

Michaela Tokárová

## Několik postřehů ke znakům pojmu parlament v Evropě<sup>\*)</sup>

Během roku 2011 autorka článku absolvovala stáže v délce jednoho až tří měsíců v Senátu Parlamentu České republiky, Evropském parlamentu a německém Spolkovém sněmu. Jedná se o tři sbory označované jako parlamenty, ovšem sbory s velmi různorodým zapojením do zákonodárství a různou funkcí. Tato zkušenost vyvolala množství otázek spojených s legislativním procesem a jeho vlivem na chápání parlamentu jako takového. Některým z nich, resp. jejich expozici, bude věnován tento článek, který je úmyslně založen na kombinaci subjektivních pozorování s objektivizující literaturou a dokumenty.

Zajímat nás bude především to, jestli má výraz „parlament“ konkrétní a koncizní obsah, anebo se pod něj v praxi podřazují odlišné instituty (institute). Jak se liší jednotlivé legislativní postupy? Které ze znaků definujících parlament jsou splněny u jednotlivých těles? Tyto otázky se pokusíme blíže specifikovat a případně i objasnit na základě popisu legislativních procedur již zmíněných parlamentů, a to především v jejich skutečně praktikované podobě. Cílem tohoto článku je podrobněji rozebrat znaky parlamentů a průběh legislativního procesu u jednotlivých těles a nalézt případné společné znaky.

### I. Obecně ke znakům parlamentu

Je všeobecně známo, že parlament je nejvyšší zastupitelský orgán státu a disponuje zákonodárnou mocí. Podle význačného českého předválečného konstitucionalisty *Bohumila Baxy* je to zastupitelský sbor národa.<sup>1)</sup> Zákonodárnou moc realizuje zejména vydáváním právních předpisů ve formě zákonů.

Na základě klasické německé nauky o zákonech odlišujeme zákony ve smyslu formálním a materiálním. Ve smyslu formálním je zákonem jakýkoliv dokument přijatý přesně popsáním parlamentním zákonodárným procesem, nezávisle na svém obsahu. Ve smyslu materiálním je zákonem všeobecně závazný právní předpis, který splňuje jistá materiální, čili obsahová, kritéria.<sup>2)</sup>

Kromě své zákonodárné funkce vykonává parlament v parlamentní formě vlády i dohled nad orgány výkonné moci a volí nebo jmenuje členy množství dalších

---

<sup>\*)</sup> Článek vznikl v rámci řešení grantu GA ČR P408/12/1255.

<sup>1)</sup> BAXA, B.: *Parlament a parlamentarism*. Praha: Košatka, 1924.

<sup>2)</sup> BADURA, P.: *Staatsrecht – Systematische Erläuterung des Grundgesetzes*, 3. Auflage, Mnichov: C. H. Beck, 2003, s. 537.

centrálních orgánů. I v jiných formách vlády často zastává kontrolní funkci vůči ostatním složkám moci.<sup>3)</sup>

Jeho existence, koncepce a pravomoci vycházejí z teorie dělby moci; parlament ztělesňuje jednu ze tří základních částí státní moci. Legislativa dává právní rámec exekutivě a justici k výkonu jejich funkcí, a tím je i omezuje, přirozeně jen v mezích daných ústavodárcem.

Parlament, jako kolektivní orgán, je hlavním reprezentantem demokratického systému, a to zejména proto, že bývá volen přímo. V mnoha zemích, typicky v parlamentní formě vlády, je dokonce jediným přímo voleným centrálním orgánem. V jeho složení by měla být vyjádřena vůle lidu a uplatňuje se tak princip participace lidu na veřejných záležitostech. V zemích s poměrným systémem volby se jím zabezpečuje reprezentace menšin, a tím i ochrana jejich zájmů. Souběhem všech funkcí, které zastává, se stává přímo nezbytným elementem demokracie.

Heywood přidává další kritéria definice parlamentu. Podle něj je „*tento orgán... jakousi náhražkou lidu, jelikož je složen spíše z politických laiků, kteří o sobě tvrdí, že zastupují lid, než z odborně připravených a věcí znalých vládních úředníků.*“<sup>4)</sup>

Legitimitě zákonů svědčí jejich odvození od orgánu voleného lidem a lid reprezentujícího, což vytváří fikci, že skrze parlament si lid dává zákony sám, a také proto je poslouchá. Reprezentativnost se odráží ve složení parlamentu, které zobrazuje složení společnosti v menším. Například v německém Spolkovém sněmu je věkový rozdíl mezi nejstarším a nejmladším poslancem více než 50 let a jsou reprezentovány téměř všechny věkové skupiny. Genderové rozdělení se také postupně vyrovnává a v dnešní době je podíl žen ve sněmu 32,8%. Reprezentováno je více než 100 povolání, přičemž většinu (celých 22%) tvoří právníci.<sup>5)</sup>

Termín parlament už svým sémantickým významem (původně toto slovo znamená „mluvit“) poukazuje na důležitost diskuse ve shromáždění. Parlament tak není jen místem hlasování, ale též (a zejména) diskuse navrhovaných zákonů. Tato jeho funkce úzce souvisí s pojmem politické diskuse<sup>6)</sup> a stává se jedním z jeho definičních znaků.

Jeho existence a pravidelné obměňování, reflektující vůli občanů, je esenciální pro udržení fungující demokracie, a to i ve smyslu plnění závazků z mnoha mezinárodních úmluv, jejichž dodržování je prubířským kamenem postavení státu v mezinárodním společenství. Například čl. 23 Všeobecné deklarace lidských práv stanoví, že základem vlády je vůle lidu. Taktéž mnoho mezinárodních organizací,<sup>7)</sup> na prvním místě Organizace spojených národů,<sup>8)</sup> ve svých zakládajících smlouvách

---

<sup>3)</sup> K různým funkcím parlamentů viz KYSELA, J.: Parlament a parlamentarismus. In: SYLLOVÁ, J., KOLÁŘ, P., KYSELA, J., GEORGIEV, J., PECHÁČEK, Š.: *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2. vyd. 2008, s. 19 a násled.

<sup>4)</sup> HEYWOOD, A.: *Politologie*, Praha: Eurolex Bohemia 2004, s. 348.

<sup>5)</sup> Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode, Rheinbreitbach: NDV, 2011, s. 15-16.

<sup>6)</sup> Ibid, s. 339, 347, 348.

<sup>7)</sup> Organizace amerických států, Africká unie, Ekonomická komunita západoafrických států, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě.

<sup>8)</sup> UNGA Res 46/7 (říjen 1991) UN Doc A/RES/46/7, UNSC Res 1132 (říjen 1997) UN Doc S/RES/1132, UNSC Res 1529 (únor 2004) UN Doc S/RES/1529.

a navazujících rezolucích podporují myšlenku demokracie a nutnosti vlády orgánů volených ve všeobecných rovných volbách v souladu s ústavou daného státu. Obvykle se upravuje právo občanů podílet se na veřejných záležitostech přímo či volbou svých zástupců, což ostatně najdeme i v čl. 21 naší Listiny základních práv a svobod. V současnosti se tak reprezentace vůle lidu stává podmínkou uznání a legitimacy vlády daného státu.<sup>9)</sup>

*Jindřiška Syllová*<sup>10)</sup> odlišuje několik kritérií, která jsou definičními znaky parlamentu. Základem je jeho kolegiální charakter. Ten spočívá v tom, že parlament je kolektivním orgánem, složeným z většího množství členů, kteří rozhodují většinou svých hlasů. Přitom je nutno dodat, že každý člen má jen jeden hlas a hlas každého člena má stejnou váhu. Specifický může být případ předsedajících, kteří v zásadě nehlasují vůbec a soustřeďují se na výkon organizační a pořádkové role (např. Spojené království).

Dalším kritériem je přímá volba ve všeobecných a rovných volbách. Ty zabezpečují zastoupení zájmů všech částí obyvatelstva. Dále se musí jednat o ústřední orgán státní moci s pravomocí přijímat zákony a státní rozpočet, tedy vykonávat něco, co by nejspíše odpovídalo *Kelsenově* představě tvoření směrodatné státní vůle.<sup>11)</sup>

Otázkou je, zda jsou to kritéria deskriptivní, nebo normativní. Znamenala by, že nepřímě volený sbor přestává být parlamentem? Můžeme mluvit o parlamentech v dílčích státech federace, anebo pro ně musíme zavádět jiné označení? A pokud jde o *Kelsena*, není úplně jasné nejen to, jaká rozhodnutí musí být takový parlament schopen přijímat, ale i jaká je míra jeho autonomního uvážení, s nímž jedná o návrzích (např. pouhé potvrzení návrhů vládních). Posuzované parlamentní sbory se liší jak v rozsahu působnosti, tak i v míře volnosti jednotlivých členů.

Primární ustanovení o parlamentech, zakládající jejich existenci a stanovící její hlavní náležitosti jako způsob ustavení nebo působnosti, jsou součástí ústav států. Kromě toho jsou detaily organizace a činností popsány a regulovány též jednacími řády. Rozdíl úrovně úpravy spočívá v tom, že zatímco ústava upravuje postavení parlamentu ve státě v rámci dělby moci, jedací řád se věnuje již jeho interním postupům a způsobu fungování. Oba tyto prameny práva jsou silně ovlivněny právní a politickou kulturou státu a praxí a zvyklostmi státních orgánů.

Tak, jak se od sebe liší samotné parlamenty, jejich způsob vytváření a obsazování, liší se od sebe i legislativní procesy. Společné všem parlamentům je při výkonu zákonodárné funkce veřejné rozhodování většinou hlasů. Jak velká však tato většina má být, z jakého počtu poslanců se počítá a jak se zjišťuje, je ale otázkou ústavní úpravy, případně úpravy v rámci jedacího řádu. Taktéž průběh jednání a jeho formy jsou v jednotlivých zemích stanoveny značně odlišně.

---

<sup>9)</sup> Thomas M. Franck, 'The emerging right to democratic governance' (1992) 86 AJIL 46.

<sup>10)</sup> In: V. PAVLÍČEK a kolektiv: *Ústavní právo a státověda I*, Praha: Linde, 1998, s. 232.

<sup>11)</sup> K tomu viz KYSELA, J.: op. cit. v pozn. 2, s. 16.

## II. Senát Parlamentu České republiky

Senát je druhou (horní) komorou dvoukomorového českého parlamentu. Tvoří jej 81 senátorů, kteří jsou voleni většinovým systémem, každý v samostatném volebním obvodu.<sup>12)</sup> Podmínky pro pasivní volbu jsou nastaveny jinak než do Poslanecké sněmovny, neboť senátorem nemůže být osoba mladší čtyřiceti let. Senátoři jsou voleni na 6 let, přičemž se každé dva roky obměňuje jedna třetina senátorů.

Základem odlišnosti vůči ostatním popisovaným subjektům je, že Senát není parlamentem, ale jenom jeho součástí. I když byla jeho existence předpokládána již v původním znění Ústavy, reálně jsme se ho dočkali až v roce 1996. To kromě jiného dokazuje, že Senát, ačkoliv se (alespoň autorce) zdá být neocenitelným pozitivem legislativního procesu, není v unitárním státě nepostradatelný.

Jak bylo výše naznačeno, pasivní volební právo je pojato odlišně od Poslanecké sněmovny. Tento rozdíl je umocněn podstatnou odlišností v politickém složení. Častěji opakované volby, a to v jiném období než volby do Poslanecké sněmovny a s užitím jiného volebního systému, často přináší jiné politické obsazení jednotlivých komor. Tím se Česká republika značně odlišuje od meziválečného Československa, kdy bylo politicky shodné složení obou komor pravidlem.<sup>13)</sup>

Jako druhá komora má Senát odlišný účel existence od komory „základní“, tedy první. Specifikem oproti ostatním zde zmiňovaným parlamentním sborům je to, že v zákonodárném procesu rozhoduje jen o návrzích, které již přijala Poslanecká sněmovna jako hlavní legislativní komora, popřípadě navrhuje své vlastní návrhy zákonů. Senát má totiž zákonodárnou iniciativu jen jako celek, ne jednotliví jeho členové. Jeho funkce je tak více regulativní či korigující: zákony může schválit, změnit nebo zamítnout, Poslanecké sněmovně však téměř vždy zůstává první i poslední slovo. Je často považován za konzervativní brzdu dolní komory, která má zpomalovat legislativní proces a provádět jistou kontrolu přijímaných zákonů ještě před jejich vstupem v platnost.

Pouze některé zákony<sup>14)</sup> musejí být schváleny jak Poslaneckou sněmovnou, tak i Senátem (totéž platí pro mezinárodní smlouvy, které jsou však oběma komorám předkládány přímo vládou<sup>15)</sup>). Tím se má zabezpečit jejich zvýšená stabilita, legitimita a taktéž právní jistota občanů (ústavní zákony jsou rámcem pro celý právní řád atd.).

---

<sup>12)</sup> Čl. 16 odst. 2 Ústavy ČR 1/1993 Sb. a zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ze dne 27. 9. 1995.

<sup>13)</sup> Srov. tabulky in KYSELA, J.: *Dvoukomorové systémy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 538–540. Z pozdějšího období stojí za pozornost zejména období dominance ODS (tzv. modrý Senát let 2006 – 2008) a ČSSD (tzv. oranžový Senát po roce 2010).

<sup>14)</sup> Vedle ústavních zákonů i zákony podle čl. 40 Ústavy: K přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem.

<sup>15)</sup> Čl. 49 Ústavy: K ratifikaci mezinárodních smluv a) upravujících práva a povinnosti osob, b) spojeneckých, mírových a jiných politických, c) z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, d) hospodářských, jež jsou všeobecné povahy, e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu, je třeba souhlasu obou komor Parlamentu.

Charakter a funkce Senátu mají velký vliv i na způsob jeho fungování a průběh diskuzí. Diskuze jsou méně politicky vyhrocené a agresivní, protože tu neprobíhá primární střet vlády a opozice. Pokud se jedná o politicky málo citlivé otázky, nastávají chvíle, kdy téměř není možné určit, který senátor je členem které strany. Naopak u programových návrhů je tento rozdíl zřetelný a i situace v sále se vyostřuje.

Většina Senátem zamítnutých zákonů je v následném „jednacím kole“ (viz čl. 47 Ústavy) opět přijata Poslaneckou sněmovnou. Tím se z autoritativního rozhodování stává spíše pozvednutí prstu nad Poslaneckou sněmovnou, aby ještě jednou zvážila své rozhodnutí.

Ze jmenovaných parlamentárních těles je Senát jediný, ve kterém se po každém hlasování počítají hlasy. Po celou dobu se sleduje přítomnost senátorů v sále a hlasování probíhá zmáčknutím tlačítka elektronického hlasovacího zařízení. Pomocí kartiček senátorů se po celou dobu jednání monitoruje, kdo je přítomen v sále během rozpravy a hlasování. Pro každé hlasování se samostatně určí, kolik hlasů je zapotřebí k přijetí návrhu a na základě toho se i konstatuje, zda návrh byl nebo nebyl přijat. Je tedy možné ke každému zákonu dohledat nejen kolik senátorů pro něj hlasovalo, ale také kteří senátoři to byli (identifikováni jsou elektronickým hlasovacím zařízením).

Jednací řád nepovoluje, aby senátoři hlasovali jeden za druhého, případně předseda strany za všechny její členy. Odpovídá to ústavní konstrukci osobního výkonu mandátu (čl. 26 Ústavy). Ostatně mnohá hlasování vůbec neprobíhají po linii politických stran, resp. senátorských klubů. Vnitřní demokracie v rámci Senátu je tak neporovnatelně vyšší než v dalších dvou sborech. Je možné, že je to dáno jeho specifickou pozicí v rámci zákonodárného orgánu, také to ale může být ovlivněno kulturou politického prostředí.

Individuální hlasování na základě volného mandátu přináší nespornou výhodu ve zvýšení legitimacy a demokracie. Na druhou stranu by absolutní nezávislost na vedení strany v jednokomorovém parlamentu nebo v první (dolní) komoře dvoukomorového parlamentu mohla působit nepřekonatelné problémy efektivnímu vládnutí, jak již bylo v minulosti několikrát prokázáno. Pro reálnou vládu v zemi je totiž nutné, aby parlamentní většina byla opravdu většinou a nečekala u každého hlasování s obavami, jestli uspěje, nebo ne. Otázkou zůstává, zda ve chvíli, kdy občané v poměrném volebním systému volí strany, a ne jednotlivé poslance, není pro občany příznivější mít vyšší jistotu (nebo spíše pravděpodobnost), že program, pro který ve volbách hlasovali, bude opravdu naplněn. Jde tedy o to, zda je volný mandát hodnotou jednoznačně nadřazenou stranické soudržnosti a zda má stejné účinky v parlamentních komorách bez ohledu na jejich význam a použitý volební systém.

Stranické orientace se v Senátu leckdy proměňují podle toho, zda jde o jednání pléna, nebo výborů a komisí. Senát má devět výborů a sedm komisí.<sup>16)</sup> Výbory

---

<sup>16)</sup> Dostupné na [http://senat.cz/organy/index.php?ke\\_dni=08.04.2012&O=8&lng=cz](http://senat.cz/organy/index.php?ke_dni=08.04.2012&O=8&lng=cz), naposledy navštívené 9. 4. 2012.

jsou nejdůležitějšími orgány v rámci celého legislativního procesu, protože tam se na základě detailnějšího zkoumání návrhu zákona často reálně rozhoduje, jak hlasování nakonec dopadne. Přirozeně, jistá míra odchýlení plenárních a výborových usnesení existuje, a to zvláště při projednávání návrhů zákonů, jejichž politický význam přesahuje odborné zaměření výboru.

Senátorské kluby mají pravomoci zejména v oblasti vnitřního fungování Senátu. Spolupodílejí se na vytvoření organizačního výboru,<sup>17)</sup> volební komise<sup>18)</sup> nebo mohou navrhnout kandidáty na předsedy a místopředsedy Senátu a klubů.<sup>19)</sup> Co se konkrétní legislativní procedury týče, mohou senátorské kluby navrhnout změnu schváleného programu,<sup>20)</sup> přerušení schůze,<sup>21)</sup> mohou přednášet svá stanoviska<sup>22)</sup> a jejímu předsedovi může být uděleno slovo kdykoliv o něj požádá<sup>23)</sup>.

### III. Spolkový sněm v Německu

Spolkový sněm je parlamentem Spolkové republiky Německo, ve kterém zasedá 620 poslanců ze všech šestnácti spolkových zemí Německa. Voleni jsou na čtyři roky tzv. personalizovaným poměrným systémem, kdy 299 z nich je voleno přímo a stejný počet zasílají parlamentní strany přes své „zemské listy“, k tomu určené.

Spolkový sněm je hlavním orgánem legislativy. Zákonodárského procesu se však neúčastní sám; podílí se na něm také Spolková rada, v Německu tradiční orgán složený ze členů jednotlivých zemských vlád. Spolková rada nemá postavení parlamentní komory, ale do zákonodárského procesu významně zasahuje podle toho, o jaký typ zákonů se jedná, resp. jaké mají dopady na země. Zejména se účastní důležitých hlasování týkajících se jednotlivých zemí a přijímání státního rozpočtu. Má rovněž právo zákonodárné iniciativy.<sup>24)</sup>

Volební právo je všeobecné, rovné, přímé a s tajným hlasováním. Volit může každý občan se způsobilostí k právním úkonům, který dovršil 18 let, a volen může být každý, kdo dosáhl plnoletosti.<sup>25)</sup> Německo je tak jednou z mála zemí, kde je pasivní volební právo stanoveno stejně jako aktivní. V současném volebním období se poslanci sdružují do pěti politických klubů, které se označují jako frakce.

Funkci organizačního výboru, nám již známého z obou komor českého Parlamentu, do značné míry plní Rada starších, která je složena z předsedy a místopředsedů Spolkového sněmu a z několika dalších reprezentantů frakcí.

---

<sup>17)</sup> Čl. 40 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ze dne 11. 5. 1999 (dále jen jednacím řád Senátu).

<sup>18)</sup> Čl. 28 jednacímho řádu Senátu.

<sup>19)</sup> Čl. 48 jednacímho řádu Senátu.

<sup>20)</sup> Čl. 57 jednacímho řádu Senátu.

<sup>21)</sup> Čl. 58 jednacímho řádu Senátu.

<sup>22)</sup> Čl. 63 jednacímho řádu Senátu.

<sup>23)</sup> Čl. 69 jednacímho řádu Senátu.

<sup>24)</sup> Ke Spolkové radě srov. KYSELA, J.: op. cit. v pozn. 10, s. 341 násl. a literaturu tam citovanou. A články 16a, 23, 29, 53 a další základního zákona Spolkové republiky Německo, přijatého 23. 5. 1949.

<sup>25)</sup> Čl. 38 základního zákona.



Ve Spolkovém sněmu se dosud nezačalo používat elektronické hlasování. Hlasuje se zvednutím ruky, přičemž hlasování často provede jen předseda frakce. V případě návrhů zákonů se hlasuje povstáním. Předsedající odhadem prohlásí, jestli souhlas projevila většina, nebo ne. V případě, že se ani po opakovaném hlasování předsednictvo neshodne na výsledku, nastává takzvané skokové hlasování, kterého se účastní všichni poslanci. Musí odejít ze zasedacího sálu a poté do něj zpětně vstoupit dveřmi, které jsou označené jako souhlas, nesouhlas a zdržení se.<sup>26)</sup> Administrativní pracovníci je při tom počítají a tímto způsobem se dojde ke konkrétnímu počtu poslanců, kteří návrh podporují, a určí se, jestli je přijat. Postup je vlastně velmi podobný tomu v Evropském parlamentu, ale s absencí hlasovacích zařízení.

Poslanci se mohou hlásit o slovo kdykoliv v průběhu rozpravy. Prezident nebo předsedající z Rady starších jim ho udělí, přičemž se snaží, aby se názory pravidelně střídaly, a tedy, aby diskuse proběhla řádně. Čas rozpravy ke každému bodu je rozdělen mezi frakce, s čímž se setkáme i v Evropském parlamentu.<sup>27)</sup>

Zvláštností je existence množství setkání poslanců v různých podskupinách pracovních skupin frakcí, tedy skupin poslanců jedné frakce v jednom či více výborech. Pracovní skupiny sdružují poslance několika výborů, které spolu nejčastěji řeší společné otázky. Přípravují tak jednání frakce, která bývají mnohem delší, častější a důkladnější než jinde. Odehrávají se na různých úrovních, v různých tvořených skupinách, někdy dle (spolkové) země původu, někdy dle těžiště jejich práce.

V rámci Spolkového sněmu se schází 22 výborů, které mají mezi 13 a 41 členy. Jejich orientace odpovídá jednotlivým ministerstvům, některé se orientují na oblasti nezastoupené ve vládě. V nich se odehrává až 90 procent veškeré parlamentní práce.<sup>28)</sup> Předsednictví výborů je rozděleno mezi parlamentní frakce na základě počtu jejich hlasů mezi odborníky na jednotlivé oblasti. Tradičně ale místo předsedy rozpočtového výboru získává člen největší opoziční strany. Hlavním důvodem je, že z této pozice mají největší možnost kontrolovat vládu.

Různá setkání jsou na pořadu téměř každý den. Odlišuje se týden, kdy zasedá plénium, další týden se konají setkání výborů, několik dnů se věnuje politice v spolkovém státu, ve kterém byl poslanec zvolen. Do toho se konají všemožná jednání v rámci frakce.

Na jednání pléna jsou poslanci přítomni v závislosti na své příslušnosti k pracovní skupině, tj. podle zaměření. Pouze na některé body, jako je např. projev spolkové kancléřky, přicházejí všichni. Stejně tak se účast zvyšuje při hlasování. Od klasického legislativního procesu a projednávání zákonů se přirozeně upouští u zkráceného procesu, nebo v případě schvalování již po prvním čtení. Tyto

---

<sup>26)</sup> Čl. 51 jednacího řádu německého Spolkového sněmu, přijatého 2. 7. 1980.

<sup>27)</sup> Tomuto typu aranžovaného či režirovaného parlamentního jednání, resp. obecněji usměrněné parlamentní kultury, se obšírně věnuje J. WINTR: *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.

<sup>28)</sup> Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode, NDV, 2011, Rheinbreitbach, s. 31.

odchylky od klasického legislativního procesu ovšem nejsou nijak zvlášť časté, a proto mohou být považovány spíše za excesy.<sup>29)</sup>

#### IV. Evropský parlament

Evropský parlament formálně splňuje mnohá kritéria v úvodu vytyčená pro definici parlamentu. Na úvod, je to jediný demokraticky volený orgán Evropské unie. Své zástupce volí občané všech členských zemí v počtu odvozeném od počtu obyvatel (tzv. degresivní proporcionalita zvýhodňující méně lidnaté státy). V některých zemích jsou volby, ovšem nejen tyto, povinné.<sup>30)</sup> V rámci poměrného volebního systému si každá země sama určuje způsob, kterým jsou voleni její zástupci.<sup>31)</sup>

Poslanců je 736, a to z 27 členských zemí. Jejich počet je však pohyblivý. Lisabonská smlouva totiž určuje maximální počet poslanců na 751 celkově a 96 pro jeden členský stát. Počet poslanců tedy může kolísat, určena je jen horní hranice.

Členové jednotlivých národních politických stran se po zvolení do Evropského parlamentu sdružují do frakcí, které sjednocují zástupce politických stran všech zemí s podobnými politickými názory. V současné době jich je sedm, několik poslanců není zařazeno do žádné z frakcí. Kromě toho poslanci zasedají ve 22 stálých výborech a jednom zvláštním, do kterých jsou zařazeni na základě svého těžiště zájmů tak, aby byly jednotlivé strany relativně rovnoměrně zastoupeny ve všech výborech.<sup>32)</sup>

Každé rozhodnutí Parlamentu, ať už se jedná o nařízení, směrnici nebo jen politické prohlášení, prochází stejně komplikovanou procedurou. Poslanci se scházejí a projednávají politické otázky ve skupině všech poslanců jednoho státu, ve skupině z jednoho státu a frakce, ve frakci a následně v plénu.

Všechny otázky se nejdříve několik dnů projednávají a na závěr jednání se o nich hlasuje. Během jednání je plenární sál téměř prázdný. K jednání se dostaví jen ti, které daná problematika opravdu zajímá. Takže se relativně často stává, že v sále pro 800 lidí jich sedí třeba dvacet. Výbor, který se návrhem zabývá, může dokonce navrhnout hlasování bez rozpravy. Tento systém je v zemích Evropské unie poměrně neobvyklý a způsobuje to nemalé problémy. O návrzích se totiž často hlasuje bez jejich faktického plenárního projednání, pouze na základě předběžných pozic.

Poslanci se před vstupem podepíší a jejich seznam se vede po celou dobu hlasování. V případě jmenovitého hlasování se zaznamenává i to, jak hlasoval který jednotlivý poslanec. Funkci organizačního výboru plní konference předsedů.

Řečnické doby jsou vymezeny pro všechny politické skupiny stejným dílem. Každý výstup se musí předem hlásit, konzultovat a povolovat. Často tak dochází

---

<sup>29)</sup> K tomu PECHANCOVÁ, M.: Způsoby zrychlení legislativního procesu v ČR a SRN, *Správní právo* č. 4/2011, *Legislativní příloha II/2011*, s. XXXIV.

<sup>30)</sup> Belgie, Lucembursko, Řecko a Malta.

<sup>31)</sup> Za výrazného přispění Jana Exnera a jeho práce prezentované v rámci IV. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti na PF UK *Je Evropský parlament parlamentem?*

<sup>32)</sup> Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/committees/cs/full-list.html>, naposledy navštívené dne 9. 4. 2012.



k tomu, že v průběhu rozpravy na sebe řečníci nenavazují a nereagují, ale čtou předem připravené příspěvky. To považuji za jeden z hlavních nedostatků a projev demokratického deficitu. Není ani povoleno (s výjimkou výslovného souhlasu předsedy), aby se jeden poslanec vícekrát vyjadřoval k jedné otázce. Rozpravy jsou proto značně formální.

Hlasování probíhá v prvním kole bez elektronických zařízení. Ta se používají, až když odhad lidským okem selhal nebo byl zpochybněn. V prvním kole hlasování se zvedají ruce. Pak předsedající odhadem rozhodne, zda bylo dosaženo většiny, nebo ne. Pokud jeho rozhodnutí někdo zpochybní, dojde k opakovanému hlasování pomocí elektronických zařízení, kde se ukáže počet hlasujících pro a proti. Na základě toho se definitivně prohlásí, zda byl návrh přijat.<sup>33)</sup>

Není to ale tak jednoduché. Na každý bod hlasování v rámci „maratónu“ na konci jednání je vyhrazeno přesně tolik času, aby předsedající stihl říci „pro“, „proti“ a „zdržuje se“. To má na jednu stranu nepochybně svůj podíl na inflaci evropské legislativy, nicméně tou se zde nezabýváme. Na druhou stranu poslanci nemají čas zamyslet se, jaký je na daný bod jejich názor, a obvykle nestíhají ani zjistit, o čem se zrovna hlasuje. Protože se neúčastnili rozpravy, případně ani žádná neproběhla, neznají názory svých kolegů a argumenty zastánců opačného názoru. Hlasují čistě na základě pokynů předaných vedením frakce.

Celé jednání pléna se simultánně překládá do 21 jazyků členských zemí a každý může vstupovat do diskuze nebo přednášet své příspěvky, v jakém jazyce chce. Příležitostně se stává, že poslanec přednese svůj příspěvek i v cizí řeči, a to zejména v reakci na svého předřečníka. Není to ovšem moc oblíbené, a to hlavně kvůli chabým jazykovým znalostem většiny poslanců.

V rámci evropského legislativního procesu je nejvíce viditelná kooperace jednotlivých orgánů Evropské unie. Parlament v průběhu tří čtení dává najevo své stanovisko Radě i Komisi a konzultuje s nimi možnost pozměnění nebo případně i stažení návrhu. Je to dáno vývojem postavení parlamentu, kterého funkce je silnější každou novelizací primárních dokumentů (zakládajících smluv). Stále je ale vidět jeho závislost na exekutivě, i když se jí postupně vyrovnává. Vzájemná spolupráce ale napomáhá tomu, že jsou projednávány návrhy často výrazně přepracovány za konsensu několika složek moci.

Role Evropského parlamentu se od jeho vzniku výrazně změnila. Z původně poradního orgánu se stal orgán, na jehož rozhodnutích opravdu záleží a který se reálně spolupodílí na vzniku evropské legislativy.<sup>34)</sup> Pořád ale není výlučným zákonodárcem. Pokud chápeme smysl parlamentu v tom, že jako jediné těleso přijímá zákony ve formálním smyslu, znamená to, že každou novou mezinárodní smlouvou členských států se přibližuje pojmu národního parlamentu.

Vypadá to tedy tak, že Evropský parlament formálně splňuje všechna kritéria

---

<sup>33)</sup> Článek 118 jednacího řádu Evropského parlamentu, dostupného na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=CS&reference=TOC>.

<sup>34)</sup> Článek 289 Smlouvy o fungování Evropské unie, v konsolidovaném znění po přijetí Lisabonské smlouvy.

definice parlamentu. Demokracie vnější však musí kráčet ruku v ruce s tou vnitřní. Ta po pozorování několika plenárních schůzí vzbuzuje spíše obavy. Účast na jednáních je chabá a značně kolísá. Hlasování má do demokratického, považujeme-li za něj autonomní uvážený úsudek, ještě daleko. Konkrétní problémy spočívají do značné míry v oddělení hlasování od projednávání věci.

Dalším nedostatkem, nebo absentujícím znakem parlamentu, je nedostatek diskusí. K tomu vede nejen slabá účast na jednáních, ale i nedostatek prostoru k diskusi a oddělení hlasování od projednávání věci. Evropský parlament je tak místem, kde poslanci spíše hlasují, než že by fakticky diskutovali o problémech. Není to platforma, kde jsou vyjádřeny všechny názory. I když je poslancům totiž umožněno vyjádřit se, jakýkoliv projev postrádá význam ve chvíli, kdy není vyslyšen a ani na něj není reagováno. Základním bodem diskursu je však nejen argumentace, ale i její kombinace s protiargumentací.<sup>35)</sup>

Jak probíhají hlasování v plénu, již bylo vysvětleno výše. Setkání výborů, komisí a frakcí jsou na tom s účastí výrazně lépe. Demokratičnost jednání ale i tu pokulhává. Někteří poslanci se vůbec nepokoušejí vyjádřit svůj názor, některým to je vedením strany znemožněno a některé téma možná ani nezajímá. Každopádně ta menšina, která se snaží nějak politiku frakce pozměnit, se obvykle účastní diskuzí, jež však často k ničemu nevedou, protože reálně rozhodnutí padne na setkáních vedení.

## V. Shrnutí poznámek k legislativnímu procesu

Hlavní funkcí – a ve spojení s reprezentací politického společenství – i smyslem existence parlamentů je vytváření a přijímání legislativních aktů. Legislativní proces se ovšem neodehrává celý v parlamentech. Značná jeho část probíhá v exekutivních orgánech. V samotném parlamentu se pak rozhodne, jestli bude návrh přijat, nebo ne.

Na vytváření návrhů legislativních aktů se zkoumané parlamenty zčásti podílejí, statisticky je ale jejich přínos minimální.<sup>36)</sup> Senát má například možnost podat senátní návrh zákona, ale za více než 15 let své činnosti ji využil jen v desítkách případů, Evropský parlament může po Komisi požadovat jisté návrhy, taktéž má právo být informován o všech jednáních v rámci legislativního procesu jako celku. Není však účelem tohoto textu zabývat se legislativním procesem jako takovým. V centru pozornosti je parlament, a proto se zaměřujeme na tu část legislativního procesu, která se ho nejvíce týká, totiž na schvalování legislativních aktů.

K hlasování může dojít jen, pokud je přítomný dostatečný počet poslanců, takzvané kvórum, obvykle činí jednu třetinu všech poslanců (například ve Spolkovém sněmu je to polovina), ale konkrétní číslo není relevantní. Důležité je, že toto pravidlo zabezpečí minimální míru reprezentativnosti parlamentu.

Jak již bylo výše naznačeno, parlamenty mívají obvykle složitou vnitřní struktu-

---

<sup>35)</sup> ALEXY, R.: *Theorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 1983, s. 114.

<sup>36)</sup> HEYWOOD, A.: *Politologie*, Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 334.

ru. Vnitřně se člení na množství výborů, komisí, pracovních skupin, poslaneckých klubů, případně frakcí a dalších orgánů. Poslanecké kluby či frakce jsou seskupení poslanců na základě jejich příslušnosti k politické straně nebo stranám. Mají tedy obdobný program a politické názory a na této úrovni je nejjednodušší dojít ke kompromisu (samozřejmě ne vždy). Výbory a komise seskupují poslance s podobnými okruhy odborných zájmů; jsou to seskupení poslanců věnující se návrhům zákonů a politice v některé konkrétní oblasti. Pracovní skupiny, popřípadě vnitroklubové platformy, sdružují několik výborů, které mají k sobě blízko a často společně projednávají některé právní nebo politické otázky. A samozřejmě ještě zbývá plénium, kde se schází všichni poslanci, kromě těch, kteří se zrovna neomluvili. Je nutno dodat, že různé skupiny se v jednotlivých státech označují různě a musíme je k sobě v rámci srovnávání přiřazovat podle obsahu, a ne podle názvu.

Vytvořením těchto podskupin se rozvrstvuje jednání, které probíhá na několika úrovních. Může to sice vypadat značně složitě, ale ve výsledku to znamená, že konečné hlasování se stává více či méně formalitou. Ke konsensu totiž dochází v průběhu jednotlivých setkání na nižších úrovních, kdy je čas všechno důkladně probrat. Zabezpečí se tím současně jak to, aby každé otázky byla věnovaná přiměřená doba, tak i to, aby legislativní proces probíhal hladce a bez výraznějších komplikací.

Je obvyklé, že se nejdříve hlasuje o pozměňujících návrzích, až pak o samotném návrhu zákona. Důvodem je snaha docílit, aby členové parlamentu mohli ovlivnit samotné schválené znění. Je totiž možné, že by s návrhem v původním znění souhlasili, v pozměněném ho už však nepodpoří. Pokud je ale předloženo více neslučitelných pozměňovacích návrhů, jednotlivé postupy se liší. Například v Senátu se hlasuje nejprve o dříve podaném návrhu, v Evropském parlamentu o tom, který se více liší od původní předlohy. Pokud je takový návrh přijat, o tom protichůdném se již nehlasuje.

Poslanci vykonávají svůj mandát osobně a nezávisle. Vázaný mandát není povolen ve většině zemí. Je tedy jedním z charakteristických znaků parlamentu, nakolik nezávislý je reálný výkon mandátu.

Právo hlasovat je právem osobním. Není možné hlasovat za někoho jiného, mít víc hlasů, hlasovat v nepřítomnosti apod. To potvrdilo i několik kauz z nedávné minulosti. Za zmínku stojí situace, když pozdější slovenská premiérka hlasovala za kolegyni. Po upozornění na dané provinění se nakonec sama vzdala svého mandátu a odstoupila. Tato kauza ale není ojedinělá. Je známý i případ, kdy česká poslankyně odhlásila několik nepřítomných kolegů, a tím ovlivnila kvórum pro hlasování.

Je jasné, že ne všichni členové parlamentu budou hlasovat o každé otázce. Způsob úpravy jejich absence, a to, kdy mohou chybět, se však výrazně liší. Podobně i jejich způsob trávení času mimo plenární zasedací sál. Například v německém Spolkovém sněmu se poslancům za každou absenci snižuje plat. Výše této srážky závisí od toho, jestli se poslanec předem omluvil nebo ne. V případě neomluvené absence je srážka dvakrát vyšší. Není však možné, aby poslanec, který se na jednání neukázal, vyvázl bez této sankce a dostal plný plat, jako kdyby se

jí zúčastnil. V českém Senátu je každý senátor povinen se ze schůze omluvit, a to pokud možno před počátkem schůze nebo její části, na kterou se omlouvá.<sup>37)</sup> Důvod absence není povinen uvést a taktéž mu nehrozí sankce. Příležitostně se stává, že se senátor ze schůze neomluví předem, případně se omluví během ní. To mírně zhoršuje pracovní morálku, při povinnosti omluvy ale pořád zůstává dost vysoká. V Evropském parlamentu poslanci nemusí povinně navštěvovat zasedání. Jejich přítomnost se vyžaduje reálně jen jeden až dva dny měsíčně u hlasování. Proto je plenární sál v čase projednávání více prázdný než plný, až je někdy problém tam poslance vůbec najít.

V den schůze členové parlamentu tráví svůj čas různě. V českém Senátu je zvykem vést dvě debaty zároveň. Jedna se odehrává v plenárním sálu, ta druhá v kuloárech. Jejich poměr se mění v závislosti na zajímavosti probíraného tématu. Počet senátorů v sále a hranice pro přijetí návrhu se ale pro každé hlasování počítá zvlášť, proto je u relevantního hlasování minimálně kvórum vždy přítomno. Je taktéž nutno dodat, že i v dané chvíli nepřítomni senátoři sledují průběh diskuze alespoň na obrazovkách v budově Senátu. Ve Spolkovém sněmu je důležité zejména se ráno zaregistrovat. Každá politická frakce má seznam, kteří poslanci se musí účastnit kterých jednání. Obvykle je to na základě jejich příslušnosti k takzvaným pracovním skupinám sdružujícím několik výborů (viz výše). Po dobu své nepřítomnosti se zdržují v budovách parlamentu. Je pro ně nutností sledovat postup jednání alespoň ve své kanceláři, aby bylo vždy jasné, kdy se musí přesunout do plenárního sálu.

## VI. Výsledný pojem „parlamentu“

V krátkém popisu provedeném výše je vidět, jak se chápání pojmu „parlament“ v jednotlivých zemích rozchází.

Reprezentanti jsou v každé zemi voleni rozličným způsobem, který je ale zásadně demokratický, a jsou voleni lidem jako celkem. Taktéž se dodržují zásady přímosti, všeobecnosti, rovnosti a tajnosti hlasování, dané mezinárodními smlouvami. Lze tedy náležitosti voleb označit za elementární charakteristický znak moderního parlamentu. Samozřejmě je část rozdílů způsobena odlišností prostředí a politické kultury.

Obecně lze říct, že jednotlivé parlamenty se od sebe značně liší, stále je tady ale mnohé, co je spojuje a umožňuje spolupráci. Konkrétní provedení obecného modelu se značně liší v závislosti na státu, jeho kulturní a politické tradici, které se musí přizpůsobit. Není možné vytvořit všeobecný, všude aplikovatelný model. Jak bylo prokázáno aplikací amerického modelu prezidentské demokracie v několika zemích Jižní Ameriky, je nutné přizpůsobit politické orgány místní kultuře. Model musí navazovat na historickou tradici, jinak nebude nikdy doopravdy přijat.

Označení Evropského parlamentu za parlament v obvyklém slova smyslu závisí na tom, jak si parlament definujeme. Pod širší definici spadá, ale čím víc kritérií

---

<sup>37)</sup> § 11 jednacího řádu Senátu.

zavedeme, tím méně bude podoben svým národním „kolegům“. Přitom největším problémem je vnitřní demokracie celého tělesa jako takového, když rozhodují jednotliví předsedové stran a značná část poslanců nemá možnost se k některým tématům vyjádřit.

K shrnutí jen dodávám, že kritéria stanovená v úvodu jsou splněna ve všech národních parlamentech a sjednocují společné znaky těchto orgánů. Jako každý abstraktní výraz, i „parlament“ zahrnuje širší kategorii jednotlivostí, které se v mnoha směrech liší.

## **Shrnutí**

Hlavním tématem článku je legislativní procedura v českém Senátu, německém Spolkovém sněmu a Evropském parlamentu, inspirovaná stážemi autorky. Cílem následujícího článku je popsat fungování a legislativní proces těchto tří evropských parlamentních těles a srovnat, jak je koncept parlamentu převáděn do praxe.

Po krátkém vysvětlení původu parlamentu, jeho tvorby a struktury jeho složení, následuje popis konkrétních legislativních procedur. Článek srovnává některé znaky a kritizuje vnitřní demokracii Evropského parlamentu. Tento názor vychází z toho, jak vrcholní představitelé politických seskupení ovlivňují rozhodovací proces a z chybějící, či nedostatečné diskuse předcházející hlasování. To za těchto okolností vyvolává otázku relevance volného mandátu a srovnává další s hlasováním spojené problémy jiných států. Článek též popisuje přístup k diskusi na relevantní otázky přímo na půdě parlamentu. Shrnuje, že i když je chápání pojmu parlament v Evropě velice podobné, jeho realizace se značně liší.

## **Reflections on the attributes of the conception of „parliament“ in Europe – summary:**

The main topic of the Article is legislative procedure in the Czech Senate, German Bundestag and European Parliament, inspired by author's internships there. The purpose of the following article is to describe functioning and legislative procedure of these three various European parliamentary bodies and to compare how the concept of parliament is transferred into practice.

After the short explanation of the origin of parliament, its creation and the structure of its composition, specific legislative processes are depicted. The paper compares some of its features and criticizes internal democracy in the European parliament. This opinion is based on the level, how the leaders of parliamentary political groups influence the decision-making process and the lack of debate foregoing the division. It poses question of relevance of the free mandate of members under these conditions and compares it to other ballot related problems in other countries. The paper depicts different attitudes to discussing the relevant issues. It concludes, that although the understanding of the concept of parliament is very similar throughout Europe, its realization differs significantly.