

Transpozícia v nových členských krajinách EÚ

Katarína Staroňová

Marián Kišďurka¹

Ústav verejnej politiky a ekonómie, Fakulta sociálnych a ekonomických vied,
Univerzita Komenského, Bratislava

Transposition in New Member States of the EU. Annually each member state has to pass a number of domestic legislation transposing EU directives into national legal system. The extent of timely and correct enforcement of EU laws influences the operation of the Single European Market. Despite this fact there are enormous differences between the member countries in the way how they fulfill their transposition obligations. Some governments are doing well, some are lagging behind. The study presented in this article looks at the analyses of timely and correct transposition in six new member states²: Czech republic, Estonia, Hungary, Poland, Slovakia and Slovenia. The study looks at various factors derived from theories of goodness of (mis)fit, political preferences, administrative capacity and world of compliance to explain the variation in transposition performance.
Sociológia 2013, Vol. 45 (No. 1: 48-70)

Key words: transposition; directive; institutional capacity, executive coordination, worlds of compliance, new member states, EU

1. Úvod

Členské štáty majú povinnosť implementovať právo EÚ podľa určených podmienok, ktoré vyplývajú z primárneho práva EÚ. Kontrolou dodržiavania a správnosti preberania európskeho práva do vnútroštátnych právnych systémov členských štátov je poverená Komisia ES³. Existujú tri typy záväzných legislatívnych nástrojov Európskej únie: nariadenia, smernice a rozhodnutia a dva typy nezáväzných nástrojov: odporúčania a usmernenia. Tieto nástroje sa navzájom líšia jednak v adresátovi, rozsahu záväznosti ich uplatnenia zo strany členských štátov a v dosahu na vnútroštátne právne poriadky. (Prechal 1995: 15) Smernice sú zaväzujúce len čo sa týka premietnutia ich obsahu a stanovených cieľov do vnútroštátnych právnych poriadkov. Smernice môžu byť adresované vybratým alebo všetkým členským štátom únie, adresáti sú definovaní pri vydávaní smernice. Členské štáty majú voľnosť v rozhodovaní pri voľbe metód, akými obsah jednotlivých smerníc transponujú. Každá smernice špecifikuje konečný dátum, do ktorého musí byť domáci právny systém príslušných členských štátov prispôbšený obsahu smernice. Hlavným cieľom smerníc je zblížovanie právnych systémov členských štátov EÚ

¹ Korešpondencia: Doc. Mgr. Katarína Staroňová, M.A., PhD., Ústav verejnej politiky a ekonómie, FSEV UK, Mlynské Luhy 4, 821 05 Bratislava, Slovenská republika. Email: staronova@governance.sk, Mgr. Marián Kišďurka, marian.kisdurka@gmail.com

² Termínom nové členské štáty EÚ sú v tejto práci označované všetky členské štáty EÚ, ktoré vstupovali do EÚ v roku 2004 a neskôr.

³ Podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a článku 141 Zmluvy Euratom.

v rôznych oblastiach, pričom najdôležitejšou z nich je podpora existencie jednotného trhu EÚ. Proces infridgementu je nástrojom na prinútenie členského štátu, ktorý nedodržiava zmluvný záväzok, prebrať alebo správne implementovať príslušné právo EÚ na vlastnom území. Proces môže končiť podaním podnetu zo strany Komisie na Európsky súdny dvor, ktorý môže vyvodiť voči členskému štátu sankcie za neplnenie záväzkov.

Výskum transpozície smerníc je v širšom kontexte obsiahnutý v kvalitatívnych i kvantitatívnych štúdiách zahraničných autorov približne od začiatku 90-tych rokov 20. storočia, kedy sa začali analytici zo štátov Európskej únie intenzívne zaoberať identifikáciou faktorov, ktoré majú negatívny vplyv na proces transpozície smerníc ES do právnych systémov jednotlivých členských štátov EÚ. Hoci sa v súčasnosti objavujú nové analýzy transpozičného procesu v štátoch strednej a východnej Európy, ktoré do EÚ vstúpili v roku 2004 (napr. Toshkov, Falkner, Zubek), existuje len nízky počet širších kvantitatívnych analýz hodnotiacich poprístupové obdobie transpozície po roku 2004.

Význam termínu transpozícia do značnej miery naráža na limity výskumu, pretože notifikovanie postupu v preberaní smerníc zo strany členských štátov Európskej komisii nemusí byť úprimné a pravdivé. Členské štáty môžu byť motivované vykazovať posun v transpozícii smerníc Komisie v lepšom svetle, pričom Komisia v niektorých prípadoch nedisponuje postačujúcimi informáciami, aby mohla členské štáty pohotovo a priebežne preverovať. (Falkner et al. 2005: 257) Najmä výskumníci uplatňujúci kvalitatívny výskum (ktorí?) sa preto vo svojich prácach snažia opísať podstatu transpozície smerníc, ktorú vystihuje dobrovoľný súhlas členských štátov prijímať právo Európskeho spoločenstva a úspešne ho implementovať. Tento súhlas a úspešná implementácia sa v literatúre označujú pojmom *compliance*, ktorý je v rámci kvalitatívneho výskumu počas posledných dvoch desaťročí definovaný v širokej miere dvoma najznámejšími teoretickými prístupmi k výskumu transpozície reprezentovaných *teóriou (ne)zhody a teóriou politických preferencií*.

Cieľom tejto štúdie je rozšírenie empirického overovania teórií vysvetľujúcich proces transpozície smerníc ES v šiestich štátoch strednej a východnej Európy⁴ na získaných údajoch z obdobia rokov 2005 až 2010. Zároveň chceme identifikovať hlavné trendy v procese transpozície v strednej a východnej Európe na základe vzájomnej komparácie výsledkov skúmaných štátov a zhodnotiť proces transpozície smerníc s ohľadom na zistené skutočnosti o procese transpozície v starších členských štátoch EÚ.

⁴ Šesť skúmaných štátov: Česká republika, Estónsko, Maďarsko, Poľsko, Slovensko a Slovinsko.

2. Transpozícia smerníc ES v teoretických konceptoch

Nasledujúca štúdia sa bude zaoberať rôznymi faktormi, ktoré môžu vysvetliť rozdielnosť výkonov v transpozícii novprístupných členských štátov a ktoré môžeme zaradiť do štyroch širokých teoretických kategórií:

1. Inštitucionálna (ne)zhoda, tzv. „goodness of fit“ (misfit),
2. Politické preferencie,
3. Administratívna kapacita,
4. Model „worlds of compliance“⁵

Inštitucionálna (ne)zhoda – tzv. „goodness of fit“ (misfit)

Veľa prác považuje inštitucionálne charakteristiky za kľúčové v úspešnosti transpozície členských krajín. Prvé práce v súvisi s konceptom inštitucionálnej (ne)zhody alebo tzv. „goodness of fit“ rozpracovali autori Knill, Börzel a Duina koncom deväťdesiatych rokov. Börzel a Risse (2000) uvádzajú nasledovný hypotetický predpoklad: *„Pri nižšej kompatibilite európskych a domácich procesov, politik a inštitúcií vzniká väčší adaptačný tlak. Ak sú s nimi spojené európske normy, pravidlá a kolektívne dohody v zhode s tými na domácej úrovni, vo všeobecnosti nevzrikajú problémy v procese transpozície a implementácie“* (s. 5).

Duina (1997: 157) vníma vlády členských štátov, administratívy a národné parlamenty ako ochrancov statusu quo, ktorí bránia národné administratívne a právne tradície. Toto sa podľa Duinu týka najmä zásadných reforiem, ktoré nie sú v zhode s národnými tradíciami. V konečnom dôsledku to vedie k oddiaľovaniu transpozície a môže to dospieť až k úplnému zlyhaniu v transpozičného úsilia štátov. Toshkov (2005) zhŕňa logiku hypotézy *misfit* do názornej skratky: vysoká miera nezhody (misfit) – vysoký adaptačný tlak – náročnejšia adaptácia – menej efektívna adaptácia.

Nedostatok konceptu (ne)zhody sa podľa viacerých autorov týka jasného vymedzenia nezhody, ktorú možno objektívne zaznamenať a merať v procese transpozície. Vymedzenie nezhody je potrebné pri snahe o posilnenie výpovednej hodnoty hypotézy smerom k výsledkom transpozičného procesu ex ante. Toshkov (2005) ponúka vlastné vymedzenie nezhody a identifikuje tri základné oblasti, ktorých sa nezhoda môže týkať: právna, organizačná a kultúrna (ne)zhoda. Prvá nezhoda sa týka právnych systémov. Pri organizačnej nezhode je potrebné vytvorenie nových organizačných štruktúr alebo výrazná zmena systému fungovania zaužívaných štruktúr. Kultúrny typ nezhody môže byť ukotvený v záujmoch aktérov vstupujúcich do procesu

⁵ Spojenie *"worlds of compliance"* možno voľne do slovenčiny preložiť ako "svety naplňania práva", čím je v tomto prípade myslený charakteristický prístup k preberaniu a implementácii smerníc ES v členských štátoch EÚ. Z dôvodu jednoznačnosti označenia typológie, ktorej autorkou je rakúska analytička Gerda Falkner, používame v celej štúdii pôvodný anglický názov *"worlds of compliance"*.

transpozície. Súvisí s formálnym a neformálnym fungovaním inštitúcií so všeobecne zdieľanými hodnotami prevládajúcimi v konkrétnom členskom štáte.

Börzel a Risse na rozdiel od Toshkova identifikujú len dva druhy nezhody (Börzel – Risse 2003: 61-62): nezhodu politík ("*policy misfit*") a inštitucionálnu nezhodu ("*institutional misfit*"). Nezhoda politík sa u Börzela a Risse definíčne zhoduje s nezhodou v oblasti právnych systémov ("*legal misfit*") podľa Toshkova. Inštitucionálna nezhoda sa zas podľa definície zhoduje s organizačnou nezhodou podľa Toshkova, a to najmä s jej administratívnym aspektom.

Politické preferencie

Výskum ukazuje, že okrem inštitucionálnych charakteristík má vplyv na transpozíčný výkon aj preferencie politických aktérov, a to v troch oblastiach: a) na domácej scéne voči EÚ b) na domácej scéne voči obsahu preberanej smernice (veto hráči) c) na EÚ scéne. Prvý typ štúdií argumentuje, že záleží na tom, či daná vláda má vysokú alebo nízku preferenciu pre európsku integráciu. Napríklad, Toshkov (2008) vo svojej štúdii ukazuje, že krajiny, ktoré sú entuziastickejšie voči EÚ majú aj lepšie výsledky v transpozícii.

Druhý typ štúdií zas poukazuje na to, že vnútorný politický konflikt ohľadne obsahu transpozície má negatívny účinok na včasnosť transpozície. (König – Luetgert 2009) Kľúčovým je predpoklad, že aktéri zapojení do procesu transpozície, ktorí pod tlakom rôznych motivácií nie sú stotožnení s obsahom preberaných smerníc, majú rozhodujúci vplyv na oddiaľovanie konečného premietnutia obsahu smerníc do vnútroštátneho práva. Riziko nestihnúť európskymi inštitúciami stanovených termínov sa zvyšuje priamo úmerne počtu aktérov zapojených do transpozície na všetkých stupňoch od administratívy až po politické špičky. Opodstatnenosť výskumu založenom na sledovaní konania jednotlivých aktérov v kontexte transpozície podporujú napríklad empirické štúdie autora Mbayeho (2001), ktorý sa snažil dokázať, že počet veto hráčov inverzne koreluje s úspešnosťou transpozície v skúmaných krajinách. Napokon, posledný typ štúdií vidí kauzalitu medzi tým, či existuje ideologická zhoda alebo rozdielnosť názorov na EÚ úrovni v čase schvaľovania smernice. König a Luetgert (2009) tvrdia, že ideologická zhoda zvyšuje pravdepodobnosť včasnej transpozície, kým pri rozdielnosti názorov je vysoký predpoklad nevhodnej transpozície.

Hypotézu o politických preferenciách veto hráčov podrobil kritike Peter Hille a Christoph Knill (2006), ktorí sledovali výkony byrokratických aparátov v kandidátskych štátoch zapojených do transpozície smerníc v období rokov 1999 až 2003. Autori konštatovali, že ich zistenia nepotvrdzujú teóriu o výraznom vplyve domácich veto hráčov voči vyvíjanému politickému tlaku

zo strany inštitúcií EÚ na uskutočnenie legislatívnych zmien. Implementácia *acquis communautaire* v prístupujúcich krajinách bola podľa autorov v spomínanom období skôr byrokratickou záležitosťou. (2006: 531) Zníženie vplyvu domácich veto hráčov mohlo nastať posilnením vplyvu exekutívneho jadra na úkor národných parlamentov a jednotlivých ministerstiev. Autori okrem iného zmieňujú aj závery Hellmana (1998: 231), ktorý tvrdil, že vlády post-komunistických štátov s vysokým počtom veto hráčov boli úspešnejšie pri presadzovaní ekonomických reforiem kvôli inkluzívnemu prístupu počas tvorby 'komprehensívnych reforiem', ktoré neslúžia partikulárnym záujmom. (Hille – Knill 2006: 536)

Trend posilnenia exekutívneho jadra na úkor parlamentu v kandidátskych štátoch počas prístupových rokovaní konštatujú pri analyzovaní dopadov na deľbu moci na Slovensku aj slovenskí politológovia. (Pirošík 2002; Procházka 2004; Láštic 2006) Najzávažnejšou zmenou týkajúcou sa oblasti normotvorby, ktorá zasiahla až do chápania ústavných vzťahov deľby moci medzi vládou a parlamentom na Slovensku (Procházka 2004), bolo zavedenie možnosti vydávania nariadení vlády na vykonanie Európskej dohody o pridružení a na vykonanie niektorých medzinárodných zmlúv. Ide o tzv. aproximačné nariadenia vlády. Ich vydávanie umožňoval ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. Táto zmena mala za cieľ eliminovanie jedného z najvýznamnejších veto hráčov z dôvodu predpokladu zvýšenia efektivity preberania *acquis communautaire* do slovenského právneho systému. Nad efektivitou tohto opatrenia sa zamýšľa aj Erik Láštic (2006): „s menšou legitimitou, ale zato efektívnejšie bola krajina schopná dobiehať zameškané a vstúpiť do EÚ v rámci vlny rozširovania v roku 2004.

Administratívna kapacita

Mnohé štúdie poukazujú na to, že inštitucionálna kapacita má vplyv na výkon pri transpozícii smerníc. Prvou priekopníckou prácou v tomto smere bola analýza sedemnástich smerníc vo všetkých členských krajinách EÚ, ktorú vykonali Siedentopf a Ziller (1988). Autori v nej argumentujú, že najkľúčovejším faktorom úspešnej transpozície je kvalita centrálnej koordinácie na úrovni vlády. Richardson (1996) spája výkon v transpozícii s administratívnym štýlom tej ktorej krajiny. Nedávne kvantitatívne štúdie poukázali na koreláciu medzi efektívnosťou národnej administratívy a výkonom v transpozícii. Napríklad Mbay (2001) poukazuje, že systém štátnej služby má vysoký vplyv na to, koľko „infringements“ je iniciovaných voči členskej krajine. (Pozri aj Börzel a kol. 2007; Haverland – Romeijn 2007) Falkner a kol. (2005; 2008) zistila, že výška administratívnych zdrojov ovplyvňuje úspešnosť transpozície. Mnohí ďalší autori poukazujú na to, že klasické ukazovatele inštitucionálnej kapacity sú pozitívnym predpokladom úspešnej transpozície. (Toshkov 2007; 2008)

Väčšina vyššie spomenutých štúdií využíva vo svojom výskume agregované indikátory inštitucionálnej kapacity a byrokratickej efektívnosti a len niekoľko skúma vzťah medzi konkrétnymi administratívnymi a inštitucionálnymi mechanizmami a výkonom v transpozícii. Medzi tých niekoľko autorov patrí Dimitrakopoulos (2001; 2008), ktorý stanovil, že implementácia EU smerníc závisí od robustnosti a sily centrálnej exekutívy a jej schopnosti koordinovať transpozíciu na národnej úrovni. Jensen (2007) poukazuje na to, ako v závislosti od typu kontroly a monitorovania centrálnou exekutívou závisí i rýchlosť, ktorou členské krajiny riešia infringement procesy. Zubek (2005; 2008) poukazuje na to ako sila centrálnej exekutívy ovplyvňuje mieru dodržiavania transpozičných záväzkov. Argumentuje, že čím je vyššia centralizácia v rámci krajiny, tým je aj zabezpečená vyššia včasnosť harmonizácie EU práva. Dimitrova a Toshkov (2009) skúmajú vzťah medzi koordinačnými štruktúrami EÚ a problémami s EÚ implementáciou. Nedávne štúdie Zubeka a Staroňovej (2010; 2011; 2012) sa snažia nájsť vzťah medzi centrálnou exekutívou, spôsobom koordinácie na jednotlivých rezortoch a výkonom transpozície.

Model „worlds of compliance“

Gerda Falkner a jej spoluautori dospeli na základe výskumu transpozície a implementácie šiestich smerníc z oblasti pracovného práva v pätnástich členských štátoch EÚ k záveru, že predchádzajúce teoretické koncepty o (ne)zhode a politických preferenciách majú prinajlepšom len veľmi slabú explanatórnu silu. Namiesto týchto prevládajúcich teórií odvodili autori typológiu štyroch svetov, z ktorých každý je charakterizovaný osobitým prístupom k procesu transpozície a implementácie smerníc ES. Do každého identifikovaného sveta patrí niekoľko z členských štátov EÚ:

1. Svet dodržiavania práva

(Dánsko, Fínsko, Švédsko)

Štáty patriace do tejto skupiny preberajú smernice včas a správnym spôsobom pri všeobecnej podpore verejnosti. Ojedinelé výnimky tvoria smernice, ktoré zasahujú do základných domácich tradícií alebo do regulačnej filozofie štátu.

2. Svet domácej politiky

(Rakúsko, Belgicko, Nemecko, Holandsko, Španielsko, Veľká Británia)

Typickým postupom pre štáty v tejto skupine je rozhodovanie na základe cost-benefit analýzy. Omeškania nastávajú ak existuje náznak, že je transpozícia v rozpore s domácimi záujmami. V iných prípadoch je transpozícia uskutočnená načas a správne. Gerda Falkner a spoluautori hovoria o krehkej ašpirácii štátov podvoliť sa transpozičnému tlaku EÚ.

3. Svet zanedbávania transpozície

(Francúzsko, Grécko, Luxemburg a Portugalsko)

Zhoda domácich predpisov s európskym právom nie je prioritou štátov patriacej do tejto skupiny. Pokiaľ nie je vyvinutý externý tlak na domácich aktérov vo forme upomienok alebo začatia procedúry infridgementu, transpozíčné povinnosti zostávajú v mnohých prípadoch zanedbávané.

4. Svet ignorácie alebo mŕtvych listov („dead letters“)

(Česká republika, Maďarsko, Slovensko, Slovinsko, Írsko a Taliansko)

V týchto štátoch podľa Gerdy Falkner prevláda snaha včasnej transpozície do dobre pripravených domácich predpisov, nedostatky však nastávajú v implementácii práva kvôli nedostatočne fungujúcim inštitúciám a implementačným procesom. Tieto zlyhania sú ovplyvňované ekonomickou situáciou krajín, slabou občianskou spoločnosťou, nízkym povedomím o európskom práve a nedostatočnou organizáciou inšpekcie práce.

Svet mŕtvych listov, v ktorom sa nachádzajú štyri zo šiestich štátov analyzovaných v tejto práci, identifikovala Gerda Falkner spoločne s Oliverom Treibom dodatočne v roku 2008 na základe novej kvalitatívnej analýzy transpozície a implementácie troch smerníc z oblasti sociálnej politiky. Spomenuté obdobie pred rozšírením EÚ v roku 2004 bolo podľa autorov v analyzovaných štátoch charakterizované snahou o plnenie všetkých požiadaviek zo strany EÚ. (Falkner a kol. 2008) V štátoch tvoriacich svet mŕtvych listov možno podľa autorov identifikovať slabú adaptáciu práva na špecifické okolnosti, absenciu konzultácie dotknutých skupín v procese prípravy právnych predpisov a slabú občiansku spoločnosť, ktorá by prostredníctvom kolektívnych aktérov bola schopná odkrývať prípady nenaplnenia európskeho práva. K týmto problémom sa pridávajú aj nedostatky v organizácii súdnictva. Zistenia Falknerovej a Treiba poukazujú na zlyhania v procese implementácie formálne transponovaných smerníc. Samotný proces formálnej transpozície je pri porovnaní so starými členskými štátmi EÚ v štátoch tvoriacich svet mŕtvych listov pružnejší. Gerda Falkner tiež uvádza, že rozdelenie štátov na svety neindikuje celkové výstupy z hľadiska úspešnosti štátov, ale ich typický prístup k transpozíčným a implementačným povinnostiam. (Falkner a kol. 2008: 404)

Limity doterajších výskumov zaoberajúcich sa transpozíciou smerníc zhrnul tiež Robert Thomson (2007) v práci, v ktorej rozvinul závery výskumu Gerdy Falkner z výskumu preberania a implementácie šiestich smerníc z oblasti pracovného práva v pätnástich štátoch EÚ. Kvantitatívne štúdium vníma Thomson vo všeobecnosti ako prospešné pri objasňovaní rôznych zákonitostí. Ich nedostatky vidí v limitovanom zameraní na ľahko dostupné dáta, ktoré majú častokrát len nepriamy súvis s úspešným zavŕšením transpozíčného

procesu. Ako príklad Thomson uvádza štúdie Kaedinga, Masenbroeka, Mbayeho, Svendrupa a Tallberga, ktoré vychádzali z analýz procesov infridgementu a termínov prijatia právnych predpisov, ktorými boli v rôznych štátoch EÚ transponované smernice. Omeškania a procesy infridgementu súvisia podľa Thomsona (2007) s procesom *compliance* len nepriamo, pretože: „zjavne existuje omnoho viac prípadov *non-compliance* ako je procesov infridgementu. Okrem toho neexistuje garancia, že opatrenia pre transponovanie smerníc vykázané členskými štátmi v skutočnosti bezchybne transponujú a implementujú európske právo”. (s. 56) Obmedzenia kvalitatívnych štúdií vidí Thomson v rozsahu skúmaného objektu, v nemožnosti zovšeobecňovania záverov a ich komparácii so závermi iných štúdií. Zistenia Gerdy Falkner pritom autor vyzdvihuje kvôli uplatneniu kombinácie komparability typickej pre kvantitatívny výskum a validity kvalitatívneho výskumu.

3. Metodológia

V nadväznosti na teóriu (ne)zhody, teóriu o politických preferenciách (veto hráčoch) a administratívnej a inštitucionálnej kapacite sa v štúdiu zameriavame na overenie vplyvu miery zapojenia parlamentov v šiestich skúmaných štátoch do procesu transpozície smerníc na konečný termín transpozície smerníc resp. oddaľovanie transpozičných záväzkov jednotlivých štátov. Poukazujeme pritom na nutnosť spresnenia niektorých empiricky overiteľných záverov najmä v súvislosti s definíciou úlohy parlamentov v procese transpozície a neúmyselným neplnením transpozičných záväzkov zo strany štátov kvôli počítačovej nízkej miere zhody domácej legislatívy (legal misfit) s obsahom európskych smerníc určených na transpozíciu. V práci tiež poukazujeme na možný súvis počtu prípadov procesov infridgementu so zistenými skutočnosťami.:

H: *Zvyšujúci sa počet právnych predpisov, ktorými sú jednotlivé smernice v nových členských štátoch EÚ zo strednej a východnej Európy transponované do vnútroštátneho práva, má bez ohľadu na mieru zapojenia parlamentov do procesu transpozície negatívny dopad na plnenie transpozičných záväzkov týchto štátov.*

Zdroje dát

Základné fakty o transpozícii smerníc v jednotlivých štátoch a v súčasnosti najkomplexnejšie informácie o práve ES publikované aj v Oficiálnom vestníku EÚ obsahuje online databáza komunitného práva EÚ EUR-Lex, ktorá je denne

aktualizovaná⁶. Tieto dáta nie sú prístupné vo formátoch, ktoré by automaticky umožňovali ich analýzu a pri práci užívateľ naráža na limitujúce technické nedostatky. Napriek tomu databáza EUR-Lex predstavuje primárny zdroj informácií, ktoré boli použité v tejto štúdií. Dokumenty sú až na niekoľko výnimiek dostupné najmä v anglickom a francúzskom jazyku. V databázach sa nachádza viac ako 441 000 záznamov, počínajúc od prvých textov Spoločenstva uhlia a ocele z roku 1951. V súčasnosti do databáz EUR-Lex pribúda približne 1500 dokumentov ročne.

Snaha o štatistické vyhodnocovanie širokého záberu informácií z tejto databázy však znamená neľahkú a najmä časovo náročnú úlohu kvôli formátu uverejnených informácií, ktorý neumožňuje vizualizovať široký záber preferovaných údajov potrebných pre vyhotovenie komparatívnej analýzy. V tejto práci sa problém nedostatku relevantných informácií resp. nevhodnú formu zverejnených údajov pokúšame preklenúť procesom tzv. data mining-u online databázy komunitárneho práva EUR-Lex. Prostredníctvom tohto procesu sme získali štatisticky spracovateľné údaje pre analýzu vplyvu miery zapojenia parlamentov na oddiaľovanie plnenia transpozičných záväzkov Českej republiky, Estónska, Maďarska, Poľska, Slovenska a Slovinska v období rokov 2005 až 2010⁷. V práci na základe získaných údajov a vytvorenej klasifikácie systému transpozície smerníc analyzujeme mieru nezahody právnych systémov vymenovaných štátov (legal misfit) s externými požiadavkami EÚ a hodnotíme jej dopad na časové sklzy v procese transpozície smerníc ES.

Data-mining

Pre potreby tejto štúdie bolo nutné zostaviť databázu všetkých smerníc, ktorých určené termíny transpozície aspoň v jednom zo skúmaných štátov spadali do obdobia od 1. januára 2005 do 31. decembra 2008. Texty smerníc s údajmi o vykázanom transpozičnom procese v jednotlivých štátoch sú dostupné v online databáze EUR-Lex. Mnohé databázy na internete v súčasnosti poskytujú možnosť exportu dát do niekoľkých tabuľkových formátov a ich poskytovatelia tak priamo umožňujú výskumníkom analyzovať surové dáta pomocou rôznych softvérových programov. Databáza EUR-Lex takúto možnosť neposkytuje. Údaje pre výskum sme preto z databázy EUR-Lex získali postupom, ktorý sa označuje termínom *data mining*. Zjednodušene možno povedať, že data mining je spracovanie veľkých objemov dát

⁶ V databáze EUR-Lex sú uvádzané informácie, ktoré boli k transpozícii smerníc v členských štátoch EÚ vykázané inštitúciami samotných členských štátov. Preto úspešnosť transpozície nie je definitívnym objektívnym stavom, ktorý potvrdili inštitúcie EÚ. Na tento fakt upozorňujú viacerí autori zaoberajúci sa výskumom európskeho práva a je dlhodobo považovaný za problematický v súvislosti s obmedzovaním analytického rámca.

⁷ Údaje boli z databázy EUR-Lex extrahované v januári 2011 a finálny dataset obsahuje aj informácie o smerniciach, ktorých stanovený konečný termín transpozície spadali do obdobia nasledujúcich rokov.

prostredníctvom programovaných algoritmov, ktoré na základe definovaných kritérií spracúvajú, triedia, vyhodnocujú a transformujú vstupné surové dáta na dáta priamo použiteľné v konkrétnom výskume.

Data mining databázy EUR-Lex pozostával z nasledovných krokov:

- 1) Definovanie intervalu sťahovaných dokumentov prostredníctvom statických adries⁸.
- 2) Programovanie algoritmu v skriptovacom jazyku Javascript resp. PHP pre simulovanie internetového prehliadača a pre priame sťahovanie dokumentov spadajúcich do intervalu z bodu 1.
- 3) Selekcia dokumentov na základe určených konečných transpozičných termínov.
- 4) Transformácia dát obsiahnutých v stiahnutých dokumentoch do klasického tabuľkového formátu s použitím kódovania vstupných údajov.

Pri extrakcii dát z dokumentov obsiahnutých v databáze EUR-Lex sme vychádzali zo zásady spracovať do finálneho datasetu všetky dáta transformovateľné do kvantitatívnej podoby. Cieľom bolo umožniť čo možno najširší záber pri ich vyhodnocovaní a meraní miery ich korelácie s rôznymi faktormi ovplyvňujúcimi transpozičný proces v každej zo sledovaných krajín.

Výsledkom opísaného postupu je dataset obsahujúci kvantitatívnym výskumom jednoducho spracovateľné a vizualizovateľné informácie o 1799 smerniciach, ktoré majú súvis s transpozíciou komunitárneho práva v šiestich skúmaných štátoch. Informácie obsiahnuté v datasete na rozdiel od textových informácií uverejnených online v databázach EUR-Lex umožňujú výskumníkom spracovať kvantitatívnu komparáciu krajín z hľadiska plnenia transpozičných termínov smerníc, identifikovať smernice, ktoré neboli v jednej alebo vo viacerých štátoch prebraté do stanoveného konečného termínu, skúmať mieru zapojenia národných parlamentov do procesu transpozície, sledovať korelácie medzi obsahom smernice z hľadiska rozsahu pôvodného textu a počtom vnútroštátnych úprav v jednotlivých štátoch a v neposlednom rade skúmať kauzálne súvislosti medzi extrahovanými údajmi. Pre kontrast je potrebné uviesť, že súčasný stav online databázy EUR-Lex takýto postup analytikom neumožňuje.

Musím poznamenať, že pravdepodobne najviac problematické smernice z hľadiska transpozície v jednotlivých štátoch nemusia byť prostredníctvom údajov z EUR-Lex identifikovateľné. Spôsobujú to chýbajúce údaje, ktoré

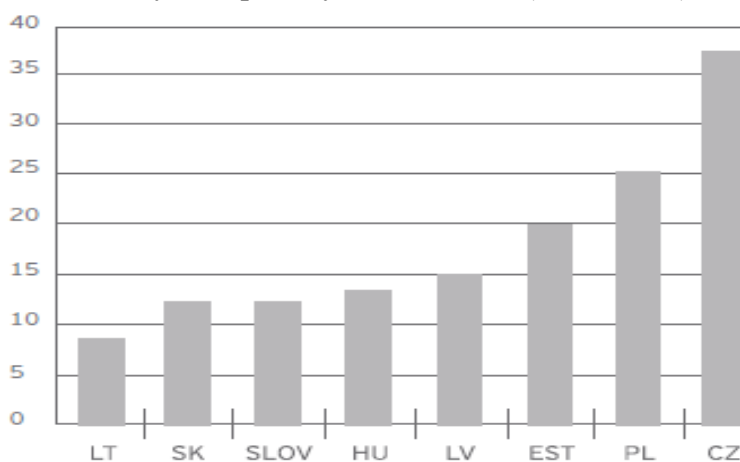
⁸ Z databázy EUR-Lex boli stiahnuté kompletne webové stránky obsahujúce všetky zverejnené informácie o príslušných smerniciach. Dokumenty s textami smerníc, zoznamom všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorými sa smernice transponovali do domáceho práva členských štátov, transpozičnými termínmi a ďalšími informáciami sú v databáze EUR-Lex usporiadané podľa logickej štruktúry, ktorá každému dokumentu priradzuje unikátnu internetovú adresu. Štruktúra adresy pritom umožňuje na základe znalosti celexového čísla príslušnej smernice vyhľadať každý dokument aj bez zadávania názvu smernice do vyhľadávača na stránke. V samotnej štruktúre celexového čísla možno identifikovať dve hodnoty, ktoré sú v konečnom dôsledku kľúčové pri zostavení odkazu statickej internetovej adresy dokumentu.

poskytujú členské štáty pri nahlasovaní detailov o spôsobe prebratia smernice do vlastného právneho systému. Ak tieto údaje neboli poskytnuté, v databáze EUR-Lex a následne aj vo vygenerovanom datase nefigurujú žiadne relevantné údaje o transpozícii smernice v konkrétnom štáte okrem stanoveného konečného termínu na prebratie smernice pre daný štát. Chýbajúce údaje preto môžu poukazovať na najproblematickejšie prípady preberania smerníc do vnútroštátneho práva členských štátov, ale môžu byť spôsobené aj technickými chybami v online databáze EUR-Lex. Z uvedených dôvodov preto počty smerníc, pri ktorých sú pre jednotlivé štáty stanovené konečné termíny na transpozíciu zahrňame do štatistik o početnosti smerníc určených na transpozíciu, nie sú však zahrnuté v štatistikách, ktoré vyhodnocujú mieru zapojenia národných parlamentov do procesu transpozície.

4 Včasnosť transpozície v nových členských krajinách EÚ

V našej štúdií najskôr predstavíme celkový prehľad výkonu transpozície v nových členských krajinách. Graf č. 1 predstavuje priemerný počet netransponovaných smerníc jednotného trhu v rokoch 2005 – 2010. Dáta pochádzajú z výročných správ Single Market Scoreboard a spracovali ich Zubek – Staroňová (2011). Z grafu vyplýva, že Česká republika má vážny transpozičný deficit s priemerom viac než 30 neprevzatých smerníc. Na druhej strane, Litva je lídrom vo včasnej transpozícii s priemerom deväť neprevzatých smerníc. Zubek – Staroňová (2011) rozdelili zvyšné krajiny na dve skupiny: prvú tvorí Poľsko a Estónsko, ktoré sa približujú k deficitu Českej republiky a druhú skupinu tvoria Slovensko, Slovinsko, Maďarsko a Lotyšsko, ktoré majú podobné relatívne dobré výsledky.

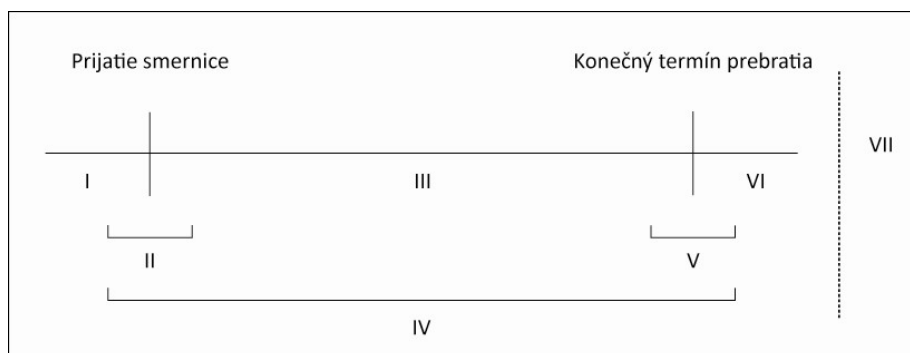
Graf č. 1: Priemerný transpozičný deficit v EÚ-8 (2005 – 2010)



Zdroj: Zubek – Staroňová (2011), na základe výročných správ Internal Market Scoreboard

Smernice, ktoré mali stanovený termín prebratia v skúmaných štátoch boli z dôvodu analyzovania rôznych prístupov štátov k transpozícii klasifikované podľa grafu č. 1. Takúto klasifikáciu smerníc použil v štúdiu s názvom *Troubles with timeliness* profesor König a kol. (2005), v ktorej skúmal prístupy 15 štátov k transpozícii od roku 1986 do roku 2004.

Graf č. 2: Klasifikácia smerníc z hľadiska času prijatia právnych predpisov, ktorými boli transponované



Zdroj: König a kol. (2005)

Ako znázorňuje graf č. 2, smerniciam s určeným termínom transpozície boli v jednotlivých štátoch pridelené kategórie I až VII. Početnosť smerníc v kategóriách I, II a III môže indikovať určitú resp. úplnú mieru zhody existujúcej domácej legislatívy pred vydaním smernice. Každá z týchto kategórií smerníc tiež poukazuje na zvládnutý proces prijímania menšieho alebo väčšieho počtu nových právnych predpisov vydaných v rozmedzí určenom termínom vydania smernice a stanoveným konečným termínom transpozície. Kategórie IV, V, VI a VII zahŕňajú smernice, ktorých transpozícia nebola dovŕšená v stanovenom termíne.

Do kategórie I spadajú všetky smernice, ktoré boli v skúmanom štáte prebraté do vnútroštátneho práva predpismi, ktoré boli vydané ešte pred termínom prijatia smernice. Početnosť smerníc v tejto kategórii je tiež obzvlášť v nových členských štátoch EÚ veľmi dobrým indikátorom rozsahu zhody právnych systémov členských štátov s právom ES aj spreď obdobia, kedy nové členské štáty EÚ prejavili aktívny záujem o vstup do európskych spoločenstiev. Kategóriu II tvoria smernice transponované predpismi, z ktorých niektoré nadobudli platnosť pred dátumom prijatia smernice a niektoré po tomto dátume avšak pred konečným termínom určeným na transpozíciu a implementáciu smernice, ktorý bol stanovený inštitúciami EÚ (deadline). Kategória II tak indikuje smernice, ktoré boli v čiastočnej obsahovej zhode s vnútroštátnymi

právnymi predpismi, na celkovú obsahovú zhodu transpozície ale bolo potrebné prijatie ďalších právnych predpisov. Prijatie dodatočných právnych prepisov v skúmaných krajinách prebehlo do stanoveného konečného termínu. Do kategórie III analogicky spadajú tie smernice, ktorých transpozícia si z dôvodu neexistencie úpravy vo vnútroštátnom práve vyžiadala prijatie nových právnych predpisov členskými štátmi a táto podmienka bola splnená v určenom časovom limite.

Početnosť smerníc v kategórii IV signalizuje snahu členského štátu o čiastočné vysporiadanie sa s prebratím obsahu smernice v rámci existujúcich právnych noriem. Rovnako však naznačuje mierne problematický priebeh transpozície, pretože okrem nových noriem, ktoré boli v dotknutom štáte prebraté včas, bolo pre kompletné prebratie obsahu smernice nutné prijatie noriem aj po stanovenom časovom limite určenom na transpozíciu. Do kategórie V patria smernice prebraté do vnútroštátneho práva predpismi prijatými v časovom intervale po termíne vydania smernice a pred termínom určeného časového limitu na transpozíciu a súčasne predpismi, ktoré neboli v dotknutom štáte prijaté dostatočne včas, aby bola naplnená podmienka stanoveného časového limitu. Kategórie IV a V tak indikujú mierne problémy štátu v procese transpozície.

Kategória VI obsahuje len smernice, ktoré boli transponované predpismi prijatými po stanovenom časovom limite, ale zároveň dotknutý štát vykázal aspoň čiastočnú snahu o transpozíciu smernice do obdobia šiestich mesiacov po uplynutí stanoveného časového limitu. Početnosť kategórie VI predstavuje mieru problematického preberania smerníc a podrobný výskum transpozície smerníc spadajúcich do tejto kategórie v jednotlivých štátoch môže odкрыť systémové nedostatky v procese transpozície. Do kategórie VII spadajú smernice, ktorých transpozícia bola členským štátom z rôznych príčin odložená na obdobie po uplynutí šiestich mesiacov od stanoveného časového limitu na transpozíciu alebo transpozícia zostala nenaplnená. Tieto prípady by za štandardných okolností mali byť predmetom kritiky nedostatočného transpozíčného úsilia dotknutého štátu zo strany inštitúcií EÚ. Početnosť kategórie VII indikuje systémové zlyhania v procese transpozície alebo vedomé (aj keď len dočasné) ignorovanie záväzkov členského štátu k prebratiu obsahu príslušných smerníc.

Pri vyhodnocovaní časti dát, ktoré súvisia s mierou zapojenia národných parlamentov do procesu transpozície smerníc, zodpovedajú kategórie I, II a III smerniciam, ktoré boli transponované do stanoveného termínu, čiže včas. Kategórie smerníc IV, V, VI a VII zas v zjednodušenom modeli, použitom z dôvodu prehľadnejšej vizualizácie zapojenia parlamentov, zodpovedajú smerniciam, ktoré boli do vnútroštátneho práva prebraté s omeškaním alebo vôbec.

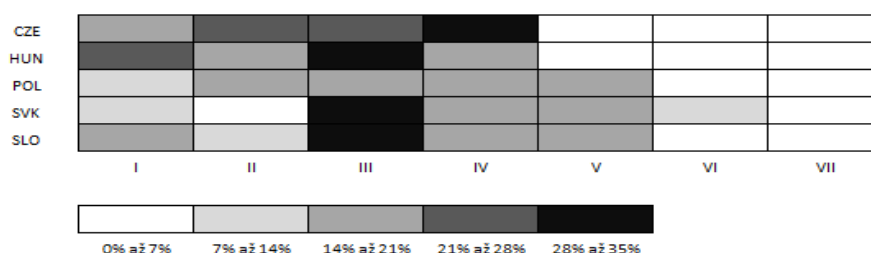
Tabuľka č. 1: Počty transponovaných smerníc podľa kategorizácie Königa a kol.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	Chýbajúce údaje
CZE	97	142	124	175	11	20	15	4
EST	90	7	166	0	0	0	0	353
HUN	153	105	183	90	16	38	4	9
POL	78	115	123	137	126	34	11	45
SVK	53	49	209	134	136	80	32	4
SLO	111	63	213	99	92	41	20	1

Zdroj: autori, na základe údajov z databázy EUR-Lex.

V grafe č. 3 je vizuálne znázornená tabuľka č. 1 po prerátaní počtu smerníc v jednotlivých kategóriách na percentuálny podiel z celkového počtu prebratých smerníc.

Graf č. 3: Vizualizácia podielu transponovaných smerníc podľa kategorizácie Königa a kol.



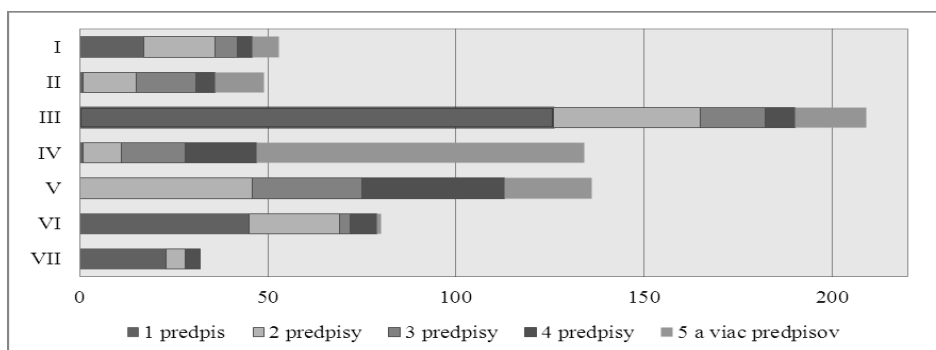
Zdroj: autori, na základe údajov z databázy EUR-Lex.

Pohľad na toto znázornenie odhaľuje tri zaujímavé zistenia: Po prvé, Maďarsko v porovnaní s ďalšími skúmanými štátmi vykazuje pomerne vysokú obsahovú zhodu právnych predpisov platných pred obdobia kedy boli smernice určené na transpozíciu vydané (vysoký počet smerníc v kategórii I) a včasná reakcia na transpozíciu smerníc, ktoré do maďarského právneho systému neboli implementované. Najpočetnejšie prípady omeškania transpozície smerníc v Maďarsku su charakterizované existenciou jediného predpisu, ktorý vstúpil do platnosti v období pred vydaním smernice. Obsahy týchto predpisov však neboli postačujúce pre komplexnú transpozíciu súvisiacej smernice a predpisy riešiace tento stav boli prijaté až po stanovenom

termíne. Existujú len dva logické dôvody, prečo bola transpozícia v takýchto prípadoch oneskorená. Prvý dôvod môže predstavovať nedostatočné porozumenie obsahu smernice. Príslušné inštitúcie štátu môžu byť presvedčené o celkovej zhode preberanej smernice s existujúcimi predpismi, následne je však zistený nedostatok v procese transpozície. Druhý dôvod môže spočívať v zámere oddiaľovania reformy spojenej s transpozíciou zvyšného obsahu smernice.

Po druhé, najväčšia časť transpozície sa v Maďarsku, Slovensku a Slovinsku deje prostredníctvom predpisov prijatých po vydaní smernice do stanoveného konečného termínu (percentuálne najpočetnejšia kategória III). V Českej republike prevláda mierne omeškaná transpozícia prostredníctvom predpisov spreď obdobia vydania smerníc až predpisov vydaných s miernym omeškaním oproti stanovenému konečnému termínu (percentuálne najpočetnejšia kategória IV).

Graf č. 4: Početnosť kategórií smerníc podľa počtu právnych predpisov transponujúcich jednotlivé smernice na Slovensku



Zdroj: autori, na základe údajov z databázy EUR-Lex.

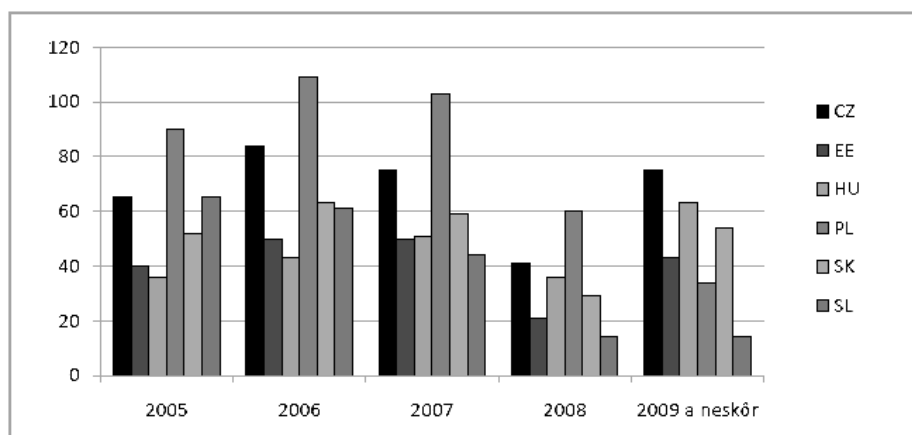
Po tretie, Slovensko má najvýraznejšiu kategóriu smerníc charakterizovaných transpozíciou, ktorá prebieha len prostredníctvom nových predpisov vydaných po stanovenom konečnom termíne (Graf č. 4). Vládne nariadenia tvoria 53% z prípadov včasnej transpozície prostredníctvom jediného predpisu. V ostatných prípadoch včasnej transpozície sa aproximačné nariadenia vlády vyskytujú v menšom zastúpení ako zákony. Zmiený postup však jednoznačne umožňuje veľmi efektívnu a prehľadnú formálnu transpozíciu smerníc, pričom nezakladá prostredníctvom vysokého počtu novelizácií alebo nových predpisov predpoklad zvýšenia komplikovanosti právneho systému v štáte. Problém zmienený pri Maďarsku, kedy štát preberie znenie smernice do

vnútroštátneho práva prostredníctvom jediného predpisu po stanovenom termíne, je na Slovensku pozorovateľný ešte v intenzívnejšom merítku. Slovensko takúto formu transpozície uplatňovalo v porovnaní s inými štátmi relatívne často aj po uplynutí šiestich mesiacov od termínu transpozície.

Miera zapojenia parlamentov do transpozičného procesu

Pre vyhodnocovanie miery zapojenia parlamentov do prijímania predpisov v procese transpozície smerníc predstavujú kategórie I, II a III skupinu smerníc, ktoré boli prijaté včas, teda pred konečným stanoveným termínom. Do kategórií IV, V, VI a VII analogicky spadajú smernice, ktoré boli aspoň sčasti transponované predpismi prijatými po uplynutí konečného stanoveného termínu. Estónsko nie je predmetom ďalšej komparácie z dôvodu chýbajúcich údajov o viac ako polovici všetkých smerníc, ktorých konečný stanovený termín transpozície v tomto štáte spadal do obdobia rokov 2004 až 2050.

Graf č. 5: **Zapojenie národných parlamentov do procesu transpozície smerníc**



Zdroj: autori, na základe údajov z databázy EUR-Lex.

Na základe termínov uvádzaných v databáze EUR-Lex možno konštatovať, že v skúmaných členských štátoch EÚ bolo rozloženie transpozičných povinností vyrovnané od roku 2005 až do roku 2008. Zaujímavosťou v tomto ohľade je však značný rozdiel v počte smerníc, ktoré mali termín prebratia v jednotlivých štátoch stanovený na roky 2009 až 2050. V grafe č. 5 je zaznamenaná početnosť prípadov, pri ktorých musel byť aspoň jeden predpis transponujúci smernicu prijímaný so súhlasom parlamentu. Napriek tomu, že počas rokov 2005 až 2008, kedy boli požiadavky na počty transponovaných smerníc pomerne vyrovnané vo všetkých sledovaných štátoch, môžeme vidieť oslabenie vplyvu parlamentu na transpozíciu smerníc najmä v Slovinsku

a Estónsku, pričom opačný trend možno registrovať len v Českej republike. (Pozri graf č. 5)⁹ V Poľsku naopak zostalo zapojenie parlamentu do procesu transpozície na relatívne vysokej úrovni až do konca sledovaného obdobia. Z grafu č. 5 vyplýva, že najvyššiu mieru zapojenia parlamentu do procesu transpozície má Poľsko, nasledované Českou republikou. Tieto údaje sčasti dokladajú vyššie zmienené tvrdenie o posilňovaní exekutívneho jadra na úkor parlamentov v procese transpozície.

Slovinsko spoločne s Maďarskom predstavujú štáty, v ktorých bol proces transpozície smerníc počas sledovaného obdobia najvýraznejšie odpútaný od podmienky schválenia právnych predpisov národnými parlamentami. V Maďarsku sa tento proces v sledovanom období zintenzívňoval, avšak v tomto štáte nebola na základe získaných údajov z databázy EUR-Lex odhalená žiadna evidencia prepojenia časových sklzov v transpozícií a vyššej miery zapojenia parlamentu do procesu transpozície. Údaje za Slovinsko poukazujú na skutočnosť, že zvýšený transpozičný nápor v roku 2004 mal zrejme za následok oddaľovanie transpozície aj v prípadoch s nízkou mierou zapojenia parlamentu do procesu. Celkovo tak získané údaje indikujú, že parlamenty nemajú výrazný alebo rozhodujúci vplyv na časové sklzy transpozičných záväzkov v sledovaných nových členských štátoch EÚ. Posilňovanie exekutívnych jadier štátov na úkor národných parlamentov tak v súvislosti s procesom transpozície mohlo parlamenty na jednej strane odbremeniť, avšak úvaha o pozícii silného ochrancu statusu quo v procese preberania smerníc, ktorú by mal v tomto prípade podľa Duina plniť národný parlament, nekorešponduje v sledovaných štátoch s realitou. (Duina 1997)

Infridgement proces

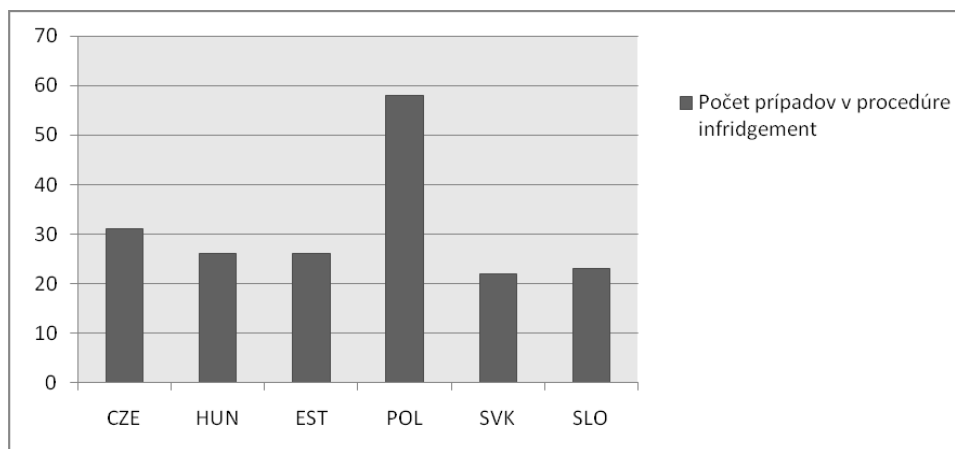
Počet prípadov procedúr infridgementu za sledované štáty poukazuje na zlyhávanie transpozičného procesu v Poľsku, pričom čísla za ostatné štáty boli k 1. máju 2010 relatívne vyrovnané.

Poľsko sa podľa našich zistení od ostatných štátov líšilo najmä vysokým množstvom existujúcich právnych predpisov, ktorých obsah vykazoval čiastočnú zhodu s obsahom preberanej smernice. Nutnosť úpravy a proces posúdenia zhody týchto existujúcich predpisov zakladá zvýšené nároky na proces koordinácie transpozičného procesu zo strany centrálnych inštitúcií a zvyšuje množstvo aktérov, ktorí do tohto procesu vstupujú. Komplikovanosť koordinácie predurčuje neželaný časový sklz celého procesu transpozície. Podľa Zubeka (2008: 156) je hlavným nedostatkom transpozičného procesu v Poľsku rozpor medzi nastavením domácej exekutívy a externými požiadavkami

⁹ Vysoké zapojenie parlamentu do procesu transpozície po roku 2008 súvisí s vyšším počtom transpozície smerníc, pri ktorých nevznikla povinnosť transpozície ostatným sledovaným štátom. Tento údaj preto nepovažujem v komparácii za relevantný.

na preberanie komunitárneho práva¹⁰. Zubek a Staroňová (2010; 2012) vnímajú inštitucionalizáciu exekutívneho jadra prostredníctvom špecifickej pozície, autority a informačných pravidiel pre mobilizáciu a monitorovanie transpozičných povinností ministerstiev ako jeden z kľúčových faktorov, ktorý podmieňuje úspešnú transpozíciu smerníc ES. Pri vyhodnocovaní transpozičných procesov v Českej republike, v Maďarsku a v Poľsku z obdobia pred rozšírením EÚ v roku 2004 dochádzajú k záveru, že pozitívnym príkladom bola zmena inštitucionalizácie exekutívneho jadra v Maďarsku. K zmenám v systéme inštitucionalizácie exekutívneho jadra došlo na prelome rokov 1999 a 2000 aj v Poľsku. Na základe zistení uvedených v tejto štúdii sa po roku 2004 tieto zmeny neprejavili v dostatočnej miere alebo boli iba dočasné, čomu čiastočne nasvedčuje aj vysoký počet prípadov smerníc, ktoré boli v sledovanom období transponované pri nízkej miere zapojenia parlamentu len v roku 2004. Je však potrebné zmieniť, že podľa vykázaného vysokého počtu existujúcich predpisov, ktorých obsahy boli v čiastočnej zhode s obsahom vydaných smerníc ešte pred vznikom transpozičnej povinnosti, bola východisková situácia Poľska pri snahe o zmenu inštitucionalizácie exekutívneho jadra v porovnaní s inými štátmi výrazne komplikovanejšia. Maďarsko vo väčšine prípadov v sledovanom období smernice transponovalo pri nízkej miere zapojenia parlamentu do procesu transpozície jednotlivých smerníc a v porovnaní s Poľskom aj prostredníctvom nižšieho počtu predpisov.

Graf č. 6: Počet prípadov v procedúre infridgement k 1. máju 2010



Zdroj: autori, na základe údajov z databázy EUR-Lex.

¹⁰ Vysoká miera nezhody (legal misfit).

Dôležitejšia ako miera zapojenia parlamentu sa tak v procese transpozície v súlade so zisteniami Zubeka a Staroňovej (2012) javí posilnená schopnosť vlády koordinovať a monitorovať proces transpozície. Rovnaký záver platí pre Slovensko a Slovinsko, proti ktorým bol k 1. máju 2010 začatý najnižší počet procesov infridgementu zo všetkých sledovaných štátov. Napriek komplikovanejšej východiskovej situácie Poľska oproti zvyšným analyzovaným štátom tak zvrátenie procesu posilnenia európskeho exekutívneho jadra možno považovať za nesprávny krok. Vznik transpozičného deficitu v Poľsku by však nebolo správne pripísať len slabej vôli exekutívy preberať smernice do vnútroštátneho práva tak, ako to naznačil v jednej zo svojich prác o transpozícii smerníc v štátoch strednej a východnej Európy Dimiter Toshkov (2008). Aj keď politické odhodlanie plniť transpozičné záväzky môže zohrávať dôležitú úlohu, do celého procesu preukázateľne vstupujú aj objektívne príčiny, ktoré spôsobujú transpozičný sklz a ktoré nemajú súvis s prointegračným politickým postojom konkrétnych vlád štátov.

5 Konfrontácia zistení s teóriami transpozície

Na prípadoch šiestich analyzovaných štátov sa dá jednoducho demonštrovať nedokonalosť hypotézy misfit. Pri posudzovaní miery nezahody právnych systémov štátu je jedným z kľúčových faktorov podľa Toshkova (2008) existencia domácich právnych predpisov, ktoré do istej miery upravujú oblasť ošetrovanú v smernici ešte pred vznikom transpozičnej povinnosti štátu. Čím väčšia zhoda nastáva, tým podľa teórie (ne)zhody rastie predpoklad včasného a úspešného zavŕšenia prebratia obsahu smernice do vnútroštátneho práva. V analyzovaných štátoch bol však v sledovanom období pozorovaný úplne odlišný trend, pretože najrýchlejšia formálna transpozícia bola uskutočnená nízkym počtom nových predpisov. Naopak, vysoký počet existujúcich predpisov, ktoré boli v čiastočnej zhode so znením smerníc určených na transpozíciu, komplikoval proces transpozície. Vykázaná čiastočná zhoda existujúcich predpisov so znením smernice v tomto prípade neľahčuje proces transpozície tak, ako predpokladá teória (ne)zhody.

Otáznou v tomto ohľade zostáva kvalita implementácie smerníc. Predpokladáme, že právne predpisy, ktoré vstúpili do platnosti ešte pred vznikom transpozičnej povinnosti, boli vydané na základe vzniknutej potreby v danom štáte a štát sa ich z tohto dôvodu snažil implementovať. Naopak rýchla formálna transpozícia smerníc vydaním jediného právneho predpisu bez potreby súhlasu národného parlamentu môže vykazovať známky odlišnej motivácie štátu. Toto tvrdenie je v presnej zhode so závermi Gerdy Falkner a jej definíciou sveta mŕtvych písmen. Snaha o hľadanie zhody s existujúcimi právnymi predpismi a ich inkrementálne zlepšovanie kvôli zrealizovaniu procesu implementácie sa však štátom najmä v predvstupovom období nemusela

vyplácať najmä z dôvodu uplatňovania princípu ‘naming and shaming’¹¹ zo strany inštitúcií EÚ. Rovnako sa takáto snaha nemusí vyplácať ani v súčasnosti kvôli zvýšenému riziku začatia procesu infridgementu. Príčiny vzniku sveta mŕtvych listov tak okrem dôvodov zmienených Gerdou Falkner (2008) treba hľadať aj v slabých kontrolných mechanizmoch inštitúcií EÚ vo vzťahu k monitorovaniu implementácie znenia smerníc. Ako následok vzniká stav, kedy majú štáty zlú motiváciu urýchlene vykazovať formálne postačujúcu a včasnú transpozíciu bez toho, aby boli znenia smerníc reálne implementované.

K teórii politických preferencií a veto hráčov možno na záver skonštatovať, že na základe analyzovaných informácií nie je možné preukázať zámer vlád alebo parlamentov zdržiavať proces transpozície. Nebola zistená žiadna korelácia medzi mierou zapojenia parlamentu do procesu transpozície a časovými sklzmi v procese. Nepriamou indikáciou zámerného pozdržania transpozície môže byť vyšší počet prípadov, kedy boli smernice v Maďarsku a na Slovensku transponované nízkym počtom predpisov po uplynutí šiestich mesiacov od stanoveného konečného termínu transpozície. Faktom tiež zostáva, že najefektívnejšia formálna transpozícia vykazuje koordináciu procesu nízkym počtom aktérov aj podľa zistení uvedených v práci. Výpovedná hodnota hypotézy o veto hráčoch smerom k predpovedaniu problematickej transpozície zostáva podľa môjho názoru slabá.

Záver

Základným cieľom tejto štúdie bolo dokázanie hypotézy vypovedajúcej o negatívnom vplyve vysokého počtu právnych predpisov transponujúcich smernice ES na včasné plnenie transpozíčných záväzkov Českej republiky, Estónska, Maďarska, Poľska, Slovenska a Slovinska. Rovnako bol prostredníctvom počtu predpisov prijímaných v súvislosti s transpozíciou smerníc analyzovaný vplyv miery zapojenia národných parlamentov na časové sklzy v procese transpozície.

Proces transpozície smerníc počas sledovaného obdobia bol najvýraznejšie odpútaný od podmienky schválenia právnych predpisov národnými parlamentami v Slovinsku a v Maďarsku. V Českej republike nebol po roku 2004 udržaný trend oslabovania parlamentu v procese transpozície, naopak v Maďarsku možno po roku 2004 pozorovať výrazný trend oslabovania pozície parlamentu v procese transpozície. Získané údaje indikujú, že parlamenty nemajú výrazný alebo rozhodujúci vplyv na časové sklzy transpozíčných záväzkov v sledovaných nových členských štátoch EÚ. Naopak, preukázateľne

¹¹ Metóda uplatňovaná inštitúciami Európskej únie pri zistení vysokej miery nezhody, ktorá vyúsťovala do výrazných časových omeškaní v procese transpozície. Bola využívaná pri podpore inštitucionálnych zmien v jednotlivých kandidátskych štátoch počas predvstupového obdobia. (Zubek 2008: 156)

negatívny vplyv na proces transpozície má vo všetkých štátoch existencia vysokého počtu predpisov s čiastočnou obsahovou zhodou so smernicami, u ktorých transpozíčná povinnosť vznikla až v období po prijatí spomenutých predpisov. Proces posudzovania miery zhody vysokého počtu existujúcich predpisov a dodatočné prijímanie nových predpisov, ktoré vyplňajú 'transpozíčnú medzeru' medzi obsahom smernice a existujúcimi predpismi, je najkritickejším krokom v procese transpozície vo všetkých skúmaných štátoch. Posilňovanie exekutívnych jadier štátov na úkor národných parlamentov tak podľa výsledkov prezentovaných v tejto štúdii prináša výrazné sekundárne efekty v procese formálnej transpozície a to najmä v súvislosti so znížením počtu právnych predpisov a s tým súvisiacou jednoduchšou transpozíciou v budúcom období. Zníženie miery zapojenia parlamentov do procesu transpozície tak napriek nepotvrdenému priamemu vplyvu na časové sklzy v procese transpozície zohráva v procese dôležitú sekundárnu úlohu z pohľadu zjednodušenia budúcej transpozície, čím sa zjednodušuje koordinácia celého transpozíčného procesu.

Parlament ako aktér transpozície patrí do skupiny silných veto hráčov a má v procese transpozície v mnohých prípadoch rozhodné slovo. Ak o transpozícii uvažujeme ako procese, ktorý je koordinovaný vládami štátov, zapojenie parlamentu do procesu prijímania transponujúcich predpisov predstavuje zvýšenie počtu veto hráčov. V teórii politických preferencií a veto hráčov na základe analyzovania vplyvu parlamentov na proces transpozície konštatujeme jej slabú výpovednú hodnotu vo vzťahu k predpovedaniu časových sklzov v procese. Analýzou údajov z databázy EUR-Lex nebol preukázaný vplyv parlamentov v sledovaných štátoch na zdržiavanie procesu transpozície oproti prípadom, kedy parlament do procesu nevstupoval. Pri porovnaní transpozície smerníc prostredníctvom viacerých predpisov nebola zistená žiadna miera korelácie medzi mierou zapojenia parlamentu do procesu transpozície a časovými sklzmi v procese ani v jednom zo sledovaných štátov.

Ako jeden z čiastkových cieľov štúdie figurovala aj snaha o rozšírenie empirického overovania teórií vysvetľujúcich proces transpozície smerníc ES na krajiny, ktoré do EÚ vstúpili v roku 2004. Chceme preto vysloviť želanie, aby akceptovanie záverov z tejto práce čiastočne prispelo ku skvalitneniu procesu transpozície sekundárneho európskeho práva, ale predovšetkým jeho dôslednej a poctivej implementácii v Slovenskej republike.

Katarína Staroňová – pôsobí ako docentka na Ústave verejnej politiky a ekonómie FSEV UK. Študovala na Graduate School of Public Service, New York University, USA. Pôsobila ako výskumníčka vo Woodrow Wilson Research Center, Washington, D. C. v USA a v Inštitúte pre dobre spravovanú spoločnosť. V rámci vedecko-výskumných aktivít sa špecializuje na úlohu

inštitúcií a „vedomostí“ (knowledge) v tvorbe verejnej politiky (vrátane transpozičného procesu a hodnotenia vplyvov) a ľudské zdroje vo verejnej správe.

Marián Kišďurka – absolvoval v rokoch 2005 až 2008 bakalárske štúdium v odbore politológia na FiFUK a magisterské štúdium na FSEV UK v odbore Verejná politika. Od roku 2007 pôsobil v Inštitúte pre dobre spravovanú spoločnosť, kde sa pod vedením doc. Staroňovej venoval kvantitatívnej časti výskumných projektov mapujúcich legislatívne procesy a ich výstupy v krajinách strednej a východnej Európy. V súčasnosti pracuje v spoločnosti IBM na pozícii Web Production Leader.

LITERATÚRA

- DIMITROVA, A. – TOSHKOV, D., 2009: 'Post-Accession Compliance Between Administrative Coordination and Political Bargaining'. *European Integration Online Papers*, Special Issue 2 (13) Art. 19.
- BÖRZEL, T. A. – RISSE, T., 2000: 'When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change'. *European Integration online Papers*, 2000, zväzok č. 15. Dostupné na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015.htm>
- FALKNER, G. – HARTLAPP, M. – TREIB, O. – LEIBER, S., 2005: *Complying with Europe: EU Harmonization and Soft Law in the Member States*, Cambridge: CUP.
- FALKNER, G. – TREIB, O. – HOLZLEITHNER, E., 2008: *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?* Aldershot, Ashgate.
- HAVERLAND, M. – ROMEIJN, M., 2007: 'Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit', *Public Administration*, 85, 3, 757-778.
- KÖNIG, T. – LUETGERT, B., 2009: 'Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives'. *British Journal of Political Science*, 39: 163-194.
- KÖNIG, T. – LUETGERT, B. – MADER, L., 2005: 'Troubles with Timeliness: Explaining Trends in Transposition Delay', *Materiál pripravený pre ECPR Joint Sessions Granada*, 14. až 19. apríl 2005.
- LÁŠTIC, E., 2006: 'Get the Balance Right: Institutional Change in Slovakia during EU Accession and Membership', *Sociológia* 38, zväzok č. 6, s. 533-546.
- MBAYE, H., 2001: 'Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union', *European Union Politics* 2(3): 259-281.
- PIROŠÍK, V., 2002: Podpredseda vlády SR pre legislatívu. In: Kollár, M.; Mesežnikov, G. (eds.): *Predsavzatia a skutočnosť: Hodnotenie programového vyhlásenia vlády Mikuláša Dzurindu*. Bratislava: IVO.
- PRECHAL, S., 1995: *Directives in European Community Law. A Study of Directives and Their Enforcement in National Courts*. New York: Oxford University Press Inc.
- PROCHÁZKA, R., 2004: 'Slovenské právo na ceste do Európy – a naopak o dopade prístupového procesu na právny poriadok'. In: Bilčík, V. (ed.): *EU Monitoring*

2003: Prístupový proces Slovenska a implikácie pre politické inštitúcie, právny štát a regionálnu politiku. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku a FES, 2004.

- SIEDENTOPF, H. – ZILLER, J., 1988: *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, London: Sage.
- TOSHKOV, D., 2005: Taking Seriously the 'Goodness-of-Fit Hypothesis. Materiál pripravený pre 4th ECPR-YEN Research Meeting. Dostupné na:
http://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/yen/paper_archive/4th_yen_rm_papers/dimiter_toshkov.pdf
- TOSHKOV, D., 2007: 'Transposition of EU Social Policy in the New Member States'. *Journal of European Social Policy*, 17, 4, 335-348.
- TOSHKOV, D., 2008: 'Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe'. *European Union Politics*, 9, 3, 379-402.
- TREIB, O., 2008: Implementing and complying with EU governance outputs. *Living Review of European Governance*.
<http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2008-5>.
- ZUBEK, R., 2005: 'Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes', *West European Politics*, 28, 3, 592-619.
- ZUBEK, R., 2008: *Core Executive and Europeanization in Central Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- ZUBEK, R. – STAROŇOVÁ, K., 2010: *Complying with EU law: how administrative oversight shapes transposition of EU directives*. Warsaw: Ernst & Young.
- ZUBEK, R. – STAROŇOVÁ, K., 2011: *Ministerial transposition of EU directives: can oversight improve performance?* Vienna: Institute for European Integration Research.
- ZUBEK, R. – STAROŇOVÁ, K., 2012: 'Organizing for EU Implementation: The Europeanization of Government Ministries in Estonia, Poland, and Slovenia'. *Public Administration*. Vol. 90., No. 4, s. 937-956.