



Organizace práce parlamentu



Srovnávací studie č. 1.235
srpen 2016
autor: Štěpán Pecháček

SROVNÁVACÍ STUDIE

Obsah:

OBECNĚ.....	4
PŘEDKLÁDÁNÍ NÁVRHŮ ZÁKONŮ	5
FRANCIE	5
NĚMECKO	6
POLSKO.....	6
RAKOUSKO	6
SLOVENSKO	7
HODNOCENÍ	7
PROGRAM JEDNÁNÍ	7
NĚMECKO	8
POLSKO.....	9
RAKOUSKO	9
SLOVENSKO	9
HODNOCENÍ	9
ŘEČNICKÁ DOBA.....	10
FRANCIE	10
NĚMECKO	10
POLSKO.....	10
RAKOUSKO	11
SLOVENSKO	11
HODNOCENÍ	11
INTERPELACE/HODINA OTÁZEK	12
FRANCIE	12
NĚMECKO	12
POLSKO.....	12
RAKOUSKO	13
SLOVENSKO	13
HODNOCENÍ	14
ÚČAST VLÁDY NA JEDNÁNÍ PARLAMENTU	14
FRANCIE	14
NĚMECKO	14
POLSKO.....	15
RAKOUSKO	15
SLOVENSKO	15
HODNOCENÍ	15
ZÁVĚR	16
LITERATURA:	17

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	EDICE: STUDIE
Název: Organizace práce parlamentu	Typ edice: online, ISSN 2533-4131
Autor: Pecháček, Š.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1
Číslo: Srovnávací studie č. 1.235	První vydání edice: červenec 1991
Datum: měsíc rok	Frekvence vydání edice: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: srovnávací a analytické studie zpracované pro členy Parlamentu České republiky
Parlament; předkládání návrhů zákonů; řečnická doba; interpelace; účast vlády na jednání parlamentu; jednací řád	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

Shrnutí

Práce popisuje základní způsob organizace práce parlamentních komor ve Francii, Německu, Polsku, Rakousku a na Slovensku. Sledovány jsou v těchto zemích podmínky pro předkládání návrhů zákonů, stanovování programu jednání, určování řečnické doby, způsob organizace interpelací a podmínky účasti členů vlády na jednání parlamentu.

Obsah

OBECNĚ	4
PŘEDKLÁDÁNÍ NÁVRHŮ ZÁKONŮ	5
FRANCIE	5
NĚMECKO.....	6
POLSKO	6
RAKOUSKO	6
SLOVENSKO	7
HODNOCENÍ	7
PROGRAM JEDNÁNÍ	7
NEMECKO.....	8
POLSKO	9
RAKOUSKO	9
SLOVENSKO	9
HODNOCENÍ	9
ŘEČNICKÁ DOBA	10
FRANCIE	10
NĚMECKO.....	10
POLSKO	10
RAKOUSKO	11
SLOVENSKO	11
HODNOCENÍ	11
INTERPELACE/HODINA OTÁZEK.....	12
FRANCIE	12
NĚMECKO.....	12
POLSKO	12
RAKOUSKO	13
SLOVENSKO	13
HODNOCENÍ	14
ÚČAST VLÁDY NA JEDNÁNÍ PARLAMENTU.....	14
FRANCIE	14
NĚMECKO.....	14
POLSKO	15
RAKOUSKO	15
SLOVENSKO	15
HODNOCENÍ	15
ZÁVĚR	16
LITERATURA:.....	17

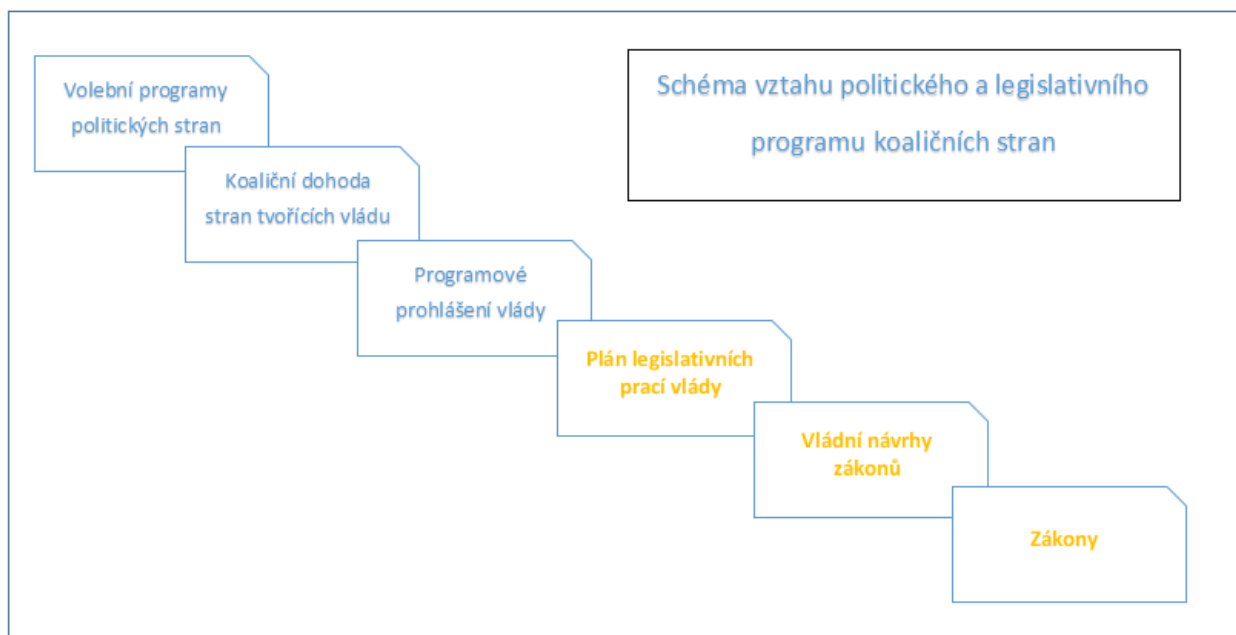
Obecně

Jistým paradoxem parlamentních demokracií je, že jsou efektivní a udržitelné, pokud dochází k výraznému (mimo jiné také personálnímu) prolínání výkonné a zákonodárné moci. Spojovacím článkem tohoto prolínání je vláda, která může být chápána jako exekutivní výbor parlamentu, jenž je parlamentu jako celku odpovědný za zdárné fungování výkonné moci (Bagehot, 1964). Tato skutečnost přitom nenarušuje teoretický koncept dělby moci, protože moc zákonodárná i výkonná, resp. soudní, disponují vzájemně uceleným souborem „ústavních pojistek“, které umožňují vzájemnou kontrolu a mohou usměrnit počínání každé z mocí. Bagehot formuloval svůj koncept prolínání moci zákonodárné a výkonné v 19. století a v jeho pojetí se zřetelně odráží britská koncepce suverenity parlamentu, která spočívá v nahrazení moci panovníka mocí parlamentu. Je přitom třeba rozlišovat suverenitu právní a politickou. Právní suverenita spočívá v právu vydávat zákony, parlament je tedy nejvyšší normotvornou institucí. Politická suverenita spočívá v reprezentační funkci parlamentu (jeho členové jsou zástupci lidu), který je fakticky suverénem ve státě rozhodujícím o složení nejvyšší normotvorné instituce¹.

Vláda realizuje svoji politiku prostřednictvím změn legislativy. Pokud chce vláda přistoupit k reformám, musí pro jejich prosazení získat většinu parlamentu. Pokud vyjdeme z reality České republiky coby země s parlamentní formou vlády založené na vládě koaličních stran, potom strany definují své programové priority, následně vytvoří koalici, která formuluje svoje společné priority a tyto představí parlamentu, který jí vyslovuje důvěru. V parlamentním systému teoreticky platí, že parlament obnovuje každým svým souhlasným rozhodnutím legitimitu vlády. Důvěra mezi parlamentem a vládou by měla být permanentní, nikoliv založená na jednorázovém aktu vyslovení důvěry. Lze proto předpokládat, že vláda bude aktivní již při samotném předkládání návrhů zákonů. Jde totiž o způsob, kterým vláda realizuje svůj program. Vládní poslanci by měli mít zájem na prosazení vládních návrhů zákonů. V parlamentních systémech je patrný silnější vliv vlády na legislativní činnost. Vláda se snaží, aby její návrhy procházely parlamentem s minimálními změnami. Exekutiva musí získat důvěru většiny v parlamentu a její činnost legitimizuje mimo jiné i souhlas parlamentu s návrhy, které mu vláda doručuje. Zvláště v systémech, ve kterých kabinet nemusí na počátku funkčního období získat důvěru², ale zůstává u moci tak dlouho, dokud mu parlament explicitně nevyjádří nedůvěru, je souhlas parlamentu s vládními návrhy zásadní.

¹ Toto je zejména kontinentální koncepce suverenity lidu, britská klade důraz na střet panovníka a parlamentu, kdy panovníka nahrazuje parlament, nikoliv lid.

² Tzv. negativní parlamentarismus. Vláda nepotřebuje získat důvěru parlamentu, vládne do doby, kdy jí parlament vysloví nedůvěru, popř. řádným způsobem ukončí funkční období. Tuto formu vztahu mezi vládou a parlamentem lze zaznamenat zejména v monarchiích, jako jsou Velká Británie, Dánsko, Norsko, Nizozemí. Kromě těchto zemí ho lze zaznamenat v Rakousku, na Islandu (Brunclík 2009).



Následující text popisuje některé základní instituty činnosti parlamentu v podmínkách parlamentní formy vlády. Je založen na komparaci skupiny vybraných zemí, kterými jsou Francie, jako nejnápadnější kontinentální představitel parlamentní republiky s výrazným postavením prezidenta, což je znakem racionalizace parlamentního systému. Dalšími zeměmi v přehledu jsou sousední země České republiky. Zejména Německo vykazuje výrazné znaky racionalizace systému parlamentní formy vlády. U Polska a Slovenska je možné sledovat vývoj systému v podmínkách demokratizace společnosti.

Sledovány budou zejména následující instituty:

- Legislativní iniciativa
- Stanovování programu jednání
- Řečnická doba
- Možnost klást dotazy členům vlády
- Účast vlády na jednání parlamentu
- Míra zapojení výborů³

Předkládání návrhů zákonů

Zajímavým komparativním prvkem je úprava legislativní iniciativy ze strany jednotlivých poslanců. Samotné právo legislativní iniciativy bývá upraveno přímo v ústavách.

Francie

Článek 39 ústavy Francie poskytuje členům parlamentu právo legislativní iniciativy. Předseda komory, které je navrhovatel členem, může odeslat návrh zákona k posouzení Státní radě⁴, pokud to navrhovatel výslovně neodmítne.

³ Viz práce PI 3009

⁴ Státní rada je formálně orgánem výkonné moci a vykonává poradní a soudní funkce. V rámci předlegislativního procesu slouží jako orgán posuzující vládní návrhy zákonů.

Článek 40 ústavy Francie stanoví, že jsou nepřípustné návrhy předkládané členy parlamentu, pokud by jejich přijetí mělo dopad buď na snížení příjmů, nebo naopak na zvýšení výdajů veřejných rozpočtů. Podle jednacího řádu Národního shromáždění podléhají návrhy členů parlamentu proceduře posuzování finanční přípustnosti. Pokud má návrh finanční dopady, které jsou definovány ústavou, je návrh nepřípustný a návrh není projednáván. Obdobnou procedurou posuzování finančních dopadů prochází i pozměňovací návrhy předložené ve výborech a v dalších fázích projednávání návrhů zákonů.

Německo

Čl. 26 základního zákona stanoví, že zákony mohou být předkládány spolkovou vládou, spolkovou radou nebo mohou pocházet z půdy Bundestagu - Spolkového sněmu. Návrhy zákonů může předkládat poslanecký klub nebo skupina poslanců o velikosti nejméně 5 % všech poslanců (pravidlo 75 a 76 jednacího řádu). Návrhy zákonů musí být opatřeny důvodovou zprávou. Pokud návrh poslaneckého zákona patří do kategorie tzv. finančních zákonů (pravidlo 96), musí důvodová zpráva obsahovat finanční dopady přijetí zákona a vláda má 4 týdny na zveřejnění svého stanoviska k dopadům na rozpočty spolku a zemí. Návrh zákona může být projednáván pouze po předložení vládního stanoviska nebo po uplynutí čtyřtýdenní lhůty.

Polsko

Právo legislativní iniciativy pro poslance je zakotveno v čl. 118 polské ústavy, který stanoví, že právo předkládat zákony náleží poslancům, Senátu, prezidentovi, vládě a 100 000 občanů. Ústava také stanoví, že předkladatel musí doložit finanční dopady přijetí zákona. Článek 32 jednacího řádu polského Sejmu stanoví, že právo legislativní iniciativy náleží poslancům, Senátu, prezidentovi, vládě a nejméně 100 000 občanů s volebním právem. Poslanecké návrhy mohou být však předkládány jen výbory Sejmu nebo nejméně 15 poslanci.

Pozměňovací návrhy může podávat předkladatel, skupina nejméně 15 poslanců, předseda poslaneckého klubu nebo skupiny či zmocněný místopředseda jménem klubu nebo skupiny. Pozměňovací návrhy jsou v tomto případě předkládány jménem klubu či skupiny. Právo podat pozměňovací návrh má také vláda (čl. 46 JŘ).

Rakousko

V Rakousku je právo předkládat návrhy je jednotlivým poslancům garantováno na základě čl. 41 ústavy, podle kterého jsou legislativní návrhy doručovány do Národní rady jejími členy, spolkovou vládou, Spolkovou radou nebo nejméně 1/3 členů Spolkové rady. Návrh zákona může předložit každý poslanec (§ 26 jednacího řádu), návrh však musí podpořit skupina nejméně pěti poslanců (včetně navrhovatele).

Návrh zákona může obsahovat označení výboru, který se má návrhem zákona zabývat v předběžném projednávání. Předběžné projednávání znamená, že před samotným zařazením na jednání Národní rady dochází k rozpravě o tématu na půdě vybraného výboru. Ten může k projednávání přizvat externí odborníky, a to přesto, že předběžné projednávání je povětšinou uzavřeno pro veřejnost. Výbor dává plénu doporučení na zařazení návrhu do pořadu pléna. Konečné rozhodnutí je tedy na plénu. Pokud nezahájí určený výbor předběžné projednávání návrhu do šesti měsíců od jeho předložení, může předkladatel požadovat zahájení předběžného projednávání do osmi následujících týdnů. Kromě toho může požadovat, aby příslušný výbor sdělil Národní radě doporučení do jednoho roku od předložení návrhu. Tento požadavek musí být vyjádřen do šesti měsíců od předložení návrhu a musí být podpořen nejméně pěti poslanci (§ 26 jednacího řádu). Poslanecké návrhy musí podle § 28 obsahovat návrh na financování návrhu,

pokud jeho přijetí má dopad na spolkový rozpočet. Dopad na spolkový rozpočet je v souladu s § 28 jednacího řádu součástí posuzování návrhu v rámci předběžného projednávání.

Podle dostupných informací je nejčastějším způsobem iniciování návrhu zákona ze strany Národní rady přijetí usnesení pléna Národní rady, kterým rada vyzývá vládu k předložení návrhu zákona v souladu se základními parametry, které má návrh zákona obsahovat.

Slovensko

Návrh zákona mohou na Slovensku předkládat výbory, poslanci a vláda. Právo legislativní iniciativy je zakotveno v ústavě v čl. 87. § 69 jednacího řádu dále stanoví, že způsob a podrobnosti související s přípravou návrhů zákonů jsou obsaženy v legislativních pravidlech, které schvaluje Národní rada svým usnesením. Čl. 8 těchto pravidel stanoví např. povinnost předkladatele projednat dopady na veřejné rozpočty s ministerstvem financí. Stanovisko ministerstva financí musí být součástí důvodové zprávy. Ministerstvo financí se vyjadřuje pouze k rozpočtovým dopadům, nikoliv k legislativní a obsahové stránce návrhu zákona.

Hodnocení

Z uvedené komparativní perspektivy lze vyvodit, že jedním ze způsobů omezujících legislativní iniciativy jednotlivých poslanců je vyloučení návrhů, které mají dopady na státní rozpočet. Tato konstrukce vychází ze skutečnosti, že zákon o státním rozpočtu je fakticky nejdůležitějším zákonem pro fungování státní správy. Zásahy do výdajové či do příjmové stránky státního rozpočtu mohou výkon státní správy podstatně ovlivnit.

Dalším způsobem omezení práva legislativní iniciativy je podmínění rozpravy o poslaneckém návrhu zákona podporou určité skupiny poslanců. Toto omezení má dva způsoby. V prvním případě je podporou skupiny přímo omezeno samotné předložení návrhu, v druhém případě může jednotlivý poslanec návrh předložit, pro zahájení projednávání musí získat podporu určité skupiny poslanců. Podpora určité specifikované skupiny poslanců může být chápána jako zájem komory se návrhem zabývat.

Samotné předložení návrhu ještě neznamená zahájení jeho projednávání. Je proto třeba sledovat také podmínky vytváření programu jednání.

Program jednání

Denní agendu (či agendu pro jiný časový úsek) lze rozdělit na dvě části. První můžeme označit jako tzv. hlavní program, kde je nejčastěji zahrnuta zákonodárná činnost, popř. činnosti spojené s výkonem kontrolní funkce parlamentu vůči vládě. Vedle toho jednací řády vytvářejí prostor pro vystupování poslanců k aktuálním otázkám. Tuto část agendy můžeme označit jako vedlejší. Jinak můžeme tyto dvě systémově odlišné činnosti označit jako vládní agenda a parlamentní agenda.

Z pohledu kontroly programu jednání je zásadní hlavní (vládní) program. Procedury přípravy a schvalování denního programu jednání směřují k tomu, aby byly „závazné a zajišťovaly předvídatelnou agendu“ (Blackburn, 2003). Zásada předvídatelnosti agendy je zajišťována tak, že denní program je rozdělen do přesně určených časových úseků, které není možné přesouvat. Dalším důsledkem zásady předvídatelnosti je oznámení programu dostatečnou dobu před zahájením jednání: „všechna důležitá agenda je oznámena předem a je diskutována na základě tisku nebo návrhu, o kterém musí být uveřejněno oznámení“ (Blackburn, 2003). V rámci těchto časových úseků (bloků) je potom výrazným faktorem ovlivňujícím charakter komory identifikace toho, kdo stanovuje priority pro jednání, konkrétně např. pořadí projednávání návrhů zákonů, pořadí projednávání pozměňovacích návrhů apod. Možnost ovlivňovat časový pořad jednání podle Döringa např. umožňuje většinové koalici, pokud je v pozici toho, kdo rozhoduje o pořadí,

blokovat projednávání sporných témat a v důsledku toho omezit využívání opatření k udržení stranické disciplíny (např. vázaného hlasování), nebo naopak motivovat poslance jinými prostředky k určitému způsobu hlasování (Döring 2003). Jinak řečeno, vládní koalici se tak snižují politické náklady na vládnutí a zvyšuje se soudržnost koalic i stranických politických frakcí.

Součástí stanovení harmonogramu jednání je také možnost doplňovat pořad o nové body. Existují parlamenty, kde je takováto možnost výrazně omezena a program nemůže být doplněn vůbec nebo pouze ve výjimečných a odůvodněných případech. Tak je tomu např. v případě tzv. hlavního programu (*main business*) britské Dolní sněmovny, kde nejsou změny v pořadí bodů vůbec umožněny a jejich projednávání může být přerušeno či odloženo pouze na základě žádosti ministra vlády. V případě francouzského Národního shromáždění zase platí, že agendu jednání komory určuje vláda a před ani během schůze nelze body jednání měnit.

V jiných případech může být doplnění popř. změna programu jednání vázána na specifickou rozhodovací proceduru, jako je tomu v případě německého Spolkového sněmu, kde mohou být projednávány nové body, pouze pokud není vznesena námitka alespoň jedné politické frakce nebo skupiny poslanců představující 5 % všech poslanců. Poslanecká frakce, či skupina poslanců o síle odpovídající minimu poslanců pro ustavení klubu, je tak fakticky v pozici blokačního aktéra. Rozšíření programu je omezeno např. v parlamentu Lotyšska. Změny programu v průběhu schůze mohou být učiněny pouze na návrh předsedy parlamentu, předsedy vlády, parlamentního výboru, poslanecké frakce nebo skupiny nejméně pěti poslanců. Se změnou ale musí souhlasit plénum, není zde využit princip veta.

Program jednání parlamentní komory souvisí také s principem transparentnosti. Předvídatelný program jednání parlamentní komory napomáhá veřejnosti lépe se orientovat v práci parlamentu, zásadním způsobem ovšem také snižuje náklady vládnoucí strany či koalice na vládnutí jako takové, protože omezuje konfliktní body v rozpravě.

Francie

Článek 48 ústavy stanoví, že z každých čtyř jednacích týdnů jsou dva týdny vyhrazeny pro projednávání témat určených vládou v pořadí, které si vláda stanoví. Kromě toho může vláda požádat o prioritní zařazení návrhů finančních zákonů, sociálních zákonů, zákonů doručených z druhé komory k projednávání nejméně před šesti měsíci, a dále návrhy zákonů o výjimečném stavu a žádosti o schválení usnesení týkajících se vysílání vojsk.

Jeden týden ze čtyř jednacích týdnů musí být vyhrazen pro monitorování činnosti vlády a hodnocení realizace veřejných politik. Jeden den z každého měsíce musí být vyhrazen pro návrhy opozičních klubů a menšinových skupin. Zvláštní čas je také vymezen pro projednávání evropských záležitostí.

Návrh programu jednání předkládá plénu konference předsedů. Vypracovaný návrh agendy je zveřejněn na úřední desce a doručen vládě, předsedům poslaneckých klubů a předsedům výborů. Na jednání komory následujícím po jednání konference předsedů je návrh programu jednání, s výjimkou prioritních bodů předložených vládou, předložen komoře. Komora rozhoduje o návrhu jako o celku, žádné změny nejsou připuštěny. V diskusi mohou vystupovat pouze členové vlády a předsedové výborů nebo jejich zmocněnci, kteří mají přístup na jednání konference a jeden řečník za poslanecký klub. Doba vystoupení nesmí překročit dvě minuty.

Německo

Agenda jednání pléna Spolkového sněmu, stejně tak jako datum jednání, musí být v souladu s pravidlem č. 20 jednacího řádu schválena v radě starších, pokud Spolkový sněm předem nerozhodl, že tím pověřuje předsedu. Návrh pořadu jednání je sdělen členům Spolkového sněmu,

Spolkové radě a Spolkové vládě. Program se má za schválený v okamžiku, kdy je zahájeno projednávání prvního bodu. Před tím může kterýkoliv člen sněmu navrhnout změny programu, pokud byl jeho návrh předložen předsedovi sněmu do 18.00 předchozího dne. Zásahy do schváleného programu jednání jsou možné pouze v případě, že proti návrhu nevznese námitku poslanecký klub nebo skupina poslanců o velikosti alespoň 5 % přítomných členů spolkového klubu. Vyloučit body z agendy může Spolkový sněm kdykoliv v průběhu zasedání.

Polsko

Návrh programu jednání předkládá maršálek Sejmu v souladu s čl. 173 jednacího řádu. Návrh je, v souladu s čl. 16 jednacího řádu, posuzován radou starších. Pokud rada nedojde k jednomyslnému rozhodnutí, rozhoduje o programu Sejm jako celek. Hlasuje se bez rozpravy po prezentaci maršálka Sejmu. Návrhy na změnu programu jednání mohou předkládat pouze politické kluby, skupiny nejméně 15 poslanců a musí být předkládány písemně nejpozději do 9.00 dne předchozího zahájení schůze. Návrhy na doplnění se doručují maršálkovi Sejmu. Pokud maršálek návrhy nezařadí do programu jednání, rozhoduje o jejich projednání Sejm jako celek.

Rakousko

§ 21 jednacího řádu určuje návrhy, které mohou být Národní radě předkládány k jednání. Návrh ročního plánu jednání předkládá v souladu s § 13 jednacího řádu předseda Národní rady po konzultaci s konferencí předsedů. Předseda Národní rady podstupuje návrhy předložené Národní radě výborům. Postup posuzování je obdobný jako v případě projednávání návrhů zákonů.

Slovensko

Národní rada schvaluje v souladu s § 24 jednacího řádu program na začátku schůze, návrh programu předkládá předseda NRSR. Program může být doplněn nebo změněn na návrh jednotlivého poslance. Program může být změněn (vypuštění nebo zařazení bodu) i v průběhu schůze, a to na návrh nejméně tří poslaneckých klubů hlasováním bez rozpravy. Nový bod programu může být zařazen hlasováním bez rozpravy i na návrh předsedy Národní rady. Jednotlivý poslanec může navrhnout přesunutí bodu nebo sloučení rozpravy dvou nebo více bodů. O návrhu rozhoduje Národní rada hlasováním. Národní rada může usnesením určit den ukončení schůze. Body, které se neprojednají do konce jednání Národní rady, se zařazují do návrhu programu následující schůze.

Hodnocení

Jak ukazuje komparativní perspektiva, stanovení pořadu jednání parlamentu je ve vybraných zemích upraveno různým způsobem. Ve všech případech však můžeme zaznamenat určitou míru centralizace rozhodování o programu jednání. Nejviditelnější je tento princip ve Francii. Největší prostor dostávají vládní návrhy legislativy, a to v pořadí, které sama vláda stanoví. Je také určen přesný časový prostor pro vykonávání kontrolní funkce a pro návrhy opozice. Úprava, a to na úrovni ústavy, jednoznačně preferuje vládní agendu. Rakouská úprava vytváří určitý filtr spočívající v představení projednávání agendy na úroveň výborů. Specifickým nástrojem je také přenesení rozhodování o programu jednání na užší orgán, nikoliv na plénum jako celek. Tento model je možné nalézt v Německu, resp. v Polsku, které německý model do velké míry kopíruje. Neblíží našemu modelu je slovenský, i ten však vykazuje určité omezení pro jednotlivé poslance zasahovat do schváleného programu jednání.

Řečnická doba⁵

Parlament je primárně založen na diskusi, jedna z jeho funkcí je také funkce komunikační spočívající zejména v právu parlamentu vyjadřovat se bez omezení prakticky ke všem tématům. Která rezonují společností. Parlament se může vyjádřit k čemukoliv, parlamentní imunita parlamentu zaručuje beztrestnost, a to v případě, kdy dojde členem parlamentu např. ke zveřejnění informací, na které se vztahuje zákonné omezení. Regulace řečnické doby, jejího průběhu, popřípadě zamezování neregulérností v průběhu rozpravy je nutná zejména z důvodu možnosti přijímat rozhodnutí.

Francie

Konference předsedů může podle čl. 49 jednacího řádu určit délku rozpravy. Předseda rozdělí stanovený čas mezi poslanecké kluby, přičemž musí každému klubu zaručit shodnou minimální délku času bez ohledu na jeho velikost. Nezařazení poslanci dostanou také určený minimální čas. Zbýlý čas rozpravy se rozdělí poměrně mezi politické kluby podle jejich zastoupení v komoře. Poslanecké kluby určují pořadí svých členů, kteří vystoupí v debatě.

V případě, že je takto omezena doba projednávání, musí být 60 % času, který zbývá po určení minimální délky času pro poslanecké kluby přiděleno opozičním klubům, mezi které se dělí poměrně.

V případě, že konference předsedů dojde k názoru, že průběh debaty je účelný, může tuto dobu prodloužit.

Předsedové poslaneckých klubů mají garantovanu jednu hodinu pro vystupování nad rámec času přiděleného klubu. Pokud je určený čas na rozpravu delší než 40 hodin, potom se tato doba zdvojnásobuje.

Na závěr projednávání návrhu, po ukončení rozpravy, může každý poslanec vystoupit v délce pěti minut a vysvětlit své hlasování.

Německo

Rozprava pro jednotlivé body jednání je v souladu s pravidlem 35 jednacího řádu – má se na mysli její forma a trvání – určována radou starších. Pokud nedojde rada starších k dohodě, nesmí řečnická doba jednoho řečníka překročit 15 minut. Na žádost poslaneckého klubu může jeden z členů klubu hovořit 45 minut. Předseda může řečnickou dobu prodloužit, pokud uzná průběh debaty či její důležitost za podstatný.

Pokud hovoří člen vlády nebo Spolkové rady či osoba jimi pověřená déle než dvacet minut, může poslanecký klub, který chce prezentovat odlišné stanovisko požadovat stejnou dobu pro zástupce svého klubu.

V případě, že člen Spolkového sněmu překročí řečnickou dobu, předseda mu, po upozornění, odejme slovo.

Polsko

Řečnická doba poslance pro jednotlivé body je stanovena čl. 180 jednacího řádu na deset minut a na dvacet minut, pokud hovoří jménem klubu. Maršálek může se souhlasem rady starších navrhnout Sejmu jinou dobu. Žádný poslanec nesmí k bodu vystupovat více jak 2x, délka druhého vystoupení nesmí překročit pět minut. Maršálek může na základě svého rozhodnutí povolit poslanci delší časový limit pro vystoupení či mu umožnit další vystoupení.

⁵ Více k úpravě délky řečnické doby viz studie PI č. 1.234

Poslanci vystupují v pořadí, v jakém se přihlásili. Přihlášky jsou administrativou zaznamenávány do seznamu. Maršálek uděluje slovo podle pořadí na seznamu, po vyslechnutí stanoviska rady straších může určit jiné pořadí.

Předsednictvo Sejmu může podle čl. 183 po vyslechnutí stanoviska rady starších předložit Sejmu návrh na vedení rozpravy na základě stanovení času poměrně pro jednotlivé poslanecké kluby. V rámci debaty jsou poté prezentována stanoviska klubů, které rozhodují, kdo a jak dlouho bude za klub hovořit. Nezařazení poslanci mají v tomto případě k dispozici šestiminutový časový limit. Maršálek Sejmu také může v rámci rozpravy povolit pokládání otázek k projednávanému bodu. Určí přitom čas, který mají jednotliví poslanci k dispozici.

Maršálek může také umožnit vystoupení mimo pořadí schválených bodů, pokud se týká zejména opravy stanovisek, která byla nesprávně pochopena nebo citována.

Rakousko

Podle § 57 jednacího řádu by žádný poslanec Národní rady neměl mluvit déle než 20 minut k danému bodu jednání. Konference předsedů může Národní radě navrhnout prodloužení řečnické doby, pokud je projednávané téma podle jejího názoru významné. Stejně tak může být řečnická doba zkrácena, ovšem nejméně na pět minut. O změně délky řečnické doby musí být rozhodnuto před zahájením rozpravy, nebo pokud tak rozhodne předseda Národní rady po konzultaci s konferencí předsedů. Předseda také může, po konzultaci s konferencí předsedů, rozhodnout, že celková řečnická doba pro jednotlivé řečníky z jednoho klubu bude rozdělena do částí.

Slovensko

V rozpravě mohou poslanci podle § 27 jednacího řádu vystupovat na základě písemné přihlášky před zahájením projednávání bodu programu a ústního přihlášení poté, co ukončili vystoupení písemně přihlášení poslanci. Pořadí vystoupení je stanoveno podle pořadí přihlášení. Přednostní právo vystoupení mají zástupci poslaneckých klubů, pokud se přihlásili do debaty. Předseda Národní rady, místopředsedové, prezident a členové vlády mohou vystoupit kdykoliv o to požádají. V souladu s § 29a může Národní rada na návrh nejméně dvou poslaneckých klubů rozhodnout o délce doby na rozpravu k bodu programu schůze. Návrh musí být podán před zahájením projednávání bodu. Určená doba nesmí být kratší než dvanáct hodin. Omezit řečnickou dobu nelze v případě projednávání návrhu ústavního zákona, zákona o státním rozpočtu nebo v případě projednávání programového prohlášení vlády. V případě určení délky řečnické doby je tato rozdělena poměrně v závislosti na počtu členů mezi poslanecké kluby a nezařazené poslance. Pořadí řečníků v rámci přiděleného času určuje poslanecký klub, jeho předseda o pořadí informuje předsedajícího. Do zkrácené doby na rozpravu se nezapočítává vystoupení předsedajícího, navrhovatele a společného zpravodaje výborů. Do času určeného pro poslanecký klub se započítává i čas využitý na faktické poznámky a procedurální návrhy.

Během rozpravy mohou poslanci v souladu s § 33 jednacího řádu využívat také faktické poznámky. Mají právo využít jednu faktickou poznámku v rámci rozpravy. Faktická poznámka musí reagovat na debatu, nesmí reagovat na jinou faktickou poznámku.

Hodnocení

Jak ukazuje komparace, rozprava je ve vybraných zemích regulována podstatně výrazněji, než je tomu v současné době v Poslanecké sněmovně. Velice často je faktické dohadování programu přesunuto na užší parlamentní orgán, který program nejenom navrhuje, ale přímo schvaluje. Ve všech sledovaných zemích také existuje možnost omezit délku rozpravy pro jednotlivé poslance.

Interpelace/hodina otázek

Právo interpelovat vládu, resp. přesněji řečeno spíše požadovat informace, je součástí kontrolní funkce parlamentu vůči vládě. Toto právo je třeba interpretovat jako právo parlamentu, nikoliv jako privilegium jednotlivých poslanců. Účelem tohoto nástroje je, aby parlament mohl získávat informace potřebné pro výkon své činnosti. Právo na informace tak není upraveno pouze v částech jednacího řádu, které se zabývají ekvivalentem našich interpelací, ale dotýkají se také činnosti výborů a práva parlamentu požadovat účast člena vlády na svém jednání.

Francie

Podle čl. 48 ústavy musí být každý týden, kdy probíhá jednání pléna, věnován čas pro otázky poslanců na vládu. Toto pravidlo se vztahuje i na mimořádné schůze, kromě schůze konané na základě žádosti předsedy vlády.

Články 133 – 135 jednacího řádu upravují problematiku otázek konkrétně. Konference předsedů určuje část schůze, která je určena pro otázky poslanců na vládu. Polovina času vyhrazeného pro tyto otázky je garantována opozici. Každý poslanecký klub by měl mít prostor pro položení alespoň jedné otázky. Konference také určuje, za jakých podmínek budou do otázek zapojeni nezařazení poslanci.

Článek 135 stanoví, že poslanci mohou na členy vlády směřovat také písemné otázky. Tyto otázky se mohou vztahovat pouze k politikám vlády, nikoliv k personálním otázkám. Písemné otázky jsou zveřejňovány v úředním věstníku. Odpověď členů vlády musí být doručena poslanci nejpozději do jednoho měsíce. Člen vlády může písemně odmítnout odpověď s tím, že není ve veřejném zájmu otázku odpovídat nebo může požádat o prodloužení časového limitu pro odpověď. Pokud člen vlády nedodrží časový limit, předsedové poslaneckého klubu mohou vybrané nezodpovězené otázky zveřejnit v úředním věstníku. Ministr poté musí odpovědět do deseti dnů.

Německo

Pravidlo 75 jednacího řádu určuje tzv. hlavní interpelace jako samostatné body agendy jednání Bundestagu. Tzv. malé interpelace nemohou být zařazovány na program jednání jako samostatné body jednání.

Pravidlo 100 jednacího řádu stanoví, že hlavní interpelace směřované na spolkovou vládu se doručují předsedovi Bundestagu. Musí být formulovány krátce a jasně a mohou být doplněny krátkým odůvodněním. Předseda informuje o interpelaci vládu s dotazem, zda a kdy bude otázka odpovězena. Po získání odpovědi je interpelace zařazena na program jednání. Pokud o to pořádká poslanecký klub nebo skupina poslanců, musí být otázka zařazena na pořad jednání bez ohledu na vyjádření vlády.

V případě debaty o odmítnuté interpelaci může být umožněno zástupci tazatelů otázku uvést a doplnit.

Pravidlo 103 stanoví, že pokud množství hlavních interpelací je tak velké, že by jejich projednávání mohlo zablokovat jednání, může Bundestag dočasně omezit jejich projednávání pouze na určený den.

Tzv. malé interpelace mohou být pokládány členům vlády za účelem získání informací ke konkrétním tématům. Doručují se předsedovi Bundestagu a nesmí obsahovat žádná subjektivní stanoviska nebo hodnocení. Vláda musí písemně odpovědět do dvou týdnů. Předseda Bundestagu může lhůtu po dohodě s tazatelem prodloužit.

Polsko

Polská ústava stanoví v článku 115 povinnost členů vlády odpovídat otázky o běžných záležitostech kdykoliv během schůze Sejmu. Běžné otázky nejsou interpelacemi.

Podle čl. 191 jednacího řádu mohou členové Sejmu pokládat otázky členům vlády a požadovat na nich konkrétní informace k aktuálním otázkám. Maršálek může každý den do programu zařadit aktuální informace a umožnit poslancům klást otázky na aktuální situaci.

Článek 192 jednacího řádu stanoví, že poslanec může interpelovat v záležitostech podstatného státního zájmu. Interpelace musí obsahovat krátkou prezentaci aktuální situace. Interpelace se doručuje písemně předsedovi Sejmu. Předsednictvo Sejmu může interpelaci odmítnout, pokud její formulace odporuje etickým standardům. Pokud má být interpelace projednávána, doručí ji předseda okamžitě interpelovanému.

Odpověď musí být doručena interpelujícímu do 21 dnů od doručení. Odpověď se doručuje předsedovi Sejmu. Odpovědi jsou zveřejňovány v informačním systému Sejmu. V případě nespokojenosti s odpovědí může interpelující prostřednictvím předsedy požadovat doplňující informace.

Rakousko

Možnost klást otázky je v jednacím řádu Národní rady upravena v části XIII JŘ. Každý člen Národní rady má právo se dotazovat předsedy Národní rady a předsedů výborů. Ti odpovídají písemně.

Národní rada může také dotazovat spolkovou vládu nebo její členy. Dotazy se doručují předsedovi Národní rady písemně. Dotaz musí být podepsán nejméně pěti poslanci. Dotazovaní ministři mohou odpovídat na dotazy ústně nebo písemně do dvou měsíců. Otázku lze odmítnout pouze z důvodu, že věcně nepřísluší dotazovanému.

Poslanci mohou podávat dotazy také předsedovi Nejvyššího kontrolního úřadu. Před jednáním může skupina pěti poslanců požádat o vedení debaty k písemné odpovědi na dotaz. Pokud jsou poslanci ze stejného politického klubu, mohou tak učinit pouze jednou za týden a požadavek se musí vztahovat na odpovědi, které byly Národní radě doručeny v posledních dvou měsících.

Na návrh skupiny pěti poslanců může Národní rada bez rozpravy rozhodnout o konání ústních otázek. V případě velkého počtu dotazů se může konat mimořádné zasedání.

Část XIII a JŘ upravuje možnost zařadit na program jednání bod aktuálních témat, pokud o to požádá alespoň pět členů Národní rady nejméně 48 hodin předem. Předseda má právo diskusi ukončit po 90 minutách.

Slovensko

V souladu s § 24 jednacího řádu jsou interpelace pravidelnou součástí řádných schůze Národní rady.

Interpelací se v souladu s § 129 myslí kvalifikovaná otázka, která se vztahuje k uplatňování a implementaci zákonů, plnění programového prohlášení vlády a usnesení Národní rady vládou a jejími členy. Interpelována může být vláda, členové vlády, vedoucí ústředních orgánů státní správy. Interpelace mohou být doručovány písemně předsedovi Národní rady, ale mohou být prezentovány i ústně.

Interpelovaný je povinen odpovědět písemně do 30 dnů interpelujícímu a předsedovi Národní rady. Pokud Národní rada označí interpelaci za naléhavou, musí být odpovězena do 15 dnů. Může odpovědět i ústně na jednání Národní rady. Národní rada může zaujmout stanovisko k interpelaci, kterou interpelující považuje za neuspokojivou. Na interpelacích musí být přítomna v souladu s § 130 alespoň 1/3 vlády.

§ 131 upravuje tzv. hodinu otázek. Ta je zařazena na program řádné schůze. V této hodině odpovídají na otázky členové vlády, generální prokurátor a předseda Nejvyššího kontrolního úřadu. Národní rada může rozhodnout, že hodina otázek se bude věnovat pouze určenému tématu. Prvních 15 minut je věnováno otázkám na předsedu vlády. Pořadí otázek se určuje losem. Na otázky, na které se nedostane, je dopovídáno písemně. Na hodině otázek musí být přítomni

všichni členové vlády. Pokud je ovšem pro hodinu otázek vymezeno konkrétní téma, může být přítomen pouze příslušný člen vlády.

Hodnocení

Úprava institutu, který je v našich podmínkách označován v obecném smyslu jako interpelace, se v jednotlivých sledovaných zemích liší. Lze však vysledovat některé obecné prvky vztahující se k povinnosti vlády účastnit se jednání a práva parlamentu vynutit si odpověď ve spojení s případnými sankcemi za nezodpovězení dotazu. Lze také vysledovat rozšíření možnosti dotazování širší skupiny osob. V případě Rakouska mohou být dotazováni také funkcionáři parlamentu, v jiných případech jde o další vedoucí centrálních státních orgánů.

Účast vlády na jednání parlamentu

V parlamentním systému vlády je vláda odpovědná parlamentu, od něho získává důvěru, parlament legitimizuje činnost vlády a v krajním případě je oprávněn jí vyslovit nedůvěru. Parlament odpovídá za to, že vláda řádně vykonává své funkce. Z toho vyplývá, že parlament je centrem politické moci, politického rozhodování. Vláda by měla mít eminentní zájem na své přítomnosti v parlamentu, přesto je v posledních letech v mnoha zemích viditelný odklon od přímé fyzické přítomnosti členů vlády v parlamentu. Nejviditelněji se tento trend projevuje v existenci tzv. klouzavého mandátu. Z tohoto pohledu nabývá tradiční právo parlamentu povolát vládu, resp. člena vlády na své jednání, které je jedním ze základních práv legislativní moci vůči exekutivě, na novém významu. Právo parlamentu povolát člena vlády aby se účastnil jednání, je označováno jako tzv. citační právo (z německého *Zitierungsrecht*, odvozeno od latinského slovesa *cito, citare*), kdy parlament vyzývá členy exekutivy i státní správy, aby se dostavili na zasedání parlamentu a obhajovali zde své kroky. V rámci vyvažování vztahu mocí ve státě bývá toto právo parlamentu doplněno právem členů vlády účastnit se jednání parlamentu a na jednání parlamentu vystupovat. Naopak v prezidentských systémech je vstup a vystupování členů exekutivy na půdě parlamentu omezen, s výjimkou zvláštních událostí či za přesně vymezených podmínek. Účast vlády na jednání může být také ovlivněna strukturováním agendy na hlavní a vedlejší část (viz výše).

Francie

Francie je země s absolutní neslučitelností výkonu mandátu člena parlamentu s funkcí člena vlády. Článek 31 francouzské ústavy stanoví, že členové vlády mají přístup do obou sněmoven parlamentu a je jim uděleno slovo, kdykoliv o to požádají. Členové vlády mohou být doprovázeni osobami, které k tomu vláda pověří.

Podle článku 56 jednacího řádu Národního shromáždění mohou tyto osoby (tzv. vládní komisaři) vystupovat před plénem sněmovny, pokud o to přítomný člen vlády požádá.

Německo

V Německu je možný souběh výkonu mandátu člena vlády a člena parlamentu. Článek 43 základního zákona stanoví, že Spolkový sněm a jeho výbory mohou požadovat přítomnost každého člena spolkové vlády. Členové spolkové vlády a jejich pověřenci mají právo účastnit se jednání sněmu a jeho výborů. Dále mají právo vystupovat na jednání komory nebo jejích orgánů, kdykoliv o to požádají.

Jednací řád Spolkového sněmu specificky upravuje pouze účast členů spolkové vlády na jednání tzv. dohodovacího výboru, a to v pravidlu pět přílohy B jednacího řádu Pravidla jednání dohodovacího výboru, ve kterém stanoví, že členové spolkové vlády mají právo se účastnit jednání

tohoto výboru, a pokud se na tom výbor usnese, mají povinnost se jednání tohoto výboru zúčastnit.

Polsko

V Polsku je možný souběh výkonu mandátu člena vlády a člena parlamentu. Článek 170 jednacího řádu Sejmu stanoví, že členové vlády a předseda Nejvyššího kontrolního úřadu mají povinnost účastnit se plenárního jednání Sejmu a svoji přítomnost prokázat podpisem v prezenční listině. Pokud se nemohou jednání účastnit, mohou určit náhradníka.

Rakousko

V Rakousku je v platnosti tzv. klouzavý mandát. Článek 75 rakouské ústavy stanoví, že členové vlády jakožto i státní sekretáři, jsou oprávněni účastnit se všech schůzí Národní rady, Spolkové rady, Spolkového shromáždění i výborů a podvýborů těchto sborů. Výjimkou jsou stálý podvýbor hlavního výboru a vyšetřovací výbory Národní rady, kterých se mohou účastnit pouze na pozvání. Článek 18 jednacího řádu Národní rady provádí článek 75 ústavy a nad jeho rámec stanoví, že ministři a státní sekretáři mohou být doprovázeni odborníky, pokud nestanoví plénum či výbor jinak v případě konkrétního zasedání nebo jeho části. Kromě toho tento článek JŘ stanoví povinnost členů vlády účastnit se jednání Národní rady, výborů či podvýborů, pokud je k tomu Národní rada vyzve.

Slovensko

Slovensko aplikuje tzv. klouzavý mandát. Článek 85 slovenské ústavy stanoví, že člen vlády nebo vedoucí jiného orgánu státní správy se musí na požádání Národní rady zúčastnit její schůze nebo schůze jejího orgánu.

Článek 20 jednacího řádu stanoví, že prezident, předseda vlády, další členové vlády, předseda Ústavního soudu, předseda Nejvyššího soudu, Předseda Nejvyššího kontrolního úřadu, generální prokurátor a guvernér Národní banky mají právo se účastnit plenárních schůzí Národní rady a z jednání je nelze vyloučit. Tento článek dále provádí článek 85 ústavy. Nad rámec ústavy stanovuje tento článek jednacího řádu právo účastnit se jednání Národní rady také pro zástupce soudní moci. Nad rámec ústavního textu také článek 20 jednacího řádu stanoví, že člena vlády může na schůzi Národní rady, pokud se účastní na vyzvání, zastupovat jiný člen vlády.

Hodnocení

Parlament i vláda jsou ve svých jednáních institucionálně autonomní, z tohoto důvodu bývá citační právo parlamentu i právo vlády účastnit se jednání parlamentu součástí textu ústavy a jednací řády parlamentních komor provádí tato ústavní ustanovení. V některých případech jednací řád komory citační právo neupravuje či tak činí velice vágně. Ze sledovaných zemí pouze Polsko upravuje v jednacím řádu jednoznačnou povinnost členů vlády účastnit se pravidelně jednání Sejmu.

Nesplnění výzvy parlamentu účastnit se jeho jednání není v žádné ze sledovaných zemí přímo sankcionováno. Je ovšem třeba brát v potaz, že vláda je v parlamentním systému odpovědná parlamentu a potřebuje jeho důvěru. Dlouhodobé či závažné opomíjení rozhodnutí parlamentu tak může vést až k vyjádření nedůvěry, která je i v tomto případě nejvyšší sankcí. Vláda samotná má proto zájem účastnit se jednání parlamentu a využívat možnosti reagovat na vývoj diskuse. Významné je také dělení programu jednání parlamentu na části, kde je vyžadována účast vlády a na části, kdy parlament projednává interní záležitosti a účast vlády není vyžadována.

Závěr

Jako každý kolektivní orgán musí parlament přijmout svůj jednací řád, který mu umožňuje přijímat rozhodnutí a plnit tak funkce, které parlamentu náleží. Parlament plní více funkcí, velice často bývá jeho úloha „redukována“ na zákonodárnou funkci. Již méně je akcentována jeho funkce kontrolní vůči exekutivě či jeho kreační pravomoc. Další funkce parlamentu zmiňované v odborné literatuře, včetně funkce reprezentativní, která je u parlamentu fakticky základní funkcí, jsou víceméně ignorovány⁶. Pro účely této práce je zásadní skutečnost, že různě definované funkce parlamentu musí být realizovány v intencích jednacího řádu. Jednací řád má přitom primárně umožňovat plnění těchto funkcí, nikoliv jejich výkon komplikovat či formalisticky znemožňovat. Součástí pravidel jednání jsou tak v parlamentech nejenom samotné texty jednacích řádů, ale také dlouhodobě sledovaná praxe a zvyklosti. Ústavní soud označuje tyto zvyklosti za „pramen parlamentního práva“. Pojem „pramen parlamentního práva“ v sobě zahrnuje i nepsaná pravidla parlamentních zvyklostí, resp. pravidla obsažená v usneseních Parlamentu či jeho výborů a komisí. Ústavní soud ČR považuje za platné prameny parlamentního práva zejména i ustálenou praxi parlamentní komory a jejich orgánů⁷. V případě České republiky se ustálená praxe dolní komory fakticky redukuje na přijetí textů platných usnesení PS pod § 1 odst. 2 JŘ⁸. Nepsané zvyklosti jsou dlouhodobě opomíjeny, chybí způsob jejich zaznamenávání. Důsledkem toho je, že každá sněmovna si vytváří svá vlastní pravidla, což znejišťuje rozhodování sněmovny, jejich orgánů a funkcionářů.

Významným faktorem při vytváření jednacího řádu je umožnění reprezentační funkce parlamentu. Od dob francouzské revoluce se na kontinentě uplatňuje konstrukce, podle které poslanec zastupuje všechny občany státu, nikoliv volební obvod. Jeho mandát je mandátem volným, nesmí být vázán žádnými instrukcemi. Z tohoto důvodu musí mít členové opozičních (nevládních) stran či nezávislí poslanci zaručenou minimálně srovnatelnou míru pro své aktivity jako koaliční (vládní) poslanci. Jednací řád by měl zaručovat vyváženost a vytvářet podmínky pro zapojení opozice do práce parlamentu. Komparativní ukazuje, že jednací řády v některých případech preferují projednávání vládních legislativních návrhů. I v tomto případě je však ponechán prostor pro prezentaci a projednávání opozičních legislativních návrhů. Absolutní dominance většiny „znevažuje“ reprezentativnost mandátu poslanců nepatřících k většině v parlamentu, může vést k jejich frustraci a následně k obstrukcím, pokud opozice nemá dostatečný prostor pro prezentování vlastních návrhů.

Další důležitou okolností je vytvoření dostatečného prostoru pro plnění kontrolní funkce vůči vládě, kdy může být stanovena povinná účast vlády na jednání či jsou stanovena pravidla vytvářející rovné postavení a pro všechny poslance či v některých případech upřednostňující opoziční poslance. Povinná účast vlády na jednání parlamentu je vyvážena dělením programu parlamentu na bloky, kdy blok „parlamentní agendy“ nevyžaduje přímou účast členů vlády.

Z výše uvedené komparace vyplývá, že jednací řády sledovaných zemí upravují vybrané instituty rozdílně, pokud jde o konkrétní úpravy, ale lze vysledovat některé obecné zákonitosti, které jsou společné pro všechny (či většinu) vybrané země.

⁶ Funkci parlamentu definují různí autoři různě:

Klaus von Beyme: funkce reprezentační a artikulační, zákonodárná, kontrolní, rekruční

Philip Norton: funkce rekruční, zákonodárná, kontrolní, reprezentační

Petr Kopecký: funkce legitimizační, výběr a socializace politické elity, tvorba zákonů, řešení politických tenzí, dohled nad administrativou, artikulace zájmů

⁷ Viz bod 38 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, a bod 63 nálezu Pl. ÚS 55/10.

⁸ „Sněmovna upravuje v rámci tohoto zákona usnesením své vnitřní poměry a podrobnější pravidla jednání Sněmovny a jejich orgánů“.

Obecným pravidlem je, že významnou úlohu sehrávají poslanecké kluby politických stran. Jde zejména o možnost podávat poslanecké návrhy zákonů (pozměňovací návrhy), vystupování poslanců v debatě, ale zejména o stanovování programu jednání pléna komory. Program jednání komory je také často určován nikoliv komorou jako celkem, ale užším orgánem, který plní funkci samosprávného orgánu komory.

Dalším závěrem vyplývajícím z komparativní analýzy je, že parlamentní komory respektují postavení opozičních stran či, obecně, menšiny v komoře. Míra ochrany, resp. postavení nevládních skupin či poslanců se liší v závislosti na funkci, kterou parlament vykonává.

Lze konstatovat, že nejmenší míru ochrany opozice, resp. práv jednotlivých poslanců je možné nalézt v případě plnění legislativní funkce parlamentní komory. I v případě, že je ústavně zakotveno právo podávat návrhy zákonů jednotlivými poslanci, existují ve sledovaných státech omezení tohoto pravidla jednacími řády (viz zejména Rakousko). Tento institut také vykazuje v jednotlivých sledovaných zemích možnost vlády ovlivnit způsob projednávání návrhů zákonů a možnost přednostního projednávání vládou preferovaných zákonných předloh. Na druhou stranu, i zde existují nástroje jak umožnit projednávání nevládních návrhů zákonů (viz Francie).

Se způsobem projednávání legislativních návrhů souvisí také možnost strukturování parlamentní debaty. Jde zejména o stanovování pevného času pro projednávání jednotlivých bodů, resp. vytvoření prostoru pro debatu o aktuálních politických tématech. Jednací řád tak vytváří prostor pro plnění kontrolní funkce parlamentu vůči vládě a zároveň i funkce komunikační. Časový prostor je přitom poskytován v některých případech preferenčně pro opoziční kluby či skupiny. Do této činnosti můžeme zařadit také čas pro otázky či interpelace. Samotný čas pro debatu nad legislativními návrhy je potom poměrně rozdělován mezi politické frakce, resp. je možno ji časově omezit.

Veškeré sledované země vykazují vyšší míru racionalizace parlamentní debaty, která je zacílena na schopnost kolektivního orgánu přijmout řešení, než je tomu v případě naší sněmovny. Schopnost parlamentní komory přijímat rozhodnutí je tak v tomto ohledu nadřazeno individuálním právům poslanců na výkon mandátu. V České republice je vývoj spíše opačný, práva individuálních poslanců jsou výrazněji chráněna, méně je akcentována jejich příslušnost k politické straně a chápání poslance jako člena širší skupiny s jednotným programovým a ideovým základem, resp. provázanost těchto individuálních práv s činností kolektivního orgánů⁹.

Literatura:

Bagehot, Walter. *The English Constitution*. London : 1964. s. 128.

Blackburn, R., Kennon, A., Wheeler-Booth, M., 2003 *Parliament, Functions, Practice. and Procedures*, London: Sweet and Maxwell;

Brunclík, Miloš. 2009. Negativní parlamentarismus: cesta k efektivnějšímu fungování parlamentního režimu? *Acta Politologica*, Vol. 1, No. 2, s. 118-141. ISSN 1803-8220.

Dahl, R. A. 1982, *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Controle*. New Haven: Yale University Press;

Döring, H., 2003. Party Discipline and Government Imposition of Restrictive Rules. *Journal of Legislative Studies*. Vol. 9, č. 4, str. 147-163;

⁹ Viz např. Kauza Melčák - zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem .Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009, 318/2009 Sb.

N 199/54 SbNU 445

Kauza Melčák - zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem

Rasch, E. B., 2014. Institutional Foundations fo Legislative Agenda-Setting. In Martin, S., Saalfeld, T., Strøm, K. W. (eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, str. 455-480;