

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

RIGORÓZNÍ PRÁCE

Parlamentní kontrola vlády

**Srovnávací studie k vybraným aspektům parlamentní
formy vlády v některých evropských zemích**

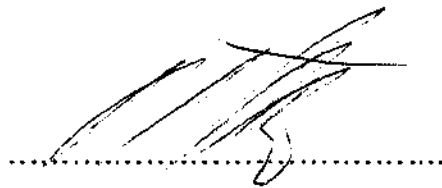
Petr Kolář

Praha, únor 2007

*Rád bych poděkoval JUDr. Radovanu Suchánkovi, Ph.D.
za cenné rady a připomínky při psaní této práce.
Za jazykové úpravy jsem pak vděčný své manželce
Mgr. Markétě Kolářové.*

Prohlášení: *Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.*

V Praze, 8. února 2007

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'PK', written over a horizontal dotted line.

Obsah práce

I ÚVOD.....	4
II. PARLAMENTNÍ FORMA VLÁDY.....	5
1. SYSTÉM VLÁDY	5
2. PARLAMENTARISMUS	7
A. Definice parlamentarismu.....	8
B. Základní rysy systému parlamentní vlády	10
C. Funkce parlamentu	16
D. Význam kontrolní pravomoci	18
III. PARLAMENT A VLÁDA V ČESKÉ REPUBLICE	19
1. VLÁDA A PARLAMENT V ÚSTAVNÍM ŘÁDU PRVNÍ ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY	19
2. VLÁDA A PARLAMENT V ÚSTAVNÍM SYSTÉMU PO ROCE 1948	21
3. VLÁDA A PARLAMENT V ÚSTAVNÍM POŘÁDKU ČESKÉ REPUBLIKY	24
A. Ústavní a právní vymezení českého Parlamentu	24
B. Ústavní a právní vymezení vlády české republiky	26
C. Vztah vlády a Parlamentu v české republice.....	30
IV. VZTAH VLÁDY A PARLAMENTU V NĚMECKU A RAKOUSKU	39
1. SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO	39
2. RAKOUSKÁ REPUBLIKA	43
V. FORMY PARLAMENTNÍ KONTROLY VLÁDY.....	46
1. VYJÁDRĚNÍ DŮVĚRY A NEDŮVĚRY VLÁDĚ.....	46
A. Česká republika.....	48
B. Německo	51
C. Rakousko	58
2. INTERPELACE	61
A. Česká republika.....	63
B. Německo	67
C. Rakousko	72
3. PARLAMENTNÍ VYŠETŘOVACÍ KOMISE.....	75
A. Česká republika.....	75
B. Německo	77
C. Rakousko	79
4. DALŠÍ FORMY PARLAMENTNÍ KONTROLY VLÁDY	80
A. Kontrola vlády formou zákonodárního procesu	80
B. Povinnost vlády účastnit se jednání parlamentních orgánů	86
C. Parlamentní doporučení a výzvy vládě	89
VI. PARLAMENTNÍ KONTROLA ORGÁNŮ EVROPSKÉ UNIE.....	91
1. VÝVOJ SLOŽENÍ, FUNKCÍ A PRAVOMOCÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	91
2. FUNKCE A PRAVOMOCI EVROPSKÉHO PARLAMENTU	93
A. Legislativní činnost Evropského parlamentu	94
B. Rozpočtové pravomoci Evropského parlamentu	97
C. Kontrolní a kreační pravomoci Evropského parlamentu	99
3. KONTROLNÍ PRAVOMOCI EVROPSKÉHO PARLAMENTU V NÁVRHU EVROPSKÉ ÚSTAVNÍ SMLOUVY	105
VII. ZÁVĚR.....	107
PRAMENY A LITERATURA	109
Prameny.....	109
Články.....	110
LITERATURA.....	110
PŘÍLOHY	114

I. ÚVOD

„Podstata kontroly záleží v tom, že parlament má právo bdíti nad mocí vládní a výkonnou a činnost této moci také posuzovat.“¹ Těmito slovy je vyjádřena základní koncepce výkonu parlamentní kontroly vlády, jak se s ní setkáváme ve většině ústavních řádů na celém světě. Jakkoliv je tato funkce parlamentu historicky nejstarší, přesto dnes do jisté míry ustupuje do pozadí. Více bývá zdůrazňována pravomoc parlamentu přijímat ústavu a zákony, resp. rozhodovat o podobě státního rozpočtu.² I přesto je však pravomoc parlamentu vůči vládě - vykonávaná prostřednictvím kreačních a kontrolních mechanismů - klíčová, a to zejména pro státy s parlamentní formou vlády.

To byl také hlavní motiv výběru tématu mé rigorózní práce. V souvislosti s úvahami o možných zásadních změnách v koncepci Ústavy České republiky se často setkáváme s kritickým hodnocením fungování parlamentní formy vlády v podmínkách republikánského státního zřízení, jak je zakotven platnou Ústavou. Chci se proto pokusit o analýzu jednotlivých ústavních mechanismů, které Ústava ČR Parlamentu ve vztahu k vládě svěřuje, a o jejich komparaci s praxí uplatňovanou ve dvou sousedních státech - ve Spolkové republice Německo a v Rakouské republice. Skutečnost přistoupení České republiky k Evropským společenstvím, resp. její začlenění do Evropské unie, pak nově přinese zkušenost z fungování základních orgánů a institucí Evropské unie, ve kterých se model parlamentní kontroly také objevuje. Proto svoji pozornost obrátím i na vztah mezi Evropským parlamentem a Komisí, resp. Radou EU, a pokusím se o jeho srovnání s kontrolními ústavními mechanismy běžnými v jednotlivých národních úpravách.

Tomuto cíli chci podřídit i zvolené metody zpracování. Zatímco první část bude mít charakter empiricko-, ev. historicko-analytický, část druhá bude výrazně komparativní. V úvodu práce se pokusím nejprve vymezit základní pojmy spojené s existencí a fungováním parlamentu, s výkonem jeho kontrolních pravomocí a s charakteristickými rysy parlamentní formy vlády.

¹ BAXA, B.: *Parlament a parlamentarism*, Praha 1924, s. 204.

² Vedle těchto pravomocí bývají dále parlamentům svěřovány pravomoci kreační ve vztahu k soudní moci nebo jiným na vládě nezávislým orgánům a pravomoci samosprávné. K tomu: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda*, I. díl, Praha 1998, s. 249.

Další dvě části budou věnovány analýze vztahů mezi vládou a parlamentem v Česku, Rakousku a Německu. Stěžejní část práce pak bude zaměřena na komparaci fungování jednotlivých kontrolních mechanismů parlamentů ve vztahu k vládám v těchto třech zemích. Konečně třetí část práce se bude týkat vymezení základních kontrolních mechanismů, jimiž disponuje Evropský parlament ve vztahu ke Komisi, a jejich porovnání s výše zmíněnými národními úpravami.

II. Parlamentní forma vlády

1. Systém vlády

Otázka vztahu mezi parlamentem a vládou je klíčová pro klasifikaci dnes existujících forem vlády vycházejících z demokratického modelu fungování vlády v širším slova smyslu.³ Klasické schematické členění na systém parlamentní a prezidentský není dostatečné, neboť pomíjí řadu relevantních faktorů výkonu moci. Většina autorů se dnes spíše přiklání ke klasifikaci obsahující pět základních modelů:

- parlamentní;
- poloprezidentský;⁴
- premiérsko-prezidentský;
- prezidentský;
- prezidentsko-parlamentní.⁵

Východiskem k tomuto členění je idea dělby moci,⁶ jež se stala základním axiomem demokratických politických režimů. Je zapotřebí

³ Vztah mezi vládou a parlamentem může být popsán z hlediska formálně-ústavního. Nicméně na jeho podobě se podílí řada dalších faktorů, především pak role politických stran. Na tuto skutečnost upozorňuje např. Maurice Duverger, když uvádí: „Kdo zná klasické ústavní právo a nezná roli stran, vidí současné politické režimy zkreslené; kdo zná naopak roli stran a nezná klasické ústavní právo, vidí současné politické režimy sice neúplně, ale přesně.“ DUVERGER, Maurice: *Les partis politiques*, Paris 1981, s. 466.

⁴ Z evropských států bývá k poloprezidentskému modelu přiřazováno především Finsko, Island, Francie, Portugalsko, výmarské Německo, Rakousko a Írsko.

⁵ Z českých autorů se této problematice věnuje např. publikace NOVÁK, Miroslav: *Systémy politických stran*. Úvod do jejich srovnávacího studia, Praha 1997, s. 193 nn.; podobnou klasifikaci používá i KLOKOČKA, Vladimír: *Ústavní systémy evropských států*, Praha 1996, s.

rozlišovat, zda je dělení mezi moc zákonodárnou a výkonnou přísné, striktní, či naopak pružné, umožňující jistou míru spolupráce mezi vládou a parlamentem. První model byl typický především pro konstituční monarchie druhé poloviny 19. století, kdy parlament postupně získával pravomoci v oblasti finanční a normotvorné na úkor panovníka. Striktní oddělený model je pak dnes také typický pro čistě prezidentskou formu vlády, jak se s ní setkáváme ve Spojených státech amerických. Naopak pružná dělicí čára mezi legislativou a exekutivou je typická pro parlamentní formu vlády a projevuje se v nejrůznějších aspektech jejich vztahů založených na určité kooperaci, či dokonce závislosti. Jako příklad zde můžeme uvést běžný institut svolávání parlamentu hlavou státu, možnost rozpuštění parlamentu na základě rozhodnutí prezidenta či krále, vzájemná oprávnění k účasti na jednáních parlamentu či vlád, atd. Druhá základní charakteristika parlamentní formy vlády spočívá v dualitě exekutivy, která je rozdělena mezi hlavu státu (panovník či prezident) a vládu, v jejímž čele stojí ministerský předseda vykonávající vlastní politickou výkonnou moc. Otázka pravomocí a způsobu volby (pouze u prezidentů) hlavy státu pak umožňuje další členění forem vlády.

Skutečností zůstává, že především po 2. světové válce jednoznačně dominují ve skupině západních demokratických států režimy parlamentní. Podle Lijpharta „z jednadvaceti demokracií existujících od konce 2. světové války (...) bylo sedmnáct parlamentních demokracií, jedna prezidentská (USA), jedna poloprezidentská a dvě smíšené“.⁷ Naproti tomu téměř všechny země Latinské Ameriky a Asie,⁸ které prošly demokratickými reformami, se přiklonily k prezidentské formě vlády. A konečně nové demokracie střední a východní Evropy mají v podstatné většině systém poloprezidentský, přičemž s principy parlamentní formy vlády se setkáváme pouze v České republice, na

146 nn. Ten však ještě rozeznává tzv. parlamentní prezidencialismus, kam řadí především Ruskou federaci, a prezidiální parlamentarismus, jehož příkladem je Polská republika.

⁶ Zásadní přínos k rozpracování teorie dělby moci učinil Charles Luis de Montesquieu (1689-1755) ve svém stěžejním díle *De l'esprit des lois*, když zdůraznil nutnost jejího dělení na legislativu, která vydává obecná závazná pravidla, exekutivu, která tato pravidla aplikuje na jednotlivé případy, a judikativu, řešící neshody při jejich aplikaci a zároveň vymáhající jejich plnění.

⁷ LIJPHART, Arend: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*; citováno dle: NOVÁK, Miroslav: op. cit., s. 205.

⁸ Zde mám na mysli především Koreu a Filipíny.

Slovensku a v Maďarsku.⁹ Významné pravomoci prezidenta a jeho přímá volba spolu s existencí vlády odpovědné parlamentu jsou tedy základními znaky poloprezidentského modelu, který bývá často kladen za vzor tzv. transformačních (či transitivních) demokracií. Přesto však nelze tuto situaci ve středo- a východoevropském regionu považovat za stabilní, jak o tom svědčí příklad Estonska, které přešlo na volbu prezidenta parlamentem, či naopak Bulharska,¹⁰ které až dodatečně zavedlo přímou volbu hlavy státu, stejně jako Slovensko,¹¹ a konečně i současné diskuse v České republice ohledně možného zavedení přímé volby prezidenta vyvolávají oprávněné otázky, k jaké formě vlády se Češi přikloní.¹²

2. Parlamentarismus

„Parlamentarismem“ - podle definice předložené Bohumilem Baxou - „ve vlastním smyslu neboli také soustavou parlamentní rozumíme souhrn pravidel, kterými jest upraveno ono zvláštní postavení parlamentu v státu, na základě kterého parlament vykonává rozhodný vliv na věci státní, takže v něm spočívá v podstatě těžiště veškerého života státního.“¹³

V ještě poněkud abstraktnější podobě se parlamentarismus snaží vystihnout Hans Kelsen, známý svým vlivem na vypracování rakouské spolkové ústavy, když jej ve svém klasickém spisu *O podstatě a hodnotě*

⁹ V případě Slovenské republiky je navíc toto tvrzení narušeno skutečností, že od roku 1998 je zde prezident republiky volený v přímých volbách. Zákon č. 46/1999 Zb., o způsobu volby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov pak stanoví proceduru přímé volby jako dvoukolový většinový volební systém s uzavřeným druhým kolem. Výrazný prvek přímé demokracie je dále umocněn tím, že slovenský prezident je nejenom občany volený, ale může jimi být i odvolaný, a to prostřednictvím institutu tzv. „lidového hlasování o odvolání prezidenta“.

¹⁰ V Bulharsku je situace o to zajímavější, že v období 2001 - 2005 byl zdejšími předsedou vlády bývalý car Simeon Borisov Saksoburggotski.

¹¹ Ve Slovenské republice byla přímá volba prezidenta zavedena přijetím ústavního zákona č. 9/1999 Z.z., kterým byl novelizován čl. 101 ústavního zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky. Prezident republiky je zde volen ve dvoukolových přímých volbách, přičemž návrhy kandidátů mohou předkládat buď skupiny nejméně 15 poslanců Národní rady, nebo přímo občané na základě petice podepsané alespoň 15 000 voliči.

¹² Přímou volbu prezidenta před volbami v roce 2002 podporovaly zvláště strany Koalice a ČSSD, která k této otázce dokonce zorganizovala vnitrostranické referendum. ODS zpočátku přímou volbu ostře odmítala, v souvislosti s prosazením vlastního kandidáta na tuto funkci však změnila po parlamentních volbách v roce 2002 své stanovisko.

demokracie definuje jako „vytváření určující státní vůle prostřednictvím kolektivního orgánu voleného lidem na základě všeobecného a rovného volebního práva - tedy demokraticky podle většinového principu“.¹⁴ Podle Kelsenovy definice však podstata parlamentarismu nespočívá pouze ve formální existenci kolegiálního zákonodárského orgánu označeného jako „parlament“, ale spíše v jeho demokratickém poslání. Toto kritérium demokratické volby však předpokládá existenci pluralistického politického systému, v němž se mohou s rovnou šancí na úspěch artikulovat různé společenské zájmy vyjádřené prostřednictvím politických stran usilujících o zastoupení v parlamentu. Právě z toho důvodu nemá smysl hovořit o parlamentu v pravém slova smyslu v systémech jedné strany, v nichž je sice parlament obeslán na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, voliči však nemají právo žádné skutečné volby, výběru mezi různými kandidáty, programovými alternativami apod. Proto - podle Kelsena - nesplňují kritérium parlamentarismu ani tzv. „stavovské parlamenty“, jak existovaly ve většině zemí habsburské monarchie, neboť byly zbaveny rozhodujícího vlivu na chod státu.

Typickým příkladem parlamentní formy vlády je Spojené království, kde parlament získal v průběhu staletí stěžejní význam – stal se původně orgánem umožňujícím schválení daní, orgánem, na nějž bylo možné se obrátit se stížnostmi proti zásahům státní moci, a zároveň získal funkci nejvyššího soudního dvora. Uchováním své daňové svrchovanosti vůči nárokům Stuartovských panovníků v 17. století se pak anglický parlament rozvinul v instituci zasahující do centra politického systému, instituci, která získala pravomoc přezkoumávat využívání veřejných prostředků, instituci, již je odpovědná vláda.

A. DEFINICE PARLAMENTARISMU

Když dnes hovoříme o parlamentu, rozumíme tímto pojmem nejčastěji státní orgán složený z reprezentantů lidu, vzešlý ze všeobecných voleb a

¹³ BAXA, Bohumil: Parlament a parlamentarismus; heslo in: *Slovník veřejného práva československého*, Praha 1934, s. 17.

vybavený nejvyšší zákonodárnou pravomocí. Jinak řečeno: moderní parlament je nástrojem reprezentativní demokracie vzešlým z vůle všech občanů oprávněných volit, jehož úkolem je neustálá legitimizace stávajícího politického a ústavního systému prostřednictvím instrumentů svěřených ústavou, z nichž dominující je kontrola vlády, zákonodárná a kreační pravomoc.

Definici parlamentu však nelze zužovat pouze na formální vymezení pravomocí svěřených ústavou a jinými zákony. Skutečná funkce parlamentu se totiž může dostatečně projevit pouze ve státech, které přiznávají tomuto reprezentantovi lidu, svobodně zvolenému a složenému z více než jedné strany a umožňujícímu alternaci politické elity formou parlamentní opozice,¹⁵ ústavou garantovaný rozhodující vliv na tvorbu státní vůle a podrobují vládu a státní správu jeho účinné kontrole. Za parlamentní státy tak rozhodně nemůžeme považovat všechny ty země, které sice parlament mají, ale jeho vliv na podstatné rozhodování stěžejních otázek je zanedbatelný.¹⁶

Se skutečně nejužší definicí parlamentarismu se setkáváme v případě, kdy nehovoříme pouze o existenci svobodně zvoleného parlamentu vybaveného příslušnými pravomocemi ke skutečnému výkonu moci, ale máme spíše na mysli ústavněprávní model přiznávající parlamentu rozhodující vliv na utváření a trvání vlády. Parlament má v tomto pojetí bezprostřední vliv na výkon vlády; ta je jak při svém ustavení, tak při výkonu své funkce úzce

¹⁴ KELSEN, Hans: *O podstatě a hodnotě demokracie*, Praha 1933.

¹⁵ Význam parlamentní opozice bývá většinou spatřován ve třech aspektech: kontrola, kritika a alternativa. Při diferencovanějším rozčlenění je možno vymezit osm funkcí, které systematická parlamentní opozice plní:

- kontrola vlády a jejím prostřednictvím také celé státní správy;
- kritika a ovlivňování vládní politiky včetně nabídky alternativních řešení;
- dosažení alternativních pozic (věcná alternativa);
- výběr a výchova kvalifikovaných vládních aspirantů (personální alternativa);
- stálá připravenost k převzetí vlády;
- neustálý obhájce svobody a ochrany menšin, práva a pořádku;
- integrace menšinových skupin do politického procesu;
- působení prostřednictvím mobilizace veřejnosti jako určitý zprostředkovatel mezi vládní elitou a veřejností.

K tomu více: WINFRIED, S.: *Opposition in Handbuch des politischen Systems der BRD*, München 1977, s. 430.

¹⁶ Jako „neparlamentní“ nebo „zdánlivě parlamentní“ jsou tak většinou označovány země s autoritativním nebo totalitním politickým režimem, v nichž sice parlamenty existují, ale jejich role je spíše symbolická.

vázána na parlament a jemu je také bezprostředně odpovědná.¹⁷ Z této definice by pak bylo nutné vyloučit země s prezidentským a většinou také poloprezidentským modelem vlády, kdy se alespoň jedna část exekutivy - hlava státu - vymyká parlamentní kontrole a svoji legitimitu odvozuje z jiného zdroje než z parlamentu. Dva základní typy takového systému vlády je třeba odlišovat podle republikánského či monarchického státního zřízení. Bylo by možné konstatovat, že v čistší podobě se s parlamentarismem¹⁸ - jak jej budeme v této práci nadále vnímat - setkáváme v monarchiích.¹⁹ Přesto i republikánská parlamentní forma vlády by splňovala základní kritéria parlamentarismu, jakkoliv více či méně racionalizovaného.²⁰

B. ZÁKLADNÍ RYSY SYSTÉMU PARLAMENTNÍ VLÁDY

Jak zdůraznil Karl Loewenstein, „parlamentní vláda je v zásadě pokusem nastolit mezi dvěma nezávislými a oddělenými nositeli moci – shromážděním a vládou – takovou rovnováhu, že jeden nad druhým nemůže získat převahu. Při tomto dualismu si oba nositelé moci rozdělují funkce utváření základního politického rozhodnutí a uskutečnění tohoto rozhodnutí cestou zákonodárství“.²¹ Skutečný parlamentarismus (ve smyslu parlamentního systému vlády) však může existovat jen tehdy, když oba nositelé moci - vláda i parlament - mají oboustranně vyvážené vzájemné kontrolní pravomoce, které mohou účinně využívat.²² Loewenstein to výstižně charakterizoval slovy: „

¹⁷ Hranice, kterou je parlamentní forma vlády vymezena, je situace, kdy se vláda stává pouze jedním z parlamentních výborů, což je ovšem již typickým znakem tzv. „vlády shromáždění“ či „vlády konventu“.

¹⁸ Jak to ostatně odpovídá i významu anglického pojmu *Parliamentary Government* nebo francouzského *Le régime parlementaire*.

¹⁹ K tomu také: PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*, I. díl, Praha 1998, s. 240.

²⁰ Zde je na místě upozornit, že Prof. Klokočka vymezuje pět základních forem parlamentarismu: model britského parlamentarismu, parlamentarismus v jiných konstitučních monarchiích (Belgie, Nizozemí, Švédsko), klasický republikánský parlamentarismus (francouzská Čtvrtá republika), racionalizovaný parlamentarismus (SRN) a prezidiální parlamentarismus (francouzská Pátá republika). K tomu: KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států*, Praha 1996, s. 173 nn.

²¹ LOEWENSTEIN, Karl: *Verfassungslehre*, Tübingen 1959, s. 85nn.

²² Těmito nejvýznamnějšími pravomocemi se samozřejmě rozumí především možnost vyjádřit nedůvěru vládě na jedné straně a na straně druhé možnost rozpuštění parlamentu a vypsání nových voleb.

...právo na rozpuštění parlamentu a právo na vyslovení nedůvěry k sobě patří stejně jako píst a válec nějakého stroje ... z této výzbroje vzájemné kontroly je vyslovení nedůvěry nejučinnější zbraní, kterou parlament proti vládě má, stejně jako právo exekutivy rozpustit parlament a vypsat nové volby je stejně hodnotným oprávněním vlády vůči parlamentu. Právě tyto dva prvky patří mezi základní rámec skutečného parlamentarismu minimálně od druhé poloviny 19. století...²³

Další významný prvek parlamentního systému vlády nebývá obsažen v normativních aktech, ale vychází spíše z ústavních zvyklostí. Jedná se o nutnost zajištění úzkého vztahu mezi vládou a politickým subjektem s dominantním postavením v parlamentu (jakkoliv se nemusí nutně jednat o stranu disponující absolutní většinou hlasů). Tím má být dosaženo úzké koordinace a opory vlády při jejím zásadním rozhodování.²⁴

Parlamentní systém vlády bychom tak mohli vymezit základními charakteristikami vztahu mezi vládou a parlamentem:

- a) vláda nutně potřebuje ke svému ustavení a k výkonu své funkce podporu parlamentu;
- b) parlament může vyjádřit nedůvěru vládě, což má za následek její odstoupení;
- c) výkonná moc může za určitých okolností rozpustit parlament;
- d) vláda – a konkrétně její předseda – se opírá o podporu dominantní politické strany (resp. koalice stran), v jejímž rozhodování sehrává významnou roli.

Podobné vymezení přijímá i Bohumil Baxa, který je však dále rozvádí do následujících charakteristik:²⁵

²³ LOEWENSTEIN, Karl: op.cit., s. 217.

²⁴ V této souvislosti se například často hovoří o britském modelu jako o personální unii mezi předsedou vlády a vůdcem rozhodující parlamentní frakce. Zde je také zapotřebí zmínit zásadní význam politických stran při utváření alternativy ke stávající vládě – právě prostřednictvím politických stran a jejich programů dochází před každými parlamentními volbami k žádoucí redukci množství rozhodnutí týkajících se nejrůznějších politických otázek na několik nejvýznamnějších, dle kterých se pak voliči řídí.

²⁵ Citováno dle: BAXA, B.: *Parlament a parlamentarismus*; heslo in: *Slovník veřejného práva československého*, Praha 1934, s. 19 nn.

- a) Hlava státu vykonává své pravomoci svěřené ústavou prostřednictvím ministrů odpovědných parlamentu – jedná se především o institut kontrasignace, jejímž prostřednictvím „ministrský kabinet je takto vládní sbor, který jménem hlavy státu vládu vykonává a veškerou moc státní ve svých rukách drží“.
- b) Ministři jsou zároveň členy parlamentu, přičemž se tato ústavní zvyklost v některých státech stává nutností definovanou v ústavě.
- c) Ministři jsou členy politické strany, která má v parlamentu většinu – „jest tudíž ministerský kabinet v podstatě jen výborem většiny parlamentu“.²⁶
- d) Kolektivní odpovědnost vlády.
- e) Významné postavení ministerského předsedy, který je „hlavou a představitelem celého kabinetu“. Rezignace nebo odvolání předsedy vlády má za následek pád celého kabinetu.
- f) Právo hlavy státu jmenovat a odvolávat ministry se stává spíše formální záležitostí.
- g) Hlava státu má právo rozpustit parlament, resp. jeho volenou komoru.

Konečně i prof. Holländer vychází z výše uvedených předpokladů existence parlamentní formy vlády, ale akcentuje tři základní momenty:²⁷

- kreační závislost vlády na parlamentu;
- politická odpovědnost vlády ve vztahu k parlamentu;
- specifické postavení hlavy státu.

1. Zásadou kreační závislosti vlády je vyjádřena skutečnost, že vláda se stává představitelem výkonné moci ve chvíli, kdy jí parlament vysloví důvěru.

K tomu dochází ve třech základních modelech:

- a) volba vlády parlamentem (např. SRN);²⁸
- b) jmenování vlády hlavou státu, přičemž existuje ústavní povinnost takto jmenované vlády v určité lhůtě požádat parlament o vyslovení důvěry (např. Itálie, ČR);²⁹

²⁶ K tomu viz příloha č. 2 této práce.

²⁷ Citováno dle: HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*, Praha 1995, s. 154-156.

²⁸ Podle ustanovení čl. 62 odst. 1 Základního zákona SRN se vláda vytváří volbou spolkového kancléře na návrh prezidenta.

- c) vláda je jmenována hlavou státu a parlamentu pouze přísluší pravomoc takto jmenované vládě vyslovit nedůvěru (např. Belgie).³⁰

2. Nástrojem pro uplatnění principu politické odpovědnosti vlády parlamentu je právo vyslovení nedůvěry vládě, k čemuž opět dochází ve dvou základních podobách:

- a) *destruktivní vyjádření nedůvěry* – po takovémto rozhodnutí parlamentu je vláda povinna odstoupit z funkce, bez ohledu na to, zda bude možné sestavit vládu novou. V rámci tohoto modelu lze rozlišovat ještě dvě modalitty:

aa) nedůvěru lze vyslovit pouze vládě jako celku (Francie, Itálie, Portugalsko, Česká republika);³¹

bb) nedůvěru lze vyslovit buď vládě jako celku, nebo jejím jednotlivým členům (Dánsko, Nizozemí, Řecko, Slovensko);³²

- b) *vyslovení nedůvěry formou tzv. konstruktivního veta* – má se na mysli ústavní mechanismus, který umožňuje odvolání stávající vlády pouze v případě, že parlament již zároveň vyslovil důvěru vládě nové. Typickým příkladem tohoto modelu je ustanovení čl. 67 Základního zákona SRN nebo čl. 114 ústavy Španělského království.

²⁹ Ustanovení čl. 94 ústavy Italské republiky stanoví vládě povinnost předstoupit před obě komory parlamentu s žádostí o vyslovení důvěry do deseti dnů od svého jmenování. Podobně i Ústava ČR v čl. 68 stanoví vládě povinnost požádat Poslaneckou sněmovnu o vyjádření důvěry ve lhůtě 30 dnů od jejího jmenování.

³⁰ Čl. 96 belgické ústavy k tomu uvádí: „Král jmenuje a propouští své ministry. Federální vláda podá králi svou demisi, jestliže Poslanecká sněmovna absolutní většinou svých hlasů přijme návrh na vyslovení nedůvěry, v němž je králi navržen nástupce, který má být jmenován na místo premiéra (...).“

³¹ Vyslovení nedůvěry vládě je v těchto zemích upraveno následujícími ústavními články: čl. 49 a 50 ústavy Francouzské republiky (v tomto ustanovení je explicitně uveden – pro české poměry těžko pochopitelný – zákaz podání návrhu na vyslovení nedůvěry vládě tímtož poslancem více než 3x během jednoho řádného zasedání parlamentu), čl. 94 ústavy Italské republiky (zde musí mít vláda důvěru obou komor parlamentu), čl. 196, 197 ústavy Portugalské republiky, čl. 112 – 114 ústavy Španělského království a čl. 68, 72, 73 Ústavy České republiky.

³² Viz § 15 ústavy Dánského království, čl. 37, 38, 41, 84 ústavy Řecké republiky, čl. 42 odst. 2 ústavy Nizozemského království a čl. 116, odst. 3 ústavy Slovenské republiky.

3. Zvláštní úloha hlavy státu při rozhodování o rozpuštění parlamentu. Opět bychom mohli rozlišovat dva hlavní modely evropských ústavních úprav, které se institutu rozpuštění zákonodárného sboru věnují:

- a) Hlavě státu přísluší rozhodnutí o rozpuštění parlamentu bez ohledu na důvody, které ji k tomuto rozhodnutí vedou. S takovou úpravou se setkáváme např. v Belgii, Nizozemí či v Itálii.³³
- b) Hlava státu může rozhodnout o rozpuštění parlamentu pouze v případech ústavou nebo zákony předvídaných. Tento kazuistický přístup se uplatňuje v celé řadě evropských zemí. Jedná se např. o otázku nečinnosti parlamentu, jeho opakované neschopnosti vyslovit důvěru vládě (viz úprava v ČR) či o otázku celkové revize ústavy (např. Španělsko).

Hranice mezi těmito dvěma modely není nijak striktní, jak o tom svědčí např. ustanovení čl. 41 odst. 2 ústavy Řecké republiky, kde se uvádí: „Prezident republiky může rozpustit Parlament na návrh vlády, která požívá důvěry Parlamentu k vyřešení otázky mimořádného národního významu, za účelem revize všeobecného mandátu.“

S ohledem na vše výše uvedené můžeme konstatovat: parlamentní systém vlády je druhem demokratického výkonu vlády, v němž oba orgány – parlament a vláda – proti sobě nestojí v přísné odluce, nýbrž jsou vzájemně propojeny tak, že parlament, odvozující svoji legitimitu ze všeobecných voleb, rozhoduje o sestavení vlády a o rozhodujících mezích jejího vládnutí. Vedle toho jsou parlament a vláda svázány linií stranicko-politickou tím, že se vláda opírá o podporu dominantní politické strany, resp. koalice parlamentních stran. Ve stabilizovaném parlamentním systému tak vláda disponuje parlamentní většinou, což jí umožňuje dostatečně efektivní výkon vlády. K tomu ostatně Bryce trefně poznamenává: „Každá strana v parlamentě je silná netoliko svým počtem, ale také jednotností, tj. je-li prosta vnitřních různic, a může-li se tedy plnou silou opřít a jednomyslně odevzdati své hlasy při každé důležité

³³ Čl. 71 ústavy Belgického království, čl. 64 ústavy Nizozemského království, čl. 88 ústavy Italské republiky.

otázce.“³⁴ Naproti tomu v zemích transformačních jsme svědky přílišného aktivismu vládních (koaličních) parlamentních frakcí, což se projevuje mj. velmi častým užíváním práva zákonodárné iniciativy bez konzultace s vládou nebo naopak vysokým procentem zamítnutí vládou navržených zákonů.

Parlamentní systém vlády je tak ve svých různých projevech závislý na aktuálních společenských podmínkách, stejně jako na zákonném vymezení výkonu volebního práva, odpovíká na otázku, jak se dá výkon dostatečné parlamentní kontroly vlády spojit s jejím efektivním výkonem – tedy s existencí silné a stabilní vlády. Zřejmým řešením není striktní odluka legislativy a exekutivy, nýbrž pravý opak.³⁵ Nutnost určitého propojení se projevuje mj. tím, že vláda je v parlamentních systémech zpravidla tvořena z členů parlamentu, kteří nadále mohou vykonávat svůj poslanecký mandát. Nezbytnost parlamentní důvěry vládě, stejně jako neustálá nutnost skládat účty z výkonu své funkce je pak dalším axiomem tohoto modelu. Naproti tomu však vláda v tomto pojetí rozhodně není pouhým zmocněncem parlamentu k zajištění některých úkolů, není žádným vládnoucím parlamentním výborem, který vystupuje jako výkonný orgán legislativy. Je naopak orgánem, který je primárně odpovědný za výkon státní správy, včetně odpovědnosti za kvalitní přípravu navrhovaných legislativních opatření. Prostřednictvím svého politického zázemí má pak vláda do značné míry udávat směr parlamentních aktivit.³⁶

³⁴ BRYCE, J.: *Moderní demokracie*, Praha 1927, sv. II., s. 384.

³⁵ Myšlenku nutnosti fúze mezi mocí zákonodárnou a výkonnou rozpracoval již Walter Bagehot, vlivný teoretik parlamentního systému vlády ve Velké Británii ve druhé polovině devatenáctého století.

³⁶ Jednou z nejdůležitějších metod takového přístupu je výše zmiňovaná dominantní role vlády v oblasti zákonodárné iniciativy. Jakkoliv mohou ústavy přiznávat právo navrhování zákonů i dalším orgánům, žádný z nich nemá takové personální a technické zázemí, kterým by mohl kvalitativně konkurovat vládou navrženým zákonům. Tento model vzájemného vztahu vlády a parlamentu je výstižně vyjádřen v anglickém pojmosloví *Parliamentary Government – Cabinet Government*, v Německu se potom setkáváme s častým označením *Kanzler-demokratie*.

C. FUNKCE PARLAMENTU

Stěžejní význam pro vymezení postavení parlamentu v každém ústavním pořádku hraje funkční vymezení jeho pravomocí, resp. jeho působnosti. Bohumil Baxa vymezuje čtyři základní funkce parlamentu v každém státě:³⁷

- a) **funkce zákonodárná** – zde Baxa rozlišuje mezi státy monarchickými, kde je parlament pouhým spoluzákonodárcem vedle panovníka a mezi státy republikánskými, kde plní roli výhradního zákonodárce;
- b) **funkce správní** – je vymezena zásahy parlamentu do oblasti státní správy, a to především v podobě její kontroly, neboť „kontrola ta jest přirozeným důsledkem práva parlamentu povolovati státní rozpočet, berně apod.“;³⁸
- c) **funkce autonomní** – „obecně činnost parlamentu, kterou tento upravuje si věci týkající se vnitřního jeho ústrojí a dává si pravidla pro jednání uvnitř sboru, po případě i pro styk sboru na venek“;³⁹
- d) **funkce soudcovská** – odvozuje se především z historického vývoje anglického parlamentu, ve kterém si udržuje zejména Sněmovna lordů významné soudní pravomoci. Baxa však uvádí i další příklady, jako byla Francie (kde senát vykonával soudní pravomoc ve věcech „zločinných útoků proti státu“) nebo Itálie (kde senát soudil obžalované z velezrady a z útoků proti bezpečnosti státu).

Od doby, kdy Baxa psal své obsáhlé dílo *Parlament a parlamentarismus*,⁴⁰ však došlo k významným posunům v celkové koncepci ústav evropských států, z nichž také vyplynula změna postavení a funkce parlamentu. Tu dnes většina autorů člení do čtyř základních skupin:

- a) **reprezentativní funkce**⁴¹ – parlament se tak vlastně stává symbolem politické reprezentace a prostředkem legitimace celého systému.⁴² Běžná

³⁷ BAXA, B.: *Parlament a parlamentarismus*, Praha 1924, s. 178 an.; dále též heslo ve Slovníku veřejného práva československého, Brno 1934, díl III., s. 14 an. od téhož autora.

³⁸ BAXA, B.: op. cit., s. 14.

³⁹ Tamtéž.

⁴⁰ První díl této Baxovy knihy vyšel v roce 1924 v Praze v nakladatelství Jana Košťatky.

⁴¹ V německé literatuře se často setkáme s označením *Öffentlichkeitsfunktion*. Srov. např. WOLTERS, Jürgen: *Der Fraktions-Status*, Baden-Baden 1996, s. 191. Podobné členění funkcí parlamentu užívá i Klaus von Beyme, když rozlišuje mezi 1) funkcí reprezentativní a artikulační (*Repräsentations- und Artikulationsfunktion*), 2) funkcí kontrolní

parlamentní činnost je zároveň formou neustálé komunikace mezi tímto symbolem politické moci a společností, která se neomezuje pouze na období voleb, ale probíhá po celé funkční období;

- b) **legislativní funkce** – je zřejmě nejtypičtějším projevem parlamentní činnosti, kdy zákonodárný sbor prostřednictvím tvorby nejvýznamnějších závazných norem vytváří rámec politického rozhodování v daném období s preferencí těch oblastí, které jsou typické pro dominující politické subjekty v daném volebním období;
- c) **kontrolní funkce** - spočívá v politické kontrole činnosti vlády a jí podřízených složek státní správy, neboli „ověřuje, do jaké míry výkonná moc ve své činnosti vyjadřuje a respektuje politickou vůli, vyjádřenou voliči ve volbách, jakož i vůli parlamentu, neboť v parlamentním demokratickém státě platí presumpce, že vůle parlamentu je po dobu jeho funkčního období též vůlí lidu“;⁴³
- d) **kreační funkce** – je typická především pro parlamentní formy vlády, v nichž parlament sehrává zásadní roli při výběru hlavy státu. Další kreační funkce parlamentu „zabezpečují dokonalejší dělbu moci“, ⁴⁴ což se týká především pravomocí komor vůči soudní moci a některým kontrolním orgánům. Ústava České republiky přiznává Parlamentu kreační pravomoc v případě volby prezidenta na společné schůzi obou parlamentních komor (čl. 54 odst. 2), v podávání návrhu na jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, který předkládá prezidentovi republiky Poslanecká sněmovna (čl. 97), a ve vyjadřování souhlasu se jmenováním soudců Ústavního soudu, který vyjadřuje Senát (čl. 84). Řadu dalších kreačních pravomocí svěřují oběma komorám Parlamentu, či pouze jedné z nich, běžné zákony.⁴⁵

(Kontrollfunktion), 3) funkci zákonodárnou (Gesetzgebungsfunktion) a 4) funkci výběrovou (Rekrutierungsfunktion). Srov. BEYME, K. von: *Die Parlamentarische Demokratie, Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, Opladen/Wiesbaden 1999.

⁴² KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států*, Praha 1996, s. 330.

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*, Praha 2001, II. díl, s. 229.

⁴⁵ Jedná se např. o členy prezidia Fondu národního majetku (zákon č. 171/1991 Sb.), členy Rady České televize (zákon č. 483/1991 Sb.), ředitele Národního bezpečnostního úřadu (zákon č. 148/1998 Sb.) či o Veřejného ochránce práv a jeho zástupce (zákon č. 349/1999 Sb.). Úplný

D. VÝZNAM KONTROLNÍ PRÁVOMOCI

Za nejvýznamnější funkci parlamentu bývá často považována funkce zákonodárná, jakkoliv je zrod instituce parlamentu spojen spíše s otázkou kontroly panovníka, resp. jeho vlády. V evropských podmínkách dnes můžeme rozlišovat dva základní modely výkonu exekutivy – na jedné straně princip suverenity parlamentu vedl v britském modelu ke snížení míry autonomie exekutivy na legislativě,⁴⁶ kdy sice kabinet nemá diskreční pravomoc jako vlády kontinentální, ale disponuje úzkým politickým propojením na parlament,⁴⁷ na straně druhé došlo na Kontinentu k vytvoření neutrální a profesionální byrokracie, která sice vládě podřízena je, nicméně svoji činnost vykonává do značné míry nezávisle na ní. V obou modelech je však zřejmá nutnost kontroly výkonné moci, kterou zajišťuje právě parlament. K tomu Bryce trefně poznamenává: „V demokratických státech nejsou ministerstva o nic lepší než všude jinde, neboť politické důvody mohou stejně překaziti výběr nejschopnějších jako tajné pletichy v monarchiích nebo oligarchiích. Jsou však poctivější, protože jsou vydána pronikavější kritice než jiné útvary vládní.“⁴⁸ A právě tomuto dílčímu aspektu parlamentarismu budu věnovat následující kapitoly své práce.

výčet takovýchto kreačních pravomocí Parlamentu ČR je uveden v publikaci *Parlament České republiky 1993 – 2001* na s. 200.

⁴⁶ K tomu srov. KLOKOČKA, V.: *op.cit.*, s. 353.

⁴⁷ Historicky vlivem úzké vazby na Korunu jako suveréna, která postupně přešla na parlament.

⁴⁸ BRYCE, J.: *Moderní demokracie*, Praha 1927, sv. II., s. 385.

III. Parlament a vláda v České republice

Českou republiku je zapotřebí – jak již bylo výše zmíněno – zařadit mezi země s parlamentní formou vlády, jakkoliv se jedná ve skupině postkomunistických států o jev spíše ojedinělý. Při tvorbě české ústavy v roce 1992 převážil tradiční model navazující na československý meziválečný parlamentarismus, obohacený o některé prvky typické zvláště pro stávající model francouzský. To se projevuje především v relativně silných pravomocech prezidenta, které mu svěřuje ústava, ve srovnání s jinými státy s parlamentní formou vlády.⁴⁹ Podrobně se budu ústavnímu zakotvení vztahu českého parlamentu a vlády věnovat v následující kapitole, nyní bych se zaměřil na zdůraznění nejvýznamnějších momentů ve vývoji československého, resp. českého ústavního systému.

1. Vláda a parlament v ústavním řádu první Československé republiky

Byla to zřejmě negativní zkušenost s dosavadním výsadním postavením hlavy státu v habsburské monarchii, která vedla první československé ústavodárce k formulaci silné závislosti vlády na parlamentu, bez možnosti prezidenta zasahovat do jejího složení. § 14 zákona č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě, konstatoval, že „moc výkonná a nařizovací přísluší 17členné vládě, jejíhož předsedu a členy (ministry) volí Národní shromáždění“. § 16 pak šel ještě dále, když uváděl, že „vláda jest odpovědna Národnímu shromáždění, které ji může za přítomnosti aspoň poloviny poslanců prostou většinou hlasů odvolati, což se stane vyslovením nedůvěry. Návrh na vyslovení nedůvěry musí býti podepsán nejméně jednou čtvrtinou poslanců a přikáže se nejprve výboru.“ Takováto ústavní formulace odpovídala spíše modelu tzv. vlády konventu, kdy vládu vykonává v podstatě parlament sám prostřednictvím

⁴⁹ Z těchto důvodů bývá zcela oprávněně český ústavní systém přiřazován k modelu racionalizovaného parlamentarismu. K tomu např. KOLÁŘ, P.; PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J.: *Parlament v České republice 1993 – 2001*, Praha 2002, s. 14 nn.

„svého vládního výboru“.⁵⁰ Novela prozatímní ústavy (zákon č. 271/1919 Sb.) proto přišla s poměrně zásadní změnou celé konstrukce vztahu mezi parlamentem a vládou a posílila pravomoci prezidenta republiky, čímž se Československá republika zařadila do skupiny zemí s parlamentním systémem vlády. Podle § 14 této novelizované prozatímní ústavy předsedu i členy vlády jmenoval a propouštěl prezident republiky⁵¹ a podle nového znění § 16 byla vláda odpovědna Národnímu shromáždění, které jí mohlo vyslovit nedůvěru. Návrh na vyslovení nedůvěry vládě mohl být podán pouze na základě iniciativy alespoň sta poslanců.

Tuto základní konstrukci parlamentní formy vlády převzala i Ústavní listina uvozená zákonem č. 121/1920 Sb. V souvislosti se zavedením bikamerálního parlamentního systému byla kontrola vlády svěřena Poslanecké sněmovně, a to na základě ustanovení § 75: „Vláda je odpovědna Poslanecké sněmovně, která jí může vysloviti nedůvěru. K usnesení je třeba přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců, nadpoloviční většiny hlasů a hlasování podle jmen.“ Podle § 78 ústavní listiny pak vláda, které Poslanecká sněmovna vyslovila nedůvěru, nebo zamítla-li Sněmovna vládní návrh na vyslovení důvěry, byla povinna složit demisi do rukou prezidenta republiky, který rozhodoval o tom, kdo povede vládní agendu do ustavení vlády nové.⁵²

Ovšem jak podotýká Bohumil Baxa: „Náhled ten nebyl by správný (...) souditi, že vláda jest odpovědna jen Poslanecké sněmovně, nikoli také senátu“ neboť „§§ 75 a 78 ústavní listiny obsahují jen nejzazší důsledky resp. způsoby provádění odpovědnosti ministerské scil. politické, nikoli však způsoby

⁵⁰ Nejednalo se však nijak o jev ojedinělý. Podobnou konstrukci vztahu mezi vládou a parlamentem obsahovala i první rakouská ústava, k jejíž významné novelizaci došlo až v prosinci roku 1929.

⁵¹ Novela prozatímní ústavy především upravila některé pravomoci prezidenta republiky. Jednalo se např. o sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv (čl. 10 písm. a), o úpravu suspensivního veta (čl. 11). Nově zařazený ústavní článek 10a stanovil, že „prezident republiky má právo býti přítomen a předsedati schůzím vlády, vyžádati si od vlády a jednotlivých jejích členů písemnou zprávu o každé věci, která náleží do oboru působnosti dotčeného člena vlády.“ Čl. 10b) pak obsahoval ustanovení o tom, že „prezident republiky občas podává ústně nebo písemně Národnímu shromáždění zprávu o stavu republiky. Doporučuje mu k úvaze opatření, která pokládá za nutná a účelná.“

⁵² Právě na toto ustanovení se odvolávali prezidenti Masaryk i Beneš při jmenování tzv. úřednických vlád. Neboť bylo právem prezidenta samostatně rozhodnout, zda pověřil výkonem vládních pravomocí dosavadní vládu, nebo někoho zcela jiného.

všechny.⁵³ Baxa pak poukazuje především na instituty „dotazů, interpelací, anket a různých komisí parlamentních, ale zajisté také hlasování o vládních návrzích (...), které přísluší také Senátu“.⁵⁴ Z toho pak vyvozuje striktní závěr, že „i senát má právo uplatňovati politickou odpovědnost a zajisté i vyslovovati vládě nedůvěru“, přičemž ovšem takové vyslovení nedůvěry vládě senátem by nemělo následky předpokládané § 78 ústavní listiny. Jistě je také zapotřebí na tomto místě připomenout skutečnost, že jakkoliv prvorepubliková ústava zakotvovala základní mechanismy vztahu mezi vládou a parlamentem, přesto docházelo často k jejich obcházení prostřednictvím neformálních orgánů typu tzv. Pětky nebo Sedmičky, sdružujících představitele nejvýznamnějších politických stran, v jejichž rámci docházelo k rozhodování nejdůležitějších politických otázek.

2. Vláda a Parlament v ústavním systému po roce 1948

Jakkoliv charakter ústavního systému v Československu po roce 1948 rozhodně neodpovídal definici parlamentarismu, jak byla uvedena v předchozí kapitole, a jakkoliv autoři dnešní ústavy navazovali spíše na prvorepublikový model, rád bych na tomto místě alespoň krátce zmínil základní momenty vztahu mezi vládou a parlamentem, jak byly upraveny v tzv. ústavě 9. května⁵⁵ a v tzv. ústavě socialistické z roku 1960.⁵⁶ Zdůrazňuji však, že se skutečně jedná pouze o formální vztahy ústavami definované, nikoliv o reálný stav typický koncentrací státní moci v rukou několika jednotlivců, tvořících politické byro (předsednictvo) a sekretariát ÚV KSČ.⁵⁷

Ústava 9. května vycházela v otázce vztahu mezi vládou a parlamentem koncepčně z prvorepublikové úpravy, přesto zde však existovaly jisté odchylky. Především parlament byl pouze jednokomorový s výrazným

⁵³ BAXA, B.: *Parlament a parlamentarismus*; heslo in: *Slovník veřejného práva československého*, Praha 1934, s. 22.

⁵⁴ Tamtéž.

⁵⁵ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

⁵⁶ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

⁵⁷ K tomu viz: PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*, Praha 2001, díl II., s. 70.

postavením jeho předsednictva.⁵⁸ Vláda byla podle ustanovení zařazených do čtvrté kapitoly koncipována jako kolektivní orgán složený z „předsedy vlády, z jeho náměstků a z ostatních členů (ministrů a státních tajemníků).“ (§ 80) Členy vlády jmenoval prezident republiky, který je také pověřoval řízením příslušných ministerstev.⁵⁹ Podle ustanovení § 83 ústavy byla „vláda po celou dobu své funkce odpovědná Národnímu shromáždění, které jí mohlo vyslovit nedůvěru.“ Návrh na vyslovení nedůvěry vládě musel být předložen nejméně sto poslanci a parlament o něm musel rozhodnout absolutní většinou hlasů. Nedůvěru mohl parlament vyslovit i jednotlivému členu vlády (§ 86 odst. 2), stejně jako mohla vláda kdykoliv požádat Národní shromáždění o vyslovení důvěry. Zvláštní a významnou pravomoc získala vláda na základě ustanovení § 42 zákona č. 241/1948 Sb., o prvním pětiletém hospodářském plánu rozvoje, které ji umožňovalo vydávat se souhlasem prezidenta republiky nařízení ke splnění opatření, k nimž by jinak bylo zapotřebí vydání zákona.⁶⁰ Zajímavé bylo také ustanovení § 91 ústavy, které přebíralo konstrukci prvorepublikového zákona č. 36/1934 Sb., o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády: „Poruší-li členové vlády úmyslně nebo z hrubé nedbalosti ústavní nebo jiné zákony v oboru své úřední působnosti, jsou trestně odpovědní.“ V takovém případě mělo žalobu podávat předsednictvo Národního shromáždění a jeho plénum pak mělo vykonávat funkci soudce.⁶¹ Parlament mohl být podle § 50 kdykoliv rozpuštěn na základě rozhodnutí prezidenta republiky, s výjimkou posledního půlroku trvání jeho funkčního období. Další kontrolní pravomoci byly obsaženy v §§ 55 - 56 – povinnost člena vlády dostavit se kdykoliv na

⁵⁸ Národní shromáždění mělo podle původního znění ústavy 300 poslanců volených ve 28 vicemandátových obvodech systémem poměrného zastoupení. Od roku 1954 byl již počet poslanců proměnlivý a volby probíhaly v jednomandátových obvodech manifestačním způsobem, kdy kandidovat mohl výhradně zástupce Národní fronty. Poslanecký mandát byl fakticky imperativní.

⁵⁹ Na základě ustanovení zákona č. 47/1950 Sb., o úpravách v organizaci veřejné správy, mohla vláda se souhlasem prezidenta sama rozhodovat o zřízení a zrušení ministerstev, pověření a jiných orgánů veřejné správy.

⁶⁰ Tato pravomoc byla časově omezena na dobu do 31. prosince 1953 a netýkala se úpravy poměrů taxativně stanovených v odst. 2 § 42 (zejména zákonů ústavních).

⁶¹ Naproti tomu ustanovení zákona č. 36/1934 Sb., o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády, přiznávalo žalobní oprávnění Poslanecké sněmovně, vlastní trestní řízení pak probíhalo před senátem podle zvláštní procedury v tomto zákoně taktéž stanovené. Zákon stanovil i poměrně přísnou sankci za úmyslné i nedbalostní porušení povinností stanovených členům vlády ústavními nebo jinými zákony, a to pokutu až do výše 500 tis. Kč nebo státní vězení až do šesti měsíců.

jednání parlamentního orgánu, je-li o to požádán, a právo interpelační, které mohlo být využíváno vůči předsedovi vlády i jejím členům. Ustanovení odst. 2 § 56 zároveň konstatovalo, že „Národní shromáždění se může usnášet na adresách a resolucích“.

Tzv. socialistická ústava - formálně schválená Národním shromážděním 11. července 1960⁶² - vycházela již plně ze sovětské ústavněprávní teorie a charakteristicky začínala slavnostním prohlášením „Socialismus v naší vlasti zvítězil“.⁶³ Národní shromáždění zůstalo nadále třistačlenné se zakotvením principu imperativního poslaneckého mandátu.⁶⁴ Silné postavení mělo nadále třicetičlenné Předsednictvo Národního shromáždění, které v době, kdy Národní shromáždění nezasedalo, vykonávalo jeho působnost, a to formou vydávání zákonných opatření.⁶⁵ Parlament také volil prezidenta republiky a podle čl. 43 odst. 1 ústavy byl prezident z výkonu své funkce odpovědný právě Národnímu shromáždění.⁶⁶ Vztah mezi parlamentem a vládou postrádal potřebné znaky oddělených mocí, což ostatně ústava explicitně konstatovala v čl. 70 odst. 2: „Vláda a její členové plní úkoly v těsné součinnosti a spolupráci s Národním shromážděním a jeho orgány.“⁶⁷ Vláda byla jmenována prezidentem a musela po svém jmenování předstoupit před Národní shromáždění s programovým prohlášením a požádat je, aby s ním vyslovilo souhlas (čl. 44, 71). Národní shromáždění také mohlo přijmout usnesení, ve kterém prezidentovi republiky

⁶² Národní shromáždění ústavu schválilo jednomyslně samozřejmě až poté, co ji ve dnech 5. - 7. července 1960 odsouhlasilo plenární zasedání ÚV KSČ.

⁶³ Toto eufemistické prohlášení uvozovalo československou ústavu až do dubna 1990, kdy Federální shromáždění schválilo ústavní zákon č. 100/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

⁶⁴ Ústava v tomto odkazovala na další zákony v čl. 39 odst. 4: „Podmínky výkonu volebního práva do Národního shromáždění i způsob provádění voleb a odvolávání poslanců stanoví zákon.“

⁶⁵ Tato zákonná opatření Předsednictva Národního shromáždění měla sílu zákonů a musela být schválena na nejbližším zasedání pléna Národního shromáždění (čl. 60 Ústavy). Jednalo se v zásadě o konstrukci později převzatou do české ústavy ve formě zákonných opatření Senátu.

⁶⁶ Nikde však nebyla rozpracována konstrukce této odpovědnosti. Význam funkce prezidenta republiky podle formální úpravy ústavy byl spíše reprezentativní, nicméně jeho role byla posílena personální provázaností s funkcí prvního tajemníka ÚV KSČ.

⁶⁷ Princip dělby moci byl potlačen i v jiných vztazích mezi ústavními orgány. Tak např. ustanovení ústavy v čl. 41 odst. 2 přiznávalo parlamentu funkci ochrany ústavnosti: „Národní shromáždění bdí nad zachováváním ústavy. Může zrušit zákon Slovenské národní rady, nařízení nebo usnesení vlády a obecně závazné nařízení krajského národního výboru, odporují-li ústavě nebo jinému zákonu.“

navrhovalo odvolat vládu nebo kteréhokoli jejího člena (čl. 44 odst. 3, čl. 70 odst. 1). Jakkoliv byla kontrolní funkce parlamentu ve vztahu k vládě formálně zdůrazněna v čl. 44 odst. 2 - „Národní shromáždění sleduje a kontroluje činnost vlády a jejích členů. Vláda i její členové jsou ze své činnosti odpovědni Národnímu shromáždění; to se vyslovuje k jejich prohlášením a zprávám“ - fakticky parlamentní kontrola vykonávána nebyla.⁶⁸

3. Vláda a Parlament v ústavním pořádku České republiky

Formální členění Ústavy ČR odráží klasický model dělby moci, když ustanovení týkající se moci zákonodárné řadí do hlavy druhé (čl. 15 – 53), ustanovení o moci výkonné pak do hlavy třetí (čl. 54 – 80). Velmi příznačné je rozdělení hlavy třetí do dvou oddílů (Prezident republiky čl. 54 – 66, vláda čl. 67 – 80), což může vyvolávat otázku, zda se český ústavní model přiklání spíše ke koncepci monistické, či dualistické exekutivy, resp. zda Česká republika má spíše parlamentní, či spíše prezidentskou (resp. poloprezidentskou) formu vlády.⁶⁹ V následující kapitole se pokusím zodpovědět tuto otázku formou výkladu ústavního zakotvení vlády a parlamentu.

A. ÚSTAVNÍ A PRÁVNÍ VYMEZENÍ ČESKÉHO PARLAMENTU

„Česká republika je parlamentní republikou s významným postavením prezidenta republiky.“⁷⁰ Takováto obecně přijímaná definice formy vlády v České republice výstižně postihuje ústavní model vymezený Ústavou ČR, stejně jako dalšími zákonnými předpisy.

⁶⁸ Podobně také konkrétní mechanismy parlamentní kontroly sice byly v ústavě zakotveny v čl. 45 - „Národní shromáždění má právo klást otázky předsedovi i ostatním členům vlády ve věcech jejich působnosti. Předseda i ostatní členové vlády jsou povinni na dotazy poslanců odpovídat. (2) Požádá-li o to Národní shromáždění, jeho předsednictvo nebo výbor, je člen vlády povinen osobně se dostavit do schůze Národního shromáždění, jeho předsednictva nebo jeho výboru“ - uplatňovány však nebyly.

⁶⁹ V této souvislosti je ovšem zapotřebí upozornit na skutečnost, že také prvorepubliková ústava užívala podobné rozdělení, když třetí hlava označená jako moc vládní a výkonná byla rozdělena do tří oddílů: Prezident republiky (§§ 56 – 69), Vláda (§§ 70 – 84), Ministerstva a nižší správní úřady (§§ 85 – 93).

⁷⁰ GERLOCH, A.; HŘEBEJK, J.; ZOUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky*, Praha 1999, s. 171.

Základní vymezení postavení a pravomocí Parlamentu obsahuje Ústava ČR v člancích 15 - 53. Některé dílčí záležitosti jsou pak upraveny v dalších částech Ústavy⁷¹ a dále v ústavním zákonu č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.⁷² Přesto Ústava počítá s tím, že podrobnou úpravu budou řešit samostatné zákony, jejichž přijetí předpokládá v čl. 37 a 40. Z těchto ustanovení vyplývá, že by měly být přijaty tři zákony, které upraví způsob jednání obou komor Parlamentu a jejich vzájemný vztah (tedy zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon o jednacím řádu Senátu a zákon o zásadách jednání a styku obou komor, jakož i navenek). Český parlament však dosud přijal pouze následující zákonné normy upravující jeho činnost:

- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákonů č. 47/2000 Sb., č. 39/2001 Sb., 78/2002 Sb., č. 192/2002 Sb., č. 282/2004 Sb., č. 359/2004 Sb., č. 359/2004 Sb., č. 482/2004 Sb., č. 167/2005 Sb., č. 205/2006 Sb. a zákona č. 205/2006 Sb.
- Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 78/2002 Sb. a zákona č. 78/2004 Sb.
- Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který s účinností od 1. ledna 2007 nahradil dosavadní zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a neslučitelností některých funkcí (zákon o střetu zájmů),
- Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci, ve znění zákonů č. 138/1996 Sb., č. 287/1997 Sb., č. 155/2000 Sb., č. 231/2001 Sb., č. 425/2002 Sb., č. 420/2002 Sb., č. 309/2002 Sb., 427/2003 Sb., č. 49/2004 Sb., č. 359/2004 Sb., č. 626/2004 Sb., č. 127/2005 Sb.,

⁷¹ Jedná se např. o čl. 58 - volba prezidenta; čl. 65 - žaloba Senátu na prezidenta; čl. 68, 71, 72 - vyslovení důvěry a nedůvěry vládě; čl. 84 - vyjádření souhlasu Senátu se jmenováním soudců Ústavního soudu; čl. 97 - návrh na jmenování prezidenta NKÚ.

⁷² Je zde upravena účast Parlamentu ČR na vyhlášení nouzového stavu (vláda má povinnost o jeho vyhlášení neprodleně informovat Poslaneckou sněmovnu, která také může jeho vyhlášení zrušit) a stavu ohrožení státu (Parlament může na návrh vlády vyhlásit stav ohrožení státu, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy. K přijetí takového usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny všech senátorů). Stejně většiny hlasů poslanců a senátorů je také zapotřebí k vyhlášení válečného stavu podle čl. 39 odst. 3 Ústavy ČR.

č.361/2005 Sb., č. 388/2005 Sb., č. 362/2003 Sb. a zákona č. 189/2006 Sb.

- Zákon č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu ČR.⁷³

Dodnes tedy nebyl přijat ústavou předpokládaný tzv. stykový zákon (zákon o zásadách jednání a styku obou komor, jakož i navenek), který by upravil některé otázky způsobu jednání a vzájemného vztahu obou parlamentních komor. Návrh tohoto zákona byl vypracován zástupci všech v Poslanecké sněmovně zastoupených politických stran a předložen k projednání v roce 2000.⁷⁴ Vzhledem k tomu, že se jedná o zákon podle čl. 40 Ústavy ČR, musel by být tento návrh schválen souhlasným usnesením Poslanecké sněmovny i Senátu. Návrh zákona řešil proceduru svolávání společných schůzí obou komor, volbu prezidenta republiky a součinnost obou sněmoven při projednávání návrhů zákonů a mezinárodních smluv. Návrh však narazil na protichůdná stanoviska v rámci všech parlamentních politických stran a jeho projednávání skončilo ve fázi obecné rozpravy v rámci druhého čtení v Poslanecké sněmovně.⁷⁵ Dosud také nebyl přijat zákon o parlamentní strážci, s jehož přijetím počítá zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.⁷⁶

B. ÚSTAVNÍ A PRÁVNÍ VYMEZENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY

„Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci“ - stanoví čl. 67 Ústavy ČR, čímž ji staví do čela výkonné moci v širším slova smyslu a zavazuje ji k „plnění úkolů a povinností, které jsou podle Ústavy uloženy státu, nebo za ně stát

⁷³ Českou právní úpravu parlamentní činnosti tedy můžeme považovat za značně rozlišťenou, na rozdíl od úpravy německé, která vedle Základního zákona obsahuje všechna základní ustanovení ve dvou zákonech: Zákon o právních poměrech členů německého Bundestagu (*Abgeordnetengesetz – AbgG*) a Zákon o jednacím řádu německého Bundestagu (*GO – BT*).

⁷⁴ Sněmovní tisk č. 636, III. volební období.

⁷⁵ Vůči předloženému návrhu zákona měl například zásadní výhrady místopředseda Ústavněprávního výboru PSP ČR Prof. Jičínský, který nesouhlasil se zřízením zvláštní společné komise obou komor; velmi problematická byla i koncepce kontinuity, resp. diskontinuity legislativního procesu na úrovni Parlamentu v případě skončení volebního období.

⁷⁶ § 119 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb.; dnes vykonává ostrahu budov Poslanecké sněmovny i Senátu ochranná služba Policie ČR, což je často předmětem kritiky, neboť se tak vlastně může dostat zákonodárná moc pod jistý tlak ze strany exekutivy, jíž je policie podřízena.

odpovídá ... nejsou-li výslovně svěřeny jinému orgánu“.⁷⁷ V první kapitole této práce bylo konstatováno, že i přes jisté výhrady můžeme ústavní systém České republiky charakterizovat jako parlamentní formu vlády. Tomu v zásadě odpovídá i konstrukce výkonné moci obsažená v ústavě. Z prvků typických pro parlamentarismus v užším slova smyslu najdeme v českém modelu následující:

- zdvojená exekutiva;
- volba prezidenta parlamentem;
- odpovědnost vlády parlamentu, resp. jedné z jeho komor;
- personální provázanost vlády a parlamentu (většina členů vlády má také poslanecký nebo senátorský mandát).

Ústavní vymezení postavení a činnosti vlády nalezneme především v hlavě třetí, oddílu druhém Ústavy ČR. Týkají se jí však i některé další ústavní články obsažené především v hlavě druhé a v některých dalších ústavních zákonech. Organizační podobu vlády upravuje především zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění mnoha pozdějších předpisů (tzv. kompetenční zákon). Žádný z nich však explicitně nestanoví počet členů vlády. Ústava pouze v čl. 67 odst. 2 konstatuje, že „vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů“. Jejich počet však závisí na návrhu designovaného předsedy vlády. Kompetenční zákon vymezuje v § 1 počet ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády. Jejich řízením pověřuje prezident republiky jednotlivé členy vlády na základě návrhu předsedy vlády. S účinností od 1. ledna 2003 je v České republice těchto orgánů patnáct. Doposud posledním zřízeným ústředním orgánem státní správy, v jehož čele stál člen vlády, bylo Ministerstvo informatiky zřízené na základě zákona č. 517/2002 Sb., které ovšem po parlamentních volbách v roce 2006 má být opět zrušeno a jeho působnost má přejít na ministerstvo vnitra a na některá další ministerstva.⁷⁸

⁷⁷ PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří: *Ústava a ústavní řád České republiky*, Praha 1999, s. 171/I.

⁷⁸ Vládní návrh zákona o některých opatřeních souvisejících se zrušením Ministerstva informatiky byl předložen již 15. listopadu 2006. Poslanecká sněmovna ovšem nevyslovila souhlas s jeho projednáním pouze v jednom čtení podle ustanovení § 90, odst. 2 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Vláda České republiky je koncipována jako kolegiální orgán, který přijímá rozhodnutí absolutní většinou svých členů (čl. 76 odst. 2 Ústavy). Předseda vlády tak nemá při rozhodovací činnosti vlády žádné výsadní postavení - jak je tomu např. ve Spolkové republice Německo (viz kapitola IV.) - ale je spíše „prvním mezi rovnými“. Přesto mu však ústava svěřuje některé zvláštní pravomoci. Jedná se především o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky podle čl. 63 Ústavy,⁷⁹ o náhradní výkon pravomocí prezidenta republiky ve smyslu čl. 66 Ústavy, o právo podepisovat právní předpisy, především pak přijaté zákony před jejich vyhlášením ve Sbírce zákonů (čl. 51 Ústavy), a o některé další pravomoci, které mu svěřují zvláštní zákony.⁸⁰

Předseda vlády i její jednotliví členové jsou do svých funkcí jmenováni prezidentem republiky. Čl. 68 Ústavy stanoví základní principy tohoto jmenovacího procesu, nicméně poměrně vágní formulace těchto ustanovení vyvolává nejasnosti v konkrétních otázkách. A to i přesto, že „pravidelně jsou v parlamentním systému neuralgickým bodem postavení hlavy státu jeho vztahy s vládou“.⁸¹ Z nejvíce diskutovaných problémů bych rád upozornil alespoň na dva následující:

EXKURZ PRVNÍ: MŮŽE PREZIDENT REPUBLIKY POVĚŘIT SESTAVENÍM VLÁDY KOHOKOLIV, A TO NAPŘ. I BEZ OHLEDU NA VÝSLEDKY VOLEB, NEBO MÁ VŽDY PO VOLBÁCH TÍMTO ÚKOLEM POVĚŘIT PŘEDSEDU VÍTĚZNÉ STRANY?

Čl. 68 odst. 2 Ústavy k tomu pouze uvádí: „Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády ...“ Stejně strohé je i ustanovení čl. 62 písm. a): „Prezident republiky jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády ...“⁸² Neexistuje tedy žádná formální ústavní ani jiná zákonná úprava, která by prezidenta limitovala při jeho výběru osobnosti, kterou sestavením vlády pověří.

⁷⁹ K tomuto oprávnění předsedy vlády blíže in: PAVLÍČEK, V.: op. cit., s. 349.

⁸⁰ Jedná se např. o ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (předsednictví Bezpečnostní rady státu, nebo vyhlášení nouzového stavu), či o zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností (výkon dohledu nad činností NBÚ).

⁸¹ HOLLÄNDER, P.: op. cit., s. 160.

⁸² V dosavadní historii České republiky vykonávaly funkci předsedy vlády tyto osobnosti jmenované prezidentem republiky do čela vlády: 1.1.1993 - 4.7.1996 Václav Klaus (stal se předsedou vlády ČR na základě čl. 108 Ústavy ČR), 4.7.1996 - 2.1.1998 Václav Klaus, 17.12.1997 - 22.7.1998 Josef Tošovský, 17.7.1998 - 15.7.2002 Miloš Zeman, 12.7.2002 - 4.

Jediným kritériem, které Ústava předpokládá, je schopnost této osoby sestavit takovou vládu, jež získá důvěru v Poslanecké sněmovně.⁸³ Přesto praxe uplatňovaná v České republice v posledních letech, zejména pak po demisi vlády v roce 1997⁸⁴ a po patovém výsledku parlamentních voleb v roce 2006, vyvolává tuto otázku a lze předpokládat, že bude i v budoucnu opět otevřena.

EXKURZ DRUHÝ: DO JAKÉ MÍRY JE PREZIDENT REPUBLIKY PŘI JMENOVÁNÍ DALŠÍCH ČLENŮ VLÁDY VÁZÁN NÁVRHEM JIŽ JMENOVANÉHO PŘEDSEDY VLÁDY?

I v této otázce Ústava pouze konstatuje: „Prezident republiky jmenuje ... další členy vlády“ (čl. 62 písm. a)) a dále: „Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.“ Prof. Pavlíček k této otázce zaujímá striktní stanovisko: „Prezident republiky je povinen návrh předsedy vlády respektovat a podle jeho návrhu postupovat.“⁸⁵ Nejčastějším argumentem podporujícím toto stanovisko je skutečnost vyjádřená v čl. 77 odst. 1 Ústavy: „Předseda vlády organizuje činnost vlády, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, které jsou mu svěřeny Ústavou nebo jinými zákony.“ Má-li tedy předseda vlády takto Ústavou definovaný vztah k vládě jako celku, nelze mu potom upírat možnost zásadního vlivu na složení tohoto orgánu. Naproti tomu prof. Holländer je ve svém stanovisku opatrnější a upozorňuje na nutnost rozlišovat v rámci parlamentních modelů vlády mezi parlamentními monarchiemi, kde hlava státu nedisponuje možností ingerovat do rozhodování o utváření nové vlády, a

8. 2004 Vladimír Špidla, 26. 7. 2004 - 25.4. 2005 Stanislav Gross, 25.4.2005 - 16.8.2006 Jiří Paroubek, 16.8.2006 - dosud Mirek Topolánek.

⁸³ Toto stanovisko zastává i Prof. Pavlíček: „Prezident ... není ve svém výběru ničím vázán, politicky však musí dbát na to, aby jmenoval toho, kdo je schopen vytvořit vládu, která by získala v Poslanecké sněmovně důvěru.“ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád ČR*, Praha 1994, s. 173.

⁸⁴ Tehdy byl konzultacemi o sestavení vlády pověřen prezidentem Havlem předseda KDU-ČSL Josef Lux, jakkoliv lidovci měli i v té době pouze 18 poslaneckých mandátů. To vyvolalo odmítavé reakce především ze strany ODS. Povinnost prezidenta pověřit sestavením vlády předsedu nejsilnější strany se pak objevila i v některých návrzích na změnu ústavy, jež byly předmětem jednání mezi smluvně opozičními partnery, které nicméně nebyly druhou parlamentní komorou akceptovány.

⁸⁵ PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*, Praha 2001, s. 345. Obdobnou otázku řešil také Ústavní soud Slovenské republiky v souvislosti se sporem mezi tehdejšími prezidentem republiky Michalem Kováčem a předsedou vlády Vladimírem Mečiarom ohledně odvolání Milana Kňažka z funkce ministra zahraničí. Z usnesení soudu bylo patrné, že prezident nemá povinnost odvolat člena vlády na návrh předsedy vlády. Situaci, kdy by však člen vlády zůstal ve funkci i přes odpor jejího předsedy, si lze jen obtížně představit. K tomu: KOUDELKA, Z.: Změny postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a Slezsku; in: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, Praha 2000, s. 177 an.

parlamentními republikami, kde spíše závisí na konkrétní ústavní dikci.⁸⁶ Konečně opět i praxe ustálená v České republice za poslední roky přiznávala prezidentovi republiky alespoň faktický vliv na podobu vlády uplatňovaný formou předběžných konzultací.⁸⁷

Nejasností týkajících se jmenování vlády bychom našli mnohem více (např. problematická konstrukce, kdy nový předseda vlády může být jmenován a složit slib ještě v době, kdy vykonává svoji funkci vláda stará, nebo otázka podmínek pro výkon funkce předsedy vlády a člena vlády, kterou Ústava ani další zákony nijak neřeší⁸⁸), nicméně ty nejsou předmětem této práce.

C. VZTAH VLÁDY A PARLAMENTU V ČESKÉ REPUBLICĚ

Vztah vlády a Parlamentu je formálně vymezen v Ústavě České republiky. Ústavou vymezený vztah zákonodárné a výkonné moci přitom nepřímou vymezuje i vztah obou komor Parlamentu. Poslanecká sněmovna je ve vztahu k vládě silnější komorou. Senát nemá podle ústavní dikce vůči vládě žádné přímé vazby. Ústava totiž stanoví, že „vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně“ (čl. 68 Ústavy). Vláda je však odpovědná pouze jako celek, vyloučena je tedy individuální odpovědnost jednotlivých členů vlády. Tato skutečnost do značné míry oslabuje některé mechanismy parlamentní kontroly vlády, zvláště pak význam interpelací, kdy poslanci nemohou volat k odpovědnosti konkrétního člena vlády, ale pouze vládu jako celek.⁸⁹

⁸⁶ K tomu srov. HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*, Praha 1995, s. 162-163.

⁸⁷ Prezident Havel vystupoval poměrně aktivně v této otázce, když se neformálně vyjadřoval k osobám jednotlivých navrhovaných ministrů. V návaznosti na to i prezident Václav Klaus vyjadřoval svůj nesouhlas se jmenováním některých členů vlády Stanislava Grosse a Jiřiho Paroubka. Nejvýrazněji vyjádřil prezident Václav Klaus otevřeně své výhrady vůči několika členům druhé vlády Mírka Topolánka, jmenované 9. ledna 2007. Přesto však ve všech případech návrhy předsedy vlády oba prezidenti akceptovali. Nicméně již samotná skutečnost, že tyto neformální konzultace probíhaly, svědčí o nejasném výkladu Ústavy v tomto směru.

⁸⁸ Autoři knihy *Ústavní systém České republiky* konstatují, že „předseda vlády ... by však měl splňovat podmínky pro zastávání úřadu prezidenta republiky“, nicméně zdůvodněna tato teze nijak není. Viz GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V.: *op. cit.* s. 191. K tomu je zapotřebí také poznamenat, že minimálně Stanislav Gross jako předseda vlády tuto podmínku z hlediska svého věku nespĺňoval.

⁸⁹ Na straně druhé však může být negativní stanovisko Poslanecké sněmovny k odpovědi na interpelaci podnětem pro předsedu vlády, aby prezidentu republiky navrhl odvolání konkrétního ministra podle čl. 74 Ústavy. K tomu blíže: PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky*, Praha 1994, s. 179, HENDRYCH, D., SVOBODA, C.: *Ústava České republiky*, Praha 1997, s. 114-115, s. 120.

Svoji kontrolní funkci vůči vládě vykonává Poslanecká sněmovna prostřednictvím právních instrumentů stanovených Ústavou a dalšími zákony.

Jedná se především o:

- kreační závislost vlády na Poslanecké sněmovně (každá nově jmenovaná vláda má ústavní povinnost požádat ve lhůtě 30 dnů od jmenování Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry);
- vyslovení nedůvěry vládě v průběhu volebního období;
- právo interpelační vůči předsedovi vlády i vůči jejím jednotlivým členům;
- povinnost účasti členů vlády na jednání parlamentních orgánů;⁹⁰
- povinnost členů vlády poskytnout informace a vysvětlení;⁹¹
- zřizování vyšetřovacích komisí.

Těmto aspektům parlamentní kontroly vlády se budu podrobně věnovat v páté kapitole své práce. Na tomto místě bych pouze zmínil dva ústavní mechanismy, které se vztahem parlamentu a vlády úzce souvisí. Jedná se o možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny v případech Ústavou předvídaných a o možnost podání demise vlády.

a) DEMISE VLÁDY

Demisi vlády můžeme chápat jako jeden z nástrojů, jímž je vyjádřen vztah vlády a parlamentu. Vláda, která má s Poslaneckou sněmovnou neshody v některých zásadních věcech, může pohrozit demisí, jež může vést k nežádoucí politické nestabilitě, a tímto způsobem „přinutit“ zákonodárce k akceptaci vůle vlády. Podle ustanovení čl. 73 odst. 1 Ústavy „předseda vlády podává demisi do rukou prezidenta republiky. Ostatní členové vlády podávají demisi do rukou prezidenta republiky prostřednictvím předsedy vlády.“ Je zapotřebí rozlišovat případy, kdy vláda musí podle Ústavy podat demisi obligatorně a kdy tak může učinit na základě svého volného rozhodnutí.

⁹⁰ Povinnost členů vlády a vedoucích jiných ústředních správních úřadů dostavit se na jednání výboru se týká pouze výborů Poslanecké sněmovny. K tomu viz ustanovení č. 38, odst. 2 Ústavy ČR a § 39 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb. Naproti tomu právo člena vlády účastnit se jednání výboru se týká obou parlamentních komor (čl. 38, odst. 1 Ústavy ČR a § 90 zákona č. 107/1999 Sb.).

⁹¹ Právo požadovat informace a vysvětlení náleží poslancům (§ 11 zákona č. 90/1995 Sb.) i senátorům (§ 12 zákona č. 107/1999 Sb.).

aa) Obligatořně vláda podává demisi ve třech Ústavou v čl. 73 odst. 2 předvídaných případech:

- Poslanecká sněmovna zamítla žádost vlády na vyslovení důvěry;
- Poslanecká sněmovna vyjádřila vládě nedůvěru;
- proběhla-li ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny.

Ve všech těchto případech má také prezident povinnost demisi vlády přijmout. V případě, že by vláda nepostupovala podle ustanovení Ústavy a demisi by nepodala, měl by prezident republiky podle čl. 75 Ústavy povinnost takovou vládu odvolat.⁹²

bb) Fakultativní demise vlády (resp. jejích členů) podaná kdykoliv během jejího funkčního období přichází v úvahu v následujících případech:

- vláda jako celek přijme rozhodnutí v podobě usnesení o podání demise;
- demisi podá pouze předseda vlády (důsledkem tohoto kroku je *ipso facto* demise celé vlády);
- jednotlivý člen vlády podá demisi prostřednictvím předsedy vlády.⁹³

S posledně jmenovanou možností souvisí i ústavní institut odvolání člena vlády prezidentem republiky na návrh předsedy vlády podle ustanovení čl. 74 Ústavy. Jedná se o výraz politické odpovědnosti premiéra za existenci celé vlády ve chvíli, kdy Ústava nepočítá s individuální odpovědností členů vlády vůči Parlamentu, a ve chvíli, kdy příslušný člen vlády odmítne sám podat demisi. V tomto případě závisí také výhradně na vůli předsedy vlády, zda

⁹² K historicky prvnímu nevyslovení důvěry vládě Poslaneckou sněmovnou došlo na její schůzi konané dne 3. října 2006. Demisi však vláda Mirka Topolánka podala až 11. října 2006.

⁹³ V takovém případě je ale demise člena vlády vázána na souhlas prezidenta republiky, který může demisi odmítnout, nebo ji alespoň pozdržet. Zajímavá otázka vyvstala v souvislosti s „dvojitou“ rezignací ministra obrany Jaroslava Tvrdíka, který s odkazem na nemožnost pokračování reforem armády 29. května 2003 písemně oznámil předsedovi vlády Vladimíru Špidlovi, že rezignuje na všechny své veřejné funkce. Tuto demisi ovšem po rozhovoru s předsedou vlády stáhnul, aby jí o den později znovu podal. Prezident Václav Klaus v té souvislosti argumentoval, že stažení rezignace není možné, a trval na tom, aby předseda vlády rezignaci doručil prezidentovi republiky k rozhodnutí o jejím přijetí, či nepřijetí. K tomu je zapotřebí poznamenat, že fakticky by tyto situace neměly nastávat, neboť jen stěžejí si lze představit výkon funkce ministra proti jeho vůli.

příslušný člen vlády zůstane ve své funkci, neboť prezident republiky má povinnost takový návrh přijmout.⁹⁴

b) ROZPUŠTĚNÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNY

Jedná se ústavní mechanismus, který může být použit v případě, že – z důvodů v Ústavě taxativně vymezených – nefunguje základní vztah mezi vládou a Parlamentem typický a nezbytný pro výkon parlamentní formy vlády. Ústava v čl. 35 a 62 písm. c) svěřuje toto zásadní rozhodnutí do rukou prezidenta republiky, který tak může učinit na základě svého uvážení. Ústava mu však stanoví limity, kdy tohoto svého práva může využít:

- aa) Absolutně nemožné je rozpustit Poslaneckou sněmovnu v době 3 měsíců před skončením jejího volebního období. Takové rozhodnutí by totiž ztrácelo smysl, neboť volby do Sněmovny by prezident musel vyhlásit v obou případech v přibližně stejném termínu.⁹⁵
- bb) Došlo k naplnění některého z důvodů pro rozpuštění Poslanecké sněmovny, které obsahuje čl. 35, odst. 1 Ústavy:
 - Poslanecká sněmovna nevyjádřila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Jednalo by se tedy v pořadí o třetí vládu, které by Sněmovna nevyjádřila důvěru podle čl. 68 Ústavy.
 - Poslanecká sněmovna se neusnese do tří měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila vláda otázku důvěry. Ani této možnosti v dosavadní české historii nebylo plně využito, jakkoliv

⁹⁴ Prof. Pavlíček upozorňuje, že se jedná o situaci, kdy „prezident republiky nemůže odvolat člena vlády, jestliže to předseda vlády nenavrhne. Může však přijmout demisi člena vlády, vzdor případnému opačnému stanovisku předsedy vlády.“ (PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky*, Praha 1994, s. 179). K tomu je však zapotřebí upozornit - jak bylo zmíněno výše - že demisi může člen vlády podat výhradně prostřednictvím jejího předsedy. Ten sice musí demisi prezidentovi předložit, nicméně lze předpokládat, že si před tím ponechá určitou dobu na potřebná politická jednání, jež mohou vést ke změně původního stanoviska daného člena vlády.

⁹⁵ Podle ustanovení čl. 17 Ústavy se totiž volby do obou komor konají ve lhůtě počínající třicátým dnem před uplynutím volebního období a končící dnem jeho uplynutí. Byla-li Poslanecká sněmovna rozpuštěna, konají se volby do šedesáti dnů po jejím rozpuštění.

v souvislosti s událostmi v roce 1998 přicházelo jeho použití v úvahu.⁹⁶

- Zasedání Poslanecké sněmovny bylo přerušeno po dobu delší, než je přípustné. Touto dobou se rozumí lhůta 120 dnů v roce ve smyslu ustanovení čl. 34 odst. 2 Ústavy.⁹⁷
- Poslanecká sněmovna nebyla po dobu delší tří měsíců způsobilá se usnášet, ačkoliv nebylo její zasedání přerušeno a ačkoliv byla v té době opakovaně svolána ke schůzi.

V dosavadní historii České republiky dosud nedošlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny. Až do ustavení Senátu v roce 1996 to ani nebylo možné, jak na to pamatoval čl. 106 Ústavy. V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny získává Senát, který je nerozpuštělný, oprávnění vydávat zákonná opatření ve věcech, jež nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona (čl. 33 Ústavy).⁹⁸

Známou a v Ústavě nedostatečně řešenou otázkou je na straně jedné oprávnění předsedy Poslanecké sněmovny rozhodnout o jejím rozpuštění, nastanou-li skutečnosti uvedené v čl. 66 Ústavy,⁹⁹ a na straně druhé nemožnost vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny někým jiným, než právě prezidentem

⁹⁶ Od ustavení přechodné vlády Josefa Tošovského existovala shoda napříč politickým spektrem o nutnosti vyhlášení předčasných voleb. Následná diskuse se vedla o způsobu, jakým se toho má dosáhnout. V Poslanecké sněmovně byly projednávány dva návrhy ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny (sněmovní tisky č. 350 a 351). Diskuse se vedly o vhodnosti použití tohoto účelového kroku a byla také zvažována možnost novely Ústavy, která by umožňovala Poslanecké sněmovně přijmout kdykoliv rozhodnutí o svém rozpuštění. Nakonec byl přijat ústavní zákon č. 69/1998 Sb., který pouze konstatoval, že volební období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 1996 skončí v roce 1998 dnem voleb do Poslanecké sněmovny, které se budou konat do 30. června 1998. K otázce možnosti rozpuštění Poslanecké sněmovny podle tohoto ustanovení Ústavy ČR je zapotřebí poznamenat, že ústavodárce nespojuje možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny se zamítavým stanoviskem k vládnímu návrhu zákona, ale pouze s nepřijetím jakéhokoliv usnesení první komory českého parlamentu v této věci. Je to tedy jedna z forem obrany vlády proti nečinnosti Poslanecké sněmovny.

⁹⁷ Tato díkce Ústavy však přesně nestanoví, co se rozumí přerušением zasedání komory Parlamentu. K tomu blíže HENDRYCH, D., SVOBODA, C.: *Ústava České republiky*, Praha 1997, s. 52.

⁹⁸ Jiná situace by nastala v případě, kdy Poslanecká sněmovna by nebyla rozhodnutím prezidenta republiky rozpuštěna, ale přesto by nemohla jednat z důvodu uplynutí jejího volebního období podle čl. 34 odst. 4 Ústavy. V takovém případě by tato pravomoc Senátu nepříslušela.

republiky. Není tedy jasné, co by následovalo v případě, že by prezident republiky volby vyhlásit odmítl (čímž by porušil svoji ústavní povinnost stanovenou čl. 63 písm. f) Ústavy), nebo v případě, kdyby bylo zapotřebí volby do Poslanecké sněmovny vyhlásit (například by končilo její volební období), ale úřad prezidenta republiky by nebyl obsazen. Čím byla způsobena tato mezera v Ústavě, není zřejmé. Pomineme-li možnou nepozornost ústavodárců, zůstává jediné racionální zdůvodnění v potřebě zajištění fungování úplného ústavního systému, včetně prezidenta.¹⁰⁰

V souvislosti s výsledkem voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2006 vyvstalo několik velmi zajímavých ústavněprávních otázek dotýkajících se vztahu vlády a Poslanecké sněmovny v obtížném povolebním období. Rád bych se na tomto místě věnoval alespoň dvěma z nich:

EXKURZ TŘETÍ: ÚSTAVNÍ VAKUUM V DOBĚ TRVÁNÍ USTAVUJÍCÍ SCHŮZE POSLANECKÉ SNĚMOVNY

Ustavující schůze Poslanecké sněmovny byla po volbách v roce 2006 řádně zahájena 27. června, nicméně nemožnost nalezení politické shody nad obsazením nejvýznamnějších ústavních funkcí vedla k tomu, že ustavující schůze trvala rekordních 51 dní. Došlo tedy k určitému zablokování ústavního systému právě v nejcitlivějším okamžiku, kdy dosluhující vláda ztrácí legitimitu z důvodu volebního neúspěchu a nově vytvářená vláda se nemůže ujmout výkonu svých funkcí. Dosavadní předseda vlády Jiří Paroubek zveřejnil svůj úmysl podat 3. července 2006 demisi, nicméně prezident republiky Václav Klaus dal veřejně najevo, že takovou demisi nepřijme právě s odkazem na dále probíhající ustavující schůzi Poslanecké sněmovny. Součástí jejího programu stanoveného zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, je složení slibu poslanců, volba předsedy Poslanecké sněmovny, místopředsedů Poslanecké sněmovny, rozhodnutí o tom, které výbory budou v Poslanecké sněmovně fungovat, a rozhodnutí o počtu jejich členů. Jakkoliv zákon o jednacím řádu neuvádí výslovně, že se jedná o obligatorně zařazený bod

⁹⁹ Jedná se o případ, uvolní-li se úřad prezidenta republiky a nový prezident ještě není zvolen nebo nesložil slib, a o případ, kdy prezident republiky nemůže svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat a usnese-li se na tom Poslanecká sněmovna a Senát.

¹⁰⁰ Důvodem pro tuto konstrukci by mohla být obava autorů textu Ústavy, aby prezidentský úřad nebyl příliš dlouho uprázdněn. Parlament se tedy v podobné situaci musí shodnout na osobě prezidenta, protože jinak by nebylo možné vyhlásit volby. Parlament se tak alespoň v tomto ohledu bez prezidenta nemůže obejít.

pořadu, ze systematického uspořádání tohoto zákona¹⁰¹ je možné vyvodit, že dokud neproběhnou všechny body upravené v této části zákona, není možné ustavující schůzi ukončit.

Zajímavou otázku vyvolává i postavení, resp. pravomoci svolavatele a předsedajícího ustavující schůze Poslanecké sněmovny. Ty jsou rámcově upraveny v ustanovení § 22 odst. 3, 4 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Jedná se jednak o pravomoc svolat ustavující schůzi¹⁰² a jednak o pravomoc řídit ustavující schůzi do doby řádného zvolení nového předsedy Poslanecké sněmovny. Řízení schůze se ovšem musí omezit jen na běžné úkony předsedajícího při řízení schůze a dále na dva úkony explicitně zmíněné v ustanovení § 24 zákona o jednacím řádu.¹⁰³ Žádné další pravomoci svolavateli a prozatímnímu předsedajícímu ustavující schůze zákon nepřiznává. Na této skutečnosti samozřejmě nic nemění ani obvyklá praxe, že tímto svolavatelem je zpravidla bývalý předseda Poslanecké sněmovny. Je tedy vyloučené, aby takový svolavatel například navrhoval zařazení jiných bodů, než těch, jež jsou stanoveny zákonem o jednacím řádu, aby měnil pořadí projednávaných bodů nebo aby činil jakékoliv jiné úkony, které Ústava svěřuje předsedovi Poslanecké sněmovny. Zcela absurdní je tedy úvaha, že by tento svolavatel ustavující schůze měl například oprávnění podat návrh prezidentovi republiky na jmenování předsedy vlády podle čl. 68, odst. 4 věta druhá Ústavy ČR.

Stejně negativně je zapotřebí zodpovědět otázku, zda je možné na ustavující schůzi zařazovat - např. usnesením Poslanecké sněmovny - body, které zákon o jednacím řádu výslovně nezmiňuje a které s ustavením Poslanecké sněmovny vůbec nesouvisí. Zejména z důvodu, že právě na okamžik ukončení ustavující schůze je vázána povinnost dosavadní vlády podat demisi. Okamžik řádného ukončení ustavující schůze Poslanecké sněmovny má tedy rozhodující význam pro nastavení standardních vztahů mezi parlamentem a nově vytvářenou vládou. Není tedy vhodné ani možné jakýmkoliv způsobem trvání ustavující schůze prodlužovat, například zařazováním dalších bodů, které nijak nesouvisí s ustavením Poslanecké sněmovny. Nelze tedy v žádném okamžiku ustavující schůze projednávat legislativní návrhy, které byly mezitím předloženy do Poslanecké sněmovny, není možné jednat o vyslovení důvěry nebo nedůvěry vládě, která má podat až po ustavující schůzi demisi, není možné projednávat interpelace směřující na členy této vlády apod..

Lze tedy závěrem konstatovat, že nebývale dlouhé trvání ustavující schůze Poslanecké sněmovny narušuje základní principy fungování parlamentního systému vlády. Otevřená zůstává také otázka, jakým způsobem by se řešila situace vyžadující

¹⁰¹ Jedná se o ustanovení §§ 22 - 28 zákona zařazených do jeho čtvrté části.

¹⁰² Zpravidla se bude jednat o rozhodnutí učiněné na základě politických dohod při respektování zákonného ustanovení v § 22 odst. 2, tedy že ustavující schůze Sněmovny se může sejít nejdříve jeden den po uplynutí předchozího volebního období Sněmovny.

nezbytné přijetí zákonné normy v průběhu trvání ustavující schůze Poslanecké sněmovny. Aplikace čl. 33 Ústavy ČR - tedy oprávnění Senátu přijímat zákonná opatření - je vyloučena, neboť není vázána na nečinnost Sněmovny, nýbrž explicitně na skutečnost jejího rozpuštění. Přijetí jakéhokoliv zákona je tedy za doby trvání ustavující schůze Poslanecké sněmovny vyloučeno.

EXKURZ ČTVRTÝ: JMENOVÁNÍ NOVÉ VLÁDY V DOBĚ TRVÁNÍ USTAVUJÍCÍ SCHŮZE POSLANECKÉ SNĚMOVNY

Podle ustanovení čl. 73, odst. 2 věta druhá Ústavy ČR „vláda podá demisi vždy po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny.“ Argumentem a contrario lze konstatovat, že vláda může podat demisi taktéž kdykoliv před ukončením ustavující schůze Sněmovny. Pomineme-li otázku, zda prezident republiky může odmítnout přijetí demise vlády, kdykoliv tato o své demisi rozhodne,¹⁰⁴ zůstává otevřena otázka, zda může prezident republiky jmenovat vládu novou, dokud není ukončena ustavující schůze Poslanecké sněmovny. Ústava ani jiný právní předpis tuto situaci podrobněji neupravuje, je tedy zapotřebí vyjít z obecného ustanovení čl. 68, odst. 2 Ústavy, dle něhož „předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády“. Vzhledem ke skutečnosti, že každá prezidentem jmenovaná vláda má povinnost do 30 dnů po svém jmenování předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o vyslovení důvěry,¹⁰⁵ tím, že by prezident jmenoval vládu dříve, než by byla skončena ustavující schůze, vystavil by ji nebezpečí, že nebude moci splnit ústavní povinnost a požádat do 30 dnů o vyslovení důvěry na řádné schůzi Poslanecké sněmovny. Na druhé straně však by takové jmenování mohlo přimět Poslaneckou sněmovnu ke skončení její ustavující schůze a otevření možnosti svolání řádné schůze právě za účelem vyslovení důvěry nově jmenované vládě. Pokud by se však nepodařilo ukončit ustavující schůzi a vláda by nemohla předstoupit do 30 dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu, ocitá se celý ústavní systém v obtížně řešitelné situaci, která Ústavou není vůbec předvídána - svoji funkci vykonává vláda, která sice byla řádně jmenována prezidentem republiky, ovšem zároveň je to vláda, které nebyla vyslovena důvěra Poslaneckou sněmovnou ve stanovené 30denní lhůtě. Taková vláda by mohla argumentovat, že svoji ústavní povinnost splnila, neboť např. formálně odeslala žádost o vyjádření důvěry do Poslanecké sněmovny a jejímu vyjádření brání pouze nečinnost dolní komory Parlamentu. Právě z důvodu předejití takové situaci je

¹⁰³ Jedná se o pravomoc požádat Poslaneckou sněmovnu, aby vzala na vědomí ustavení volební komise a ustavení mandátového a imunitního výboru.

¹⁰⁴ K této problematice srov. KOLÁŘ, P., SYLLOVÁ, J.: *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Studie Parlamentního institutu č. 1.174, Praha 2006.

¹⁰⁵ Ustanovení čl. 68 odst. 3 Ústavy ČR.

zřejmě z hlediska zachování principů parlamentní formy vlády správné, aby prezident republiky jmenoval novou vládu vždy až poté, kdy je řádně ukončena ustavující schůze Poslanecké sněmovny.

Z toho, že Poslanecká sněmovna musí ukončit všechny body ustavující schůze, zároveň plyne, že vláda není povinna podat svou demisi dříve, než je ustavena Poslanecká sněmovna a než skončí její ustavující schůze. Pokud by snad došlo k obstrukcím ze strany většiny v Poslanecké sněmovně za účelem protahování ustavující schůze, neexistují žádné ústavní mechanismy, jak ustavující schůzi ukončit. Rovněž neexistuje nástroj, jak pokračování ustavující schůze svolat menšinou Poslanecké sněmovny. Na tuto situaci nelze aplikovat čl. 35 odst. 1 písm. d) Ústavy, podle něhož „Poslanecká sněmovna nebyla po dobu delší 3 měsíců způsobilá se usnášet, ačkoliv nebylo její zasedání přerušeno a ačkoliv byla v této době opakovaně svolána ke schůzi.“ Oprávnění rozpustit Poslaneckou sněmovnu vzniká tehdy, pokud se po dobu delší než 3 měsíce nesejde více než třetina poslanců a Poslanecká sněmovna po celou tuto není usnášeníschopná. V tomto případě se jedná o časový úsek, který nesmí mít žádné přerušování ve formě konání usnášeníschopné schůze. (3 měsíce uplynou tehdy, pokud se den svým číslem shoduje se dnem, kdy byla Poslanecká sněmovně neusnášeníschopná poprvé a byla na tento den svolána ke schůzi). Během tříměsíční lhůty musí přitom být „opakovaně svolána ke schůzi“, to znamená, že poté, co byla poprvé svolána ke schůzi a nebyla usnášeníschopná, musí být takto svolána ještě aspoň jednou během tříměsíční lhůty. Pokud je ustavující schůze přerušena, jde o jinou situaci než Ústava upravuje¹⁰⁶. Čl. 35 odst. 1 písm. d) upravuje totiž jen jednu z možností, kdy je Poslanecká sněmovna nečinná. Neupravuje stav, kdy je schůze přerušena, ale ani neupravuje stav, kdy se Poslanecká sněmovna vůbec ke schůzím neschází ani ji k nim předseda Poslanecké sněmovny nesvolává. (Tyto „mezery“ jsou způsobeny tím, že jednací řád vytvořil koncepci delších schůzí, které je možno přerušit, s čímž čl. 35 implicitně nepočítal). Je tedy možno uzavřít, že čl. 35 odst. 1 písm. d) není možno aplikovat na situaci, kdy je schůze Poslanecké sněmovny přerušena, protože podmínky, které jsou v ustanovení obsaženy, nejsou splněny. Nic na tom nemění úmysl ústavodárce, který koncipoval čl. 35 tak, aby nemohlo dojít k nečinnosti Poslanecké sněmovny, lépe řečeno aby Poslanecká sněmovna v případě dlouhodobé nečinnosti mohla být rozpuštěna.

¹⁰⁶ Zcela odlišnou situaci upravuje čl. 35 odst. 1 písm. c).

IV. Vztah vlády a Parlamentu v Německu a Rakousku

1. Spolková republika Německo

Vývoj meziválečného německého parlamentarismu podle výmarské ústavy byl ovlivněn poloprezidentským modelem vlády, kdy moc byla rozdělena mezi parlament (*Reichstag*) a říšského prezidenta voleného v přímých volbách. Vláda byla odpovědná říšskému sněmu, prezidentovi však ústava přiznávala značné pravomoci. Zřejmě především negativní zkušenosti z ústavního vývoje ve třicátých letech dvacátého století - kdy říšský prezident Hindenburg pověřil funkcí kancléře Adolfa Hitlera poté, co se nepodařilo získat parlamentní podporu pro kandidáta, kterého by podporovala parlamentní většina - vedly k principiální změně poválečné koncepce nově přijímané ústavy. Základní zákon z roku 1949 se přiklonil k pojetí tzv. racionalizovaného parlamentarismu. Spolkový prezident není volen přímo voliči, nýbrž Spolkovým shromážděním (*Bundesversammlung*) složeným z poslanců Spolkového sněmu a delegátů zemských parlamentů. Ústavní pravomoci spolkového prezidenta jsou značně omezené, v zásadě pouze reprezentativní a „státně-notářské.“¹⁰⁷ Nejvýznamnější pravomocí prezidenta SRN je potom rozhodování v případě opakovaně neúspěšné volby spolkového kancléře, kdy se hlava státu rozhoduje mezi ustavením menšinové vlády nebo rozpuštěním Spolkového sněmu a novými parlamentními volbami.

Pro německý parlamentarismus je typický princip tzv. „parlamentní výhrady“ (*Parlamentsvorbehalt*) označující výsadu, že otázky podstatného významu musí být rozhodnuty parlamentem. Dominantní postavení osoby spolkového kancléře pak vede k častému označování Německa jako tzv. „kancléřské demokracie.“ Kancléř je volen přímo Spolkovým sněmem a teprve na jeho návrh jmenuje prezident ostatní ministry. Parlament tedy nemá přímou možnost ovlivňovat složení vlády, to je ponecháno kancléři, jenž je osobně odpovědný parlamentu za celou vládu. Specifickým ústavním instrumentem je tzv. konstruktivní vótum (*konstruktives Mißtrauensvotum*) umožňující

¹⁰⁷ K nim patří například: právo podepisovat zákony, právo jmenovat a propouštět spolkové soudce, právo udělovat milost či právo přezkumu, zda parlamentem schválený zákon byl z ústavního hlediska řádně přijat

vyslovení nedůvěry kancléři – a tím i celé vládě – pouze v případě, že se parlament shodne na volbě kancléře nového.¹⁰⁸ S podobným institutem se z evropských států setkáváme již pouze ve Španělsku.¹⁰⁹

Německý parlament bývá označován za systém „jedné a půl“ parlamentní komory,¹¹⁰ čímž je zdůrazněno nejednoznačné postavení Spolkové rady. Tento model byl v zásadě převzat z Výmarské ústavy, která zakotvovala existenci Říšského sněmu složeného z poslanců „volených ve všeobecných, přímých a tajných volbách muži a ženami staršími 20 let podle poměrného zastoupení“¹¹¹ a Říšské rady, která „byla vytvořena pro zastoupení německých zemí v legislativě a správě říše“.¹¹² Také systematika dnešního německého Základního zákona stejně jako Výmarské ústavy neodpovídala zařazení spolkové, resp. Říšské rady mezi moc zákonodárnou.¹¹³

Základní vymezení Spolkového sněmu obsahuje Základní zákon SRN přijatý 23. května 1949: „Poslanci Německého Spolkového sněmu jsou voleni ve všeobecných, přímých, svobodných, rovných a tajných volbách. Jsou představiteli všeho lidu, nejsou vázáni příkazy a pokyny a jsou podřízeni jen svému svědomí.“¹¹⁴ Ústava nestanoví přesný počet poslanců Bundestagu, ani

¹⁰⁸ V dosavadních dějinách Spolkové republiky došlo celkem k šesti změnám v osobě spolkového kancléře:

- v roce 1963 – Konrada Adenauera (CDU) vystřídal ve funkci Ludwig Erhard (CDU);
- v roce 1966 – Ludwiga Erharda (CDU) vystřídal ve funkci Kurt Georg Kiesinger (CDU);
- v roce 1969 – Kurta Georga Kiesingera (CDU) vystřídal ve funkci Willy Brandt (SDP);
- v roce 1974 – Willyho Brandta (SPD) vystřídal ve funkci Helmut Schmidt (SPD);
- v roce 1982 – Helmuta Schmidta (SPD) vystřídal ve funkci Helmut Kohl (CDU);
- v roce 1998 – Helmuta Kohla (CDU) vystřídal ve funkci Gerhard Schröder (SPD)
- v roce 2005 – Gerharda Schrödera (SPD) vystřídala ve funkci Angela Merkelová (CDU).

Čtyři z těchto změn v osobách kancléře proběhly v průběhu volebního období a tři z nich proběhly v rámci jedné politické strany.

¹⁰⁹ Čl. 114 ústavy Španělského království.

¹¹⁰ Na druhé straně však bývá Německo řazeno k bikamerálním modelům parlamentarismu. Např. také Meziparlamentní unie řadí Německo k zemím s dvoukomorovým parlamentem.

¹¹¹ Čl. 22 Výmarské ústavy. Citováno dle: VLČEK, E., SCHELLE, K.: *Dokumenty ke studiu moderních dějin států a práva*, Brno 1994, s. 56.

¹¹² Tamtéž, s. 63.

¹¹³ K vytvoření jakési druhé parlamentní komory formou zastoupení zemských vlád dala podnět až říšská ústava z roku 1871. Naproti tomu předcházející Frankfurtská ústava z roku 1848 počítala s existencí dvoukomorového říšského sněmu, jehož sněmovnu států měli z poloviny obsadit zástupci zemských vlád a z poloviny zástupci zemských sněmů. K tomu blíže: KYSELA, J.: *Senát Parlamentu ČR v historickém a mezinárodním kontextu*, Praha 2000, s. 70.

¹¹⁴ Čl. 38 Základního zákona. Citováno dle: KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie*, Praha 1997, s. 248.

podrobnější úpravu principů parlamentních voleb. Tato úprava je ponechána zvláštním zákonům.¹¹⁵ K zatím poslední významné reformě německého parlamentu došlo ve druhé polovině devadesátých let minulého století. V září 1995 ustavil Spolkový sněm zvláštní komisi pro reformu parlamentu, jejímž cílem mělo být především zeštíhlení Spolkového sněmu. Na základě doporučení této komise a na základě novely příslušných zákonů byl počínaje 15. volebním obdobím zmenšen počet volebních krajů při volbách do Spolkového sněmu z 328 na 299 a také počet poslanců byl snížen z původního počtu 656 na 598. Volební systém uplatňovaný ve volbách do Spolkového sněmu je pro Spolkovou republiku Německo specifický, založený na kombinaci prvků systému většinového a proporčního.¹¹⁶

Struktura Spolkového sněmu odpovídá klasické podobě parlamentu, přičemž pro Bundestag je typický vysoký počet a úzká specializace jednotlivých výborů. Dnes, tedy v 16. volebním období, jich je celkem 23.¹¹⁷ Právní úprava činnosti a způsobu jednání jednotlivých parlamentních orgánů je obsažena v zákoně o jednacím řádu.¹¹⁸ Návrhy zákonů předkládá vláda, poslanci nebo Spolková rada Spolkovému sněmu.¹¹⁹ Vládní návrhy jsou před podáním do sněmu předány Spolkové radě, která má právo zaujmout k nim ve lhůtě šesti týdnů stanovisko. Požádá-li Spolková rada z důležitého důvodu, zejména pro rozsah návrhu, o prodloužení lhůty, je možno její prodloužení až na devět týdnů. Vláda může návrh předložit Spolkovému sněmu dříve, než obdrží stanovisko Spolkové rady, ovšem jen za určitých podmínek, a to pokud označila návrh jako naléhavý a pokud uplynuly aspoň tři týdny od jeho předložení Spolkové radě.¹²⁰ V okamžiku, kdy stanovisko Spolkové rady dodatečně dojde, je okamžitě zasláno

¹¹⁵ Jedná se především o Spolkový volební zákon – Bundeswahlgesetz (BWG) z října 1990 uveřejněný v úplném znění pod číslem BGBl. I S. 1288,1594. Poslední novela tohoto zákona je z května 2002 vyhlášena pod číslem BGBl. I S. 1529.

¹¹⁶ V tomto smíšeném systému disponuje každý volič dvěma hlasy, z nichž jeden odevzdává konkrétnímu kandidátovi v jednomandátových volebních obvodech a druhý hlas odevzdává pro vázanou kandidátní listinu v příslušné zemi. K volebnímu systému ve SRN srov. ŠIMKA, K.: *Volební systém SRN*, rigorózní práce FSV UK, Praha 2001.

¹¹⁷ Počet členů výborů se pohybuje od 17 do 41 poslance. V rámci Spolkového sněmu existuje např. specializovaný výbor pro sport, pro turismus či pro venkov.

¹¹⁸ Jednací řád německého Spolkového sněmu (BGBl. I. 1237).

¹¹⁹ V letech 1949-1995 (do července) podala Spolková rada celkem 536 návrhů zákonů. Srov.: KYSELA, J.: *op.cit.*, s. 72.

¹²⁰ Resp. šest týdnů v případě, že bylo požádáno o prodloužení lhůty.

Spolkovému sněmu. Podání návrhu Spolkovému sněmu před doručením stanoviska Spolkové rady však nelze použít u návrhů na změnu ústavy a na přenášení suverénních práv na mezinárodní integrační uskupení podle čl. 23 a 24 Základního zákona. U těchto rozhodování činí lhůta, která je k dispozici Spolkové radě, vždy devět týdnů. Zákonodárnou iniciativu Spolkové rady předkládá spolková vláda Spolkovému sněmu taktéž během šesti týdnů, a to společně s vlastním stanoviskem.¹²¹ K přijetí novely Základního zákona se vyžaduje souhlas dvoutřetinové kvalifikované většiny poslanců Spolkového sněmu i Spolkové rady.

Spolkový sněm je také možné rozpustit na základě rozhodnutí spolkového prezidenta, ale pouze ve dvou ústavou předvídaných případech:

- podle čl. 63 odst. 4 Základního zákona musí spolkový prezident rozhodnout v sedmidenní lhůtě mezi jmenováním kancléře, který sice nezískal absolutní většinu hlasů poslanců, ale přesto získal alespoň většinu relativní (vznikla by tak menšinová vláda), a mezi rozpuštěním Spolkového sněmu a vypsáním nových voleb.
- podle čl. 68 Základního zákona může spolkový prezident na základě návrhu kancléře Spolkový sněm rozpustit, pakliže poslanci nevysloví absolutní většinou hlasů důvěru kancléři, který je o to požádal. Toto oprávnění však zaniká v okamžiku, kdy Spolkový sněm zvolí většinou všech poslanců nového spolkového kancléře.¹²²

Výkonná moc je ve Spolkové republice Německo také rozdělena mezi prezidenta a vládu, nicméně její časté označení jako „kancléřská demokracie“ jasně vyjadřuje dominantní postavení spolkového kancléře. Zatímco prezident je volen na pětileté funkční období zvláštním orgánem – Spolkovým shromážděním – složeným z jedné poloviny z poslanců Bundestagu a z druhé poloviny

¹²¹ I tato lhůta může být prodloužena ze strany vlády až na devět týdnů a zkrácena na základě iniciativy Spolkové rady na tři resp. šest týdnů, u návrhů změn ústavy a přenesení suverénních práv lhůta činí vždy devět týdnů. Návrh zákona projednává a schvaluje Spolkový sněm. Po přijetí je návrh předán Spolkové radě. Zde se rozlišují dva režimy dalšího legislativního procesu podle toho, zda je k jejich schválení zapotřebí souhlasu Spolkové rady. Je-li tohoto souhlasu třeba, musí Spolková rada v přiměřené lhůtě návrh zákona projednat nebo může do tří týdnů požadovat svolání stálého dohodovacího výboru, složeného ze členů obou komor. Pokud dohodovací výbor navrhne změnu v zákoně, o návrhu znovu jedná Spolkový sněm.

¹²² Této možnosti využil Helmut Kohl v roce 1982 poté, co padla vládní koalice mezi sociálními a liberálními demokraty, kteří nadále participovali na vládě spolu s křesťanskými demokraty.

z delegátů zemských sněmů, kancléře volí na návrh prezidenta Spolkový sněm. Na návrh kancléře jsou pak prezidentem jmenováni ostatní členové vlády. Otázka vázanosti prezidenta kancléřským návrhem při jmenování ministrů je i v Německu předmětem diskuse.¹²³ Dalším konkrétním aspektem německého parlamentarismu, a zvláště vztahům mezi Spolkovým sněmem a spolkovou vládou se budu věnovat v následující kapitole.

2. Rakouská republika

Již v předcházejících kapitolách jsem uvedl, že jakkoliv rakouský model vychází z poloprezidentského způsobu výkonu vlády – především z důvodu přímé volby prezidenta¹²⁴ – má rakouská hlava státu relativně slabé pravomoci srovnatelné s postavením a pravomocemi českého prezidenta. Zřejmě z toho důvodu někteří autoři řadí Rakousko spíše mezi státy s klasickým republikánským parlamentarismem.¹²⁵

Dodnes platná ústava Rakouské republiky byla přijata již 1. října 1920 jako výsledek činnosti Ústavodárného národního shromáždění (*Konstituierende Nationalversammlung*) s výrazným vlivem normativní rakouské školy v čele s Hansem Kelsenem.¹²⁶ Od té doby byla ústava několikrát novelizována, poslední významná změna souvisela se začleněním Rakouska do Evropské unie v roce 1995.¹²⁷

Veškeré akty spolkového prezidenta – nestanoví-li ústava jinak – mohou být realizovány pouze na návrh vlády nebo jí pověřeného ministra. K platnosti aktu prezidenta republiky se vyžaduje spolupodpis spolkového

¹²³ K tomu blíže: HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*, Praha 1995, s. 161. Prof. Holländer zde cituje dokonce bývalého předsedu Spolkového ústavního soudu a bývalého spolkového prezidenta Romana Herzoga, který o vázanosti prezidenta návrhem kancléře výrazně pochybuje.

¹²⁴ Přímá volba prezidenta byla do rakouské ústavy začleněna již v roce 1929, nicméně první přímé prezidentské volby proběhly až v roce 1951. Do té doby byl prezident vždy zvolen Spolkovým shromážděním na základě zvláštního ústavního zákona.

¹²⁵ Např. KLOKOČKA, V.: op. cit., s. 195.; dále též KROUPA, J.: *Soudobé ústavní systémy*, Brno 2001, s. 117.

¹²⁶ Kelsen zpracoval několik verzí rakouské ústavy, které jsou publikovány in: SCHMITZ, G.: *Vorentwürfe Hans Kelsens für Österreichische Bundesverfassung*, Wien 1981.

kancléře nebo příslušného ministra.¹²⁸ Politickou odpovědnost pak za prezidenta nese vláda.

Zákonodárná moc v Rakouské republice je svěřena dvoukomorovému parlamentu (*Bundesversammlung*) složenému z Národní rady (*Nationalrat*) a Spolkové rady (*Bundesrat*).¹²⁹ Národní rada je složená ze 183 poslanců volených na čtyřleté funkční období systémem proporčního zastoupení.¹³⁰ Poslanci Spolkové rady jsou voleni nepřímo zemskými sněmy, a to na takovou dobu, jak dlouho trvá mandát poslanců příslušného zemského sněmu.¹³¹ Na společné schůzi se obě komory scházejí pouze u příležitosti složení přísahy nově zvoleného prezidenta a v případě rozhodování o vyhlášení válečného stavu.¹³² Právo zákonodárné iniciativy mají všichni poslanci, spolková vláda, Spolková rada nebo třetina členů Spolkové rady. Zákony týkající se jednacního řádu Národní rady, jejího rozpuštění, zákona o státním rozpočtu, majetku spolku a schválení závěrečného účtu jsou ve výlučné pravomoci Národní rady. Návrhy všech zákonů jsou předkládány Národní radě, teprve po jejich schválení jsou doručeny Spolkové radě, která proti nim může ve lhůtě osmi týdnů vznést písemné odůvodněné námitky.¹³³ Nechce-li je dolní sněmovna akceptovat, musí setrvat na své původní verzi opětovným hlasováním, kdy však k souhlasu postačí opět relativní většina přítomných poslanců, za předpokladu, že je jich přítomna právě alespoň jedna polovina z celkového počtu 183.¹³⁴ Výjimkou jsou ústavní

¹²⁷ BVG č. 774/1994 BGBl.; ve smyslu tohoto zákona proběhlo v Rakousku 12. června 1994 obligatorní referendum o vstupu do Evropské unie, v němž se pro vstup vyslovilo 66,58 % voličů.

¹²⁸ Čl. 67 odst. 2 rakouské ústavy.

¹²⁹ Počet mandátů ve Spolkové radě se řídí počtem obyvatel příslušných zemí. Dnes má Burgenland a Vorarlberg po třech mandátech, Salzburg mandáty čtyři, Korutany a Tyrolsko pět, Štýrsko deset, Vídeň a Horní Rakousy po jedenácti a Dolní Rakousy dvanáct mandátů - celkem tedy 64. Současné politické rozložení mandátů ve Spolkové radě je následující: ÖVP - 28, SPÖ - 23, FPÖ - 12, Zelení - 1.

¹³⁰ K přepočítávání hlasů se v Rakousku používá Hagenbach-Bischoffova metoda a systém preferenčních hlasů. V posledních volbách konaných v listopadu 2002 získala nejvíce mandátů Lidová strana ÖVP (79). O deset mandátů méně získali sociální demokraté a největší ztrátu voličů zaznamenala Strana svobodných, která získala pouze 19 mandátů (33 jich oproti předcházejícím volbám ztratila). 16 poslanceckých křesel získali také Zelení.

¹³¹ S výjimkou Horních Rakous, kde je volební období šestileté, jde o pětileté mandáty.

¹³² Čl. 38 rakouské ústavy.

¹³³ Čl. 42 odst. 2 rakouské ústavy.

¹³⁴ Spolková rada využívá tohoto svého práva velmi zřídka. Například v období vlády tzv. velké koalice ÖVP-SPÖ v letech 1947-1966 uplatnila námitky pouze v 16 případech! K tomu

zákony nebo ústavní ustanovení obsažená v obyčejných zákonech, jimiž se omezují působnost zemí v zákonodárství nebo výkonné moci. Ty vyžadují obligatorní souhlas Spolkové rady, a to kvalifikovanou dvoutřetinovou většinou. V otázce pravomocí obou komor je zřejmá dominance Národní rady, jakkoliv poválečná novela ústavy z roku 1920 posílila do určité míry pravomoci druhé komory. Ty byly v posledních letech rozšířeny ještě více, když byly přijaty celkem čtyři návrhy změn Ústavy, jež se týkaly zákonů a státních smluv vyžadujících souhlas Spolkové rady, zákonodárné iniciativy třetiny členů Spolkové rady, přístupu k Ústavnímu soudnímu dvoru, záležitostí EU atd. Naproti tomu bylo odmítnuto celkem sedm dalších návrhů na posílení pravomocí Spolkové rady v oblasti práva zřizovat vyšetřovací komise, vyvolat referendum, a další.¹³⁵ Specifikem rakouské Národní rady je skutečnost, že může sama sebe rozpustit přijetím běžného zákona.¹³⁶

Jakkoliv je vláda v Rakousku odpovědná pouze Národní radě, přesto se zde vyvinula zajímavá ústavní praxe, kdy nově jmenovaná vláda předstupuje s vládním prohlášením i před poslance Spolkové rady a tito také mají právo interpelací na spolkovou vládu (viz kapitola V.4.). Ta je koncipována jako kolegiální orgán, jehož členové jsou jmenováni a odvoláváni prezidentem na návrh spolkového kancléře.¹³⁷ Konkrétním aspektem vztahu mezi spolkovou vládou a parlamentem bude věnována následující kapitola.

svov.: ŘÍCHOVÁ, Blanka a kol.: *Komparace politických systémů II.*, Praha 1995, s. 142. Podobné údaje uvádí i Dr. Kysela ve své výše citované publikaci: „Z 5350 návrhů zákonů projednávaných Spolkovou radou od 19. prosince 1945 do 14. ledna 1996 uplatnila námítky (či připomínky) u 111 (t.j. cca 2 %) Pouze v jedenácti případech při opětovném projednávání v Národní radě uspěla, v devíti případech nebyl nakonec přijat žádný návrh, což je třeba přičíst výše zmíněné zásadě diskontinuity. Spolková rada ani jednou nezamítla návrh zákona vyžadujícího její souhlas, i když častokrát Národní rada ignorovala její dopředu oznamované podmínky.“ KYSELA, J.: op.cit., s. 50.

¹³⁵ KYSELA, J.: op.cit., s. 51.

¹³⁶ Čl. 29 odst. 2 rakouské ústavy; zajímavé také je, že při takovém rozpuštění Národní rady trvá její funkční období až do dne, kdy se sejde nově zvolená komora.

¹³⁷ Čl. 70 odst. 1 rakouské ústavy. Ani v Rakousku však prezident není návrhem spolkového kancléře striktně vázán. K tomu blíže: HOLLÄNDER, P.: op.cit., s. 160.

V. Formy parlamentní kontroly vlády

1. Vyjádření důvěry a nedůvěry vládě

V první kapitole této práce bylo konstatováno, že kreační závislost vlády na parlamentu je jedním ze základních znaků parlamentní formy vlády. Srovnáváme-li ústavní modely jednotlivých států, můžeme dojít k následující typizaci vztahů mezi vládou a parlamentem v této otázce:

- a) Parlament přímo rozhoduje (prostřednictvím voleb) o podobě vlády, resp. o obsazení funkce jejího předsedy. S touto formou vytváření vlády se setkáváme např. v ústavní listině SRN nebo Maďarské republiky.¹³⁸
- b) O podobě vlády nerozhoduje parlament, nýbrž hlava státu,¹³⁹ která jmenuje předsedu i ostatní členy vlády. Takto jmenovaná vláda však má ústavní povinnost v určité lhůtě požádat parlament o vyslovení důvěry. S tímto mechanismem se můžeme setkat např. v Itálii nebo v České republice.¹⁴⁰
- c) V poslední skupině zemí se parlament na vlastním kreačním aktu nijak nepodílí. Vláda je jmenována hlavou státu a poslancům pak náleží pouze právo takto jmenované vládě vyslovit nedůvěru. To je typické např. pro Belgie, Nizozemí, skandinávské státy či právě pro Rakousko.¹⁴¹

¹³⁸ Ustanovení čl. 63 odst. 1 Základního zákona SRN: „Spolkového kancléře volí bez rozpravy Spolkový sněm na návrh spolkového prezidenta.“ Podobně i v § 33 Ústavy Maďarské republiky najdeme ustanovení: „Ministerského předsedu volí Parlament na návrh prezidenta republiky ... o zvolení ministerského předsedy a o schválení programu vlády rozhoduje Parlament současně.“ Citováno dle: PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, Praha 2001, s. 183.

¹³⁹ Jakkoliv je při jmenovacím aktu vázána návrhem ministerského předsedy.

¹⁴⁰ Ustanovení čl. 94 ústavy Italské republiky stanoví vládě povinnost předstoupit před obě komory parlamentu s žádostí o vyslovení důvěry do 10 dnů od svého jmenování. Podobně i Ústava ČR v čl. 68 stanoví vládě povinnost požádat Poslaneckou sněmovnu o vyjádření důvěry ve lhůtě 30 dnů od svého jmenování.

¹⁴¹ Čl. 96 belgické ústavy stanoví: „Král jmenuje a propouští své ministry. Federální vláda podá králi svou demisi, jestliže Poslanecká sněmovna absolutní většinou svých členů přijme návrh na vyslovení nedůvěry, v němž je králi navržen nástupce, který má být jmenován na místo premiéra, nebo během tří dnů po odmítnutí návrhu na vyslovení důvěry návrh na jmenování nástupce na místo premiéra předloží. Podobně i čl. 43 nizozemské ústavy zní: „Ministerský předseda a ostatní ministři jsou jmenováni a propouštěni královským výnosem.“ V rakouské ústavě upravuje vznik vlády čl. 70 an. V odst. 1 se uvádí: „Spolkového kancléře a na jeho návrh ostatní členy spolkové vlády jmenuje spolkový prezident.“

Podobně můžeme klasifikovat i druhý základní instrument vyjadřující politickou odpovědnost vlády vůči parlamentu, resp. jedné z jeho komor – tj. možnost vyjádřit nedůvěru vládě. Při klasifikaci můžeme vycházet ze dvou hledisek:

- 1) Z hlediska kontinuity výkonu vlády lze rozlišovat mezi:
 - a) destruktivním vyjádřením nedůvěry, jehož výsledkem je podání demise vlády bez ohledu na to, zda bude možné sestavit vládu novou. S touto úpravou se můžeme setkat ve většině evropských států a obvykle je doprovázena ustanovením umožňujícím hlavě státu pověřit dosavadní vládu výkonem jejích funkcí až do jmenování vlády nové;
 - b) konstruktivním věttem umožňujícím odvolání stávající vlády pouze v případě, že parlament již zároveň vyslovil důvěru vládě (resp. jejímu předsedovi) nové. Typickým příkladem tohoto modelu je ustanovení Základního zákona SRN nebo ústavy Španělského království.¹⁴²
- 2) Z hlediska míry kolegiálního charakteru vlády lze rozlišovat mezi státy:
 - a) s možností vyslovit nedůvěru pouze vládě jako celku (např. Francie, Itálie, Španělsko, Portugalsko, Česká republika),¹⁴³
 - b) s možností vyslovit nedůvěru buď vládě jako celku, nebo jejím jednotlivým členům (např. Dánsko, Řecko, Nizozemí, Slovensko).¹⁴⁴

¹⁴² Čl. 67 Základního zákona SRN: „Spolkový sněm může vyslovit spolkovému kancléři nedůvěru pouze tak, že většinou svých členů zvolí jeho nástupce a požádá spolkového prezidenta, aby spolkového kancléře propustil.“ Podobný mechanismus se uplatňuje i ve Španělsku podle čl. 114 odst. 2 tamější ústavy: „Jestliže Kongres přijme návrh na vyslovení nedůvěry, oznámí vláda králi své odstoupení. Kandidát, navržený v návrhu na vyslovení nedůvěry, získá tímto okamžikem důvěru komory ve všech ohledech stanovených v čl. 99. Král jej jmenuje ministerským předsedou.“

¹⁴³ Vyslovení nedůvěry vládě je v těchto zemích upraveno následujícími ústavními články: čl. 49 a 50 ústavy Francouzské republiky (v tomto ustanovení je explicitně uveden – pro české poměry těžko pochopitelný – zákaz podání návrhu na vyslovení nedůvěry vládě tímtož poslancem více než 3x během jednoho řádného zasedání parlamentu), čl. 94 ústavy Italské republiky (zde musí mít vláda důvěru obou komor parlamentu), čl. 196, 197 ústavy Portugalské republiky, čl. 112 - 114 ústavy Španělského království a čl. 68, 72, 73 Ústavy České republiky.

¹⁴⁴ Viz § 15 ústavy Dánského království, čl. 37, 38, 41, 84 ústavy Řecké republiky, čl. 42 odst. 2 ústavy Nizozemského království a čl. 116 odst. 3 ústavy Slovenské republiky.

A. ČESKÁ REPUBLIKA

Předsedu vlády České republiky a její členy jmenuje prezident republiky.¹⁴⁵ Kreační závislost vlády na parlamentu, resp. na jeho první komoře, je vyjádřena v ustanovení čl. 68 odst. 2 Ústavy: „Vláda předstoupí do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry.“ Jedná se tedy o model ustavení vlády, na němž se podílí vedle Parlamentu také hlava státu.¹⁴⁶ Jednací řád Poslanecké sněmovny stanoví, že předseda Sněmovny zařadí projednávání žádosti o vyslovení důvěry vládě na pořad nejbližší schůze Poslanecké sněmovny, a to tak, aby mohla být projednána nejpozději do 30 dnů od jmenování vlády prezidentem.¹⁴⁷ K žádosti přijímá Poslanecká sněmovna usnesení, zda vyslovuje vládě důvěru. Je zajímavé, že pro hlasování o vyjádření důvěry vládě nestanoví Ústava žádné vyšší kvórum, ani absolutní či kvalifikovanou většinu hlasů poslanců. Postupuje se tedy podle ustanovení čl. 39 Ústavy, kdy usnesení o vyslovení důvěry vládě je možné přijmout nadpoloviční většinou přítomných poslanců, přičemž Poslanecká sněmovna je usnášeníschopná za přítomnosti alespoň jedné třetiny svých členů.¹⁴⁸ Odchylkou od běžné praxe je pouze obligatorní forma hlasování po jménech, kdy se poslanci v abecedním pořádku veřejně vyslovují pro návrh nebo proti návrhu.¹⁴⁹ Spolu s žádostí o vyslovení důvěry

¹⁴⁵ Za existence československé federace jmenovalo českou vládu na základě čl. 122 odst. 1 písm. a) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, předsednictvo České národní rady. Česká národní rada jednala o programovém prohlášení vlády, kontrolovala její činnost a činnost jejích členů a jednala o důvěře vládě (čl. 107 odst. 1 písm. f) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci). Vláda byla povinna na základě čl. 127 po svém jmenování předstoupit před národní radu na její nejbližší schůzi, předložit jí svůj program a požádat ji o vyslovení důvěry.

¹⁴⁶ S podobnou ústavní konstrukcí se setkáváme např. v čl. 94 italské ústavy.

¹⁴⁷ § 82 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů; třicetidenní lhůta začíná vždy běžet od okamžiku jmenování prezidentem. V tomto případě tedy není rozhodující okamžik složení Ústavou předepsané slibu vládou.

¹⁴⁸ Teoreticky si lze tedy představit situaci, kdy vládě bude vyjádřena důvěra hlasy pouze 34 poslanců. Nicméně v parlamentní praxi je hlasování o vyslovení důvěry vládě samozřejmě jedním z nejdůležitějších hlasování vůbec, a proto se jej účastní téměř všichni poslanci. Závislost vlády na disciplině byt' jediného člena vládní koalice ukazuje i případ vlády V. Špidly sestavené po parlamentních volbách v r. 2002. Tato vláda se v Poslanecké sněmovně opírala o těsnou hranici 101 hlasu. Ještě těsnější rozložení mandátů v Poslanecké sněmovně přinesly volby v roce 2006.

¹⁴⁹ § 74 jednacího řádu Poslanecké sněmovny pak podrobněji upravuje toto hlasování tím způsobem, že nejprve Sněmovnou zvolení ověřovatelé zkontrolují lístky se jmény všech poslanců, z nich potom předsedající vylosuje jméno poslance, který je jako první vyvolán, aby se vyslovil, zda je pro návrh na vyslovení důvěry vládě, či proti návrhu. Poslanec se také může

vláda tradičně do Poslanecké sněmovny také předkládá své programové prohlášení, které je potom předmětem kritiky ze strany opozičních poslanců.¹⁵⁰ Jeho předložení však není obligatorní součástí žádosti o vyslovení důvěry.

V případě, kdy Poslanecká sněmovna důvěru vládě nevysloví, je vláda ve smyslu ustanovení čl. 73 odst. 2 Ústavy povinna podat demisi, kterou prezident musí přijmout.¹⁵¹ Dále se postupuje podle čl. 68 odst. 4 Ústavy, což znamená, že se celá výše upravená procedura opakuje.¹⁵² V případě, že by Poslanecká sněmovna nevyjádřila ani této vládě důvěru, měl by prezident republiky povinnost jmenovat předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny.¹⁵³ Při rozhodování o začlenění tohoto institutu do české Ústavy se vycházelo z předpokladu, že byla-li Sněmovna schopna se usnést na volbě orgánů a funkcionářů, včetně předsedy - který je taktéž volen prostou většinou hlasů poslanců - lze předpokládat, že také kandidát tímto předsedou (a jistě také politickými dohodami) určený bude mít větší šanci na sestavení vlády, které by Sněmovna vyslovila důvěru. Konečně i hrozba rozpuštění Poslanecké sněmovny podle čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy má v tomto případě jistě konstruktivní význam.

Pokud vláda předloží Poslanecké sněmovně žádost o vyslovení důvěry v průběhu svého funkčního období,¹⁵⁴ svolá předseda Sněmovnu tak, aby byla žádost projednána do čtrnácti dnů.¹⁵⁵ Vláda také může spojit žádost o vyslovení

hlasování zdržet. Dále se pak postupuje v abecedním pořádku dalšími poslanci. Předsedající vždy nahlas zopakuje stanovisko příslušného poslance, aby mohlo být zaznamenáno do stenografických záznamů.

¹⁵⁰ Ústava ani jiné zákony tuto povinnost vládě nestanoví, nicméně jedná se o zvyk pocházející zřejmě z předchozí ústavní úpravy, kdy v čl. 71 tzv. socialistické ústavy byla explicitně zmíněna povinnost vlády předstoupit před Národní, resp. Federální shromáždění s vlastním programovým prohlášením a požádat o vyslovení souhlasu s ním.

¹⁵¹ Podle čl. 62 písm. d) pak prezident tuto vládu pověří výkonem jejích funkcí až do jmenování vlády nové.

¹⁵² Poprvé byl tento postup využit po parlamentních volbách v roce 2006. K historicky prvnímu nevyslovení důvěry vládě Poslaneckou sněmovnou došlo na její schůzi konané dne 3. října 2006. Demisi však vláda Mirka Topolánka podala až 11. října 2006.

¹⁵³ Také toto ustanovení se stalo po parlamentních volbách v roce 2006 předmětem řady diskusí zejména poté, kdy předseda Poslanecké sněmovny Miloš Vláček učinil před svojí volbou veřejný slib, ve kterém mj. deklaroval vůli vzdát se této funkce právě před tím, než by mohl využít svého ústavního práva navrhnout prezidentu republiky kandidáta na předsedu vlády.

¹⁵⁴ Čl. 71 Ústavy ČR.

¹⁵⁵ § 83 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

důvěry s projednáváním vládního návrhu zákona. V tom případě je oprávněna žádat, aby Sněmovna skončila projednávání návrhu do tří měsíců od jeho předložení.¹⁵⁶ Organizační výbor navrhne Sněmovně, aby rozhodla o časovém postupu pro projednání takového zákona, přičemž lhůty stanovené pro projednávání návrhu zákona musí být zachovány.

V dosavadní historii České republiky požádala vláda Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry v průběhu výkonu svého mandátu pouze dvakrát. Poprvé ve druhém volebním období v roce 1997 po restriktivních opatřeních v oblasti veřejných financí a po připravovaných korekcích vládní hospodářské politiky.¹⁵⁷ Na předložení návrhu o vyslovení důvěry vládě se jednomyslně shodla vláda na své schůzi dne 4. června 1997 a Poslanecká sněmovna návrh projednávala již 10. června 1997. Ve veřejném hlasování po jménech se pak pro vyslovení důvěry vládě vyslovila těsná většina 101 poslanců.¹⁵⁸ Druhé podobné hlasování proběhlo ve čtvrtém volebním období na 11. schůzi Poslanecké sněmovny konané 11. března 2003. Vláda Vladimíra Špidly o vyslovení důvěry požádala po komplikované volbě nového prezidenta republiky, kdy se vládní koalici nepodařilo prosadit svého kandidáta. Také v tomto hlasování získala vláda těsnou většinu 101 hlasu.¹⁵⁹

Vyslovit nedůvěru vládě může Poslanecká sněmovna na základě písemně podaného návrhu skupiny nejméně padesáti poslanců.¹⁶⁰ V takovém případě je schůze Sněmovny svolána bezodkladně¹⁶¹ a o návrhu jsou zpraveny poslanecké kluby a sněmovní výbory. O návrhu se vede rozprava, po jejímž ukončení následuje hlasování po jménech. K vyslovení nedůvěry v tomto případě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců. V případě, že

¹⁵⁶ § 83 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁵⁷ Změna vládní hospodářské politiky znamenala faktický odklon od vládního prohlášení, na základě kterého získala vláda důvěru po volbách v roce 1996. Novým hlasováním o důvěře tak vláda chtěla posílit svoji pozici při prosazování těchto restriktivních opatření v Poslanecké sněmovně.

¹⁵⁸ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 373 k žádosti vlády České republiky o vyslovení důvěry vládě z 10. června 1997.

¹⁵⁹ Vláda požádala o vyslovení důvěry na základě svého usnesení č. 226 ze dne 3. března 2003. Při hlasování v Poslanecké sněmovně 11. března 2003 bylo přítomno všech 200 poslanců.

¹⁶⁰ Čl. 72 Ústavy ČR.

¹⁶¹ § 84 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Poslanecká sněmovna návrh přijme a vysloví tak vládě nedůvěru, musí vláda podle ustanovení čl. 73 odst. 2 Ústavy podat demisi, kterou prezident musí přijmout.¹⁶² V dosavadní novodobé historii českého parlamentarismu zatím došlo k vyvolání hlasování o nedůvěře vládě dvakrát. K prvnímu hlasování došlo 26. září 2003, kdy pro vyslovení nedůvěry vládě Vladimíra Špidly hlasovali poslanci ODS a KSČM. K druhému hlasování pak došlo 1. dubna 2005, kdy již společně s poslanci ODS hlasovali pro vyslovení nedůvěry vládě Stanislava Grosse také všichni poslanci dosud vládní KDU - ČSL. Ani v tomto případě však nedůvěra vládě vyslovena nebyla, neboť všichni poslanci KSČM a tři poslanci US-DEU se hlasování zdrželi.¹⁶³ Je také zapotřebí připomenout, že v České republice není možné vyslovit nedůvěru jednotlivým ministrům, ale pouze vládě jako celku. Oproti tomu odstoupení předsedy vlády je spojeno s nutností demise vlády jako celku, protože její existence je fakticky vázána na osobu jejího předsedy.

B. NĚMECKO

Také ve Spolkové republice Německo je vláda odpovědná Spolkovému sněmu. Charakteristickým rysem je však dominantní postavení kancléře, jehož volí poslanci na návrh spolkového prezidenta. Na další složení a podobu vlády již poslanci nemají bezprostřední vliv. Také v Německu je odpovědnost vlády koncipována kolektivně, není tedy možné hlasování o důvěře vůči konkrétním členům vlády.

¹⁶² Závaznost přijetí demise vlády prezidentem se týká pouze demise podané z důvodů uvedených v čl. 73 odst. 2 Ústavy. V případě, že by vláda podala demisi z důvodů jiných, prezident republiky by tímto návrhem zřejmě vázán nebyl.

¹⁶³ Vláda Stanislava Grosse však podala demisi několik dní poté - 25. dubna 2005. Vlastnímu jednání o vyslovení nedůvěry vládě předcházela rezignace tří lidoveckých ministrů, které prezident republiky převzal, nikoliv však přijal. Kritika z řad nejsilnější vládní strany - sociální demokracie - která neskončila ani po tomto neúspěšném hlasování o vyslovení nedůvěry, nakonec přiměla Stanislava Grosse, aby sám se svojí vládou podal demisi. Na zasedání Ústředního výkonného výboru ČSSD 24. září 2005 Stanislav Gross také oznámil, že rezignuje na funkci předsedy ČSSD a nebude kandidovat v dalších volbách do Poslanecké sněmovny.

a) USTAVENÍ VLÁDY PO VOLBÁCH

Průběh ustavení vlády po parlamentních volbách upravují čl. 63 a 64 Základního zákona a na ně navazující ustanovení zákona o jednacím řádu Spolkového sněmu. Do prvního kola volby navrhuje kandidáta v souladu s čl. 63 Základního zákona spolkový prezident. Naproti tomu do dvou následujících kol již kandidáta navrhuje skupina čítající nejméně jednu čtvrtinu všech poslanců nebo politická frakce, která také reprezentuje alespoň čtvrtinu všech poslanců Bundestagu.¹⁶⁴ Jednání Spolkového sněmu v tomto případě probíhá bez rozpravy a hlasování je tajné.¹⁶⁵ Kancléř je zvolen v případě, že získá hlasy nadpoloviční většiny všech poslanců a následně je jmenován do svého úřadu prezidentem.

Není-li navržený kandidát v prvním kole volby zvolen, může Spolkový sněm ve čtrnáctidenní lhůtě od prvního kola zvolit spolkového kancléře, a to opět absolutní většinou hlasů na návrh skupiny poslanců výše uvedené. V případě, že by ani tato volba nebyla úspěšná, koná se neprodleně kolo třetí. Jeho vítěz, který získal nadpoloviční většinu všech poslanců, by byl jmenován kancléřem. Jestliže by ovšem této absolutní většiny nedosáhl, měl by spolkový prezident na výběr ze dvou možností – jmenovat v sedmidenní lhůtě kancléřem toho kandidáta, který ve třetím kole získal pouze prostou většinu hlasů, nebo rozpustit Spolkový sněm.

V dosavadní historii Spolkové republiky Německo byl kancléř zvolen parlamentem vždy v prvním kole a nedošlo tak nikdy k ustavení menšinové vlády. Přesto se však také doposud nikdy nestalo, že by pro kancléřského kandidáta hlasovali všichni poslanci vládní koalice.¹⁶⁶

¹⁶⁴ § 4 jednacím řádu německého Bundestagu (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*) ve znění poslední vyhlášky z 12. února 1998 (BGBl. I S. 428).

¹⁶⁵ § 49 tamtéž.

¹⁶⁶ Například v posledních třech volbách Helmuta Kohla spolkovým kancléřem v letech 1987, 1991 a 1994 dosahoval rozdíl mezi počtem odevzdaných hlasů a počtem členů vládní koalice hodnot 16, resp. 20, resp. 3. Vládní koalice se také v historii opíraly často pouze o minimální většinu – např. kancléř Helmut Schmidt získal v roce 1976 pouze 250 hlasů poslanců při potřebné většině 249. Citováno dle: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Nomos, Berlin 1999, s. 1024/1.

b) VYJÁDRĚNÍ NEDŮVĚRY VLÁDĚ - KONSTRUKTIVNÍ VÓTUM¹⁶⁷

Konstruktivní vótum je specifickým nástrojem německého parlamentarismu. Spolkový sněm může vyslovit spolkovému kancléři nedůvěru jenom tak, že většinou svých členů zvolí jeho nástupce a požádá spolkového prezidenta, aby spolkového kancléře propustil. Spolkový prezident pak musí žádosti vyhovět a zvoleného kancléře jmenovat. Mezi podáním návrhu a volbou musí uplynout 48 hodin.

Ústavní zakotvení tohoto mechanismu je obsaženo v článku 67 Základního zákona:

„(1) Spolkový sněm může vyslovit spolkovému kancléři nedůvěru pouze tak, že většinou svých členů zvolí jeho nástupce a požádá spolkového prezidenta, aby spolkového kancléře propustil. Spolkový prezident musí žádosti vyhovět a zvoleného jmenovat.

(2) Mezi podáním návrhu a volbou musí proběhnout čtyřicet osm hodin.“¹⁶⁸

Jednací řád Spolkového sněmu pak vymezuje vlastní proceduru projednávání takového návrhu. V § 67 odst. 1 jsou stanoveny dvě základní podmínky pro zařazení návrhu na vyslovení nedůvěry na pořad jednání Spolkového sněmu: a) návrh je předložen skupinou čítající nejméně jednu čtvrtinu všech poslanců, nebo politickou frakcí reprezentující stejný počet zákonodárců; b) v návrhu je obsaženo také jméno nového kandidáta na úřad spolkového kancléře. Volba probíhá nejdříve po 48 hodinách od podání návrhu tajným hlasováním¹⁶⁹ v jediném kole, a to i v případě, že bylo předloženo více návrhů. Novým kancléřem je zvolen kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců.

V dějinách Spolkové republiky Německo bylo zatím použito tohoto mechanismu pouze ve třech případech – v dubnu 1972, na přelomu září a října 1982 a v červnu 2005.

¹⁶⁷ Němčina používá pro tento mechanismus velmi přfhodný termín *Konstruktives Mißtrauensvotum*.

¹⁶⁸ Citováno dle: KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie*, Praha 1997, s. 255.

¹⁶⁹ Procedura tajného hlasování je upravena v § 49 zákona o jednacím řádu Spolkového sněmu.

EXKURZ PÁTÝ: UŽITÍ PROCEDURY KONSTRUKTIVNÍHO VÓTA V DOSAVADNÍ HISTORII SRN

- *Parlamentní volby v roce 1969 skončily velmi těsným výsledkem (viz příloha č. 2 této práce), když koalice sociálních a liberálních demokratů SPD a FDP získala 268 mandátů, zatímco opozice CDU/CSU obsadila 250 parlamentních křesel. 21. října 1969 byl spolkovým kancléřem zvolen Willy Brandt, a to 251 hlasy koaličních poslanců. V následujících dvou letech však několik dosavadních poslanců SPD a FDP vystoupilo ze svých stranických frakcí a přestoupili ke křesťanským demokratům, nebo zůstali nezávislí. Když v zemských volbách v dubnu 1972 CDU výrazně porazila vládní strany,¹⁷⁰ dali představitelé křesťanských demokratů jasně najevo, že poprvé v historii využijí článku 67 Základního zákona. 24. dubna 1972 předložili parlamentu návrh tohoto usnesení: „Bundestag vyjadřuje spolkovému kancléři Willy Brandtovi nedůvěru a volí jeho nástupcem poslance Dr. Rainera Barzela jako spolkového kancléře Spolkové republiky Německo. Bundestag žádá spolkového prezidenta, aby odvolal z funkce spolkového kancléře Willyho Brandta.“¹⁷¹ V následujících dnech se ještě pokusil spolkový prezident Gustav Heinemann zprostředkovat rozhovory mezi koaličními a opozičními poslanci, nicméně na zasedání Spolkového sněmu 27. dubna 1972 přednesl šéf poslanecké frakce CDU Kurt Georg Kiesinger návrh na vyjádření nedůvěry vládě. V následném hlasování podpořilo tento návrh 247 poslanců a 10 poslanců z Berlína. To znamenalo, že návrh nebyl přijat a spolkovým kancléřem zůstal nadále sociální demokrat Willy Brandt*
- *K druhému hlasování o vyjádření nedůvěry vládě došlo v průběhu roku 1982, tedy v době koaliční vlády sociálních a liberálních demokratů pod vedením kancléře Helmuta Schmidta. Vládní koalice disponovala na počátku volebního období většinou 269 hlasů proti 224 hlasům opoziční frakce CDU/CSU, nicméně v létě 1982 došlo k roztržce mezi představiteli SPD a FDP ohledně vzrůstu zadlužení země a nutnosti přijetí úsporných opatření. Čelní zástupci liberálních demokratů ve vládě – spolkový ministr zahraničí Hans-Dietrich Genscher a spolkový ministr hospodářství Otto Graf Lambsdorff - pohrozili odchodem z vlády, zvláště poté co v zemských volbách v Hamburgu a Hesensku zvítězili křesťanští demokraté. 17. září 1982 rezignovali na své vládní funkce ministři Hans-Dietrich Genscher, Otto Graf Lambsdorff, Gerhart Rudolf Baum a Josef Ertl.¹⁷² Předsednictvo FDP se také*

¹⁷⁰ Volby se konaly 23. dubna 1972 a zřetelně v nich zvítězila CDU se ziskem 53,0 % hlasů, zatímco vládní SPD získala pouze 37,5 % a FDP 8,9 % hlasů.

¹⁷¹ *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Nomos, Berlin 1999, s. 1230/1.

¹⁷² Představitelé liberálních demokratů však v tomto kroku nebyli jednotní. Pro zachování dosavadní koalice se sociální demokratií se vyslovoval především tehdejší generální sekretář FDP Günter Verheugen, který následně 29. září 1982 rezignoval na svoji funkci. Později se stal

vyslovilo pro vytvoření nové koalice s křesťanskými demokraty, do jejichž čela byl zvolen Helmut Kohl. Ten se také stal společným kandidátem poslaneckých frakcí CDU/CSU/FDP na funkci spolkového kancléře při podání návrhu na vyhlášení nedůvěry vládě, jenž byl podán 12. září 1982. V hlasování o vyslovení nedůvěry vládě Helmuta Schmidta, které se konalo 1. října 1982, podpořilo návrh 256 poslanců a 11 poslanců z Berlína, čímž byla naplněna podmínka souhlasu absolutní většiny členů Bundestagu. Spolkovým kancléřem se stal Helmut Kohl, kterého také následně jmenoval do funkce spolkový prezident Karl Carstens.

- Zcela výjimečná situace nastala také v červnu 2005 v souvislosti s žádostí kancléře Gerharda Schrödera, který požádal poslance vlastní sociálně demokratické strany, aby se při rozhodování Spolkového sněmu o vyjádření nedůvěry vládě zdrželi hlasování. Kancléř Schröder chtěl tímto postupem řešit problematickou situaci po prohraných volbách do zemského sněmu v Severním Porýní - Vestfálsku a chtěl tak vyvolat předčasné volby do Spolkového sněmu.¹⁷³ Tento nestandardní postup vyvolal řadu diskusí a na základě návrhu dvou poslanců Spolkového sněmu o něm rozhodoval i Spolkový ústavní soud.¹⁷⁴

Určitým protipólem institutu konstruktivního vóta je mechanismus vyjádření důvěry vládě, o něž může kdykoliv požádat spolkový kancléř. Čl. 68 Základního zákona k tomu uvádí:

„(1) Nedosáhne-li návrh spolkového kancléře na vyslovení důvěry souhlasu většiny členů Spolkového sněmu, může spolkový prezident na návrh spolkového kancléře během jedenadvaceti dnů Spolkový sněm rozpustit. Právo rozpustit sněm však zaniká, jakmile Spolkový sněm většinou svých členů zvolí jiného spolkového kancléře.

(2) Mezi návrhem a hlasováním musí uplynout čtyřicet osm hodin.“

Je tedy právem spolkového kancléře, aby kdykoliv během trvání funkčního období vlády požádal Spolkový sněm o vyslovení důvěry. Nedosáhne-li jeho

členem SPD, za niž zastával řadu vládních funkcí, a od roku 1999 je komisařem Evropské unie odpovědným za její rozšíření.

¹⁷³ Kancléře Schrödera oslabilo zejména kritika některých členů vlastní strany. Po rezignaci na funkci předsedy SPD se do jejího čela dostal v březnu 2004 Franz Müntefering. Již v listopadu 2005 byl ovšem vystřídán novým předsedou, kterým se stal Matthias Platzeck.

¹⁷⁴ Ústavní soud konstatoval, že uvedený postup kancléře Schrödera neodporuje německé ústavě. Na základě parlamentních voleb, které proběhly 18. září 2005, však SPD neobhájila své dominantní postavení ve Spolkovém sněmu a došlo tak k vytvoření velké koalice mezi CDU/CSU a SPD.

návrh souhlasu většiny členů Spolkového sněmu, může - podle svého uvážení - spolkový prezident na návrh kancléře Spolkový sněm rozpustit. Právo na rozpuštění však zaniká, jakmile Spolkový sněm většinou svých členů zvolí jiného spolkového kancléře. Mezi návrhem a hlasováním o důvěře musí uplynout 48 hodin.

Tomuto ústavnímu institutu bývá přikládán dvojitý zásadní význam:

- vede k upevnění kancléřovy pozice v konkrétní politické situaci;
- jeho prostřednictvím může kancléř iniciovat vypsání nových parlamentních voleb v době, která je pro jeho politickou stranu příhodná.¹⁷⁵

Ani tohoto ústavního mechanismu však nebývá ve Spolkové republice užíváno příliš často. V dosavadní historii jej spolkoví kancléři využili pouze třikrát:

- aa) V roce 1972 kancléř Willy Brandt po neúspěšném návrhu frakce CDU/CSU na vyhlášení nedůvěry podle čl. 67 (viz výše). 20. září 1972 oznámil Brandt Spolkovému sněmu, že podává návrh na vyhlášení důvěry vládě, a to v souvislosti s projednáváním zákona o reformě důchodového systému. Hlasování skončilo poměrem 248:247 ve prospěch opozičního protinávrhu, a proto mohl kancléř navrhnout spolkovému prezidentu Gustavu Heinemannovi rozpuštění Spolkového sněmu. K tomu skutečně téhož dne došlo společně s vyhlášením termínu nových parlamentních voleb na 19. listopad 1972. Zřetelným vítězem těchto voleb se stala sociální demokracie (získala 230 mandátů oproti 177 mandátům křesťanských demokratů), což posílilo pozici Willyho Brandta v rámci strany i vlády.
- bb) Spolkový kancléř Helmut Schmidt, když 3. února 1982 podal parlamentu návrh na vyjádření důvěry. V hlasování, které proběhlo 5. února, získal dostatečný počet hlasů, když jeho vládu podpořilo celkem 280 poslanců, zatímco proti se postavilo 235 zákonodárců.
- cc) Také kancléř Helmut Kohl využil čl. 68 Základního zákona, jakkoliv spíše z pragmatických důvodů. 13. října 1982 bylo uveřejněno prohlášení vlády

¹⁷⁵ K tomu blíže: SCHNEIDER, H. P.: *Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung*. In: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989, s. 1297.

o tom, že parlamentní volby by se měly uskutečnit 6. května následujícího roku. Toto oznámení vyvolalo diskuse o ústavních možnostech rozpuštění Spolkového sněmu a o vyhlášení voleb nových. Proto kancléř Kohl 13. prosince 1982 podal návrh na vyjádření důvěry vládě, o němž se hlasovalo 17. prosince. 248 poslanců se hlasování zdrželo a 218 jich vyjádřilo nesouhlas. Ještě téhož dne mohl podat kancléř spolkovému prezidentu Carstensovi návrh na rozpuštění Spolkového sněmu, k čemuž skutečně 6. ledna 1983 došlo. Březnové volby vyhrála koalice CDU/CSU se ziskem 224 mandátů. Tento postup ústavních činitelů však vyvolal pochybnosti některých poslanců i odborníků, kteří podali ústavní stížnost ke Spolkovému ústavnímu soudu. Ten však stížnost zamítl a průběh i výsledek voleb potvrdil.¹⁷⁶

V souvislosti s uplatňováním čl. 68 Základního zákona v praxi došlo k zajímavé situaci na podzim roku 1966, kdy poslanecká frakce SPD předložila k projednávání tento návrh usnesení: „Žádáme spolkového kancléře, aby podle čl. 68 Základního zákona okamžitě předložil návrh na vyjádření důvěry.“¹⁷⁷ Kancléř Ludwig Erhard totiž několik dní předtím oznámil úmysl rezignovat na svoji funkci. V následném hlasování získal návrh podporu 255 poslanců, čímž byla fakticky vyjádřena důvěra Erhardovu kabinetu, aniž by kancléř o vyjádření důvěry sám požádal.

Vedle výše popsaného mechanismu umožňuje ústavní řád Spolkové republiky Německo, aby spolkový kancléř předložil návrh na vyjádření důvěry vládě spojený s projednáním určitého návrhu zákona. Tuto proceduru popisuje čl. 81 odst. 1 Základního zákona: „Nedojde-li v případě článku 68 k rozpuštění

¹⁷⁶ Podobné diskuse se objevily i v České republice na jaře roku 1998, kdy se hledal nejjednodušší postup pro zkrácení druhého volebního období Poslanecké sněmovny poté, co odstoupila druhá Klausova vláda a byla jmenována vláda premiéra Josefa Tošovského, která měla prozatímní charakter. K zajištění ústavního rámce rozpuštění Poslanecké sněmovny mělo být spojení vyjádření důvěry této vládě s projednáváním návrhu novely zákona o půdě. V případě, že by se Sněmovna takovýmto návrhem nezabývala po dobu tří měsíců, mohlo by dojít k jejímu rozpuštění podle ustanovení čl. 44 odst. 3 Ústavy a čl. 35 odst. 1 písm. b Ústavy. Nakonec byl však zvolen jiný postup, když byl přijat ústavní zákon č. 69/1998 Sb. ze dne 19. března 1998, o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Jeho první článek konstatuje: „Volební období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 1996 skončí v roce 1998 dnem voleb do Poslanecké sněmovny, které se budou konat do 30. června 1998.“

¹⁷⁷ *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Nomos, Berlin 1999, s. 1246/1.

Spolkového sněmu, může spolkový prezident na žádost spolkové vlády se souhlasem Spolkové rady vyhlásit pro určitý návrh zákona nouzový stav zákonodárství, jestliže Spolkový sněm návrh zamítl, ačkoli jej spolková vláda označila za naléhavý.“ Totéž platí, je-li zamítnut návrh zákona, ačkoli spolkový kancléř s ním spojil návrh podle článku 68. V dosavadní historii SRN však této procedury nebylo využito.

Již dříve jsem uvedl, že ani ve Spolkové republice není možné vyjádřit nedůvěru nebo odvolat jednotlivého člena vlády na základě rozhodnutí Spolkového sněmu. Základní zákon se explicitně zmiňuje pouze o vyjádření nedůvěry (formou konstruktivního veta) spolkovému kancléři. Přesto existuje celá řada případů, kdy německý parlament přijal usnesení vyjadřující nespokojenost s činností jednotlivých ministrů nebo kdy se distancoval od prohlášení některých vládních politiků.¹⁷⁸

C. RAKOUSKO

Rakouský ústavní model vykazuje všechny podstatné známky parlamentní formy vlády, a to i přes neobvyklou přímou volbu prezidenta.¹⁷⁹ Spolkový prezident - jakkoliv volený v přímých volbách - je ve svých pravomocech značně limitován ustanovením čl. 67 rakouské ústavy, podle něhož všechny akty spolkového prezidenta potřebují ke své platnosti spolupodpis spolkového kancléře nebo příslušného spolkového ministra, není-li stanoveno jinak.¹⁸⁰ Odpovědnost vlády

¹⁷⁸ Takových usnesení bychom v historii německého parlamentu našli více než třicet. Například můžeme uvést návrh poslanecké frakce SPD z roku 1986 na vyjádření nesouhlasu s názorem spolkového kancléře Kohla uveřejněného v týdeníku Newsweek, ve kterém přirovnal M. Gorbačova ke Goebbelsovi (Parlamentní tisk 10/6345 ze 6. listopadu 1986).

¹⁷⁹ Prezidentské volby jsou dvoukolové, přičemž druhé kolo se uskuteční pouze v případě, že žádný z kandidátů nezíská nadpoloviční většinu všech odevzdaných hlasů. Do druhého kola postupují pouze dva nejméně úspěšní kandidáti, vítězem se stává ten, který získá již pouze prostou většinu hlasů. Velmi zajímavé ustanovení obsahuje čl. 60 odst. 2 rakouské ústavy, podle něhož mohou navrhovatelé kandidátů, kteří postoupili do druhého kola, mezi prvním a druhým kolem voleb rozhodnout o změně v osobě svého kandidáta. Odstavec 6 téhož článku zároveň stanoví, že spolkový prezident může být před uplynutím svého funkčního období odvolán lidovým hlasováním, které se koná na žádost Spolkového shromáždění.

¹⁸⁰ Dalším omezením je i čl. 67 odst. 1, podle něhož může prezident vydávat své právní akty pouze na návrh vlády nebo jí zmocněného ministra, není-li opět stanoveno zvláštním ústavním zákonem jinak. Čl. 68 odst. 1 dále stanoví, že spolkový prezident je za plnění svých ústavních povinností odpovědný Spolkovému shromáždění. Konečně je také příznačné, že v případě

parlamentu je vyjádřena v čl. 52 ústavy: „Národní rada a Spolková rada mají právo kontrolovat činnost spolkové vlády, dotazovat se členů vlády na všechny záležitosti výkonné moci a žádat veškeré informace, týkající se příslušného resortu, dále jsou oprávněny vyslovovat v rezolucích své přání, týkající se uplatňování výkonné moci.“

a) USTAVENÍ VLÁDY PO VOLBÁCH

Kancléře a na jeho návrh i ostatní členy vlády jmenuje spolkový prezident ve smyslu čl. 70 rakouské ústavy.¹⁸¹ Jmenovány mohou být pouze osoby, které jsou volitelné do Národní rady, nicméně nemusejí být jejími členy. Ústava dále nepamatuje na žádné další ustanovení, které by vázalo vznik nové vlády na souhlas parlamentu, s výjimkou čl. 70 odst. 3: „Jmenuje-li spolkový prezident novou spolkovou vládu v období, kdy Národní rada nezasedá, je povinen svolat do týdne Národní radu k mimořádnému zasedání (čl. 28 odst. 2), aby se jí nová vláda mohla představit.“ Ustálenou praxí rakouského parlamentarismu se stalo představení nově jmenované vlády Národní radě a diskuse nad jejím programovým prohlášením, nicméně skutečnost, že samotná existence vlády není vázána na žádný akt parlamentu, tím není dotčena. Poslanci tak mají možnost nově jmenované vládě, nebo jejím jednotlivým členům pouze vyjádřit nedůvěru podle čl. 74 ústavy. Právě z toho důvodu také rakouská ústava zakotvuje povinnost svolání mimořádného zasedání Národní rady po jmenování nové vlády. Své programové prohlášení přednáší nově jmenovaná vláda také ve Spolkové radě, nicméně její členové právo na vyjádření nedůvěry vládě nemají.

b) VYJÁDŘENÍ NEDŮVĚRY VLÁDĚ

Rakouský ústavní model zakotvuje princip individuální i kolektivní odpovědnosti členů vlády. Článek 74 ústavy k tomu stanoví: „Vysloví-li

uvolnění úřadu spolkového prezidenta nebo v případě, že prezident není schopen vykonávat svůj úřad, přecházejí všechny ústavní pravomoci prezidenta po dobu prvních dvaceti dnů na spolkového kancléře.

¹⁸¹ Je zajímavé, že dokonce i tento jmenovací akt musí být spolupodepsán nově jmenovaným kancléřem, což je výslovně uvedeno v čl. 70 odst. 1 ústavy. Podle prof. Filipa v případě, že je jmenována celá vláda, není prezident vázán řádným návrhem. K tomu KROUPA, J. a kol.: *Soudobé ústavní systémy*, Brno 2001, s. 121.

Národní rada zvláštním rozhodnutím nedůvěru spolkové vládě nebo některým jejím členům, musí být spolková vláda nebo příslušný spolkový ministr zbaven úřadu.“ Procedura vyjádření nedůvěry vládě je pak obsažena v druhém odstavci tohoto článku - ve kterém se především konstatuje, že „k usnesení Národní rady, kterým se vyslovuje nedůvěra, je nutná přítomnost poloviny členů Národní rady“ – a v zákoně o jednacím řádu Národní rady.¹⁸² V jeho § 55 odst. 2 je stanoveno relativně nízké kvórum pro podání návrhu na vyjádření nedůvěry – pouze pět poslanců.¹⁸³ Návrh musí být podán písemně a na plénu jej předkládá jeden z navrhovatelů.¹⁸⁴ Na žádost 1/5 přítomných poslanců musí být hlasování o důvěře vládě odloženo na následující pracovní den.¹⁸⁵ K dalšímu odkladu hlasování může dojít jedině na základě usnesení Národní rady. Zákon nestanoví žádné další zvláštní odchylky od běžné parlamentní procedury. Pro přijetí návrhu na vyslovení nedůvěry tedy postačuje prostá většina přítomných poslanců, při zachování ústavou stanovené přítomnosti nadpoloviční většiny všech poslanců.

Ústavní procedura projednávání návrhů na vyjádření nedůvěry jednotlivým členům vlády je v Rakousku poměrně často využívána. Např. pouze v posledním volebním období Národní rady¹⁸⁶ podali opoziční poslanci jeden návrh na vyjádření nedůvěry celé vládě, jeden návrh na vyjádření nedůvěry spolkovému kancléři Wolfgangu Schüsselovi, sedm návrhů na vyjádření nedůvěry spolkovému ministru spravedlnosti, dva návrhy na vyjádření nedůvěry spolkovému ministru sociálních věcí a po jednom návrhu na vyjádření nedůvěry spolkovému ministru dopravy a vnitra. Ani jeden z těchto návrhů však nebyl úspěšný.

¹⁸² Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (*Geschäftsordnungsgesetz 1975*) BGBl. Nr. 410/1975 idF BGBl. Nr. 302/1979, 353/1986, 720/1988, 569/1993, 438/1996 sowie BGBl. I Nr. 131/1997 und BGBl. I Nr. 163/1998.

¹⁸³ Bud' jsou pod návrhem přímo podepsáni, nebo vyjádří návrhu svoji podporu povstáním z místa po výzvě předsedajícího.

¹⁸⁴ Jednací řád dokonce umožňuje, aby návrh přečetl na výzvu předsedajícího jeden ze zapisovatelů.

¹⁸⁵ § 67 odst. 1 zákona o jednacím řádu.

¹⁸⁶ Tedy v letech 2000 – 2002.

Ústava Rakouské republiky přiznává poslancům Národní rady také právo přijmout usnesení o podání žaloby k ústavnímu soudu proti spolkové vládě z důvodu porušení zákona.¹⁸⁷

2. Interpelace

Interpelační právo poslanců je druhým nejvýznamnějším nástrojem výkonu parlamentní kontroly vlády.¹⁸⁸ Oprávnění poslanců klást otázky členům vlády je bezprostředně spojeno s vlastní existencí parlamentu. S institucionalizovanou podobou interpelačního práva se poprvé setkáváme v jednacím řádu francouzského Národního shromáždění z roku 1789, který stanovil ministrům povinnost „*pour être toujours prêts à recevoir les ordres de l'Assemblée et à donner les renseignements nécessaires.*“¹⁸⁹ V Rakouské monarchii se s interpelacemi poprvé setkáváme v roce 1867, v Německu byl institut interpelací poprvé použit v Říšském sněmu až v roce 1910 po tzv. Daily-Telegraph aféře.¹⁹⁰ Také ústavní listina Republiky Československé obsahovala zakotvení institutu interpelací v § 52: „(1) Každá sněmovna jest oprávněna interpelovati předsedu a členy vlády ve věcech jejich působnosti, zkoumati správní úkony vlády, voliti výbory, jimž ministerstva poskytujítež informace, usnášeti se na adresách a resolucích. (2) Předseda a členové vlády jsou povinni odpovídati na interpelace členů sněmoven.“

¹⁸⁷ Čl. 76 odst. 1 a čl. 142 odst. 2 písm. b) rakouské ústavy.

¹⁸⁸ Zde mám na mysli institut interpelací v širším slova smyslu, který zahrnuje písemné i ústní dotazy poslanců na členy vlády. Němčina v této souvislosti používá výstižného výrazu *Ministeranklagerecht*.

¹⁸⁹ Dekret z 2. června 1791. Citováno dle: BEYME, K. von: *Die Parlamentarische Demokratie; Entstehung und Funktionsweise 1789 – 1999*, Opladen/Wiesbaden 1999, s. 86.

¹⁹⁰ Tamtéž. s. 97. Von Beyme uvádí i další státy, ve kterých se institut interpelací postupně prosazoval: 1810 – Švédsko, 1820 – Bavorsko, 1838 – Norsko, 1850 – Švýcarsko, 1852 – Dánsko, 1855 – Nizozemí, 1866 – Řecko, 1875 – ústava 3. Francouzské republiky.

Forma interpelací je upravena v jednotlivých parlamentech rozdílně. V zásadě je možné rozlišovat mezi:

- interpelacemi písemnými a ústními
- interpelacemi v užším slova smyslu a dotazy poslanců (v rámci tzv. *question time*).¹⁹¹

Interpelacemi v užším slova smyslu přitom rozumíme odpovědi členů vlády na otázky poslanců, které byly již předem položeny (ať už ústně nebo písemně), a ministři tak mají možnost se na odpověď dostatečně připravit. Naproti tomu otázky kladené v tzv. *question time*¹⁹² vyžadují okamžitou reakci ze strany příslušného člena vlády. Neklade se tedy takový důraz na věcné zodpovězení všech aspektů položené otázky, ale spíše na schopnost zaujetí politického stanoviska k příslušnému tématu. Právě to je také důvodem, proč se instituce *question time* těší mnohem většímu zájmu ze strany médií, a tak i veřejnosti, neboť dochází k neustálé výměně názorů mezi vládou a opozičními poslanci. Další odlišností mezi otázkou položenou v rámci tzv. *question time* a interpelací je skutečnost, že prvně jmenovaná nemá žádnou okamžitou politickou sankci, a je tedy dobře odlišitelná od jiných forem parlamentní kontroly, jakými jsou návrhy na vyslovení nedůvěry nebo právě interpelace. Interpelace je naproti tomu charakteristická možností uplatnění sankce v případě, že s odpovědí na interpelaci není vysloven souhlas, což může vést k hlasování o vyslovení nedůvěry interpelovanému ministrovi či celé vládě.

Obsah interpelací není nijak věcně vymezen. Jednací řády parlamentů pouze upravují formální náležitosti výkonu tohoto práva, nicméně platí, že poslanci mohou interpelovat vládu, resp. její jednotlivé členy ve všech věcech týkajících se její působnosti.

Z procedurálního hlediska je možné zdůraznit tři aspekty, kterými se institut interpelací v jednotlivých státech liší:

- kolik času je vyhrazeno vládě k odpovědím na položené otázky;

¹⁹¹ Ve většině parlamentů je běžná úprava dvou až tří těchto procedur, resp. jejich kombinace.

¹⁹² Tento institut - podobně jako mnoho ostatních forem parlamentní praxe - vznikl ve Velké Británii. Jeho procedura byla upravena od r. 1841, kdy byla (a je dosud) zvláštní část zasedání dolní komory parlamentu věnována odpovědím vlády na dotazy poslanců. V r. 1902 byla zavedena praxe, kdy poslanci mohli žádat odpověď na ústní otázky písemně a dále bylo umožněno

- zda mohou tazající poslanci klást doplňující otázky;
- podmínky, za nichž je možno otevřít rozpravu k položené otázce.

A. ČESKÁ REPUBLIKA

Vzhledem ke skutečnosti, že podle dikce Ústavy ČR je vláda odpovědna pouze Poslanecké sněmovně,¹⁹³ náleží právo na interpelace pouze členům Poslanecké sněmovny. Ti mají podle čl. 53 Ústavy „právo interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti“.¹⁹⁴ Interpelování členové vlády pak mají ústavní povinnost na interpelaci odpověď ve lhůtě třiceti dnů od jejího podání. V původním vládním návrhu Ústavy ČR bylo právo podávat interpelace přiznáno pouze Poslanecké sněmovně jako celku nebo skupině alespoň deseti poslanců s odůvodněním, „aby vláda byla chráněna před otázkami, které nejsou zásadního charakteru“.¹⁹⁵ Ústavněprávní výbor České národní rady však k této otázce předložil pozměňovací návrh, který byl posléze akceptován celou Sněmovnou a který interpelační právo přiznával každému jednotlivému poslanci. Ústava nijak nevymezuje formu podané interpelace. Tu však upravuje zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který rozlišuje dva druhy interpelací – interpelace ústní a interpelace písemné.¹⁹⁶ Právě projednávání interpelací je také jediným pevným bodem programu jednání Poslanecké sněmovny. Podle ustanovení § 54 odst. 4 jednacího řádu je na pořad schůze Sněmovny vždy zařazen bod „odpovědi na písemné interpelace“ a bod „ústní interpelace“, je-li jedním z jednacích dnů schůze Sněmovny čtvrtek. Naproti tomu nejedná-li Sněmovna ve čtvrtek, ústní interpelace a bod odpovědi na písemné interpelace se do pořadu schůze nezařadí.

odpovědět na otázky písemně v případě, že nebylo možno dát odpovědi ústně z důvodu nedostatku času.

¹⁹³ Čl. 68 odst. 1 Ústavy ČR.

¹⁹⁴ Vymezení působnosti vlády, resp. ministrů, v rámci které mohou být poslanci interpelováni, není jednoznačné. Je zřejmé při tom zapotřebí vycházet především z příslušných ustanovení zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. K tomu též komentář: HENDRYCH, D., SVOBODA, C.: *Ústava České republiky*, Praha 1997, s. 78.

¹⁹⁵ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky*, Praha 1994, s. 133.

¹⁹⁶ § 110 an zákona č. 90/1995, o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

Interpelace podávají poslanci buď ústně během jednání Poslanecké sněmovny, nebo písemně prostřednictvím jejího předsedy. Ovšem i k ústní interpelaci je zapotřebí se předem písemně přihlásit u předsedy Sněmovny, a to nejpozději do 11. hodiny dne, ve kterém se mají konat.¹⁹⁷ Pořadí přednesených ústních interpelací se určuje losem v přesně stanovený čas - v 11,30 téhož dne.¹⁹⁸ Počet přednášených interpelací tedy není omezen kvantitativně, nýbrž pouze časem k jejich zodpovězení. Předseda vlády odpovídá na ústní interpelace v době od 14,30 do 15,15 hodin, ostatní členové vlády potom v době od 15,15 do 16,15 hodin.¹⁹⁹ Interpelující má právo na interpelaci, jejíž přednesení nesmí překročit 2 minuty, a dále má právo na přednesení doplňující otázky v délce jedné minuty. Na ústní interpelaci odpovídá předseda nebo jiný interpelovaný člen vlády zpravidla bezprostředně po jejím přednesení a tato odpověď nesmí být delší než 5 minut, resp. 2 minuty jako odpověď na doplňující otázku.²⁰⁰ Pokud interpelovaný prohlásí, že na interpelaci nebo doplňující otázku není možno odpovědět bezprostředně, nebo v případě, kdy interpelovaný není přítomen, musí na přednesenou interpelaci odpovědět do 30 dnů písemně.

Procedura ústních interpelací byla do praxe Poslanecké sněmovny zařazena až přijetím nového jednacího řádu v r. 1995, a to právě jako obdoba tzv. *question time*, který je běžný v západoevropských parlamentech a který je atraktivní formou bezprostředního slovního střetu mezi opozičními poslanci a ministry, často zaměřeného na aktuální politické problémy. Praxe ústních interpelací v Poslanecké sněmovně prošla zajímavým vývojem. Po svém

¹⁹⁷ Ustanovení § 111, odst. 2 zákona č. 90/1995, o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož má také interpelující poslanec povinnost v písemné přihlášce vymezit téma předkládané interpelace. Předkládá-li poslanec větší množství interpelací, musí číselně označit jejich pořadí a vymezit, zda se jedná o interpelaci na předsedu vlády nebo jiného člena vlády.

¹⁹⁸ Kdo není přítomen v jednacím sále v okamžiku, kdy je mu uděleno slovo, ztrácí pořadí a jeho přihláška propadá. Propadají též přihlášky poslanců, kteří své interpelace nemohli přednést v době, která je k tomu určena.

¹⁹⁹ Ustanovení § 111 odst. 1 zákona o jednacím řádu PSP ČR. Tento bod je však na čtvrtětní jednání Sněmovny zařazen vždy pouze v případě, že se nějaký poslanec písemně k přednesení ústní interpelace přihlásil. Podobně též usnesením Poslanecké sněmovny č. 911 z 5. dubna 2000 ve znění usnesení Poslanecké sněmovny č. 20 ze dne 12. září 2006 byla potvrzena praxe projednávání dalších bodů schváleného pořadu schůze v případě, že nebyly podány, nebo již byly projednány interpelace určené předsedovi vlády i jejím ostatním členům.

zavedení se zdály být interpelace velmi atraktivní a poslanci o ně projevovali velký zájem. Postupně však docházelo k jisté devalvaci jejich významu, a to zejména z důvodu vystupování republikánských poslanců,²⁰¹ kteří ve snaze o zviditelnění svých aktivit zneužívali pravidel o losování pořadí interpelací a přihlašovali jich tolik, že vždy téměř sami obsadili vymezený čas. Tento postup vedl ke snížení zájmu o interpelace ze strany médií a k celkovému úpadku jejich významu. I když později byla pravidla interpelační praxe poměrně výrazně upravena,²⁰² dosud se nepodařilo vrátit tomuto institutu patřičnou prestiž podpořenou zejména zájmem veřejnosti.

Poslanci mohou podávat rovněž interpelace písemné, a to prostřednictvím předsedy Poslanecké sněmovny, který je neprodleně zašle předsedovi vlády, a v případě, že je interpelovaný jiný člen vlády, také přímo jemu.²⁰³ Vláda nebo její člen mají povinnost odpovědět na písemnou interpelaci buď na schůzi Sněmovny (tedy ústně v části schůze určené pro odpovědi na písemné interpelace, ve čtvrtek v době od 16,15 do 19,00 hodin), nebo písemně do třiceti dnů od jejich podání. Zákon o jednacím řádu počítá také se sankcí za porušení této lhůty - nesplní-li vláda nebo její člen vůči interpelujícímu poslanci povinnost odpovědět v zákonné lhůtě, může to poslanec oznámit předsedovi Sněmovny, který s tím seznámí celou Sněmovnu na nejbližší schůzi.²⁰⁴ Není-li poslanec s odpovědí na písemnou interpelaci spokojen, má oprávnění požádat předsedu Sněmovny o její projednání na schůzi Sněmovny. V tomto případě je projednání odpovědi na interpelaci zařazeno na pořad nejbližší schůze do části, v níž se projednávají odpovědi na písemné interpelace, a o odpovědi se koná rozprava. Pokud Sněmovna

²⁰⁰ Jedná se o jednu z významných změn interpelační praxe, kterou přinesl zákon č. 359/2004 Sb. Do té doby neměl interpelovaný člen vlády určen pro odpověď žádný časový limit.

²⁰¹ Mám zde na mysli poslance Sdružení pro republiku – Republikánské strany Československa, kteří měli zastoupení v Poslanecké sněmovně v I. a II. volebním období.

²⁰² K úpravě interpelačního práva poslanců došlo zejména přijetím zákona č. 359/2004 Sb. s účinností od 15. června 2004.

²⁰³ § 112 odst. 1 zákona o jednacím řádu PSP ČR.

²⁰⁴ Tato sankce však zřejmě není dostačující. Vláda opírající se o dostatečnou poslaneckou většinu by jistě i v tomto případě ustála případné hlasování o vyjádření nedůvěry, které by mohli nespokojení interpelující poslanci vyvolat.

s odpovědí nesouhlasí, je interpelovaný povinen vypracovat novou odpověď, u níž se výše popsaná procedura může na žádost poslance opět opakovat.²⁰⁵

Institut písemných interpelací si na rozdíl od interpelací ústních udržuje relativně vyšší kvalitativní standard.²⁰⁶ Poslanci - převážně opoziční - obvykle podávají přibližně 200 písemných interpelací ročně. V příloze uvádím tabulku č. 6 s údaji o počtu interpelací, jejichž projednávání bylo zařazeno na schůzi Sněmovny.²⁰⁷ Členové vlády v zásadě odpovídají na písemné interpelace velmi podrobně písemně ve stanovené lhůtě. Z obdržených odpovědí přibližně u každé čtvrté požadují poslanci její projednání na plénu. V tomto případě je odpověď na interpelaci rozeslána všem poslancům ve formě sněmovního tisku a o odpovědi se koná rozprava, ve které vystoupí interpelující poslanec a poté interpelovaný člen vlády. V této fázi také většina interpelací končí, neboť ve své odpovědi člen vlády uspokojivě vysvětlil problém, jenž byl předmětem interpelace, a interpelující poslanec již nemá důvod navrhnout usnesení Sněmovny k odpovědi na interpelaci. Není-li však stále interpelující poslanec s vysvětlením spokojen, vyžádá si hlasování pléna Sněmovny o tom, že Sněmovna s odpovědí nesouhlasí. Přijetí usnesení Sněmovny o nesouhlasu s odpovědí na interpelaci je však spíše výjimečné, jak je zřejmé z výše uvedené tabulky v přílohách.²⁰⁸

Poslanci mají kromě interpelací ještě další dvě privilegované možnosti, jak získat informace z exekutivních zdrojů. První z nich je právo každého poslance požadovat informace a vysvětlení od členů vlády a vedoucích správních úřadů, potřebné pro výkon poslancecké funkce.²⁰⁹ Jde o individuální

²⁰⁵ Vzhledem k nemožnosti individuálního vyslovení nedůvěry jednotlivým ministrům však ani v tomto případě není možné uplatnit dostatečnou sankci, která by příslušného člena vlády donutila odpovědět na interpelaci řádně a podle požadavků poslanců.

²⁰⁶ K tomu také údaje uvedené v publikaci KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J.: *Parlament České republiky*, Praha 2002, s. 92 an.

²⁰⁷ Ostatní údaje bohužel nejsou k dispozici vzhledem ke skutečnosti, že interpelace, jejichž projednání na plénu není požadováno, nejsou sněmovním tiskem.

²⁰⁸ V zásadě interpelace podávají jen poslanci nevládních stran. V prvním volebním období, kdy vládla většinová vláda, nebyl vysloven ani jeden nesouhlas s odpovědí člena vlády. Ve druhém volebním období, kdy vládla po většinu období těsně menšinová pravicová koalice, byla ve většině případů vláda v interpelacích přehlasována, ve třetím volebním období za menšinové vlády sociální demokracie se vždy projevuje podpora vlády ze strany jedné z opozičních stran.

²⁰⁹ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu PSP ČR.

informační právo, které se ve Sněmovně nijak neevduje ani se nesleduje jeho plnění, důležité však je, že toto informační právo se vztahuje na širší okruh osob - tedy na všechny vedoucí správních úřadů - a umožňuje tak bezprostřednější přístup k informacím ve státní správě. Podobné oprávnění přiznává zákon také senátorům, kteří mohou - podle dikce zákona - požadovat informace a vysvětlení též od vedoucích orgánů územní samosprávy.²¹⁰ Druhým zdrojem zákonodárců je získávání informací z exekutivy prostřednictvím výborů nebo jiných orgánů. Kromě běžného projednávání zákonů, zpráv a dalších materiálů má výbor Poslanecké sněmovny právo požadovat, aby se člen vlády a vedoucí jiného ústředního úřadu dostavil osobně na schůzi a podal požadované informace a vysvětlení.²¹¹

B. NĚMECKO

Interpelace jsou i ve Spolkové republice Německo zřejmě nejtypičtějším znakem výkonu kontroly vlády parlamentem.²¹² Platná právní úprava obsažená v §§ 100 an zákona o jednacím řádu Bundestagu²¹³ rozlišuje následující typy interpelací:

- Velké interpelace (*Große Anfragen*) – jsou typické tím, že při jejich zodpovídání je přípustná diskuse, během níž mohou být také podávány návrhy na závěrečná usnesení.
- Malé interpelace (*Kleine Anfragen*) – v zásadě pro ně platí, že jsou vyřizovány pouze písemnou formou a odpovědi na ně jsou rozdávány poslancům jako parlamentní tisk.
- Ústní interpelace (*Fragestunden*) – jsou typické svým neformálním charakterem.

²¹⁰ Ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

²¹¹ Ustanovení čl. 38, odst. 2 Ústavy ČR a na ně navazující ustanovení § 39 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu PSP ČR. Toto oprávnění požadovat přítomnost člena vlády na jednání výboru se týká výhradně Poslanecké sněmovny. Jedná se opět o jeden z praktických projevů odpovědnosti vlády pouze první parlamentní komoře.

²¹² Z důvodů běžné usance zde používám výrazu interpelace, jakkoliv němčina se drží pojmu *Anfrage*. Problematice interpelací v praxi německého Bundestagu se věnuje například studie: HÖLSCHIEDT, S.: *Frage und Antwort im Parlament*, Rheinbreitbach 1992.

²¹³ Jednací řád Bundestagu v platném znění (BGBl.I S.1237).

- Otázky v naléhavém veřejném zájmu (*Aktuelle Stunden*) -- jsou podobné institutu ústních interpelací, jejich zařazení do programu je však méně formální.

Institut tzv. velkých interpelací je upraven v §§ 100 an. jednacího řádu Spolkového sněmu. Podle těchto ustanovení musejí být interpelace formulovány krátce a jasně a mohou obsahovat krátké zdůvodnění. Podávají se prostřednictvím předsedy sněmovny, který je postoupí vládě spolu s dotazem, kdy a jak bude interpelace zodpovězena. Poté, co vláda zašle do parlamentu písemnou odpověď, je její projednávání zařazeno na program jednání, a to včetně rozpravy, požádá-li o to alespoň jeden poslanecký klub, nebo pět procent poslanců. Na pořad schůze jsou však zařazeny i takové interpelace, na které vláda ve třítydenní lhůtě neodpověděla. I v takovém případě může následovat rozprava, požádá-li o to alespoň jeden poslanecký klub, nebo pět procent poslanců. Před rozpravou může dostat slovo některý z interpelovaných členů vlády k dodatečnému ústnímu zdůvodnění. Jsou-li velké interpelace kladeny tak často, že ohrožují řádný program jednání parlamentu, může Spolkový sněm svým usnesením rozhodnout o tom, že k projednání interpelací se vyhradí pouze konkrétní den.²¹⁴

Úpravu méně závažných interpelací (tzv. malých) upravuje § 104 jednacího řádu. Jejich prostřednictvím mohou poslanci od spolkové vlády žádat informace s konkrétním oborovým zaměřením. Dotazy, které jsou vládě zasílány také prostřednictvím předsedy Bundestagu, nesmějí obsahovat žádná nevěcná konstatování či hodnocení. Může k nim být připojeno krátké zdůvodnění. Předseda parlamentu vyzve spolkovou vládu, aby během čtrnácti dní na tyto dotazy odpověděla, po dohodě s interpelujícím poslancem však může tuto lhůtu prodloužit.

Podrobnější pravidla pro projednávání interpelací, a to jak ústních, tak písemných, obsahuje Směrnice pro podávání interpelací, jež tvoří přílohu č. 4 jednacího řádu Spolkového sněmu.²¹⁵ V průběhu každého týdne, kdy Spolkový sněm zasedá, je možné interpelace projednávat maximálně po dobu 180 minut.

²¹⁴ § 113 jednacího řádu Bundestagu.

²¹⁵ Richtlinien für die Fragestunde und für die schriftlichen Einzelfragen.

Další omezení spočívá v možnosti každého poslance položit nejvýše dva dotazy k ústnímu zodpovězení týdně. Otázky musí být formulovány stručně a zároveň musí svojí povahou umožňovat stručné zodpovězení. Každá otázka může být rozdělena na dvě podotázky. Pořadí projednávání těchto interpelací určuje předseda sněmu. Přípustné jsou pouze otázky, které spadají do působnosti spolkové vlády. Otázky, které se týkají bodu zařazeného na program jednání Spolkového sněmu, jsou zodpovídaný písemnou formou. Stejně jsou písemně zodpovězeny i dotazy „zjevně lokálního“ významu. V případě, že interpelovaný člen vlády odpovídá na dotaz ústně, může interpelující poslanec položit až dvě dodatečné doplňovací otázky. Doplňovací otázky dalších poslanců jsou přípustné pouze v případě, že není ohrožen řádný průběh jednání, o čemž rozhoduje předsedající. Ten také může zamítnout ty doplňovací otázky, které bezprostředně nesouvisí s tematikou hlavního dotazu. Interpelace se předsedovi Spolkového sněmu předkládají ve čtyřech vyhotoveních, a to nejpozději do jedenácté hodiny pátku, který předchází týdnu, v němž má být interpelace projednávána. Předseda může výjimečně zařadit na pořad jednání také otázky naléhavého veřejného zájmu, pokud jsou podány nejpozději do dvanácti hodin předchozího dne. Tyto naléhavé otázky pak mají také přednost při jejich projednávání. Ústně může být interpelace zodpovězena pouze v případě, že je na jednání přítomen poslanec, který interpelaci podal. V opačném případě je odpověď vypracována písemně. V případě, že není na jednání přítomen interpelovaný ministr nebo jeho zástupce, může interpelující poslanec požadovat, aby projednávání příslušné interpelace bylo odloženo na dobu, kdy se člen vlády dostaví. Interpelace, které nebyly v časové lhůtě pro ně určené zodpovězeny, jsou vyřízeny písemnou formou, pokud je interpelující poslanec nevezme zpět.

V případě písemných interpelací má každý německý poslanec právo položit až čtyři dotazy v každém měsíci. Spolková vláda tyto dotazy musí zodpovědět během jednoho týdne od jejich doručení úřadu spolkového kancléře. V následujícím týdnu jsou pak odpovědi rozeslány poslancům jako parlamentní tisk. Pro případ, že by týdenní lhůta nebyla dodržena, může interpelující poslanec žádat, aby jeho otázka byla zařazena k ústnímu zodpovězení na pořad jednání. Takovou žádost je třeba předložit nejpozději do 12.00 hodin dne předcházejícího hodině dotazů u předsedy (kanceláře

parlamentu). Je-li mezitím otázka zodpovězena písemně, může se tazatel pouze dotázat, proč nebyla odpověď předána během týdenní lhůty.

Institut tzv. naléhavé otázky byl do právní úpravy jednacího řádu Bundestagu zařazen v červnu 1960 v souvislosti s přijetím Směrnice pro rozpravu k tématům obecně aktuálního zájmu, jež tvoří přílohu č. 5 jednacího řádu Spolkového sněmu. Tato procedura – tzv. *Aktuelle Stunde* – je zařazena na program jednání, navrhne-li to rada starších,²¹⁶ poslanecký klub nebo alespoň pět procent poslanců nejpozději do 12.00 hodiny předchozího dne. Doba trvání této rozpravy je omezena na jednu hodinu. Pouze v případě, že doba vystoupení členů spolkové vlády, spolkové rady nebo jejich pověřenců překročí 30 minut, prodlužuje se doba trvání rozpravy o dalších 30 minut.²¹⁷ V rozpravě, kterou zahajuje jeden z poslanců, který její zařazení do programu navrhoval, jsou řečníci vázáni pětiminutovým omezením svého vystoupení. Charakteru německé Spolkové rady odpovídá také právo jejích členů podávat dotazy ke každému projednávanému bodu, a to kdykoliv v průběhu jeho projednávání.

Statistický přehled využívání interpelačního práva německými poslanci, který uvádím v příloze č. 3 této práce, poukazuje na poměrně časté užívání tohoto institutu, a to nikoliv pouze opozičními poslanci. Podobnou úpravu interpelačního práva nalezneme samozřejmě kromě Spolkové sněmu také v jednotlivých zemských sněmech. Jako příklad můžeme uvést úpravu v Bavorsku:

²¹⁶ Jedná se o orgán s názvem *Ältestenrat* – vykonává pravomoci podobné našemu organizačnímu výboru.

²¹⁷ K tomu však téměř nikdy nedochází, neboť členové vlády v zásadě svým vystoupením nepřesahují pětiminutový interval určený také ostatním poslancům.

EXKURZ SEDMÝ: ÚPRAVA INTERPELAČNÍHO PRÁVA V BAVORSKÉM ZEMSKÉM SNĚMU²¹⁸

Úprava interpelačního práva v Bavorsku je ukázkou řešení tohoto oprávnění na zemské úrovni. I zde se rozlišují dva základní typy interpelací – písemné a ústní.

Právo podat písemnou interpelaci nepřísluší každému poslanci, nýbrž pouze poslaneckému klubu nebo skupině alespoň dvaceti poslanců. Předsedovi zemského sněmu přísluší právo rozhodnout o tom, zda je interpelace oprávněná, a v opačném případě ji může zamítnout. Interpelující poslanec se však může proti takovému rozhodnutí odvolat ve lhůtě jednoho měsíce k Radě starších. Námitka musí být písemná a odůvodněná.²¹⁹ Interpelace, kterou předseda uznal za oprávněnou, musí být neprodleně postoupena zemské vládě a její projednání musí být zařazeno na pořad nejbližší schůze parlamentu, ledaže interpelující poslanci prohlásí, že souhlasí s odložením jejího projednávání.

Interpelace se projednávají ve věcně příslušném výboru, nebo na společném zasedání více výborů, o jehož konání musí rozhodnout Rada starších. Na plénu je interpelace projednávána pouze v případě, že o to navrhuje poslanci přímo požádali.

Ústní interpelace může na rozdíl od písemných podávat každý jednotlivý poslanec. Jejich projednávání je obligatorně zařazováno na každou schůzi Zemského sněmu. Interpelující poslanec však musí svoji otázku písemně formulovat již předem, nejpozději v poledne prvního dne jednacího týdne.²²⁰ Pořadí jednotlivých interpelací stanoví předseda s ohledem na jejich věcnou souvislost a princip poměrného zastoupení politických sil v parlamentu. Doba projednávání ústních interpelací nemá překročit lhůtu 90, resp. 45 minut.²²¹ V případě, že v této lhůtě nejsou zodpovězeny všechny předem ohlášené interpelace, má vláda povinnost na všechny dotazy

²¹⁸ V případě Bavorska je zapotřebí upozornit ještě na jednu zajímavou skutečnost týkající se vztahu mezi tamějším parlamentem a vládou. V roce 1947 se zde prosadil požadavek na zřízení druhé nepolitické parlamentní komory vyjadřující zájmové zastoupení profesních stavů. Zemská ústava v čl. 34 stanovila: „Senát je zastoupením sociálních, hospodářských, kulturních a obecních sborů země.“ Senát měl 60 členů volených na 6 let podle následujícího klíče: 11 zástupců zemědělského a lesního hospodářství, 5 zástupců průmyslu a obchodu, 5 zástupců řemesel, 11 zástupců odborů, 5 zástupců svobodných povolání, 5 zástupců družstev, 5 zástupců náboženských společností, 5 zástupců dobročinných organizací, 3 zástupci vysokých škol a akademií, 6 zástupců obcí a svazu obcí. Senát měl právo zákonodárné iniciativy, měl právo na žádost vlády zaujímat stanoviska k jejím návrhům zákonů a mohl zemskému sněmu vrátit návrh zákona s připomínkami. Bavorský senát byl zrušen vypuštěním ústavních článků 34 až 42 na základě zákona z 20. února 1998 (GVBl. S. 42), který nabyt účinnosti 1. ledna 2000.

²¹⁹ Jednací řád bavorského Landtagu v platném znění (GVBl. S. 670, BayRS 1100-3-I). Poslední novela byla přijata 18. října 2000 (GVBl. S.769).

²²⁰ Poslanec musí svoji interpelaci v této lhůtě odevzdat ve trojím vyhotovení do kanceláře Zemského sněmu.

²²¹ V případě, že zasedání Zemského sněmu probíhá v úterý a středu, je lhůta 90 minut; při zasedání ve čtvrtek a pátek trvá 45 minut.

odpovědět písemně do 48 hodin s výjimkou těch interpelací, u nichž poslanec výslovně prohlásí, že je chce sám na další schůzi přednést.

Interpelující poslanec může položit jednu dodatečnou otázku, teprve potom se do diskuse mohou zapojit i další poslanci. Maximálně je však možné v rámci projednávání jedné ústní interpelace položit tři dodatečné otázky.

C. RAKOUSKO

Pro rakouský parlamentarismus je typické, že interpelační právo je svěřeno členům obou parlamentních komor. To odpovídá i dikci čl. 52 rakouské ústavy: „Národní rada a Spolková rada mají právo kontrolovat činnost spolkové vlády, dotazovat se členů vlády na všechny záležitosti výkonné moci a žádat veškeré informace, týkající se příslušného resortu, dále jsou oprávněny vyslovovat v rezolucích své přání, týkající se uplatňování výkonné moci ... každý člen Národní rady a Spolkové rady má právo vznášet při schůzích Národní nebo Spolkové rady krátké ústní dotazy na členy spolkové vlády.“²²² Jednací řád Národní rady pak v § 90 toto ústavní vymezení rozvíjí: „Národní rada je oprávněna přezkoumávat hospodaření spolkové vlády, vznášet na její členy dotazy týkající se všech oblastí výkonu funkce a požadovat příslušné informace.“ Vedle toho mohou poslanci klást dotazy také prezidentovi Nejvyššího účetního dvora, a to především ve věcech spolkového rozpočtu.²²³

Jednací řád rozeznává tři základní procedury projednávání interpelací:

- písemné interpelace (*schriftliche Anfragen*)
- ústní interpelace (*mündliche Anfragen*)
- projednávání naléhavých dotazů (*dringliche Behandlung einer schriftlichen Anfrage; Aktuelle Stunde*).

²²² Rakouská ústava dále v čl. 52 odst. 2 stanoví, že „kontrolní práva ... se týkají vlády a jejích členů také v záležitostech podniků, na nichž se Spolek podílí nejméně 50 % kmenového, základního nebo vlastního kapitálu a jež jsou podrobeny kontrole Účetního dvora.“

²²³ Zákon o jednacím řádu Národní rady specifikuje v § 91a toto interpelační právo vůči prezidentovi Nejvyššího účetního dvora jeho působností ve smyslu článku 21 odst. 3 spolkové ústavy a ve věcech organizačního zajištění činnosti Nejvyššího účetního dvora ve smyslu § 26 odst. 2 zákona o Nejvyšším účetním dvoře.

Institut písemných interpelací je v jednacím řádu upraven v §§ 91 – 92a. Ani v rakouské dolní komoře parlamentu nepřísluší právo písemné interpelace každému jednotlivému poslanci, nýbrž pouze skupině nejméně pěti poslanců. Ti musejí svůj dotaz odevzdat ve čtyřech vyhotoveních předsedovi Národní rady, který je postoupí vládě. Je možné interpelovat jednak vládu jako celek a jednak její jednotlivé členy. Odpověď na interpelaci je zapotřebí podat ve lhůtě dvou měsíců od jejího obdržení, a to buď písemně, nebo ústně. Ve lhůtě jednoho týdne od obdržení odpovědi mohou také poslanci iniciovat projednání interpelace na plénu komory. O zařazení takového bodu na program jednání rozhoduje sněmovna na návrh alespoň pěti poslanců. V případě, kdy návrh podá skupina nejméně dvaceti poslanců, jsou interpelace na pořad jednání zařazeny automaticky. I zde však existuje restriktivní omezení, které brání zneužívání této procedury – každý poslanec může navrhnout projednávání maximálně dvou interpelací v průběhu jednoho jednacího týdne. Během rozpravy, která se nad interpelací vede, nesmí doba projevu každého řečníka přesáhnout 15 minut. Rozprava je ukončena hlasováním, zda Národní rada bere odpověď na interpelaci na vědomí, či nikoliv. S jejím záporným stanoviskem však nejsou spojeny žádné další následky. Ustanovení § 92a umožňuje ještě další proceduru projednávání písemné interpelace, a to formou tzv. zkrácené rozpravy.²²⁴ Během ní může vystoupit vždy pouze jediný zástupce každého poslaneckého klubu a doba jeho vystoupení může být zkrácena až na pět minut.²²⁵ Během této rozpravy je také vyloučeno podávání návrhů na usnesení sněmovny.

Ústní interpelace upravuje § 94 jednacího řádu, podle něhož „každý poslanec může na schůzích Národní rady pokládat krátké ústní dotazy členům spolkové vlády“. Dotazy se pokládají kdykoliv během jednání Národní rady, odpovědi na ně se však koncentrují do tzv. hodiny dotazů - *Fragestunde* - která probíhá vždy na začátku každé schůze parlamentu a trvá 60 minut. Každý poslanec může přednést maximálně čtyři ústní interpelace měsíčně, přičemž žádná z nich nesmí obsahovat více podotázek. Otázku je také zapotřebí předem předložit kanceláři sněmovny v pěti vyhotoveních, nejpozději čtyři dny před zahájením schůze, na které má být otázka položena. O pořadí přednášených

²²⁴ Tu upravuje § 57 jednacího řádu Národní rady.

interpelací rozhoduje předseda Národní rady, který přihlédne zejména k jejich věcnému zaměření a době předložení. Člen vlády má na ústní interpelaci odpovědět okamžitě, nebo zdůvodnit, proč na ni odpovědět nelze. Interpelující poslanec může následně přednést až dvě doplňkové otázky a také ostatní poslanci – maximálně však tři – mohou položit dotaz, který se projednáváné problematiky dotýká. V případě, že interpelující poslanec nemohl svoji interpelaci přednést během čtyř týdnů od jejího písemného vyhotovení, má možnost požadovat vypracování odpovědi v písemné formě. V takovém případě musí být odpověď poskytnuta ve lhůtě jednoho měsíce.

Projednávání naléhavých dotazů je upraveno v §§ 93 a 97a jednacího řádu.²²⁶ Tzv. hodina dotazů (*Aktuelle Stunde*) je zařazena na program jednání, rozhodne-li o tom předseda Národní rady po projednání v jejím předsednictvu nebo navrhne-li to skupina alespoň pěti poslanců nejpozději 48 hodin před zahájením schůze. V průběhu každého jednacího týdne se může konat pouze jedna hodina dotazů, během níž není možné podávat žádné další návrhy ani přijímat žádná usnesení. Hodina dotazů trvá zpravidla 60 minut, kdy minimálně tři čtvrtiny tohoto času jsou vyhrazeny diskusním příspěvkům poslancům. Na dotazy poslanců odpovídají členové spolkové vlády, resp. státní tajemníci.

Podobnou úpravu projednávání interpelací nalezneme i v jednacím řádu Spolkové rady,²²⁷ podle jehož § 42 odst. 1 začíná každé zasedání Spolkové rady hodinou dotazů, kterou lze prodloužit až na 120 minut. Interpelaci může v horní komoře rakouského parlamentu podat skupina nejméně tří poslanců, v případě, že její veřejné projednávání navrhne alespoň pět poslanců, je možné ji zařadit na program schůze.

²²⁵ V ostatních případech je možné omezit dobu vystoupení každého poslance na základě usnesení Národní rady maximálně na 15, resp. 10 minut. § 57 odst. 1 jednacího řádu.

²²⁶ Institut tzv. *Aktuelle Stunde* byl zařazen do jednacího řádu až v roce 1989 a věcně úzce souvisí s dosavadní úpravou obsaženou v § 93 označovanou jako „*dringliche Behandlung einer schriftlichen Anfrage*.“ K tomu srov.: ATZWANGER, K., KOBZINA, A., ZÖGERNITZ, W.: *Nationalrat – Geschäftsordnung mit Anmerkungen*, Wien 1990, s. 304.

²²⁷ Jednací řád Spolkové rady z 30. června 1988 v platném znění (BGBl. č. 361).

3. Parlamentní vyšetřovací komise

Možnost zřízení zvláštních parlamentních vyšetřovacích orgánů k prošetření některých aktivit spadajících jinak do pravomoci exekutivy patří opět k nejvýznamnějším institucionálním nástrojům parlamentní kontroly vlády. Nalezneme jej ve většině ústav evropských států.²²⁸

A. ČESKÁ REPUBLIKA

Vyšetřovací komise je podle čl. 30 Ústavy speciálním orgánem pro vyšetření věci veřejného zájmu.²²⁹ O jejím zřízení rozhoduje Poslanecká sněmovna usnesením, a to na základě návrhu alespoň čtyřiceti poslanců. Omezení možnosti zřizovat vyšetřovací komise pouze na dolní komoru Parlamentu vychází z principu, že vláda je odpovědná právě pouze Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy). Při vyšetřování na parlamentní půdě dochází nejčastěji k prověřování činnosti některých složek státní správy a Poslanecká sněmovna tak může snadno vyvodit důsledky ze závěrů vyšetřování. Může např. přijmout usnesení, ve kterém žádá vládu o přijetí příslušných opatření, nebo může požadovat odvolání odpovědného vládního úředníka nebo ministra, nebo dokonce může vyjádřit nedůvěru vládě. Co vše může být předmětem vyšetřování této komise, záleží především na vůli Poslanecké sněmovny, neboť ústavní dikce „věci veřejného zájmu“, kterou přebírá i zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (§ 48), je značně široká.²³⁰

Ústava počítá s úpravou řízení před vyšetřovací komisí formou zákona. Tu obsahuje jednacím řád Poslanecké sněmovny jednak v §§ 48 – 49 a jednak

²²⁸ Institut vyšetřovacích komisí nalezneme v Belgii (čl. 56 ústavy a čl. 3 zákona z 3. května 1880), v Dánsku (čl. 51 ústavy a čl. 7 zákona o jednacím řádu parlamentu), v Německu (čl. 44 ústavy), ve Španělsku (čl. 76 ústavy), ve Francii (zákon z 19. června 1997 Nr. 91-698), v Řecku (čl. 68 ústavy), v Irsku (čl. 70 – 76 jednacím řádu parlamentu), v Itálii (čl. 82 ústavy), v Lucembursku (čl. 64 ústavy), v Nizozemí (čl. 70 ústavy), v Rakousku (čl. 53 ústavy), v Portugalsku (čl. 181 ústavy). Z tzv. starých členských států EU neexistují parlamentní vyšetřovací komise pouze ve třech zemích - Finsko, Švédsko, Spojené království.

²²⁹ Jedná se tedy o institut odlišný od běžné komise, kterou mohou zřizovat obě komory parlamentu ve smyslu čl. 31 Ústavy (např. Stálá komise Poslanecké sněmovny pro bankovníctví, či Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury, apod.).

²³⁰ K tomu srov.: HENDRYCH, D., SVOBODA, C.: *Ústava České republiky*, Praha 1997, s. 45, kde se uvádí, že „věci veřejného zájmu se rozumí jakákoliv záležitost, která není čistě soukromého charakteru“.

v příloze č. 1 s názvem Jednací řád vyšetřovací komise. V zákoně není stanoven počet členů komise, a to ani minimální, záleží tedy vždy na vůli pléna Poslanecké sněmovny, aby určila počet členů a zároveň tyto členy zvolila, včetně předsedy a místopředsedy.²³¹ Vyloučeno je členství poslanců, kteří jsou zároveň členy vlády. Předmětem politické dohody bývá přesné určení věci, kterou se má komise zabývat, i určení lhůty, během níž má dojít k závěrům, a informovat o nich Sněmovnu. Zákon také nijak nespécifikuje akt, kterým má být řízení před vyšetřovací komisí uzavřeno. Pouze z ustanovení § 48 odst. 2 vyplývá, že komise předloží své zjištění s návrhem plénu Sněmovny. Vedle toho může vyšetřovací komise oznámit orgánům činným v trestním řízení, že skutečnosti jí zjištěné nasvědčují tomu, že byl spáchán trestný čin (§ 48 odst. 8). K výrazné změně podoby jednání vyšetřovacích komisí došlo po nabytí účinnosti zákona č. 167/2005 Sb., který nově stanovil, že jednání vyšetřovacích komisí je zpravidla veřejné.²³² Do té doby platil opačný přístup, kdy projednávání některých citlivých záležitostí před vyšetřovací komisí bylo vnímáno jako zdůvodnění výjimky z obecného principu veřejného jednání všech parlamentních orgánů.²³³ Naproti tomu předkladatelé poslaneckého návrhu zákona,²³⁴ kterým se tato zásadní změna zavedla, oprávněně argumentovali nezbytností transparentnosti a otevřenosti jednání právě takového parlamentního orgánu s výjimkou projednávání utajovaných skutečností. S podobnou úpravou se můžeme setkat nejen v SRN a v Rakousku, ale také např. ve Spojeném království nebo ve Spojených státech amerických.²³⁵

Komise si opatřuje potřebné podklady formou podávání vysvětlení, výslechu svědků a může si také ke své činnosti přibrat znalce nebo tlumočníka.

²³¹ Jakkoliv to zákon explicitně nestanoví, ustálila se praxe, že ve vyšetřovacích komisích jsou vždy zastoupeni členové všech poslaneckých klubů. Podobná praxe je běžná i v ostatních evropských parlamentech.

²³² Zákon č. 167/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů nabyt účinnosti 27. dubna 2005.

²³³ §§ 37, 56 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

²³⁴ Jednalo se o návrh skupiny poslanců v čele s Martinem Římanem. Sněmovní tisk č. 670, IV. volební období.

²³⁵ K podrobné úpravě způsobu jednání vyšetřovacích parlamentních orgánů srov. též: SYLLOVÁ, J., KAVĚNA, M.: *Veřejnost vyšetřovacích výborů parlamentu*. Informační podklad č. 1.151, Parlamentní institut, Praha 2003.

Komise dále může rozhodnout o tom, že ke své činnosti přibírá potřebný počet dalších odborných pracovníků, zvláště vyšetřovatelů, kteří svou činnost vykonávají na základě pověření vyšetřovací komise a jsou také vázáni výhradně jejími pokyny. Na základě předvolání komise je každý povinen dostavit se ke komisi a vypovídat jako svědek o věci, jež je předmětem šetření. V případě nedostavení se má komise možnost nechat dotyčnou osobu předvést.

V dosavadní historii České republiky rozhodla Poslanecká sněmovna o zřízení celkem dvanácti vyšetřovacích komisí, z nichž největšímu mediálnímu zájmu se těšila především Vyšetřovací komise pro objasnění rozhodování státu v IPB od doby jejího vzniku do uvalení nucené správy a jejího prodeje ČSOB, jež vykonávala svoji činnost ve druhé polovině třetího volebního období Poslanecké sněmovny.²³⁶

B. NĚMECKO

Také ve Spolkové republice Německo je instituce vyšetřovacích komisí zmíněna explicitně v ústavě, a to v čl. 44 Základního zákona: „(1) Spolkový sněm má právo a na návrh jedné čtvrtiny svých členů povinnost vytvořit vyšetřovací výbor, který na veřejném jednání provádí potřebné důkazy. Veřejnost může být vyloučena. (2) Na provádění důkazů se přiměřeně vztahují předpisy o trestním řízení. Tajemství listovní, poštovní a telekomunikační zůstává nedotčeno. (3) Soudy a správní úřady jsou povinny poskytovat právní a úřední pomoc. (4) Závěry vyšetřovacích výborů jsou vyňaty ze soudcovské rozvahy. Při hodnocení a posuzování předmětného skutkového stavu jsou

²³⁶ V prvním volebním období byla zřízena Vyšetřovací komise pro vyšetření okolností souvisejících s akcemi „Norbert, Zásah, Vlka“. Ve druhém volebním období, které trvalo pouze dva roky, byly ustaveny dokonce tři vyšetřovací komise, a to Vyšetřovací komise pro šetření okolností krachu Kreditní banky, a.s. Plzeň, Vyšetřovací komise pro objasnění vztahu organizovaného zločinu a státní správy v tzv. olomoucké kauze a Vyšetřovací komise pro zjištění podmínek privatizace a ekonomického fungování POLDI Kladno. Ve třetím volebním období byly ustaveny také tři vyšetřovací komise, a to výše zmíněná Vyšetřovací komise pro objasnění rozhodování státu v IPB od doby jejího vzniku do uvalení nucené správy a jejího prodeje ČSOB, Vyšetřovací komise pro vyšetření činnosti regionálního transplantčního centra Fakultní nemocnice v Ostravě a Vyšetřovací komise pro vyšetření pochybností vzniklých v kauze SPT Telecom, a.s. Konečně ve čtvrtém volebním bylo ustaveno pět vyšetřovacích komisí: Vyšetřovací komise pro objasnění skutečností v souvislosti se smlouvou o výstavbě dálnice D 47 mezi státem a firmou Housing and Construction, Vyšetřovací komise pro zjištění skutečností v souvislosti s arbitrážním řízením ve věci CME versus Česká republika, Vyšetřovací komise k prošetření hospodaření Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, Vyšetřovací komise pro zjištění role vlády, privátních firem a dalších subjektů v procesu restrukturalizace a privatizace chemického průmyslu, Vyšetřovací komise ve věci vyrovnání České republiky se společností Diag Human.

soudy svobodné.“ Vedle těchto ustanovení ještě Základní zákon v čl. 45a zmocňuje k výkonu působnosti vyšetřovacího orgánu výbor pro obranu,²³⁷ který jako jediný orgán může vyšetřovat na základě žádosti alespoň čtvrtiny svých členů záležitosti týkající se obrany státu.²³⁸

Jednací řád Spolkového sněmu neupravuje žádnou zvláštní proceduru ustavování a činnosti vyšetřovacích výborů, naopak § 54 odkazuje v této souvislosti na obecnou úpravu parlamentních výborů. Zde je zapotřebí upozornit na opačnou úpravu veřejného charakteru jednání těchto vyšetřovacích orgánů, oproti české úpravě. Zatímco § 69 odst. 1 německého jednacího řádu stanoví, že „jednání výborů jsou v zásadě neveřejná“, čl. 44 Základního zákona jasně hovoří o tom, že „vyšetřovací výbor ... na veřejném jednání provádí potřebné důkazy“.

O zřízení vyšetřovacího výboru rozhoduje svým usnesením Spolkový sněm, a to na návrh alespoň čtvrtiny svých členů. Plénum parlamentu také rozhodne o počtu členů výboru, kteří jsou dále jmenováni poslaneckými kluby. O předsedovi a místopředsedech rozhoduje samotný výbor po projednání v Radě starších. Na základě zmocňovacího ustanovení v čl. 93 odst. 1 č. 1 Základního zákona pak Spolkový sněm svým usnesením rozhoduje o stanovení dalších pravidel pro činnost vyšetřovacích výborů.²³⁹ Podle těchto pravidel končí jejich mandát buď předložením závěrečné zprávy plénu Spolkového sněmu, nebo koncem volebního období Spolkového sněmu.

V průměru rozhodne Spolkový sněm v každém svém volebním období o zřízení dvou zvláštních vyšetřovacích výborů a také výbor pro obranu ustanoví přibližně jeden svůj vyšetřovací výbor v každém volebním období.²⁴⁰ Předmět a rozsah vyšetřování je závislý na konkrétním usnesení Spolkového sněmu,

²³⁷ Ten je spolu s výborem zahraničním, výborem pro záležitosti Evropské unie, výborem petičním a výborem mandátovým a imunitním obligatorně zřizován v každém volebním období Spolkového sněmu.

²³⁸ Tuto pravomoc svěřil výboru pro obranu až spolkový zákon z 19. března 1956.

²³⁹ V tomto ústavním článku se Spolkovému sněmu přiznává právo „rozhodovat o výkladu tohoto Základního zákona z podnětu sporů o rozsah práv a povinností nejvyššího spolkového orgánu nebo jiných účastníků, které tento Základní zákon nebo jednací řád nejvyššího spolkového orgánu vybavuje vlastními právy“. V případě vyšetřovacích výborů tak Spolkový sněm učinil ve zvláštní směrnici z roku 1969(V/4209).

²⁴⁰ V letech 1949 – 1997 rozhodl Spolkový sněm o zřízení celkem 32 vyšetřovacích výborů, z nichž nejvíce – celkem devět – bylo ustaveno v prvním volebním období. Výbor pro obranu v tom samém období zřídil jedenáct vlastních vyšetřovacích výborů.

můžeme však zde nalézt především taková témata, jako Vyšetřovací výbor k otázce hlavního města, Vyšetřovací výbor k otázce špionážní činnosti agenta Guillameho v úřadu spolkového kancléře apod.

Vedle vyšetřovacích výborů zná ještě jednacím řád Spolkového sněmu instituci tzv. anketních komisí, které se předmětem své činnosti vyšetřovacím výborům dosti blíží. O jejich zřízení bylo rozhodnuto až novelou německého jednacímho řádu z roku 1969,²⁴¹ která vymezila hlavní principy fungování tohoto orgánu. Anketní komise jsou zřizovány Spolkovým sněmem „k přípravě rozhodnutí o rozsáhlých a významných věcných komplexech“²⁴² na návrh alespoň čtvrtiny poslanců. Počet členů této komise nemá přesáhnout devět osob, zároveň však právo na zastoupení v komisi mají všechny poslanecké kluby. Odlišností od vyšetřovacích výborů je skutečnost, že členem anketní komise nemusejí být výhradně poslanci.²⁴³

C. RAKOUSKO

Rakouská ústava se věnuje institutu vyšetřovacích výborů ve svém čl. 53: „Národní rada může usnesením zřídit vyšetřovací výbory.“ Jednacím řád Národní rady pak v § 33 upravuje další náležitosti jejich vzniku a činnosti. Návrh na zřízení vyšetřovacího výboru může podat každý poslanec - není tedy vyžadováno žádné kvórum - předsedovi Národní rady v písemné formě. Návrh musí obsahovat předmět vyšetřování, které má výbor vést, a také navrhované složení výboru. Nárok na zastoupení ve vyšetřovacím výboru mají všechny politické strany zastoupené v hlavním výboru dolní komory parlamentu.²⁴⁴ Členy výboru mohou být pouze poslanci, kteří sami ze svého středu zvolí předsedu výboru.

²⁴¹ V další novele jednacímho řádu Spolkového sněmu z roku 1980 došlo k dílčí úpravě institutu anketních komisí a také k jejich přeřazení z dosavadního § 74a do nového § 56.

²⁴² § 56 odst. 1 jednacímho řádu Spolkového sněmu.

²⁴³ Také předmět jednání, jímž se anketní komise zabývají, je obecnější, než u vyšetřovacích výborů - např. anketní komise pro reformu ústavy, anketní komise pro postavení žen ve společnosti apod.

²⁴⁴ Nikoliv tedy pouze poslanecké kluby, ale všechny politické strany, které mají svého zástupce v hlavním výboru Národní rady. Ustavení poslaneckého klubu je v rakouské Národní radě vázáno na členství alespoň pěti poslanců.

Rakouská ústava také stanoví základní pravomoci vyšetřovacích výborů: „Soudy a veškeré jiné úřady jsou povinny vyhovět požadavkům těchto výborů o poskytnutí důkazů; všechny veřejné úřady jsou povinny jim na požádání předkládat své spisy.“²⁴⁵ Totéž ustanovení přebírá i jednací řád, který dále konstatuje, že „při zjišťování důkazů vyšetřovacím výborem se uplatní ustanovení o důkazních prostředcích uplatňovaných v rámci trestního řízení před soudy první instance; vzetí pod přísahu znalců a svědků, stejně jako čtení protokolů, dobrozdání a dalších písemností se provádí na základě usnesení vyšetřovacího výboru“.²⁴⁶ Ani v rakouském jednacím řádu není upraven postup při ukončení činnosti vyšetřovacího výboru. Použijí se proto pouze obecná ustanovení o předložení zprávy plénu Národní rady. Zajímavá je skutečnost, že také rakouská právní úprava nepočítá s výhradním utajením jednání vyšetřovacího výboru. Jednací řád k tomu stanoví, že „na základě usnesení vyšetřovacího výboru povolí předseda Národní rady zástupcům sdělovacích prostředků účast při výslechu svědků a znalců podle prostorových možností; předseda státní rady přitom může využít asociace parlamentních zpravodajů a dalších zájmových skupin novinářů. Televizní a rozhlasové záznamy a přenosy, stejně jako filmové a fotografické záznamy nejsou přípustné.“²⁴⁷

4. Další formy parlamentní kontroly vlády

A. KONTROLA VLÁDY FORMOU ZÁKONODÁRNÉHO PROCESU

Jakkoliv zákonodárná funkce parlamentu bývá ze zřejmých důvodů odlišována od funkce kontrolní, přesto často dochází k jejich vzájemnému prolínání. Není jednoduché odpovědět na otázku, zda je to vláda, která má primární odpovědnost za přípravu právních norem a parlament pak svým schvalovacím

²⁴⁵ Čl. 53 odst. 3 rakouské ústavy.

²⁴⁶ § 33 odst. 5 jednacího řádu Národní rady. Mají se zde na mysli především ustanovení §§ 246 – 254 rakouského trestního řádu (StPO).

²⁴⁷ Praxe ustavování vyšetřovacích výborů je v Rakousku poměrně řídká. V období let 1949 – 1990 bylo rozhodnuto o zřízení pouze 15 vyšetřovacích výborů, z nichž dva svoji činnost ani nedokončily. K tomu srov.: *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse in den Mitgliedstaaten*, Luxemburg 1996, s. 42.

procesem pouze kontroluje, zda tyto návrhy odpovídají veřejnému zájmu, jehož parlament reprezentuje, nebo naopak – zda je to parlament, který přebírá odpovědnost za stav a kvalitu jím schválených norem a vládu vybavenou potřebným personálním i věcným zázemím pak pouze využívá pro přípravu většiny zákonných návrhů. Tato otázka může být zkoumána minimálně ze dvou následujících hledisek:²⁴⁸

- jaký podíl z celkového množství parlamentem projednávaných návrhů zákonů zaujímají návrhy vládní;
- jaká je „propustnost“ těchto vládních návrhů parlamentem, resp. do jaké míry poslanci do vládních návrhů zasahují.²⁴⁹

Zatímco na první otázku je možné odpovědět pomocí statistických údajů vypovídajících o průběhu legislativního procesu, odpověď na otázku druhou se již hledá obtížněji, neboť zde mnohem více dochází k míšení hledisek věcných a hledisek politických. Vzhledem k tomu, že statistické údaje z Rakouské republiky týkající se zákonodárského procesu bohužel nemám k dispozici, omezím se v této části pouze na srovnání mezi českou a německou parlamentní praxí.

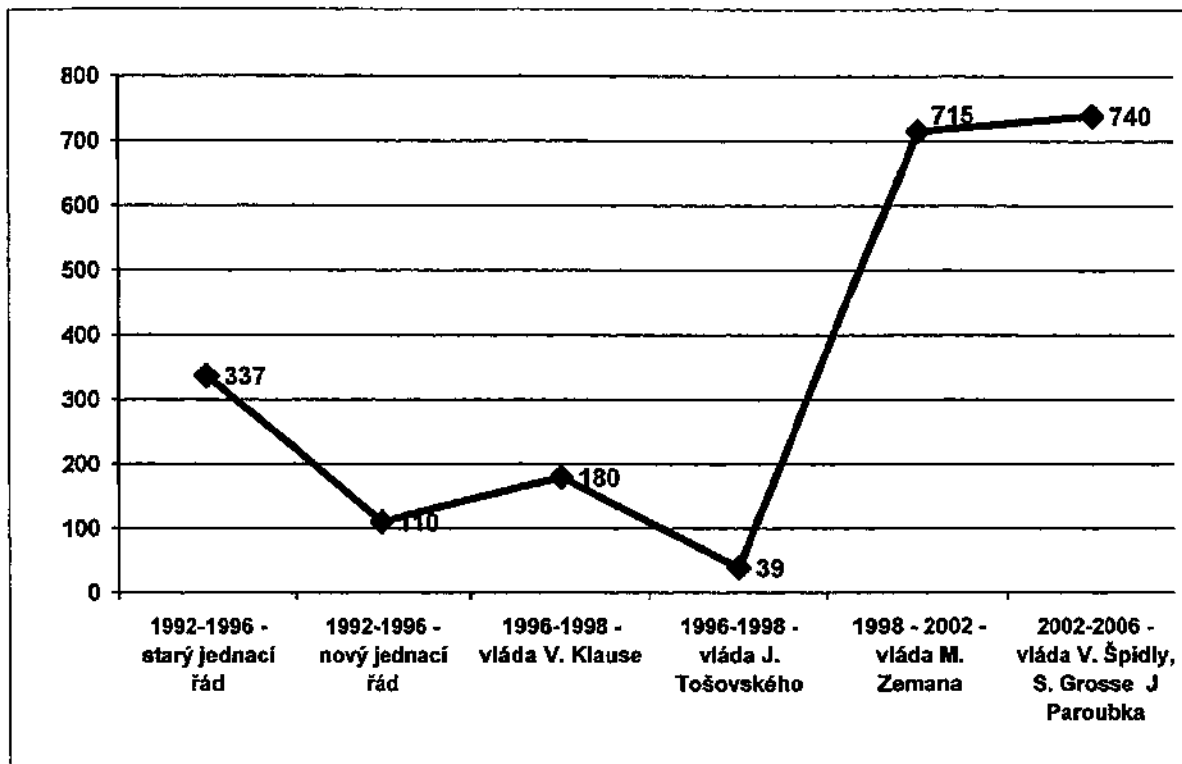
Ústava České republiky svěruje právo zákonodárné iniciativy následujícím subjektům: poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda a krajské zastupitelstvo.²⁵⁰ Původní vládní návrh Ústavy původně počítal s omezením práva poslanců podávat vlastní návrhy zákonů, když toto oprávnění přiznával pouze skupině alespoň deseti poslanců. V průběhu projednávání návrhu na půdě České národní rady však bylo toto právo rozšířeno, což se s ohledem na téměř patnáctiletou zkušenost jeví jako chyba. V následujícím grafu uvádím některé základní údaje charakterizující zejména vztah mezi legislativními návrhy předloženými do Poslanecké sněmovny vládou a ostatními navrhovateli v posledních čtyřech volebních obdobích:

²⁴⁸ Samozřejmě pouze v případě, že pomineme ostatní významné aspekty zákonodárského procesu, jakým je např. možnost podat návrh zákona formou lidové iniciativy, jak se s ní setkáváme např. v Dánsku, Francii, Irsku, Itálii, Rakousku, Švédsku, Portugalsku a Španělsku.

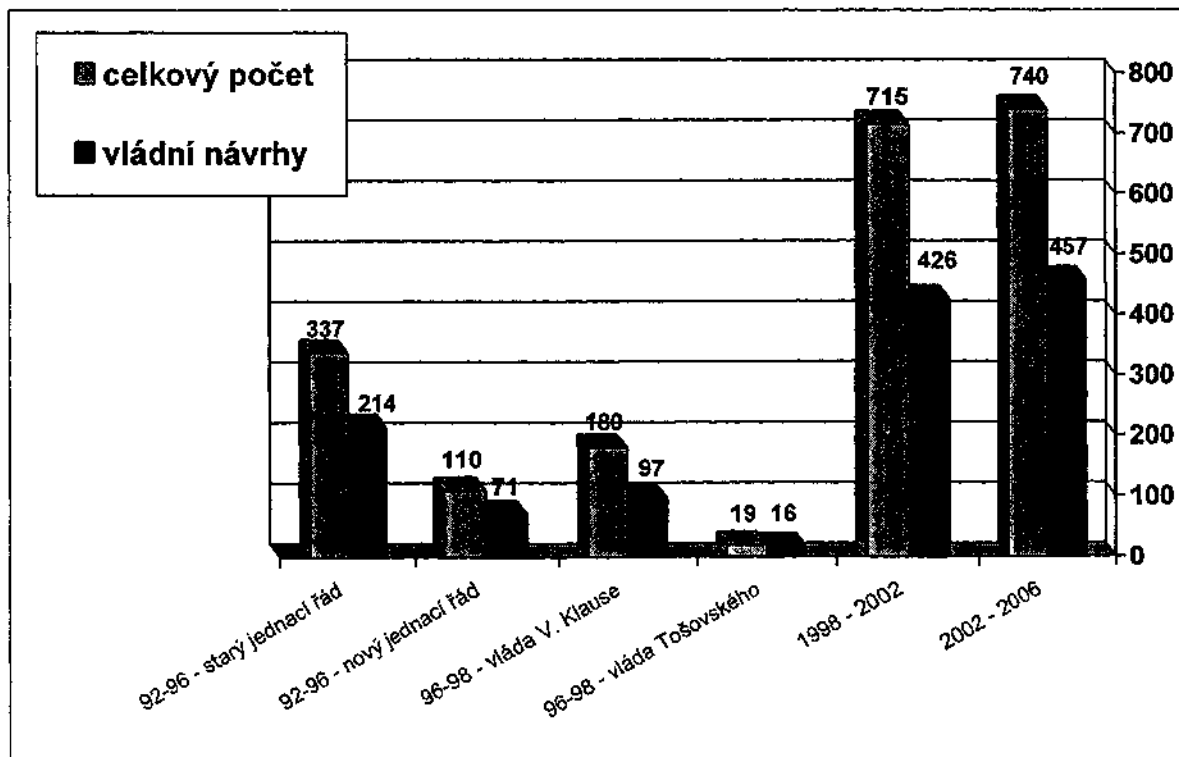
²⁴⁹ K tomu srov. také BEYME, K. von: *Die Parlamentarische Demokratie; Entstehung und Funktionsweise 1789 – 1999*, Opladen/Wiesbaden 1999, s. 282.

²⁵⁰ Čl. 41 odst. 2 Ústavy.

Graf č. 1: Celkový počet předložených návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (1992 - 2006)



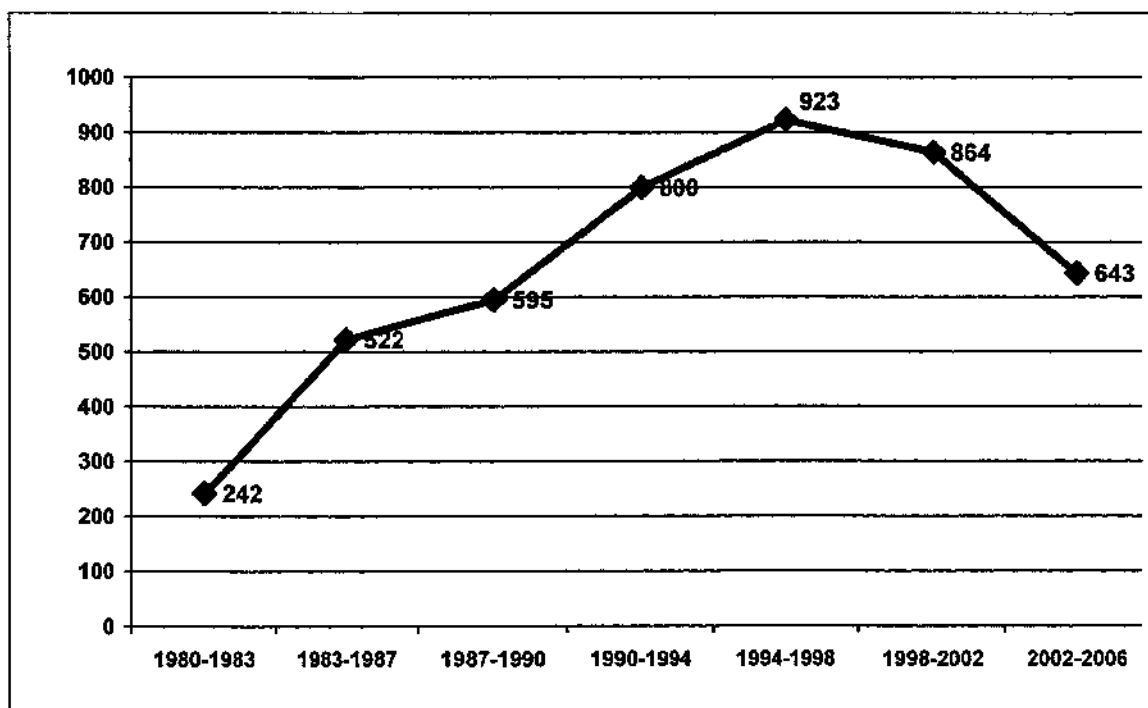
Graf č. 2: Podíl vládních návrhů zákonů na jejich celkovém počtu projednávaných na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (1992 - 2006)



Podíl vládních návrhů zákonů na jejich celkovém počtu se tedy v České republice pohybuje kolem šedesáti procent. Téměř čtyřicet procent zákonných iniciativ připadá na individuální poslance nebo jejich skupiny. Iniciativy Senátu a krajských zastupitelstev jsou spíše výjimečné.

Pokusme se nyní výše uvedená data srovnat se situací v jedné ze sledovaných zemích - ve Spolkové republice Německo.²⁵¹ Zdejší ústava přiznává právo zákonodárné iniciativy spolkové vládě, Spolkovému sněmu a Spolkové radě. Využití poslanecké iniciativy je však omezeno kvórem alespoň pěti procent všech poslanců, nebo podporou alespoň jednoho poslaneckého klubu.²⁵² Přesto je patrné, že ani toto omezení nijak zvlášť neovlivňuje počet předložených návrhů zákonů.

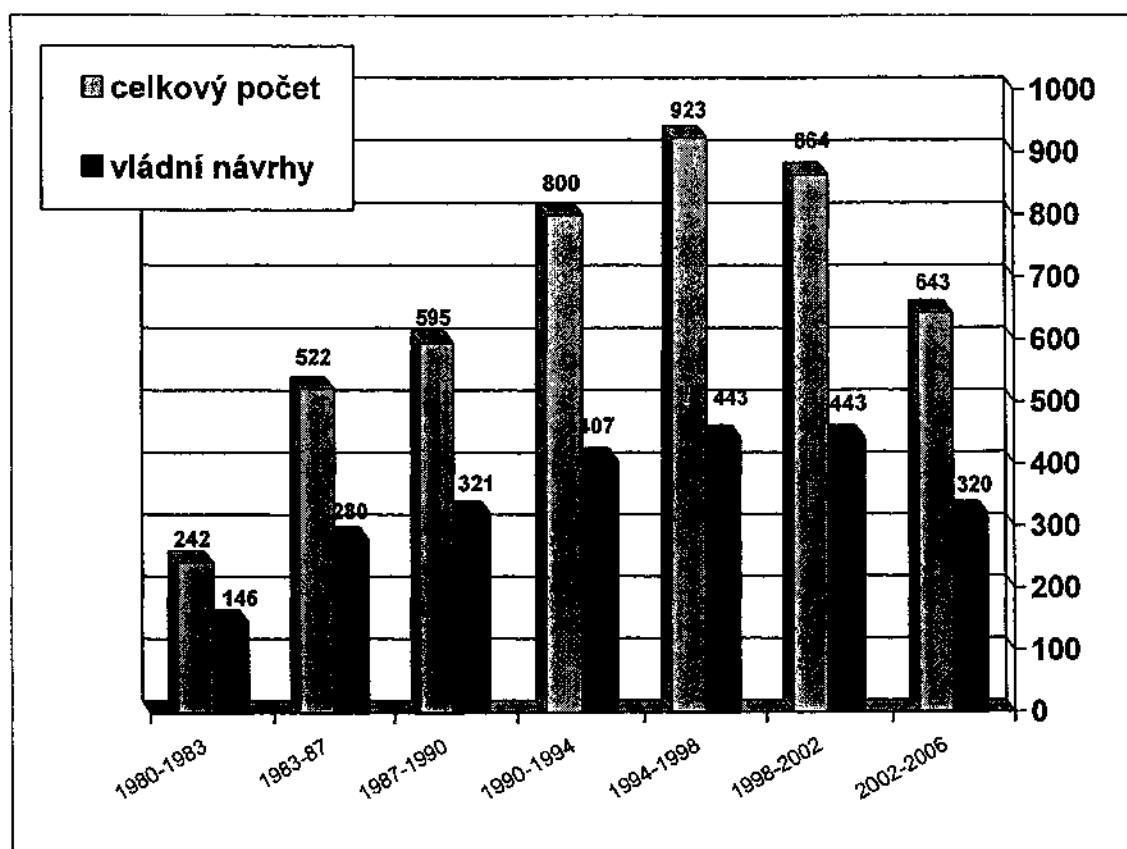
Graf č. 3: Celkový počet návrhů zákonů projednávaných ve Spolkovém sněmu SRN (1980 - 2006)



²⁵¹ Spolkovou republiku Německo jsem i přes odlišnost jejího ústavního systému zvolil vzhledem k dostupnosti relevantních informací.

²⁵² § 76 odst. 1 jednacího řádu Bundestagu.

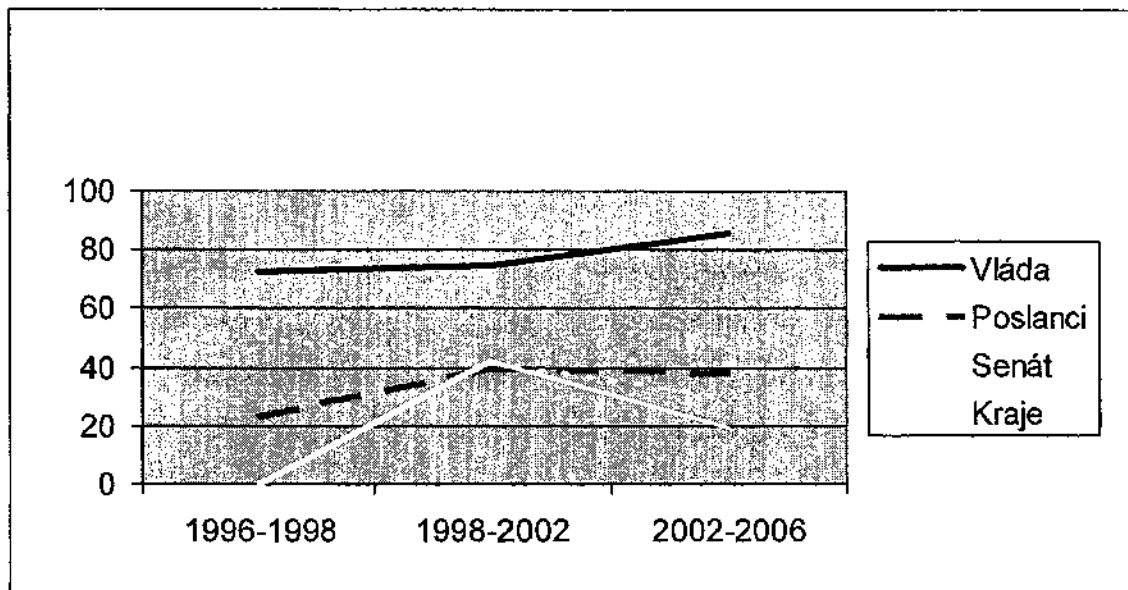
Graf č. 4: Podíl vládních návrhů zákonů na jejich celkovém počtu projednávaných na půdě Spolkového sněmu SRN (1980 - 2006)



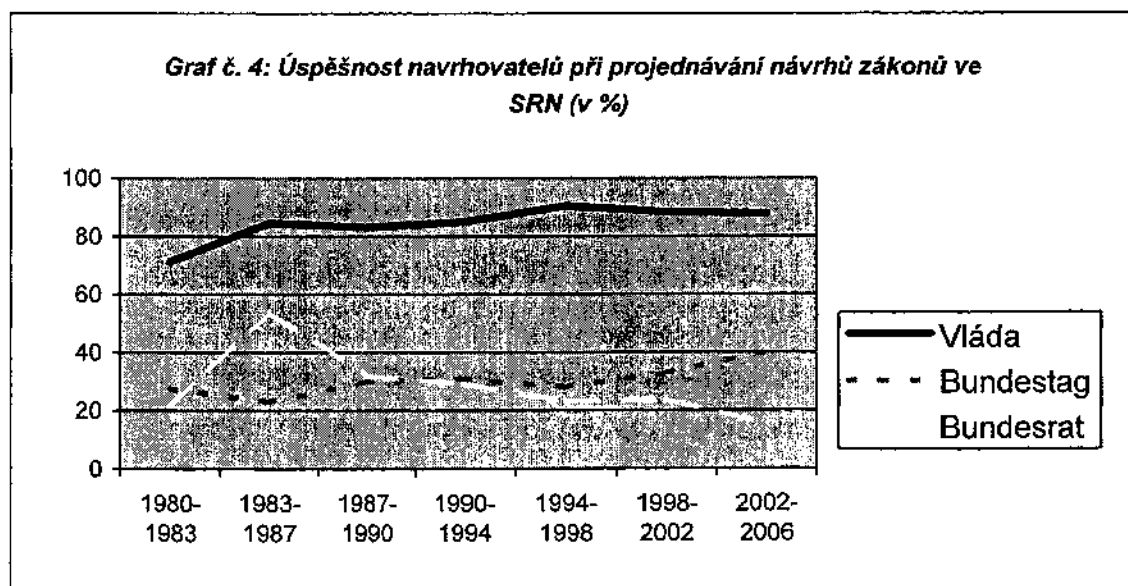
Z grafu je patrné, že ani omezení individuální zákonodárné iniciativy poslanců nevede k výraznému posílení podílu vládních návrhů zákonů. Ten osciluje na hranici 50 % - 60 %, a je tedy srovnatelný se situací v České republice.

Druhý sledovaný aspekt související s „legislativním způsobem parlamentní kontroly vlády“ je možné označit jako „propustnost“ navrhovaných zákonů parlamentem. Již jsem se ale zmínil, že zde má vždy význam jak hledisko věcné, tak hledisko politické. Např. lze s vysokou mírou pravděpodobnosti předpokládat, že menšinová vláda bude mít vždy větší problémy při prosazování vlastních návrhů zákonů v parlamentu, a to bez ohledu na jejich věcnou kvalitu. To ostatně ukazují i následující dva grafy srovnávající situaci v České republice a ve Spolkové republice Německo.

Graf č. 5: Úspěšnost projednávaných návrhů zákonů dle předkladatelů v České republice (v %, 1996 - 2006)



Graf č. 6: Úspěšnost projednávaných návrhů zákonů dle předkladatelů ve Spolkové republice Německo (v %, 1980 - 2006)



Z výše uvedených grafů je patrné, že v obou zemích je nejméně úspěšnější při prosazování svých návrhů zákonů vláda. Podstatný rozdíl je však v hodnotách této úspěšnosti – zatímco české vládě se v Parlamentu dařilo prosadit až do konce devadesátých let minulého století pouze přibližně 60 % svých návrhů, vláda německá byla a je úspěšnější o více než 20 %. Naproti tomu zejména vývoj v průběhu čtvrtého volebního období Poslanecké sněmovny naznačil trend vyšší míry úspěšnosti české vlády.²⁵³ Je možné konstatovat, že v tomto sledovaném aspektu je postavení obou vlád ve vztahu k parlamentům srovnatelné. Obdobná je situace v zákonných iniciativách poslanců. U českých zákonodárců je možné v posledních pěti letech vysledovat stagnaci v míře jimi předkládaných návrhů zákonů. Konečně i druhé komory obou parlamentů dosahují hodnot srovnatelných.²⁵⁴

Podobně bychom mohli sledovat formu parlamentní kontroly vlády uskutečňovanou formou zákonodárné procedury v případě projednávání a schvalování státního rozpočtu. Tento návrh zákona – předkládaný výhradně vládou – je každoročně pokládán za nejvýznamnější střet mezi vládou a parlamentem v oblasti veřejných financí. Každoročním schvalováním státního rozpočtu dochází fakticky (samozřejmě nikoliv v právním významu) k vyslovení důvěry vládě, a naopak jeho neschválení a následná nutnost zavedení rozpočtového provizoria může vést i k vyvolání hlasování o důvěře vládě.

B. POVINNOST VLÁDY ÚČASTNIT SE JEDNÁNÍ PARLAMENTNÍCH ORGÁNŮ A POSKYTOVAT JIM INFORMACE

Efektivita výkonu kontrolních pravomocí parlamentu závisí vždy na informacích, které poslanci získávají z různých zdrojů. Významným mechanismem k jejich zabezpečení je povinnost členů vlády dostavit se na

²⁵³ Jedná se o typický znak posttotalitních států, které vykazují vysokou míru ingerence poslanců a relativně slabé postavení vlády ve vztahu k parlamentu. Takto popsána situace v České republice a její srovnání s Německem odpovídá teoriím autorů zabývajících se přechody totalitních států k demokracii. Pro takové země je typická přehnaná aktivita parlamentu v oblasti zákonodárného procesu.

jednání příslušného parlamentního orgánu a poskytnout zde informace, které jsou poslanci vyžadovány. Do určité míry se tato kontrolní pravomoc kryje s institutem interpelací, je však méně formální a dochází při něm k přímému kontaktu mezi ministry a poslanci.

Ustanovení § 39 odst. 2 zákona o jednacím řádu stanoví, že člen vlády a vedoucí jiného ústředního správního úřadu je povinen dostavit se osobně na schůzi výboru, jestliže o to výbor požádá, a podat požadované informace a vysvětlení, pokud jejich poskytnutí nebrání zákony upravující mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění.²⁵⁵ Člen vlády, jehož přítomnost je orgánem Parlamentu vyžadována, se může dát zastoupit jiným členem vlády nebo svým náměstkem, pakliže poslanci výslovně netrvají na jeho osobní účasti. Jednací řád dále poslancům přiznává v § 11 individuální informační právo spočívající v oprávnění požadovat od členů vlády a vedoucích správních úřadů informace a vysvětlení potřebná pro výkon své funkce. Tyto informace, jež musí být zodpovězeny ve lhůtě 30 dnů, nepodléhají ve Sněmovně žádné evidenci, ani se nesleduje jejich plnění.

Výše uvedená individuální informační práva poslanců jsou součástí komplexní odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně. I když Senát nemá k vládě žádný přímý ústavní vztah, disponují senátoři na základě ustanovení § 12 zákona o jednacím řádu Senátu některými podobnými informačními právy vůči členům vlády, vedoucím správních úřadů a orgánům územní samosprávy.²⁵⁶

Ve Spolkové republice Německo je informační povinnost členů vlády zakotvena v čl. 43 odst. 1 Základního zákona: „Spolkový sněm a jeho výbory mohou požadovat přítomnost každého člena spolkové vlády.“ Naproti tomu je

²⁵⁴ Srovnání českého Senátu a německého Bundesratu je v tomto ohledu poněkud odlišné. Je známou skutečností, že v Bundesratu jsou zastoupeni zástupci zemských vlád, jejichž vztah k vládě spolkové pak určuje též obsah předkládaných zákonných iniciativ.

²⁵⁵ Zákon zde má na mysli především zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů nebo např. zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁶ § 12 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu k tomu uvádí: „(1) Senátor je oprávněn požadovat od členů vlády, vedoucích správních úřadů a orgánů územní samosprávy informace a vysvětlení potřebná pro výkon své funkce. (2) Informace a vysvětlení jsou členové vlády, vedoucí správních úřadů a orgánů územní samosprávy povinni poskytnout senátorovi

zde však zdůrazněno i oprávnění opačné, totiž, že „členové Spolkové rady a spolkové vlády, jakož i jejich pověřenci mají přístup do všech schůzí Spolkového sněmu a jeho výborů. Musí být kdykoliv slyšeni.“²⁵⁷ Náležitosti spojené se vznesením požadavku na přítomnost člena vlády prošly v jednacím řádu Spolkového sněmu určitými změnami. Do roku 1970 stačilo, aby návrh podpořilo alespoň 30 poslanců a Spolkový sněm o tom rozhodl prostou většinou hlasů. Novela platná až do roku 1980 požadovala, aby návrh na předvolání člena vlády podpořilo alespoň tolik poslanců, kolik bylo členů nejmenšího poslaneckého klubu. O takovémto návrhu pak samozřejmě opět muselo rozhodnout plénum Spolkového sněmu. Dnes platná úprava jednacích řádů²⁵⁸ obsahuje ustanovení § 42, které zní: „Návrh na zajištění přítomnosti člena spolkové vlády může podat poslanecký klub, nebo nejméně pět ze sta členů Spolkového sněmu.“ Návrh samozřejmě musí opět schválit prostou většinou poslanců Spolkový sněm. Statistický přehled takto navržených usnesení obsahuje příloha č. 3 této práce.

Také v Rakousku je možnost požadavku na přítomnost člena vlády obsažena v jednacím řádu Národní rady.²⁵⁹ Požadavek může vznést jednak plénum a jednak výbory a podvýbory. Vedle přítomnosti člena vlády mohou tyto orgány požadovat také přítomnost prezidenta a viceprezidenta nejvyššího účetního dvora. Výbory dále mají právo žádat prostřednictvím předsedy Národní rady členy spolkové vlády o vyšetření věci nebo pozvat zainteresované nebo informované osoby, aby se o věci písemně nebo ústně vyjádřily. Jestliže osoby, které mohou být pozvány, nevyhoví tomuto pozvání, může být nařízeno jejich předvedení.²⁶⁰

nejpozději do 30 dnů, pokud jejich poskytnutí nebrání zákony upravující mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění.“

²⁵⁷ Čl. 43 odst. 2 Základního zákona.

²⁵⁸ Jednací řád Bundestagu (BGBl. I S. 1237).

²⁵⁹ § 18 odst. 3 jednacích řádů Národní rady.

²⁶⁰ § 49 jednacích řádů Národní rady.

C. PARLAMENTNÍ DOPORUČENÍ A VÝZVY VLÁDĚ

Parlament při výkonu svých kontrolních pravomocí nedisponuje žádným právním nástrojem, jehož prostřednictvím by mohl nařídít vládě, aby něco konala, nebo naopak nekonala. Přesto se v parlamentní praxi poměrně často objevují různá usnesení vyzývající vládu k plnění úkolů poslanci stanovených, a to nejčastěji ve formě doporučení.

V českém Parlamentu se setkáváme nejčastěji s usneseními týkajícími se legislativního procesu. V minulosti se však objevila i usnesení zavazující vládu k určitému způsobu privatizace²⁶¹ nebo ke konkrétnímu postupu při výkonu exekutivních pravomocí vlády. Zajímavým příkladem je usnesení č. 1394 z 32. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 24. ledna 2001 k bodu „Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury“. Vládá se v něm obrátila na Poslaneckou sněmovnu s žádostí, aby se poslanci vyslovili k předkládaným návrhům a vybrali ze tří navrhovaných variant jednu, kterou by opak vláda dopracovala.²⁶² Sněmovna tak může tímto způsobem aktivně ovlivňovat vládní politiku. V případě koaliční vlády poslanci stran vládní koalice využívají tohoto prostoru pro aktivní ovlivnění činnosti svých ministrů a zvyšují tak svůj vliv uvnitř strany. Oproti tomu v podmínkách menšinové vlády lze podobná doporučení interpretovat jako podmínky pro podporu vládní politiky. Menšinová vláda však často sama předkládá Poslanecké sněmovně varianty k rozhodnutí, čímž na jedné straně posiluje možnosti pro svoje setrvání u moci, na druhou stranu však přenáší na Sněmovnu nejenom politické, ale i expertní rozhodnutí.²⁶³

Tato praxe byla známa i v německém Bundestagu - zejména v jeho prvních volebních obdobích - který příležitostně přijímal usnesení obsahující výzvu vládě, aby parlamentu předložila předlohu konkrétního zákona. Tím vlastně Spolkový sněm zaváděl do praxe jakousi nepřímou zákonodárnou

²⁶¹ Viz např. usnesení č. 459 z 23. schůze 27. září 1994 k návrhu poslance Čestmíra Hofhanzla, ve kterém Poslanecká sněmovna „doporučuje vládě České republiky, aby při posuzování privatizace lesů původně ve vlastnictví lesních společenstev a lesních družstev dala přednost projektům předloženým těmito obnovenými subjekty“.

²⁶² K tomu skutečně došlo a Poslanecká sněmovna přijala usnesení preferující tzv. variantu č. 2, která byla posléze rozpracována do zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

²⁶³ Viz např. vládní návrh novely volebního zákona z roku 2001, sněmovní tisk 969, kde vláda v důvodové zprávě předkládá kompromisní varianty systému přepočtu hlasů ve volbách.

iniciativu, což bylo předmětem kritiky ze strany mnoha ústavních odborníků.²⁶⁴ Především od devadesátých let minulého století se tato praxe stává výjimečnou.²⁶⁵ Spolkový sněm vedle těchto výzev, které jsou směřovány vládě jako celku nebo spolkovému kancléři, přijímá také usnesení obsahující konkrétní požadavky vůči jednotlivým ministrům.

²⁶⁴ Srov. např. SELLMANN, Klaus-Albrecht: *Der schlichte Parlamentsbeschluss*, Berlin 1966, s. 103.; SCHNEIDER, H.: *Gesetzgebung. Ein Lehrbuch*, Heidelberg 1982, s. 56.

²⁶⁵ Například ve 13. volebním období Bundestag přijal jedinou podobnou výzvu v květnu 1996, kdy vyzval vládu, aby předložila teze novely *Anwartschaftsüberführungsgesetz*. Ke schválení konečné verze zákona pak došlo 11. listopadu 1996 a zákon byl vyhlášen pod číslem BGBl. I S. 1674.

VI. PARLAMENTNÍ KONTROLA ORGÁNŮ EVROPSKÉ UNIE

Evropský parlament je jedinou institucí Evropské unie, která pro své označení používá výrazu typického pro nejdůležitější ústavní orgány všech členských států, a to přesto, že se svojí povahou, způsobem fungování i mírou pravomocí od národních parlamentů výrazným způsobem odlišuje. Zároveň je Evropský parlament orgánem, který má zabezpečit napravení často kritizovaného demokratického deficitu v rámci fungování institucí EU, což je argument, s nímž se setkáváme v posledních desetiletích v souvislosti s posilováním jeho pravomocí, s návrhy na novou úpravu voleb, či v návrzích na nové vymezení mandátu poslanců. orgánů

1. Vývoj složení, funkcí a pravomocí Evropského parlamentu

Předchůdcem dnešního Evropského parlamentu bylo Shromáždění ustavené na základě Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli.²⁶⁶ Tento ryze kontrolní orgán byl složený ze 78 zástupců národních parlamentů členských států, kdy tři velké státy – Německo, Francie a Itálie – měly 18 mandátů, Belgie a Nizozemsko 10 mandátů a Lucembursko bylo zastoupeno čtyřmi poslanci. První schůze tohoto orgánu proběhla 10. září 1952 ve Štrasburku. Již tehdy probíhající diskuse o možném zavedení přímé volby těchto zástupců vedly k formulaci čl. 21 Smlouvy, podle kterého „Shromáždění tvoří delegáti, které buď každoročně určí parlamenty ze svých členů, anebo kteří budou zvoleni ve všeobecném přímém hlasování postupem stanoveným každou vysokou smluvní stranou“. Kontrolní pravomoc vykonávalo Shromáždění ve vztahu k Vysokému komisariátu (předchůdce dnešní Komise), který měl povinnost předkládat tzv. celkovou zprávu, jejíž odmítnutí mohlo vést k demisi členů komisariátu. Tato nejvýznamnější kontrolní pravomoc – existující v téměř identické podobě i v dnešní platné úpravě – byla vymezena v čl. 24 Smlouvy: „Jestliže návrh na odmítnutí zprávy je přijat dvěma třetinami

²⁶⁶ Tato tzv. Pařížská smlouva byla podepsána 18. dubna 1951 a v platnost vstoupila 25. července 1952.

odevzdaných hlasů a většinou členů, z nichž je Shromáždění složeno, vzdají se členové Vysokého komisariátu kolektivně svých funkcí.“

Uzavření dvou dalších smluv - Smlouvy o EHS a Smlouvy o EURATOMu²⁶⁷ - vedlo k rozšíření věcné působnosti Shromáždění a také k nárůstu počtu jeho členů.²⁶⁸ Texty obou smluv v oblasti institucionální podoby Společenství byly identické a Shromáždění byla opět přiznána kontrolní pravomoc ve vztahu ke Komisi. V ustanovení čl. 203 Smlouvy o EHS se pak objevuje zakotvení povinnosti Komise předkládat návrh rozpočtu nikoliv pouze Radě, ale také Shromáždění, které k němu může přijímat pozměňovací návrhy. Pro oblast fungování vnitřního trhu mělo podle čl. 7 Smlouvy Shromáždění právo pouze zaujmout stanovisko k pravidlům zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti, o nichž pak kvalifikovanou většinou rozhodovala Rada.

20. září 1976 přijala Rada Akt o přímé volbě členů Evropského parlamentu, na jehož základě proběhly ve dnech 7. a 10. června 1979 první přímé volby. Na označení „Evropský parlament“ se členské státy dohodly již v březnu 1962, nicméně toto rozhodnutí mělo pouze politickou povahu. Akt o přímé volbě pak byl prvním dokumentem, kde byl název Evropský parlament oficiálně použit. Do primárního práva se označení „parlament“ dostává až v souvislosti s přijetím Jednotného evropského aktu 28. února 1986. Právě tento dokument výrazným způsobem zasáhl do podoby i pravomocí Evropského parlamentu, zvláště v jeho vztahu k Radě a Komisi. Smlouva o EHS byla pozměněna zavedením institutu spolupráce Parlamentu s Radou.²⁶⁹ Parlament se nadále měl také vyjadřovat k otázce přijímání nových členů a k přijímání mezinárodních smluv.

Dalším výrazným posunem v posilování pravomocí Evropského parlamentu bylo přijetí Smlouvy o Evropské unii.²⁷⁰ V oblasti nově vytvořené

²⁶⁷ Smlouva o zřízení Evropského hospodářského společenství a Smlouva o vytvoření Evropského společenství pro atomovou energii byly podepsány v Římě 25. března 1957 a v platnost vstoupily 1. ledna 1958.

²⁶⁸ Německo, Francie a Itálie získaly 36 mandátů, Belgie a Nizozemsko 14 a Lucembursko 6 mandátů.

²⁶⁹ Jednalo se např. o čl. 7, 49, 54, 100, 118 a další Smlouvy o EHS.

²⁷⁰ Tzv. Maastrichtská smlouva byla uzavřena 7. února 1992.

Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech sice připadla rozhodovací pravomoc pouze Radě,²⁷¹ nicméně pro oblast prvního pilíře byla nově zavedena procedura spolurozhodování, někdy označovaná jako tzv. parlamentní veto. Tím získal Parlament poprvé reálnou možnost zablokovat schválení návrhu na vydání právního předpisu. Také kontrolní pravomoci Parlamentu byly značně rozšířeny, když byla nově zavedena instituce vyšetřovacích výborů a hlasování o personálním složení Komise. K posílení vazby mezi Parlamentem a občany jednotlivých států měla přispět nová úprava petičního práva a založení instituce evropského ombudsmana voleného právě Parlamentem. Amsterodamskou smlouvou platnou od 1. května 1999 byl rozšířen okruh oblastí, v nichž je používána spolurozhodovací procedura. Článek 189 novelizované Smlouvy pak stanovil, že počet poslanců Evropského parlamentu nepřekročí počet sedmi set. V souvislosti s rozhodnutím o přijetí deseti nových členů však byl i tento počet revidován na stávající hranici 732 poslanců.²⁷²

2. Funkce a pravomoci Evropského parlamentu

Evropský parlament (resp. Shromáždění) byl původně v zakládacích smlouvách koncipován jako čistě kontrolní orgán. Postupným získáváním dalších pravomocí a posílením jeho legitimacy z důvodu zavedení přímých voleb však byl vytvořen orgán, jehož činnost a pravomoci do značné míry odpovídají běžným národním parlamentům. Proto i v činnosti Evropského parlamentu můžeme vymezit čtyři základní funkce:²⁷³

- reprezentativní
- legislativní
- kontrolní (a zde zvláště rozpočtovou)
- kreační.

²⁷¹ Pouze čl. 21 Smlouvy stanovil, že: „Předsedající konzultuje s Evropským parlamentem hlavní aspekty a základní alternativy Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zajišťuje, aby názory Evropského parlamentu byly náležitě brány v úvahu. Evropský parlament je předsedajícím a Komisí pravidelně informován o vývoji zahraniční a bezpečnostní politiky Unie. Evropský parlament může interpelovat Radu nebo jí dávat doporučení. Každoročně koná rozpravu o pokroku při provádění Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Podobné vymezení účasti Parlamentu pro oblast třetího pilíře obsahoval i čl. 39.

²⁷² Zda i tento počet bude konečný, lze pochybovat. Nedávno projednávaný návrh Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu počítal s počtem 736 europoslanců.

²⁷³ K bližšímu vymezení funkcí parlamentů viz kap. II.2.C. této práce.

A. LEGISLATIVNÍ ČINNOST EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Jakkoliv byly pravomoci Evropského parlamentu v legislativní oblasti posledními úpravami evropského primárního práva výrazně posíleny, přesto nadále platí, že hlavním rozhodovacím orgánem a normotvůrcem je Rada. Parlament se však na legislativním procesu také podílí, a to měrou odlišnou ve třech základních schvalovacích procedurách: konzultace Parlamentu, kooperační postup a spolurozhodovací postup.

a. KONZULTAČNÍ PROCEDURA (CONSULTATION)

Jedná se o nejstarší legislativní proceduru upravenou ve Smlouvě o založení EHS. Ta uložila Radě povinnost ve vybraných otázkách konzultovat Evropský parlament. Typickou formulací Smlouvy, která tento postup vymezuje, je např. čl. 37: „Na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem Rada kvalifikovanou většinou vydá nařízení nebo směrnice anebo učiní rozhodnutí.“ Rada tak musela konzultovat Parlament ve věcech vymezených 22 články Smlouvy EHS a 11 články Smlouvy Euratom. V takto vymezených případech je konzultace Parlamentu závazná a právní akt vydaný bez ní není platný. Toto stanovisko zaujal Evropský soudní dvůr (tzv. případ izoglukóza),²⁷⁴ který zdůraznil, že „účast Evropského parlamentu na rozhodovacím procesu je základním právem lidu Společenství a nemůže být obehána ani z časových důvodů“.²⁷⁵ Stanovisko Parlamentu samozřejmě není pro Radu formálně závazné, nicméně v praxi jej Rada často zohledňuje. Grafické vyjádření konzultační procedury uvádím v příloze č. 4.

b. PROCEDURA SPOLUPRÁCE (COOPERATION)

Tento legislativní postup (upravený dnes v čl. 252 SES) byl zaveden přijetím Jednotného evropského aktu a poprvé přiznával Evropskému parlamentu možnost výraznějším způsobem zasáhnout do podoby

²⁷⁴ K tomu viz rozhodnutí ESD 138/79 Roquette Frères.

²⁷⁵ Citováno dle: FIALA, P., PITROVÁ, M.: *Evropská unie*, Brno 2003, s. 305.

projednávaných návrhů legislativních aktů, a to předkládáním pozměňovacích návrhů. Legislativní proces je v této proceduře rozdělen do dvou fází, kdy první fáze do značné míry kopíruje dosavadní proceduru konzultace. Rada ovšem v rámci svého prvního čtení nemůže rozhodnout o konečné podobě návrhu, pouze přijme tzv. společný postoj. Ten je potom doručen na půdu Evropského parlamentu, který má tři měsíce na projednání tohoto společného postoje. V případě, že v této lhůtě návrh neprojedná nebo nezaujme žádné stanovisko, platí, že se vyjádřil kladně. V případě souhlasu se společným postojem postačuje pro přijetí prostá většina poslanců. Naproti tomu k zamítnutí společného postoje nebo k přijetí pozměňovacích návrhů k němu je nezbytná absolutní většina členů Parlamentu (tj. více než 314 dnes, resp. 367 po červnových volbách). Pozměňovací návrhy schválené Evropským parlamentem může Komise zapracovat do původního návrhu, vyjádří-li s nimi souhlas. O konečné podobě legislativního aktu rozhoduje Rada. Kvalifikované většiny jejích členů je zapotřebí pro přijetí aktu ve znění společného postoje, s nímž vyjádřil souhlas Parlament nebo v případě hlasování o Parlamentem pozměněném společném postoji, s nímž již souhlasila také Komise. Jednomyslný souhlas Rady se vyžaduje v případě „přehlasování“ zamítavého stanoviska Parlamentu, stejně jako v případě zamítnutí společného postoje s pozměňovacími návrhy Parlamentu, s nimiž Komise vyjádřila souhlas. Jednomyslného souhlasu je zapotřebí i k přijetí pozměňovacích návrhů Parlamentu, s nimiž Komise vyjádřila nesouhlas. Ve všech těchto případech Rada musí rozhodnout ve lhůtě tří měsíců. Neusnese-li se v této lhůtě, návrh Komise se pokládá za nepřijatý.

Amsterodamskou smlouvou byla většina záležitostí projednávaných od přijetí Jednotného evropského aktu touto procedurou spolupráce přesunuta do procedury spolurozhodování a nadále jsou tímto postupem projednávány pouze některé záležitosti týkající Hospodářské a měnové unie.²⁷⁶ Grafické vyjádření procedury spolupráce je také uvedeno v příloze č. 4 této práce.

²⁷⁶ Jedná se např. o ustanovení čl. 99/5, 102/2 nebo 103/2.

c. PROCEDURA SPOLUROZHODOVÁNÍ (CO-DECISION)

Nejmladší, nejsložitější, ale též dnes nejvíce užívanou legislativní procedurou je proces spolurozhodování, který do značné míry přiznává Evropskému parlamentu stejné pravomoci, které má Rada. Procedura spolurozhodování byla poprvé začleněna do primárního práva Maastrichtskou smlouvou, nicméně Amsterodamská smlouva její podobu výrazně modifikovala.²⁷⁷ Dnešní úprava tak přiznává Parlamentu možnost definitivně zamítnout příslušný legislativní návrh. Proto také někdy bývá tato procedura označovaná jako absolutní parlamentní veto.

Základní úprava této procedury je obsažena v čl. 251 SES. První fáze spolurozhodovací procedury do značné míry kopíruje průběh procedury spolupráce, nicméně podstatná odchylka nastává v okamžiku, kdy Parlament absolutní většinou svých členů odmítne návrh společného postoje v rámci tzv. druhého čtení. V takovém případě platí, že návrh byl zamítnut. V případě, že Parlament přijme ke společnému postoji pozměňovací návrhy, je na Radě, aby rozhodla, zda s nimi bude souhlasit, nebo bude trvat na původní verzi společného postoje. Následkem zaujetí takového stanoviska je vytvoření zvláštního dohodovacího výboru složeného ze stejného počtu zástupců Parlamentu a Rady, který se má v šestitýdenní lhůtě pokusit nalézt kompromisní návrh přijatelný pro oba rozhodovací orgány. Ovšem i takovýto kompromisní návrh podléhá dále schválení Radou i Parlamentem. Grafické vyjádření této spolurozhodovací procedury je uvedeno v příloze č. 3 této práce.

d. SOUHLAS PARLAMENTU (ASSENT)

Tento postup není klasickou legislativní procedurou, kterou se přijímají návrhy legislativních aktů. Procedura souhlasu byla zavedena Jednotným evropským aktem a dále rozšířena Maastrichtskou a Amsterodamskou smlouvou a umožňuje Evropskému parlamentu spolurozhodovat o některých

²⁷⁷ Nejvíce patrný rozdíl mezi původní a modifikovanou úpravou spočívá ve zrušení procedury trojího čtení, kdy nadále projednává příslušný návrh Rada i Parlament pouze dvakrát (tedy dvě čtení) a v případě, že stanoviska těchto orgánů nejsou v souladu, je zřízen tzv. Dohodovací výbor.

záležitostech vymezených ve Smlouvě. Podle platné právní úpravy se podle této procedury postupuje v následujících případech:

- čl. 105/6 SES – svěřeni zvláštních úkolů Evropské centrální bance v oblasti výkonu dohledu nad úvěrovými dalšími finančními institucemi;
- čl. 161 SES – vymezení cílů a organizace strukturálních fondů;
- čl. 300/3 SES – uzavírání některých smluv jménem Společenství;
- čl. 190/4 SES – zavedení jednotného volebního systému pro volby do Evropského parlamentu;
- čl. 107/5 SES – změny ve Statutu Evropského systému centrálních bank;
- čl. 49 SEU - přijetí dalších členů Evropské unie.

Zvláštností této procedury je také skutečnost, že příslušné návrhy nepředkládá pouze Komise (jak je tomu u všech ostatních procedur), ale podle konkrétního ustanovení Smlouvy jsou předkladateli dále Parlament, Evropská centrální banka nebo stát, který požádal o vstup do Evropské unie. K předloženému návrhu nejprve zaujme jednomyslným rozhodnutím stanovisko Rada. Návrh je dále projednáván v Evropském parlamentu, který musí s návrhem vyslovit souhlas prostou většinou svých členů. Absolutní většina se vyžaduje pro schválení akcesní smlouvy a pro zavedení jednotného volebního systému. V případě kladného stanoviska Parlamentu pak Rada vydá konečné stanovisko. Grafické vyjádření této procedury – viz příloha č. 4.

B. ROZPOČTOVÉ PRAVOMOCI EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Účast na tvorbě evropského rozpočtu, stejně jako kontrola nakládání s rozpočtovými výdaji patří mezi základní pravomoci a úkoly Evropského parlamentu. Toto postavení parlament získal po přijetí dvou tzv. rozpočtových smluv v letech 1970 a 1975 a dále byla procedura schvalování společného evropského rozpočtu nově upravena Amsterodamskou smlouvou. Dnešní rozpočtové pravomoci Evropského parlamentu je možné rozdělit do čtyř oblastí:

- a) právo rozhodovat o navýšení, či snížení rozpočtových výdajů Společenství v rámci pevně stanovených limitů;

- b) možnost rozhodovat o redistribuci finančních prostředků z jedné rozpočtové kapitoly do jiné, aniž by tím byla narušena celková hladina příjmů a výdajů;
- c) pravomoc zamítnout návrh rozpočtu na další rok;
- d) možnost vyslovit nedůvěru Komisi v souvislosti s kontrolou rozpočtových výdajů (viz další kapitola).

Základní obrysy procedury schvalování rozpočtu jsou dnes obsaženy v čl. 272 SES, je však zapotřebí také připomenout existenci tzv. meziinstitucionálních dohod (1988, 1993), na základě kterých byla rozpracována podrobná konzultační procedura mezi Parlamentem a Radou, která má zajistit jednodušší nalezení společného stanoviska k přijímané podobě rozpočtu.

Samotná schvalovací rozpočtová procedura začíná již rok dopředu, kdy v průběhu ledna jmenuje rozpočtový výbor Evropského parlamentu dva zpravodaje, kteří mají v průběhu rozpočtových debat sladit zájmy a stanoviska jednotlivých orgánů. Jeden ze zpravodajů má na starosti problematiku rozpočtu společných evropských politik, druhý potom hojně diskutované návrhy na rozpočtové zajištění evropských institucí, včetně parlamentu. První půl rok probíhají neformální diskuse nad předběžnou podobou rozpočtu, vlastní návrh je potom Komisí předložen do Rady v průběhu července. Rada schvaluje návrh rozpočtu kvalifikovanou většinou a to tak, aby byl předložen parlamentu nejpozději do 5. října, což je datum stanovené Smlouvou. V této fázi projednávání má Parlament 45denní lhůtu, během které má možnost s návrhem vyslovit souhlas, nebo k návrhu přijmout pozměňovací návrhy. V případě, že návrh nestačí projednat ve stanovené lhůtě, platí, že se vyjádřil kladně. Pozměňovací návrhy Parlamentu jsou dále předloženy Radě, která je může v patnáctidenní lhůtě akceptovat, odmítnout, nebo opět pozměnit. V případě kladného stanoviska platí, že návrh rozpočtu byl přijat. V opačném případě se návrh vrací do Parlamentu, který má také pouze 15 dní na posouzení změn svých pozměňovacích návrhů. Absolutní většiny hlasů poslanců a třípětinové většiny odevzdaných hlasů je pak zapotřebí k zamítnutí změn předložených Radou nebo k jejich dalšímu pozměnění. V tomto okamžiku je teprve schválena definitivní podoba

společného evropského rozpočtu. Stejně tak platí, že rozpočet je schválen, nestačí-li v poslední fázi Parlament návrh projednat ve stanovené patnáctidenní lhůtě.

Již výše byla zmíněna skutečnost, že Evropský parlament má také podle platné úpravy obsažené v čl. 272/8 možnost ze závažných důvodů celkový předložený návrh rozpočtu zamítnout, a to opět absolutní většinou hlasů poslanců a třípětinovou většinou odevzdaných hlasů. V takovém případě musí Komise vypracovat zcela nový návrh a výdaje Společenství se pak financují podle rozpočtového provizoria.

V průběhu každého rozpočtového roku provádí průběžnou kontrolu rozpočtu zvláštní orgán Parlamentu – Stálý výbor pro rozpočtovou kontrolu. Komise také musí Radě i Parlamentu každoročně předkládat závěrečný účet za uplynulý rok. Na základě takového závěrečného účtu může Parlament po doporučení Rady a po přijetí zprávy Účetního dvora vyslovit Komisi absolutorium.

C. KONTROLNÍ A KREAČNÍ PRAVOMOCI EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Skutečnost, že kontrolní funkci plní Evropský parlament (resp. Shromáždění) od samého počátku své existence, se projevuje v poměrně rozpracované podobě jednotlivých kontrolních mechanismů, které se velmi blíží běžným kontrolním mechanismům užívaným národními parlamenty ve vztahu k vládám. I v jednacím řádu Evropského parlamentu proto nalezneme úpravu vyjadřování důvěry a nedůvěry Komisi, úpravu interpelačního práva poslanců nebo možnost zřízení zvláštních vyšetřovacích výborů.

a. PARLAMENTNÍ KONTROLA KOMISE

AA) SCHVALOVÁNÍ KOMISE A JEJÍHO PŘEDSEDY

Možnost výrazným způsobem zasáhnout do personálního složení Komise byla Evropskému parlamentu přiznána až Amsterodamskou smlouvou.

Dnešní úprava je obsažena v čl. 214 SES, resp. v čl. 32 jednacího řádu Evropského parlamentu. Nicméně již před přijetím Amsterodamské smlouvy se Parlament k podobě Komise vyjadřoval, a to na základě obsahu tzv. Stuttgartské slavné deklaráce o Evropské unii z roku 1983 (viz tabulka). Iniciační úkony směřující k dohodě na novém předsedovi Komise vykonávají nadále vlády členských států. Jimi schválený kandidát však musí předstoupit před Parlament, jehož zasedání se účastní též členové Rady. Po vystoupení kandidáta na předsedu Komise se koná rozprava, po níž následuje hlasování po jménech. V případě, že hlasování bylo neúspěšné, požádá předseda Parlamentu vlády členských států, aby svoji nominaci revokovaly a přijaly novou. Naopak je-li hlasování úspěšné, probíhají dále konzultace mezi designovaným předsedou Komise a vládami členských států, které vyústí v předložení návrhu složení Komise. Návrh je nejprve schválen kvalifikovanou většinou Radou a poté předložen do Parlamentu. Navržení komisaři se představí na schůzi parlamentního výboru podle věcného zaměření a posléze probíhá plenární zasedání, na němž navržený předseda Komise přednese programové prohlášení. O jeho obsahu se koná rozprava, během níž mohou jednotlivé politické frakce navrhopvat přijetí usnesení, kterým se navržené Komisi vyslovuje, či nevyslovuje důvěra. Vlastní hlasování se koná po jménech.

Tabulka č. 1: Hlasování Evropského parlamentu o vyjádření důvěry Komisi

Datum	Předseda Komise	pro	proti
Únor 1981	Komise Gastona Thoma (ELDR)	155	31
Leden 1985	1. komise Jacquese Delorse (PSE)	209	34
Leden 1989	2. komise Jacquese Delorse (PSE)	-	-
Leden 1993	3. komise Jacquese Delorse (PSE)	256	84
Leden 1995	Komise Jacquese Santera (EPP)	417	104
Září 1999	Komise Romana Prodiho ²⁷⁸	427	138
Září 1999	Komise Romana Prodiho	404	153
Listopad 2004	Komise José Manuela Durão Barrosa	449	149

Zdroj: CORBETT, R., JACOBS, F., SHACKLETON, M.: *The European Parliament*, London 2000, s. 236.

²⁷⁸ Jednalo se o vyjádření důvěry nové Komisi sestavené Romanem Prodim po odstoupení předchozí Santerovy Komise.

BB) VYJÁDRĚNÍ NEDŮVĚRY KOMISI

Jestliže možnost ovlivnit složení Komise získal Evropský parlament až Amsterodamskou smlouvou, potom naopak oprávnění vyslovit Komisi nedůvěru je obsaženo ve Smlouvách od samého počátku a v zásadě v nezměněné podobě. Odůvodněný návrh na vyslovení nedůvěry může podat skupina alespoň jedné desetiny celkového počtu poslanců a tento bod musí být zařazen na pořad jednání buď právě probíhající, nebo nejbližší následující schůze. Rozprava o tomto bodu může být zahájena nejdříve 24 hodin poté, co návrh byl rozeslán všem poslancům a vlastní hlasování konané po jménech může proběhnout nejdříve po 48 hodinách po zahájení rozpravy. K vyjádření souhlasu s předloženým návrhem je zapotřebí dvoutřetinové většiny odevzdaných hlasů a zároveň absolutní většiny všech poslanců.

V dosavadní historii Evropského parlamentu byl návrh na vyjádření nedůvěry Komisi předložen devětkrát, nikdy však pro odvolání nehlasovalo dostatečné množství poslanců. Největší „naději na úspěch“ měl návrh předložený v lednu 1999 skupinou sedmdesáti poslanců z různých politických frakcí proti Komisi vedené lucemburským křesťanským sociálem a předchozím předsedou frakce EPP Jacquesem Santerem z důvodu finančního skandálu komisařky pro vědu, výzkum a rozvoj Edith Cressonové. I když počet poslanců podporujících návrh na vyslovení nedůvěry nebyl dostatečný, přesto výrazná nedůvěra členů Parlamentu vůči Komisi vedla v březnu 1999 k podání hromadné rezignace všemi komisaři.²⁷⁹ Právě neexistence institutu individuální odpovědnosti člena Komise vůči Parlamentu vedla po těchto událostech k přijetí přílohy č. 13 jednacího řádu, která obsahuje Rámcovou dohodu o vztazích mezi Parlamentem a Komisí. Čl. 9 této dohody zní: „Každý člen Komise je politicky odpovědný za činnost v oblasti své působnosti. Komise se zavazuje, že pokud Evropský parlament vyjádří nedostatek důvěry v člena Komise, bude předseda Komise vážně uvažovat o tom, zda by měl požádat

²⁷⁹ Pro návrh se například vyslovila velká většina německých poslanců (83 pro, 7 proti), stejně jako většina poslanců Francie, Holandska a Belgie.

příslušného člena, aby odstoupil.²⁸⁰ Nové ustanovení čl. 217 odst. 4 Smlouvy z Nice potom stanoví, že „člen Komise odstoupí, vyzve-li ho k tomu předseda po schválení Komise“.

b. INTERPELAČNÍ PRÁVO EVROPSKÝCH POSLANCŮ

Stávající úprava obsažená v jednacím řádu Evropského parlamentu rozlišuje tři základní procedury, které odpovídají běžnému parlamentnímu institutu interpelace. Specifikem Evropského parlamentu je skutečnost, že interpelace mohou být směřovány jak na členy Komise, tak na členy Rady:

aa) ústní dotazy určené k diskusi (čl. 42 jednacího řádu) – takový dotaz může podat parlamentní výbor, frakce nebo skupina nejméně 32 poslanců. Dotaz je adresován předsedovi Parlamentu, který jej postoupí k posouzení Konferenci předsedů. Ti také rozhodnou, zda a kdy bude projednávání dotazu zařazeno na pořad schůze. Dotaz musí být doručen příslušnému orgánu v předepsané lhůtě – tj. Komisi týden a Radě tři týdny před projednáváním. Vlastní projednávání pak zahajuje zástupce navrhovatelů, který dotaz na plénu v maximálně pětiminutovém vystoupení přednese. Následuje reakce interpelovaného člena Komise nebo zástupce Rady a následná debata, během níž může být podán návrh na přijetí příslušného usnesení.

bb) ústní dotazy (tzv. *question time* – čl. 43 jednacího řádu) – tradiční institut ústních interpelací byl do jednacího řádu Evropského parlamentu zanesen v roce 1973. V rámci každé schůze pléna Parlamentu musí být této proceduře vyhrazeno 90 minut. Dotazy jednotlivých poslanců jsou nejprve v písemné formě předloženy předsedovi, který posuzuje jejich přípustnost. Každý poslanec také může v rámci jedné schůze vznést pouze jeden ústní dotaz. Po přednesení dotazu na jednání pléna reaguje zástupce Komise nebo Rady a interpelující poslanec může vznést doplňující otázku.

²⁸⁰ K tomu viz: ZRALÁ, M., PECHÁČEK, Š.: Suverenita Evropského parlamentu. In: Politologický časopis č. 2/2003, s. 152.

cc) písemné interpelace (čl. 44 jednacího řádu) – písemný dotaz na Komisi nebo Radu může vznést jakýkoliv poslanec, a to zasláním předsedovi Parlamentu. Dotazy mohou být buď urgentní (musí být zodpovězeny ve lhůtě tří týdnů),²⁸¹ nebo běžné (lhůta pro zodpovězení je šest týdnů). Není-li dotaz uspokojivě zodpovězen, může jej na žádost interpelujícího poslance zařadit na program svého zasedání příslušný věcný výbor. Písemné dotazy i odpovědi jsou také uveřejňovány v Úředním listě (*Official Journal*).

Tabulka č. 3: Přehled podaných interpelací ve čtvrtém volebním období Evropského parlamentu (1994-1999)

	Ústní interpelace s diskusí	Question time	Písemné interpelace	Celkem
Komise	731	3430	16935	21096
Rada	393	1733	1832	3958
Celkem	1124	5163	18767	25054

Zdroj: CORBETT, R., JACOBS, F., SHACKLETON, M.: *The European Parliament*, London 2000, s. 250.

c. ZŘIZOVÁNÍ VYŠETŘOVACÍCH VÝBORŮ

Oprávnění zřizovat vyšetřovací výbory přiznává Evropskému parlamentu ustanovení čl. 193 SES, který je dále podrobně rozveden v čl. 151 jednacího řádu a v jeho Příloze č. 8. Návrh na zřízení dočasného vyšetřovacího výboru může podat skupina nejméně jedné čtvrtiny všech poslanců, o vlastním zřízení pak rozhoduje plénum. Smlouvy i jednací řád omezují věcnou působnost vyšetřovacích výborů na „údajné přestupky nebo nesprávnosti při implementaci práva Společenství“ a dále z pravomoci vyšetřovacích výborů vyjímají případy, které jsou předmětem soudního řízení. Rozhodnutí o zřízení dočasného vyšetřovacího výboru musí být uveřejněno v Úředním listu. Plénum Parlamentu rozhoduje o složení výboru, stejně jako o vymezení rozsahu jeho působnosti. Předsedu i dva místopředsedy si již ze svého středu volí členové výboru. Vlastní činnost výboru může trvat maximálně jeden rok s tím, že je přípustné dvojí tříměsíční prodloužení činnosti. Zpráva o činnosti výboru a o

²⁸¹ Každý poslanec může v průběhu jednoho měsíce vznést pouze jeden urgentní dotaz.

jeho zjištěních je pak předložena na jednání pléna spolu s případnou oponentní zprávou výborové menšiny. O závěrech vyšetřovacího výboru se vede diskuse ukončená nejčastěji přijetím příslušného usnesení Parlamentu.

Příklady vyšetřovacích výborů ustavených v Evropského parlamentu:

- *Vyšetřovací výbor k problematice nárůstu fašismu a nacismu v Evropě (1984)*
- *Vyšetřovací výbor k drogové problematice (1985 – 1986)*
- *Vyšetřovací výbor k problematice uchovávání radioaktivních materiálů (1988)*
- *Vyšetřovací výbor k problematice výskytu hormonů v masných výrobcích (1988-1989)*
- *Vyšetřovací výbor k přezkoumání dopravního systému Společenství (1995)*
- *Vyšetřovací výbor k problematice BSE (1996)*
- *Vyšetřovací výbor ke krizi společnosti Equitable Life Assurance Society (2006)*

d. KREAČNÍ A KONTROLNÍ PRÁVOMOCI EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament vykonává na základě posledních úprav primárního práva řadu dalších kreačních a kontrolních pravomocí ve vztahu k jiným orgánům a institucím Evropské unie. Nejvýznamnější z nich je konzultační pravomoc k výběru prezidenta, viceprezidenta a dalších členů Výboru ředitelů Evropské centrální banky²⁸² a členů Účetního dvora.²⁸³ Evropský parlament také podle čl. 195 SES jmenuje evropského ombudsmana na návrh skupiny více než 32 poslanců zvolených alespoň ve dvou členských státech. Konečně je také Evropskému parlamentu svěřena pravomoc při tvorbě řídicích orgánů některých zvláštních evropských agentur, jako je Evropská agentura pro životní prostředí, Evropská agentura pro hodnocení lékařských výrobků nebo Evropské monitorovací středisko pro drogy a drogovou závislost.

²⁸² Podle ustanovení čl. 112 odst. 2 SES a čl. 36 jednacího řádu EP.

²⁸³ Ustanovení čl. 247 odst. 2 SES a čl. 35 jednacího řádu.

3. Kontrolní pravomoci Evropského parlamentu v návrhu evropské ústavní smlouvy

Smlouva o ústavě pro Evropu podepsaná v Římě 29. října 2004 upravovala nově také některé kontrolní pravomoci Evropského parlamentu. Jakkoliv se zdaleka nejednalo o nejdůležitější změny v institucionální podobě Evropské unie, přesto je vhodné na tomto místě alespoň rámcově připomenout jejich obsah.

Vymezení pravomocí Evropského parlamentu nalezneme jednak v ustanovení čl. I-20 (tedy v první části návrhu evropské ústavní smlouvy) a podrobnější úpravu potom v ustanovení čl. III-330. Vedle legislativní a rozpočtové funkce je funkce kontrolní definována následujícím způsobem: „Evropský parlament (...) vykonává funkce politické kontroly a konzultace v souladu s podmínkami stanovenými Ústavou. Volí předsedu Komise.“²⁸⁴ Uvedené podmínky jsou pak vymezeny v části třetí a můžeme je vymežit následujícím způsobem:

- a) Vyslovení důvěry - čl. I-27, odst. 1 – „S přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu a po náležitých konzultacích navrhne Evropská rada kvalifikovanou většinou Evropskému parlamentu kandidáta na funkci předsedy Komise. Tohoto kandidáta zvolí Evropský parlament většinou hlasů všech svých členů.“ Jedná se tedy o vyjádření kreační pravomoci Evropského parlamentu ve vztahu k předsedovi Evropské komise, ve kterém se oproti platné úpravě zdůrazňuje politický aspekt tohoto nově utvářeného exekutivního orgánu a jeho přímá vazba na výsledky voleb. Samotná volba předsedy Komise se pak stává závislou na vůli dvou kolektivních orgánů, přičemž stanovením kvalifikované většiny pro rozhodnutí Rady se opouští mechanismus nezbytného konsensu všech členských států. Mechanismus volby ostatních členů Komise, a tedy vyjádření důvěry celé Komisi je pak shodné se stávající úpravou smlouvy z Nice.
- b) Vyslovení nedůvěry - čl. I-26, odst. 8 – „Komise je jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu.“ Čl. III-340 – „Byl-li podán návrh na vyslovení

²⁸⁴ Ustanovení čl. I-20, odst. 1, věta druhá návrhu Smlouvy o ústavě pro Evropu.

nedůvěry Komisi pro její činnost, může Evropský parlament rozhodnout o tomto návrhu až po uplynutí tří dnů od jeho podání, a to pouze veřejným hlasováním." Ani v otázce vyslovení nedůvěry Komisi ze strany Evropského parlamentu nedošlo k výrazné změně. Do značné míry se vychází ze stávající úpravy obsažené v čl. 201 SES, ve kterém je již dnes stanovena dvoutřetinová většina z celkového počtu poslanců nezbytně nutná pro vyslovení nedůvěry. Jedinou úpravou je upřesnění povinnosti odstoupit ze své funkce v případě vyjádření nedůvěry také pro nově vytvářenou funkci ministra zahraničních věcí EU. Po vyslovení nedůvěry a následném odstoupení by měla Komise podle návrhu evropské ústavní smlouvy automaticky pokračovat ve své činnosti, a to až do okamžiku jmenování nové Komise.

- c) Vyšetřovací výbor - čl. III-333 – „Evropský parlament může při plnění svých úkolů na žádost čtvrtiny všech členů zřídit dočasný vyšetřovací výbor, který by zkoumal obvinění z porušování práva Unie nebo nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování ..." - ani v této pravomoci zřídit vyšetřovací výbor nedochází k žádnému výraznému posunu oproti platné úpravě čl. 193 SES, resp. čl. 176 jednacího řádu Evropského parlamentu.
- d) Parlamentní doporučení a výzvy - čl. III-332 – „Evropský parlament může většinou hlasů všech svých členů požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení Ústavy potřeba vypracovat akt Unie." Jedná se tedy o vymezení iniciační pravomoci Evropského parlamentu, jejímž prostřednictvím se Komise jako exekutivní orgán zavazuje ke zpracování příslušné problematiky, nejčastěji zřejmě ve formě legislativního aktu. Podobně jako např. u usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (viz kapitola V.8. této práce) jsou i podobné deklarace Evropského parlamentu nezávazné. Již v dnešní úpravě jednacího řádu Evropského parlamentu nalezneme přitom ustanovení čl. 39, odst. 1, podle něhož může Evropský parlament dokonce Komisi stanovit lhůtu pro zpracování příslušného legislativního návrhu.

VII. ZÁVĚR

Výkon parlamentní kontroly vlády je základním axiomem fungování každého parlamentního systému v širším slova smyslu. Pro parlamentní formu vlády – *in stricto sensu* – je pak tato kontrola výrazem legitimizace vlády jakožto hlavního nositele výkonné moci. Závislost vlády na parlamentu a častá personální provázanost na jedné straně a nezbytnost autonomního výkonu svěřených pravomocí a udržování mocenské rovnováhy na straně druhé pak udává dynamiku ve vzájemných vztazích mezi vládou a parlamentem, které jsou determinovány jednak nástroji ústavněprávními, jednak politickými. Tato práce se věnovala primárně ústavněprávním aspektům výkonu parlamentní formy vlády, skutečností však zůstává – ve smyslu známé Lijphartovy definice – že reálný vztah mezi parlamentem a dvěma odlišnými vládami může být i za trvání shodné ústavněprávní úpravy značně rozdílný.

Tradiční rozlišení kontrolních pravomocí, které jsou parlamentu ve vztahu k vládě rozlišovány na instituty kreační a kontrolní (v užším slova smyslu, není zcela vyčerpávající, na což jsem se snažil upozornit především v páté části své práce. Jistou formu kontroly vykonává parlament také tím, do jaké míry akceptuje vládní návrhy zákonů, do jaké míry připustí jejich úpravy na půdě parlamentu, nebo dokonce do jaké míry umožní přepracování vládních předloh zákona v podobě tzv. komplexních pozměňovacích návrhů. O skutečném vztahu mezi vládou a parlamentem mnohé vypovídá skutečnost, do jaké míry je vláda schopna komunikovat s vlastními koaličními poslanci, do jaké míry je schopna je přesvědčit o oprávněnosti svých návrhů, či do jaké míry připustí, aby vlastní koaliční poslanci výrazně zasahovali do vládních návrhů nebo dokonce předkládali vlastní zákonné předlohy proti vůli vlády. Podobnými „nestandardními“ nástroji parlamentní kontroly vlády jsou také různá usnesení parlamentu, kterými se vláda zavazuje něco vykonat, či naopak něčeho se zdržet. S podobnými aspekty parlamentní kontroly vlády se setkáváme v České republice i v okolních státech.

V části věnované výkonu kontrolních mechanismů Evropského parlamentu jsem popsal základní mechanismy fungující mezi přímo voleným Evropským parlamentem a Komisí, resp. Radou. Upozornil jsem na skutečnost, že jakkoliv je tento orgán Evropské unie parlamentním tělesem *sui generis*,

přesto, především v posledních novelách evropského primárního práva, jsou jeho pravomoci výrazně posilovány a upravovány ve prospěch modelu běžné činnosti národního parlamentu. V platné právní úpravě jednání Evropského parlamentu proto nalezneme takové mechanismy, jako je projednávání interpelací, odvolávání „exekutivního“ orgánu či účast na schvalování nejvýznamnějších normativních aktů.

Ve své práci jsem se také snažil upozornit na některé sporné momenty ve výkladu ústavních kontrolních mechanismů užívaných ve všech parlamentech, které jsou předmětem diskusí odborníků tohoto oboru. Některé z nich – např. úprava interpelačního práva poslanců nebo úprava jednání vyšetřovacích komisí – byly v nedávné době projednávány na půdě Poslanecké sněmovny v rámci úprav jejího jednacího řádu a jistě tak přispěly k jejich jasnějšímu a efektivnějšímu výkonu. Jejich samotná existence však nic nemění na základní skutečnosti, že stávající ústavněprávní úprava kontrolních mechanismů, které Parlament České republiky, resp. jeho první komora, ve vztahu k vládě využívá, je přiměřená a v zásadě odpovídá principům uplatňovaným v Německu, Rakousku i v dalších státech, jejichž ústavní systém vychází z principů parlamentní formy vlády.

Prameny a literatura

PRAMENY

Comparing Democracies; Election and Voting in Global Perspective, London 1996, s. 428.

Datenhanbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 – 1999, Berlin 1999, 2930 s.

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (*Abgeordnetengesetz – AbgG*) vom 18. Februar 1977 (BGBl. I S. 297).

Geschäftsordnung des deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses. Textfassung nach dem Stand vom 5. Februar 1998 herausgegeben von der Verwaltung des deutschen Bundestages, Januar 1999.

ATZWANGER, Konrad; KOBZINA, Alfred; ZÖGERNITZ, Werner: *Nationalrat-Geschäftsordnung mit Anmerkungen*, Wien 1990, 367 s.

KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie*, Praha 1997, 787 s.

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse in den Mitgliedstaaten – Beschreibung und Rechtsvergleichende Betrachtung, Luxemburg 1996, 60 s.

Parliamentary Procedures: Law making and Parliamentary Control over the Executive, ECPRD, Skopje 2002, 195 s.

Slovník veřejného práva československého, Brno 1934, díl I. – V.

Amsterodamská smlouva – český překlad vydaný Delegací EK v ČR, Praha 1998

Smlouva o Ústavě pro Evropu, Lucemburk: Úřad pro úřední risky Evropských společenství, 2005, 482 s.

ČLÁNKY

FILIP, Jan: K některým otázkám českého parlamentarismu; in: Aktuální problémy parlamentarismu, ed. Vojtěch Šimíček, Brno 1996, s. 89 – 98.

KOUDELKA, Zdeněk: K návrhům na změnu ústavního systému České republiky; in: Politologický časopis č. 3/1996, s. 261-265.

LINEK, Lukáš: Jednací řád Poslanecké sněmovny již šest let ovlivňuje legislativní proces; in: Parlamentní zpravodaj č. 8-9/2001, s. 6 - 8.

RAKUŠANOVÁ, Petra: Role a postavení výborů Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v období transformace; in: Politologický časopis č. 1/2001, s. 95 – 105.

ŠIMÍČEK, Vojtěch: Povaha a právní postavení poslaneckých klubů v České republice; in: Aktuální problémy parlamentarismu, ed. Vojtěch Šimíček, Brno 1996, s. 99 – 108.

ZRALÁ, M., PECHÁČEK, Š.: Suverenita Evropského parlamentu; in: Politologický časopis č. 2/2003, s. 152.

Literatura

ÁGH, Attila: *Political harmonisation in the East Central European Parliaments: Parliamentary committees as central sites of policy-making*, Budapest 1996, 38 s.

AURACHER-JÄGER, Barbara: *Die Mechanismen im Nationalrat. Ihre Entwicklung in Geschäftsordnung und B-VG Bezügebegrenzungsgesetz 1997*, Wien 1997, 395 s.

AVENARIUS, Hermann: *Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1995, 239 s.

BAXA, Bohumil: *Parlament a parlamentarism*, Praha 1924, 345 s.

BEYME, Klaus von: *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen 1997, 432 s.

BECKER, Floria: *Defizite im Fraktionsgesetz des Bundes*, Berlin 1996.

BEYME, Klaus von: *Die parlamentarische Demokratie*, Opladen 1999, 557 s.

- BEYME, Klaus von: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1973.
- BLAHOŽ, Josef, KLÍMA, Karel, SKÁLA, Josef: *Ústavní právo Evropské unie*, Dobrá Voda 2003, 938 s.
- BRUCKMÜLLER, Ernst: *Parlamentarismus in Österreich*, Wien 2001, 208 s.
- BUSCH, Eckart: *Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirkung*, Bonn 1996, 182 s.
- CHUBB, Basil: *The Politics of the Irish Constitution*, Dublin 1991, s. 153.
- CORBETT, Richard, JACOBS, Francis, SHACKLETON, Michael: *The European Parliament*, London 2000, 363 s.
- DEMMLER, Wolfgang: *Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen*, Berlin 1994, 524 s.
- DUVERGER, Maurice: *Les partis politiques*, Paris 1981, s. 466.
- FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*, Brno 2003, 743 s.
- FILIP, Jan: *Ústavní právo*, Brno 1999.
- FILIP, Jan: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, Brno 2001.
- GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK, Jiří; ZOUBEK, Vladimír: *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*, Praha 1999, 520 s.
- GLAUBEN, Paul J., BROCKER, Lars: *Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, Köln 2005, 417 s.
- HAUG, Volker: *Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen*, Berlin 1994, 211 s.
- HELMS, Ludger: *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen 1999, 329 s.
- HOLLÄNDER, Pavel: *Základy všeobecné státopědy*, Praha 1995, 173 s.
- HÖPFNER, Stefanie: *Parlamentarische Kontrolle in Deutschland und in der Europäischen Union*, Hamburg 2004, 290 s.
- KELSEN, Hans: *Všeobecná teorie norem*, Brno 2000, 470 s.
- KLÍMA, Karel: *Ústavní právo*, Dobrá Voda 2002, 781 s.
- KLÍMA, Michal: *Volby a politické strany v moderních demokraciích*, Praha 1998, 273 s.
- KLOKOČKA, Vladimír: *Politická reprezentace a volby v demokratických systémech*, Praha 1991, 220 s.
- KLOKOČKA, Vladimír: *Ústavní systémy evropských států*, Praha 1966, 415 s.

- KÖNIG, Thomas: *Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration*, Wiesbaden 1997, 256 s.
- KROUPA, Jiří: *Soudobé ústavní systémy*, Brno 2001, 241 s.
- KUNC, Jiří (ed.): *Demokracie a ústavnost*, Praha 1999, 302 s.
- KYSELA, Jan: *Senát Parlamentu ČR v historickém a mezinárodním kontextu*, Praha 2000, 183 s.
- KYSELA, Jan (ed.): *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*, Praha 2006, 287 s.
- LIJPHART, Arend: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford 1994, s. 209.
- LINDE, Andreas: *Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie*, Frankfurt am Main 2000, 320 s.
- LOEWENSTEIN, Karl: *Verfassungslehre*, Tübingen 1959, s. 298.
- MANSFELDOVÁ, Zdenka, OLSON, David, RAKUŠANOVÁ, Petra: *Central European Parliaments. First Decade of Democratic Experience and the Future Prospectives*, Praha 2004, 242 s.
- MASTRONARDI, Philippe: *Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle. Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund*, Frankfurt am Main 1991, 694 s.
- MERTL, Jan: *Ideologie parlamentarismu a naše doba*, Praha 1933, 45 s.
- NOVÁK, Miroslav: *Systémy politických stran. Úvod do jejich srovnávacího studia*, Praha 1997, 275 s.
- OBERREUTER, Heinrich, KRANENPOHL, UWE, SEBALDT, Martin: *Der deutsche Bundestag im Wandeln*, Wiesbaden 2002, 325.
- OLSON, David; NORTON, Philip: *The New Parliament of Central and Eastern Europe*, London 1996, 243 s.
- PAVLÍČEK, Václav; HŘEBEJK, Jiří: *Ústava a ústavní řád České republiky*, I. a II. díl, Praha 1999, 501 a 975 s.
- PAVLÍČEK, Václav: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, I. část, Praha 1999, 286 s.
- PAVLÍČEK, Václav: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, II. část, Praha 2000, 311 s.
- PAVLÍČEK, Václav: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, III. část, Praha 2001, 419 s.

- PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda*, I a II. díl, Praha 1999, 2001.
- PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Suverenita a evropská integrace*, Praha 1999, 316 s.
- PÖTZSCH, Horst: *Die deutsche Demokratie*, Bonn 1995, 144 s.
- RAUSCH, Heinz: *Bundestag und Bundesregierung*, München 1976, 355 s.
- RECKER, Marie-Luise (ed.): *Parlamentarismus in Europa*, Oldenbourg - München 2004, 231 s.
- REMYNGTON, Thomas, F. (ed.): *Parliament in Transition*, Oxford 1996, 246 s.
- RUSH, Michael: *Politics and Society; An introduction to Political Sociology*, Wheatsheaf 1992, s. 270.
- SCHAMBECK, Herbert: *Österreichs Parlamentarismus*, Berlin 1986, 917 s.
- SCHICK, Rupert, SCHREINER, Hermann, J.: *The German Bundestag*, Berlin 2004, 144 s.
- SCHMITT, Carl: *The Crisis of Parliamentary Democracy*, London 1988, 132 s.
- SCHNEIDER, Hans-Peter; ZEH, Wolfgang: *Parlaments Recht und Parlaments Praxis*, Berlin 1989, 1924 s.
- SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, SVOBODOVÁ, Magdaléna: *Ústava pro Evropu. Komentář*, Praha 2005, 730 s.
- VLČEK, Eduard; SCHELLE, Karel: *Dokumenty ke studiu moderních dějin státu a práva*, Brno 1994, I. díl – s.212, II. díl – s. 382.
- WOLTERS, Jürgen: *Der Fraktions-Status. Eine verfassungsrechtliche Neubestimmung*, Baden-Baden 1996, 275 s.
- ZEH, Wolfgang: *Parlamentarismus. Historische Wurzeln – Moderne Entfaltung*, Bonn 1996, 155 s.

Seznam příloh

Příloha č. 1: Právní úprava interpelací podle zákona o jednacím řádu Spolkového sněmu SRN

Příloha č. 2: Právní úprava tzv. *Aktuelle Stunden* podle zákona o jednacím řádu Spolkového sněmu SRN

Příloha č. 3: Právní úprava interpelací podle zákona o jednacím řádu Národní rady Rakouské republiky

Příloha č. 4: Výsledky voleb a rozložení poslaneckých mandátů v České republice, Spolkové republice Německo a v Rakouské republice

- *Tabulka č. 1: Rozložení mandátů v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (1993-2002)*
- *Tabulka č. 2: Výsledky voleb do Spolkového sněmu ve Spolkové republice Německo (1949 – 2006)*
- *Tabulka č. 3: Rozložení mandátů v Národní radě Rakouské republiky dle výsledků voleb (1971 – 2006)*

Příloha č. 5: Statistika vybraných aspektů parlamentní kontroly vlády

- *Tabulka č. 4: Legislativní proces ve druhém volebním období PSP ČR (1996 – 1998)*
- *Tabulka č. 5: Legislativní proces ve třetím volebním období PSP ČR (1998 – 2002)*
- *Tabulka č. 6: Legislativní proces ve čtvrtém volebním období PSP ČR (2002 – 2006)*
- *Tabulka č. 7: Přehled počtu písemných interpelací v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR*
- *Tabulka č. 8: Přehled návrhů na usnesení Spolkového sněmu SRN o zajištění přítomnosti člena spolkové vlády*
- *Tabulka č. 9: Přehled usnesení Spolkového sněmu SRN, v nichž je vláda vyzývána k předložení návrhu zákona*
- *Tabulka č. 10: Přehled počtu interpelací ve Spolkovém sněmu SRN*
- *Tabulka č. 11: Přehled užívání institutu naléhavých otázek ve Spolkovém sněmu SRN*

PŘÍLOHA Č. 1: PRÁVNÍ ÚPRAVA INTERPELACÍ PODLE ZÁKONA O JEDNACÍM ŘÁDU NĚMECKÉHO SPOLKOVÉHO SNĚMU¹

§ 100

Große Anfragen

Große Anfragen an die Bundesregierung (§ 75 Abs. 1 Buchstabe f) sind dem Präsidenten einzureichen; sie müssen kurz und bestimmt gefaßt sein und können mit einer kurzen Begründung versehen werden. Wird in der Begründung auf andere Materialien verwiesen, findet § 77 Abs. 2 entsprechende Anwendung.

§ 101

Beantwortung und Beratung von Großen Anfragen

Der Präsident teilt der Bundesregierung die Große Anfrage mit und fordert zur Erklärung auf, ob und wann sie antworten werde. Nach Eingang der Antwort wird die Große Anfrage auf die Tagesordnung gesetzt. Die Beratung muß erfolgen, wenn sie von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages verlangt wird.

§ 102

Ablehnung der Beantwortung der Großen Anfragen

Lehnt die Bundesregierung überhaupt oder für die nächsten drei Wochen die Beantwortung der Großen Anfrage ab, so kann der Bundestag die Große Anfrage zur Beratung auf die Tagesordnung setzen. Sie muß erfolgen, wenn sie von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages verlangt wird. Vor der Aussprache kann einer der Anfragenden das Wort zu einer zusätzlichen mündlichen Begründung erhalten.

§ 103

Beschränkung der Beratung über Große Anfragen

Gehen Große Anfragen so zahlreich ein, daß sie die ordnungsgemäße Erledigung der Geschäfte gefährden, so kann der Bundestag zeitweilig die Beratungen darüber auf einen bestimmten wöchentlichen Sitzungstag beschränken. Auch in diesem Falle kann der Bundestag die Beratung über einzelne Große Anfragen an einem anderen Sitzungstag beschließen.

§ 104

Kleine Anfragen

(1) In Kleinen Anfragen (§ 75 Abs. 3) kann von der Bundesregierung Auskunft über bestimmt bezeichnete Bereiche verlangt werden. Die Fragen sind dem Präsidenten einzureichen; sie dürfen keine unsachlichen Feststellungen oder Wertungen enthalten. Eine kurze Begründung kann angefügt werden.

(2) Der Präsident fordert die Bundesregierung auf, die Fragen innerhalb von vierzehn Tagen schriftlich zu beantworten; er kann diese Frist im Benehmen mit dem Fragesteller verlängern.

§ 105

§ 100

Závažné dotazy

Závažné dotazy spolkové vládě (§ 75 odst. 1 písmeno f) se předávají předsedovi. Musí být formulovány krátce a jasně, mohou obsahovat krátké zdůvodnění. Je-li ve zdůvodnění odkaz na další materiály, užívá se přiměřeně § 77 odst. 2.

§ 101

Odpovědi a rozprava o závažných dotazech

Předseda sdělí spolkové vládě závažné dotazy a vyzve ji ke sdělení, kdy a jak budou zodpovězeny. Po obdržení odpovědi jsou závažné dotazy zařazeny na pořad jednání. Následuje rozprava, požádá-li o to jeden poslanecký klub nebo pět procent poslanců.

§ 102

Odmítnutí zodpovězení naléhavých dotazů

Odmítne-li spolková vláda zcela nebo v průběhu následujících tří týdnů zodpovědět tyto dotazy, může spolkový sněm zařadit jejich projednávání na pořad schůze. Následuje rozprava, požádá-li o to jeden poslanecký klub nebo pět procent poslanců. Před rozpravou může dostat jeden z dotazovaných slovo k dodatečnému ústnímu zdůvodnění.

§ 103

Omezení rozpravy o závažných dotazech

Jsou-li závažné dotazy kladeny tak často, že ohrožují řádný chod jednání, může spolkový sněm dočasně omezit projednávání závažných dotazů na určitý den v týdnu. V tomto případě může také spolkový sněm rozhodnout o projednání jednotlivých závažných dotazů během jiného jednacího dne.

§ 104

Méně závažné dotazy

(1) Prostřednictvím méně závažných dotazů (§ 75 odst. 3) je možno od spolkové vlády žádat informace z určitého oboru. Dotazy je třeba předat předsedovi; nesmějí obsahovat žádná nevěcná konstatování či hodnocení. Může být připojeno krátké zdůvodnění.

(2) Předseda vyzve spolkovou vládu, aby během 14 dní na tyto dotazy odpověděla. Po dohodě s tazatelem může tuto lhůtu prodloužit.

¹ Jedná se o vlastní překlad těchto ustanovení.

Fragen einzelner Mitglieder des Bundestages

Jedes Mitglied des Bundestages ist berechtigt, kurze Einzelfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung zu richten. Das Nähere wird in Richtlinien geregelt (Anlage 4).

§ 106

Aktuelle Stunde und Befragung der Bundesregierung

- (1) Für die Aussprache über ein bestimmt – bezeichnetes Thema von allgemeinem aktuellem Interesse in Kurzbeiträgen von fünf Minuten (Aktuelle Stunde) gelten, soweit diese Geschäftsordnung nichts anderes vorschreibt, die Richtlinien (Anlage 5).
- (2) In Sitzungswochen findet eine Befragung der Bundesregierung statt, bei der die Mitglieder des Bundestages Fragen von aktuellem Interesse an die Bundesregierung im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit, vorrangig jedoch zur vorangegangenen Sitzung der Bundesregierung, stellen können. Das Nähere wird in Richtlinien geregelt (Anlage 7).

Richtlinien für die Fragestunde und für die schriftlichen Einzelfragen

I. Fragerecht

1. 1. In jeder Sitzungswoche werden Fragestunden mit einer Gesamtdauer von höchstens 180 Minuten durchgeführt. Jedes Mitglied des Bundestages ist berechtigt, für die Fragestunden einer Sitzungswoche bis zu zwei Fragen zur mündlichen Beantwortung an die Bundesregierung zu richten. Die Fragen müssen kurz gefasst sein und eine kurze Beantwortung ermöglichen. Sie dürfen keine unsachlichen Feststellungen oder Wertungen enthalten. Jede Frage darf in zwei Unterfragen unterteilt sein. Die Fragen werden nach den Geschäftsbereichen der Bundesregierung in einer Drucksache zusammengestellt. Der Präsident bestimmt, in welcher Reihenfolge die Geschäftsbereiche aufgerufen werden.
2. 2. Zulässig sind Fragen aus den Bereichen, für die die Bundesregierung unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist. Fragen, die einen Tagesordnungspunkt der laufenden Sitzungswoche betreffen, werden schriftlich beantwortet. Das gilt nicht, wenn für den Tagesordnungspunkt auf Begründung und Aussprache verzichtet wird. Fragen von offenbar lokaler Bedeutung werden vom Präsidenten zur schriftlichen Beantwortung der Bundesregierung übermittelt. Nummern 15 und 16 finden Anwendung.
3. 3. Der Fragesteller ist berechtigt, bis zu zwei Zusatzfragen zu stellen, wenn die Frage mündlich beantwortet wird. Für Zusatzfragen gilt Nummer 1

§ 105

Dotazy poslanců

Každý poslanec je oprávněn klást spolkové vládě krátké otázky k ústnímu nebo písemnému zodpovězení. Bližší postup upravují směrnice (příloha 4).

§ 106²

Aktuální hodiny a dotazování vlády

- (1) Pro vyjádření o konkrétně vymezeném tématu obecného aktuálního zájmu v krátkých příspěvcích trvajících 5 minut (Aktuelle Stunde) platí, pokud tento jednací řád nestanoví jinak, směrnice (příloha 5).
- (2) V rámci jednacího týdne probíhá dotazování spolkové vlády, při němž poslanci mohou klást dotazy aktuálního zájmu na spolkovou vládu v rámci její odpovědnosti, přednostně však k předchozímu zasedání spolkové vlády. Podrobnější úpravu obsahuje směrnice (příloha 7)

Směrnice pro dotazování a pro jednotlivé písemné dotazy

I. Právo dotazu

1. V jednacím týdnu probíhá dotazování s celkovou dobou trvání maximálně 180 minut. Každý poslanec má právo klást spolkové vládě až dvě otázky k ústnímu zodpovězení v průběhu dotazování jednoho jednacího týdne. Otázky musí být formulovány stručně a umožňovat stručné zodpovězení. Nesmí obsahovat nevěcná zjištění či hodnocení. Každá otázka může být rozdělena na dvě podotázky. Otázky jsou seřazeny v tisku podle oblastí působnosti spolkové vlády. Předseda určuje, v jakém pořadí se budou tyto oblasti projednávat.
2. Přípustné jsou otázky, za které je spolková vláda přímo nebo nepřímo odpovědná. Otázky, které se týkají právě projednávaného bodu pořadu jednání v jednacím týdnu, jsou zodpovídány písemně. Toto neplatí, pokud se upustí od zdůvodnění a rozpravy, co se tohoto bodu pořadu jednání týče. Otázky zjevně lokálního významu jsou předsedou předány spolkové vládě k písemnému zodpovězení (užívá se č. 15 a č. 16).
3. Tazatel je oprávněn položit až dvě dodatečné doplňovací otázky, je-li dotaz zodpovídan ústně. Pro doplňovací otázky přiměřeně platí č. 1 odst. 3.

² Právě toto ustanovení doznalo změn v poslední novelizaci jednacího řádu Spolkového sněmu ze dne 12. února 1998 (BGBl. I S. 428).

³ Změněno na základě usnesení Spolkového sněmu z 21. září 1995 (BGBl. I S. 1246).

Abs. 3 entsprechend.

4. Der Präsident soll weitere Zusatzfragen durch andere Mitglieder des Bundestages zulassen, soweit dadurch die ordnungsgemäße Abwicklung der Fragestunde nicht gefährdet wird.
5. Zusatzfragen, die nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Hauptfrage stehen, weist der Präsident zurück.

II. Die Einreichung der Fragen

6. Die Fragen sind dem Präsidenten (Parlamentssekretariat) in vierfacher Ausfertigung einzureichen.
7. Fragen werden erst in die Drucksache zur Fragestunde aufgenommen, wenn sie der Nummer 1 Abs. 3 und Nummer 2 Abs. 1 entsprechen.
8. Mündliche Fragen müssen vor der Sitzungswoche bis Freitag, 10.00 Uhr, beim Präsidenten und bis Freitag, 12.00 Uhr, bei der Bundesregierung vorliegen.³
9. Der Präsident soll Fragen von offensichtlich dringendem öffentlichen Interesse (dringliche Fragen) für die Fragestunde zulassen, wenn sie spätestens am vorhergehenden Tage bis 12.00 Uhr mittags eingereicht werden. Nummer 1 Abs. 2 und 3 findet Anwendung.

III. Durchführung der Fragestunde

10. Der Präsident ruft die Nummer der Frage und den Namen des Fragestellers auf. Dringliche Fragen werden zu Beginn der Fragestunde aufgerufen. Liegen zum selben Fragenkreis bereits Fragen vor, werden sie ebenfalls vorgezogen. Fragen dürfen nur beantwortet werden, wenn der Fragesteller anwesend ist. Ist der Fragesteller nicht anwesend, wird seine Frage nur dann schriftlich beantwortet, wenn er bis zum Beginn der Fragestunde beim Präsidenten um schriftliche Beantwortung gebeten hat.
11. Ist der zuständige Bundesminister oder sein Vertreter nicht anwesend, so kann der Fragesteller verlangen, daß seine Fragen zu Beginn der Fragestunde aufgerufen werden, in der der Bundesminister oder sein Vertreter anwesend ist; sein Fragerecht darf hierdurch nicht eingeschränkt werden.
12. Fragen, die in den Fragestunden einer Woche aus Zeitmangel nicht beantwortet werden, beantwortet die Bundesregierung schriftlich, sofern der Fragesteller nicht vor Schluß der letzten Fragestunde einer Woche gegenüber dem Sitzungsvorstand seine Fragen zurückzieht. Die schriftlichen Antworten werden in den Anhang zum Plenarprotokoll aufgenommen.

IV. Schriftliche Fragen

13. Jedes Mitglied des Bundestages ist berechtigt, in jedem Monat bis zu vier Fragen zur schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung zu richten. Für

4. Předseda má připustit další doplňovací otázky jiných poslanců, pokud tím není ohrožen řádný průběh dotazování.
5. Doplňovací otázky, které nejsou v bezprostřední souvislosti s hlavní otázkou, předseda zamítne.

II. Pokládání otázek

6. Dotazy se předají předsedovi (kanceláři Spolkového sněmu) ve čtyřech vyhotoveních.
7. Dotazy je možné zařadit na pořad dotazovací hodiny jako tisk, odpovídají-li č. 1 odst. 3 a č. 2 odst. 1.
8. Otázky je třeba podávat co možná nejdříve, musí být podány nejpozději v pátek před jednacím týdnem do 11,00 hodin.
9. Předseda může výjimečně zařadit na pořad dotazovací hodiny otázky zřejmého naléhavého veřejného zájmu (naléhavé otázky), pokud jsou podány nejpozději do 12,00 hodin předchozího dne. Užívá se při tom č. 1 odst. 2 a 3.

III. Průběh dotazování

10. Předseda ohlásí číslo otázky a jméno tazatele. Naléhavé otázky jsou kladeny na počátku dotazování. Jsou-li ke stejnému okruhu položeny ještě další dotazy, mají rovněž přednost. Otázky smí být zodpovězeny, jen pokud je tazatel přítomen. Není-li tazatel přítomen, je jeho otázka zodpovězena písemně jen tehdy, pokud požádal do začátku dotazování předsedu o písemné zodpovězení.
11. Není-li přítomen příslušný odpovědný ministr nebo jeho zástupce, může tazatel požadovat, aby jeho otázky byly zařazeny na začátek té hodiny dotazů, na níž bude spolkový ministr nebo jeho zástupce přítomen. Jeho právo dotazu tímto nesmí být omezeno.
12. Otázky, které nebyly v hodinách dotazů daného jednacího týdne zodpovězeny z důvodu nedostatku času, zodpoví spolková vláda písemně, pokud před koncem poslední hodiny dotazů v daném týdnu tazatel své otázky nevezme zpět.

IV. Písemné dotazy

13. Každý poslanec je oprávněn klást spolkové vládě k písemnému zodpovězení až čtyři otázky v každém měsíci. Pro přípustnost otázek platí přiměřeně č. 1 odst. 3

- die Zulässig-keit der Fragen gilt die Nummer 1 Abs. 3 und Nummer 2 Abs. 1 entsprechend.
14. Die Fragen werden von der Bundesregierung binnen einer Woche nach Eingang beim Bundeskanzleramt beantwortet. Die während einer Woche eingegangenen Antworten werden in der folgenden Woche zusammen mit den Fragen in einer Drucksache veröffentlicht.
 15. Ist die Antwort nicht innerhalb der Wochenfrist beim Präsidenten (Parlamentssekretariat) eingegangen, kann der Fragesteller verlangen, daß seine Frage in der ersten Fragestunde der Sitzungs-woche, die auf den Fristablauf folgt, zur mündlichen Beantwortung aufgerufen wird. Das Verlangen ist bis spätestens 12.00 Uhr des Vortages der Frage-stunde beim Präsidenten (Parlaments-sekretariat) geltend zu machen. Ist die Frage inzwischen schriftlich beantwortet, kann der Fragesteller nur fragen, warum die Antwort nicht innerhalb der Wochenfrist gegeben wurde.
 16. Fragen auf Grund der Nummer 15 werden auf sonstige mündliche Fragen für diese Sitzungswoche nicht angerechnet. Sie werden zu Beginn der Frage- stunde aufgerufen. Nummer 10 Abs. 2 Satz 2 findet Anwendung. Zu einer Frage auf Grund der Nummer 15 kann nur der Fragesteller Zusatzfragen stellen.
- a č. 2 odst. 1.
14. Spolková vláda otázky zodpoví během jednoho týdne po jejich dodání úřadu spolkového kancléře. Odpovědi předané během týdne jsou v následujícím týdnu zveřejněny spolu s dotazy jako tisk.
 15. Není-li odpověď během týdenní lhůty dodána předsedovi (kanceláři parlamentu), může tazatel požadovat, aby jeho otázka byla zařazena k ústnímu zodpovězení na pořad první hodiny dotazů jednacího týdne, který následuje po uběhnutí lhůty. Žádost je třeba předložit nejpozději do 12.00 hodin dne předcházejícího hodině dotazů u předsedy (kanceláře parlamentu). Je-li mezitím otázka zodpovězena písemně, může se tazatel pouze dotázat, proč nebyla odpověď předána během týdenní lhůty.
 16. Otázky podle č. 15 nejsou započítávány mezi ostatní ústní otázky daného jednacího týdne. Jsou projednány na počátku hodiny dotazů. Užívá se č. 10 odst. 2 věta druhá. K otázce podle č. 15 může doplňovací otázky klást pouze tazatel.

PŘÍLOHA Č. 2: PRÁVNÍ ÚPRAVA TZV. AKTUELLE STUNDEN PODLE ZÁKONA O JEDNACÍM ŘÁDU NĚMECKÉHO BUNDESTAGU

Richtlinien für Aussprachen zu Themen von allgemeinem aktuellem Interesse

I. Voraussetzungen der Aktuellen Stunde

1. Eine Aktuelle Stunde (§ 106) findet statt, wenn sie
 - a) im Ältestenrat vereinbart wurde,
 - b) von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages zu der Antwort der Bundesregierung auf eine mündliche Anfrage;
 - c) unabhängig von einer für die Fragestunde eingereichten Frage von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages verlangt wird.
2. a) Die Aussprache nach 1. b) muß unmittelbar nach Schluß der Fragestunde verlangt und durchgeführt werden.
b) Das Verlangen auf eine Aussprache 1.c) ist dem Präsidenten unter Angabe des Themas bis spätestens 12.00 Uhr des Vortages vorzulegen. Ist die Tagesordnung bereits verteilt, wird ihre Ergänzung durch den Präsidenten mitgeteilt.

II. Rangfolge der Aussprache

3. An einem Sitzungstag des Bundestages wird nur eine Aussprache durchgeführt.
4. Ist eine Aussprache vereinbart worden [I. 1. a)], kann eine weitere Aussprache für diesen Sitzungstag nicht verlangt werden.
5. Eine Aussprache, die unabhängig von einer für die Fragestunde eingereichten Frage verlangt wird [I. 1. c)], wird auf den nachfolgenden Sitzungstag vertagt, wenn für einen Sitzungstag eine Aussprache zu der Antwort der Bundesregierung auf eine mündliche Anfrage [I. 1. b)] verlangt wird. Die vertagte Aussprache geht dann den anderen Möglichkeiten zur Aussprache vor.

III. Dauer und Redeordnung der Aussprache

6. (1) Die Aussprache dauert höchstens eine Stunde. Sprechen weniger Mitglieder einer Fraktion, als aus deren Mitte das Wort erhalten können, verkürzt sich die Aussprache um die ihnen zustehende Redezeit.
 - (a) Die von Mitgliedern der Bundesregierung, des Bundesrates oder ihren Beauftragten in Anspruch genommene Redezeit bleibt unberücksichtigt. Überschreitet die von Mitgliedern der Bundesregierung, des Bundesrates oder ihren Beauftragten in Anspruch genommene Redezeit dreißig Minuten, so verlängert sich die Dauer der Aussprache um dreißig Minuten.
 - (3) Ergreift ein Mitglied der Bundesregierung, des Bundesrates oder einer ihrer Beauftragten nach Ablauf der vorgeschriebenen Dauer der Aussprache oder in der Aussprache so spät das Wort, daß eine Erwiderung von fünf Minuten nicht mehr möglich ist, so erhält auf Verlangen einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der

Směrnice pro rozpravu k tématům obecně aktuálního zájmu

Podmínky hodin aktualit

1. Hodina aktualit (§ 106) se koná když:
 - a) se na tom dohodla Rada starších;
 - b) to požaduje poslanecký klub nebo pět procent přítomných poslanců k odpovědi spolkové vlády na ústní dotaz;
 - c) to požaduje poslanecký klub nebo pět procent poslanců nezávisle na podané otázce v rámci dotazování.
2. a) rozprava podle 1.b) musí být navržena a musí proběhnout bezprostředně po ukončení hodiny dotazů;
b) návrh na rozpravu podle 1. c) je třeba předložit předsedovi nejpozději do 12,00 hod předešlého dne s udáním tématu. Je-li již rozhodnuto o pořadí jednacího dne, oznámí předseda jeho doplnění.

II. Pořadí rozpravy

3. V rámci jednacího dne spolkového sněmu se provádí pouze jedna rozprava.
4. Byla-li jedna rozprava ukončena (I. 1. a), nelze podávat návrh na rozpravu novou během jednoho dne.
5. Rozprava, která je požadována nezávisle na otázce předložené v rámci dotazování (I. 1. c), je odročena na následující jednací den, je-li pro první jednací den požadována rozprava k odpovědi spolkové vlády na ústní otázku (I. 1. b). Odročena rozprava pak předchází jiným možným rozpravám.

III. Trvání a pořadí udělení slova v rozpravě

6. (1) Doba trvání rozpravy je omezena na jednu hodinu. Doba vystoupení požadovaná členy spolkové vlády, spolkové rady nebo jejich pověřenci zůstává nedotčena.
 - (2) Překročí-li doba vystoupení členů spolkové vlády, spolkové rady nebo jejich pověřenců 30 minut, prodlužuje se doba trvání rozpravy o 30 minut.
 - (3) Jestliže se po uplynutí předepsané doby trvání rozpravy nebo během rozpravy ujme slova člen spolkové vlády, spolkové rady nebo jeden z jejich pověřenců tak pozdě, že již není možná odpověď během 5 minut, obdrží na žádost poslaneckého klubu nebo pěti procent přítomných poslanců opětovně slovo vždy jeden mluvčí poslaneckého klubu. Při rozpravě obdrží na základě žádosti slovo jako první jeden z poslanců, kteří

- Mitglieder des Bundestages erneut je ein Sprecher der Fraktionen das Wort. Bei einer Aussprache auf Verlangen erhält als erster Redner eines der Mitglieder des Bundestages das Wort, die die Aussprache verlangt haben [I. 1. b) und c)].
7. Der einzelne Redner darf nicht länger als fünf Minuten sprechen. Spricht ein Redner kürzer als fünf Minuten, verkürzt sich die Aussprache um die nicht in Anspruch genommene Redezeit. Spricht ein Mitglied der Bundesregierung, des Bundesrates oder einer ihrer Beauftragten länger als zehn Minuten, so findet § 44 Abs. 3 Anwendung.
 8. Für die Reihenfolge der Worterteilung gilt § 28 mit der Maßgabe, daß die Aussprache von einem der Mitglieder eröffnet wird, die die Aussprache verlangt haben.
 9. Anträge zur Sache können nicht gestellt werden.
- rozpravu navrhovali (I. 1 b) a 1 c)).
7. (1) Jednotliví řečníci nesmějí hovořit déle než pět minut. Hovoří-li člen spolkové vlády, spolkové rady nebo jeden z jejich pověřenců déle než deset minut, použije se § 44 odst. 3.
 8. Pro pořadí udělení slova v rozpravě platí § 28 s tím opatřením, že rozpravu zahajuje jeden ze členů, kteří rozpravu požadovali.
 9. K věci nemohou být podávány návrhy.

PŘÍLOHA Č. 3: PRÁVNÍ ÚPRAVA INTERPELACÍ PODLE ZÁKONA O JEDNACÍM RÁDU RAKOUSKÉ NÁRODNÍ RADY⁴

XIII. Anfragen

§ 89

- (1) Jedem Abgeordneten steht das Recht zu, an den Präsidenten des Nationalrates und an die Obmänner der Ausschüsse schriftliche Anfragen zu richten.
- (2) Der Befragte hat schriftlich zu antworten. Ist dem Befragten eine Erteilung der gewünschten Auskunft nicht möglich, so hat er dies in der Beantwortung zu begründen.

§ 90

Der Nationalrat ist befugt, die Geschäftsführung der Bundesregierung zu überprüfen, deren Mitglieder über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen und alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen. Diesem Fragerecht unterliegen insbesondere Regierungsakte sowie Angelegenheiten der behördlichen Verwaltung oder der Verwaltung des Bundes als Träger von Privatrechten.

§ 91

- (1) Anfragen, die ein Abgeordneter innerhalb einer Tagung an die Bundesregierung oder eines ihrer Mitglieder richten will, sind dem Präsidenten schriftlich mit mindestens vier Abschriften zu übergeben. Sie müssen mit den eigenhändig beigesetzten Unterschriften von wenigstens fünf Abgeordneten, den Fragesteller eingeschlossen, versehen sein und sind dem Befragten durch die Parlamentsdirektion mitzuteilen.
- (2) Fragesteller können ihre Anfragen schriftlich bis zum Einlangen der Beantwortung beim Präsidenten zurückziehen. Der Präsident teilt dies in der nächstfolgenden Sitzung dem Nationalrat mit und veranlaßt die Verständigung des befragten Regierungsmitgliedes.
- (3) Die Verlesung einer Anfrage findet nur auf Anordnung des Präsidenten statt.
- (4) Der Befragte hat innerhalb von zwei Monaten nach Übergabe der Anfrage an den Präsidenten mündlich oder schriftlich zu antworten. Ist dem Befragten eine Erteilung der gewünschten Auskunft nicht möglich, so hat er dies in der Beantwortung zu begründen. Jeder schriftlichen Beantwortung sind mindestens vier Abschriften beizulegen. Auf mündliche Beantwortungen finden die Bestimmungen der §§ 19 Abs. 2 und 81 sinngemäß Anwendung.

§ 91 a

- (1) Anfragen, die ein Abgeordneter innerhalb einer Tagung an den Präsidenten des Rechnungshofes richten will, sind dem Präsidenten des Nationalrates zu übergeben. Diesem Fragerecht unterliegen die

XIII. Dotazy

§ 89

- (1) Každý poslanec má právo obrátit se na předsedu Národní rady a na předsedy výborů s písemnými dotazy.
- (2) Dotazovaný musí odpovědět písemně. Jestliže dotazovaný nemůže sdělit žádoucí informaci, pak to musí v odpovědi zdůvodnit.

§ 90

Národní rada je oprávněna přezkoumávat hospodaření spolkové vlády, vznášet na její členy dotazy týkající se všech oblastí výkonu funkce a požadovat příslušné informace. Tomuto právu na dotaz podléhají zvláště akty vlády stejně jako záležitosti státní správy nebo spolkové správy jako nositelů soukromých práv.

§ 91

- (1) Dotazy, které poslanec chce položit během jednání spolkové vládě nebo jednomu z jejích členů, se předávají předsedovi Národní rady písemně minimálně ve čtyřech vyhotoveních. Musí být podepsány vlastnoručními podpisy minimálně pěti poslanců, včetně tazatele, a předají se dotazovanému prostřednictvím parlamentní kanceláře.
- (2) Tazatelé mohou své dotazy stáhnout písemně až do okamžiku, kdy odpověď obdrží předseda Národní rady. Předseda toto oznámí na nejbližším zasedání Národní rady a zajistí vyrozumění dotazovaného člena vlády.
- (3) Přečtení dotazu se provádí pouze na pokyn předsedy.
- (4) Dotazovaný musí ústně nebo písemně odpovědět ve lhůtě dvou měsíců po předání dotazu předsedovi Národní rady. Jestliže nemůže dotazovaný sdělit požadovanou informaci, pak to musí v odpovědi zdůvodnit. Ke každé písemné odpovědi se přikládají minimálně čtyři kopie. Na ústní odpovědi se obdobně uplatní ustanovení §§ 19 odst. 2 a 81.

§ 91 a

- (1) Dotazy, které poslanec chce během schůze položit prezidentovi Nejvyššího účetního dvora, je třeba předat předsedovi Národní rady. Tomuto právu dotazů podléhají oblasti působnosti prezidenta Nejvyššího účetního dvora, pokud se týkají rozpočtu ve smyslu

⁴ Jedná se o vlastní překlad těchto ustanovení.

Gegenstände des Wirkungsbereiches des Präsidenten des Rechnungshofes, soweit sie die Haushaltsführung im Sinne des Bundeshaushaltsgesetzes, die Diensthoheit im Sinne des Art. 21 Abs. 3 B-VG und die Organisation des Rechnungshofes im Sinne des § 26 Abs. 2 Rechnungshofgesetz betreffen.

- (2) Im übrigen gelten die Bestimmungen des § 91 sinngemäß.

§ 92

- (1) Fünf Abgeordnete können vor Eingang in die Tagesordnung verlangen, daß über die schriftliche Beantwortung einer Anfrage gemäß § 91 Abs. 1 eine Debatte nach den §§ 57a und 57b stattfindet. Abgeordnete, die demselben Klub angehören, können eine solche Debatte nur einmal pro Sitzungswoche verlangen. Wird ein solches Verlangen von Abgeordneten mehrerer Klubs verlangt, ist es dem Klub, dem der Erstunterzeichner angehört, anzurechnen. Gehört dieser keinem Klub an, gilt diese Bestimmung hinsichtlich des Zweitunterzeichners und so weiter.
- (2) Verlangen gemäß Abs. 1 können nur hinsichtlich solcher schriftlicher Beantwortungen einer Anfrage eingebracht werden, die innerhalb der letzten zwei Monate im Nationalrat eingelangt sind.
- (3) Im Rahmen einer Debatte über die schriftliche Beantwortung einer Anfrage kann nur der Antrag gestellt werden, der Nationalrat nehme die Beantwortung zur Kenntnis oder nicht zur Kenntnis. Dem Antrag kann eine kurze Begründung beigegeben sein.

§ 93

- (1) Fünf Abgeordnete können vor Eingang in die Tagesordnung verlangen, daß eine zum selben Zeitpunkt einzubringende schriftliche Anfrage an ein Mitglied der Bundesregierung vom Fragesteller nach Erledigung der Tagesordnung, spätestens jedoch 15 Uhr, frühestens aber drei Stunden nach Eingang in die Tagesordnung, mündlich begründet werde und hierauf eine Debatte über den Gegenstand stattfinde. Kein Abgeordneter darf jedoch innerhalb eines Jahres mehr als ein solches Verlangen unterzeichnen.
- (2) Darüber hinaus kann jeder Klub pro Jahr weitere vier Verlangen im Sinne des Abs. 1 einbringen, wobei diese einen Verweis auf die gegenständliche Gesetzesbestimmung beinhalten müssen und von fünf Abgeordneten dieses Klubs zu unterzeichnen sind. Solche Unterstützungsunterschriften sind nicht in Abs. 1 einzurechnen.
- (3) Auf Antrag von fünf Abgeordneten kann ohne Debatte vor Eingang in die Tagesordnung beschlossen werden, daß eine zum selben Zeitpunkt einzubringende schriftliche Anfrage an ein Mitglied der Bundesregierung vom Fragesteller nach Erledigung der Tagesordnung, spätestens jedoch 15 Uhr, frühestens aber drei Stunden nach Eingang in die Tagesordnung, mündlich begründet werde und hierauf eine Debatte über den Gegenstand stattfinde. Eine solche beschlossene Dringliche Anfrage wird in die

zákona o spolkovém rozpočtu, služebního poměru podle článku 21 odst. 3 B-VG a organizace Nejvyššího účetního dvora ve smyslu § 26 odst. 2 zákona o Nejvyšším účetním dvoře.

- (2) V dalších věcech platí ustanovení § 91 obdobně.

§ 92

- (1) Na žádost pěti poslanců se může sněmovna bez diskuse usnést, že o písemné odpovědi na dotaz podle § 91 odst. 1 se bude konat rozprava podle §§ 57a a 57b. Poslanci téhož poslaneckého klubu mohou zahájení takové rozpravy iniciovat pouze jednou v rámci jednoho jednacího týdne. Jsou-li pod návrhem podepsáni poslanci více klubů, návrh se připočte tomu poslanci, který je pod návrhem podepsán jako první. Pokud takový poslanec není členem žádného klubu, postupuje se stejným způsobem u druhého podepsaného.
- (2) Návrhy podle odst. 1 mohou být podávány pouze v případě, že se týkají písemných odpovědí, které byly Národní radě doručeny v uplynulých dvou měsících.
- (3) V průběhu rozpravy o písemné odpovědi na dotaz může být podán oize návrh, že Národní rada bere zodpovězení dotazu na vědomí. K návrhu může být připojeno krátké zdůvodnění.

§ 93

- (1) Pět poslanců může před schválením pořadu jednání podat návrh, aby písemný dotaz, který má být na příslušné schůzi předložen členu spolkové vlády, nejpozději však 15 hodin a nejdříve 3 hodiny po zahájení schůze, byl ústně odůvodněn a aby se konala rozprava k tomuto bodu. Žádný poslanec však nesmí v průběhu jednoho roku podepsat více než jeden takový návrh.
- (2) Vedle toho může každý poslanecký klub předložit další 4 žádosti podle odst. 1 v průběhu jednoho roku. Takové návrhy musí obsahovat odkaz na příslušná ustanovení zákona a musejí být podepsány 5 poslanci tohoto klubu. Podpisy pod takovým návrhem se nezapočítávají jako návrhy podle odst. 1.
- (3) Na návrh pěti poslanců může být bez rozpravy před schválením pořadu schůze rozhodnuto, že řádně předložené písemné dotazy na člena spolkové vlády, nejpozději však v 15 hodin a nejdříve 3 hodiny před zahájením schůze, budou po projednání schváleného pořadu ústně zdůvodněny a že se bude konat rozprava. Takového rozhodnutí se v případě naléhavého dotazu nezapočítává do omezení ve smyslu § 57 b odst. 1.

Beschränkung nach § 57b Abs. 1 nicht eingerechnet.

- (4) Das befragte Mitglied der Bundesregierung oder der im Sinne des § 19 Abs. 1 zum Wort gemeldeten Staatssekretär ist verpflichtet, nach der Begründung der Anfrage und vor Eingang in die Debatte eine Stellungnahme zum Gegenstand abzugeben, doch ist auch eine mündliche Beantwortung gemäß § 91 Abs. 4 zulässig. Die Stellungnahme bzw. Beantwortung soll 20 Minuten nicht übersteigen.
- (5) Dem Begründer steht eine Redezeit von 20 Minuten zu. Jedem Redner kommt in der darauffolgenden Debatte eine Redezeit von zehn Minuten und jedem Klub eine Gesamtredezeit von insgesamt 25 Minuten zu.
- (6) In dieser Debatte dürfen nur Entschließungsanträge gestellt werden. Der Präsident kann die Abstimmung über sie an den Beginn der nächsten Sitzung verlegen.

§ 94

- (1) Jeder Abgeordnete kann in den Sitzungen des Nationalrates kurze mündliche Anfragen an die Mitglieder der Bundesregierung richten.
- (2) Das befragte Mitglied der Bundesregierung oder der im Sinne des § 19 Abs. 1 zum Wort gemeldete Staatssekretär ist verpflichtet, die Anfragen mündlich in derselben Sitzung, in der sie aufgerufen werden, zu beantworten. Ist den Genannten die Erteilung der gewünschten Auskunft nicht möglich, so haben sie dies in der Beantwortung zu begründen.
- (3) Ein Abgeordneter darf zu den Fragestunden eines Monats nicht mehr als vier Anfragen einbringen. Die Zurückziehung mündlicher Anfragen ist jederzeit möglich.
- (4) Sofern keine Aktuelle Stunde stattfindet, beginnt in der Regel jede Sitzung des Nationalrates mit einer Fragestunde; Ausnahmen bestimmt der Präsident nach Beratung in der Präsidialkonferenz. Die Fragestunde soll 60 Minuten nicht überschreiten, doch kann der Präsident ausnahmsweise die Dauer der Fragestunde verlängern.
- (5) Häufen sich die Anfragen, so kann zu deren Behandlung eine eigene Sitzung des Nationalrates angesetzt werden. In einer solchen Sitzung sind, sofern für denselben Tag eine weitere Sitzung des Nationalrates in Aussicht genommen ist, kurze Debatten gemäß § 57a sowie die Behandlung einer Dringlichen Anfrage oder eines Dringlichen Antrages nicht zulässig.
- (6) Kann eine Sitzung, die mit einer Fragestunde eingeleitet werden soll, nicht zur vorgesehenen Zeit beginnen, so kann der Präsident für den Beginn der Fragestunde eine bestimmte Uhrzeit festlegen, die auch dann einzuhalten ist, wenn allenfalls die vorhergehende Sitzung noch nicht beendet ist.

§ 95

- (1) Zulässig sind kurze Fragen im Sinne des § 90. Jede Anfrage darf nur eine konkrete Frage enthalten und nicht in mehrere Unterfragen geteilt sein.
- (2) Anfragen, die diese Bedingungen nicht erfüllen, werden vom Präsidenten an den anfragenden Abgeordneten zurückgestellt.
- (3) Die Anfragen sind im Wege der Parlamentsdirektion in fünffacher Ausfertigung, spätestens 48 Stunden vor der

- (4) Dotazovaný člen spolkové vlády nebo ve smyslu ustanovení § 19 odst. 1 ke slovu přihlášený státní tajemník má povinnost po odůvodnění dotazu a před zahájením rozpravy vystoupit se stanoviskem k projednávanému bodu. Je však také přípustné zodpovězení podle § 91 odst. 4. Stanovisko, resp. odpověď nemá překročit 20 minut.

- (5) Navrhovatel může hovořit 20 minut. V následné rozpravě je každému řečníkovi vyhrazeno 10 minut a každému poslaneckému klubu lhůta 25 minut.

- (6) V průběhu rozpravy je možné předkládat pouze návrhy na usnesení. Předsedající může hlasování o těchto návrzích zafadit na začátek další schůze.

§ 94

- (1) Každý poslanec může ve schůzích státní rady položit krátké ústní dotazy členům spolkové vlády.
- (2) Dotazovaný člen spolkové vlády nebo ve smyslu § 19 odst. 1 o slovo se přihlásivší státní tajemník je povinen ústně zodpovědět dotazy v téže schůzi, ve které byly položeny. Jestliže uvedenému není udělení požadované informace možné, pak to musí v odpovědi zdůvodnit.
- (3) Poslanec smí do hodiny dotazů v jednom měsíci předložit maximálně čtyři dotazy.
- (4) Dotazující mohou stáhnout své dotazy až po vyvolání hodiny dotazů nebo v případě písemných odpovědí, až do jejich příchodu k předsedovi státní rady.
- (5) Každá schůze státní rady začíná hodinou dotazů; výjimky určuje předseda státní rady po poradě na prezidiální konferenci. Hodina dotazů nesmí překročit 60 minut. Jestliže se počet dotazů zvyšuje, pak může být k jejich projednání použita vlastní schůze státní rady ve stejném trvání. Na takové schůzi nejsou - pokud pro tentýž den se počítá s další schůzí státní rady - přípustné diskuse o návrzích na vytvoření vyšetřovacího výboru, krátké diskuse podle § 57 a rozpravy a odpovědí na dotazy stejně tak jako naléhavé projednávání dotazů.

§ 95

- (1) Přípustné jsou krátké dotazy ve smyslu § 90. Každý dotaz smí obsahovat pouze jednu konkrétní otázku a nesmí být rozčleněn na více podotázek.
- (2) Dotazy, které tuto podmínku nespĺňují, budou předsedou vráceny dotazujícímu poslanci.
- (3) Dotazy se předkládají cestou kanceláře parlamentu v pětinásobném vyhotovení, nejpozději čtvrtý den před

Sitzung, in der sie aufgerufen werden sollen Samstag, Sonntag und gesetzliche Feiertage nicht eingerechnet einzubringen. Die Parlamentsdirektion hat die eingebrachten Anfragen dem Befragten unverzüglich mitzuteilen.

- (4) Der Präsident reiht nach Rücksprache mit den Mitgliedern der Präsidialkonferenz unter Bedachtnahme auf die ressortmäßige Zugehörigkeit und die Abwechslung zwischen den Klubs und Standpunkten die in der Fragestunde zum Aufruf gelangenden Anfragen.
- (5) Die zum Aufruf vorgesehenen Anfragen werden vor der Sitzung vervielfältigt und an alle Abgeordneten verteilt. Beim Aufruf ist die Frage vom Anfrager mündlich zu wiederholen.

§ 96

- (1) Entsprechend ihrer Reihung ruft der Präsident die Anfragen auf. Der Aufruf unterbleibt, wenn der anfragende Abgeordnete nicht anwesend ist.
- (2) Die Beantwortung hat so kurz und konkret zu erfolgen, wie es die Anfrage zuläßt.
- (3) Nach Beantwortung der Anfrage ist der Fragesteller berechtigt, eine Zusatzfrage zu stellen. Danach können auch andere Abgeordnete Zusatzfragen stellen, wobei in der Regel jeder Klub, mit Ausnahme des Klubs des Fragestellers, berücksichtigt wird; Abgeordnete ohne Klubzugehörigkeit sollen gleichfalls im Verlauf einer Fragestunde in angemessener Weise berücksichtigt werden. Melden sich mehrere Abgeordnete gleichzeitig zu einer weiteren Zusatzfrage zum Wort, so bestimmt der Präsident die Reihenfolge unter Bedachtnahme auf die Grundsätze des § 60 Abs. 3.
- (4) Jede Zusatzfrage muß in unmittelbarem Zusammenhang mit der Hauptfrage stehen und den Bestimmungen des § 95 Abs. 1 entsprechen.

§ 97

- (1) Sofern die Anfrage nicht in den Fragestunden innerhalb von vier Wochen nach ihrem Einlangen beim Präsidenten aufgerufen wurde, kann der Fragesteller binnen weiterer acht Tage erklären, daß er eine schriftliche Beantwortung wünscht.
- (2) Die schriftliche Beantwortung hat binnen eines Monats nach der Erklärung des Fragestellers gemäß Abs. 1 zu erfolgen. Ist die Erteilung der gewünschten Auskunft nicht möglich, so ist dies in der schriftlichen Beantwortung zu begründen. Jeder schriftlichen Beantwortung sind mindestens vier Abschriften beizulegen.
- (3) Der Präsident gibt das Einlangen der schriftlichen Beantwortung in der nächstfolgenden Sitzung dem Nationalrat bekannt. Er verfügt deren Vervielfältigung und Verteilung an die Abgeordneten unter Bedachtnahme darauf, daß ihnen auch der Text der betreffenden mündlichen Anfrage zur Kenntnis gebracht wird.

schüzi Národní rady, na které má být otázka vyvolána. Jestliže připadá konec této lhůty na sobotu, neděli nebo státní svátek, pak se předcházející pracovní den považuje za poslední den lhůty. Kancelář parlamentu musí bezodkladně doručit předložené dotazy dotazovanému.

- (4) Předseda zařadí dotazy předložené k vyvolání v hodině dotazů po dohodě se členy prezidiální konference, zvláště s ohledem na dobu příchodu a resortní příslušnost.
- (5) Dotazy, u kterých se předpokládá že budou vyvolány, se před zasedáním rozmnoží a rozdají všem poslancům. Před vyvoláním již dotazovatel otázku osobně neopakuje.

§ 96

- (1) Podle pořadí vyvolává předseda dotazy. Vyvolání odpadá, jestliže dotazující se poslanec není přítomen.
- (2) Odpověď má být tak krátká a konkrétní, jak to dotaz připouští.
- (3) Po zodpovězení dotazu je dotazovatel oprávněn, položit až dvě dodatkové otázky. Potom mohou také ostatní poslanci, avšak maximálně tři, položit každý po jedné dodatkové otázce.
- (4) Jestliže se hlásí více poslanců současně k další dodatkové otázce o slovo, pak určuje předseda státní rady pořadí, ve kterém mají být další dodatkové otázky položeny, přičemž má brát ohled na to, aby docházelo ke střídání mezi tazateli z různých klubů.
- (5) Každá dodatková otázka musí být v bezprostřední souvislosti s hlavní otázkou a odpovídat ustanovení § 95 odst. 1.

§ 97

- (1) Pokud nebyl dotaz v hodině dotazů během čtyř týdnů po jeho předložení předsedovi vyvolán, může tazatel během dalších osmi týdnů prohlásit, že si přeje písemnou odpověď.
- (2) Písemná odpověď musí být podána během jednoho měsíce po prohlášení tazatele podle odst. 1. Jestliže je udělení požadované informace nemožné, pak je to třeba v písemné odpovědi zdůvodnit. Ke každé písemné odpovědi se přikládají minimálně čtyři opisy.
- (3) Předseda oznámí doručení písemné odpovědi na nejbližší další schůzi Národní radě. Zařadí její rozmnožení a rozdělení poslancům s ohledem na to, aby byli informováni také o textu příslušného ústního dotazu.

Příloha č. 4: Výsledky voleb a rozložení poslaneckých mandátů v ČR, SRN a v Rakousku
TABULKA Č. 1: ROZLOŽENÍ MANDÁTŮ V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY (1993-2002)

	volební období 1992 - 1996		volební období 1996 - 1998		volební období 1998 - 2002		volební období 2002 - 2006	
	počet mandátů	%	počet mandátů	%	počet mandátů	%	počet mandátů	%
ČSSD	16	8%	61	30,5%	74	37%	70	35%
HSD-SMS	16	8%	-	-	-	-	-	-
KDU-ČSL	15	7,5%	18	9%	20	10%	21	10,5%
KSČM	-	-	22	11%	24	12%	41	20,5%
Levý blok	35	17,5%	-	-	-	-	-	-
LSU	16	8%	-	-	-	-	-	-
ODA	14	7%	13	6,5%	-	-	-	-
ODS	66	33%	68	34%	63	31,5%	58	29%
KDS	10	5%	-	-	-	-	-	-
SPR-RSČ	14	7%	18	9%	-	-	-	-
US	-	-	-	-	19	9,5%	10	5%

ČSSD - Česká strana sociálně demokratická
HSD - SMS - Hnutí za samosprávnou demokracii - Společnost pro Moravu a Slezsko
KDU - ČSL - Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová
KSČM - Komunistická strana Čech a Moravy
LSU - Liberálně sociální unie
ODA - Občanská demokratická aliance
ODS - Občanská demokratická strana
KDS - Křesťanskodemokratická strana
SPR - RSČ - Sdružení pro republiku - Republikánská strana Československa
US - Unie svobody

TABULKA Č. 2: VÝSLEDKY VOLEB DO SPOLKOVÉHO SNĚMU VE SRN (1949 – 2006)

	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1972	1976	1980	1983	1987	1990	1994	1998	2002	2005
Mandátů celkem	402	487	497	499	496	496	496	496	497	498	497	662	672	671	603	614
CDU/CSU	31,0%	45,2%	50,2%	45,3%	47,6%	46,1%	44,9%	48,6%	44,5%	48,6%	44,3%	43,8%	41,5%	35,1%	38,5%	40,8%
SPD	139	243	270	242	245	242	225	243	226	224	223	319	294	245	248	226
	29,2%	28,8%	31,8%	36,2%	39,3%	42,7%	45,8%	42,6%	42,9%	38,2%	37,0%	33,5%	36,4%	40,9%	38,5	38,4%
F.D.P.	131	151	169	190	202	224	230	214	218	193	186	239	252	298	251	222
	11,9%	9,5%	7,7%	12,8%	9,5%	5,8%	8,4%	7,9%	10,6%	7,0%	9,1%	11,0%	6,9%	6,2%	7,4	4,7
KPD/DKP	52	48	41	67	49	30	41	39	53	34	46	79	47	44	47	61
	5,7%	2,2%	-	-	-	-	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	-	-	-	-	-	-
DRP	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,8%	1,1%	1,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NPD	5	-	-	0,8%	-	4,3%	0,6%	0,3%	0,2%	0,2%	0,6%	0,3%	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GP/BHE	-	5,9%	4,6%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DP	4,0%	3,3%	3,4%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	17	15	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BP	4,2%	1,7	-	-	-	0,2%	-	-	-	-	0,1%	0,1%	0,1%	-	-	-
	17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zentrum	3,1%	0,8%	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1%	-	-	-	-	-
	10	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Zelení	-	-	-	-	-	-	-	-	1,5%	5,6%	8,3%	3,8%	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	27	42	-	-	-	-	-	-
Bündnis90/ Zelení	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,2%	7,3%	6,7%	8,6%	5,4%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	49	47	55	51	
PDS/LL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,4%	4,4%	5,1%	4,3%	8,0%
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17	30	37	2	53	
Republikáni	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,1%	1,9%	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ostanni	9,1%	1,7%	1,3%	4,9%	1,6%	0,9%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,7%	1,6%	1,6%	5,9%	-	2,7%
	16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sloužení vlády	CDU/ FDP/DP	CDU/ SU/FDP	CDU/ CSU/DP	CDU/ CSU- FDP	CDU/ CSU- SPD	SPD- FDP	SPD- FDP	SPD- FDP	CDU/ CSU- FDP	CDU/ CSU- FDP	CDU/ CSU- FDP	CDU/ CSU- FDP	CDU/ CSU- FDP	SPD- Grünen	SPD- Grüner	CDU/ CSU- SPD

TABULKA Č. 3: ROZLOŽENÍ MANDÁTŮ V NÁRODNÍ RADĚ RAKOUSKÉ REPUBLIKY DLE VÝSLEDKŮ VOLEB (1971 – 2006)

	1971	1975	1979	1983	1986	1990	1994	1996	1999	2002	2006
SPÖ	93	93	95	90	80	80	65	71	65	69	68
ÖVP	80	80	77	81	77	60	52	52	52	79	66
FPÖ	10	10	11	12	18	33	42	41	52	18	21
Zelení	-	-	-	-	8	10	13	9	14	17	21
BZÖ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
Libertární fórum	-	-	-	-	-	-	11	10	-	-	-

SPÖ – Sozialdemokratische Partei Österreichs

ÖVP – Österreichische Volkspartei

FPÖ – Freiheitliche Partei Österreichs

BZÖ – Bündnis Zukunft Österreich

Příloha č. 5: Statistika vybraných aspektů parlamentní kontroly vlády

TABULKA Č. 4: LEGISLATIVNÍ PROCES VE DRUHÉM VOLEBNÍM OBDOBÍ PSP ČR (1996 – 1998)

Navrhovatel	Parlament										Prezident								
	celkem obě komory					Poslanecká sněmovna					Senát					Použité suspensivní veto		PSP veto přehlasovala	
	projedná váno	Schváleno	přijato v PSP	negativně ukončeno v PSP	Senátem zamítnuto nebo vráceno	Senátní veto způsobilo nepřijetí zákona ²	počet	%	počet	%	počet	%	počet	%	počet	%			
Vláda	113	82	72,6	86	76,1	27	23,9	13	15,1	2	15,4	3	3,7	2	66,7				
Poslanci	104	24	23,1	27	26,0	77	74,0	9	33,3	1	11,1	3	12,5	2	66,7				
Senát	2	1	50,0	1	50,0	1	50,0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Kraje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Celkem	219	107	48,9	114	52,1	105	47,9	22	19,3	3	13,6	6	5,6	4	66,7				

¹ Do této kategorie spadají i návrhy zákonů, které již PSP nestačila celou procedurou projednat vzhledem ke konci funkčního období.

² V ostatních případech Poslanecká sněmovna buď akceptovala pozměňovací návrhy Senátu nebo setrvala na své původní verzi návrhu zákona.

³ Procentuální podíl návrhů zákonů, které Senát zamítl nebo vrátil Poslanecké sněmovně vzhledem k počtu návrhů zákonů přijatých Poslaneckou sněmovnou.

⁴ V poměru k celkovému počtu návrhů zákonů vrácených nebo zamítnutých Senátem.

TABULKA Č. 5: LEGISLATIVNÍ PROCES VE TŘETÍM VOLEBNÍM OBDOBÍ PSP ČR (1998 – 2002)

Navrhovatel	Parlament											Prezident			
	celkem obě komory				Poslanecká sněmovna				Senát			Použití suspensivní veto		PSP veto přehlasovala	
	projednáváno		schváleno		přijato v PSP		negativně ukončeno v PSP		Senátem zamítnuto nebo vráceno	Senátní veto způsobilo nepřijetí zákona ⁶		počet	%	počet	%
	počet	%	počet	%	počet	%	počet	%	počet	% ⁷	počet	% ⁸	počet	%	počet
Vláda	426	319	74,9	308	72,3	118	27,7	106	34,4	4	5,3	8	2,5	8	100,0
Poslanci	263	105	39,9	103	39,1	160	60,9	33	32,0	2	12,5	8	7,6	7	87,5
Senát	19	8	42,1	9	47,4	10	52,6	4	44,4	0	0	0	0	0	0
Kraje	7	3	42,9	3	42,9	4	57,1	0	0	0	0	0	0	0	0
Celkem	715	435	60,8	423	59,2	292	40,8	143	33,8	6	6,5	16	3,7	15	93,8

⁵ Do této kategorie spadají i návrhy zákonů, které již PSP neschválila celou procedurou projednat vzhledem ke konci funkčního období.

⁶ V ostatních případech Poslanecká sněmovna buď akceptovala pozměňovací návrhy Senátu, nebo setrvala na své původní verzi návrhu zákona.

⁷ Procentuální podíl návrhů zákonů, které Senát zamítl nebo vrátil Poslanecké sněmovně vzhledem k počtu návrhů zákonů přijatých Poslaneckou sněmovnou.

⁸ V poměru k celkovému počtu návrhů zákonů vrácených nebo zamítnutých Senátem.

TABULKA Č. 6: LEGISLATIVNÍ PROCES VE ČTVRTÉM VOLEBNÍM OBDOBÍ PSP ČR (2002 - 2006)

Navrhovatel	Parlament										Prezident			
	celkem obě komory		Poslanecká sněmovna	Senát schválil ⁹	Senát zamítl	PSP přehlasoval	Senát vrátil s pozm. návrhy	PSP akceptoval	PSP setrvala na původní verzi	Prezident podepsal	Prezident vrátil do PSP	PSP přehlasoval veto prezidenta	Prezident ani nepodepsal ani nevrátil do PSP	
Vláda	457	395	407	229	25	16	141	87	52	372	22	19	1	
Poslanci	230	92	100	54	19	14	26	11	13	79	11	7	2	
Senát	17	5	5	5	0	0	0	0	0	5	0	0	0	
Kraje	36	7	7	3	0	0	4	2	2	7	0	0	0	
Celkem	740	499	519	291	44	30	171	100	67	463	33	26	3	

⁹ Údaje v tomto sloupci zahrnují počet zákonů, které Senát schválil, počet návrhů zákonů, u nichž Senát vyjádřil vůli se návrhem nezabývat a dále počet návrhů zákonů, jimiž se skutečně nezabýval.

TABULKA Č. 7: PŘEHLED POČTU PÍSEMNÝCH INTERPELACÍ V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ PARLAMENTU ČR

Poslanecká sněmovna

Volební období	- interpelaci projednávala na své schůzi	- vyjádřila nesouhlas s odpovědí na interpelaci	% nesouhlasů s odpovědí ve vztahu k zařazeným	- vyjádřila souhlas s odpovědí na interpelaci	% souhlasů s odpovědí ve vztahu k zařazeným	- řešila interpelaci jiným způsobem ¹⁰	% ostatních řešení ve vztahu k zařazeným ¹²
I. volební období - starý jedenáctý řád ¹¹	0	0	0	0	0	0	0
I. volební období - nový jedenáctý řád	35	0	0	0	0	35	100%
II. volební období	84	53	63,1%	3	3,6%	28	33,3%
III. volební období	115	6	5,2%	2	1,7%	107	93,1%
IV. volební období	128	9	7,0%	1	0,8%	118	92,2%

Zdroj: *Vlastní výzkum.*

¹⁰ Ostatní řešení znamená v převážné většině projednání interpelace bez usnesení, jinou (výjimečnou) možností je, že interpelovaný nebyl přítomen nebo interpelace nebyla projednána.

¹¹ Podle starého jednacího řádu se písemné interpelace neprojednávaly na schůzi pléna.

TABULKA Č. 9: PŘEHLED USNESENÍ SPOLKOVÉHO SNĚMU, V NICHŽ JE VLÁDA VYZÝVÁNA K PŘEDLOŽENÍ NÁVRHU ZÁKONA

	1949- 1953	1953- 1957	1957- 1961	1961- 1965	1965- 1969	1969- 1972	1972- 1976	1976- 1980	1980- 1983	1983- 1987	1987- 1990	1990- 1994
Celkový počet žádostí na předložení tezí návrhu zákona	59	21	23	25	36	31	2	4	3	13	24	22
- z toho navrženo poslancekými kluby	50	19	17	14	18	6	0	0	2	2	9	12
- z toho navrženo parlamentními výbory	9	2	6	11	18	25	2	4	1	11	15	10
Počet vládních návrhů zákonů vypracovaných na základě výzvy Bundestagu	28	9	4	5	7	9	0	0	1	4	8	10
- z toho nakonec schváleno	21	7	3	5	7	7	0	0	1	3	6	9
- neschváleno nebo neprojednáno	7	2	1	0	0	2	0	0	0	1	2	1

Zdroj: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Nomos, Berlin 1999, s. 1432/I.

TABULKA Č. 10: PŘEHLED POČTU INTERPELACÍ V NĚMECKÉM SPOLKOVÉM SNĚMU

	1949- 1953	1953- 1957	1957- 1961	1961- 1965	1965- 1969	1969- 1972	1972- 1976	1976- 1980	1980- 1983	1983- 1987	1987- 1990	1990- 1994
Velké interpelace	160	97	49	35	45	31	24	47	32	175	145	98
Malé interpelace	355	377	411	308	488	569	480	434	297	1006	1419	1382
Ústní interpelace	392	1069	1536 [*]	4786 [*]	10733 [*]	6966	12925	11826	6971	7028	4134	4215
Písemná interpelace	-	-	-	-	-	4107	5572	11641	9413	15836	16117	16665
Počet 'Fragestunden'	16	44	96	178	223	176	168	135	79	142	107	121
Počet 'Aktuellen Stunden'	-	-	-	2	17	8	20	9	12	117	126	103

Zdroj: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Nomos, Berlin 1999, s. 2639/II.

^{*} Do těchto údajů jsou zahrnuty i písemné interpelace.

TABULKA Č. 11: PŘEHLED UŽÍVÁNÍ INSTITUTU NALÉHAVÝCH OTÁZEK V NĚMECKÉM SPOLKOVÉM SNĚMU

	1957- 1961	1961- 1965	1965- 1969	1969- 1972	1972- 1976	1976- 1980	1980- 1983	1983- 1987	1987- 1990	1990- 1994
Naléhavých dotazů celkem	2	33	198	135	74	49	13	41	39	55
- poslanci CDU/CSU	1	5	73	116	61	49	9	6	3	12
- poslanci SPD	1	26	79	19	12	0	4	26	16	39
- poslanci FDP	0	2	46	0	1	0	0	1	0	0
- poslanci frakce Zelených	-	-	-	-	-	-	-	8	18	3
- poslanci PDS	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
- nezařazení poslanci	0	0	-	0	0	0	0	0	2	1

Zdroj: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Nomos, Berlin 1999, s. 2647/II.