

ZJEDNODUŠENÁ LEGISLATIVA EVROPSKÉ UNIE A JEJÍ PREZENTACE NA INTERNETU

PhDr. Jitka H r a d i l o v á
Univerzita Karlova v Praze - Filozofická fakulta
Ústav informačních studií a knihovnictví

Úvod

Politická východiska

Evropská komise vydala v červenci 2001 Bílou knihu o způsobu vlády v Evropě, která mimo jiné navrhuje koordinovanou strategii pro zjednodušení právního rámce EU jako součást doporučení k podpoře demokracie a zvýšení legitimacy institucí EU. **Kodifikace sekundární legislativy** Evropských společenství (1. pilíř EU), známé pod označením *acquis communautaire* je v naprostém souladu s touto politikou.

Definice

Aby mohla být legislativa kodifikována, musí být nejprve konsolidována.

Konsolidace znamená mechanický proces, při kterém jsou všechny dodatky a změny zahrnuty do základního právního předpisu na příslušné místo bez jakýchkoliv úprav, aniž by výsledný soubor měl právní závaznost. Má pouze hodnotu informační. Konsolidaci legislativy provádí v současné době Úřad pro oficiální publikace Evropských společenství (Office for Official Publications of the European Communities – OPOCE) a připravuje tak podklady pro její kodifikaci.

Kodifikace je proces, při kterém všechny součásti konsolidované legislativy určené ke kodifikaci jsou zrušeny a nahrazeny jedním právním předpisem, který však neobsahuje žádné zásadní změny. Proces kodifikace vyžaduje tedy přepracování konsolidovaného textu do souvislého a srozumitelného textu, ze kterého jsou odstraněna všechna zrušená ustanovení, aktualizována terminologie a výčet odkazů. Tento proces umožňuje redukci velkého objemu legislativy při zachování jejího obsahu.

Existuje ještě třetí možnost **přepracování** legislativy. V tomto případě, kromě sloučení základního textu se všemi dodatky a změnami v jeden souvislý text, dochází i k obsahovým změnám v těchto původních předpisech, což při kodifikaci není možné. Tento postup však nespadá do procesu zjednodušování právního rámce EU.

Politická východiska

Od založení Evropských společenství dosud nikdy nedošlo k tak obsáhlé revizi *acquis communautaire* pokud jde o uspořádání, strukturu a prezentaci. Zpravidla byla doplňující legislativa vydána jako dodatek k existujícímu předpisu. Podle odhadu Evropské komise představuje *acquis communautaire* v současné době přibližně 80 tis. stran v úředním

věstníku Official journal of the European Communities, ke kterým každoročně přibývá 2 500 nových předpisů (v rozsahu přibližně 5 tis. stran). Pokud zůstane zachován existující legislativní postup, zvýší se počet stran v roce 2003 na 90 tis.

Podle odhadu EK by se toto číslo mohlo kodifikací snížit o 30 – 35 tis. Kodifikace by se týkala cca 70 tis. stran textu, neboť přibližně 10 tis. stran tvoří předpisy, které nebyly nikdy doplněny nebo jinak upraveny.

Na základě těchto odhadů zpracoval *Interinstitucionální útvar pro administrativní přípravu rozšíření* v lednu 2001 zprávu, ve které se vyslovil pro systematickou revizi *acquis*, a analyzoval existující možnosti v souvislosti s rozšířením EU. Zvažoval rovněž možnost pouhého použití konsolidovaného textu zpracovaného v OPOCE, který by byl připojen v překladu do nových oficiálních jazyků ke Smlouvě o přistoupení a tím by se stal právně platným. Tento postup však neposkytuje potřebou právní jistotu a nestanoví vyrovnání stavu legislativy se stávajícími členskými státy.

Kodifikace *acquis* usnadní přijetí kandidátských zemí do EU i seznámení občanů i podnikatelské sféry s novým právním rámcem. Na straně EK rovněž existuje prostor pro úsporu nákladů, pokud ke kodifikaci dojde ještě před rozšířením. Při zvýšení počtu oficiálních jazyků EU téměř na dvojnásobek se mohou podstatně snížit náklady na překlad, právní revizi a publikování.

Současný vývoj a úkoly institucí v procesu kodifikace

Interinstitucionální dohody

Na základě závěrů Evropské rady v Edinburgu v roce 1992 zahájily Evropský parlament, Rada EU a Evropská komise nový postup kodifikace, na základě kterého je Evropská komise zmocněna stanovit a schválit návrhy kodifikovaných textů na přijetí Radou EU a Evropským parlamentem. Vzhledem k obsáhlosti tohoto úkolu se tyto tři instituce dohodly na zjednodušeném a zrychleném postupu (*Interinstitucionální dohoda o zrychlené metodě oficiální kodifikace z 20.12.1994*).

Další interinstitucionální *Dohoda o strukturovanějším využití techniky přepracování právních předpisů* vstoupila v platnost v březnu 2002.

Úloha Evropské komise

OPOCE je od 1. září 1998 pověřen provádět konsolidaci legislativy Evropských společenství pod kontrolou interinstitucionální *Pracovní skupiny pro konsolidaci*. Dosud bylo konsolidováno více než 40 % *acquis*.

V souvislosti s přípravou návrhů na konsolidaci předpisů ostatních institucí má EK řadu úkolů, např. prověřování a hodnocení textů, vyřazování předpisů, jejichž platnost již skončila, kontrolu duplicity (nežádoucího překrývání), odstranění nesrovnalostí a chyb. Právní odbor EK v součinnosti s příslušným generálním ředitelstvím je zodpovědný za právní revizi a přepracování konsolidovaného textu tak, aby mohl být navržen ke kodifikaci ve formě hotového originálního textu v jednom z oficiálních jazyků EU.

Konverze konsolidovaného textu do ostatních oficiálních jazyků textu kodifikovaného se provádí v College of Bruges. Konečnou kontrolu provádí opět Právní odbor EK, který rovněž reviduje právní stránku textu v ostatních jazycích.

Právní předpisy schvalované Evropskou komisí

Některé předpisy nevyžadují schválení Evropským parlamentem a Radou EU. Jejich schvalování je jednodušší a není podřízeno interinstitucionálním smlouvám. Vyžadují však stejnou právní přípravu a formální schválení Evropskou komisí. Kromě toho musí být ještě schváleny příslušným řídicím, regulačním nebo poradním výborem. Kodifikaci těchto předpisů provádí jednotlivá Generální ředitelství za konzultace právního odboru. Tato Generální ředitelství jsou na základě rozhodnutí Komise z 1. dubna 1987 povinna kodifikovat každý právní předpis, který byl doplněn desetkrát.

Identifikace *acquis*

V případě, že se kandidátská země uchází o členství v EU, je třeba sestavit soupis veškeré sekundární legislativy, která tvoří součást *acquis communautaire*. V minulosti představoval tento požadavek pro Evropskou komisi a Radu EU těžký úkol, ale jeho splnění je nezbytné, neboť takový soupis je základem programu konsolidace a kodifikace *acquis* i překladu *acquis* do jazyka příslušné kandidátské země.

Bude proto vytvořena nová databáze a nový systém její správy pod názvem „Platná legislativa – kodifikace a překlad“, který by umožnil státním správám a Delegacím Evropské komise v kandidátských zemích přístup k příslušným právním předpisům prostřednictvím internetu. Tento systém bude uspořádán podle kapitol, které byly projednávány mezi EU a kandidátskými zeměmi.

Překlad *acquis* jako součást přípravy kandidátských zemí na členství v EU

Od roku 1998 se kandidátské země usilovně zabývají překladem *acquis*, která tvořila základ jednání o přijetí. V červenci 2001 se pohyboval přibližný počet přeložených stránek od 14 tis. do 60 tis. podle té které země.

	Srpen 1998	Říjen 1999	Listopad 2000	Červenec 2001
Bulharsko	346	3856	13308	14000
Česká republika	2283	18000	45000	50000
Estonsko	458	12094	24748	40000
Litva	62	8659	19498	33000
Lotyšsko	190	18965	21866	29000
Maďarsko	1280	21000	36000	60000
Polsko	3574	21663	29 200	33000
Rumunsko	205	5080	10132	21000
Slovensko	782	22206	39006	49000
Slovinsko	400	13410	27917	31000

Údaje vyjadřují počty přeložených stránek, v některých případech ide o překlad nerevidovaný.

Jednání s deseti kandidátskými zeměmi již byla ukončena. Do jaké míry přispěje kodifikace k úsporám nákladů na straně Evropské komise bude záležet na řadě faktorů, zejména na tempu kodifikace, na datu příštího rozšíření a počtu států přistupujících k tomuto datu.

V období přípravy na přijetí bude v přednostním zájmu Evropské komise neklást žádné další překážky rozšíření. Znamená to především, že informace o právním rámci musí být průhledné a dostupné. V důsledku toho nesmí být v průběhu devíti měsíců před rozšířením schvalovány a publikovány žádné kodifikované texty. Technické práce na přípravě návrhů kodifikace budou však pokračovat s tím, že budou publikovány již v oficiálních jazycích až po přijetí nových členů. Vyrovnání právního stavu mezi všemi členskými státy rozšířené EU zajistí zveřejnění Zvláštního vydání úředního věstníku EU (Special Edition of the Official Journal) v nových oficiálních jazycích EU.

Výhody Kodifikačního projektu budou pro kandidátské země veliké v mnoha směrech. Z obecného hlediska budou těžit společně se stávajícími členskými státy z výhod průhlednějších a přehlednějších *acquis*. Redukcí stránkového rozsahu ušetří finanční prostředky na kopírování a distribuci *acquis* po vstupu do EU i na jejich překladu.

Povinnosti Evropské komise související s přijímáním nových států

Překladatelská služba Evropské komise kontroluje a reviduje překlady předložených právních textů. Poté projdou tyto texty závěrečnou kontrolou právních odborů jak Evropské komise, tak i Rady EU.

Pokud jde o přípravy předcházející přijetí nových států, připraví OPOCE k datu podpisu smlouvy o přijetí texty zakládajících smluv a veškeré primární legislativy spadající do *acquis*, včetně technických adaptací pro sekundární legislativu. Veškerá sekundární legislativa bude publikována ve Special Edition of the Official Journal jakmile bude určitá země do EU přijata.

Cíle Kodifikačního projektu

Všeobecné cíle:

- vytvořit jednoduché, přehledné a průhledné *acquis* týkající se sekundární legislativy ve všech oficiálních jazycích EU;
- v souvislosti s rozšiřováním EU usnadnit administrativní přípravy na přijímání nových členů snížením počtu stran právních dokumentů, které je nutno přeložit do jazyků nových států. V dlouhodobějším výhledu usnadnit tak jednání o přijetí, která budou zahájena až po dokončení hotového originálu kodifikovaného předpisu.

Prováděcí cíle:

- v rámci technické přípravy kodifikace konsolidovat *acquis communautaire* ve všech oficiálních jazycích EU do poloviny roku 2003;
- připravit kompletní originální verzi návrhu kodifikovaných *acquis* do jara 2005;
- předložit část kodifikovaných *acquis*, která vyžaduje schválení Evropského parlamentu a Rady EU, těmto institucím ve všech oficiálních jazycích EU do léta 2005 s tím, že by schvalování bylo ukončeno v roce 2005;
- zajistit schválení části kodifikovaných *acquis*, která jsou pouze v kompetenci Evropské komise, do konce roku 2005;
- v případě potřeby použít techniky přepracování v souladu s interinstitucionální dohodou, bude-li přijata, buď v rámci projektu, nebo v jeho návaznosti;
- po ukončení projektu zajistit vydání všech dalších Zvláštních vydání (*Special Edition of the Official Journal*) v novém oficiálním jazyce EU na základě kodifikované verze *acquis*;
- pomocí překladatelské služby Evropské komise (*Translation Antennae*), která bude zřízena v kandidátských zemích, podpořit tyto země při zpracování návrhů kodifikované legislativy v souladu s existující nebo připravovanou originální verzí.

Prvky a fáze Kodifikačního projektu

Na základě interinstitucionální *Dohody o zrychlené metodě oficiální kodifikace* může být právní text navržen ke kodifikaci podle jednotlivých tematických oblastí sekundární legislativy. Jakmile Evropská komise schválí návrh právního předpisu Rady EU, nebo Evropského parlamentu a Rady EU, předloží ho těmto institucím, které uplatní podle výše zmíněné dohody zrychlený postup. Konečné schválení kodifikované legislativy spočívá na příslušných institucích podle obecných pravidel.

Všechny tři zúčastněné instituce společně a na základě obecného souhlasu zajistí, že Kodifikační projekt proběhne hladce a rychle, zejména při existenci Konzultativní skupiny tří právních odborů, která má za úkol prověřit návrh Evropské komise a ujistit Evropský parlament a Radu EU, že se jedná o skutečnou kodifikaci bez jakýchkoliv změn podstaty textu. Aby byla zajištěna koordinace mezi těmito třemi právními odbory měl by být zřízen *Třístranný řídicí výbor pro kodifikaci acquis* na vyšší úrovni, který by v pravidelných intervalech monitoroval postup projektu, dohlížel na jeho včasnou a efektivní realizaci a zasahoval v případě technických nebo procedurálních překážek. Jednou za půl roku by předkládal Generálnímu sekretariátu zprávu o průběhu projektu.

Pro předpisy, které jsou v kompetenci Evropské komise, bude pomáhat právnímu odboru Komise *Pracovní skupina pro kodifikaci acquis* složená ze zástupců všech generálních ředitelství. Kromě monitorování pokroku v realizaci projektu bude tato skupina spolu s Generálním ředitelstvím pro rozšíření, Generálním ředitelstvím pro personální a administrativní záležitosti a s OPOCE odpovídat za vymezování priorit kodifikace a jejich realizaci.

Aktualizace a správa Soupisu platných právní předpisů (Directory of Community Legislation in Force)

Současný Soupis platných právních předpisů, který zpracovává OPOCE, je vydáván dvakrát ročně a představuje úplný přehled *acquis*. Tento soupis však musí být kompletně revidován a aktualizován. Mnoho předpisů se již nepoužívá, i když nebyly zrušeny *de jure*.

Bude třeba vybudovat novou databázi „Platná legislativa – kodifikace a překlad“ a příslušný řídicí systém, uspokojující všechny technické požadavky, zejména z hlediska přístupu on-line prostřednictvím internetu. V této souvislosti bude prověřena existující databáze Generálního ředitelství pro rozšíření (TAIEX), která poskytuje kandidátským zemím poradenství v oblasti překladů *acquis* s cílem zjistit případné možnosti spolupůsobení a úspory nákladů.

Příprava Zvláštního vydání Official Journal obsahujícího *acquis* v jazycích kandidátských zemí

Kandidátské země musí pečlivě sledovat proces kodifikace zejména pokud jde o možné úspory nákladů na překlad. Měly by se vyhnout překládání konsolidovaných textů dříve než bude vydána jejich kodifikovaná verze, neboť není jisté, zda tato kodifikovaná verze nebude vydána až po jejich vstupu do EU.

Aby Zvláštní vydání Official Journal mohlo vyjít již ke dni přijetí kandidátské země, musí OPOCE zahájit přípravy k tisku již 18 měsíců před definitivně stanoveným datem.

Kandidátské země musí mít přeloženo kompletní *acquis* tak, aby mohlo být vytištěno k datu jejich vstupu do EU. Vezme-li se v úvahu čas potřebný k překladu, revizi a vydání *acquis* ve Zvláštním vydání Official Journal, nebudou v průběhu posledních devíti měsíců před stanoveným datem přijetí přijímány žádné nové návrhy na kodifikaci.

Kodifikační projekt dále zajistí, že proces přijímání kandidátských zemí nezpůsobí v institucích EU zvýšenou aktivitu v oblasti kodifikace, a že se kandidátské země budou moci soustředit na dosud nepřeložené *acquis*. Překladatelská služba Evropské komise bude konvertovat překlady kandidátských zemí do kodifikované podoby předpisů. Tato práce bude součástí jazykové revize předložených překladů. Bude prováděna překladatelskou službou (*Translation Antennae*), která bude zřízena v každé z kandidátských zemí do poloviny roku 2002.

Organizace Kodifikačního projektu

Časový plán

Čím více oficiálních jazyků bude v EU existovat, tím nákladnější bude kodifikace *acquis*. Okamžitá úspora těchto nákladů je do jisté míry možná, pokud kodifikace proběhne ještě před vstupem nových zemí do EU.

Proto se prováděcí cíle Kodifikačního projektu řídí existujícími scénáři pro přijetí kandidátských zemí. Cílem projektu je ukončit kodifikaci co možná nejdříve. Předpokládá se,

že projekt bude ukončen pro všech současných 11 oficiálních jazyků EU do 31. prosince 2005. Na základě předběžného rozpočtu pro rok 2002 bude možno ukončit konsolidaci *acquis* ve všech těchto 11 jazycích do poloviny roku 2003.

Pokud jde o jazyky kandidátských zemí bude probíhat monitorování a koordinace paralelních procesů kodifikace a přípravy na vstup do EU. Cílem je zajistit legislativní prostor pro všechny jazyky k datu vstupu do EU a vyloučit negativní důsledky procesu kodifikace pro jednání o přijetí.

Kromě toho, státní správy v kandidátských zemích potřebují jasnou a přesnou orientaci v *acquis*. OPOCE proto připraví databázi „Platná legislativa – překlad a kodifikace“ do 6 měsíců.

Potřebné finanční a lidské zdroje

Dosud proběhla v OPOCE konsolidace 40 % existujícího *acquis communautaire*. V souladu s náročnými cíly Kodifikačního projektu se musí konsolidační aktivity zrychlit tak, aby byly ukončeny v polovině roku 2003. OPOCE požaduje na jejich financování 10 milionů eur.

Na vytvoření databáze a řídicího systému „Platná legislativa – kodifikace a překlad“ je požadováno 400 tis. eur, na zpracování oficiální verze kodifikovaných *acquis* je počítáno s 4,8 milonem eur, na odbornou revizi překladů *acquis* v současných 11 oficiálních jazycích EU rovněž 4,8 mil. eur. Na přípravu oficiálních verzí v 10 zbývajících oficiálních jazycích 12 mil. eur, na kontrolu projektu až po předložení celého souboru kodifikovaných *acquis* příslušným institucím 1,7 mil. eur a na publikování konečné verze 33 mil. eur. Celkové náklady jsou odhadovány na 66,700 mil. eur.

Prezentace konsolidované legislativy na internetu

Přístup k plným textům konzolidovaných předpisů nabízí služba EUR-Lex na serveru EUROPA <http://europa-eu-int/eur-lex>.

Volbou „**Legislation**“ z horní lišty, nebo z hlavní nabídky na titulní stránce se otevře cesta ke konsolidované legislativě „**Consolidated legislation**“.

Dále je možno zvolit tři způsoby vyhledávání: chronologické, tematické a numerické.

Chronologické vyhledávání umožňuje **Chronologický rejstřík (Chronological index)**, který v první fázi nabídne kvantitativní údaje o postupu konsolidace za jednotlivá léta v období od roku 1953. Kliknutím na příslušný rok se zobrazí názvy příslušných předpisů nazývaných **consolidated families** včetně jejich kódů v databázi CELEX. Prostřednictvím těchto kódů vede dále cesta k plným textům.

Tematické vyhledávání umožňuje **Tematický rejstřík (Analytical structure)**, který nejprve zobrazí základní tematickou strukturu (20 hlavních tematických oblastí), kliknutím na příslušnou oblast se zobrazí další stupně tematické struktury a dále konkrétní předpisy a jejich plné texty.

V rámci chronologického a tematického vyhledávání je možno ještě volit *novinky (Latest updates)*.

Při numerickém vyhledávání (*Search by document number*) je nutno zvolit jazyk dokumentu, rok vydání, typ dokumentu (zda jde o směrnici, nařízení, apod.) a pořadové číslo dokumentu. Systém sám pak vytvoří příslušný kód (*family number*).

Plné texty dokumentů jsou dostupné buď ve formátu HTML nebo PDF, nebo v obou formátech. Do budoucna se počítá s oběma formáty u všech dokumentů.

Konsolidovaný text ve formátu HTML se skládá z titulní stránky, tzv. předmluvy (preamble), obsahující přehled všech dokumentů obsažených v konsolidované verzi a kompletní konsolidovanou verzi dokumentu. V textu tohoto dokumentu jsou změny vyznačeny šipkami < > a odkazem na příslušný pozměňovací nebo doplňující dokument uvedený v předmluvě.

Zdroj:

- *Codification of the Acquis communautaire: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*. Bruxelles: Commission of the European Communities, 2001. 26 s. – COM(2000) 645 final
- RIHOUX, Jean Pascal. *Consolidation, codification and recasting*. Předneseno na konferenci *Keep ahead with European information*, Maastricht, 28-29 November 2002.
- <http://europa.eu.int/eur-lex>