

9.12.2005

JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.

**Oponentní posudek disertační práce**

**Mgr. Magdaléna Svobodová**

**Úloha Parlamentu České republiky v procesu integrace České republiky do  
Evropské unie**

Praha, 2005

161 str.

Prohlášení o vztahu JUDr. Syllové k autorce disertační práce:

Na úvod posudku považuji za účelné prohlásit, že autorka disertační práce je pracovnící Parlamentního institutu, a tedy podřízenou autorky posudku. Činnost, kterou se autorka disertace v Parlamentním institutu zabývá, souvisí s tématem disertační práce jen vzdáleně, její specializací je právo životního prostředí. Tato skutečnost žádným způsobem neovlivnila způsob vypracování posudku ani jeho závěr.

Úvod posudku

Výběr tématu disertační práce částečně souvisel s prací autorky v Parlamentním institutu po značnou část období přípravy vstupu ČR do Evropské unie. Autorka se podílela na zpracování stanovisek slučitelnosti, které Parlamentní institut zpracovával pro účely legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Práce je do značné míry shrnutím osobní zkušenosti z neopakovatelného období historie České republiky a kompletního zpracování vědeckých a dnes již historických pramenů zabývajících se daným tématem.

Práce se zabývá hypotézami státovědeckého charakteru, které se autorka v práci pokusila ověřit. Nejdůležitější z hypotéz je teze „o rovném“ vymezení pravomoci orgánů

moci výkonné a moci zákonodárné v předvstupním období při prosazování a přijímání právních předpisů nutných pro aproximaci práva České republiky a Evropské unie ve smyslu dohody o přistoupení k EU.

#### Nástroje zajištění slučitelnosti práva ČR s právem ES

Autorka už v první kapitole (kapitoly bohužel nejsou číslované) nazvané „Úloha Parlamentu ČR v procesu aproximace práva“ popisuje základní nástroje, které komory v parlamentu používaly ke kontrole slučitelnosti legislativních aktů s právem Evropské unie. Jejich úloha byla dvojitá – nástroje sloužily na jedné straně k zajištění „správné“ aproximace práva, tedy přijetí takových návrhů, které byly slučitelné s platným právem ES/EU, na druhé straně tyto nástroje umožnily kontrolovat navrhované předpisy i z hlediska nezbytnosti určitých řešení, která byla do předpisu implementována nad nebo mimo rámec práva ES/EU. Autorka podrobně popisuje organizační zabezpečení tohoto procesu v obou komorách Poslanecké sněmovny, a to jak prostřednictvím sněmovních a senátních výborů, tak prostřednictvím administrativních nástrojů.

Zajímavá je pasáž práce, která hodnotí nestandardní nástroje, používané po dosažení slučitelnosti návrhu zákona v průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně, (zejména praxe komplexních pozměňovacích návrhů.). Ačkoliv formální procedura přijetí zákona byla dodržena, fakticky nestandardní postupy ohrozily transparentnost legislativního procesu a tím, že byla vynechána připomínková procedura legislativního procesu ve vládě, mohlo dojít ke snížení kvality legislativního návrhu a poté i zákona. Závěrem kapitoly autorka popisuje úspěšné i neúspěšné pokusy o legislativní úpravu, která měla vést k urychlení postupu aproximace práva k právu ES/EU. Legislativní nástroje – i když byla nakonec změna jednacího řádu Poslanecké sněmovny přijata – však nakonec neurychlily ani podstatně nezkrátily proces implementace evropského práva vzhledem k tomu, že se povětšinou Poslanecká sněmovna odmítala vzdát podrobné kontroly přijímaných návrhů zákonů.

#### Kontrola činnosti vlády ČR

Druhá kapitola disertační práce popisuje postupy Poslanecké sněmovny, kterými byla uskutečňována kontrola činnosti vlády během jednání, týkajících se vstupu České republiky do Evropské unie.

Autorka konstatuje, že se Poslanecká sněmovna zhostila své kontrolní pravomoci, vycházející z odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně, prostřednictvím řady institutů.

Nejdůležitějším se však nakonec stala kontinuální kontrola činnosti vlády prostřednictvím Výboru pro evropskou integraci. Efektivní byla zejména kontrola přístupových jednání, časově byla rozdělena na kontrolu vyjednávání jednotlivých kapitol a jejich ukončování. Přesto přístup Výboru pro evropskou integraci při kontrole vyjednávání byl ve srovnání s kontrolou legislativního procesu do určité míry pasivní – zejména pokud je jeho činnost srovnána s aktivitou výborů některých jiných kandidátských států, což autorka disertační práce v několika exkurzech popsala a srovnání tímto způsobem zprostředkovala. Závažnou důležitost vedle kontinuální činnosti VEI mělo i projednávání souhrnných zpráv vlády v postupu integrace České republiky do EU v plénu Poslanecké sněmovny.

### Přímý vztah parlamentu k EU

Třetí kapitola disertační práce se zabývá přímým vztahem Parlamentu ČR a institucí Evropské unie. Komory se mohly prostřednictvím Parlamentního výboru přidružení, COSACu, Konventu a pozorovatelské mise přímo kontaktovat s orgány Evropské unie a participovat na jejich činnosti. I když účinnost přímých kontaktů a participace parlamentů není ve srovnání s činností vlády vysoká, přímost těchto kontaktů vyvážila dostatečným způsobem tyto nedostatky.

Společný parlamentní výbor přidružení byl po celou dobu existence smlouvy o přidružení základní politickou platformou, která se zabývala nejdůležitějšími politickými požadavky EU, zejména právy menšin (v rámci posuzování Kodaňských kritérií), se kterými se ČR musela vyrovnat. Parlamentní výbor přidružení na druhou stranu pracoval v dlouhých intervalech, neměl přímou vazbu na Radu přidružení a nerefletoval dostatečným způsobem přístupová jednání.

Konference výboru pro záležitosti EU parlamentů členských států (COSAC) byla podstatně pracovnější platformou a sloužila zejména pro výměnu informací a způsobu práce výborů zabývajících se záležitostmi EU. Participace v COSACu měla podstatný vliv na koncepci práce a významně ulehčila vstup do parlamentních struktur, kterými se stal nejprve Konvent a posléze i Evropský parlament. Tyto poslední dva nástroje podle autorky disertační práce těsně před vstupem posloužily jako první zkušenost práce v evropských strukturách. Přinesly poslancům podstatně vyšší míru informovanosti a vzhledu do systému práce a staly se předstupněm k členství v EU. Autorka popisuje formální stránky účasti v Konventu a pozorovatelského statutu poslanců Parlamentu ČR. Poté plynule přechází k popisu a analýze role národních parlamentů v institucionálním rámci EU. To je problematika, která už přímo souvisí s tím, jakým způsobem by měl Parlament ČR pracovat po vstupu do Evropské unie.

## Legislativní úprava práce Parlamentu po vstupu do Unie, závěr práce

Autorka povětšinou zpracovávala práci v období před vstupem České republiky do EU, a tímto způsobem je koncipováno i téma práce. Práce se však nemohla vyhnout analýze procedurálních příprav pro způsob fungování Parlamentu České republiky po vstupu do Unie, tedy poté, co budou určité pravomoci státu svěřeny mezinárodní organizaci či instituci. Legislativní přípravy byly součástí aktivit výboru pro evropskou integraci. Autorka nejprve popisuje peripetie vzniku ústavní úpravy způsobu informování parlamentních komor ze strany vlády a pravomocí parlamentních komor vůči vládě při schvalování nebo vyjadřování se k mandátu vlády do Rady. Je podrobně komentováno výsledné znění novely Ústavy ČR (čl. 10b) a zejména pravomoci jednotlivých komor. Ústavní úprava je v práci srovnána s právní a ústavní úpravou ostatních členských a přistupujících států, čímž se ukazuje široká škála přístupů jednotlivých států k součinnosti parlamentu a vlády v záležitostech Evropské unie. V závěru autorka disertační práce hodnotí dosažené poznatky. Konstatuje, že aktivita parlamentních komor v přípravných pracích ke vstupu do Evropské unie byla odpovídající ústavnímu systému. Rovněž nové funkce parlamentu stanovené čl. 10b vyvažují pravomoci, které byly přístupem delegovány na orgány EU.

## Závěr

Disertační práce má poměrně složitou strukturu, tak jako je složitá materie, kterou popisuje. Kladně je nutno hodnotit zejména to, jak se autorka vyrovnala s hodnocením úlohy jednotlivých státních orgánů v období před a po přistoupení ČR k EU. Zatímco v předvstupním období odpovídala role parlamentních komor jejich výsadnímu postavení v parlamentní formě vlády, v období po vstupu, kdy zejména legislativní role Parlamentu poklesne, bude do určité míry nahrazena novými kontrolními mechanismy.

Komparativní přístup autorky disertační práce k nejdůležitějším institutům dovoluje plastičtěji a seriózněji přistoupit k tomu, jakým způsobem státní orgány připravily podmínky pro přístup České republiky k Evropské unii.

Prameny, které autorka disertační práce použila, jsou úctyhodné. Obsahují veškerou českou odbornou literaturu a dlouhou řadu publikovaných i nepublikovaných zahraničních článků a materiálů. Práce má dostatečný poznámkový aparát, pracuje se i s konkrétními akty parlamentních komor, stenografickými zápisy, materiály vlády apod.

Práce je svým komplexním přístupem výjimečným počinem, jedinečným odkazem pro ty, kteří se v budoucnu budou zabývat vstupem České republiky do Evropské unie. Splňuje všechny požadavky kladené na disertační práci a doporučuji ji k obhajobě.

JUDr. Jindřiška Syllová/

Odborná asistentka

Katedra ústavního práva PF UK

Nám. Curieových 7

Praha 1