor pôsobenia politických strán na národnej úrovni. V prvom rade, pre politické strany sa otvorila nová aréna, v ktorej môžu súťažiť, uchádzať sa o kreslá a priazeň voličov a zároveň testovať svoje volebné a programové stratégie. Máme tu na mysli voľby do Európskeho parlamentu (EP), ktorými sa vyberajú nielen slovenskí zástupcovia v EP, ale ktoré politické strany bežne používajú aj na vnútropolitické ciele⁷⁵. Ďalej sa núka otázka, v akých frakciách Európskeho parlamentu budú zvolení poslanci pôsobiť, čo otvára širšiu tému interakcií medzi národnou straníckou súťažou a rodiacim sa straníckym systémom na celoeurópskej úrovni. Práve v slovenskom prípade sa ukázalo, ako politické strany dokážu na vnútropolitické účely instrumentalizovať otázku fungovania v transnacionálnych straníckych organizáciách.

6.1 Európska integrácia a stranícka súťaž

Od začiatku samostatnosti Slovenska v roku 1993 sa všetky slovenské vlády oficiálne hlásili k vstupu Slovenska do Európskej únie (EÚ) aj do Severoatlantickej aliancie (NATO). Na pochybnosti však existoval celý rad dôvodov: volebné programy aj rétorika lídrov dvoch menších koaličných partnerov HZDS v rokoch 1994 – 98 (SNS a ZRS) boli plné kritiky, niekedy až úplného odmietnutia členstva v NATO aj EÚ, a ich politická agenda sa sústredila v prípade SNS *predovšetkým* na podporu etnonacionálnych politík a v prípade ZRS na kroky pribrzdžujúce hospodársku transformáciu. Charakteristickým sa stal napríklad výrok popredného predstaviteľa SNS V. Mórica, ktorý na rokovaní parlamentu vyhlásil, že „diktát Bruselu začína byť pre Slovensko horší ako bol diktát Moskvy“ (pozri SME, 16. 12. 1995). Vtedajší predseda vlády Mečiar sa pokúsil tieto programové nezrovnalosti riešiť pridelením kresiel ministra obrany nominantovi SNS a ministra pre privatizáciu ako aj kreslo podpredsedu vlády pre európsku integráciu nominantovi ZRS, čím sa obe strany zaviazali plniť oficiálny vládny program. Aj samotné HZDS obsahovalo neprehliadnuteľnú

nacionalistickú frakciu, ktorá sa otvorene stavala proti NATO a EÚ. Navyše, viacerí predstavitelia HZDS, vrátane samotného predsedu strany V. Mečiara, z času načas vysielali mäťúce, niekedy až odmietavé signály o svojich integračných zámeroch. Sem patrí dnes už „legendárne“ vyjadrenie V. Mečiara pre zahraničnú tlač o tom, že „ak nás neprijmú na západe, obrátíme sa na východ“ alebo reakcia vtedajšieho vicepremiéra S. Kozlíka o možnosti Slovenska efektívne sa rozvíjať aj mimo rámca Európskej únie⁷⁶. Najvážnejšie pochybnosti o integračnom smerovaní boli spôsobené niektorými kontroverznými krokmi vládneho kabinetu a parlamentu kontrolovaného vládnymi stranami. Keďže plnenie demokratických politických kritérií bolo nevyhnutnou podmienkou na začatie rozhovorov o vstupe do EÚ, Európska komisia v júli 1997 vo svojej správe navrhla nepozvať Slovensko na začatie rozhovorov o členstve v Únii. Toto odporúčanie si osvojili aj hlavy vlád a štátov členských krajín Únie na svojom decembrovom zasadnutí v decembri 1997 v Luxemburgu. Slovensko sa tak ocitlo v skupine žiadateľov bez prísľubu budúceho členstva v EÚ. Podobne summit NATO v júli 1997 nenavrhol prizvať Slovensko za člena na vrcholnej schôdzke NATO v Madride.

Tieto rozhodnutia spôsobili značný šok medzi slovenskými elitami a obyvateľmi a znamenali aj zvrat v diskusiách o európskej integrácii. Od roku 1997, ako tvrdí aj Karen Henderson, otázkou nebolo „či Slovensko chcelo vstúpiť do Európskej únie a aká mala byť Únia so Slovenskom ako členskou krajinou, ale skôr či EÚ chcela Slovensko za člena prijať a ak nie, či to bola chyba“ (Henderson, 2005). Realita vylúčenia z prvej skupiny kandidátov na členstvo v EÚ prinútila vtedajšie opozičné strany prehliadnuť značné politicko-ideologické rozdiely, ktoré medzi nimi existovali a spolupracovať na víťazstve v parlamentných voľbách. Integračné zlyhanie vlády bolo významným faktorom pri vytváraní mostov medzi stranami vtedajšej opozície, a vidina integračného úspechu nasledujúcej vlády zase zavážila pri akceptovaní SMK ako koaličného partnera v roku 1998. Zároveň tiež slúžila ako významné vysvetlenie zotrvávania SDL vo vláde, v ktorej ľavicoví demokrati zohrávali úlohu nespokojného partnera. Opoziční lídri vo voľbách 1998 využili kritiku stavu slovenskej demokracie zo strany predstaviteľov EÚ na prezentovanie sa, pred voličmi i pred zahraničnými pozorovateľmi, ako kompetentná a dôveryhodná alternatíva Mečiarovej koaličnej vláde.

Po voľbách 1998 sa sformovala nová koaličná vláda premiéra Mikuláša Dzurindu, ktorú tvorili strany bývalej opozície. Tie v parlamente dokonca kontrolovali trojpäťtinovú väčšinu, ktorá im v prípade potreby umožňovala aj zmenu ústavy, resp. prijímanie ústavných zákonov. Nová vláda sa podujala obnoviť základné demokratické princípy a pravidlá a snažila sa tiež dosiahnuť svojich susedov v rokovaniach o pristúpení k Európskej únii. Postupom času sa pôvodný konsenzus vládnych strán rozplýval a vládny kabinet musel čeliť vnútornej nejednotnosti, predovšetkým v naliehavých sociálnych a ekonomických otázkach. EU oficiálne otvorila rozhovory o pristúpení so Slovenskom vo februári 2000. Slovenská vláda v nich zrejme bola menej limitovaná opozičnými stranami než tomu bolo napríklad v susednom Poľsku, Maďarsku či Českej republike, kde opozícia dávala zreteľne najavo svoju nespokojnosť s dohodnutými podmienkami vstupu. Slovenská opozícia, predo-

všetkým HZDS a SNS, kritizovala predovšetkým ústavné zmeny prijaté vo februári 2001 – z ktorých niektoré boli nevyhnutné pre vstup krajiny do EÚ – ako zradu národných záujmov. Iba zriedkavo opozícia kritizovala obsah dohodnutých rokovacích kapitol. Len dve otázky dočasne rozvírili hladinu inak pokojnej európskej debaty. Prvou bol záväzok vlády odstaviť jadrovú elektrárňu v Jaslovských Bohuniciach, druhou dohodnutá výška dotácií pre slovenských poľnohospodárov.

Hoci voľby v roku 2002 znamenali úspech pravého streda, najvýraznejšou témou predvolebnej kampane bola integrácia do Európskej únie a Severoatlantickej aliancie. Dá sa argumentovať, že v roku vo voľbách 2002 boli tieto témy prinajmenšom rovnako dôležité ako v roku 1998. Dlho očakávané definitívne schválenie východného rozšírenia sa malo udiť tesne po slovenských parlamentných voľbách. Pritom v septembrových voľbách 2002 žiadna významnejšia strana nevystupovala proti vstupu do EÚ a NATO. Práve naopak, všetky strany, ktoré dosiahli parlamentné zastúpenie vo svojich programoch podporili integračné ambície štátu. Avšak rozliční predstavitelia EÚ a NATO opakovane zdôrazňovali, že vláda v ktorej by bolo HZDS alebo Vladimír Mečiar by nebola považovaná za akceptovateľného a dôveryhodného partnera. Napríklad veľvyslanec USA pri NATO uviedol, že ak by sa HZDS vrátilo po voľbách k moci, „bola by to základná prekážka pre vstup Slovenska do NATO“ (Stupňan, 2002). Nie je úplne zrejmé, nakoľko tieto apely ovplyvnili voličov vo výbere strany vo voľbách. Mohli však nepriamo napomôcť SDKÚ, ktorá založila svoju kampaň na medzinárodnom uznaní a zahraničnopolitických úspechoch Dzurindovej vlády a na zdôrazňovaní potreby zahraničnopolitickej kontinuity s týmto dedičstvom.

Ako bolo spomenuté, ani pred voľbami v roku 2002 neprebíhala výraznejšia politická diskusia o charaktere budúcej EÚ, ktorej sa Slovensko chcelo stať členom. Hoci integrácia do EÚ zastávala významné miesto vo volebných programoch politických strán, politické strany zriedkavo špecifikovali svoje predstavy o tom, ako by mala EÚ fungovať. Integrácia sa stala akýmsi posvätným subjektom, takmer tabu, niečím čomu sa všetky strany „klaňali“, ale žiadna z nich príliš nerozoberala.

Núka sa argument, že strany neprezentovali svoje názory na fungovanie EÚ, pretože im to nesľubovalo žiaden volebný prospech. Avšak strany vo svojich volebných programoch bežne rozoberajú témy, z ktorých len niektoré majú potenciál priniesť im voličské hlasy. Tento stav bol výsledkom faktického „diskurzívneho“ triumfu politickej opozície pred rokom 1998, po ktorom sa otázka integrácie do EÚ stala súčasťou definície slovenských národných záujmov. Pre politické strany, ktoré mali pochybnosti o účelnosti integrácie Slovenska do EÚ, tak bolo čoraz ťažšie otvorene vystupovať proti členstvu v Únii. Navyše, zahraničnopolitické smerovanie vlády bolo inak kriticky naladenými voličmi považované za najväčší úspech vládnej politiky. Preto aj opozícia mohla len ťažko získavať politické body spochybňovaním výsledkov integračného procesu (Gyárfášová, Veľšic, 2002).

V období do volieb v roku 1998 teda európska integrácia nepriamo pôsobila na dynamiku straníckej súťaže na Slovensku. Svojím rozhodnutím v roku 1997 neprižať Slovensko na priame rozhovory o členstve v EÚ, a tiež stanoviskami svojich oficiálnych predstaviteľov ku kauze zmareného referenda v roku 1997, v ktorých Únia veľmi jasne oddelila kroky slovenskej vlády od integračných ambícií sloven-

ských voličov, dala EÚ jasne najavo, za akých okolností sa bude môcť Slovensko integrovať do EÚ. Plnenie politických, ekonomických a administratívnych kritérií sa považovalo za samozrejmé, ale predstavitelia EÚ predovšetkým pred voľbami v roku 1998 aj 2002 dávali najavo aj to, že nepovažujú strany Mečiarovej vládnej koalície za dôveryhodných partnerov schopných plniť svoje medzinárodné záväzky. Únia tak nepriamo povzbudzovala spoluprácu opozičných strán pred rokom 1998, keďže opoziční lídri si uvedomili, že len ich kooperácia povedie k výmene vládnej garnitúry a následnej integrácii do EÚ. Integračné ambície štátu zavážili aj v rokovaní o straníckom zložení vlády v roku 1998. Prizvanie Strany maďarskej koalície do koaličnej vlády bolo často zdôvodňované práve snahou demonštrovať záväzok novej vlády dodržiavať menšinové práva, čo bol jeden zo sporných bodov vzťahov EÚ a Slovenska počas vlády V. Mečiara⁷⁷.

Vplyv Európskej únie na dynamiku straníckej súťaže bol ale aj priamy. Asi najzreteľnejšou ilustráciou boli okolnosti zotrvania Strany maďarskej koalície vo vláde v roku 2001. SMK vážne zvažovala odchod z vlády na protest proti prijatej podobe reformy verejnej správy. Niektoré kľúčové zákony boli v parlamente schválené proti vôli vládnej SMK, pričom dôležitú úlohu pri ich prijímaní hrala dohoda vládnej Strany demokratickej ľavice a Strany občianskeho porozumenia s opozičnými HZDS a SNS. Záverečnú podobu zákona pritom podporila aj SDK. (pozri Kunder, 2001). Vládne strany dokonca dávali najavo, že s odchodom SMK sú uzročené (Dzurinda, 2001). Po varovaniach zo strany predstaviteľov EÚ, že odchod SMK by spôsobil politickú nestabilitu (napr. Stupňan, 2001), zmenili koalíční partneri názor a napokon sa zrodilo kompromisné riešenie. Vládna väčšina prijala zákony spojené s reformou verejnej správy v podobe, ktorá bola pre SMK prijateľná a koalíčná vláda zostala v pôvodnom zložení. Je zrejmé, že bez vplyvu predstaviteľov EÚ by sa koalíčná kríza vyvíjala odlišne.

6.2 Referendum o vstupe do EÚ

Rozhodnutie Kodanskej Európskej Rady v decembri 2002 otvorilo cestu masívnemu rozšíreniu EÚ, keďže až desať kandidátskych krajín dostalo oficiálne pozvanie na vstup. Počas gréckeho predsedníctva v apríli 2003 bola v Aténach podpísaná prístupová zmluva. Tým sa však dlhý ratifikačný proces iba začal, pričom každá členská i pozvaná krajina mala možnosť rozhodnúť o domácom spôsobe ratifikácie rozšírenia. Aj na Slovensku sa diskutovalo o najvhodnejšom spôsobe ratifikácie. Ústava SR umožňuje iniciovanie referenda uznesením parlamentu alebo na základe petície prinajmenšom 350 000 občanov. Navyše ratifikačné referendum sa musí uskutočniť vtedy, ak Slovenská republika vstupuje alebo vystupuje zo štátneho zväzku s inými štátmi. Predstavitelia slovenských parlamentných strán sa zhodli, že pripojením sa k EÚ Slovensko do štátneho zväzku nevstupuje, a teda ratifikačné referendum nie je ústavou predpísané. Avšak zhoda nastala aj v tom, že referendum je potrebné kvôli potvrdeniu legitimacy takéhoto kroku. Po jednomyselnom súhlase s uznesením v pléne Národnej rady v januári 2003 vyhlásil prezident Schuster refe-

rendum v termíne 16. a 17. mája 2003 s otázkou: „Súhlasíte s tým, aby sa Slovenská republika stala členským štátom Európskej únie?“⁷⁸

Vypísanie referenda bolo politicky riskantné rozhodnutie, pretože jeho výsledky mohli byť platné len ak sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov. Pred rokom 2003 sa uskutočnili štyri referendá, z ktorých ani jedno nebolo platné. Inštitucionálne faktory (nevyhnutnosť 50 percentnej účasti oprávnených voličov) totiž ponúkali oponentom referendovej otázky silnú zbraň: vyzývať vlastných prívržencov k ignorovaniu referenda a teda k neaktívnosti. V prostredí nízkej lojality voličov k politickým stranám preto inštitút referenda fakticky nie je nástrojom na meritórne rozhodnutie v predmetnej veci, ale skôr nástrojom na mobilizáciu voličov strán iniciujúcich referendum. Slovenské referendá tak možno charakterizovať vysokým podielom hlasov „za“, čo však pri nedostatočnej účasti voličov znamená, že ich výsledky sú neplatné.

Referendum o vstupe do EÚ bolo výnimočné, pretože malo podporu všetkých parlamentných strán a že otázka nebola politicky kontroverzná, keďže všetky strany sa vyslovovali za vstup Slovenska do EÚ. Od samého začiatku tak nebol hlavnou otázkou samotný výsledok hlasovania, ale či účasť voličov dosiahne nevyhnutných 50 percent hlasov. V rámci širšej komunikačnej stratégie o Európskej únii sa vláda rozhodla financovať a spoluorganizovať informačnú kampaň s cieľom zvýšiť informovanosť obyvateľstva o fungovaní EÚ a o prístupovom referende. Samozrejme, jedným z cieľov informačnej kampane bolo povzbudiť voličov k účasti na referende. Vláda zriadila tzv. ministerskú radu pre Európsku integráciu, ktorá koordinovala informačnú kampaň, s rozličnými výbormi špecializovanými na jednotlivé aspekty kampane. Vyčlenila okolo 50 miliónov korún na podporu viac ako 70 malých projektov mimovládnych organizácií (TASR 22. 4. 2003). Podľa informačnej stratégie projekty smerovali na skupiny voličov, od ktorých sa očakávala najväčšia miera skepsy voči európskej integrácii, resp. ktorých účasť na referende bola najmenej pravdepodobná. Podľa stratégie to boli predovšetkým voliči HZDS a KSS, obyvatelia ekonomicky menej výkonných regiónov, etnické menšiny, podnikatelia a ľudia v manažérskych pozíciách. (SITA, 22. 1. 2003).

V situácii, keď žiadna strana neviedla kampaň proti vstupu do EÚ a žiadna z významnejších mimovládnych organizácií nevyjadrovala protiintegračné stanoviská, referendovej kampani dominovala kritika opozičných strán odsudzujúca informačnú kampaň vlády, ktorú považovali za nekompetentnú a nepresvedčivú. Poslanci strany Smer dokonca plánovali iniciovať hlasovanie o dôvere podpredsedovi vlády pre európsku integráciu Pálovi Csákymu (SMK), ale napokon sa tejto myšlienky vzdali po tom, ako nezískali podporu opozičného HZDS. Druhou diskutovanou témou v inak nepríliš vzrušujúcej predreferendovej kampani bola otázka, či by mala vláda odstúpiť v prípade nedostatočnej voličskej účasti na referende. Zatiaľ čo predstavitelia vládnych strán úvahy na túto tému odmietali, Smer a KSS argumentovali, že vláda by v prípade referendového neúspechu nemala mandát na pokračovanie vo vládnutí. Predstavitelia HZDS názorovo stáli niekde uprostred: občas naznačovali, že vláda by v takom prípade mala odstúpiť, ale inokedy zase zdôrazňovali že neplatné referendum by bolo neúspechom všetkých strán podporujúcich vstup do EÚ.

Snaha politických predstaviteľov o čo najvyššiu účasť na referende o vstupe do EÚ bola zjavná aj jeho načasovaním. Referendum bolo rozložené do dvoch dní, so začiatkom v piatok poobede a pokračovaním až do soboty večera. Hoci účasť bola napokon vyššia ako požadovaných 50 % plus jeden hlas oprávnených voličov, je zrejmé, že konečných 52,15 % bolo výrazne menej, než vládni predstavitelia očakávali. Pre porovnanie: spomedzi prístupujúcich krajín iba jedna (Maďarsko) mala nižšiu účasť Slovensko.

Spomedzi platných odovzdaných hlasov, drvivá väčšina (93,7 %) sa vyslovila za vstup do EÚ a len 6,3 % hlasovalo proti. Potrebnú nadpolovičnú väčšinu voličov sa podľa odhadov médií podarilo získať až v posledných hodinách hlasovania. Je nepochybné, že dôležitú úlohu tu zohrali výzvy médií – predovšetkým televíznych staníc – na účasť na referende, ale tiež široko medializované apely vedúcich politických predstaviteľov v predvečer hlasovania. Hoci slovenská legislatíva nedovoľuje aktívnu kampaň počas 48 hodín pred otvorením volebných miestností, predstavitelia politických strán sa dohodli na tom, že výzvy na účasť v referende nebudú považovať za politickú kampaň. Vzhľadom na otázku voličskú účasť a jej dôležitosť pre konečný výsledok referenda je zrejmé, že išlo o čisto účelovú interpretáciu platnej legislatívy. Vo svetle predchádzajúcich referend je možné hodnotiť ho ako úspech, keďže to bolo prvé platné referendum v slovenskej histórii. Platnosť hlasovania zachránili, tak trochu paradoxne, hlasy tých voličov, ktorí hlasovali v referende proti vstupu do EÚ. Ak by všetci tí, ktorí hlasovali v referende proti vstupu do EÚ využili „jednoduchšiu možnosť“ a ostali doma, referendum by bolo neplatné. V každom prípade sa potvrdilo zovšeobecnenie na základe predchádzajúcich referend, že slovenské referendové výsledky prinášajú vysoké percento hlasov „za“ (bez ohľadu na charakter referendovej otázky), pri relatívne nízkej volebnej účasti. Hoci slovenskí voliči vykazovali v predchádzajúcich obdobiach vysoký stupeň súhlasu s integráciou do EÚ, žiadny prieskum verejnej mienky nezistil percentuálnu podporu vstupu na takej úrovni, akú vyprodukovali voliči v referende. Prieskumy verejnej mienky uskutočnené rozličnými agentúrami v období rokov 1997 a 2002 napríklad ukázali podporu vstupu na úrovni 64 až 79 %, pričom nesúhlas so vstupom sa pohyboval od 11 do 25 % (Gyárfášová, Velšic, 2002: 317).

Načasovanie referenda a súvislosť s volebným cyklom tiež zohrali svoju úlohu. Referendum sa odohralo len osem mesiacov po parlamentných voľbách a päť mesiacov po komunálnych voľbách, čo mohlo spôsobiť nezájem voličov. Navyše, keďže všetky parlamentné strany podporovali vstup do EÚ, mnohí voliči nemuseli vnímať volebný akt, v ktorom mali do volebnej urny vhodiť ďalší hlas „za“, za natoľko naliehavý a spoľahlý sa na účasť iných voličov. Henderson, dokonca tvrdí, že „referendum položilo takmer irelevantnú otázku“ (Henderson, 2004a: 480), keďže podľa nej parlamentné voľby v roku 1998 a 2002 zohrávali úlohu neformálnych referend o tom, či voliči chcú, aby sa Slovensko stalo členom EÚ. Keďže otázka integrácie sa stala vnútropolitickou otázkou, ktorú opozícia pred rokom 1998 použila proti HZDS a jeho partnerom, voliči si mohli podľa tejto argumentácie dvakrát vybrať medzi stranami „priateľnými“ a „nepriateľnými“ pre EÚ. Teda, mnohí slovenskí voliči nerozumeli, prečo by mali svoje rozhodnutie zopakovať aj do tretice.

6.3 Politické strany a euroskepticizmus

Ako sme už spomenuli, politické strany na Slovensku len zriedkavo artikulovali svoje predstavy o usporiadaní rozšírenej Európskej únie. Napriek tomu sa otázka európskej integrácie stala na Slovensku súčasťou politickej súťaže, hoci nie vo forme súťaže rozličných koncepcií a postojov k EÚ, s ktorými by sa politické strany uchádzali o podporu voličov. Európska únia skôr predstavovala *valence issue*, t. j. oblasť, v ktorej sa politické strany v zásade zhodovali, ale zdôrazňovali oproti svojej konkurencii väčšiu vlastnú kompetentnosť. Obzvlášť strany, ktoré boli v opozícii proti vláde V. Mečiara, predovšetkým SDKÚ, KDH a SDĽ, ale v neskoršom období napríklad aj strana Smer, zdôrazňovali svoje schopnosti pri integrácii do EÚ a ochrane národných záujmov v nej. Zároveň však žiadna politická strana nepredstavila ucelené a prepracované stanoviská voči charakteru rozšírenej EÚ (Duleba, 2002), prinajmenšom pokiaľ nebol pripravený návrh tzv. Ústavnej zmluvy EÚ a nekonali sa voľby do Európskeho parlamentu v júni 2004. Aj preto je mapovanie a klasifikácia slovenských politických strán na osi euroskepticizmus-eurooptimizmus zložitejšie ako v mnohých západoeurópskych členských krajinách EÚ. Napriek tomu považujeme za dôležité sa o podobnú klasifikáciu pokúsiť, a to z viacerých príčin. V prvom rade, otázka prehlbovania európskej integrácie je spolu s pravo-lavým socioekonomickým delením kľúčovou témou, ktorá štruktúruje politickú súťaž na úrovni Európskej únie (napr. Hix, 2002). Znamená to teda, že politické väčšiny v Európskom parlamente, ale aj v Rade ministrov – dvoch kľúčových orgánoch EÚ prijímajúcich legislatívu – sa vytvárajú na základe podobných názorov v oblasti prehlbovania integrácie a miere vládnych zásahov do ekonomickej a sociálnej sféry. Je teda prirodzené, že ak sa budú chcieť slovenské politické strany aktívne podieľať na rozhodovaní v EÚ, budú musieť zaujať svoj postoj aj v otázkach životaschopnosti a budúcnosti európskeho integračného projektu. Navyše, členov Európskeho parlamentu, Rady ministrov a aj Európskej komisie vyberajú národné politické strany, a ich politická budúcnosť závisí predovšetkým od výsledkov volieb konaných v členských štátoch Únie z ktorých pochádzajú. Postoje strán na osi euroskepticizmus-eurooptimizmus sú potenciálne dôležitým vodítkom pre rozhodovanie aspoň časti voličov v aj domácich či európskych voľbách. Napríklad v niektorých členských krajinách (Dánsko, Švédsko, Veľká Británia) sa do Európskeho parlamentu už pravidelne dostávajú strany, ktorých hlavným či dokonca jediným programom je boj proti pokračovaniu európskej integrácie. Naproti tomu sa napr. členmi Európskej komisie stávajú len politici, ktorí sú naopak pozitívne naklonení integračnému projektu. Euroskeptické či eurooptimistické postoje tak významne ovplyvňujú kariérne dráhy straníckych politikov a priamo spoluurčujú fungovanie a tvorbu politiky v EÚ.

Viaceri experti na stranícku politiku v strednej a východnej Európe sa pokúsili vypracovať klasifikačnú schému straníckeho euroskepticizmu. Napríklad Szczerbiak a Taggart argumentujú, že je možné rozlíšiť medzi umiernenou (*soft*) a radikálnou (*hard*) verziou euroskepticizmu. Umiernený euroskepticizmus zahŕňa „podmienečnú opozíciu voči Európskej integrácii, resp. súhlas s výhradami“, zatiaľ čo radikál-

ny euroskepticizmus znamená „otvorené odmietnutie celého projektu Európskej politickej a hospodárskej integrácie a nesúhlas so vstupom vlastnej krajiny do EÚ, resp. so zotrvaním v nej“ (Taggart, Szczerbiak, 2004: 3 – 4). Kopecký a Mudde zase ponúkajú typológiu, ktorá berie do úvahy rozptýlenú (*diffuse*) a konkrétnu (*specific*) podporu európskej integrácii. Prvá znamená podporu pre všeobecné myšlienky a princípy európskej integrácie, druhá zase mieru súhlasu s aktuálnou formou projektu Európskej únie (Kopecký, Mudde, 2002: 300 – 301).

Hlavným rozdielom spomínaných dvoch klasifikačných schém je, že Kopecký a Mudde operujú s dodatočným typom strán (nazývajú ich „europragmatici“), ktoré sú *de facto* proti projektu európskej integrácie, ale podporujú jej aktuálnu podobu z taktických dôvodov. Faktom je, že v reálnom politickom živote zrejme nebudú europragmatické strany častým zjavom, ale táto kategória strán je potenciálne veľmi užitočná pri analýze postojov k európskej integrácii vo východnej Európe predovšetkým v predvstupovom období. Hoci významná časť členstva či vedenia niektorých strán môže byť proti projektu európskej integrácie, postoje otvorene sa stavajúce proti EÚ by mohli znamenať pre takéto strany výrazné voličské straty a obvinenia zo strany politických protivníkov zo zrady národných záujmov (vzhľadom na všeobecne vysokú podporu občanov týchto krajín vstupu do EÚ). Z tohoto dôvodu je zrejme možné určiť „skutočné“ postoje strán v nových demokraciách na škále euroskepticizmus-eurooptimizmus až v období po vstupe týchto krajín do EÚ. Len s väčším časovým odstupom totiž môžeme očakávať dezilúziu časti voličov z nenaplnených očakávaní vkladanych do pristúpenia do EÚ, čím stúpne aj potenciál euroskeptických strán. Navyše, pretože EÚ má fakticky väčšie možnosti ovplyvniť vnútrostranícke dianie v kandidátskych než v členských krajinách, aj niektorí aktéri môžu prejavovať svoje vlastné politické názory a postoje bez taktickej zdržanlivosti, ku ktorej ich nútila logika prístupového procesu.

HZDS

Vráťme sa ale k prípadu Slovenska. Mečiarovo HZDS bolo často považované za predstaviteľa euroskeptických tendencií. To je zapríčinené čiastočne skutočnosťou, že ako najvýznamnejšia strana vládnej koalície v rokoch 1994 – 1998 bola hlavným adresátom kritiky zo strany predstaviteľov (krajín) EÚ kvôli svojim nedemokratickým krokom a politikám. Pritom to boli jeho dvaja menší koalíční partneri, Slovenská národná strana a Združenie robotníkov Slovenska, kto otvorene prezentoval kritické názory na EÚ, považujúc ju v prvom prípade za projekt zameraný na rozklad národných štátov a v druhom prípade za antisociálny kapitalistický spolok. Po voľbách v roku 1998 vypadlo ZRS z parlamentu a podobný osud čakal SNS o štyri roky neskôr, čím ich protieurópske hlasy významne stratili na vplyve. Prinajmenšom SNS má ale stále potenciál vrátiť sa do parlamentu a potenciálne predstavovať umiernený či dokonca radikálny euroskepticizmus.

Oproti tomu HZDS predstavuje skutočný klasifikačný problém. Je to zapríčinené aj tým, že strana prešla dramatickou zmenou relatívnej mocenskej pozície v stra-

níckej politike a aj zmenou rétoriky a taktiky (ak nie stratégie): počnúc rokom 1995, keď jeho predseda a vtedajší premiér Mečiar odovzdal oficiálnu žiadosť o vstup Slovenska do EÚ a končiac druhou polovicou roku 2004 keď traja poslanci HZDS v Európskom parlamente odmietli vstúpiť do euroskeptickej frakcie a opakovane požiadali o prijatie HZDS do Európskej ľudovej strany. Henderson označuje HZDS za „falošného eurofila“ a pripomína, že v období pred vstupom do EÚ a obzvlášť v rokoch 1994 – 1998 mala hlavná podoba slovenského euroskepticizmu charakter odmietania kritiky zo strany EÚ (Henderson, 2005). Odvtedy sa HZDS snažilo významne zmeniť svoj imidž a reputáciu. Na straníckom kongrese v roku 2000 sa strana snažila o „nový imidž“ pozmenením názvu a vyzdvihnutím vlastného konzervatívneho ideologického smerovania bez nacionalistických a extrémnych elementov. Avšak parlamentné pôsobenie HZDS v tomto období bolo stále viditeľne ovplyvnené rétorikou nacionalizmu (ako napríklad pri argumentovaní proti ústavnej zmene vo februári 2001) a poslanci Hnutia často hlasovali proti prijímaniu zákonov súvisiacich s preberaním *acquis* (Kopecký, Mudde, 2002: 313 – 314, Mesežnikov, 2001: 23 – 28). Reputácia HZDS trpela kvôli pretrvávajúcemu nedostatku „euroakceptability“. Nielenže strana nedokázala získať medzinárodnopolitické uznanie, keďže jej členstvo v rozličných medzinárodných straníckych organizáciách bolo odmietnuté, ale viacerí predstavitelia členských krajín EÚ sa pred voľbami v roku 2002 jasne vyjadrili, že členstvo Slovenska v EÚ (a NATO) by bolo veľmi ťažké dosiahnuť s predsedom HZDS vo vláde (pozri vyššie). Po voľbách v roku 2002, keď sa HZDS (podobne ako v roku 1998) stalo najväčšou parlamentnou stranou ale bez šancí zostaviť vládu, sa vedúci predstavitelia strany rozhodli zaujať relatívne ústretový postoj voči druhej (stredo-pravej) Dzurindovej vláde a získať si tak uznanie a reputáciu potenciálnych budúcich koalíčných partnerov. HZDS napríklad zaujalo rezervovaný postoj voči snahám opozície získať politické body kritikou euroinformačnej kampane slovenskej vlády. Namiesto toho podporilo fakticky všetky kroky vlády súvisiace s prístupovým procesom. Jedinou výnimkou bola kritika postoja ministerstva zahraničných vecí k rokovaniam o ústavnej zmluve na počiatku roku 2003. Bola to však kritika z federalistických (a teda eurooptimistických) pozícií, keď šéf HZDS napríklad navrhoval, aby sa Rada ministrov kompletne transformovala na druhú komoru Európskeho parlamentu. Týmto krokom len zopakoval podporu návrhom, ktoré ešte v roku 2001 navrhli nemecký kancelár Schröder a minister zahraničných vecí Fischer (Bilčík, 2002).

Faktom zostáva, že myšlienky ohľadom EÚ vyslovené vysokými predstaviteľmi HZDS nevytvárajú jednotné a súdržné stanovisko, ale sú často nekonzistentné. Napríklad Irena Belohorská, v tom čase poslankyňa HZDS a delegátka NR SR v Konvente o budúcnosti Európy, podporila výrazne euroskeptickú iniciatívu v Konvente, ktorá požadovala Európsku úniu založenú na striktné medzivládnych princípoch (Sme, 31. 5. 2003). Podobne volebný program HZDS z roku 2002 neobsahoval žiadnu zmienku o federatívnej EÚ, ale zdôrazňoval, že Európa by mala zostať kontinentom národných štátov rozvinutých parlamentných demokracií (HZDS, 2002). Pozícia HZDS sa stáva ešte protirečivejšou, ak si uvedomíme, že niektorí predstavitelia strany podporovali myšlienku uskutočnenia celoeurópskeho ratifikačného referenda

Ústavnej zmluvy (SITA, 19. 6. 2004), zatiaľ čo iní argumentovali proti akémukoľvek domácomu referendu kvôli tomu, že referendová iniciatíva bola spájaná s euroskeptickými stranami. Takáto nejasná a protirečivá pozícia HZDS akoby naznačovala, že strana z taktických dôvodov podporovala procesy európskej integrácie, hoci v skutočnosti mala voči Únii zásadné výhrady. Strana mala byť vedená snahou získať zahraničné aj domáce politické uznanie a akceptáciu pre budúci podiel na moci. Takáto interpretácia dáva tiež zmysel vo svetle relatívne vysokého podielu voličov HZDS, ktorí dávajú najavo svoje protieurópske pocity. Napriek tomu sa domnievame, že práve výrazná vnútorná diferenciácia strany v otázkach európskej integrácie, a to ako vo vedení tak aj medzi voličmi strany, vedie najvyšších predstaviteľov strany k presvedčeniu, že oficiálna jednotná stranícka línia by strane neprosperovala. Koniec koncov, HZDS predstavuje typ strany, ktorá sa snaží osloviť čo najširšie skupiny voličov s rozličnými preferenciami a názormi. Skôr než „falošného eurofila“ predstavuje HZDS stranu bez striktnnej straníckej línie v otázkach EÚ, čo nie je ojedinelé ani medzi etablovanými stranami v západnej Európe. Preto aj označiť HZDS ako europragmatické, proti-EÚ alebo umiernené euroskeptické nevystihuje realitu strany, v ktorej protichodné názory straníckych lídrov odrážajú rozličné postoje voličov. Absencia jednoznačnej straníckej línie v otázkach európskej integrácie je priznaním vnútrostraníckej rôznorodosti a potreby udržať pod „spoločnou strechou“ voličov strany bez toho, aby cítili, že ich názory sú v strane neželané.

KDH

Od svojho vzniku sa KDH prezentovalo ako principiálna opozícia voči (post)komunistom a neskôr HZDS. KDH bolo zakladajúcou stranou Slovenskej demokratickej koalície, ktorá fakticky zvíťazila vo voľbách 1998. Časť kresťanských demokratov podporovala zotrvanie jednotnej SDK, zatiaľ čo väčšina vedenia KDH si želala zachovanie strany ako samostatného politického subjektu. V roku 2000 KDH obnovilo svoj poslanecký klub, ale za cenu vnútorného rozkolu a odchodu liberálnejšej frakcie do SDKÚ. (Haughton, Rybář, 2004). V porovnaní s HZDS je pozícia Kresťanskodemokratického hnutia v otázkach európskej integrácie čitateľnejšia. Umiernený euroskepticizmus, ktorý je dnes súčasťou ideologickej výbavy strany, sa stal jedným zo stavebných kameňov novej sebadefinície KDH po odchode z SDK. Rozdielny postoj voči európskej integrácii je tiež jedným z hlavných rozdielov medzi KDH a SDKÚ, dvoch inak príbuzných politických strán.

Krátko pred konaním referenda o pristúpení k EÚ napríklad poslanci KDH navrhovali prijať ústavný zákon, ktorý mal zabezpečiť národné veto v Európskej únii v kultúrnych a etických otázkach (Pravda, 8. 4. 2003). Podobne neúspešne sa poslanci KDH pokúsili presadiť prijatie deklarácie ako dodatok k parlamentnej ratifikácii Prístupovej dohody, ktorý žiadal výnimky pre Slovenskú republiku v prípade, že by otázky bioetiky a rodinného práva mali byť regulované právnymi normami EÚ. Predstavitelia KDH taktiež argumentovali proti možnému prenosu rozhodovania v zahraničnopolitických a obranných otázkach z národnej na celoeurópsku úro-

veň a požadovali, aby si národné štáty zachovali právo veta v celom rade ďalších oblastí (Pravda, 8. 4. 2003). Už na začiatku roku 2003 kresťanskí demokrati vyhlásovali, že akákoľvek budúca Ústavná zmluva musí byť ratifikovaná slovenskými voličmi v referende. Po tom, ako bolo konanie referenda na spomenutú tému v NR SR zamietnuté, hlasovali v parlamente všetci poslanci za KDH proti ratifikácii Ústavnej zmluvy. KDH namietalo nielen proti včleneniu Charty základných práv do Ústavnej zmluvy, ale aj odmietavo argumentovalo proti tendencii transformovať EÚ na „európsky superštát“. Hoci kresťanskí demokrati nedisponujú mimoriadne silnou skupinou antieurópskych voličov, ich voličská základňa sa zdá byť spokojná s dôrazom, ktorí šéfovia strany kladú na kresťanské hodnoty, etické otázky a ochranu tradičnej rodiny, či sa to už odohráva v národnom politickom diskurze alebo v diskusiách o projekte EÚ. Postoje a aktivity strany preto zreteľne ukazujú na KDH ako na umiernenú euroskeptickú stranu.

KSS

Táto ortodoxná nekomunistická formácia bola založená v roku 1992 ľuďmi, ktorí boli nespokojní so „sociáldemokratizáciou“ Strany demokratickej ľavice, nástupkyne pôvodnej KSS spred roku 1989. Hoci SDĽ bola vo svojej ideologickej a politickej premene celkom úspešná, zdiskreditovala sa svojou účasťou vo vláde v rokoch 1998 – 2002, politickými škandálmi svojich predstaviteľov a vnútrostraníckymi spormi, ktoré viedli až k rozdeleniu strany a jej vypadnutiu z parlamentu v roku 2002 (Haughton, 2004). Naproti tomu KSS dokázala profitovať na kríze SDĽ a podarilo sa jej dostať do parlamentu po prvý raz práve v roku 2002. KSS nie je výnimkou zo všeobecného konštatovania zo začiatku tejto kapitoly, že stranícke dokumenty buď vôbec neprezentujú názory na fungovanie EÚ po rozšírení, alebo prezentujú len všeobecné a nejasné stanoviská. Oficiálne dokumenty straníckeho kongresu z roku 2000 napríklad obsahovali všeobecnú podporu vstupu do EÚ a to isté sa dá povedať o volebnom programe strany pre voľby v roku 2002. Zaujímavejšie ale je, že hoci stranícki šéfovia viac-menej otvorene vyzvali voličov hlasovať za vstup do EÚ v ratifikačnom referende, desaťčlenný poslanecký klub komunistov hlasoval proti ratifikácii Prístupovej zmluvy ani nie mesiac po uskutočnení referenda. Bolo to vcelku elegantné riešenie napätia, ktoré vytvárali otázky európskej integrácie v KSS. Väčšina členov straníckeho vedenia presadzovala oportunistickú taktiku a zdôrazňovala, že voči členstvu v EÚ neexistovala pre Slovensko vhodná alternatíva. Argumentovali, že sociálne práva slovenských občanov by boli mimo rámec EÚ ešte viac potláčané. Podobné vysvetlenie ponúkol predseda KSS na konferencii radikálnej ľavice združenej v Európskom parlamente v klube GUE/NGL (Zjednotená európska ľavica/ Severská zelená ľavica), ktorá sa konala v roku 2003 v Bratislave. (Haughton, Rybár, 2003). Napriek tomu boli niektorí členovia širšieho vedenia KSS, a obzvlášť aktivisti na miestnej úrovni, menej nadšení vstupom do EÚ. Únia pre nich predstavovala organizáciu, v ktorej dominovali kapitalistické a protisociálne sily, ktoré by na Slovensko priniesli predovšetkým rast cien a nezamestnanosti

(SITA, 1. 5. 2003). Navyše, elektorát KSS obsahuje (spolu s voličstvom HZDS) najvyšší podiel voličov naladených proti EÚ. Šéfovia KSS sa preto snažili odlíšiť ideu európskej integrácie (o ktorej tvrdili, že ju podporujú) od podmienok, za akých malo Slovensko pristúpiť k EÚ. Hlasovanie proti Prístupovej zmluve potom mohli interpretovať ako obhajobu národných záujmov, a nie ako opozíciu voči integračnému projektu. Interpretovať takéto stanovisko ako formu umierneného euroskepticizmu by však nebolo presné. Pozícia KSS je radikálne euroskeptická. Jadrom programu KSS, ktorý prijal stranícky kongres v roku 2004 (KSS, 2004), ostáva zmena demokratického politického režimu a otvorené odmietanie slobodného trhu. Oba tieto ciele sú v príkrom rozpore s projektom Európskej únie i európskej integrácie tak, ako sa vyvíjal od skončenia II. svetovej vojny. Demokracia a slobodný trh sú základom EÚ, pričom KSS obe tieto východiská odmieta. Komunisti tiež odmietali návrh Ústavnej zmluvy a v parlamentnom hlasovaní hlasovali proti jeho ratifikácii.

Smer

Poslednou relevantnou stranou, ktorej sa príležitostne pripisujú euroskeptické tendencie je Smer (napr. Henderson, 2004b). Takéto charakteristiky čiastočne vyprovokoval svojimi vyhláseniami predseda Smeru Róbert Fico, ktorý s obľubou označoval stanovisko svojej strany za „eurorealistické“ (Fico, 2003). Ak platí, že pozície slovenských politických strán k európskej integrácii sú vo všeobecnosti dosť nejasné, takáto charakteristika dvojnásobne platí pre Smer. Napríklad volebný program strany v roku 2002 obsahoval jedinú vetu, ktorá sa vzťahovala k EÚ, v ktorej sa Smer prihlásil k integrácii do EÚ a NATO „pri zachovaní dôstojnosti a obhajovaní strategických národných záujmov“ (Smer, 2002). Tento postoj je plne v súlade s taktikou Smeru, keďže Ficova strana sa od samého začiatku svojej existencie v roku 2000 primárne venovala prezentácií stanovísk, ktoré boli kritické voči ostatným stranám a predovšetkým vláde, a zároveň populárne medzi slovenskými voličmi (Učeň, 2003). Prvé predstavy a návrhy Smeru, zamerané na nastolenie „práva a poriadku“, protimaďarskú a protirómsku rétoriku, postupom času a obzvlášť po nevydarenom účinkovaní Smeru vo voľbách 2002, nahradila kritika vlády v sociálnych a ekonomických otázkach. Ak Smer predložil nejaký návrh alebo komentoval predstavy vlády v oblasti európskej integrácie, tieto boli vždy úzko previazané s domácou politikou. V roku 2001 napríklad Smer kritizoval vládu za uzavretie dohody s Európskou komisiou o postupnom uzavretí jadrovej elektrárne v Jaslovských Bohuniciach. Pred ratifikačným referendum v roku 2003 zase oznamoval, že hoci členstvo v EÚ by bolo v zásade dobrá vec, občania starší ako 40 rokov mali len malú šancu z neho priamo profitovať, pretože prínos členstva sa prejaví až v dlhodobej perspektíve. Naopak, strana prezentovala názor, že krátkodobo prinesie členstvo v EÚ predovšetkým prudký rast cien. Žiadny oficiálny stranícky dokument Smeru však nepopisuje predstavy strany, ako by mala rozšírená Únia fungovať a akú formu by ďalšia integrácia mala mať. Ficov „eurorealizmus“ nemá ani tak vyjadrovať nejaký druh euroskepticizmu, ale skôr naznačiť,

že strana je „realistickejšia“ (opatrnejšia) v očakávaní bezprostredných výhod plynúcich z členstva v EÚ. Dalo by sa argumentovať, že z takejto pozície nie je ďaleko k stanoviskám kritickým k fungovaniu Únie, avšak Smer podobný krok doposiaľ neuskutočnil. Naopak, strana sa oficiálne prihlásila k textu Ústavnej zmluvy, pričom jej podpredsedníčka dokonca vyhlásila, že včlenenie Základných práv a slobôd do textu Ústavnej zmluvy je najdôležitejší dôvod, prečo podporia ratifikáciu dokumentu. (TASR, 19. 6. 2004). Celkovú pozíciu strany tak v súčasnosti nie je možné rekonštruovať, pretože Smer sa európskej integrácii venuje len okrajovo a takmer výlučne vo vzťahu k domácim politickým udalostiam a diskusiám. Smer je strana, ktorá dôsledne podriaďuje svoje postoje voči EÚ svojim volebným stratégiám. Cieľom je na jednej strane odlišiť postoj Smeru od strán, ktoré sú zjavne „protieurópske“, ale aj od strán, ktoré vstup do EÚ a ďalšiu integráciu včlenili do jadra svojho programu. Vedenie strany dáva prednosť získavania voličských hlasov pred formulovaním konzistentných a jednoznačných programových predstáv, a v tomto zmysle sa podobá HZDS. Smer na druhej strane používa na kritiku vládnej politiky svoju chápanie „európskeho sociálneho modelu“, čím sa prinajmenšom rétoricky približuje ku kontinentálnym socialistickým stranám.

SDKÚ, SMK a ANO

Zostávajúce tri parlamentné strany, SDKÚ, SMK a Aliancia nového občana, môžu byť v najširšom zmysle považované za eurooptimistické strany. Všetky tri strany podporovali nielen myšlienku európskej integrácie, ale aj jej najnovšiu praktickú inkarnáciu – Ústavnú zmluvu. Predseda SDKÚ napríklad vyhlásil, že jeho strana by nesúhlasila s Ústavnou zmluvou iba v prípade, ak by obsahovala ustanovenia vedúce k harmonizácii priamych daní. Podobne sa opakovane vyjadrili aj ďalší predstavitelia strany. Minister financií I. Mikloš zase zdôrazňoval, že slovenská vláda urobí všetko pre to, aby nedošlo k harmonizácii daní v EÚ (www.euroaktiv.sk, 4. 5. 2004). Inak je ale SDKÚ pravdepodobne najotvorenejší prívrženeц ďalšej integrácie, keď volebný program strany v roku 2002 navrhoval prehlbenie nadnárodných aspektov integrácie, napríklad aj ďalším posilnením právomocí Európskeho parlamentu. Strana tiež vyzývala na prijatie Charty základných práv a posilnenie zahraničnopolitickej a obrannej dimenzie eurointegračného projektu (SDKÚ, 2002). Naproti tomu stranícke dokumenty SMK a ANO obsahujú podstatne menej detailných informácií o ich postojoch k ďalšej integrácii. Zároveň však treba povedať, že vodcovia týchto strán podporili všetky dôležité kroky vlády v otázkach integrácie a neprejavili žiadne kritické postoje v tejto oblasti. Zatiaľ čo ANO artikulovala svoju eurooptimistickú pozíciu podporou jednotného európskeho trhu a liberálnych aspektov obsiahnutých v Charte základných práv, pre SMK bola integrácia vo veľkej miere šancou na odstránenie prekážok v komunikácii s krajinami v Maďarsku, ktoré je tiež členom EÚ. A hoci predstavitelia SMK vyhlasujú, že spomedzi slovenských politických strán je im najbližšie KDH (napr. Bugár, 2005), postoje týchto dvoch strán v oblasti európskej integrácie sú výrazne odlišné.

Hoci slovenské strany skôr možno charakterizovať absenciou rozpracovaných postojov voči európskej integrácii, celkovo rekonštrukcia ich postojov prináša pozoruhodne pestrú paletu postojov a názorov. Zatiaľ čo niektoré z nich sa len zložito zaradujú na existujúce škály euroskepticizmu, iné vykazujú znaky umierneného či dokonca radikálneho euroskepticizmu. Najpočetnejšou skupinou medzi parlamentnými stranami sú istotne eurooptimistické strany. Ako vidíme v tabuľke, súčasné vládne strany patria k eurooptimistom (SDKÚ, SMK a ANO) alebo k umierneným euroskeptikom (KDH), zatiaľ čo opozícia je buď nepriateľská voči EÚ (KSS), alebo sú jej postoje ambivalentné (HZDS) či nejasné (Smer).

Tabuľka 4: Klasifikácia postojov slovenských parlamentných strán k Európskej integrácii (december 2004)

	Tvrdý euro- -skepticizmus	Mierny euro- -skepticizmus	euroopti- -mizmus	Nekonzis- -tentný postoj	Nejasný postoj*
HZDS				X	
SDKÚ			X		
Smer					X
SMK			X		
KDH		X			
ANO			X		
KSS	X				

* Dostupné informácie neumožňujú stranu klasifikovať.

Zdroj: Autor; na základe straníckych dokumentov, verejných vyhlásení straníckych lídrov a postojov strany voči Ústavnej zmluve EÚ.

6.4 Dopyt a ponuka v historických voľbách do Európskeho parlamentu

Historicky prvé voľby do Európskeho parlamentu na Slovensku priniesli tiež historicky najnižšiu volebnú časť, a to nielen na celoslovenských voľbách (od roku 1989), ale aj spomedzi všetkých prípadov volieb do EP od zavedenia priamych volieb v roku 1979. Vo všeobecnosti tiež platilo, že účasť v nových východoeurópskych členských krajinách EÚ bola nižšia než v štátoch starej európskej „pätnástky“.

Aj samotné výsledky volieb priniesli prekvapenie. Očakávalo sa, že prinesú triumf opozícií, ktorá v takýchto prípadoch často dokáže profitovať z nespokojnosti voličov s vládou uprostred jej funkčného obdobia. V skutočnosti opozícia obsadila len šesť zo štrnástich kresiel. Navyše najväčšia vládna strana, SDKÚ, dokázala získať najviac hlasov voličov, hoci prieskumy verejnej mienky favorizovali Smer a HZDS. Tie napokon obsadili druhú, resp. tretiu priečku. Víťazom sa však *de facto* stalo KDH, keďže dokázalo takmer zdvojnásobiť svoj podiel hlasov v porovnaní s parlamentnými voľbami v roku 2002. Poslednou stranou, ktorá ešte získala kreslá v EP bola SMK. Voľby naopak znamenali veľké sklamanie pre dve ďalšie parlamentné strany, KSS a ANO, ktoré tesne ostali pod 5-percentným volebným prahom. Zaujímavou

Tabuľka 5: Účasť na voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2004

ŠTÁT	VOLEBNÁ ÚČASŤ (%)
Belgicko	90,81 (povinná účasť)
Luxembursko	90 (povinná účasť)
Malta	82,37
Taliansko	73,1
Cyprus	71,19
Grécko	63,4 (povinná účasť)
Írsko	59,7
Litva	48,38
Dánsko	47,9
Španielsko	45,1
Nemecko	43
Francúzsko	42,75
Rakúsko	42,43
Lotyšsko	41,34
Fínsko	41,1
Holandsko	39,3
Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska	38,9
Portugalsko	38,79
Maďarsko	38,5
Švédsko	37,8
Česká republika	28,3
Slovinsko	28,3
Estónsko	26,89
Poľsko	20,87
Slovensko	16,96

Zdroj: http://www.elections2004.eu.int/ep-Election/sites/en/results1306/turnout_ep/turnout_table.html

okolnosťou volieb bol aj fakt, že žiadna nová (či mimoparlamentná) strana sa do EP nedostala, po prvý raz v ponovembrovom období. Od roku 1990 totiž sa vždy aspoň jedna strana bez predchádzajúcej parlamentnej skúsenosti dokázala dostať do (slovenského) parlamentu. Keďže voľby do EP majú charakter „druhoradých volieb“, v ktorých voliči často dávajú najavo svoju nespokojnosť s vládnyimi stranami a sú náchylnejší so svojimi hlasmi „experimentovať“ – napríklad dať svoj hlas inej strane než v národných voľbách – pravdepodobnosť prieniku nových strán do EP sa normálne zvyšuje.

Tabuľka 6: Výsledky volieb do Európskeho parlamentu, 16. jún 2004

Strana	Počet hlasov	Podiel hlasov (%)	Počet zvolených poslancov EP	Podiel hlasov vo voľbách 2002 (%)
Slovenská demokratická a kresťanská únia (SDKÚ)	119 954	17,09	3	15,09
Ľudová strana – Hnutie za demokratické Slovensko (ĽS-HZDS)	119 582	17,09	3	19,50
Smer	118 535	16,89	3	13,46
Kresťanskodemokratické hnutie (KDH)	113 655	16,19	3	8,25
Strana maďarskej koalície (SMK)	92 927	13,24	2	11,16
Aliancia nového občana (ANO)	32 653	4,65		8,01
Komunistická strana Slovenska (KSS)	31 908	4,54	--	6,32
Slobodné fórum (SF)	22 804	3,25	--	--
Slovenská národná strana a Prává slovenská národná strana (SNS-PSNS)	14 150	2,01	--	NA
Hnutie za Democraciu a Ľudová únia (HZD-ĽÚ)	11 914	1,69	--	NA
Občianska konzervatívna strana (OKS)	7 060	1,00	--	0,32
ostatné*	16 453	2,36	--	--
spolu	701 595	100,00	14	--

*Strany, ktoré získali menej ako jedno percento hlasov.

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky, www.statistics.sk

Ako vysvetliť menšiu než 17 percentnú volebnú účasť? Všeobecne môžeme hovoriť o dvoch skupinách dôvodov: „dopytové“ a „ponukové“. Napríklad Vladimír Krivý sa domnieva, že vysvetlenie tkvie v tom, že „väčšina ľudí nemá skúsenosti s Európskym parlamentom, ani vlastnými zástupcami v ňom“ (Krivý, 2004:155). Takáto argumentácia je príťažlivá vo svetle najnižšej volebnej účasti práve v nových členských krajinách EÚ, vrátane Slovenska. Nedokáže ale objasniť, prečo volebná účasť na Cypre a na Malte patrila k najvyšším v EÚ napriek tomu, že aj tieto štáty sú novými členmi EÚ a ich obyvateľstvo takisto nemá skúsenosti s podobnými voľbami. Navyše, aj v prípade prvých priamych volieb do Európskeho parlamentu v roku 1979 nemali voliči žiadnu skúsenosť s týmto typom volieb. Napriek tomu bola účasť na nich podstatne vyššia ako vo voľbách v nových členoch EÚ v roku 2004. Najnižší záujem o voľby v roku 1979 bol v Spojenom kráľovstve na úrovni 32,3%, čo je hodnota porovnateľná s najvyššími účasťami nových členov v roku 2004. Je preto zrejmé, že samotná „neskúsenosť“ voličov mieru účasti uspokojivo nevysvetlí. Ponúkajú sa aj ďalšie verzie dopytových argumentov, vysvetlenia, ktoré berú do úvahy volebný cyklus a argumenty o „voličskej euroúnave“. Podľa zástancov argumentov o volebnom cykle, v niektorých časových úsekoch sa dá predpokladať iba obmedzená účasť voličov vo voľbách. Inak povedané, pri zachovaní nemenného časového úseku a nemennosti ostatných okolností, čím vyšší je počet volebných aktov, tým nižšia je účasť voličov. V období od septembra 2002 do júna 2004, teda počas 21 mesiacov, mali slovenskí voliči možnosť zúčastniť sa

parlamentných volieb (september 2002), komunálnych volieb (december 2002), referenda o vstupe do EÚ (máj 2003), dvoch kôl prezidentských volieb (apríl 2004), referenda o predčasných voľbách (apríl 2004) a volieb do Európskeho parlamentu. Vzhľadom na takéto načasovanie nebolo možné vygenerovať vysoký záujem voličov o voľby, ktoré navyše nerozhodujú o zložení národného parlamentu a sú teda považované za „druhoradé“ (napr. Marsh, 1998).

Argumenty o „euroúnave“ sú komplementárne a špecifické pre slovenskú politickú realitu. Voľby v roku 1998 aj v roku 2002 zohrávali úlohu akýchsi neformálnych referend o tom, či bude Slovensko pozvané do EÚ. V ratifikačnom referende voliči aj priamo odpovedali na integračnú otázku. Keďže občania podporili integráciu do EÚ v troch po sebe nasledujúcich volebných aktivitách, voľby do EP mohli vnímať ako vcelku nepodstatnú epizódu v porovnaní s veľkou „hamletovskou“ otázkou príslušnosti k západným integračným zoskupeniam.

Hoci vyššie spomenuté vysvetlenia, t. j. malá skúsenosť s Európskym parlamentom, volebný cyklus a euroúnava, majú v sebe náboj atraktívnosti, podľa nášho názoru neodôvodnene opomínajú úlohu kľúčových aktérov. Namiesto toho považujeme za kľúčové preskúmať rolu, ktorú zohrali politické strany, predovšetkým do akej miery vyvíjali úsilie mobilizovať voličov na účasť vo voľbách a aké otázky boli predmetom politickej súťaže. Voliči svojou účasťou či neúčasťou do veľkej miery reagujú na to, čo im strany ponúkajú vo forme programov a personálneho obsadenia a tiež na (ne)zaujímavosť volebnej kampane. Tieto faktory sú jadrom ponukových argumentov, ktoré sú predmetom nasledujúcej analýzy.

Vo svetle spomínaných slabo prepracovaných pozícií väčšiny politických strán ohľadom európskej integrácie ani veľmi neprekvapí, že zo siedmich parlamentných strán len tri pripravili volebný program pre voľby do Európskeho parlamentu⁷⁹: SDKÚ, KDH a Smer. Ďalšie dve strany, KSS a ANO, vyprodukovali jednostránkové dokumenty s niekoľkými bodmi, z ktorých väčšina bola natoľko všeobecných, že by sa k nim dokázali prihlásiť takmer všetky politické strany. HZDS a SMK nepripravili vôbec žiadne oficiálne predvolebné dokumenty. Keďže slovenské politické strany pravidelne pripravujú rozsiahle volebné programy pre parlamentné voľby (hoci tieto dokumenty zrejme nemajú priveľký „čitateľský ohlas“), fakt, že väčšina parlamentných strán rezignovala na prípravu samostatných dokumentov pre európske voľby sám osebe vypovedá o ich príprave na túto udalosť. Venujme sa teraz stručne programom tých parlamentných strán, ktoré takéto dokumenty pripravili.

Vzhľadom na nejasnú pozíciu strany Smer ohľadom prehlbovania európskej integrácie volebný program tejto strany bol prekvapujúco plný „proeurópskych“ prvkov. Manifest napríklad odmietol euroskeptické názory na EÚ (ktoré ju označujú za prebyrokratizovanú organizáciu alebo za superštát smerujúci proti základným právam a slobodám občanov európskych krajín), a zdôraznil že vstup do EÚ môže pomôcť Slovensku stať sa sociálne trhovou ekonomikou s dôrazom na sociálnu spravodlivosť a vytváranie pracovných príležitostí, čo sú podľa dokumentu úspechy európskej sociálnej demokracie (Smer, 2004). Manifest tiež vyzýval na skoré prijatie a ratifikáciu Ústavnej zmluvy a argumentoval v prospech spolupráce členských krajín v zahraničnopolitických otázkach. Toto bola reakcia, hoci nie úplne explicitná,

na vojnu v Iraku, ktorú manifest odmietol a kritizoval slovenskú vládu za podporu koalických síl vedených USA. Smer kritizoval obmedzenia voľného pohybu pracovných síl zo strany väčšiny starých členských krajín EÚ voči občanom prístupujúcich krajín. Prezentoval sa tiež ako strana, ktorá dokáže lepšie administrovať využívanie štrukturálnych fondov než vládne strany. Strana tiež sľubovala vyššie dotácie pre poľnohospodárov než schválila Dzurindova druhá vláda. Manifest sa očividne snažil predstaviť Smer ako ľavicovú alternatívu štvorčlennej stredopravej slovenskej vláde. Na kandidátnej listine Smeru boli tiež vyčlenené miesta pre kandidátov troch menších ľavicových strán a jeden z nich, nominant SDĽ Vladimír Maňka, sa dokonca dostal na zvoliteľné miesto č. 3 na kandidátke a bol zvolený do EP. Tento fakt bol ústretovým krokom Smeru na ceste k pohlteniu týchto ľavicových formácií, z ktorých dve boli aj členmi Socialistickej internacionály, organizácie v ktorej mal Smer záujem získať členstvo. Pritom „strata“ jedného kresla v prospech menšieho partnera bola vo svetle posilnenia medzinárodnej pozície Smeru relatívne nízkou cenou.

Manifest SDKÚ, najsilnejšej vládnej strany, spomenul niekoľko politik a oblastí, ktoré strana navrhla riešiť na celoeurópskej úrovni. Medzi inými sa v programe uvádzali obranná a bezpečnostná politika, boj proti organizovanému zločinu, migrácia a ochrana životného prostredia (SDKÚ, 2004). Na druhej strane program odmietol harmonizáciu priamych daní a spoločný postup v sociálnych politikách, ktoré strana považuje za prirodzené politiky realizované na úrovni národných štátov. Väčšina dokumentu, podobne ako v prípade manifestu Smeru, obsahuje predovšetkým početné slogany o EÚ ako výnimočnej príležitosti na prosperitu, bezpečnosť a rozvíjanie hodnotnej kultúrnej rôznorodosti Európy.

Jednoznačne najdetailnejšie rozpracovaný volebný manifest predstavilo KDH. Strana v ňom volala po zachovaní národného veta v celom rade oblastí, vrátane prisťahovaleckej politiky a udeľovania azylu, sociálnej starostlivosti, spolupráce vo sfére vnútra a spravodlivosti, a tiež v kultúrnych a etických otázkach (KDH, 2004). Princíp jednomyselného rozhodovania mal podľa KDH naďalej zostať v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky. KDH tiež podporovalo zachovanie rotujúceho predsedníctva Únie a obhajovala princíp jedna krajina – jeden komisár v Komisii. Celkovo tak KDH v zásade obhajovalo *status quo* a jedinou významnou inováciou v jeho programe bola podpora ďalšieho rozšírenia EÚ na východný a západný Balkán.⁸⁰

Existencia alebo neexistencia volebného programu nepriamo poukazuje na dôležitosť, akú strana prikladá systematickej prezentácii svojich myšlienok v tej-ktorej oblasti, v tomto prípade v otázke európskej integrácie. Automaticky však neplatí, že strany ktoré mali volebné programy vo voľbách do EP, venovali špecifikácii svojich postojov výrazne väčšiu pozornosť ako ostatné strany. Tieto dokumenty napríklad boli verejnosti dostupné až počas volebnej kampane a rozhodne nereprezentujú výsledok intenzívnych celostraníckych programových diskusií. O príprave programu strany Smer nie je verejne nič známe a internetová stránka, na ktorej sa program nachádzal, bola odstránená krátko po voľbách. Program Smeru bol schválený buď úzkym straníckym vedením alebo nevoleným straníckym orgánom, keďže stranícky kongres v decembri 2003, ktorý predchádzal voľbám do EP, sa týmto dokumentom nezaoberal. Manifest SDKÚ bol schválený úzkym

Prezidiom strany a program KDH dokonca len zahraničnopolitickou sekciou strany bez formálneho schválenia vyšším stranickým orgánom.⁸¹

Nedá sa tiež povedať, že by predstava kresla poslanca Európskeho parlamentu lákala výraznú pozornosť veľkého počtu vysokopostavených stranických predstaviteľov. Spomedzi nominantov úspešných strán sa len líderka kandidátky Smeru a v menšej miere traja najvyššie postavení kandidáti HZDS dajú považovať za „ťažké váhy“ vo vlastných stranách. Podpredsedníčka Smeru M. Beňová v predchádzajúcom období predsedala prestížnemu eurointegračnému výboru NR SR a dlhodobo vykazovala záujem o miesto v inštitúciách EÚ, zatiaľ čo traja bývalí ministri na kandidátke HZDS mohli svoje pôsobenie v EP vnímať predovšetkým ako dôstojný odchod do politického dôchodku. Naproti tomu kandidátku najúspešnejšej strany, SDKÚ, viedla hokejová legenda Peter Šťastný, nasledovaný skupinou málo známych politikov. Práve ne-stranickosť a absencia politických skúseností lídra kandidátky zrejme kladne zapôsobila na niektorých voličov SDKÚ. Kandidátku KDH viedla málo známa poslankyňa Anna Záborská, za ktorou nasledovali nevýrazné stranické kádre, a na čele kandidátky SMK zase boli dvaja štátni tajomníci slovenskej vlády. ANO a KSS, dve parlamentné strany, ktoré sa do EP nedostali, pravdepodobne utrpeli fiasko aj kvôli vnútrostranickým sporom, ktoré prepukli práve v predvolebnom období. Zatiaľ čo spory v KSS sa začali niekoľko mesiacov pred voľbami do EP a s otázkou volieb priamo nesúviseli, v ANO sa situácia vyostřila hlavne medzi tromi najvyššími kandidátmi do EP, z ktorých mali len prví dvaja realistickú šancu na zvolenie. Väčšina parlamentných strán tak do Európskeho parlamentu nominovala väčša politikov druhej či tretej triedy, čím signalizovala slovenským voličom svoj faktický nezáujem o túto volebnú udalosť.

Hoci kampaniam pred voľbami do Európskeho parlamentu zväčša dominujú vnútropolitické témy, pričom širšie otázky Európskej integrácie zostávajú skôr na okraji pozornosti, predvolebná súťaž na Slovensku bola viac-menej bezobsažná, resp. nemala témy, ktoré by priniesli výraznejšiu konfrontáciu a mohli vzbudiť zvýšený záujem voličov. Všetky strany vyhlasovali, že ich kandidáti do Európskeho parlamentu budú obhajovať „národné záujmy“ Slovenska, ale žiadna z nich sa nepokúsila definovať, čo vlastne tvorí tieto záujmy. Predseda KSS dokonca navrhol, že všetky strany by sa mali zhodnúť na jedinej kandidátnej listine tvorenej „vhodnými kandidátmi“ z rozličných strán, ktorí budú zastupovať „národné záujmy“ a nie vlastnú úzko zameranú stranickú líniu (SITA, 13. 6. 2004). Zvyšné strany parlamentnej opozície, HZDS a Smer, sa pokúšali mobilizovať svojich voličov aj za použitia „etnickej karty“ tvrdiac, že ak bude voličská účasť nízka, tradične disciplinovaní voliči SMK zabezpečia tejto strane nepomerne vyššie zastúpenie v Európskom parlamente. Retrospektívne sa dá argumentovať, že prezentovaná vlastná kompetentnosť strán pri realizácii nešpecifikovaných politických cieľov bol najvýraznejšou témou volebnej kampane. Strany nepredkladali vlastné témy a predstavy, ale sľubovali, že ich kandidáti budú lepšie „reprezentovať Slovensko“ v Európskom parlamente. Napríklad HZDS argumentovalo vo svoj prospech tým, že ako jediná strana kandidovala do EP experta na poľnohospodárstvo (jednej z kľúčových spoločných politík Únie) bývalého ministra P. Baca. Najvyššie umiestnení kandidáti SDKÚ sa zase

prezentovali ako schopní a zruční manažéri v oblasti malého a stredného podnikania a regionálneho rozvoja. Politicko-ideologické prezentácie boli skôr výnimočné. Len kandidáti KDH niekoľkokrát negatívne komentovali návrh Ústavnej zmluvy a líderka kandidátky Smeru chválila EÚ za uskutočňovanie „európskeho sociálneho modelu“, ktorý dávala do kontrastu s neoliberálnou politikou slovenskej vlády.

6.5 Slovenské strany a európska stranícka scéna

Azda najvýraznejšou kontroverziou kampane bol spor, ktorý úzko súvisí s medzinárodnopolitickou príslušnosťou slovenských politických strán. Všetky štyri vládne strany zdôrazňovali svoje členstvo v európskych straníckych organizáciách (SDKÚ, SMK a KDH sú členmi Európskej ľudovej strany a ANO Európskej liberálnej a demokratickej reformnej strany ELDR). Ich kandidáti príležitostne tvrdili, že dokážu uskutočniť národné záujmy len s pomocou vlastných politických frakcií. A teda, poslanci EP bez členstva vo významnejšej frakcii EP by boli marginalizovaní a ich snaha odsúdená na neúspech. Tieto argumenty boli vlastne nepriamym útokom na HZDS a Smer, dve strany, ktorých medzinárodná stranícka príslušnosť bola počas väčšiny ich existencie problematická. Konfrontácia sa odohrávala aj medzi vládnymi stranami, a to v súvislosti so škandálom okolo návštevy vtedajšieho predsedu Európskeho parlamentu na Slovensku. Pat Cox, ktorý bol v tom čase aj predsedom ELDR, oficiálne navštívil Slovensko (a ďalšie nové členské štáty EÚ) počas volebnej kampane do EP, aby vyzval voličov na vysokú volebnú účasť. Cox sa zúčastnil stretnutia s voličmi na akcii organizovanej premiérovou SDKÚ, za čo premiéra Dzurindu kritizovala ANO. Tá mala záujem, aby sa ich kolega z ELDR ukázal skôr na mítingu ANO. Avšak aj ANO aj SDKÚ boli kritizované kresťanskými demokratmi aj SMK, že chceli zneužiť túto oficiálnu návštevu na čisto stranícke účely.

Celkovo politické strany viedli kampaň, ktorá bola v porovnaní s parlamentnými voľbami v roku 2002 výrazne menej imaginatívna a strany na ňu v roku 2004 aj vynaložili podstatne menej finančných prostriedkov. Aj prostriedky kampane sa obmedzili predovšetkým na billboardovú prezentáciu a stretnutia s voličmi na mítingoch. Verejnoprávna aj súkromné televízne stanice ponúkli politickým stranám priestor na politickú reklamu, ale bez významnejšej odozvy⁸². Navyše televízne duely kandidátov či straníckych lídrov takmer celkom absentovali a hlavné správy najsledovanejších televíznych staníc len zriedkavo prinášali divákovi názory a predstavy kandidátov. Čiastočne je tento stav dôsledkom legislatívy, ktorá počas oficiálnej volebnej kampane nepovoľuje vysielanie stanovísk, ktoré by bolo možné interpretovať ako kampaň v prospech nejakej strany či kandidáta. Výsledkom je televízne pokrytie kampane, ktorým dominujú nevýrazné a politicky neutrálne stanoviská bez kontroverzií a teda aj bez väčšej šance zaujať a ovplyvniť divákov. Podľa zistení organizácie MEMO 98, mimovládnej organizácie monitorujúcej vysielanie elektronických médií, pre väčšinu médií bola kampaň do EP relatívne nezaujímavou témou a neutrálne stanoviská dominovali nad pozitívnymi či negatívnymi stanoviskami odvysielanými o kandidátoch či politických stranách (SITA, 9. 6. 2004).

Zaujímavosťou, ktorá tiež zrejme neprispela k zvýšenému záujmu voličov bol fakt, že volební lídri troch menších strán, ktoré sa napokon do EP vôbec nedostali, boli vôbec najčastejšie sa objavujúci kandidáti vo vysielaní elektronických médií⁸³. Výsledkom fakticky bezobsažnej a médiami vo veľkej miere ignorovanej volebnej kampane, v ktorej politické strany nominovali zväčša druho- až tretotriednych kandidátov bola historicky najnižšia volebná účasť vo voľbách do EP – 16,96%. V prieskume verejnej mienky, ktorý sa konal krátko pred voľbami a naznačoval volebnú účasť okolo 26% oprávnených voličov, vysvetľovali voliči svoj nezáujem na účasť vo voľbách nasledovne: Dlhotrvajúce znechutenie z politiky a politikov (41,7%), záujem politikov o názory občanov len pred voľbami (34,7%) a tiež fakt, že voľby nemôžu zmeniť situáciu na Slovensku (24,9%). Naproti tomu vysvetlenie, ktoré často používali politici – nedostatok informácií o Európskej únii – zmienilo v spomínanom výskume len 8,9% opýtaných (SITA, 11. 6. 2004). Zdá sa teda, že najdôležitejšie faktory nízkej volebnej účasti sa nachádzajú na strane „ponuky“, t. j. spočívajú v postojoch a postupoch politických strán a ich kandidátov.

Samotný výsledok volieb bol pozoruhodný aj z toho hľadiska, že potvrdil pozorovanie z parlamentných volieb 2002: volebné kampane SDKÚ sa zdajú byť presvedčivejšie a úspešnejšie než kampane Smeru. Aj v roku 2002 aj o dva roky neskôr dosiahol Smer horší skutočný výsledok než ukazovali dlhodobé predpovede, pričom pre SDKÚ platil presný opak. Druhým dôležitým pozorovaním je skutočnosť, že voľby do EP, na rozdiel od všetkých parlamentných volieb od roku 1990 neprehlbili nestabilitu formujúcich sa interakcií medzi parlamentnými stranami. Slovenská stranická scéna je výrazne ovplyvnená parlamentnými voľbami, keď každé parlamentné voľby priniesli do parlamentu nové stranickopolitické organizácie. Nestabilita stranickej scény, vznik nových strán a ich úspechy v parlamentných voľbách sú jednou z kľúčových črt straníckej politiky na Slovensku (Rybář, 2004) Z tohto pohľadu boli výsledky volieb do EP skôr stabilizujúcim faktorom straníckej politiky. Žiadna nová strana nezískala parlamentné zastúpenie, hoci dve parlamentné strany sa do EP nedostali. Navyše, radikálne euroskeptickí poslanci v EP nezískali zo Slovenska žiadne nové posily. Neočakávane dobrý výsledok strán stredopravej slovenskej vlády výrazne ovplyvnil zloženie štrnásťčlennej skupiny slovenských poslancov EP: SDKÚ, KDH a SMK spoločne posilnili frakciu Európskej ľudovej strany – Európskych demokratov ôsmymi poslancami. Získali tak možnosť nominovať jedného predsedu a jedného podpredsedu výborov EP. Nominantka KDH Anna Záborská sa stala predsedníčkou výboru pre práva žien a rovnosť príležitostí, a nominant SDKÚ Peter Šťastný sa stal podpredsedom výboru pre medzinárodný obchod. Traja poslanci zvolení na kandidátke Smeru zase vstúpili do frakcie Strany európskych socialistov (PES). Hoci v tom čase Smer nebol členom PES, jeho spojenectvo s menšími slovenskými ľavicovými stranami nepochybne prispelo k medzinárodnému uznaniu strany. Oproti tomu traja poslanci za HZDS ostali bez klubovej príslušnosti, keď odmietli ponuku vstúpiť do euroskeptickej frakcie v EP. Medzinárodná pozícia strany tak stále ostáva nevyjasnená. Na zasadnutí klubu EPP v júli 2004 v Maďarsku poslanci Európskeho parlamentu z HZDS požiadali o prijatie do tejto parlamentnej frakcie. Proti ale boli poslanci za KDH a SMK, ktorí argu-

mentovali, že HZDS pod vedením Vladimíra Mečiara stále nie je prijateľné a dôveryhodné. Predstavitelia SDKÚ nezaujali oficiálne stanovisko, čo viedlo niektorých pozorovateľov k špekuláciám o budúcej spolupráci týchto dvoch strán (Stupňan, 2004). Zvyšné parlamentné strany, hoci neuspeli vo voľbách do EP, majú svojich partnerov medzi celoeurópskymi stranickými organizáciami jasne zadefinovaných. ANO je členom Európskej liberálnej, demokratickej a reformnej strany (ELDR) a KSS už dlhší čas udržiava kontakty s Európskou zjednotenou ľavicou/Severskou zelenou ľavicou (GUE/NGL) a podieľala sa aj na sformovaní Európskej zjednotenej ľavice v roku 2004 (KSS, 2004).

6.6 Záver

Európska únia zohrávala smerom k straníckej politike na Slovensku mimoriadne dôležitú úlohu a zistenia sformulované v tejto kapitole ukazujú na priame aj nepriame dopady Únie na stranícku scénu. Únia ovplyvnila dynamiku straníckej súťaže pred voľbami 1998 a politickou kondicionalitou vplývala na spojenectvá medzi politickými stranami. Vytvorenie širokej koalície vlády po voľbách 1998 s účasťou SMK a zotrvanie tejto strany v exekutive aj po vládnej kríze v roku 2001 pravdepodobne neboli možné bez prítomnosti a aktívneho pôsobení externého faktora (EÚ). Dopady EÚ ovplyvňovali stranícku scénu aj v otázkach medzinárodných spojenectiev politických strán, keď sa práve „euroakceptabilita“ (príslušnosť k európskym stranickým organizáciám) stala dôležitou súčasťou politického zápasu na Slovensku.

Takmer bezpodmienečná podpora vstupu do EÚ (a podľa možnosti v rovnakom čase so susedmi Slovenska) mala v nasledujúcom období aj svoju odvrátenú stranu – slabý programovú diferenciáciu a vágnosť strán v postojoch k európskemu integračnému procesu. Otázka európskej integrácie je v slovenskej politickej súťaži intenzívne prítomná prinajmenšom od roku 1997, hoci až neskôr niektoré slovenské politické strany, o keď len v náznakoch, začali prichádzať s prepracovanejšími predstavami o fungovaní EÚ. Politické strany na Slovensku predstavujú pozoruhodne pestrú paletu názorov na európsky integračný proces, od radikálne euroskeptickej KSS až po eurooptimistické predstavy SDKÚ, ale tieto postoje sú formulované na veľmi bazálnej úrovni a niekedy sa v programoch strán nachádzajú len v implicitnej podobe.

Politické strany doposiaľ systematicky neartikulovali svoje predstavy o integračných stratégiách Slovenska v Európskej únii. Na základe ich oficiálnych straníckych dokumentov sa dá len ťažko určiť, aké priority slovenskej európskej politiky majú v pláne obhajovať a aké spojenectvá na európskej úrovni dokážu tieto priority zabezpečiť. Tam, kde politické strany formulovali vlastné stanoviská (napr. otázka harmonizácie priamych daní zo strany SDKÚ, odmietanie Ústavnej zmluvy kresťanskými demokratmi, deklaratívne prihlásenie sa k „európskemu sociálnemu modelu“ stranou Smer a pod.) sa medzi stranami vyskytujú významné rozdiely. Tie ukazujú na potenciál pre diskontinuitu integračných stratégií Slovenska po zmene stranického zloženia slovenskej vlády.

7. Inštitút referenda v kontexte európskej integrácie

Rozmach priamej demokracie, a osobitne referenda v krajinách západnej Európy, nastal najmä po druhej svetovej vojne. Jedným z faktorov, ktoré prispeli k nárastu uskutočnených referend v Európe je vznik Európskych spoločenstiev, ich rozširovanie a zmena ich právneho rámca. Kým v sedemdesiatych rokoch sa uskutočnili dve referendá s „integračnou“ tematikou, v deväťdesiatych rokoch ich už bolo desať. Prvých päť rokov nového storočia dokonca prinieslo viac referend v spojitosti s európskou integráciou ako zvyšné desaťročia predtým dohromady. Aké sú ústavné príčiny referend na tému európskej integrácie, aké mechanizmy predpisujú ústavné dokumenty jednotlivých krajín a akú právnu záväznosť má hlasovanie voličov v prípade integračných referend? V prvej časti tejto kapitoly sa venujeme deviatim referendám, ktoré sa uskutočnili v krajinách pristupujúcich do EÚ v roku 2003, v druhej časti podrobíme skúmaniu referendá uskutočnené pred rokom 2003. Na záver sa pozrieme na referendá súvisiace s prijímaním návrhu ústavnej zmluvy o Európe, osobitne na diskusiu na Slovensku spojenú predovšetkým s ústavnou úpravou tzv. obligatórneho referenda podľa čl. 93 ods. 1 ústavy SR.

7.1 Referendum o vstupe Slovenskej republiky do EÚ (2003)

V súčasnosti na Slovensku neexistuje medzi politickými elitami a občanmi jasný konsenzus ohľadom úlohy, ktorú by malo referendum v ústavnom systéme zohrávať. Skúsenosť Slovenskej republiky s referendom od roku 1992 ukazuje, že referendum nie je často ničím viac ako len ďalším nástrojom v rukách politických strán a hnutí. Strany sa naučili (vy)(po)užívať referendum vo svoj prospech viac ako úspešne. Navyše, vzhľadom na výšku kvóra stanoveného pre platnosť hlasovania je úloha politických strán rozhodujúca pre mobilizáciu dostatočného počtu voličov v referende.

Výrazná časť problémov spojených s referendom na Slovensku má svoj pôvod v ústavnom texte. Nejasná ústavná úprava bola zdrojom väčšiny „nedorozumení“ spojených s doteraz uskutočnenými referendami. Za všetky spomeňme jeden: otázka právnej povahy výsledku fakultatívneho referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy SR. Je platný výsledok referenda právne záväzný? Akú má právnu silu? Ani ústavný súd nebol schopný dať uspokojujúcu odpoveď. Zodpovednosť za tento stav je jasná: neschopnosť „otcov zakladateľov“ ponúknuť krajine dobrú ústavu a nezáujem súčasného ústavodarného zboru zmeniť súčasnú podobu V. hlavy II. oddielu ústavy SR (Láštic, 2005).

Jediným dosiaľ platným referendom v SR zostáva referendum o členstve SR v EÚ z roku 2003, ktoré je príkladom referenda iniciovaného prostredníctvom uznesenia NR SR. Celkovo 147 poslancov parlamentu požiadalo prezidenta SR

o vypísanie referenda o vstupe Slovenskej republiky do EÚ. Prezident R. Schuster po preskúmaní uznesenia vypísal referendum s otázkou „*Súhlasíte so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie*“ na 16. a 17. mája 2004. Rozhodnutie iniciovať referendum o vstupe SR do EÚ bolo rozhodnutím politickým. Hoci ústava vyžaduje obligatórne referendum v prípade vstúpenia, resp. vystúpenia SR zo štátneho zväzku, nenašiel sa ani jeden argument v jeho prospech.⁸⁴ Z obsahového hľadiska je zaujímavá samotná otázka, ktorá sa stala predmetom referenda. Občania nehlasovali o samotnej Zmluve o pristúpení SR k EÚ, a tým i podmienkach v nej uzavretých, ale mali sa vyjadriť iba k samotnému vstupu krajiny do EÚ. Iniciovanie a vypísanie referenda bolo politickou záležitosťou, ku ktorej sa kladne postavili všetky parlamentné strany a hnutia.

Aký bol vzťah výsledkov referenda a pristúpenia SR ku prístupovej zmluve? Už pred uskutočnením referenda v apríli 2003 prezident SR, premiér SR, minister zahraničných vecí a hlavný vyjednávač SR s EÚ podpísali za Slovenskú republiku prístupovú zmluvu. Na rade bola jej vnútroštátna ratifikácia. V zmysle príslušného čl. 7 ústavy je na ratifikáciu prístupovej zmluvy potrebný súhlas 3/5 väčšiny všetkých poslancov NR SR. Vstup SR do EÚ by sa teda zaobišiel bez uskutočnenia referenda. Ako však vypísané referendum o vstupe SR do EÚ mohlo ohroziť neskoršiu ratifikáciu Asociačnej zmluvy v NR SR?

- Variant 1: Referendum o vstupe SR do EÚ by bolo neplatné z dôvodu ne naplnenia ústavou požadovanej 50% účasti všetkých oprávnených voličov. Keďže ide o neplatný výsledok referenda, výsledok nemá právnu záväznosť a poslanci NR SR pri hlasovaní o ratifikácii nemajú povinnosť brať tento výsledok do úvahy.
- Variant 2: Referendum o vstupe bude platné, väčšina voličov sa vysloví proti vstupu SR do EÚ. Ako budú postupovať poslanci NR SR pri ratifikácii zmluvy? Časť ústavných právnikov argumentuje jednoznačne v prospech záväznosti výsledku referenda, v tomto prípade výsledku negatívneho, pre poslanca NR SR. Vychádzajúc z už diskutovaného nálezu ústavného súdu II.ÚS 31/97, platný výsledok referenda je podľa súdu *príkazom*, ktorý musia poslanci pri svojom rozhodovaní akceptovať. Tento príkaz by tak zaviazal poslancov NR SR hlasovať proti ratifikácii prístupovej zmluvy v parlamente.

Možná je aj iná interpretácia. Tá vychádza z ustanovenia čl. 73 ods. 2 ústavy SR, podľa ktorého poslanci *mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi*. Slovenská ústavná úprava nepozná priamu zodpovednosť poslancov NR SR voličom. Poslanci sa pri svojom rozhodovaní riadia iba na základe svojho svedomia, za súčasného dodržiavania ústavy a ostatných zákonov SR. Navyše, ide o dva rozličné predmety, referendum s otázkou o tom, či voliči súhlasia so vstupom SR do EÚ a ratifikačný proces Zmluvy o pristúpení SR k EÚ. Zdá sa, že jediným ústavne konformným spôsobom nevzbudzujúcim pochybnosti by bolo rozhodnutie NR SR ratifikovať Asociačnú zmluvu až po uplynutí troch rokov od vyhlásenia výsledkov referenda, v ktorom sa väčšina voličov vyslovila proti vstupu krajiny.

- Variant 3: Referendum o vstupe bude platné, väčšina voličov sa vysloví za vstup štátu do EÚ. Práve tento variant nastal, na základe výsledkov zverejnených Ústrednou referendovou komisiou sa na EU referende zúčastnilo 52,15% oprávnených voličov, z ktorých 92,46% hlasovalo v prospech vstupu a 6,2% proti vstupu SR do EÚ. Na základe rozhodnutia predsedu NR SR bol 19. mája 2003 výsledok referenda publikovaný v Zbierke zákonov SR.

Hlasmi 129 poslancov NR SR 1.7.2003 ratifikovala Zmluvu o pristúpení SR k EÚ. Proti prístupovej zmluve sa vyslovili poslanci KSS. Ak má platný výsledok referenda pre poslancov NR SR záväznú povahu, v tom prípade poslanci KSS *príkaz* voličov udelený v referende porušili. Prezident R. Schuster zmluvu podpísal a 8. októbra 2003 bola zmluva uložená u vlády Talianskej republiky. Prvé platné referendum, navyše s pozitívnym výsledkom pre jeho iniciátorov vyvoláva ešte jednu, zatiaľ len teoretickú otázku. Ak platný výsledok referenda vyvoláva právne účinky aj vo vzťahu k poslancom NR SR ako je to s časovým faktorom? Čo by sa stalo v prípade, že by platný výsledok referenda bol parlamentom ignorovaný, teda parlament by v predmetnej veci nekonal?

Tabuľka 7: Referendum o vstupe SR do EÚ

Referendum, 16. – 17. 5. 2003	Účasť	v %	Hlasovalo „ÁNO“	v%	Hlasovalo „NIE“	v%
4 174 097 oprávnených voličov	2 176 990	52,15%.	2 012 870	92,46%	135 031	6,20%.

Zdroj: Štatistický úrad SR

Počas 16. a 17. mája 2003 sa referenda o vstupe SR do EÚ zúčastnilo 52,15% oprávnených voličov. Na referendovú otázku kladne odpovedalo 92,46% hlasujúcich, proti sa vyslovilo 6,20% hlasujúcich. Referendum o vstupe SR do EÚ sa stalo prvým platným referendom v Slovenskej republike.

7.2 Integrované referendá v prístupujúcich krajinách v 2003

Na základe politického záväzku kandidátskych krajín na členstvo v EÚ sa v priebehu roku 2003 v deviatich z 10 uskutočnili referendá o vstupe krajiny do Európskej únie. Členstvo krajiny v EÚ, či schvaľovanie niektorej z primárnych zmlúv ES/EÚ, sú čoraz častejším predmetom referend na území členských krajín EÚ. Pri referendách uskutočnených v roku 2003 nás zaujímajú ústavný alebo zákonný mechanizmus, prostredníctvom ktorého došlo k uskutočneniu referenda, formulácia otázky a podmienky platnosti a záväznosti hlasovania vo vzťahu k vstupu krajiny do Európskej únie. Krajiny sú radené v chronologickom poradí podľa toho, kedy sa referendum v danej prístupujúcej krajine uskutočnilo.

7.2.1 Malta

Prvou krajinou, v ktorej prebehlo integračné referendum v roku 2003 bola Malta. Referendum bolo vypísané 6. januára 2003 na 8. marca 2003 s nasledovnou otázkou: *Súhlasíte s tým, že sa Malta stane členom EÚ v rozšírení, ktoré prebehne 1. mája 2004?* Hlasovanie v referende bolo súčasne spojené s lokálnymi voľbami. Z 299 871 oprávnených voličov sa na referende zúčastnilo 90,86%, z ktorých za hlasovalo 52,87% a proti 45,68% voličov. Na základe zákona o referende, kapitola 237, sú výsledky referenda platné iba v prípade, že sa na ňom zúčastní nadpolovičná väčšina oprávnených voličov. Referendová otázka musí umožňovať odpoveď áno/nie. Výsledky referenda sú právne záväzné.

7.2.2 Slovinsko

Novela ústavy Slovinska, publikovaná v oficiálnej zbierke Slovinskej republiky pod číslom 24/03 doplnila článok 3a, ktorým sa upravil prenos výkonu časti suverénnych práv Slovinska na medzinárodné organizácie založené na rešpektovaní ľudských práv a základných slobôd. Ďalší odsek ústavy umožnil *Národnému zhromaždeniu* pred ratifikáciou predmetnej zmluvy iniciovať o nej referendum. Návrh je v referende prijatý, ak zaň hlasovala väčšina voličov zúčastnených na referende. Podľa čl. 3a ústavy je *Národné zhromaždenie* výsledkom referenda viazané. Predchádzajúca ústavná úprava neumožňovala záväznosť referenda o právnom akte, ktorý ešte nenadobudol platnosť (teda v čase referenda parlamentom neratifikovaná prístupová zmluva).

Samotné referendum o vstupe Slovinska do EÚ sa uskutočnilo 23. marca 2003 spoločne s referendom o vstupe krajiny do NATO. Referendová otázka znela: *Súhlasíte s návrhom, aby sa Slovinsko stalo členom Európskej únie?* Obdobne bola formulovaná i otázka pre referendum o vstupe do NATO. Referenda o vstupe do EÚ sa zúčastnilo 60,4% oprávnených voličov, v prospech vstupu hlasovalo 89,6% voličov a proti 10,4%.

7.2.3 Maďarsko

Na základe čl. 28/C odsek 6 maďarskej ústavy sa na schválenie návrhu v referende vyžaduje súhlas nadpolovičnej väčšiny hlasujúcich v referende, ktorí musia navyše tvoriť aspoň jednu štvrtinu zo všetkých oprávnených voličov. Požiadavka dosiahnutia súhlasu jednej štvrtiny oprávnených voličov nahradila v novele zákona o referende z 1997 dovtedy uplatňované 50% kvórum požadované na platnosť referenda. Novelou ústavy z roku 2003 sa do ústavy dostal čl. 79, ktorý osobitne upravil konanie referenda o vstupe Maďarska do EÚ za podmienok ustanovených prístupovou zmluvou. Článok 79 upravil presný dátum konania referenda (12.4.2003) ako aj znenie referendovej otázky: *Ste za to, aby sa Maďarská republika*

stala členom EÚ? Na referende sa celkovo zúčastnilo 45,59% oprávnených voličov, z ktorých za vstup hlasovalo 83,76% a proti 16,24% voličov.

7.2.4 Litva

Pôvodná úprava zákone o referende z novembra 1989 ustanovila tri podmienky pre úspešnosť referenda: iniciovanie referenda zozbieraním najmenej 300 000 podpisov pod petíciou; účasť najmenej polovice oprávnených voličov a pre úspešnosť návrhu sa musela v jeho prospech vysloviť nadpolovičná väčšina oprávnených voličov. Podľa litovskej ústavy by sa mali predmetom referenda stať *najvýznamnejšie otázky dotýkajúce sa štátu a ľudí*. Referendum môže iniciovať buď parlament alebo petícia najmenej 300 000 voličov. Osobitnými typom referenda je hlasovanie o ústavných zmenách. Ide o obligatórne referendum, na prijatie návrhu sa vyžaduje súhlas 75% resp. nadpolovičnej väčšiny všetkých oprávnených voličov⁸⁵.

Novela zákona o referende z júna 2002 zaviedla osobitný typ referenda spojeného s účasťou Litvy v medzinárodných organizáciách a s tým spojeným prenosom právomocí vlády na medzinárodnú organizáciu. Platnosť tohto typu referenda zákon podmienil aspoň 50% účasťou oprávnených voličov, z ktorých najmenej tretina počtu oprávnených voličov musí hlasovať v prospech návrhu. Na základe rozhodnutia litovského parlamentu zo 21. januára 2003 sa ako termín uskutočnenia referenda určil 11. máj 2003. Súčasne s tým bola zahájená diskusia o opätovnej zmene zákona o referende, v snahe vyhnúť sa prípadnému neúspechu referenda o EÚ.

Návrh zmien počítal s tým, že bude zrušená požiadavka najmenej jednej tretiny oprávnených voličov, ktorí sa vyslovia za návrh v referende. Druhou zmenou mala byť konzultačná úloha výsledku referenda v prípade, že by nebolo platné kvôli nízkej účasti voličov. V konečnom dôsledku sa tak pre úspešnosť referenda o vstupe Litvy do EÚ vyžadovala najmenej 50% účasť oprávnených voličov, z ktorých nadpolovičná väčšina musela hlasovať za návrh. Rozhodnutie voličov v referende bolo záväzné, v prípade jeho neúspechu by parlament zmluvu ratifikovať nemohol. Referendum s výrokom: *Som za členstvo Litvy v EÚ* sa uskutočnilo 10. a 11. mája 2003. Pri účasti 63,37% oprávnených voličov sa za členstvo Litvy vyslovilo 91,07% voličov, proti 8, 93%.⁸⁶

7.2.5 Poľsko

Na základe čl. 125 poľskej ústavy môže referendum iniciovať parlament (*Sejm*) alebo prezident po súhlase senátu. V prípade, že sa referenda zúčastní nadpolovičná väčšina oprávnených voličov sú výsledky referenda právne záväzné. Obava z nedostatočnej účasti voličov na referende⁸⁷ spôsobila prijatie nového zákona o referende. Podľa neho v prípade neplatného referenda o vstupe Poľska do EÚ mohol o vstupe rozhodnúť *Sejm* dvojtretinovou väčšinou. Poľský ústavný súd vo svojom rozhodnutí z 27. mája 2003 rozhodol, že zákon o referende je v súlade s poľskou ústavou

a že *Sejm* v prípade, že referendum o vstupe Poľska do EÚ bude neúspešné, bude môcť ratifikovať prístupovú zmluvu.⁸⁸ Ďalším pokusom zabrániť konaniu referenda bolo podanie opozičných strán, ktoré sa domáhali neplatnosti zákona o referenda. Dôvodom mal byť fakt, že referendová kampaň bola financovaná prevažne z EÚ, čím došlo k ohrozeniu poľskej suverenity. V týždni pred referendom parlamentná strana *Liga poľských rodín* a niektoré katolícke zoskupenia požadovali, aby došlo k posunutiu termínu konania referenda až do doby, kým neskončia rokovania Európskeho konventu o návrhu ústavnej zmluvy EÚ. Tento návrh bol taktiež neúspešný.⁸⁹ Za účasti 58,85% oprávnených voličov sa v prospech členstva Poľskej republiky v EÚ 7. a 8. júna 2003 vyslovilo 77,45% zúčastnených voličov, 22,55% bolo proti.⁹⁰

7.2.6 Česká republika

Ústava ČR z roku 1993 ani jej následné novelizácie nezaviedli do ústavného systému ČR referendum. Integrácia do EÚ si tak vyžiadala prijatie osobitného ústavného zákona. Ústavný zákon č. 515/2002 Sb. o referende o pristúpení ČR k EÚ podmienil pristúpenie Českej republiky k EÚ rozhodnutím v referende. Voliči mali v referende odpovedať na otázku: *Súhlasíte s tým, aby sa Česká republika stala podľa zmluvy o pristúpení ČR k EÚ členským štátom EÚ?*

Podľa čl. 5 ústavného zákona bolo na pristúpenie ČR k EÚ potrebné dosiahnuť súhlas nadpolovičnej väčšiny hlasujúcich v referende. Vyhlásený výsledok referenda podľa čl. 5 ods. 2 súčasne nahrádza súhlas parlamentu k ratifikácii prístupovej zmluvy. Ústavodarca počítal aj s možnosťou, že by v referende voliči odmietli vstup ČR do EÚ.

Na návrh vlády, resp. 2/5 poslancov či senátorov prezident referendum v tej istej veci vyhlási, najskôr však po uplynutí dvoch rokov od predchádzajúceho hlasovania. Presné podmienky vstupu ČR v čase konania referenda obsahovala prístupová zmluva. Obmedzenie dvoch rokov sa vzťahuje na situáciu, ak by sa referendum konalo v tej istej veci. Ako by však postupoval prezident ČR v prípade, ak by sa po negatívnom výsledku referenda zmenili prístupové podmienky ČR obsiahnuté zmluve? Vzťahovalo by sa i na tento prípad dvojročné obmedzenie?

V referende konanom 15. a 16. júna 2003 sa pri účasti 55,21% oprávnených voličov za vstup ČR vyslovilo 77,33% voličov, proti 22,67% voličov.⁹¹

7.2.7 Lotyšsko

Podľa čl. 67 lotyšskej ústavy prijatého v máji 2003, ktorý upravoval prenos právomocí štátu na medzinárodné inštitúcie muselo byť rozhodnutie o vstupe Lotyšska do EÚ vykonané v referende⁹² iniciovanom *Saeimou*. Okrem toho musia byť v referende opätovne schválené podstatné zmeny v podmienkach členstva Lotyšska v EÚ, ak o to požiadajú aspoň polovica poslancov parlamentu. Na platnosť referenda sa

podľa článku 79 ústavy vyžaduje účasť aspoň polovice voličov, ktorí sa zúčastnili na ostatných parlamentných voľbách.⁹³ Na schválenie návrhu sa vyžaduje dosiahnutie súhlasu nadpolovičnej väčšiny. Referendová otázka znela: *Podporujete členstvo Lotyšska v EÚ?* Referenda sa zúčastnilo 72,53% oprávnených voličov⁹⁴, z nich 67% hlasovalo za a 32,3% proti, zvyšok tvorili neplatné hlasy.⁹⁵

7.2.8 Estónsko

Podľa zákona o referende z roku 1994 môže o vypísanie referenda požiadať 1/5 poslancov parlamentu (Riigikogu) alebo prezident. Obligatórnemu vypísaniu referenda podliehajú zmeny v kapitolách I. a XV. estónskej ústavy. Fakultatívne referendum je možné usporiadať o iných zákonoch, rozhodnutiach, či iných dôležitých otázkach, ak tak rozhodne parlament. Hoci o samotnom vstupe krajiny do EÚ nebolo potrebné rozhodnúť v referende, zmeny v ústave, ktoré boli nevyhnutné v súvislosti s členstvom museli byť schválené v referende. Parlament sa rozhodol spojiť hlasovanie o otázke vstupu Estónska do EÚ a ústavou predpísané referendum o ústavných zmenách v ústave. V súlade s tým bola formulovaná aj referendová otázka: *Ste za prístupenie k EÚ a za prijatie novely ústavy Estónskej republiky?*

Podľa čl. 105 estónskej ústavy je na prijatie návrhu v referende potrebný súhlas väčšiny zúčastnených voličov. Pozitívny výsledok referenda má v prípade hlasovania o zmene ústavy za následok zmenu ústavy k dátumu obsiahnutému v referendovej otázke alebo najneskôr do troch mesiacov od uskutočnenia referenda. V prípade hlasovania o iných dôležitých otázkach je výsledok referenda podľa §39 zákona o referende záväzný od momentu prijatia pre príslušné štátne orgány. Pri účasti 64,06% oprávnených voličov za vstup Estónska hlasovalo 66,83% zúčastnených, proti bolo 33,17%.

7.3 Referendum a európska integrácia pred rokom 2003

V nasledovnej časti sa zameriame na inštitucionálne aspekty referend, ktoré prebehli v súvislosti s európskou integráciou do roku 2003.⁹⁶ Predmetom záujmu budú, podobne ako v predchádzajúcom prípade, ústavné úpravy v jednotlivých krajinách a právny status hlasovania občanov v referende.

Hlasovania o členstve krajiny v Európskych spoločenstvách

7.3.1 Dánsko (1972)

Na základe čl. 20 dánskej ústavy zákony súvisiace s prenosom štátnej suverenity na medzinárodnú organizáciu musia získať podporu 5/6 poslancov *Folketingu*. V prípade, ktorý nastal v roku 1972⁹⁷, ak príslušné zákony požadovanú podporu 5/6 poslancov nezískajú, ale dosiahnu aspoň jednoduchú väčšinu, má vláda možnosť,

Tabuľka 8: Integrované referendá v krajinách prístupujúcich do EÚ k 1. máju 2004

Krajina	Dátum konania	Účasť	% Za/Proti	Otázka	Závaznosť výsledku	Predchádzajúca úprava referenda	Kvórum na platnosť hlasovania
Malta	8.3.2003	90,86%	52,87/45,68	Súhlasíte s tým, že sa Malta stane členom EÚ v rozšírení, ktoré prebehne 1. mája 2004?	áno		
Slovinsko	23.3.2003	60,4%	89,6/10,4	Súhlasíte s návrhom, aby sa Slovinsko stalo členom Európskej únie?	áno	áno	nie
Maďarsko	12.4.2003	45,59%	83,76/16,24	Ste za to, aby sa Maďarská republika stala členom EÚ?	podmienená novelizáciou ústavy	áno	25%+1 oprávnený voličov
Litva	11.5.2003	63,37%	91,07/8,93	Som za členstvo Litvy v EÚ.	áno	áno	50%+1 oprávnený volič
Slovenská republika	16. – 17. mája 2003	52,15%	92,46/6,2	Súhlasíte so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie?	sporná	áno	50%+1 oprávnený volič
Poľsko	7. – 8. júna 2003	58,85%	77,45/22,55	Výjadrujete súhlas s tým, aby sa Poľská republika stala členom EÚ?	iba v prípade 50% účasti	áno	50%+1 oprávnený volič
Česká republika	15. – 16. júna 2003	55,21%	77,33/22,67	Súhlasíte s tým, aby sa Česká republika stala podľa zmluvy o pristúpení ČR k EÚ členským štátom EÚ?	áno	nie	nie
Estónsko	14.9.2003	64,06%	66,83/33,17	Ste za pristúpenie k EÚ a za prijatie novely ústavy Estónskej republiky?	áno	áno	?
Lotyšsko	20.9.2003	72,53%	67/32,3	Podporujete členstvo Lotyšska v EÚ?	áno	áno	50%+1 oprávnený volič

ak stále trvá na prijatí predmetnej zmluvy, požiadať voličov v referende o schválenie alebo odmietnutie návrhu zmluvy. Podľa §42 odsek 5 dánskej ústavy sa pri hlasovaní zrátavajú hlasy v prospech návrh a proti nemu. Na neschválenie návrhu sa vyžaduje, aby proti nemu hlasovala väčšina zúčastnených voličov, ktorá súčasne nesmie tvoriť menej ako 30% zo všetkých oprávnených voličov. Obmedzením predmetu referenda v súvislosti s medzinárodnými zmluvami je ustanovenie §42 odsek 7, podľa ktorého navrhnuté zákony obsahujúce zmenu alebo zrušenie existujúcich medzinárodných záväzkov nesmú byť predmetom hlasovania v referende. Na referende o prístupovej zmluve sa zúčastnilo 90,1% oprávnených voličov, v prospech členstva Dánska v Európskych spoločenstvách sa vyslovilo 63,1% hlasujúcich.

7.3.2 Írsko (1972)

Na základe čl. 46.2 írskej ústavy sa na schválenie dodatku k írskej ústave vyžaduje referendum, ktorého výsledky sú záväzné. Novo navrhnutý III. dodatok írskej ústavy, čl. 29 ods. 4.3 mal umožniť členstvo Írskej republiky v ES.⁹⁸ Ústavný dodatok bol predmetom referenda, ktoré sa uskutočnilo 10. mája 1972 za účasti 70,9% oprávnených voličov. Podľa čl. 47 ústavy sa na schválenie ústavného dodatku v referende vyžaduje dosiahnutie súhlasu nadpolovičnej väčšiny zúčastnených voličov. Z nich sa 83,1% vyslovilo za prijatie III. dodatku ústavy a umožnilo členstvo Írska v ES.

7.3.3 Nórsko (1972)

Ústava Nórska podmieňuje v čl. 93 prenos národnej suverenity na medzinárodné organizácie súhlasom $\frac{3}{4}$ poslancov *Stortingu*. Výlučne v rukách parlamentu tak bolo rozhodnutie o prípadnom vstupe krajiny do ES. Parlament však mal možnosť prostredníctvom zákona požiadať o konzultáciu voličov v referende, i napriek tomu, že samotný výsledok referenda nebol právne záväzný. Na základe dokumentu nórskej vlády z roku 1967, ktorý odporúčal, aby ratifikácia členstva Nórska v ES bola aj predmetom referenda, sa jeho uskutočnenie pokladalo za samozrejmé (Rourke, 1992, s.73). Konzultatívne referendum o pristúpení Nórska k ES sa uskutočnilo 24. a 25. septembra 1972 za účasti 77,6% oprávnených voličov. Za vstup sa vyslovilo iba 46,5% hlasujúcich. Nórsky parlament o prístupovej zmluve ďalej nerokoval.

Hlasovanie o zotrvaní krajiny v ES

7.3.4 Veľká Británia (1975)

Ako jediná z pristupujúcich krajín nemala Veľká Británia žiadnu skúsenosť s priamou demokraciou. Hoci Británia bola členským štátom ES, návrat Labouristickej strany do vlády v roku 1974 znamenal spochybnenie členstva krajiny v ES. Vláda

vedená premiérom Wilsonom vystúpila proti pokračovaniu členstva Británie v ES, Dolná Snemovňa zotrvanie v ES, aj hlasmi Labouristických poslancov podporila. Vedenie Labouristickej strany sa rozhodlo prekonať tento vnútorný rozpor presunutím rozhodnutia na voličov. V historicky prvom referende na území Veľkej Británie sa za účasti 64,5% oprávnených voličov 5. júna 1975 za zotrvanie Británie v ES vyslovilo 67,2% hlasujúcich.

Hlasovania o Jednotnom Európskom akte

7.3.5 Dánsko (1986)

Jednotný európsky akt, prijatý v roku 1986, znamenal výrazný zásah do právomocí vykonávaných ES. Z tohto dôvodu zmluva spadala, obdobne ako prístupová zmluva Dánska k ES, pod čl. 20 ods. 1 a 2 ústavy, podľa ktorej prenos právomocí prostredníctvom medzinárodnej zmluvy na medzinárodné subjekty musí byť schválený 5/6 poslancov parlamentu. Pri parlamentnom hlasovaní však zmluva nedosiahla ani jednoduchú väčšinu.⁹⁹ Vláda sa napriek tomu rozhodla, že sa zmluva stane predmetom referenda. I keď právna záväznosť tohto hlasovania zostáva sporná, väčšina parlamentných strán verejne deklarovala, že sa podriadia rozhodnutiu voličov (Borre, 1986, s.189). V referende konanom 27. februára 1986 sa pri účasti 74,8% oprávnených voličov za prijatie zmluvy vyslovilo 56,2% hlasujúcich.

7.3.6 Írsko (1987)

V prípade *Crotty v. Taoiseach* (pozri viac kapitola 8) írsky najvyšší súd najprv v decembri 1986 pozastavil ratifikáciu JEA v Írsku, aby 9.apríla 1987 rozhodol, že prijatie Jednotného európskeho aktu nie je možné bez novelizácie írskej ústavy.

Každá nasledujúca novelizácia zmluvného základu ES a EÚ je odvtedy v Írsku, na základe rozhodnutia v prípade *Crotty* predmetom ústavného dodatku, ktorý írski voliči schvaľujú v obligatórnom referende.

Podobne ako tomu bolo v roku 1972 sa dodatok ústavy umožňujúci pristúpenie Írska ku JEA stal predmetom ústavného referenda. Za účasti 43,9% oprávnených voličov sa 26. mája 1987 za ústavný dodatok umožňujúci pristúpenie Írska ku JEA vyslovilo 69,9% hlasujúcich.¹⁰⁰

Hlasovania o zmluve z Maastrichtu

7.3.7 Dánsko (1992)

Obdobne ako Jednotný európsky akt i Zmluva z Maastrichtu obsahovala ustanovenia, v ktorých členské štáty ES postupovali časti ich právomocí na inštitúcie ES.

V zmysle čl. 20 dánskej ústavy vyžadovalo toto postúpenie časti dánskej suverenity súhlas 5/6 parlamentu. Ústavou predpísanú väčšinu zmluva nedosiahla, zo 179 hlasujúcich poslancov za zmluvu hlasovalo 130. Nastal teda obdobný scenár ako v roku 1972, keďže návrh zmluvy získal nadpolovičnú podporu a vláda trvala na jej schválení, museli rozhodnúť o pristúpení Dánska k *Zmluve z Maastrichtu* voliči v referende (Bille, 1994, s. 415). V ňom dánski voliči odmietli ratifikáciu maastrichtskej zmluvy. Za účasti 82,3% voličov sa 2. júna 1992 proti zmluve vyslovilo 50,7% hlasujúcich voličov. Zmluva z Maastrichtu tak kvôli neúspešnému referendu nemohla vstúpiť do platnosti.

7.3.8 Dánsko (1993)

Po zasadnutí Európskej rady v Edinburghu na konci roku 1992 sa podarilo Dánsku upraviť niektoré problematické pasáže zmluvy. S výnimkou jednej politickej strany sa ostatné parlamentné strany k týmto zmenám postavili priaznivo a schválenie zmluvy potrebnou 5/6 väčšinou bolo vysoko pravdepodobné. Namiesto toho však dánsky parlament prijal osobitný zákon, na základe ktorého malo byť vypísané poradné referendum vo veci ratifikácie upravenej zmluvy z Maastrichtu. Výsledky referenda neboli právne záväzné, avšak dohoda strán podporujúcich zmluvu mala za následok záväzok, že v prípade neúspechu referenda sa o ratifikácii zmluvy môže rozhodnúť až v novom referende. Zvolená stratégia tak najviac pripomínala postup, ktorý zvolila v roku 1986 dánska vláda v prípade referenda o ratifikácii JEA (Körkemeyer, 1995:109). Napokon ratifikáciu Maastrichtskej zmluvy v referende uskutočnenom 18. mája 1993 podporilo 56,8% zúčastnených voličov (za účasti 86,2% oprávnených voličov).

7.3.9 Írsko (1992)

Obdobný scenár ako pri referende o ústavnom dodatku umožňujúcom Írsku pristúpiť k JEA v roku 1986 sa zopakoval i u Maastrichtskej zmluvy. Navrhnutý XI. dodatok írskej ústavy¹⁰¹ bol schválený v ústavnom referende 18. júna 1992. Za dodatok sa vyslovilo 68,7% hlasujúcich pri účasti 57,3% oprávnených voličov.

7.3.10 Francúzsko (1992)

Prvé francúzske eureferendum bolo výsledkom politických kalkulácií prezidenta F. Mitterranda, ktorý ho chcel využiť na posilnenie svojej pozície. Z dôvodu zaručenia súladu medzi francúzskou ústavou a Zmluvou o EÚ prijalo Národné zhromaždenie a Senát tri dodatky k ústave, použijúc procedúru podľa čl. 89 ústavy.¹⁰² Prezident Mitterrand sa namiesto ratifikácie zmluvy v parlamente rozhodol o vypísaní referenda podľa čl. 11 francúzskej ústavy. Ten síce formálne poveruje iniciovaním

takéhoto referenda vládu, z francúzskej ústavnej praxe však vyplýva, že iniciovanie referenda spočíva výlučne v rukách prezidenta. Predmetom referenda podľa čl. 11 tak môže byť mimo iného i referendum *autorizujúce na ratifikáciu medzinárodnej zmluvy*. Na schválenie návrhu v referende sa vyžaduje súhlas nadpolovičnej väčšiny zúčastnených voličov, prezident republiky je potom povinný do 15 dní od zverejnenia výsledkov hlasovania príslušný zákon vyhlásiť. S minimálnou väčšinou 51,05% zúčastnených voličov (účast' 69,7%) bol návrh v referende schválený.

Hlasovania o členstve krajiny v Európskej únii

7.3.11 Nórsko (1994)

Obdobne ako v roku 1972, i v roku 1994 sa politické strany rozhodli iniciovať referendum o vstupe krajiny do EÚ, i napriek tomu, že ústava takéto referendum nevyžadovala. Obdobne ako v roku 1972 skončilo referendum neúspechom, keď proti vstupu krajiny hlasovalo za účasti 88% oprávnených voličov 52,2% zúčastnených.

7.3.12 Rakúsko (1994)

Podľa rakúskej ústavy, čl. 44 odsek 3., vyžaduje úplná zmena ústavy okrem jej schválenia 2/3 väčšinou v oboch komorách parlamentu aj následné schválenie v ústavnom referende. Na základe politickej dohody dosiahnutej medzi hlavnými politickými stranami sa malo vo veci vstupu Rakúska do EÚ konať práve referendum podľa čl. 44 odsek 3. (Körkemeyer, 1995: 49). Podľa čl. 45 odsek 1. schválenie takejto zmeny vyžaduje dosiahnutie súhlasu nadpolovičnej väčšiny hlasujúcich v referende. Pri účasti 81,3% voličov sa za zmenu ústavy a vstup Rakúska do EÚ vyslovilo 66,6% voličov.

7.3.13 Fínsko (1994)

Podľa čl. 69 odsek 1.2 fínskej ústavy musela byť zmena ústavy súvisiaca z medzinárodnou zmluvou schválená 2/3 väčšinou v parlamente. Na základe rozhodnutia zvyšných krajín, deklarujúcich svoj záujem o členstvo v EÚ sa i Fínsko rozhodlo o vstupe krajiny do EÚ usporiadať konzultatívne referendum. Pri účasti 70,8% oprávnených voličov sa za vstup Fínskej republiky do EÚ 16. októbra 1994 vyslovilo 56,9% voličov. Následne na to 18. novembra 1994 parlament ratifikoval prístupovú zmluvu.

7.3.14 Švédsko (1994)

Politické rozhodnutie parlamentných strán využiť ustanovenia kapitoly 8. čl. 4 ústavného zákona znamenalo, že o vstupe Švédska do EÚ sa rozhodne v konzultatívnom referende. Všetky parlamentné strany deklarovali, že pri následnej ratifikácii budú viazané rozhodnutím voličov (Körkemeyer, 1995: 53). Pri účasti 83,3% oprávnených voličov členstvo Švédska podporilo 52,3% zúčastnených voličov. Riksdag tak 15. decembra 1994 v súlade s týmto rozhodnutím ratifikoval zmluvu o pristúpení Švédska.

Hlasovania o zmluve z Amsterdamu

7.3.15 Dánsko (1998)

Obdobne ako u Maastrichtskej zmluvy vyžadovala ratifikácia zmluvy z Amsterdamu postup podľa čl. 20 dánskej ústavy a dosiahnutie 5/6 súhlasu parlamentu. Keďže takáto väčšina dosiahnutá nebola, bolo opätovne potrebné zmluvu predložiť na schválenie v referende. Vládnuce politické strany súčasne svojim voličom prislúbili, že o pristúpení rozhodnú v referende bez ohľadu na situáciu v parlamente (Svensson, 2003). V máji 1998 sa za pristúpenie Dánska ku zmluve vyslovilo 54,1% hlasujúcich voličov, proti bolo 44,9%. Následne bola zmluva schválená v parlamente.

7.3.16 Írsko (1998)

Írsko ako jediná krajina na základe rozhodnutia ústavného súdu muselo každú zmluvu predložiť ako súčasť ústavného dodatku na schválenie voličom v obligatórnom referende. Navrhnutý XVIII. dodatok írskej ústavy¹⁰³ bol schválený v ústavnom referende, ktoré sa konalo spolu s referendom o írsko-britskej zmluve 18. júna 1998. Za dodatok sa vyslovilo 61,74% hlasujúcich pri účasti 56,26% oprávnených voličov.

7.3.17 Portugalsko (1999)

Pristúpenie k Amsterdamskej zmluve sa malo stať predmetom referenda aj v Portugalsku. Ústavný súd však odmietol referendum z dôvodu rozporu otázky v portugalskou ústavou. Tá v čl. 115.6 ustanovuje, že „predmet referenda musí byť formulovaný objektívnym spôsobom, jasne a precízne, tak, aby naň bolo možné odpovedať áno – nie“. Navrhnutá otázka znela: „Súhlasíte s pokračovaním členstva Portugalska v Európskej štruktúre ako stanovenej v Amsterdamskej zmluve?“. Zmluvu napokon schválil portugalský parlament 16. januára 1999.

Referendum o členstve v EMÚ

7.3.18 Dánsko (2000)

Na základe Amsterdamskej zmluvy si Dánsko vyhradilo právo na neskoršie pristúpenie ku spoločnej mene EMÚ. Pristúpenie ku spoločnej mene spadalo opätovne pod ustanovenie čl. 20.2, podľa ktorého o prenose kompetencií na ES môže rozhodnúť 5/6 poslancov parlamentu. Hlasovanie ale nebolo úspešné. Vláda tak predložila otázku EMÚ na rozhodnutie voličom, ktorí v referende pri účasti 87,8% voličov 53,13% väčšinou rozhodli o zamietnutí návrhu na pristúpenie Dánska k spoločnej mene.

Hlasovania o zmluve z Nice

7.3.19 Írsko (2001)

Írsko ako jediná krajina schvaľovala zmluvu z Nice v referende. Ako sa nakoniec ukázalo, išlo aj o najdôležitejšie hlasovanie spomedzi členských krajín. Írski voliči totiž pri účasti 34,79% oprávnených voličov 7. júna 2001 väčšinou 53,87% zamietli XXI. dodatok írskej ústavy, ktorý umožňoval pristúpenie Írska ku zmluve z Nice. Neschválenie ústavného dodatku znemožnilo vstúpenie zmluvy do platnosti.

7.3.20 Írsko(2002)

O niečo vyššie roka sa v Írsku uskutočnilo opätovne ústavné referendum o XXVI. dodatku írskej ústavy, ktorým by Írsku umožnil pristúpenie k zmluve z Nice. Za zvýšenej účasti voličov (49,47%) sa napokon väčšina z nich, 62,8% vyslovila za prijatie ústavného dodatku.

Referendum o Euro

7.3.21 Švédsko (2003)

Zjazd vládncích sociálnych demokratov rozhodol v marci 2000 o tom, že po uskutočnení parlamentných volieb sa uskutoční referendum o pristúpení Švédska ku spoločnej mene EURO. Referendum konzultatívnej povahy organizované podľa kap. 8 čl. 4 švédskej ústavy sa uskutočnilo 14. septembra 2003. Väčšina Švédov (55,91%) pri vyše 82% účasti rozhodla o tom, že Švédsko nepristúpi k spoločnej mene.

Referendá o návrhu ústavy EÚ

7.3.22 Španielsko

Vo februári 2005 sa ako prvé uskutočnilo konzultatívne referendum v Španielsku, v ktorom 42,32% oprávnených voličov odpovedalo na otázku: *Schvaľujete zmluvu ustanovujúcu ústavu pre Európu?* V prospech zmluvy sa vyslovilo 76,73% hlasujúcich, proti bolo 17,24%.¹⁰⁴

7.3.23 Francúzsko

V poradí druhé referendum súvisiace s návrhom primárnej zmluvy upravujúcej fungovanie EÚ vo Francúzsku bolo opätovne predovšetkým výsledkom politických kalkulácií prezidenta, tento krát J. Chiraca, ktorý rozhodol o použití tzv. legislatívneho referenda podľa čl. 11 francúzskej ústavy v súvislosti s ratifikáciou ústavnej zmluvy o Európe. Voliči v referende uskutočnenom 29. mája 2005 mali odpovedať na otázku: *Súhlasíte so zákonom umožňujúcim ratifikáciu zmluvy o vytvorení ústavy pre Európu?* Za účasti takmer 70% oprávnených voličov Francúzi rozhodli v pomere hlasov 54,68% (NIE)/45,32% (ÁNO) o odmietnutí zákona umožňujúceho ratifikáciu európskej ústavy.¹⁰⁵

7.3.24 Holandsko

Len o niekoľko dní po francúzskom NIE sa v konzultatívnom referende k návrhu európskej ústavy vyjadrovali voliči v Holandsku. Vôbec po prvýkrát v histórii krajiny sa uskutočnilo ľudové hlasovanie na základe rozhodnutia vlády (Holandsko nemá žiadnu úpravu referenda na celoštátnej úrovni). Predstavitelia vlády prisľúbili, že v prípade, že účasť na plebiscite dosiahne najmenej 30% a viac ako 55% z nich sa vyjadrí proti návrhu ústavy budú výsledky konzultácie rešpektovať. Prvý júnový deň sa referenda zúčastnilo 62% voličov, z ktorých ústavu podporilo iba 38,40% hlasujúcich, odmietlo ju 61,60% zúčastnených. Na základe výsledku hlasovania Holandsko neratifikovalo európsku ústavu.

Dve po sebe nasledujúce hlasovania, v ktorých voliči vo Francúzsku a Holandsku odmietli európsku ústavu priniesli spochybnenie celého projektu ústavy pre Európu. Viaceré krajiny (ČR, Portugalsko, Veľká Británia) odložili plánované referendá, lídri členských krajín sa na stretnutí Európskej Rady v júni rozhodli, že poskytnú priestor pre *reflexiu a diskusiu*.¹⁰⁶

7.3.25 Luxembursko

Napriek neistote ohľadom budúcnosti návrhu európskej ústavy sa Luxembursko rozhodlo svoje referendum uskutočniť. Po takmer 70 rokoch, ktoré uplynuli v kra-

jine od posledného referenda sa 10. júla 2005 voliči v Luxembursku v konzultatívnom referende podľa čl. 51 ústavy vyjadrili k návrhu európskej ústavy. Za účasti 90,44% oprávnených voličov (hlasovanie v Luxembursku je povinné) sa v prospech ústavy vyslovilo 56,52% voličov, proti 43,48% zúčastnených.¹⁰⁷

7.4 Diskusia o referende k návrhu ústavnej zmluvy o Európe v SR

Ďalšie podnety ku nekončiacej polemike o povahe a ústavných dôsledkoch úpravy inštitútu referenda v V. hlave ústavy SR ponúkla diskusia o spôsobe, akým má Slovenská republika ratifikovať návrh zmluvy o ústave pre Európu. Keďže majú členské krajiny vo veci vnútroštátnej ratifikácie medzinárodných zmlúv úplnú voľnosť s ohľadom na jej spôsob, neexistuje jeden, generálne uplatňovaný model vnútroštátnej ratifikácie medzinárodnej zmluvy. Nikto na Slovensku nespochybňoval, že návrh ústavnej zmluvy je osobitným typom medzinárodnej zmluvy, vyžadujúcej ratifikáciu v zmysle ústavného článku 7 ods. 2 a 4, ktorý požaduje, aby s návrhom zmluvy súhlasili najmenej 3/5 poslancov NR SR a bol následne podpísaný prezidentom SR. Nesúhlas spojený s návrhom ústavnej zmluvy sa dá rozdeliť do dvoch oblastí. Jeden smeroval k posúdeniu *závažnosti* predmetnej medzinárodnej zmluvy. Podľa tohto názoru na to, aby SR pristúpila k návrhu ústavnej zmluvy nepostačoval ani mechanizmus ratifikácie podľa čl. 7 ods. 2 a 4, ale bolo potrebné použiť doteraz nevyužitý čl. 7 ods. 1 ústavy SR (v spojitosti s čl. 93 ods. 1), podľa ktorého sa môže SR stať členom štátneho zväzku až po tom, čo takýto vstup upraví ústavný zákon, ktorý následne schvália občania v referende. Takto definovaný typ obligatórneho referenda znamená, že konečné slovo v otázke vstupu SR do štátneho zväzku s inými krajinami majú voliči v SR. Jadrom sporu sa tak stal ústavný pojem „štátny zväzok“, a jeho naplnenie v prípade, ak uvažuje o *Európskej únii*.¹⁰⁸

Druhá skupina oponentov návrhu ústavy nesúhlasila s jej samotným znením a namietala proti jej schváleniu. Z parlamentných strán to bolo KDH a KSS¹⁰⁹. Predseda NR SR a predseda KDH P. Hrušovský sa v mene poslaneckého klubu strany počas diskusie k návrhu zmluvy o ústave pre Európu vyslovil proti návrhu zmluvy, k čomu ho viedol „jej nedostatok demokracie, nedostatok kresťanstva a nedostatok úprimnosti“.

„Hlasovať proti nie je jednoduchšia cesta a neponúka ani ľahšiu budúcnosť, ale som presvedčený, že predstavuje lepšiu budúcnosť, slobodnejšiu pre všetkých občanov Európy, pre jednotlivé členské štáty, aj pre Slovensko a našich občanov, v mene ktorých dnes rozhodujeme.

Nemali sme odvahu opýtať sa na ich názor. Napriek tomu, že dnes hlasujeme o konci slovenskej zvrchovanosti, ako sme ju poznali za posledných 12 rokov. Bojím sa, aby toto rozhodnutie neotriaslo nielen Slovenskom, ale aj budúcnosťou celej Európy. Modlím sa, aby sa nám aj napriek tomuto hlasovaniu podarilo zachovať tradície našej západnej kresťanskej civilizácie pre ďalšie generácie.“ P. Hrušovský (KDH), Stenografický prepis rokovania 42. schôdze NR SR, 11. mája 2005.

NR SR rozhodla o využití procedúry podľa čl. 7 ods. 2 a 4, vyžadujúcej na schválenie zmluvy 3/5 väčšinu poslancov NR SR a zabezpečila súčasne zmluve prednosť

pred zákonmi SR tým, že ju označila za zmluvu v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy SR. Napokon návrh zmluvy národná rada schválila, za jej znenie sa z prítomných 147 poslancov vyslovilo 116 poslancov, 27 poslancov hlasovalo proti a štyria sa zdržali hlasovania.

V momente, keď ústavný súd SR po ústavnej sťažnosti skupiny občanov uznesením II. ÚS 171/05-38 zo 14. júla 2005 odložil vykonateľnosť uznesenia NR SR č. 1596 z 11. mája 2005, ktorým NR SR vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu už bolo zrejmé, že po júnovom stretnutí ER bude mať ďalšia diskusia na tému potreby referenda a budúce rozhodnutie ÚS SR viac akademický ako politický rozmer¹¹⁰.

7.5 Záver

Skúsenosti s doterajšími referendumami súvisiacimi s európskou integráciou nám umožňujú formulovať niekoľko záverov.

S výnimkou Írska nie sú referendá s predmetom európskej integrácie ústavne obligatórne. Ústavy jednotlivých štátov nevyžadujú, aby každá nová primárna zmluva upravujúca fungovanie EÚ bola súčasne predmetom referenda v jednotlivých členských krajinách EÚ. Írsky príklad je špecifický tým, že od rozhodnutia írskeho najvyššieho súdu je akýkoľvek zásah do suverenity Írska, ku ktorému dochádza medzinárodnou zmluvou, potrebné premietnuť do ústavného dodatku. Keďže je zmena írskej ústavy podmienená jej schválením v ústavnom, obligatórnom referende, je aj každá ratifikácia medzinárodnej zmluvy predmetom referenda. Obdobný, v tomto prípade politický záväzok na rešpektovanie výsledkov referenda uplatňuje Dánsko vzhľadom na vysoké kvórum vyžadované na ratifikovanie medzinárodnej zmluvy.

Uskutočňovanie referend s predmetom európskej integrácie nie je teda v drvivej väčšine prípadov podmienené požiadavkami ústavného textu, ale skôr politickým rozhodnutím vládnucej politickej elity. Do rozhodnutia uskutočniť referendum sa premietajú aj iné motívy ako tie súvisiace s jeho predmetom, navyše sa zdá, že využívanie neobligatórnych referend s postupom času silnie. Drvivá väčšina krajín, ktoré predpokladali uskutočnenie referenda na tému európskej ústavy tak kvôli naplneniu ratifikačných požiadaviek urobiť nemuselo.

S tým súvisí ďalšia charakteristika integračných referend. Sú to referendá fakultatívne, ich výsledok nemá právnu záväznosť. Tieto referendá majú ale záväznosť politickú, vyvolanú predchádzajúcim záväzkom politickej elity, že bude rešpektovať rozhodnutie voličov v referende, nech je už rozhodnutie voličov akékoľvek. Z tohto pohľadu je potrebné skúmať iniciovanie referenda, spôsob, akým jeho iniciátori potrebu referenda odôvodňujú, aký vplyv má iniciovanie referenda na fungovanie politického systému, preferencie politických strán, aká je podpora v prospech návrhu pred jeho iniciovaním, počas referendovej kampane a aký je konečný výsledok referenda. Je tiež možné skúmať faktory ovplyvňujúce účasť voličov na referende; napr. do akej miery je ich hlasovanie ovplyvnené ich politickou preferenciou a ich postojom k predmetnej zmluve.¹¹¹

Na základe doteraz uskutočnených referend s témou európskej integrácie je tiež možné tvrdiť, že neexistuje priama súvislosť s predchádzajúcou referendumovou praxou v krajine. Nie je teda možné tvrdiť, že krajiny kde sa referendum využíva na riešenie rôznych otázok verejného záujmu sú náchylnejšie na uskutočnenie integračného referenda ako krajiny, kde sa referendá konajú zriedkavo, resp. vôbec nie. Napr. Taliansko je po Švajčiarsku druhou krajinou v počte zorganizovaných referend. Dosiaľ ani raz však predmetom talianskeho referenda nebola európska integrácia. Opačným príkladom môže byť Nórsko či Dánsko, kde je uskutočňovanie referend na iné ako euro integračné témy výnimkou. Posledným príkladom je holandské referendum z júna 2005, v ktorom sa celoštátne referendum uskutočnilo po prvýkrát. Je teda možné konštatovať, že v časti krajín sú referendá o európskej integrácii referendumami sui generis, ktoré nesúvisia s tým ako sa inštitút referenda využíva v domácej politike.

Na základe doteraz uskutočnených referend je možné rozdeliť ich na tie, ktorých predmetom bolo rozhodovanie voličov o prijatí, či vyslovení súhlasu so zmluvou upravujúcou štruktúru ES/EÚ (JEA, Amsterdamská zmluva, Maastrichtská zmluva, Zmluva z Nice, ústava EÚ) a na tie, ktoré sa dotýkali výlučného rozhodnutia krajiny (otázka vstupu, či prijatia spoločnej meny).

Nové dáta ku skúmaniu integračných referend ponúкло v roku 2003 deväť prístupujúcich krajín. V ôsmych z nich, s výnimkou Českej republiky, sa v roku 2003 referendum ako nástroj priamej demokracie v právnom poriadku vyskytovalo. Česká republika musela kvôli referendu o vstupe krajiny do EÚ prijať osobitný ústavný zákon, ktorý upravil spôsob vykonania referenda a jeho právnu záväznosť. Deväť referend, ktoré sa uskutočnili v priebehu deviatich mesiacov v krajinách prístupujúcich k EÚ k 1. máju 2004 malo spoločného menovateľa. Zapojiť do integrácie voličov v jednotlivých krajinách a získať ich súhlas na prístupenie k EÚ. Okrem odlišností v právnych následkoch referend v jednotlivých krajinách sa odlišovali aj otázky v nich položené. V siedmich prípadoch sa referendumové otázky pýtali na súhlas, či nesúhlas voliča s členstvom/vstupom krajiny do EÚ. Iba v dvoch prípadoch – ČR a Estónsko, boli otázky formulované špecifickejšie. V prípade Českej republiky otázka zahŕňala aj podmienky ustanovené prístupovou zmluvou. V prípade Estónska išlo o spojenie novelizácie estónskej ústavy a vyjadrenia sa voličov k vstupu krajiny do EÚ. Úprava lotyšskej ústavy zase podmieňuje uskutočnenie ďalšieho referenda o členstve Lotyšska v EÚ v prípade, že sa zmenia podmienky jeho členstva.

Tvrdenie o tom, že v ostatných rokoch dochádza k viditeľnému nárastu referend s témou európskej integrácie potvrdzuje aj súčasný vývoj v súvislosti s prijímaním ústavy EÚ v jednotlivých krajinách. Dve z nich spôsobili, že ďalšia ratifikácia ústavy EÚ je zmrazená na dlhšie obdobie. Obe hlasovania súčasne ukazujú, že politickými elitami ovládaný proces, akým EÚ nesporne je, môže byť ohrozený v prípade, že sa politické elity v členských krajinách do rozhodovania náhle snažia zapojiť aj svojich voličov.

S ohľadom na budúcnosť EÚ a využívanie inštitútu referenda na rozhodovanie o budúcich inštitucionálnych zmenách v EÚ sa ponúkajú dva závery. Jeden,

normatívny, odporúča zjednotenie vnútroštátnych ratifikačných procedúr takým spôsobom, aby v každej členskej krajine prebehlo pristúpenie k zmenám inštitucionálneho rámca rovnako. Napríklad prostredníctvom obligatórných ratifikačných referend, ktoré s právne záväzným výsledkom zapoja do procesu budúcej integrácie nielen politické elity, ale aj obyvateľov členských krajín. Je to jeden z prostriedkov na znižovanie demokratického deficitu, ktorý nie je vlastný iba samotnej EÚ, ale aj členským krajinám. Jednotná procedúra by tiež znížila prítomnosť politického flip-floppingu, ktorý je vládam vlastný, keď uvažujú o tom, či im referendum v danej chvíli pomôže alebo ublíži. Druhý záver je skôr faktickej povahy, v súčasnosti žiadna relevantná politická sila jednotnú ratifikáciu nepresadzuje. Pri náraste počtu ľudových hlasovaní s tematikou EÚ, hlasovaní, ktoré majú povahu politických konzultácií, je v budúcnosti reálne očakávať, že sa politické elity v členských krajinách uchýlia aj k oblasti integrácie, ktorá doteraz zostala vo vzťahu k referendám tabu. Začnú presadzovať, aby o ďalšom rozširovaní EÚ rozhodovali nie parlamenty členských krajín a EP, ale voliči v referendách. Prvou „obetou“ nového typu referenda nemusí byť nevyhnutne až Turecko.

8. Ústavný súd ako ochranca zvrchovanosti ústavy po vstupe do EÚ

Momentom, keď sa SR stala členom EÚ, nastala pre Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“, „ÚSSR“) i všeobecné súdy nová výzva, ktorej sa musia v najbližších rokoch postaviť vo svojej judikatúre. Slovenský právny systém sa stáva súčasťou autonómneho právneho poriadku¹¹², čo skôr, či neskôr prinúti slovenské súdy k definovaniu ich miesta v novom právnom prostredí.

Zo všetkých možných a obsahom rozsiahlych oblastí, v ktorých sa vnútroštátne právo dostáva do vzťahu s právom ES/EÚ sa budeme venovať iba niektorým, napríklad možnému vzťahu, ktorý môže zaujať ústavný súd zoči-voči judikatúre Súdneho dvora Európskych spoločenstiev (ďalej len „súdny dvor“, „ESD“) a jeho názoru, „že nad právom vznikajúcim zo Zmluvy o EHS ako z nezávislého prameňa práva nemôžu vzhľadom na jeho osobitnú a pôvodnú povahu prevážiť ustanovenia vnútroštátneho práva v akejkoľvek podobe, pretože v opačnom prípade by toto právo bolo zbavené charakteru práva ES a bol by spochybnený základ samotného Spoločenstva“.¹¹³

V prvej časti približujeme základné zmeny ústavného rámca SR, ktoré ovplyvňujú naše uvažovanie o vzťahu slovenského a európskeho práva, v druhej sa budeme venovať vybraným rozhodnutiam súdnych orgánov členských krajín súvisiacich s hľadaním ich vzťahu k ESD a jeho judikatúre. V poslednej časti rozoberieme existujúce prípady predložené ÚS SR, a to najmä potenciálne zásadný prípad ústavnej sťažnosti skupiny občanov (uznesenie II. ÚS 171/05-38), ktorá môže pre definovanie vzťahu slovenského a európskeho práva znamenať obdobne veľa, ako rozhodnutie *Crotty v. An Taoiseach*¹¹⁴ pre Najvyšší súd Írska, či *Brunner v. European Union Treaty*¹¹⁵ pre Federálny ústavný súd Nemecka.

8.1 Ústavnoprávne predpoklady vzťahu slovenského a komunitárneho práva

Viacerí autori sa zhodli na tom, že prvá šanca, ktorú ponúkol integračný proces SR do EÚ zostala súdnymi orgánmi na Slovensku nevyužitá (Čorba, Klučka, Vávrová, Procházka, 2002). Počas platnosti Zmluvy o pridružení¹¹⁶ nebol dokumentovaný ani jeden súdny prípad, v ktorom by účastník konania poukazoval na ustanovenia zmluvy a domáhal sa jej prednosti pred slovenskými zákonmi alebo namietal rozpor zmluvy s ústavou SR. Na rozdiel od niektorých iných krajín¹¹⁷ si tak slovenské súdy ponechali vyjasňovanie vzťahu k právu ES/EÚ na obdobie po 1. máji 2004. Ak asociačná šanca zostala nepremenená, predovšetkým ÚS SR vo svojom rozhodovaní o podnetoch podľa bývalého čl. 130 ods. 3 ústavy SR využil inú možnosť medzinárodnej konfrontácie. V jej rámci naviazal úpravu ľudských práv a slobôd na Slovensku a rozsah ich ochrany na Európsky dohovor o ľudských právach a slo-

bodách (ďalej „dohovor“) a judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej „ESLP“). Už od svojich prvých rozhodnutí (PL. ÚS 5/93) i neskôr (PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00), vychádzajúc z bývalého čl. 11 ústavy SR¹¹⁸, ústavný súd opakovane tvrdil, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách. Ústavný súd to vyslovoval aj v situáciách, keď ho o to v podnetoch účastníci konania ani nežiadali. „Pokiaľ to ústava svojím znením nevyklúčovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd ustanovených v ústave aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim vydanú“ (Procházka, 2002: 258). Ústavný súd tak vo svojej judikatúre zohľadňoval aj rozsudky ESLP, hoci tie sú záväzné iba pre strany daného sporu, s poukazom na to, že „ústavu nemožno vysvetľovať spôsobom zakladajúcim porušenie medzinárodnej zmluvy o ľudských právach, ak je Slovenská republika účastníkom takejto zmluvy“ (II. ÚS 48/97).¹¹⁹

Prvú skúsenosť ÚS SR s uceleným medzinárodným právnym systémom tak súd riešil koordináciou svojho rozhodovania s obsahom Dohovoru a judikatúrou ESLP. Ku koordinácii ale došlo postupne a nebola automatická. Ústavný súd k nej bol i čiastočne tlačенý, ako v prípade PL. ÚS 12/97, keď súd vyslovil nesúlad ustanovenia zákona o priestupkoch s čl. 6 Dohovoru až potom, čo správa EKLП konštatovala a ESLP odsúdil SR v dvoch prípadoch¹²⁰. Občanom SR totiž nebola poskytnutá možnosť súdneho preskúmania uloženej pokuty, tak zo strany všeobecných súdov, ako i súdu ústavného (Butášová, Šváby, 2003).

K vytvoreniu ústavnoprávnych predpokladov na vstup Slovenskej republiky do EÚ výrazne prispela novela ústavy 90/2001 Z. z.. Jedným z cieľov rozsiahlej ústavnej zmeny bolo zabezpečiť bezproblémové spolužitie slovenského a komunitárneho práva. Medzi základné ústavné princípy bol zaradený princíp dodržiavania medzinárodných zmlúv a záväzkov (čl. 1 ods. 2). V ňom ústavodarca vyjadril odhodlanosť smerom do budúcnosti zabezpečiť bezproblémové súžitie domáceho a medzinárodného práva. Rozsiahla zmena sa dotkla čl. 7 ústavy, ktorý umožnil v ods. 2., aby SR medzinárodnou zmluvou preniesla výkon časti svojich práv na ES/EÚ. Napriek neexistencii prechodných ustanovení je zrejmé, že k realizácii prenosu výkonu časti zvrchovaných práv došlo až momentom vstupu SR do EÚ.

Ratifikáciou Zmluvy o prístúpení¹²¹ a nadobudnutím jej platnosti k 1. máju 2004 došlo k prenosu výkonu časti zvrchovaných práv SR na ES/EÚ. Od tohto momentu v oblastiach výlučných právomoci ES/EÚ a v oblasti spoločných právomoci, v ktorých už ES/EÚ prijala normatívne akty, už orgány verejnej moci na Slovensku (najmä NR SR) nebudú môcť v daných oblastiach vyvíjať príslušné aktivity.¹²² Akt o podmienkach prístúpenia (ktorý je súčasťou prístupovej zmluvy) v čl. 2 ustanovil, že „odo dňa prístúpenia budú ustanovenia pôvodných zmlúv a aktov prijatých orgánmi a ECB pred prístúpením záväzné pre nové členské štáty a budú sa uplatňovať za podmienok stanovených v týchto zmluvách a v tomto akte“. Prirodzene, s výnimkou uplatňovaných prechodných opatrení, upravených odkazom v čl. 24 Aktu (príloha č. XIV).

Novela ústavy z roku 2001 zakotvila novú právomoc ústavného súdu posúdiť súlad návrhu medzinárodnej zmluvy s ústavou alebo ústavnými zákonmi SR (čl. 125a, preventívna kontrola). Táto právomoc nebola využitá ani v prípade Zmluvy

o pristúpení SR k EÚ (185/2004 Z. z.), ani v prípade návrhu Zmluvy o ústave pre Európu. Chýbalo totiž iniciovanie preskúmania zo strany oprávnených subjektov, vlády SR a prezidenta SR. Najmä v prípade ústavy EÚ by sa tak predišlo podaniu ústavnej sťažnosti, o ktorej hovoríme v tretej časti tejto kapitoly. V obidvoch prípadoch tak zmluvu, v zmysle čl. 7 ústavy SR, schvaľovala Národná rada požadovanou 3/5 väčšinou (čl. 84 ods. 4 ústavy SR), pričom obidve označila NR SR za zmluvy v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy SR¹²³.

Novela ústavy 2001 z pohľadu slovenského ústavodarcu vyriešila aj vzťah slovenského a komunitárneho práva v prípade sporu o to, ktoré z nich bude pri ich konflikte prednostne aplikované. V druhej vete čl. 7 ods. 2 NR SR ustanovila prednosť právne záväzných aktov ES/EÚ pred zákonmi SR. Konštatovanie prednosti právne záväzných aktov ES/EÚ nerieši situáciu, v ktorej sa do rozporu s právne záväzným aktom ES/EÚ dostane niektoré ustanovenie ústavy SR alebo ústavného zákona.¹²⁴ Prevzatie skupiny sekundárnych právnych predpisov ES/EÚ, ktoré vyžadujú implementáciu sa v zmysle čl. 7 ods. 2 tretej vety uskutoční prostredníctvom zákona a nariadenia vlády podľa čl. 120 ods. 2.¹²⁵

V rámci úpravy právomoci súdnych orgánov sa tieto ustanovenia premietli do znenia čl. 144 ods. 1 ústavy SR, podľa ktorého sú sudcovia pri rozhodovaní viazaní nielen ústavou, ústavným zákonom a zákonom, ale aj medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 ústavy, t. j. medzinárodnou zmluvou, ktorou (alebo na jej základe) Slovenská republika preniesla výkon časti svojich práv na ES/EÚ, ako aj medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodnými zmluvami, na vykonanie ktorých nie je potrebný zákon, a medzinárodnými zmluvami, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Na všetky tieto zmluvy, vrátane Európskeho dohovoru o ľudských právach (čl. 154c ods. 1 ústavy) a právne záväzné akty ES/EÚ sa vzťahuje princíp aplikačnej prednosti pre zákonmi SR.

Vstup SR do EÚ znamená, že súdy a správne orgány budú aplikovať právo ES/EÚ na konkrétne prípady, ktoré budú riešiť. Samotnú otázku, čo je konkrétne právo ES/EÚ budú, v prípade nejasnosti riešiť v konaní o predbežnej otázke podľa čl. 234 zmluvy o Európskych spoločenstvách (ďalej len „ZES“) a ponechajú tak výklad na ESD. V zmysle doktrín o prednosti komunitárneho práva pred vnútroštátnym právom a doktríny o priamom účinku bude aplikačný orgán v prípade rozporu vnútroštátnej úpravy a komunitárnej úpravy aplikovať komunitárne právo a priznáť FO a PO práva z neho vyplývajúce. Je nevyhnutné poukázať na to, že ani princíp prednosti, ani princíp priameho účinku (s výnimkou nariadenia podľa čl. 249 ZES), nie sú zakotvené v zmluvnom systéme ES/EÚ, ale boli vytvorené rozhodovacou činnosťou ESD. Za riadnu aplikáciu práva ES/EÚ bude zodpovedná Slovenská republika¹²⁶ na dvoch úrovniach, politickej, voči Európskej komisii (čl. 226 a 228 ZES) a právnej, voči ESD.

Napriek intenzívnej interakcii slovenského a medzinárodného právneho poriadku v oblasti ochrany ľudských práv a slobôd je vstup SR do EÚ kvantitatívne i kvalitatívne inou výzvou pre orgány aplikácie práva (najmä súdne orgány), než

akýkoľvek ich doterajší kontakt s medzinárodným právom. Výzva je to o to väčšia, že na strane komunitárneho práva stojí ESD, ktorý má v základných veciach už tak povediac jasno. Vytvorenie a opätovné potvrdzovanie doktrín o prednosti a priamom účinku komunitárneho práva pred právnymi poriadkami členských krajín tlačí národné súdy (najmä tie ústavné) do rozhodnutia o tom, do akej miery zhora presadzované doktríny ESD prijímu. Národné súdy sa tak môžu rozhodnúť s ESD spolupracovať (ako to urobil ÚS SR v prípade ESLP), ignorovať ho, alebo si vyhradiť právo posledného slova na vlastnom území.

Ako sa s výzvami, ktoré členským krajinám predkladal ESD vyrovnali ich súdne orgány si priblížime v nasledujúcich riadkoch.

8.2 Hľadanie vzťahu k ESD: perspektíva národných súdov

Ako sme už uviedli, Európsky súdny dvor si svoj vzťah s právnymi poriadkami členských krajín vyriešil opätovným potvrdzovaním doktrín o prednosti komunitárneho práva a priameho účinku. A to i napriek tomu, že s výnimkou priameho účinku nariadení podľa čl. 249 ZES ani jedna zakladajúca zmluva, či jej nasledovné zmeny, ani jednu z doktrín neobsahovala. ESD ako najvyšší arbiter sporov vyplývajúcich z práva ES/EÚ a jeho jediný vykladač postupným posilňovaním vlastných právomocí a dopadov práva ES/EÚ dokázal za niekoľko desaťročí vybudovať ucelený systém právnych princípov, ktoré až na niektoré výnimky akceptovali postupne všetky vnútroštátne orgány aplikácie práva v členských krajinách (Čorba, 2005b). Ako podklad súdnemu dvoru poslužil čl. 220 ZES podľa ktorého „Súdny dvor a Súd prvého stupňa v rámci svojich právomocí zabezpečia, aby sa pri výklade a uplatňovaní tejto zmluvy dodržiavalo právo“. Svoje nevyslovené právomoci a princípy postupne súd nachádzal rozširovaním subjektov a situácií podliehajúcich jeho jurisdikcii a neskôr ich potvrdzoval v následnej judikatúre (Craig, Búrca, 2003: 96 – 102). Návrh zmluvy o ústave pre Európu niektoré zo základných princípov vytvorených ESD formalizoval a zahrnul ich do textu.¹²⁷ Plazivé rozširovanie právomocí ESD vo vzťahu k právu ES/EÚ a vo vzťahu k právu členských krajín vyvoláva aj kritické reakcie smerujúce voči spôsobu, akým súd interpretuje právo (Hartley, 1998: 77 – 81; Craig, Búrca, 2003: 98 – 99).

Kým ESD rozhoduje na základe komunitárneho práva a jeho rozhodnutia sú záväzné vo všetkých členských krajinách, ústavné a všeobecné súdy členských krajín rozhodujú na základe práva svojej krajiny a ich rozhodnutia sú záväzné iba na ich území. Ako sa s prítomnosťou autonómneho právneho systému vyrovnali súdne orgány v Nemecku, Írsku a Francúzsku je predmetom nasledujúcich riadkov.¹²⁸

Nemecko

Podľa viacerých autorov to bol práve nemecký federálny ústavný súd, ktorý svojimi rozhodnutiami najvýraznejšie ovplyvnil spolužitie práva ES/EÚ s právom členských krajín (Búrca, Craig, 2004; Hartley, 1998). Urobil tak predovšetkým v sérii rozhodnutí nazvaných pracovne ako Solange. Prvý spor zo série Solange riešil ústavný

súd v roku 1971 na pozadí čl. 12 (1) nariadenia ES 120/67, na základe ktorého prišla nemecká firma Internationale Handelsgesellschaft o depozit, ktorý zložila pri žiadosti o licenciu. K prepadnutiu depozitu došlo i napriek tomu, že firma žiadny vývoz ani dovoz nerealizovala.¹²⁹ Ústavný súd rozhodol, že prenos štátnej moci na Európske spoločenstvá nesmie zasahovať do identity a základných štruktúr nemeckého ústavného poriadku.

Podľa súdu „do tej doby, kým i komunitárne právo nebude obsahovať katalóg základných práv prijatých parlamentom a dostatočného rozsahu, ktorý je porovnateľný s katalógom základných práv obsiahnutých v ústave, postúpenie veci z federálneho súdu na ústavný súd vo veci súladu, nasledované po obdržaní rozhodnutia ESD podľa čl. 177 ZES, je prípustné a nevyhnutné, ak nemecký súd považuje pravidlo komunitárneho práva relevantné pre jeho rozhodovanie za neaplikovateľné v podobe, ako ho interpretoval ESD, pretože je v rozpore s niektorým základným právom obsiahnutým v ústave“. Nemecký federálny ústavný súd tak do doby, kým ES nebudú schopné garantovať primeraný zoznam základných práv, rozhodol, že bude práva dané nemeckou ústavou chrániť aj voči komunitárnemu právu.

K výraznému posunu v názore nemeckého ústavného súdu došlo v roku 1986 v prípade Solange II¹³⁰. Ústavný súd vo svojom rozhodnutí zohľadnil vývoj judikatury ESD, ktorá začala vo zvýšenej miere venovať pozornosť ochrane základných práv. Ochrana základných práv v priestore spoločenstiev sa podľa súdu posilnila tým, že všetky členské krajiny ES pristúpili k EDĽP. Nemecký ústavný súd sa tiež odvolal na spoločnú deklaráciu EP, EK a Rady ES¹³¹, ktorá sa prihlásila k ochrane ľudských práv zakotvených v ústavách členských krajín a EDĽP. Podľa súdu tak dlho, pokiaľ bude ESD zabezpečovať efektívnu ochranu ľudským právam, Nemecký federálny ústavný súd nebude vykonávať kontrolu ústavnosti komunitárnych právnych aktov.

Novú šancu na preformulovanie vzťahu medzi nemeckým ústavným právom a právom ES dostal nemecký ústavný súd v roku 1992 pri ratifikácii zmluvy z Maastrichtu, v ktorej došlo k ďalšiemu prenosu časti suverénnych práv členských krajín na EÚ. V kauze Brunner v. European Union Treaty¹³² (známej aj ako Maastrichtské rozhodnutie) súd vyhlásil, že „zmluva z Maastrichtu ustanovuje medzivládne spoločenstvo pre vytvorenie ešte bližšej únie medzi národmi Európy, ktorých obyvatelia sú organizovaní na národnej úrovni, než štát, ktorý je odvodený od ľudu jedného, európskeho štátu“. V tomto zmysle súd rozhodol o tom, že na úniu nie je potrebné klásť požiadavky demokratického charakteru. EÚ totiž vytvára iba spolkov štátov (Staatenverbund). Nemecko sa tak pristúpením k zmluve z Maastrichtu nestáva subjektom „nekontrolovateľného, nepredvídateľného procesu, ... zmluva jednoducho iba vytvára priestor pre ďalšiu postupnú integráciu ES ako spoločenstva zákonov. Každý ďalší krok na tejto ceste je závislý od podmienok, ktoré dodržiava parlament a ktoré je možné predvídať, alebo na základe ďalšieho súhlasu zo strany federálnej vlády, ktorý je ovplyvniteľný parlamentom“.

Posledným rozhodnutím zo série, Solange III, sa nemecký ústavný súd vyhol priamej konfrontácii úrovne ochrany základných práv garantovaných na strane

jednej nemeckým základným zákonom a na strane druhej právom ES/EÚ. Stanovil iba podmienku, za ktorej bude akceptovať prenos suverenity aj v oblasti ľudských práv. Podmienkou bola zhodnosť štandardu ochrany ľudských práv v SRN a EÚ.¹³³

Írsko

Vstup Írskej republiky do ES umožnil III. dodatok írskej ústavy, čl. 29 ods. 4.3.¹³⁴ Ústavný dodatok bol predmetom referenda, ktoré sa uskutočnilo 10. mája 1972 za účasti 70,9% oprávnených voličov. Podľa čl. 47 ústavy sa na schválenie ústavného dodatku v referende vyžadovalo dosiahnutie súhlasu nadpolovičnej väčšiny zúčastnených voličov. Z nich sa 83,1% vyslovilo za prijatie III. dodatku ústavy a umožnilo členstvo Írska v ES.

Írsky najvyšší súd je oprávnený posudzovať súlad bežných zákonov s írskou ústavou, čo využil aj v prípade *Crotty v. Taoiseach*¹³⁵, ktorý sa dotýkal írskej ratifikácie Jednotného európskeho aktu. Raymond Crotty, odporca írskej integrácie argumentoval pred súdom, že zmeny v spôsobe rozhodovania; umožnenie vytvorenia súdu prvej inštancie; a niektoré zmeny v oblasti sociálnej politiky a ekonomickej a sociálnej kohézie obsiahnuté v zmluve idú nad rámec ústavného poverenia, ktoré poskytol III. dodatok írskej ústavy. Ten umožnil vstup krajiny do ES v roku 1972. Podľa jedného z autorov väčšinového názoru súdu, sudcu J. Walsha „nemôže orgán zahraničnej politiky štátu v rámci ústavy na seba, štát a jeho občanov vziať obmedzenia, ktoré obmedzujú jeho schopnosť konať. Aby tak príslušný štátny orgán urobiť mohol, vyžaduje to, aby sa obrátil na občanov, ktorí majú právo zakotvené v čl. 6 ústavy „s konečnou platnosťou rozhodnúť všetky problémy národnej politiky na základe požiadaviek spoločného dobra. V konečnom dôsledku sú to ľudia, ktorí sú strážcami ústavy. Súhlas ľudí je teda nevyhnutným predpokladom na ratifikáciu Jednotného európskeho aktu.“ (J. Walsh, Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4;62)

Podľa sudcu J. Henchyho je tak „bez primeranej zmeny írskej ústavy ratifikácia Jednotného európskeho aktu ústavne neprípustná“ (J. Henchy, Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4;84).

Každá nasledujúca novelizácia zmluvného základu ES a EÚ je odvtedy v Írsku predmetom ústavného dodatku, ktorý írski voliči schvaľujú v obligatórnom referende.

Azda k najvýraznejšiemu stretu írskej ústavy a práva ES/EÚ došlo v otázke umeleho prerušenia tehotenstva. V kauze *SPUC v. Grogan*¹³⁶, ktorá sa dostala pred ESD, riešil súdny dvor otázku, či je poskytovanie interrupcií službou, aby posúdil, či je obmedzenie resp. zákaz informovania o poskytovaní interrupcií v iných členských krajinách (v tomto prípade Veľkej Británii) v Írsku v rozpore čl. 49 ZES. ESD rozhodol, že poskytovanie interrupcií je službou v zmysle čl. 49, ale tiež, že študentský zväz nemohol poskytovať informácie o interrupčných klinikách v Británii vzhľadom na neexistenciu komerčného prepojenia medzi ním a klinikami. Súdny dvor tiež potvrdil, že štát môže obmedziť/zakázať výkon služby poskytovanej subjektom sídliacim v inej členskej krajine na svojom území. Nevyriešil ale otázku, či môže štát zabrániť svojim občanom v tom, aby službu využili mimo územia krajiny,

v zahraničí. Problematika írskeho zákazu interrupcií sa preniesla aj do prípravy Zmluvy o EÚ (Maastricht) v roku 1992. K zmluve totiž Írsko pripojilo Protokol č. 17, v ktorom sa konštatuje, že „nič v zmluve o EÚ, ani v zmluvách ustanovujúcich ES, alebo v zmluvách, ktoré tieto zmluvy dopĺňajú a menia nevplýva na čl. 40.3.3. írskej ústavy¹³⁷“. O niekoľko týždňov na to írsky najvyšší súd rozhodol o ústavnej prípustnosti interrupcie v prípade X¹³⁸, na čo reagovala írsky vláda snahou o zmenu protokolu tak, aby bola zaručená sloboda pohybu súvisiaca s vyhľadáním interrupcie. Z obavy pred ďalším otváraním zmluvy členské štáty prijali 1. mája 1992 Slávnostnú deklaráciu, v ktorej konštatovali, že „bolo ich úmyslom v protokole neobmedziť slobodu pohybu medzi členskými krajinami a s ňou súvisiace právo na informácie o poskytovaní služieb v iných členských štátoch“.

Francúzsko

Francúzsko má dva odlišné súdne systémy, jeden všeobecný (občianske a trestné veci), na čele s Cour de Cassation a druhý administratívny, na čele s Conseil d'Etat. Odlišnosť súdov sa prejavuje aj v odlišných súdnych tradíciách. Kým Cour de Cassation od začiatku riešil problémy nastolené súžitím francúzskeho práva a práva ES, Conseil d'Etat sa rozhodovaniu vyhýbal (Hartley, 1998: 242 – 250). Prvým významným prípadom sa stal „Cafés Jacques Vabre“¹³⁹ z roku 1975. Dotýkal sa importu kávového extraktu z Holandska do Francúzska, na ktorý francúzske úrady uvalili clo na základe francúzskeho zákona z roku 1966. Proti tomu sa odvolal majiteľ kaviarne s poukazom na čl. 95 zmluvy o ZES. Cour de Cassation rozhodol, že zmluva má na základe čl. 55 francúzskej ústavy prednosť pred francúzskymi zákonmi a súčasne „zakladá osobitný právny poriadok prepojený s právnymi poriadkami členských krajín. Pre svoju osobitosť, ktorú tento právny systém vytvoril, je priamo účinný aj pre občanov týchto krajín a je záväzný pre ich súdy“. Onedlho tento názor Cour de Cassation potvrdil v kauze Von Kempis v. Geldof s tým, že ZES má prednosť aj pred francúzskymi zákonmi prijatými ešte pred jej platnosťou.¹⁴⁰ Judikatúra Conseil d'Etat v prípadoch konfliktu medzi francúzskym a európskym právom bola až do roku 1989 odvodená od rozhodnutia súdu v kauze Semoules¹⁴¹ z roku 1968. Dotýkala sa nariadenia Rady ES z apríla 1962, na základe ktorého boli povinné členské krajiny pri obchode s obilím s nečlenskými krajinami vyžadovať na importované obilie licencie a osobitné clo. Nariadenie sa dotýkalo existujúcej colnej únie medzi Francúzskom a Alžírskom, na ktorej základe bolo obilie v rokoch 1963 – 64 do Francúzska dovážané bez licencií a uvalenia cla. Postup vlády napadlo odborové združenie výrobcov, poukazujúc na existenciu nariadenia Rady. Conseil d'Etat rozhodol, že colná únia bola uzavretá ešte pred prijatím nariadenia, a z tohto dôvodu má pred ním aplikačnú prednosť. Tento názor si Conseil d'Etat udržal až do roku 1989, keď došlo k výraznej generačnej obmene súdu. V prípade Nicolò¹⁴² súd posudzoval francúzsky zákon o voľbách do EP, ktorý bol podľa sťažovateľa v rozpore so ZES. Súd žalobu zamietol s poukazom na to že „pravidlá ustanovené zákonom o voľbách do EP z roku 1977 nie sú v rozpore s čl. 227 (1) ZES“. Conseil d'Etat tým, že posúdil súlad francúzskeho zákona so ZES nepriamo uznal prednosť práva ES pred francúzskymi zákonmi.

Ako posledný zo súdnych orgánov Francúzska vstúpila do posudzovania vzťahu francúzskeho práva a práva ES/EÚ Ústavná rada (Conseil Constitutionnel). V roku 1992 posudzovala súlad Zmluvy z Maastrichtu s francúzskou ústavou¹⁴³. Rozhodla, že viaceré články zmluvy sú v rozpore s ustanoveniami francúzskej ústavy. Išlo napr. o ustanovenie č. 8b (1) zmluvy, ktoré umožňovalo obyvateľom EÚ s trvalým pobytom vo Francúzsku voliť v lokálnych voľbách, či o ustanovenia dotýkajúce sa ekonomickej a menovej únie. V dôsledku rozhodnutia Ústavnej rady došlo k novelizácii ústavy Francúzska, ktorá sa dotkla najmä oddielu XIV, v ktorom sa po prvýkrát do ústavy dostala zmienka o členstve Francúzska v ES a EÚ. Obdobný postup zopakovala Ústavná rada v prípade zmluvy z Amsterdamu a návrhu ústavy EÚ.

Ak ESD ťaží svoju výhodu z relatívne dlhého funkčného obdobia, pomalosti svojich rozhodnutí a strednodobej perspektíve, v ktorej sa jeho činnosť pohybuje, obdobnú výhodu na strane členských krajín požívajú ich súdne orgány. „Všetky uvedené princípy (práva ES) sú síce rozvíjané Súdnym dvorom, no do života ich uvádzajú súdy členských štátov“ (Čorba, 2005b). Práve súdy členských krajín majú možnosť reagovať na konanie ESD primeraným spôsobom a konfrontovať svoje pohľady na spolužitie ich vnútroštátneho práva s právnym poriadkom ES/EÚ. Výsledkom tejto konfrontácie môže byť v rôznych časových obdobiach posilnenie koordinácie a spolupráce s ESD; ich vzájomné ignorovanie a v neposlednej miere otvorená konfrontácia vedúca k zdôrazneniu absolútneho postavenia a prednosti ústavného poriadku členej krajiny. „Konflikt medzi ústavným a komunitárnym právom je nezriedka vykresľovaný ako právne nekoordinovaný zápas o uznanie právoplatnosti, ktorý môže byť vyriešený iba tým, že jedno právo označíme za správne a druhé nie“ (Kirchhof, 1999:228). Ako sme ukázali, zápas o uznanie právoplatnosti medzi ESD a súdmi členských krajín nemá jasného víťaza.

8.3 Našiel ÚS SR svojho Crottyho a Brennera?

Ak sme v iných kapitolách tejto knihy hľadali a nachádzali príklady po vstupovéhovplyvu EÚ na dianie na Slovensku a opačne, v oblasti aplikácie práva súdnymi orgánmi SR je toto hľadanie sisyfovské. Dôvodom je niekoľko, dĺžka súdneho konania, obmedzený prístup k rozhodnutiam všeobecných súdov a v neposlednom rade krátky čas, ktorý uplynul od vstupu SR do EÚ. Napriek tomu sa už vyskytli prípady, v ktorých boli súdne orgány SR¹⁴⁴ konfrontované s komunitárnym právom. Všetky tri z nich riešil, či rieši ústavný súd, v dvoch z nich boli podania zamietnuté z procesurálnych dôvodov.

V prvom prípade rozhodoval v konaní o súlade o návrhu Národnej rady na prerušenie konania o súlade vládou napadnutých ustanovení tzv. antidiskriminačného zákona s ústavou SR. Národná rada súčasne navrhla, aby sa ústavný súd obrátil na ESD vo veci vydania predbežného nálezu v otázke výkladu §8 ods. 8 zákona 365/2004 Z. z.. Ústavný súd to odmietol, hoci pripustil, že „v spornom ustanovení antidiskriminačného zákona je vecne obsiahnutý text čl. V. tzv. Rasovej smernice

Rady ES, ale jeho výklad by nemal žiadnu relevanciu pre posúdenie súladu napadnutého ustanovenia s namietanými článkami ústavy¹⁴⁵.

V druhom prípade ústavný súd riešil ústavnú sťažnosť T., spol. s r. o., ktorá namietala, že krajský súd nesprávne aplikoval nariadenie Rady ES č. 44/2001 o súdnej právomoci, uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach, čím malo dôjsť k porušeniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru. K porušeniu práv malo podľa sťažovateľa dôjsť nesprávnym posúdením právnej veci tým, že krajský súd opomenul aplikovať jeden z článkov nariadenia Rady ES. Odvolací súd uznesením názor krajského súdu potvrdil, pričom odmietol aj žiadosť sťažovateľa, aby odvolací súd „zvážil a posúdil možnosť požiadať ESD o prejudiciálne posúdenie tejto otázky vo forme výkladu čl. 5 bod 3 nariadenia rady (ES)“. Ústavný súd v uznesení II. ÚS 90/05-26 sťažnosť v oboch bodoch odmietol pre nedostatok právomoci. Upozornil sťažovateľa, že nevyužil všetky účinné právne prostriedky nápravy namietaného porušenia práv.

Proces ratifikácie zmluvy o ústave pre Európu na Slovensku priniesol ÚS SR tretí prípad. V ňom môže súd zadefinovať svoje postavenie v širšom rámci práva ES/EÚ, vyriešiť, nielen smerom do budúcnosti otázku spôsobu ratifikácie ďalších zmluvných zmien EÚ a v neposlednom rade sa vyjadriť k procesu postupného posilňovania vlády SR, jej nedostatočnej kontroly zo strany parlamentu a oslabenia občanov SR, ktorí po vstupe do EÚ výrazne stratili zo svojej schopnosti ovplyvňovať chod vecí verejných a určovať agendu pre rozhodovanie. Otázkou zostávalo, akým spôsobom bude k podaniu vysvetlenia ústavný súd vyzvaný. Do úvahy prichádzali inštitúty čl. 125a¹⁴⁶, výkladu ústavy podľa čl. 128¹⁴⁷ a napokon prípade využitý inštitút ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy SR.

Skupina 13 fyzických osôb zastupujúcich rozmanité organizácie konzervatívneho charakteru¹⁴⁸ predložila 8. júla 2005 ústavnému súdu ústavnú sťažnosť podľa čl. 127¹⁴⁹ ústavy, v ktorej tvrdí, že Národná rada porušila ich základné práva tým, že dňa 11. mája 2005 prijala uznesenie č. 1596, ktorým vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu.

Sťažovatelia žiadajú ústavný súd, aby vyslovil porušenie základného práva sťažovateľov zúčastňovať sa na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1 ústavy SR), ku ktorému malo dôjsť v priamej súvislosti s prijatím uznesenia NR SR č. 1596. Ďalej chcú, aby súd zrušil na základe čl. 127 ods. 2 ústavy SR a súvisiacich predpisov predmetné uznesenie Národnej rady. Napokon sťažovatelia požadujú, aby ústavný súd v odôvodnení svojho rozhodnutia konštatoval, že „zmluva o Ústave pre Európu je medzinárodná zmluva o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorý je podľa čl. 7 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky schvaľovaný ústavným zákonom, ktorý sa potvrdzuje referendum“¹⁵⁰.

V zmysle §52 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii ÚS SR navyše sťažovatelia navrhli, aby ústavný súd rozhodol o odložení vykonateľnosti uznesenia NR SR č. 1596 a súčasne uložil prezidentovi SR, aby sa do rozhodnutia vo veci samej zdržal ratifikácie Zmluvy o Ústave pre Európu. Sťažovatelia vo svojej žiadosti o odklad vykonateľnosti mali za to, že tento je „odôvodnený dôležitým verejným záujmom, ktorý spočíva v tom, že postup štátnych orgánov Slovenskej republiky

(NR SR a prezidenta SR) pri ratifikácii tak dôležitého dokumentu, akým je Zmluva o Ústave pre Európu, musí byť zbavený akýchkoľvek pochybností o tom, či je v súlade s Ústavou SR”.¹⁵¹

Uznesením II. ÚS 171/05-38 zo dňa 14. júla 2005 senát ústavného súdu rozhodol, že ústavnú sťažnosť prijíma na ďalšie konanie a súčasne rozhodol o predbežnom opatrení. V ňom senát odložil vykonateľnosť uznesenia NR SR č. 1596, ktorým Národná rada vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu a rozhodla, že Zmluva o Ústave pre Európu je medzinárodná zmluva podľa čl. 7 ods. 2 v spojení s čl. 7 ods. 5 ústavy SR a táto zmluva má prednosť pred zákonmi. Podľa ústavného súdu je odklad vykonateľnosti „odôvodnený dôležitým verejným záujmom, ktorý ústavný súd vidí v tom, že postup národnej rady pri schvaľovaní uznesenia č. 1596 z 11. mája 2005, ktorým vyslovila súhlas so Zmluvou, musí byť zbavený akýchkoľvek pochybností o tom, či je v súlade s ústavou. V okolnostiach prípadu je tento verejný záujem zvýraznený tým, že ide o rozhodnutie národnej rady, ktoré sa týka všetkých občanov Slovenskej republiky“. Navyše odkladom vykonateľnosti podľa ústavného súdu „nevzniká žiadnym osobám ujma, ktorá by bola porovnateľná s ujmom, ktorá by vznikla, ak by sa pri postupe národnej rady pri schvaľovaní označeného uznesenia o súhlase so Zmluvou zistilo porušenie ústavnosti“.

Na rozdiel od požiadavky sťažovateľov súd vo výroku uznesenia neuložil prezidentovi SR „aby sa do rozhodnutia vo veci samej zdržal ratifikácie Zmluvy o Ústave pre Európu“. V odôvodnení však ústavný súd vysvetlil, že „odklad vykonateľnosti znamená, že do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej prezident SR nemôže ratifikovať Zmluvu“.

8.3.1 Reakcie na uznesenie ÚS SR II. ÚS 171/05-38

Predseda ústavného súdu a súčasne predseda II. senátu J. Mazák, ktorý o sťažnosti rozhoduje pre SITA¹⁵² zdôraznil, že „prezident nemôže ratifikovať Zmluvu o ústave pre Európu, kým ústavný súd nerozhodne vo veci samej.“ Podľa J. Mazáka „ak by sme neodložili účinnosť rozhodnutia a prezident by to ratifikoval, potom by ÚS mohol už len akademicky diskutovať, ako by to mohlo byť, a to by nebolo v súlade s poslaním a účelom, na ktoré bol ÚS založený“. J. Mazák tiež uviedol, že „je to veľká výzva pre Ústavný súd, lebo je to závažná kauza“. Pri tom poukázal na rozhodnutie nemeckého ústavného súdu v súvislosti s Maastrichtskou zmluvou. Predseda súdu tiež predoslal, že ústavný súd bude v rámci sťažnosti „hľadať odpovede na viaceré otázky, ktoré v našej spoločnosti rezonujú už dlhší čas“. Medzi ne patria otázky o tom, či bude EÚ po prijatí ústavy EÚ štátnym zväzkom, či je nevyhnutné prijímať ústavný zákon, ktorý by mal byť ratifikovaný referendum, či ide o správu vecí verejných do tej miery, že sa k tomu mali vysloviť občania v referende a či boli alebo neboli porušené ústavné práva občanov.

Na stanovisko predsedu ústavného súdu J. Mazáka reagoval prostredníctvom tlačovej správy aj prezident SR I. Gašparovič. V stanovisku prezident uviedol, že „uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 14. júla 2005 nie je pre pre-

zidenta SR záväzné. Podľa prezidenta nemôže ústavný súd „vysloviť (ani v odôvodnení svojho uznesenia ani v jeho výroku), čo odklad vykonateľnosti uznesenia Národnej rady SR znamená vo vzťahu k oprávneniu prezidenta SR ratifikovať medzinárodné zmluvy. Zrejme si túto skutočnosť uvedomil aj ústavný súd. Preto uvádza len v odôvodnení svojho uznesenia, čo znamená odklad vykonateľnosti uznesenia Národnej rady SR. Potom nie je ale jasné, ktorú časť výroku svojho uznesenia týmto odôvodňuje“¹⁵³. Dosiaľ prezident SR zmluvu o Ústave pre Európu neratifikoval.

Zástupcovia politických strán na uznesenie súdu reagovali rôzne. Podpredseda HZDS M. Urbáni rozhodnutiu súdu nerozumel a pozastavil sa nad tým, že mu chýba „časový horizont, do kedy Ústavný súd rozhodne. Budeme čakať päť rokov na verdikt?“. Ratifikáciu v parlamente bránil poslanec SDKÚ J. Banáš, podľa ktorého „ratifikácia totiž neznamená vstup do nového štátneho zväzku, pretože EÚ nemá základné atribúty štátu“. Zástupcovia parlamentných strán, ktoré hlasovali proti návrhu ústavy EÚ rozhodnutie ústavného súdu privítali. Ústredný tajomník KDH P. Abrhan zdôraznil, že jeho strana vždy hovorila o vstupe do EÚ v tej podobe ako do zväzku štátov, pre ktorý je potrebné referendum. Podľa KSS zase existujú nedoriešené veci a preto má rozhodnutie súdu svoje rácie.¹⁵⁴ Ministerstvo zahraničných vecí vo svojej reakcii iba zopakovalo svoje pôvodné stanovisko, podľa ktorého „európska ústava nerobí z únie štátny zväzok, preto na jej prijatie SR stačí schválenie parlamentom a nie je nutné záväzné referendum“.¹⁵⁵

8.3.2 Argumentácia sťažovateľov

Obsah sťažnosti, podľa ktorej je zmluva o ústave pre Európu medzinárodnou zmluvou o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi podľa čl. 7 ods. 1 ústavy, je možné zhrnúť do troch základných bodov.

1. Európska únia by sa v prípade nadobudnutia platnosti ústavy EÚ stala štátnym zväzkom, pretože by bola útvarom, ktorý vykazuje znaky a plní funkcie štátneho zväzku.
2. Na základe ústavy SR je vstup SR do štátneho zväzku s inými štátmi podmienený schválením ústavného zákona, ktorý sa následne potvrdí referendom.
3. Kedy, ak nie teraz? Pýtajú sa sťažovatelia a argumentujú, že dosiaľ v SR nebol prijatý ústavný zákon a neuskutočnilo referendum v zmysle čl. 7 ods. 1 a čl. 93 ods. 1 ústavy SR o vstupe do štátneho zväzku. Ak teda zmluva o ústave pre Európu z EÚ robí štátny zväzok, neexistuje iná ústavná možnosť ako rozhodnúť o tomto vstupe prostredníctvom ústavného zákona o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorý by podliehal potvrdeniu v referende.

Podstata problému – čo je štátny zväzok?

Rozhodujúcou premennou, ktorá vplyva na vyriešenie ústavnej sťažnosti je pojem štátny zväzok. Jeho definovanie a následné aplikovanie tejto definície na EÚ v čase

platnosti ústavy EÚ môže spor o potrebe obligatórneho referenda podľa čl. 93 ods. 1 napomôcť vyriešiť.

Pôvodná úprava čl. 7 ústavy SR

Pôvodné znenie čl. 7¹⁵⁶ ústavy označil ústavodarca v dôvodovej správe k návrhu ústavy SR za zakotvenie základného princípu úpravy vzťahov k iným štátom, a to princípu zmluvného. Práve na základe tohto článku sa podľa ústavodarcu budú riešiť aj vzťahy najmä s Českou republikou. Ak vezmeme do úvahy mimoprávne faktory, ktoré ovplyvňovali tvorbu ústavy SR, musíme vziať do úvahy prebiehajúci proces rozpadu federálneho štátu ČSFR. I dôvodová správa poukazuje na to, že cieľom článku je, smerom do budúcnosti, riešiť najmä vzťahy s Českou republikou. Ak v procese prípravy ústavy SR ešte nebolo zrejmé, že k 1. januáru 1993 dôjde k zániku ČSFR a vzniku dvoch samostatných republík, môžeme chápať čl. 7 ústavy SR (pripravovanej ako ústavy jednej z republík v rámci federácie) ako poistku smerujúcu k prípadnému riešeniu budúceho štátoprávneho usporiadania ČR a SR.¹⁵⁷

Komentár ústavy k čl. 7 za štátny zväzok jednoznačne označuje zložený štát federatívneho typu. Naopak, polemizuje o aktuálnosti čl. 7 v spojitosti s eventuálnym členstvom SR v EÚ a NATO, bez toho, že by poskytol definitívne stanovisko. V nadväznosti na novelizáciu čl. 7 ústavy SR ústavným zákonom 90/2001 Z. z. je potrebné poukázať na jeden interpretačný problém pôvodného znenia čl. 7. Článok hovorí o možnosti vstupu do štátneho zväzku s inými štátmi. Z použitia množného čísla autori novely ústavy z roku 2001 vyvodili, že pôvodný ústavodarca odmietol možnosť vstupu Slovenskej republiky do štátneho zväzku iba s jedným štátom (Predkladacia správa, 2001: 28). Táto interpretácia obстоjí pri použití gramatického výkladu, ale pri posudzovaní úmyslu ústavodarcu, vychádzajúc z dôvodovej správy a rozpravy v SNR, tento záver neobstojí. Ústavodarca nikde neprejavil vôľu obmedziť vstup do štátneho zväzku iba na skupinu štátov, naopak, počítal s využitím čl. 7 predovšetkým na riešenie štátoprávnych vzťahov s ČR.

Súčasná úprava čl. 7 ústavy SR

Ak bolo znenie čl. 7 ústavy SR z roku 1992 určené predovšetkým na prípadné usporiadanie vzťahov s ČR, pri novelizácii ústavy v roku 2001 sa uvažovanie jej tvorcov v spojitosti s čl. 7 spája s iným medzinárodno-politickým kontextom, v ktorom sa SR nachádzala.

V upravenom čl. 7 ods. 1 (do ktorého bolo prebrané pôvodné znenie čl. 7) došlo k vypusteniu druhej vety hovoriacej o nemožnosti obmedzenia práva na vystúpenie zo štátneho zväzku. V predkladacej správe k novele ústavy SR sa jej autori vyjadrili aj k samotnému pojmu štátneho zväzku, najmä v súvislosti s budúcim členstvom SR v EÚ. Podľa predkladateľov treba pojem štátny zväzok chápať ako „taký štátny útvar, ktorý sa prezentuje navonok vlastnou medzinárodnoprávnou suverenitou (má oprávnenie vystupovať v medzinárodných vzťahoch voči druhým štátom) a štátny útvar, ktorý je zložený z viacerých štátov (v prípade spolkového štátu spolkových krajín)“ (tamtiež: 28).

Základ takého štátneho útvaru podľa predkladacej správy tvoria 1. spoločná ústava, 2. spoločné štátne občianstvo, 3. spoločné vonkajšie štátne symboly a 4. ústredné zväzové orgány, ktoré ho politicky navonok reprezentujú a riadia. Vzápätí sa tvorcovia novely ústavy SR zamerali na voľnejšie formy združovania štátov, v snahe vysvetliť potrebu zakotvenia iných mechanizmov pre možnú účasť SR v nich. V súvislosti s EÚ predkladatelia tvrdia, že 1. ide o zoskupenia vznikajúce na základe medzinárodnej zmluvy medzi dvomi alebo viacerými suverénnymi štátmi; 2. Európske spoločenstvá sú právnickými osobami, ktoré požívajú v medzinárodných vzťahoch iba tú právnu spôsobilosť, ktorá je nevyhnutná na výkon ich funkcií a dosiahnutie ustanovených cieľov a ktorá je obsiahnutá v ich zriaďovacích zmluvách a 3. zmluva o Európskej únii nepriniesla zmenu vo formálno-právnom postavení týchto troch spoločenstiev (vlastným subjektom zostávajú naďalej Európske spoločenstvá, nakoľko Zmluva o Európskej únii sa o otázke právnej subjektivity EÚ nezmieňuje a Európska únia pri svojej činnosti ani nevystupuje ako subjekt vnútroštátneho a ani ako subjekt medzinárodného práva)(tamtiež: 28). Vychádzajúc z predchádzajúcich troch úvah o voľnom zväzku štátov a v snahe umožniť, aby sa SR mohla stať členom takého zoskupenia, ktoré podľa autorov novely nemá povahu štátneho zväzu, sa do ústavy dostal čl. 7 ods. 2, ktorý umožňuje, aby Slovenská republika medzinárodnou zmluvou alebo na jej základe preniesla časť svojich zvrchovaných práv na medzinárodnú organizáciu ktorej je členom, čo nepredstavuje jej vstup do štátneho zväzku, ako tento chápe ústavné právo“ (tamtiež: 29). Z predchádzajúceho vyplýva jeden záver, v roku 2001 navrhovatelia novely ústavy nepokladali EÚ za štátny zväzok, ale za voľnejšiu formu združovania štátov.¹⁵⁸

Vezmime si tri kritériá z predkladacej správy ako základ pre testovanie toho, či je možné EÚ v prípade platnosti ústavy EÚ naďalej považovať za voľné združenie štátov, odlišné od štátneho zväzku.

1. Podľa prvého kritéria musí ísť o zoskupenie vznikajúce na základe medzinárodnej zmluvy medzi suverénnymi štátmi. Táto podmienka je v prípade ústavy EÚ splnená, ide naďalej o zmluvu medzi suverénnymi štátmi.
2. Podľa druhého kritéria treba skúmať, či EÚ po platnosti ústavy EÚ zostane právnickou osobou, ktorá požíva v medzinárodných vzťahoch iba tú právnu spôsobilosť, ktorá je nevyhnutná na výkon jej funkcií a dosiahnutie ustanovených cieľov a ktorá je obsiahnutá v zriaďovacích zmluvách. Toto kritérium je tiež naplnené, EÚ získava iba tú právnu spôsobilosť, ktorá je nevyhnutná na výkon jej funkcií podľa ústavy EÚ a ktorá je v nej obsiahnutá.
3. Na základe platnej ústavy EÚ nastáva zmena vo formálno-právnom postavení EÚ a EÚ získava právnu subjektivitu. EÚ podľa ústavy bude vystupovať ako subjekt medzinárodného práva, ale nie ako subjekt práva vnútroštátneho

Argumenty za: EÚ je/bude štátnym zväzkom

Štažovatelia vo svojej argumentácii v prospech EÚ ako štátneho zväzku vychádzajú predovšetkým z názorov R. Procházku, zástupcu SR pred súdmi ES (Procházka, 2005). Ten vo svojej analýze dospieva jednoznačnému tvrdeniu, vychádzajúc

predovšetkým z domácej teórie štátu a práva, že „v podobe založenej ústavnou zmluvou bude mať Európska únia tie znaky, plniť tie funkcie a disponovať tou symbolickou výbavou, ktorá je typická pre útvary s povahou štátu“. To znamená, že sú „splnené všetky nevyhnutné podmienky pre to, aby schválenie ústavnej zmluvy prebehlo podľa čl. 86 písm. b) v spojení s čl. 7 ods. 1 ústavy, t.j. aby bolo viazané na ústavný zákon NR SR podliehajúci schváleniu v referende“.

Vychádzajúc z troch znakov definovaných právnou teóriou pre štát: územie, obyvateľstvo a jurisdikcia ukazuje, že niet pochyb, že EÚ v prípade ratifikácie ústavy EÚ naplňuje všetky tri znaky. Navyše EÚ plní aj vnútorné a vonkajšie funkcie štátu a disponuje jeho symbolickou výbavou.

Argumenty proti: EÚ nie je štátnym zväzkom

Na úvod upozorníme na niektoré osobitosti, ktoré neumožňujú jednoznačnú klasifikáciu EÚ ako ústavného zväzku. Pôvodný úmysel ústavodarcu v čl. 7 ods. 1 ústavy SR nijako nesúvisel s problematikou ES a EÚ.

Európska integrácia je nelineárny proces, charakterizovaný dvoma neustále súperiaciimi prístupmi, medzivládny a supranacionálnym. EÚ nie je, ani po platnosti ústavy EÚ, suverénna štátnou mocou, ale jej existencia sa stále odvíja od zásady *pacta sunt servanda*.

Európska únia a právo ES/EÚ nie sú ničím, pokiaľ členské krajiny, či už vo svojich ústavách, alebo prostredníctvom rozhodnutí svojich súdnych orgánov nepovedali, že niečím sú. Obdobne tak Európsky súdny dvor nestojí nad súdnymi orgánmi členských krajín, tie totiž môžu v ktoromkoľvek momente označiť právo ES/EÚ za neaplikovateľné z dôvodu nesúladu s ústavou. Ak by mala byť EÚ štátnym zväzkom, túto právomoc by súdy členských krajín mať nemohli a nesmeli.

Iné argumenty ponúka samotný návrh ústavy EÚ. Zamerajme sa na dva z nich.

Občianstvo. V zmysle čl. I-10 ústavy EÚ je „každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť niektorého členského štátu, občanom Únie. Občianstvo Únie dopĺňa štátne občianstvo a nenahrádza ho.“ Po prvé, občianstvo únie je závislé od občianstva členského štátu, dopĺňa, ale nenahrádza ho. Druhý argument je ešte závažnejší. Platný čl. 17 ZES hovorí o občianstve to isté, „občianstvo únie nenahrádza, ale dopĺňa štátnu príslušnosť jednotlivca“.

Ustanovenie čl. I-1. Základný článok ústavy hovorí, že „ústava zakladá Európsku úniu, na ktorú členské štáty preniesli právomoci na dosiahnutie spoločných cieľov. Únia koordinuje politiky, ktorými sa členské štáty snažia tieto ciele dosiahnuť, a vykonáva komunitárnym spôsobom právomoci, ktoré na ňu členské štáty preniesli“. EÚ vykonáva iba tie právomoci, ktoré na ňu členské štáty preniesli. Navyše, je zrejmy rozdiel medzi obsahom súčasného čl. I-1 a jeho podobou v skorších návrhoch: „táto ústava zakladá úniu...v rámci ktorej sú politiky členských štátov koordinované a ktorá súčasne spravuje určité právomoci na federálnej úrovni“. Je zjavné, že jeden z pôvodných návrhov jasne hovoril o federálnej úrovni výkonu právomocí únie. To, že sa táto formulácia do finálneho textu nedostala svedčí o tom, že ústavodarca nemal v úmysle vytvoriť z únie federálne zoskupenie. Ak odporcovia názoru, že

ústava EÚ nezakladá štátny zväzok argumentujú v prospech štátneho zväzku, mali by ukázať, čo iné ako federácia napĺňa túto definíciu.

Na záver citujme z rozhodnutia nemeckého ústavného súdu v prípade Brunner. Súd v odôvodnení vysvetlil ako si Nemecko, i po pristúpení k zmluve o EÚ, ponecháva svoju suverenitu. Toto vysvetlenie podľa nás platí dodnes aj v prípade zmluvy o návrhu ústavy EÚ.

„Federálna republika Nemecko tak aj po tom, čo zmluva o EÚ nadobudne platnosť, zostane členom federácie štátov, ktorej spoločná autorita je odvodená od členských štátov a môže mať záväzný účinok v rámci suverénneho priestoru Nemecka iba ak jej tento účinok prizná nemecká inštrukcia. Nemecko je jedným z „pánov zmlúv“, ktorí rozhodli o svojom pripojení sa k zmluve o EÚ uzavretej „na neobmedzený čas“ s úmyslom dlhotrvajúceho členstva, ale môže tiež v krajnom prípade toto pripojenie vziať späť. Platnosť a aplikácia európskeho práva v Nemecku závisí od podmienok ustanovených v zákone o Pristúpení. Nemecko si tak zachováva kvalitu suverénneho štátu a postavenie suverénnej rovnosti s ostatnými štátmi v zmysle čl. 2(1) charty OSN z 26. júna 1945“.¹⁵⁹

Inšpirácia zvonku

Ústavný súd SR nie je jediným súdnym orgánom v rámci členských krajín EÚ, ktorý dostal možnosť vyjadriť sa k vzťahu ústavy EÚ a vnútroštátneho práva, povahe EÚ po nadobudnutí platnosti ústavy EÚ, či spôsobu jej vnútroštátnej ratifikácie.¹⁶⁰

Francúzska ústavná rada dostala 29. októbra 2004 podnet od prezidenta J. Chiraca v zmysle čl. 54 ústavy Francúzska.¹⁶¹ Predmetom žiadosti bola otázka, či ratifikácia ústavy EÚ vyžaduje zmenu francúzskej ústavy. Ústavná rada preskúmala ustanovenia ústavy EÚ a ústavy Francúzska a rozhodla, že „ratifikácia zmluvy ustanovujúcej ústavu pre Európu vyžaduje predchádzajúcu zmenu ústavy“. Ústavná rada identifikovala vo svojom rozhodnutí dve oblasti, v ktorých ústava Francúzska vyžadovala zmenu. Prvou bola oblasť „štátnosti“ ako ju nazvala ústavná rada, a to predovšetkým ustanovenia kapitoly IV ústavy EÚ (priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti) a kapitoly II (spoločná zahraničná a bezpečnostná politika), ktoré podľa rady „prenášajú právomoci na úniu, alebo modifikujú význam už prenesených právomocí (najmä prechod z hlasovania jednomyselného na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v Rade) takým spôsobom, že použijúc terminológiu ústavnej rady, aplikovanú na prípady predošlých zmlúv (Maastricht, Amsterdam), by boli dotknuté „základné podmienky výkonu národnej suverenity““. Obdobne tak ústavná rada konštatovala, že zmenu ústavy Francúzska vyžadujú aj nové právomoci národných parlamentov (obsiahnuté v protokoloch 1 a 2, či čl. IV-444 ústavy EÚ) a to z dôvodu ich úplného využitia francúzskym zákonodarným zborom. Naopak, podľa ústavnej rady ústava nemusí byť novelizovaná kvôli zvyšným ustanoveniam ústavy EÚ, menovite najmä úvodné ustanovenia ústavy EÚ, čl. 1 – 6¹⁶², a celá časť II. ústavy, Charta základných práv únie.

Nemecký prezident H. Köhler v júni 2005 pozastavil proces ratifikácie ústavy EÚ, ktorú už stihli schváliť ako spolkový Bundestag tak i Bundesrat¹⁶³. Prezident sa rozhodol počkať na rozhodnutie Nemeckého federálneho ústavného súdu, ktorý sa zaoberá už druhým podaním poslanca CSÚ P. Gauweilera. Ten sa najprv

v apríli 2005 pokúsil dosiahnuť zastavenie ratifikácie v Bundestagu s poukazom na to, že nemecký parlament nemôže na EÚ preniesť viac práv ako má on sám a že o ratifikácii môže rozhodnúť iba referendum. Jeho žiadosť bola zamietnutá z procedurálnych dôvodov, kvôli neukončenej parlamentnej ratifikácii.¹⁶⁴ Po ratifikovaní ústavy EÚ v oboch častiach spolkového snemu poslanec Gauweiler svoju sťažnosť zopakoval. Nemecký federálny ústavný súd dosiaľ vo veci nerozhodol, dá očakávať, že na jeho rozhodnutie počká aj ústavný súd SR.

8.4 Záver

Predovšetkým, i táto ústavná sťažnosť poukazuje na to, že keď sa majú na riešenie ústavnoprávnych problémov použiť ústavné články upravujúce referendum, hrozia nekonečné interpretačné spory. Celá V. hlava II oddiel ústavy SR je zrelá na prepracovanie.

Uvažovanie ústavného súdu, i to naše, má jednu nespornú výhodu. Ústavu EÚ už niektorí v najhoršom prípade považujú za mŕtvu dokument, v tom lepšom jej vstup do platnosti nebude aktuálny prinajmenšom budúci rok. To súdu dáva možnosť rozhodovať bez tlaku konkrétnej politickej situácie a potreby uzavrieť vnútroštátnu ratifikáciu zmluvy čím skôr. Bez ohľadu na to, či sa ústava EÚ stane mŕtvym dokumentom alebo nie, je rozhodnutie súdu dôležité pre budúcnosť, pretože umožňuje súdu ustanoviť podmienky postupu ďalšej integrácie SR v rámci EÚ.

Ako ústavný súd teda môže rozhodnúť?

1. ÚS SR bude súhlasiť so skupinou občanov namietajúcich porušenie svojich práv, konštatuje, že ak by ústava EÚ mala platiť v súčasnej podobe bude potrebné zastaviť súčasný spôsob jej ratifikácie v SR a postupovať v zmysle čl. 7 ods. 1 a čl. 93 ods. 1 ústavy SR.
2. ÚS SR povie, že hoci došlo k zásahu do práv sťažovateľov, nie je možné priebeh ratifikácie ústavy EÚ zmeniť. Na vyváženie súd smerom do budúcnosti pripustí, že v prípade ďalšej zmeny zmluvného rámca EÚ môže poskytnúť iný výklad, najmä ak naň bude vyzvaný prostredníctvom čl. 125a, preventívneho posúdenia návrhu medzinárodnej zmluvy s ústavou SR.
3. ÚS SR sa vysporiada s definíciou pojmu štátny zväzok a bude konštatovať, že EÚ nebude po platnosti ústavy EÚ spĺňať definíčné znaky pojmu štátny zväzok. Ako dôvod môže použiť iný úmysel prvotného ústavodarcu v spojitosti s čl. 7 ods. 1 a čl. 93 ods. 1.
4. ÚS SR nenájde dostatok dôvodov na použitie ratifikačnej procedúry podľa čl. 7 ods. 1 ústavy, ale súčasne v odôvodnení rozhodnutia uvedie, že každá (terajšia/budúca) zmena zmluvného rámca EÚ musí byť, z dôvodu možného konfliktu s ústavou SR, riešená prostredníctvom jej novelizácie.

Nie je možné posudzovať ústavnú sťažnosť a rozhodovanie ÚS SR bez toho, aby sme nepripomenuli aj existujúci mimo právny kontext. Politicky je totiž situácia

o čosi zrejmejšia ako situácia ústavnoprávna. Zástancovia referenda (autori ústavnej sťažnosti) patria medzi odporcov ústavnej zmluvy ako i ďalšej integrácie obdobne tak, ako sú odporcovia referenda jej zástancami. Kým tí prví svoju nechut' k EÚ skrývajú za heslo „nechajme rozhodnúť ľudí“¹⁶⁵, tí druhí, zdôrazňujúc, že „ľudia už predsa rozhodli v 2003“, sa prípadného rozhodovania občanov obávajú práve kvôli možnosti zastavenia ďalšej integrácie.¹⁶⁶

Aj keď ústavná interpretácia čl. 7 ods. 1 a označenie EÚ po ratifikovaní ústavy EÚ za štátny vzäzok nie je tak krištáľovo čistá ako to tvrdia jej obhajcovia, mala by v rozhodovaní ústavného súdu dostať prednosť, a to nielen z výlučne ústavnoprávných dôvodov. Ponúkame dva ďalšie dôvody, ktoré by mal ústavný súd pri svojom rozhodovaní zohľadniť.

Po prvé, plazivý integračný proces, kde sa EÚ z pôvodne ekonomického projektu mení na čoraz bližšiu úniu politického charakteru, pripomína už obohrané prirovnanie o žabe, ktorá premešká vhodný moment na opustenie hrnca s postupne ohrievanou vodou. Ak je SR žabou a postup integrácie v EÚ zohrievajúcou sa vodou, je treba na obyvateľoch SR nechať rozhodnutie o tom, či sa chcú v integračnej vode uvariť, alebo vo vhodnom momente vyskočiť, či už ten výskok bude mať podobu viacrýchlostnej únie, alebo opustenia spoločenstva.

Po druhé, i vo svetle našich predchádzajúcich argumentov tvrdíme, že ústavný súd má jedinečnú možnosť zasiahnuť do rovnako plazivého procesu posilňovania exekutívy a väčšinového chápania demokracie na Slovensku (umocnených práve integráciou SR do EÚ). K nemu dochádza napriek tomu, že písaná ústava definuje konsenzuálne chápanie demokracie. Ak aj nastane situácia, ktorá si vyžaduje širšiu zhodu (napr. schvaľovanie návrhu zmluvy o ústave pre Európu), politické elity v súlade s tradíciou uplatňovania priamej demokracie na Slovensku vyradia z hry pôvodcu štátnej moci – občanov SR.

Práve riešenie týchto dvoch problémov môže nález ústavného súdu vo veci ústavnej sťažnosti urobiť niečím viac, než len rozhodnutím súdu o inom spôsobe ratifikácie medzinárodnej zmluvy v SR.

9. Záver

V úvode tejto publikácie sme si položili tri základné otázky, na ktoré sa pokúsime teraz súhrnne odpovedať. Pokiaľ ide o odpoveď prvú otázku ohľadom určenia a vysvetlenia integračných stratégií, tie sme charakterizovali ako kombináciu prointegračných stanovísk v širokých koncepcných otázkach so zachovaním práva veta v oblasti daňovej a sociálnej politiky. V nasledujúcich kapitolách sme sa pokúsili vysvetliť tieto stratégie predovšetkým ako bezprostredný výsledok politických priorít vlády vedenej Mikulášom Dzurindom (2002 – 2005). Politické priority vlády však sprostredkovalo niekoľko medzi sebou previazaných faktorov. V prvom rade sú to „dozvuky“ asymetrického postavenia Slovenska v procese integrácie, čo sa prejavilo v absencii domácej diskusie a tým aj potenciálnej širšej politickej a spoločenskej zhody na integračných stratégiách. Skúsenosti z jednosmerného preberania noriem zrejme podnietili aj malý záujem politických strán komunikovať o týchto otázkach s občanmi, ktorí zostávajú stále v polohe „objektu“, prijímateľov politických rozhodnutí.

Na druhú otázku ohľadom určenia, akými spôsobmi sa domáci politickí aktéri a politické inštitúcie adaptovali na členstvo v EÚ, sme hľadali odpoveď cez analýzu parlamentu, exekutívno-legislatívnych vzťahov, politických strán a stránkovej súťaže, využívania inštitútu referenda a rozhodovania Ústavného súdu SR. Analýzou zmien politických inštitúcií a správania politických aktérov sme sa snažili zároveň zodpovedať aj na tretiu otázku: Ako komplexné interakcie medzi politickými aktérmi a inštitúciami – inými slovami kvalita demokracie na Slovensku – podmienili aktuálne integračné stratégie? Výsledky skúmania a naše základné zistenia súhrnne prezentujeme v nasledujúcich častiach záveru.

Na Slovensku zatiaľ prevažuje tendencia prijímať aj tie najdôležitejšie politické rozhodnutia za podpory minimálne nutnej, alebo inými slovami, ústavou predpísanej väčšiny v parlamente. Prakticky všetky kľúčové hlasovania, predovšetkým v sociálnej a ekonomickej oblasti, sú prijímané len tesnou parlamentnou väčšinou, navyše od vstupu SR do EÚ za pomoci nezarađených poslancov. Tým trpí štruktúra politickej reprezentácie, pretože nezávislí poslanci odchodom zo svojich pôvodných strán narušujú „delegačný reťazec“ a znemožňujú voličom dôsledne uplatniť princíp zúčtovateľnosti so stranami, ktoré volili v predchádzajúcich voľbách. Navyše, predstavitelia parlamentnej opozície takto prijatú legislatívu často odmietajú a sľubujú voličom, že v prípade ich volebného víťazstva a zastúpenia vo vláde zmenia najkontroverzejšie zákony. Vyostrenie rozdielov medzi vládny-
mi a opozičnými stranami nie je len výsledkom zamerania sa vlády na získanie minimálnej potrebnej podpory v parlamente, ale aj pôsobenia opozičných poslancov, predovšetkým zástupcov najväčšej opozičnej strany Smer, ktorí sa dôsledne a značne konfrontačne usilujú vymedziť voči vláde a rétoricky nielen odmietajú vládne návrhy, ale aj stupňujú ich kritiku. Úloha opozície v moderných demokraciách spočíva nielen v kritike, ale aj v kontrole vlády. Opozícia na Slovensku si zatiaľ túto rolu nedostatočne osvojila (Malová, 2005).

Odklon tvorby politiky od konsenzuálnych princípov, ktoré určujú politické inštitúcie, sa ešte prehľbuje, pokiaľ ide o pôsobenie politických strán. Stranická súťaž a politické inštitúcie podnietili volebný úspech úplne nových, v podstate neprehľadných a nepredvídateľných politických strán. Keď sa do vlády dostali noví aktéri (SOP v roku 1998 a ANO v roku 2002), do veľkej miery spôsobili jej nestabilitu, keďže nová politická garnitúra nemala predchádzajúce politické skúsenosti, chýbal jej transparentný politický program a nebola lojálna voči svojej strane. Nízka a nestabilná členská základňa ešte viac prehĺbila problémy s demokratickou zúčtovateľnosťou vlády. Charakteristika nových strán sa negatívne prejavila aj v práci parlamentu. Zvýšený „obrat“ poslancov, ako tomu bolo v roku 2002, keď do parlamentných lavíc zasadlo 99 nových poslancov, znemožňuje etablovanie sa rolí poslanca a parlamentnej opozície ako takej. Parlamentní nováčikovia (i keď nielen oni) sú zdrojom nestability poslaneckých klubov, migrujú medzi poslaneckými klubmi, resp. pôsobia v parlamente ako nezarazení. Nestabilné poslanecké kluby aj tak dominantným spôsobom ovplyvňujú činnosť parlamentu, pretože parlamentné výbory nemôžu plne využívať svoje legislatívne a kontrolné funkcie bez odborne a politicky fundovane pripravených poslancov.

Vznik a úspech nových politických strán vo voľbách roku 2002 sprevádzal aj relatívne vysoký podiel (viac ako 18 percent) prepadnutých hlasov, t. j. hlasov, ktoré získali politické strany, ktoré sa do parlamentu vôbec nedostali. Zloženie parlamentu a vytvorenie stredopravej vlády v roku 2002 tak bolo čiastočne výsledkom náhody, napríklad rozpadom Slovenskej národnej strany a Strany demokratickej ľavice. Spolu so sklonom prijímať zákony len s minimálnou vyžadovanou parlamentnou podporou to spochybňuje udržateľnosť slovenských reforiem. Napríklad český prezident Václav Klaus povedal, že radikálne slovenské reformy by v „zrelej demokracii neprešli“ (Sme, 12. 2. 2004).

Tézu o politickom procese, ktorý nezodpovedá princípom konsenzuálnej demokracie nepodporujú len rozloženie politických síl v parlamente a behaviorálne aspekty vzťahov vládnych a opozičných strán. Slovenskej politike dominujú straníckí aktéri, pričom pozícia ďalších „hráčov s právom veta“ je buď ústavne slabšia, alebo ju straníckí aktéri kontrolujúci exekutívu významne oslabili. Hoci existencia celoštátneho referenda formálne dáva možnosť občanom zapojiť sa do rozhodovacieho procesu a opozícii nástroj na zlepšenie svojej vyjednávacej pozície voči vládnej väčšine, v skutočnosti sú takéto možnosti výrazne obmedzené. Prvé obmedzenie vyplýva z nejasností spojených s právnou záväznosťou hlasovania občanov vo fakultatívnom referende (čl. 93 ods.2). Nie je zrejmé, či platný výsledok referenda zaväzuje poslancov parlamentu. Druhé obmedzenie je ešte dôležitejšie, keďže podľa Ústavy SR referendum platí len vtedy, ak sa na ňom zúčastní nadpolovičná väčšina oprávnených voličov. Usporiadať platné referendum v takom prípade je mimoriadne ťažké, keďže jeho oponentom stačí, aby voličov vyzvali na bojkot hlasovania. Referendum teda nepredstavuje nástroj, ktorý by nútil strany hľadať dohodu medzi svojimi stanoviskami. Navyše, drvivá väčšina politickej elity odmietnutím usporiadať ratifikačné referendum o návrhu Ústavnej zmluvy dala jasne najavo, že si neželá, aby sa občania bezprostredne podieľali na rozhodnutí

o tejto vážnej celoeurópskej téme. Tým sa ešte viac prehĺbil charakter európskej integrácie ako procesu kontrolovaného politickými elitami.

Navyše, po voľbách v roku 2002 došlo zo strany exekutívy k zmene predchádzajúcej praxe, keď vláda mala povinnosť sociálne a ekonomické vládne návrhy zákonov konzultovať s veľkými organizovanými záujmami, predovšetkým s odbormi a zamestnávateľskými zväzmi. Rozhodnutie odstrániť túto povinnosť znamenalo, že počet aktérov podieľajúcich sa na tvorbe a implementácii politiky sa znížil. Toto rozhodnutie naznačuje, že vláda má stabilnú tendenciu vylučovať nielen opozíciu a občanov, ale aj záujmové skupiny z tvorby politiky. Hoci účasť tzv. sociálnych partnerov a zástupcov profesijných komôr na tvorbe verejnej politiky a jej implementácii bola v predchádzajúcom období niekedy len formálna alebo minimálna, rozhodnutie ešte výraznejšie zmenšiť ich podiel na tvorbe verejnej politiky a zákonov pokladáme za znak ďalšieho posunu smerom k elitárskemu chápaniu demokracie. Aj keď vláda zdôvodňuje tento prístup snahou rýchlo presadiť reformy, deje sa tak na úkor demokratickej participácie.

Ústavný súd ako inštitúcia dotvárajúca konsenzuálny model demokracie na Slovensku zohrával v období rokov 1993 – 98 významnú úlohu pri upevňovaní ochrany základných ľudských a občianskych práv a svojimi rozhodnutiami prispieval k upevňovaniu deľby moci. Medzi výnimky by sme mohli zaradiť rozhodnutie z roku 1993, v ktorom potvrdil, že prezident nie je povinný odvolať ministra na návrh predsedu vlády alebo rozhodnutie z roku 1997, v ktorom výsledky referenda označil za príkaz poslancom, ako hlasovať v predmetnej veci. Doterajšia rozhodovacia prax súdu ešte neumožňuje predvídať jeho rozhodnutia v otázkach vládnej hospodárskej a sociálnej politiky. Je možné, že prevládne tendencia k odmietnutiu politicky páľčivých podaní s odvolaním sa na procedurálne dôvody, ako sa to stávalo aj v minulosti (Malová, 2002). Právomoci ústavného súdu a predovšetkým logika jeho aktivít z neho tiež nerobia hráča, ktorý by aktívne a často korigoval tvorbu verejnej politiky na Slovensku.

Tvorba verejnej politiky je tak pod silnou kontrolou exekutívy, ktorá od roku 2003 v parlamente čelí ťažkostiam vyplývajúcim z menšinového postavenia a permanentnej kritike opozičných poslancov. Legitimita a trvalosť vládnej politiky je ešte zmenšená skutočnosťou, že parlamentnú podporu vláda nezískava prostredníctvom transparentných dohôd straníckych aktérov, ktorí sa za svoje rozhodnutia zodpovedajú voličom, ale často vďaka podpore nezaradených poslancov, ktorých očakávaná politická kariéra nesiahá ďalej ako po koniec existujúceho volebného obdobia.

Tvorba slovenskej „európskej politiky“ sa málo koordinuje aj v rámci exekutívy a legislatívy. Parlamentný výbor pre európske záležitosti, napriek predstavám politikov, ktorí podporovali jeho vybavenie silnými kontrolnými právomocami, doteraz nezohráva príliš aktívnu úlohu a dá sa povedať, že je v „závese“ vládou kontrolovanej a uskutočňovanej európskej agendy. Doteraz sa nestal fórom, na ktorom by sa zjednocovali odlišné názory parlamentných strán a vytvárala sa tak široká parlamentná podpora slovenskej vládnej reprezentácii pri presadzovaní „národných priorít“. Vyplýva to aj z vysokého podielu nezaradených poslancov v NR SR

(koncom roku 2005 to bola takmer jedna šestina parlamentu), ktorí sa však v rámci výboru nemôžu podieľať na tvorbe európskej politiky, ale pritom niektorí z nich aktívne podporujú vládu v pléne a vo výboroch. Práve v dlhodobých a koncepcných európskych otázkach sa ukazuje nezastupiteľná úloha súdržných politických strán, ktorú nezaraďení poslanci nedokážu suplovať. Tým, že nezaraďení poslanci sú z výboru pre európske záležitosti vylúčení, výbor fakticky nereprezentuje parlament ako celok, čím dochádza v parlamentnej činnosti k rozdvojenosti. „Vnútroštátne otázky“ sa rozhodujú s kľúčovou podporou nezaraďených poslancov, zatiaľ čo európske záležitosti riešia iba poslanci ukotvení v poslaneckých kluboch. Je zrejme, že inštitucionalizácia kontrolných a koordinačných funkcií parlamentu je tak oslabená. Výbor pre európsku záležitosť sa ale potýka aj s prozaickejšími problémami, ktoré súvisia s nedostatočnými kapacitami tohto parlamentného orgánu sledovať a analyzovať dôležité integračné otázky a zaujímať k nim kvalifikované stanoviská. Aktívnu tvorbu slovenskej európskej politiky navyše komplikuje aj fakt, že hoci parlamentné politické strany zaujímajú na osi euroskepticizmus – eurooptimizmus rozličné pozície, ich názory sú často implicitné, artikulované len na bazálnej úrovni, nedostatočne špecifikované. Strany často nemajú na mnohé otázky európskej integrácie oficiálny názor, čo tiež neprispieva k plnohodnotnej parlamentnej koordinácii a konzultácii s vládou.

Na exekutívnej úrovni koordinácie slovenskej európskej politiky sa stretávame s iným fenoménom – výrazným politickým rezortizmom, čiže tendenciou jednotlivých ministrov prezentovať stanoviská SR v Rade ministrov bez väčšej koordinácie so svojimi partnermi vo vládnom kabinete, ktorý ústava definuje ako kolektívnu inštitúciu. Nezriedka sa stáva, že rozhodnutia ministrov reprezentujú predovšetkým pozície strany, ktorá ich do exekutívnej funkcie menovala. Takáto dôsledná „deľba európskej práce“ medzi predstaviteľov politických strán vedie k stavu, keď stanoviská slovenských predstaviteľov nevznikli v dôsledku rokovaní a konsenzu v parlamente, ba dokonca ani na základe rokovaní medzi vládnymi partnermi, ale len „v kuchyni“ politickej strany, ktorá získala na základe koaličnej dohody právo nominovať príslušného ministra. Za takýchto okolností nemôžeme považovať integračnú stratégiu štátu za dlhodobú a „trvalo udržateľnú“, pretože vzniká skôr na základe náhodných faktorov než po procese domácej inštitucionálnej koordinácie.

Pokiaľ ide o obsah doteraz prezentovaných integračných stratégií, Slovensko sa svojou podporou rozširovaniu na jednej strane a zvýšeniu konkurencie medzi členskými štátmi a zavádzaniu trhových mechanizmov aj do nových verejných politík na strane druhej čoraz viac posúva do klubu „trhových Európanov“. Týchto Jürgen Habermas (2003) označil za stúpcov nahradzovania politiky trhom, ktorí považujú vytvorenie menovej a hospodárskej únie za dokončenie projektu európskej integrácie.

10. Literatúra

- Alner, J.: Integračné procesy na Slovensku. In: Bútora, M. Ivantyšin, M. (eds.): *Slovensko 1997: Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1998.
- Archer, C.: *Organizing Europe: The Institutions of Integration*. London: Edward Arnold, 1994.
- Arter, D.: *Scandinavian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press, 1999.
- Arter, D.: The Folketing and Denmark's European Policy: The Case of an Authorising Assembly. In: Norton, Ph. (ed.): *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass, 1996, s. 110 – 123.
- Barysch, K., Grabbe, H.: *Who's Ready For EU Enlargement?* Centre for European reform Working paper, November 2002, http://www.cer.org.uk/pdf/wp416_enlargement.pdf (referencia overená 16. 9. 2005)
- Baun, M.: *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2000.
- Benz, A.: Path-dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union. In: *West European Politics*, vol. 27, no. 5, 2004, s. 875 – 900.
- Bergman, T.: National parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations. In: *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 3, 1997, s. 373 – 387.
- Bilčík, V.: Slovensko a Európska únia. In: Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): *Slovensko 2004: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2004, s. 443 – 459.
- Bilčík, V.: Integrácia SR do Európskej únie. In: Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003, s. 369 – 388.
- Bilčík, V.: Slovensko a diskusia o budúcnosti Európskej únie. In: Marcinčin, A., Lubyová, M. (eds.): *EÚ monitoring I*. Bratislava: Slovak Foreign Policy Association a Friedrich Ebert Stiftung, 2002, s. 125 – 149.
- Bilčík, V.: *Can Slovakia catch up? The implications of EU accession talks a year after the Helsinki summit*. Working Paper 2001/1. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs, 2001.
- Bilčík, V.(ed.): *EÚ Monitoring 2003: Prístupový proces Slovenska a implikácie pre politické inštitúcie, právny štát a regionálnu politiku*. Bratislava: SFPA a FES, 2004.
- Bilčík, V., Bruncko, M., Samson, I.: Integrácia SR do EÚ, NATO a OECD. In: Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): *Slovensko 2000: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2000.
- Borčín, J.: ANO patrí Ruskovi, rebeli utrpeli totálne fiasko. In: *Hospodárske noviny*, 12. 9. 2005.

- Borre, O.: The Danish referendum on the EC Common Act. In: *Electoral Studies*, vo. 5, 1986, s.189 – 193.
- Börzel, T.: Pace Setting, Foot Dragging and Fence Sitting: Member State Responses to Europeanization. In: *Journal of Common Market Studies*, vol.40, č.2, 2002, s. 193 – 214.
- Brada, J.: *The Community and Czechoslovakia, Hungary and Poland*. Report on Eastern Europe 2, 1991, vol.49, December 6, s. 27 – 32.
- Bugár, B.: *Na telo*. Relácia TV Markíza, 23.1. 2005.
- Butášová, A., Šváby, D.: Ochrana ľudských práv a základných slobôd v európskom priestore. In: Čorba, J.: *Európske právo na Slovensku*. Bratislava: Kaligram, 2003.
- Bútora, M., Demeš, P.: Občianske organizácie vo voľbách 1998. In: Bútora, M., Mesežnikov, G., Bútorová, Z. (eds.): *Slovenské voľby 1998: Kto? Prečo? Ako?* Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1999, s. 129 – 140.
- Bútorová, Z.: Vývoj postojov verejnosti: Od nespokojnosti k politickej zmene. In: Bútora, M., Mesežnikov, G., Bútorová, Z. (eds.): *Slovenské voľby 1998: Kto? Prečo? Ako?* Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1999, s. 61 – 84.
- Buttler, D., Ranney, A.: *Referendums around World*. London: MacMillan Press, 1994.
- Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union, 15. júla 1997, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/slovakia/sk-op-en.pdf> , prístupné 9. 11.2005
- Craig, P., de Búrca G.: *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Čorba, J.: Ústavný súd v podmienkach zápasu o pravidlá hry. In: Szomolányi, S. (ed.): *Spoločnosť a politika na Slovensku: Cesty k stabilite*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2005a, s. 181 – 196.
- Čorba, J.: Súdny systém Európskych spoločenstiev: Kritická analýza. In: *Justičná revue*, 2005b, č. 6 – 7/2005.
- Čorba, J., Klučka J., Vávrová, V., Procházka, R.: Uplatňovanie európskeho práva na Slovensku. In: Čorba, J. (ed.): *Európske právo na Slovensku: Právny rozmer členstva Slovenskej republiky v Európskej únii*. Bratislava: Nadácia Kalligram, 2002.
- Čorba, J., Tokár, A.: Aplikácia práva ako spôsob zabezpečovania implementácie komunitárneho právneho poriadku. In: *Europeana (Štúdie a analýzy)*. Bratislava: Nadácia Kalligram, 2004.
- Dahrendorf, R.: *Reflections on the Revolution in Europe*. Londýn: Chatto and Windus, 1990.
- Damgaard, E., Norgaard, A. S.: The European Union and Danish Parliamentary Democracy. In: *Journal of Legislative Studies*, vol. 6, no. 1, 2000, s. 33 – 58.
- Dauderstädt, M., Lippert, B.: *K rozšíreniu Európskej únie na východ*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 1995.
- Dinan, D.: *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*. London: McMillan Press, 1999.
- Downs, W. M.: Denmark's referendum on the euro: The mouse that roared ... again. In: *West European Politics*, vol. 24, no. 1, 2001, s. 222 – 226.

- Duina, F., Oliver, M. J.: National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration? In: *European Law Journal*, vol. 11, no. 2, 2005, s. 173 – 195.
- Duleba, A.: Zahranično-politická orientácia a vnútorná politika SR: deklarácie a reálna politika. In: Szomolányi, S. (ed.): *Problémy konsolidácie demokracie: Spor o pravidlá hry pokračuje*. Bratislava: Slovenské združenie pre politické vedy a Náďácia Friedricha Eberta, 1997, s. 187 – 207.
- Duleba, A. (ed): *Zahraničná politika SR vo volebných programoch politických strán*. Bratislava: Slovak Foreign Policy Association, 2002.
- Duleba, A., Bilčík, V., Klavec, J., Korba, M.: Vonkajšie bezpečnostné hrozby a riziká, In: Szomolányi, S. (ed.): *Spoločnosť a politika na Slovensku: Cesty k stabilite*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2005, s. 325 – 337.
- Duverger, M.: A New Political System Model: Semi-Presidential Government. In: *European Journal of Political Research*, vol. 8, 1980, s. 165 – 187.
- Dzurinda, M.: Nevyháňajme SMK z vlády. In: *Sme*, 6. 8. 2001.
- European Commission: *Towards a Closer Association with the Countries of Central and Eastern Union*, SEC (92) 2301, December 2, 1992.
- European Parliament resolution on Slovakia's application for membership to the European Union and the state of negotiations (COM(2000) 711 – C5-0611/2000 – 1997/2173(COS))
- Európska dohoda o pridružení uzatvorená medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Slovenskou republikou na strane druhej*. Bratislava: Slovenská obchodná a priemyselná komora, 1994.
- Európska dohoda o pridružení*. 158/1997 Z.z.
- Fiala, P., Pitrová, M.: *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.
- Fico, R.: *Prejav predsedu Smeru na Sneme strany Smer*, 13. 12. 2003., dostupné 15.9. 2005 na: www.strana-smer.sk.
- Figel, J., Adamiš, M.: *Slovensko na ceste do Európskej únie. Kapitoly a súvislosti*. Bratislava: Úrad vlády Slovenskej republiky, 2004.
- Fitzmaurice, J.: National Parliamentary Control of EU Policy in the Three New Member States. In: *West European Politics*, vol. 19, no. 1, 1996, s. 88 – 96.
- Gallagher, M., Laver, M., Mair, P.: *Representative Government in Modern Europe: Institutions, Parties and Governments*. Boston: McGraw-Hill, 2001.
- Gialdino, C. C.: Some reflections the Acquis Communautaire. In: *Common Market Law Review*, vol. 32, 1995, s. 1089 – 1121.
- Goetz, K. H.: European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect? In: Goetz, K. H., Hix, S. (eds.): *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass, 2001, s. 211 – 231.
- Grabbe, H.: *A Partnership for Accession? The Implications of EU conditionality for the Central and East European Applicants*. In: RSC Working paper, no. 12/99, s. 1 – 18, http://www.cer.org.uk/pdf/grabbe_conditionality_99.pdf (referencia overená 16. 9. 2005).

- Grabbe, H.: How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity. In: *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no. 6, 2001, s. 1013 – 1031.
- Grabbe, H.: Europeanisation goes east: power and uncertainty in the EU accession process. In: Featherstone, K., Radaelli, C. (eds.): *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 303 – 330.
- Grabbe, H., Hughes, K.: *Enlarging the EU Eastwards*. London: Pinter for the Royal Institute of International Affairs, 1998.
- Grzymala-Busse, A., Innes, A.: Great Expectations: The EU and Domestic Political Competition in East Central Europe. In: *East European Politics and Societies*, vol. 17, no. 1, 2003, s. 64 – 73.
- Gyárfášová, O., Velšic, M.: Verejná mienka. In: Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): *Slovensko 2002: Súhrnná správa o stave spoločnosti I*. Bratislava: IVO, 2002, s. 291 – 332.
- Habermas, J.: Toward a Cosmopolitan Europe, In: *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 4, October 2003, s. 86 – 100.
- Hartley, T.C.: *The Foundations of European Community Law*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Haughton, T.: Explaining the limited success of the communist-successor left in Slovakia: The case of the party of the democratic left (SDL). In: *Party Politics*, vol. 10, no. 2, 2004, s. 177 – 191.
- Haughton, T.: We'll finish what we've started: The 2002 Slovak parliamentary elections. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, roč. 19, č. 3, 2003, s. 65 – 90.
- Haughton, T., Rybář, M.: All right now? Explaining the Successes and Failures of the Slovak Centre-Right. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 20, no. 4, 2004, s. 115 – 132.
- Haughton, T., Rybář, M.: *The Communist Party of Slovakia: A Threat to Slovak Democracy?* Príspevok prezentovaný na 2. všeobecnej konferencii Európskeho konzorcia pre politický výskum (ECPR), Marburg, 18. – 21. 9. 2003.
- Havel, V.: Vystúpenie v centrále NATO, Brusel, 21. 3. 1991.
- Hegeland, H., Mattson, I.: Another Link in the Chain: The Effects of EU Membership on Delegation and Accountability in Sweden. In: *Journal of Legislative Studies*, vol. 6, no. 1, 2000, s. 81 – 104.
- Heidar, K., Koole, R. (eds.): *Parliamentary Party Groups In European Democracies: Political parties behind closed doors*. New York a Londýn: Routledge, 2000.
- Henderson, K.: *The European Parliament Election in Slovakia, June 13, 2004*. European Parliament Election Briefing No. 10. European Parties, Elections and Referendum Network, Sussex European Institute, 2004, dostupné 15.9. 2005 na: www.sussex.ac.uk/sei/.
- Henderson, K.: The Slovak Republic: Eurosceptics and Phoney Europhiles. In: Szczerbiak, A., Taggart, P. (eds.): *The Party Politics of Euroscepticism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Henderson, K.: EU Accession and the New Slovak Consensus. In: *West European Politics*, vol. 27, no. 4, 2004, s. 476 – 494.

- Hix, S.: Parties at the European level. In: Webb, P., Farrell, D., Holliday, I. (eds.): *Political parties in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 280 – 309.
- Hix, S., Goetz, K. H (eds.): *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass, 2001a.
- Hix, S., Goetz, K. H.: Introduction: European Integration and National Political Systems. In: Goetz, K. H., Hix, S. (eds.): *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass, 2001b, s. 1 – 26.
- Hug, S., Sciarini, P.: Referendums On European Integration: Do Institutions Matter in the Voter's Decision? In: *Comparative Political Studies*, vol. 33 no. 1, 2000, s. 3 – 36.
- HZDS: *S ľuďmi a pre ľuďí. Volebný programy HZDS pre parlamentné voľby 2002*. 2002.
- Jahn, D., Storsved, A.: Legitimacy Through Referendum? In: *West European Politics*, vol.18, no.4, 1995, s. 18 – 37.
- Javorčík, P.: Aktuálne otázky európskej integrácie. In: Sýkora, P. (ed.): *Európska integrácia: Úvod*. Pezinok: Centrum európskych štúdií Univerzity Komenského, 2000.
- Jensen, J. A.: Prior Parliamentary Consent to Danish EU Policies. In: Smith, E. (ed.): *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. The Hague: Kluwer, 1996, s. 39 – 48.
- Johansson, K. M.: Sweden: Another awkward partner? In: Wessels, W., Maurer, A., Mittag, J. (eds.): *Fifteen Into One? The European Union and its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 2003, s. 369 – 387.
- Kaufmann, B., Waters, D. (eds.): *Direct Democracy in Europe*. Durham: Carolina Academic Press, 2004.
- KDH: *Volebný program KDH do volieb do Európskeho parlamentu*. 2004.
- Kirchhof, P.: The Balance of Powers Between National and European Institutions. In: *European Law Journal*, vol 5., no. 3, 1999, s. 225 – 242.
- Klučka, J.: Vplyv rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva na právny poriadok a judikatúru súdnych orgánov Slovenskej republiky. In: *Ústavnosť a politika*, roč. 4, 2000.
- Komisia Európskeho spoločenstva: *Príprava asociovaných krajín strednej a východnej Európy na integráciu do vnútorného trhu Únie: Biela kniha*. Bratislava: Jori Press, 1995.
- Konečný, M., Zetocha, K.: Slovenská národná strana: Druhá šanca. In: *Stredoevropské politologické studie*, roč. 7, č. 2 – 3, 2005.
- Kopecký, P., Mudde, C.: The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe. In: *European Union Politics*, vol. 3, no. 3, 2002, s. 297 – 326.
- Korba, M.: Zahranická politika. In: Mesežnikov, G., Gyárfášová, O., Kollár, M. (eds.): *Slovenské voľby 2002: Výsledky, dôsledky, súvislosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003, s. 215 – 224.
- Körkemeyer, S.: *Direkte Demokratie und Europäische Integration*. (Priama demokracia a európska integrácia). Bern: Verlag Stämpfli + Cie, 1995.

- Krivý, V.: Voľby v roku 2004. In: Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): *Slovensko 2004: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2004, s. 127 – 157.
- KSS: Úlohy Komunistickej strany Slovenska po piatom zjazde KSS. In: *Úsvit*, roč. 10, č. 17, 2004, s. 4 – 5.
- Kunder, P.: SDK, HZDS, SNS, SDL a SOP proti SMK a KDH. In: *Sme*, 6.7.2001.
- Kundera, M.: The Tragedy of Central Europe. In: *New York Review of Books*, 26 April, 1984.
- Láštic, E.: Referendum v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In: Szomolányi, S. (ed.): *Spoločnosť a politika na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2005, s. 154 – 181.
- Láštic, E.: Legislatívny proces v Národnej rade SR. In: Malová D. a kol.: *Parlamentná demokracia, parlamenty vo svete a na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2004, s. 74 – 83.
- Laursen, F.: Denmark: In pursuit of influence and legitimacy. In: Wessels, W., Maurer, A., Mittag, J. (eds.) *Fifteen Into One? The European Union and its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 2003, s. 92 – 114.
- Lewis, P. G.: EU Enlargement and Party Systems in Central Europe. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 21, no. 2, 2005, s. 171 – 199.
- Lijphart, A.: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- Lippert, B., Schneider, H. (eds.): *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrad States*. Europa Union. Bonn: Verlag, 1995.
- Lord Tordoff: The Conference of European Affairs Committees: A Collective Voice for National Parliaments in the EU. In: *Journal of Legislative Studies*, vol. 6, no. 1, 2000, s. 1 – 8.
- Mair, P.: The Limited Impact of Europe on National Party Systems. In: *West European Politics*, vol. 23, no. 4, 2000, s. 27 – 51.
- Majchrák, J.: Strany hodnotia poslancov, výsledky ovplyvnia kandidátky. In: *Hospodárske noviny*, 29. 9. 2005.
- Malová, D.: Parlamentná demokracia: hľadanie rovnováhy medzi inštitúciami a ak-térmi. In: Szomolányi, S. (ed.): *Spoločnosť a politika na Slovensku: Cesty k stabilite*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2005, s. 111 – 131.
- Malová, D.: *Parlamentná demokracia: Parlamenty vo svete a na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2004.
- Malová, D.: Slovak National Movement. In: Kopecký, P., Mudde, C. (eds.): *Uncivil Society? Contentious politics in post-communist Europe*. London and New York: Routledge, 2003.
- Malová, D.: *The Role and Experience of the Slovakian Constitutional Court*. In: Sadurski, W. (Ed.): *Constitutional Justice, East and West*. The Hague. Kluwer 2002, s. 349 – 372.
- Malová, D.: Neľahká inštitucionalizácia parlamentnej demokracie na Slovensku. In: *Politologická revue*, roč. 4, č. 1, 1998, s. 43 – 59.
- Malová, D.: Slovakia as a New Foreign Policy Actor: Equal Partnership and European Integration. In: Lippert, B., Schneider, H. (eds.): *Monitoring Association and*

- Beyond: The European Union and the Visegrad States*. Bonn: Europa Union Verlag, 1995, s. 149 – 159.
- Malová, D., Dolný, B.: Parlamentná demokracia: vzťahy exekutívy a legislatívy. In: Malová D. a kol.: *Parlamentná demokracia: parlamenty vo svete a na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2004, s. 7 – 29.
- Malová, D., Dolný, B.: Parlamentné výbory Národnej rady SR. In: Malová, D. a kol.: *Parlamentná demokracia: parlamenty vo svete a na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2004, s. 84 – 105.
- Malová, D., Haughton T.: Making Institutions in Central and Eastern Europe, and the Impact of Europe. In: *West European Politics*, vol. 25, no. 2, 2002, s. 101 – 120.
- Malová, D., Haughton, T.: Challenge from the Pace-Setting Periphery: The Causes and Consequences of Slovakia's Stance on Further European Integration. In: W. Sadurski (ed.): *Après Enlargement: Taking Stock of the Immediate Legal and Political Responses to the Accession of Central and Eastern European States to the EU*. Warsaw and Florence: WUP and Robert Schuman Center, 2005.
- Malová, D., Krause, K.: Parliamentary Clubs and the Institutionalization of Political Parties in Slovakia. In: Heidar, K., Koole, R. (eds.): *Parliamentary Party Groups In European Democracies. Political parties behind closed doors*. New York and London: Routledge, 2000, s. 195 – 213.
- Malová, D., Láštík, E.: The Gradual Amending of the Slovak Constitution: Combating the Ambiguous Rules in 1992 – 2001, *Central European Political Science Review*, vol. 2, no. 4, 2001, s. 103 – 127.
- Malová, D., Rybář, D.: European Unions Policies Towards Slovakia: Carrots and Sticks of Political Conditionality. In: Rupnik, J., Zielonka, J.: *The Road to the European Union: The Czech and Slovak Republics*. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- Malová, D., Rybář, M.: The Impact of Constitutional Rules on Institutionalisation of Democracy in Slovakia. In: Dvořáková, V. (ed.): *Ten Years After: Success or Failure?* Praha: Česká společnost pro politické vědy, 1999, s. 68 – 79.
- Malová, D., Siváková, D.: The European Integration Process Parliamentary in Slovakia: Institutions, Actors and Issues. In: Mansfeldová, Z., Klíma, M. (eds.) *The Role of the Central European Parliaments in the Process of European Integration*. Praha: Institute of Sociology, Academy of Science, 1998, s. 217 – 240.
- Malová, D., Šatka, K.: Konsenzuálna kontra väčšinová demokracia a Slovensko. In: Malová, D. a kol.: *Parlamentná demokracia: Parlamenty vo svete a na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2004, s. 129 – 158.
- Mancini, G.F.: The Case for Statehood. In: *European Law Journal*, vol 4., no. 1, 1998, s. 29 – 42.
- Maniokas, K.: *Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal*. Text dostupný na http://www.eipa.nl/Topics/Enlargement/maniokas_paper.doc. (referencia overená 15.9. 2005).
- Marks, G., Scharpf, F.W., Schmitter, Ph. C., Streek, W. (eds.): *Governance In The European Union*. London: Sage, 1996.
- Marsh, M.: Testing the second-order election model after four European elections. In: *British Journal of Political Science*, vol. 28, no.4, 1998, s. 591 – 608.

- Marušiak, J.: Hlavné trendy v zahraničnej politike SR. In: Mesežnikov, G., Ivantýšin, M. (eds.): *Slovensko 1998 – 1999: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1999.
- Marušiak, J., Duleba, A., Melišová, Z.: Zahraničná politika SR: hlavné trendy, dvojstranné vzťahy, visegrádska spolupráca, regionálne iniciatívy. In: Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): *Slovensko 2000: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2001.
- Mayhew, A.: *Recreating Europe: The European Union's Policy toward Central and Eastern Europe*. Cambridge: University Press, 1998.
- Mesežnikov, G.: Parlamentné voľby 2002 a vývoj systému politických strán. In: Grigorij Mesežnikov, G., Gyárfášová, O., Kollár, M. (eds.): *Slovenské voľby 2002: Výsledky, dôsledky, súvislosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003, s. 31 – 46.
- Mesežnikov, G.: Vnútropolitický vývoj a systém politických strán. In: Kollár, M., Mesežnikov, G. (eds.): *Slovensko 2001: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: IVO, 2001, s. 21 – 112.
- Mesežnikov, G.: Vnútropolitický vývoj a systém politických strán. In: Mesežnikov, G., Ivantýšin, M. (eds.): *Slovensko 1998 – 1999: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1999.
- Ministerstvo zahraničných vecí: *Mechanizmus spolupráce medzi Národnou radou Slovenskej republiky a vládou SR pri tvorbe stanovísk k legislatívnym návrhom EK v podmienkach SR*. Materiál č. 106.004/2004 OVZI.
- Moravcsik, A.: Europe's Integration at Century's End. In: Moravcsik, A. (ed.): *Centralization or Fragmentation Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy*. New York: Council on Foreign Relations, 1998a, s. 1 – 58.
- Moravcsik, A.: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998b.
- Müller, W. C.: Austria. In: Kassim, H., Peters, B. G., Wright, W. (eds.): *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: OUP, 2000, s. 201 – 218.
- Müller-Rommel, F., Malová, D.: Slovakia. In: Blondel, J., Müller-Rommel, F. (eds.): *Cabinets in Eastern Europe*. Houndsmills: Palgrave, 2001, s. 73 – 83.
- Nello, S. S., Smith, K. E.: *The European Union and Central and Eastern Europe: The Implications of Enlargement in Stages*. Aldershot: Ashgate, 1998.
- Novotný, P., Forgács, D., Veliš, M.: Mimovládne organizácie a voľby. In: Mesežnikov, G., Gyárfášová, O., Kollár, M. (eds.): *Slovenské voľby 2002: Výsledky, dôsledky, súvislosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003, s. 181 – 200.
- Offe, C.: Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe. In: *Social Research*, vol. 58, no. 4, 1991, s. 865 – 92.
- Olsen, J.: Europeanization. In: Cini, M. (ed.): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 333 – 349.
- Orenstein, M.: *Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe*. Ann Arbor: University of Michigan, 2001.
- Panebianco, A.: *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

- Pankovčínova, J., Hrabko, J.: Je po voľbách, zvyknite si! In: *Sme*, 31. 10. 1995.
- Pedersen, T.: Denmark. In: Kassim, H., Peters, B. G., Wright, W. (eds.): *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 2000, s. 219 – 234.
- Pollak, J. Slominski, P.: Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, no. 4, 2003.
- Pravda: (8. 4. 2003): Suverenita v parlamente neprejde.
- Predkladacia správa k novele ústavy SR 90/2001 Z. z. SR, Bratislava: R SR, 2001
- Predkladacia správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa ústava SR. Bratislava: NR SR, 2001.
- Preston, Ch.: *Enlargement and Integration in the European Union*. London: Routledge, 1997.
- Preston, Ch.: Obstacles to EU Enlargement: The Classical Community Method and the Prospects for a Wider Union. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, 1995.
- Pridham, G.: The Slovak parliamentary election of september 2002: Its systemic importance. In *Government and Opposition*, vol. 38, 2003, s. 333 – 356.
- Pridham, G.: Coalition behaviour in new democracies of central and eastern Europe: The case of Slovakia. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 18, no. 2, 2002, s. 75 – 102.
- Pridham, G.: Complying with the European Union's Democratic Conditionality: Transnational Party Linkages and Regime Change in Slovakia, 1993 – 1998. In *Europe-Asia Studies*, 1999, vol. 51, no. 7.
- Programové vyhlásenie vlády SR 1998; dostupné 18.5.2005 na: <http://www.government.gov.sk/search.php>
- Programové vyhlásenie vlády SR 2002; dostupné 18.5.2005 na: <http://www.government.gov.sk/search.php>
- Progress in notification of national measures implementing directives, EC Commission, 4.11.2005, ASMODEE IXXXX
- Procházka, R.: Európska únia ako štátny zväzok. In: *Justičná revue* č. 1, 2005.
- Procházka, R.: *Mission accomplished: on Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*. Budapest: CEU Press, 2002.
- Raunio, T.: National Legislatures in the Draft EU Constitution. Príspevok prezentovaný na konferencii National Parliaments and the European Union, Limerick, 21. – 22. mája 2004.
- Raunio, T., Wiberg, M.: Building Elite Consensus: Parliamentary Accountability in Finland. In: *Journal of Legislative Studies*, vol. 6, no. 1, 2000, s. 59 – 80.
- Raunio, T.: Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union. In: *Government and Opposition*, vol. 34, no. 2, 1999, s. 180 – 202.
- Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession, 8. novembra 2000.
- Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession, 13. októbra 1999.
- RFE/RL Daily Report (8. 6. 1993): Visegrad Group Appeals for the EC Membership.

- Rigsdag: The Committee on EU Affairs, dostupné 19. 9. 2005 na <http://www.riksdagen.se/>
- Rourke, J., Hiskes, R., Zirakzadeh, C.: *Direct Democracy and International Politics*. Boulder: CO, 1992.
- Rybář, M.: Premeny straníckej politiky. In: Szomolányi, S. (ed.): *Spoločnosť a politika na Slovensku: Cesty k stabilite*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2005, s. 132 – 153.
- Rybář, M.: Organizácia nových politických strán na Slovensku: Niekoľko úvah o vnútrostraníckom živote SDKÚ, ANO a strany Smer. In: Rybář, M. (ed.): *Politické strany ako organizácie: Prípady zo Slovenska*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2004a.
- Rybář, M.: Party Politics and Changing Patterns of Party Competition in Slovakia. In: Gyárfášová, O., Mesežnikov, G. (eds.): *Party Government in Slovakia: Experience and Perspectives*. Bratislava: Institute for Public Affairs, 2004b, s. 25 – 44.
- Rybář, M.: Rozširovanie Európskej únie. In: Sýkora, P. (ed.): *Európska integrácia: Úvod*. Pezinok: Centrum európskych štúdií Univerzity Komenského, 2000.
- Rybář, M., Malová, D.: Exerting Influence on a Contentious Polity: The European Union's Democratic Conditionality and Political Change in Slovakia In: Dimitrova, A. L. (ed.): *Driven to Change: The European Union Enlargement Viewed from the East*. Manchester: Manchester University Press, 2004.
- Sadurski, W.: Conclusions: On the relevance of Institutions and the Centrality of Constitutions in Post-communist Transitions. In: Zielonka, J. (ed.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Volume 1: Institutional Engineering*. Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 455 – 474.
- Sartori, G.: Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: SLON, 2001.
- SDKÚ: *Príležitosť pre lepší život*. Volebný manifest SDKÚ, 2002.
- SDKÚ: *Manifest SDKÚ pre novú Európu*, 2004.
- Sedelmeier, U., Wallace, H.: Policies towards the Countries of Central and Eastern Europe. In: Wallace, H., Wallace, W. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Setälä, M.: Referendums in Western Europe: A Wave of Direct Democracy? In: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, No. 4, 1999.
- Shaw, M.: Committees in Legislatures. In: Norton, Ph. (ed.): *Legislatures: Oxford Readings in Politics and Government*. Oxford: Oxford University Press, 1990, s. 237 – 270.
- Scharpf, F. W.: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. In: *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, s. 645 – 670.
- Scharpf, F.W.: *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Schimmelfennig, F. (ed.): *The EU, NATO, and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U.: European Enlargement. Theoretical and Comparative Approaches. In: *Journal of European Public Policy*, vol. 9, no. 4, 2002.
- Schmitt, H.: The European Parliament Election of June 2004: Still Second-Order? In: *West European Politics*, vol. 28, no. 3, 2005, s. 650 – 679.

- Schmitter, Ph.: The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies. In: Whitehead, L. (ed.): *The International Dimensions of Democratization, Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- SITA (1.5. 2003): Hopta vyzval Prešovčanov, aby nešli na referendum.
- SITA (11. 6. 2004): Účasť na voľbách do EP by mala byť od 24 do 28 percent.
- SITA (13.6. 2004): Slovensko nebolo pripravené na voľby do EP, tvrdí Ševc.
- SITA (19.6. 2004): Belohorská oceňuje dohodu 25 lídrov členských krajín na euro-ústave.
- SITA (22.1. 2003): VLÁDA: Stratégia predreferendovej kampane o EÚ schválená.
- SITA (9.6. 2004): Memo98: Kampaň pred eurovoľbami bola plytká bez zmysluplnej diskusie.
- SITA, 08.07.2004, 14:02, HRUŠOVSKÝ: Európsky výbor by mal pracovať verejne od augusta.
- SITA, 20. júna 2004, 13:01, BLANÁR: Koalícia chce ponúknuť funkciu predsedu eurovýboru ĽS-HZDS.
- SITA, 23.2.2001, DZURINDA: Novela ústavy umožní ťah na EÚ a NATO; SITA, 24.02. 2001, PREZIDENT: Novela ústavy pozitívne ovplyvní proces integrácie
- SITA, 23.2.2001, FICO: Vyhlásenie poslanca NR SR R. Fica k novelizácii Ústavy SR
- SITA, 24.08.2004, 16:04, NR SR: Eurovýbor sa zišiel na prvom rokovaní Mikuš je so zložením výboru spokojný, ročne chce prijímať desiatky záväzných stanovísk k pripravovaným normám EÚ
- SITA, 24.2.2001, EÚ: Novela Ústavy SR povedie k urýchleniu prístupového procesu
- SITA, 24.2.2001, HZDS: Rešpektuje výsledok hlasovania o prijatí novely Ústavy SR
- SITA, 26.11.2004, 14:02, NR SR: Eurovýbor podporil doterajšie kroky ministra Lipšica
- SME (16.12. 1995): Podľa V. Morica je pre Slovensko diktát z Bruselu horší, ako bol diktát z Moskvy
- SME (18. 6. 1998): Hans Van den Broek: Slovensko má svoj osud vo vlastných rukách.
- SME (18. 7. 1997): Podľa Hansa Van den Broeka EÚ nemala dôvod meniť názor na SR.
- SME (21.9. 2005): Opozícia: Kupliarstvo a žumpa.
- Smer: *Silnejšie Slovensko v sociálnej Európe*. Volebný program strany Smer pre voľby do Európskeho parlamentu. 2004.
- Smith, E. (ed.): *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. The Hague: Kluwer, 1996.
- Stanoviská Slovenskej republiky na Medzivládnej konferencii Európskej únie v r. 2003 – 2004; dostupné 18.5. 2005 na: <http://www.foreign.gov.sk/>.
- Stavrovská, I.: Dôležité budú prvé dva roky v Bruseli. Rozhovor s poslancom EP Janom Marinusom Wiersmom. In: Slovensko v EÚ. Mimoriadna príloha denníka *Hospodárske noviny*, 2004
- Stone Sweet, A., Sandholtz, W.: Integration, Supranational Governance, and Institutionalization of the European Polity. In: Sandholtz, W., Stone Sweet, A. (eds): *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998, s. 1 – 26.

- Stupňan, I.: Amerika pritvrdila. In: *Sme*, 21.6.2002.
- Stupňan, I.: Čo s HZDS? Pýtajú sa v Európarlamente. In: *Sme*, 30. 7. 2004.
- Stupňan, I.: Maďari pod tlakom zvonku aj zvnútra možno zostanú. In: *Sme*, 1.9.2001.
- Suomi Eduskunta: Informácia o členstve vo výboroch, dostupné 20. 9. 2005 na: <http://www.eduskunta.fi/>.
- Svensson, P.: Five Danish referendums on the European Community and European Union: A Critical Assessment of the Franklin Thesis. In: *European Journal of Political Research*, vol. 41, 2003, s. 733 – 750.
- Szczerbiak, A. Taggart, P.: Choosing Union: The 2003 EU Accession Referendums. In: *West European Politics*, vol. 27, no. 4, 2004.
- Szomolányi, S.: Voľby v krajinách V4: Čo vypovedajú o stave demokracie v regióne. In: Mesežnikov, G., Gyárfášová, O., Kollár, M. (eds.): *Slovenské voľby 2002: Výsledky, dôsledky, súvislosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003, s. 11 – 30.
- Šíbl, D.: *Európska únia naša brána do 3. tisícročia*. Bratislava: Ekonóm, 1998.
- Štefunko, I.: Motor integrácie? Francúzsko nemecký vzťah. In: Bilčík, V., Bruncko, M. (eds.): *Európska únia dnes*. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku a Inštitút pre verejné otázky, 2001.
- Taggart, P., Szczerbiak, A.: Contemporary euroscepticism in the party systems of the European Union candidate countries of central and eastern Europe. In: *European Journal of Political Research*, vol. 43, no. 1, 2004, s. 1 – 27.
- TASR (22. 4. 2003): V rámci vládnej kampane pred referendumom o EÚ sa realizuje 73 malých projektov.
- Tichý, L., Arnold, P., Svoboda, R., Zemánek, J., Král, R.: *Evropské právo*. Praha: C.H. Beck, 1999, s. 805 a nasl.
- Torrealanca, J. I.: *The Reuniting of Europe. Promises, Negotiations and Compromise*. Aldershot : Ashgate, 2002.
- Týč, V.: Přímý účinek (bezprostřední závaznost) článku 64 Evropské dohody o přidružení ČR v českém právním řádu. In: *Ročenka evropského práva*, sv. II, 1996;
- Učeň, P.: Faktory úspechu strán stredového populizmu. In: Mesežnikov, G., Gyárfášová, O., Kollár, M. (eds.): *Slovenské voľby '02: Výsledky, dôsledky, súvislosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003, s. 47 – 60.
- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. zmenená ústavnými zákonmi č. 244/1998 Z. z., č. 9/1999 Z. z., č. 90/2001 Z. z., úplné znenie č. 135/2001 Z. z., a ústavnými zákonmi č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z. a č. 463/2005 Z. z..
- Uznesenie VEZ č. 26 z 3. novembra 2004.
- Vachudova, M. A.: *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 223 – 256.
- Veľšic, M.: Spoločenská atmosféra. In: Gyárfášová, O., Krivý, V., Veľšic, M.: *Krajina v pohybe: Správa o politických názoroch a hodnotách ľudí na Slovensku*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2001, s. 1 – 51.
- Věrný, A., Dauses M.: *Evropské právo*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1998, s. 194 – 198 a 206

- Volkai, J.: *The Application of the Europe Agreement and European Law in Hungary: The Judgement of an Activist Constitutional Court on Activist Notions*. Harvard Jean Monnet Working Paper 8/99, Harvard Law School.
- Wallace, H.: The Domestication of Europe and the Limits to Globalisation, prednáška odznela na kongrese IPSA, Quebec, August 2000a.
- Wallace, H.: The Institutional Setting. In: Wallace, H., Wallace, W. (eds): *Policy-Making In The European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000b, s. 3 – 37.
- Weiler, J.H.H., Kocjan, M.: *The Law of the EU. Teaching Material*. New York, NY School of Law, 2004.
- Weiler, J.H.H.: The Case against the Case for Statehood. In: *European Law Journal*, vol 4., no. 1, 1998, s. 43 – 62
- Williams, K.: The Californication of Criminal Justice in Slovakia. Prednáška odznela na School of Slavonic and East European Studies, London: University College, 20. 10. 2004.
- Wlachovský, M.: Zahraničná politika. In: Mesežnikov, G. (ed.): *Voľby 1998: Analýza volebných programov politických strán a hnutí*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1998.
- Wlachovský, M., Duleba, A., Lukáč, P.: Zahraničná politika Slovenskej republiky. In: Bútor, M. (ed.): *Slovensko 1996: Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1997*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1997.
- Zápisnica z 1. (ustanovujúcej) schôdze VEZ, 24. augusta 2004 o 15,00 h v budove Národnej rady Slovenskej republiky, Námestie Alexandra Dubčeka 1, Bratislava.
- Zsilleová, M.: Vaše reformy by v zrelej demokracii neprešli. Rozhovor s Václavom Klausom. In: *Sme*, 12. 2. 2004.

Poznámky

- ¹ V tejto práci rozlišujeme medzi historickými názvami súčasnej Európskej únie. V prípadoch, ak analyzujeme historický vývoj pred vytvorením únie, tak používame termín Európske spoločenstvo resp. Európske spoločenstvá. Pomenovanie Európska únia uvádzame aj vtedy, keď sa vyjadrujeme k celkovému procesu európskej integrácie a jej výsledkom.
- ² Výnimkou je V. Francúzska republika, ktorá sa považujem za prototyp semiprezidentského režimu (napr. Duverger, 1980)
- ³ http://64.233.161.104/search?q=cache:5NMwuZipNXkJ:www.vlada.gov.sk/INFOSERVIS/DOKUMENTY/CIERNA_KNIHA/sk_cierna_kniha_cast_tretia.shtml+demar%C5%A1+%C4%8-Dierna+kniha&hl=sk&client=firefox-a prístupné 29.10.2005
- ⁴ Schválené v r. 1993 Európskou radou. Ich splnením podmieňovala EÚ začatie prístupových rokovaní. V ich zmysle musia kandidátske štáty dosiahnuť stabilitu inštitúcií garantujúcich demokraciu, vládu zákona, ľudské práva, rešpektovanie a ochranu menšín; existenciu funkčnej trhovej ekonomiky, ako aj schopnosť odolávať konkurenčnému tlaku a trhovým silám v rámci Únie, a schopnosť prevziať povinnosti členstva, vrátane prihlásenia sa k cieľom politickej, ekonomickej a menovej únie.
- ⁵ Za všetky uvedme stratu právomoci parlamentu voliť a odvolávať prezidenta SR, ktorú nahradila v roku 1999 priama voľba prezidenta.
- ⁶ Podľa pôvodného čl. 84 ústavy SR na opätovné schválenie zákona vráteného prezidentom stačila opätovne jednoduchá väčšina poslancov NR SR.
- ⁷ V legislatívnej praxi sa už vyskytol i prípad, keď od predloženie návrhu zákona do NR SR až po jeho schválenie uplynulo iba necelých 18 hodín. Stalo sa tak 2. – 3.11.2000, keď NR SR schválila novelu Trestného poriadku, ktorá mala zabrániť prepusteniu údajného bossa mafie M.Č. z vyšetrovacej väzby. Viac SITA, 02.11.2000, 13:01, NR SR: Novelizáciou Trestného poriadku proti prepusteniu Černáka.
- ⁸ U oboch vlád M. Dzurindu (1998, 2002) sa v prvom roku vládnutia prejavil negatívne termín parlamentných volieb (koniec septembra). Nová vláda mala iba málo času na prípravu a predloženie rozpočtu do NR SR, navyše spolu s rozpočtom zvyčajne predkladá do NR SR novelizácie iných predpisov súvisiacich s návrhom štátneho rozpočtu. Tento fakt vysvetľuje použitie SLK.
- ⁹ Legislatívne pravidlá vlády SR schválené uznesením vlády SR z 8. apríla 1997 c. 241 v znení uznesenia vlády SR zo 16. decembra 1999 c. 1118 a uznesenia vlády SR z 28. novembra 2001 c. 1130.
- ¹⁰ Pod oficiálnym názvom Európska dohoda zakladajúca pridruženie medzi Slovenskou republikou a Európskymi spoločenstvami vstúpila do platnosti na základe čl. 123 zmluvy 1. februára 1995, v Zbierke zákonov bola uverejnená pod 157/1998 Z. z.. Zmluva bola základným nástrojom regulujúcim vzťahy SR a ES, predovšetkým v oblasti aproximácie práva.
- ¹¹ Pomocným orgánom AR bol Asociačný výbor, ktorý riešil konkrétne otázky vyplývajúce z naplňania Asociačnej zmluvy na úrovni vyšších štátnych úradníkov a predstaviteľov Rady a Komisie.
- ¹² Obdobný dokument prijala aj NR SR uznesením č. 435/1996: Hlavné úlohy NR SR v procese aproximácie práva Slovenskej republiky s právom Európskej únie a ich zabezpečenie v rámci Kancelárie NR SR. Dokument riešil materiálne zabezpečenie spojené s aproximáciou v rámci NR SR a postup pri overovaní doložky zlučiteľnosti návrhu zákona Národnej rady SR s právom EÚ.

- ¹³ Spoločný parlamentný výbor zasadal dvakrát ročne a prijímal deklarácie a odporúčania, ktoré boli konsenzuálne schvaľované oboma časťami výboru. Stanoviská výboru sa dotýkali aktuálneho vývoja v oblasti integrácie SR do EÚ.
- ¹⁴ Bližšie k práci komisie pozri Bilčík, 2004: 7 – 8.
- ¹⁵ Pod gesciou podpredsedu vlády pre EI pôsobila sekcia pre európske záležitosti s tromi odbormi (odbor európskej integrácie, odbor zahraničnej pomoci a odbor budovania inštitúcií a prípravy obyvateľstva na vstup do EÚ), a Inštitút pre aproximáciu práva.
- ¹⁶ Členmi boli podpredsa vlády pre európsku integráciu, minister zahraničných vecí, štátny tajomník MZV SR pre európsku integráciu, minister hospodárstva, minister vnútra, minister pôdohospodárstva a ministerka financií.
- ¹⁷ Postupne boli v rámci sekcie vytvorené tri odbory: odbor hlavného vyjednávača, odbor politických vzťahov s EÚ a odbor ekonomicko-právnych vzťahov s EÚ.
- ¹⁸ Bližšie k obsahu ústavných zmien pozri napr. Malová, D. Láštík, E.: The Gradual Amending of the Slovak Constitution. In Central European Political Science Review, Vol. 2, No.4, Summer 2001
- ¹⁹ SITA, 23.2.2001, DZURINDA: Novela ústavy umožní ťah na EÚ a NATO; SITA, 24.02. 2001, PREZIDENT: Novela ústavy pozitívne ovplyvní proces integrácie
- ²⁰ SITA, 24.2.2001, HZDS: Rešpektuje výsledok hlasovania o prijatí novely Ústavy SR
- ²¹ SITA, 23.2.2001, FICO: Vyhlásenie poslanca NR SR R. Fica k novelizácii Ústavy SR
- ²² SITA, 24.2.2001, EÚ: Novela Ústavy SR povedie k urýchleniu prístupového procesu
- ²³ V reakcii na rozhodnutie Európskej rady z decembra 1999 v Helsinkách o začatí rokovania so SR sa NR SR vo svojom uznesení č. 726 zo 16. februára 2000 k zameraniu a základným úlohám NR SR v príprave na rokovanie o vstupe SR do EÚ zaviazala k prijatiu pružnejšej legislatívnej procedúry pri preberaní legislatívy s charakterom technických noriem.
- ²⁴ Čl. 7 ods. 2 umožnil, aby SR mohla časť výkonu svojich práv na ES/EÚ a súčasne ustanovil prednosť právne záväzných aktov ES/EÚ pred zákonmi SR.
- ²⁵ Nešlo o jediné posilnenie vlády. Novela ústavy č.90/2001 v čl. 119 písm. o) a p) dala vláde právomoc rozhodnúť o vyslaní ozbrojených síl mimo územia SR na účely humanitárnej pomoci, či o vyslaní ozbrojených síl mimo územia SR, ak ide o plnenie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, a to až na obdobie 60 dní. Vláda SR je povinná o tomto rozhodnutí bezodkladne informovať NR SR. Vo vzťahu k prezidentovi SR novela zaviedla inštitút kontrasignácie, na základe ktorého niektoré právomoci prezidenta spolu podpisuje predseda vlády, resp. vládou poverený člen. Ide o rozhodnutia vydané v súvislosti s výkonom funkcie hlavného veliteľa ozbrojených síl; udeľovanie amnestií a menovanie vyslancov. Priestor pre posilnenie exekutívy ponúka aj novelou predpokladaná úprava ústavného zákona o spôsobe výkonu verejnej moci v čase vojny.
- ²⁶ Hoci návrh predkladali poslanci L. Orosz a A. Hoffmann, spracoval ho Inštitút aproximácie práva pri Úrade vlády SR. Vláde to umožnilo úplne obísť legislatívny proces na úrovni vlády a ušetriť niekoľko týždňov.
- ²⁷ Napríklad Informácia o vydaných aproximačných nariadeniach vlády Slovenskej republiky v I. polroku 2004, (parlamentná tlač 795) uvádza, že v rámci plánu legislatívnych úloh boli vydané 3 (tri) nariadenia, zatiaľ čo nad rámec legislatívneho plánu 37 nariadení.
- ²⁸ Počas pojednávania informácie 13.marca 2002 sa v pléne NR SR viedla diskusia o povahe právnych účinkov aproximačných nariadení. Poslankyňa K. Tóthová (HZDS) totiž namietala, že povinnosť uložená aproximačným nariadením nie je vymožiteľná. Poukazovala totiž na čl. 2 ods. 3 ústavy SR ktorý ustanovuje, že každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho

- nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Táto interpretácia je však v rozpore s iným čl. ústavy, čl. 13, podľa ktorého je povinnosti možné ukladať aj aproximačným nariadením vlády SR. Nasledujúce informácie sa zobrala NR SR na vedomie bez akejkoľvek diskusie.
- ²⁹ Celkovo 11-členný výbor bol na začiatku volebného obdobia 2002 zložený zo 6 poslancov vládnej koalície a 5 poslancov opozície. Príslušnosť poslancov k poslaneckým klubom sa menila, v novembri 2005 sa 5 poslancov výboru nachádzalo v poslaneckých kluboch vládnej koalície, 4 poslanci v kluboch opozície a dvaja poslanci patrili k nezávislým, M. Ábelovský (pôvodne HZDS) a A. Ivanko (pôvodne SDKÚ).
- ³⁰ Principiálnosť postoja opozície vysvetlila podpredsedníčka opozičného SMER-u tým, že nebol schválený opozíciou predložený návrh na zriadenie vyšetrovacích výborov. Návrh na zriadenie tzv. vyšetrovacích výborov neprešiel o päť hlasov. SITA, 4. marca 2004, 18:06.
- ³¹ Mechanizmus spolupráce medzi Národnou radou Slovenskej republiky a vládou SR pri tvorbe stanovísk k legislatívnym návrhom EK v podmienkach SR, materiál MZV, č. 106.004/2004 OVZI, predložený 18. marca 2004. Materiál sa dostal do pripomienkového konania ešte raz, 23. augusta 2004, v mierne pozmenenej podobe, ktorá reagovala na prijatie ústavného zákona. Ani tentoraz sa však materiál na rokovanie vlády SR nedostal.
- ³² Taktiež, RKS predstavuje prvú (expertnú) úroveň koordinácie rozhodovacieho procesu v záležitostiach EÚ, ktorá vplýva na prípravu pozície SR vo všetkých etapách rozhodovacieho procesu. Schádza sa za účasti expertov ministerstva, ktoré gestoruje príslušný legislatívny návrh EK. Vedúcim je Generálny riaditeľ sekcie, resp. riaditeľ odboru.
- ³³ Taktiež, Komisia pre záležitosti EÚ 1,2 prijíma inštrukciu na zasadnutie COREPER-u (jeho činnosť sa sústreďuje predovšetkým na prípravnú a implementačnú fázu rokovaní o návrhoch. Rada nemôže svoje právomoci delegovať na COREPER, ale dosiahnutím jednomyselnosti v určitej otázke v COREPER-i sa daný problém dostáva do agendy Rady pod písmenom „A“, ktorý môže byť v Rade následne schválený bez rozpravy (cca 90% návrhov). Zasadnutia Komisií pre záležitosti EÚ 1 resp. 2 vedie štátny tajomník. Prítomní sú experti ÚOŠS, ktorí sú zodpovední za pripomienkovanie prerokovávaných návrhov. Návrh mandátu pripraví zodpovedajúci ÚOŠS v spolupráci s Komisiou 1 alebo 2 na základe doteraz spracovaných materiálov (rámcová pozícia, stanovisko a inštrukcia) a na základe výsledkov rokovaní v COREPER-i. Návrh mandátu schvaľuje príslušný minister.
- ³⁴ Návrh mechanizmu bol ovplyvnený írskym a českým modelom, na ktoré sa materiál aj odvolával.
- ³⁵ Návrh predložili poslanci M. Ábelovský (nez.), G. Bárdos (SMK), V. Ďaďo (KSS), G. Gál (SMK), P. Hrušovský (KDH), A. Ivanko (nez.), L. Lintner (ANO), P. Minárik (KDH), V. Tkáč (HZDS, teraz SMER)
- ³⁶ Poslanec SDKÚ P. Kubovič v rozhovore pre agentúru SITA povedal, že „taká silná záväznosť pre ministra, keď ide na rokovanie, kde sa zúčastňuje 25 štátov a hľadá riešenie, nie je vhodná. Minister musí mať priestor, aby Slovensko nevystupovalo ako krajina, ktorá chce niečo rušiť alebo rozvracať“. SITA, 9. mája 2004, 12:12.
- ³⁷ V tom čase už čerstvá poslankyňa EP za SMER M. Beňová pre agentúru SITA vyhlásila, že návrh je nejasný a povrchný. SITA, 9. mája 2004, 12:12.
- ³⁸ SITA, 19. mája 2004 o 12:12.
- ³⁹ Stenografický záznam z rokovania 28. schôdze NR SR, 23. júna 2004, http://www.nrsr.sk/ap-pbin/net/nrozprava/Download.aspx?Type=NRozprava.RozpravaFinal&Ref=RF_0003_0028_20040623.doc, zobrazené 16. júla 2005.

- 40 tamtiež
- 41 tamtiež
- 42 http://www.nrsr.sk/appbin/hpo.asp?WCI=HPO_WIKlub&WCE=15379
- 43 Predseda NR SR P. Hrušovský schválenie zákona privítal, a vyjadril, že parlament je dostatočne politicky a odborne vybavený, aby zvládol agendu európskej problematiky. Podpredsedníčka SMER-u M. Beňová považovala schválenie zákona za zvláštne víťazstvo. VEZ podľa nej „existuje len formálne, nemáme predsedu výboru a jeho štatút, ale dali sme mu obrovské kompetencie.“ Tiež nastolila požiadavku, aby to práve SMER, ktorý by obsadil post predsedu VEZ. SITA, 24. júna 2004, 14:02.
- 44 SITA, 20. júna 2004, 13:01, BLANÁR: Koalícia chce ponúknuť funkciu predsedu eurovýboru ĽS-HZDS.
- 45 SDKÚ, SMK, HZDS a SMER mali obsadiť po dve miesta, KDH, ANO a KSS po jednom mieste vo výbore. SITA, 8. júla 2004, 14:02, HRUŠOVSKÝ: Európsky výbor by mal pracovať verejne od augusta. Na činnosti výboru sa mal podieľať jeho tajomník (je súčasne riaditeľom odboru NR SR pre európske záležitosti fungujúceho od marca 2004) a osem zamestnancov, počítalo sa aj s využitím 20 ľudí z parlamentného inštitútu. Obaja tiež predpokladali, že činnosť výboru sa bude riadiť pravidlami, ktoré NR SR schválil v novele rokovacieho poriadku na septembrovej schôdzi parlamentu. Na posilnenie odboru európskych záležitostí Úradu vlády žiadal na začiatku júla 2004 podpredseda vlády P. Csáky päť nových štátnych zamestnancov, celkovo tak malo agendu európskych záležitostí zabezpečovať 14 ľudí vrátane riaditeľa odboru.
- 46 T. Mikuš v diskusnej relácii TA3 zdôraznil že, by zloženie výboru malo odrážať pomery z výsledkov parlamentných volieb v roku 2002. „Nezávislí poslanci ukázali vysokú mieru nestability,“ povedal. SITA, 12. júla 2004, 0:12, TA3: Podľa Mikuša by v eurovýbore nemali byť nezávislí. Podobné riešenie bolo v NR SR zvolené po prvýkrát. Tým, že sa výbory NR SR personálne obsadzujú už začiatku volebného obdobia parlamentu problém s tzv. nezávislými poslancami sa nevyskytol. Dohoda o tomto spôsobe obsadenia VEZ vyplynula zo zasadnutia poslaneckého grémia, ktorého sa zúčastňujú iba zástupcovia poslaneckých klubov.
- 47 Po dohode poslaneckých klubov sa od tohto riešenia ustúpilo a budúcim členom VEZ sa umožnilo dvojité členstvo. SITA, 23. augusta 2004, 18:06, NR SR: Parlament zvolí eurovýbor na utorkovej schôdzi.
- 48 Zápisnica z 1. (ustanovujúcej) schôdze VEZ, 24. augusta 2004 o 15,00 h v budove Národnej rady Slovenskej republiky, Námestie Alexandra Dubčeka 1, Bratislava.
- 49 Rozhodnutím predsedu NR SR z 27. novembra 2002 bola zriadená komisia na prípravu novely zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku za účasti zástupcov všetkých poslaneckých klubov. Výsledný návrh predložený v decembri 2003 bol tak výsledkom kompromisu. Dôvodom na vypracovanie rozsiahlej novely rokovacieho poriadku boli vstup SR do EÚ; zmeny v právnom poriadku SR a problematiké ustanovenia dovtedajšieho rokovacieho poriadku.
- 50 Spoločná správa ÚPV, tlač 516. Objavilo sa niekoľko návrhov, ktoré sa snažili oslabiť postavenie NR SR vyplývajúce z ústavného zákona o spolupráci. Výbor pre európsku integráciu napríklad navrhol, aby NR SR dávala vláde iba odporúčajúce stanoviská. Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov navrhol, aby pre VEZ platili odlišné pravidlá pri hlasovaní o uzneseniach. Výbor navrhol uplatnenie tzv. negatívneho hlasovania, podľa ktorého sa mal hlas poslanca nezúčastňujúceho sa na hlasovaní výboru považovať za vyjadrenie súhlasu s prerokovávaným uznesením výboru. Nie je celkom zrejmé, čo tejto súvislosti sledoval návrh

- výboru, keďže stačí, aby výbor neprijal žiadne uznesenie k návrhu stanoviska vlády a člen vlády tak obsahuje stanovisko vlády. Tento model by naopak umožnil, aby hlasy nezúčastnených poslancov mohli podporiť odlišné stanovisko VEZ a toto následne schváliť, čím by zaviazali člena vlády obhajobou stanoviska NR SR.
- ⁵¹ Zakotvenie vyšetrovacích výborov navrhla opozícia už pri neschválenej novele ústavy z marca 2004, neskôr HZDS uvažovalo o predložení osobitného ústavného zákona, ktorý by riešil postavenie výboru. Poslanec S. Husár pre SME povedal, že by výbor „mal právomoc verejne vypočuť nielen politika, ale aj súkromnú osobu ako svedka. Odmietnuť vypovedať by sa dalo iba vtedy, ak by svedok mohol výpoveďou spôsobiť trestné stíhanie sebe alebo svojim blízkym. Výbor by vznikol vtedy, keby skupina 30 poslancov presvedčila ostatných členov parlamentu, že je podozrenie z porušenia verejného záujmu“. SME, 19.mája 2004, <http://www.sme.sk/clanok.asp?cl=1500121>
- ⁵² Opozícia totiž namietala, že ak by sa výbor obsadzoval tradičným, pomerným spôsobom, mala by v ňom väčšinu koalícia, čo by išlo proti zmyslu takýchto výborov. Napr. poslanec T. Cabaj (HZDS), predkladateľ návrhu, obhajoval riešenie tým, že si „nevie si predstaviť jednoduchší spôsob na zabezpečenie kontrolnej činnosti parlamentu vo vzťahu k vláde a k exekutive ako týmto spôsobom“ (Stenografická správa z rokovania NR SR, ôsmy deň rokovania, 31. schôdze NR SR, 24. septembra 2004
- ⁵³ Návrh mechanizmu spolupráce medzi Národnou radou Slovenskej republiky a vládou SR pri tvorbe stanovísk k legislatívnym návrhom EK v podmienkach SR, UV-21159/2004.
- ⁵⁴ Pripomienky sa dotýkali troch hlavných okruhov: nejasnej delby kompetencií medzi jednotlivými orgánmi, napríklad Ministerskou radou a podpredsedom vlády; materiál vychádzal už z návrhu ústavnej zmluvy, ktoré ešte nevstúpila do platnosti; vychádzal z návrhu novely rokovacieho poriadku, ktorý ale tiež napokon nebol schválený.
- ⁵⁵ KDH návrhu vyčítalo, že sa na ňom nepodieľal podpredseda vlády pre legislatívu D. Lipšic i to, že návrh zavádzal do vzťahu vláda – NR SR medzičlánky ako ministerská rada. SITA, 10.11.2004, 15:03, VLÁDA: KDH vetovalo mechanizmus spolupráce medzi NR SR a vládou.
- ⁵⁶ SITA, 10.11.2004, 23:11, KOALÍCIA: ANO pripraví návrh zákona o financovaní kultúry ako celku
- ⁵⁷ Vláda SR v tom istom čase riešila problém s vystupovaním ministrov za KDH v Rade Ministrov. Koaličná strana ANO namietala, že postoje, ktoré prezentoval napr. minister spravodlivosti D. Lipšic v Rade ministrov počas rokovania o rodinnom práve odrážajú iba postoje KDH. Ministerstvo spravodlivosti vyhlásilo, že vláda nemôže zaviazat ministra k stanovisku, s ktorým vystúpi na Rade ministrov EÚ. SITA, 11.11.2004, 17:05, MS: Vláda nemôže zaviazat ministra k stanovisku na Rade ministrov EÚ. Neskôr sa touto témou zaoberal aj VEZ na návrh poslanca ANO J. Heribana. Na svojom zasadnutí však pri neprítomnosti navrhovateľa postup ministra spravodlivosti D. Lipšica schválil. SITA, 26.11.2004, 14:02, NR SR: Eurovýbor podporil doterajšie kroky ministra Lipšica.
- ⁵⁸ Kritika P. Masácovej v prvom čítaní opakovala kritiku, ktorú si od SDKÚ vyslúžil pôvodný návrh novely rokovacieho poriadku vrátený prezidentom. Poslankyňa poukazovala na prisilné postavenie výboru v rámci NR SR, nemožnosť zastúpenia člena vlády inou osobou a všeobecnú administratívnu neschopnosť NR SR vstúpiť do procesu normotvorby so záväznými stanoviskami. Stenografický záznam z rozpravy NR SR, 15. marca 2005.
- ⁵⁹ Vláda SR návrh novely rokovacieho poriadku na svojom zasadnutí 30. marca síce podporila, ale odporučila niekoľko zmien. Nesúhlasila s tým, aby mal VEZ náhradníkov, ktorí by v prípade

neúčasti pôvodného člena mohli hlasovať, taktiež namietla, aby mal člen vlády povinnosť predkladať VEZ návrhy stanovísk, či žiadať o ich zmenu. Podľa vlády mohla takúto právomoc mať iba NR SR ako celok. Vládne odporúčania neboli akceptované.

⁶⁰ Jedinou zmenou, navrhnutou SDKÚ i vládou SR nie možnosti, aby sa člen vlády mohol nechať pri rokovaní VEZ zastúpiť poverenou osobou.

⁶¹ SITA, 08.07.2004, 14:02, HRUŠOVSKÝ: Európsky výbor by mal pracovať verejne od augusta.

⁶² SITA, 24.08.2004, 16:04, NR SR: Eurovýbor sa zišiel na prvom rokovaní Mikuš je so zložením výboru spokojný, ročne chce prijímať desiatky záväzných stanovísk k pripravovaným normám EÚ

⁶³ V diskusii sa k návrhom priorít vyjadrili iba dvaja poslanci, poslanec J. Heriban vyjadril pochybnosti k prioritě Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR o námornej bezpečnosti. Podpredseda I. Harna namietol, prečo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR vyčlenilo v rámci priorít návrhy aktov z oblasti štrukturálnych a kohéznych fondov, ktoré majú byť v gescii Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR Zápisnica zo 18. schôdze VEZ, 22. apríla 2005

⁶⁴ Uznesenie VEZ č. 26 z 3. novembra 2004

⁶⁵ SITA, 26.11.2004, 14:02, NR SR: Eurovýbor podporil doterajšie kroky ministra Lipšica

⁶⁶ VEZ o informácii diskutoval bez prítomnosti predkladateľa uznesenia J. Heribana, ktorí nebol prítomní na rokovaní.

⁶⁷ Zápisnica zo 14. schôdze Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre európske záležitosti, 21. februára 2005.

⁶⁸ Návrh nariadenia EP a Rady o právach a povinnostiach cestujúcich so zníženou pohyblivosťou v leteckej doprave (KOM/2005/47) a návrh nariadenia EP a Rady o informovaní cestujúcich v leteckej doprave o identite prevádzkujúceho prepravcu a o výmene informácií o bezpečnosti medzi členskými štátmi (KOM/2005/48)

⁶⁹ Návrh nariadenia Rady o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho fondu (KOM/2004/490);

⁷⁰ Návrh rámcového rozhodnutia Rady o procesných zárukách v trestnom konaní v rámci Európskej únie, KOM(2004)328

⁷¹ Medzi návrhy VEZ patrilo a) presadzovať čo najpresnejšie stanovenie rozsahu uplatňovania procesných práv priznávaných podozrivej osobe v trestnom konaní (článok 1: pojmy „trestné konanie“ a „menej závažné trestné činy“ a stanovenia momentu, od ktorého sa začínajú uplatňovať procesné práva priznané podozrivej osobe), b) presadzovať právo podozrivého na prítomnosť obhajcu aj na policajnom výsluchu, pričom by ale nemal mať právo radíť sa s ním o odpovedi na už položenú otázku, c) naďalej dôsledne trvať na nevyčleňovaní niektorých trestných činov (konkrétne teroristických trestných činov) z pôsobnosti rámcového rozhodnutia, d) presadzovať presnejšiu definíciu „práva na osobitnú pozornosť“ (článok 10 návrhu).

⁷² Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zavedení európskeho konania s nízkou hodnotou sporu, KOM(2005)87 a.

⁷³ Podľa rebríčka implementačnej úspešnosti zverejneného sekretariátom EK, je SR na 11. mieste spomedzi členských krajín EÚ. K 4. 11. 2005 SR implementovala 2619 smerníc z celkového počtu 2641, čo predstavuje 99,17%. Priemer EÚ je 98, 92%, najhoršie je na tom, Luxembursko. Zdroj: *Progress in notification of national measures implementing directives*, 4.11.2005, ASMODEE IXXX.

⁷⁴ „Ale, dámy a páni, v čom ja vidím dosť principiálny problém – a tým nechcem povedať, že som proti tomuto zákonu –, ale my sa usilujeme o exaktnú kontrolu vlády Slovenskej republiky v súvislosti s európskymi záležitosťami. A tu najmenej dva roky nefunguje absolútne žiadna parla-

- mentná kontrola vlády vo vnútropolitických oblastiach! ... Veľmi intenzívne sa týmto ústavným zákonom uchádzame o kontrolu vlády Slovenskej republiky v európskych záležitostiach. Ale absolútne nás netrápi kontrola vlády Slovenskej republiky v súvislosti s výkonom jej mandátu v záležitostiach, ktoré sa týkajú Slovenskej republiky. Dámy a páni, v niektorých veciach si vláda Slovenskej republiky robí z nás „srandu“ a Národná rada Slovenskej republiky a chcel by som teda zdôrazniť, predovšetkým koalíčná väčšina absolútne na to nereaguje a je im to ľahostajné.“ Poslanec M. Maxon, Stenografický záznam z rokovania 28. schôdzy NR SR, 23. júna 2004.
- ⁷⁵ Napríklad v dôsledku neúspešného výsledku vo voľbách do EP v roku 2004 vymenila v Českej republike vládnuca sociálna demokracia svojho premiéra.
- ⁷⁶ Bližšie pozri Duleba (1997).
- ⁷⁷ Takéto zdôvodnenie napríklad uviedol minister zahraničných vecí a nominant SDKÚ Eduard Kukan v rozhovore s britským politológom Geoffrey Pridhamom (Pridham, 2002)
- ⁷⁸ Niektorí ústavní experti sa domnievali, že otázka bola nedokonalá a mala obsahovať aj zmienku o podmienkach vstupu, napríklad vo forme otázky so súhlasom so vstupom na základe Prístupovej zmluvy. Oponenti argumentovali, že keďže prístupová zmluva mala byť neskôr ratifikovaná v parlamente, rozdiel medzi skutočnou a navrhovanou referendovou otázkou bol z politického hľadiska nepodstatný.
- ⁷⁹ Spomedzi mimoparlamentných strán volebné programy pripravila ešte SNS, Občianska konzervatívna strana a Slobodné fórum.
- ⁸⁰ Naproti tomu manifest KDH nespomínal členstvo Turecka v EÚ.
- ⁸¹ Informácie poskytnuté tlačovými odbormi SDKÚ a KDH.
- ⁸² Legislatíva upravuje, že verejnoprávna Slovenská televízia má povinnosť vyčleniť čas na politickú reklamu pred voľbami do EP, zatiaľ čo podobné rozhodnutie je na zväžení prevádzkovateľov súkromných TV staníc. V oboch prípadoch potom musia televízne stanice vyčleniť, resp. dať možnosť využiť, všetkým stranám rovnaký reklamný priestor. Všetky tri celoštátne súkromné televízie (TA3, TV Markíza a TV JOJ) predložili politickým stranám ponuku v podobnom duchu. Dve z nich priznali, že žiadna politická strana neprejavila záujem využiť ich ponuku, tretia televízna stanica odmietla poskytnúť akékoľvek informácie v tejto oblasti s odvolaním sa na obchodnú stratégiu.
- ⁸³ Karol Fajnor z KSS, Ivan Šimko zo Slobodného fóra a Rudolf Žiak, líder kandidátky koalície Hnutia za demokraciu a Ľudovej únie (SITA, 9. 6. 2004).
- ⁸⁴ V tejto súvislosti je potrebné poukázať na vystúpenie jedného z autorov novely ústavy z roku 2001. I. Šimko totiž v diskusii v pléne naznačil, že navrhovaný čl. 7 ods. 1 znamená, že na vstup SR do EÚ bude potrebné ratifikačné referendum. Poslanec I. Šimko: „Je to ten článok 7. Článok 1 ods. 1 vlastne hovorí o vstupe do Európskej únie, zjednodušene povedané. A tam sa naozaj vyžaduje ústavný zákon plus následné referendum. O tom, že vstúpime do Európskej únie, sa nedá rozhodnúť bez referenda, čiže o tom rozhodnú predovšetkým občania, plus ešte politická reprezentácia, teda Národná rada to musí schváliť ústavným zákonom. Odsek 2 hovorí vlastne o tom, čo tej Európskej únii odovzdáme, o čom bude rozhodovať Európsky parlament a tak ďalej. Na to, aby sa o tomto rozhodlo, je tiež potrebná trojpätinová väčšina. A to ostatné sú medzinárodné zmluvy, vážne medzinárodné zmluvy aj týkajúce sa spojeneckých záväzkov v rámci bezpečnosti, inými slovami – Severoatlantického paktu. Na to je potrebná nadpolovičná väčšina. Podľa nášho názoru je to štandardné, normálne, je to tak aj v iných štátoch.“ (45. schôdza NR SR, február 2001 č.54). Poslanec I. Šimko teda vo svojom vystúpení naznačil, že vstup SR do EÚ je upravený čl. 7 ods. 1 ústavy SR a prístupová zmluva k EÚ je vyriešená

- úpravou č. 7 ods.2 ústavy SR. podľa tejto interpretácie tak mala NR SR hlasovať o vstupe SR do EÚ a toto rozhodnutie by následne bolo predmetom ratifikačného referenda, o prístupovej zmluve hlasoval iba parlament 3/5 väčšinou. V rozpore s jeho vystúpením ale rieši túto otázku predkladacia správa k návrhu novely ústavy. Tá jednoznačne argumentuje, že čl. 7 ods. 1 sa pri súčasnej podobe EÚ na ňu nevzťahuje. (Predkladacia správa, s. 28 – 31)
- 85 Počet oprávnených voličov v EÚ referende: 2 638 886.
- 86 www.vrk.lt/2003/referendumas/rezultatai/rez_e_16.htm, prístupné 3.11.2005
- 87 Ostatné dve referendá predchádzajúce referendu o EÚ skončili s nižšou ako 50% účasťou. V 1996 sa referenda o masovej privatizácii zúčastnilo 32.4% voličov, o rok neskôr, 1997, v ústavu ratifikujúcom referende to bolo 42,9% voličov. Paradoxne, podľa čl. 235 ods.6 poľskej ústavy ústavné referendum neobsahuje žiadne kvórum platnosti, návrh je prijatý, ak sa zaň vysloví väčšina zúčastnených voličov.
- 88 http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2003/K_11_03.pdf, prístupné 3.11.2005
- 89 Viac k politickej situácii, vývoju verejnej mienky a vysvetleniu, prečo Poliaci napriek silnému postaveniu kritikov vstupu podporili referendum o vstupe Poľska do EÚ pozri Szczerbiak, A.: History Trumps Government Unpopularity: The June 2003 Polish EU Accession Referendum. In: West European Politics, Vol.27, No.4, September 2004, pp.671 – 690.
- 90 Podľa Ústrednej volebnej komisie Poľska, <http://www.pkw.gov.pl/>
- 91 Podľa Ústrednej volebnej komisie ČR, www.volby.cz
- 92 Išlo v poradí o štvrté referendum od obnovy samostatnosti Lotyšska v 1991. Predchádzajúce referendá o nezávislosti Lotyšska (marec 1991), zrušení novely zákona upravujúceho občianstvo (október 1998) a zrušení novely zákona o dôchodkoch (november 1999) boli až na posledne menované platné.
- 93 Na ostatných voľbách do Saeima sa zúčastnilo 497 543 voličov, na platnosť referenda o vstupe Lotyšska do EÚ sa vyžadovala účasť najmenej 248 772 voličov.
- 94 Počet oprávnených voličov 1381 890.
- 95 Podľa údajov Štatistického úradu Lotyšska, <http://www.cvk.lv>
- 96 Osobitnou kapitolou sú ľudové hlasovania vo Švajčiarsku s predmetom ES/EÚ. Už v 1972 sa uskutočnilo úspešné fakultatívne referendum iniciované federálnou vládou o zmluve medzi Švajčiarskom a EHS a ESÚO. V 1992 Švajčiari odmietli vládou predloženú zmluvu o pripojení Švajčiarska k EEP. V roku 2000 naopak schválili vládny dekrét, ktorým sa uzatvárali sektorové zmluvy medzi Švajčiarskom a ES, Euroatom a jednotlivými členskými krajinami. Okrem vládou iniciovaných referend sa ES/EÚ stali predmetom dvoch ľudových iniciatív (1997; 2000), oboch neúspešných.
- 97 Prístupovú zmluvu podporilo 141 zo 179 poslancov. Pozri bližšie Körtkemeyer, 1995: 42.
- 98 Čl. 29 ods. 4.3. znel: Štát sa môže stať členom Európskeho združenia pre uhlie a oceľ (založeného zmluvou podpísanou v Paríži 18. apríla 1951), Európskeho hospodárskeho spoločenstva (založeného zmluvou podpísanou v Ríme 25. marca 1957 a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (založeného zmluvou podpísanou v Ríme 25. marca 1957).
- 99 Proti zmluve sa vyslovilo 80 poslancov, za zmluvu hlasovalo 75 poslancov (Petersen, 1996:191).
- 100 Desiaty dodatok írskej ústavy vstúpil do platnosti 22. júna 1987. Doplnil čl. 29 odsek 4.3. ústavy v znení : Štát môže ratifikovať Jednotný Európsky Akt (podpísaný v mene členských štátov spoločenstva v Luxemburgu 17. februára 1986 a v Hágu 28. februára 1986.

- ¹⁰¹ Dodatok č. 11, upravený v čl. 29 odsek 4.4 znel: Štát smie ratifikovať Zmluvu o Európskej únii podpísanú v Maastrichte 7. februára 1992 a môže sa stať členom tejto únie.
- ¹⁰² Prezident sa rozhodol nevyužiť možnosť predložiť dodatky ústavy na schválenie v referende a použil tzv. kongresovú metódu. Podľa nej, na základe čl. 89, druhý odsek ústavy, je možné schváliť zmenu francúzskej ústavy ak parlament zasadne ako tzv. Kongres (senát a Národné zhromaždenie spoločne) a návrh je schválený 3/5 väčšinou odovzdaných hlasov.
- ¹⁰³ Dodatok č. 18 írskej ústavy, upravený v čl. 29 odsek 4.5-6 znel: (5) Štát smie ratifikovať Zmluvu z Amsterdamu dopĺňujúcu zmluvu o Európskej únii, zmluvy ustanovujúce Európske spoločenstvá a ostatné akty podpísané v Amsterdame 2.10.1997. (6) Štát smie vykonávať možnosti a rozhodnutia podľa čl. 1.11, 2.5 a 2.15 zmluvy zmieňovanej v odseku 5 tohto článku, ich výkon však podlieha predchádzajúcemu súhlasu oboch komôr Oireachtas“.
- ¹⁰⁴ <http://www.referendum2005.mir.es/resultados/retop.htm>
- ¹⁰⁵ <http://www.interieur.gouv.fr/avotreservice/elections/rf2005/>, prístupné 31.10.2005
- ¹⁰⁶ Európska rada na svojom zasadnutí 16a 17. júna 2005 v Bruseli rozhodla, že umožní priestor pre *reflexiu a diskusiu* o návrhu ústavy a odložila konečné riešenie o jej osude na obdobie rakúskeho predsedníctva, ktoré začne v januári 2006. <http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiques/2005/06/16jclj-ratif/index.html> , Press Release, *Jean-Claude Juncker states that there will be a period for reflection and discussion but the process to ratify the Constitutional Treaty will continue with no renegotiation*; prístupné 30. 10. 2005.
- ¹⁰⁷ Anulovanie referenda žiada luxemburský právnik R. Reding, z dôvodu použitia verejných zdrojov výlučne na podporu ÁNO v referende. EU Observer, 17. augusta 2005, Lawyer files case to annul Luxembourg referendum, <http://euobserver.com/18/19695>, prístupné 8.11.2005
- ¹⁰⁸ Problematike „štátneho zväzku“ v nadväznosti na článok 7 ods. 1 a čl. 93 ods. 1 ústavy SR sa budeme podrobnejšie venovať v kapitole o ústavnom súde, v súvislosti s ústavnou sťažnosťou skupiny občanov, ktorá v júli 2005 namietla pred Ústavným súdom SR porušenie svojho základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo priznaného v čl. 30 ods. 1 Ústavy SR v spojení s ďalšími článkami Ústavy SR. K porušeniu tohto základného práva malo podľa sťažovateľov prísť tým, že NR SR dňa 11. mája 2005 vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu bez toho, aby bol zároveň schválený ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorý by podliehal potvrdeniu v referende, ako to predpokladá Ústava SR v čl. 7 ods. 1. II. ÚS 171/05-38 zo 14.júla 2005.
- ¹⁰⁹ Poslanecký klub KSS sa počas diskusie o návrhu zmluvy vyjadril za odloženie jej ratifikácie, súčasne navrhol, aby o návrhu zmluvy o ústave pre Európu rozhodli občania v referende. Pozri bližšie Stenografický prepis rokovania 42. schôdze NR SR, 11. mája 2005. Postoj KSS v záležitostiach EÚ je rozporuplný, v roku 2003 strana tvrdila, že je priaznivcom vstupu SR do EÚ, aby vzápätí odmietla zmluvu o prístúpení podporiť v NR SR.
- ¹¹⁰ Napr. podľa P. Hrušovského (KDH), je ústava „*mŕtvym dokumentom*“ a už sa ňou ďalej netreba zaoberať, aby „*sme zbytočne nevytvárali prostredie nádeje, že v takejto podobe, v akej bola európska ústavná zmluva ponúknutá, bude ďalej pokračovať jej ratifikácia a bude schválená*“. SITA, 02.11.2005, 16:20:00, NR SR: Európska ústava je mŕtvy dokument.
- ¹¹¹ Hug a Sciarini na základe empirických údajov zo 14 referend s integračnou tematikou prišli k záveru, že podpora vlády v prípade týchto referend je výrazne závislá od inštitucionálneho kontextu v ktorom sa referendum odohráva. Ak je referendum záväzné, voliči vládnych strán sledujú odporúčanie vlády, ak ide o konzultatívne referendum, hlasujú skôr podľa svojho

presvedčenia. Pozri bližšie Hug, S. – Sciarini, P.: *Referendums On European Integration: Do Institutions Matter in the Voter's Decision?* In *Comparative Political Studies*, Vol. 33 No. 1, February 2000, pp. 3 – 36.

¹¹² „Na rozdiel od bežných národných zmlúv vytvorila EHS vlastný právny poriadok, ktorý sa – v momente vstupu Zmluvy do platnosti – stal neoddeliteľnou súčasťou právnych poriadkov členských štátov a ktorý musia ich súdy aplikovať“. *Costa v. ENEL* (Case 6/64) [1964] ECR 585, [1964] CMLR 425. Ďalej rozvíjané k prípadoch *Simmenthal* (1978), *Factortame* (1990), *Francovich* (1991).

¹¹³ *Costa v. ENEL* (Case 6/64) [1964] ECR 585, [1964] CMLR 425

¹¹⁴ *Crotty v. An Taoiseach* [1987] IR 713

¹¹⁵ *Brunner v. European Union Treaty* (Cases 2 BvR 2134/92 & 2159/92), [1994] 1 C.M.L.R.

¹¹⁶ V plnom znení Európska dohoda o pridružení uzavretá medzi Slovenskou republikou a Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi, oznámenie MZV č. 158/1997 Z. z. v znení neskorších predpisov. Zmluva samotná začala platiť už od 1. februára 1995.

¹¹⁷ Napríklad ústavný súd v Maďarsku v roku 1998 rozhodol o tom, že niektoré časti asociačnej zmluvy odkazujúce na aplikáciu komunitárneho práva sú v rozpore s ústavou (Volkai, 1999). Rok predtým vyriešil obdobný problém iným spôsobom český ústavný súd, keď pripustil prienik komunitárneho práva do právneho poriadku ČR. Podľa súdu „nemžno považovať za (...) protiústavnú interpretáciu takú, ktorá vychádza zo súťažných pravidiel upravených v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva. Táto zmluva, rovnako ako zmluva o Európskej únii, vychádza z rovnakých hodnôt a princípov, na ktorých je založený aj ústavný poriadok Českej republiky“. Bližšie pozri rozhodnutie ÚS ČR II.ÚS 31/97 a niektoré všeobecnejšie komentáre ku povahe zmluvy o pridružení a jej vzťahu k českému právnemu poriadku (Týč, 1996; Věrný, Dausés, 1998).

¹¹⁸ Čl. 11 ústavy znel: „Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred jej zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd“.

¹¹⁹ Treba pripomenúť, že do roku 2001 neexistovala príliš účinná ochrana práv a slobôd zo strany ÚS SR. Ústavný súd síce využil nedomyšlenú úpravu tzv. podnetu (bývalý čl. 130 ods. 3 ústavy SR), ale svojimi rozhodnutiami sa obmedzil iba na deklarovanie porušenia práva bez poskytnutia jeho riadnej nápravy (či už zrušenie zásahu, alebo náhrada ujmy). Jediným prípadom, kedy súd zabezpečil efektívnu ochranu občana, bol paradoxne aj ten z najkontroverzejších kauzy tzv. Mečiarových amnestií a s nimi súvisiace rozhodnutia Šafárikovho senátu (Čorba, 2005: 184 – 188).

¹²⁰ Prípady *I. Lauko c. SR* a *J. Kadubec c. SR*, Správa EKLP z 30. 10. 1997, rozsudok ESLP z 2. 9. 1998.

¹²¹ Publikovaná ako oznámenie č. 185/2004 Z. z. Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky o podpísaní Zmluvy medzi Belgickým kráľovstvom, Dánskym kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Írskom, Talianskou republikou, Luxemburským veľkovevodstvom, Holandským kráľovstvom, Rakúskou republikou, Portugalskou republikou, Fínskou republikou, Švédskym kráľovstvom, Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska (členskými štátmi Európskej únie) a Českou republikou, Estónskou republikou, Cyprskou republikou, Lotyšskou republikou, Litovskou republikou, Maďarskou republikou, Maltskou republikou, Poľskou republikou, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou o pristúpení Českej republiky, Estónskej republiky, Cyprskej

- republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky k Európskej únii
- ¹²² Najmä prijímať opatrenia, ktoré by obmedzovali alebo bránili priamemu účinku nariadení. Pozri napr. Case 50/76, Amsterdam Bulb BV v. Produktschap voor Siergewassen [1997] ECR 137.
- ¹²³ NR SR tým umožnila ich prednostnú aplikáciu pred zákonmi SR vo vnútroštátnom režime, z pohľadu ESD takéto ustanovenie nie je relevantné, nakoľko sa posudzovanie účinkov a prednosti práva ES/EÚ odvíja výlučne od práva ES/EÚ a judikatúry súdneho dvora.
- ¹²⁴ Nerieši ju z pohľadu vnútroštátneho práva. Z pohľadu ESD je táto otázka vyriešená ustanovením priameho účinku a absolútnej prednosti práva ES/EÚ. Čorba a Tokár poukazujú na to, že daná úprava je mäťuca vzhľadom na jasné stanovisko ESD, vidia v úprave skôr snahu inštruovať slovenské orgány aplikujúce právo (Čorba, Tokár, 2004: 5).
- ¹²⁵ Tzv. aproximačné nariadenia vlády podľa čl. 120 ods. 2 znamenajú výrazný zásah do vzťahov medzi výkonnou a zákonodarnou mocou. Viac v kapitole o vzťahoch vlády a NR SR.
- ¹²⁶ Tzv. stelesnenie štátu (emanation of state) je pomerne široké. Pozri napr. kauzu C-188/89 Foster and others v. British Gas plc.
- ¹²⁷ Napr. čl. 10.1. návrhu ústavy EÚ, podľa ktorého „ústava a právo prijaté orgánmi únie pri uplatňovaní pôsobností, ktoré na ňu boli prenesené, sú nadradené právu členských štátov“.
- ¹²⁸ Tento výber je prirodzene podmienený obmedzením priestorom, ktorý mám ek dispozícií. Je urobený s ohľadom na budúce rozhodovanie ÚS SR a všeobecných súdov v SR. Viac k problematike pozri aj Hartley, 1998, kap. 8; Craig, Búrca, 2003, kap. 7. Texty rozhodnutí súdnych orgánov členských krajín pozri Weiler, Kocjan, 2004, kap.5
- ¹²⁹ Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr – und Vorratstelle für Getreibe und Futtermittel, Case 2 BvG 52/71, Bundesverfassungsgericht: Federal Constitutional Court, [1974] 2 CMLR 540.
- ¹³⁰ BVerfGE, 22. 10. 1986, BverfGE 73, str. 339.
- ¹³¹ Spoločná deklarácia EP, Rady ES a EK o základných právach z 5. apríla 1977.
- ¹³² Brunner v. European Union Treaty (Cases 2 BvR 2134/92 & 2159/92), [1994] 1 C.M.L.R. 57. Uvedené rozhodnutie bolo prijaté len 19 dní pred vstupom Maastrichtskej zmluvy do platnosti (1. 11. 1993).
- ¹³³ BVerfGE, 7. 6. 2000, EuGRZ 2000, str. 328.
- ¹³⁴ Čl. 29 ods. 4.3. znel: Štát sa môže stať členom Európskeho združenia pre uhlie a oceľ (založeného zmluvou podpísanou v Paríži 18. apríla 1951), Európskeho hospodárskeho spoločenstva (založeného zmluvou podpísanou v Ríme 25. marca 1957 a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (založeného zmluvou podpísanou v Ríme 25. marca 1957).
- ¹³⁵ Crotty v. An Taoiseach [1987] IR 713
- ¹³⁶ C 159/90 SPUC v. Grogan. V prípade išlo o informačnú kampaň študentského zväzu v Írsku, v rámci ktorej boli poskytované adresy kliník vo Veľkej Británii, ktoré poskytovali interrupcie. Študentský zväz bol žalovaný Spoločnosťou na ochranu nenarodených detí.
- ¹³⁷ Čl. 40.3.3. sa do ústavy Írska dostal ako VIII. Dodatok v roku 1983 a bol schválený v referende. Podľa neho „štát zaručuje právo na život nenarodenému, s prihliadnutím na rovnaké právo matky na život, zaručuje vo svojich zákonoch rešpektovať, a ak to je možné, svojimi zákonmi brániť a obhajovať toto právo“.
- ¹³⁸ Prípád „X“, (AG v. X [1992] 1 IR I). „X“ bola 14-ročné dievča, ktoré otehotnelo po tom, ako bola znásilnená. Ako dievča tak aj jej rodičia chceli vycestovať do zahraničia s úmyslom vykona-

nie interrupcie, v čom im bolo zabránené. Prípád sa nakoniec dostal pred Najvyšší súd Írska, ktorý rozhodol o tom, že život dievčaťa bol vážne ohrozený tým, že pohrozila spáchaním samovraždy, v prípade, ak by mala dieťa donosiť. Viac Irish Times, Green Paper On Abortion, 10. septembra 1999. <http://www.ireland.com/newspaper/special/1999/abortion/index.htm>, prístupné 11.11.2005

- ¹³⁹ Administration des Douanes v Société “Cafés Jacques Vabre” et SARL Weigel et cie, Cour de Cassation [1975] 2 CMLR 336.
- ¹⁴⁰ Cour de Cassation, 15. decembra 1975, [1976] 2CMLR 152. Pozri Hartley, 1998:243
- ¹⁴¹ Syndicat Général de Fabricants de Semoules de France , Conseil d’Etat, 1. marca 1968, [1970] CMLR 395.
- ¹⁴² Nicolo (Raoul Georges), Conseil d’Etat , 20. októbra 1990, 1989 [1990] 1 CMLR 173
- ¹⁴³ Rozhodnutie z 9. apríla 1992, [1993] 3 CMLR 345
- ¹⁴⁴ K problémom aplikácie komunitárneho práva u slovenských súdov pozri bližšie: Čorba, J., Klučka J., Vávrová, V., Procházka, R.: Uplatňovanie európskeho práva na Slovensku. In: Čorba, J. (ed.): Európske právo na Slovensku – Právny rozmer členstva Slovenskej republiky v Európskej únii. Bratislava: Nadácia Kalligram, 2002, s.260 a nasl..
- ¹⁴⁵ Tlačová správa ÚS SR: O antidiskriminačnom zákone nebudú rokovať v Luxemburgu. ÚS SR, 12. mája 2005.
- ¹⁴⁶ Ako vláda, tak i prezident mali možnosť využiť čl. 125a a požiadať ÚS SR o posúdenie súladu návrhu európskej ústavy s ústavou SR a ústavnými zákonmi. To, že sa tak neudialo svedčí o tom, že pred snahou o čo najistejšie ústavnoprávne riešenia politické elity často volia riešenia najjednoduchšie.
- ¹⁴⁷ Ústavné orgány mohli využiť možnosť požiadať ÚS SR o podanie výkladu čl. 7 ods. 1 v spojitosti s čl. 93 ods. 1 ústavy. Nevýhodou tohto riešenia je nutnosť preukázania skutočného sporu medzi ústavnými orgánmi. Ten v tomto prípade nenastal. O tom, že sú kritériá pre úspešné prijatie podania o výklade pomerne reštriktívne svedčí aj uznesenie ústavného súdu II. ÚS 804/00, v ktorom sa poslanci NR SR dožadovali rozhodnutia, v ktorom by Ústavný súd vyslovil, že čl. 93 ods. 3 Ústavy SR v spojení s ostatnými predmetnými článkami neumožňuje, aby prezident SR vyhlásil referendum, ktorého predmetom je skrátenie funkčného obdobia parlamentu. Senát ÚS rozhodol o odmietnutí návrhu skupiny poslancov pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí. Ústavný súd v odôvodnení uznesenia konštatoval neexistenciu sporu vo vzťahu k označeným článkom ústavy medzi NR SR a prezidentom SR. Keďže je preukázanie spornosti veci jednou zo zákonom predpísaných náležitostí konania o výklade ústavných zákonov, návrh skupiny poslancov bolo podľa súdu potrebné odmietnuť. Súd sa tak prostredníctvom procedurálneho rozhodnutia vyhol ústavnému výkladu, ktorý mohol viesť k úprave čl. 93 ods. 3 Ústavy SR. Presne na tento problém poukázal v prípade ústavy EÚ aj podpredseda vlády pre legislatívu D. Lipšic pre SITA. „Tvrdíme, že ústava vytvára štátny zväzok, teda že je to zmluva podľa článku 7 odsek 1 ústavy a pred jej schválením je potrebné referendum. Ale aby sme mohli ústavný súd požiadať o výklad článku 7 ods. 1, tak podmienkou tohto typu konania pred ÚS SR je existencia relevantného sporu medzi dvoma štátnymi inštitúciami“. Podľa D. Lipšica však „vláda má názor, že ide o zmluvu, ktorá nevytvára štátny zväzok. Ak bude mať ten istý názor parlament, tak k vzniku relevantného sporu nepríde a podľa môjho názoru nebudú splnené podmienky pre začatie konania o výklade ústavného zákona“. SITA, 17.03.2005, 12:12, EUROÚSTAVA: KDH asi nebude môcť presadiť referendum cez Ústavný súd.

- ¹⁴⁸ Ide o nasledovné organizácie: Občianska konzervatívna strana, Kresťansko-demokratická mládež Slovenska, Mladí konzervatívci, Združenie euroskeptikov EUnie.sk, Inštitút pre slobodnú spoločnosť, Právě spektrum a Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika
- ¹⁴⁹ Keďže je ústavná sťažnosť široko koncipovaným inštitútom pre ochranu zásahov orgánov verejnej moci do práv FO a PO, je jej využitie logickým, ale i jediným možným riešením s ohľadom na zastavenie súčasného spôsobu ratifikácie ústavy EÚ. V prospech ústavnej sťažnosti v tomto prípade svedčia aj rozhodnutia ÚS SR, v ktorých jednak súd konštatoval, že porušiť práva FO môže aj NR SR (kauza náhradníka E. Spišiaka II. ÚS 48/97 a poslanca NR SR F. Gauliedera I. ÚS 8/97), ako aj to, že práva je možné porušiť aj nekonaním orgánu verejnej moci, ktorý zabráni svojou nečinnosťou v organizácii hlasovania obyvateľov (prípád Tatranská Lomnica, I. ÚS 76/93). Navyše je inštitút ústavnej sťažnosti v súčasnosti výrazne efektívnejším nástrojom na ochranu, než to bolo v prípade ústavnej sťažnosti a inštitútu podnetu do roku 2001.
- ¹⁵⁰ Plné znenie ústavnej sťažnosti je prístupné na http://www.konzervativizmus.sk/upload/doc/KI_staznost_euroustava.rtf, prístupné 3. 11. 2005
- ¹⁵¹ Pri tom poukázali na nález ústavného súdu v kauze sudcu Š. K. (II. ÚS 5/03-10), ktorý namietol spôsob, akým Súdna rada SR rozhodla o kandidátovi na predsedu NS SR. Medzi iným ústavný súd odložil „vykonateľnosť uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky č. 74 z 20. decembra 2002 o schválení návrhu predložiť prezidentovi Slovenskej republiky na vymenovanie za predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky JUDr. Š. H a v odôvodnení rozhodnutia argumentoval, že „Odklad vykonateľnosti je odôvodnený dôležitým verejným záujmom, ktorý ústavný súd vidí v tom, že postup Súdnej rady Slovenskej republiky pri navrhovaní do funkcie kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky musí byť zbavený akýchkoľvek pochybností o tom, či je v súlade s ústavou. V okolnostiach prípadu je tento verejný záujem zvýraznený tým, že ide o ústavne a historicky prvý úkon Súdnej rady Slovenskej republiky, ktorým prezidentovi Slovenskej republiky navrhuje kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Odkladom vykonateľnosti nevzniká žiadnym osobám ujma, ktorá by bola porovnateľná s ujmom, ktorá by vznikla, ak by sa pri vymenovaní predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zistilo v postupe Súdnej rady Slovenskej republiky pri navrhovaní kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky porušenie ústavnosti. Odklad vykonateľnosti znamená, že do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej prezident Slovenskej republiky nemôže vymenovať kandidáta navrhovaného Súdnou radou Slovenskej republiky za predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.“
- ¹⁵² SITA, 14.7.2005, 16:04, SÚDY: Ústavný súd odložil ratifikáciu euroústavy
- ¹⁵³ http://www.prezident.sk/?rok=2005&news_id=1127, prístupné 18. októbra 2005.
- ¹⁵⁴ SITA, 14.07.2005, 16:04, EÚ: Ratifikáciou ústavy EÚ v NR SR nebol podľa Urbániho porušený zákon
- ¹⁵⁵ SITA, 15.07.2005, 12:12, EUROÚSTAVA: MZV je presvedčené, že v spôsobe schvaľovania nechybilo
- ¹⁵⁶ Pôvodné znenie čl. 7 ústavy SR z 1992: Slovenská republika môže na základe slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi. Právo vystúpenia z tohto zväzku nemožno obmedziť. O vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku sa rozhodne ústavným zákonom s následným referendum. Vládny návrh ústavy z 1992 (č. 2692/1992) dokonca počítal s tým, že sa o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi bude rozhodovať alternatívne, buď ústavným zákonom alebo rozhodnutím v referende.

- ¹⁵⁷ Tento názor potvrdzujú aj slová spoločného spravodajcu výborov SNR k vládne návrhu ústavy SR M. Sečanského počas diskusie k návrhu: „Odo dňa zániku federácie budú vzájomné pomery týkajúce sa ďalšieho spolunažívania Čechov a Slovákov...upravené na základe obojstranného súhlasu vyplývajúceho zo slobodnej vôle partnerov. Ak takáto zmluva bude zakladať štátny zväzok, musí byť schválená v koncovke referendum.“ Stenografická správa o 5. schôdzi SNR, august – september 1992, s. 22)
- ¹⁵⁸ Odlišnú interpretáciu čl. 7 ods. 1 ponúkol jeden z tvorcov novely ústavy I. Šimko v rozprave k návrhu novely ústavy. I. Šimko totiž v diskusii v pléne argumentoval, že navrhovaný čl. 7 ods. 1 znamená, že na vstup SR do EÚ bude potrebné ratifikačné referendum. „Je to ten článok 7. Článok 1 ods. 1 vlastne hovorí o vstupe do Európskej únie, zjednodušene povedané. A tam sa naozaj vyžaduje ústavný zákon plus následné referendum. O tom, že vstúpime do Európskej únie, sa nedá rozhodnúť bez referenda, čiže o tom rozhodnú predovšetkým občania, plus ešte politická reprezentácia, teda Národná rada to musí schváliť ústavným zákonom. Odsek 2 hovorí vlastne o tom, čo tej Európskej únii odovzdáme, o čom bude rozhodovať Európsky parlament a tak ďalej. Na to, aby sa o tomto rozhodlo, je tiež potrebná trojpäťtinová väčšina. A to ostatné sú medzinárodné zmluvy, vážne medzinárodné zmluvy aj týkajúce sa spojeneckých záväzkov v rámci bezpečnosti, inými slovami – Severoatlantického paktu. Na to je potrebná nadpolovičná väčšina. Podľa nášho názoru je to štandardné, normálne, je to tak aj v iných štátoch.“ (45. schôdza NR SR, február 2001 č.54).
- ¹⁵⁹ Brunner v. European Union Treaty (Cases 2 BvR 2134/92 & 2159/92), [1994] 1 C.M.L.R. 57
- ¹⁶⁰ Téma povahy ES/EÚ je predmetom dlhotrvajúcej debaty. Pozri napr. výmenu názorov na tému, či by mala byť EÚ štátom alebo nie, Mancini, 1998; Weiler, 1998.
- ¹⁶¹ Decision n° 2004 – 505 DC of November 19th 2004, The Treaty establishing a Constitution for Europe, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004505/eng.htm>
- ¹⁶² Úvodné ustanovenia ústavy EÚ sa venujú založeniu (čl. I.-1), hodnotám (čl. I.-2) a cieľom únie (čl. I. – 3), základným slobodám a nediskriminácii (čl. I-4), vzťahom medzi úniou a členskými štátmi (čl. I.-5) a napokon právu únie (čl. I.-6).
- ¹⁶³ EU Observer, EU constitution ratification delayed in Germany, <http://www.euobserver.com/?a-id=19340&sid=9> , prístupné 10.11.2005
- ¹⁶⁴ BVerfG, 2 BvE 1/05 vom 28.4.2005, Absatz-Nr. (1 – 18), http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20050428_2bve000105.html, prístupné 9.11.2005
- ¹⁶⁵ Medzi odporcov ústavy EÚ a zástancov referenda patrili parlamentné strany KDH, KSS, či mimoparlamentná SNS. Viac napr. SITA, 23.06.2004, 18:06; KDH: Kresťanskí demokrati proti euroústave, sú za referendum; SITA, 01.08, KSS: Euroústava je taká závažná, že ju treba prijať v referende; SITA, 28.10.2004, 12:12; MALÍKOVÁ: Dzurinda a jeho kabinet páchajú na národe vlastizradu. SNS podporuje iniciatívu KDH, aby o európskej ústave rozhodli občania v referende, ktoré by malo byť v druhej polovici roku 2006.
- ¹⁶⁶ Napr. SITA, 21.06.2004, 18:06; ANO: Európska ústava by sa nemala schvaľovať v referende.

O autoroch:

Doc. PhDr. Darina Malová, CSc. (1958) vyštudovala filozofiu na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave (1981). Od roku 1991 pracuje na Katedre politológie FFUK. Venuje sa najmä otázkam politického vývoja na Slovensku, procesom európskej integrácie a teóriám demokracie, získala niekoľko medzinárodných vedeckých grantov a zahraničných štipendií, napr. Collégium Budapešť (1994), Netherlands Institute for Advanced Study (1995), WissenschaftsKolleg v Berlíne (1997). Prednášala na univerzitách v Exeteri, Veľká Británia (1991) Leidene, Holandsko (1992), Harvarde, USA (1993), Bloomington-Normal, USA (1999 a 2002) a Colorade, USA (2004). Publikovala viac ako 50 štúdií v slovenských a medzinárodných časopisoch a vedeckých monografiách. Je spoluautorka kolektívnej monografie *Parlamentná demokracia: parlamenty vo svete a na Slovensku*. Je členkou redakčnej rady časopisov *West European Politics*, *East Central Europe* a redakčnej rady knižnej série *ECPR Classics* a *ECPR Monographs*. V roku 2001 sa stala zakladajúcou spolupracovníčkou organizácie podporujúcej demokraciu vo svete *Club of Madrid*.

Mgr. Erik Láštík (1976), absolvoval právo a politológiu na UK v Bratislave. V súčasnosti pôsobí ako odborný asistent na Katedre politológie FF UK, kde prednáša ústavný a politický systém SR. Venuje sa otázkam ústavného a európskeho práva, v súčasnosti dokončil dizertačnú prácu o inštitúte referenda. Publikoval viaceré články o legislatívnom procese, ústavnom a politickom vývoji na Slovensku.

Marek Rybář, MA, PhD. (1974) je odborný asistent na Katedre politológie FF UK v Bratislave. Absolvoval doktorandské štúdium v odbore teória politiky na Univerzite Komenského v Bratislave, vyštudoval politológiu na Stredoeurópskej univerzite v Budapešti a európske štúdiá na Univerzite v Leuven. Venuje sa skúmaniu politických strán a straníckych systémov a dopadu európskej integrácie na domáce politické systémy v nových členských krajinách EÚ. Je editorom publikácie *Politické strany ako organizácie: Prípady zo Slovenska* (2004), autorom dizertácie *Stranícka politika na Slovensku po roku 1989* a viacerých článkov a štúdií o politických stranách, záujmových skupinách a rozširovaní EÚ.