

PRÁVNÍ DŮSLEDKY VSTUPU ČESKÉ REPUBLIKY DO EVROPSKÉ UNIE

LEGAL CONSEQUENCES OF THE CZECH REPUBLIC JOINING THE EUROPEAN UNION

Miloslav Preininger

Anotace:

Strategie rozšiřování a Bílá kniha. Důsledky vstupu ČR do EU a její úprava. Aplikace práva ES na český právní řád a nutnost otevření českého ústavního prostoru. Zajištění obsahové kompatibility, nadřazenosti práva ES a účasti na rozhodování při tvorbě práva společenství. Soulad vnitrostátního práva s právem ES.

Klíčová slova:

Evropská unie, Aplikace práva, Právní řád, Kompatibilita, Ústava

Summary:

Strategy of enlargement and the White Paper. The consequences of the Czech Republic joining the European Union and its legal regulations. Application of EC law to the Czech legal system and the necessity of opening of the Czech constitutional system. Safeguarding the compatibility of the contents, superiority of the EC law and co-decision in Community law making. Accordance of the law with the EC law.

Key words:

European Union, Application of law, Legal system, Compatibility, Constitution

ÚVOD

Vstup České republiky do Evropské unie znamenal největší proměnu českého státu od vzniku samostatné republiky. Trvale a zásadně ovlivnil jeho mezinárodní postavení stejně jako vnitropolitický vývoj. Tento krok změnil českou politiku, ekonomiku i právní systém. Významné změny se dotknou občanů – voličů, občanů – spotřebitelů, občanů – zaměstnanců a občanů – podnikatelů.

Přímý vliv na vnitropolitický vývoj českého státu mají už současné vztahy mezi Českou republikou a Evropskou unií. Změny ve střední a východní Evropě koncem 80. a počátkem 90. let a kolaps komunismu byl všude přivítán s kladným ohlasem. Později se však ukázalo, že prakticky všechny státy (země střední a východní Evropy – ZSVE) byly na změny politické, ekonomické a právní struktury velmi málo připraveny. Když později zmíněné státy postupně projevily zájem o vstup do Evropské unie, začalo Evropské společenství v letech 1989 – 1992 organizovat finanční pomoc (např. program PHARE) a také uzavírat s některými státy dohody, které však neznamenaly závazek EU k budoucímu členství zemí střední a východní Evropy.

Evropská rada proto v červnu 1993 v Kodani rozhodla o možnosti vstupu zemí přijetím obecných, ekonomických a politických podmínek.

Za podmínky členství stanovila:

- stabilní instituce zajišťující demokracii, právní stát, ochranu lidských práv a práv menšin a vyřešené problémy se státními hranicemi
- fungující tržní hospodářství schopné do jednotného trhu Evropské unie

- schopnost převzít závazky vyplývající ze členství včetně podpory cílů politické, hospodářské a měnové unie

Od rozhodnutí v Kodani se odvíjela další etapa vzájemných vztahů, kterou charakterizuje velmi pozvolná příprava EU na rozšíření a vytvoření předvstupní strategie (1993 – 1995).

Evropská komise (dále jen Komise) pak připravila návod, jak aproximovat a implementovat právo vnitřního trhu v „Bílé knize pro přípravu přidružených zemí SVE na začlenění do vnitřního trhu“, který byl přijat na summitu v Cannes v roce 1995. Tento summit rovněž schválil střednědobou rozpočtovou strategii pomoci zemím ZSVE v rámci programu PHARE na období let 1995 – 1999 ve výši 6,69 miliard ECU.

Asociované země získaly také právo účastnit se pravidelných mnohostranných setkání s členskými státy na nejvyšší (Evropská Rada) a ministerské úrovni (Rada EU) s cílem užší spolupráce v oblastech druhého a třetího pilíře tzv. strukturovaný dialog.

Nástroje pro dosažení těchto cílů byly Evropské dohody, strukturovaný dialog (mnohostranný dialog SVE s EU), program PHARE a Bílá kniha.

Tato přijatá strategie byla důležitým krokem na cestě k rozšíření, ale EU nebyla schopna stanovit žádný časový harmonogram ani objektivní kritéria, která by umožnila posuzovat pokrok asociovaných zemí na cestě členské země. Tyto prvky má až tzv. posílená předvstupní strategie, která je zároveň začátkem další etapy vztahů EU se zeměmi SVE a sice fáze negociací (1995 – dosud).

Na prosincovém summitu v Madridu (1995) přešlo vedení procesu z Komise na členské státy a Evropská rada rozhodla, že určí datum zahájení negociací se zeměmi SVE po ukončení mezivládní konference a vypracování zpráv o stavu připravenosti jednotlivých kandidátských zemí k zahájení jednání o přistoupení.

V červnu 1997 toto bylo dokončeno a analýza dopadů přistoupení nových států včetně finančních nákladů vedl k vypracování tzv. balíčku Agendy 2000.

Na prosincovém summitu v Lucembursku (1997) rozhodla Evropská rada o zahájení negociací s Polskem, Maďarskem, Českou republikou a Estonskem. S těmito státy byly zahájeny negociace v březnu 1998 spolu s komplexním jednáním o přistoupení s dalšími pěti zeměmi (Slovensko, Bulharsko a Rumunsko), které zahájily negociace až v únoru 2000.

Evropská rada v prosinci 1997 přijala návrh Komise na vytvoření tzv. předvstupní strategie. S původních nástrojů předvstupní strategie vypadl strukturovaný dialog. Jeho modifikací se stala tzv. Evropská konference (pravidelný dialog členských států se všemi žadateli o členství včetně Turecka, v podobě diskusního fóra o otázkách společného zájmu: zahraniční a bezpečnostní politice, justici a vnitřních věcech). První konference se uskutečnila v březnu 1998 v Londýně.

Klíčovým prvkem posílení předvstupní strategie jsou tzv. přístupová partnerství, která spojují všechny podpory v jeden koherentní celek. Každé přístupové partnerství podrobně definuje priority pro plnění kodaňských kritérií i poskytnuté finanční zdroje písemným stanovením cílů, mezicílů i časového plánu na cestě ke členství. Každá kandidátská země konkretizuje údaje přístupového partnerství v národním programu přípravy na členství.

Kontrolu nad stavem vstupních partnerství měla asociační grémia (výbor přidružení), která se tak kromě projednávání záležitostí vyplývajících z Evropské dohody zabývaly i celkovým procesem příprav na vstup. Dalším kontrolním mechanismem byly individuální roční zprávy Komise od pokroku kandidátské země v procesu přistoupení (naplňování kodaňských kritérií).

CÍL A METODY:

Vstup České republiky do EU se projeví ve svých důsledcích ve třech hlavních oblastech

- politických
- ekonomických
- právních

ČR vstupovala do EU v podstatě totožně s tou dnešní, i když snad ovlivněné institucionálními změnami, posílením spolupráce v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky a také reformami zemědělské a strukturální politiky. V další části se zaměřením na předpokládané možné právní důsledky budoucího členství ČR v EU.

PRÁVNÍ DŮSLEDKY ČLENSTVÍ

Právní důsledky členství v EU nepředstavují na rozdíl od členství v jiných mezinárodních organizacích pouze závazky plynoucí z mezinárodní smlouvy. Důvodem je charakter EU. Tuto organizaci lze považovat z právního hlediska spíše za nadnárodní ze tří důvodů:

- a) smlouvy zakládající Evropské společenství a další zřizovací smlouvy jsou obsahově daleko širší než většin mezinárodních smluv, tvoří základ pro vnitřní právo společenství,
- b) orgány EU mají významné pravomoci k naplňování cílů Unie vlastní legislativní činnosti, neboť výše smlouvy jsou z legislativního pohledu rámcové,
- c) právo společenství, tj. smlouvy a od nich odvozené právo, se stává součástí vnitrostátního práva členských zemí s účinkem pro občany těchto zemí a má přednost před vnitrostátními zákony. Národní právo členského státu tak tvoří vnitrostátní právo a právo ES.

Výše uvedené může objasnit, proč se o právu Evropských společenství hovoří jako o právu „sui generis“ kumulujícím prvky vnitrostátního i mezinárodního práva. Ke zvláštnímu statutu zřizovacích smluv přispívá i způsob výkladu – pravomoci Evropského dvora způsobují, že nemusí být nutně vykládány smluvními stranami jako jiné mezinárodní smlouvy.

K předání pravomocí orgánům ES dochází pouze v některých sektorech. Vytváření a aplikování samostatného právního řádu je vázáno na dosahování cílů evropské integrace jako je budování společného trhu evropské měnové a hospodářské unie, společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Jako členský stát přijme Česká republika zřizovací a další smlouvy, stejně jako právo od těchto smluv odvozené a judikáty Evropského soudního dvora do svého právního řádu. Tento krok bude mít zcela zásadní právní důsledky, které lze rozdělit do dvou rovin. První rovinou jsou důsledky přijetí materiálního obsahu práva EU. Obsahová kompatibilita českého práva s právem EU znamená řadu právních změn, které se projeví v hmotně - právních předpisech o ovlivní ekonomiku i politiku. Druhá rovina se zaměří na právní důsledky, kde půjde o zajištění aplikace „acquis communautaire“, tedy kroky k tomu, aby právo ES bylo v ČR platným a účinným právem.

VÝSLEDKY A DISKUSE:

Členský stát musí zajistiti tedy i ČR, aby právo ES bylo na jeho území právem platným a efektivně vynutitelným. Právní řád členského státu se musí proto přizpůsobit přímému účinku evropských právních norem a jejich nadřazenosti nad vnitrostátními normami.

Aplikace práva ES se proto neobejde bez změn české ústavy a některých dalších právních norem. Právo ES má na členskou zemi a její subjekty dvojí účinky. Právo primární má podobu mezinárodního práva a proto zavazuje členské státy podobně jako jiné mezinárodní smlouvy. Na právo lze pohlížet jako na právo vnitrostátní.

V členských zemích společenství platí dva právní systémy:

- vnitrostátní právo členského státu
- právo Společenství

Aplikace práva Společenství proto probíhá na pozadí střetů mezi akty práva vnitrostátního a práva ES. Vzhledem k tomu, že smlouva o založení ES o aplikaci práva ES nezmiňuje (pouze nařízení je článkem 189 definováno jako právní norma obecně vynutitelná) formuloval Evropský soudní dvůr dvě základní aplikace:

- princip nadřazenosti práva Společenství nad národním právem
- zásada přímého účinku evropského práva v členských státech

OBECNÉ DOPADY APLIKACE PRÁVA ES

Český právní řád se musí přizpůsobit koexistenci dvou právních systémů: vnitrostátního a komunitárního práva. Aplikace komunitárního práva a účast českých zástupců v orgánech EU se projeví „otevřením českého ústavního prostoru“. České právo se bude muset vyrovnat zejména s:

- obsahovou kompatibilitou vnitrostátního práva s právem společenství,
- přímým účinkem primárního a sekundárního práva i judikantury Evropského dvora (ESD),
- nadřazeností norem ES nad českými normami,
- účastí českých zástupců na rozhodování při tvorbě práva Společenství

OBSAHOVÁ KOMPATIBILITA

Rozsah a priority aproximace legislativy shrnuje Bílá kniha pro přípravu přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie. K tomu, aby ČR dosáhla cílů, je potřeba do českého právního řádu transformovat cca 133 komunitárních předpisů většinou ve formě směrnic. Tento výchozí počet předpokládá vytvoření zhruba 250 nových českých zákonů a přes 800 dalších předpisů – tak vysoké číslo předpisů způsobuje nutnost implementovat evropské technické normy do českých technických standardů. Uvedená čísla zobrazují výchozí stav.

Legislativní změny se týkají velmi širokého spektra hospodářských oblastí (např. zemědělství, životního prostředí, telekomunikací, ochrany spotřebitele atp.). Aproximace a harmonizace práva probíhá v legislativě pro fungování firem, hospodářské soutěže, bankovníctví, ochrany duševního a průmyslového vlastnictví, sociální politiky a dalších oblastí. Rovněž jsou nutné právní úpravy vnějších vztahů, jako jsou zemědělské trhy a obchod s živými zvířaty, odstranění tarifních a netarifních překážek obchodu, technické a bezpečnostní průmyslových výrobků a vzájemné uznávání odborné kvalifikace.

PŘÍMÝ ÚČINEK A NADŘAZENOST PRÁVA ES

obojí může být obecně vyřešeno stejným způsobem a proto jsou spojeny obě kapitoly dohromady.

Způsob, jakým ČR dnes zajišťuje přímý účinek a přednost mezinárodních smluv není pro právo Společenství vyhovující. Přímou vnitrostátní závaznost primárních i sekundárních

aktů společenství nelze zajistit odkazovacími klausulemi v zákonech, ale pouze obecnou klausulí pokrývající celé právo Společenství. Tato klausule, vzhledem k povaze českého práva je zakotvena v ústavě. V současné době podává vláda parlamentu návrhy na změny ústavních zákonů v této oblasti.

Závaznost práva primárního by nastala jako u kterékoli jiné mezinárodní smlouvy, která prochází ratifikací. Rozsah těchto smluv je velmi široký, takže pokrývají velké množství vnitrostátních zákonů a jejich přijetí nelze řešit odkazovacími klausulemi v zákonech. Podobně široké je i sekundární právo, u něhož navíc nejde o mezinárodní smlouvy. Akty sekundárního práva se stávají vnitrostátně závazné bez jakéhokoliv vměšování orgánů členských států tehdy, co jsou oficiálně publikovány v Úředním věstníku ES. Vyjimku představuje směrnice, která je přímo vnitrostátně závazná, pokud splňuje podmínku přímé použitelnosti a pokud ji členský stát ve stanovené lhůtě neprovedl.

Z uvedených důvodů je tedy obecná klausule pro transformaci mezinárodních závazků do vnitrostátního práva nevyhnutelná. Supranacionální charakter EU nutí formulaci rozsahu a způsobu delegace svrchovaných práv státu na orgány EU, tzv. Evropské články, které jsou v ústavách států.

Nadřazenost práva ES českým právním řádem přináší i problém aplikace práva ES národními soudy. Povinnost českých soudů neaplikovat národní normu, která je v rozporu s normou práva ES, je spojena s tzv. prejudiciálním řízením podle čl. 177 Smlouvy ES. Prejudiciální řízení dává Evropskému soudnímu dvoru (ESD) právo zasahovat do řízení vedeného u vnitrostátního soudu, pokud jde o otázku platnosti nebo aplikace práva ES. Tomuto řízení je třeba přizpůsobit vnitrostátní procesní předpisy, neboť vnitrostátní soud má právo v některých případech dokonce obrátit se na ESD a požadovat aktu. Je proto třeba provést takové změny v českých procesních předpisech, aby se české soudy mohly obracet na Soudní dvůr a respektovat jeho rozhodnutí.

ÚČAST NA ROZHODOVÁNÍ PŘI TVORBĚ PRÁVA SPOLEČENSTVÍ

Současný postup při sjednávání práva je vyhovující, pokud jde o tvorbu primárního práva, nevyhovuje však sekundárnímu právu. Bude proto potřeba podrobně upravit postup zástupců ČR v řadě EU. Zástupci jsou příslušní ministři.

Rovněž bude třeba vyřešit mechanismus pro zajištění spolupráce ústavních orgánů při formulování stanovisek ČR. Problémem rovněž bude řešení úlohy českého parlamentu. Akty sekundárního práva vstupují v platnost na základě schválení v Radě a případně dalšími procedurami, ale národní parlamenty členských zemí jsou z těchto procedur zcela vyloučeny. Jejich účast je možná pouze při formulaci stanoviska příslušného členského státu.

Bude tedy nutno řešit, zda:

- se český parlament bude na stanovisku podílet vždy, kdy je obsahem aktu záležitost ČR spadající do pravomoci parlamentu,
- vzhledem k množství přijímaných norem bude pravomoc parlamentu delegována na vládu,
- souhlas parlamentu bude pro jednání nutný pouze, když přijatý akt bude mít výrazné legislativní změny.

Toto rozhodnutí bude muset však být pravděpodobně zakotveno v ústavě.

Řešení si rovněž bude vyžadovat způsob projednávání návrhů příslušných aktů ES v parlamentu. Ministerstvo spravedlnosti navrhuje zřízení zvláštních výborů pro záležitosti ES/EU v poslanecké sněmovně a v senátu. Bylo by rovněž možno i použít úpravy tzv. zkráceného řízení.

Rovněž vzniká problém, jakým způsobem se budou prosazovat nechtěné legislativní změny, které vzniknou přes nesouhlas ČR při hlasování Rady kvalifikovanou většinou.

SOULAD VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA S PRÁVEM ES

Právo ES je stále rozsáhlejší. Počet rozhodnutí narůstá ročně zhruba o 10% a je pravděpodobné, že se tak bude dít i v budoucnosti. Členství v EU proto přináší s sebou nutnost reagovat na toto tempo a aplikovat stále přibývajících akty sekundárního práva.

Nutno také uvědomit, že působnost sekundární legislativy nelze podržet jako ratifikaci mezinárodní smlouvy.

Zejména směrnice vyžadují od členských států velké množství vnitrostátních opatření v určitém časovém limitu. Ze zkušeností členských zemí vyplývá, že včasné a kvalitní provádění směrnic není možné administrativního mechanismu. Jako nejvhodnější se jeví zřízení jednoho ústředního orgánu, který bude odpovědný za včasné provádění směrnic, půjde tedy o jakési ministerstvo pro evropské záležitosti. Rovněž je možno zmocnit vládu, aby ve vymezeném rozsahu vydávala nařízení k provedení směrnic ES ve věcech, kde jichž úpravně by jinak byla potřeba zákona.

Ani zřízení tohoto orgánu však nepomůže, pokud nebude splněna základní podmínka pro aplikování evropských norem, tj. kvalitní soudnictví a státní správa.

ZÁVĚR

Za nejvýznamnější právní důsledek členství lze považovat rozšíření práv individuálních fyzických i právnických osob. Tento fakt bude důsledkem jak obsahové kompatibility českého práva s právem ES, tak prosazením základních principů vnitrostátní aplikace práva ES, tj. přímého účinku a nadřazenosti evropského práva. Dnem vstupu ČR do EU se platné předpisy ES staly stejně platné na území ČR jako kdyby se staly součástí českého práva.

Se vstupem souvisí i tlak na zlepšení schopností české státní správy a českého soudnictví, což znamená i lepší vynutitelnost práva.

Přijímání „*acquis communautaire*“ neznámá jen zajištění obsahové kompatibility s právem společenství, ale také přizpůsobení českého právního řádu zásadám aplikace komunitárního práva.

Výrazný vliv komunitárního práva ať už ve formě unifikace, nebo harmonizace lze očekávat také v oblasti životního prostředí, sociální politiky a regionální politiky.

Důsledkem členství může dojít také k výraznému posílení legislativní pozice vlády, pokud bude plně nebo částečně zmocněna k formování stanoviska v Radě ve věcech, které jinak upravuje zákon.

Literatura:

- Šišková, N.: Základní otázky sblížení českého práva s právem ES, CODEX, Praha, 1998
- Král, J.: České právo míří do Evropy, Ekonom č. 16, roč. 1998
- Fries, F.: Evropské rozpravy, HZ Editio, Praha, 1998
- Báček, R.: Ústavní aspekty vstupu ČR do EU, EMP, č.3, 1994
- Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států, LINDE a.s., Praha, 1996
- Česká republika a Evropská unie 1996 (dokumenty, polemiky, názory). Rada pro mezinárodní vztahy, Praha 1999
- Amsterdamská smlouva, UMV, Praha, 1999
- Evropská unie, Komise Evropských společenství, Victoria Publishing, Praha 1994

Kontaktní adresa autora:

JUDr. Ing. Miloslav Preininger, Česká zemědělská univerzita v Praze – katedra práva
Kamýcká 129, 165 21 Praha 6 – Suchbátka, Česká republika