

EURÓPSKA ÚNIA A SLOVENSKO

Kvantitativní rozbor evropeizace slovenského práva

JUDr. PhDr. Robert ZBÍRAL, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci¹⁾

ZBÍRAL, R.: Kvantitativní rozbor evropeizace slovenského práva; *Justičná revue*, 67, 2015, č. 8-9, s. xx – xx.

Do jaké míry jsou národní právní řády ovlivněny právem EU? Po tvrzení Jacquesa Delorse, že asi 80 % vnitrostátních předpisů má svůj původ v evropské legislativě, se z této hodnoty stal obecně přijímaný fakt. Autor dané tvrzení testuje. Po rozboru metodologických záležitostí a dosud publikovaných zdrojů zachycujících situaci v jiných zemích EU podrobně analyzuje míru evropeizace slovenského právního řádu. Konkrétně tak činí na vzorku více než tisíce případů obsahujících návrhy zákonů a aproximačních nařízení vlády z období 2006 až 2010. Výsledky vyvracejí Delorsův výrok a hodnotu evropeizace stanovují na zhruba 35 %, ovšem s výraznými rozdíly mezi jednotlivými právními oblastmi.

1 Úvod

Slavný anglický soudce Lord Denning v roce 1974 přirovnal působnost evropského práva k přílivu stoupajícímu do ústí řek, kterému nelze odolat.²⁾ O 15 let později prohlásil: „Evropské právo již není přílivem stoupajícím do ústí anglických řek. Nyní jde o přílivovou vlnu, ničící naše pobřežní hradby a hrnoucí se do vnitrozemí přes naše pole a domy – ke zděšení nás všech.“³⁾ Skutečně má právo EU⁴⁾ takovou sílu? Stává se EU dominantním subjektem při řešení politických, hospodářských a sociálních záležitostí v členských státech, které bez ní nedokáží existovat?⁵⁾ Pokud by odpověď na obě (propojené) otázky byla kladná, mělo by to závažné ústavní důsledky, podle některých názorů by hrozilo vyprázdnění „obsahové hodnoty vnitřní věcné působnosti státu“.⁶⁾

1) Článek vznikl v rámci projektu 13-15422P, poskytnutého Grantovou agenturou ČR. Autor děkuje Milanu Hodásovi za cenné rady a připomínky.

2) *H.P. Bulmer Ltd. v J. Bollinger SA* [1974] 401, s. 418.

3) Citováno dle INGMAN, T.: *The English Legal Process*; Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 134.

4) Článek nerozlišuje mezi historickou linií EU/ES a konzistentně používá Lisabonskou terminologii (EU, unijní atd.).

5) Že daná hrozba byla diskutována již v počátcích integrace, dokládá například FLORY, M.: *Irreversibilités et point de non-retour*; in: GERBET, P. – PEPY, D. (eds.): *La Decision dans les Communautés Européennes*; Bruxelles: ULB, 1969, s. 439 – 450.

6) KLÍMA, K.: *Vztah ústavního a evropského práva v judikatuře Ústavního soudu ČR*; in: JIRÁSKOVÁ, V. – WITKOWSKI, Z. (eds.): *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k EU*; Praha: Leges, 2011, s. 173.

Konečné zhodnocení, zda taková situace nastala, bude do značné míry vycházet z osobního přesvědčení každého posuzovatele. Je nicméně třeba vymezit rámec, ve kterém zhodnocení může proběhnout. Jednou z možností by bylo určit objem pravomocí, které státy přenesly na EU a porovnat je se souborem pravomocí, které zůstaly na národní úrovni. V praxi je to však nevyužitelný postup, protože většina pravomocí je sdílená mezi oběma úrovněmi a jde spíše o to, kdo vykonává kterou konkrétní aktivitu. Z toho důvodu je vhodnější zkoumat, která úroveň má v určité věci vliv, či rozhodnutí je klíčové pro podobu výsledné politiky.

V moderních společnostech je politika prováděna, ač již jde o regulaci nebo redistribuci, nejvíce prostřednictvím právních předpisů. Protože je naším cílem analyzovat, do jaké míry je ovlivněna činnost státu ze strany EU, budeme chtít zkoumat míru vlivu práva EU na národní právní řád, jinak řečeno, jeho evropeizaci.⁷⁾ Platí jednoduchá úměra: čím větší evropeizace vnitrostátního práva, tím větší vliv EU na záležitosti onoho státu. Pokud by například veškeré předpisy přijaté ve státě X jen implementovaly nebo jinak odrážely právo EU, naplnila by se hrozba vyjádřená v prvním odstavci a X by jen obtížně mohl být nazýván svrchovaným státem.⁸⁾

Určit míru vlivu práva EU na vnitrostátní právní řád by nemělo být na první pohled nic složitějšího. Myslel si to pravděpodobně i bývalý předseda Komise Jacques Delors, který v projevu v roce 1988 odhadl, že brzy bude z EU odvozeno 80 % národní legislativy.⁹⁾ Výrok začal žít vlastním životem a hodnota se postupně stala obecně přijímaným faktem v médiích, mezi politiky a někdy i odborníky. Pro shrnutí veřejného diskurzu v této otázce lze odkázat na příklady Spojeného království,¹⁰⁾ Nizozemska¹¹⁾ či Německa.¹²⁾ Tvrzení o 80% hranici bylo rychle přejato rovněž v nových členských zemích, zvláště populární je mezi politiky před volbami do Evropského parlamentu. Nevyhýbá se nejvyšším představitelům, v ČR jej jako skutečnost potvrdili bývalí předsedové vlád Mirek Topolánek a Jiří Paroubek,¹³⁾ před posledními eurovolbami jej zopakoval předseda Poslanecké sněmovny Jan Hamáček¹⁴⁾ nebo předseda ODS (a politolog věnující se EU) Petr Fiala.¹⁵⁾ Na Slovensku můžeme jmenovat europoslance Richarda Sulíka (70 % slovenských zákonů vychází z unijních směrnic).¹⁶⁾ Prohlášení o vysokém podílu evropeizace vnitrostátního práva přitom, paradoxně, používají jak odpůrci integrace (k doložení skutečnosti, že EU státy ovládá), tak i její obhájci (k doložení skutečnosti, že činnost EU je

7) *Evropeizace je v textu použita jako projev dopadu činností EU na členské státy (downloading); v odborné literatuře však jde o mnohovrstevnatý termín s rozličnými významy, podrobněji k tomu například GRAZIANO, P. – VINK, M. (eds.): Europeanization: New Research Agendas; Houndmills: Palgrave, 2007.*

8) *Shodně nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. listopadu 2008, Lisabon I, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, bod 109.*

9) *Projev Jacquese Delorse v Evropském parlamentu z 6. července 1988.*

10) *MATTHEWS, C.: What percentage of our laws actually come from the EU?; 3. červen 2009 (s updaty do roku 2013). Dostupné na <http://www.jcm.org.uk/blog/2009/06/what-percentage-of-laws-come-from-the-eu/>*

11) *BOVENS, M. – YESILKAGIT, K.: The EU as Lawmaker: The Impact of EU Directives on National Regulation in the Netherlands; Public Administration, 2010, roč. 88, č. 1, s. 62.*

12) *Regiert Brüssel Deutschland? Der 80%-Mythos und die Europawahl; 26. května 2009. Dostupné na http://www.fernuni-hagen.de/polis/lg3/aktuelles/regiert_bruessel_deutschland.shtml*

13) *BARTOŠ, A.: Po Lisabonu bude 90 procent zákonů z Bruselu, zve Paroubek k volbám; Idnes, 2. června 2009. Dostupné na http://zpravy.idnes.cz/po-lisabonu-bude-90-procent-zakonu-z-bruselu-zve-paroubek-k-volbam-pyd-/domaci.asp?c=A090602_131603_domaci_adb*

14) *SVOBODOVÁ, M.: Unie nařídí tři čtvrtiny zákonů, Češi je jen schvalují; Idnes, 1. května 2014. Dostupné na http://zpravy.idnes.cz/o-rozhodovani-evropske-unie-a-d2x-/domaci.aspx?c=A140428_2060106_domaci_jav*

15) *Debata k 10 letům v EU; Česká televize, 23. dubna 2014.*

16) *SULÍK, R.: V Bruseli budem bojovat za viac slobody; Blog.sme.sk, 26. ledna 2014. Dostupné na <http://richardsulik.blog.sme.sk/c/347484/V-Bruseli-budem-bojovat-za-viac-slobody.html>*

důležitá a občané se o ni musí zajímat). Problémem Delorse a jeho následovníků je nulové založení argumentu o 80% podílu na objektivních datech, proto se často označuje jako tzv. Delorsův mýtus. Na druhou stranu nelze názory uvedených osob zcela marginalizovat, jedná se často o zkušené politiky, kteří se schvalování legislativy na národní nebo unijní úrovni dlouhodobě účastnili.

Je překvapivé, že po dlouhou dobu takto důležitá otázka zůstala mimo pozornost odborné obce. Změna nastala až na počátku nového tisíciletí, od té doby bylo publikováno několik studií, které se tématem zabývaly a „mýtus 80 %“ testovaly. Účel předkládaného článku je dvojitý. Prvním cílem je stručně rekapitulovat dosavadní výzkum. V části druhé jsou rozebírány metody zkoumání vlivu práva EU na národní právní řády, následující část shrnuje dostupné výsledky z jiných členských států. Jádrem textu je nicméně sekce čtvrtá, která na základě shromážděného originálního souboru dat podrobně kvantitativně analyzuje evropeizaci slovenského práva (především návrhů zákonů) v letech 2006 až 2010. Závěr propojuje poznatky z předchozích částí.

2 Metody měření míry evropeizace národního práva a jejich limity

Rozšíření Delorsova mýtu může být odrazem skutečnosti, že vymezení míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu členských států je z metodologického hlediska mimořádně obtížný úkol s mnoha neznámými. Hlavní překážku představuje komplikovanost unijního i národních právních řádů, nikde není přesně vymezen jejich obsah. Struktura právních řádů členských zemí se navíc od sebe výrazně liší, stejně jako způsoby implementace závazků plynoucích z členství v EU.¹⁷⁾

V nejobecnější rovině existují dva přístupy měření evropeizace vnitrostátního práva, lišící se svými východiskami i zpracováním. První pojetí je možné označit za holistické, neboť vychází z myšlenky, že na území členského státu není platné pouze jeho vnitrostátní právo, ale rovněž právo unijní. Tato teze není nijak sporná, na národní subjekty se vztahují nejen vnitrostátní akty, ale rovněž četné předpisy EU, ať jsou již přímo aplikovatelné, nebo je jejich dopad nepřímý.¹⁸⁾ Předpisy platné na území státu X se rozdělí na dvě skupiny, ty (1) přijaté vnitrostátně, a (2) přijaté na úrovni EU. Nejednoduchou záležitostí, samozřejmě, je určení, které z druhů předpisů z obou úrovní započítat. Po vyřešení tohoto problému je však již vypočítání konečného výsledku snadné, míra vlivu odpovídá procentuálnímu podílu aktů ze skupiny (2) na součtu aktů z obou úrovní. Přestože je metoda v praxi aplikována,¹⁹⁾ její základy nejsou příliš přesvědčivé. Srovnávají se totiž svým způsobem hrušky a jablka, EU vydává formou legislativy množství rozhodnutí, která nemají v členských státech vůbec charakter právních předpisů. Kromě toho část unijního práva je v praxi implementována na národní úrovni, vytváření hranice mezi předpisy EU a vnitrostátními je proto zavádějící. V článku z těchto důvodů metodu nevyužijeme.

17) *K národním strategiím implementace práva EU* srv. příspěvky ve sborníku *Implementation of EU Law in the Member States*; Prague: Czech Presidency of the EU, 2009.

18) *Příkladem mohou být neprovedené směrnice, které nabývají přinejmenším vertikálního přímého účinku.*

19) *Používá a obhájí jí například HOPPE, T.: Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt; Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2009, roč. 20, č. 6, s. 168 – 169; pro výsledky z ČR ZBĚRAL, R.: Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku; Praha: Linde, 2013, s. 156 – 157.*

Druhý používaný přístup pracovně označme jako implementační. Unijní a vnitrostátní právní řády vnímá propojeně, v rámci prvního jsou vydávány normy, které následně vnitrostátní orgány ve vlastní legislativě zprostředkovávají občanům. V centru pozornosti výzkumníků je tedy vnitrostátní právo, v němž hledají evropské prvky či impulsy. Logika výpočtu evropeizace je odvozena od procentuálního podílu národní legislativy, která vychází z unijního prvku nebo je jím ovlivněna.

Rovněž v tomto případě je třeba rozhodnout, které druhy předpisů do výzkumu zahrnout. Nejdůležitějším zdrojem impulsů pro vnitrostátní právo jsou, samozřejmě, směrnice, jejichž cíle se musí promítnout do národní legislativy. Na druhou stranu není nezvyklé, že se z různých důvodů implementují také jiné akty, u kterých to právo EU standardně neočekává, či je to dokonce proti jeho logice, například nařízení.²⁰⁾ Před stejným problémem stojí výzkumník na národní úrovni. Má se ovlivnění analyzovat pouze v zákonných předpisech nebo také podzákonných a případně kterého druhu? Zde je opět nezbytné přihlídnout k charakteristickým rysům právního řádu vybrané země, nelze tak ovšem činit arbitrárně. Pokud by byl vybrán například pouze druh předpisu, kterým se nejčastěji implementují rozhodnutí orgánů EU, uměle dojde ke zkrácení celkové situace. Oproti holistickému přístupu je implementační pojetí výrazně náročnější na získání a zpracování relevantních dat. Nestačí pouze zjistit absolutní počet předpisů, je potřebné posoudit obsah každého vnitrostátního aktu a určit, zda vychází (je ovlivněn atd.) z unijní legislativy.²¹⁾

Také implementační přístup nepopisuje míru vlivu práva EU dokonale, oproti svému konkurentovi má slabinu v tom, že unijní legislativní produkci v podstatě vylučuje z centra zájmu a zabývá se toliko vnitrostátními akty. Hodnocení míry dopadu činnosti EU na členský stát je uměle sníženo, neboť nezohledňuje neimplementované přímo účinné unijní předpisy. Naopak, díky důkladnější analýze jednotlivých národních předpisů jsme o nich schopni získat mnoho informací, a tudíž poskytnout hlubší vhled do zkoumaných výseků legislativy.

Získávání údajů o evropeizaci právních řádů členských zemí však trpí dalšími, obecnějšími problémy. Za prvé, předpisy se od sebe významně liší, například svojí délkou, rozdíl je také mezi novými zákony a novelami. Za druhé, když už zaznamenáme u předpisu vliv EU, tak ten může sahát od absolutního (celý předpis vychází z unijního práva) až po marginální (ovlivněno je pouhých několik paragrafů/odstavců). V ideálním případě by tak bylo vhodné evropeizaci zachytit do úrovně jednotlivých odstavců (například ve smyslu – novela zákona XY má 450 odstavců, 128 z nich je ovlivněno právem EU), to je ale pro svou náročnost neuskutečnitelné. Naproti tomu je dost dobře možné, že při velkém množství případů se jednotlivé odlišnosti vzájemně vyruší, případně je možné aplikovat pokročilější metodologické postupy (zohlednění délky předpisu při výpočtu evropeizace).

20) *Ta jsou sice dle čl. 288 SFEU přímo účinná a tím pádem by neměla vyžadovat implementaci, situace ve vnitrostátním právním řádu nicméně často vyžaduje přizpůsobení. Existují i případy povinné implementace nařízení (srv. C-403/98 Azienda Agricola [2001] ECR I-103, bod 26). Více k tomu HODÁS, M.: Nariadenie Európskej únie z pohľadu normotvorby; Právny obzor, 2014, roč. 97, č. 3, s. 280 – 294. KRÁL, R.: Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace; Praha: C.H. Beck, 2006, s. 45 a násl.*

21) *K podrobnější diskuzi o východiscích a parametrech implementačního přístupu TÖLLER, A.: Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note; Journal of Common Market Studies, 2010, roč. 48, č. 2, s. 417 – 444; pro další možné proměnné v implementačním přístupu viz RAUNIO, T. – WIBERG, M.: How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?; Scandinavian Political Studies, 2009, roč. 33, č. 1, s. 75 – 82.*

I pokud bychom překonali předchozí překážky, narazíme na další. Je otázkou, jakou vypovídací hodnotu má v praxi údaj, že předpis X byl zasažen evropským vlivem. Jinak řečeno, jaký měl či má určitý právní akt s evropským impulsem reálný vliv na situaci subjektů v členském státě? Přinesl zásadní změnu nebo byl jeho dopad zanedbatelný? Kvantita nemusí vypovídat nic o kvalitě. Zatímco někdy je jeden legislativní akt pocházející z EU schopen zásadně proměnit situaci a ovlivnit množství právních vztahů, jindy ani řada unijních opatření nepřinese v praxi na národní úrovni zamýšlený efekt.²²⁾ Přestože připadají v úvahu možná protiopatření, přičemž nejvíce se nabízí rozdělení aktů dle faktické důležitosti, neexistuje žádná všeobecně odborně akceptovatelná metoda pro určení „důležitých zákonů“.²³⁾ Musíme si přiznat, že zde se již dostáváme na hranici možností kvantitativních metod. Kvantitativní přístup je schopen popsat v hrubých rysech celek, pro detailní představu o jednotlivostech je nicméně nutné uchýlit se ke kvalitativnímu přístupu, do hloubky analyzujícímu omezený počet případů.²⁴⁾

3 Syntéza dosavadních výsledků výzkumů evropeizace vnitrostátních právních řádů

První článek věnující se odborným způsobem vlivu práva EU na národní řády se objevil v roce 1998, do centra pozornosti výzkumníků se ale problematika dostala až o dekádu později. V současnosti je k dispozici poměrně široké množství informací z řady studií, analyzující aspekty evropeizace právních řádů v několika členských zemích EU. Tato část redukuje kvůli omezenému prostoru souhrn poznatků na nejnужnější minimum.²⁵⁾

Výsledky v tabulce 1 potvrzují obtížnost konzistentní interpretace evropeizace vnitrostátního práva, a to i když sledujeme pouze hlavní proměnnou, totiž celkový vliv práva EU na určitou část národních právních řádů. Z důvodu objektivních překážek (například způsob implementace práva EU) i vlastních rozhodnutí totiž autoři volí odlišné parametry, ať již jde o druh unijních impulsů (směrnice vs. všechny), druh předpisů, u kterých je evropeizace sledována (zákony vs. exekutivní akty), případně rozsah sledovaného časového období. Není pak překvapivé, že porovnávat hodnoty často nelze ani u různých textů věnujících se tomu samému státu. Ještě složitější to je napříč zeměmi. Někdy to není možné vůbec, protože například ve Spojeném království je právo EU implementováno dominantně exekutivními předpisy. Snahu o jednotný metodologický rámec usnadňující komparaci měla kniha editovaná Sylvainem Brouardem a jeho kolegy, zahrnující případové studie devíti států.²⁶⁾ Ani tak ale nemohla zcela eliminovat již několikrát zmíněné překážky, například počet implementujících

22) *Tvrzení lze doložit příkladem ze sektoru dopravy. Zatímco u silniční nákladní přepravy jedno nařízení (Nařízení Rady 881/92 o přístupu na trh silniční přepravy zboží uvnitř Společenství) přispělo k viditelné harmonizaci podmínek v sektoru, železniční nákladní doprava přes řadu legislativních aktů zejména v podobě směrnic (tzv. železniční balíčky) v praxi zůstává unijním vlivem dotčena daleko méně.*

23) *Je důležitým zákonem zvýšení DPH o 1 %, uzákonění registrovaného partnerství či zřízení nového národního parku? I tak byl v rámci hodnocení evropeizace národního práva podobný pokus učiněn, srv. KÖNIG, T. – MÄDER, L.: *Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland*; *Politische Vierteljahresschrift*, 2008, roč. 49, č. 3, s. 453.*

24) *Příkladem může být výzkum věnující se implementaci unijních pravidel v oblasti sociální politiky. FALKNER, G. a kol.: *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?*; London: Ashgate, 2008.*

25) *Pro podrobnější rozbor srv. ZBÍRAL 2013, s. 158 – 163.*

26) *BROUARD, S. a kol (eds): *The Europeanization of Domestic Legislatures*; New York: Springer, 2012.*

aktů, který se i u stejného unijního impulsu EU stát od státu liší.²⁷⁾ Dalším významným nedostatkem je, že s jedinou výjimkou se výzkum koncentruje na „staré“ členské země, a i mezi nimi jde především o velké státy.

Tabulka 1: Míra evropeizace národních právních řádů (komparace výsledků dosavadních výzkumů)

Členský stát	Zdroj	Zahrnuté předpisy EU	Zahrnuté předpisy členských zemí	Období	Vliv práva EU (průměr)
ČR	Zbiral (2013) ²⁸⁾	Vše	Z	2006 – 2010	35,5 %
Dánsko	Christensen (2010) ²⁹⁾	S	Z, E	vše k 2003	14,6 %
Finsko	Wiberg, Raunio (2012) ³⁰⁾	Vše	Z	1995 – 2009	11,8 %
Francie	Bertoncini (2009) ³¹⁾	S	Z	2000 – 2008	12,8 %
Francie	Brouard a kol. (2012) ³²⁾	Vše	Z	1986 – 2007	18,8 %
Itálie	Borghetto a kol. (2012) ³³⁾	Vše	Z	1987 – 2006	14,2 %
Lucembursko	Dumont, Spreitzer (2012) ³⁴⁾	Vše	Z	1986 – 2006	28,8 %
Německo	Töller (2008) ³⁵⁾	Vše	Z	2002 – 2005	34,6 %
Německo	König, Mäder (2008) ³⁶⁾	Vše	Z	2002 – 2005	35,7 %
Německo	König, Mäder (2012) ³⁷⁾	Vše	Z	1986 – 2005	26,3 %
Nizozemsko	Bovens, Yesilkagit (2010) ³⁸⁾	S	Z, E	vše k 2003	12,6 %

27) Tato teze je prokazatelná jednoduchým způsobem: Členské státy jsou povinny Komisi sdělit, která národní legislativa transponovala cíle předepsané směrnicemi. Získané údaje jsou následně zveřejněny u příslušné směrnice v databázi Eur-lex (položka NIM). Je pravidlem, že u stejné směrnice některé státy hlásí desítky dotčených národních aktů, zatímco jiné si vystačí s jedním. Například směrnicí č. 2006/123 (o službách na vnitřním trhu) Slovensko podle Eur-lexu transponovalo čtyřmi akty, Maďarsko jich použilo 219!

28) ZBÍRAL 2013, s. 167 (přepočítáno).

29) CHRISTENSEN, J.: *Keeping in Control: The Modest Impact of the EU on Danish Legislation; Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 24.

30) WIBERG, M. – RAUNIO, T.: *The Minor Impact of EU on Legislation in Finland*; in: BROUARD a kol. (eds.), 2012, s. 66.

31) BERTONCINI, Y.: *What is the impact of EU interventions at the national level?*; Paris: Notre Europe, 2009, s. 12 – 13.

32) BROUARD, S. a kol.: *Are French Laws Written in Brussels? The Limited Europeanization of Law-Making in France and Its Implications*; in: BROUARD a kol. (eds.), 2012, s. 82 – 83.

33) BORGHETTO, E. a kol.: *Leading Governments and Unwilling Legislators: The European Union and the Italian Law Making (1987-2006)*; in: BROUARD a kol. (eds.), 2012, s. 116 – 118.

34) DUMONT, P. – SPREITZER, A.: *The Europeanization of Domestic Legislation in Luxembourg*; in: BROUARD a kol. (eds.), 2012, s. 143 – 145.

35) TÖLLER, A.: *Mythen und Methoden: Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%-Mythos*; Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2008, roč. 39, č. 1, s. 8 – 14.

36) KÖNIG a MÄDER, 2008, s. 449.

37) KÖNIG, T. – MÄDER, L.: *Does Europeanization Change Executive-Parliament Relations? Executive Dominance and Parliamentary Responses in Germany*; in: BROUARD a kol. (eds.), 2012, s. 100.

38) BOVENS, M. – YESILKAGIT, K.: *The EU as Lawmaker: The Impact of EU Directives on National Regulation in the Netherlands*; *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 63 – 65.

Kvantitativní rozbor evropeizace slovenského práva

Nizozemsko	Breeman, Timmermans (2012) ³⁹⁾	Vše	Z	1981 – 2009	12,3 %
Rakousko	Jenny, Müller (2010) ⁴⁰⁾	S	Z, E	vše k 2003	10,6 %
Rakousko	Jenny, Müller (2012) ⁴¹⁾	Vše	Z	1992 – 2007	24,5 %
Spojené království	Page (1998) ⁴²⁾	Vše	E	1987 – 1997	15,0 %
Spojené království	Miller (2010) ⁴³⁾	Vše	E	1998 – 2009	9,6 %
Španělsko	Palau, Chaqués (2012) ⁴⁴⁾	Vše	Z, E	1986 – 2007	35,0 %

Pozn.: S = směrnice, Z = zákony, E = exekutivní akty.

Přes všechny právě vyřčené námitky z uvedených zdrojů jisté závěry učinit lze. Především můžeme jasně odmítnout v úvodu diskutovaný mýtus Delorse a jeho následovníků, neboť míra evropeizace se pohybuje mezi 10 a 40 %, tj. o řád méně, než se všeobecně traduje. V rámci zahrnutých států je vliv EU největší v zemích, které většinu impulsů s ohledem na přísné ústavní nároky musejí implementovat v zákonech (ČR, Německo, Španělsko). Ze zde neuvedených dat dále plyne, že evropeizace právních řádů se v čase obecně prohlubuje (ale pouze velmi mírně), a že nerovnoměrně zasahuje různé oblasti právní úpravy. Nejvýznamnější vliv je snad ve všech případech zaznamenán v sektorech zemědělství a životního prostředí.

4 Evropeizace slovenského práva 2006 až 2010: data a výsledky

Údaje o míře vlivu práva EU na slovenský právní řád nebyly, domníváme se, doposud zpracovány, snad s výjimkou stručné informace, že v roce 2013 ze 137 návrhů zákonů schválených Národní radou SR jich 61 (44,5 %) odkazovalo na právo EU.⁴⁵⁾ Tato část se snaží deficit adresovat. Po představení k výzkumu použitých dat další sekce kvantitativně analyzují zvlášť aproximační nařízení vlády a evropeizaci zákonů. Z níže uvedených důvodů je rozsah zpracovaných dat omezen na 4. funkční období národní rady (2006 až 2010).

4.1 Použitá data a jejich zpracování

Kvantitativní způsob výzkumu ze své podstaty závisí na datech, ze kterých vychází. Data musí co nejpřesněji popisovat koncept, který představuje určitou obecnou záležitost v reál-

39) BREEMAN, G. – TIMMERMANS, A.: *Myths and Milestones: The Europeanization of the Legislative Agenda in the Netherlands*; in: BROUARD a kol. (eds.), 2012, s. 159 – 160.

40) JENNY, M. – MÜLLER, W.: *From the Europeanization of Lawmaking to the Europeanization of National Legal Orders: The Case of Austria*; *Public Administration*, 2010, roč. 88, č. 1, s. 48 – 51.

41) JENNY, M. – MÜLLER, W.: *Measuring the Europeanization of Austrian Law-Making: Legal and Contextual Factors*; in: BROUARD a kol. (eds.), 2012, s. 50 – 51.

42) PAGE, E.: *The Impact of European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note*; *Public Administration*, 1998, roč. 76, č. 4, s. 804 – 806.

43) MILLER, V.: *EU Legislation*; *House of Common Library Standard Note*, SN/IA/5419, 24. března 2010, s. 13.

44) PALAU, A. – CHAQUÉS, L.: *The Europeanization of Law-Making Activities in Spain*; in: BROUARD a kol., 2012, s. 181 – 185.

45) Uvedeno v článku, který rekapituluje mediální diskuzi o Delorsově mýtu, FRANKOVSKÁ, V.: *Naozaj nám „Brusel“ diktuje zákony? Teória a prax „Delorsovho mýtu“*; *V4 Revue*, 24. července 2014. Dostupné na <http://visegradrevue.eu/?p=2898>

ném světě. Proces proměny konceptu v data nazýváme operacionalizací. Jestliže mluvíme například o slovenském právu (právním řádu), jde o koncept, jehož součástí je celá škála druhů závazných aktů, judikatura soudů, někteří teoretici by do něj neváhali řadit i nezávazné předpisy či zvyky (obyčeje). Takový koncept je ovšem příliš široký a různorodý a tudíž kvantitativně nevyomezitelný. Z toho důvodu musí být zjednodušen. Ambicí výzkumníka je zvolit takovou operacionalizaci, aby redukce co nejméně zkreslovala koncept a zároveň aby byla co nejefektivněji popsateľná daty.

Závazky Slovenska plynoucí z členství v EU se teoreticky mohou projevat ve všech částech právního řádu. V našem případě jsme nicméně výzkum omezili na zákony a aproximační nařízení vlády. Důvodem je to, že podle Čl. 7 ods. 2 Ústavy SR se právě pomocí těchto druhů předpisů přebírají akty EU vyžadující implementaci.⁴⁶⁾ Dále můžeme předpokládat, že zákony a aproximační nařízení obecně nejvíce ovlivňují právní vztahy fyzických a právnických osob na slovenském území (prvek reálného dopadu). V neposlední řadě se jedná o jasně vymezený okruh případů (jednotek), o kterých můžeme shromáždit informace (data). Jak bude v dále z textu zřejmé, v případě aproximačních nařízení si z různých důvodů musíme vystačit se základními údaji, u zákonů bude situace příznivější. Na rozbor s nimi spojených dat se dále zaměříme.

Protože zajímavé poznatky lze vyvodit rovněž z návrhů zákonů, které nebyly schváleny, za základní jednotku pro analýzu byl zvolen návrh zákona v podobě první verze tisku, která byla předložena národní radě. Po našem soudu není pravděpodobné, že by změny návrhu v návazném legislativním procesu (pozměňovací návrhy poslanců a výborů) výrazně ovlivnily vztah návrhu k EU. I pokud by se tak stalo, bude to v jednotkách případů, které se navíc mohou vzájemně vyrušit (někdy se vliv EU posílí, jindy oslabí).

První okruh sledovaných informací u každého návrhu souvisel s vlivem práva EU. Ten je pojímán široce, započítány jsou všechny unijní impulsy, nejen právně závazné předpisy, ale i ty nezávazné a judikatura. Zdrojem dat byly doprovodné dokumenty k návrhům. Podle § 68 ods. 3 jednacího řádu Národní rady SR (z. č. 350/1996 Z. z.) musí být součástí každého návrhu zákona důvodová zpráva, jejíž povinnou součástí je i soulad návrhu s právem EU vypracovaný ve formě doložky slučitelnosti. Požadavek, včetně přesné struktury doložky, je podrobněji rozpracován v legislativních pravidlech tvorby zákonů⁴⁷⁾ pro návrhy pocházející od poslanců a v obdobné podobě pro vládní návrhy v legislativních pravidlech vlády.⁴⁸⁾ Doložka slučitelnosti by měla jasně vyjadřovat, jestli návrh vychází z (široce pojatého, viz předchozí text) práva EU či nikoliv a pokud ano, ze kterých impulsů.⁴⁹⁾ Praxe zvláště v minulosti nebyla vždy transparentní. Stávalo se, že doložka u vybraných novel vyznačovala vliv EU, ačkoliv novela žádný konkrétní impuls EU nepromítala, unijním právem byl ovlivněn pouze původní zákon.⁵⁰⁾

46) Což neznamená, že v praxi se, de facto v rozporu s Ústavou SR, neimplementuje právo EU i pomocí jiných podzákonných předpisů. Příkladem budiž Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky z 9. januára 2003, ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (24/2003 Z. z.). Počet týchto (neomluvitelných!) excesů však je podle všeho zanedbatelný.

47) Čl. 3, 7 ods. 2 a Príloha č. 1 uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 519 z 18. decembra 1996 (k návrhu legislatívnych pravidiel tvorby zákonov) ve znění pozdějších předpisů.

48) Čl. 3, 17 a Príloha č. 1 uznesení vlády SR č. 352 z 25. mája 2010 (Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky) ve znění pozdějších předpisů.

49) Srv. také SVÁK, J. – KUKLIŠ, P.: *Teorie a prax legislativy*; Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 141 a násl.

50) Příklad: Z. č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov transponoval celou řadu směrnic EU týkající se daně problematiky a jednoznačně byl ovlivněn právem EU. Novela tohoto zákona z roku 2007 (tisk 385, vyhlá-

Z těchto důvodů muselo být někdy přikročeno rovněž k hodnocení obecných částí důvodové zprávy či samotného paragrafového znění návrhu. Každý návrh definují následující proměnné:

- Vliv EU: Binární proměnná (ano/ne). Odpověď „ano“ odráží skutečnost, že návrh či jeho část by bez impulsu ze strany EU nebyly vůbec předloženy, jinak řečeno, daný impuls byl hlavní motivací předkladatele. Dále v textu je takový návrh označen jako „návrh EU“, v opačném případě jde o „návrh SR“.
- Míra vlivu: Binární proměnná (nízký/vysoký), podmíněná odpovědí ano u „vliv EU“. Vyjadřuje, zda návrh výhradně provádí vlivy EU (vysoký), nebo jeho obsah kromě toho také reflektuje vnitrostátní záležitosti a zájmy (nízký).
- Nepřímý vliv: Binární proměnná (ano/ne), podmíněná odpovědí „ne“ u „vliv EU“. Znak „ano“ popisuje návrhy, jejichž obsah sice přímo neimplementuje impulsy EU, ale jejichž ustanovení jsou integračním procesem jiným způsobem inspirována.
- Druh impulsu: Zaznamenává se, který druh unijního aktu působí na návrh zákona. U jednoho návrhu může být i více druhů impulsů, započítány jsou ale jen nejvýznamnější z nich.

Rozhodnutí o hodnotách proměnných probíhalo (námi) po zhodnocení všech faktorů plynoucích z dostupných dokumentů. Subjektivní posouzení snižuje možnost replikovatelnosti výzkumu, v tomto případě by nicméně „automatizovaná“ cesta nevedla k rozumným výsledkům a spolehlivost dat je podpořena tím, že hodnocení probíhalo jednou osobou.⁵¹⁾ Je třeba uznat, že zpracovatel dat logicky nemůže být odborníkem na každý předložený návrh, ani nezná veškeré jeho pozadí, tudíž by například odpovědní ministerští legislativci mohli evropeizaci některých návrhů hodnotit jinak. Platnost výsledků a statistickou nevýznamnost případných sporných případů však zaručuje vysoký celkový objem zpracovaných návrhů zákonů.

Proměnnou zasluhující si samostatnou diskuzi je oblast působnosti, jejímž účelem je rozřadit návrhy do obsahově příbuzných skupin. První překážkou je definice skupin; v literatuře byly použity klasifikace vycházející z databáze Eur-lex⁵²⁾ nebo z projektu „Policy Agendas“.⁵³⁾ Po posouzení možností bylo rozhodnuto o vytvoření vlastního systému, který se většinou překrývá s citovanými klasifikacemi, obsahuje však několik změn přizpůsobujících se zkoumanému právnímu řádu. Po vymezení kategorií nastává problém určení, do které oblasti působnosti daný návrh spadá. V řadě případů se totiž text dotýká několika z nich. Patří návrh zákona im-

šena jako z. č. 547/2007 Z. z.) původní text proměnila, ale neimplementovala přitom žádný impuls EU, úpravy a upřesnění byly motivovány čistě vnitrostátními okolnostmi. Ačkoliv doložka na první pohled tvrdí opak, nelze pak tuto novelu započítat jako návrh-EU, maximálně je unijní dopad nepřímý (viz dále).

51) Automatizované určení je založeno na definování okruhu klíčových slov. Jestliže jsou zvolena klíčová slova (například směrnice, EU, Komise atd.) v návrhu obsažena v určeném množství, je návrh k tomu zvoleným analyzujícím programem označen jako ovlivněný právem EU. Odborník opakující výzkum při znalosti parametrů (soubor klíčových slov, dělící linie v počtech slov) poté musí dojít ke stejným výsledkům jako původní autor. Problémem je, že řada použitelných klíčových slov se vyskytuje i v návrzích čistě vnitrostátních a obsah a struktura návrhů jsou natolik různorodé, že automatizovaný výsledek by byl sice formálně „objektivní“, ale výrazně zkreslující praktickou skutečnost. K automatizovanému pojetí srv. také BROUARD, S. a kol.: *Delors' Myth: The Scope and Impact of the Europeanization of Law Production*; in: BROUARD a kol., 2012, s. 7 – 13.

52) PLEHWE, D.: *Transformation europäischer Governance in Bereich Verkehrspolitik; Integration*, 2008, roč. 31, č. 3, s. 292 – 293.

53) Srv. <http://www.policyagendas.com>; využito v BROUARD a kol. (eds.), 2012.; využito v BROUARD a kol. (eds.), 2012.

plementující uznávání kvalifikací do „školství“ nebo „práce a sociálních věcí“, zákon o chemických látkách do „životního prostředí“ nebo „průmyslu“? Před automatizovaným přístupem bylo opět upřednostněno zhodnocení zpracovatelem dat. Ve sporných případech volbu ovlivnil například navrhovatel (které ministerstvo?) nebo přidělený gestorský výbor, posouzení mnohdy nicméně záviselo spíše na právnickém citu než (neexistujících) objektivních kritériích. Primární snahou bylo, aby obdobné sporné návrhy byly konzistentně řazeny do stejné kategorie.

Celkem bylo o každém návrhu zákona shromážděno přes 50 údajů (proměnných), samozřejmě, jen malá část z nich je relevantní a byla použita pro tento článek. Předchozí odstavce doufejme dostatečně naznačily složitost a časovou náročnost sběru dat. Pro zvýšení vypovídací hodnoty výzkumu byla snaha o zahrnutí co nejdelšího časového úseku, faktické možnosti zpracovatelů jej nakonec vymezily na volební období 2006 až 2010. V tomto období již Slovensko bylo několik let členem EU a adaptovalo se tak na běžný proces implementace unijního práva (oproti mimořádné aproximaci před vstupem a těsně po něm), zároveň šlo z politického hlediska o řádně dokončené funkční období většinové vlády. Z předmětného časového úseku analýza zahrnuje 927 návrhů zákonů, 530 z nich národní rada přijala, 397 skončilo v různých částech legislativního procesu.⁵⁴⁾ Veškerá data byla kódována do datasetu v programu SPSS, který posloužil i ke zpracování dat. Výsledky budou prezentovány pomocí popisné statistiky, což dovoluje úplnost vzorku případů (nejde jen o výběr z populace, ale celou populaci návrhů v období 2006 až 2010). Přihlíženo bylo také k cílové skupině čtenářů článku, právníci pokročilé statistické metody mnohdy neovládají.

4.2 Aproximační nařízení vlády: výsledky a diskuze

V části 3 zaznělo, že členské státy využívají k implementaci práva EU různé strategie a různé druhy právních předpisů. Hlavní dělicí linii tvoří rozdíl mezi akty přijímanými v legislativním procesu zapojujícím parlamenty a exekutivními předpisy, většinou nižší právní síly. Druhý postup je rozšířený v řadě „starých“ členských zemích, jeho výhodou je vyšší flexibilita dovolující snadnější prosazení aktů a „ochrana“ před lidovou tvořivostí poslanců; mezi zápory patří problémem legitimacy a posilování exekutiv na úkor parlamentů.

Náročné požadavky spojené s aproximací národního práva v přístupovém procesu znamenaly pro kandidátské země výzvu, jakým způsobem přistoupí k promítnutí práva EU do svých právních řádů. Politický systém většiny postkomunistických států se v odezvě na předchozí neblahé zkušenosti s autoritativními režimy vyznačoval silnou rolí parlamentů a, naopak, obavou z dominance exekutivy. I proto byly snahy o zavedení implementace práva EU exekutivními předpisy odsouzeny k neúspěchu; například v ČR byla vládní novela ústavy umožňující vládě vydávat aproximační nařízení se silou zákona zamítnuta v Poslanecké sněmovně již v prvním čtení.⁵⁵⁾ Jedinou výjimkou z deseti kandidátských zemí se stalo Slovensko, kde (po úvodním odmítnutí) byl přijat ústavní z. č. 90/2001 Z. z., který prostřednictvím čl. 120 ods. 2 ústavy dával vládě právo vydávat nařízení pro vykonání přístupové dohody. Bližší podmínky pro používání aproximačních nařízení byly určeny v z. č. 19/2002 Z. z., vymezujícím negativně i pozitivně rozsah oblastí, které mohou být předmětem nařízení, a dále upravujícím rozhodující pa-

54) Dataset neobsahuje všechny návrhy zákonů, pro svou specifickou povahu byly vyloučeny návrhy státního rozpočtu a návrhy zákonů vrácené prezidentem republiky (vetované návrhy byly započítány pouze při prvním schválení národní radou).

55) Srv. Sněmovní tisk 208/0, 3. volební období.

rametry nařízení, především možnost jimi ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám. Institut aproximačních nařízení i prováděcí zákon byly ve své době v doktríně přijímány rozpo-
rupně,⁵⁶⁾ v praxi byla jejich role při aproximaci práva nezastupitelná, například v roce 2003
bylo přijato 177 nařízení. I když to slovenská ústava výslovně nezaručuje, nařízení nepřestala
být využívána ani po vstupu.

Následující odstavce představují údaje o vydaných nařízeních ve volebním období 2006 až
2010. Zdrojem dat pro tabulky jsou „Informácie o vydaných aproximačných nariadeniach vlá-
dy Slovenskej republiky“ za volební období 2006 až 2010, seznamy přijatých nařízení má vlá-
da povinnost za každé pololetí předkládat národní radě (čl. 4 ods. 1 z. č. 19/2002 Z. z.).⁵⁷⁾ Vý-
voj počtu aproximačních nařízení zobrazuje tabulka 2. Výsledky naznačují, že objem vyda-
ných nařízení je ve své podstatě stabilní a pohybuje se kolem 50 až 60 ročně, údaje za léta
2006 a 2010 jsou samozřejmě za šest měsíců s ohledem na počátek a konec volebního obdo-
bí.⁵⁸⁾ Odchylku v roce 2007 lze vysvětlit přistoupením Bulharska a Rumunska, kvůli kterému
bylo novelizováno několik desítek platných aproximačních nařízení z oblasti technických po-
žadavků na motorová vozidla.

Tabulka 2: Počet přijatých aproximačních nařízení

	2006 (druhé pol.)	2007	2008	2009	2010 (první pol.)	Celkem
Počet	28	105	57	61	25	276

Aproximační nařízení můžeme rozdělit dle oblasti působnosti. Nejvyšší procentuální zastou-
pení mají zemědělství a doprava (technické požadavky vozidel), podíly dalších sektorů velmi
rychle klesají. Ačkoli vymezení oblastí v § 2 ods. 1 z. č. 19/2002 Z. z. se zcela nepřekrývá s kla-
sifikací našeho výzkumu,⁵⁹⁾ je zřejmé, že zdaleka není pro aproximační nařízení využíváno
všech 12 oblastí, ve kterých zákon vydávání dovoluje.

Tabulka 3: Počet přijatých aproximačních nařízení dle oblasti působnosti

Oblast působnosti	Počet	Podíl
Zemědělství	106	38,4 %
Doprava	87	31,5 %
Životní prostředí	37	13,4 %
Průmysl	20	7,2 %
Podnikání, maloobchod	11	4,0 %

56) Srv. k tomu podrobně BALOG, B.: *Aproximačné nariadenia vlády Slovenskej republiky*; *Justičná revue*, 2003, č. 2, s. 125 – 135. VETRÁK, M.: *Aproximačné nariadenia vlády Slovenskej republiky (I. časť)*; *Právny obzor*, 2003, roč. 86, č. 5, s. 435 – 455. VETRÁK, M.: *Aproximačné nariadenia vlády Slovenskej republiky (II. časť)*; *Právny obzor*, 2003, roč. 86, č. 6, s. 553 – 577.

57) Dokumenty jsou dostupné na <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/cpt&Text=Inform%C3%A1cia%20o%20vydan%C3%BDch%20aproxima%C4%8Dn%C3%BDch%20nariadeniach%20&CisObdobia=4&FullText=False&TypTlaciD=-1>

58) Abychom data zařadili do perspektivy, po mimořádném roce 2003 (viz výše) se průměry v jiných letech neliší od zde uvedených (např. rok 2004 55 nařízení, 2013 59 nařízení).

59) Například zmíněné požadavky vozidel by byly spíše než v dopravě zařazeny do technických předpisů a norem (tuto kategorii naše klasifikace nezná).

Zdravotnictví	5	1,8 %
Hospodářství, jeho podpora a regulace	4	1,4 %
Zbytek	6	2,2 %

Ani s odstupem více než jedné dekády se názory odborné obce na úlohu aproximačních nařízení neustály. Argumenty pro a proti se prakticky nezměnily: jedni je kritizují zejména za obcházení parlamentního legislativního procesu,⁶⁰⁾ druzí realisticky oceňují jejich užitečnost pro včasnou implementaci práva EU a problém legitimacy považují za sekundární.⁶¹⁾ Ač je naše analýza skutečně rámcová, přisvědčovala by spíše zástupcům druhé skupiny. Počet aproximačních nařízení není ve srovnání se zákony excesivní ani v jejich počtu, ani s ohledem na průměrnou délku předpisů.⁶²⁾ Navíc se ve své podstatě přes možnost opaku omezují na několik málo oblastí působnosti, ve kterých jsou předpisy EU výrazně technického rázu. Bylo by proto otázkou, zda by implementace daných impulsů klasickými zákony přinesla jinou než symbolickou přidanou hodnotu.⁶³⁾ Daný závěr samozřejmě nic neříká o kvalitě provedení nařízení, literatura zmiňuje příklady řady nepřesností, kterými aproximační nařízení trpěla.⁶⁴⁾ Na druhou stranu nelze realisticky předpokládat, že takové chyby by se ve standardním legislativním procesu podařilo odvrátit, potažmo že by nevznikly chyby jiné.

4.3 Schválené a neschválené návrhy zákonů: výsledky a diskuze

Aproximačními nařízeními s ohledem na omezení obsažená v z. č. 19/2002 Z. z. a jejich nižší legitimitu nejsou prováděny veškeré závazky Slovenska vůči EU. Většina z nich je implementována pomocí zákonů schvalovaných národní radou. Dodržován při tom musí být postup plynoucí obecně z ústavy (srv. Čl. 87) a jednacího řádu národní rady (§ 68 až § 97 z. č. 350/1996 Z. z.). Na rozdíl například od Polska⁶⁵⁾ návrhy EU nemohou být projednávány ve zvláštním režimu oproti návrhům SR, podmínky pro všechny druhy návrhů jsou shodné.

Tabulka 4 představuje počty přijatých návrhů zákonů a míru jejich ovlivnění ze strany unijního práva. Parametry pro zařazení návrhů do kategorií vysvětluje část 4.1. Pokud odhlédneme od počátku a konce volebního období, pohyboval se počet přijatých zákonů v letech 2007 až 2009 stabilně kolem 140. Proměnná kumulativní vliv přepočítává hodnoty na procenta, zákonům jsou přiřazeny různé váhy s ohledem na míru vlivu práva EU (vysoký = 1; nízký = 0,4; nepřímý = 0,1; žádný = 0). Přiřazení koeficientů ke kategoriím nemůže být než arbitrární, vychází však ze znalosti při převodu dat a co nejdříveji odpovídá průměrnému dopadu práva EU na návrhy. Průměrná hodnota vlivu práva EU na přijaté zákony ve volebním období 2006 až 2010 dosáhla 34,6 %. Můžeme si povšimnout, že v jednotlivých letech byly hodnoty velmi vyrovná-

60) Například HODÁS, M.: *Niektoré právno-teoretické problémy preberania smerníc*; in: POGÁČOVÁ, J. a kol. (eds): *Komunitárne právo na Slovensku: Pät rokov po*; Bratislava: Slovenská asociácia európskeho práva, 2009, s. 44.

61) Srv. materiál *Návrh dlouhodobých opatření směřujících k řešení zdlouhavého legislativního procesu v České republice*; 2010, s. 9. Dostupné na <http://www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=2841>

62) *Délka aproximačních nařízení a návrhů zákonů byla získána, ale výsledky analýzy nejsou v článku uvedeny.*

63) *Národní rada dosud nevyužila možnosti požádat vládu o předložení opatření přijatého ve formě nařízení ve formě návrhu zákona, který by prošel klasickým legislativním procesem.*

64) Srv. GRMAN, Š. – KANKA, P.: *Tvorba právných predpisov v Slovenskej republike: Metodická príručka*; Bratislava, 2011, s. 46 – 49.

65) Srv. čl. 95a až 95f *jednacího řádu Sejmu (Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej)*. Dostupné na <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>

Kvantitativní rozbor evropeizace slovenského práva

né a oscilovaly bez výraznějších odchylek od celkového průměru. Vzhledem ke zmíněné stabilitě každoročního počtu přijatých zákonů můžeme uzavřít, že výsledky poskytují dobrou představu o evropeizaci slovenského práva (zákonů).

Tabulka 4: Míra vlivu práva EU (přijaté návrhy zákonů)

	vysoký	nízký	nepřímý	žádný	kumulativní vliv
2006	22	4	11	22	42,6 %
2007	43	12	28	64	34,4 %
2008	34	15	20	67	30,1 %
2009	38	21	32	50	35,2 %
2010	15	2	9	22	34,8 %
Celkem	152	54	100	225	34,6 %

Pozn.: Váha pro jednotlivé kategorie - vysoký 1; nízký 0,4; nepřímý 0,1; žádný 0.

Totožně bez odchylek jsou výsledky u nepřijatých návrhů zákonů, očividný je nicméně především prakticky nulový stupeň evropeizace v dané skupině. Vysvětlení, proč takřka všechny návrhy EU byly přijaty, můžeme nabídnout několik. Nejpřesvědčivější souvisí s pozicí navrhovatelů. Vláda předložila 84 % návrhů EU, zbytek připadá na poslance (8,6 %) a ostatní navrhovatele (7,4 %). Celkově návrhy zákonů předložené vládou uspěly takřka z 97 %. Vysoká obecná úspěšnost vládních návrhů a její dominance v oblasti návrhů EU spolu logicky korelují. Na druhou stranu i poslanecké návrhy EU měly takřka dvojnásobně vyšší šanci na schválení než poslanecké návrhy SR (37 % ku 19 %). Kromě pozice navrhovatele proto může působit také faktor sebenaplňujícího se proctví. Poslanci si díky hrozbě nesplnění závazků z členství u evropeizovaných návrhů nepřipouštějí možnost neschválení a tomu odpovídá také výsledek. Konečně poslední variantu zastupuje tvrzení o nižší kontroverznosti návrhů EU, snižující míru opozice vůči nim. Přestože data s velkou pravděpodobností potvrzují předložené hypotézy, nemohou odpovědět na otázku, která z variant je hlavní motivací poslanců pro podporu návrhů EU.

Tabulka 5: Míra vlivu práva EU (neschválené návrhy zákonů)

	vysoký	nízký	nepřímý	žádný	kumulativní vliv
2006	1	0	0	22	4,3 %
2007	2	2	1	42	4,6 %
2008	0	0	3	85	0,3 %
2009	6	3	19	154	4,4 %
2010	0	1	6	49	1,1 %
Celkem	9	6	29	352	3,1 %

Pozn.: Váha pro jednotlivé kategorie - vysoký 1; nízký 0,4; nepřímý 0,1; žádný 0.

Protože dopad práva EU u neschválených návrhů je mizivý a v centru naší pozornosti je platné právo, bude se další analýza soustředit výhradně na přijaté zákony. Proměnná oblast působnosti dovoluje odhalit míru evropeizace jednotlivých sektorů právního řádu. Patrné jsou

několikanásobné rozdíly mezi kategoriemi, přičemž můžeme vysledovat jednoduchý vztah: čím více pravomocí je na EU v dané oblasti přeneseno a čím aktivněji je vykonává, tím znatelnější má unijní právo vliv na dané schválené zákony. Přesto data odhalují jisté nuance. Zemědělství je spolu se životním prostředím považované za nejvíce komunitarizovaný sektor, přesto je jeho podíl relativně nižší. Vysvětlení skýtá mnohem rozšířenější použití aproximačních nařízení u zemědělství, což nepřímo dokazuje nižší závažnost unijních impulsů v této oblasti.⁶⁶⁾ Svůj vliv může mít také to, že v zemědělství EU zasahuje většinou pomocí nařízení (nevyžadujících vždy implementaci), zatímco v sektorech životního prostředí a finančního trhu dominují směrnice.

Tabulka 6: Míra vlivu práva EU dle jednotlivých oblastí (přijaté návrhy zákonů, 2006 až 2010)⁴

	vysoký	nizký	nepřímý	žádný	kumulativní podíl
životní prostředí	17	1	3	2	77,0 %
finanční trh	15	0	2	4	72,4 %
doprava	19	5	5	5	63,2 %
zemědělství	14	2	7	4	57,4 %
podnikání, maloobchod	16	8	5	6	56,3 %
průmysl	11	4	6	9	44,0 %
daně	10	6	12	8	37,8 %
regulace hospodářství	5	6	6	5	36,4 %
průměr					34,6 %
vnitřní věci, obrana	11	0	4	20	32,6 %
zdravotnictví	4	5	4	14	23,7 %
školy a věda	3	3	5	9	23,5 %
ostatní	7	2	4	34	23,5 %
s46 spravedlnost	8	1	4	27	22,0 %
kultura	3	0	10	6	21,1 %
práce a sociální věci	3	4	19	33	11,0 %
regulace státní správy a samosprávy	2	5	4	35	9,6 %

U návrhů EU bylo zaznamenáno, které druhy unijních impulsů implementoval. Přestože se někdy redukuje plnění závazků z členství jen na transpozici směrnic,⁶⁷⁾ data odhalují pestřejší obraz. Podíl směrnic nedosahuje ani poloviny, takže čtvrtina pro někoho možná překvapivě připadá na nařízení. Naopak neočekávaně nízké je zastoupení rozhodnutí (přinejmenším vzhledem k rozmachu rámcových rozhodnutí v oblasti třetího pilíře v daném období), nepotvr-

66) Nižší závažnost neznamená nutně jen omezený dopad na právní vztahy fyzických a právnických osob, ale také třeba častější novelizaci předpisů, na kterou by tradiční legislativní proces nebyl schopen reagovat.

67) Viz některé výsledky výzkumů citované výše.

Kvantitativní rozbor evropeizace slovenského práva

dilo se ani, že by do návrhů byly implementovaly nezávazné impulsy typu doporučení nebo sdělení komise. Dopad primárního práva je silný v kategorii „nepřímý vliv“ a jedná se zejména o různá horizontální ustanovení (například čl. 157 SFEU). Konečně položka „ostatní“ z větší části odráží adaptaci slovenského právního řádu na vstup do eurozóny, 27 z 34 případů (68 %) bylo součástí návrhů předložených v roce 2008.

Tabulka 7: Podíl druhů unijních impulsů na vnitrostátní implementaci (přijaté návrhy zákonů, 2006 až 2010)

	Směrnice	Nařízení	Rozhodnutí	Primární právo	Judikatura	Soft Law	Ostatní	Celkem
Počet impulsů	208	100	15	47	16	5	34	425
Procentuálně	48,9 %	23,5 %	3,5 %	11,1 %	3,8 %	1,2 %	8,0 %	100 %

Část 2 přiznala limity používaných metod měření vlivu práva EU, jedním z nedostatků dosud používané analýzy bylo pojmání návrhů zákonů ve smyslu stejných jednotek. Jinak řečeno, návrh novely dlouhý několik odstavců má stejnou váhu jako návrh o stovkách odstavců, přestože jejich dopad na právní vztahy bude pravděpodobně odlišný.⁶⁸⁾ Uvedenou námitku dovoluje „prolomit“ metoda, která zachová u návrhů proměnnou „míra vlivu“ (vysoký, nízký, nepřímý, žádný), ale navíc zohlední délku návrhů, vyjádřenou v počtu slov. Procentuální hodnoty kumulativního vlivu v tabulce 8 lze jednoduše srovnat s tabulkou 4. Zaznamenáníhodné jsou dvě skutečnosti. Za prvé, pokud si představíme právní řád jako soubor slov, více než polovina z nich je ovlivněna unijními impulsy, což je mnohem vyšší podíl než u metody jednotlivých předpisů. Za druhé, meziročně se objevují značné výkyvy. Důvodem je větší rozptýl případů ve vzorcích a účinek odchylek, tj. několika velmi dlouhých návrhů zákonů.

Tabulka 8: Míra vlivu práva EU zohledňující délku návrhů (přijaté návrhy zákonů)

	kumulativní vliv
2006	66,9 %
2007	53,1 %
2008	36,6 %
2009	55,5 %
2010	65,9 %
Celkem	52,1 %

5 Závěr

Dopad práva EU na národní právní řády patří k velmi častým tématům odborníků. Překvapivě se však většina z nich zaobírá ústavní rovínou vztahů národního práva a práva EU či analýzou následků rozhodnutí soudního dvora. Promítání unijních impulsů ve vnitrostátních právních předpisech mezi oblíbená témata nepatří, přitom jde o oblast, kde EU velmi významně

⁶⁸⁾ Znovu upozorňujeme, že kvantitativní metody nedokáží zachytit, jaký je skutečný (kvalitativní) dopad zákonů na právní vztahy (rozměr reálného významu předpisu).

ovlivňuje právní vztahy v dané členské zemi. Pro náš článek bylo shromážděno dostatečné množství dat o reprezentativní části právních předpisů SR, abychom mohli posoudit míru evropeizace slovenského právního řádu.

Podobně jako v případě dosavadních výzkumů z jiných členských států můžeme vyvrátit rozšířené tvrzení o 80% či podobně vysokém vlivu EU na slovenské právo. K této hranici se blíží pouze vybrané, nejvíce evropeizované oblasti práva (finanční trh, životní prostředí), v jiných sektorech není vliv ani 20% a celkově se pohybuje kolem 35 %. S jistou dávkou opatrnosti způsobenou diskutovanými nedostatky komparací to řadí Slovensko do skupiny států s vyšší evropeizací (ČR, Německo, Španělsko). To by dávalo smysl vzhledem k mnoha společným prvkům především s prvními dvěma zeměmi, méně již s přihlédnutím k tomu, že na Slovensku je možné využívat institut aproximačních opatření, který by měl míru evropeizace zákonů snižovat. Bez dodatečných informací lze jen spekulovat, že přes široké ústavní zmocnění jsou aproximační nařízení aplikována jen na skutečně marginální záležitosti, které jsou v ostatních zemích rovněž implementovány pomocí (standardních) exekutivních předpisů.

Získané poznatky mají dopad v několika rovinách. V první řadě se ukazují lichými obavy z přílišné nadvlády EU nad členskými státy, integrace aspoň z hlediska zkoumané metodiky nevyprazdňuje aktivity SR. Za druhé je zde otázka charakteru unijních impulsů, způsobu jejich implementace a dopadů na vnitrostátní meziinstitucionální vztahy. V minulosti publikované studie zaměřené na roli národní rady v záležitostech EU se soustředily zvláště na její kontrolní aktivity při vymezování mandátů vládě pro zastupování Slovenska v unijních mezivládních orgánech. Autoři došli k závěru, že národní rada má široké možnosti kontroly v těchto záležitostech, ale nevyužívá je.⁶⁹⁾ Obdobně lze interpretovat naše závěry, ač se týkají odlišné fáze, tj. implementace unijních impulsů. Jak velikost podílu návrhů EU v přijatých a nepřijatých návrzích zákonů, tak i zde neuvedené proměnné ochoty poslanců diskutovat v obecné rozpravě či počtu hlasů proti ve třetím čtení ukazují, že poslanci se vymezují proti návrhům EU méně, než proti těm čistě vnitrostátním.

Provedená analýza je pouze prvním krokem na dlouhé cestě. Pro větší přesvědčivost výsledků, sledování vývoje v čase a vliv dalších prvků by bylo vhodné zpracovat data z dalších volebních období, rozšířit je možné i počet zahrnutých proměnných (viz již uvedený text). Sledovat lze rovněž reakce národního právního řádu na vývoj v EU (objem přijímané legislativy, řízení o porušení smlouvy). Pamatujme však, že rozšiřování datové základny a zařazování dalších proměnných zlepší naše znalosti o agregované podobě vlivu práva EU na národní právní řád, ale nikdy nedokáže vysvětlit případně odchyly a zvláštnosti. V takových případech se projeví výhody kvalitativních studií, ať již budou napsány akademiky, nebo osobami zabývajícími se v praxi implementací práva EU v exekutivě či parlamentu.

Použitá odborná literatura

- 1) BALOG, Boris: Aproximačné nariadenia vlády Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2003, roč. 55, č. 2.

69) KRÁL, D. – BARTOVIČ, V.: *The Czech and the Slovak Parliaments after the Lisbon Treaty*; Praha: Europeum, 2010, s. 47 – 77. PITTNER, R.: *Parlamentná kontrola vlády v oblasti európskych záležitostí (prípadová štúdiá NR SR)*; diplomová práca, Brno: Masarykovo univerzita, 2013.

- 2) BERTONCINI, Yves: *What is the impact of EU interventions at the national level?* Paris: Notre Europe, 2009.
- 3) BOVENS, Mark – YESILKAGIT, Kutsal: *The EU as Lawmaker: The Impact of EU Directives on National Regulation in the Netherlands*. Public Administration, 2010, roč. 88, č. 1.
- 4) BROUARD, Sylvain a kol (eds): *The Europeanization of Domestic Legislatures*. New York: Springer, 2012. (A všechny příspěvky v textu citované.)
- 5) FALKNER, Gerda a kol.: *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?* London: Ashgate, 2008.
- 6) FLORY, Maurice: *Irreversibilité et point de non-retour*. In: GERBET, Pierre – PEPY, Daniel (eds): *La Decision dans les Communautés Européennes*. Bruxelles: ULB, 1969.
- 7) FRANKOVSKÁ, Veronika: *Naozaj nám „Brusel“ diktuje zákony? Teória a prax „Delorsovho mýtu“*. V4 Revue, 24. července 2014. Dostupné na .
- 8) GRAZIANO, Paolo – VINK, Maarten (eds): *Europeanization: New Research Agendas*. Houndmills: Palgrave, 2007.
- 9) GRMAN, Štefan – KANKA, Pavel: *Tvorba právných predpisov v Slovenskej Republike*. Metodická příručka. Bratislava: 2011.
- 10) HODÁS, Milan: *Nariadenie Európskej únie z pohľadu normotvorby*. Právny obzor, 2014, roč. 97, č. 3.
- 11) HODÁS, Milan: *Niektoré právno-teoretické problémy preberania smerníc*. In: POGÁČOVÁ, Juliana a kol. (eds): *Komunitárne právo na Slovensku: Päť rokov po*. Bratislava: Slovenská asociácia európskeho práva, 2009.
- 12) HOPPE, Tilman: *Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt*. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2009, roč. 20, č. 6.
- 13) CHRISTENSEN, Jürgen: *Keeping in Control: The Modest Impact of the EU on Danish Legislation*. Public Administration, 2010, roč. 88, č. 1.
- 14) *Implementation of EU Law in the Member States*. Prague: Czech Presidency of the EU, 2009.
- 15) INGMAN, Terence: *The English Legal Process*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- 16) JENNY, Marcelo – MÜLLER, Wolfgang: *From the Europeanization of Lawmaking to the Europeanization of National Legal Orders: The Case of Austria*. Public Administration, 2010, roč. 88, č. 1.
- 17) KLÍMA, Karel: *Vztah ústavního a evropského práva v judikatuře Ústavního soudu ČR*. In: JIRÁSKOVÁ, Věra – WITKOWSKI, Zbigniew (eds): *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k EU*. Praha: Leges, 2011.
- 18) KÖNIG, Thomas – MÄDER, Lars: *Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland*. Politische Vierteljahresschrift, 2008, roč. 49, č. 3.
- 19) KRÁL, David – BARTOVIČ, Vladimír: *The Czech and the Slovak Parliaments after the Lisbon Treaty*. Praha: Europeum, 2010.
- 20) MATTHEWS, Clive: *What percentage of our laws actually come from the EU?* 3. červen 2009 (s updaty do roku 2013). Dostupné na .

- 21) MILLER, Vaughne: EU Legislation. *House of Common Library Standard Note*. SN/IA/5419, 24. března 2010.
- 22) PAGE, Edward: *The Impact of European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note*. Public Administration, 1998, roč. 76, č. 4.
- 23) PITTNER, Radoslav: *Parlamentná kontrola vlády v oblasti európskych záležitostí (případová štúdiá NRSR)*. Diplomová práce. Brno: Masarykovo univerzita, 2013.
- 24) PLEHWE, Dieter: *Transformation europäischer Governance in Bereich Verkehrspolitik*. Integration, 2008, roč. 31, č. 3.
- 25) RAUNIO, Tapio – WIBERG, Matti: *How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?* Scandinavian Political Studies, 2009, roč. 33, č. 1.
- 26) SVÁK, Ján – KUKLIŠ, Peter: *Teorie a prax legislativy*. Bratislava: Eurokódex, 2012.
- 27) TÖLLER, Annette: *Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note*. Journal of Common Market Studies, 2010, roč. 48, č. 2.
- 28) TÖLLER, Annette: *Mythen und Methoden: Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%-Mythos*. Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2008, roč. 39, č. 1.
- 29) VETRÁK, Milan: *Aproximačné nariadenia vlády Slovenskej republiky (I. část)*. Právny obzor, 2003, roč. 86, č. 5.
- 30) VETRÁK, Milan: *Aproximačné nariadenia vlády Slovenskej republiky (II. část)*. Právny obzor, 2003, roč. 86, č. 6.
- 31) ZBÍRAL, Robert: *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku*. Praha: Linde, 2013.