

šen problém relevantního rozhodnutí, jak docílit přenosu výkonu výsostných práv členského státu na Evropskou unii, aby byl tento přenos ústavně konformní a zároveň nevedl k omezení suverenity členského státu nad míru, jež by měla za důsledek vyprázdnění státní moci. Kandidátské státy musely řešit otázku, zda přistoupit na základě otevřeného integračního ustanovení umožňujícího přenos výsostných kompetencí na mezinárodní organizaci (Polsko, Slovinsko) nebo mezinárodní organizaci a instituci (Česká republika), což je způsob, kterým není integrační proces fixován pouze na dosažení členství v Evropské unii, ale jde o obecné integrační ustanovení umožňující přistupovat i k jiným integračním uskupením. Ve své podstatě jsou tato otevřená integrační ustanovení obecně formulovaným závazkem k mezinárodní spolupráci. V jiných členských státech byla naopak do ústav zakotvena zcela nová integrační ustanovení koncipovaná výslovně se vztahem k Evropské unii. Taková ustanovení většinou upravovala i otázku přenosu výsostných kompetencí na Evropskou unii. Jediným státem vybočujícím z jedné i druhé skupiny nezbytných ústavních kodifikací bylo Estonsko. Článek 3 estonské ústavy stanoví, že státní moc v Estonsku lze vykonávat pouze na základě ústavy a zákonů, které jsou s ústavou slučitelné. Beze změny ústavy lze proto celkem úspěšně pochybovat o tom, zda je s estonskou ústavou slučitelný koncept přednosti komunitárního práva, jakož i přenos výsostných kompetencí Estonské republiky na Evropskou unii. Řešení prostřednictvím zákona o naplňování ústavy Estonské republiky, který v článku 2 stanoví, že estonskou ústavu je třeba aplikovat tak, aby s ní byla slučitelná práva a povinnosti vyplývající z přístupové smlouvy, je sporným řešením, které ani nenabízí prostor pro novou interpretaci estonské ústavy.

Obecným znakem všech ústavních změn v nových členských státech je díkce přenosu výsostných práv na Evropskou unii, nikoliv díkce omezení nebo absolutního přenesení suverenity státu na Evropskou unii.² Tato zvolená terminologická jednota ústavních změn vychází z koncepce nemožnosti omezení státní suverenity jakoukoliv v parlamentu dosaženou ústavní většinou; z myšlenky, že lid je suverénním nositelem veškeré moci ve státě, kdy neexistuje jiný subjekt než lid, který by mohl svou suverenitu delegovat na jiného nositele moci či mu výkon části svých suverénních pravomocí propůjčit. Členské státy Evropské unie nemohou připustit, aby docházelo k neomezenému přenosu výsostných práv na supranacionální subjekt. Je tedy zájmem každého státu, aby si nastavil meze, jež jsou z hlediska lidu jako nositele suverénní moci ve státě nepřekročitelné. Takové imanentní meze přenosu výkonu výsostných kompetencí jsou dvojího druhu, jsou to meze procesní a meze materiální. Přenos výsostných kompetencí má svůj základ v mezinárodní smlouvě³, jejíž ratifikační proces má procesní specifika jako zvýšení kvóra pro přijetí v parlamentu nebo obli-

gatorní předložení mezinárodní smlouvy ke schválení v referendu⁴. Překážky procesní charakteru jsou oproti procesním pravidlům nastaveným pro schvalování jiných ústavních změn zcela pochopitelné, protože přenos výkonu výsostných kompetencí se musí uskutečnit za demokratické spoluúčasti lidu jako nositele veškeré moci ve státě. I když ústavy států střední a východní Evropy umožňují zapojení lidu pro procesu integrace, objevují se v ústavách ustanovení limitující tento přenos možností zahájit před vnitrostátními ústavními soudy řízení o přezkumu takovýchto mezinárodních smluv ústavními soudy. Zavádění přezkumu mezinárodních smluv, včetně přístupových smluv k Evropské unii, je pouze důsledek obecného požadavku preventivní kontroly ústavnosti naplňovaného přezkumem mezinárodních smluv před okamžikem jejich konečného schválení v zákonodárném sboru, popřípadě před jejich konečnou ratifikací. Ovšem ani v případě, pokud by ústavní soud dospěl k závěru, že mezinárodní smlouva prezidentského typu není v souladu s platným ústavním řádem, neznamená, že rozhodnutí ústavního soudu s konečnou platností brání ratifikaci mezinárodní smlouvy, neboť ústavodárce má možnost změnit ústavní kautely tak, aby jim mezinárodní smlouva vyhověla v plném rozsahu; to se netýká jenom případu Slovinska, ale jakéhokoliv státu.

Z terminologického hlediska označování přenosu výsostných kompetencí slovními označeními typu „jednotlivá výsostná práva“ nebo „část výsostných práv“ apod. lze usoudit, že nedochází v žádném případě k přenosu kompetencí ve velkém rozsahu, nelze tedy hovořit o situaci, že by vnitrostátními kompetence byly předány supranacionální organizaci v takovém rozsahu, že by národní stát ztratil smysl svého fungování či byl nucen omezit výkon zbývajících vnitrostátních kompetencí. Zvláštní formulaci používá maďarská ústava, která stanoví, že přenos je možný pouze za účelem výkonu práv a povinností vyplývajících ze zakládacích smluv, a to v rozsahu nezbytném pro jejich uskutečnění. Ovšem toto pojetí přenosu kompetencí vázaného pouze na práva a povinnosti vyplývající ze zakládacích smluv nemá praktického významu jako imanentního prvku bránícího vyprázdnění vnitrostátní suverenity, neboť jakákoliv změna zakládacích smluv spočívající v přenosu dalších výsostných práv s sebou nutně nese i ústavní konformitu s maďarskou ústavou. Mnohem vhodnější je proto limitace procesu přenosu obecně formulovanými principy, jak to činí Základní zákon v článku 23, kdy základním korektivem přenosu kompetencí je naplňování principu subsidiarity. Evropská unie potřebuje pouze kompetence, které jsou nezbytné k dosažení cílů, jejichž řádný a efektivní výkon nejsou schopny zabezpečit samotné členské státy. Princip subsidiarity je definován v článku 5 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství.⁵ Samotná zakládací smlouva obsahuje korektiv pro svěřené efektivnějšího výkonu některých pravomocí Společenství v čl. 5 odst.

3, když stanoví, že činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy. Obsahovou determinaci procesu evropské integrace nelze ovšem v podobě vazby na princip subsidiarity nalézt v žádném z evropských článků ústav nových členských států. Základní zákon navíc vedle korektivu ve formě použití principu subsidiarity stanoví, že přenos výsostných práv na Evropskou unii je možný pouze, pokud tím nebudou dotčeny zásady demokratického, právního, sociálního a federativního uspořádání Spolkové republiky, stejně jako standard efektivní ochrany lidských práv a svobod zaručených Základním zákonem (obecně tedy princip formulovaný Spolkovým ústavním soudem v rozsudcích Solange I, II). Srovnatelné obsahové limity přenosu výsostných práv na Evropskou unii lze nalézt v preambuli litevského ústavního zákona týkajícího se evropské integrace, který je součástí litevského ústavního pořádku. Odkaz v preambuli litevského ústavního zákona na národní identitu a ústavní tradice členských států Evropské unie ukazuje spíše ideologicky na ztotožnění se litevského ústavodárce s principy evropské integrace, které mají svůj normativní základ v průniku ústavních principů a tradic zejména zakládajících členských států Evropských společenství, k těmto tradicím a principům pak litevský zákonodárce deklaratorně přiřazuje svou vlastní identitu, což lze chápat jako vyjádření sounáležitosti s evropskou integrací při zachování a ctění principu litevské národní identity ze strany ostatních členských států.

Materiální limity přenosu výsostných kompetencí nejsou ovšem jenom problémem novelizací ústav nových členských států, ale i otázkou nezměnitelných ustanovení ústav jednotlivých členských států. Nezměnitelné jádro obsahuje každá ústava demokratického právního státu, obsah jádra je ovšem definován několika faktory, na něž nemá evropský integrační proces žádný vliv; jsou to ústavní tradice daného státu, které mají svůj základ zejména v historickém vývoji tohoto státu, dále je to společně sdílená hodnota humanity a lidské důstojnosti, což je důsledek společenského vývoje a evoluce demokratických států vznikajících či se transformujících v průběhu 20. století. Jako příklad lze uvést rumunskou ústavu, do jejíhož jádra ústavy spadá charakter rumunského státu jako nezávislého národního a jednotného státu, republikánská forma vlády, neporušitelnost státního území, nezávislost soudní moci, pluralita politických stran a úřední jazyk.⁶ Tyto náležitosti jádra rumunského ústavního řádu přesahují rámec rozhodování ústavodárce, ale i rámec rozhodování lidu jako suveréna a jediného nositele moci ve státě. Na materiálních jádrech ústav lze ukázat rozdílnost definování toho, co každý členský stát Evropské unie považuje za klíčovou garanci zachování vlastní existence. Česká ústava definuje obecně materiální jádro v čl. 9 odst. 2, když stanoví, že podstatné náležitosti demokratického právního státu jsou nezměnitelné. Obsah jádra

je tak určen povětšinou na základě doktríny definované v mnoha nálezech Ústavního soudu ČR (zejména základní lidská práva a svobody; nikoliv ale hospodářská, sociální a kulturní práva) a na základě dosaženého stupně demokratického vývoje státu jako takového (garance nezávislého soudnictví, garance přezkumu ústavnosti právních norem, pluralita politických stran, zachování lidské důstojnosti, rovnost v právech apod.). Co ovšem není považováno za materiální překážku v integračním procesu v České republice, je otázka charakteru státního zřízení. Materiální jádro čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR nevyklučuje změnu státního uspořádání (např. změnu republikánské formy státu, změnu ve federativní stát). Česká republika navíc nemá v ústavě definován ani oficiální a úřední státní jazyk, narozdíl třeba od Rumunska. Používání českého jazyka tak vyplývá z podústavních právních norem, zejména z jednoduchého práva (procesní předpisy, zákony o používání jazyků národnostních menšin, školské zákony apod.). To, co je ovšem členským státům Evropské unie společné, je nezměnitelnost charakteru těchto států jako demokratických a právních států.

Přenos výsostných kompetencí na supranacionální subjekty je v ústavách států střední a východní Evropy striktně navázán na princip suverenity. Obecně se rozlišuje mezi suverenitou vnitřní a suverenitou vnější a v tomto duchu také probíhala debata v kandidátských členských státech, kde se uplatňoval argument, že nelze přenášet suverénní práva, nýbrž pouze výkon suverénních práv, čímž byl překlenut teoretický problém odejmutí suverenity ve prospěch Evropské unie tak, aby byl zachován koncept neporušené suverenity členských států jako jediných držitelů a nositelů této suverenity. Členské státy jsou tedy nadále subjekty nakládajícími se svými výsostnými kompetencemi, aniž by je vykonávaly.⁷

3. Přednost komunitárního práva před vnitrostátním právem

Základním premisou pro naplňování cílů Evropské unie, jak jsou definovány v zakládacích smlouvách, je zakotvení účinků komunitárního práva ve vnitrostátních právních řádech. Samotným přenosem kompetencí na Evropskou unii ještě nedochází k definitivnímu vyřešení přednosti komunitárního práva před právem vnitrostátním, neboť vnitrostátní právo odporující právu komunitárnímu není existencí takového rozporu zneplatněno, nýbrž je pouze nepoužito při řešení konkrétního sporu. Jak tedy řešit rozpor mezi komunitárním a vnitrostátním právem?

Výchází pozici akceptovanou i ústavními soudy jiných členských států nastavil Spolkový ústavní soud, který konstatoval, že konflikt mezi oběma právními systémy není vyloučen a prakticky k němu dochází, nicméně není nutné jej řešit do toho okamžiku, dokud je

komunitárním právem zajištěna procedurálně i materiálně Evropskou unií srovnatelná ochrana základních lidských práv a svobod jako je tomu v členských státech.⁸ S ohledem na tento postoj následovaný novými členskými státy není překvapující závěr, že ústavy nových členských států zakotvují přednost komunitárního práva před vnitrostátními předpisy jednoduchého práva, ale nikoliv před ústavním právem. Tomu odpovídá také judikatura ústavních soudů nových členských států, které konstatují, že ústavní soudy nejsou kompetentní k tomu, aby posuzovaly otázku platnosti norem komunitárního práva a používaly tak při rozhodování o platnosti norem majících základ v komunitárním právu vnitrostátní ústavní kautely, na jejichž základě by bylo možné rušit předpisy komunitárního práva pro jejich rozpor s vnitrostátním ústavním řádem.⁹ Navíc nelze opomíjet, že řada starých členských států Evropské unie se nikdy nepodřídila principu absolutní přednosti komunitárního práva před veškerým vnitrostátním právem ústavního charakteru. Pokud by totiž byla akceptována doktrína, že komunitární právo má přednost před vnitrostátním ústavním právem, pak by bylo možné skrze komunitární právo ovlivňovat normativní základy členských států zakotvené ve vnitrostátních ústavách, což by mohlo vyvolat dojem, že lid již není suverénem a jediným držitelem nositelem moci ve státě, který je v některých případech uvedených výše oprávněn vykonávat i ústavodárnou normotvorbu prostřednictvím referenda. Evropská unie by tak mohla v zásadě ovlivňovat svou judikaturou i nezměnitelné jádro národních ústav, což by bylo absolutním vyprázdněním vnitrostátní suverenity jdoucím daleko nad rámec konstrukce Evropské unie jako mezinárodní organizace. Bylo by možné hovořit dokonce o modelu blížícím se federalistického státu s omezenou mírou jeho subjektů vytvářet si vlastní ústavní pravidla.¹⁰ Přesto je z pohledu komunitárního práva a závazků, které členské státy převzaly přistoupením k Evropské unii, naprosto zásadním požadavkem zakládacích smluv, aby členské státy zajistily přednost komunitárního práva před vnitrostátním právem v jakékoliv formě (ať při realizaci soudní či správní rozhodovací činnosti), jinak by totiž nebylo možné naplnit požadavek jednotného právního prostoru na celém území Evropské unie, který je základním požadavkem pro realizaci cílů Evropské unie. Revize ústav států střední a východní Evropy se proto v zásadě vyhnuly explicitnímu řešení vztahu přednosti komunitárního práva před právem vnitrostátním. Částečná řešení byla přijata pouze v některých státech: na Slovensku v čl. 7 odst. 2 větě druhé, v Rumunsku v článku 148 a v Litvě v bodě 2 ústavního zákona týkajícího se přistoupení k Evropské unii. Česká republika zvolila z komparatistického pohledu s jinými novými členskými státy poměrně elegantní řešení vztahu těchto dvou poměrně odlišných právních systémů. Česká republika vyšla z koncepce mezinárodních smluv a chápání Evropské unie jako subjektu mezinárodního práva,

jehož právní akty jsou závazné pro Českou republiku jako člena této mezinárodní organizace. Nový článek 10 Ústavy ČR stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy ratifikované prezidentem se souhlasem parlamentu jsou součástí právního řádu a stanoví-li něco jiného než český zákon, použije se taková mezinárodní smlouva, tj. i přístupová smlouva mezi Českou republikou a Evropskou unií. Prameny komunitárního práva (nařízení a směrnice) nelze ovšem považovat za mezinárodní smlouvy, neboť tvorba těchto pramenů se neodvíjí od pravidel mezinárodního práva veřejného, ale od pravidel stanovených mezinárodní smlouvou, která byla vytvořena na základě pravidel mezinárodního práva veřejného; dále již z materiálního ani procesního hlediska nemá sekundární komunitární právo mimo svého normativního základu v zakládacích smlouvách s mezinárodním právem nic společného. Existenci pramenů komunitárního práva lze proto považovat za závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva (z přístupové smlouvy a potažmo ze zakládacích smluv, viz čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR). Aplikační přednost komunitárního práva je tady zajištěna prostřednictvím čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR, kdy ČR může přenášet některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizace, a prostřednictvím čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, kdy je ČR povinna dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Působení komunitárního práva v ČR je koncipováno jako dodržování pravidel mezinárodního práva veřejného, aniž by český ústavodárce přistoupil na doktrínu explicitní kodifikace přednosti a implementace komunitárního práva do českého právního řádu.¹¹ Tento přístup České republiky je aplikovatelný v případě, že stát akcentuje ve své ústavě doktrínu monistického vztahu ústavního a mezinárodního práva (komunitární právo je mezinárodní právo *sui generis*). Dosud nedořešeným je vztah maďarského vnitrostátního a komunitárního práva, kdy maďarská ústava vychází z dualistické koncepce, kdy není upravena aplikační přednost mezinárodních smluv před vnitrostátními prameny práva odporujícími mezinárodním smlouvám.¹² Při změně maďarské ústavy v roce 2002 byla tato mezera v ústavě záměrně ponechána a byl aplikován koncept, že ustanovením o přenosu kompetencí dochází implicitně i k úpravě přednosti komunitárního práva v Maďarsku. Naplnění tohoto konceptu pak mělo být provedeno na úrovni jednoduchého práva v zákoně o zákonodárství. Obdobně jako v České republice byl i v Polsku zvolen koncept subsumpce komunitárního práva pod mezinárodní práva veřejné, když čl. 91 odst. 3 polské ústavy stanoví, že právo vytvořené mezinárodní organizací je bezprostředně použitelné a má přednost. Doplňujícím zajištěním aplikační přednosti komunitárního práva v České republice je pak také ustanovení článku 95 Ústavy ČR, který stanoví, že soudce českého soudu je vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, přičemž soudce je oprávněn

posoudit soulad jiného předpisu se zákonem nebo takovou mezinárodní smlouvou, pokud by tedy byl prováděcí právní předpis nižší právní síly než zákonné podle názoru soudce v rozporu s mezinárodní smlouvou (přístupová smlouva nebo zakládací smlouvy ES a EU), pak použije tuto mezinárodní smlouvu. Obdobně musí soudce postupovat, pokud zjistí, že závazek mezinárodního práva (nařízení ES, které je bezprostředně použitelné v členských státech, viz čl. 249 Smlouvy o založení ES) obsahuje úpravu, která je v materiálním rozporu s vnitrostátním zákonem; v takovém případě musí soudce použít v souladu se závazkem (čl. 1 odst. 2 Ústavy) vyplývajícím ze Smlouvy o založení Evropského společenství přednostně toto nařízení ES před vnitrostátním zákonem. V případě pochybností, zda je vnitrostátní úprava v rozporu v komunitárním právem, které má být v dané věci použito, má navíc vnitrostátní soud možnost položit Evropskému soudnímu dvoru předběžnou otázku podle článku 234 Smlouvy ES. Tento institut je vhodný zejména v případech, kdy vnitrostátní právní úprava materiálně řeší problematiku, která je sice předmětem úpravy komunitárního práva, ale není zcela zřejmé, zda komunitární právo upravuje širší materie i v ohledu materiální úpravy vnitrostátního zákona nebo zda ponechává danou problematiku zcela v rukách vnitrostátního zákonodárce.¹³

Z členství v Evropské unii navíc vyplývá pro jednotlivé státy také povinnost transponovat do svých vnitrostátních právních řádů evropské předpisy (transpozice směrnic, adaptace nařízení). Tato povinnost bezprostředně vyplývá ze zakládacích smluv. Žádná z ústav nových členských států tuto povinnost transponování evropského práva výslovně neupravuje, pouze slovenská ústava vtělila do svého textu ustanovení čl. 7 odst. 2 větu třetí, na jehož základě je možné právo Společenství transponovat do slovenského vnitrostátního práva zákonem nebo nařízením vlády se silou zákona.¹⁴

Některé členské státy zakotvily do svých ústav zvláštní ustanovení týkající se povinnosti vlády informovat parlamenty o otázkách souvisejících s plněním závazků vyplývajících z členství v Evropské unii, přičemž povětšinou jednací řády parlamentů nebo zvláštní přijaté zákony o spolupráci mezi vládou a parlamentem stanoví podrobnosti účasti na tomto informačním procesu. Výslovně je tato povinnost zakotvena v české a litevské ústavě, kde má vláda povinnost informovat pravidelně a předem o evropských záležitostech.¹⁵ Ve slovinské ústavě je zase zakotveno právo parlamentu dotazovat se vlády na její aktivity související s členstvím v mezinárodních organizacích, popřípadě na aktivity vykonávané v rámci Evropské unie. I když většina ústav takové ustanovení neobsahuje, neznamená to, že by se vnitrostátní parlamenty nepodílely na transpozici komunitární legislativy do svých národních právních řádů. Česká ústava v rámci euronovely stanovila povinnost vlády informovat Parlament o otázkách sou-

visejících s členstvím České republiky v Evropské unii, těmito informacemi se nemyslí pouze závazky vyplývající ze sekundárního práva, ale i informace o možných závazcích, které v budoucnosti teprve vzniknou. Vláda je tak povinna informovat Parlament o všech chystaných změnách v mezinárodních smlouvách dotýkajících se základů Evropských společenství, popřípadě Evropské unie. Vláda ČR je povinna tuto povinnost plnit pravidelně a předem, což značí, že Parlament by měl být o závazcích informován dříve, než vůči České republice takový závazek vznikne. Informační povinnost vlády vůči Parlamentu má ve své podstatě vyrovnávat demokratický deficit, kterým rozhodování v Evropské unii trpí. Veškeré dění je ovlivňováno výkonnými mocemi jednotlivých členských států s minimální ingerencí ze strany národních parlamentů, ač jsou tyto parlamenty jedinými nositeli státní suverenity. Jednací řád Poslanecké sněmovny¹⁶ byl novelizován zákonem č. 282/2004 Sb., ve kterém se v § 109a stanoví, že vláda předkládá Sněmovně prostřednictvím výboru pro evropské záležitosti návrhy aktů Evropských společenství a Evropské unie. Vláda předkládá k návrhům uvedeným v předchozí větě své předběžné stanovisko. Vláda je povinna Sněmovně předkládat právní akty Evropských společenství a Evropské unie, a to ve stejné době, v jaké jsou předloženy Radě Evropské unie. (...). Dále má česká vláda povinnost informovat Poslaneckou sněmovnu o jednáních, ke kterým má dojít na jednání Rady, a to před tím, než k tomuto jednání dojde. Problematika informování vládou byla i předmětem novely jednacího řádu Senátu, který problematiku informování vládou upravuje v § 119a a násl.; odlišnost v přístupu vlády k Senátu spočívá v povinnosti zasílat Senátu pravidelné zprávy o vývoji Evropské unie, zprávu o přejímání legislativních závazků Českou republikou apod.¹⁷ Informační povinnost výkonné moci vůči Parlamentu byla v České republice poměrně podrobně upravena a Parlament má dobré možnosti, jak se dozvědět, ale i jak ovlivnit, postoj České republiky, které hodlá na jednáních orgánů Evropské unie prezentovat vláda.¹⁸

Jenom malá část z ústav členských států Evropské unie zakotvuje výslovně ve svém textu jako jeden z cílů státu podílení se na procesu evropské integrace. Výslovně takové ustanovení obsahuje Základní zákon, který v čl. 23 odst. 1 stanoví, že Spolková republika Německo se pro uskutečnění sjednocené Evropy účastní na rozvoji Evropské unie. Německo tak deklaruje jako jeden ze státních cílů rozvoj evropské integrace. Z nových členských států takovýto státní cíl nemá ve své ústavě žádný členský stát. Obecně jeden ze státních cílů členských států spočívajících v posilování evropské integrace hodlala vymezit Smlouva o Ústavě pro Evropu ve svých člancích 2 a 3, které definují hodnoty Unie a cíle Unie.

Výše uvedený přehled ukazuje, že téměř všechny členské státy Evropské unie se vydaly při novelizaci

svých ústav cestou spíše internacionalistických ustanovení, pod které subsumují i evropskou integraci, než cestou kodifikace komunitárních (nebo evropských) ustanovení do svých ústav. Tento vývoj je zřejmý i u starých členských států, např. lucemburská, nizozemská, dánská, španělská, italská a řecká ústava neobsahují zvláštní evropské články.

4. Vliv komunitárního práva na některé ústavní zásady členských států

Některá ustanovení primárního práva se ovšem bez dalšího dotýkají základních ústavních principů členských států. Typickým je zakotvení volebního práva v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu.¹⁹ Volební právo v komunálních volbách je tedy bezprostředně použitelné ve všech členských státech Evropské unie, to je významný průlom do ústavních principů členských států, neboť státy obvykle neumožňují výkon volebního práva osobám, které nejsou občany daného státu. Volební právo v komunálních volbách tak lze chápat jako vyústění základního principu volného pohybu osob jako jednoho z principů, na kterém je evropská integrace postavena. Pokud má občan členského státu Evropské unie bydliště na území jiného členského státu, lze předpokládat, že s územím, na kterém žije, je vnitřně ztotožněn jak po stránce osobní, tak i po stránce pracovní, že se podílí na občanském životě a že by tudíž měl mít možnost vyjádřit se ke správě věcí veřejných na tomto území. Tato výsada všech občanů členských států Evropské unie je pochopitelná a jasně odlišuje hranice vnitrostátního ústavního práva a ústavních principů, jež jsou součástí práva komunitárního.²⁰ Většina členských států přiznání volebního práva v obecních volbách občanům členských států Evropské unie do svých ústav nezakotvila, výjimkou je pouze čl. 70 odst. 2 maďarské ústavy, čl. 30 odst. 1 slovenské ústavy a článek 119 litevské ústavy. Maďarská a litevská ústava dokonce přiznávají volební právo také uprchlíkům a přistěhovalcům z nečlenských států Evropské unie. Slovenská ústava zase rozlišuje dvě skupiny oprávněných voličů. Zaprvé skupinu těch, kteří mají na území Slovenska trvalý pobyt a mají tak pasivní i aktivní volební právo v obecních volbách, a zadruhé skupinu těch, kteří mají právo podílet se na správě věcí veřejných buď přímo nebo prostřednictvím volených zástupců. V souvislosti s volebním právem občanů Evropské unie bylo v přístupových jednáních kritizováno Estonsko, kdy podle článku 156 estonské ústavy mají cizinci, kteří trvale bydlí na území Estonska, pouze aktivní volební právo v komunálních volbách a nemají pasivní volební právo. Tato úprava má za cíl zabránit početné ruské skupině obyvatel bydlící v Estonsku, aby se podílela na výkonu místní samosprávy. Ustanovení je v estonské ústavě od roku 1992. Estonsko nepřistoupilo k revizi tohoto ustanovení ani

pod vlivem vstupu do Evropské unie, ale vyhovělo požadavku vyplývajícímu z článku 129 Smlouvy o založení Evropského společenství tím, že občanům členských států Evropské unie předpisem jednoduchého práva přiznalo aktivní i pasivní volební právo. Relevantní články polské (článek 62), slovinské (článek 138) a české ústavy (článek 102) přiznávají volební právo v komunálních volbách vlastním státním příslušníkům, nicméně tato ustanovení jsou vykládána eurokonformním způsobem a občané členských států Evropské unie ve všech členských státech požívají aktivního i pasivního volebního práva v obecních volbách. Eurokonformní výklad ústav tří výše uvedených států ukazuje, že se ovšem materiálně v praxi uplatňuje v určitých oblastech zásada přednosti primárního práva před vnitrostátním ústavním právem.

Přistoupením nových států do Evropské unie se ovšem nevyčerpala témata, která by měla být v ústavách těchto členských států upravena. Jedním z úkolů, které budou muset ústavodárci nových členských států řešit, je budoucí přistoupení některých z těchto států do Evropské měnové unie. Když přistoupilo k Evropské měnové unie Německo, muselo upravit Základní zákon v článku 88, kde stanovilo, že úkoly Spolkové banky lze v rámci Evropské unie přenést na Evropskou ústřední banku, jež je nezávislá a jejímž předním cílem je zajištění cenové stability.²¹ Řešením z hlediska kodifikace cenové stability jako hlavního cíle centrálních bank členských států se jeví jako možné řešení ponechat úpravu tohoto cíle předpisům jednoduchého zákonodárství, což umožňují slovinská, slovenská a lotyšská ústava, které žádné ustanovení o hlavním cíli národní centrální banky neobsahují.

V současné době probíhá debata o nutnosti novely české ústavy s ohledem na možný vstup České republiky do Evropské měnové unie, kdy se uvažuje, že by byl do Ústavy ČR začleněn nový článek 98, který by konstatoval, že Česká národní banka je ústřední bankou státu (stávající text) a nově byl text doplněn o skutečnost, že Česká národní banka je součástí Evropského měnového systému centrálních bank. Tak, aby se Česká národní banka mohla podílet na naplňování péče o cenovou stabilitu v rámci Evropské měnové unie, navrhuje se dále doplnit do Ústavy, že cílem České národní banky je účast na vytváření měnové politiky Evropského systému centrálních bank a odpovědnost České národní banky na území České republiky za její provádění. Problém spojený s navrhovanou novelizací Ústavy ČR spočívá spíše v zavádění pojmů evropského práva do české ústavy, i když výslovná vazba na komunitární právo v české ústavě chybí (viz elegantní řešení evropských otázek v české ústavě formou odkazu a vazby na mezinárodní právo a mezinárodní organizace). Úvahy de constitutione ferenda jsou zatím rozpracovány Českou národní bankou pouze ve formě věcného záměru nového zákona o České národní bance.²²

Dalším z klíčových úkolů, před který byli ústavodárci v souvislosti s členstvím v Evropské unii postaveni, bylo odstranění diskriminačních ustanovení z vnitrostátních právních řádů. Obecný zákaz diskriminace obsahuje článek 12 Smlouvy o založení Evropského společenství, kterým je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti. Státní občané členských států Evropské unie musí požívat ve všech členských státech stejných práv jako občané příslušného členského státu. Existují ovšem komunitárním právem přípustné výjimky v určitých oblastech. Jedná se zejména o přístup k zaměstnání ve veřejné správě (čl. 39 odst. 4 Smlouvy o založení ES). Ačkoliv Evropská unie připouští, že členské státy mohou mít právní úpravu, které omezuje přístup občanům jiných členských států k zaměstnání ve veřejné službě, je třeba poznamenat, že judikatura Evropského soudního dvora požaduje po členských státech, aby takovou diskriminační úpravu vykládaly velmi úzce. Omezení přístupu k zaměstnání ve veřejné správě by mělo být omezeno pouze na ta místa, kde se jedná o výkon výsostných oprávnění státu a kde má zaměstnanec veřejné správy odpovědnost za naplňování výsostně důležitého zájmu státu. Z podstaty věci ovšem při tolerování takových vnitrostátních úprav dochází k napětí mezi zásadou pohybu osob a překážkami této svobodě nastavenými vnitrostátním právem. Výklad pojmu veřejné správy je v členských státech různý, zatímco ve shodě lze za zaměstnance veřejné správy považovat policisty, hasiče, státní úředníky, polemizovat lze o výkonu veřejné správy u učitelů či lékařů. Nelze tedy obecně konstatovat, že by vnitrostátní označení určitého povolání bylo bez dalšího subsumovatelné pod výjimku stanovenou čl. 39 odst. 4 Smlouvy o založení Evropského společenství. Evropská unie navíc sekundární legislativou podrobně stanoví požadavky zamezující diskriminaci v nejširším spektru činností vykonávaných nejenom v zaměstnaneckém či služebním poměru.

V této souvislosti je možné zmínit rozsáhlou úpravu Evropské unie v oblasti rovného zacházení a právních prostředků ochrany před diskriminací. Česká republika byla jedním z posledních států Evropské unie, který netransponoval požadavky Evropské unie bojující proti diskriminaci do svého právního řádu. V nedávné době byl schválen vládou návrh zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací. Jedná se o návrh právního předpisu, který je ve své podstatě zastřešujícím zákonem pro neurčitý počet zákonů, kdy cílem zákona je zajištění práva fyzickým osobám, aby nebyly diskriminovány v právu na přístup k zaměstnání, k povolání, podnikání, vzdělání, zdravotní péči apod. I když má Česká republika v Listině základních práv a svobod obecně definovaný zákaz diskriminace²³, který odpovídá a naplňuje obecné požadavky komunitárního práva, trvala Evropská unie na přijetí zvláštního zákona, který by podrobně specifikoval a ve své podstatě opakoval obecné principy zákazu

diskriminace v českém jednoduchém právu.²⁴ V oblasti zákazu diskriminace je navíc Česká republika vázána mezinárodními smlouvami prezidentského typu, které diskriminaci zakazují a které mají podle článku 10 Ústavy ČR přednost před jakýmkoliv zákonem, který by zásadě zákazu diskriminace svými ustanoveními odporoval. Tlak ze strany Evropské unie na transpozici zákazu diskriminace a ochrany před diskriminací do vnitrostátního právního řádu je tedy značný, i když obecnou ochranu zakotvuje ústavní pořádek a veškeré právní předpisy jednoduchého práva s ním musí být v souladu a nemohou tedy ani upravovat více materie či snad nějakou větší ochranu před diskriminací.

Existují tedy oblasti práva a právní instituty ústavního charakteru, na jejichž naplňování Evropská unie lpí bez ohledu na to, zda členské státy zabezpečují dostatečnou ochranu před diskriminací již na základě vlastních právních nástrojů. Vymezení jisté zdrženlivosti ze strany Evropské unie při zasahování do právních řádů členských států, které se dotýká ústavních principů, není vhodným indikátorem pro ukázkou naplňování principu subsidiarity ze strany Evropské unie. Nicméně vývoj ukazuje, že členské státy nenacházejí odvahu se v takovýchto bránit či důrazně odkazovat na princip subsidiarity a jistou míru zdrženlivosti ze strany Evropské unie²⁵, a to navíc v situaci, kdy není žádným způsobem snížena úroveň ochrany před diskriminací na území České republiky. V takovýchto případech lze s úspěchem pochybovat i o kaucele mezinárodního standardu ochrany lidských práv a svobod jako měřítku přenesení výkonu výsostných práv členskými státy na Evropskou unii.

5. Závěr

Tato studie si nekladla za cíl pojmout problematiku reflexe komunitárního práva v ústavách států střední a východní Evropy v úplnosti. Snažil jsem se ukázat, jak rozdílný je přístup k Evropské unii v jednotlivých nových členských státech v rovině ústavní, nikoliv v rovině politické. Nelze proces evropské integrace charakterizovat jako nadšený a bezrozporně přijímaný. Nové členské státy jsou postaveny svým členstvím v Evropské unii do dvojího ohně, na jedné straně je zřetelná v postojích prezentovaných v Evropské unii reminiscence dědictví období komunismu, obava z jisté etatizace nové demokratizace v těchto státech, což je nebezpečí zřetelné o to více, čím se debatuje o odstranění demokratického deficitu Evropské unie. Druhým ohněm je snaha států střední a východní Evropy, povětšinou menších a nepočtených států, najít v Evropské unii spojení před možným nebezpečným vlivem velkých států sousedících s těmito novými členskými státy (zejména se jedná o Německo, Rusko). Ukotvení v Evropské unii se sice z hlediska posilování demokracie v nových státech ukazuje jako jediné řešení, jak být

součástí demokratického evropského světa, ale je zpochybňována snahami Evropské unie zasahovat do vnitřních záležitostí těchto nových států v rozsahu ne vždy nezbytném. Silnější lpění na dodržování zásady subsidiarity v obousměrném smyslu by mnohdy pomohlo větší akceptaci Evropské unie ve veřejném mínění obyvatelstvem nových států a odejmutí větru do zad populistických politických snah odmítajících Evropskou unii jako celek či snah vyjadřovaných v návratu k silnějším národním státům.

Klopotné hledání nového smyslu Evropské unie, mimo nesporného ekonomického významu, bude určitě pokračovat. Evropská unie se nachází na křižovatce. Bude snad udržován v budoucnosti pouze status quo dosažené integrace, nebo si Evropská unie, a zde bylo by možná vhodnější hovořit o lidu jednotlivých členských států jako nositelích moci k takovému rozhodnutí, vytkne cíl směřující k federalizaci či konfederalizaci svého uspořádání? V oblasti práva lze tento trend pozorovat již dnes, kdy dochází k pozvolnému přesunu od komunitarizace vnitrostátních právních řádů k vytváření jednotného právního řádu platného v celé Evropské unii v oblastech, v nichž k tomu není na základě komunitárního práva Evropská unie oprávněna, protože takový posun není legitimován dosažením cílů, jichž Evropská unie požívá. Pozorujme budoucí vývoj evropské integrace velmi bedlivě!

Summary

The enlargement of the European Union by 10 new Member States in 2004 was not only a historic step in the process of the integration on the European continent, but also the turning point in the constitutional systems of the states of Central Europe.

One of the essential steps of the democratization of the states of Eastern Europe was the constitutional delimitation of the relationship between a national legal system and the international law. In creation of new constitutions none of the states of Central and Eastern Europe took account of the future integration on the European Union, respective the European Communities, and therefore the respective constitutions did not contain specific provision relating to the European Communities.

The second period of building of the democratic states is a great wave of amendments to the respective constitutions caused by the accession of the countries of Central Europe to the European Union. The approach of these countries varied a lot, certain states stipulated the integration to the EU and the relationship to the legal system of this supranational entity explicitly in their constitutions (e.g. the Slovak Republic), some states avoided the notion of the European Union or the European law (e.g. the Czech Republic).

* Tato studie vznikla v rámci Výzkumného záměru MSM0021620841 Rozvoj české společnosti v EU: výzvy a rizika, který je zpracováván v rámci Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy.

** JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D., Institut mezinárodních studií FSV UK, Právnická fakulta UK

¹ Má-li stát požívat plné vnější suverenity a obhájit v současném světě svou vlastní existenci, pak musí být uznán i jinými státy mezinárodního společenství. Stát nemůže existovat bez kooperace s jinými mezinárodními subjekty. Vstupem do Rady Evropy (mezinárodní organizace vzniklé po 2. světové válce) se snažily státy bývalého východního bloku vyjádřit svou demokratickou orientaci a přihlášení se k zásadám humanity a dodržování lidských práv.

² Pro ukázkou uvádím citace relevantních ustanovení týkajících se přenosu kompetencí na Evropskou unii, jak je zakotvují ústavy nových členských států: státní kompetence v jednotlivých záležitostech (Polsko), jednotlivé pravomoci (Česká republika), výsostná práva (Slovensko), jednotlivé kompetence vyplývající z ústavy (Maďarsko), část suverénních práv (Slovensko), část kompetencí státních institucí (Lotyšsko), výsostná práva (Rumunsko), kompetence státních institucí (Litva).

³ Čl. 90 odst. 1 polské ústavy; čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR; čl. 7 odst. 2 slovenské ústavy; § 2/A odst. 1 maďarské ústavy; čl. 68 odst. 2 lotyšské ústavy.

⁴ V Polsku je výsledek referenda závazný pro parlament pouze v případě, pokud se referenda zúčastnilo více jak 50 % oprávněných voličů; v ČR může být referendum uskutečněno v případě, pokud to umožní ústavní zákon; v Litvě je schvalování zásadních změn ústavy velmi rigidní, pokud má dojít ke změně čl. 1 ústavy, který stanoví, že Litva je nezávislá demokratická republika, pak může být tato změna schválena v referendu se závazným výsledkem pouze, pokud se referenda zúčastní ¾ oprávněných voličů.

⁵ Článek 5 odst. 2 Smlouvy ES zní: „V oblastech, které nespádají do jeho výlučné pravomoci, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto z důvodu jejich rozsahu či účinků, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství.“

⁶ Viz článek 152 rumunské ústavy.

⁷ Azud, J K otázce vplyvu vstupu SR do EÚ na suverenitu SR v kontextu článku 7 Ústavy Slovenskej republiky, Právny obzor č. 6/2003, s. 591-609.

⁸ BVerfGE 73, 339 (387) Solange II, BVerfGE 89,155 (175) Maastricht.

⁹ Viz např. náleží Pléna Ústavního soudu ČR č. 50/04 (vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 154/2006 Sb.), který konstatoval, že: „Ústavní soud není kompetentní k tomu, aby posuzoval otázky platnosti norem komunitárního práva. Takové otázky spadají do výlučné pravomoci Evropského soudního dvora. Z pohledu komunitárního práva, jak bylo v minulosti vyloženo Evropským soudním dvorem (dále jen „ESD“), požívají normy komunitárního práva aplikační přednosti před právními řády členských států ES. Podle judikatury ESD tam, kde jde o výlučnou regulaci komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno skrze referenční kritéria stanovená vnitrostátním právem, včetně kritérií uplatňovaných v ústavní rovině.“ K problematice vyjasnění vztahu

českého ústavního práva a komunitárního práva Mlsna, Petr, První krok k vyjasnění vztahu českého ústavního práva a komunitárního práva, Právní zpravodaj č. 5/2006, s. 1, 3-5.

¹⁰ Takový model by byl centralističtější než model německé federace, kde mohou jednotlivé země Spolku přijímat vlastní ústavy s vlastním ústavními soudy, kdy v podstatě postačuje naplnění pouze souladu zemské ústavy se Základním zákonem, aby byl takový postup s souladu s principem věrnosti Spolku.

¹¹ Poněkud odlišný názor na tuto problematiku má český Ústavní soud, který v právní větě nálezu č. 50/04 konstatoval, že: „Bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak jak byla v minulosti podána v judikatuře ESD. Pokud členství v ES s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva. Článek 10a Ústavy ČR tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy ČR, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu.“ Narozdíl od Ústavního soudu ČR jsem toho názoru, že to není pouze čl. 10a Ústavy ČR, který otevírá působení komunitárního práva v ČR, ale kombinace čl. 10a odst. 1 (přenos výsostných kompetencí) a čl. 1 odst. 2 (dodržování závazků mezinárodního práva).

Tento zvolený koncept byl doktrínou v ČR poměrně často kritizován: např. Zemánek Jiří Ústavní zakotvení účinků práva Evropské unie v České republice, Acta Universitatis Carolinae-Iuridica (1-2) 2004, s. 45-58.

¹² Viz čl. 7 odst. 1 maďarské ústavy: „Právní soustava republiky Maďarsko přijímá obecně uznaná pravidla mezinárodního práva a zajišťuje dále soulad mezi právními závazky mezinárodní povahy a vnitřním právem.“

¹³ Zajímavou úpravu obsahuje slovenská ústava v čl. 144 odst. 2, který stanoví: „Pokud se soud domnívá, že jiný všeobecně závazný právní předpis, jeho část nebo jeho jednotlivé ustanovení, které se týká projednávané věci, odporuje ústavě, ústavnímu zákonu, mezinárodní smlouvě podle čl. 7 odst. 5 nebo zákonu, řízení přeruší a podá návrh na zahájení řízení na základě čl. 125 odst. 1. Právní názor ústavního soudu obsažený v rozhodnutí je pro soud závazný.“

¹⁴ Viz čl. 7 odst. 2 slovenské ústavy; v čl. 120 odst. 2 se navíc předpokládá snadnější postup pro přijímání těchto nařízení se silou zákona.

¹⁵ Viz čl. 10b Ústavy ČR: „1) Vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a. (2) Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády. (3) Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svěřit výkon působnosti komor podle odstavce 2 společnému orgánu komor.“

¹⁶ Viz část XV zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Viz část dvanáctá Součinnost Senátu s vládou v otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v Evropské unii zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Blíže k problematice informování vládou Syllová, J. In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky,

Komentář, Praha, 2007, s. 99-105. Též Syllová, J. Parlamentní pravomocí v zákonodárném procesu a vstup do EU, In: Jirásková, V., Suchánek, R. (eds.) Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám, Praha 2004, s. 282-292.

¹⁹ Úprava volebního práva v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu je zakotvena v článku 19 Smlouvy o založení Evropského společenství:

„1. Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.

2. Aniž je dotčen čl. 190 odst. 4 a pravidla přijatá k jeho provedení, má každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.“

²⁰ Záměrně nehovořím o komunitárním ústavním právu, neboť Evropská unie je subjektem mezinárodního práva a odvozuje svoji existenci od aktu mezinárodního práva, kdy rozsah přenesení výkonu výsostných práv je určován vždy členskými státy. Evropská unie tedy nepožívá suverenitu, která by byla podobná suverenitě národních států a tudíž nelze hovořit o evropském či komunitárním ústavním právu, ale o principech ústavního charakteru jsoucích součástí práva Společenství. I tyto principy totiž vznikají z rozhodnutí vůle suverénních států vyjádřené v mezinárodní smlouvě a nikoliv z vůle Evropské unie.

²¹ Cíl České národní banky spočívající v péči o cenovou stabilitu je zakotven také v článku 98 Ústavy ČR. Z hlediska vymezení cíle České národní banky tedy není ustanovení české ústavy v rozporu s cíli Evropské měnové unie a interpretací článku 10a ve spojení s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, by nemuselo přistoupením ČR k Evropské měnové unii nemuselo dojít k novelizaci české ústavy.

²² Viz věcný záměr zákona o České národní bance ze dne 20. prosince 2006, č.j. 2006/4674/110 (č.j. ČNB); materiál byl předložen vládě v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2006.

²³ Citace čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“

²⁴ Evropská komise zahájila s Českou republikou několik řízení o porušení povinnosti transponovat směrnice ES do českého právního řádu, řízení č. 2006/2262, č. 2006/2434, č. 2005/0284, č. 2005/0286.

²⁵ Formálně Evropská komise vytýkala České republice nikoliv skutečnost, že by nedostatečně chránila před diskriminací, ale skutečnost, že netransponovala do právního řádu pojmosloví, které v souvislosti s bojem proti diskriminaci upravují evropské směrnice (např. pojem přímá a nepřímá diskriminace, navádění k diskriminaci, obtěžování apod.).