ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

EVROPSKÁ UNIE

MEUWESE, A., POPELIER, P.: **Právní důsledky zlepšování právní úpravy: zvláštní číslo** /Legal Implications of Better Regulation: A Special Issue/
European Public Law, roč. 17, č. 3/ 2011, str. 455 – 466.

Zvláštní vydání časopisu *European Public Law* bylo zaměřeno na problematiku zlepšování právní úpravy, známé i u nás pod anglickým názvem *Better Regulation*. Autorky úvodního příspěvku v něm shrnují vývoj tohoto institutu v Evropě a dále některé aktuální otázky související zejména s rolí soudů při jejich přezkumu ústavnosti zákonů.

Teoretické požadavky na jasnost, srozumitelnost a bezrozpornost v několika posledních letech našly odraz v politice zlepšování právní úpravy, která se na počátku nového tisíciletí rozvíjela zejména v Evropské unii. Její stopy však lze vysledovat až do 80. let minulého století v deregulačních programech Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (str. 456). Součástí politiky *Better Regulation* se stávají i různé analýzy a hodnocení dopadu (*Impact Assessment*).

Soudy ustavené doktríny při přezkumu legislativy však v některých případech podle autorek nevhodně považují veškeré politiky určené ke zlepšení právní regulace za projevy ústavněprávních principů, například principu právní jistoty, rovnosti, či proporcionality. Jedním ze soudy často judikovaných otázek je absence zhodnocení faktického stavu před a po přijetí připravovaného zákona (str. 463). Přestože lze souhlasit s tím, že pravidla tvorby práva jsou nezbytná a jejich porušování ze strany zákonodárce může mít vliv i na posuzování ústavnosti takto přijaté úpravy, nelze přehlížet i ty skutečnosti, že každé porušení regulačních mechanismů rozhodně nemůže vést k závěru o protiústavnosti schválených zákonů.

Zvláštní pozornost v závěru věnují autorky fenoménu pluralismu při tvorbě práva, zejména s ohledem na specifika tvorby práva mezinárodního a evropského, v němž hrají důležitější roli národní exekutivy. Uzákoněním procesních pravidel těchto normotvorných procesů je podle autorek jeden z prostředků, jak zajistit jejich legitimitu (str. 465).

MEUWESE, A.: **Zakotvení konzultačních procedur: právo nebo institucionalizace?** /Embedding Consultation Procedures: Law or Institutionalizations?/
European Public Law, roč. 17, č. 3/2011, str. 527 – 538.

Článek se věnuje politice Evropské unie v oblasti zlepšování právní regulace, která v sobě zahrnuje rovněž kombinaci konzultačních procedur a hodnocení dopadu regulace. V jeho úvodu je zpochybněna tradiční teze, že konzultační procedura

sama o sobě zkvalitňuje normotvorbu. Základní problémy spojené s konzultační procedurou jsou spatřovány ve vyšších nákladech a celkovém prodlužování legislativního procesu, dále pak ve skutečnosti, že konzultace v některých případech přicházejí příliš pozdě, tj. až ve chvíli, kdy je rozhodnutí již učiněno, a v neposlední řadě jde rovněž o fakt, že subjekty, které se do konzultací zapojují, nejsou reprezentanty veřejnosti, nýbrž obvykle úzkých zájmových skupin, často majetných a vlivných ekonomických zájmů (str. 529).

Konzultační procesy a hodnocení dopadů tak přes svůj tvrzený pluralistický základ připomínají v některých případech spíše model neokorporativismu, kde účastníky namísto veřejnosti tvoří často poradní komise, jejichž členové náležejí do určitého organizovaného zájmového sdružení (str. 532).

Charakteristickou pro evropská pravidla pro zlepšování regulace je snaha o vyloučení soudního přezkumu v případě porušení těchto norem. Evropská komise z tohoto důvodu zřídila orgán správního přezkumu nazvaný Rada pro hodnocení dopadů (*Impact Assessment Board*). Autorka přesto v závěru cituje i několik soudních rozhodnutí, v nichž se evropské soudy zabývaly konzultačními procedurami či hodnocením dopadů, a to zejména v rámci přezkumu proporcionality dané úpravy (str. 533).

POPELIER, P.: **Vládnutí a zlepšování právní úpravy: zvládání paradoxu legitimity** /Governance and Better Regulation: Dealing with the Legitimacy Paradox/
European Public Law, roč. 17, č. 3/2011, str. 555 – 569.

Příspěvek detailně rozebírá otázky demokratické legitimity metod vládnutí v Evropské unii založených na instrumentech zlepšování právní regulace. Základní tezí je, že odůvodnění zlepšování právní regulace v Evropské unii je potřeba vnímat v souvislosti se změnami forem vládnutí, zejména s ohledem na koncept víceúrovňového vládnutí (*multilevel governance* – str. 555). Není tedy možné posuzovat nové modely zlepšování právní regulace pouze prizmatem klasicky vnímaných hodnot demokracie, legitimity atd.

Pojmy ústavní teorie jako např. demokracie, suverenita a legitimita se v rámci Evropské unie totiž liší od klasických modelů, zejména protože zahrnují sféru jak členských států, tak Unie samotné. Z tohoto důvodu také Evropskou unii nelze charakterizovat jako tradiční parlamentní formu vlády (str. 556). Autorka v dalších částech podává argumenty, proč je legitimačním zdrojem evropské normotvorby tzv. deliberativní model, v němž se přijímání právních předpisů účastní řada aktérů na různých úrovních (str. 557).

V závěru autorka dokládá, jakým způsobem se deliberační model projevuje v koncepčních materiálech Evropské komise zabývajících se zlepšováním právní regulace, zejména v Bílé knize o evropské správě věcí veřejných (*White Paper on European Governance*) a dále například v Interinstitucionální dohodě o zkvalitnění legislativy anebo v rámci tzv. otevřené metody koordinace.

(po)

USA

NICHOLSON-CROTTY, J., MILLER, S. M.: **Efektivita byrokracie a její vliv na zákonodárný sbor** /Bureaucratic Effectiveness and Influence in the Legislature/.
Journal of Public Administration Research and Theory, roč. 22, č. 2, 2012, str. 347 – 371.

Článek amerických autorek se věnuje primárně vlivu reforem veřejné správy na legislativu. Významný je zejména analýzou vlivu administrativy na zákonodárnou činnost v 50 amerických státech. Článek tak doplňuje dosavadní díla americké správní vědy, která dle autorek věnují působení veřejné správy v oblasti legislativní tvorby práva menší pozornost.

V první části článku autorky shrnují dosavadní výzkum v oblasti vlivu správních úřadů na legislativu, který se věnuje například otázkám nastolování agendy *(agenda-setting)*, expertní činnosti při provádění politik, či vlivu veřejné správy na formulaci politik (str. 348 – 351). Dále již pokračuje samostatný výzkum autorek, jehož hlavním cílem bylo ověřit několik hypotéz souvisejících s postavením a funkcí veřejné správy na straně jedné a legislativy na straně druhé.

K ověření hypotéz použily autorky metodu analýzy výsledků průzkumu legislativní činnosti, konaném v roce 2002 na vzorku 2.982 členů zákonodárných sborů všech států USA. Z charakteristiky veřejné správy a legislativy v jednotlivých státech pak autorky dosáhly následujících výsledků průzkumu: kratší délka funkčního období členů zákonodárného sboru má pozitivní vliv na význam veřejné správy v legislativním procesu, politické konflikty snižují míru vlivu veřejné správy na zákonodárství, a konečně v situacích, kdy je výkonná moc dekoncentrovaná a její provádění je rozděleno mezi množství úřadů, roste i její vliv na zákonodárství.

NIZOZEMSKO

OOSTERWAAL, A., TORENVLIED, R.: **Politická neshoda při provádění: Jak konflikt mezi zákonodárci posiluje preference agentur** /Policy Divergence in Implementation: How Conflict among Legislators Reinforces the Effect of Agency Preferences/.
Journal of Public Administration Research and Theory. roč. 22, č. 2, 2012, str. 195 – 217.

Předkládaný článek nizozemských autorů je poměrně rozsáhlou případovou studií, jejímž hlavním cílem je prozkoumat souvislosti mezi způsobem provádění politik přijatých zákonodárnými orgány ze strany orgánů veřejné správy. Autorům jde zejména o zachycení situace konfliktu při přijímání legislativních opatření a předkládají tezi o tom, že v situaci, kdy zákonodárce přijímá kompromisní opatření, zvyšuje se tím diskrece orgánů veřejné moci, které tam mohou prosadit při neexistenci jasných politických mantinelů vlastní představu o provádění určité politiky.

Autoři tuto hypotézu rozvíjejí na příkladu urbanistického plánování, v rámci něhož zastupitelstvo určitého města z důvodu politického konfliktu zvolí kompromisní řešení. Toto řešení musí být provedeno místním úřadem, který však má své vlastní představy o územním plánování. V situaci, kdy neexistuje jasné vodítko, se tak mohou výsledná opatření úřadu lišit od původního kompromisního politického rozhodnutí přijatého zastupitelstvem (str. 196).

Samotná případová studie se týká provádění místních politik v oblasti sociální péče ve třech nizozemských obcích. Studie podpořena bohatou analýzou různých údajů usiluje o potvrzení výše uvedené hypotézy, která je ještě dále rozvedena o situace konfliktů koalice s opozicí, případně konfliktu uvnitř koalice. Přestože autoři dospívají k tomu, že základní hypotéza je údaji z případové studie potvrzena, sami se domnívají, že k úplnému popsání vlivu správních úřadů na provádění různých opatření je potřeba rozšířit zkoumanou problematiku i na jiné oblasti politik, jakož i zabývat se různými dalšími relevantními faktory, popřípadě provést zkoumání i v dalších zemích.

Vytváření podobných případových studií je však velmi náročné, neboť k jejich zpracování je potřeba kombinovat nejrůznější metody od statistických, přes sociologické až k obecným poznatkům o provádění politiky a normotvorbě.

(po)

NĚMECKO

THALER, M.: **Jazyk a doktrinální recepce v právu** /Language and Doctrinal Reception in Law/.
Zeitschrift für öffentliches Recht. roč. 65, č. 3/2010, s. 383-391.

Autor vychází z úvahy, že právní myšlení je úzce spjato s jazykovým. Nad rámec obvyklého (úředního) jazyka jednotlivého státu si právní společenství v každém státě obvykle vytváří specializovaný jazyk doktrinálních úvah o daném právním řádu. Tento specializovaný jazyk může dokonce zahrnovat dvě úrovně – jednak úroveň předmětu doktrinálních studií a jednak obecnou teorii práva sloužící jako meta-úroveň, pod jejímž zorným úhlem je posuzován předmět studia. K uchopení právního jazyka určitého státu je nezbytný jistý stupeň socializace v daném státě. Autor si klade otázku, zda v případě jednotného právního předpisu platného ve více státech a ve více autentických jazykových verzích můžeme vůbec hovořit o tom, že jde o jeden a ten samý předpis. Pokud ano, je otázkou, zda například v Evropské unii v důsledku přijímání unifikačních předpisů nevzniká společný právní jazyk. Právní doktrína přitom dle autora může působit oběma směry – jak směrem k unifikaci supranacionálního a vnitrostátního práva, tak i směrem k partikularizaci supranacionálního práva (odlišným výkladům týchž předpisů v různých státech).

(jg)