

Senátorka Kovářová: Český právní řád a rafinované vymezení pravomocí EU

- editor007 | 3. března 2024

ČESKO: Následující text je pohledem senátorky, která se setkává s právem Evropské unie a s novými legislativními návrhy v každodenním provozu. Bohužel. Implementace jsou totiž skoro nejdůležitější součástí agendy zákonodárců.

Mou specializací je rodinné právo – zabývám se mimo jiné manželskými a partnerskými vztahy. A poměr mezi právem EU a vnitrostátním právem můžeme také přirovnat k takovému manželství. Je to ale v tomto případě manželství hodně nerovné, nevyvážené – jeden z manželů je totiž silně dominantní a udává směr, zatímco ten druhý je jen Popelkou, která je ve vleku a věčně ustupuje. Správně předpokládáte, že v téhle dvojici má navrch právo unijní, zatímco právo národní je tím zakřiknutým, odstrkovaným protějškem. Čím je to způsobeno?

Prvním problémem je rafinované vymezení pravomocí EU.

Ponechme stranou typologii těchto pravomocí a podívejme se rovnou na ten jejich druh, kde leží těžiště činnosti unie a odkud pochází drtivá většina unijní regulace – jde o tzv. pravomoci sdílené.

Název je poněkud ošidný – mohl by vzbuzovat dojem jakéhosi partnerství či spolupráce rovnocenných subjektů, ale tak tomu rozhodně není. Zřejmé je to už z definice v zakládacích smlouvách, která zní takto: „Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala, anebo v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.“ Takže už zakládací smlouvy jsou nastaveny ve prospěch Unie. Na prý suverénní členské státy zbyde jen to, co si nezabere EU. Unijní právo tedy zužuje prostor pro vnitrostátní úpravu, takže se zužuje i prostor pro politické rozhodování na národní úrovni.

Koncept sdílených pravomocí by možná tolik nevadil, pokud by se uplatnil v menších, přehledných, jasně ohraničených prostorech. Pravomoci Unie jsou však vymezeny nesmírně široce a vágně (často třeba jen odkazem na obecné cíle, kterých má být dosaženo, a tak nikdo pořádně neví, kde působnost Unie končí. Každopádně tyto pravomoci pokrývají i celá či téměř celá odvětví lidské činnosti (např. ochrana životního prostředí, zemědělství, doprava, aj.), nebo významné složky daného odvětví (např. v energetice, sociální politice či trestním právu)

Když tyto pravomoci byly v minulosti formulovány, členské státy a občané byli chlácholeni tzv. principem subsidiarity. S tím přišla Maastrichtská smlouva, která prý měla být brzdou, jež povede unijní orgány ke zdrženlivosti. Aby v rámci svých pravomocí konaly jen tehdy, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich může být lépe dosaženo na úrovni Unie. EU se tak měla soustředit jen na „velké“ otázky s přeshraničním významem a vše měla ostatní ponechat členským státům. Uplynulá desetiletí však ukázala, že subsidiarita je jen abstraktní politický apel a její role je naprosto nulová – unijní orgány nemají problém jakýkoliv návrh označit za subsidiaritě zcela vyhovující.

Příkladem, jak EU překonává omezení stanovené principem subsidiarity, lze demonstrovat na

příkladů daní. V návrhu směrnice Rady, kterou se zavádí daňový systém sídla pro mikropodniky a malé a střední podniky, se uvádí: "Současný daňový rámec v EU se skládá z 27 různých systémů daně z příjmu právnických osob. Toto množství pravidel vede k roztržitosti a představuje vážnou překážku pro podnikatelskou činnost." Tato argumentace pak stačí pro sjednocení daňových pravidel, nicméně lze ji použít i pro libovou jinou lidskou činnost.

Druhým faktorem jsou rozhodovací postupy – ty znamenají, že ony rozsáhlé pravomoci mohou být využívány velmi snadno. Dnes už se v rámci většiny pravomocí EU neuplatňuje jednomyslnost – standardem je hlasování kvalifikovanou většinou v Radě a jednomyslné hlasování je dnes pojímáno jako výjimka – uplatňuje se jen v nejcitlivějších oblastech.

Zatřetí pozorujeme expanzivnost Komise a Evropského parlamentu – stále častěji sledujeme přesouvání pravomocí z členských států na Komisi

Posledním prvkem skládky jsou nedostatečné kontrolní mechanismy, v případě sporu soudní dvůr dává zapravdu EU.

Jaký je důsledek výše řečeného? Expanze jako dlouhodobý vývojový trend evropského práva. Unijní regulace bují, nové legislativní návrhy přicházejí jako na běžícím pásu (řešíme stará auta, prevenci rakoviny, práva vozíčkářů, monitorování půdy, genom, železniční infrastrukturu, neziskovky, kosmos, oživení trhu – to vše má být jednocené a regulované). Rozpínání je stále více bezhlavé, překotné, zrychlující se – mluví se o „regulační smršti“.

Druhou tendencí je ideologizace – nové legislativní návrhy jsou stále ideologicky podmíněné a ideologií přetékající, celé unijní právo se posouvá doleva, je plné genderu, agendy sexuálních menšin, antidiskriminačního aktivismu a vypjatého environmentalismu.

Zatřetí jde o utahování šroubů. Unijní předpisy stále více omezují – přinášejí zákazy, příkazy, monitoringy a administrativní zátěž. Nikdo se přitom nezamýšlí, kolik bude nová Eulegislativa členské státy a poplatníky stát. Návrhy často představují invazivní zásahy do soukromé sféry, které by byly před několika lety v našem prostředí nemyslitelné – to platí hlavně směrem k velkým obchodním společnostem. Příkladem může být směrnice o „zlepšení genderové vyváženosti mezi členy orgánů kotovaných společností“, směrnice o „rovnováze mezi pracovním a soukromým životem“ nebo směrnice „o transparentnosti v odměňování“.

Poslední trend bychom mohli nazvat výpady za hranice unijních kompetencí. Jakkoli jsou pravomoci EU nesmírně rozsáhlé, unijním orgánům zjevně začínají být příliš těsné. Proto se projevují snahy rozšířit své pole působnosti za hranice zakládacích smluv a udávat směr prakticky ve všech klíčových záležitostech. Příkladem je třeba nařízení o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie nebo návrh Evropského aktu o svobodě médií.

Novou metodou je přijímání různých politických dokumentů, ve kterých se unijní orgány a členské státy společně zaváží k plnění různých úkolů, které označí za sdílený politický závazek EU a členských států – vědomě jsou zde směřovány otázky v působnosti Unie a mimo její působnost. Příkladem může být Evropský pilíř sociálních práv nebo Evropské prohlášení o digitálních právech a zásadách pro digitální dekádu.

A konečně se zneužívá ustanovení o hodnotách Unie a ochraně jejich dodržování – z čehož se zrodila agenda ochrany právního státu, která hýbe unijní politikou už řadu let.

Jak na tento vývoj reaguje Česká republika? – dokážeme se proti tomu, co přichází z Bruselu, semknout a bránit? Zpočátku jsme byli zdrženliví. Pak jsme rezignovali a podřídili se. A dnes – v posledních měsících – začínáme opět zvedat hlavu, snad pod vlivem zděšení z té smršti legislativy. A

možná taky proto, že si naše vláda začala uvědomovat, kolik všechna ta eulegislativa bude stát.

Dobrym příkladem může být postoj ČR k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o evropských přeshraničních sdruženích volící velmi diplomatické formulace: "ČR si klade otázku, zda je návrh směrnice potřebný a zda odpovídá zvolený právní základ." Senátní Výbor pro záležitosti EU pravidelně přijímá doprovodná usnesení, kterými zpřísňuje rezervované postoje vlády ČR. Ten k výše uvedenému návrhu přijal dne 22. listopadu 2023 usnesení formulované mnohem pregnatněji: "Senát vyzývá vládu, aby nepodpořila návrh směrnice zejména z důvodu možného obcházení kompetenčních ustanovení smluv, neboť návrh se snaží na právním základě umožňujícím rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě dosáhnout fakticky téhož výsledku, jakým by bylo zřízení evropské formy právnické osoby na vnitřním trhu, které vyžaduje jednomyslnost."

Na závěr se vraťme k našemu nerovnému manželství – k onomu domácímu despotovi a utiskované Popelce. Základní východisko a úkol, který pro ni (tedy pro nás) vidím, je: uvědomit si svoji situaci, zvednout hlavu, říct si, že takhle dál žít nechceme a bojovat za svoji svébytnost a svobodu. Prostor pro vnitrostátní právo je i prostorem pro rozhodování na vnitrostátní úrovni, a tedy pro to, abychom si sami rozhodovali o svých věcech – tento prostor tedy musíme chránit

Evropské právo v minulosti přineslo některé užitečné plody – volný pohyb zboží, osob, služeb, kapitálu, usnadnění justiční spolupráce a řady dalších přeshraničních interakcí. Musíme usilovat o to, aby se znovu vrátilo do rozumných mezí, aby znovu řešilo jen otázky, na které členské státy nestačí a kde rozhodování dál od občanů a mimo skutečnou demokratickou kontrolu je vyváženo citelnými výhodami.

Margaret Thatcherová ve svém slavném projevu v Bruggách v roce 1988 zdůraznila, že integrace není cílem sama o sobě, je prostředkem – mluvila také o tom, že síla Evropy spočívá v tom, že je tvořena jednotlivými zeměmi s jejich vlastními zvyky, tradicemi a identitou a že by bylo bláznovství snažit se je přetavit v jeden evropský lid.

A já dodávám, že součástí tohoto bláznovství je snažit se nahradit národní právní řády jedním evropským.

AUTOR: Daniela Kovářová

ZDROJ: PL