

RECENZE

Tři podnětné knihy k otázkám parlamentarismu

Zkoumání parlamentů je již dlouho předmětem zájmu řady vědeckých oborů, kromě konstitucionalistiky a politologie též historie a sociologie. Tento zájem je dlouhodobý, ale rovněž navýsost aktuální. Přes měnící se význam parlamentů¹ tyto dodnes zůstávají „nejvyššími reprezentativními tělesy lidu a institucionálními sídly jeho suverenity“.² Zájem o zvýšení demokratické legitimacy Evropského parlamentu kandidováním lídrů otevřeně usilujících o post předsedy Evropské komise v roce 2014 ukázal na naděje vkládané právě v instituci parlamentu. Důležitost parlamentu, pravidel jeho jednání a parlamentní kultury, která se v něm vytvořila, se projevuje rovněž ve zkušenostech postkomunistických zemí, kde, jak je vidět například v české Poslanecké sněmovně, může být parlament snadno zablokovan obstrukcemi upomínajícími na historické scény ze středoevropských parlamentů konce 19. století a začátku 20. století. Razantní nástup většinové vlády polské strany *Právo a spravedlnost* na konci roku 2015 zase naznačuje, jak snadno se i dvoukomorový parlament stane poslušným nástrojem schvalujícím přes noc razantní změny zákonů o ústavním soudu, o sdělovacích prostředcích a dalších citlivých oblastech demokratického právního státu.

Pro tuto recenzi jsem vybral tři publikace, poskytující hluboký vhled do fungování parlamentů. První z nich je z oboru ústavního práva a politologie, je to osvědčený průvodce činností obou komor českého Parlamentu z pera právních vědců a politologů, kteří jsou, nebo minimálně po nějakou část svého života byli, spjati s Poslaneckou sněmovnou nebo Senátem.³ Obor historie reprezentuje publikace komise pro dějiny parlamentarismu a politických stran při německém Spolkovém sněmu; za významné účasti českých historiků popisuje každodenní život poslanců v Evropě od roku 1860.⁴ A konečně nejčerstvější monografie z oboru evropského práva a ústavního práva se nad tématem příspěvku národních parlamentů k demokratické legitimitě Evropské unie důkladně zabývá jak podstatou Evropské unie a úlohou dnešních parlamentů, tak reálnou možností národních parlamentů podporovat veřejnou diskusi o důležitých tématech evropské politiky.⁵

Parlament České republiky. Třetí vydání knihy Petra Koláře, Jana Kysely, Jindřišky Syllové, Jiřího Georgieva a Štěpána Pecháčka *Parlament České republiky* shrnuje poznatky o Poslanecké sněmovně a Senátu ke konci zkráceného volebního období 2010–2013.

Úvodní dvě kapitoly shrnují politologická a konstitucionalistická pojetí parlamentu a parlamentarismu a vývoj českého parlamentarismu od středověkých zemských sněmů až do konce československé federace. Třetí kapitola se zabývá právní úpravou volebního práva do Poslanecké sněmovny a do Senátu včetně neúspěšných iniciativ na jeho změnu.

Čtvrtá kapitola už se detailně zabývá právním postavením poslance a senátora a přináší řadu zajímavých poznatků, jako je přehled případů tzv. přeběhlíků, tj. poslanců, kteří se rozešli

¹ Srov. např. KYSELA, J. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: uvedení do tématu*. In: J. Kysela. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 117–134.

² GRINC, J. *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015, s. 263.

³ KOLÁŘ, P. – KYSELA, J. – SYLLOVÁ, J. – GEORGIEV, J. – PECHÁČEK, Š. *Parlament České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2013.

⁴ GJURIČOVÁ, A. – SCHULZ, A. – VELEK, L. – WIRSCHING, A. (Hrsg.). *Lebenswelten von Abgeordneten in Europa 1860–1990*. Düsseldorf: Droste Verlag, 2014.

⁵ GRINC, J. *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015.

se svojí stranou (s. 114). Důležitá je pasáž, která zdůrazňuje mimořádnou míru samostatnosti jednotlivých poslanců v mezinárodním srovnání. Za její projevy můžeme považovat neexistenci (s. 118–119):

- a) pravidel omezujících právo poslance podat návrh zákona, podat pozměňovací návrh či vystoupit v rozpravě,
- b) pravidel omezujících délku rozpravy,
- c) formální přednosti vládních návrhů před poslaneckými při projednávání,
- d) vyvratitelné domněnky, že při kladném hlasování vládních poslanců bylo dosaženo optické většiny, takže hlasy se již nesčítají, nevznese-li někdo námitku.

Tyto prvky vytvářejí způsob jednání české Poslanecké sněmovny (ale s minimálními odchylkami i Senátu), který jsem označil jako improvizovanou parlamentní kulturu.⁶ Tyto prvky ale zároveň představují předpoklady pro snadné obstruování parlamentního jednání, a to třeba i výraznou menšinou poslanců.

Leitmotivem šestého volebního období Poslanecké sněmovny (2010–2013) byla poslanecká imunita. Spektakulární zadržení poslance *Davidu Ratha in flagranti delicto* bylo první aplikací čl. 27 odst. 5 Ústavy. Imunitní kauzy poslanců *Víta Bárty* (VV), trojice poslanců ODS *Tluchoře, Šnajdra a Fuksy* a v pozdější době i poslance VV *Otto Chaloupky* vedly ke kontroverzním rozhodnutím Nejvyššího soudu⁷ a Ústavního soudu⁸. Kniha *Parlament České republiky* podává na stranách 128–148 výborný přehled těchto kauz i dalších případů vydávání poslanců a senátorů k trestnímu stíhání od vzniku České republiky včetně tabulek a ústavněprávního komentáře; s vymezením rozsahu imunity poslaneckých projevů (s. 129) lze rozhodně souhlasit, ostatně se v zásadě kryje s pozdějším názorem Ústavního soudu, vyjádřeným v citované kauze poslance *Otto Chaloupky*.

Čtvrtá kapitola z pera *Jindřišky Syllové* se dále zabývá právy poslanců souvisejícími s odpovědností vlády vůči Poslanecké sněmovně, přičemž je na straně 154 právem kritizována častá neúčast členů vlády na ústních interpelacích. Značná pozornost je věnována i konstrukci poslaneckých platů a náhrad (s. 166–173).

Pátá kapitola, rekapitulující pravidla jednání Poslanecké sněmovny a její orgány, by si jistě zasloužila důkladnější a podrobnější zpracování, přibližující praxi sněmovního jednání i fungování jejích orgánů. Komplikovaná a zdouhavá každodenní jednání o pořadu schůze a přerazování jednotlivých bodů, procedurální spory, polemiky přednostních řečníků podle § 67 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zneužívání žádostí o přestávky na porady klubů, to vše podstatně charakterizuje plenární schůze Poslanecké sněmovny a bez zpracování této praxe není obraz českého Parlamentu úplný. To lze říci i o kapitole šesté, věnované přednostně organizační struktuře Senátu s řadou důležitých ústavněprávních postřehů, a méně již konkrétnímu fungování Senátu.

Z praxe parlamentního jednání je důkladněji rozebrán jen legislativní proces, popsáný v sedmé kapitole. Ta přináší kromě jiného množství hodnotných statistických dat. Značná pozornost je věnována často užívaným komplexním pozměňovacím návrhům (s. 267–271); tuto praxi, byť s výhradami, nedávno znovu aproboval Ústavní soud.⁹ Až po vydání knihy byla přijata novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zákon č. 265/2014 Sb.), jež v zájmu zkvalitnění legislativního procesu prodloužila dobu mezi druhým a třetím čtením, kterou

⁶ WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010, s. 44–57.

⁷ Usnesení 11 Tcu 135/2012 z 3. 10. 2012 (Bárta), usnesení 3 Tcu 76/2013 a 3 Tcu 77/2013 z 16. 7. 2013 a usnesení 3 Tcu 85/2013 z 30. 10. 2013 (Tluchoř, Šnajdr, Fuksa).

⁸ Nález I. ÚS 3018/14 z 16. 6. 2015 (Chaloupka).

⁹ Nález Pl. ÚS 21/14, č. 199/2015 Sb., k zákonu o státní službě.

má využít garanční výbor k zaujetí stanoviska k pozměňovacím návrhům. Při líčení legislativního procesu v Senátu je zdůrazněna jeho role při přijímání ústavních zákonů a zákonů podle čl. 40 Ústavy, jejichž zdařilou rekapitulaci (včetně nepřijatých návrhů) najdeme na stranách 290–297. Velmi přínosný je i přehled judikatury Ústavního soudu k legislativnímu procesu (s. 304–311).

V osmé kapitole zaujme pojednání o interpelacích (s. 320–326) a tabulka s výčtem orgánů veřejné moci volených parlamentními komorami (s. 351–352).

Devátá kapitola věnovaná zahraniční agendě Parlamentu správně klade důraz na záležitosti Evropské unie (s. 367–386); k nim se ostatně vrátíme v části recenze věnované samostatné monografii *Jana Grince*.

V poslední, desáté kapitole lze souhlasit s kritikou přístupu k informacím z jednání sněmovních a senátních výborů (s. 403); o určité zlepšení se posléze pokusila již zmíněná novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zákon č. 265/2014 Sb.).

Kniha *Parlament České republiky*, obsahující též velké množství tabulek a statistických dat, je neopomenutelným zdrojem informací o našem zákonodárném sboru. Její vydání bezprostředně po konci šestého volebního období Poslanecké sněmovny bylo vhodně načasováno, a vzhledem k dynamickému vývoji (srov. zejména iniciativy na reformu jednacího řádu v reakci na obstrukce z přelomu let 2015–2016) lze jen doporučit její aktualizaci po každých sněmovních volbách.

Čtvrté vydání bude příležitostí zabývat se viditelnými trendy ve fungování Poslanecké sněmovny, které byly dobře patrné už dlouho před rokem 2013 a které se v mezích prohloubily do velmi neuspokojivého stavu. U výkladu § 95a jednacího řádu, koncentrujícího třetí čtení návrhů zákonů do středečních a pátečních dopolední (s. 180), stálo za zmínku, že byl již v roce 2010 efektivně využit k masivní obstrukci. Zmínku o faktické poznámce, v níž nelze uplatňovat věcná stanoviska (§ 60 jednacího řádu), by bylo dobré doplnit informací, že to trvale není respektováno (s. 181). I právo přednostních řečníků hovořit kdykoli (§ 67) a jeho praktická aplikace ovlivňuje podobu sněmovních debat do té míry, že by si to zasloužilo důkladnější rozbor. Rovněž slabosti předsedajících, kteří obvykle jen mechanicky aplikují jednací řád a nadto čelí častým verbálním útokům a zpochybňováním svých rozhodnutí, by mohla být věnována pozornost (s. 185). Tyto faktory, společně s těmi, které posilují pozici jednotlivých poslanců (s. 118–119, viz výše), přispívají ke značné chaotičnosti sněmovního jednání a v jejich důsledku nejsou sněmovní rozpravy ani atraktivní pro veřejnost, ani věcné a sdělné. Pojednání o nich by vhodně doplnilo obrázek o našem Parlamentu.

Lebenswelten von Abgeordneten in Europa 1860–1990. I čeští historici *Adéla Gjuričová* a *Luboš Velek* se dlouhodobě věnují parlamentarismu; tentokrát sestavili spolu s dalšími stře-doevropskými (českými, německými, rakouskými a maďarskými) a několika západoevropskými kolegy pod názvem *Lebenswelten von Abgeordneten in Europa 1860–1990* pestrou mozaiku poznatků o sociální struktuře zákonodárných sborů, o způsobu jejich práce, o fluktuaci poslanců, o jejich odměňování, o rostoucím návalu poslanecké práce, o odtrženosti poslanců od rodinného zázemí, o významu poslaneckých frakcí i pro společenský život poslance, o parlamentních obstrukcích a skandálech, o mediálním obrazu parlamentu a o vlivu rozšíření všeobecného volebního práva a profesionalizace na všechny tyto okolnosti a jevy.

Tato německy a anglicky psaná publikace komise pro dějiny parlamentarismu a politických stran při německém Spolkovém sněmu shrnuje na konci úvodu (s. 23–24) tři obecné tendence ve vývoji parlamentarismu:

- a) Jednoznačně lze vysledovat vývoj směrem ke zvětšující se pracovní zátěži poslanců, k profesionalizaci politiky a k placení poslanců z prostředků státu.

- b) Proměnu parlamentů od parlamentů proslovů k pracovním parlamentům vnímali poslanci jako zátěž a jako kolonizaci svého každodenního života, nicméně adaptovali se, byť konkrétní podoby této adaptace se v jednotlivých státech poněkud liší.
- c) Sebevnímání poslanců bylo významně ovlivněno rozmachem sdělovacích prostředků. I přes relativně časté mediální skandály však elementární důvěra a legitimita parlamentarismu otřesena nebyla. Přetrvávají sice výhrady veřejnosti k profesionálním politikům, k nim ale není zřetelná alternativa.

Jednotlivé příspěvky pak odkrývají zajímavé souvislosti. Například *Heinrich Best* porovnává sociální původ a délku volebních období britských, francouzských a německých poslanců v celém období let 1860–1990. Ukazuje, jak ve francouzském parlamentu před první světovou válkou dominovali advokáti a po ní se začali postupně prosazovat státní zaměstnanci, zvláště učitelé (s. 54–55). Výraznou personální cézurou byla druhá světová válka; předválečnou parlamentní zkušenost mělo jen 5 % německých, 22 % francouzských a 26 % britských poslanců (s. 56). *Volker Stalman* (s. 181–210) líčí velmi stísněné pracovní podmínky poslanců německého říšského sněmu a okolnost, že i jejich společenský život se odehrával spíše mezi členy téže poslanecké frakce.

Tomáš W. Pavlíček (s. 83–103) popisuje, jak a z jakých kruhů byli vybíráni čeští členové panské sněmovny rakouské říšské rady, od *Františka Palackého* (1861), přes *Antonína Dvořáka* a *Jaroslava Vrchlického* (oba 1901) až po mineraloga a rektora Karlovy univerzity *Karla Vrbu* (1917). *Luboš Velek* (s. 139–162) líčí praktické komplikace dlouhých vídeňských pobytů českých poslanců. Velmi zajímavý příspěvek o německém Spolkovém sněmu od *Benedikta Wintgense* (s. 295–310) ukazuje, jak významně ovlivňovaly jeho fungování hromadné sdělovací prostředky, včetně odlišnosti parlamentních řečí před televizními kamerami a bez kamer, nám dobře známé z devadesátých let.

A Ines Soldwischová popisuje měnící se podobu fungování Evropského parlamentu i jeho vnímání europoslanci, přičemž přelomem bylo především zavedení přímých voleb v roce 1979 a dále postupně se zvětšující počet poslanců, významně ovlivňující parlamentní práci. Není bez zajímavosti, že i Evropský parlament trpěl začátkem 80. let obstrukcemi. V reakci na ně, ale i na rostoucí počet poslanců nový jednací řád z roku 1981, změněný v roce 1983, významně omezil řečnickou dobu (s. 246).

I zbylé z celkem osmnácti příspěvků přinášejí zajímavé informace, např. o aférách v maďarském parlamentu nebo o projednávání panamského skandálu ve francouzském Národním shromáždění. *Die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien* (dostupné z: www.kgparl.de) už ostatně vyprodukovala desítky publikací k dějinám parlamentarismu a bude v tom jistě pokračovat.

Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie. Nejnovější z recenzovaných knih je původně disertační prací ústavního právníka a odborného poradce senátního výboru pro záležitosti EU *Jana Grince*. Autor již publikoval řadu zajímavých článků k ústavnímu a evropskému právu, ale monografie *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie* je jeho nejucelenějším dílem.

Věcná, přehledná, faktograficky bohatá a poutavá kniha velmi plasticky ukazuje fungování Evropské unie. Formování a posilování Evropské unie oslabuje parlamenty ve dvojím ohledu – jednak se přenáší pravomoci států na nadnárodní unii, jednak se na úkor parlamentů prosazuje exekutiva, jejíž zástupci sedí v klíčové Radě EU. Tím vzniká demokratický deficit.

Jan Grinc na stranách 76–94 přesvědčivě dokládá, jak jsou jiné zdroje legitimacy moci nedostatečné. Legitimita skrze výsledky vede k vládě osvětlené byrokracie, přičemž problémem je

i volba kritérií a způsob posouzení těchto výsledků. Nahrazování klasické demokratické legitimacy participativními mechanismy vede k nerovnosti a oligarchizaci. Evropská unie se pokouší řešit demokratický deficit posilováním Evropského parlamentu, jenže veřejná známost a kontrola evropských politiků je oproti národním mnohem slabší. Veřejná politická diskuse se stále vede spíše na národní úrovni. Evropský parlament nezná střídání vlády a opozice, ovšem i to by bylo dvousečnou zbraní – *Jan Grinc* správně upozorňuje, že politizace Komise by zpochybnila její nestrannost vůči vládám členských států (s. 88). Prosazené veřejné zasedání Rady EU, jedná-li o legislativních aktech (čl. 16 odst. 8 Smlouvy o EU), v praxi vyšší transparentnost nepřineslo, protože kompromisy jsou stejně dohadovány za zavřenými dveřmi (s. 92).

Nakonec jsou to národní parlamenty s nespornou demokratickou legitimitou z voleb, těšících se největšímu zájmu a nejvyšší účasti, kdo mohou jednání evropských orgánů dodat demokratickou kontrolu a legitimitu. Ve stěžejní, čtvrté kapitole rozebírá *Jan Grinc* jednotlivé pravomoci a možnosti, které národní parlamenty mají:

- a) Nejsilnější jsou národní parlamenty při změnách primárního práva EU, neboť ke změně Smlouvy o EU (SEU) nebo Smlouvy o fungování EU (SFEU) nemůže dojít bez ratifikace ve všech členských státech. Pány smluv jsou nadále státy a v nich zpravidla právě parlamenty.
- b) Tuto zásadu oslabují tzv. evolutivní klauzule, tj. přechodové klauzule, umožňující změnit jednomyslné hlasování na většinové (např. čl. 48 odst. 7 SEU), a klauzule flexibility, připomínající americké *implied powers* (čl. 352 SFEU); u nich však buď přímo evropské právo, nebo pak ústavní soudy, obvykle požadují rovněž souhlas národních parlamentů.
- c) Národní parlamenty se vyjadřují k návrhům legislativních aktů EU po jejich předložení Komisí a před jejich projednáváním v Radě a Evropském parlamentu. Lisabonská smlouva tu garantuje osmítýdenní lhůtu a zavádí mechanismus kontroly subsidiarity předběžnými námitkami třetiny (tzv. žlutá karta) nebo nadpoloviční většiny (tzv. oranžová karta) národních parlamentů.
- d) Národní parlamenty také komunikují s členem vlády, který jejich stát zastupuje v Radě EU, a některé spoluurčují stanovisko státu k návrhu legislativního aktu v Radě.
- e) Národní parlamenty dále vedou politický dialog s Komisí i mimo formální žluté a oranžové karty.
- f) Naproti tomu aposteriorní transpozice směrnic je často mechanická, tudíž v této fázi už je vliv národních parlamentů nevelký.
- g) A konečně národní parlamenty spolupracují mezi sebou navzájem, zvláště v rámci konference evropských výborů národních parlamentů (COSAC).

U všech těchto prostředků, které mají národní parlamenty k dispozici, vysvětluje *Jan Grinc* jejich právní zakotvení, různá řešení v jednotlivých státech a dává nahlédnout i do praxe. Ukazuje například, jak restriktivní výklad Komise ohledně rozsahu kontroly subsidiarity ze strany národních parlamentů poškozuje tento důležitý nástroj (s. 180–186), a nabízí přesvědčivější vymezení rozsahu kontroly subsidiarity (s. 174–180).

Grincova kniha obsahuje i řadu důležitých statistických dat o činnosti národních parlamentů, o podávání odůvodněných stanovisek, vedení politického dialogu a aktivitě obou komor českého Parlamentu ve vztahu k evropské agendě. Není divu, že Senát je aktivnější než Poslanecká sněmovna; *Jan Grinc* dokládá tento jev u většiny druhých komor národních parlamentů (s. 107–109). Druhé komory jsou méně zavaleny každodenním politickým provozem na národní úrovni, ale zároveň mají dostatečnou míru demokratické legitimacy, aby mohly účinně posilovat demokratickou kontrolu evropských aktů.

Grincova kniha tak dává praktický vhlad do reálného fungování Evropské unie, včetně nejaktuálnějších problémů reakce na dluhovou krizi; i na schvalování finanční pomoci se podílejí národní parlamenty, přičemž z judikatury německého Spolkového ústavního soudu to vyplývá jako *condicio sine qua non* (s. 227–230).

Cenné poznatky *Grinc* kombinuje s vlastním komentářem k jednotlivým teoretickým problémům; rozhodně mohou souhlasit s autorovým východiskem, že bez parlamentů není demokracie – postparlamentarismus „*normativně je s demokratickou teorií neslučitelný, neboť obsahuje vizi paktované státní moci založené na netransparentních zákulisních dohodách politických, ekonomických a jiných elit bez reálné politické kontroly a odpovědnosti*“ (s. 37).

Potřebnost parlamentů tak neupadá, ba naopak. V pocitech krize, jimž Evropa v poslední době čelí, je toto fórum demokratické diskuse nezastupitelné. Veřejná diskuse má často podobu vzájemně se neposlouchajících monologů, v parlamentu se ale nositelé různých názorů alespoň potkávají ve stejnou dobu na stejném místě a hovoří spolu. Zároveň je ale podstatné, jak parlamenty fungují. Trpný nástroj, který v řádu hodin realizuje politická rozhodnutí většinové strany jako v Polsku těchto dnů, ani stále zablokovanější česká Poslanecká sněmovna, ideálním modelem rozhodně nejsou. Hledání modelu vyvažujícího demokratickou kontrolu a diskusi na straně jedné a akceschopnost na straně druhé bude muset pokračovat. Historie ukazuje, že každý parlament je svébytný organismus, což brání jednoduché „transplantaci“ cizích řešení. Inspirovat se studiem různých podob parlamentarismu však jistě můžeme.

Jan Wintr*

* Doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze. E-mail: wintr@prf.cuni.cz. Recenze byla zpracována v rámci Programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK), P 04, s názvem *Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu*.