

Rokovací poriadok: mocenský nástroj Európskeho parlamentu?

JANA BENČOVÁ*

Abstract: Rules of Procedure: powerfull tool of the European Parliament?

This text analyses the development of internal procedures within the European Parliament through modifications to the Rules of Procedure, and how this impacts the legislative powers of the institution. The work assumes that the treaty revisions must be studied in a wider context to fully understand its real impact on European institutions and the EU as a whole. For a complete understanding of the European Parliament's legislative role in the EU, it is not enough to chart formal increases to its powers in treaties; it is necessary to examine how these formal changes in law and treaties are reflected in the Parliament's internal reforms.

The aim of the text is to examine revisions to the EP Rules of Procedure, provide its analysis in historical sequence and to verify the hypothesis that the Rules of Procedure present an instrument through which this European institution can maximize its potential in the legislative sphere.

Key words: The European Parliament, legislative power, formal and informal rules, the Rules of Procedure, power of delay

1. Úvod

Európsky parlament (EP) je inštitúciou, ktorá od svojho založenia Zmluvou o ES¹ v podobe Zhromaždenia ES² až do dnešného dňa veľmi výrazne menila svoje zloženie, právomoci a vzťahy s ostatnými inštitúciami ES/EÚ. K výraznému posunu došlo najmä v oblasti legislatívnych právomocí, pretože pôvodne Zhromaždenie ES² nemalo žiadne legislatívne právomoci² a plnilo len kontrolné funkcie, zatiaľ čo dnešný EP sa značnou mierou podieľa na tvorbe legislatívy. Súčasný EP³ je teda možné vzhľadom k právomociam, ktorými disponuje, považovať za skutočného spolutvorcu európskej legislatívy a spolu s Radou za jednu z dvoch komôr európskeho zákonodarného zboru (Corbett a Jacobs 2005: 3).

Zvýšené legislatívne právomoci⁴ samy o sebe by ešte neboli dostatočné pre zaistenie výraznej úlohy EP v legislatívnom procese a všeobecnom riadení EÚ, keby EP nebol schopný racionalizovať svoje interné organizačné štruktúry a zvýšiť svoju efektivitu pre úspešné naplnenie svojich nových záväzkov a rolí. Tento text vychádza z predpokladu, že štúdium zmluvných revízií sa musí odohrávať v širšom kontexte pre plné pochopenie skutočného dopadu,

* Autorka je študentkou FSS MU, e-mail: janabencova@hotmail.com (144091@mail.muni.cz).

ktoré mali na vývoj konkrétnych inštitúcií a vývoj EÚ ako celku. K plnému porozumeniu legislatívnej úlohy, ktorú EP v súčasnosti v EÚ zohráva nestačí zmapovať formálne zvyšovanie jeho právomocí v zmluvách; k tomu je nutné sledovať ako sa tieto formálne zmeny v primárnom práve odzrkadlili v interných reformách prevedených v EP (porovnaj Kreppel 2003: 885).

Cieľom textu je podrobne analyzovať ustanovenia jednotlivých verzií rokovacích poriadkov EP (pričom bude pozornosť zameraná na pravidlá vzťahujúce sa k legislatívnym postupom), skúmať ich v súvislosti s legislatívnymi právomocami priznanými primárnym právom, a určiť ich dopad na faktickú úlohu EP v legislatívnom procese. Uvedeným postupom majú byť získané empiricko-analytické poznatky nutné pre overenie hypotézy, že rokovací poriadok EP predstavuje nástroj, prostredníctvom ktorého môže daná inštitúcia využiť potenciál v konkrétnej oblasti svojich právomocí (tu legislatívnych).

Dôvodom štúdia uvedenej problematiky je fakt, že niekoľko autorov⁵ zaoberajúcich sa EP v svojich prácach naznačilo, že EP sa prostredníctvom zmien v rokovacom poriadku (ďalej len RoP) snažil maximalizovať svoje legislatívne právomoci získané v jednotlivých revíziách primárneho práva. Detailnejšia práca zaoberajúca sa touto problematikou však ešte spracovaná nebola.

V úvodnej časti textu je vymedzený teoretický základ rozlišovania formálnych a neformálnych pravidiel, čo predstavuje východisko pre samotný text. Nasledujúca kapitola sa zaoberá obecné revíziami RoP. Zvyšok textu sleduje vývoj legislatívnych právomocí EP v časovej chronológii od prijatia Zmluvy o EHS a Euratom až po Zmluvu z Nice s detailnou analýzou zmien v pravidlách RoP vzťahujúcich sa k legislatívnej činnosti EP.

2. Formálne a neformálne pravidlá v EÚ

Autori J. Stacey a B. Rittberger (2003) vymedzujú „formálne a neformálne“ inštitucionálne pravidlá v EÚ. Formálne pravidlá vychádzajú z rozhodnutia členských štátov učinенých v rámci medzivládnej konferencie a sú zakotvené v zakladajúcich zmluvách Európskych spoločenstiev a ich zmluvných revíziách. Neformálne pravidlá nie sú zakotvené v zmluvách a chýba im dohľad treťou nezávislou stranou (typicky Súdny dvorom). Kľúčový rozdiel medzi neformálnymi a formálnymi pravidlami je ten, že strany nie sú právne viazané neformálnymi pravidlami a v prípade vynucovania budú uplatnené len politické sankcie. Na rozdiel od toho, formálne pravidlá sú právne vynúiteľné súdnym orgánom – ESD, ktorý disponuje autoritou stanoviť záväzné právne sankcie za porušenie (Stacey a Rittberger 2003: 861). Zjednodušene je rozdiel možné vyjadriť aj tak, že formálne pravidlá stanovujú normatívnu podobu postupov a inštitucionálnych vzťahov, teda aké by mali byť *de iure*, pričom ich skutočnú podobu *de facto* určujú do značnej miery pravidlá neformálne.

Pre neformálne pravidlá platia niektoré z nasledujúcich tvrdení: a) nie všetky formálne pravidlá vznikajú ako následok vyjednávania na medzivládnej konferencii, ale niektoré sú len vyjadrením skôr vzniknutých neformálnych pravidiel; b) neformálne pravidlá môžu mať rôznu povahu: od takých, ktoré dopĺňajú medzery vo formálnych pravidlách, až po také, ktoré formálnym pravidlám protirečia; c) neformálne pravidlá určujú faktické fungovanie inštitúcií EU, ktoré je formálne vymedzené v primárnom práve (porovnaj Stacey a Rittberger 2003: 859).

V prípade, že zmluvy nechávajú „viditeľné medzery“ v mechanizmoch svojej implementácie, budú vytvorené neformálne pravidlá pre zaplnenie týchto medzier a zaistenie efektívneho rozhodovania (Stacey a Rittberger 2003: 874–5, Kreppel 2003: 886). Rovnako v prípade, že aktéri sú nespokojní s formálnou inštitucionálnou reformou, budú sa snažiť jednať jednostranne a neformálne zlepšovať svoju situáciu (Stacey a Rittberger 2003: 875, Kreppel 2003: 886).

Z uvedeného vyplýva, že pre detailné vysvetlenie toho, ako sa správajú jednotlivé inštitúcie v EÚ je nutné súčasne analyzovať pôsobenie formálnych a zároveň neformálnych pravidiel.

Typickými príkladmi neformálnych pravidiel v EÚ sú pravidlá vytvorené ESD alebo inter-inštitucionálne dohody medzi EP, Radou a Komisiou. Čo sa týka samotného rokovacieho poriadku EP a jeho zaradenia, interné pravidlá EP je možné označiť ako „formálne“ v tom zmysle, že sú písané, musia byť schválené a majú právnu záväznosť v rámci inštitúcie. V EP je RoP primárny zdroj formálnych inštitucionálnych reforiem. Na druhej strane, RoP nemajú žiadny oficiálny status za múrmi EP a ako dôsledok toho v prípade, že stanovujú požiadavky alebo určitým spôsobom obmedzujú správanie externých aktérov, sú neformálne. Inými slovami, zmluvy a zmluvné revízie predstavujú mechanizmy skrz ktoré postupuje integrácia; RoP je jedným zo spôsobov prehlbenia integrácie bez formálneho zmluvného mandátu (porovnaj Kreppel 2003: 885).

Zaradenie určitého pravidla medzi formálne či neformálne pravidlá teda závisí na kontexte, v ktorom sa dané pravidlo aplikuje. Zvlášť to platí pre ustanovenia RoP.

3. Rokovací poriadok Európskeho parlamentu

Rokovací poriadok je súbor právnych noriem, ktoré podrobne stanovujú hlavne vnútornú organizáciu a pravidlá rokovania jednotlivých orgánov (porovnaj Madar 2002: 524). Účelom RoP EP je upraviť fungovanie a organizáciu EP, zásady jednania EP, jeho zloženie a štruktúru, orgány, politické skupiny, časové pravidlá organizácie a postavenie členov EP.⁶

Jednotlivé revízie a zmeny v RoP majú veľký význam pre fungovanie, aktivity a vnútornú organizáciu EP a dopadajú aj na vzťahy EP s inými inštitúciami. Proces zmeny RoP EP je pomerne zložitý. Každá zmena vyžaduje súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov EP.⁷

3.1 Kategórie zmien učených v rokovacom poriadku EP

Porovnaním jednotlivých revízií RoP je možné podľa A. Kreppel vytvoriť niekoľko kategórií navrhovaných a učených zmien v jeho ustanoveniach. Kategórie sa líšia účelom, ktorý navrhovaná zmena konkrétneho pravidla sleduje, pričom spravidla zmeny ustanovení spadajú do viac než jednej kategórie (porovnaj Kreppel 2003: 894–896). Rozdelenie navrhovaných zmien do kategórií a teda zistenie účelu navrhovanej zmeny, sa zakladá na troch skutočnostiach: faktickej zmene textu RoP, odôvodnení navrhovanej zmeny prezentovaných výborom (vychádzame z vysvetlení podaných spravodajcom a z prípadných menšinových správ) a záznamov rozpravy v plénu (pre zistenie stanovísk rôznych skupín). Kategórie sú vzájomne

nevylučujúce sa a takmer všetky navrhované zmeny v RoP môžu byť zaradené do viac než jednej kategórie.⁸

Zmeny účinné v RoP EP sa delia do ôsmich kategórií (porovnaj Kreppel 2003: 865):

Zvýšenie právomocí EP	navrhovaná zmena sleduje zvýšenie právomocí EP bez toho, aby bolo zakotvené v oficiálnom právnom dokumente.
Zmeny súvisiace s revíziou zmluvy	navrhovanou zmenou jej predkladateľ reaguje na predchádzajúcu revíziu zmluvy. Takáto zmena v RoP sa umožňuje EP vykonávať novo zverené právomoci dané revíziou zmluvy.
Zvýšenie efektivity	zmena bude zaradená do tejto kategórie v prípade, že k jej prijatiu viedli dôvody zlepšenia efektivity činnosti EP (napr. prostredníctvom zlepšenia vnútornej organizácie EP).
(De)centralizácia moci	zmeny, ktoré boli zdôvodnené poskytnutím širšej právomoci orgánom EP (predsedovi, výborom, atď.).
Zvýšenie právomocí politických skupín	patrí sem akákoľvek zmena, vďaka ktorej politickej skupiny získavajú špecifické postavenie napr. v rámci vnútornej organizácie EP (typicky sa jedná o možnosť činiť niečo, čo jednotliví členovia konať nemôžu).
Zlepšenie postavenia veľkých skupín poslancov	navrhovaná zmena posilňuje postavenie skupín poslancov počtom väčších než je minimálny počet stanovený pre vytvorenie politickej skupiny. Jedná sa teda o zmenu v RoP, ktorá predpisuje pre nejakú činnosť na pôde EP spoluprácu počtu poslancov presahujúceho počet jednej politickej skupiny.
Zlepšenie postavenia malej skupiny poslancov príp. skupiny nezávislých poslancov	táto kategória navrhovaných zmien predstavuje opak predchádzajúcej. Zmeny spočívajú v znižovaní potrebného počtu poslancov pre určitú aktivitu na pôde EP. Tieto zmeny znižujú nevýhodu postavenia nezaradených a nezávislých poslancov.
Technické zmeny	typicky sa jedná o jazykové úpravy, úpravy zrozumiteľnosti textu, atď.; ide o zmeny, ktoré nemajú politický dopad. Môžu vzniknúť ako dôsledok inej uskutočnenej zmeny v RoP.

4. Zmluva o EHS, Zmluva o Euratom

Zmluva o EHS a Zmluva o Euratom⁹ priznali Európskemu parlamentnému zhromaždeniu prvé právomoci v legislatívnej oblasti tým, že bola predstavená procedúra konzultácie. Procedúra spočívala v povinnosti Rady konzultovať danú otázku s EPZ resp. EP pred prijatím samotného rozhodnutia.¹⁰

Procedúru konzultácie je nutné z pohľadu EP hodnotiť ako problematickú z niekoľkých dôvodov; najmä preto, že procedúra nebola detailne vymedzená a chýbali časové lehoty, v ktorých mala byť konzultácia realizovaná (Fiala a Pitrová 2003: 304). Okrem toho zmluvy stanovili Rade konzultovať EP len v niekoľkých konkrétnych prípadoch a tak používanie tejto procedúry nebolo veľmi časté.¹¹ Ďalší problém spočíval v tom, že povinnosť Rady konzultovať určité otázky s EP zatiaľ nijako neovplyvňovala výsledné rozhodnutie Rady. EP sa mohol k návrhu vyjadriť, text však mohla meniť len Rada alebo EK¹² a preto bol vplyv EP na rozhodovací proces len nepriamy (Fiala a Pitrová 2003: 269). Rada a EK mali pri procedúre konzultácie silnejšie postavenie než EP a prínos procedúry konzultácie bol pre EP len okrajový.

4.1 Rokovací poriadok EP do roku 1981

Rokovací poriadok EP vo všetkých svojich verziách pred zásadnou revíziou z roku 1981 predstavoval stručný a veľmi jednoduchý dokument.¹³ Rovnako aj činnosť EP vzťahujúca sa k legislatívnemu procesu v Spoločenstvách v ňom bola vymedzená len veľmi stručne. Najdôležitejšie bolo pravidlo 22 vzťahujúce sa ku konzultačnej procedúre. Stanovovalo, že žiadosť EK alebo Rady o stanovisko bude predložené príslušným výborom. Rozhodnutie alebo uznesenie EP učené v dôsledku tejto žiadosti bude postúpené predsedovi danej inštitúcie.

Od roku 1976 sa objavovalo ešte dôležité pravidlo 22A, podľa ktorého v prípade, že sa Rada mienila odkloniť od stanoviska EP v dôležitých rozhodnutiach, mohla byť iniciovaná procedúra pre dohodnutie sa s Radou. Pravidlo ďalej stanovovalo zloženie parlamentnej delegácie v dohodovacom riadení. RoP však ďalej nepredpisoval, aký výsledok malo mať toto dohodovacie riadenie, ani dĺžku jeho pôsobenia. V primárnom práve o ňom zmienka neexistovala a tak je možné tvrdiť, že dohodovacie riadenie fungovalo len na základe politickej dohody inštitúcií a EP sa týmto pravidlom pokúšal o prekročenie limitov daných primárnym právom.

Je možné zhrnúť, že RoP do roku 1981 určoval vnútornú organizáciu a fungovanie inštitúcie v rámci limitov stanovených primárnym právom a okrem vyššie naznačeného pravidla 22A v ňom nenájdeme iné výraznejšie snahy o prekročenie týchto limitov v legislatívnej oblasti (čo sa stalo bežným javom až po revízii RoP v roku 1981).

5. Prípád Izoglukóza

M. Westlake nazýva legislatívny vplyv EP vychádzajúci z procedúry konzultácie za „dômyselnú odpoveď na nedostatok skutočných legislatívnych právomocí“ (Westlake 1994: 135), pretože EP fakticky nemal reálnu možnosť ovplyvniť výslednú podobu legislatívneho aktu. Ak totiž procedúra konzultácie umožňovala EP ovplyvňovať legislatívu, bolo to možné jedine okľukou, skrz pozdržanie a vďaka rozhodnutiu Súdneho dvora.¹⁴

ESD v známom prípade „Izoglukóza“¹⁵ rozhodoval o platnosti smernice, ktorú prijala Rada bez toho, aby získala stanovisko EP.¹⁶ ESD smernicu zrušil z dôvodu porušenia základných procedurálnych požiadaviek a v odôvodnení rozsudku konštatoval, že konzultácia je základnou formálnou požiadavkou a jej prehliadnutie znamená, že takto prijatý akt je neplatný. ESD sa ďalej vyjadril, že EP skutočne musí vyjadriť svoj názor, nestačí len požiadať Radu o jeho vyjadrenie.

Rozhodnutie v prípade Izoglukóza znamenalo prvú výraznú zmenu v postavení EP v legislatívnom procese, na čo EP reagoval významnou a rozsiahlou revíziou svojho RoP v roku 1981.

6. Rokovací poriadok EP z roku 1981

Revízia RoP v roku 1981 bola jednou z najrozsiahlejších a autorka A. Kreppel ju významom prirovnáva k revízii RoP po prijatí Zmluvy o EÚ (porovnaj Kreppel 2003: 899).¹⁷

Hlavná úprava aktivít EP v legislatívnej oblasti je obsiahnutá v pravidlách 31–39; najvýznamnejšiu zmenu priniesli pravidlá 35 a 36.¹⁸ EP tu využil fakt, že podľa Zmluvy o EHS

a Euratom Rada nemala právomoc stanoviť záväzný dátum, do ktorého by musel EP prijať svoje stanovisko a zároveň v návaznosti na odôvodnenie rozsudku Izoglukoza si Rada musela vyžiadať toto stanovisko. Keďže neexistovala príležitosť pre EP donútiť Radu rešpektovať jeho pozmeňovacie návrhy, jedinou možnosťou zostávalo zahrnúť ich do legislatívnych návrhov podávaných Komisiou, pretože EK mohla svoj návrh kedykoľvek pred hlasovaním Rady stiahnuť a zmeniť. Podľa ustanovení pravidla 35 ak nejaký legislatívny návrh Komisie, ktorý bol predložený Rade a EP k nemu mal prijať stanovisko, nezískal väčšinovú podporu v EP, predseda EP mal požiadať EK aby tento svoj návrh stiahla (ods. 1). Ak EK ani po požiadaní predsedom návrh nestiahla, EP sa mohol rozhodnúť nehlasovať o svojom stanovisku a vrátiť návrh späť do príslušného výboru (ods. 3). Pravidlo 36 potom upravilo prípad, keď k návrhu EK boli v EP prijaté pozmeňovacie návrhy. Podľa ods. 1 EP mohol rozhodnúť, že na návrh predsedu príslušného výboru alebo spravodajcu, oddiali hlasovanie o svojom stanovisku, až kým sa EK nevyjadri k parlamentným pozmeňovacím návrhom. Ak EK oznámila, že pozmeňovacie návrhy EP do svojho návrhu nezahrmie, EP mohol nepristúpiť k hlasovaniu o návrhu a vrátiť návrh späť do príslušného výboru (ods. 2). Ak EK svoj pôvodný návrh po predložení stanoviska EP stiahla a nahradila iným alebo výrazne zmenila už konzultovaný text, predseda EP mohol nariadiť novú konzultáciu s EP (pravidlo 37).¹⁹

6.1 Hodnotenie revízie RoP z roku 1981

Vyššie popísanou revíziou RoP sa EP prvý krát snažil prekročiť limity svojej činnosti v legislatívnej oblasti a formuláciou pravidiel RoP si získal „pozdržovaciu právomoc“ („power of delay“, Westlake 1994: 137). V ustanoveniach pravidiel 35 a 36 EP vytvoril mechanizmus opätovného prejednania návrhu vo výboroch, čím sám sebe umožnil zámerne zdržiavať vydanie svojho stanoviska. V dôsledku toho Rada nemohla návrh prijať, ale musela na stanovisko EP počkať a celý legislatívny proces sa tak veľmi spomalil. EP si vytvoril de facto suspenzívne veto (Westlake 1994: 252) a získal do rúk prostriedok, ktorým pôsobil na Komisiu tak, aby rešpektovala parlamentné pozmeňovacie návrhy, najmä vtedy, ak prijatie legislatívy v konkrétnom prípade bolo urgentné. Vplyv EP na prijatie legislatívy naďalej zostával nepriamy, pretože sa mohol uskutočniť vždy len skrze Komisiu.²⁰

„Pozdržovacia právomoc“ však prestávala fungovať a ďalšie zdržiavanie legislatívneho procesu strácalo pre EP zmysel v dvoch prípadoch:

- a) pri návrhoch, ktorých prijatie nebolo s úrno
- b) v prípade, že v Rade existoval konsenzus o danom návrhu ešte pred získaním stanoviska EP.

Ako píše M. Westlake, o tom, či Rada v konečnom hlasovaní legislatívny návrh prijala alebo nie, sa uvažovalo dlho pred tým, než EP svoje stanovisko poskytol. Ak sa Rade podarilo dosiahnuť jednomyselnosť pre daný legislatívny návrh, Rada mohla neskôr prehlasovať zmenený návrh EK a ďalšie oddaľovanie stanoviska EP stratilo význam (porovnaj Westlake 1994: 137).

Okrem toho, že schopnosť zdržať legislatívny proces nebolo možné využiť vo všetkých prípadoch, ďalším negatívnym aspektom „pozdržovacej právomoci“ EP bolo, že viedla k spomaľovaniu prijímania legislatívy a stagnácii v konkrétnych oblastiach legislatívnej úpravy.

7. Jednotný európsky akt

Do polovice 80-tych rokov hral EP len málo významnú úlohu v legislatívnom procese. Snaha EK o inštitucionálnu reformu vyústila v Jednotný európsky akt,²¹ ktorý znamenal podstatné zvýšenie legislatívnych právomocí EP. JEA predstavil procedúru spolupráce, ktorá umožnila EP po 35 rokoch od svojho založenia ovplyvniť legislatívu v ES. Ďalej sa tiež vyžadoval súhlas EP pre uzavretie asociačných a prístupujúcich zmlúv s tretími štátmi a schválenie iných závažných medzinárodných záväzkov.²²

Pri procedúre spolupráce EK podá legislatívny návrh Rade, ktorá po obdržaní stanoviska EP prijme spoločné stanovisko.²³ O spoločnom stanovisku ďalej rozhoduje EP.²⁴

Vplyv EP na prijatie návrhu v procedúre spolupráce je možné vidieť vtedy, ak EP nesúhlasí so spoločným stanoviskom Rady a navrhne zmeny.²⁵ Ak EK preferuje tieto Parlamentom navrhované zmeny pred spoločným stanoviskom a uplatní ich v preskúmanom stanovisku, je pre Radu veľmi ťažké preskúmaný návrh zmeniť, pretože k tomu potrebuje jednomyselnosť.²⁶

Procedúrou spolupráce bolo teda prvýkrát EP dané právo zmeniť legislatívne návrhy. Toto právo bolo slabé a starostlivo ohraničené lehotami²⁷ a požiadavkami väčšiny, malo ďaleko od spolurozhodovania, ktoré EP požadoval a dávalo prevahu Rade, ale predsa obsahovalo základný princíp: tam, kde mal EP predtým neistú „pozdržovacíu právomoc“, teraz získal aktívny vstup do legislatívneho postupu (Westlake 1994: 27).

JEA rozšíril právomocí EP aj na procedúru schvaľovania závažných medzinárodných záväzkov vrátane prijímania nových členských štátov. Platnosť týchto aktov bola podľa JEA podmienená nielen súhlasom Rady, ako tomu bolo doposiaľ, ale musela byť tiež dosiahnutá rozhodujúca väčšina v EP (Fiala a Pitrová 2003: 120).²⁸ Z hľadiska celkových legislatívnych právomocí EP je však možné tvrdiť, že zavedenie procedúry súhlasu v JEA prinieslo len mierne posun a to na základe dvoch argumentov: 1) oblasť používania súhlasného riadenia bola veľmi špecifická a úzko vymedzená; 2) negatívnym aspektom tejto procedúry bol tiež fakt, že EP nemohol predkladať pozmeňovacie návrhy a mohol návrh jedine prijať alebo odmietnuť v pôvodnej podobe.²⁹

8. Rokovací poriadok EP z roku 1987

Podobne ako v roku 1981, aj po prijatí JEA EP reagoval na zmenu svojho postavenia revíziou RoP. Podľa A. Kreppel EP však venoval len veľmi málo pozornosti reformám RoP. Autorka tvrdí, že v porovnaní s tým, čo nasledovalo po ďalších zmluvných revíziách, RoP po prijatí JEA bol poctený len nízkym záujmom a entuziazmom (Kreppel 2003: 897). Najviac tomu nasvedčuje fakt, že rozprava v EP o revízii RoP bola spojená s inou správou o JEA ako celku v jedinej debatu.

Približne 75 % všetkých zmien by sme mohli zaradiť do kategórie zmien súvisiacich s revíziou zmluvy (viď vyššie). Až približne ¼ zmien v RoP patrili do kategórie zmien zvyšujúcich právomoci EP (porovnaj Kreppel 2003: 899).

RoP z roku 1987 rozlišuje konzultačnú (pravidlo 36 a n.) a kooperačnú procedúru (44 a n.), k legislatívnemu súhlasu sa viažu pravidlá 32 až 35.

K súhlasu s prístupovými zmluvami a zmluvami o pridružení sa vzťahuje pravidlo 32 a 33 RoP. Podľa pravidla 32 žiadosť európskeho štátu o členstvo posudzuje príslušný výbor. EP môže na základe návrhu od príslušného výboru, politickej skupiny či najmenej 23 členov žiadať EK a Radu, aby sa mohol podieľať na jednaniach pred otvorením negociácií so žiadateľom (ods. 2). EK a Rada budú EP informovať o progrese v negociáciách (ods. 3). EP udeľuje súhlas s prístupím nového členského štátu väčšinou svojich členov (ods. 5).

Pravidlo 33 stanoví, že EP môže na návrh výboru, politickej skupiny alebo najmenej 23 členov žiadať Radu, aby bol konzultovaný ohľadom negociačného mandátu (ods. 1) alebo aby sa mohol zúčastniť jednaní o negociačnom mandáte, ktorý prijíma Rada a predkladá ho EK. EK a Rada budú informovať EP o progrese v negociáciách (ods. 3). Keď sú vyjednávania ukončené, asociačná dohoda bude predložená EP k súhlasu, ktorý udelí väčšinou všetkých členov (ods. 5).

Podľa pravidla 34 EP môže na základe správy príslušného výboru prehlásiť, že považuje určitú medzinárodnú dohodu, na ktorú sa nevzťahuje pravidlo 32 a 33 za významnú v zmysle ustanovení Slávnostnej deklarácie o EÚ.³⁰ Na takéto zmluvy sa bude aplikovať procedúra súhlasu.

Ustanovenia RoP vzťahujúce sa ku konzultačnej procedúre (36 a n.) prakticky zachovali princípy predchádzajúcej úpravy s jedinou zmenou, a to, že v novej verzii v prípade, že EK nehodlá zahrnúť do svojho návrhu pozmeňovacie návrhy EP, Parlament môže rozhodnúť odložiť hlasovanie a návrh sa vracia do výboru automaticky (teda nie na návrh predsedu príslušného výboru či spravodajcu; pravidlo 40 ods. 2).

Úplne novým pravidlom je 41, ktoré určuje postup EP v prípade, že Rada alebo EK nebudú verní stanovisku EP. Po prijatí stanoviska EP bude predseda alebo spravodajca príslušného výboru zodpovedný za monitorovanie ďalšieho postupu návrhu, aby sa zaistilo, že EK „dodrží svoje záväzky voči EP v súvislosti s jeho pozmeňovacími návrhmi“ (41 ods. 1). Ods. 2 predpisuje Rade a ak je to nevyhnutné aj EK, aby v tomto období najmenej jedenkrát za 3 mesiace poskytovala nevyhnutné informácie príslušnému výboru (ods. 2). Ak EK tieto svoje záväzky nedodrží, príslušný výbor môže navrhnúť, aby EP požiadal EK, aby návrh stiahla; aby EP požiadal Radu o dohodovaciu procedúru; alebo aby EP navrhol Rade, aby mu znovu predložila návrh ku konzultácii (ods. 3).

Procedúru spolupráce upravujú pravidlá 44–52. Procedúra spolupráce sa skladá z dvoch čítaní, pričom pre prvé z nich platia pravidlá upravujúce konzultačnú procedúru. Druhé čítanie môže skončiť prijatím spoločného postoja (pravidlo 49), odmietnutím návrhu (50), alebo navrhnutím zmien (51–52).

Spoločný postoj bude schválený a tým aj celá procedúra spolupráce uzavretá, ak EP prijme spoločný postoj prostou väčšinou, alebo o spoločnom postoji nebude hlasovať a zároveň v stanovenej dobe neodmietne spoločný postoj ani k nemu neprijme pozmeňovacie návrhy (pravidlo 49).

Spoločný postoj musí byť odmietnutý absolútnou väčšinou. V prípade, že je spoločný postoj odmietnutý, predseda EP požiada EK, aby stiahla tento svoj legislatívny návrh (pravidlo 50 ods. 3).

Pozmeňovacie návrhy môže predložiť výbor, politická skupina alebo najmenej 23 členov EP. Prípustné sú len také pozmeňovacie návrhy, ktoré obnovujú stanovisko prijaté EP v I. čítaní, alebo také, ktoré predstavujú kompromis medzi Radou a EP.³¹ Ak sú prijaté abso-

lútnou väčšinou nejaké pozmeňovacie návrhy, spravodajca alebo predseda príslušného výboru sa spýtajú EK, či plánuje tieto zmeny zahrnúť do svojho preskúmaného návrhu (pravidlo 51).

Dôsledky nezahrnutia parlamentných pozmeňovacích návrhov do preskúmaného návrhu rieši pravidlo 52. Stanoví, že predseda požiada EK, aby vysvetlila dôvody ich neprijatia. EP môže požiadať EK, aby svoj návrh stiahla.

K legislatívnym aktivitám EP ešte treba zmieniť pravidlo 29, podľa ktorého EK predstaví v EP každoročne program aktivít Spoločenstiev a na základe neho sa „rozšírené bureau“ a EK dohodnú na ročnom legislatívnom programe.

8.1 Hodnotenie revízie RoP z roku 1987

RoP detailne popisuje udelenie legislatívneho súhlasu s prístupovými a asociačnými zmluvami, pričom samotný JEA túto problematiku upravuje veľmi stručne a rámcovo. RoP si v týchto ustanoveniach vytvoril možnosť podieľať sa na jednaniach pred otvorením prístupových vyjednávaní a na jednaniach o negociačnom mandáte, rovnako ako možnosť byť konzultovaný ohľadom negociačného mandátu. Okrem toho, v RoP EP stanovuje, že EK a Rada ho budú informovať o prograse pri vyjednávaní. Zaujímavé je tiež pravidlo 34, v ktorom si EP vytvoril možnosť byť konzultovaný pri všetkých medzinárodných zmluvách, ktoré považuje za dôležité podľa Slávnostného prehlásenia o EÚ. Tento dokument menil inštitucionálne vzťahy aj v iných oblastiach, ale vždy sa zmeny odohrávali len v rovine politickej dohody a nie v primárnom práve.³²

Ďalej si pri hodnotení RoP z roku 1987 treba všimnúť zaujímavé skutočnosti týkajúce sa procedúry spolupráce. Ak je spoločné stanovisko v EP odmietnuté, podľa JEA ho Rada môže ešte stále prijať jednomyseľne. Aby k tejto pre EP nepriaznivej situácii nedošlo, RoP (konkrétne pravidlo 50 ods. 3) stanoví, že predseda EP požiada EK o stiahnutie návrhu. EK samozrejme môže a nemusí tejto žiadosti vyhovieť, no zo strany EP ide o snahu zabrániť prijatiu spoločného postoja, s ktorým nesúhlasí.³³

V procedúre spolupráce neexistujú obmedzenia pre pozmeňovacie návrhy v prvom čítaní, zatiaľ čo v druhom čítaní je niekoľko obmedzení pre ich podanie (pravidlo 51 ods. 2). Môže sa zdať, že EP si týmto ustanovením sám sebe zväzuje ruky, pretože JEA žiadne obmedzenie pre podávanie pozmeňovacích návrhov neobsahuje. Ako však píše G. Tsebelis, obmedzenia sledujú jediný cieľ a to zvýšenie efektivity činnosti EP počas druhého čítania (porovnaj Tsebelis 1994: 131). Podobne na túto skutočnosť reaguje M. Westlake, ktorý tvrdí, že EP sa snažil zabrániť oslabeniu svojich právomocí (porovnaj Westlake 1994: 141).

Je nutné uviesť, že „pozdržovacia právomoc“, ktorú si EP vytvoril revíziou RoP v roku 1981 mu zostala zachovaná, pretože naďalej je možné pri procedúre konzultácie vracať návrh k prejednaniu späť do výborov. Navyše, možnosť zdržať legislatívny proces sa preniesla aj do procedúry spolupráce, pretože jej prvé čítanie je zhodné s konzultačnou procedúrou a JEA ani RoP pre prvé čítanie nepredpisujú žiadnu časovú lehotu. Prítom pôvodne RoP umožňoval návrat návrhu do výboru len v prípade, že to nariadil predseda príslušného výboru alebo parlamentný spravodajca, v novej verzii sa návrh vracal automaticky. EP teda znovu mohol ovplyvňovať Komisiu.

Ako uvádzajú D. Kietz a A. Maurer, od revízie RoP z roku 1987 EP je neformálne zahrnutý do stanovovania legislatívnej agendy (Kietz a Maurer 2007: 40). Pravidlo 29 RoP dávalo EP

možnosť schvaľovať rozvrh legislatívnych iniciatív EK. Legislatívny program nie je spomenutý v JEA. EP si tak vytvoril možnosť pôsobiť na EK tak, aby do programu zahrnula niektoré pre neho dôležité položky.

9. Zmluva o EÚ

Zmluva o EÚ³⁴ priniesla radikálnu zmenu v európskej integrácii. EP sa stal významným aktérom procesu prijímania legislatívy v I. pilieri. Zmluva o ES rozšírila oblasti, v ktorých je možno použiť procedúru spolupráce aj procedúru konzultácie. Procedúra súhlasu, ktorá sa používala od roku 1987 len pre schvaľovanie závažných medzinárodných záväzkov a prijímanie nových členských štátov, sa rozšírila z oblasti zahraničných vzťahov aj do legislatívnej oblasti.³⁵ Najdôležitejšou zmenou bolo ale zavedenie nového typu legislatívnej procedúry – spolurozhodovania. Na rozdiel od procedúry spolupráce, spolurozhodovanie zaručilo EP právo veta (Kreppel 2003: 889).

Pri procedúre spolurozhodovania³⁶ EK predloží legislatívny návrh Rade a EP. Rada na základe stanoviska EP prijme spoločný postoj, ktorý môže EP schváliť alebo neprijat' žiadne uznesenie, prejavíť úmysel spoločný postoj odmietnuť alebo navrhnúť zmeny spoločného postoja.³⁷

V prípade, že prejaví úmysel spoločný postoj odmietnuť, Rada môže zvolať dohodovací výbor. Ak dohodovací výbor spoločný návrh neschváli, môže Rada potvrdiť spoločný postoj, na ktorom sa zhodla ešte pred zvolaním dohodovacieho výboru s prípadnými zmenami navrhnutými EP.³⁸

Vďaka procedúre spolurozhodovania EP výrazne prispel k utváraniu legislatívy Spoločenstva, čo nebolo možné za použitia procedúry konzultácie ani spolupráce. EP sa stal významným aktérom v legislatívnom procese, ktorý často využíval svoju právomoc odmietnuť spoločný postoj a následne zvolaný dohodovací výbor len zriedka kedy nedospel k spoločnému návrhu.³⁹

Významný posun oproti procedúre spolupráce spočíva v tom, že pri presadzovaní zmien už EP nie je vo veľkom množstve prípadov závislý na EK;⁴⁰ pri spolurozhodovaní ide najmä o dohodu EP a Rady. Zároveň je možné tvrdiť, že používaním procedúry spolurozhodovania sa EP dostal do výhodnejšieho postavenia oproti Rade z časového hľadiska (dĺžka volebného obdobia EP mu dáva výhodu pred pomerne krátkym predsedníctvom Rady) a z dôvodu informovanosti a zdrojov (parlamentné výbory sa úzko špecializujú na konkrétne oblasti, kdežto zameranie členov Coreper-u sú všeobecnejšie; porovnaj Thomson a Hosli 2006: 393).

Zmluva o ES ďalej priznala EP právomoc žiadať od EK predloženie legislatívneho návrhu. EP tak mohol absolútnou väčšinou svojich členov požadovať od EK predloženie vhodného návrhu vo veci, v ktorej považuje za nevyhnutné prijať akt Spoločenstva z dôvodu implementácie zmluvy. Právo požadovať legislatívnu iniciatívu je možné vnímať ako ďalší krok v postupnom vyvažovaní právomocí EP a Rady⁴¹ (porovnaj Westlake 1994: 153).

10. Rokovací poriadok EP z roku 1993

Revízia RoP, ktorá nasledovala po Zmluve o EÚ, bola najvýraznejšou od revízie RoP v roku 1981. Dôkazom významu tejto revízie je skutočnosť, že boli predložené tri samostatné správy vzťahujúce sa k odlišným aspektom revízie a celý proces revízie trval až 19 mesiacov (porovnaj Kreppel 2003: 899). Členovia EP si totiž uvedomovali, že nové právomoci priznané Zmluvou o EÚ nutne vyžadujú výraznú zmenu v RoP a nebudú môcť byť efektívne vykonávané, kým sa im RoP neprispôsobí. Na rozdiel od RoP prijatom po JEA, kde až 25 % zmien učinенých v RoP patrili do kategórie zmien zvyšujúcich právomoci EP, v RoP prijatom po Zmluve o EÚ do tejto kategórie spadá len 11 %. Asi 36 % učinенých zmien súvisí s predošlou revíziou zmluvy (porovnaj Kreppel 2003: 896, 900).⁴²

Postupy súvisiace s legislatívnymi právomocami EP sú upravené v kapitole VII. V súvislosti s priznanou právomocou požadovať od EK predloženie legislatívneho návrhu, EP zmenil svoj RoP tak, že právo formulovať túto žiadosť vyhradil príslušnému parlamentnému výboru na základe správy o „vlastnej iniciatíve“ s predchádzajúcim povolením Konferencie predsedov a len vtedy, keď EK neodpovedala na skoršiu žiadosť prijatú prostou väčšinou a návrh nebol zahrnutý v ročnom legislatívnom programe. Ďalej, ak mal mať návrh finančný dopad, musel naznačiť, odkiaľ získať potrebné zdroje. Inak mal byť návrh presne formulovaný a v neposlednom rade musel rešpektovať princíp subsidiarity a základné práva občanov (pravidlá 50 a 148).

Významnou časťou RoP sú ustanovenia upravujúce priebeh spolurozhodovacej procedúry (pravidlá 53–79). Pravidlá pre 1. čítanie spolurozhodovania (53–63) platia zároveň pre priebeh konzultácie. Zaujímavosťou je, že podľa RoP môže byť zvolané dohodovacie riadenie aj pri prvom čítaní (teda aj pri konzultačnej procedúre), v prípade, že Rada plánuje odchyliť sa od stanoviska EP (pravidlo 63). Zmluva o ES predpokladá dohodovacie riadenie len po druhom čítaní a len ako súčasť spolurozhodovacej procedúry.

Druhé čítanie upravujú pravidlá 64–73. Aj tu je možné všimnúť si zaujímavý fakt v pravidlách, ktoré predpisujú postup pri zámere EP odmietnuť spoločný postoj v 2. čítaní.⁴³ Podľa Zmluvy o ES v takomto prípade bude zvolaný dohodovací výbor, ktorý má do 6 týždňov prijať spoločný postoj. Ak Rada nechce zvoliť dohodovací výbor, podľa pravidla 69 ods. 2 predseda EP ohlásí ukončenie procedúry.

Tretie čítanie pri spolurozhodovacej procedúre, ktorým je vlastne dohodovací výbor, prebieha len vtedy, ak EP vyjadril úmysel odmietnuť spoločný postoj alebo vtedy, ak Rada nesúhlasí so všetkými pozmeňovacími návrhmi Parlamentu. Ak dohodovací výbor dospeje k spoločnému postoju, EP o ňom bude hlasovať podľa pravidla 77. K takémuto textu už nesmú byť navrhnuté zmeny.

Ak zvolaný dohodovací výbor neprijme spoločný postoj, Rada môže podľa Zmluvy o ES znovu potvrdiť pôvodný spoločný postoj a tento môže EP odmietnuť absolútnou väčšinou. Tomuto ustanoveniu EP silne oponoval a reagoval na to pravidlom 78. Pravidlo 78 stanovuje, že v prípade, že nebol prijatý spoločný postoj v dohodovacom výbore, predseda navrhne EK, aby stiahla legislatívny návrh a Rade, aby nepotvrdzovala pôvodný spoločný postoj. Ak však Rada aj napriek výzve spoločný postoj potvrdí, predseda Rady bude pozvaný vysvetliť toto rozhodnutie do EP (ods. 1). Následne EP pristúpi k hlasovaniu o odmietnutí znovupotvrdeného spoločného postoja, k čomu potrebuje absolútnu väčšinu (ods. 4).

Rozšírenie procedúry súhlasu sa tiež prejavilo na RoP. Keďže nanovo sa súhlas vyžadoval k prijatiu konkrétnych legislatívnych aktov a nielen k aktom zahraničných vzťahov Spoločenstva, EP mal záujem na možnosti pozmeniť predložené návrhy. V RoP sa snažil zaviesť určitú flexibilitu a preto RoP rozlišuje medzi udelením súhlasu k medzinárodným dohodám a k legislatívnym aktom. K legislatívnym aktom môže podľa RoP (pravidlo 80) príslušný parlamentný výbor vytvoriť „provizórnu správu“, ktorá bude obsahovať „odporúčania pre modifikáciu alebo implementáciu návrhu“, ktorému má EP udeliť svoj súhlas. Ak je takáto správa v EP prijatá, predseda EP musí zvolať dohodovaciu procedúru s Radou a príslušný výbor bude mať posledné slovo v odporúčení udelenia či odoprenia legislatívneho súhlasu (porovnaj Westlake 1994: 151). Rovnako ako pri konzultácii, aj tu môže EP využívať združovanie súhlasu za tým účelom, aby Rada akceptovala navrhované zmeny.

10.1 Hodnotenie revízie RoP z roku 1993

Postup pri podávaní žiadosti Komisii o predloženie legislatívneho návrhu si EP na prvý pohľad sám značne skomplikoval. Pre výkon tejto priznanej právomoci stanoví RoP niekoľko obmedzujúcich podmienok, pričom Zmluva o ES obsahovala podmienku jedínú a to absolútnu väčšinu v EP. Postup EP je možné vysvetliť tým, že táto právomoc EP mala byť vnímaná ako silný politický signál a preto sa nesmela nadožúvať a EP ju mal využívať veľmi zodpovedne a striedmo (porovnaj Westlake 1994: 153).

Ak EP plánoval odmietnuť spoločný postoj a Rada nebola ochotná zvolať dohodovací výbor, podľa pravidla 69 RoP návrh padol a nemal šancu ďalej postupovať legislatívnym procesom. Zmluva stanoví len toľko, že Rada výbor zvolať môže (čl. 189b ods. 2c Zmluvy o ES), nehovorí teda nič o jej povinnosti tak učiniť ani o tom, čo sa stane, ak Rada výbor nezvolá. EP sa tak vyhol nutnosti znovu potvrdiť odmietnutie spoločného postoja absolútnou väčšinou.

Pravidlo 78 rieši situáciu, ak zástupcovia Rady a EP nedospejú v dohodovacom výbore k zhode a svojou povahou je akousi predpoveďou dôležitej zmeny, ktorú neskôr mala priňať Amsterdamská zmluva. Autorka C. Kasack o ňom tvrdí, že toto pravidlo „nabáda“ k odmietnutiu znovu potvrdeného postoja v EP absolútnou väčšinou.⁴⁴ Podobne autori D. Kietz a A. Maurer tvrdia, že uvedené pravidlo z RoP predvídalo, že vždy, keď Rada využije túto svoju možnosť, EP odmietne návrh za akúkoľvek politickú cenu (porovnaj Kietz a Maurer 2007: 28). Autori H. Farrell a A. Héritier vysvetľujú, že toto pravidlo bolo vytvorené špeciálne, aby posilnilo „hrozbu“ zamietnutia potvrdeného spoločného postoja (porovnaj Farrell a Héritier 2003: 587). Pravidlom 78 a postupom v ňom popísaným EP dal hlavne Rade najavo, že nové potvrdenie pôvodného spoločného postoja je výrazne proti jeho vôli.

Podľa pravidla 80 príslušný parlamentný výbor môže vytvoriť „provizórnu správu“ s odporúčaním pre modifikáciu alebo implementáciu návrhu, ktorému má EP udeliť svoj súhlas. Fakticky ide o inak nazvaný pozmeňovací návrh. EP si pravidlom 80 vytvoril možnosť podať pozmeňovací návrh v podobe provizórnej správy aj napriek tomu, že zmluva neumožňuje navrhovanie zmien pri procedúre súhlasu. V spojení s pozdržovacou stratégiou sa tak zvýšila šanca následného pozmenenia návrhu v súlade s predstavou EP.⁴⁵

Celkovo teda môžeme tvrdiť, že EP vo svojom revidovanom RoP využil konštrukcie, ktoré mu síce nedovolili priamo vplývať na ostatné inštitúcie, na zmenu ich rozhodnutí a postupov,

ale mohli určitým spôsobom ostatným inštitúciám naznačiť, že je žiadúce rešpektovať názor EP (typicky pravidlá 78 alebo 80).⁴⁶

11. Amsterdamská zmluva

Inštitucionálny rozmer reformy po prijatí Amsterdamskej zmluvy⁴⁷ bol len minimálny.⁴⁸ Z hľadiska legislatívnych právomocí EP bolo najdôležitejšie rozhodnutie o zjednodušení a rozšírení pôvodnej verzie spolurozhodovacej procedúry⁴⁹ zavedenej Zmluvou o EÚ.

Existujú tri hlavné rozdiely medzi spolurozhodovaním I a spolurozhodovaním II:⁵⁰

- a) pri spolurozhodovaní II EP a Rada môžu dosiahnuť súhlas pri prvom čítaní.⁵¹ V dôsledku toho, neformálne kontakty medzi týmito dvoma inštitúciami môžu začať oveľa skôr než pri spolurozhodovaní I (pretože pri spolurozhodovaní I kontakt medzi EP a Radou vznikol až keď Rada vydala svoje stanovisko voči parlamentným návrhom v 2. čítaní);
- b) pre zvolanie a činnosť dohodovacieho výboru platia rovnaké pravidlá a lehoty ako pri spolurozhodovaní I, až na to, že ak výbor neprijme spoločný postoj, pokladá sa navrhovaný akt za neprijatý, Rada už nemá právo znovu potvrdiť spoločný postoj;
- c) v prípade použitia parlamentného veta (ak EP odmietne spoločný postoj) procedúra končí neschválením predlohy (pričom pôvodne mal EP signalizovať svoj zámer odmietnuť predlohu, nadväzovalo dohodovacie riadenie a až negatívne stanovisko EP znamenalo ukončenie procedúry).

Pri spolurozhodovaní II prešli EP a Rada od limitovanejšej k širšej vzájomnej závislosti. Pri spolurozhodovaní I najintenzívnejšia interakcia medzi týmito inštitúciami nastala počas dohodovacieho riadenia. V prvom a druhom čítaní každá z nich postupovala samostatne bez venovania zvláštnej pozornosti druhej strane. Málo snahy bolo vynaložené na hľadanie spôsobov, ktorými sa dalo vyhnúť dohodovaniu. Spolurozhodovanie II sa javí ako procedúra, kde je užitočné udržiavať intenzívne kontakty od prvého čítania až dokonca. Po predložení legislatívnej iniciatívy Komisiou hlavným cieľom Rady nie je dosiahnuť spoločný postoj, ale dosiahnuť dohodu v prvom čítaní v EP a to spôsobom paralelného porovnávania návrhu v relevantných orgánoch Rady a EP a tiež pravidelnými kontaktmi a negociáciami. To umožňuje dospieť k dohode bez časovo náročného procesu dohodovania (porovnaj Schackleton a Raunio 2003: 173). Význam spolurozhodovania II teda spočíval v celkovom urýchlení legislatívneho postupu, v jeho zjednodušení a v zintenzívnení vzťahov medzi EP a Radou.

12. Rokovací poriadok EP z roku 1999

Podobne ako pri predchádzajúcich revíziách RoP po zmluvnej revízii, aj pri RoP z roku 1999 bol kladený dôraz na to, aby EP mohol vyťažiť čo najviac zo zmluvy prostredníctvom racionalizácie vnútornej organizácie a procedúr. Cieľom revízie RoP bolo „presadiť právomoci EP ako sa len dá v rámci zmluvy“. Podľa výskumu A. Kreppel len 28 % zmien spadá do kategórie zmien súvisiacich s revíziou zmluvy. Do skupiny zmien jednostranne zvyšujúcich právomoci EP spadá 18 % zmien (porovnaj Kasack 2003: 899, viď tabuľku č. 1).⁵²

Legislatívnym činnostiam EP je venovaná rozsiahla kapitola VIII s názvom „Legislatívne procedúry“. V tejto časti RoP je učených oproti predchádzajúcim verziám len malé množstvo zmien.

Postup konzultačnej procedúry, ktorý je zároveň prvým čítaním procedúry spolupráce a spolurozhodovania, sa nemení. Novým ustanovením je ale pravidlo 73, ktoré reaguje na skutočnosť, že podľa Amsterdamskej zmluvy môže Rada prijať legislatívny akt už po prvom čítaní v EP: v prípade, že Rada informuje EP, že schválila jeho pozmeňovacie návrhy bez toho, aby inak menila návrh EK, predseda ohlási v EP, že návrh bol prijatý s konečnou platnosťou (ods. 1).

Ak návrh nebol prijatý po prvom čítaní, prebieha druhé čítanie spoločného postoja vo výboroch a v pléne, ktoré sa v porovnaní s predchádzajúcou úpravou zmenilo v niekoľkých prípadoch.

Pravidlo 79 odrazilo fakt, že v prípade, že EP použije legislatívne veto voči spoločnému postoj, celá legislatívna procedúra tým končí. Podľa tohto ustanovenia príslušný výbor, politická skupina alebo najmenej 32 členov môže písomne navrhnúť odmietnutie spoločného postoja. O odmietnutí rozhodne EP absolútnou väčšinou (ods. 1). Ak je spoločný postoj odmietnutý, predseda oznámi, že legislatívna procedúra je ukončená (ods. 3).⁵³

Nasledujúce pravidlo 80 predpisuje podmienky pre prípad prijatia pozmeňujúcich návrhov k spoločnému postoj. Podobne ako v predchádzajúcich verziách RoP sú tieto podmienky značne reštriktívne. Podľa novej úpravy môže predseda EP upustiť od týchto reštrikcií v prípade, že od prvého čítania prebehli parlamentné voľby (ods. 3).

Pravidlá 81 a 82 upravujú zvolanie dohodovacieho výboru a zloženie parlamentnej delegácie pre prípad, že Rada neschváli všetky parlamentné pozmeňovacie návrhy k spoločnému postoj. Pravidlo 83 ods. 5 upravuje prípad, kedy nie je prijatý spoločný postoj v dohodovacom riadení. Predseda alebo iný určený člen parlamentnej delegácie zaujme stanovisko, po ktorom bude nasledovať debata. Legislatívny proces sa týmto považuje za ukončený.

12.1 Hodnotenie revízie RoP z roku 1999

Zmeny v pravidlách súvisiacich s legislatívnymi právomocami EP sú svojím počtom, rozsahom, a významom neporovnateľné napríklad so zmenami v RoP z roku 1987 či 1993. RoP z roku 1999 prevažne zachováva doslovný text prechádzajúcich verzií RoP, prípadne ide len o preformulovanie a zjednodušenie textu, ktoré však samotné postupy nemení. Významnejšie zmeny v RoP (všetky popísané vyššie) sa dajú zaradiť do kategórie zmien v dôsledku predchádzajúcej revízie zmluvy.

Pravidlo 73 (Rada prijme po prvom čítaní legislatívny akt tak, že schváli všetky pozmeňovacie návrhy EP) a pravidlo 79 (koniec legislatívnej procedúry tým, že EP odmietne spoločný postoj) sú reakciou na dve dôležité zmeny v spolurozhodovacej procedúre, ktoré predstavila Amsterdamská zmluva.

Možnosti Rady znovu potvrdiť spoločný postoj pri spolurozhodovaní I EP odporoval pravidlom 78 v RoP 1993–1998. Amsterdamská zmluva túto možnosť znovupotvrdenia zrušila. Preto oproti predchádzajúcim verziám RoP Parlament už nemusel formulovať ustanovenia svojho RoP tak, aby pôsobili ako „hrozba“ voči úmyslu Rady znovu potvrdiť pôvodný spoločný postoj. Pravidlo 83 v RoP 1999, podľa ktorého legislatívny proces končí v prípade, že

zvolaný dohodovací výbor nedospel k záveru, nie preto je ničím iným než prispôbením vnútorných postupov EP zmenám, ktoré priniesla Amsterdamská zmluva.

Na základe týchto skutočností možné tvrdiť, že všetky výrazné zmeny v RoP vzťahujúce sa k legislatívnym právomociam EP boli prevedené preto, aby umožnili EP postupovať pri prijímaní legislatívy v súlade so zmluvou. V RoP 1999 nenájdeme pravidlá, ktoré mali (ako napr. pravidlo 78 v RoP 1993) „nabádať“ ostatné inštitúcie k postupu prijateľnému pre EP.

13. Nicejská zmluva

Zmluva z Nice⁵⁴ priniesla len niekoľko zmien, ktoré priamo alebo výraznejšie zasiahli EP.⁵⁵ Čo sa týka legislatívnych právomocí EP, stal sa formálne zapojeným prostredníctvom konzultácie, spolupráce, spolurozhodovania a súhlasu do rozhodovania o 66 % záležitostí Zmluvy o ES a 37 % záležitostí Zmluvy o EÚ (Wessels 2001: 210). Zmluva z Nice nepriniesla nový typ legislatívnej procedúry ani nejakým spôsobom nepozmenila už existujúce procedúry, len rozšírila ich používanie. Legislatívny postup spolurozhodovania sa stal štandardnou rozhodovacou procedúrou, ktorá sa po vstupe Zmluvy z Nice v platnosť mala používať častejšie, ale v nezmenenej podobe.⁵⁶

14. Rokovací poriadok EP z roku 2003

Vzhľadom k tomu, že Zmluva z Nice priniesla len minimum zmien, ktoré by priamo alebo významne ovplyvňovali EP, ani jeho RoP neprešiel výraznými zmenami. Podľa A. Kreppel, 22 % zmien v novom RoP súvisí s revíziou primárneho práva a 14 % zmien má jednostranne zvýšiť právomoci EP (Kreppel 2003: 899).

Zmluva z Nice nemení legislatívne postupy. V kapitole VIII RoP s názvom „Legislatívne procedúry“ je preto možné skúmať iba veľmi málo menej zásadných rozdielov.

V novej verzii RoP bolo do kapitoly VIII pridaných niekoľko pravidiel, konkrétne pravidlá 62a, 63a a 87a.⁵⁷ Tieto tri ustanovenia však nemajú zásadný význam z pohľadu tohto textu.

Ďalej je v kapitole VIII pozmenené pravidlá 86 ods. 2, ktoré sa vzťahuje k procedúre súhlasu. V ods. 2 je pridaná veta: „Pre posilnenú spoluprácu v oblasti, kde sa uplatňuje procedúra podľa čl. 251 Zmluvy o ES,⁵⁸ aplikuje sa pravidlo 109“.⁵⁹ Táto zmena bola účinná v dôsledku toho, že podľa Zmluvy z Nice EP poskytoval v niektorých oblastiach súhlas s posilnenou spoluprácou. Zmena sa teda vzťahuje k uplatneniu procedúry súhlasu pri inštitúte posilnenej spolupráce a nemá zásadnejší dopad na činnosť EP v legislatívnej oblasti.

Za zmienku stojí ešte pozmenené pravidlo 91, podľa ktorého predseda EP môže podať žalobu v mene EP na odporúčanie príslušného výboru v súlade s ustanovením zmluvy a štatútu ESD na preskúmanie daného legislatívneho aktu ES. Podobne ako pri predchádzajúcej zmene, ide o prispôbenie sa novo priznanej právomoci, ktorá sa navyše netýka priamo legislatívnych právomocí. EP ani v tomto prípade nešiel mimo rámec ustanovenia zmluvy, ale naopak, odvoláva sa na ňu, pretože žaloba musí byť podaná v súlade so zmluvou a štatútom ESD.

14.1 Hodnotenie revízie RoP z roku 2003

Ako bolo uvedené, EP vo svojom novom RoP učinil len minimálne zmeny v pravidlách vzťahujúcich sa k legislatívnej činnosti. Je možné tvrdiť, že EP pozmenil svoj RoP tentokrát tak, aby zvýšil efektívnosť svojej činnosti namiesto pokusov o zvýšenie legislatívnych právomocí.⁶⁰ Snaha o vyššiu efektívnosť je napokon logickým dôsledkom častejšieho zapojenia EP do rozhodovania o legislatívnych návrhoch (častejšie používanie spolurozhodovacej procedúry) a očakávaného zvýšenia počtu členov EP (z pôvodných 626 sa mal zvýšiť až na 732).

15. Záver

Cieľom predloženého textu bol podrobný rozbor častí RoP EP upravujúcich legislatívne postupy, do ktorých je EP zapojený a to vždy v súvislosti s príslušnými ustanoveniami primárneho práva, ktoré sa vzťahujú k legislatívnym právomociam EP a k činnosti EP v legislatívnej oblasti. Z analýzy uvedených dokumentov je možné vyvodit' niekoľko záverov:

1) RoP EP od vzniku tejto inštitúcie výrazne zmenil svoju podobu. Najvýznamnejšie zmeny v ňom boli učené v rokoch 1981, 1987, 1993, 1999, 2003. Stalo sa tak z toho dôvodu, že postavenie EP, jeho úloha v legislatívnom procese, legislatívne právomoci a vzťahy s ostatnými inštitúciami, sa v týchto časových momentoch výrazným spôsobom zmenili v dôsledku revízie primárneho práva (RoP 1987, 1993, 1999, 2003). Jedinú výnimku predstavuje rozsiahla revízia RoP z roku 1981, ktorá bola bezprecedentnou reakciou na zásadné rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Izoglukoza. RoP v období medzi týmito zásadnými reformami sa menil len minimálnym spôsobom, prevažne išlo o technické a jazykové úpravy, ktoré nemali významnejší dopad na legislatívnu činnosť EP.⁶¹

2) Je možné tvrdiť, že EP pri úprave svojich interných pravidiel vždy presadzoval svoje vnútorné záujmy – záujmy členov, politických skupín, atď., viac než všeobecný záujem o zefektívnenie a zrýchlenie legislatívneho procesu (napr. v prípade „pozdržovacej právomoci“).

3) Čo sa týka vzťahu medzi zmluvnými revíziami a revíziami RoP EP, ako už bolo uvedené, každú revíziu primárneho práva nasledovala viac či menej rozsiahla revízia RoP. V revíziách RoP EP formuloval pravidlá, ktoré vyplňali medzeru v ustanoveniach primárneho práva, resp. konkrétnejšie a detailnejšie stanovili postup tam, kde ho primárne právo určilo len rámcovo. Niektoré z týchto pravidiel boli formulované veľmi dômyselne, čím umožňovali EP pôsobiť na ostatné inštitúcie, aby rešpektovali jeho názor (napr. v podobe zdržovania legislatívneho procesu pri konzultačnej procedúre, v podobe opakovanej žiadosti adresovanej Komisii o stiahnutie legislatívneho návrhu, apod.)

4) Pomerne častými ustanoveniami v RoP boli pravidlá jednostranne stanovujúce povinnosť inej inštitúcie. Najtypickejšie sa jednalo o povinnosť Rady alebo Komisie poskytovať EP informácie, povinnosť predložiť legislatívny návrh späť ku konzultácii, možnosť zvolat' dohodovacie riadenie aj v momente, kde to zmluva nepredpokladala, apod. Je však nutné uviesť, že ostatné inštitúcie pravidlami EP nemuseli byť viazané. Viazané boli primárnym právom ES/EÚ a postupovali v zhode s vlastnými rokovacími poriadkami.

5) EP si prostredníctvom RoP sám vytvoril nové úlohy a právomoci v legislatívnej oblasti, o ktorých neexistovala zmienka v primárnom práve. Typickým príkladom je stanovovanie

a schvaľovanie legislatívnej agendy od roku 1987. EP podniknutím takýchto krokov získal väčší vplyv v legislatívnej oblasti a zároveň ďalší prostriedok, ktorým mohol ovplyvniť činnosť ostatných inštitúcií. Ako bolo uvedené vyššie, aj tu platí, že ostatné inštitúcie pravidlami EP nemuseli byť zaviazané.

Je možné zhrnúť a na konkrétnych príkladoch ukázať, že RoP predstavoval dôležitý nástroj EP, pretože prostredníctvom neho bolo možné vytvoriť si prostriedok pre dosiahnutie väčšieho vplyvu voči ostatným inštitúciám, stanoviť ostatným inštitúciám povinnosť a získať nové úlohy v legislatívnom procese. Vo všetkých prípadoch sa jednalo o neformálne pravidlá, tak ako boli vymedzené na začiatku textu, ktorých dodržiavaním sa postavenie a vzájomné vzťahy inštitúcií menili, pričom často išlo o zmeny v rovine politickej dohody. Prostredníctvom týchto pravidiel v RoP sa EP podarilo dosiahnuť silnejší vplyv na legislatívny proces.

Pre úplnosť je treba vysloviť ešte posledný záver:

6) pokusy EP o väčší vplyv v legislatívnom procese boli časté najmä pri revíziách RoP do roku 1993. Od revízie RoP, ktorá nasledovala po Amsterdamskej zmluve, je ich čím ďalej menej, v RoP z roku 2003 už nenájdeme žiadne. Z toho vyplýva, že pokiaľ sa EP nestal rovnocenným partnerom Rady v legislatívnom procese, využíval RoP k získaniu väčšieho vplyvu. V priebehu 90-tych rokov sa však spolurozhodovacia procedúra (či už v pôvodnej alebo zjednodušenej verzii) stala štandardným legislatívnym postupom, vďaka ktorému EP zásadným spôsobom pôsobil na výslednú podobu legislatívnych aktov, a preto ďalšie zvyšovanie legislatívneho vplyvu prostredníctvom RoP nebolo z jeho strany považované za potrebné.

Najdôležitejšou úlohou predloženého textu bolo overenie stanovenej hypotézy, že rokovací poriadok EP predstavuje nástroj, prostredníctvom ktorého môže daná inštitúcia využiť potenciál v legislatívnej oblasti svojich právomocí. Na základe získaných záverov môžeme konštatovať, že takto stanovenú hypotézu sa podarilo potvrdiť do tej miery, že EP skutočne prostredníctvom svojich interných pravidiel maximalizoval svoj potenciál v legislatívnej oblasti, ale takmer vždy (okrem revízie RoP z roku 1981) tým reagoval ex post na revízie primárneho práva. Inými slovami, RoP EP predstavuje významný nástroj pre využitie potenciálu v legislatívnej oblasti, ale spravidla len v návaznosti na zmluvné revízie. Navyše, RoP ako nástroj pre posilnenie vplyvu v legislatívnej oblasti bol využívaný predovšetkým v období, keď ešte legislatívne právomoci EP priznané primárnym právom boli len málo uspokojivé a postupne jeho význam a úloha v tomto smere klesá.

Tabuľka č. 1: Kategórie zmien v RoP v rokoch 1987, 1993, 1999, 2003

	1987	1993	1999	2003	Celkový priemer
Zvýšenie právomocí EP	24	11	18	14	16
Zmeny súvisiace s revíziou Zmluvy	72	36	28	22	38
Zvýšenie efektivity	16	20	39	53	33
Centralizácia moci	4	12	23	22	16
Zvýšenie právomocí politických skupín	6	10	3	2	5
Zlepšenie postavenia veľkých skupín	4	6	4	6	5
Zlepšenie postavenia malých skupín	4	1	0	4	2
Technické zmeny	44	64	46	48	51

Hodnoty sú uvádzané v %. Porovnaj Kreppel 2003: 898

Poznámky

1. Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (tiež tzv. Parížska zmluva) podpísaná v Paríži 18. 4. 1951; v platnosť vstúpila 27. 7. 1952.
2. Legislatívna právomoc orgánu ES/EÚ spočíva v spôsobilosti vydávať právne akty sekundárneho práva alebo spôsobilosť podieľať sa na procese ich vydávania a touto činnosťou pôsobiť na spoločenské vzťahy. EP vykonáva svoju legislatívnu právomoc vždy spoločne s Radou prostredníctvom zapojenia sa do štyroch legislatívnych postupov: procedúry konzultácie, procedúry spolupráce, procedúry spolurozhodovania a procedúry súhlasu. Rozlíšenie týchto štyroch typov legislatívnych procedúr je štandardné a najčastejšie uvádzané, no je možné nájsť aj iné delenia; k tomu viď napr. Noury a Roland 2002: 284–285, Westlake 1994: 134–152, Schult a König 2000, Fiala a Pitrová 2003.
3. Zmluva o ESUO uvádza názov „Zhromaždenie ESUO“, Zmluva o EHS uvádza „Európske parlamentné zhromaždenie“. K zmene názvu inštitúcie z EPZ na Európsky parlament došlo hlasovaním v roku 1962. V tomto texte sa bude (okrem prípadov, kde sa priamo odkazuje na ustanovenia Zmluvy o ESUO alebo Zmluvy o EHS) naďalej pre zjednodušenie používať názov Európsky parlament, resp. EP.
4. Otázka vymedzenia druhov právomocí EP nie je v literatúre jednotne upravená. Najčastejšie sa stretneme s delením právomocí EP na legislatívnu, rozpočtovú a kontrolnú. Bližšie k tomu viď napr. Rittberger (nedat.), Corbett 2001: 93–124, Pajas a Rossiter 2000: 60, Westlake 1994: 114–183, Fiala a Pitrová 2003: 289–313.
5. Viď napr.: Corbett 2001, Kreppel 2003, Stacey a Rittberger 2003.
6. Z hľadiska obsahového rozdelenia práva ES (bližšie k tomu viď Týč 2004a: 59) je možné začleniť RoP medzi inštitucionálne právo ES, pretože upravuje právomoci, zloženie, štruktúru a organizáciu jedného z orgánov Spoločenstva.
7. Pri súčasnom počte poslancov predstavuje absolútna väčšina 393 poslancov. Žiadna z politických skupín v súčasnej dobe v EP nedosahuje túto požadovanú väčšinu, preto je nutné, aby pri presadzovaní zmien v RoP spolupracovali minimálne dve politické skupiny: EPP a PES. Dosiachnutie potrebnej absolútnej väčšiny navyše sťažuje pravidelná absencia členov EP (bližšie k tomu Noury a Roland 2002: 269).
8. Pri presadzovaní konkrétnej zmeny mohlo dôjsť napr. k situácii, keď spravodajca jej prijatie zdôvodnil tým, že prispeje v budúcnosti k zvýšeniu efektivity EP. Počas rozpravy v plénu však jednotlivé skupiny podporili prijatie danej zmeny vďaka tomu, že zvýši právomoci politických skupín. Takáto zmena potom spadá do dvoch kategórií: kategórie zvýšenia efektivity a kategórie zvýšenia právomocí politických skupín.
9. Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (tiež tzv. Rímske zmluvy) podpísané v Ríme 25. 3. 1957; v platnosť vstúpili 1. 1. 1958.
10. Zhromaždenie ESUO (založené Zmluvou o ESUO) nemalo žiadne právomoci v legislatívnej oblasti. Zmluva o EHS a Zmluva o Euratom termín „procedúra konzultácie“ nepoznajú; termín sa v odbornej literatúre ustálil až neskôr. Ustanovenia zmlúv obsahujú formuláciu: „po porade so Zhromaždením“, alebo „po vypočutí názoru Zhromaždenia“ (čl. 137, resp. čl. 107) a v iných ustanoveniach určujú konkrétne otázky, v ktorých Rada rozhoduje po porade s EPZ. Presný postup pri konzultácii v zmluvách popísaný nie je. EP sa mal vyjadriť k návrhom iniciovaným zo strany EK a zároveň mal právo navrhnúť v nich zmeny. Navrhnuté zmeny však Rada nemusela rešpektovať.
11. Procedúra konzultácie sa mala vzťahovať na rozhodnutia v otázkach stanovených v celkom 22 článkoch Zmluvy o EHS a v 11 článkoch Zmluvy o Euratom (Corbett 1998: 113).
12. EK mohla svoj návrh kedykoľvek stiahnuť a predložiť návrh nový a pozmenený.
13. Prvé verzie RoP EP obsahovali len 54 článkov. Pre porovnanie súčasná verzia RoP z februára 2008 obsahuje 204 článkov a 16 príloh.
14. Často dochádzalo k problémom s dodržiavaním konzultácií. Rada totiž mnohokrát na postoj Parlamentu nečakala a rozhodla skôr, než obdržala oficiálne vyjadrenie.

15. Rozhodnutie ESD vo veci SA Roquette Frères vs. Rada, spojené prípady 138 a 139/79. Porovnaj Judgment of the Court of 29 October 1980 – Case 138/79. Bližšie k tomuto prípadu viď napr. Corbett 2001: 116–119.
16. Rada nevyčerpala všetky možnosti pre získanie stanoviska EP. Na prvom mieste, Rada nenariadila „urgentnú procedúru“ ako to umožňoval RoP. Urgentná procedúra spočívala v tom, že niektoré otázky mali absolútnu prioritu pred inými bodmi agendy, rozprava o legislatívnom návrhu mohla prebehnúť bez správy výboru alebo na základe ústnej správy výboru. Návrh na urgentnú procedúru mohol byť podaný Parlamentu predsedom, určitým počtom členov EP, alebo Komisiou alebo Radou (porovnaj pravidlo 14 v RoP 1979). Ďalej Rada mohla využiť možnosti, ktorú jej dáva čl. 139 Zmluvy o EHS a žiadať mimoriadnu schôdzu EP.
17. O význame revízie svedčí aj skutočnosť, že rozsah dokumentu sa zdvojnásobil – počet pravidiel stúpil z 54 vo verzii RoP z novembra 1979 na 116.
18. V ostatných ustanoveniach tejto časti RoP stojí ešte za zmienku zdôraznená úloha výborov v legislatívnom procese oproti predchádzajúcim verziám RoP. Napr. pravidlo 33 umožňuje delegovať na výbor právomoc vydať stanovisko v mene EP.
19. Opačná situácia, ktorá by bola samozrejme pre EP veľmi prijateľná, by nastala v prípade, že EK sa vyjadrila kladne k návrhom Parlamentu a vyjadrila úmysel zahrnúť ich do legislatívneho návrhu. EP vydal svoje stanovisko a EK v súlade s ním zmenila svoj legislatívny návrh. O tomto návrhu ďalej rozhodovala Rada. V prípade, že v Rade nebolo dosiahnuté jednomyselnosti potrebnej pre zmenu návrhu predloženého Komisiou, legislatívny akt bol prijatý v tejto podobe. V takomto prípade EP nebol formálne zapojený do rozhodovania o výslednom legislatívnom akte, fakticky však názor väčšiny jeho členov rešpektovaný bol a odzrkadlil sa na podobe prijatého legislatívneho aktu.
20. ESD však v prípade Izoglukóza neriešil hypotetický prípad, že by Rada vyčerpala všetky možnosti pre získanie stanoviska Parlamentu a EP by aj napriek tomu svoje stanovisko nevydal. Preto nie je jasné, či toto suspenzívne veto v konečnom dôsledku bolo časovo obmedzené alebo neobmedzené.
21. Jednotný európsky akt (ďalej len JEA) bol podpísaný 17. 2. 1986 v Luxemburgu a 28. 2. 1986 v Haagu. V platnosť vstúpil 1. 7. 1987.
22. Okrem toho, JEA ponechal používanie procedúry konzultácie a rozšíril ho na prijímanie právnych aktov v niektorých ďalších oblastiach (viď napr. čl. 17, 23, 25–27 JEA).
23. Znovu nie je stanovená žiadna lehota pre prijatie stanoviska EP a tak sa mu fakticky zase naskytuje príležitosť zdržovať legislatívny postup, tak ako to robil pri konzultácii.
24. EP môže spoločné stanovisko schváliť alebo neprijatť rozhodnutie, navrhnuť k nemu zmeny, alebo môže absolútnou väčšinou spoločné stanovisko odmietnuť. V tomto prípade je spoločné stanovisko vrátené Rade do 2. čítania a k jeho schváleniu je nutná jednomyselnosť. Bližšie k priebehu procedúry viď čl. 7 JEA.
25. EP má možnosť navrhnuť v spoločnom stanovisku zmeny. V takomto prípade návrh putuje späť do EK, ktorá ho preskúma. Pritom môže zohľadniť zmeny navrhnuté EP; vtedy preskúmané stanovisko prijíma Rada kvalifikovanou väčšinou. Ak EK zmeny navrhnuté EP nezohľadní, ešte stále je možnosť ich prijatia v Rade, no bude nutná jednomyselnosť. Ak chce Rada preskúmaný návrh Komisie nejakým spôsobom zmeniť, vždy potrebuje dosiahnuť jednomyselnosť.
26. Ak EK zmeny navrhované Parlamentom ignoruje a zároveň nie je možné v Rade dosiahnuť jednomyselnosť na ich presadenie, vtedy zostanú parlamentné návrhy stranou a vplyv EP na výsledný právny akt bude nulový. Vzťah EP a EK je kľúčovým aj vtedy, keď EP so spoločným stanoviskom nesúhlasí a pravdepodobne ho odmietne. Zamietnutie spoločného stanoviska Parlamentom je však často veľmi neatraktívnym riešením, pretože ukazuje EP v negatívnom svetle z hľadiska verejnej mienky a tiež preto, že môže vyústiť do legislatívneho vákua v danej oblasti. V takýchto situáciách najčastejšie EP volí cestu spolupráce s EK a snaží sa ju presvedčiť, aby využila svoje právo návrh kedykoľvek z legislatívneho procesu stiahnuť.
27. S výnimkou 1. čítania, kde žiadna časová lehota stanovená nebola a „pozdržovacia právomoc“ zostala zachovaná.

28. Čl. 7 a 8 JEA. Neexistuje presné vymedzenie postupu, JEA vo svojich ustanoveniach hovorí len o prijatí daného rozhodnutia „po získaní súhlasu EP.“ Uvedený postup sa v odbornej literatúre označuje procedúra súhlasu a tiež ako súhlasné riadenie alebo legislatívny súhlas (bližšie k tomu vid' napr. Fiala a Pitrová 2003: 311, Westlake 1994: 151).
29. Pri procedúre súhlasu Rada aj Parlament hlasujú o predloženom právnom akte oddelene a daný akt každá z týchto inštitúcií buď prijme alebo odmietne. Návrh teda nie je možné meniť. Pre celkové prijatie návrhu je nutné jeho prijatie v oboch inštitúciách.
30. Slávnostná deklarácia o EÚ, prijatá v Stuttgarde v júni 1983, obsahovala návrh na zmenu postavenia EP. Pre Parlament požadovala právo podieľať sa formou konzultačnej procedúry na uzatváraní všetkých podstatných medzinárodných dohôd ES, vrátane asociačných dohôd s nečlenskými štátmi a právo byť konzultovaný pri voľbe novej EK.
31. V RoP od roku 1991 sa ešte uvádza ako prípustný pozmeňovací návrh taký, ktorý mení časť textu, ktorá nebola zahrnutá do textu prešlého prvým čítaním, alebo sa od tej doby výrazne zmenila (vid' RoP 1991, pravidlo 51, ods. 2, písm. c).
32. EP si teda všetky výhody v ustanoveniach pravidiel 32–34 RoP zaviedol nad rámec zmluvnej revízie, pretože JEA podobné pravidlá v prospech EP neuvádza.
33. Podobná situácia vznikne, ak EK nezahrne parlamentné pozmeňovacie návrhy do preskúmaného návrhu. Znovu bude požiadaná, aby takýto návrh stiahla. Navyše EP Komisiu vyzve, aby podala vysvetlenie (pravidlo 52), k čomu však podľa JEA Komisia povinnosť nevzniká.
34. Zmluva o Európskej únii (tzv. Maastrichtská zmluva) bola prijatá v Maastrichte 7. 2. 1992, v platnosť vstúpila 1. 11. 1993. Tento dokument reviduje primárne právo, vrátane Zmluvy o EHS, ktorú premenováva na Zmluvu o ES.
35. Súhlas EP bol vyžadovaný napr. pre ustanovenia o voľnom pohybe osôb alebo o slobode pobytu. Zmluva zachovala uplatňovaný postup: o legislatívnom návrhu resp. zmluve sa hlasuje v Rade a EP. Návrh je nutné schváliť v oboch inštitúciách a nie je možné ho meniť.
36. Zmluva pojem „procedúra spolurozhodovania“ neuvádza, podobne ako pri iných procedúrach sa názov vžil až postupne.
37. Zmenený návrh predloží Rade a Komisii, Komisia k zmenám učeným Parlamentom zaujme stanovisko. Ak je stanovisko EK k zmenenému návrhu negatívne, Rada ho môže prijať len jednomyselne. Ak Rada návrh neschválí, bude zvolaný dohodovací výbor.
38. Návrh bude prijatý s konečnou platnosťou, ak ho do 6 týždňov EP neodmietne absolútnou väčšinou. Rada ale rovnako pôvodný spoločný postoj potvrdiť nemusí, v tom prípade sa považuje návrh za neprijatý. Viac o činnosti a zložení dohodovacieho výboru vid' napr. Bostock 2002: 219.
39. Pred vstupom Amsterdamskej zmluvy v platnosť bolo uskutočnených 165 spolurozhodovacích postupov. Z toho v 99 prípadoch nebolo nutné zvolávať dohodovací výbor (v 63 prípadoch EP schválil spoločný postoj predložený Radou, vo zvyšných 36 prípadoch Rada schválila všetky zmeny navrhnuté Parlamentom v 2. čítaní). V 66 prípadoch došlo k zvolaniu dohodovacieho výboru, z čoho až v 63 prípadoch bol legislatívny návrh schválený (porovnaj Schackleton 2000: 327).
40. Pri procedúre spolupráce museli byť zmeny navrhnuté Parlamentom v 2. čítaní zahrnuté do preskúmaného návrhu EK a Rada preskúmaný návrh schvaľovala kvalifikovanou väčšinou. Ak ich EK do preskúmaného návrhu nezahrnula, Rada ich mohla presadiť jedine jednomyselne.
41. Podobné právo získala Rada už v Zmluve o EHS.
42. Podstatným rozdielom oproti RoP z roku 1987 je, že vyššie percento zmien bolo presadených z dôvodu zvyšovania efektivity práce EP a centralizácie rozhodovania. Išlo hlavne o nahradenie „rozšíreného bureau“ (enlarged bureau) novou Konferenciou predsedov zloženou z predsedu EP a všetkých leadrov politických skupín a dvoch reprezentantov nezaradených poslancov (pravidlo 23). Podstatným prvkom novej Konferencie predsedov bolo zavedenie váženého hlasovania (23 ods. 3). V „rozšírenom bureau“ mala každá politická skupina jeden hlas, teraz boli hlasy vážené podľa počtu členov politickej skupiny, čo dávalo prevahu stranám EPP a PES, keďže ovládali spoločne 70% kresiel v EP.
43. Inak môže druhé čítanie skončiť schválením spoločného postoja (pravidlo 68), jeho odmietnutím (71) alebo prijatím pozmeňovacích návrhov (72).

44. Podľa Amsterdamskej zmluvy, ktorá pozmenila spolurozhodovaciu procedúru, už Rada nemohla znovu potvrdiť pôvodný spoločný postoj (viď nižšie). C. Kasack preto tvrdí, že Amsterdamská zmluva týmto ustanovením len zakotvila v primárnom práve skutočnosť, sa ktorá po Maastrichtskej zmluve uplatňovala vďaka RoP (porovnaj Kasack 2004: 244).
45. Vplyv EP v tomto smere predsa len nie je až také silný: 1) Rada môže odmietnuť dohodovaciu procedúru zvolanú Predsedom EP, pretože zmluvy ju k niečomu takému nezaväzujú a ide len o jednostranné ustanovenie RoP, 2) ak neexistuje časová núdza pre prijatie daného aktu, EP stráca svoje výhodné postavenie, 3) pre Radu je jednoduchšie získať súhlas EP, lebo k tomu stačí prostá väčšina. Dá sa teda povedať, že skutočná právomoc legislatívneho súhlasu leží v jeho neudelení, avšak neudelenie súhlasu stavia EP do negatívneho svetla a prináša so sebou povinnosť presvedčivo argumentovať svoje jednanie (porovnaj Westlake 1994: 152).
46. Okrem toho je možné zhrnúť, že ustanovenia RoP smerovali k väčšej efektívnosti činnosti EP. A. Kreppel tvrdí, že charakter vnútorných reforiem v EP uskutočnených skrze revíziu RoP smeroval k zlepšeniu vnútornej organizácie pre maximálne využitie týchto právomocí získaných Zmluvou o EÚ. RoP 1993 podľa nej založil trend smerujúci k centralizácii a posilňovaniu dvoch najväčších politických skupín, ktorý naďalej pokračoval a tak vnútorná reforma EP zostávala v rukách týchto dvoch aktérov (porovnaj Kreppel 2003: 901).
47. Amsterdamská zmluva, pozmeňujúca Zmluvu o Európskej únii, Zmluvu o založení Európskych spoločenstiev a súvisiace akty bola podpísaná 2. 10. 1997 a v platnosť vstúpila 1. 5. 1999.
48. Z inštitucionálnych zmien boli z pohľadu EP významné tieto: obmedzenie počtu jeho členov na max. 700, rozhodnutie o priamom schválení predsedu a ostatných členov EK Parlamentom, udeľenie súhlasu v prípade vážneho porušenia základných zásad, na ktorých je Únia založená.
49. Amsterdamská zmluva naďalej predpisuje používanie všetkých štyroch legislatívnych procedúr: konzultácie, spolupráce, súhlasu a spolurozhodovania. Táto kapitola sa bližšie zaoberá len spolurozhodovaním (čl. 251 Zmluvy o ES rev. Amsterdamskou zmluvou. Bližšie k tomu viď napr. Fiala a Pitrová 2003: 150, Schackleton a Raunio 2003: 171–172), pretože používanie ostatných procedúr sa nemenilo takým spôsobom, aby to malo význam z pohľadu predmetu tohto textu.
50. Termín „spolurozhodovanie II“ bude slúžiť v tomto texte na označenie spolurozhodovacej procedúry upravenej Amsterdamskou zmluvou a na jej odlišenie od pôvodnej verzie spolurozhodovacej procedúry (tá bude naďalej označovaná ako „spolurozhodovanie I“).
51. Rada po získaní stanoviska EP v prvom čítaní môže schváliť všetky zmeny obsiahnuté v stanovisku EP a prijať navrhovaný akt v takto pozmenenom znení, alebo môže prijať navrhovaný akt, ak EP v prvom čítaní žiadne zmeny nenavrhol. V ostatných prípadoch zaujme spoločný postoj.
52. Až 39% je priradených do skupiny zvýšenia efektivity činnosti a 23% do skupiny centralizácie moci.
53. Z revidovaného RoP teda vypadli ustanovenia o úmysle EP odmietnuť spoločný postoj, konkrétne pravidlá 69 a 70 vo verziách RoP z rokov 1993–1998.
54. Nicejská zmluva, pozmeňujúca Zmluvu o Európskej únii, Zmluvu o založení Európskych spoločenstiev a súvisiace akty, bola podpísaná 26. 2. 2001; v platnosť vstúpila 1. 2. 2003.
55. Horný počet poslancov bol stanovený na 732 a jeho mandáty boli prerozdelené s ohľadom na pripravované rozšírenie EÚ. EP naďalej zohráva dôležitú úlohu pri obrane základných zásad EÚ. Postavenie EP sa posilnilo v oblasti „posilnenej spolupráce“ (bližšie k tomu viď Yataganas 2001: 255, Klíma 2001: 339). Status EP sa zvýraznil aj priznaním právomoci podať žalobu k ESD proti aktom ostatných inštitúcií, v prípade, že daná inštitúcia pre vydanie právneho aktu nemala dostatočnú príslušnosť, porušila podstatné formálne náležitosti, porušila zmluvu, alebo zneužila právomoc (čl. 230 Zmluvy o ES rev. Zmluvou z Nice) a získať stanovisko ESD o tom, či medzinárodná zmluva je zlučiteľná s ustanovením zmluvy. Túto možnosť pôvodne mala len Rada, EK alebo členský štát (porovnaj čl. 300 Zmluvy o ES rev. Zmluvou z Nice).
56. Konkrétne sa jednalo napr. o prijímanie podporných opatrení v boji proti diskriminácii, predpisov k uľahčeniu slobody pohybu, alebo opatrenia v oblasti súdnej spolupráce v občianskych veciach s medzinárodným prvkom. Bližšie k tomu viď napr. Yataganas 2001: 253, Neunreither 2001: 197, Klíma 2001: 339.

57. Podľa pravidla 62a v prípade, že Rada pozve na svoje zasadanie, kde sa prejednávajú legislatívne návrhy Parlament, Predseda EP požiada predsedu alebo spravodajcu príslušného výboru, alebo iného člena určeného výborom, aby reprezentoval EP. Pravidlo 63a sa vzťahuje k prvému čítaniu vo výbore a stanovuje, že príslušný výbor overí zlučiteľnosť predloženého návrhu EK po finančnej stránke s Finančnou perspektívou. Pravidlo 87a stanovuje postup v prípade, že EK oznámi, že zamýšľa použiť „dobrovoľnú dohodu“ ako alternatívu k legislatíve.
58. Procedúra podľa čl. 251 Zmluvy o ES rev. Zmluvou z Nice je procedúra spolurozhodovania II.
59. Pravidlo 109 tvorí samostatnú kapitolu XIV v RoP s názvom „Posilnená spolupráca“.
60. Až 53 % zmien prevedených v RoP sa radí medzi zmeny zvyšujúce efektívnosť činnosti EP (Kreppel 2003: 904).
61. Tieto minimálne úpravy súviseli napríklad s rozšírením ES/EÚ a následným zvýšením počtu členov EP.

Literatúra

- Amsterdamská zmluva, pozmeňujúca Zmluvu o Európskej únii, Zmluvy o založení Európskych spoločenstiev a súvisiace akty.
- Berg-Schlosser, Dirk a Stammes, Theo. 2000. *Úvod do politickej vedy*. Praha: Institut pro stredoevropskou kulturu a politiku.
- Bostock, David. 2002. „Coreper revisited.“ *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N. 2, 215–234.
- Bridge, John. W. a Lasok, Dominik. 1991. *Law and institutions of the European communities*. London: Butterworths.
- Burns, Charlotte. 2004. „Codecision and the European Commission: a study of declining influence?“ *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, N. 1, 1–18.
- Corbett, Richard. 2001. *The European parliament's role in closer EU integration*. Basingstoke: Palgrave.
- Corbett, Richard; Jacobs, Francis a Shackleton, Michael. 2005. *The European Parliament*. London: John Harpe Publishing.
- European Parliament: Rules of Procedure. Vydania 1972–2003.
- Farrell, Henry a Héritier, Adrienne. 2003. „Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe.“ *Governance*, Vol. 16, N. 4, 577–600.
- Fiala, Petr a Pitrová, Markéta. 2003. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Filip, Jan; Svatoň, Jan a Zimek, Josef. 2002. *Základy státovědy*. Brno: MU.
- Hubschmid, Claudia a Moser, Peter. 1997. „The Cooperation Procedure in the EU: Why was the EP influential in the Decision on Car Emission Standards?“ *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, N. 2, 225–242.
- Janků, Martin. 2002. *Evropská unie: právní systém evropských společenství*. Praha: Computer press.
- Jednotný európsky akt.
- Judgment of the Court of 29 October 1980 – Case 138/79: SA Roquette Frères v Council of the European Communities – Isoglucose – Production quotas* (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61979J0138:EN:HTML>).
- Kasack, Christiane. 2004. „The Legislative Impact of the European Parliament under the Revised Co-Decision Procedure.“ *European Union Politics*, Vol. 5, N. 2, 241–260.
- Kietz, Daniela a Maurer, Andreas. 2007. „The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements.“ *European Law Journal*, Vol. 13, N. 1, 20–46.
- Klíma, Michal. 2001. „Smlouva z Nice – institucionální reforma EU a rovnováha moci.“ *Politologický časopis* 8, č. 1, 332–347.
- Kreppel, Amie. 2003. „Necessary but not sufficient: understanding the impact of treaty reform on the internal development of the European Parliament.“ *Journal of European public policy*, Vol. 10, N. 6, 884–911.

- Madar, Zdeněk. 2002. *Slovník českého práva. I. díl, A-O*. Praha: Linde.
- Maurer, Andreas. 2003. „The Legislative Powers and Impact of the European Parliament.“ *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, N. 2, 227–247.
- Neunreither, Karlheinz. 2001. „The European Union in Nice: A Minimalist Approach to a Historic Challenge.“ *Government and Opposition*, Vol. 36, N. 2, 184–208.
- Nicejská zmluva, pozmeňujúca Zmluvu o Európskej únii, Zmluvu o založení Európskych spoločenstiev a súvisiace akty.
- Noury, Abdul a Roland, Gérard. 2002. „More power to the European Parliament?“ *Economic Policy*, Vol. 17, N. 35, 279–319.
- Pajas, Petr a Rossiter, Tony. 2002. *O Evropské unii*. Praha: MZV ČR.
- Parlament, jeho právomoci a postupy* (<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?jsessionid=B6F589137A837E415A1B40F64800A775.node1?language=SK&id=46>).
- Pitrová, Markéta. 2001. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU.
- Rittberger, Berthold. 2005. *Building Europe's parliament: democratic representation beyond the nation state*. Oxford: Oxford University Press.
- Rittberger, Berthold. 2003. „The Creation and Empowerment of the European Parliament.“ *Journal of Common Market Studies*, Vol. 4, N. 2, 203–225.
- Rittberger, Berthold. Nedat. *The Development of the European Parliament's Powers* (http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=830).
- Schackleton, Michael. 2000. „The Politics of Codecision.“ *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, N. 2, 325–342.
- Schackleton, Michael a Raunio, Tapio. 2003. „Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change.“ *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, N. 2, 171–187.
- Schultz, Heiner a König, Thomas. 2000. „Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union.“ *American Journal of Political Science*, Vol. 44, N. 4, 653–666.
- Selck, Torsten J. a Steunenberg, Bernard. 2004. „Between Power and Luck: The European Parliament in the EU legislative process.“ *European Union Politics*, Vol. 5, N. 1, 25–46.
- Stacey, Jeffrey a Rittberger, Berthold. 2003. „Dynamics of formal and informal institutional change in the EU.“ *Journal of European public policy*, Vol. 10, N. 6, 858–883.
- Thomson, Robert a Hosli, Madeleine. 2006. „Who has power in the EU? The Commission, Parliament and Council in Legislative Decision-making.“ *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, N. 2, 391–417.
- Tsebelis, George. 1994. „The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter.“ *The American Political Science Review*, Vol. 88, N. 1, 128–142.
- Týč, Vladimír. 2004. *Lexikon – právo Evropské unie*. Ostrava: Sagit.
- Týč, Vladimír. 2004a. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha: Linde.
- Vitajte v Európskom parlamente* (http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_sk.htm).
- Wessels, Wolfgang. 2001. „Nice Results: the Millennium IGC in the EU's Evolution.“ *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N. 2, 197–219.
- Westlake, Martin. 1994. *A modern guide to the European Parliament*. Londýn: Pinter Publishers.
- Yataganas, Xenophon. 2001. „The Treaty of Nice: The Sparing of Power and the Institutional Balance in the EU – A Continental Perspective.“ *European Law Journal*, Vol. 7, N. 3, 242–291.
- Základní dokumenty Evropské unie* (<http://www.euroskop.cz/5493/sekce/dokumenty-a-odkazy/>).
- Zmluva o Európskej únii.
- Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva.
- Zmluva o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu.
- Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele.
- Zralá, Magdaléna. 2003. „Suverenita Evropského parlamentu.“ *Politologický časopis* 10, č. 1, 149–157.

Zoznam použitých skratiek

Coreper	Výbor stálych zástupcov členských krajín pri EÚ
ECB	Európska centrálna banka
EHS	Európske hospodárske spoločenstvo
EK	Európska komisia
EP	Európsky parlament
EPZ	Európske parlamentné zhromaždenie
ES	Európske spoločenstvá resp. Európske spoločenstvo
ESD	Európsky súdny dvor
ESUO	Európske spoločenstvo uhlia a ocele
Euratom	Európske spoločenstvo pre atómovú energiu
EÚ	Európska únia
HMU	Hospodárska a menová únia
JaV	Justícia a vnútorné veci v EÚ
Rada	Rada EÚ
RoP	Rokovací poriadok
Zmluva o EHS	Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva
Zmluva o ESUO	Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele
Zmluva o ES	Zmluva o založení Európskeho spoločenstva
Zmluva o Euratom	Zmluva o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu
Zmluva o EÚ	Zmluva o Európskej únii