

# ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

## EVROPSKÁ UNIE

KLAUSHOFER, R.; PALMSTORFER, R.: **Rakouský ústavní soud používá Listinu základních práv Evropské unie jako kritérium přezkumu: účinky na unijní právo** /Austrian Constitutional Court Uses Charter of Fundamental Rights of the European Union as Standard of Review: Effects on Union Law/. *European Public Law*, roč. 19, č. 1, 2013, s. 1 – 12.

Autoři komentují jedno z nejdůležitějších rozhodnutí rakouského ústavního soudu z posledních let, jehož výsledkem je nově definovaný vztah evropského, mezinárodního a vnitrostátního systému ochrany lidských práv v Rakousku.

Do 14. března 2012, kdy rakouský ústavní soud vydal zmiňované rozhodnutí (rozhodnutí ve spojených věcech U 466/11-18 a U 1836/11), nebylo unijní právo využíváno jako obecné kritérium přezkumu ústavnosti; nově však mezi kritéria přezkumu ústavnosti kromě rakouské ústavy a mezinárodních smluv (zejména Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) přibyla i Listina základních práv Evropské unie.

Případ před rakouským ústavním soudem se týkal vyloučení ústního jednání v soudním řízení, kterým bylo přezkoumáváno rozhodnutí o odmítnutí udělení azylu dvěma žadatelům. Vzhledem k unijní úpravě azylového práva a širší ochraně poskytované Listinou základních práv EU, než je tomu v případě mezinárodních i vnitrostátních záruk ochrany azylantů, přistoupil rakouský ústavní soud k aplikaci článku 47 Listiny základních práv EU. Použil k tomu doktrínu ekvivalence a efektivity aplikovanou dosud v jiných oblastech unijního práva, než je ochrana lidských práv.

Na první pohled vstřícný postoj rakouského ústavního soudu k evropskému právu má však podle autorů článku několik otazníků. Předně je to neochota rakouského ústavního soudu předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, přičemž otázka výkladu článku 47 Listiny základních práv EU v otázce azylového práva není zcela jednoznačná. Dále si rakouský ústavní soud vyhradil posuzovat, zda Listina základních práv EU chrání lidské právo anebo „pouhý“ ústavní princip, který v důsledku aplikace výše zmíněné doktríny ekvivalence nepožívá stejné ochrany.

Tímto rozhodnutím sice evropské právo podstatněji vstupuje do vnitrostátního rakouského práva, avšak podle autorů se vzhledem k dalším souvislostem rozhodnutí jedná spíše o Pyrrhovo vítězství, neboť s ohledem na nově proklamované pravomoci rakouského ústavního soudu se relativizuje pojetí přednosti unijního

práva a pravomoci Soudního dvora jako konečného interpreta sporných ustanovení evropského práva.

(po)

JANČIČ, D.: **Francouzský parlament: evropský dozorce nebo vnitrostátní hráč?** /The French Parliament: A European Scrutineer or National Actor?/ *European Public Law*, roč. 19, č. 1, 2013, s. 126–160.

Článek zkoumá na dvou případových studiích roli francouzského parlamentu při tvorbě evropských předpisů. Případové studie se týkají procesu vnitrostátního projednávání jednak směrnice o službách na vnitřním trhu (2006/123/ES) a dále rozhodnutí Rady ze dne 26. 7. 2010 č. 2010/427 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost. Autor zkoumá samostatně roli každé z komor francouzského parlamentu a jejich interakci s Evropským parlamentem, který je vedle národních parlamentů vnímán jako zdroj demokratické legitimacy evropského práva.

Pokud jde o směrnici o službách, v obou komorách byl původní návrh Evropské komise přijat negativně, zejména s ohledem na francouzské zájmy. Národní shromáždění však více než Senát koordinovalo svou kritiku s poslanci Evropského parlamentu.

Rozhodnutí o Evropské službě pro vnější činnost je politicky obdobně citlivá problematika jako směrnice o službách. Zde obě komory francouzského parlamentu zaujaly kritický postoj k pravomocem Evropského parlamentu v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, která měla podle jejich mínění i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstat primárně záležitostí pro členské státy.

Z případových studií dle autora plyne, že národní parlamenty představují autonomní hráče v „polycentrickém ústavním tělese Evropské unie“ (s. 158), jejichž názory mohou podporovat, ale i kritizovat postoje Evropského parlamentu i jiných evropských institucí.

(po)

SZYDLO, M.: **Národní parlamenty jakožto regulační síťové průmyslových odvětví: hledání dělící linie mezi regulačními pravomocemi národních parlamentů a národních regulačních úřadů** /National parliaments as regulators of network industries: In search of the dividing line between regulatory powers of national parliaments and national regulatory authorities/. *International Journal of Constitutional Law*, roč. 10, č. 4, 2012, s. 1134–1166.

Autor článku, profesor hospodářského práva na vratislavské univerzitě, se věnuje dosud opomíjeným aspektům evropské regulace síťových odvětví (mezi něž patří

například pošta, energetika či elektronické komunikace). Tuto právní úpravu zkoumá nikoliv z pohledu rolí Evropské komise, evropských agentur nebo národních regulátorů (majících postavení nezávislých správních úřadů), nýbrž z hlediska rolí národních parlamentů.

Jeho hlavní tezí je, že i národní parlamenty mohou působit v rolích národních regulačních úřadů. Jednotlivé evropské směrnice o regulaci síťových odvětví předpokládají vydávání obecně závazných právních předpisů, v některých členských státech jsou tyto předpisy přijímány národními parlamenty. Problém však může nastat v případech, kdy tyto vnitrostátní parlamenty musejí splňovat stejné institucionální předpoklady, které podle evropské legislativy přísluší národním regulačním úřadům. Vůči předpisům přijímaným parlamentem, musí být umožněn soudní přezkum, přičemž návrh na tento přezkum musejí mít možnost podat každá dotčená fyzická nebo právnická osoba.

Souvisejícím problémem s nezávislostí národních regulačních úřadů požadovanou evropskými směrnici je i jejich ochrana před vnitrostátní regulací. Parlamenty proto například nemohou přijímat zákony, které by upravovaly podrobnosti výkonu pravomocí národních regulačních úřadů, které jsou založeny evropským právem.

V závěru autor negativně hodnotí dopad novější judikatury Soudního dvora EU (rozsudky ze dne 3. 12. 2009 ve věci C-424/07 Komise proti Německu a ze dne 6.10.2010 ve věci C-389/08 Base NV), která podle něj příliš omezuje pravomoci parlamentů při přijímání zákonů týkajících se síťových odvětví. Tím je tvorba zákonů v parlamentech nahrazována „administrativní expertokracií“ (s. 1164). Podle autora by se měly evropské předpisy upravující síťová odvětví změnit tak, aby obsahovaly větší prostor pro parlamentní normotvorbu, samozřejmě při stanovení základních mezí zaručujících nezávislost, nestrannost a transparentnost rozhodování národních parlamentů.

(po)

## USA

HAREL, A., SHINAR, A.: **Mezi soudní a zákonodárnou převahou: umírněná obrana omezeného modelu soudního přezkumu** /Between judicial and legislative supremacy: A cautious defence of constrained judicial review/. *International Journal of Constitutional Law*, roč. 10, č. 4, 2012, s. 950 – 975.

Článek izraelských autorů působících na amerických univerzitách se dotýká jedné z významných ústavněprávních otázek, akcentovaných zejména americkou právní vědou od druhé poloviny minulého století: Který orgán by měl mít poslední slovo při zkoumání ústavnosti zákonů – jedná se o zákonodárnou nebo soudní moc?

Na škále různých přístupů rozlišují autoři dva krajní, označované jako silný model soudního přezkumu a model nadřazenosti zákonodárné moci. Mezi nimi se nacházejí různé modely omezeného soudního přezkumu. Silný model soudního přezkumu určuje jako finálního interpreta vždy soud, přičemž se jedná o model vycházející z amerického ústavního systému, v němž soudy mohou s konečnou platností zrušit zákon pro jeho rozpor s ústavou. Naproti tomu model nadřazenosti zákonodárce soudní přezkum ústavnosti zákonů vylučuje.

Modely omezeného soudního přezkumu se vyskytují v různých podobách, kterým je společné to, že pravomoci soudů vůči zákonodárné moci jsou slabší než v případě výše uvedeného silného modelu. Příkladem může být Spojené království, kde soudy mohou pouze deklarovat inkompatibilitu zákona s lidskými právy zakotvenými zákonem *Human Rights Act* z roku 1998 a je pak pouze na zákonodárci, aby předmětný zákon změnil. Dalším modelem je klauzule kanadské ústavy, umožňující, aby v určitých případech parlament setrval na zákonu zrušeném předchozím soudním rozhodnutím.

Mezi základní argumenty ve prospěch omezeného modelu soudního přezkumu řadí autoři jednak legitimizační funkci rozhodování voleným parlamentem oproti nevolenému soudu, dále pak zkvalitnění tvorby práva, které plyne z nutné kooperace zákonodárné a soudní moci při určování ústavně konformní úpravy. Autoři článku k těmto dvěma argumentům, které nepovažují za dostatečné pro ospravedlnění omezeného modelu soudního přezkumu, připojují třetí, podle nich rozhodující. Jde o zdůraznění práva jednotlivce na soudní projednání případu. Omezený soudní přezkum totiž na rozdíl od modelu nadřazenosti zákonodárné moci nevylučuje možnost jednotlivce obrátit se na soud, avšak oproti silnému modelu soudního přezkumu nepřiznává soudnímu rozhodnutí vždy konečné slovo v otázce, jaká úprava je z hlediska ústavy optimální.

(po)

## ŠVÝCARSKO

KARPEN, U.: **Švýcarská tvorba práva a teorie tvorby práva – pohled zvenčí/** Schweizerische Rechtsetzung und Recht setzungslehre – ein Blick von außen/. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1/2012.

Švýcarsko se může těšit vysoko vyvinutou teorií a praxí tvorby práva. Srovnávací pohled uvádí Švýcarsko na první místo v přehledu dobře řízených států a přináší podněty, jak uskutečňovat „lepší zákony“ (Petr Nolls, „teorie zákonodárství“, 1973). „Umění zákonodárství“, jeho výzkum a praxe je ve Švýcarsku široce rozvinuto, v Evropě vedle Nizozemí a Švédska je na vrcholu. Oficiální „Zákonodárné (legislativní) směrnice“, vypracované Spolkovým úřadem pro justici, jsou se 450 stranami nejdůkladnějšími v Evropě; rovněž Švýcarská společnost pro zákonodárství je úspěšná a nejuznávanější v Evropě. Centra pro teorii zákonodárství ve Fribourgu,

Zürichu a Ženevě přitahují mnohé legislativní odborníky i studenty; jde o tematiku tvorby práva, ústavního zákonodárství a jejich teorie, zákonodárných (legislativních) subjektů, jejich organizace, legislativního procesu, cílů a prostředků zákonodárství, legislativní metodiku, legislativního jazyka, stavby právních pravidel, zvláště formy (novelizace zákonů, odkazovací normy), legislativní techniku aj.

Zákon je řídícím prostředkem demokratického právního a sociálního státu; spojuje státoprávní příkaz zákonnosti vládní a správní činnosti s demokratickým požadavkem na zákonné normování. Švýcarská Spolková ústava kodifikuje v čl. 164 I pojem zákona. Ústava se vyznačuje demokratickým modelem a spolkovou státností. Oba prvky mají vliv na organizaci, proces a obsah zákonodárství. Švýcarsko je naplňováno přímou demokracií s parlamentními zastupitelskými demokratickými komponenty. Podrobnosti práv jako referendum a lidová iniciativa jsou upraveny Spolkovou ústavou (čl. 138-141a). Švýcarsko není plebiscitní demokracií; bez silné zastupitelské báze se nedá řídit moderní stát; nespokojenost s parlamentním rozhodnutím se vyjadřuje v hlasování lidu. Zákon je považován více méně jako sociální smlouva než závazné rozhodnutí většiny nad menšinou; zákon je lidový, stálý, jednoduchý, krátký, jasný a přehledný. Demokracie je demokracií shody (konkordance).

Proces švýcarského zákonodárství se vyznačuje subsidiaritou, participací a lidovými právy, orientací na konsensus, nezávislostí poslanců, kontinuitou rozhodujících orgánů. Ustanovení Ústavy se respektují jako směrnice pro zákonodárství.

Jsou-li objasněny cíle a nástroje návrhu zákona, následuje redakce textu. Jde o účelný druh a obsah norem pro komunikaci s občany a organizacemi, o přehlednost, členění, jazyk, použití odkazů a fikcí, o legální definice, o optimální pojetí novelizace zákonů. Legislativní technika je ve Švýcarsku na výborné úrovni. Téměř polovina učebnice George Müllera je věnována těmto otázkám: jasná a přehledná uspořádání, co možná obecně srozumitelný jazyk; přiměřená podrobnost a určitost působí pozitivně na působení norem, bezproblémovost a správnost aplikace v praxi (anticipovaná interpretace během tvorby norem), překonání problematiky mnohojazyčnosti, přesnost, stručnost a jednoduchost.

Tvorbu a realizaci práva zásadně ovlivňuje kvalita, demokratický přístup, profesionalita a zkušenosti subjektů, které se na ni podílejí a za ni odpovídají.

(zš)

## POLSKO

LIPOWICZ, I.: *Úvahy o polském systému tvorby práva/Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa/Państwo i prawo* 7/2012.

V uplynulých letech nedošlo k zásadní úpravě v procesu tvorby práva. Negativní

jevy dosáhly již takového stupně, že je nezbytné, aby se co možná nejdříve staly předmětem reflexe parlamentu. Proces tvorby práva je z formálního hlediska blízko evropským standardům, hůře je to s jeho realizací. Lze konstatovat porušování systémových řešení v oblasti tvorby práva, inflace předpisů postupně pokračuje, legislativní centra neprokazují potřebnou koordinaci, převládají okamžitá rozhodnutí aktuálních řešení, která nemají nic společného s potřebnou systémovostí. Nedostatek stability vzbuzuje výhrady zejména u kodexů, dochází k chybám, vyžadujícím novelizaci (opravy) ještě před nabytím platnosti zákona; je nepostačující kvalita adaptační role přechodných ustanovení.

Nedostatky v legislativě se projevují i v důsledcích stížností zasílaných do Úřadu Ochránce práv občanů, tedy problematiky, která se týká občanů.

Nezačleňování přechodných ustanovení do nových zákonů, opoždění v provádění závazných zákonných zmocnění je nejen nepořádností, ale prostě nedostatkem dobrého legislativního řemesla. Ústavní tribunál upozorňoval na nedostatky v roli *vacatio legis*. Poznatky Ochránce práv občanů se týkají i jednoznačnosti úprav v kodexu o správním řízení se zohledněním specifiky tohoto řízení umožňujícího vydávání správních aktů.

To, co bylo uvedeno, by se nemělo ohraničit pouze na kritiku, nýbrž vést k propozicím naléhavých změn. Z hlediska poznatků a hodnocení i názorů Ochránce práv občanů a jeho úřadu je v současnosti účelné i potřebné řešit:

- za první,** aby předsednictvo Sejmu posílilo autoritu předsednictev komisí včetně pozice legislativců v nich, jež byla postupně oslabena; dále ustavit sejmovou nebo senátní komisi, zabývající se systematicky právními předpisy zbytečnými, zastaralými a rozpornými; rozhodnutí soudů a Ústavního tribunálu poskytující pro to dostatečné materiály;
- za druhé,** důsledky rozšíření přístupu do sítě internetu podněcují i společenské přiblížení se k tvorbě práva;
- za třetí,** analyzovat a upravit funkčně dosavadní systém, představující Vládní centrum legislativy, Legislativní radu, zejména ve vztahu k legislativní práci celého parlamentu;
- za čtvrté,** prověřit ovlivňování a nátlaky na průběh a obsah legislativního procesu na vládní a parlamentní úrovni, a to z hlediska účinnosti dosavadních opatření a modernizovat i archaický systém meziresortního projednávání;
- za páté,** zkvalitnit hodnocení skutečných důsledků tvorby práva (včetně finančních a organizačních), vytvořit pro to zejména v Kanceláři Sejmu odborný analytický kolektiv.

(zš)

## RUSKÁ FEDERACE

**Právní politika současného Ruska: formy a prostředky realizace**/Правовая политика современной России: формы и средства реализации/Государство и право, 2012, с. 108-116. (Přehled materiálů „kulatého stolu“).

Saratovská odbočka Institutu státu a práva Ruské akademie věd uskutečnila v květnu 2011 vědecko-praktickou konferenci na téma „Právní politika současného Ruska: formy a prostředky realizace“, a to za účasti zahraničních vědců.

V úvodu konference bylo poznamenáno, že právní politika má řídit procesy právního rozvoje konkrétní země, zvyšovat úroveň uspořádání a organizace právního života. Sama představuje systém priorit činností v právní sféře, spočívá na všeobecně uznávaných normách mezinárodního práva, má svůj výraz především v právních aktech a právní ideologii konkrétní země.

V dalším bylo uvedeno:

Cílem právní politiky je zvýšení úrovně a kvality právního života ruské společnosti a jeho organizačních institucí, zabezpečujících garantované uskutečňování práv a svobod člověka a občana, zájmů osobnosti.

Úkolem právní politiky je optimalizace mechanismu právní regulace a právního systému jako celku, upevnění disciplíny, zákonnosti a právního pořádku, zvyšování právní kultury státních zaměstnanců a občanů.

Prostředky právní politiky jsou podmíněny cílem a úkoly i zaměřením na zabezpečení jejich realizace. Jako právní prostředky fungují různé nástroje (ustanovení) a činnosti (technologie), schopné realizovat dané cíle (ideály).

Právní politika současného Ruska obsahuje hlavní orientace, považované za formy její realizace: 1. právotvorná; 2. právo-realizující; 3. právo-interpretační; 4. doktrinální; 5. právně-vzdělávací.

Právní politika státu se rozpracovává a uskutečňuje součinností všech subjektů začleněných do politického systému společnosti; dostává se jí vyjádření ve federálních programech: v koncepcích rozvoje, v mezinárodních dohodách Ruska, v zákonech a jiných právních normách a aktech Ruské Federace, a v dalších oficiálních státních dokumentech.

K realizaci právní politiky v Rusku je nezbytné provádění komplexního výzkumu forem a prostředků její realizace.

Na konferenci bylo rovněž zdůrazněno, že státní kontrola je jedním z důležitých prostředků realizace právní politiky.

Ústava Ruské Federace svěřuje povinnost určit základní směry státní politiky prezidentu Ruské Federace, který je formuluje v každoročním Poselství Federálnímu shromáždění Ruské Federace.

Na konferenci byly diskutovány problémy uskutečňování právní politiky.

Nedostatečně efektivně realizované, málo využívané a chráněné právo nemůže zabezpečit potřebný právní pořádek a působit jako autoritativní síla ve společnosti.

Mechanismus realizace právní politiky v Ruské Federaci představuje praktickou činnost subjektů občanské společnosti a orgánů státu ve sféře mocenské realizace ustanovení (norem) práva, a rovněž v oblasti právní regulace vztahů, spojených s ochranou právních norem před jejich porušováním. Důležité je předcházet porušování norem právního pořádku a narušování procesu realizace právní politiky v současném Rusku.

(zš)