

RECENZE

Leino-Sandberg Päivi. *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, xlvi + 332 s.

Výzkum v oblasti práva se převážně věnuje jeho normativnímu chápání, ať už perspektivou adresátů norem, nebo jejich aplikace. Pokud bychom si vypůjčili slogan blogu *Jiné právo*, že „*právo je jiný svět*“, kniha finské právničky Päivi Leino-Sandberg čtenáři umožňuje nahlédnout do světa tvorby práva EU perspektivou sebevnímání jeho aktérů. Kniha konkrétně nabízí vhléd do jinak úzkostlivě chráněného byrokratického aparátu právních služeb tří základních orgánů Evropské unie, tj. Komise, Rady a Evropského parlamentu. *Leino-Sandberg* ve své knize vychází z šedesáti rozhovorů se zaměstnanci evropských institucí a národní státní správy, které doplňuje vlastní zkušeností finského národního experta a relevantní akademickou tvorbou. Přestože všechny tři právní služby pro své instituce zajišťují shodně poradní a litigační servis, kniha nabízí právně-sociologickou skicu umožňující identifikovat odlišné role, které jednotlivé právní služby mají, jejich rozdílnou institucionální váhu a v důsledku vliv, který mají na podobu unijní legislativy.

Kniha se zejména věnuje roli právníků v jednotlivých právních službách, kteří provázejí každý legislativní návrh od počátku až do konce – právní služba Komise usměrňuje právníky věcných odborů a snaží se anticipovat případné posouzení ze strany Soudního dvora, právní služba Rady hraje roli při hledání kompromisů mezi členskými státy a jejich formulaci a konečně služba Evropského parlamentu ve snaze poskytovat neutrální expertízu manévruje mezi zájmy jednotlivých politických frakcí. Všechny tři právní služby podporují své představené při vyjednávání v rámci trialogů, které – ač mimo strukturu smluv – jsou hlavním fórem pro hledání interinstitucionálního dialogu. Věrnost právu všech pracovníků právních služeb je ale často zkoušena politickou realitou, takže musí vážit vlastní integritu proti nezbytnosti flexibilního řešení aktuálních krizí. Autorka argumentační gymnastiku demonstruje na příkladech programu kvantitativního uvolňování Evropskou centrální bankou, přijetí směrnice na ochranu whistleblowerů,¹ nařízení o kondicionalitě² nebo finálního přepsání unijních fiskálních pravidel schválením Nástroje pro oživení a odolnost.³ V některých těchto případech právní služby musely zcela otočit ve svých postojích, někdy dokonce stáhnout své dřívější právní rozборы. Naopak jinak striktně nevěřejné právní stanovisko právní služby Rady bylo na podporu poslední uvedené iniciativy zveřejněno,⁴ což jen podtrhává instrumentalizaci práva jako pokračování politiky.

Právníci jsou často ve zvláštním postavení sekulárních kněží, kteří rozhodují o tom, co je dovoleno, a co nikoli.⁵ Významně se to projevuje v případě Evropské komise, jejíž služba

¹ LEINO-SANDBERG, Päivi. *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 73.

² Ibidem.

³ Ibidem, s. 295 an.

⁴ Ibidem, s. 298.

⁵ K tomu na příklad WOOD, Philip. *The Fall of the Priests and the Rise of the Lawyers*. London: Bloomsbury Publishing, 2016, s. 288.

je nezávislá na Sekretariátu a podléhá přímo předsedovi Komise. Jedná se zároveň o nejstarší právní službu i jedno z prvních pracovišť vzniklých v rámci Komise. Funkčně se to projevuje v právu vetovat návrhy jiných částí Komise v případě schvalování návrhu v tiché proceduře nebo privilegovaném právu vystoupit v rozpravě kolegia eurokomisařů. Kolegium je také jediný orgán, který může rozhodnout, že se Komise nebude řídit stanoviskem právní služby, a ta to musí akceptovat. Právní služba sice nevstupuje do tvorby politik a vyjednávání textace právních předpisů, to náleží právníkům na příslušných generálních ředitelstvích, stanovuje ale mantinely pro tuto činnost a „*přicházejí na scénu, když jde do tuhého*“.⁶ Právní služba Komise má exkluzivní nezávislost zejména v řízení před evropskými soudy, kde má výlučnou volnost volby litigační strategie. Služba je v praxi u všech řízení před Soudním dvorem EU, což jí dává jedinečnou expertizu a vzhled do přemýšlení evropských soudců: „*určení právního základu, který by obstál před rozmary Soudního dvora, je spíše umění než věda... a právní služba je v jejich předvídání mnohem zběhlejší než jakýkoli právní profesor*“.⁷ Právní služba se též vyznačuje profesionální uzařeností, takže externista si s jejími pracovníky nesjedná konzultaci ke konkrétnímu návrhu a musí za „kovářičkem“ v osobě právníka věcného ředitelství. Právní služba má též výjimku z možnosti rotace pozic uvnitř Komise, takže získání této práce je vyhrazeno cestou tvrdého výběrového řízení mezi ostatními právníky Komise. Je to zkrátka elita i mezi evropským úřednictvem. Není proto překvapením, že pod Junkerovou Komisí došlo k pokusům omezit váhu a nezávislost právní služby a podřídit ji politické kontrole předsedy komise a zejména šéfa jeho kabinetu Martina Selmayra, což kniha též mapuje.⁸

Právní služba Rady je oproti službě Komise mnohem menší a méně viditelná. Zároveň je vnímána respondenty knihy jako nejvíce silná a politická. Rada je řízena rotačním předsednictvím členských států, takže právní služba jednak zajišťuje institucionální paměť orgánu a zároveň nenahraditelnou oporou předsednictví v úskalích jednacího řádu. Rada, coby kolektivní orgán zasedající navíc v mnoha formacích ministrů, těžko formuluje pro právní službu politické zadání; naopak služba může manévrováním mezi národními pozicemi a červenými liniemi členům Rady nabízet varianty řešení politických patů. Nikdo nezná národní pozice napříč státy a agendami tak dobře jako právníci právní služby Rady, kteří sedí u všech jednání na všech úrovních. Jak autorka uvádí, autorita právní služby je taková, že jakmile služba zaujme nějakou pozici, ta téměř automaticky získává podporu většiny členských států.⁹ Právní služba Rady sice poskytuje striktně právní poradenství, ale při hledání kompromisu uprostřed legislativního procesu (zpravidla navíc v časných ranních hodinách) je linie mezi právem a politikou velmi tenká.

Evropský parlament také disponuje právní službou, která je ve zcela odlišném postavení než její sestry. Evropský parlament je velmi roztříštěný co do názorů i své organizace a je pro právní rady vysoce konkurenčním prostředím. Pokud členové Parlamentu nedostanou od služby stanovisko, které by konvenovalo jejich zájmům, obrátí se na právníky výborů, právníky svých frakcí, právníky svých států, vlastní expertní konzultanty anebo na právní služby ostatních evropských institucí.¹⁰ Velká část úkolů, které plní právní služby

⁶ LEINO-SANDBERG, Päivi. *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*, s. 156.

⁷ Ibidem, s. 95.

⁸ Ibidem, s. 182–195.

⁹ Ibidem, s. 222.

¹⁰ Ibidem, s. 287.

Komise nebo Rady, je v Parlamentu navíc svěřena právnímu výboru JURI, tj. voleným politikům, kteří mají k dispozici odborný sekretariát výboru. Rozhodnutí zahájit řízení před evropskými soudy je tak ještě více politickou otázkou, nicméně právní služba Evropského parlamentu má alespoň volnou ruku ve volbě strategie; byť někdy se liší od veřejných projevů členů právního výboru, což snižuje její efektivitu.¹¹ Právní služba musí balancovat mezi nadstranickostí, aby se nezdiskreditovala, interpretační flexibilitou, aby neztratila v konkurenčním prostředí relevanci, a věrností vůči právu, aby se neprovinila vůči vlastnímu poslání. To je velmi nezáviděníhodná pozice.

Celou knihou se prolíná motiv profesní etiky pracovníků právní služby, která kombinuje étos veřejného služebníka v hierarchické struktuře s odpovědností právníka za stav právního řádu. Prakticky se to projevuje v druhé kapitole, kde se *Päivi Leino-Sandberg* věnuje problémům prezentovaného výzkumu – nízké transparence činnosti unijních orgánů a nevole zpřístupnit často banální informace ve snaze zachovat důvěrnost poskytovaných rad právních služeb. Ty zůstávají – i přes opakované zásahy Evropského soudního dvora (SDEU) – striktně neveřejné. Dokonce do té míry, že nejsou v řízeních před SDEU přípustné jako důkaz, pokud je strana sporu nepředložila se svolením příslušné instituce.¹² Hledání hranice mezi důvěrností právní rady a veřejným zájmem na transparentním rozhodováním unijních orgánů souvisí s trvajícím transformací Unie z mezinárodní organizace řízené diplomaty v cosi *sui generis*.

Předkládaná kniha je vítaným vzhledem do zákulisí fungování evropských orgánů a umožňuje lépe pochopit jejich rozhodovací procesy. Věnuje se sice výseku jen asi tří stovek lidí pracujících v mase desetitísiců zaměstnanců Evropské unie, ti ale hrají velmi důležitou roli při formování evropského práva a dohledu nad legalitou počínání Unie. Kniha je psána přístupným jazykem s mnoha praktickými příklady hraničícími občas s (doloženými!) pracovními historkami. Autorka upozorňuje na často přehlíženou skutečnost, že pracovníci právní služby jsou fakticky jedinou *ex ante* kontrolou legality projednávané legislativy a často jedinými aktéry, kteří mohou kontrolovat zákonnost počínání unijních orgánů. Pointa v závěru knihy shrnuje, proč je důležité se pro mnohé podružnému tématu právníků-úředníků věnovat: „*Právní služby mohou být sice oddané právu, nicméně jejich činnost reflektuje politické priority a má politické preference. A především politické následky.*“¹³ Pokud tyto následky chceme jako příjemci právních norem anticipovat, je nutné znát faktory ovlivňující legislativní proces nad rámec formálních pravidel jednacího řádu.

Michal Říha*

¹¹ Rozsudek Tribunálu (sedmého rozšířeného senátu) ze dne 22. března 2018 ve věci T-540/15 *Emilio De Capitani proti Evropskému parlamentu*, ECLI:EU:T:2018:167.

¹² Usnesení Soudního dvora ze dne 23. října 2002 ve věci C-445/00 *Rakouská republika proti Radě Evropské unie*, ECLI:EU:C:2002:607.

¹³ LEINO-SANDBERG, Päivi. *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*, s. 306.

* JUDr. Michal Říha, Ph.D., katedra evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: rihamich@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9227-2158>.