

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

EVROPSKÁ UNIE

XANTHAKI, H. **Návody na vytváření legislativních návrhů a kvalita legislativního procesu: pozitivní příspěvek k právní jistotě nebo překážka nezbytné dynamiky pravidel?** /Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?/

Legisprudence, roč. IV, č. 2, 2010, str. 211 – 228

Různé návody na zpracovávání návrhů právních předpisů jsou v současné době považovány za podstatný přínos pro kvalitní legislativu. Autorka se ve své práci zamýšlí jednak teoreticky nad potřebností těchto legislativních pravidel a dále nad otázkou, co by měla upravovat. V návaznosti na tyto teoretické úvahy přistupuje autorka ke zkoumání existujících legislativních pravidel různých států.

Základním cílem regulace je podle autorky její efektivita (míra s jakou regulace dosáhne předpokládaného cíle – str. 114). Tuto efektivitu regulace však neovlivňuje pouze normotvůrce, ale také orgány, které aplikují legislativu. Skutečnost, kterou legislativec může ovlivnit, je jasnost, přesnost a jednoznačnost legislativy. Zkoumáním různých úprav autorka dochází k závěru, že efektivita legislativy je základní cíl tvůrců práva v každém státě. Rovněž požadavky na jasnost, přesnost a jednoznačnost se vyskytují v celé řadě návodů na vytváření legislativních návrhů, což svědčí pro tezi o univerzalitě těchto pravidel.

Pro zhodnocení významu pravidel pro vytváření legislativy je třeba podle autorky zodpovědět otázku, zda je legislativní tvorba práva svou podstatou umění nebo věda. Autorka přichází s koncepcí tvorby práva jakožto *fronesis* vycházející z Aristotelovy Etiky Nikomachovy (jedná se o praktickou moudrost podloženou zkušeností). Z tohoto pojetí legislativní tvorby práva vyplývá podle autorky i požadavek na existenci legislativních pravidel v podobě principů tvorby práva, nikoliv podrobných legislativně-technických manuálů. Autorka v závěru shrnuje, že současná legislativní pravidla v řadě případů nesplňují tato kritéria.

(po)

FLORIJN, N. **Instrukce pro legislativní proces v Nizozemsku: kritický pohled** /The Instructions for Legislation in the Netherlands: A Critical Appraisal/

Legisprudence, roč. IV, č. 2, 2010, str. 171 – 191.

Článek v úvodu přehledně popisuje vznik a vývoj úpravy legislativního procesu v Nizozemsku, jejímž jádrem byl od počátku 50. let minulého století soubor interních instrukcí vlády. Zprvu pouze technická pravidla však nedokázala zabránit roztržštěnosti legislativních návrhů jednotlivých resortů, proto vláda přistoupila k přijetí Instrukcí pro legislativu (*Aanwijzingen voor de regelgeving*, rozhodnutí předsedy vlády z 18. listopadu 1992), obsahující v současné době 389 instrukcí, které tvoří ucelený systém směrnic pro tvůrce zákonů, jiných

právních předpisů i mezinárodních smluv. Instrukce upravují jak základní principy tvorby práva, tak i podrobnější pravidla procesní techniky a legislativního procesu.

Instrukce nejsou svou povahou technickým manuálem, nýbrž spíše souborem osvědčených metod při tvorbě práva, majících značnou míru přesvědčivosti, což dokládá i praxe dodržování Instrukcí ze strany zákonodárců při tvorbě návrhů zákonů. Jedno z úvodních ustanovení (Instrukce č. 5) navíc umožňuje, aby se tvůrci návrhu od Instrukcí odchýlili, pokud jejich „striktní aplikace nevede k přijatelnému výsledku z hlediska dobré legislativy.“ (str. 174).

Instrukce v praxi slouží jak začínajícím úředníkům jako svého druhu „učebnice“ tvorby práva, tak zkušeným legislativcům, například jako zdroj inspirace při zpracovávání vlastních návrhů, anebo kritéria hodnocení při připomínkování ostatních návrhů.

V závěru autor obhájí názor, že legislativní pravidla nemohou tvůrce práva svazovat přílišnými formalitami, protože samotný proces tvorby práva má tolik proměnných, že nikdy nemůže být plně programovatelný. Praktické příklady, které autor uvádí, však naznačují, že nevýhodou pojetí Instrukcí jakožto norem doporučující povahy je možnost jejich nerespektování v konkrétních politicky citlivých záležitostech.

(po)

DRINÓCZI, T. Kvalitní zpracování legislativních návrhů – maďarský případ /Quality Drafting – The Case of Hungary/

Legisprudence, roč. IV, č. 2, 2010, str. 157 – 170.

Článek autorky se zabývá novým dekretem ministra spravedlnosti Maďarské republiky o tvorbě legislativních návrhů z roku 2009 a zejména jeho přínosem ke zlepšení legislativy.

Kvalitní předpisy jsou prostředkem k efektivnější regulaci, předpokladem k jejich vytváření jsou, podle autorky, vedle pracovního zázemí profesionálních úředníků zejména kvalitní legislativní pravidla a jejich správná aplikace. Tato pravidla mohou mít formu právních norem, zakotvených v některém z právních předpisů, anebo standardů a doporučení, které nejsou formálně zakotveny. Oba způsoby regulace legislativních pravidel mají své výhody a nevýhody. Pro státy s méně pokročilou právní kulturou je podle autorky výhodnější forma legislativních pravidel jakožto právních předpisů, tak aby bylo lépe zajištěno jejich dodržování.

Maďarská úprava legislativních pravidel prošla v posledních letech zajímavými změnami. Nejprve v rámci deregulace v roce 2007 byla zrušena vyhláška maďarského ministerstva spravedlnosti o tvorbě zákonů. Absenci jakékoliv úpravy týkající se principů tvorby práva následně vyplnil maďarský ústavní soud svou judikaturou, celkově však tato praxe nebyla shledána jako vyhovující. Proto v roce 2009 vydal ministr spravedlnosti nový dekret o tvorbě zákonů, v němž reflektoval tuto judikaturu, jakož i předchozí praxi.

Nový dekret o tvorbě legislativních návrhů je mnohem podrobnější než úprava zrušená v roce 2007. Obsahuje sedm částí a více než sto článků: kromě obvyklých požadavků na jasnost, přesnost a stručnost, jazykovou kvalitu, logickou strukturu a členění právních předpisů je zvláštní pozornost věnována změnám a rušení právních předpisů (dekret rozlišuje doplňování textu a nahrazování právní úpravy).

V závěru autorka shrnuje, že poslední v úvodu zmíněná podmínka kvalitní legislativy,

tj. správná aplikace pravidel normotvůrci, má v maďarské legislativní praxi stále deficit. Cestou ke zlepšení tohoto stavu by mělo být vzdělávání úředníků, které by mělo začít již na právnických fakultách.

(po)

ROBINSON, W. **Návody na zpracování návrhů evropské legislativy** /Manuals for Drafting European Union Legislation/
Legisprudence, roč. IV, č. 2, 2010, str. 129 – 155.

Evropská legislativa nebývá často prezentována jako velmi kvalitní a s rostoucím vlivem Evropské unie jsou snahy o kvalitnější evropské předpisy vnímány stále naléhavěji. Autor, sám v minulosti právník-lingvista Právní služby Komise, shrnuje jednak nejpodstatnější, právně závazné i právně nezávazné, dokumenty týkající se tvorby předpisů v evropském právu a dále novinky, které v této oblasti přináší Lisabonská smlouva. V úvodu autor popisuje, jakým způsobem vzniká na půdě Komise právní předpis. Množství dotčených orgánů a institucí vyvolává potřebu úpravy manuálů pro tvorbu práva.

Od konce šedesátých let 20. století existoval v Komisi interní předpis o legislativní technice, který v 80. letech nabyl podobu prvního Manuálu Komise o tvorbě legislativy (v současné době platí jeho třetí vydání). Interní předpis týkající se tvorby práva se v sedmdesátých letech objevuje také v Radě. Mnohé z požadavků na tvorbu evropské legislativy vychází z Interinstitucionální dohody o společných směrnících pro kvalitu legislativy Společenství z 22. prosince 1998 (OJ C 73, 17.3.1999, str. 1). Základem pro tuto Interinstitucionální dohodu je Deklarace č. 36 k Amsterdamské smlouvě, vyžadující, aby se evropské instituce dohodly na směrnících pro zlepšení kvality legislativy.

Po přijetí Interinstitucionální dohody se objevily další interní předpisy – např. Společný průvodce pro vytváření komunitární legislativy přijatý v roce 2000 předsedy právních služeb Komise, Parlamentu a Rady anebo nejrůznější překladatelské manuály. Podstatný rozvoj prodělala také elektronizace tvorby evropské legislativy za využití aplikace *LegisWrite*.

Autor shrnuje, že v současné praxi evropské normotvorby se setkáváme s příliš velkým počtem manuálů, směrnic a iniciativ zaměřených na její zkvalitnění. Důraz by přitom měl být dán na větší zapojení expertů-legislativců v prvních fázích vzniku předpisu, zakládání samostatných útvarů v Komisi zaměřujících se pouze na vytváření návrhů právních předpisů a dále na školení úředníků v otázkách tvorby práva.

(po)

FRANCIE

DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. **La question prioritaire de constitutionnalité et le droit européen** /Přednostní přezkum ústavnosti a evropské právo/
Revue trimestrielle de droit européen 3/2010 str. 577 – 587.

Autorka v článku analyzuje jednu z nejnovějších kapitol vývoje vztahu ústavního a Evropského práva ve Francii, a to na pozadí dialogu Kasačního soudu a Soudního dvora Evropské unie. Rozhodnutí Soudního dvora je dostupné i v češtině, jedná se o spojené věci

C-188 a C-189/10, Melki a Abdeli, ze dne 22. června 2010. Spor měl následující ústavněprávní pozadí: Novela francouzské ústavy z roku 2008 zavedla mj. aposteriorní přezkum souladu právních předpisů s ústavně zaručenými právy a svobodami. Navazující organický zákon z 10. prosince 2009 upravil podrobnosti pro přednostní přezkum ústavnosti.

Kasační soud se chopil první vhodné příležitosti, aby mohl otestovat soulad nové úpravy s primárním evropským právem a principem přednosti. Místo iniciování přednostního přezkumu ústavnosti podal předběžnou otázku lucemburskému soudu. Autorka soudí, že pro takový postup je možné shledat minimálně tři důvody: zaprvé, Kasační soud zradikalizoval starší názor Ústavní rady, že závazky Francie z Lisabonské smlouvy mají na základě článku 88-1 Ústavy ústavní hodnotu, tedy závazek transponovat směrnici je současně ústavním požadavkem. Dále vzhledem k pravděpodobnosti růstu možných konfliktů mezi národním ústavním a evropským právem, je vhodné se vyhnout jejich přímému střetu a hledat řešení ve vzájemném uspořádání přezkumů. Zatřetí, vzhledem k absenci takového řešení v organickém zákoně, ač bylo v průběhu jeho přípravy diskutováno, zůstalo vyjasnění vzájemného vztahu přezkumů na soudech.

Soudní dvůr Evropské unie odpověděl rozhodnutím, které autorka článku hodnotí jako velmi smírlivé. Soudní dvůr přitom znova potvrdil svou výlučnou pravomoc přezkumu platnosti sekundárních evropských předpisů, zejména směrnic. Problém však nastává v situacích, kdy transpoziční zákon odporuje ústavě a současně je možné se domnívat, že příslušná směrnice je v rozporu s primárním evropským právem, zejména Listinou základních práv Evropské unie. Povinnost národního soudu obrátit se na Ústavní radu, která by eventuálně prohlásila transpoziční předpis za neplatný, by neměla podle Soudního dvora vést k nemožnosti iniciovat řízení o přezkumu platnosti evropské směrnice před Soudním dvorem Evropské unie formou předběžné otázky.

Kasační soud reagoval, s odkazem na rozhodnutí Soudního dvora, tvrzením, že „soudce se musí vyjádřit k souladu napadeného ustanovení s evropským právem a tím ponechat neaplikovatelná ustanovení ...“, která počítají s přednostním přezkumem otázek ústavnosti.“ (str. 586-587). Zatímco tento konkrétní závěr Kasačního soudu považuje autorka za zbytečně provokující, obecně se domnívá, že nejlepší mechanismus pro řešení střetu kontroly na evropské a národní ústavní rovině je ten, který umožňuje Soudnímu dvoru vyjádřit se k otázkám souvisejícím s evropskými aspekty, ale současně ponechává prostor pro zásah Ústavní rady, jakožto „posledního a nejvyššího strážce ústavní identity Francie.“ (str. 587 *in fine*).

(jo)

SLOVENSKO

HERC, T. Rozsah politického uváženia prezidenta pri výkone jeho menovacích právomocí

Justičná revue 8-9/2010, str. 869 – 890.

Autor se v článku zabývá výkonem jmenovacích pravomocí prezidenta Slovenské republiky. Analyzuje přitom jak kusou ústavní úpravu před novelou z roku 1999, včetně jejího dotvoření praxí ústavních orgánů a názory slovenského Ústavního soudu, tak změny po zavedení přímé volby prezidenta a částečné úpravě jeho pravomocí. Poukazuje na potřeby

zohlednění historického výkladu (zejména postavení hlavy státu v předchozích československých ústavách a důvody změn spočívající např. v koncepcích odpovědnosti/neodpovědnosti hlavy státu, a dále institutu kontrasignace), včetně výkladu systematického (role dalších spolupůsobících orgánů, ale i obecnější vztah prezidenta, parlamentu a vlády). Na základě zkoumaných faktorů se snaží identifikovat rozsah uvážení hlavy státu při výkonu jejich jmenovacích a odvolacích pravomocí, tj. zejména identifikovat případy, kdy prezident není povinen vyhovět návrhům jiných orgánů na jmenování nebo odvolání osoby z určité funkce. Vzhledem k probíhajícím diskusím o zavedení přímé volby prezidenta v České republice nabízí článek podnětné úvahy o souvisejících změnách rozsahu pravomocí hlavy státu.

(jo)

JAKAB, R. Proces tvorby interních normativních inštrukcií vo verejnej správe

Právny obzor 6/2010, str. 556 – 570.

Na základě teorie řídicích procesů ve veřejné správě analyzuje autor charakter, účinky, tvorbu a publikaci interních normativních inštrukcií. Při jejich vydávání rozlišuje tzv. interní normativní pravomoc, odvozenou od řídicí působnosti subjektů veřejné správy, a tzv. vnější normativní pravomoc na základě zvláštních právních předpisů. Autor se zabývá i řídicí působností samosprávy, a to jak územní, tak profesní; nerozlišuje však plně mezi řídicí pravomocí a vydáváním autonomních předpisů. Soustřeďuje se na problém spojený se situací, kdy v právních předpisech není výslovně stanovena řídicí pravomoc pro funkčně, ale nikoli organizačně, nadřízený orgán veřejné správy. Autor to ilustruje na příkladu obvodních úřadů na Slovensku, které jsou organizačně podřízené ministerstvu vnitra, avšak vykonávají i činnosti spadající do působnosti jiných ministerstev, například ministerstva životního prostředí. Neupraví-li zvláštní zákon řídicí působnost organizačně nenadřazeného orgánu, dochází podle autora k problémům vyvození důsledků z porušení jeho interních normativních inštrukcií organizačně nepodřízenými orgány. Autor jako určité řešení těchto situací navrhuje vytvoření centrálního publikačního nástroje pro evidenci interních normativních inštrukcií.

(jo)

HORNIÁKOVÁ, A. Problematika predbežných opatrení nariadených v rámci pôsobnosti Súdneho dvora Európskej únie

Justičná revue 10/2010, str. 1143 – 1149.

Autorka na základě ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie a judikatury Soudního dvora zevrubně analyzuje požadavky na návrh předběžného opatření a faktory, které Soudní dvůr zvažoval při svém předchozím rozhodování o předběžných opatřeních. V této souvislosti poukazuje zejména na aspekty akcesority předběžného opatření k hlavnímu řízení ve věci samé, předběžné povahy opatření, testu proporcionality, prokázání naléhavosti a vzniku vážné a nenapravitelné škody. Autorka se rovněž věnuje různým druhům předběžných opatření. Téma je aktuální pro Českou republiku i z důvodu, že Poslanecká sněmovna projednává jako tisk č. 230 návrh zákona o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány.

(jo)