

## ZÁKONODÁRNÁ MOC V PROCESU EVROPSKÉ INTEGRACE

JANA RESCHOVÁ

Pojem zákonodárné moci nevyvolává větší problémy a v zásadě ji lze charakterizovat jako výlučné oprávnění přijímat obecně závazné normy nejvyšší právní síly (aniž bychom rozlišovali v tomto okamžiku mezi ústavním a běžným zákonem). Zajímavou se otázka zákonodárné moci stává v okamžiku, kdy chceme postihnout, co se má stát zákonem (respektive, které z obecně závazných pravidel chování pozvednout na formu zákona) a jak jinak než libovůlí zákonodárce vymezit sféru věcí natolik závažných a natolik obecných, aby měly být upraveny právě zákonem. Zajímavým se problém stává tehdy, vymaníme-li ho z rousseauovského pojetí moci vyjadřující *volonté générale* a přiblížíme-li ho empirickým poznatkům a institucionální analýze tvorby rozhodnutí, jakožto procesu reflexe a prosazování diverzifikovaných zájmů uvnitř orgánu kolektivního vyjednávání a rozhodování (tedy zákonodárného sboru). Zajímavým se problém stává tehdy, je-li zákonodárná moc mocí nadstátní (nadmárodní) a to nejen v tom, jak dalece je specifická a v čem se liší od moci národní, ale i v tom, jak obě moci (národní a nadnárodní) koexistují.

### I.

Analýzu zákonodárné moci na národní úrovni je nezbytné rozdělit do dvou argumentačních rovin. Jedna se týká obecně posunu významu zákonodárné moci v celkovém rámci normotvorné činnosti moderního (postmoderního) státu a druhá se týká reakce na evropský integrační proces a vývoje postavení národního zákonodárce vůči zákonodárci a normotvůrci nadnárodního charakteru. První rovinu argumentu ponecháme stranou, aniž bychom chtěli jakkoli snížit její význam. V daném kontextu je však nezbytné připomenout, že jedinečnost národního zákonodárce je v tom, že v právním státě je představitelem nejvyšší zákonodárné moci, že je voleným orgánem, že je institucí reprezentativní demokracie, která má demokratickou legitimitu přijímat obecně závazné normy (a v hierarchii norem) té nejvyšší právní síly. Není tím řečeno, jaký význam zákon v právním řádu fakticky zaujímá ani to, kdo fakticky zákon tvoří a jakým způsobem je zákon přijímán. Není tím řečeno ani to, jak je zákon realizován a jak je dodržován a jakou měrou a jak výrazně se na efektivnosti práva ve společnosti podílí. Není tím ani naznačen vztah k ostatním ústavním orgánům, které přímo nebo



nepřímo do legislativního procesu mohou zasáhnout. Jinými slovy: z materiálního významu orgánu zákonodárné moci usuzujeme na formálně právní důsledky jeho rozhodnutí a na presumovaný význam a postavení zákona v ústavním systému. Neodvozujeme z toho jednoznačně, že zákonodárce transponuje jednotnou vůli nositele legitimacy moci nebo, že ji sám jako jedinou a obecnou reprezentuje. Odvozujeme z toho, že formou zákona stvrzuje rozhodnutí většiny, která více či méně vnímá odpovědnost za proporcionalitu rozhodování ve vztahu k účelu, účinku a předpokládanému cíli.

Jak se však vypořádat se skutečností, přijme-li národní zákonodárce (ústavodárce) (ať zcela nebo částečně) formálně právní prioritu nadnárodního právního řádu, aniž by tento měl vlastní zdroj demokratické legitimacy, srovnatelné s tou, která je tak „samozřejmá“ na národní úrovni? Vycházíme-li z axiomu, že národní zákonodárce supranační zdroj legislativní moci potvrdil v demokratickém procesu, (a to je základní předpoklad), potom nám zbývá řešit otázku, jaký je rozsah oblastí svěřených rozhodování na nadnárodní úrovni zakotvených v zakládajících smlouvách a hledat, kam až funkcionalistický přístup k evropské integraci dovedl rozdělení kompetencí mezi ES/EU a členskými státy. To však nestačí. Je nezbytné připomenout i principy, jimiž se členské státy mají řídit. Pro národního zákonodárce tedy platí, že si má být vědom toho, že k provedení cílů Společenství patří „sblížování národních právních řádů v míře nezbytné pro fungování společného trhu“ (a k naplnění všech cílů uvedených v čl. 2 Smlouvy) (čl. 3 písm. b)<sup>1</sup> nebo že „členské státy přijmou veškerá obecná nebo zvláštní opatření vedoucí k provedení závazků vyplývajících ze smlouvy nebo z aktů orgánů Společenství. Uspadňují Společenství plnění jejího poslání“. (čl. 10 Smlouvy).

Role národního zákonodárce, respektive parlamentu, odpovídá tedy roli orgánu, který na jedné straně transponuje směrnice Evropské rady a na druhé se aktivně účastní komunitárního legislativního procesu tím, jak prostřednictvím mandátu vládě a kontroly zástupce národní vlády v Radě ovlivňuje její legislativní rozhodnutí. To konečniců reflektují i ustanovení národních ústav o roli národních parlamentů v evropských otázkách. Národní parlamenty (členských států EU) vystupují v dvojediné roli – jako orgány zákonodárné moci na národní úrovni a zároveň jako orgány podílející se specifickým způsobem na legislativním procesu na nadnárodní úrovni. Funkci národních parlamentů lze potom spatřovat právě v tom, že zajišťují nejen primární ale i sekundární (respektive odvozenou) legitimitu zákonodárného procesu na nadnárodní úrovni.<sup>2</sup>

To, že plnění takové role není zdaleka jednoduché, vyplývá ze zkušeností francouzského zákonodárce. Ten získal sice ústavní úpravou z roku 1992 (a následně v roce 1999) možnost aktivně se podílet na komunitárním legislativním procesu a vláda je povinna předložit oběma komorám návrh komunitárního aktu legislativní povahy poté, co byl Evropskou komisí předložen Radě. Vláda může, avšak nemusí, předložit parla-

<sup>1</sup> Version consolidée du Traité instituant la Communauté Européenne, Journal officiel des Communautés Européennes, 24. 12. 2002.

<sup>2</sup> „I když by bylo obtížné národní parlamenty považovat v tomto smyslu za orgány komunitární, je nezbytné zdůraznit jejich funkci demokratické legitimace komunitárního rozhodovacího procesu“ I. Pernice, *Fondements du droit constitutionnel européen*. Texte révisé et élargi d'un cours donné en avril 1999 à l'Institut des Hautes Etudes Internationales de l'Université Paris II. <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/papers/whipers500/perniceparis.htm>



mentu k projednání i návrhy nařízení a dalších aktů. Účast francouzského parlamentu je tedy omezena na projednávání jen návrhů legislativní povahy, přestože – viz níže – v komunitárním právu takové rozlišení mezi legislativním a nelegislativním aktem je obtížné. Obtížné postavení francouzského parlamentu je i v tom, že rámec tzv. racionalizovaného parlamentarismu neumožňuje projednávat věci, které nejsou vládou k projednání parlamentu navrženy.

V roce 2000 Národní shromáždění projednává návrh zákona zmocňující vládu k transpozici 176 směrnic Evropské rady (z nichž 1/3 je legislativní povahy) formou vládních nařízení (*ordonnances*)<sup>3</sup> se silou zákona. Francouzští poslanci vědomi si rizika, které zmocňovací nařízení pro postavení a pravomoci Parlamentu mají, zejména pak v návaznosti na historické zkušenosti od roku 1830, přesto jeho podporu zvažují. Činí tak zejména z důvodu naléhavosti a pod tlakem hrozby sankcí, které by mohly rozhodnutím ESD na Francii dopadnout. Specificky je pro zákonodárce významné to, že takové rozhodnutí umožňuje ústava (čl. 38), že návrh zákona předložený vládou je zcela přesně odůvodněn, že opatření je naléhavé, že zmocňovací ustanovení dostatečně přesně stanoví oblast úpravy a že zmocnění je časově omezeno. Francouzský zákonodárce však v každém ohledu volá po zlepšení stavu informovanosti o přípravě evropských směrnic.

## II.

Pro odborníky evropského práva není novinkou specifická institucionální architektura ES/EU, zčásti ospravedlňovaná skutečně zvláštním vývojem integrace. S obtížemi se na ni aplikovaly klasické modely tripartity moci, reprezentativní demokracie a odpovědné vlády, byť byla Společenství složena ze států, jejichž národní ústavní modely takovým kritériím vyhovovaly. Zvláštnost evropské „zákonodárné moci“ tedy byla v tom, že nebyla výlučně v rukou parlamentu a že nevydávala zákony. Moc přijímat obecně závazné normy byla rozložena mezi Evropskou radu a Evropský parlament, kde každý z orgánů v legislativním procesu, v závislosti od rozhodovaných věcí, disponoval specifickými pravomocemi. To vedlo v polovině 90. let ke srovnávání s bikameralismem (pravděpodobně asymetrickým) podobným tomu, jaký existuje v národních státech.<sup>4</sup> Přesto se oba orgány od sebe liší. Evropská rada plní především funkci reprezentanta národních orgánů výkonné moci a Evropský parlament reprezentuje politické strany. V Radě se rozhoduje jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou a systémem vážených hlasů a uplatňují se i nepsaná pravidla (tzv. lucemburský kompromis). V Evropském parlamentu se uplatňuje jednací řád, rovnost hlasů a pro jeho jednání je významná vnitřní struktura orgánů. O bikameralismu lze však hovořit pouze tehdy, jsou-li do legislativního procesu zapojeny obě komory, respektive je-li třeba součinnosti obou, jak Rady tak i Evropského parlamentu. Přitom role obou orgánů je různá podle toho, v jaké formě legislativního procesu rozhodují (spolupráce, konzultace, spo-

<sup>3</sup> Rapport par M. Jacques Floch, portant habilitation du Gouvernement a transposer, par ordonnances, des directives communautaires et a mettre en oeuvre certaines dispositions du droit communautaire. No 2766. Assemblée Nationale, onzieme législature. 4 décembre 2000.

<sup>4</sup> S. Hix, The Political System of European Union, 1999.



lurozhodování). Je nesporné, že v průběhu integrace se nejen procedurálně, ale i materiálně prosadila významnější role Evropského parlamentu. Tomu svědčí jak změny v zakládajících smlouvách (spolupráce byla zavedena v roce 1987 Jednotným evropským aktem a týkala se přibližně jedné třetiny legislativních rozhodnutí; procedura spolurozhodování byla zavedena Maastrichtskou smlouvou v roce 1992 a zrovnoprávnila Evropský parlament s Evropskou radou; Amsterodamskou smlouvou bylo spolurozhodování obou orgánů rozšířeno o další oblasti) tak i rozhodnutí Evropského soudního dvora. ESD zrušil normu přijatou Radou bez konzultace s Evropským parlamentem. V roce 1979 byla norma byla přijata Radou v mezidobí po rozpuštění Parlamentu a před svoláním nově zvoleného Parlamentu. Od tohoto rozhodnutí je Evropský parlament podezříván z toho, že si je jist tím, že může využít institutu konzultace jako taktiky ke zdržování přijetí rozhodnutí. Přesto snaha vyrovnat asymetrii a posílit roli Evropského parlamentu v legislativním procesu, kde ještě stále ve vzájemných vztazích dominuje Rada, která o některých otázkách rozhoduje samostatně (ve věcech společné obchodní politiky), neutichá.

Zajímavým vývojem prošlo i pojetí evropského normativního systému. Snad právě z opatrnosti se charakter evropských norem nesrovnával s právním řádem národních států a bylo na ESD, aby jeho účinky specifikoval ve vztahu k jednotlivým případům: jako „opatření kvasilegislativní povahy, které zavazují *erga omnes*, opatření, která jsou přijímána nadnárodními orgány, která nejsou mezinárodním právem ani národním právem a mají přímý účinek, aniž by bylo třeba je ratifikovat národními orgány, a která mohou být soudně přezkoumána jen ESD“.<sup>5</sup> Takový přístup ESD byl odvážnější než díky zakládajících smluv. Podle nich normativní činnost byla svou povahou technicko-regulační a zcela zapadala do koncepce, podle níž členské státy takové pravomoce delegovaly na Evropská společenství. Potom i charakter norem mohl být jen reflexí expertních stanovisek, zcela racionálních a politicky neutrálních.<sup>6</sup> Příprava Maastrichtské smlouvy otevřela prostor snahám nejen ustavit institucionální rovnováhu mezi evropskými orgány a pozici Evropského parlamentu procedurou spolurozhodování posílit, ale i připodobnit dělbu moci na evropské úrovni montesquieuovskému konceptu moci. Tím se měl vytvořit funkčnější normativní systém a zavést transparentnější legislativní proces. Ukázalo se, že zároveň s tím je žádoucí i zprůhlednit hierarchii evropských norem. Hofmann má za to, že k nízké transparentnosti přispěla i samotná terminologie, jejímž smyslem bylo především se vyhnout jakémukoliv zpodobnění s národním právním systémem a tím i setrvalému konfliktu mezi prointegračními a euroskeptickými politickými a zájmovými skupinami. Tím vysvětluje zástupné používání pojmů. Místo o „ústavě“ se hovoří o „smlouvách“, namísto „daní“ se používají „vlastní zdroje“ a „směrnice a nařízení“ zastoupily „obecně závazné normy“ (*legislation*). Změnu v terminologii a hierarchizaci právního systému měl řešit Konvent a jím přijatý návrh tzv. ústavní smlouvy.

<sup>5</sup> Case 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v. High Authority of the European Coal and Steel Community*, 1954–1956 ECR 245, 258. Citováno podle zdroje sub. 6.

<sup>6</sup> Herwig C. H. Hofman, *A Critical Analysis of the new Typology of Acts in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*. European Integration online papers (EioP) Vol. 7 (2003) No 9. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-009a.htm>



V návrhu smlouvy zakládající ústavu pro Evropu dochází k jistým změnám v pojetí zákonodárné moci, aniž by došlo ke změně evropských institucí (nebyla například navržena nová druhá komora Evropského parlamentu). Předně, a ve smyslu laekenského mandátu, jsou definovány nástroje rozhodování, akty práva (čl. I-32). Ty slouží k výkonu pravomocí svěřených ústavou Unii, která přijímá evropský zákon, evropský rámcový zákon, evropské nařízení, evropské rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Pouze evropský zákon a evropský rámcový zákon jsou považovány za legislativní (obecně závazný) akt. Zákon je závazný a přímo aplikovatelný ve všech členských státech a rámcový zákon je závazný co do cíle, jehož má být státy dosaženo, aniž by se specifikovaly nástroje, nutné k jejich dosažení. Zde jsou národní státy ve vymezeném rámci svobodné ve volbě právních a mimoprávních prostředků.

Přijetí normativních aktů (čl. I-33) předpokládá souhlas jak Evropské rady, tak i Evropského parlamentu. K podání legislativního návrhu je oprávněna Komise. V ústavě uvedených případech může návrh podat i skupina států. Řádný legislativní proces je upraven čl. III-302. Ten počítá s krajní alternativou tří čtení návrhu: první čtení je zahájeno v Parlamentu a jeho stanovisko postoupeno Radě ministrů. Jsou-li obě stanoviska shodná, akt je přijat. Není-li tomu tak, Rada ministrů zašle návrh s odůvodněním zpět Parlamentu. K tomu se vyjadřuje i Komise. Druhé čtení probíhá ve lhůtě nadcházejících tří měsíců a končí buď přijetím návrhu Rady v Parlamentu (nebo nevyjádřením se k návrhu), zamítnutím návrhu většinou všech členů Parlamentu nebo podáním pozměňujících návrhů přijatých většinou všech poslanců. Přijme-li Rada ministrů pozměňující návrhy do tří měsíců, je akt přijat, v opačném případě je do šesti týdnů svolána dohodovací komise, která připraví společný návrh do šesti týdnů. Jinak není návrh přijat a legislativní proces končí. Je-li předložen dohodovací komisí společný návrh, je přijat, hlasovala-li pro něj většina přítomných poslanců a kvalifikovaná většina členů Rady ministrů. Úprava počítá s dalšími alternativami: je tu možnost prodloužit fázi třetího čtení na návrh Parlamentu nebo Rady ministrů v případě, že návrh zákona podá skupina států, nebo že návrh je podán na základě doporučení Evropské centrální banky, na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky.

Evropská nařízení přijímá Evropská rada, Komise a Evropská centrální banka. Evropským zákonem ale i evropským rámcovým zákonem lze zmocnit Komisi k vydání zmocňovacího nařízení, jimž se doplňuje nebo mění některá nepodstatná ustanovení zákona nebo rámcového zákona. Ve zmocňovacích ustanoveních je nezbytné stanovit omezení co do obsahu, působnosti a doby zmocnění. Přitom lze stanovit i podmínky, za nichž lze zmocnění udělit. Návrh příkladmo uvádí, že zmocnění může buď Evropský parlament nebo Evropská rada odvolat, nebo že vstoupí v platnost až poté, co ve stanovené lhůtě ani Parlament ani Rada nepodají námítky proti takovému zmocnění. O tom rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou a Parlament většinou všech svých členů.

Vztah národního a unijního právního řádu je specificky definován v hlavě III. návrhu. Obecně je vymezují zejména články I-9, I-10 a I-11. Je výslovně stanoveno, že ústava a akty práva přijaté unijními orgány k výkonu jejich kompetencí mají přednost před právem národním. Členským státům tedy přísluší přijímat obecná nebo zvláštní



opatření zajišťující provedení jak ustanovení ústavy tak aktů unie. To znamená, že v oblastech výlučných kompetencí unie přijímá zákony (a rámcové zákony) a národní státy mohou přijímat zákony jen jsou-li k tomu zmocněny unií nebo mají-li provést unijní zákonnou normu. Ve věcech spadajících do sféry sdílených kompetencí mají jak unie tak i národní státy právo přijímat zákony, avšak národní státy tak mohou jen potud, pokud je unie nečinná nebo se rozhodla v dané oblasti nepřijímat žádný akt práva. Ve věcech koordinace a podpory politik a doplňkových kompetencí se legislativní aktivita unie v zásadě nepředpokládá.

Čeho se obsahově legislativní akty týkají? Týkají se oblastí spadajících do výlučných kompetencí unie (čl. I-12), zejména věcí hospodářské soutěže v podmínkách vnitřního trhu, měnové politiky, společné obchodní politiky, celní unie a zachování některých přírodních zdrojů (mořských biologických zdrojů při využívání politiky rybolovu). Týkají se také oblastí sdílených kompetencí (čl. I-13), zejména oblastí vnitřního trhu, osobních svobod, bezpečnosti a justice, zemědělství a rybolovu, dopravy a transevropských sítí, energie, sociální politiky, ochrany spotřebitelů, ochrany životního prostředí a ochrany veřejného zdraví. Tyto kompetence lze považovat za sdílené jen pokud nejsou jinak vymezeny buď v kompetencích výlučných (využití mořských biologických zdrojů pro rybolov) nebo v kompetencích doplňkových (čl. I-16). Tam nelze národním státům přikázat, aby harmonizovaly svůj právní řád s řádem unijním. Je tedy přípustné, aby unie v těchto otázkách přijímala právně závazné akty avšak nikoli takové, které by bezprostředně regulovaly vztahy ve vyjmenovaných oblastech kultury, ochrany lidského zdraví, vzdělávání a civilní ochrany.

Další ustanovení (čl. I-17) pamatuje na situaci, kdy ústava neupravuje všechny případy, které by si v budoucnu vyžádaly, aby unie mohla přijmout nezbytná rozhodnutí (nutná k zajištění cílů politik již definovaných v části III. Ústavy). Pro takovou situaci je možné, aby Rada na návrh Komise a po schválení Parlamentem jednomyslně rozhodla o přijetí příslušných opatření. Ani v takovém případě, kdy je zajištěn souhlas všech účastníků legislativního procesu není přípustné, aby se přijatým opatřením vyžadovala harmonizace národních právních řádů, pokud to výslovně ústava nedovoluje. Lze dovést, že nepůjde o opatření formou zákona? Lze aplikovat tezi, že pokud dikce ústavy explicitně nehovoří o zákonu, že zákon nelze přijmout? Legislativní činnost unie, respektive přijímání zákonů a rámcových zákonů, je v dikci ústavy vnímána nejen jako výkon kompetencí unie, ale také jako projev ochrany právního prostředí: ve zvláštních ustanoveních o uvádění v život prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti se konstatuje, že právě (čl. I-41 odst. 1) zákonnou úpravou směřující ke sblížení národních právních řádů v oblastech výslovně uvedených v části III ústavy unie přispívá k realizaci prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti.

K oblastem, které mají být upraveny evropským zákonem patří dále podmínky pro uplatnění lidové iniciativy (čl. I-46 odst. 4), přístup k informacím o činnosti unijních orgánů (čl. I-49) a ochrana osobních údajů (čl. I-50), rozpočet (čl. I-55), vlastní zdroje unie. Zákonem nesmí být upraveny například otázky společné zahraniční a bezpečnostní politiky (čl. I-39, odst. 7). Evropským zákonem lze podle čl. III-232 upravit a sjednotit evropské volby, statut evropských politických stran a pravidla pro jejich fi-



nancování (III-233), ustavení parlamentní vyšetřovací komise (III-235), statut evropského ombudsmana, ustavení specializovaného soudního tribunálu (III-264) a statut unijních zaměstnanců (III-333).

Co zůstalo národnímu zákonodárci? Národnímu zákonodárci nadále zůstává sféra, která není svěřena unii a která zůstává v plné suverénní moci národních států (viz děla kompetencí). Dále je to sféra, která je svěřena unii, ale kde se rámcovým zákonem ponechává na národním státě rozhodnout, jakými právními prostředky stanoveného cíle dosáhnout. Dále jsou to právní prostředky (včetně zákonných) nutné k provedení právně závazných aktů Unie.

Národnímu zákonodárci výslovně patří například i úprava postavení církví a náboženských společností a filozofických a nekonfesijních organizací a udělování souhlasu s evropským zákonem o zdrojích Unie (I když návrh hovoří o souhlasu orgánů, které jsou k tomu národními ústavami zmocněny, jde vesměs o národní parlamenty).

Národním parlamentům je v návrhu ústavy (respektive protokolem, jež je součástí přílohy I.) přiznáno právo účastnit se legislativního procesu. Mají výslovně právo být informovány o připravovaných legislativních návrzích, (o všech návrzích, které jsou postoupeny Evropskému parlamentu a Radě). Národní parlamenty mohou přezkoumávat dodržování principu subsidiarity a proporcionality a to formou stanoviska zasílaného předsedům Rady, Evropského parlamentu a Komise. Národní parlamenty mají také právo být informovány o programu jednání Rady a o jeho výsledcích. V případech tzv. „passerelle“ (čl. I-24) musejí být národní parlamenty informovány ve lhůtě ne kratší než 4 měsíce. Návrh přímo ukládá, že tam, kde se národní parlamenty skládají ze dvou komor, všechna práva se týkají obou komor zároveň. Návrh předpokládá mezi-parlamentní spolupráci (Evropský parlament a národní parlamenty a konferenci specializovaných orgánů – komisí, delegací, výborů – k výměně informací a zkušeností. Zejména pak navrhuje k projednání otázky týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společné obranné a bezpečnostní politiky, tedy oblastí, které nespadají ani do výlučné kompetence unie ani do sdílené kompetence národních států a unie).

Obecná úprava zásad pro delimitaci toho kdo, kdy a co má upravit zákonem, je doplněna v části III. Vezměme si pro srovnání příklady ze tří sfér kompetencí (výlučných, sdílených a komplementárních) a sledujme, jak normativní úpravu *in concreto* zakotvuje III. část ústavy. V oblasti svobodného pohybu osob se předpokládá, že zákonem nebo rámcovým zákonem budou upraveny zejména spolupráce mezi národními úřady práce, že se zruší omezení svobodného pohybu osob a služeb vyplývající z národní úpravy a správní praxe, národní omezení bránící svobodné volbě zaměstnání, že budou propojeny nabídky volných pracovních míst a žádostí o práci a že se vytvoří podmínky pro vyváženost nabídky a poptávky na trhu práce a tím se zamezí rizikům jejich dopadů na životní úroveň a úroveň zaměstnanosti v jednotlivých regionech a výrobních sférách. V oblasti sociálního zabezpečení se zákonem předpokládá úprava podmínek pro vyplácení sociálních dávek v podmínkách reagujících na mobilitu pracujících osob. Pro oblast pravidel hospodářské soutěže se předpokládá nikoli úprava legislativními akty ale evropskými nařízeními (která přijímá na návrh Komise rada ministrů po konzultaci v Evropském parlamentu). Avšak významné je, že zákonem nebo rámcovým



zákonem lze upravit opatření ke sblížení zákonných, nařizovacích a jiných podzákon-  
ných norem ve věcech fungování vnitřního trhu. Takový zákon je přijat jednomysl-  
ně v Radě ministrů po konzultaci v Parlamentu a v Ekonomické a sociální radě. Tako-  
vou harmonizaci nelze uplatnit pro volný pohyb osob a pro úpravu práv a zájmů  
zaměstnanců, ale ani pro oblast fiskální politiky. Otázky finanční politiky jsou řešeny  
v čl. III-62: zákonem nebo rámcovým zákonem lze stanovit harmonizaci právní úpra-  
vy daně z obrátu, daně z potravin a jiných nepřímých daní, je-li to nezbytné pro fun-  
gování vnitřního trhu. To za předpokladu, že taková opatření mají za cíl zamezit nezá-  
konným daňovým únikům nebo usnadnit administrativně správní spolupráci. O přijetí  
takového zákona nebo rámcového zákona může kvalifikovanou většinou rozhodnout  
Rada ministrů. Unijní orgány mají dbát (čl. III-65), aby harmonizace vycházela z nej-  
novějších vědeckých poznatků ve věcech ochrany zdraví, spotřebitelů, životního pro-  
středí a bezpečnosti. To však nebrání členským státům, aby (čl. III-43) nemohly z dů-  
vodů např. veřejné morálky, veřejného pořádku a bezpečnosti, ochrany zdraví a života  
osob a zvířat, zachování vegetace, ochrany národního bohatství a v dalších specificky  
stanovených případech (ochrana životního prostředí a pracovního prostředí) namítat  
zachování jejich národních norem poté, co byly přijaty evropské zákony (rámcový  
zákon) nebo evropské nařízení. Taková námitka je ve stanovené lhůtě přezkoumána  
Komisí, která přijme evropské rozhodnutí, v němž potvrdí nebo zamítne platnost ná-  
rodních norem.

■ V oblasti sociální politiky, která spadá do sdílených kompetencí, zákonem nebo rámc-  
ovým zákonem lze přijmout opatření k podpoře spolupráce mezi státy (přičemž har-  
monizace norem je vyloučena) ve vyjmenovaných věcech. Jde například o úpravu pod-  
mínek výkonu práce, sociálního zabezpečení, informování zaměstnanců a ochrany  
kolektivních práv zaměstnanců. Ze zákonné úpravy jsou vyloučeny otázky jako boj  
proti sociálnímu vyloučení a modernizace systému sociální ochrany pracovníků. Vy-  
loučena je explicitně také úprava výše odměny za práci, úprava spolčovacích práva  
a práva na stávkou. Unijní zákonnou úpravou není dotčeno ani právo členského státu sta-  
novit základní zásady sociální zabezpečení a jeho rozpočtového a finančního krytí  
nebo přijmout přísnější sociální ochranu pracovníků. Oba subjekty (jak unie tak státy)  
jsou vázány Evropskou sociální chartou z roku 1961, Chartou základních sociálních  
práv pracujících z roku 1989 a unijní Ústavou. Do legislativního procesu jsou (pro jed-  
notlivé případy různě) také zapojeny Výbor regionů a Hospodářský a sociální výbor.

■ V oblasti hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti, kde unii připadá role koor-  
dinační (čl. I-14), unie může přijímat zákony nebo rámcové zákony, jež mají stimulo-  
vat spolupráci mezi členskými státy (výměna informací, zkušeností) s cílem podporovat  
kvalifikovanou, vzdělanou a flexibilní pracovní sílu (čl. III-97). Spadá sem i podpora  
tržní sociální ekonomiky směřující k plné zaměstnanosti a sociálnímu pokroku, od-  
stranění sociální vyloučenosti, aj. (čl. I-3). Zákonem však nelze stanovit harmonizaci  
zákonných a podzákonných národních norem.

■ V oblasti civilní ochrany, která je součástí doplňkových kompetencí, lze přijmout  
evropský zákon nebo rámcový zákon k zajištění podpory členských států v prevenci  
proti rizikům, v přípravě národních orgánů civilní ochrany a při zásahu proti přírodním



katastrofám nebo katastrofám způsobeným lidským činitelem. Zákonnou úpravou pro danou oblast kompetencí je však vyloučena harmonizace národních právních řádů.

### III.

Evropská zákonná úprava podle navržené ústavní smlouvy je komplikovaná. Komplikovanost je daná jak specifickým členěním kompetencí, tak tomu odpovídajícím legislativním procesem a mechanismem harmonizace národních právních řádů. Komplikovanost, jak se zdá, je nezbytnou daní za to, že evropský zákonodárce je od začátku limitován šíří delegovaných kompetencí od národních států a snahou podpořit integrační směřování v oblastech, které dosud vykazují širokou variabilitu sociálních, kulturních a politických poměrů. Z uvedených důvodů není jednoduché klasifikovat věci, které musí být upraveny zákonem a ty které jimi upraveny být nemohou. K těm, které zákonem upraveny jsou, jsou evropské institucionální vztahy (volby, statutární věci, jednání některých unijních orgánů,) vztahy vyplývající z výkonu všech svěřených kompetencí (i když v nestejně míře). Zdá se, že čl. I.-17 (pružná klauzule) by mohl otevřít prostor pro přijetí opatření formou zákona, i když to výslovně dikce návrhu nestanoví, avšak za podmínek dosažení cílů stanovených ústavou, za podmínek jednomyslného hlasování v Radě, na návrh Komise a po schválení Parlamentem. Přesto ani po splnění uvedených podmínek nelze tímto způsobem nařídít harmonizaci národního právního řádu.

Zdá se, že oba zákonodárné procesy, dosud analyzované odděleně (jako národní a evropský, respektive komunitární) přestanou být oddělené. Takovým tempem, jakým evropská politika přestane být ryze zahraniční politikou a stane se součástí domácí politiky a rozhodovacích procesů, tak se bude přibližovat jeden legislativní proces druhému. To neznamená, že nebudou mít specifické rysy. Budou se i nadále lišit tím, že se budou týkat jiných otázek. Budou se lišit i tím, že v nich budou participovat jiné subjekty. Přesto lze odhadovat některé styčné plochy aktérů na obou úrovních legislativního rozhodování.

Český zákonodárce (respektive Poslanecká sněmovna) reaguje na situaci, poučen zkušenostmi z realizace zákonodárné moci v některých členských státech EU. Vypovídá o tom poslanecký návrh na změnu jednacího řádu Poslanecké sněmovny,<sup>7</sup> podle něhož výbor pro evropské záležitosti získá významnější postavení v systému orgánů PS, vláda bude povinna předložit na vyžádání Sněmovně nebo jejím orgánům nejen návrhy právních aktů unie ale i jiné návrhy aktů a dokumentů, návrh na program jednání Sněmovny bude moci předložit právě i „evropský“ výbor a vláda nebude moci zaujmout konečné stanovisko v Radě, dokud ve Sněmovně nebude předmětný návrh řádně projednán (v řádném postupu). Výjimka (z důvodů značné naléhavosti) pro nedodržení postupu, která se nesmí týkat otázek vyžadujících přijetí zákona, nebírá nic na snaze čelit riziku „racionalizovaného parlamentarismu“, který by ve svém důsledku mohl na nadnárodní úrovni zavřít prostor pro kontrolu nejen vlastní exekutivy ale i pro demokratickou legitimitu jejich rozhodnutí.

<sup>7</sup> Tisk 337 Parlament ČR, Poslanecká sněmovna 2003, IV. volební období.



## THE POWER TO LEGISLATE IN THE EUROPEAN INTEGRATION

### Summary

National parliaments, as law-making bodies, have been permanently exposed to double challenge. One stems from the fact that the law (the statutory law) itself has perhaps gradually lost its exclusive political role and impact. Second comes from the growing influence of supranational (European) legal system, whose importance will certainly be petrified in the European constitution.

The Czech legislators might have took the advantage of experiences acquired by the Member States MPs who have been complaining for years of the deficiency in either monitoring or influencing the European legislative process. General trends to upgrade the importance of national parliaments, modest as they might appear for some though, have given way to put forward proposals to modify the Standing Orders of both chambers of the Czech Parliament. If passed, Czech legislators will definitely be qualified among those who dispose of powers strong enough to shape the government's mandate in the European Council. There remains to be seen however, to what extent the European issues will enter smoothly into domestic policies and become part of the law-making process at large. The Draft Treaty Establishing the Constitution for Europe gives hopes that jealous watch to preserve allmighty national legislatures on the one hand and that fears from uncontrolled supranational powers on the other, would be reduced.