

**SOU**

Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.



# Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje

Zdenka Mansfeldová, Lukáš Linek (eds.)

Tuto práci recenzovali:  
prof. PhDr. Michal Klíma, CSc.  
doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

Studie vznikla jako součást řešení projektu „Evropeizace politické reprezentace v České republice“, podpořeného Grantovou agenturou České republiky, projekt č. 407/07/1395. Publikace byla vydána za podpory Výzkumného záměru Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., „Sociologická analýza dlouhodobých sociálních procesů v české společnosti v kontextu evropských integračních politik, rozvoje znalostní společnosti, lidského, sociálního a kulturního kapitálu“, č. AV0Z70280505.

# Obsah

Abstrakt	8
Abstract	9
Abstrakt	10
<b>Úvod (Zdenka Mansfeldová, Petra Rakušanová Guasti)</b>	<b>11</b>
1. Přehled vybrané literatury ke studiu parlamentarismu ve středoevropském prostoru	12
2. Parlament České republiky jako instituce demokratického vládnutí	14
3. Konceptuální zarámování reprezentace	15
4. Struktura práce	20
<b>1. Český parlamentarismus: přehled (Zdenka Mansfeldová, Lukáš Linek)</b>	<b>23</b>
1.1. Historie českého parlamentarismu	23
1.2. Asymetrický bikameralismus: postavení a pravomoci obou komor českého parlamentu	25
1.3. Vnitřní organizace: vedení, kluby a výbory	27
1.3.1. Poslanecká sněmovna	28
1.3.2. Senát	36
1.4. Závěr	36
<b>2. Volební systém, stranický systém a parlament (Lukáš Linek)</b>	<b>39</b>
2.1. Volební systém a jeho vývoj	40
2.2. Vývoj stranického systému a charakteristika relevantních stran	42
2.3. Vývoj zastoupení politických stran a stabilizace stranictví v parlamentu	49
2.4. Závěr	54
<b>3. Legislativní proces a činnost parlamentu (Lukáš Linek, Zdenka Mansfeldová)</b>	<b>55</b>
3.1. Legislativní proces	56
3.1.1. Celkový přehled legislativního procesu	56
3.1.2. Legislativní proces v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR	59
3.1.3. Schvalování návrhu zákona o státním rozpočtu v Poslanecké sněmovně	62
3.1.4. Legislativní proces v Senátu	63
3.2. Organizace činnosti Parlamentu ČR	63
3.3. Legislativní činnost	67
3.3.1. Legislativní činnost Poslanecké sněmovny	67

3.3.2. Zvláštnosti legislativního procesu ve Sněmovně – pozměňovací návrhy, přílepky a obcházení vlády	70
3.3.3. Legislativní činnost Senátu ve vztahu ke Sněmovně	72
3.4. Závěr	75
<b>4. Parlament a vláda (Barbora Špicarová Stašková, Zdenka Mansfeldová)</b>	<b>78</b>
4.1. Parlament a vláda v českém politickém systému	78
4.2. Vznik a fungování vlády	79
4.3. Úlohy parlamentu a jejich naplňování	82
4.3.1. Činnosti parlamentu	84
4.3.2. Hodnocení činnosti Poslanecké sněmovny	86
4.4. Možnosti poslanců ovlivňovat vládu	88
4.4.1. Způsoby ovlivňování vlády poslanci	88
4.4.2. Poslanecké interpelace	89
4.5. Závěr	93
<b>5. Socio-demografická struktura poslanců a její vliv na politické postoje (Lukáš Linek)</b>	<b>95</b>
5.1. Srovnání poslanců a voličů	96
5.2. Struktura poslaneckých klubů dle jednotlivých socio-demografických charakteristik	98
5.2.1. Věk	98
5.2.2. Pohlaví	100
5.2.3. Vzdělání	101
5.2.4. Zaměstnání před zvolením do národního parlamentu	102
5.3. Srovnání socio-demografické struktury poslaneckých klubů a voličů jednotlivých stran	103
5.4. Vliv socio-demografických charakteristik na politické postoje poslanců	104
5.5. Socio-demografická struktura poslanců a obsazení vedoucích postů	109
5.6. Závěr	110
<b>6. Role poslance a její percepce (Petra Rakušanová Guasti)</b>	<b>112</b>
6.1. Koho poslanci reprezentují? Percepce role poslance	112
6.2. Poslanci a výbory	116
6.3. Závěr	119
<b>Závěrečné shrnutí (Zdenka Mansfeldová, Petra Rakušanová Guasti)</b>	<b>121</b>
<b>Literatura</b>	<b>127</b>

Příloha 1: Informace o dotazníkových šetřeních členů Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v letech 1993–2007	135
Příloha 2: Otázky z dotazníkového šetření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky analyzované v jednotlivých kapitolách	142
Příloha 3: Socio-demografické hodnoty poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky	144
Příloha 4: Seznam parlamentních politických stran	148
Shrnutí	149
Summary	152
Zusammenfassung	155
O autorech a autorkách	159

# Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje

Zdenka Mansfeldová, Lukáš Linek (eds.)

## Abstrakt

Cílem této studie je zkoumat činnost českého parlamentu od roku 1992 do současnosti a naplňování jeho reprezentativní funkce. Vzhledem k dominantní pozici Poslanecké sněmovny je jí věnována větší pozornost než Senátu. Publikace se nejdříve stručně věnuje institucionální architektuře českého parlamentu a jeho pozici v politickém systému země. Následně se pozornost přesouvá ke zkoumání parlamentu jako arény soupeření politických stran, které se v čase postupně stávají hlavním organizujícím principem činnosti parlamentu, prosazování a zprostředkování zájmů a tvorby rozhodnutí v legislativním procesu. Ukazuje se, že stabilizace stranického systému probíhala souběžně s procesy stabilizace zastoupení stran v parlamentu a k zakořenění norem a identity stranictví. Parlament a volby do něj hrály důležitou roli při utváření, krystalizaci a stabilizaci politických stran a profesionalizaci nových politických elit. Tyto elity jsou povětšinou muži středního věku s vysokoškolským vzděláním, kteří se dlouhodobě pohybují v politice.

Parlament má v demokracii celou řadu úloh, které jsou definovány většinou ústavami, navazujícími zákony a neformálními pravidly. Tyto úlohy jsou sice dlouhodobě stabilní, jejich důležitost se však v čase mění; některé nabývají a jiné ztrácí na váze v souvislosti s měnícími se domácími podmínkami a mezinárodním prostředím, konkrétně vstupem do Evropské unie. Za nejvýznamnější úlohy jsou dlouhodobě považovány tvorba legislativy a kontrola vlády. Analýza legislativního procesu ukazuje rostoucí dominanci vlády v celém procesu, i když zde existuje prostor pro větší roli Senátu (v případě odlišných většin v obou komorách) či pro individuální – a často obtížně kontrolovatelné – aktivity poslanců. Dominance vlády souvisí s její rolí v souvislosti se vstupem země do Evropské unie.

## Klíčová slova

parlament – politické strany – legislativa – reprezentace zájmů – vláda – politické elity



# Czech Parliament in the Second Decade of Democratic Development

Zdenka Mansfeldová, Lukáš Linek (eds.)

## Abstract

The objective of this study is to examine the work of the Czech Parliament from 1992 to the present and the fulfilment of its representative function within that period. Given the dominant position occupied by the Chamber of Deputies, more attention is devoted to it than the Senate in this study. First the publication briefly focuses on the institutional architecture of the Czech Parliament and Parliament's place in the country's political system. It then looks at Parliament as the arena of the political-party contest. Gradually political parties are gradually becoming the main organisational principle in Parliament's work, in the assertion and mediation of interests, and in the formation of decisions in the legislative process. The authors found that stabilisation of the party system occurred at the same time as party shares in Parliament were stabilising and the norms and identity of party politics were taking root. Parliament and elections played an important role in the shaping, crystallisation and stabilisation of political parties and the professionalizing of new political elites. These elites usually comprise middle-aged men with university education who have been in politics for a long time.

In a democracy Parliament fulfils a number of roles, which are usually laid out in the constitution together with other related laws and informal rules. These roles remain fixed in the long term, but their relative importance varies over time; some gain while others wane in significance as domestic and international circumstances change and specifically with accession to the European Union. Creating legislation and acting as a check on government have long been regarded as its most important roles. An analysis of the legislative process shows the growing dominance of the government in this process, although there also exists room for Senate to play a greater role (when there are different majorities in the two chambers) or for the individual – and often difficult to control – activity of MPs. The dominance of the government relates to its role in connection the country's accession to the European Union.

## Keywords

parliament – political party – legislative – representation of interests – government – political elites

# Das tschechische Parlament im zweiten Jahrzehnt der demokratischen Entwicklung

Zdenka Mansfeldová, Lukáš Linek (eds.)

## Abstrakt

Ziel dieser Studie ist es, die Arbeit des tschechischen Parlaments von 1992 bis heute, sowie die Wahrnehmung seiner Funktion als Repräsentant des Volkes zu untersuchen. In Anbetracht der beherrschenden Position der Abgeordnetenkammer wird dieser größere Aufmerksamkeit gewidmet als dem Senat. Die Publikation befasst sich zunächst kurz mit der institutionellen Architektur des tschechischen Parlaments sowie mit dessen Position im politischen System des Landes. Es folgt eine Untersuchung des Parlaments als Arena des Konkurrenzkampfs der politischen Parteien, die im Laufe der Zeit zum Hauptorganisationsprinzip der Tätigkeit des Parlaments werden, sowie der Durchsetzung und Vermittlung von Interessen und der Entscheidungsfindung im legislativen Prozess. Es zeigt sich, dass die Stabilisierung des Parteiensystems einherging mit der Stabilisierung der Vertretung der Parteien im Parlament und mit einer Verwurzelung von Normen und Identitäten der Parteienlandschaft. Das Parlament und die Parlamentswahlen spielten eine wichtige Rolle bei der Herausbildung, Kristallisierung und Stabilisierung der politischen Parteien und bei der Professionalisierung der neuen politischen Eliten. Diese Eliten sind überwiegend Männer mittleren Alters mit Hochschulbildung, die sich schon länger in der Politik bewegen.

Das Parlament hat in einer Demokratie zahlreiche Aufgaben, die meist in Verfassungen, daran anknüpfenden Gesetzen und in informellen Regeln festgelegt sind. Diese Aufgaben sind zwar dauerhaft stabil, ihre Gewichtung ändert sich jedoch im Laufe der Zeit; bestimmte Aufgaben werden wichtiger, während andere an Bedeutung verlieren, wobei diese Bedeutungsverschiebungen mit den Veränderungen der Bedingungen im Land selbst und im internationalen Umfeld, insbesondere nach dem tschechischen EU-Beitritt, zusammenhängen. Als wichtigste Aufgaben gelten langfristig die Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierung. Die Analyse des Gesetzgebungsprozesses zeigt eine wachsende Dominanz der Regierung innerhalb des gesamten Prozesses, obgleich hier Raum für den Senat (bei unterschiedlichen Mehrheiten in beiden Kammern) sowie für individuelle – und oftmals schwer kontrollierbare – Aktivitäten einzelner Parlamentarier besteht. Die beherrschende Stellung der Regierung hängt mit ihrer Rolle nach dem tschechischen EU-Beitritt zusammen.

## Schlüsselwörter

Parlament – politische Parteien – Gesetzgebung – Interessenvertretung – Regierung – politische Eliten

# Úvod

Zdenka Mansfeldová, Petra Rakušanová Guasti

Parlament České republiky, stejně jako parlamenty v ostatních zemích střední a východní Evropy, prošel procesem, který znamenal návrat k demokratickým tradicím, modernizaci a snahu o adaptaci úspěšných západních vzorců. Na počátku devadesátých let plnil parlament klíčovou roli v procesu politické, ekonomické a společenské transformace. Tato dominantní role parlamentu, související s utvářením demokratického politického systému, některými autory označována jako ‚over-parliamentarisation‘ [Ágh 1995; Ágh 2002], byla v dalším desetiletí nahrazena novými výzvami, jakými byly globalizace a evropeizace, v užším pojetí vstup do Evropské unie [Rakušanová 2003, 2006; Zajc 2004].

Konstituování nových demokratických parlamentů v zemích střední a východní Evropy jako centrálních politických institucí moderních demokracií bylo od počátku devadesátých let objektem badatelského zájmu, nejprve zahraničních, později domácích badatelů, tak jak se vytvářela výzkumná kapacita v oblasti politických věd a politické sociologie. Zahraniční projekty, přicházející do tohoto terénu především ze západní Evropy a USA, zahrnovaly do výzkumných týmů stále více domácích badatele a předávaly tak know-how, což dokumentuje existující literatura (její výběr).

Analýza příslušné literatury dokumentuje posun od deskripce vývoje demokratického parlamentarismu a parlamentních struktur ke specializovaným tématům, obdobně jako v západní literatuře. Dominantním teoretickým přístupem je nejprve institucionalismus s akcentem na roli a postavení výborů (inspirace americkou komitologií), postupně doplňovaný o behaviorismus, se zaměřením na názory a postoje členů parlamentu.

V rámci studia nových demokratických parlamentů střední a východní Evropy se tak zájem postupně přesouvá od studia institucionální architektury (*institutional design*), k pojetí a zkoumání parlamentu jako arény soupeření politických stran a místa prosazování a zprostředkování zájmů a tvorby rozhodnutí. V neposlední řadě se součástí výzkumné agendy stává také vztah vlády a parlamentu na straně jedné a národního a evropského parlamentu na straně druhé, a to především v rámci velkých evropských komparativních projektů.<sup>1</sup> Výzkum se postupně obrací také ke specializovanějším otázkám, jako je stranická disciplína, analýza hlasování, pojetí poslaneckého mandátu a komparativní přístup od srovnávání postkomunistických parlamentů k širšímu srovnání na evropské úrovni.

1 Příkladem může být projekt *Integrated and United: The Quest for Citizenship in an „Ever Closer Europe“* (InTune). Projekt je součástí 6. rámcového programu Evropské unie, Priorita 7: Občané a vládnutí ve společnosti založené na znalosti, registrační č. CIT3-CT-2005-513421. Součástí projektu byla dvě empirická šetření poslanců 18 národních parlamentů. Další informace dostupné z: [www.intune.it](http://www.intune.it).

Cílem úvodní kapitoly je shrnout poznání dosavadní literatury o českém parlamentu, nastínit teoretické zarámování předkládané publikace na základě teorie reprezentace a představit strukturu práce.

## 1. Přehled vybrané literatury ke studiu parlamentarismu ve středoevropském prostoru

K prvním publikacím, kde se autoři nebo členové autorského kolektivu rekrutovali ze zemí střední a východní Evropy,<sup>2</sup> patří monografie editovaná A. Ághem *First Steps* [Ágh 1994], která analyzovala v komparativním pohledu první volební období demokratických parlamentů ve střední a východní Evropě – tedy první kroky institucionalizace moderního demokratického parlamentarismu. Tuto fázi je možné charakterizovat jako komplexní proces institucionální změny, který jde ruku v ruce se „školením“ nových politických elit. Institucionální a kulturní deficit nových parlamentů ve středoevropském prostoru podle Ágha často vedl k rozporu mezi možnostmi a kapacitou těchto parlamentů. Po první fázi procesu transformace následoval tzv. druhý krok („*Second Steps*“) rovněž popsany maďarskými autory [Ágh, Ilonszki 1996]. V této studii je proces insitucionalizace zasazen do kontextu vztahu socioekonomických a politických změn. Analyticky se tak práce přesouvá z makro- na mezorovinu.

Monografie *Parlamente und Systemtransformation im Postsozialistischen Europa*, editovaná S. Kraatz a S. Steinsdorff [Kraatz, Steinsdorff 2002], poskytla ve 12 národních kapitolách přehled o vývoji parlamentarismu v zemích střední a východní Evropy v prvním postkomunistickém desetiletí. Institucionální přístup byl doplněn srovnávací analýzou, zaměřenou mj. na demokratické principy efektivity rozhodování a tvorby legislativy na jedné straně a inkluzí na straně druhé.

Zatím ojedinělou srovnávací publikaci o výborech v parlamentech postkomunistických zemí *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization* iniciovali a editovali D. M. Olson a W. C. Crowther [Olson, Crowther 2002]. Kniha srovnává systém parlamentních výborů v sedmi postkomunistických parlamentech v počátečním období jejich demokratického utváření. Autoři vychází z etablované komitologie a konstruují soubor indikátorů, kterými měří institucionalizaci postkomunistických parlamentů.

Rovněž kniha *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments*, editovaná D. M. Olsonem a P. Nortonem [Olson, Norton 2008], je věnována prvnímu desetiletí postkomunistických parlamentů. Zahrnuje šest národních kapitol – šest parlamentů, které představují širokou škálu vývoje zákonodárných sborů a jejich funkcí od stabilních konsolidovaných demokracií po méně stabilní a víceméně autoritativní režimy. Každý z těchto analyzovaných parlamentů vykazuje svou vlastní dynamiku a kontext, ve kterém se rozvíjí a funguje. Nabízí se tak vlastně typologie vývoje a fungování parlamentů v postkomunistických zemích. Pozornost je soustředěna zejména na funkce parlamentu, na vnitřní pravidla a mechanismy, na vztah mezi legislativou a exekutivou. Parlamentey ve střední a východní Evropě jsou srovnávány s etablovanými parlamenty s cílem vytvořit jednotný rámec parlamentního výzkumu.

<sup>2</sup> První publikace se objevily z pera renomovaných západních badatelů (např. D. M. Olson, P. Norton); v této kapitole se zaměříme na publikace, jejichž autory byli nebo na nichž se podíleli badatelé z ČR.

Petr Kopecký se v publikaci *Parliaments in the Czech and Slovak Republics: Party Competition and Parliamentary Institutionalization* [Kopecký 2001] zaměřil nejen na fungování a interní pravidla zmíněných parlamentů, ale i na jejich vztah k voličům a exekutivě. Publikace je založena na rozhovorech nejen s poslanci, ale i představiteli stran a stranickými aktivisty a je originálním přínosem ke studiu parlamentarismu v postkomunistické Evropě.

Významná svou informační hodnotou a záběrem je publikace, jejíž autoři se rekrutují převážně z řad pracovníků Parlamentního institutu Poslanecké sněmovny. Je to publikace *Parlament České republiky 1993–2001* [Kolář, Pecháček, Syllová 2002]. Kniha seznamuje čtenáře s vývojem parlamentarismu v České republice, se základními faktory, které ovlivňují složení a fungování parlamentu a plnění jeho funkcí. Publikace je doplněna bohatým tabulkovým materiálem ilustrujícím zejména legislativní činnost a vnitřní strukturu parlamentu. Publikace je velmi cenným popisem struktury a fungování parlamentu, méně už kritickou analýzou. Autoři vědomě nezaujímají hodnotící stanovisko subjektu svého výzkumu, zůstávají víceméně na neutrální pozici.

Druhé rozšířené vydání této publikace, na kterém se podílelo pět autorů [Syllová et al. 2008], pokrývá větší časový úsek, tudíž i období přejímání evropské legislativy, které bylo co do zátěže výjimečné. Delší časový úsek umožnil určitý kritický přístup k analýze procesů, autoři také využívali širší spektrum datových zdrojů. Bohatý faktografický materiál činí z publikace vyhledávanou příručku.

Podíváme-li se na domácí produkci, je seznam autorů zatím poměrně krátký, i když se situace postupně zlepšuje v knižní i časopisecké produkci. Pro větší přehled o badatelské aktivitě zejména prvního desetiletí by bylo možné zmínit i sborníky z významných akcí, které tvořily základ pro komparativní projekty a mezinárodní týmy či shrnovaly výsledky dlouhodobého výzkumu [Klíma, Mansfeldová 1998; Brokl 2001; Mansfeldová 2001; Mansfeldová, Olson, Rakušanová 2004]. Najdeme v nich řadu podnětných příspěvků, jako celek však neměly jednotné téma a k problému reprezentace se vztahovaly jen okrajově. Zařadily však český výzkum do mezinárodního kontextu a iniciovaly domácí i mezinárodní síť.<sup>3</sup>

Z produkce Sociologického ústavu pochází publikace *The Parliament of the Czech Republic, 1993–1998: Factbook* [Linek, Šalamounová 2001], která je nejen deskripcí dat o dvou prvních funkčních obdobích českého parlamentu, ale přináší analýzu těchto dat v širším kontextu a zasvěcené komentáře. Je to typ publikace, která je hojně citovaným a vítaným zdrojem informací pro další badatele, podobně jako například ročenky německého spolkového sněmu (Bundestag), avšak bohužel se nedočkala pokračování.

Česká republika má dvoukomorový parlament, a i když se v této publikaci věnujeme především dolní komoře – Poslanecké sněmovně, zmiňujeme okrajově i druhou komoru – Senát. Proto v tomto stručném přehledu nemůžeme pominout alespoň některé publikace, které se problémem bikameralismu a jeho širších souvislostí zabývají. Zde je třeba zmínit Jana Kyselu, který se v českém a středoevropském prostředí nejintenzivněji věnuje fenoménu bikameralismu. Kniha *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů* [Kysela 2004] je věnována fenoménu druhých komor parlamentů v kontextu ústavních a politických systémů, historického vývoje a politických teo-

3 Více viz recenze a informace v monotematickém čísle Sociologického časopisu/ Czech Sociological Review, 2005, Vol. 41, No. 3.

rií. Senátu Parlamentu České republiky je pak věnována poslední, čtvrtá část publikace. Ta se zaměřuje na politické, politologické a konstitucionalistické argumenty, které vedly k obnovení Senátu, jeho zakotvení do Ústavy České republiky, rekapituluje obtížné období „od zrodu myšlenky do zrodu instituce“ [Kysela 2004: 413], charakterizuje činnost Senátu a hodnotí jeho stav a perspektivy.

Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky *Parlamenty a jejich funkce v 21. století* [uspořádal Jan Kysela 2006] v mnoha ohledech překračuje charakter výroční oslavné publikace. Kromě zamyšlení předních českých ústavních a politických činitelů přináší i reflexi předních parlamentních funkcionářů řady evropských zemí a v poslední části pak stati domácích expertů zabývajících se parlamenty a parlamentarismem. V podmínkách evropské integrace se proměňuje role národního parlamentu a jeho obou komor. Úloha Senátu a jeho působení začínají být významné v oblastech, které na počátku jeho zrodu nebyly v centru zájmu; zde můžeme zmínit Senát jako platformu euroskeptiků v procesu ratifikace Lisabonské smlouvy.

Na závěr je třeba zmínit monotematické číslo Sociologického časopisu/Czech Sociological Review z roku 2005, editované několika členy tohoto autorského týmu [Mansfeldová, Linek, Rakušanová 2005], které obsahuje stati hodnotící vývoj středoevropských parlamentů, analýzu hlasování a stranickou disciplínu, analýzu výkonu mandátu a chování poslanců, vztah mezi legislativou a exekutivou a také téma reprezentace, které do té doby nebylo v produkci badatelů ze střední a východní Evropy příliš frekventované.

## 2. Parlament České republiky jako instituce demokratického vládnutí

Český politický systém je konstruován jako parlamentní demokracie s dvoukomorovým parlamentem; role parlamentu je klíčová i vzhledem k jeho úloze při utváření dalších politických institucí. Vzhledem k větší politické významnosti Poslanecké sněmovny jí budeme věnovat převážnou část prostoru této publikace a pouze v základních rysech se zmíníme o Senátu.

Parlament se stal objektem badatelského zájmu brzy po vzniku České republiky a i v případě empirických výzkumů platí to, co bylo řečeno v úvodu této kapitoly. V první polovině devadesátých let to byly zejména zahraniční badatelé, pro které se dotazníková šetření postojů a chování poslanců stala důležitým zdrojem informací pro uvažování o vývoji a způsobu demokracie v jednotlivých postkomunistických zemích. Jak uvádí Linek, tento trend se projevil i v České republice, kdy zvláště v prvním funkčním období Poslanecké sněmovny proběhlo mezi poslanci více dotazníkových šetření [Linek 2005], z nichž ne všechna však měla charakter systematického dotazování. Počáteční zájem zahraničních badatelů v dalším období zeslábl nebo byl orientován na specifické problémy, a tak systematické dotazování v obsahově srovnatelném formátu realizoval pouze tým Sociologie politiky Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i.

Předložená studie se opírá o širší spektrum datových zdrojů, o kvantitativní i kvalitativní data, která jsme shromáždili za více než patnáctileté období, kdy se výzkumný tým věnuje Parlamentu České republiky. Byla to především dotazníková šetření, realizovaná výzkumným týmem Sociologie politiky Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., dále dokumenty z jednání Poslanecké sněmovny, údaje o hlasování poslanců a databáze poslanců a senátorů, kterou jsme pro naši výzkumnou potřebu a mezinárodní srovnání vytvořili. V letech 1993–2007 bylo formou strukturovaných osobních rozhovorů realizováno celkem šest dotazníkových šetření mezi poslanci Poslanecké sněmovny. Zmíněná

šetření tak pokrývají doposud všechna volební období Poslanecké sněmovny, což umožňuje sledování jednotlivých proměnných v čase a komparaci získaných dat [podrobněji Linek 2005; Lacina 2008 a Příloha 1. této publikace]. Jejich tematický záběr je poměrně široký a data poskytují základ pro analýzu širokého spektra problémů.

### 3. Konceptuální zarámování reprezentace

Cílem této části je představit základní aspekty teorie politické reprezentace a vytvořit referenční rámec představené publikace. Nejprve stručně představíme klíčové aspekty politické reprezentace – koncept *delegate*, *trustee* a *politico* a typologii reprezentace dle Pitkin [1967], následně pak kritiku těchto konceptů a jejich možné funkční alternativy [např. Mansbridge, Saward] a aktuální trendy. Následně pak do takto vytvořeného konceptuálního prostoru umístíme jednotlivé kapitoly této publikace.

Základní premisou moderní reprezentativní demokracie je výkon moci lidu prostřednictvím volených zástupců [Mill 1825]. Volení zástupci jednájí v zájmu občanů, ale nikoli jako jejich zmocněnci – nemusejí tedy nutně jednat v souladu s přáním voličů, ale s dostatečnou mírou autority k výkonu své funkce v prostředí proměnlivých okolností [Dahl 1973].

Základní premisou zastupitelské demokracie je tedy fakt, že zvolení zástupci reprezentují zájmy občanů. Politická reprezentace je proto považována za způsob dosahování demokratické legitimacy, není však její nutnou podmínkou – například v případě přímé demokracie je nutnou podmínkou demokratické legitimacy určitá míra participace [Heyward 2006; Pitkin 1967]. Pojem reprezentace je, přes svou obecnou pochopitelnost, jedním z nejkompexnějších a nejdiskutovanějších pojmů moderní politické vědy.

Základními komponenty politické reprezentace napříč rozdílnými teoriemi jsou: (volení) zástupci, (reprezentovaní) občané, vlastní obsah reprezentovaného (názory, postoje, zájmy...), a politická aréna (v níž proces reprezentace probíhá). Jednotlivé teorie reprezentace pak nejprve definují jednotlivé komponenty a jejich role v daném teoretickém přístupu. Vzájemná diskuse mezi jednotlivými teoretickými přístupy se pak zakládá na důležitosti, s jakou vybraný komponent reprezentace hraje svou roli [Heyward 2006; Rehfeld 2006; Weissberg 1978; Plotke 1997].

Zatímco výše zmíněné komponenty reprezentace jsou obecně přijímanou součástí teorie reprezentace, činnost volených zástupců a především vztah mezi volenými zástupci a voliči, který je jádrem reprezentace, patří k nejdiskutovanějším tématům moderní politické vědy i demokratické teorie. Tvoří totiž základ procesu legitimacy vládnutí v systému zastupitelské demokracie [Eulau et al. 1959]. Jednou z nejvýznamnějších je diskuse mezi dvěma základními funkcemi volených zástupců – zmocněncem či delegátem (*delegate*) versus správcem (*trustee*). Tato diskuse vychází z odlišného chápání role volených zástupců u Jamese Madisona a Edmunda Burkeho [Eulau et al. 1959; Hayward 2006; Plotke 1997].

Zatímco Madison chápal roli voleného zástupce jako delegáta, který následuje preference voličů, pro Burkeho byli volení zástupci na voličích autonomní a ve své činnosti se řídili pouze tím, co považovali za nejlepší řešení dané situace [Hayward 2006; Plotke 1997; Eulau et al. 1959]. Vedle těchto rolí představují Eulau et al., autoři této typologie, ještě třetí roli – voleného zástupce-politika (*politico*), který je spojením obou předchozích dichotomických kategorií [Eulau et al. 1959: 749–750].

Oba přístupy – *delegate* a *trustee* kladou na volené zástupce rozdílné a protikladné nároky – zatímco volený zástupce-*delegate* má v co možná nejvyšší míře naplňovat preference voličů, volený zástupce-*trustee*, se má řídit svým úsudkem. V případě voleného zástupce pak rovněž vyvstává diskuze, zda se má řídit preferencemi volebního obvodu (dyadická reprezentace) nebo voličů jako celku (kolektivní reprezentace) [Eulau et al. 1959; Weissberg 1978; viz rovněž Weissbergova diskuse s Warrenem E. Millerem a Donaldem E. Stokesem 1963 tamtéž; Eulau, Karps 1977]. V případě voleného zástupce-*trustee* je pak možné klást otázku, zda a do jaké míry podléhá v průběhu svého mandátu kontrole voličů.

Americká politoložka Hanna Pitkin, jedna z nejvýznamnějších teoretiček reprezentace, která se ve své definici vrací k latinskému původu slova „*re-presentatio*“ a definuje tento pojem jako „opětovné zpřítomňování“ („*make present again*“)<sup>4</sup> a v jejímž pojetí je politická reprezentace chápána jako aktivita, která umožňuje přítomnost hlasů, názorů a postojů občanů v politickém procesu, argumentuje proti tomuto dualistickému pojetí reprezentace. Paradox reprezentace, jak jej Pitkin nazývá, nemá být teoreticky vyřešen, naopak, má se stát základem vnitřního kontrolního mechanismu, v němž občané zajišťují autonomii jak volených zástupců, tak voličů. Volení zástupci (*representatives*) musí jednat tak, aby zajistili schopnost voličů pověřit volené zástupce (volby), umožnili voličům kontrolu volených zástupců (*accountability* – vykazovatelnost), a zároveň tak, aby si udrželi kapacitu jednat nezávisle na přáních voličů (autonomie mandátu) [Pitkin 1967].

Tato aktivita volených zástupců je realizována různými formami jednání – političtí aktéři mluví, obhajují, symbolizují a jednájí v politické aréně jako zástupci občanů. Hanna Pitkin, typologizovala jednotlivé druhy jednání volených zástupců a představila typologii čtyř základních typů demokracie: (1.) formální reprezentaci (oprávnění a vykazovatelnost); (2.) symbolickou reprezentaci; (3.) deskriptivní demokracii a (4.) substantivní demokracii. Základní charakteristiky jednotlivých typů zastupitelské demokracie a výzkumné otázky, které tyto typy nastolují, přehledně shrnuje následující tabulka.

Podle Pitkin může být paradox povahy reprezentace částečně vyřešen na základě identifikace aplikovaného typu demokratických reprezentací. Ty pak představují čtyři různé úhly pohledu při studiu reprezentace, ale také nabízejí jiné způsoby hodnocení a měření. Toto řešení paradoxu reprezentace představuje klíčový přínos ke studiu moderní zastupitelské demokracie, má však i své kritiky, kteří poukazují na fakt, že Pitkin nedefinuje způsob, jakým je možné identifikovat „objektivní“ zájmy voličů. Pitkin však tímto způsobem paradox reprezentace neřeší, pouze od něj odvrací pozornost důrazem na zkoumání zdůvodnění nerespektování preferencí voličů volenými zástupci a zdůvodňuje přetrvávající nespokojenost voličů chybným chápáním reprezentace a standardů, jimž podléhá. Hodnocení volených zástupců voliči je tak dle Pitkin ovlivněno nejen tématem, kterého se jednání volených zástupců týká, ale také povahou politické arény jako takové (politická kultura) [Pitkin 1967; Hayward 2006].

4 Toto pojetí vychází z Hanse Kelsena, který ve své knize *Pure Theory of Law* [Kelsen 1967: 299] vymezil reprezentaci jako charakteristiku institucí, ale také jako vztah mezi jednotlivci. Autorky děkují doc. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D., za tento odkaz.



Tabulka 1. Typologie politické reprezentace dle Pitkin [1967]

Typy/charakteristiky	Stručný popis	Základní výzkumná otázka
<b>1. Formální reprezentace</b>	Institucionální uspořádání předcházející a ustavující reprezentaci. Formální reprezentace má dvě základní dimenze – autorizaci a vykazovatelnost.	Jaká je institucionální role voleného zástupce?
(Autorizace)	Způsob, jakým volený zástupce získává své postavení, pozici, status nebo mandát.	Na základě jakých procesů získává volený zástupce moc (např. volby) a jakými způsoby může prosadit svá rozhodnutí?
(Vykazovatelnost – Accountability)	Schopnost reprezentovaných „trestat“ volené zástupce, pokud se nechovají v souladu s jejich přáním (např. stávající volený zástupce není znovuzvolen na další funkční období) nebo schopnost volených zástupců <i>reagovat na podněty reprezentovaných (responsiveness)</i> .	Jaké sankční mechanismy jsou reprezentovaným k dispozici? Reagují volení zástupci na podněty reprezentovaných a jejich preference?
<b>2. Symbolická reprezentace</b>	Způsob, jakým volený zástupce „zastupuje“ ty, které reprezentuje, – význam, jaký má volený zástupce pro reprezentované.	Jakou reakci vyvolává volený zástupce u těch, které zastupuje?
<b>3. Deskriptivní reprezentace</b>	Míra, s níž se volený zástupce podobá těm, jež zastupuje (např. sociální třída, pohlaví, etnická příslušnost, atd).	Vypadá volený zástupce jako ti, které zastupuje, má s nimi shodné zájmy, sdílí jejich zásadní životní zkušenosti?
<b>4. Substantivní reprezentace</b>	Aktivita volených zástupců – činnosti realizované jménem, v zájmu nebo jako jednatel či zástupce reprezentovaných.	Rozvíjí volený zástupce politické preference těch, jejichž zájmy zastupuje?

Zdroj: Adaptováno dle Stanford Encyclopedia of Philosophy [1995] online encyclopedia. Dostupné z: <<http://plato.stanford.edu/> (naposledy navštíveno 16. 9. 2009)>.

I přes tuto kritiku přístup Hanny Pitkin ovlivnil způsob, jakým politická věda a demokratická teorie chápou reprezentaci a její argument, že deskriptivní demokracie je protikladem vykazovatelnosti, je podstatou mnoha diskusí reprezentace marginalizovaných skupin v politice [Hayward 2006; rovněž srovnej Rakušanová 2006]. Její pojetí formální reprezentace také obrátilo pozornost ke studiu formálních procesů oprávnění a vykazovatelnosti, především voleb jako mechanismu umožňujícího voličům rozhodování, a posílilo chápání politické reprezentace jako vztah mezi *principal* a *agent* [podrobněji také Strøm, Müller, Bergman 2003]. Důraz na volby jako podstatu demokratické reprezentace propojuje legitimitu vládnutí a důležitost institucionální architektury pro efektivní vládu responsivní k občanům. Teorie reprezentace Hanny Pitkin tak představuje spojnicí mezi studiem politické reprezentace a demokracie [Hayward 2006; Plotke 1997].

Důležitý příspěvek ke studiu politické reprezentace přináší rovněž americký politolog David Plotke, který zpochybňuje silný akcent voleb a navrhuje rozšíření autorizace o další formy participace občanů. Jeho klíčovým příspěvkem je však snaha o návrat k původní diskusi o činnosti volených zástupců. Plotkeho hlavním argumentem je chápání reprezentace v širší podobě tak, aby zahrnovalo nejen již zmíněné širší pojetí autorizace, ale také začlenění reprezentace zájmů do politické reprezentace. Jen tímto způsobem, zdůrazňuje Plotke je možné zkoumat moderní politickou reprezentaci a její úzkou vazbu na politický kontext. Hodnocení a chápání reprezentace je tak do značné míry formováno aktuálním jednáním volených zástupců, tedy způsobem reprezentace [Plotke 1997; k tématu reprezentace zájmových skupin rovněž srovnej Norton 1999].

Proměňující se politický kontext a s ním i povaha politické reprezentace jsou aktuální rovněž v procesu globalizace a evropeizace. V rámci těchto procesů dochází k ustavení víceúrovňového vládnutí, do něž se zapojuje stále větší počet aktérů – mezinárodních, nadnárodních i nevládních, kteří se také považují za reprezentanty voličů. Otázka vykazovatelnosti se tak stává komplexnější a nové teorie reprezentace musí nutně tyto změny reflektovat.

Reprezentace se však proměňuje nejen na mezinárodní, ale také na národní úrovni – vedle volených zástupců vstupují do politické arény stále více také zájmové skupiny a organizace občanské společnosti. V tomto měnícím se prostředí, kde se zájmové skupiny podílejí na přípravě politik a jejich implementaci, se postupně stírá hranice mezi formální a neformální reprezentací. V tomto kontextu je proto nutné znovu se zamyslet nad konceptem reprezentace, protože jen tak může empirický výzkum zkoumat existující demokratické mechanismy [Pollak et al. 2009; Saward 2006; Mansbridge 2003].

Možným příspěvkem ke konceptuální diskusi politické reprezentace je typologie americké politoložky Jane Mansbridge, která identifikuje následující čtyři formy reprezentace v moderních demokraciích: příslibnou (*promisory*), předjímací (*anticipatory*), gyroskopickou (*gyroscopic*) a nahrazující (*surrogacy*) [Mansbridge 2003]. Každá z těchto forem reprezentace podle Mansbridge představuje legitimní způsob reprezentace v demokratickém politickém systému a generuje odlišná normativní kritéria pro hodnocení volených zástupců.

Zatímco v příslibné demokracii jsou volení zástupci hodnoceni podle plnění slibů ve volební kampani (a tím se blíží pojetí formální reprezentace u Pitkin), předjímací reprezentace je naopak založena na myšlence retrospektivního hlasování – zde se volení zástupci ve svých aktivitách soustředí na politiky, které budou podle nich ve středu zájmu voličů v příštích volbách. Předjímací reprezentace tak mění dosavadní chápání vykazovatelnosti jako retrospektivní aktivity. V gyroskopické

Tabulka 2. Formy demokratické reprezentace

Forma reprezentace/kritéria	Příslibná reprezentace ( <i>promisory</i> )	Předjímající reprezentace ( <i>anticipatory</i> )	Gyroskopická reprezentace ( <i>gyroscopic</i> )	Nahrazující reprezentace ( <i>surrogate</i> )
Těžiště	volby (jako akt pověření)	znovuzvolení a předcházející volební období	volby (jako akt pověření)	složení zastupitelského orgánu
Směr vlivu voličů	na voleného zástupce (pohled vpřed)	na voleného zástupce (pohled zpět)	na systém	voliči žádný, pouze pro přispěvatele
Normativní kritéria	dodržení slibů	kvalita diskuse mezi voleným zástupcem a voliči v průběhu volebního období	1. kvalita diskuse v průběhu voleb 2. jak snadný je výběr, udržení a odstranění	1. reprezentace vzájemně konfliktních zájmů proporně k jejich zastoupení v populaci 2. významná reprezentace klíčových perspektiv
Tradiční vykazovatelnost	ano	ne	ne	ne

Zdroj: Mansbridge [2003].

reprezentaci zakládají volení zástupci svou aktivitu zevnitř – na základě svých zkušeností, selského rozumu, koncepce zájmů a principů. V nahrazující reprezentaci pak volení zástupci reprezentují voliče mimo svůj volební obvod [Mansbridge 2003: 515–525].

Jak přehledně ukazuje následující tabulka, pouze příslibná reprezentace je koncipována na základě formálních mechanismů oprávnění a vykazovatelnosti (*authorization* a *accountability*):

Hlavním přínosem Mansbridge k soudobé diskusi demokratické reprezentace je důraz na pluralitu forem reprezentace v demokratickém politickém systému, ale především rozšíření skupiny aktérů nad rámec vztahu mezi volenými zástupci a voliči (*principal and agent*) [Mansbridge 2003]. Na Mansbridge navazuje americký politolog Andrew Rehfeld, podle něhož by reprezentace neměla být nadále teritoriálně vázána a měla by být oproštěna od normativních argumentů [Rehfeld 2006]. Ještě dál jde ve své koncepci „reprezentativního požadavku“ (*representative claim*) britský politolog Michael Saward, který navrhuje přesunout těžiště studia politické reprezentace od forem reprezentace k dynamice reprezentace. Tato koncepce je na rozdíl od Pitkin založena na chápání reprezentace jako vzájemného vztahu mezi voliči, kteří volí své zástupce, a volenými zástupci, kteří „volí“ své voliče ve

smyslu jejich prezentace nebo zarámování určitým, diskutovatelným způsobem [Saward 2006: 297–302; Pollak et al. 2009].

Závěrem této části můžeme konstatovat, že aktuální teoretické a empirické příspěvky ke studiu reprezentace se shodují na tom, že není nadále možné: (1.) redukovat reprezentaci na vztah volený zástupce-volič (principal-agent) – do politické arény vstupují další aktéři, především politické strany, ale také zájmové organizace a organizovaná občanská společnost; (2.) omezit studium reprezentace na volby jako autorizační mechanismus – nelze redukovat občany na voliče a vykazovatelnost na splněné sliby; (3.) omezit se pouze na vykazovatelnost jako měřítko kvality demokratického procesu.

Na základě tohoto konceptuálního zarámování reprezentace bude naším cílem v této studii analyzovat formy a dynamiku politické reprezentace v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

#### 4. Struktura práce

Práce začíná kapitolou, která se nejdříve stručně věnuje historii formálních parlamentních struktur na území České republiky a poté Parlamentu České republiky po jejím vzniku v roce 1993. Stručně zmiňuje charakteristiku dvoukomorového systému, odlišnosti obou komor, vnitřní organizaci parlamentu, přičemž je větší pozornost věnována Poslanecké sněmovně jako dominantnímu parlamentnímu orgánu. Druhá kapitola popisuje roli politických stran ve volbách, volební systém a systém politické reprezentace v České republice. Z hlediska zaměření publikace je klíčovou částí kapitoly analýza stranictví v parlamentu, včetně fluktuace mezi poslaneckými kluby. Třetí kapitola nastíní organizaci legislativního procesu se zvláštním zřetelem na Poslaneckou sněmovnu. Popisuje průběh jednání a všímá si možností poslanců ovlivňovat legislativní proces, mít vliv na agendu, rozsah jednání a především výsledek. Poslední část kapitoly je pak věnována postavení vlády v legislativním procesu, její legislativní aktivitě a úspěšnosti jako předkladatele návrhů.

Čtvrtá kapitola je věnována postavení vlády a parlamentu v českém politickém systému z hlediska dělby moci. Vychází z konstitutivní úlohy parlamentu vůči vládě a odpovědnosti vlády vůči parlamentu. Autorky se věnují kontrolní pravomoci Poslanecké sněmovny vůči exekutivě v kontextu úloh, které Poslanecká sněmovna plní. Činnosti parlamentu jsou analyzovány z hlediska důležitosti, jakou jim poslanci přisuzují z hlediska toho, jak jsou reálně naplňovány. Závěr kapitoly je věnován možnostem, které poslanci mají při ovlivňování vlády, jejich využívání a efektivitě.

Následující část práce (pátá kapitola) hledá odpovědi na otázky, kdo jsou čeští poslanci, jak se dostali do Sněmovny či jaká je úroveň jejich profesionalizace. Kapitola se zabývá socio-demografickými charakteristikami poslanců a poslankyň. Vybrané charakteristiky jsou zobrazovány z perspektivy jednotlivých volebních období a politických stran. Pozornost je věnována srovnání socio-demografické struktury poslanců a občanů, struktury poslanců dle věku, pohlaví, úrovně vzdělání a jeho oborového zaměření a zaměstnání před vstupem do sněmovny. Následuje srovnání socio-demografické struktury poslaneckých klubů jednotlivých stran se strukturou voličů těchto stran s cílem ukázat, nakolik představují poslanci reprezentativní vzorek českého voličstva. Socio-demografická struktura parlamentu je nakonec zkoumána v souvislosti s postoji poslanců a jejich jednáním.

Poslední kapitola, šestá, je věnována roli poslanců a její percepci, čili jak poslanci chápou svůj mandát. Kapitola sleduje rozdíl mezi právní definicí mandátu a jeho pojetím individuálními poslanci, to vše v kontextu teorie reprezentace. V další části se kapitola zabývá činností poslanců ve výbo-  
rech, tedy jejich konkrétní odbornou prací.

V závěru tohoto úvodního vstupu bychom rádi poděkovali paním poslankyním a pánům poslancům za jejich vstřícnost a pochopení pro badatelskou zvědavost, bez níž bychom nemohli naše výzkumy realizovat. Pro větší přehlednost a čtivost textu používáme ve studii pouze termín poslanec, který chápeme jako neutrální a máme tím na mysli poslankyně a poslance, pokud není výslovně řečeno jinak.

Rádi bychom také na tomto místě zmínili grantové agentury, které finančně podpořily náš výzkum, především Grantovou agenturu České republiky a Grantovou agenturu Akademie věd České republiky. Bez této podpory bychom náš výzkum nemohli uskutečnit.

Náš dík patří také kolegům, na které jsme se od počátku našeho bádání obraceli s řadou otázek a prosbami o radu a se kterými jsme konzultovali naše výzkumné instrumenty (J. Reschová, J. Syllová, P. Kolář, J. Kysela a další).

Na závěr bychom rádi poděkovali slečně Alžbětě Bernardyové za její podporu a pomoc při přípravě této publikace a také Tomáši Lacinovi za přípravu některých podkladů. Velký dík patří rovněž oběma recenzentům, kteří svou kritikou a náměty přispěli nejen ke zkvalitnění této publikace, ale i k nasměrování další práce na tomto tématu.



# 1. Český parlamentarismus: přehled

Zdenka Mansfeldová, Lukáš Linek

Politický systém České republiky je konstruován jako parlamentní demokracie, v níž legislativní moc náleží dvěma komorám parlamentu a výkonná moc vládě a prezidentovi. Role parlamentu je v českém politickém systému zásadní, neboť se podílí na ustavování dalších politických institucí (například volí prezidenta republiky a hlasuje o důvěře vládě), na legislativní činnosti a na schvalování mezinárodních smluv a jiných mezinárodních závazků státu. Přestože se parlament může jevit jako suverén v českém politickém systému, existují pravidla, která jeho pravomoci kontrolují a omezují. Mezi hlavní omezení patří ústavní zásada, podle níž parlament nesmí měnit podstatné náležitosti demokratického právního státu a mezinárodní ukotvení České republiky. Navíc příprava na vstup do Evropské unie a samotný vstup v roce 2004 výrazným způsobem omezily pravomoci parlamentu samostatně rozhodovat ve velkém počtu oblastí veřejné politiky.

Cílem této kapitoly je poskytnout přehled českého parlamentarismu, představit jeho současnou podobu a nastínit základní struktury jeho vnitřní organizace. Proto se v této kapitole budeme nejprve věnovat stručné historii českého parlamentarismu, přičemž nastíníme vývoj formálních parlamentních struktur na území České republiky. Poté se zaměříme na strukturu českého parlamentu (český parlament tvoří dvě komory: Poslanecká sněmovna a Senát), vztahy obou komor a jejich odlišné pravomoci, které se liší především vztahem k vládě. Ve třetí části popíšeme vnitřní organizaci parlamentu, především základní parlamentní orgány jako jeho vedení, kluby a výbory.<sup>5</sup> Vzhledem k tomu, že dominantním parlamentním orgánem je Poslanecká sněmovna, budeme jí věnovat více prostoru než Senátu. Na závěr shrneme základní faktory institucionalizace českého parlamentu v posledních dvou desetiletích.

## 1.1. Historie českého parlamentarismu

Myšlenka parlamentní formy vlády se na území dnešní České republiky začínala prosazovat teprve od roku 1848. Od té doby v habsburské monarchii idea císařského absolutismu spojeného se stavovským zastoupením postupně ustupuje modelu parlamentní demokracie, která se projevila ustavením konstituční monarchie v roce 1861. V době před první světovou válkou byl už parlament obsazen na základě všeobecného volebního práva mužů; přesto vláda nikdy nebyla závislá na důvěře

<sup>5</sup> O orgánech parlamentu lze uvažovat ve dvojnásobném významu. Zaprvé ve smyslu právním, kdy Ústava hovoří o výborech a komisích jako o orgánech. Zadruhé ve smyslu praktickém jako o institucích, které organizují a strukturují jednání parlamentu; v tomto smyslu lze mezi orgány řadit i poslanecké kluby či vedení parlamentu.

parlamentu. V průběhu první světové války zajistili čeští a slovenští politici mezinárodní podporu vzniku samostatného státu Československo, který byl nakonec ustaven jako parlamentní demokracie. Na rozdíl od předchozího období byl ústavně zdrojem moci pouze lid. Parlament měl dvě komory a byl volen na základě všeobecného hlasovacího práva za využití poměrného volebního systému. V důsledku mnichovské dohody o postoupení území Sudet Německu došlo ke konci roku 1938 k postupnému omezování pravomocí parlamentu ve prospěch vlády a prezidenta. Od března 1939 bylo území českých zemí okupováno Německem.

Ačkoli myšlenka parlamentní demokracie přežila období druhé světové války, její ustavování v roce 1945 a následujících dvou letech se vyznačovalo specifickým přístupem k politické soutěži. Volební soutěž totiž byla omezena na čtyři politické strany na území dnešní České republiky a další čtyři strany na území dnešního Slovenska. Následně od roku 1948 byla politická soutěž organizována na základě jednotné kandidátní listiny Národní fronty pod vedením Komunistické strany Československa. Na rozdíl od období první republiky bylo zavedeno jednokomorové Národní shromáždění. Struktura politických institucí nicméně stále formálně odrážela ústavní dělbu moci, což bylo odstraněno s přijetím socialistické ústavy v roce 1960.

V roce 1968 byl československý stát federalizován, čímž došlo k odstranění mocenské asymetrie mezi českou a slovenskou částí státu, která se projevovala existencí národního zastupitelského sboru pouze pro Slovensko (Slovenská národní rada). Nové Federální shromáždění se skládalo ze Sněmovny lidu (200 poslanců poměrně na základě počtu obyvatel) a Sněmovny národů (150 poslanců, polovina z české části a druhá polovina ze slovenské), přičemž ke schválení zákona bylo potřeba souhlasu obou komor. Navíc u řady zákonů nebylo možné tzv. majorizovat rozhodnutí, což znamenalo, že česká a slovenská část Sněmovny národů hlasovala odděleně. Zároveň každý z členských států federace měl svůj vlastní parlament: Českou národní radu (200 poslanců) a Slovenskou národní radu (150 poslanců). Zatímco za komunistického systému vlády nebylo obtížné ve Federálním shromáždění schvalovat zákony, neboť poslušnost poslanců byla zajištěna mocenskou dominancí komunistické strany, tak v situaci demokratického režimu bylo složité dosahovat shody v obou komorách. Mezi hlavní důvody těchto obtíží patřil princip zákazu majorizace a odlišnost stranických systémů v Česku a na Slovensku [viz například Stein 1997].

Český parlament byl ustaven 1. ledna 1993, nicméně již před tím fungoval jako legislatura členského státu československé federace pod názvem Česká národní rada (ČNR). Ta byla ustavena v roce 1968 po uzákonění federativního uspořádání československého státu a skládala se z 200 poslanců volených v jednomandátových obvodech na pět let (v roce 1990 a 1992 proběhly volby na základě poměrného systému v osmi volebních obvodech). ČNR měla legislativní pravomoc v oblastech, které nebyly pokryty federálními zákony, a dále schvalovala volební zákon, zákon o kompetencích, který upravoval počet a pravomoci ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, a zákon o ekonomickém plánování. ČNR dále schvalovala národní smlouvy, jestliže měly přímý vliv na právo České republiky, a posuzovala legalitu administrativních rozhodnutí vlády a ministerstev s tím, že je mohla v případě protiústavnosti či protizákonosti zrušit. Předsednictvo ČNR mělo na české úrovni pravomoci, které jsou ve státech běžně svěřeny prezidentům, a tak například jmenovalo předsedu české vlády a jednotlivé ministry, odvolávalo na základě hlasování ČNR jednotlivé ministry či jmenovalo jiné státní úředníky.



V důsledku rozdělení československé federace byla 16. prosince 1992 schválena Ústava ČR, která ustavila Českou republiku. Její parlament byl koncipován jako dvoukomorový, skládající se z Poslanecké sněmovny a Senátu. Přestože Ústava předpokládala okamžité ustavení obou komor k lednu 1993, došlo pouze k transformaci, resp. přejmenování, tehdejší České národní rady na Poslaneckou sněmovnu. Ústava umožňovala schválení ústavního zákona o Prozatímním senátu, který měl fungovat do té doby, než by byl Senát ustaven volbami. Poslanecká sněmovna tuto možnost ve volebním období 1993–1996 ignorovala a odmítala předložené návrhy na vytvoření Prozatímního senátu nebo ustavení Senátu volbami.<sup>6</sup> Poslanecká sněmovna si tak ponechala výhradní zákonodárnou moc až do konce roku 1996, kdy byl Senát ustaven. Na základě přechodného ustanovení v Ústavě tak byla zároveň Poslanecká sněmovna po celou dobu neexistence Senátu nerozpustitelná.

K ustavení Senátu v daném období bylo potřeba pouze schválit volební zákon a následně vyhlásit volby. Takový zákon byl nakonec přijat v roce 1995 kvůli nutnosti schválit nový zákon o volbách do Parlamentu ČR, neboť v českém právu od roku 1993 existovaly pouze volební zákony do již neexistujících parlamentních komor a bez nového zákona by se nemohly konat řádné volby do Poslanecké sněmovny v roce 1996. Senát tak byl nakonec ustaven na podzim roku 1996. Do té doby se někteří poslanci snažili o zrušení Senátu. Jeho ustavení bylo kritizováno nejen opozičními politiky, ale i některými politiky vládnoucí strany ODS. Přijetí volebního zákona v roce 1995 tak znamenalo nejen ukončení diskuse o principech volebního systému, ale také souhlas s ustavením Senátu [blíže viz Koudelka 1996; Jičínský, Reschová 2003].

V období před vstupem ČR do Evropské unie byl Parlament ČR výlučným zákonodárcem na území státu. Se vstupem do EU nicméně došlo schválením novely Ústavy v roce 2001 k přijetí principu, podle něhož jsou závazky vyplývající z mezinárodních smluv primárně závazné pro české právo. Zároveň tato novela umožnila přenést některé pravomoci orgánů státu na mezinárodní organizace a instituce. Právo EU v podobě směrnic a nařízení tak má primární platnost nejen pro český stát, ale i pro jednotlivce a právnické osoby. Tímto krokem byla reálná síla českého parlamentu omezena.

### 1.2. Asymetrický bikameralismus: postavení a pravomoci obou komor českého parlamentu

Český parlament se skládá z dvou komor (Poslanecké sněmovny a Senátu). Kysela upozorňuje, že od počátku příprav české ústavy politici chápali dvoukomorový parlament jako axiom a že tato koncepce byla zvolena převážně kvůli tradici první republiky, resp. federálního uspořádání [Kysela 2000: 101–102]. Při přípravě Ústavy v roce 1992 se diskutovalo, jakým typem druhé komory by Senát měl být. Tehdejší aktéři totiž chápali, že existenci druhé komory lze ospravedlnit pouze tehdy, bude-li odlišná od té první. Ve zjednodušené podobě se nabízely čtyři alternativy: (1.) Senát jako rada moudrých, na politických stranách nezávislých osobností, která dbá na ústavnost a lidská práva; (2.) Senát jako zástupce regionálních zájmů; (3.) Senát jako součást dělby moci v pojetí pojistky stability politického systému a kvality zákonů schválených Poslaneckou sněmovnou; (4.) Senát jako komora, která střeží pravidla správného chování v občanském a obchodním právu (přehled argumentace kolem

6 Například v roce 1994 Sněmovna projednávala vládní návrh zákona o volbách do Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR (sněmovní tisk 916; první funkční období). Tento návrh byl odmítnut Sněmovnou, když pouze poslanci ODA a KDS hlasovali pro návrh, zatímco poslanci ODS a KDU-ČSL návrh podpořili jen částečně.

ustavení Senátu viz [Reschová, Syllová 1996: 83–84; Kysela 2003: 266–286; Syllová et al. 2008: 41–49]). Přednost dostala koncepce třetí, nikoli explicitně, ale implicitně zakotvením pravomocí a postavení Senátu a faktickou nemožností či alespoň obtížností ustavit první a čtvrtou koncepci.

Rozdílnost postavení a pravomocí obou komor se projevuje v odlišnosti:

- délky volebního období;
- volebního systému;
- kontinuity personálního složení a rozpustitelnosti komor;
- v pravomocech a kompetencích.

Poslanecká sněmovna je složena z 200 poslanců volených poměrným systémem na dobu čtyř let, zatímco Senát má 81 senátorů volených většinovým systémem na dobu šesti let s parciální obměnou třetiny senátorů každé dva roky. Volby do Poslanecké sněmovny tak potenciálně mohou způsobit celkovou obměnu komory a tedy neexistenci personální kontinuity, což je u Senátu vyloučeno. Zároveň se obě komory liší z hlediska oprávnění kandidovat, neboť volitelnost do PS je omezena minimálním věkem 21 let, zatímco do Senátu je možné kandidovat po dosažení 40 let. Odlišnost pravomocí obou komor se projevuje nejen v odlišné síle v legislativním procesu (Senát je slabší komorou při přijímání běžných zákonů, zatímco při přijímání ústavních a volebních zákonů je komorou rovnocennou; viz kapitola 3), ale i při ustavování jiných státních orgánů, zvláště vlády. Formování vlády se odehrává pouze s ohledem na složení Poslanecké sněmovny, která hlasuje o důvěře vládě. Poslanecká sněmovna jako jediná může vládě vyjádřit hlasováním nedůvěru a tím jí donutit k podání demise. Ústava poskytuje prezidentovi možnost rozpustit Poslaneckou sněmovnu v případě, že se nepodaří napotřetí sestavit vládu, že se Poslanecká sněmovna do tří měsíců neusnese o vládním návrhu zákona, s nímž vláda spojila otázku důvěry, či že Sněmovna není způsobilá se usnášet anebo bylo její jednání přerušeno na delší dobu. Naproti tomu Senát je konstruován jako nerozpustitelný, čímž je zajištěna permanentní aktivita alespoň jedné komory parlamentu.

Obě komory mají vedle legislativní činnosti (kam řadíme i schvalování státního rozpočtu a mezinárodních smluv) a postavení Poslanecké sněmovny při ustavování vlády i další pravomoci, v nichž se v různé míře liší. Lze je rozčlenit do tří skupin: (1.) kompetence Parlamentu v otázkách bezpečnosti a válečného stavu; (2.) kontrola exekutivy; (3.) kreační pravomoci. V oblasti bezpečnosti a válečného stavu mají komory obdobné pravomoci, neboť obě musí schválit vyhlášení mimořádného stavu (a tedy i válečného stavu), vyslání ozbrojených sil do zahraničí, přijímání cizích ozbrojených sil a účast v obranných systémech mezinárodní organizace, jichž je republika členem. Novela Ústavy z roku 2000 delegovala na vládu pravomoci parlamentu při schvalování vyslání ozbrojených sil a pobytu jiných sil na českém území v případě krátkodobých či méně důležitých případů (jako například o průjezdech či přeletích přes území státu). Ke zrušení těchto vládních rozhodnutí stačí nesouhlasné usnesení jedné z komor.

Druhou skupinu tvoří kontrolní pravomoci vůči exekutivě, jež naplňují převážně výbory a komise Poslanecké sněmovny, zvláště komise pro kontrolu bezpečnostních a zpravodajských služeb, komise pro bankovníctví a komise pro sdělovací prostředky. Poslanecká sněmovna dále může v případě vyšetření věci veřejného zájmu ustavit vyšetřovací komisi, mezi jejíž pravomoci patří i provádění výslechu svědků, kteří jsou povinni se po předvolání dostavit před komisí (v posledních dvou funkčních obdobích Poslanecké sněmovny byly ustaveny vždy tři vyšetřovací komise). Kromě toho může Senát podat Ústavnímu soudu žalobu proti prezidentu republiky pro velezradu.

Třetí skupinu tvoří kreační pravomoci, jejichž počet postupně roste. Na společné schůzi obě komory volí prezidenta republiky. Dále Poslanecká sněmovna předkládá prezidentovi návrh na jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a Senát posuzuje prezidentské návrhy na jmenování členů Ústavního soudu. Kromě toho Poslanecká sněmovna volí členy dozorčích rad státních orgánů (například Grantová agentura, Všeobecná zdravotní pojišťovna, Státní fond dopravní infrastruktury či Státní fond rozvoje bydlení), členy kontrolních rad veřejnoprávních institucí (například Rada České televize, Českého rozhlasu, České tiskové kanceláře, Rady pro rozhlasové a televizní vysílání), prezidií státních orgánů (Pozemkový fond) a ředitele některých státních či veřejnoprávních orgánů (například Všeobecná zdravotní pojišťovna a ombudsman). Senát navrhuje ke jmenování prezidentu předsedu Úřadu na ochranu osobních údajů a jeho inspektory.

Pozice obou komor se nově liší i v procesu projednávání evropské agendy. Zatímco před vstupem do Evropské unie v roce 2004 se obě komory zaměřovaly především na řádnou transpozici evropské legislativy do českého práva, tak po vstupu se jejich role změnila. V obou případech se sice jednalo a jedná o kontrolu vlády, nicméně v prvním případě šlo o kontrolu ohledně přípravy českých zákonů tak, aby byly kompatibilní s evropskou legislativou, a ve druhém se jedná o předběžnou kontrolu vládní pozice při přípravě evropské legislativy a tedy možnost ovlivnit podobu evropského práva. Parlamentní kontrola evropské agendy spočívá jak v předběžném informování vlády, tak ve vyjadřování se komor parlamentu k připravovaným rozhodnutím. Míra závaznosti stanoviska obou komor k připravované evropské legislativě a jejímu projednávání v Radě EU se liší na základě principu, podle něž je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně: zatímco postoj Sněmovny musí vláda zohlednit, tak o postoji Senátu je pouze informována (prováděcí vládní směrnice nicméně nakládá s vyjádřením obou komor stejně).

Poslanecká sněmovna delegovala předjednávání svého postoje na výbor pro evropské záležitosti, kterému vláda předkládá návrhy evropské legislativy s vlastním stanoviskem. Výbor návrhy projednává a jeho stanovisko je považováno za stanovisko Sněmovny; může požádat o zařazení projednávané evropské legislativy na schůzi Sněmovny, nicméně děje se tak velmi zřídka (pouze dvakrát v období 2004 až 2006). K přibližně 15 procentům projednávané evropské legislativy přijímá výbor usnesení. Postavení Sněmovny vůči vládě je ve srovnání s dalšími národními parlamenty odborníky hodnoceno jako středně silné [Pítrová, Coxová 2005, 2007]. V Senátu je procedura projednávání budoucí evropské legislativy odlišná, neboť každé stanovisko Senátu musí být schváleno na jednání pléna. Senát se zaměřuje především na vybrané oblasti a dodržování rozdělení kompetencí mezi státy a EU [Syllová et al. 2008: 334; Syllová, Kolář 2008: 20–28].

### 1.3. Vnitřní organizace: vedení, kluby a výbory

Ústava stanovuje některá pravidla organizace obou parlamentních komor (například utváření parlamentních orgánů v podobě výborů a komisí) a pravidla hlasování (například většinový princip hlasování, požadavek přítomnosti třetiny všech poslanců či senátorů na hlasování či výše kvora při schvalování ústavních zákonů či jiných typů návrhů).<sup>7</sup> Detailní úpravu organizace činnosti obsahují

<sup>7</sup> Ústava předpokládá schválení zákona o zásadách jednání a styku obou komor (tzv. stykový zákon), který by měl upravovat společné schůze a jejich svolávání, volbu prezidenta či spolupráci obou komor při projednávání zákonů a mezinárodních smluv; zákon dosud nebyl schválen.

jednací řády obou komor, které mají charakter zákona. V této části zmíníme nejdůležitější charakteristiky vnitřní organizace obou komor. Zaměříme se na ustavování a fungování orgánů, jako jsou vedení komor, jejich kluby (stranický princip organizace) a výbory (expertní princip organizace). Nejprve ale představíme stručnou historii jednacích řádů obou komor.

Jednací řád Poslanecké sněmovny vykazoval v počátečním období výrazné prvky kontinuity s komunistickým režimem, neboť do roku 1995 byl používán zákon o jednacím řádu České národní rady z roku 1989 a zákon o poslancích z téhož roku. Tato legislativní úprava byla zcela nevyhovující, neboť jednací řád byl připraven pro systém vlády jedné strany, který předpokládal kontrolu poslanců sekretariátem komunistické strany. To se projevilo například v nevyhovujícím uspořádání legislativního procesu, který předpokládal legislativní nečinnost poslanců (rozuměj nepředkládání pozměňovacích návrhů), nebo v tom, že téměř všechny návrhy zákonů byly projednávány v ústavně právním výboru [Syllová et al. 2008: 147]. Jednací řád dále neobsahoval privilegia politických stran při organizaci chodu Poslanecké sněmovny, neboť ta byla v komunistickém systému tiše předpokládána a nemusela být zakotvována. Tato privilegia do něj byla postupně velmi složitě inkorporována.

Změnu do organizace činnosti Poslanecké sněmovny vnesl až nový jednací řád schválený v roce 1995. Ten nově upravil vznik poslaneckých klubů, jejich zánik, štěpení a změny v průběhu volebního období a výrazně přispěl ke stabilizaci politických stran v PS (viz kapitola 2 o personálních a organizačních změnách ve složení poslaneckých klubů v průběhu období 1992–1996). Významnou změnou bylo také zavedení legislativního procesu s trojím čtením, které podle Kopeckého posílilo roli poslaneckých klubů [Kopecký 1995: 180–181]. Senát v prvních třech letech své existence používal upravený jednací řád Poslanecké sněmovny, který byl nahrazen až v roce 1999 jednacím řádem Senátu. Obsahově se jednací řád Senátu příliš neliší od sněmovního. Odlišnosti povětšinou reflektují Ústavou dané rozdíly obou komor (zvláště menší počet senátorů a požadavek projednat návrh zákona do 30 dnů).

### 1.3.1. Poslanecká sněmovna

Mezi předsednické a řídicí funkce v Poslanecké sněmovně patří posty předsedy a místopředsedů a dále dva orgány, jeden formálně ustaven podle jednacího řádu (organizační výbor) a druhý neformální (politické grémium). Předseda a místopředsedové jsou voleni na základě nominace poslaneckými kluby většinovým způsobem a tajným hlasováním. Tito funkcionáři nemohou být členy žádného výboru, s výjimkou výboru organizačního, jehož členy jsou automaticky. Předseda Sněmovny má významné pravomoci v zastupování Sněmovny ve vztahu k dalším politickým institucím, především vládě, Senátu a prezidentu republiky.<sup>8</sup> Celkově ale jeho postavení odpovídá běžnému standardu evropských parlamentů, neboť má vůči komoře pouze organizační pravomoci.

Přestože ohledně pravomocí při organizaci činnosti není předseda formálně závislý na rozhodnutí kolektivních orgánů (zvláště organizačního výboru a politického grémia), jedná na základě dohody v těchto orgánech [Syllová et al. 2008: 156]. Předseda má mimo jiné pravomoc svolávat schůze Poslanecké sněmovny, které jsou většinou svolávány na návrh organizačního výboru a jejichž termín a program je výsledkem kompromisu mezi poslaneckými kluby. Předseda Sněmovny svolává

<sup>8</sup> Předseda Sněmovny má dále významné pravomoci v tzv. parlamentní diplomacii a specifické pravomoci související s dělbou moci ve státě (viz například navrhování předsedy vlády či výkon některých pravomocí prezidenta).

schůze i na návrh skupiny poslanců či na základě žádosti vlády a při stanovování termínů těchto schůzí užívá mnohem větší autonomie rozhodování, přičemž je ale omezen lhůtami, které stanovuje jednací řád. Místopředsedové zastupují předsedu Sněmovny v jeho činnosti na jeho pokyn; jejich počet se stanovuje vždy na počátku funkčního období.

Rozdělení vedoucích funkcí v Poslanecké sněmovně mezi jednotlivé poslanecké kluby se neřídí žádným zákonným předpisem, ale je otázkou politického vyjednávání a často i skrytých dohod či neplnění dohod vzhledem k tomu, že volby probíhají tajně. Distribuce pozic mezi strany povětšinou vyjadřuje poměr sil mezi vládou a opozicí. V situacích, kdy mají vládní strany pohodlnou většinu, jsou tyto posty rozděleny především mezi vládní strany; naopak je-li vládní většina těsná, je rozdělení pozic mezi strany mnohem konsenzuálnější a předsedou Sněmovny se často stává představitel opozice.

V prvním období 1992–1996 bylo obsazení vedoucích funkcí ve sněmovně záležitostí pouze vládní koalice, která měla na počátku funkčního období většinu pěti hlasů a nepovažovala za nutné s opozicí vyjednávat (viz tabulka 1.1). Po volbách 1996, kdy vznikla menšinová koaliční vláda, jíž chyběly k většině dva hlasy, byl obdobný postup nereálný. Koaliční strany se rozhodly vyjednávat pouze s jednou z opozičních stran (ČSSD), neboť KSČM a SPR-RSČ vzhledem k jejich postojům nepovažovaly za partnery. Opoziční ČSSD díky dohodě s vládními stranami získala pozici předsedy Poslanecké sněmovny a jedno křeslo místopředsedy. Personální obsazení řídicích postů a jejich rozdělení mezi koaliční strany (společně s obsazením vedení výborů) bylo součástí koaliční dohody stran ODS, KDU-ČSL a ODA.

Ve volebním období 1998–2002 vládla menšinová vláda ČSSD s podporou nejsilnější opoziční strany ODS díky dohodě o toleranci vlády, pro niž se vžilo pojmenování opoziční smlouva (podrobněji o fungování jednotlivých vlád [viz například Müller-Rommel, Mansfeldová 2001]). Obě strany si řídicí pozice rozdělily – pozici předsedy obsadila ODS předsedou strany, pozice dvou místopředsedů ČSSD a jeden post místopředsedy získala ODS. Po volbách 2002 byla vytvořena vláda stran ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU s většinou jednoho hlasu. Nejsilnější vládní strana ČSSD obsadila pozici předsedy a o pozice místopředsedů se podělily ČSSD (1), ODS (2), KDU-ČSL (1) a KSČM (1). Součástí koaliční dohody bylo obsazení jednoho postu místopředsedy zástupcem US-DEU, v tajné volbě se jej ale na několik pokusů nepodařilo zvolit. I tak lze ale rozdělení postů mezi strany díky zahrnutí KSČM označit za poměrné a konsenzuální. Po volbách do PS v roce 2006 bylo vyjednávání o složení vlády velmi složité vzhledem k tomu, že pravicový i levicový blok získal shodně 100 mandátů. Součástí dohod o tom, že první pokus při sestavování vlády bude mít vítěz voleb (ODS), bylo obsazení předsednického postu členem ČSSD s tím, že zvolení do funkce je dočasné a že odstoupí před tím, než by mohl využít práva předsedy Sněmovny rozhodnout o budoucím předsedovi vlády v případě, že dvě předchozí jmenované vlády nezískají důvěru Sněmovny. Poměrnost při zastoupení ve vedení Sněmovny byla zachována i v tomto období.

K řízení Sněmovny slouží i organizační výbor, který není klasickým legislativním výborem, ale věnuje se organizačnímu vedení Sněmovny. Výbor totiž připravuje schůze a navrhuje předsedovi jejich termín, doporučuje předsedovi zařazení návrhů zákonů a jiné body na pořad schůze Sněmovny a doporučuje, kterým výborům je přikázat. Členy výboru jsou předseda a místopředsedové Sněmovny a další poslanci navržení poslaneckými kluby tak, aby bylo zachováno poměrné zastoupení všech

**Tabulka 1.1. Obsazení postů předsedy a místopředsedů Poslanecké sněmovny dle stran**

Období	Předseda	Místopředsedové	Podíl opozice
1992–1996	ODS	KDS, KDU-ČSL, ODA, ODS	0 %
1996–1998	ČSSD	ČSSD, KDU-ČSL, ODA, 2x ODS	33 %
1998–2002	ODS	2x ČSSD, ODS	50 %
2002–2006	ČSSD	ČSSD, KDU-ČSL, KSČM, 2x ODS, US-DEU	50 %
2006–2009	ČSSD	ČSSD, KDU-ČSL, KSČM, 2x ODS	50 %

Zdroj: PSP ČR; vlastní výpočty.

Poznámka: Tučně jsou označeny vládní strany.

klubů. Specifikem jednání tohoto výboru je neveřejnost jeho jednání. Vedle toho působí ve Sněmovně tzv. politické grémium, v němž se schází předseda a místopředsedové Sněmovny, předsedové klubů a po jednom z místopředsedů klubu, případně jiného zástupce. Neformální jednání grémia probíhají zpravidla před začátkem schůze a někdy je svoláváno i v průběhu jednání Sněmovny. Projednávají se otázky organizačního rázu především z hlediska politické podpory jednotlivým návrhům a časového zařazení projednávání jednotlivých bodů.

Stranictví je jedním ze základních organizačních principů, který se v parlamentech projevuje, a poslanci se na jeho základě sdružují do tzv. poslaneckých klubů. Kluby zajišťují spojení poslance s jeho politickou stranou a v mnohem obecnější rovině jsou spojníkem mezi voliči, stranami, parlamentem a vládou. Poslanecké kluby vlastně díky vazbě na voliče a strany přispívají k obecné legitimitě parlamentního systému vlády tím, že v delší časové perspektivě (po celé funkční období parlamentu) reprodukují jednorázový volební výsledek a na jeho základě umožňují vládnutí. Zároveň vládní poslanecké kluby zajišťují stabilitu vlády [viz například Laver 2008].

Česká ústava vychází z principu volného mandátu, což znamená, že zákonodárci nejsou při svém rozhodování vázáni žádnými příkazy. Přesto ale takto nestranicky či nezávazně pojatá role poslance je nepřesná, neboť nejenže se poslanci částečně cítí být reprezentanty své strany a jejích voličů, ale především své chování na základě stranictví orientují a podřizují mu jej; politické strany, resp. poslanecké kluby, jsou tak důležité pro činnost jednotlivých poslanců. Zároveň na základě stranictví ustavované poslanecké kluby hrají důležitou roli ve fungování PS, neboť jim organizační pravidla poskytují významná privilegia. Přesto – striktně právně řečeno – nejsou poslanecké kluby orgány Sněmovny, neboť za ni nemohou jednat a ani je nemůže Sněmovna ustavit (formálně mezi orgány patří předseda, výbory a komise).

Do doby, než byl v roce 1995 přijat nový jednací řád Sněmovny, platil několikrát novelizovaný jednací řád připravený v době komunistické vlády. V té době nicméně koncept poslaneckého klubu vlastně neexistoval a komunistický jednací řád předpokládal atomizovaný, do stran nečleněný parlament. Přestože v průběhu prvních let po revoluci se koncept poslaneckých klubů dostal do jednacího řádu pomocí čtyř novelizací, duch zákona zůstal z velké části nezměněn. Role klubů se projevovала pouze při ustavování orgánů Sněmovny a konkrétně organizačního výboru a dále v oprávnění

předsedy klubu vstupovat kdykoli do diskuze. Jednací řád platný od roku 1995 roli poslaneckých klubů výrazně posílil. Od té doby se odehrává volba předsedy a místopředsedů Sněmovny a ustavení a obsazení výborů pouze na základě nominace poslaneckých klubů. Obdobně i v legislativním procesu se role stran posílila tím, že před projednáváním návrhu zákona ve výborech probíhá tzv. první čtení na plénu Sněmovny (více viz kapitola 3 o legislativním procesu). Vnitřní fungování klubů není nijak regulováno s výjimkou požadavku na účetnictví financí poskytovaných Sněmovnou.

Do roku 1995 byla koncepce poslaneckého klubu založená na sdružování poslanců na základě podobných politických názorů. Důvod použití této koncepce mohl spočívat v nedokončené strukturační politických stran a jejich systému, jehož dalšímu vývoji a proměně toto ustanovení nebránilo. Tato koncepce byla do jednacího řádu zakomponována až v roce 1991, neboť komunistické jednací řády existenci stranických klubů nepředpokládaly; v té době již neexistoval klub Občanského fóra, neboť se rozdělil na tři ideové proudy (viz vývoj stranictví a změny ve složení klubů popsané v kapitole 2). Od roku 1995 spočívá princip ustavování klubů podle kandidatury: poslanci se sdružují podle příslušnosti ke stranám a hnutím, za něž kandidovali. Zatímco první koncepce poslaneckého klubu odkazuje spíše k politické reprezentaci na základě modelu správce, druhá koncepce zřetelně odkazuje k modelu delegáta.

Podle starého jednacího řádu bylo k ustavení klubu potřeba minimálně pěti poslanců, kteří – jak jsme uvedli výše – mohli kandidovat za různé strany; každý poslanecký klub bez ohledu na to, kdy a z jakých poslanců byl ustaven, měl nárok na příspěvek na činnost od Sněmovny a na prostory k vlastní činnosti. Jednací řád platný od roku 1995 zvýšil minimální počet členů nutných k ustavení poslaneckého klubu z pěti na deset, s cílem omezit štěpení a fragmentaci poslaneckých klubů, ke které docházelo zejména v první polovině devadesátých let (viz kapitola 2). V případě, že počet členů klesl pod toto číslo, klub byl zrušen.<sup>9</sup> V průběhu volebního období bylo možné ustavit poslanecký klub s minimálně deseti členy; takovýto klub ale neměl automatický nárok na poměrné zastoupení v orgánech Sněmovny, neboť o jeho zastoupení musela rozhodnout Sněmovna. Po volbách do PS v roce 2006 došlo ke snížení potřebného počtu členů klubu při ustavení klubu na začátku nového volebního období z deseti poslanců na tři. Důvodem byla skutečnost, že Strana zelených získala pouze šest mandátů. Nadále však zůstal zachován povinný počet deset poslanců pro ustavení nového poslaneckého klubu v průběhu volebního období (podrobněji o pravidlech ustavování poslaneckých klubů [viz Linek, Rakušanová 2002]).

Odlišný princip organizace parlamentní činnosti představují parlamentní výbory, u nichž je – alespoň deklarativně – zdůrazňována expertní a odborná rovina. Výbory většinou bývají hlavním místem legislativní činnosti v parlamentu, kde se rozhoduje o obsahu většiny zákonů [Mattson, Strøm 1995: 149]. Jednání výborů bývají méně formální a mají menší pozornost veřejnosti; to umožňuje projednávat návrhy zákonů v méně politizované atmosféře. Výbory tak poskytují příležitost pro

9 Ustanovení o minimálně deseti členech klubu bylo důvodem například toho, že po volbách do PS v roce 2002 se Svatopluk Karásek, který byl na kandidátku Koalice původně nominován KDU-ČSL, rozhodl posílit klub US-DEU, neboť do PS bylo původně zvoleno pouze devět jejích kandidátů. Ustanovení o zrušení klubu v případě, že počet jeho členů klesne pod deset, vedl například ke vstupu poslance Petra Kotta (vyloučeného z klubu ODS pro opilectví) do klubu US-DEU, neboť ve stejný okamžik vystoupil z klubu US-DEU poslanec Tomáš Vrbík. Pravidlo o deseti členech klubu vychází z hypotetické situace, kdy ve volbách do PS nepropadnou žádné hlasy a tudíž by při absolutní proporcionalitě volebních výsledků dosažení pětiprocentní hranice znamenalo 10 mandátů. Jednotlivé strany tvořící volební koalici jsou nicméně v nevýhodě; viz příklad US-DEU v období 2002–2006.

interakci s poslanci odlišných stran a s členy vlády a vysokými státními úředníky. Členové výboru se časem stávají odborníky na oblasti, jimž se výbor věnuje a takto jsou vnímáni i veřejností a médií. To se týká především těch poslanců, kteří v daném výboru pracují více funkčních období. Přestože princip odbornosti je silný, nesmíme opomenout skutečnost, že i na půdě výborů dochází k stranicky založeným střetům. Ne náhodou je ustavování výborů z hlediska zastoupení vládních a opozičních poslanců jednou z klíčových záležitostí prvních měsíců činnosti parlamentů; v českém případě někdy bývá obsazení postů předsedů výborů předmětem koaliční dohody vládních stran.

Ustavení výborů a úpravu jejich činnosti specifikuje jednací řád Sněmovny, který v obecné rovině určuje jejich strukturu, vnitřní organizaci, způsob jednání či pozici v legislativním procesu a ovlivňuje jejich personální složení. V případě konkrétně jmenovaných výborů dokonce stanovuje povinnosti a oprávnění těchto výborů. Mezi takto zmíněné výbory v současné době patří: mandátový a imunitní výbor, petiční výbor, rozpočtový výbor, kontrolní výbor, organizační výbor, volební výbor a výbor pro evropské záležitosti.<sup>10</sup> Rozhodnutí o zřízení dalších výborů je na vůli Poslanecké sněmovny. Na své ustavující (případně následující) schůzi stanovuje Sněmovna počet výborů, počet členů každého výboru a jejich název, čímž definuje i obsahovou agendu výborů. Výbory jsou stále a není zvykem zřizovat nové či je rušit nebo rozdělovat v průběhu volebního období. Vedle výborů si Sněmovna ustavuje další orgány – podvýbory, komise a delegace [více viz Mansfeldová et al. 2002].

Distribuce agendy mezi jednotlivé výbory není nikde pevně stanovena a je založena na zvycích, tradici a ad hoc rozhodnutích Sněmovny a organizačního výboru. Věcné rozdělení kompetencí běžných stálých legislativních výborů neodpovídá rozdělení ministerstev a zároveň neexistuje paralelní uspořádání výborů vzhledem k ministerstvům (po volbách do PS v roce 2006 byly rozděleny tři výbory na šest, čímž se struktura výborů více přiblížila struktuře ministerstev). S tímto jevem se lze setkat ve více postkomunistických zemích střední a východní Evropy [více viz Crowther, Olson 2002: 171–206]. Důvodů k tomu, že v Poslanecké sněmovně neexistuje přesné pokrývání kompetencí jednotlivých ministerstev, je několik. Prvním z nich je zvyk a tradice, kdy rozdělení kompetencí bývá přejato z předchozího období Sněmovny; v důsledku se tak zaměření výborů mění velmi pomalu a dosud z významné části korespondují s komunistickou praxí v České národní radě a Federálním shromáždění.<sup>11</sup> Druhým důvodem je pravidelná proměna počtu ministerstev, která bývá výsledkem vyjednávání o složení vlády mezi vládními stranami. Sněmovna při ustavování svých výborů tyto změny nebere v potaz (viz nereflexivní ustavení Ministerstva pro místní rozvoj či Ministerstva informatiky). Pouze na přelomu let 1992/1993, kdy byla rušena federální ministerstva a naopak některá nová byla ustavována na české úrovni, přizpůsobila se i Poslanecká sněmovna tím, že vytvořila Zahraniční výbor a Výbor branný a bezpečnostní [více viz Mansfeldová et al. 2002: 69–89; Syllová et al. 2008: 160]. Třetím důvodem je odlišná legislativní aktivita ministerstev, kdy nízká legislativní aktivita ministerstva nemusí vyvolávat potřebu ustavovat zrcadlový výbor v Poslanecké sněmovně.

<sup>10</sup> Jednací řád vyžaduje ustavení volebního výboru od roku 2001, výboru pro evropské záležitosti od roku 2004 a kontrolního výboru od roku 2006.

<sup>11</sup> Například ve FS v letech 1990–1992 existovaly následující výbory: Výbor mandátový a imunitní, Výbor branný a bezpečnostní, Výbor pro plán a rozpočet, Výbor zahraniční, Výbor ústavně právní, Výbor pro životní prostředí a výživu, Výbor pro průmysl, dopravu a obchod, Výbor pro sociální politiku, Výbor pro kulturu a výchovu, Výbor pro zemědělství a výživu. V ČNR mezi lety 1990–1992 existovaly: Mandátový a imunitní výbor, Ústavně právní výbor, Výbor pro plán a rozpočet, Výbor pro národní výbory a národnosti, Výbor pro průmysl a stavebnictví, Výbor pro zemědělství a výživu, Výbor pro obchod, služby a dopravu, Zdravotní a sociální výbor, Výbor pro životní prostředí, Výbor pro kulturu a výchovu, Výbor pro školství a vědu. Složení výborů v období 1986–1990 bylo stejné až na jednu výjimku, neboť nebyl zřízen Výbor pro životní prostředí.



Tabulka 1.2. Počet výborů a podvýborů v Poslanecké sněmovně

	1992–1996	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2009
Počet výborů	12	12	13	14	18
Velikost výborů	12–24	12–26	11–22	11–21	12–22
Průměrná velikost	20,0	21,9	18,8	18,4	17,8
Průměrné členství ve výborech	1,22	1,40	1,27	1,38	1,67
Počet podvýborů	24	24	40	56	52

Zdroj: PSP ČR; vlastní výpočty.

Poznámka: Počty odpovídají stavu na počátku volebního období. Průměrné členství ve výborech je vypočítáno jako podíl součtu celkového počtu členů všech výborů a celkového počtu poslanců bez členů vlády. Počet podvýborů je udáván za celé volební období, neboť podvýbory jsou ustavovány postupně, především v průběhu prvního půlroku.

Čtvrtým důvodem jsou omezující opatření ve vztahu k členství ve výborech a poměrně malý počet poslanců, takže by bylo obtížné obsadit tolik výborů, kolik by odpovídalo vládním ministerstvům [Syllová et al. 2008: 161].

Ústava určuje, že členy výborů nemohou být členové vlády. Jednací řád Sněmovny dále specifikuje, že poslanec může být členem dvou výborů s výjimkou členství ve výboru mandátovém a imunitním, petičním a organizačním; předseda a místopředseda Sněmovny mohou být členy pouze organizačního výboru. Zmenšuje se tak počet poslanců, kteří mohou být členy výboru. Dochází-li od roku 1998 k postupnému zvyšování počtu výborů, klesá i průměrný počet členů jednotlivých výborů (viz tabulka 1.2). Průměrný počet členů výborů klesl z přibližně 22 v období 1996–1998 na necelých 18 v období 2006–2009. Počty členů výborů bývají v průběhu volebního období stabilní a zpravidla se nemění. Odcházející člen výboru bývá až na výjimky nahrazen jiným poslancem, navíc členem téhož poslaneckého klubu.

V roce 1995 byl zaveden maximální limit členství ve dvou výborech, což souběžně se zákazem členství ministrů ve výborech může znamenat potíže pro vládu udržet si většinu ve výborech. Zvláště výrazné potíže to přináší malým vládním stranám, kdy se o členství ve výborech musí podělit malý počet poslanců. Přestože do roku 1995 omezení ohledně maximálního možného počtu členství neexistovalo, běžné bylo členství pouze v jednom výboru. Členy více výborů byly do té doby pouze ti poslanci, kteří zasedali v mandátovém a imunitním výboru a organizačním výboru. Od roku 1996 se stále častěji poslanci stávají členy více výborů, což souvisí jak s rostoucí rekrutací ministrů z Poslanecké sněmovny (a tedy snížením počtu poslanců, kteří mohou být členy výboru), tak se zájmem menších stran nominovat do výborů minimálně jednoho poslance a rostoucím počtem výborů. Od roku 1996 můžeme zaznamenat rostoucí podíl zapojení poslanců do členství ve výborech: z 1,22 ve volebním období 1992–1996 na 1,40 v období 1996–1998, 1,27 ve volebním období 1998–2002 a 1,38 v období 2002–2006. V posledním volebním období 2006–2010 činilo průměrné členství 1,67. K členství ve výborech je třeba ještě připočítat členství v podvýborech, kterých je v posledním volebním

období 52, a dále v komisích a delegacích. Nárůst počtu těchto různých orgánů bývá kritizován, neboť vedení těchto orgánů je finančně odměňováno.

Personální obsazení výborů a jejich vedoucích pozic je vysoce stranická záležitost, při níž se střetávají jak vnitrostranické, tak mezistranické zájmy a dohody. Obsazení výborů a jejich vedení bývá od počátku součástí koaličního vyjednávání o složení vlády a souběžného vyjednání s opozicí. V těchto politických vyjednáváních po každých volbách se stranám vyčlení poměrný počet míst v jednotlivých výborech, který často zajišťuje vládním stranám většinu téměř ve všech výborech. O obsazení těchto míst se následně rozhoduje uvnitř poslaneckých klubů a do nominace poslaneckých klubů ostatní kluby nezasahují. Návrhy na členy výborů tak předkládají poslanecké kluby. Potenciálně se může stát, že poslanecký klub nenominuje některého svého člena do žádného výboru; dosud se tak ale nestalo. Při vysílání zástupců do jednotlivých výborů hraje roli také prestiž jednotlivých sněmovních výborů, kdy je nejvýše hodnocen rozpočtový, hospodářský a dokonce i ústavně právní výbor [Mansfeldová, Rakušanová 2008]. Takto dojednané složení výborů potom bývá formálně schváleno hlasováním celé komory. Poslanecké kluby tak mají vyčleněná místa. V průběhu sledovaného období proto nedocházelo k podstatným personálním změnám ve složení výborů či v počtu jejich členů s výjimkou přelomu let 1997/1998, což bylo způsobeno jak rozpadem vládní koalice, tak rozštěpením strany a poslaneckého klubu ODS.

Z postupem času roste podíl výborů, jimž předsedá opoziční poslanec. Vzhledem k tomu, jak významnou roli v legislativním procesu a kontrole vlády hraje v parlamentních systémech opozice [viz např. Dahl 1966; Kopecký, Spirova 2008], svědčí tento proces o tom, že vládnutí je pro strany ve vládě čím dál obtížnější. Podíl opozice roste také kvůli nízké stabilitě většiny vládních stran. Součástí dohod o obsazení jednotlivých výborů je i rozdělení vedoucích pozic ve výborech mezi strany. Ve volebním období 1992–1996 bylo vedení výborů obsazeno pouze stranami vládní kolice (jejich obsazení viz tabulka 1.3). Ve volebním období 1996–1998 se už na vedení výborů podílela také nejsilnější opoziční strana ČSSD. Další dvě opoziční strany, které byly označovány jako nedemokratická opozice (KSČM a SPR-RSČ) neměly k vedení výborů přístup. SPR-RSČ už od voleb 1998 ve Sněmovně nebyla, KSČM nicméně dostala po volbách 2002 poprvé možnost obsadit pozici předsedy výboru, a to petičního výboru. Po volbách v roce 2006 již poslanci KSČM řídili dva výbory.

Roli stranické rovnováhy na obsazování vedení výborů dokládá situace po volbách do PS v roce 2006, kdy jak levicový (KSČM a ČSSD), tak pravicový (ODS, KDU-ČSL a SZ) blok měly stejný počet poslanců. Tehdy došlo k dohodě stran na rovnovážném zastoupení ve vedení výborů, a to podle následujícího klíče: ODS a ČSSD každý dva zástupce, KSČM jednoho a KDU-ČSL a SZ dohromady jeden zástupce. Poté, co vládní koalice získala díky poslaneckým přechodům těsnou většinu 101 hlasů, rozhodla se změnit poměr sil v obsazení výborů. V roce 2008 prosadila změnu počtu členů, a sice ze sudého počtu (stejný počet hlasů koalice i opozice) na lichý, což umožnilo mít ve výboru většinu.

Tabulka 1.3. Vedení výborů dle členství ve straně

Název výboru	1993–1996	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2009
Organizační výbor	ODS	ČSSD	ODS	ČSSD	ČSSD
Mandátový a imunitní výbor	ODA	ODS	KDU-ČSL	ODS	ČSSD
Petiční výbor	KDU-ČSL	ODS	KDU-ČSL	KSČM	KSČM
Rozpočtový výbor	ODA	ČSSD	ODS	KDU-ČSL	ČSSD
Kontrolní výbor	–	–	–	–	KSČM
Hospodářský výbor	ODS	ODS	ČSSD	ČSSD	ODS
Ústavně právní výbor	KDU-ČSL	ODS	ODS	KDU-ČSL	ODS
Výbor pro obranu* Výbor pro bezpečnost*	ODA	ODS	ODS	ODS	ODS ČSSD
Výbor pro sociální politiku** Výbor pro zdravotnictví**	ODS	ČSSD	ČSSD	ČSSD	ČSSD ČSSD
Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj*** Výbor pro životní prostředí***	ODS	ČSSD	ODS	ČSSD	ODS KDU-ČSL
Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu	ODS	ODA	US	ODS	ODS
Zahraniční výbor	ODS	KDU-ČSL	ČSSD	ČSSD	ČSSD
Zemědělský výbor	ODS	ČSSD	ČSSD	ČSSD	ODS
Výbor pro evropské záležitosti****	–	–	ODS	US-DEU	SZ
Volební výbor	–	–	ODS	ODS	ODS

Zdroj: PSP ČR.

Poznámka: Vládnoucí strana nebo strana vládní koalice je označena tučně.

\* Do roku 2006 existoval jeden výbor pro obranu a bezpečnost.

\*\* Do roku 2006 existoval jeden výbor pro sociální politiku a zdravotnictví.

\*\*\* Do roku 2006 existoval jeden výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí.

\*\*\*\* Od roku 1998 do roku 2004 se výbor jmenoval Výbor pro evropskou integraci.

### 1.3.2. Senát

Po třech letech používání upraveného jednacího řádu Poslanecké sněmovny si Senát připravil a s určitými obtížemi nechal v roce 1999 schválit vlastní jednací řád Senátu [podrobněji viz Syllová et al. 2008: 178–183]. Obsahově se jednací řád Senátu ve své podstatě téměř neliší od sněmovního a rozdíly vycházejí především z Ústavou daných odlišností obou komor, zvláště menší počet senátorů, lhůta projednat návrh zákona do 30 dnů či parciální obměna Senátu každé dva roky z jedné třetiny. Tato dvouletá období jsou nazývána funkční období, mezi nimiž se uplatňuje princip diskontinuity funkcionářů a orgánů Senátu. Každé dva roky je tak znovu voleno vedení Senátu a obsazení a vedení výborů.

Mezi hlavní prvky vnitřní organizační struktury Senátu patří vedení (předseda a místopředsedové), výbory a senátorské kluby. Vedoucí posty jsou obsazovány obdobně jako ve Sněmovně na základě dohod mezi kluby, přičemž je respektováno hledisko poměrného zastoupení. To se projevilo především v roce 1998, kdy jeden z místopředsedů nominovaný stranou ODS ze strany vystoupil a přidal se ke straně US. Proto byl na základě dohody klubů odvolán a novým místopředsedou byl zvolen jiný zástupce ODS [viz Linek, Šalamounová 2001: 65–67].

Počet výborů v Senátu je menší než ve Sněmovně. Od roku 1998 Senát zřizuje devět výborů, přičemž ze zákona je ustavován pouze organizační výbor a mandátový a imunitní výbor (v letech 1996–1998 ustavoval osm výborů). Organizační výbor je standardním koordinačním orgánem, který připravuje v dohodě s předsedou Senátu program schůzí, a mandátový a imunitní výbor řeší otázky spojené s mandátem senátora, jeho platností a žádostmi o zbavení imunity. Ostatní výbory mají legislativní náplň, která zahrnuje práci více ministerstev. Důvodem je především malý počet senátorů a formální omezení členství ve výborech pouze na jeden výbor s výjimkou obou výborů ustavovaných ze zákona. Alokace předsednictví výborů mezi strany vychází z dohody senátorských klubů a reflektuje relativní sílu jednotlivých klubů, i když ne vždy úplně přesně, a prestiž výborů.

Utváření senátorských klubů je řízeno stejným principem jako ve Sněmovně, a to na základě stran a hnutí, které senátora nominovaly do voleb. Kluby mohou utvářet i senátoři kandidující jako nezávislí kandidáti a senátoři kandidovaní stranou, která není schopna splnit početní podmínku pro ustavení klubu: nejméně pět senátorů. Tito senátoři mohou vstoupit do některého již ustaveného klubu. Početní bariéra tak brání senátorům zvoleným za KSČM utvořit od roku 1996 vlastní klub, neboť jejich počet osciluje mezi 2 až 4 (viz kapitola 2, tabulka 2.3).

### 1.4. Závěr

Parlament plnil v České republice klíčovou úlohu v době postkomunistické transformace, a to obdobně jako v dalších postkomunistických zemích [viz například Ágh 2002; Kraatz, Steinsdorff 2002; Kopecký 2005; Olson, Norton 2008a]. Tato klíčová role se netýkala jen přijetí pravidel upravujících demokratický politický proces a zákonů, které postupně měnily komunistické zákonodárství na občansko-demokratické, či kontroly exekutivy. Neméně důležitou byla role parlamentu při utváření, krystalizaci a stabilizaci politických stran a profesionalizaci nových politických elit. V průběhu téměř dvou dekád prošel český parlament – obdobně jako jiné postkomunistické parlamenty – významným vývojem jak ohledně jeho vnitřního fungování a uspořádání, tak ve vztahu k externímu politickému prostředí na národní a mezinárodní úrovni. Především integrace do EU měla výrazný

vliv na činnost českého parlamentu, což se projevilo jak nárůstem legislativní činnosti parlamentu v důsledku harmonizace českého práva s evropským, tak institucionalizací procedur souvisejících s projednáváním evropské legislativy [Crowther, Olson 2002; Olson 2004; Olson 2008; Olson, Norton 2008a].

Z hlediska vývoje českého parlamentu byla důležitá institucionální konsolidace po rozpadu Československa. Československý a následně český politický systém byl konzistentně konstruován jako parlamentní systém s relativně slabou pozicí prezidenta. Tento přístup byl typický pro většinu postkomunistických států ve střední a východní Evropě (na rozdíl například od post-sovětských států) ze dvou důvodů. Zaprvé komunistické ústavy konstruovaly parlamenty jako silné politické instituce (i když v reálu byly ovládány komunistickou stranou) a na základě těchto komunistických ústav byly prováděny přechody k demokracii a byla připravována nová pravidla politické hry. Zadruhé měly parlamenty za úkol sepsat nové, demokratické ústavy, což jim poskytlo příležitost institucionalizovat nově nabytou (a zároveň zděděnou) silnou pozici v politickém systému [Olson, Norton 2008b; Kopecký 2005].

Ústavní úprava vztahů základních politických institucí se v daném období téměř neměnila (s výjimkou rozdělení Československa v roce 1992). V roce 1996 byl český politický systém na národní úrovni dotvořen ustavením Senátu, jehož vztahy především s Poslaneckou sněmovnou se postupně – i když často konfliktně a za silné účasti Ústavního soudu – stabilizují a dotvořují [viz například Syllová et al. 2008: 228]. Tyto konflikty pramení především z toho, že Poslanecká sněmovna byla navyklá z období před ustavením Senátu v roce 1996 na roli politického suveréna a jen neochotně se vzdává své dominantní pozice. Postupně a neformálně zvyšuje svou pozici vůči Sněmovně i vláda s tím, jak dochází k dílčím reformám vládních orgánů a k centralizaci rozhodování v souvislosti s přípravou na vstup do Evropské unie.

Z hlediska vnitřního fungování českého parlamentu bylo podstatné přijetí nového jednacího řádu Poslanecké sněmovny v roce 1995, který byl následně sice několikrát upravován, ale tyto změny byly dílčí povahy. Nový jednací řád zaprvé standardizoval a zpřehlednil legislativní proces a obecně jednání Sněmovny především tím, že zavedl trojstupňový proces a posílil roli výborů při projednávání zákonů. Zadruhé zakomponoval do celého jednání Sněmovny politické strany, resp. jejich poslanecké kluby, čímž kodifikoval výraznou roli politických stran při organizaci parlamentu a jeho legislativní činnosti. Postupně je opouštěna struktura parlamentních výborů ustavená v době komunismu a dochází k její postupné akomodaci z hlediska věcnosti zaměření a časové náplně činnosti jednotlivých výborů. Konsolidace základních institucí parlamentního provozu byla doprovázena ustavením konkrétní parlamentní kultury a rutiny práce [Kopecký 2005: 367]. Obsazování pozic v českém parlamentu opustilo většinový princip využívaný v první polovině 90. let ve prospěch spíše konsenzuálního principu. To se projevuje především tím, že od roku 1996 jsou ve vedení Sněmovny a jednotlivých výborů zastoupeni představitelé opozičních stran a od roku 2002 dokonce i představitelé KSČM, na níž zbytek politické reprezentace uvaluje neformální dohodu o vyloučení.



## 2. Volební systém, stranický systém a parlament

Lukáš Linek

V demokratických režimech jsou parlamentní volby základním nástrojem získání legitimacy politické moci, resp. zákonodárné a výkonné moci ve státě. Volby totiž umožňují zvolit a zároveň odmítnout politiky, kteří za veřejnost přijímají politická rozhodnutí. Někteří autoři dokonce ztotožňují demokracii s konáním soutěživých voleb. V odborné literatuře se objevují dva základní pohledy na roli soutěživých voleb. První se zaměřuje na funkce voleb, které míří zespoda nahoru: výběr politiků, formování vlády či ovlivnění politického programu. Obecněji řečeno se jedná o to, jak přimět politiky k odpovědnosti a k prosazování takových programů, které jsou v zájmu veřejnosti či odrážejí její mínění.<sup>12</sup> Druhý pohled líčí volby jako nástroj, pomocí něhož mohou vlády a elity vykonávat kontrolu nad obyvatelstvem. Tento pohled se zaměřuje na funkce, které míří shora dolů: vytváření legitimacy (volby legitimizují politický režim, vytvářejí ráz ceremoniality a významnosti a motivují aktivní souhlas s režimem), posilování elit (volby na jedné straně vytváří dojem, že občané mají moc nad vládou, a na druhé straně lze jejich pomocí neutralizovat politickou opozici a nespokojenost a usměrnit je do ústavní roviny) a ovlivňování veřejného mínění [Harrop, Miller 1987]. V této kapitole a celé knize se zaměříme na první rovinu parlamentních voleb, především na jejich vztah k politické reprezentaci.

Poměrný volební systém společně s parlamentním systémem vlády reprodukuje silnou pozici politických stran při organizaci vládnutí. V této kapitole proto popíšeme roli politických stran ve volbách a systému politické reprezentace v ČR. Nejprve představíme charakteristiky a vývoj volebního systému do obou komor parlamentu. Ve druhé části popíšeme vývoj stranického systému, při čemž se zaměříme jak na volební výsledky, tak na programové zaměření stran a jejich postavení na levo-pravé škále. Ve třetí části se věnujeme vývoji stranictví v parlamentu, tedy tomu, zda a v jaké podobě docházelo k přesunům poslanců mezi jednotlivými poslaneckými kluby. V první kapitole jsme ukázali, že díky státoprávním změnám v roce 1992 (rozpad Československa a vznik České republiky) se tehdejší druhořadá parlamentní komora (Česká národní rada) stala prvořadou a do přelomu let 1996 a 1997 jedinou parlamentní komorou České republiky (Poslanecká sněmovna). Vzhledem k silnějšímu postavení Poslanecké sněmovny v politickém systému České republiky se budeme věnovat primárně této komoře. Její role při formování vlády a v legislativním procesu činí volby do této komory a politické zastoupení v ní klíčové z hlediska jak fungování stranického systému, tak i samotného vládnutí.

12 Výsledky parlamentních voleb bývají v parlamentních systémech často interpretovány v tom smyslu, že „veřejnost vyjádřila názor na vládu“ nebo že „výsledky ukázaly, co si lidé přejí“. Volebním výsledkům se dodává smysl ve vztahu k tomu, kdo jak vládl a kdo má s jakým programem vládnout.

## 2.1. Volební systém a jeho vývoj

Česká ústava odlišuje obě komory parlamentu dle jejich vztahu k vládě, role v legislativním procesu či stability komor a personálního zastoupení (viz kapitola 1). Jedním z prostředků, jak tuto odlišnost zajistit, měl být a částečně i je volební systém: zatímco volby do PS se mají podle ústavy konat na základě zásady poměrného zastoupení, volby do Senátu podle zásady většinového systému. Na území České republiky má delší tradici většinový systém, který byl využíván od roku 1848 do roku 1920, kdy byl nahrazen poměrným systémem. Za komunistického režimu došlo k opětovnému zavedení většinového systému (nicméně s existencí jednotné kandidátky Národní fronty pod vedením KSČM; většinové volební systémy byly ostatně v komunistických státech běžnou praxí [viz Flores Juberías 2004]). Nakonec v roce 1990 byla při vytváření volebního systému v době politické transformace většina politických aktérů přesvědčena o vhodnosti poměrného volebního systému [detailně Suk 2003; Kopecký 2004]. Proto byl poměrný volební systém použit jak pro volby do Federálního shromáždění, tak pro volby do národních parlamentů v Česku a na Slovensku. Poslanecká sněmovna zdědila volební systém pro volby do České národní rady z federálního období. Kvůli zajištění odlišnosti složení Senátu byl při vytváření české ústavy v roce 1992 v jeho případě zvolen většinový volební systém.

Volby jsou v Česku organizovány státem a regulovány Státní (dříve Ústřední) volební komisí na celostátní úrovni, dále krajskými a obecními úřady a okrskovými volebními komisemi. V průběhu 90. let byly tyto komise složeny ze zástupců politických stran, nicméně od roku 2001 je Státní volební komise vedena ministrem vnitra a je složena ze státních úředníků. Okrskové volební komise, které jsou zodpovědné mimo jiné za sčítání hlasů, jsou složeny ze zástupců politických stran a dobrovolníků, kteří jsou placeni státem. Od roku 1990 nebyly zaznamenány žádné stížnosti na některou z volebních komisí ohledně selektivního jednání s politickými stranami či kandidáty.

Kandidovat do PS mohou pouze politické strany a hnutí registrované podle zákona či jejich koalice; jestliže strana kandiduje jako součást koalice, nemůže kandidovat individuálně (volební zákon pro volby v roce 1990 neřešil otázku kandidatury koalic, proto bylo v parlamentu zastoupeno více subjektů, než naznačují volební výsledky). Navíc koalice musí být složeny ze stejných stran ve všech volebních obvodech. V letech 1990 a 1992 musely strany splnit určité organizační požadavky před kandidaturou. V roce 1990 musela strana deklarovat, že má 10 tisíc členů, resp. když je neměla, musela získat velké množství podpisů pro petici, která podporovala kandidaturu strany. Podpisů petice a členů strany muselo být dohromady 10 tisíc. V roce 1992 se tyto požadavky nevztahovaly na strany, které byly zastoupené v parlamentu či v minulých volbách získaly více než 10 tisíc hlasů. Od roku 1996 je kandidatura podmíněna pouze finančně, neboť strany musely zaplatit 200 tisíc Kč v každém volebním obvodu, ve kterém kandidovaly; od roku 2001 byla částka snížena na 15 tisíc Kč (podrobněji o finančních nákladech kandidatury, podmínkách vrácení kauce a proplácení nákladů na kampaň [viz Linek, Outlý 2008; Antoš 2008]).

Volby do PS se konají na základě poměrného volebního systému, kdy volební obvody reprodukují administrativní členění státu. Pro volby v letech 1990 až 1998 bylo využito členění do osmi krajů, i když samosprávná funkce těchto územních jednotek byla v roce 1990 zrušena. Od voleb do PS v roce 2002 se využívá 14 volebních obvodů, které kopírují samosprávné kraje. Mechanika a důsledky používaného poměrného volebního systému zůstaly po celé období téměř stejné; částečnou odlišnost přinesla změna volebního systému, která platila pro volby do PS v roce 2002 a 2006 [viz Lebeda 2003]. Mezi lety 1990 až 1998 byly mandáty alokovány na základě Hagenbach-Bischoffovy volební



kvóty v osmi volebních obvodech (průměrná velikost obvodů byla 25 mandátů s rozmezím od 13 po 41).<sup>13</sup> Ve volbách do PS v letech 2002 a 2006 byl počet obvodů zvýšen na 14 mandátů (průměrná velikost obvodu je 14 s rozmezím od 5 po 25) a mandáty jsou mezi strany rozdělovány na základě d'Hondtova dělitele. Pravidla pro volby v letech 2002 a 2006 mírně zvýhodňují větší strany oproti předchozí úpravě [viz například Lebeda 2003, 2007]. Po celé období je používána volební klauzule 5 procent, která se zvyšuje pro koalice stran. Kandidátní listiny jsou vázány, ale je možné použít preferenční hlasování (jeho používání analyzuje [Morkes 2008]).

Největší změnu mechaniky fungování volebního systému s potenciálně významnými důsledky pro volební úspěch jednotlivých stran mohla znamenat volební reforma z roku 2000, kterou Parlament schválil na základě dohody mezi dvěma nejsilnějšími stranami ČSSD a ODS (o dohodě podrobněji v následující části věnující se stranickému systému). Podstatou změny bylo posílení většinových prvků volebního systému a tím i zajištění výhodnosti volebního zákona pro velké strany. Počet volebních obvodů byl zvýšen na 35, mandáty byly rozdělovány na základě d'Hondtova dělitele, jehož první číslo bylo z 1 zvýšeno na 1,42, a byly zvýšeny volební klauzule na 10 % pro koalici dvou stran, 15 % pro koalici tří stran a 20 % pro koalici čtyř a více stran. Ústavní soud na návrh prezidenta republiky zrušil ta ustanovení novely volebního zákona, které měnily mechaniku volebního systému, kromě zvýšení uzavírací klauzule pro koalice (k reformě podrobně viz [Novák, Lebeda et al. 2005]).

Volební systém, především nízký počet volebních obvodů a poměrnost systému, vede k tomu, že kampaně jsou organizovány celostátně. Vzhledem k tomu, že voliči volí kandidátní listinu politické strany a teprve na ní mohou označit preferované kandidáty, mají v kampani hlavní slovo politické strany a role kandidátů je upozaděna. Kampaň bývá orientována především na vedoucího kandidáta krajské kandidátky. Protože voliči mohou používat preferenční hlasování, mají jednotlivé politické strany interní pravidla pro vedení samostatné kampaně tak, aby jednotliví kandidáti svou osobní kampaní nepoškozovali či nevybočovali z kampaně strany. Zatímco například KDU-ČSL povoluje vlastním kandidátům provozovat kampaň s cílem přesvědčit voliče o použití preferenčního hlasování pro konkrétní kandidáty, jiné hlavní strany tuto možnost omezují. Hlavním nástrojem, který strany mají k tomu, aby zajistily, že jejich kandidáti se od tohoto pravidla neodchylují, je možnost odvolat kandidáta z listiny před konáním voleb.

Kandidátní listiny jsou ve většině stran sestavovány na krajské úrovni s tím, že vliv celostátního vedení stran je značně omezen. Hlavní parlamentní strany (ČSSD, KDU-ČSL, KSČM a ODS) používají decentralizovaný výběr kandidátů, kdy o kandidátech a jejich pořadí rozhodují okresní a krajské organizace strany s různou mírou zasahování centrálních orgánů. Strany v letech 1992–2006 používaly tři základní modely výběru kandidátů: (1.) model decentralizované demokracie, kdy krajská nomináční konference nebo všichni členové strany ve volebním kraji rozhodují o kandidátech a jejich pořadí; (2.) pyramidový model se třemi, případně čtyřmi stupni, kdy dochází k selekci od místní, přes okresní, krajskou a celostátní úroveň se zprostředkovávací rolí výkonných orgánů na dané úrovni; (3.) centralizovaný systém výběru v celostátních orgánech. ČSSD, KSČM a ODS používaly po celou dobu tzv. pyramidový model, zatímco KDU-ČSL přešla od centralizovaného systému praktikovaného v letech 1992 a 1996 k decentralizované a přímé volbě [Linek 2004; Outlý 2003; Saxonberg 2003].

13 Po celé období byly mandáty mezi jednotlivé volební obvody alokovány na základě volební účasti za použití Hareho metody; nealokované mandáty byly následně rozděleny na základě metody největšího zbytku.

Volby do Senátu probíhají na základě většinového dvoukolového volebního systému. Kandidáty mohou nominovat politické strany a jejich koalice, jež se mohou v jednotlivých obvodech lišit. Zároveň může kandidovat jedinec bez podpory politické strany, nicméně svou kandidaturu musí podpořit peticí s podpisy 1000 oprávněných voličů v daném obvodě. Kandidát musí také zaplatit kauci ve výši 20 tisíc Kč. Volební systém funguje dvoukolově. V případě, že některý kandidát získá v prvním kole více než 50 procent, je zvolen senátorem. V opačném případě se koná o týden později druhé kolo, do nějž postupují první dva kandidáti podle počtu získaných hlasů v prvním kole. Zvolen je ten kandidát, který získá většinu hlasů. Senátní volby se konají vždy v jedné třetině senátních obvodů (27 obvodů), pouze v listopadu 1996 při prvních volbách do Senátu se konaly volby ve všech 81 obvodech. Tyto obvody byly rozděleny do tří skupin podle toho, zda v nich senátoři získali mandát na 2, 4 nebo 6 let.

Volby do Poslanecké sněmovny (dříve Federálního shromáždění a České národní rady) jsou politickými stranami i voliči vnímány jako nejdůležitější v českém politickém systému. Prvních porevolučních voleb se zúčastnilo více než 95 procent voličů a od té doby dochází k postupnému poklesu účasti. V roce 1992 byla volební účast 85 procent, v roce 1996 klesla na 76 a v roce 1998 o další dva procentní body na 74 procent. Nejnižší úroveň dosáhla účast ve volbách do PS v roce 2002, jichž se účastnilo pouze 58 procent oprávněných voličů; v roce 2006 následoval mírný nárůst na 64 procent. Účast při volbách do Senátu se pohybuje v rozmezí 20 až 40 procent oprávněných voličů, kdy vyšší účast bývá při souběžném konání voleb do krajských či obecních zastupitelstev. Obdobně i volby do Evropského parlamentu doprovází nízká účast pod hranicí třiceti procent.

## 2.2. Vývoj stranického systému a charakteristika relevantních stran

Rok 1989 znamenal v tehdejší Československu – obdobně jako v jiných východo- a středoevropských zemích – pád komunistického režimu. Hlavním politickým subjektem v tomto období bylo Občanské fórum, sebedefinované jako hnutí, které zastřešuje občany a různé politické strany a uskupení, jejichž cílem je demokratizace a rekonstrukce společnosti. Veřejností bylo OF pojímáno jako záruka budoucího demokratického vývoje společnosti, čehož bylo symbolicky dosaženo v prvních porevolučních svobodných volbách v červnu 1990, jichž se účastnilo více než 95 procent oprávněných voličů a které OF vyhrálo se ziskem téměř poloviny hlasů ve volbách (volební výsledky obsahuje tabulka 2.1 a velikost poslaneckých a senátních klubů prezentují tabulky 2.2 a 2.3). Ostatní politické strany vznikaly v Česku po listopadu 1989 různými způsoby, především transformací stran existujících jako součást Národní fronty, kterou ovládala Komunistická strana Československa (KSČ), obnovou historických stran, jako třeba ČSSD, nebo založením. Způsob vzniku stran se promítnul do zdrojů, kterými strany disponovaly, a pohlédneme-li na hlavní čtyři strany, které mají od počátku 90. let pevné místo v českém stranickém systému, zjistíme, že se jedná o strany, které měly vždy výrazné počáteční zdroje. KSČM a Křesťanská-demokratická unie-Československá strana lidová (KDU-ČSL) pokračovaly ve své činnosti nejen z doby komunismu, ale i z dřívějších časů, a mohly tak využít existující organizaci, početné členstvo a majetky. ČSSD navázala na meziválečnou (a krátce poválečnou) historii, ustavila kontakty se sociálně demokratickými stranami Rakouska a Německa a spolupracovala – byť někdy konfliktně – se sociálnědemokratickým exilem. ODS zdědila významné finanční a personální zdroje po Občanském fóru.

**Tabulka 2.1. Výsledky voleb do České národní rady a Poslanecké sněmovny v letech 1990–2006 (procenta platných hlasů)**

ČNR / PSP	1990	1992	1996	1998	2002	2006
OF	49,50	–	–	–	–	–
KSČM <sup>1</sup>	13,24	14,05	10,33	11,03	18,51	12,81
HSD-SMS <sup>2</sup>	10,03	5,87	–	–	–	–
KDU-ČSL <sup>3 6</sup>	8,42	6,28	8,08	9,00	14,28	7,22
US/US-DEU <sup>6</sup>	–	–	–	8,60	–	0,30
ČSSD	4,11	6,53	26,44	32,31	30,21	32,32
SZ	4,10	–	–	1,12	2,37	6,29
SPR-RSČ/RMS <sup>4</sup>	1,00	5,98	8,01	3,90	0,97	–
ODS <sup>5</sup>	–	29,73	29,62	27,74	24,48	35,38
LSU <sup>2</sup>	–	6,52	–	–	–	–
ODA	–	5,93	6,36	–	0,51	–
ostatní	9,60	19,11	11,16	6,30	8,67	5,68
volební účast	96,79	85,08	76,41	74,03	58,00	64,47
platné hlasy	95,47	83,64	75,83	73,54	57,69	64,19

Zdroj: Statistické ročenky ČSÚ za jednotlivé roky.

Poznámka: Pomlčka v tabulce znamená, že strana ve volbách nekandidovala.

- 1) KSČM kandidovala v roce 1992 společně s Demokratickou levicí ČSFR v koalici Levý blok.
- 2) HSD-SMS mezi lety 1993–1995 několikrát změnilo název a nakonec se sloučilo s LSU. Voleb v roce 1996 se účastnily společně pod názvem ČMUS, uspět se jim ale už nepodařilo [podrobněji viz Linek 2001b: 60–63].
- 3) V roce 1990 kandidovala ČSL jako součást koalice KDU společně s Křesťanskodemokratickou stranou a Křesťanskodemokratickým hnutím.
- 4) V roce 1990 kandidovala SPR-RSČ v koalici s Všelidovou demokratickou stranou. Republikáni Miroslava Sládka (RMS) se v roce 2000 ustavila ze SPR-RSČ.
- 5) V roce 1992 kandidovala ODS v koalici s KDS.
- 6) KDU-ČSL a US-DEU v roce 2002 kandidovaly společně pod názvem Koalice.

**Tabulka 2.2. Zastoupení stran v České národní radě a Poslanecké sněmovně dle členství v poslaneckých klubech v letech 1990–2009 (počet mandátů)**

ČNR / PSP	1990	1992	1996	1998	2002	2006
OF	127	–	–	–	–	–
KSČM	32	35	22	24	41	26
HSD-SMS	22	14	–	–	–	–
KDU-ČSL	19	15	18	20	21	13
ČSSD	–	16	61	74	70	74
ODS	–	66	68	63	68	81
KDS	–	10	–	–	–	–
SPR-RSČ/RMS	–	14	18	–	–	–
LSU	–	16	–	–	–	–
ODA	–	14	13	–	–	–
US/US-DEU	–	–	–	18	10	–
SZ	–	–	–	–	–	6

Zdroj: Poslanecká sněmovna PČR.

**Tabulka 2.3. Zastoupení stran v Senátu dle senátorských klubů v letech 1996–2009 (počet mandátů)**

ČNR / PSP	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
ČSSD	25	23	15	11	7	12	29
KDU-ČSL	14	17	19	15	14	11	7
ODS	32	26	22	26	37	41	36
ODA / US-ODA	7	11	16	–	–	–	–
KOD	–	–	–	16	13	8	6
Nezávislí	–	–	–	5	–	–	–
SNK	–	–	–	–	7	7	–
Nezařazení	3	4	9	8	3	2	3
z toho KSČM	2	4	3	3	2	2	3

Zdroj: Senát PČR.

Poznámka: Počet senátorů v klubech je udáván k 31. 12. daného roku.

Vývoj českého stranického systému lze různým způsobem periodizovat [podrobněji viz Brokl, Mansfeldová 1996; Fiala, Mareš, Pšeja 1998; Fiala, Hloušek 2003; Pšeja 2005]. Řada těchto autorů ztotožňuje jednotlivé fáze vývoje stranického systému s volebními obdobími Poslanecké sněmovny (České národní rady), resp. s volbami do ní. Proměny stranického systému nicméně nepřinášely pouze volby, ale i období mezi nimi, pro něž byly typické dynamika ve vazbách voličů na politické strany, vnitrostranické procesy štěpení (rozdělení OF v roce 1991 a ODS v roce 1997/1998) a stranická

spolupráce (především zformování Čtyřkoalice jako důsledek uzavření opoziční smlouvy). Nejsnazším členěním je podle nás rozdělení uplynulého období do tří fází: (1.) formování systému před volbami v roce 1990; (2.) krystalizace hlavních aktérů mezi lety 1990 až 1996; (3.) stabilizace systému a postupná redukce relevantních stran po volbách do PS v roce 1996.

Pro období od pádu komunismu do voleb v červnu 1990 byl charakteristický eruptivní vznik desítek politických stran. Voleb se nicméně účastnil mnohem menší počet stran (16 v případě voleb do Federálního shromáždění a 13 do České národní rady). Hlavním aktérem daného období bylo Občanské fórum, které bylo tvořeno řadou stran, subjektů a jedinců. OF se primárně profilovalo na tématu zajištění přechodu k demokratickému zřízení a volební soutěži o politickou moc. Zárukou tohoto přechodu byl především volební úspěch OF. Zároveň se v tomto období mezi voliči etablovaly a ve volbách získaly parlamentní zastoupení dvě strany, které byly parlamentně zastoupeny po každých následujících volbách a které se staly pevnými součástmi stranického systému se svébytnou voličskou základnou: KSČM a KDU-ČSL (strany kandidovaly pod mírně odlišnými názvy).

Období mezi volbami v letech 1990 a 1996 lze charakterizovat jako dobu krystalizace stranického systému a především jeho dvou ústředních aktérů. Zároveň se v tomto období postupně ustavila levo-pravá ideologická osa jako základ soutěže politických stran. Občanské fórum svým programovým záběrem a voličskou podporou bránilo ustavování a expanzi dalších stran. OF se nicméně již po volbách v roce 1990 začínalo vnitřně polarizovat na proud pravicový a centristický (jak liberální, tak sociálně demokratický). V únoru 1991 OF zaniklo a z něj se ustavily ODS a Občanské hnutí; zároveň začala samostatně vystupovat ODA, která do té doby vystupovala jako kolektivní člen OF. Vzhledem k tomu, že ve volbách do PS v roce 1992 získaly parlamentní zastoupení ODS a ODA, lze považovat Občanské fórum za zárodek současné české pravice [Pšeja 2005: 54]. Na levici probíhal proces krystalizace hlavních stran pomaleji, i když KSČM byla stabilním prvkem stranického systému od roku 1990. ČSSD se poté, co získala v roce 1992 parlamentní zastoupení, stala krystalizačním jádrem nekomunistické levice a ve volbách do PS v roce 1996 se podporou téměř dotáhla na vítěznou ODS. Souběžně s nárůstem podpory ČSSD v první polovině 90. let docházelo k přeskupování mezi stranami levého a pravého středu, ať už s nebo bez moravistické orientace. V období 1992 až 1996 bylo možné na parlamentní úrovni zaznamenat dynamický pohyb mezi poslaneckými kluby (viz část 2.3).

Období stabilizace stranického systému a postupné redukce relevantních stran lze časově zařadit do doby po volbách do PS v roce 1996. Počet stran zastoupených v Poslanecké sněmovně v daném období klesl na šest a po volbách v roce 1998 dokonce na pět, neboť dostatečnou volební podporu již nezískala strana Sdružení pro republiku-Republikánská strana Československa (SPR-RSČ).<sup>14</sup> V tomto období získaly parlamentní zastoupení pouze dvě nové strany: Unie svobody (US; později se sloučila s Demokratickou unií do formace US-DEU), která vznikla v roce 1998 odštěpením části ODS, a Strana zelených (SZ), která získala zastoupení v Poslanecké sněmovně v roce 2006 (viz tabulka 2.1).<sup>15</sup> V obou případech ustavení a zisku parlamentní reprezentace nové strany se jednalo o velmi podobný feno-

<sup>14</sup> Postupující redukce politických stran však neznamená, že by stále neexistoval dostatek politických stran, které vstupují do volebního boje nejen na úrovni regionální a lokální, ale i na úrovni parlamentních voleb. Volební soutěže se účastní kolem třiceti stran, pouze v letech 1996 a 1998 byl jejich počet nižší než dvacet. S největší pravděpodobností byly důvodem nižšího počtu kandidujících stran finanční podmínky kandidatury (viz výše).

<sup>15</sup> Strana zelených získala zastoupení v PS (tehdy v České národní radě) již v roce 1992, kdy se voleb účastnila jako součást Liberální sociální unie [Fiala, Mareš 1997].

mén: středopravicová strana vymezující se proti ODS a v systému jakoby nahrazující ODA. Pro toto období bylo určující nejen to, že se stabilizovaly aktéři systému, ale i to, že se dále reprodukovala levo-pravá ideologická osa jako hlavní osa politické soutěže.

Střet levice a pravice ztělesňuje hlavní politický konflikt, který se týká především redistribuce, poskytování veřejných sociálních služeb a rozsah veřejného státu; částečně se na něj váže i postoj k dekomunizaci společnosti a lustracím. Zatímco pro postavení a volební podporu ODS, ČSSD, ODA, US-DEU a částečně i KSČM je určující levo-pravá osa politické soutěže, tak pro dvě středové strany to jsou jiné programové priority: v případě KDU-ČSL se jedná o orientaci na katolickou komunitu a morální hodnoty v politice a v případě SZ orientace na ochranu životního prostředí a částečně i politiku identity. Ještě jsme naznačili, že pro KSČM je levo-pravá osa jen částečně důležitá. V jejím případě je totiž volební podpora omezena na věkové skupiny, které byly politicky socializovány před rokem 1968, resp. 1989, a je pro tyto voliče důležitá emocionální vazba na minulost [viz Linek 2008]. Programová identita jednotlivých stran byla především z hlediska jejich postoje k hlavnímu politickému konfliktu stabilní, což se projevuje mimořádně silnou stabilitou politických orientací voličů hlavních stran (sebezařazení voličů těchto stran na levo-pravé ideologické škále prezentuje tabulka 2.4). Ještě před tím, než přistoupíme k analýze parlamentního zastoupení politických stran, stručně představíme sedm hlavních politických stran (ODS, ČSSD, KSČM, KDU-ČSL, ODA, US a SZ), z nichž pět je v současnosti zastoupených v PS a další dvě minimálně po jedno volební období tvořily vládu.<sup>16</sup>

**Tabulka 2.4. Sebezařazení voličů stran na levo-pravé škále 1990–2006 (průměrná hodnota po transformaci na škálu od 0-levice do 10-pravice)**

	1992	1996	1998	2002	2006
KSČM	1,8	1,7	2,1	1,5	2,2
ČSSD	5,3	4,4	4,4	3,6	3,8
LSU	5,1	–	–	–	–
HSD-SMS	5,6	–	–	–	–
KDU-ČSL	5,6	6,3	5,9	5,4	6,1
SZ	–	–	5,9	5,6	6,0
SPR-RSČ	5,9	6,0	6,1	–	–
US-DEU	–	–	6,9	6,2	–
Koalice	–	–	–	6,0	–
ODA	6,9	6,9	–	–	–
ODS	7,2	7,8	7,5	7,6	7,9
původní levice	1	0	1	1	0
původní pravice	5	10	7	11	10

Zdroj: ISSP 1992 pro rok 1992; Česká volební studie 1996, 2002 a 2006; CVVM 6-1998 pro rok 1998.

<sup>16</sup> K popisu historie stran byla použita práce Malíře, Marka et al. [2005] a Pšejji [2005], afiliace stran k evropským stranám a uskupením jsou zpracovány na základě studie Fialy, Mareše a Sokola [2007].

ODS vznikla v roce 1991 rozdělením Občanského fora a konstitovala se po vzoru britské Konzervativní strany jako pravicová liberálně konzervativní strana. Volební podpora ODS se od jejího vzniku pohybuje v rozmezí 25–35 procent a pochází ve větší míře od středních a vyšších tříd vzdělané a spíše mladší populace. Strana byla v letech 1992–1997 a 2006–2009 hlavní vládní stranou. Kromě úspěšnosti v parlamentních volbách a následné účasti ve vládách byli zástupci této strany nadprůměrně úspěšní i v ostatních typech voleb a zastávali či zastávají exekutivní posty na lokální a krajské úrovni. ODS také obsadila post prezidenta po skončení funkčního období Václava Havla v roce 2003. Programově klade strana důraz na soukromé podnikání, privatizaci, snižování státní regulace a byrokracie a poskytování většiny veřejných služeb soukromým sektorem. ODS od počátku podporovala integraci do evropských struktur, nicméně po odstěpení části strany (a vytvoření nové strany US) začala ODS více kritizovat zbytečně rychlou integraci, ztrátu suverenity se vstupem do EU a začala se profilovat na základě tvrzení o obhajobě národních zájmů. Tato proměna mohla souviset i s jejím odchodem do opozice. Poté, co strana vstoupila do vlády po volbách do PS v roce 2006, se k evropské integraci začala stavět pozitivněji a většina jejích představitelů nakonec souhlasila se schválením Lisabonské smlouvy. V roce 1992 se strana stala členem Evropské demokratické unie (EDU), společného pravicového uskupení několika desítek politických stran liberálního, konzervativního a křesťansko-demokratického zaměření. Navíc v roce 2001 byla ODS přijata za člena Mezinárodní demokratické unie (IDU). V Evropském parlamentu byla od roku 2004 členem skupiny EPP-ED. V roce 2007 nicméně ODS založila s britskou Konzervativní stranou Hnutí pro evropskou reformu s cílem vystoupit z parlamentní skupiny EPP po volbách do EP v roce 2009 a ustavit novou parlamentní skupinu v EP (v roce 2009 byla ustavena Evropská konzervativní a reformní skupina).

ČSSD byla v prvních demokratických volbách v Československu neúspěšná a nepřekročila pěti-procentní hranici nutnou pro vstup do parlamentu. Od roku 1992 ale její podpora rostla a ve volbách v roce 1996 získala 26 procent a od té doby neklesla pod 30 procent. Podpora strany pochází od střední a nižší třídy, převažují voliči staršího věku a zaměstnanci a důchodci. ČSSD byla mezi lety 1998 až 2006 ve vládě. Programově se jedná o tradiční sociálně demokratickou stranu s důrazem na sociální politiku. Účast na vládě nicméně pro stranu znamenal tlak na reformulování programové nabídky – a to jak pod tlakem rozpočtových restrikcí kvůli splnění maastrichtských kritérií pro vstup do Eurozóny, tak pod tlakem hlavní odpovědnosti za přijímání evropské legislativy. Zahraniční politika ČSSD byla od počátku orientována na integraci do ES, resp. EU. Strana v současnosti podporuje větší integraci EU a schválení Lisabonské smlouvy. Krátce po obnovení se ČSSD stala členem Socialistické internacionály. V roce 1995 se stala pozorovatelem ve Straně evropských socialistů (PES), v roce 1999 přidruženým členem a řádného členství dosáhla v roce 2004.

KDU-ČSL má velmi dlouhou historii a navazuje na činnost řady katolických a křesťansko-sociálních formací z přelomu 19. a 20. století. Oficiálně vznikla v roce 1922, kdy pod názvem Československá strana lidová došlo k ustavení ústředního výkonného orgánu, který zastřešoval českou a moravskou zemskou organizaci ČSL. Jako jednotná strana s římskokatolickou ideologií působila pod tímto názvem do roku 1992, kdy se transformovala na KDU-ČSL [viz Pšeja 2005: 116–117]. Od prvních voleb v roce 1990 strana získávala ve volbách pravidelně mezi 7–10 procenty. Volební podpora strany je regionálně nerovnoměrně rozmístěna, neboť strana získává většinu svých hlasů na Moravě a spíše ve venkovských oblastech. V těchto oblastech je zároveň velký podíl katolíků. Voliči strany jsou z větší části ženy, středního a staršího věku a ze střední a nižší třídy. Díky své středové pozici ve stranickém systému se strana podílela na činnosti většiny českých vlád: od roku 1992 do roku 1997 ve dvou vládách Václava Klause s ODS a ODA, mezi roky 2002 až 2006 ve vládě s ČSSD a US-DEU a v letech

2007–2009 ve vládě s ODS a SZ. KDU-ČSL představuje standardní křesťansko-demokratickou stranu. Ve své politice uplatňuje konzervativní, křesťanské a sociální hodnoty a prosazuje sociálně tržní hospodářství. Strana se situuje do středu levoprávní ideologické škály, resp. mírně doprava v závislosti na preferencích stranického vedení. Členství v EU bylo pro stranu dlouhodobou zahraničně politickou prioritou s akcentem na evropské křesťanské hodnotové kořeny; prozápadní orientace byla v roce 1990 strategií, jak se oprostit od národněfrontové minulosti. KDU-ČSL se v roce 1990 stala členem Evropské demokratické unie (EDU), nicméně po několika letech ji opustila a přeorientovala se na Evropskou lidovou stranu (EPP), v níž byla od roku 1996 pozorovatelem a od roku 1998 přidruženým členem a následně od roku 2004 členem.

KSČM je levicová strana, jež je většinou komentátorů a politologů označována za málo reformovanou komunistickou stranu – tato hodnocení nebývají založena na programových cílech prezentovaných v oficiálních dokumentech, ale spíše na základě zkušenosti, nezměněného názvu strany či nedůvěry v KSČM. Označování KSČM za nereformovanou stalinskou stranu je zároveň součástí stranického soupeření a interpretací, neboť pravicovým stranám se tak daří omezovat koaliční potenciál levostředové ČSSD (ČSSD a KSČM měly po volbách v roce 2002 většinu 55,5 procent v PS, přesto neuzařely koalici, čemuž na straně ČSSD brání tzv. bohumínské usnesení, které jí zapovídá spolupráci mimo jiné s KSČM). Programově KSČM v 90. letech prosazovala socialismus, později již jen prosperující a sociálně spravedlivou společnost. Volební podpora KSČM od roku 1990 vždy převyšovala 10 procent a v roce 2002 dokonce dosáhla 18 procent; nikdy se ale neúčastnila vlády. Voliči KSČM pocházejí ze společensky nižších tříd, starší a méně vzdělané populace; základem volební podpory KSČM v těchto skupinách je pozitivní hodnocení komunistického režimu. Postoj KSČM k EU byl od počátku nejednoznačný – na jedné straně KSČM zastává rovnoprávnou integraci a chce integraci zezdola, zároveň ale odmítá Evropu vytvářenou pro zájmy byrokratů a monopolů. Postoj KSČM tak osciluje mezi dvěma ideovými východisky její politiky. Na jedné straně stojí internacionalismus (podpora mezinárodní spolupráce a zároveň chápání nevyhnutelnosti směřování vývoje k postupné integraci) a na druhé straně imperialismus, který umožňuje chápat evropskou integraci jako nástroj posilování monopolů, získávání nových trhů a ekonomickou anexi. Přes tento ambivalentní postoj se KSČM vyjadřovala pro účast ČR na integračních procesech a formulovala cíl „zasazovat se v dlouhodobém horizontu za přeměnu kapitalistické Evropy v sociálně spravedlivou společnost“. Postoj strany k Evropské ústavě není jasný. KSČM se účastnila příprav vzniku Strany evropské levice, nicméně rozhodla se pro statut pozorovatele, jímž je od roku 2004. V EP je členem parlamentní skupiny Sjednocené evropské levice/Severské zelené levice (GUE-NPL).

ODA vznikla v prosinci 1989, nicméně první dva roky existence fungovala v rámci OF; proto ani samostatně nekandidovala v parlamentních volbách v roce 1990. Samostatně začala strana vystupovat od rozpadu OF v roce 1991; ve volbách v letech 1992 a 1996 získala kolem šesti procent. Po vládní krizi v roce 1997 a medializaci finančních problémů byla podpora strany minimální, nicméně spolupráce s dalšími stranami v projektu Čtyřkoalice zajistila členům strany alespoň nějaké volené posty. Mezi lety 1992 až 1997 byla strana ve vládě. Podporu strana získávala od podnikatelů i od zaměstnanců, spíše mladšího věku a z větších měst. Programově se strana profilovala v duchu ekonomického neoliberalismu a politického neokonzervatismu. ODA vstoupila v roce 1992 do EDU, v níž působila do roku 2001. Mezi lety 1996–2001 byla pozorovatelem v EPP. Od roku 2001 je členem Evropské liberální, demokratické a reformní strany (ELDR).



US vznikla v roce 1998 odštěpením od ODS. V době, kdy ODS a ČSSD připravovaly volební reformu s cílem omezit menší strany, spolupracovala US s KDU-ČSL, ODA a Demokratickou unií (DEU) na projektu Čtyřkoalice. Volebně není strana příliš úspěšná: zatímco v roce 1998 získala 8 procent hlasů (oproti očekáváním kolem minimálně 15 procent), tak v roce 2002 kandidovala společně s KDU-ČSL a při společném zisku 14 procent získala méně mandátů než v předchozím období. Výrazných úspěchů dosáhla strana v průběhu čtyřkoaliční spolupráce v senátních a krajských volbách. Mezi roky 2002–2006 byla strana součástí vlády vedené ČSSD. Přibližně od poloviny roku 2003 je strana dlouhodobě pod hranicí volitelnosti. Volební podpora strany pocházela od městské populace, středních vrstev spíše mladšího věku. Profilovala se jako liberální pravice strana, která podporuje otevřenost státní správy, silný morální profil politiků a prohlubování evropské integrace (strana souhlasila se schválením Evropské ústavy a Lisabonské smlouvy). V roce 1998 se US-DEU stala pozorovatelem v EPP a od roku 2000 měla přidružené členství; v roce 2004 své členství ukončila.

SZ vznikla na počátku roku 1990, nicméně od začátku nebyla ekologickým hnutím vnímána jako reprezentant zelené politiky (hlavní představitelé ekologického hnutí působili v jiných formacích, především OF). To byl také mimo jiné jeden z důvodů nízké volební podpory strany. Pro parlamentní volby v roce 1992 se sice strana spojila s Československou stranou socialistickou a Zemědělskou stranou do Liberální sociální unie, díky jejímuž volebnímu úspěchu získala SZ tři mandáty v ČNR, od té doby měla nicméně setrvale podporu kolem 2 procent. Od roku 2002 se ve straně začali angažovat ekologičtí aktivisté a strana se postupně stabilizovala a začala více orientovat na postmaterialistické hodnoty. Ve volbách do PS v roce 2006 strana získala 6 mandátů a vstoupila do vlády. Podpora strany se koncentruje ve městech, mezi nejmladší generací s vyšším vzděláním. Programově se strana zaměřuje na prosazování trvale udržitelného rozvoje, podporu menšin a žen, přímé demokracie a decentralizace rozhodování. Podporuje prohlubování evropské integrace a Lisabonskou smlouvu. V roce 1997 vstoupila SZ do Evropské strany zelených.

### 2.3. Vývoj zastoupení politických stran a stabilizace stranictví v parlamentu

V předchozí části jsme popsali postupnou stabilizaci stranického systému v České republice z hlediska volebních zisků jednotlivých stran; ta se promítá i do stabilizace velikosti poslaneckých klubů. V této části se proto zaměříme na to, nakolik docházelo ke stabilizaci stranictví v obou komorách parlamentu souběžně s procesy stabilizace stranického systému a volebního chování. Předmětem našeho zájmu bude především stabilita složení poslaneckých a senátních klubů v průběhu volebních/funkčních období, tedy to, jak poslanci a senátoři měnili svou stranickou příslušnost v době po zvolení, resp. jak opouštěli své původní poslanecké kluby a případně vstupovali do jiných či tvořili nové. Zdroje přesunů mezi poslaneckými kluby lze rozlišit na dobrovolné a nedobrovolné. V prvním případě se jedná o přestupy poslanců do klubů, v nichž očekávají lepší prosazování svých programových preferencí či znovuzvolení; může se dokonce jednat o vytvoření nových poslaneckých klubů. Tyto přesuny souvisejí především s krystalizací stranického systému a stabilizací volební podpory jednotlivých stran. V druhém případě se jedná o vylučování poslanců z klubu kvůli porušení vnitrostranických pravidel. Důvody vystupování z klubu a vstupování do jiného lze rekonstruovat pouze na základě jejich prezentace v médiích (například vyloučení z klubu lze jako vyloučení identifikovat pouze veřejnou deklarací poslance či představitelů klubu); někdy se o nich lze domýšlet na základě jejich kontextu. Toto členění využijeme pouze rámcově, protože je obtížné přesně identifikovat skutečné důvody přesunů.

Přesuny poslanců mezi jednotlivými kluby probíhaly nejčastěji v době krystalizace stranického systému, tedy v obdobích 1990–1992 a 1992–1996; částečně i v období 1996–1998. Kraatz a Steinsdorff [2002: 319] dokonce tvrdí, že tyto přesuny byly v České republice četnější než v jiných postkomunistických státech. Údaje o přechodech mezi jednotlivými poslaneckými kluby od roku 1992 ukazují velké rozdíly mezi poslaneckými kluby a zároveň postupný trend ke stabilizaci po volbách do PS v roce 1996 (viz tabulka 2.5). Zatímco v období 1992–1996 změnilo příslušnost ke klubu 73 poslanců a v následujícím období 39, mezi roky 1998–2006 to byli maximálně dva poslanci za volební období. V období 2006–2009 došlo k opětovnému nárůstu přesunů poslanců; tentokrát se bez výjimky jednalo o vystoupení poslanců z klubů s tím, že tito poslanci zůstali po zbytek volebního období nezařazení. Zároveň došlo k výraznému poklesu celkového počtu přesunů mezi kluby. Při výpočtu, který nebere v potaz přechod z klubu mezi nezařazené, ale bere v potaz pouze přesun mezi kluby (i když s přestávkou, při níž byl poslanec evidován jako nezařazený), došlo k poklesu ze 105 přesunů v období 1992–1996 na 34 v následujícím období a na žádný přesun mezi kluby v období 1998–2002. Od té doby došlo pouze k jednomu přesunu mezi kluby, když v roce 2004 poslanec ODS Kott přestoupil do klubu US-DEU. V období po volbách do PS v roce 1998 se přesuny mezi poslaneckými kluby, resp. ustavování nových klubů v průběhu volebního období Sněmovny, již tedy vůbec neobjevovaly.

**Tabulka 2.5. Přesuny mezi poslaneckými kluby v České národní radě a Poslanecké sněmovně v letech 1992–2009 (počty mandátů)**

Strana	1992–1996	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2009
KSČM	17 / 14 / 15	0 / 0 / 0	0 / 0 / 0	0 / 0 / 0	0 / 0 / 0
ČSSD	6 / 3 / 4	4 / 1 / 4	0 / 0 / 0	0 / 0 / 0	4 / 0 / 4
LSU	33 / 25 / 16	–	–	–	–
ODS	6 / 3 / 3	35 / 32 / 34	0 / 0 / 0	2 / 1 / 1	3 / 0 / 3
KDS	16 / 16 / 11	–	–	–	–
ODA	2 / 1 / 1	2 / 1 / 1	–	–	–
SPR-RSČ	26 / 19 / 9	0 / 0 / 0	–	–	–
HSD-SMS	42 / 24 / 14	–	–	–	–
KDU-ČSL	0 / 0 / 0	0 / 0 / 0	0 / 0 / 0	0 / 0 / 0	0 / 0 / 0
US / US-DEU	–	–	2 / 0 / 2	1 / 0 / 1	–
SZ	–	–	–	–	2 / 0 / 2
<b>Celkem</b>	<b>148 / 105 / 73</b>	<b>41 / 34 / 39</b>	<b>2 / 0 / 2</b>	<b>3 / 1 / 2</b>	<b>9 / 0 / 9</b>

Zdroj: Poslanecká sněmovna PČR, vlastní výpočty.

Poznámka: Jedná se o počty poslanců dané strany, kteří v průběhu volebního období změnilí svou příslušnost k poslaneckému klubu. První údaj se týká celkového počtu přesunů i se započítáním přesunu mezi nezařazené poslance (poslanec, který vystoupil z klubu, byl týden nezařazený a následně vstoupil do jiného, je počítán v tomto případě dvakrát). Druhý údaj se týká pouze přesunů mezi kluby (poslanec, který vystoupil z klubu, byl týden nezařazený a následně vstoupil do jiného, je počítán v tomto případě jednou). Třetí údaj se týká počtu poslanců, kterých se přesuny mezi kluby týkají (způsob výpočtu jako pro první údaj).

V období federálního uspořádání mezi lety 1990–1992 byl největší podíl přesunů, resp. ustavování nových klubů způsoben vnitřním členěním poslaneckého klubu OF na sociálnědemokratický, liberální a konzervativní proud [Cigánek 1992; Pšeja 2005]. Zatímco v tomto období se tyto restrukturalce týkaly významným způsobem klubů podporujících vládu, v prvním volebním období Poslanecké sněmovny mezi lety 1992–1996 již kluby podporující vládní koalici byly dostatečně stabilní a postavení vlády nezhoršovaly. Změny se naopak týkaly především opozičních stran. Ve volbách do České národní rady v roce 1992 bylo zvoleno celkem 8 subjektů, z nichž dva byly skutečnými volebními koalicemi (koalice ODS-KDS a koalice Levý blok tvořená KSČM a Demokratickou levicí ČSFR) a jeden neformální koalici (LSU). Krátce po volbách v roce 1992 se v ČNR (institucionální předchůdkyni PS) ustavilo 9 poslaneckých klubů; v jednu dobu bylo ve Sněmovně celkem 12 poslaneckých klubů. Pro přehlednost popisu přesunů v tomto období rozdělíme politické strany do tří skupin na strany vládní koalice (ODS, KDS, ODA a KDU-ČSL), nevládní nekomunistické strany (HSD-SMS, LSU, ČSSD a SPR-RSČ) a komunistickou stranu (volební koalice Levý blok); tyto procesy podrobněji popisuje Linek, Šalamounová [2001: 60–64].

**Poslanecké kluby stran vládní koalice.** Strany vládní koalice měly po celé období výraznou většinu mandátů, neboť oproti původním 105 mandátům vládní koalice na konci volebního období disponovala díky přestupům poslanců z ostatních stran celkem 112. Nejvíce se podařilo zvýšit svou stranickou sílu ve Sněmovně KDU-ČSL, která počet 15 poslanců v klubu zvýšila v průběhu volebního období až na 24 poslanců. Jednotlivé strany vládní koalice zaznamenaly v průběhu volebního období ztrátu v podobě odchodu poslance z klubu pouze ve třech případech, kterými jsou přestupy poslanců Tomáše Ježka (z klubu ODA do klubu ODS), Josefa Ježka (z klubu ODS do klubu ODA) a Ladislava Blažka (z klubu ODS do LSNS). Jediným momentem štěpení v rámci některého z poslaneckých klubů vládní strany byla krize v poslaneckém klubu KDS, kdy polovina poslanců nesouhlasila s integrací strany s ODS. Ještě před podpisem slučovací dohody, kterou podepsali předsedové obou stran Ivan Pilip (KDS) a Václav Klaus (ODS) dne 22. 6. 1995, došlo k odtržení pěti poslanců z klubu KDS a k vytvoření poslaneckého klubu KDS I., který později vstoupil do klubu KDU-ČSL. Ostatní poslanci KDS vstoupili k 1. 4. 1996 do poslaneckého klubu ODS.

**Poslanecké kluby nevládních nekomunistických stran.** Tato skupina stran měla jednu významnou společnou charakteristiku: ve volbách do ČNR v roce 1992 získala každá z těchto stran kolem šesti procent hlasů. Poslanci těchto stran byli nejčtetnějšími aktéry v přestupových hrách v Poslanecké sněmovně. Fluktuace v členství v poslaneckých klubech u poslanců těchto stran byla způsobena souběžným působením dvou faktorů: (1.) změnou volební podpory těchto stran (především středové formace LSU a HSD-SMS ztrácely volební podporu a naopak od roku 1993 rostla volební podpora ČSSD); (2.) vnitrostranickými spory ohledně orientace strany a jejího řízení, které byly násobeny v některých případech koaliční strukturou těchto formací.

Štěpení klubu LSU (vznik klubu LSNS na konci roku 1992) bylo významně ovlivněno tím, že koalice LSU z roku 1991 byla tvořena Československou stranou socialistickou (ČSS), Zemědělskou stranou, Stranou zelených a Hnutím zemědělců. Krátce po ustavení klubu LSU však začalo docházet uvnitř klubu ke sporům, které vyvrcholily v listopadu 1992, kdy byl z klubu LSU vyloučen ústřední tajemník Československé strany socialistické Pavel Hirš. Ten spolu se stranickým kolegou Jiřím Vyvadilem a třemi členy klubu SPR-RSČ vytvořil Nezávislý liberální klub poslanců, který se v červnu 1993 přejmenoval na klub LSNS. Klub LSNS se tak stal poslaneckým zastoupením strany LSNS, která vznikla přejmenováním ČSS a již v květnu 1993 vystoupila z LSU. Poslanci tvořící klub LSU se v roce 1994 sloučili s klubem HSDMS.

Štěpení HSD-SMS mělo počátky v tom, že kandidátka ve volbách v roce 1992 byla dílem více stran. Počátkem roku 1993 se vyostřil spor HSD-SMS s Moravskou národní stranou, jejíž zástupci se dostali do Poslanecké sněmovny na kandidátce HSD-SMS. V lednu 1993 se tak z klubu HSD-SMS odštěpilo 10 poslanců, kteří vytvořili klub HSDMS (následně se – po vzoru strany – klub přejmenoval na ČMSS). Ale ani ČMSS se nedařilo zvýšit pravděpodobnost budoucího úspěchu ve volbách a tak se v prosinci 1994 spojila s LSU a obě strany vytvořily ČMUS. Následně po stranické fúzi vznikl i společný poslanecký klub ČMUS. Vnitrostranické spory způsobily pokles členů také u klubu SPR-RSČ, kdy většina poslanců postupně z klubu odcházela nebo byli vylučováni (z původních 14 jich ke konci volebního období v klubu zbylo 5). Tito poslanci nezakládali vlastní nové strany, ale přikláněli se k již existujícím stranám a jejich klubům a často více než dvakrát změnili svou klubovou příslušnost. Výjimkou byli tři poslanci vyloučení ze strany a klubu v listopadu 1992 za podporu zákonů, které umožnily rozdělení Československa; tito poslanci spoluustavili klub LSNS.

**Poslanecký klub LB.** Před volbami v roce 1992 utvořily stranické subjekty na krajní levici volební koalici Levý blok.<sup>17</sup> Členy koalice Levý blok byly KSČM a strana Demokratická levice ČSFR. Po volbách se v České národní radě ustavil klub poslanců Levého bloku. V klíčovém subjektu Levého bloku – KSČM – probíhaly v průběhu druhé poloviny roku 1992 a celého roku 1993 diskuse a spory o programovém směřování strany a o jejím pojmenování. Tyto vnitrostranické rozpory v KSČM probíhaly v době, kdy po sjezdu ČSSD (26. a 27. 2. 1993) přistoupil tehdejší předseda ČSSD Miloš Zeman k radikalizaci politiky ČSSD s cílem zabránit KSČM v expanzi na levém prostoru politického spektra. Na stranickém sjezdu KSČM v červnu 1993 zvítězilo neokomunistické křídlo vedené Miroslavem Grebeníčkem, který byl zvolen předsedou strany. Od KSČM se oddělila skupina politiků, kterou vedl Jaroslav Ortman; tito politici zároveň založili stranu s názvem Levý blok. Ke straně Levý blok se přidalo celkem 26, později již jen 24 poslanců. Ke KSČM se připojilo nejprve 9, později 10 poslanců. KSČM si po celé toto období udržela mezi voliči dominantní pozici v levicové části politického spektra, zatímco Levý blok byl postupně marginalizován.

V následujícím období nedocházelo k tak častým změnám příslušnosti poslanců k poslaneckým klubům (přesná data přestupů a směry přestupů uvádí Linek, Šalamounová [2001: 92–95]). Zdrojem většiny pohybů bylo rozštěpení hlavní vládní strany ODS v souvislosti s pádem vlády na konci roku 1997 a s nevyjasněným financováním strany. Z ODS se odštěpila skupina politiků a ustavila novou stranu (Unie svobody), do níž vstoupila téměř polovina poslaneckého klubu ODS (z počátku 31 poslanců, později i 32 a 33 poslanců). Nebudeme-li brát v potaz vylučování z klubu u poslanců SPR-RSČ v období 1992–1996, tak v následujícím volebním období 1996–1998 bylo možné zaregistrovat první vyloučení z poslaneckého klubu strany, která je – na rozdíl od SPR-RSČ – považována za demokratickou z hlediska jejího vnitřního řízení. V prosinci 1996 byli vyloučeni z klubu tři poslanci ČSSD; dva kvůli porušení stranické linie při hlasování o vládním návrhu státního rozpočtu a jedna poslankyně kvůli neoprávněnému používání akademického titulu. Poslanec Tomáš Teplík po třech měsících bez příslušnosti v poslaneckém klubu vstoupil do ODS. Poslanec Jozef Wagner a Marie Noveská zůstali po celý zbytek volebního období nezařazení. Díky těmto změnám se poměr 99:101 v neprospěch vládní koalice změnil na 100:2:98; někdy se také říkalo, že vláda měla 100+1 poslanců.

17 Při popisu vývoje Levého bloku/KSČM využíváme studii Fialy a Mareše [1999].

V období po roce 1998 docházelo k přesunům poslanců mezi kluby pouze výjimečně a žádný nový poslanecký klub nebyl ustaven na základě změn příslušnosti poslanců ke klubům. Přesuny mezi kluby nahradilo dobrovolné vystoupení, případně vyloučení z klubu, kdy se daný poslanec nepřipojil k žádnému klubu a zůstal nezařazený (v některých případech se formálně jednalo o dobrovolné vystoupení, přičemž daný poslanec anticipoval budoucí vyloučení z klubu). Frekvence těchto jevů souvisí s tím, jak velký rozdíl existuje mezi počtem mandátů poslanců vládních a opozičních: čím menší je rozdíl, tím častěji poslanci vystupují z klubu či z něj jsou vyloučeni. Těsnost vládní většiny svádí poslance vládních stran k tomu, aby váhali, zda podpořit vládní návrhy zákonů; těsné většiny totiž zajišťují, že poslanci tímto jednáním vydírají vládu a zvyšují svou cenu při jednání. Zároveň ale vylučování poslanců z klubů nebylo běžnou strategií stran. Jedná se totiž o nejzazší krok, ke kterému politické strany nerady přistupují, neboť pro ně znamená pro zbytek volebního období ztrátu z hlediska počtu mandátů, jimiž disponují při vyjednávání a hlasování na plénu.

Jedním z důvodů ukončení výše zmiňovaných přechodů mezi kluby – vedle postupné struktura-ce stranického systému – mohla být změna pravidel ustavování poslaneckých klubů, kterou přinesl nový jednací řád z roku 1995. Do té doby nově ustavované kluby měly nárok na finanční příspěvek na činnost od Sněmovny a na prostory pro vlastní činnost; zároveň postačovalo pouze pět poslanců na ustanovení takového klubu. Po přijetí nového jednacího řádu bylo nutné k ustavení klubu minimálně deset poslanců, což je oproti předchozí úpravě dvojnásobný počet (od roku 2006 postačují k ustavení poslaneckého klubu na počátku volebního období tři poslanci).<sup>18</sup> Také bylo upřesněno, že počet členů poslaneckého klubu musí zůstat po celou dobu na úrovni potřebné k ustavení klubu. Došlo k tomu v reakci na interpretační problémy při rozpadu klubu HSDMS, kdy po odchodu deseti poslanců zbylí čtyři poslanci obhajovali existenci klubu i poté, co počet členů klesl pod pět [viz Šimíček 1996: 107]. Jednací řád dále stanovuje, že poslanci příslušející k jedné politické straně mohou vytvořit pouze jeden poslanecký klub. Tato podmínka je jedním z omezení pro možnost vzniku nového poslaneckého klubu. Jedná se mimo jiné o reakci na rozštěpení desetičlenného poslaneckého klubu KDS na kluby KDS a KDS I. v době příprav na sjednocení s ODS. Dalším omezením pro kluby ustavené v průběhu volebního období je ztráta nároku na poměrné zastoupení v orgánech Sněmovny, tedy ve výborech či komisích, pokud Poslanecká sněmovna nerozhodne jinak, a na finanční příspěvek na činnost; jedná se o pojistku proti odštěpeneckým frakcím, které by mohly také získávat od Poslanecké sněmovny příspěvek na činnost. Naopak takto ustaveným klubům zůstalo právo na místnost pro jednání a určitá privilegia při projednávání na plénu Sněmovny (viz kapitola 3).

Úprava senátorských klubů v období 1996–1998 byla obdobná jako v Poslanecké sněmovně, neboť Senát zpočátku používal upravený jednací řád Poslanecké sněmovny. Jediným rozdílem byl počet senátorů nutný k ustavení senátorského klubu, který byl stanoven na pět. Senátní úprava používá stejné principy jako sněmovní, pouze se časem v Senátu vyvinula částečně odlišná pravidla, která berou v potaz skutečnost, že někteří senátoři kandidovali jako nezávislí či byli nominováni malou stranou. Tito senátoři se zaprvé mohou stát členy některého již existujícího senátorského klubu na základě písemné žádosti nebo zadruhé mohou utvořit vlastní senátorský klub; takto ustavený klub ale nemá automatický nárok na poměrné zastoupení v orgánech Senátu a musí o tom rozhodnout Senát.

18 Od roku 2006 je při ustavení poslaneckého klubu po volbách potřeba 3 poslanců, zatímco v průběhu volebního období již 10 poslanců. Kvůli tomuto ustanovení nedošlo v roce 2009 k ustavení poslaneckého klubu strany TOP 09, kterou založil bývalý předseda KDU-ČSL Kalousek a do níž s ním vstoupili další čtyři poslanci této strany; ti zůstali členy klubu KDU-ČSL.

## 2.4. Závěr

Dvě základní politické instituce (vláda a parlament) jsou v Česku organizovány primárně politickými stranami. Poměrný volební systém sice produkuje existenci politických stran v parlamentu a přispívá k rozvoji politické reprezentace založené na politických stranách, není nicméně možné hovořit o kauzalitě v tom smyslu, že by poměrný volební systém vedl k této dominantní pozici politických stran nebo že by hlavním zdrojem byl parlamentní systém vlády. Komparativní analýzy nicméně ukazují, že tyto dva parametry souvisí se silným postavením politických stran v parlamentu a vládě. Jejich postavení je dále posilováno způsobem organizace parlamentu a institucionálními pravidly ohledně legislativního procesu či fungování poslaneckých klubů. Na některé aspekty vládnutí, které souvisejí s politickými stranami a jejich zastoupením v parlamentu, jsme se zaměřili v této kapitole.

Český parlament je sice dvoukomorový, ale formálně pouze Poslanecká sněmovna ovlivňuje složení vlády. Z tohoto hlediska jsou i volby do Sněmovny a její stranické složení primární pro uvažování o stranickém systému v Česku. Volební systém do Poslanecké sněmovny byl od prvních demokratických voleb po pádu komunismu v roce 1990 velmi stabilní a pouze v roce 2002 došlo k dílčím změnám jeho dvou parametrů: mírnému zvýšení počtu obvodů z osmi na čtrnáct (a tedy snížení jejich průměrné velikosti) a změně přepočtu hlasů na mandáty z Hagenbach-Bischoffovy volební kvóty na d'Hondtova dělitele. Poměrný volební systém s relativně velkými volebními obvody umožnil ustavení a stabilizaci vícestranického systému. K tomu přispěly základní konfliktní linie české politiky (socio-ekonomická dimenze ohledně míry státní redistribuce) společně s dalšími zdroji stranické volby (sociálně liberální-konzervativní dimenze a emocionální vazba ke komunistickému režimu).

Stabilizace stranického systému vedla k tomu, že se souběžně stabilizovalo zastoupení stran v parlamentu, jak co do počtu stran, počtu mandátů jednotlivých stran, tak i pokud jde o jejich personální složení. Výzkumy ukazují, že poměrný volební systém posiluje homogenitu poslaneckých klubů a disciplinaci poslanců. Analýzy přechodů poslanců mezi jednotlivými kluby potvrdily, že přestupy poslanců mezi kluby byly typické pro první dekádu rozvoje demokratického parlamentu a výrazně souvisely s krystalizací a ustavováním stranického systému. V druhé dekádě se již takovéto přesuny neobjevují. K tomu pomohly nejen procesy uvnitř elektorátu a stran, ale i institucionální pravidla ohledně ustavování a fungování stran v parlamentu. Naopak pro druhou dekádu vývoje českého parlamentu jsou typické nečetné změny v personálním složení klubů, kdy se jedná o vystoupení či vyloučení poslance z klubu, po němž daný poslanec nevstoupí do jiné strany. Normy a identity stranictví se zdají být již pevně zakořeněny.

# 3. Legislativní proces a činnost parlamentu

Lukáš Linek, Zdenka Mansfeldová

Schvalování zákonů bývá jednou z hlavních činností každého parlamentu v moderních státech bez ohledu na typ politického režimu. V demokratických systémech – ať už jsou organizovány jako parlamentní, nebo prezidentské – to platí dvojnásob. Legislativní činnost byla dominantní činností českého parlamentu především na počátku politické a ekonomické transformace, kdy se vytvářel legislativní rámec demokratického státu a měnilo se komunistické právo na občanské liberálně-demokratické. Rovněž příprava na vstup do Evropské unie, která znamenala transponování evropských norem do národního právního řádu, představovala velký důraz na zákonodárnou funkci parlamentu. Vstup České republiky do Evropské unie představoval jednoznačně jeden z největších zásahů do fungování českého právního řádu, který se musel přizpůsobit zcela novým pravidlům vycházejícím z principu supranacionality [Syllová, Kolář 2008].

Pravomoc parlamentu regulovat chod společnosti zákony je v Česku omezena třemi základními principy. Zaprvé Ústava zakazuje přijímat takové zákony, které mění podstatné náležitosti demokratického právního státu. Druhým omezením jsou mezinárodní závazky. Třetím požadavkem na zákonodárnou činnost je obecnost zákonů: to znamená, že zákon by neměl být jednorázovým rozhodnutím s formálními charakteristikami zákona. Ústava zároveň definuje oblasti, které musí být zákonem upraveny, a určuje tak minimální hranici legislativní činnosti. Ostatní oblasti je možné upravit zákonem, pokud to parlament považuje za vhodné. Relativně extenzivní interpretace principu, podle něhož „nikdo nesmí být nucen k tomu, co neukládá zákon“, vede k rozšiřování oblastí, které upravují zákony, jež musí schválit parlament, a to na úkor vyhlášek a nařízení, jež vydává pouze vláda a ministerstva [Kolář, Pecháček, Syllová 2002: 140–141; Kolář, Syllová 2005: 35–37]. Oba tyto procesy vedou k tomu, že český parlament má obsáhlou zákonodárnou činnost a že vládnutí probíhá téměř výhradně pomocí zákonů.

Cílem této kapitoly je stručně popsat legislativní proces v České republice, a to jak v obecné rovině z hlediska jednotlivých politických institucí, tak z hlediska toho, jak probíhá projednávání zákonů v Poslanecké sněmovně a Senátu (s větším důrazem na Sněmovnu). Popis průběhu jednání zároveň ukáže, jaké jsou možnosti poslanců ovlivňovat legislativní proces a jak malá omezení práv poslanců a dalších aktérů ovlivňuje agendu, rozsah jednání a jeho výsledek. Následně analyzujeme organizaci a činnost Sněmovny v obecné rovině a ohledně schvalování zákonů, kdy se zaměřujeme na postavení vlády v legislativním procesu a vztah obou komor.

### 3.1. Legislativní proces

Legislativní proces lze pojímat úzce pouze z hlediska toho, co se odehrává v parlamentu, resp. jeho jednotlivých komorách, nebo v širším kontextu dalších aktérů, kteří se na schvalování zákonů podílejí. V tomto druhém případě se studium legislativního procesu věnuje především roli exekutivy při přípravě návrhů zákonů, kdy velkou část návrhů zákonů v parlamentních systémech předkládá vláda, a při jejich schvalování, kdy může být vyžadován souhlas prezidenta s návrhem zákona, který schválil parlament. Legislativní proces v sobě spojuje dvě významné funkce parlamentu: reprezentativní (především ve smyslu zprostředkování zájmů) a zákonodárnou. Jedná se většinou o zákonodárnou úpravou zformalizovaný proces (v českém případě jsou pravomoci jednotlivých politických institucí v legislativním procesu upraveny ústavou, zatímco legislativní proces uvnitř obou komor je upraven v jednacích řádech těchto komor), v němž se střetávají zájmy různých zájmových skupin a politických stran. V této části nejprve představíme celý legislativní proces od podání návrhu zákona po jeho vyhlášení, následně se zaměříme na legislativní proces ve Sněmovně a Senátu.

#### 3.1.1. Celkový přehled legislativního procesu

Legislativní činnost parlamentu (Poslanecké sněmovny a Senátu) se týká přijímání jak ústavních zákonů, tak běžných zákonů.<sup>19</sup> V obou případech je český parlament zákonodárcem výhradním, tj. nedělí se o tuto moc s veřejností, která by mohla participovat například formou referend.<sup>20</sup> Zákony jsou předkládány v Poslanecké sněmovně a právo předkládat návrhy zákonů mají (1.) jednotlivý poslanec nebo skupina poslanců; (2.) Senát; (3.) vláda; (4.) zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Kdokoli z uvedených aktérů může předložit návrh zákona, který se týká jakékoli oblasti; výjimku tvoří zákon o státním rozpočtu, kde má zákonodárnou iniciativu pouze vláda (k legislativnímu zázemí jednotlivých aktérů viz [Gerloch et al. 2008: 191–205]).

Ústava stanovuje podle obsahu zákona čtyři základní procedury schvalování zákonů, které se odlišují vztahem obou komor, jejich součinností a dokonce i pozicí prezidenta (přehled poskytuje tabulka 3.1). Jsou jimi: (1.) běžný legislativní proces; (2.) přijímání zákonů podle čl. 40 Ústavy rovnoprávně oběma komorami; (3.) přijímání ústavních zákonů; (4.) přijímání zákona o státním rozpočtu, který je schvalován pouze Poslaneckou sněmovnou; úprava schvalování státního rozpočtu se odlišuje od procedury schvalování zákonů v Poslanecké sněmovně [podrobněji Syllová et al. 2008: 227].

19 Formu legislativního procesu má i schvalování mezinárodních smluv. Parlamentem musí být schváleny pouze ty mezinárodní smlouvy, které se dotýkají lidských práv a svobod, politické a hospodářské smlouvy všeobecné povahy, smlouvy spojenecké a mírové, smlouvy, z nichž vzniká členství státu v mezinárodní organizaci, a smlouvy, k jejichž provedení je potřeba zákona. Obě komory musí takové smlouvy schválit. Procedura schvalování mezinárodních smluv je v obou komorách povětšinou nekontroverzní. Za více než patnáct let existence českého parlamentu byly zamítnuty pouze dvě mezinárodní smlouvy a o několik více jich bylo vzato zpět vládou. Proces schvalování je obdobný jako v případě schvalování zákonů s tím, že v Poslanecké sněmovně se místo tří čtení používají pouze dvě. Z těchto důvodů se smlouvám detailněji nevěnujeme (proces schvalování mezinárodních smluv viz [Syllová et al. 2008: 312–324]).

20 V České republice ústava umožňuje zavedení institutu referenda; prováděcí ústavní zákon však stále nebyl přijat. Ze zhruba dvou desítek návrhů ústavního zákona o referendu, ať už obecně formulovaných nebo spojených s určitým konkrétním rozhodnutím, byl úspěšný pouze návrh na konání referenda o vstupu státu do EU.



Tabulka 3.1. Typy zákonů a pravomoci komor českého parlamentu

Typ zákona	Vztah PS a Senátu (většina potřebná ke schválení)
Ústavní zákon	rovnováha obou komor (3/5 většina všech poslanců a 3/5 většina přítomných senátorů)
Zákon podle článku 40 Ústavy (volební zákon, zákon o jednacím řádu Senátu a zákon o vztahu obou komor)	rovnováha obou komor (prostá většina v obou komorách)
Běžný zákon	převaha PS, možnost přehlasovat Senát (prostá většina v obou komorách)
Zákon o rozpočtu	výhradní doména PS (prostá většina v PS)

Zdroj: Ústava ČR.

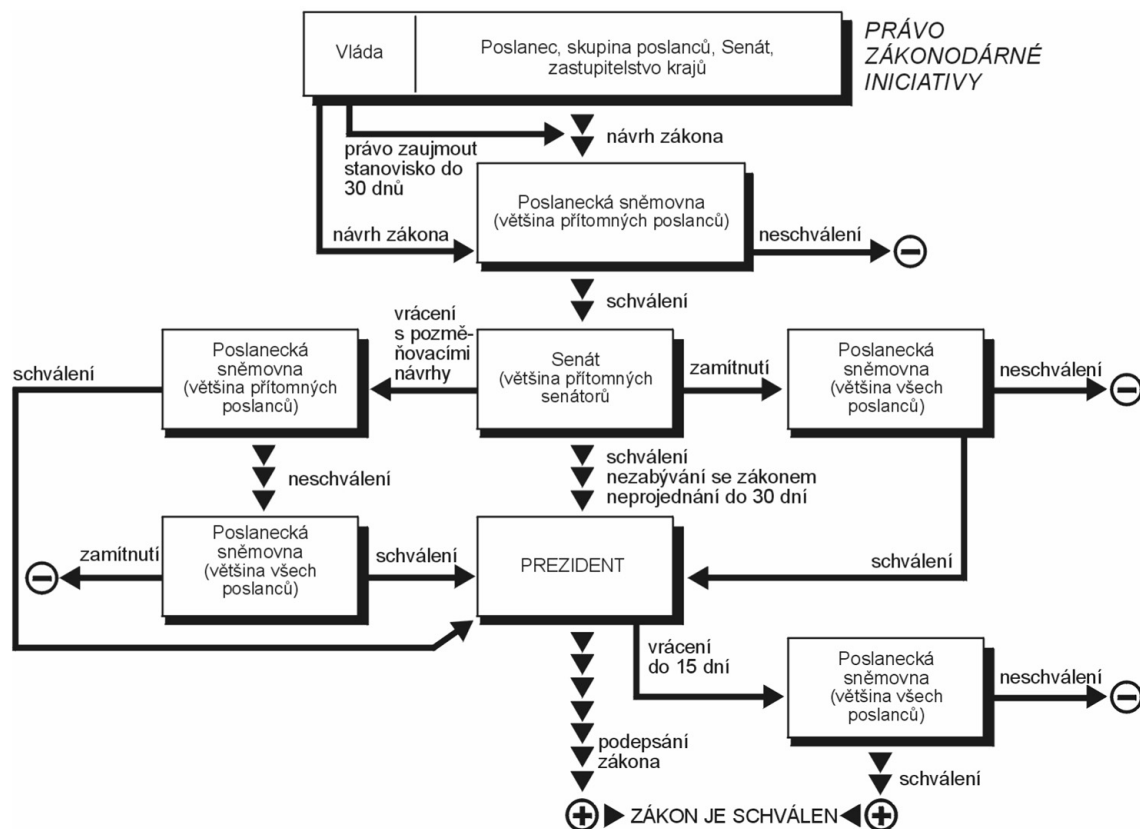
V případě běžného legislativního procesu jsou pravomoci obou komor odlišné a výrazně je mocensky upřednostněna Poslanecká sněmovna. Ve zjednodušené podobě probíhá legislativní proces tak, že návrh zákona je podán jako zákonodárná iniciativa do Poslanecké sněmovny, po jeho projednání postupuje do Senátu. Senát má 30 dní na to, aby se k zákonu vyjádřil: přijal jej, zamítl nebo vrátil s pozměňovacími návrhy Sněmovně. Pokud některý z těchto kroků ve stanovené 30-denní lhůtě neučiní, platí, že zákon byl přijat. V případě schválení je zákon postoupen k podpisu prezidentu republiky. V ostatních případech se vrací zákon do Poslanecké sněmovny, která může rozhodnutí Senátu přehlasovat nadpoloviční většinou všech poslanců. V případě, že se návrh vrací zpět s pozměňovacími návrhy Senátu, hlasuje Sněmovna o návrhu ve znění schváleném Senátem. Neschválí-li Sněmovna návrh zákona ve znění schváleném Senátem, hlasuje znovu o návrhu zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu. Návrh zákona je přijat, schválí-li jej Sněmovna nadpoloviční většinou všech poslanců.

Po schválení návrhu zákona parlamentem je zákon postoupen k podpisu prezidentu republiky. Prezident má právo do 15 dnů zákon s odůvodněním vrátit (s výjimkou ústavních zákonů). Prezidentské veto je v zásadě jediným nástrojem hlavy státu v legislativním procesu, neboť prezidentské možnosti v legislativním procesu nejsou velké; pro úplnost je dobré připomenout, že prezident nemá zákonodárnou iniciativu.<sup>21</sup> O vráceném zákonu hlasuje znovu Poslanecká sněmovna, podávání po-

21 Mezi dosavadními dvěma prezidenty existují rozdíly ve využívání vrácení zákonů do Sněmovny. Zatímco Václav Havel (ve funkci v letech 1993–2003) vrátil během deseti let svých dvou funkčních období 27 zákonů, tak Václav Klaus (ve funkci od 2003) během svého prvního pětiletého funkčního období vetoval 25 zákonů a v druhém funkčním období již dalších 5 zákonů. Rozdíl není pouze v celkových počtech, ale také v typu zamítnutého zákona: Klaus se zaměřil spíše na zákony související s ekonomickou a sociální politikou, Havel spíše na zákony, které by znamenaly určitá privilegia pro politiky či velké politické strany nebo odporovaly jeho pojetí spravedlnosti [Linek, Mansfeldová 2007: 24].

změňovacích návrhů není přípustné a k přehlasování prezidentského veta je potřeba většiny všech poslanců. Pokud tuto většinu vrácený zákon nezíská, není přijat. Pokud prezident zákon nevrátí, je zákon následně vyhlášen ve Sbírce zákonů. Orientační přehled o běžném legislativním procesu poskytuje graf 3.1.

Graf 3.1. Celkový přehled legislativního procesu



Zdroj: Ústava ČR; překresleno dle Linek, Šalamounová [2001: 10].

V případě, že je projednáván ústavní zákon nebo tzv. zákon podle čl. 40 Ústavy (volební zákon, zákon o zásadách jednání a styku obou komor a zákon o jednacím řádu Senátu), je pozice obou komor rovnovážná. Sněmovna nemůže přehlasovat Senát, Senát není vázán třicetidenní lhůtou na projednání zákona a obě komory musí schválit totožné znění zákona. Obě situace se odlišují pouze tím, jaké většiny musí schválit návrh zákona. V případě ústavního zákona jsou to třípětinová většina všech poslanců (120 poslanců) a třípětinová většina přítomných senátorů (49 senátorů v případě přítomnosti všech) a v případě zákona podle čl. 40 Ústavy postačuje prostá většina přítomných poslanců a senátorů. V Ústavě není stanoveno, že by legislativní proces týkající se těchto dvou typů zákonů

musel nutně sledovat sekvenci Poslanecká sněmovna → Senát. Může totiž nastat situace, že Senát pozmění původní návrh Poslanecké sněmovny a o tomto senátním návrhu poté hlasuje Poslanecká sněmovna. K přijetí je třeba nadpoloviční většiny všech poslanců. Sekvence schválení tak nakonec může být i opačná v pořadí Senát → Poslanecká sněmovna.

#### 3.1.2. Legislativní proces v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR

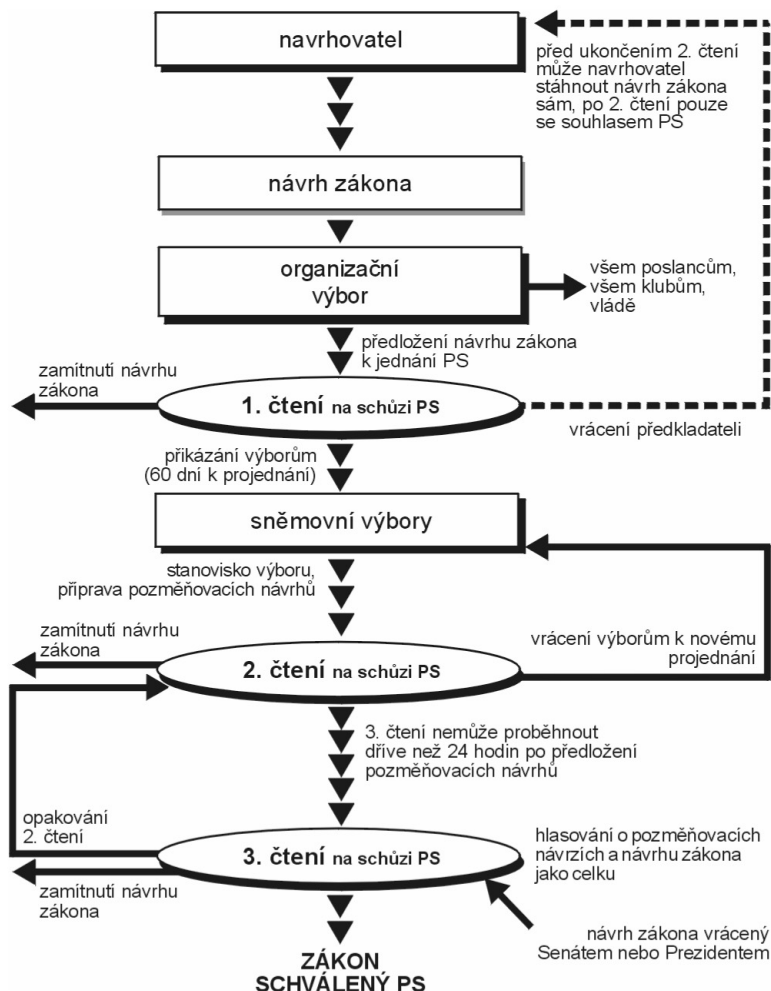
Způsob organizování legislativního procesu v Poslanecké sněmovně můžeme rozdělit na dvě etapy. Do roku 1995 se legislativní proces v Poslanecké sněmovně řídil jednacím řádem České národní rady, který byl přijat v srpnu 1989 ještě před změnou politického režimu. Nový jednací řád, který vstoupil v platnost v srpnu 1995, přinesl výraznou změnu v legislativním procesu. Částečnou změnu znamenala i novela z roku 2000, která umožnila zrychlené schválení návrhů zákonů. V prvním období českého parlamentu (1993–1995) byl návrh zákona diskutován nejdříve ve výborech, které mohly předložit pozměňovací návrhy. Po diskusi ve výborech byl návrh předložen k diskusi na plénu Sněmovny. Kromě výborů mohli pozměňovací návrhy předložit i jednotliví poslanci. Hlasováno bylo o všech návrzích okamžitě po jejich předložení (podrobnosti o legislativním procesu v tomto období podává [Linek, Šalamounová 2001: 14–15]). Jednací řád, který vstoupil v platnost v srpnu 1995, zavedl oproti předchozímu období s jedním čtením v Evropě klasický institut tří čtení.<sup>22</sup> To poskytuje dostatek možností a času pro vyhodnocení kvality návrhu, přípravu pozměňovacích návrhů a účast zájmových skupin v procesu přípravy legislativy. Přehledně jednotlivé kroky legislativního procesu, které v dalších odstavcích podrobněji popisujeme, zobrazuje schéma graf 3.2.

Návrh zákona je předkládán předsedovi Sněmovny, který jej postoupí organizačnímu výboru a rozešle všem poslancům a poslaneckým klubům. Pokud není navrhovatelem vláda, požádá ji, aby se do 30 dnů od doručení žádosti k návrhu svým stanoviskem vyjádřila. Po vyjádření vlády k návrhu zákona nebo nevyjádří-li se vláda k takovému návrhu do 30 dnů od doručení žádosti, doporučí do 15 dnů organizační výbor předsedovi Sněmovny zařadit předložený návrh zákona do návrhu pořadu schůze Sněmovny. Současně navrhne, kterému výboru, popřípadě výborům má být návrh přikázán k projednání, a určí zpravodaje pro první čtení. Předseda Sněmovny přihlédne k doporučení organizačního výboru a rozhodne o zařazení návrhu zákona do návrhu pořadu nejbližší schůze Sněmovny. Pokud se organizační výbor včas nevyjádří, zařadí předseda návrh zákona do návrhu pořadu schůze Sněmovny bez doporučení organizačního výboru, určí zpravodaje pro první čtení a navrhne přikázání návrhu zákona k projednání výboru nebo několika výborům.

Prvé čtení návrhu zákona je fáze legislativního procesu, která má umožnit už v počátečním stadiu vyřadit návrhy, které nemají politickou podporu ve Sněmovně, zbytečně by procházely všemi fázemi legislativního procesu a zatěžovaly by tak Sněmovnu. Zároveň v této fázi může docházet k signalizaci pozic jednotlivých stran, případně frakcí, k návrhu zákona. V prvním čtení uvede návrh zákona navrhovatel; po něm vystoupí zpravodaj určený organizačním výborem nebo předsedou Sněmovny. Po vystoupení navrhovatele a zpravodaje se koná obecná rozprava, v níž lze podat návrh na zamítnutí návrhu nebo na jeho vrácení předkladateli. Není-li návrh zákona zamítnut nebo vrácen

<sup>22</sup> O přípravě nového Jednacího řádu viz Linek, Šalamounová [2001: 15–16]; k vývoji a ustavení systému tří čtení v Evropě viz Gerloch et al [2008: 210–212].

Graf 3.2. Schéma legislativního procesu v Poslanecké sněmovně od roku 1995



Zdroj: Jednací řád Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR; překresleno dle Linek, Šalamounová [2001: 17].

Poznámka: V letech 1995–2004 se o zamítnutí návrhu zákona hlasovalo hned ve druhém čtení; od roku 2004 se o takovémto návrhu hlasuje až ve třetím čtení (graf obsahuje situaci před rokem 2004).

k dopracování, rozhodne Sněmovna o jeho přikázání výboru nebo výborům a o případném zkrácení či prodloužení standardní šedesátidenní lhůty k projednání návrhu ve výborech. Zkrácení o více než 30 dnů může zablokovat námitka 50 poslanců nebo dvou poslaneckých klubů a prodloužení o více než 20 dní je podmíněno souhlasem navrhovatele.

Doba mezi prvním a druhým čtením je nejdůležitější pro podávání pozměňovacích návrhů a je to i prostor, kde mohou různé zájmové skupiny uplatnit své návrhy. Návrh zákona je totiž projednáván ve výborech, kde probíhá věcné posouzení návrhu zákona. Většinou projednává návrh zákona pouze jeden výbor (cca 70 procent případů) a pouze výjimečně více než dva výbory [viz Syllová et al. 2008: 395]. Ačkoli diskuze nebývají vyhocené a jsou bez osobních výpadů (na rozdíl od jednání pléna Sněmovny), hlasování často odrážejí rozdělení vládních a opozičních poslanců. Výbory mohou doporučit Sněmovně, aby návrh zákona přijala, zamítla či schválila s pozměňovacími návrhy. Pozměňovací návrhy schválené ve výborech jsou pak ve druhém čtení předloženy zpravodajem výboru na plénu Sněmovny.

Druhé čtení návrhu zákona ve Sněmovně je hlavním prostorem pro projednávání pozměňovacích či jiných návrhů. V obecné rozpravě může zaznít návrh na zamítnutí či vrácení k novému projednání ve výborech. V letech 1995–2004 se o návrhu na zamítnutí návrhu hlasovalo hned ve druhém čtení; od roku 2004 se o takovémto návrhu hlasuje až ve třetím čtení (graf 3.2 obsahuje situaci před rokem 2004). Po projednání návrhu probíhá podrobná rozprava, v níž mohou jednotliví poslanci podávat pozměňovací návrhy. Tyto návrhy dokonce nemusí souviset s projednávaným návrhem (tzv. přílepky a rozhodnutí Ústavního soudu v jejich věci; viz dále). Není-li návrh zákona vrácen k dalšímu projednání ve výborech, automaticky postupuje do třetího čtení.

Třetí čtení návrhu zákona může být zahájeno nejdříve 72 hodin po doručení pozměňovacích návrhů poslancům; se souhlasem navrhovatele lze lhůtu zkrátit na minimálně 48 hodin. Ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb a podat návrh na opakování druhého čtení. Třetí čtení je především o hlasování, a proto po většinou krátké rozpravě Sněmovna nejdříve hlasuje o návrzích na zamítnutí návrhu zákona vznesených ve druhém čtení, poté o pozměňovacích návrzích k návrhu zákona, a nakonec se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas.

Zavedení institutu tří čtení vedlo k prodlužování průměrné doby schvalování zákona. Počítáme-li tuto dobu v měsících od podání návrhu zákona ve Sněmovně do jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, pak činila ve volebním období 1992–1996 za použití starého jednacího řádu průměrná doba necelých pět měsíců, zatímco v následujících funkčních obdobích za použití nového jednacího řádu se třemi čteními se tato doba prodlužovala a ve funkčním období 2002–2006 činila necelých osm měsíců [Syllová et al. 2008: 390]. Prodlužování doby trvání legislativního procesu je někdy značnou komplikací v situaci, která vyžaduje rychlé schválení zákona. Proto existuje možnost zkráceného jednání o návrhu zákona.

Procedura zkráceného jednání byla zavedena v roce 2000 pro návrhy zákonů, které nemají kontroverzní charakter. Tzv. schválení návrhu zákona v prvním čtení bylo přijato v souvislosti s přípravou vstupu země do EU a umožňuje, aby byl návrh zákona schválen v Poslanecké sněmovně už v prvním čtení, tzn. bez projednávání ve výborech, bez procedury navrhování pozměňovacích návrhů, a tedy bez druhého a třetího čtení. Zkrácené jednání může navrhnout pouze navrhovatel a musí jej v návrhu zákona odůvodnit. Proceduru lze zablokovat námitkou dvou poslaneckých klubů nebo 50 poslanců; opozice tak má velkou možnost zablokovat zkrácené jednání. Ve volebním období 2002–2006 vláda této možnosti využívala přibližně v 5–8 procentech návrhů zákonů, nicméně často byly tyto žádosti zablokovány a návrhy zákonů byly projednávány v klasických třech čteních [Syllová et al. 2008: 240].

Jednací řád poskytuje ještě druhou možnost, jak projednávat ve zrychleném jednání návrhy zákonů. Jedná se o zákonodárny proces ve stavu legislativní nouze, kterou vyhláší předseda Sněmovny na návrh vlády. Legislativní nouze bývá vyhlášována pro schválení konkrétního návrhu zákona, jehož nepřijetím by mohla být ohrožena práva a svobody občanů, bezpečnost státu nebo by státu hrozily značné hospodářské škody. Tato procedura vynechává první čtení a místo něj předseda Sněmovny určí výbor, který musí návrh zákona projednat v určité časové lhůtě. Následně se koná na plénu Sněmovny druhé čtení, po němž může bezprostředně následovat třetí čtení. Oproti zkrácenému jednání v prvním čtení není možné kvalifikovanými menšinami blokovat takovéto projednávání a zároveň je možné podávat pozměňovací návrhy.

### 3.1.3. Schvalování návrhu zákona o státním rozpočtu v Poslanecké sněmovně

Od procedury schvalování zákonů se odlišuje projednávání a schvalování zákona o státním rozpočtu, který je výsadní pravomocí Poslanecké sněmovny. Tento monopol Sněmovny na zákon o státním rozpočtu vychází z ústavní úpravy, dle níž je vláda odpovědná pouze Sněmovně a Sněmovna ustavuje vládu. Státní rozpočet je vlastně plánem vlády, co a jak bude v následujícím roce financovat. Součástí zákona o státním rozpočtu nemohou být změny, doplnění nebo zrušení jiných zákonů. Návrh státního rozpočtu předkládá vláda předsedovi Sněmovny nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku, tj. do konce září. Dodatky k takovému návrhu může předložit nejpozději 15 dnů před schůzí Sněmovny, na níž má dojít k prvnímu čtení zákona. Předseda přikáže návrh zákona o státním rozpočtu k projednání rozpočtovému výboru.

Nejdůležitější součástí projednávání rozpočtu je první čtení, ve kterém se narýsují jasné obrysy toho, jaké budou příjmy a výdaje rozpočtu a jeho saldo. Sněmovna základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu schválí nebo doporučí vládě jejich změny a stanoví termín pro předložení nového návrhu. Schválí-li Sněmovna základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu, nelze je během jeho dalšího projednávání měnit. Sněmovna se současně usnese na přikázání jednotlivých kapitol návrhu zákona o státním rozpočtu výborům. Výbory projednají přikázané kapitoly návrhu zákona o státním rozpočtu a ve lhůtě stanovené Sněmovnou předloží svá usnesení rozpočtovému výboru. Minimální doba k projednání přikázané kapitoly návrhu zákona o státním rozpočtu ve výboru je 30 dnů. Výbor může navrhnout změny pouze v té kapitole státního rozpočtu, která mu byla přikázána. Chce-li dosáhnout změny v jiné kapitole, požádá o projednání změny výbor, kterému byla kapitola přikázána. Ke všem návrhům na změny je výbor povinen vyžádat si stanovisko správce kapitoly.

Ještě před tím, než nastane druhé čtení, projedná rozpočtový výbor usnesení ostatních výborů a přijme k nim vlastní usnesení. Ve druhém čtení jsou především předkládány pozměňovací návrhy; často se jedná o tzv. porcování medvěda, což znamená financování akcí a projektů v lokalitě působení poslance. Třetí čtení návrhu zákona o státním rozpočtu lze zahájit nejdříve 48 hodin po skončení čtení druhého. Ve třetím čtení lze navrhnout pouze opravu legislativně technických chyb a na jeho závěru Sněmovna hlasuje o pozměňovacích návrzích. Nakonec se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona o státním rozpočtu souhlasí. Hlasování o rozpočtu patří ke klíčovým politickým otázkám, které bývají rozhodovány striktně podle stranického klíče a důležitou úlohu zde hrají poslanecké kluby. Při hlasování je vždy vyžadována vysoká stranická disciplína a hlasování mimo linií klubu může mít pro poslance nepříjemné důsledky, zejména v případě těsné většiny nebo menšinové vlády.

### 3.1.4. Legislativní proces v Senátu

Jednací řád Senátu, který byl schválen oběma komorami až v roce 1999, nepřinesl výraznou změnu pravidel a logiky legislativního procesu v Senátu oproti situaci před tím, kdy jednání Senátu řídil upravený jednací řád Sněmovny. To je způsobeno především tím, že Senát je vázán ústavním pravidlem, podle nějž se musí do 30 dnů usnést na stanovisku k zákonu. V tomto časovém limitu musí Senát z formálního hlediska stihnout jednání o návrhu zákona ve výborech a v Senátu; proto se od počátku konalo v Senátu pouze jedno čtení o návrhu zákona a proto jednací řád obsahuje přísnější lhůty pro projednávání zákonů. Časová tíseň zároveň způsobuje, že v porovnání s jednacím řádem Sněmovny dává senátní jednací řád organizačnímu výboru značné pravomoci.

Organizační výbor Senátu do tří dnů od postoupení návrhu zákona ze Sněmovny jej přikáže výboru, případně výborům; vždy ale určí ten, který je zodpovědný návrh projednat, tzv. garanční výbor. Jednání ve výboru probíhá – vzhledem k systému jednoho čtení – před jednáním na plénu. Při jednání výboru je možné předkládat stejné návrhy usnesení, jaké může k návrhu zákona přijmout Senát: nezabývat se, schválit, zamítnout nebo vrátit s pozměňovacími návrhy. Zároveň mohou jednotliví senátoři předkládat pozměňovací návrhy. Zpravodaj garančního výboru vypracovává zprávu, která obsahuje usnesení všech výborů a přehled pozměňovacích návrhů schválených ve výborech; v omezené míře dochází ke koordinaci činnosti výborů.

Návrh zákona musí být zařazen na jednání Senátu nejpozději pět dní před uplynutím třicetidení lhůty. Hned z počátku jednání je možné navrhnout, aby se Senát návrhem zákona nezabýval, a v případě, že Senát tento návrh schválí, je zákon v Parlamentu přijat. Pokud se tak nestane, pokračuje jednání obecnou rozpravou, v níž může Senát návrh zákona schválit ve znění postoupeném Sněmovnou nebo zamítnout (tím pádem se návrh zákona vrací do PS). V případě, že nenastane ani jedna z těchto možností, je zahájena podrobná rozprava, při níž jsou podávány pozměňovací návrhy, o nichž se následně hlasuje. Nakonec musí Senát schválit usnesení, že návrh zákona vrací PS s pozměňovacími návrhy. Nedojde-li ke schválení žádného usnesení, má se po uplynutí 30 dnů za to, že Senát návrh zákona schválil.

## 3.2. Organizace činnosti Parlamentu ČR

Schůze Poslanecké sněmovny běžně svolává organizační výbor v pravidelném několikátýdenním cyklu. Podle zákona o jednacím řádu lze schůze svolat i z jiných důvodů, a to na základě usnesení Sněmovny, žádosti vlády v případě hlasování o důvěře vládě v průběhu volebního období či žádosti skupiny poslanců (od roku 1995 stačí 1/5 poslanců, do roku 1995 to byla 1/3 poslanců). Program schůze připravuje organizační výbor, nicméně na počátku schůze může jakýkoliv poslanec požádat o změnu programu; v případě schůze svolané na žádost skupiny poslanců se hlasuje pouze o schválení navrženého programu.

Schůze Sněmovny jsou zakomponovány do pravidelného cyklu, v němž se střídají týdny, kdy poslanci jednají ve výborech, kdy jednají na plénu a kdy jsou přítomni ve svém volebním obvodu. Tento cyklus se mezi lety 1993–2004 pohyboval v rozmezí pěti až sedmi týdnů. V období do roku 1995 bývaly schůze svolány na každý pátý týden. Od roku 1996 byl cyklus šesti nebo sedmitýdenní, kdy dva týdny trvala schůze Poslanecké sněmovny, další týden byl tzv. variabilní, který mohl zahrnovat

pokračování schůze či volno, další dva až tři týdny zabíraly schůze výborů, na něž navazoval týden pro práci komisí. V posledních letech je cyklus jednání šestitýdenní, kdy v prvních dvou týdnech probíhají jednání výborů, pak následuje týden na poslaneckou činnost v regionu, poté dva týdny jednání na plénu a cyklus je ukončen jedním týdnem, v němž se podle potřeby poslanci mohou věnovat agendě, kterou nestihli v předchozím období projednat. Může tedy pokračovat jednání pléna Sněmovny nebo mohou jednat výbory a různé podvýbory a komise.

Od roku 1995 mají schůze Poslanecké sněmovny pravidelnou strukturu obsahu, kdy jako první jsou projednávány zákony, které vrátil k novému projednání prezident a od roku 1997 i Senát. Poté Sněmovna projednává zákony ve druhém čtení, kdy výbory a poslanci předkládají pozměňovací návrhy k zákonům. Následně jsou projednávány návrhy zákonů v prvním čtení. Na konci schůze probíhají třetí čtení k návrhům zákonů. Od roku 2004 jsou na základě novely jednacího řádu vyčleněny středy a pátky jednacích dní pro třetí čtení návrhů zákonů. Do průběhu schůze na čtvrté odpoledne jsou pravidelně řazeny interpelace.

V čase dochází k nárůstu činnosti Sněmovny, a to ať sledujeme počet schůzí, počet jednacích dnů, počet projednávaných zákonů či počet hlasování (viz tabulka 3.2). Změny – a především nárůst – hodnot jednotlivých indikátorů činnosti Sněmovny nemají jeden zdroj, ale jsou spíše důsledkem souběžného působení rozličných faktorů. Těmito faktory jsou především: (1.) změna způsobu projednávání zákonů, kdy Poslanecká sněmovna využívala k projednávání zákonů do roku 1995 systém jednoho čtení a od roku 1995 systém tří čtení; (2.) proměna vztahů mezi politickými stranami, zvláště vztah opozičních stran k vládě; (3.) legislativní aktivita směřující k harmonizaci českého práva s evropským; (4.) postupná proměna prezentace politiky směrem k politickému střetu odehrávajícímu se v Poslanecké sněmovně.

Od roku 1993 dochází k nárůstu počtu schůzí Poslanecké sněmovny. Vzhledem k rozdílným délkám volebních období je vhodné přepočítat počet schůzí na rok; zatímco v období 1993–1996 byl průměrný počet schůzí více než jedenáct, v období 2006–2009 již téměř dvacet. Hlavním zdrojem nárůstu počtu schůzí je nárůst počtu schůzí svolaných na žádost poslanců, kterých bylo v průběhu pátého volebního období 29. Tyto schůze většinou trvají jeden, případně dva dny, jsou svolávány poslanci opozice a jsou využívány k prezentaci politického střetu nikoli nutně nad návrhem zákona, který komora projednává, ale nad jiným aktuálním politickým tématem. V důsledku tohoto počtu krátkých schůzí svolaných na základě žádosti poslanců došlo v posledním volebním období k poklesu průměrné délky schůze (z více než pěti dnů na necelé čtyři dny). Průměrná délka schůze je v současnosti velmi podobná průměrné délce schůze na počátku 90. let, kdy relativně krátké schůze byly způsobeny projednáváním návrhů zákonů pouze v jednom čtení. Přejít na tři čtení způsobil nárůst průměrné délky schůzí od roku 1996.

Ve srovnání s prvním volebním obdobím Sněmovny došlo v dalších obdobích k nárůstu počtu hlasování, ať již počítaných jako průměr na rok či průměr na schůzi. To souvisí především s již zmiňovaným přechodem na tři čtení. Počet hlasování se dramaticky zvýšil v letech 1998–2002 a 2002–2006. Na tento nárůst mělo hlavní vliv zvýšení počtu projednávaných zákonů v důsledku přijímání českých zákonů transponujících evropské směrnice a nařízení do českého práva. V roce 2000, kdy byl proces harmonizace českého práva na vrcholu, trvala průměrná schůze déle než osm dní a na každé schůzi proběhlo v průměru 530 hlasování. Rozsah zákonodárné činnosti postupně rostl a vrcholu dosahoval v rozmezí let 2000–2004, kdy se ČR připravovala na vstup do EU a průměrný počet předložených ná-



**Tabulka 3.2. Počet schůzí, jednacích dnů a hlasování v jednotlivých funkčních obdobích PS (1993–2009)**

	1993–1996	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2009
Ustavující schůze	1	1	1	1	1
Počet schůzí svolaných na základě požadavku poslanců	3	6	18	13	29
Počet schůzí svolaných na základě usnesení PS	1	2	2	2	0
Počet schůzí svolaných na základě požadavku vlády	0	0	0	2	2
Pravidelné schůze	35	17	30	38	27
Počet schůzí (celkem)	40	26	51	56	59
Počet schůzí (průměr na rok)	11,4	13,0	12,8	14,0	19,7
Počet jednacích dnů (celkem)	135	138	277	301	219
Počet jednacích dnů (průměr na rok)	39	69	69	75	73
Délka schůze (průměr v jednacích dnech)	3,4	5,3	5,4	5,4	3,7
Počet hlasování (celkem)	5380	5000	14 101	14 148	6532
Počet hlasování (průměr na rok)	1921	2500	3525	3537	2177
Počet hlasování (průměr na jednací den)	50	36	51	47	30
Počet hlasování (průměr na schůzi)	168	192	276	253	111
Počet předložených zákonů (celkem)	436	221	785	740	490
Počet předložených zákonů (průměr na rok)	125	111	196	185	163
Počet předložených zákonů (průměr na měsíc)	10,4	9,2	16,4	15,4	13,6

Zdroj: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, [www.psp.cz](http://www.psp.cz); vlastní výpočty.

Poznámka: Stav k 1. 8. 2009.

Při výpočtech průměrů na rok jsme brali v potaz následující váhy: 1993–1996: 3,5; 1996–1998: 2; 1998–2002: 4; 2002–2006: 4; 2006–2009: 3.

Počet schůzí nebere v potaz společné schůze PS a Senátu svolané kvůli volbě prezidenta a slibu prezidenta v letech 1993, 1998 a 2003. V roce 1995 byla svolána jedna schůze na základě požadavku Úřadu vyšetřování Policie ČR ohledně vydání souhlasu s trestním stíháním poslance; tato schůze je započítána pouze do celkového počtu schůzí.

Elektronické hlasovací zařízení bylo instalováno v září 1993; proto všechny výpočty pro první funkční období zahrnují poslední čtyři měsíce roku 1993 a zbývající roky.

vrhů zákonů v té době dosahoval dvou set. Souběžně s rostoucím počtem předkládaných a projednávaných zákonů roste ale i podzákonná normotvorba, a to dokonce ještě vyšším tempem [viz Syllová et al. 2008: 210].

Popisy legislativního procesu ve Sněmovně a přípravy programu schůze Sněmovny ukázaly silnou individualizaci těchto procesů: kterýkoli poslanec může předložit návrh zákona, podávat pozměňovací návrh k zákonu, navrhopvat hlasování o zákonu (zamítnutí, vrácení předkladateli k dopracování, přerušlení projednávání bodu do nového projednání výbory apod.) a navrhopvat doplnění a odstranění bodů z návrhu programu schůze. K těmto oprávněním jednotlivých poslanců je nutné připočíst ještě právo každého poslance účastnit se debaty k návrhu zákona. Jediným omezením je právo Sněmovny se usnést, že k jednomu bodu programu může poslanec hovořit nanejvýše dvakrát a že doba projevu může dosáhnout maximálně 10 minut. Jedinou situací, kdy jsou velká privilegia jednotlivých poslanců omezena, je právo navrhopvat přerušlení schůze Sněmovny, což může pouze předseda poslaneckého klubu a předsedající. Všechna tato zmiňovaná oprávnění se týkají práva navrhopvat obsah zákona a způsobu a postupu projednávání; o všech návrzích hlasuje Sněmovna.

Schůze Senátu jsou svolávány jeho organizačním výborem. Zároveň mohou být svolány na žádost 1/3 senátorů, což bývá velmi zřídka. Indikátory aktivity Senátu odrážejí částečně jiné procesy než ty sněmovní (viz tabulka 3.3). Počet schůzí Senátu rostl až do roku 2002, od kdy zase postupně klesá; obdobný trend se týká i počtu jednacích dní. Počet projednávaných návrhů má vrchol až v následujícím funkčním období Senátu, kdy vrcholila vládní aktivita týkající se harmonizace českého práva s evropským. Postupně dochází k nárůstu počtu konaných hlasování, který vzhledem k pozici Senátu v legislativním procesu neodráží pouze absolutní nárůst projednaných zákonů, ale mění se postoj Senátu v legislativním procesu směrem k větší aktivitě při pozměňování zákonů schválených Sněmovnou (viz dále). Největší počet hlasování proběhl v období 2004–2006, kdy Senát vracel a zamítal velkou část návrhů zákonů (pravcová většina v Senátu vs. levostředá a pravostředá většina ve Sněmovně). Naopak v období 2006–2008, kdy vláda měla většinu jak ve Sněmovně, tak v Senátu, došlo k výraznému poklesu počtu jednacích dní a hlasování a schůze byly v průměru také velmi krátké. Typické pro aktivity Senátu je jejich pokles v období po volbách do Poslanecké sněmovny, kdy téměř po dobu jednoho roku Senát čeká na ukončení legislativního procesu v Poslanecké sněmovně.

**Tabulka 3.3. Počet schůzí, jednacích dnů a hlasování v jednotlivých funkčních obdobích Senátu (1996–2008)**

	1996–1998	1998–2000	2000–2002	2002–2004	2004–2006	2006–2008
Počet schůzí	17	23	22	18	15	17
Počet jednacích dnů (celkem)	45	60	64	54	51	36
Délka schůze (průměr v jednacích dnech)	2,6	2,6	2,9	3,0	3,4	2,1
Počet hlasování (celkem)	690	1366	1334	1329	1602	790
Počet hlasování (průměr na jednací den)	15	23	21	25	31	22
Počet hlasování (průměr na schůzi)	41	59	61	74	107	46
Počet předložených zákonů (celkem)	111	224	253	260	237	193
Počet předložených zákonů (průměr na rok)	56	112	127	130	119	97

Zdroj: Senát Parlamentu ČR; vlastní výpočty.

Poznámka: Stav k 1. 11. 2008.

Počet schůzí nebere v potaz společné schůze PS a Senátu svolané kvůli volbě a slibu prezidenta.

### 3.3. Legislativní činnost

#### 3.3.1. Legislativní činnost Poslanecké sněmovny

Již v předchozí části jsme zmiňovali nárůst počtu předložených a projednávaných zákonů v čase, který částečně oslabuje v posledním volebním období. Jedná se o opačnou tendenci, než která je vidět v západoevropských parlamentech, kde se objem legislativní aktivity snižuje ve srovnání s jinými činnostmi parlamentu [Green-Pedersen 2005]. Mezi hlavní důvody tohoto nárůstu jsme zmínili proces harmonizace českého práva s evropským. Této interpretaci napomáhá způsob označování zákonů, který začala od roku 1998 používat vláda ČSSD; ty zákony, které souvisely s harmonizací, byly speciálně označeny. Podíl takto označených zákonů dosahoval nad 40 procent všech vládou předkládaných návrhů zákonů. Vláda nicméně takto označovala i návrhy zákonů, které evropské právo do českého netransponovaly [Syllová, Kolář 2008: 32–34]. Vysoký počet předkládaných zákonů v době vlád, kterým dominovala ČSSD, je některými autory interpretován jako důsledek snahy sociálnědemokratických politiků prosazovat větší rozsah legislativní regulace, než měli politici s liberálním a konzervativním zaměřením [Gerloch et al. 2008: 320]. Časový souběh vlád pod vedením ČSSD a harmonizace českého práva ztěžuje rozřešení těchto dvou interpretací, nicméně dílčí analýzy nám poskytnou alespoň částečné vodítko.

Tabulka 3.4. Navržené a schválené zákony v Poslanecké sněmovně podle předkladatele a volebního období

Období	Předkladatel	Návrhy zákonů		Schválené		Míra úspěšnosti
		N	%	N	%	%
1. volební období 1992–1996	Vláda	251	58	151	74	60
	Poslanci	184	42	52	26	28
	Senát	–	–	–	–	–
	Kraje	–	–	–	–	–
	Celkem	435	100	203	100	47
2. volební období 1996–1998	Vláda	113	52	86	75	76
	Poslanci	104	47	27	24	26
	Senát	2	1	1	1	50
	Kraje	–	–	–	–	–
	Celkem	219	100	114	100	52
3. volební období 1998–2002	Vláda	467	60	326	73	70
	Poslanci	285	36	110	25	39
	Senát	19	2	9	2	47
	Kraje	10	1	3	1	30
	Celkem	781	100	448	100	57
4. volební období 2002–2006	Vláda	457	62	372	75	81
	Poslanci	230	31	109	22	47
	Senát	17	2	5	1	29
	Kraje	36	5	7	1	19
	Celkem	740	100	493	100	67
5. volební období 2006–2009	Vláda	241	61	218	73	90
	Poslanci	127	32	68	23	54
	Senát	12	3	6	2	50
	Kraje	17	4	6	2	35
	Celkem	397	100	298	100	75

Zdroj: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, [www.psp.cz](http://www.psp.cz); vlastní výpočty.

Poznámka: Stav k 1. 11. 2009. V posledním volebním období byly brány v potaz pouze ty zákony, u nichž byl legislativní proces ukončen. Jako schválené jsou považovány ty zákony, které jako schválené opustily PS před jejich projednáváním v Senátu; to, že nějaký zákon nebyl následně schválen kvůli vrácení zákona Senátem či prezidentem, tato tabulka nezohledňuje. V prvním a třetím volebním období prezentujeme částečně odlišné údaje od Syllové et al. [2008: 381–383]. Míra úspěšnosti je vypočítávána jako podíl schválených zákonů na předložených návrzích zákonů.

Nejčastějším navrhovatelem zákonů je vláda, naopak Senát a kraje navrhují zákony spíše výjimečně. Relativně často navrhují zákony i poslanci, ať už ve skupině s dalšími, nebo individuálně. Podíl jednotlivých aktérů na navrhování zákonů v čase je překvapivě stabilní: podíl vlády variuje od 52 do 62 procent všech návrhů, podíl Senátu a krajů nepřevyšuje pět procent a zbylé zákony navrhují poslanci (31–47 procent). V případě vlády nastal po prvním volebním období, kdy její podíl na celkovém počtu předložených zákonů dosáhl 58 procent, pokles na 52 procent ve druhém volebním období. V následujících obdobích již došlo ke zpětnému nárůstu jejího podílu na předložených návrzích na 60 procent ve třetím a 62 procent ve čtvrtém volebním období (viz tabulka 3.4).

Pokles podílu návrhů zákonů předložených vládou v období let 1996–1998 nebyl způsoben ustavením další instituce, která může předkládat zákony (Senát); jeho podíl byl totiž minimální. Lze jej spíše přičíst obecně nízké aktivitě vlády, která byla způsobena jak počátečním menšinovým charakterem politické Klausovy vlády, tak tím, že posledního půl roku vládla úřednická vláda Josefa Tošovského.<sup>23</sup> Obdobný trend je možné sledovat i v roce 2009, kdy po pádu Topolánkovy vlády a ustavení úřednické vlády Jana Fischera také došlo k nárůstu poslaneckých návrhů zákonů. Podíl vlády sice mírně vzrostl v letech 1998–2006, kdy bylo předkládáno nejvíce zákonů souvisejících se vstupem do EU, zároveň ale tento podíl nevzrostl natolik, aby dokázal vysvětlit onen nárůst v celkovém počtu předložených zákonů. Neméně důležitou roli v nárůstu počtu předložených zákonů totiž měli poslanci.

To, že vláda předkládá největší podíl zákonů, není překvapivé. Zprvce, vláda, resp. ministerstva mají dle kompetenčního zákona povinnost pečovat o náležitou právní úpravu věcí v jejich působnosti. Z toho plyne odpovědnost vlády za zákony, která nespočívá pouze v prosazování politického programu, ale i v zodpovědnosti za správu státu. Zadruhé, vláda má odborný administrativní aparát a experty, kteří vládní návrhy zákonů na jednotlivých ministerstvech připravují. Přesto je ve srovnání se západoevropskými zeměmi podíl vlády na předkládaných zákonech nízký. Hlavní důvod není v tom, že by vláda v ČR předkládala málo návrhů zákonů, ale spíše v tom, že poslanci předkládají také velké množství zákonů. Jednací řád je v tomto směru extrémně individualistický, neboť předložit návrh zákona může jen jeden poslanec. Zatímco vláda, kraj i Senát musí návrh zákona předem projednat a přijmout ve formě usnesení podle jasně specifikovaných pravidel (legislativní pravidla vlády, jednací řady krajských zastupitelstev či Senátu), poslanci předkládají návrh zákona pouze v závislosti na svém uvážení.

Velký počet předkládaných a schvalovaných návrhů zákonů je ovlivňován ještě dalšími dvěma faktory. Zprvce velký počet zákonů souvisí s extenzivním výkladem principu tzv. výhrady zákona; jedná se o aplikaci ustanovení Ústavy ČR, které váže uložení jakékoliv právní povinnosti výhradně na formu zákona. Kolář se Syllovou tvrdí, že tato skutečnost ve spojení se středoevropskou tradicí vysoké míry státní regulace vede k tomu, že český Parlament produkuje velké množství zákonů, jejichž obsahem nejsou nejdůležitější politická rozhodnutí, nýbrž zbytečně podrobné, technické a kaзуistické normy [Kolář, Syllová 2005: 35–36]. Tato charakteristika zákonů vede k dalšímu faktoru, který ovlivňuje velký počet projednávaných zákonů: tyto detailní normy je nutné opakovaně měnit, často bez potřebné koordinace vládních úřadů [viz například Gerloch et al. 2008: 188–205; Kabele, Linek 2006].

23 V období 1993–1996 předložila vláda průměrně 72 návrhů zákonů na rok, v letech 1996–1998 předložila 58 návrhů a v dalších obdobích to bylo 117 a 132 návrhů.

Celková úspěšnost předložených návrhů roste: s každým volebním obdobím dochází k nárůstu podílu ve Sněmovně schválených zákonů na celkovém počtu předložených návrhů. Zatímco v období první a druhé Klausovy vlády byl podíl schválených zákonů 47 a 52 procent, v následujícím období mezi lety 1998–2002 vzrostl na 57 procent, v letech 2002–2006 dosahoval již 67 procent a v posledním volebním období dosahuje již 75 procent. V čase roste úspěšnost nejen vlády, ale i poslanců. V případě vlády rostla její úspěšnost téměř lineárně: z počáteční míry úspěšnosti 60 procent v období 1993–1996 vzrostla její úspěšnost na 76 procent v dalším období, klesla na 70 procent v období Zemanovy menšinové vlády, aby následně vzrostla na 81 procent v období 2002–2006 a dokonce na 90 procent v období 2006–2009 (v případě, že jsou brány v potaz pouze ty návrhy zákonů, jejichž schvalovací proces byl ve Sněmovně ukončen, je podíl úspěšnosti vlády ještě mnohem vyšší: [viz Linek, Mansfeldová 2007: 33]). Úspěšnost vlády při schvalování zákonů je na stejné výši i v případě zákonů, které harmonizovaly české právo s evropským. Šance vlády prosadit vlastní návrhy záleží na síle její podpory ve Sněmovně a na stranické disciplíně poslanců vládních stran, která je tradičně vyšší mezi vládními poslanci [Linek, Rakušanová 2005].

Míra úspěšnosti poslaneckých návrhů zákonů rostla také postupně lineárně. Z necelé jedné třetiny v prvních dvou obdobích vzrostla na 39 procent v období mezi lety 1998–2002; v letech 2002–2006 dosahovala míra úspěšnosti již 47 procent a v posledním volebním období dosahuje dokonce 56 procent. Ačkoli se dříve mohlo zdát, že existence menšinové vlády (především období Zemanovy vlády v letech 1998–2002) může být důvodem pro větší úspěšnost poslaneckých návrhů, tato teze neplatí, neboť úspěšnost poslaneckých návrhů se zvyšuje i v obdobích většinových vlád. Navíc v období mezi roky 1996–1998, kdy vládly menšinová Klausova vláda a později Tošovského úřednická vláda, byla úspěšnost poslaneckých návrhů nejnižší. Od roku 1998 se stalo praxí nepodávat návrh zákona jednou stranou, ale spíše jako společný návrh poslanců z různých stran anebo členů jednoho výboru, kteří se společně dohodnou na nové zákonné úpravě. Tato strategie zajišťuje větší politickou podporu návrhu, a tedy i vyšší pravděpodobnost úspěchu poslaneckého návrhu [Linek, Mansfeldová 2007].

Jaká je tedy mocenská pozice vlády v legislativním procesu? Nejjednodušším přístupem, jak posoudit vztah vlády a parlamentu v legislativním procesu, je srovnání počtu a úspěšnosti návrhů, které podala vláda a jiné subjekty se zákonodárnou iniciativou. Velká část autorů uvádí, že vládní strany zpravidla kontrolují agendu a konečný výsledek legislativního procesu. Zatímco legislativní agenda není vládou dostatečně kontrolována, neboť více než třetinu návrhů zákonů předkládá někdo jiný než ona, úspěšnost jejích návrhů už začíná získávat podobu, jakou známe ze západní Evropy, neboť v posledním volebním období dosahuje úspěšnost vlády 90 procent. Podle Damgaard a Jensenem [2005] je jiným – už méně diskutovaným – aspektem na první pohled zřejmé dominance vlády v legislativním procesu síla a vůle parlamentu pozměnit vládní návrhy. Této tematice se věnujeme v následující části.

### 3.3.2. Zvláštnosti legislativního procesu ve Sněmovně – pozměňovací návrhy, přílepký a obcházení vlády

Jakoukoli kvantitativní analýzu pozice jednotlivých aktérů v legislativním procesu v českém parlamentu ztěžují čtyři charakteristické rysy zákonodárné činnosti Sněmovny: (1.) předkládání velkého počtu pozměňovacích návrhů k zákonům; (2.) přepracovávání návrhů zákonů ve výborech v podobě tzv. komplexních pozměňovacích návrhů; (3.) používání tzv. přílepků k zákonům; (4.) předkládání

vládních návrhů jako poslaneckých aktivit. Všechny tyto aktivity jsou založeny na spolupráci poslanců s ministry a vládními úředníky, ať už při podávání návrhů zákonů, nebo pozměňovacích návrhů. V této podkapitole postupně tyto činnosti představíme a ukážeme, jak mohou rozměňovat informace například o podílech schválených vládních návrhů zákonů.

Ve druhém čtení jsou předkládány pozměňovací návrhy k zákonům; tyto návrhy mohou být buď výsledkem projednávání návrhu zákona ve výboru (součást usnesení výboru), nebo výsledkem aktivity jednotlivého poslance či jejich většího počtu. Jednací řád nijak neupřednostňuje výborové pozměňovací návrhy oproti poslaneckým a ani nelimituje počet a rozsah poslaneckých pozměňovacích návrhů. Proto je počet předkládaných pozměňovacích návrhů extrémně velký, což způsobuje četná hlasování na plénu (viz část 3.2.) a umožňuje významně změnit obsah návrhu zákona oproti předložené podobě. Podrobná statistika za volební období 2002–2006 ukazuje, že u 554 návrhů zákonů, které se dostaly do fáze 2. čtení, bylo předloženo 7464 pozměňovacích návrhů, z nichž bylo téměř 57 procent přijato [Syllová, Kolář 2008: 255]. Znamená to v průměru 13 pozměňovacích návrhů k zákonu. Nejvíce pozměňovacích návrhů je podáváno k zákonu o státním rozpočtu, ale byly tu i jiné zákonné normy, u nichž bylo více než sto pozměňovacích návrhů. Výše zmíněná vysoká účinnost podávání pozměňovacích návrhů může vést k tomu, že je návrh zákona přijat ve znění, které není slučitelné s právem EU; proto je nutné jej znovu novelizovat. Vysoký počet pozměňovacích návrhů zároveň naznačuje, že vládní poslanci nejsou zdrženliví a staví se tím i proti své vládě.

Ještě před tím, než se návrh zákona dostane na pořad jednání ve druhém čtení, projednávají jej výbory. Ty téměř vždy předkládají Sněmovně pozměňovací návrhy. Od doby menšinové vlády ČSSD v letech 1998–2002 se začaly ve větší míře používat tzv. komplexní pozměňovací návrhy, které se od té doby staly relativně běžným způsobem zasahování poslanců do návrhu zákona. Ve volebním období 2002–2006 bylo dokonce 10 procent zákonů schváleno za použití komplexního pozměňovacího návrhu připraveného výborem (výpočet na základě údaje v [Syllová et al. 2008: 236–237], kde je i přehled nejvýznamnějších takto schválených zákonů). V čem spočívá tento mechanismus? Bývají to buď úplně nové texty návrhů zákonů oproti těm předloženým, nebo předělané velké části předloženého návrhu zákona. Tyto pozměňovací návrhy bývají kompromisem mezi navrhovatelem (většinou vládou) a početní většinou výboru, která zároveň s velkou pravděpodobností představuje i většinu Sněmovny.

Tyto komplexní pozměňovací návrhy mívají velkou šanci na schválení, a proto se na základě politického vyjednávání ve Sněmovně stávají takto přepracované návrhy zákonů základem dalšího projednávání. Ostatní poslanci tak předkládají ve druhém čtení pozměňovací návrhy již k těmto komplexním pozměňovacím návrhům. Ačkoli je tedy za pomoci komplexního pozměňovacího návrhu (většinou) vládní návrh zákona schválen a v předchozí analýze je vydáván za důkaz silného postavení vlády, vypovídá vlastně o opaku: přijímání komplexních pozměňovacích návrhů ve výborech totiž dokazuje spíše slabé postavení vlády v legislativním procesu. Vláda v české Sněmovně nemá nezbytné instrumenty k tomu, aby zabránila takové proměně svého návrhu zákona. Jedinou možností je návrh zákona stáhnout z projednávání do ukončení druhého čtení; po něm může vzít takový návrh zpět jen se souhlasem Sněmovny. Vzhledem k tomu, že vlády považují počty schválených zákonů v parlamentu za důkaz jejich efektivity vládnutí [Kabele, Linek 2006; Gerloch et al. 2008: kapitola 14], neberou vlastní návrhy zákonů zpět a smířují se s předěláním celého návrhu zákona. Na druhé straně tento styl práce může zároveň svědčit o tom, že vláda nedostatečně politicky předjednává podporu svých návrhů ve Sněmovně.

Používání komplexních pozměňovacích návrhů je špičkou ledovce toho, jak Sněmovna do návrhů zákonů zasahuje. Existuje pouze velmi málo návrhů zákonů, které byly schváleny bez pozměnění jeho textu ve Sněmovně. V předchozích částech zmiňované procedury měnění zákona byly dosud implicitně popisovány jako změny, které upravují předložený návrh zákona (z pojmu pozměňovací návrh vyplývá, že mění to, co je navrženo), nikoli jako takové, které s tímto návrhem zákona vůbec nesouvisí nebo souvisí jen vzdáleně či nepřímo. V literatuře jsou tyto druhé typy pozměňovacích návrhů označovány jako tzv. přílepky (někdy též „jezdci“ [Schorm 2000]), které mohou znamenat jednak přidání do návrhu zákona novely jiného zákona věcně nesouvisejícího se zákonem původním, jednak přidání ustanovení, které nesouvisí s původním návrhem (bez ohledu na to, zda jde o jiný zákon nebo jen například jinou část původního věcně souvisejícího zákona, která však věcně nesouvisí s návrhem novely).

Přidání změny jiného, nesouvisejícího zákona do návrhu zákona může být vedeno dvěma motivy. Zaprvé to může být časové hledisko, kdy je potřebné určitý zákon změnit rychle; vynechání celého legislativního procesu až do druhého čtení ušetří velké množství času, nehledě na případně další dobu, kterou by zabrala příprava návrhu zákona ve vládě. Druhým motivem může být zájem prosadit takovýto návrh zákona s větší jistotou. Přidáním novely jiného zákona do návrhu zákona, u něž je velký politický zájem na jeho přijetí, se pro nesouvisející novelu zajistí snadný proces schválení. Zároveň přílepky mohou sloužit k větší jistotě při dodržování dohod mezi stranami o vzájemné podpoře návrhů. Ústavní soud v roce 2006 tuto praxi odmítl a zrušil jednu takto přilepenou část zákona. Toto rozhodnutí je aktéry legislativního procesu různě interpretováno a praxe tohoto druhu pozměňovacích návrhů pokračuje.

Velká řada výše zmiňovaných aktivit probíhá v těsné spolupráci poslanců s vládními úředníky, náměstky ministrů a ministry. Poslanci s ministry a úředníky spolupracují buď při přípravě návrhů zákona, nebo při přípravě pozměňovacích návrhů. Nejklasičtějším případem je obejití vlády tím, že ministr či úředník ministerstva podá prostřednictvím poslance návrh připravený ministerstvem. Obdobný postup může volit ministerský úředník, jehož návrh zákona nebyl akceptován na ministerstvu nebo ve vládě. Tyto postupy se odlišují pouze v tom, že v prvním případě byla spolupráce ministra či úředníka s poslancem posvěcena politickým vedením stran (může se dokonce jednat o ministra a poslance v jedné osobě, jak se stalo v tomto volebním období v případě Petra Nečase z ODS) a že ve druhém případě tato spolupráce funguje jakoby navzdory jim a záměrně bez jejich vědomí. V obou případech takto předložený návrh neprošel standardním procesem přípravy návrhu zákona ve vládě.

### 3.3.3. Legislativní činnost Senátu ve vztahu ke Sněmovně

Poté, co Poslanecká sněmovna schválí návrh zákona, projednává jej Senát. Možnosti Senátu v legislativním procesu jsou spíše pasivní. Zjednodušeně řečeno, návrh zákona může schválit, zamítnout nebo k němu přijmout pozměňovací návrhy, ale v posledních dvou případech stojí proti většinové koalici, která byla na podporu návrhu zákona již zformována v PS. V případě zákona, který Senát zamítl, musí ve Sněmovně návrh zákona podpořit alespoň 101 poslanců. V případě, že Senát vrátil návrh zákona s pozměňovacími návrhy, hlasuje Sněmovna nejprve o senátní verzi, kterou může schválit většinou přítomných poslanců. V případě, že chce setrvat na svém znění, musí v následujícím hlasování toto znění podpořit alespoň 101 poslanců.



Právo Senátu vracet návrhy zákonů s pozměňovacími návrhy do Sněmovny s tím, že Sněmovna nejprve hlasuje o senátním znění návrhu zákona, znamená, že Senát má dílčí pravomoc určovat agendu Sněmovně. Senát totiž může změnit návrh zákona tak, že většina přítomných poslanců bude tuto verzi návrhu zákona považovat za výhodnější než původní sněmovní znění; navíc může být obtížné získat pro původní sněmovní znění většinu všech poslanců (101 hlasů). Tím pádem může být senátní verze návrhu zákona úspěšnější. Z těchto pravidel plyne, že Senát by měl častěji vracet návrhy zákonů do Sněmovny v situaci, kdy jsou ve Sněmovně a Senátu odlišné hlasovací většiny (což většinou znamená, že vláda nemá v Senátu většinu), a že úspěšnost Senátu bude větší tehdy, když bude mít sněmovní většina problémy pro daný návrh zákona (většinou vláda) ve Sněmovně zajistit podporu alespoň od 101 poslanců.

Pozice Senátu ve vztahu ke Sněmovně se v čase vyvíjela. Jeho pozici a aktivitu ve vztahu k návrhům zákonů ovlivňují především dva faktory. Prvním je postupná emancipace z pozice slabší a málo sebevědomé instituce. Druhým je odlišné stranické složení oproti Poslanecké sněmovně. Tento druhý faktor může mít dvě základní podoby: (A.) za existence většinové vlády mohou být odlišné míry zastoupení vládních stran ve Sněmovně a Senátu; tedy vládní strany nemají většinu v Senátu; (B.) za existence menšinové vlády jsou hlasovací koalice ve Sněmovně vytvářeny *ad hoc* k jednotlivým návrhům zákonů (například v období menšinové vlády ČSSD v letech 1998–2002 [viz Linek, Rakušanová 2005]); Senát svými pozměňovacími návrhy může změnit složení těchto *ad hoc* koalic. Vzhledem k tomu, že se překrývá období prvotní pasivity Senátu (především období 1996–1998) s obdobím, kdy vládní koalice měla většinu v Senátu, je obtížné říci, který z těchto faktorů hrál větší roli v tom, že Senát schvaloval velkou část návrhů zákonů bez připomínek.

Zatímco v prvních letech po ustavení byl Senát dosti pasivní ve srovnání s pozdějším obdobím, neboť v prvním funkčním období pouze jednu pětinu návrhů zákonů vrátil s pozměňovacími návrhy nebo je zamítl. Od roku 1998 ale takto vrací do Sněmovny již přibližně jednu třetinu návrhů. V pátém funkčním období (2004–2006) došlo k velkému nárůstu vrácených a zamítnutých návrhů zákonů; v následujícím období (2006–2008) došlo naopak k jejich extrémnímu poklesu, kdy Senát téměř 90 procent návrhů zákonů schvaloval (viz tabulka 3.5).

Tyto dramatické změny ve způsobu, jak Senát nakládá s návrhy zákonů schválených ve Sněmovně, a jejich důvody lze nejlépe ukázat na období vlády ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU v letech 2002–2006. V první polovině tohoto volebního období Sněmovny měla vláda většinový podíl i v Senátu, a proto bylo možné registrovat určitou zdrženlivost Senátu vůči Sněmovně. Ta se projevila ve více než dvou třetinách schválených návrhů. Ve druhé polovině nicméně ztratila většinu v Senátu po senátních volbách v roce 2004, neboť v nich – tehdy opoziční – ODS získala 18 mandátů. Najednou Senát začal mnohem častěji vracet s pozměňovacími návrhy a zamítat návrhy zákonů; schválil pouze dvě pětiny návrhů zákonů. V posledním analyzovaném období (2006–2008) měla vláda většinu v Senátu, což se projevilo dosud nevídanou vysokou mírou schvalování zákonů Senátem (88 procent).

**Tabulka 3.5. Pozice Senátu v legislativním procesu dle funkčních období Senátu (sloupcová procenta)**

	1996–1998	1998–2000	2000–2002	2002–2004	2004–2006	2006–2008
Schváleno	80	67	70	70	41	88
Vráceno s pozměňovacími návrhy ve znění Senátu	15	29	24	26	43	11
ve znění PS nepřijato	8	20	14	17	24	6
	4	8	8	8	20	5
	4	2	2	1	0	0
Zamítnuto	5	4	6	4	16	1
ve znění PS nepřijato	1	4	2	3	9	1
	4	0	4	1	6	0
Celkem	100	100	100	100	100	100
Počet zákonů (N)	111	224	253	260	237	193
Vláda má většinu v Senátu	A	N	N	A	N	A
Postavení vlády	M	M	M	V	V	M

Zdroj: Senát Parlamentu ČR, [www.senat.cz](http://www.senat.cz); vlastní výpočty.

Poznámka: Údaj o tom, zda má vláda většinovou podporu v Senátu, vychází z počtu členů senátorských klubů stran, které tvoří vládní koalici; pro období 2002–2006 byl klub KOD považován za vládní klub. Postavení vlády odkazuje k tomu, zda byla vláda v daném období většinová (V), nebo menšinová (M). Hodnocení probíhá na základě toho, jakou podporu získala vláda při hlasování o důvěře: v případě, že získala 101 hlasů a více, byla považována za většinovou; v opačném případě se jedná o menšinovou vládu (hlasování o důvěře viz kapitola 4, tabulka 4.4).

Stejně jako není stabilní míra, v níž Senát schvaluje či vrací a zamítá návrhy zákonů, tak také není stabilní úspěšnost senátní reakce. U návrhů zákonů, které Senát vrátí do Sněmovny s pozměňovacími návrhy, zůstává na přibližně stejné úrovni podíl zákonů, které jsou nakonec schváleny ve znění Senátu (v rozmezí od 53 do 67 procent případů). Naopak výrazně klesá podíl návrhů zákonů, které nejsou vůbec přijaty; od pátého funkčního období Senátu to nebyl ani jeden. Souběžně s tím roste podíl návrhů zákonů, které jsou nakonec schváleny ve znění Sněmovny (z 24 procent na 45 procent). V případě návrhů zákonů, které Senát zamítl, je situace obtížněji analyzovatelná kvůli malému počtu takovýchto návrhů; celkově Sněmovně přehlasovala senátní veto v 57 procentech případů.

Celkově Senát v období 1996–2008 ovlivnil pětinu návrhů zákonů schválených Sněmovnou. Čtyři procenta návrhů zákonů nebyla nakonec vůbec schválena, neboť Sněmovna nedokázala přehlasovat senátní veto. Další 16 procent návrhů zákonů bylo nakonec schváleno ve znění, které navrhl Senát. Tato relativní úspěšnost Senátu má svou druhou tvář, neboť úspěšnost senátních pozměňovacích návrhů závisí na jejich charakteru. Například ve funkčním období 2004–2006, kdy Senát, jemuž dominovala ODS, vracel skoro 60 procent návrhů zákonů zpět do Sněmovny, byla většina senátních návrhů spíše pravicového charakteru. Jednalo se tedy o návrhy, které měly ryze politickou povahu

(oproti například drobným úpravám či legislativně-technickým změnám). V tomto období ale zároveň Sněmovna nejčastěji setrvala na vlastním znění návrhu zákona. Senátní strategie tak z hlediska změny zákonů nebyla nijak zvlášť efektivní.

Senátoři si jsou vědomi toho, že v případě schválení pozměňovacích návrhů musí o správnosti svého postoje přesvědčit Poslaneckou sněmovnu, která o takovém návrhu znovu hlasuje. Proto mezi pozměňovacími návrhy Senátu převažují dílčí úpravy jednotlivých ustanovení zákona a někdy dokonce legislativně-technické úpravy či úpravy nabytí účinnosti zákona, neboť v některých případech hrozila retroaktivnost zákona (účinnost stanovena na dřívější datum než mohl být zákon vyhlášen). V tomto směru Senát funguje jako „legislativní opravář“ (termín viz [Syllová et al. 2008: 251]). Takové změny také PS většinou bez problémů přijímá. V případě, že se Senát zaměří na podstatné části zákona, bývají jeho návrhy Sněmovnou odmítnuty. Záleží nicméně na složení a velikosti hlasovacích koalic v obou komorách, neboť se může stát, že senátní verze návrhu zákona, která obsahuje výraznou změnu obsahu, získá dostatečnou podporu ve Sněmovně.

Odlišná situace panuje při schvalování těch zákonů, které vyžadují souhlas obou komor, jimiž jsou zákony ústavní a zákony upravující volby. Senát postupně interpretoval jednotlivé části Ústavy tak, že se pozice obou komor vyrovnaly. Senát vyloučil použití třicetidenní lhůty nutné pro schvalování běžných zákonů jako doby, do níž musí ústavní zákony projednat. Zároveň začal ústavní zákony vracet Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, čímž posílil svou aktivní roli při schvalování ústavních a volebních zákonů. Zároveň Senát začal tyto typy zákonů zamítat. Poslanecká sněmovna postupně zjistila, že úspěšné mohou být pouze ty návrhy ústavních a volebních zákonů, které jsou dostatečně předjednané se senátory a vyhovují odlišným většinám v obou komorách (viz schválení volebního zákona v roce 2001 či tzv. euronovely Ústavy).

### 3.4. Závěr

V průběhu sledovaného období se ustálila pravidla legislativní činnosti, především v tom smyslu, že se od systému jednoho čtení, který byl praktikován v komunistickém režimu, přešlo k tradičnějšímu systému tří čtení. Legislativní proces nicméně zůstal velmi individualizovaný: každý poslanec má právo předložit návrh zákona a pozměňovací návrhy, stejně tak jako navrhopvat hlasování o zákonu (zamítnutí, vrácení předkladateli k dopracování či vrácení k novému projednání výborům). Jednotliví poslanci také mají právo ovlivňovat program schůzí, neboť mohou na počátku schůze navrhopvat doplnění programu o nové body nebo navrhopvat vypuštění již navržených bodů. Extrémní míra individualizace jednacího řádu se projevuje i v tom, že každý poslanec má právo vystoupit v debatě o návrhu zákona, a to minimálně dvakrát.

Výše zmíněná individualizace jednání Poslanecké sněmovny by s velkou pravděpodobností mohla způsobit chaos v jednání; zároveň nabízí velký potenciál pro obstrukce. Hlavním brzdícím mechanismem byla v tomto směru institucionalizace a stabilizace politických stran, kterou jsme zmínili v předchozí kapitole. Politické stranictví funguje jako hlavní organizující princip v legislativním procesu a zajišťuje jeho relativně čitelný průběh, který hodně souvisí se zájmem vládních stran podporovat vládu a její politiku. Nutnost získat politickou podporu pro jednotlivé poslanecké návrhy je výrazným prvkem, který omezuje podávání návrhů s velmi malou pravděpodobností úspěchu. Výjimkou jsou případy, které slouží k medializaci určitých témat, kdy legislativní prohra nevádí. Využí-

vání jednání Sněmovny pro zviditelnění určitých témat a postojů stran se výrazně projevuje v nárůstu svolávání schůzí Sněmovny na návrh poslanců; programem těchto schůzí v posledním volebním období bylo především hlasování o nedůvěře vládě či projednávání aktuálních politických témat, často bez legislativní souvislosti.

Uplynulých dvacet let demokratického parlamentarismu v Česku bylo obdobím extenzivní legislativní aktivity spojené se společenskou a ekonomickou transformací, vytvářením občanského liberálně-demokratického právního systému, ustavováním nového státu po rozpadu československé federace a později implementací evropských norem. Především implementace evropského práva měla výrazný vliv na nárůst legislativní aktivity; v některých letech bylo do Sněmovny předloženo více než 200 návrhů zákonů, z nichž byly přibližně tři pětiny schvalovány. Z kvantitativního hlediska (počet projednaných a schválených zákonů), můžeme Poslaneckou sněmovnu hodnotit jako velmi efektivní komoru. Extenzivní legislativní činnost je způsobena mimo jiné tím, že česká právní kultura široce vykládá ustanovení Ústavy, které váže uložení jakékoliv právní povinnosti výhradně na formu zákona. Řada zákonů tak má velmi technický charakter a musí se opakovaně novelizovat.

V čase docházelo k postupnému posilování role vlády v legislativním procesu a v určitých parametrech se přiblížila standardům západních demokracií. Zatímco v případě množství předkládaných návrhů zákona je vláda hlavním, nikoli však dominantním aktérem s podílem kolem tří pětín všech návrhů zákonů, v podílu úspěšnosti vlastních návrhů se v posledním volebním období přiblížila západním standardům, neboť prosadila 90 procent svých návrhů. Souběžně s nárůstem úspěšnosti vládních návrhů roste i úspěšnost návrhů zákonů podaných poslanci; v posledním volebním období už je každý druhý poslanecký návrh schválen. Role vlády v legislativním procesu se začala zvyšovat v souvislosti s harmonizací českého práva s evropským, a to jak kvůli rozsahu legislativní aktivity, tak výrazně expertního charakteru této činnosti.

Ačkoli pozice vlády již vypadá relativně solidně, oslabují ji čtyři mechanismy obcházení či subverze legislativního procesu. Zaprvé jsou téměř všechny návrhy zákonů schvalovány v pozměněné verzi; v průměru se jedná přibližně o 13 pozměňovacích návrhů ke každému zákonu, z nichž více než polovina je schválena. Zadruhé se jedná o přepracovávání návrhů zákonů ve výborech v podobě tzv. komplexních pozměňovacích návrhů, které jsou vlastně novým návrhem zákona; to se týká přibližně 10 procent všech schválených zákonů. Třetím mechanismem je schvalování takových pozměňovacích návrhů, které se netýkají obsahu původního návrhu zákona. Posledním takovým mechanismem je předkládání vládních návrhů jako poslaneckých aktivit, ať už jako návrhů zákona, nebo jako pozměňovacích návrhů. Tyto poslanecké aktivity mohou být způsobeny existencí těsných většin v Poslanecké sněmovně, jež ztěžují dominanci vlády a činí ji závislou téměř na každém hlasu. Stranictví je hlavním nástrojem, jak zajistit vládní podporu, ale vzhledem k velkému počtu předkládaných návrhů zákonů a hlasování není možné vynucovat disciplínu poslanců často. Vlády proto musí mnohdy volit kompromis a akceptovat pozměňovací návrhy, které svou podstatou a počtem mění zásadně původní vládní předlohu. Úspěšnost vládních návrhů je tak relativizována.

Pozici vlády v legislativním procesu ovlivňuje také Senát a jeho reakce na zákony schválené Sněmovnou. Od doby svého ustavení totiž Senát vstupuje do legislativního procesu v čím dál tím větší míře. Jeho opožděné konstituování a pasivní přístup v jeho prvním funkčním období (možná způsobený orientací na procesy ustavování vnitřních pravidel fungování) umožnil Sněmovně ponechat si dominanci v legislativním procesu. Tuto skutečnost umožnilo i obdobné složení obou komor.

V následujících letech se nicméně Senát začal snažit ovlivňovat velkou část návrhů zákonů. Pouze dvě třetiny všech návrhů zákonů schválil a zbytek vrátil Sněmovně buď s pozměňovacími návrhy, nebo jako zamítnutý návrh. Znění zákona ovlivnil u jedné pětiny všech návrhů zákonů. Změny, které se na základě senátních aktivit dostávají do zákonů, jsou nicméně spíše legislativně-technického charakteru; Senát tak funguje jako legislativní opravář. Pozici vlády ohrožuje pouze v situacích, kdy se snaží ovlivnit politický obsah zákonů. Většinová pozice vlády ve Sněmovně ale poskytuje dostatečný prostor pro odmítnutí takovýchto senátních změn.

# 4. Parlament a vláda

Barbora Špicarová Stašková, Zdenka Mansfeldová

Základním axiomem demokratických politických režimů je dělba moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. V České republice – obdobně jako v řadě jiných parlamentních systémů vlády – je moc výkonná rozdělena mezi prezidenta republiky a vládu. Vztahy mezi parlamentem, prezidentem a vládou jsou definovány a limitovány ústavou, avšak vztah vlády a parlamentu je mnohem provázanější především tím, že vláda je vybavena konkrétními pravomocemi, za které nese přímou politickou odpovědnost před Poslaneckou sněmovnou, a že Poslanecká sněmovna v posledku rozhoduje o tom, jaká vláda bude vládnout.

Následující kapitola se věnuje vztahu mezi Poslaneckou sněmovnou a vládou. Nejdříve se obecně zaměříme na postavení obou těchto subjektů v českém politickém systému. V další části se pak zabýváme problémem ustavování vlád a s tím spojeným vyslovením důvěry či nedůvěry vládě v jednotlivých volebních obdobích. Poté se zaměříme na to, jak poslanci subjektivně hodnotí důležitost jednotlivých činností Poslanecké sněmovny a jak jsou spokojeni s tím, jak Sněmovna, jíž jsou členy, tyto funkce plnila. V poslední části kapitoly se pak podrobněji věnujeme kontrolní funkci Sněmovny ve vztahu k vládě a tomu, jaké možnosti poslanci mají k ovlivňování vlády a jak je využívají.

## 4.1. Parlament a vláda v českém politickém systému

Podle Ústavy sice jmenuje předsedu vlády a její členy prezident republiky, Poslanecká sněmovna nicméně musí vládě vyslovit důvěru. V českém politickém systému tedy Sněmovna určuje hlasováním o důvěře vládě to, jaká vláda bude vládnout, a hlasováním o nedůvěře vládě může ustavenou vládu donutit k odchodu. Senát nemá vůči vládě žádné přímé vazby, může však svou činností ovlivňovat realizaci jejích záměrů (viz například kapitola 3. o legislativním procesu). Z uvedeného plyne klíčová úloha Poslanecké sněmovny při formování vlády. V případě, kdy výsledkem voleb není většinová vláda jedné strany, ale je třeba vyjednávat o koalici a zvažovat možné alternativy, je formování vlády složitější a zdlouhavější proces, kdy se úloha Sněmovny a jednotlivých parlamentních aktérů zvyšuje.

Vláda, respektive předseda vlády je sice jmenován prezidentem republiky, ale v praxi jej prezident jmenuje až na základě politických dohod stran, které se dohodnou na vládní spolupráci. Prezident má totiž k dispozici pouze dva návrhy na jmenování premiéra, který si zvolí členy své vlády a spolu s programovým prohlášením předstoupí před poslance a požádá je o vyslovení důvěry. Pokud by ani druhý prezidentem jmenovaný předseda vlády nezískal od dolní komory důvěru, vstoupil

by do hry předseda Sněmovny a navrhl by jméno třetího, posledního kandidáta na premiéra. Po těchto třech pokusech by v případě neúspěchu následoval čtvrtý krok, kdy prezident rozpouští Poslaneckou sněmovnu v důsledku toho, že nevysloví důvěru ani třetí navržené vládě, a musí být vyhlášeny nové parlamentní volby. Výše zmíněný třetí ani čtvrtý krok v historii novodobého Parlamentu dosud realizován nebyl, avšak sestavování vlády se v posledních letech až příliš často komplikuje. Například po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006 byla ustavující schůze Sněmovny několikrát přerušena, protože se politické strany nebyly schopny dohodnout ani na složení vedení Poslanecké sněmovny, natož na složení budoucí vládní koalice.

Vztah vlády a Poslanecké sněmovny neurčují pouze ústavní mechanismy ustavování a odvolávání vlád, ale i méně významné instituty a pravidla, jako například kompatibilita funkcí. Ústava ČR dovoluje, aby ministr byl zároveň poslancem či senátorem, nesmí však zastávat žádnou funkci v některé z komor, být členem výboru či vyšetřovací komise [podrobněji viz Syllová et al. 2008: 135–140]. Široce pojatá kompatibilita funkcí a v tomto konkrétním případě možnost překrývacího členství posiluje pozici vlády ve Sněmovně díky téměř automatické podpoře vládě ze strany takovýchto poslanců a díky snadnější možnosti ministrů vyjednávat podporu ve Sněmovně. Zároveň ale oslabuje pozici premiéra ve vztahu k ministrům, neboť kariéra ministrů, kteří jsou zároveň poslanci, není závislá pouze na účasti ve vládě a poslanecký mandát jim poskytuje větší nezávislost.

Kromě toho mají členové vlády právo zúčastnit se jednání Poslanecké sněmovny, výborů a podvýborů. Je jim uděleno slovo, pokud o to požádají. Na druhou stranu, člen vlády je povinen osobně se dostavit na schůzi Poslanecké sněmovny na základě jejího usnesení. To platí i o schůzi výboru, komise nebo vyšetřovací komise, kde se však člen vlády může dát zastupovat svým náměstkem nebo jiným členem vlády, není-li výslovně požadována jeho osobní účast. Podle Ústavy jsou ministři povinni zúčastnit se jednání, pokud si to Poslanecká sněmovna vyžádá. Každý poslanec má právo interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti. Interpelacím se budeme věnovat v další části kapitoly.

Zvláštní kategorií parlamentní činnosti ve vztahu k vládě a formou kontroly vlády je projednávání a schvalování státního rozpočtu, rozpočtu mimorozpočtových fondů<sup>24</sup> a veřejného zdravotního pojištění, které je vždy odrazem střetu různých politických i parciálních zájmů. K těmto střetům dochází jak v plénu Poslanecké sněmovny, tak v jednotlivých výborech, které projednávají různé části státního rozpočtu spadající do jejich odborné oblasti. Podrobněji je o schvalování státního rozpočtu pojednáno v předcházející 3. kapitole.

## 4.2. Vznik a fungování vlády

Odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně je dosahováno těmito základními ústavními instituty: (1.) požadavek, aby nově jmenovaná vláda do 30 dnů po svém jmenování předstoupila před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry (kromě první vlády Mirka Topolánka ze září 2006 získaly všechny dosud jmenované vlády při hlasování důvěru); (2.) možnost vlády předložit Poslanecké

<sup>24</sup> Tato skupina zahrnuje například Fond národního majetku (FNM), Státní fond životního prostředí, Státní fond kultury, Státní fond dopravní infrastruktury, Pozemkový fond ČR, Českou konsolidační agenturu a další [viz Ministerstvo financí ČR, [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/gfsm\\_2001\\_14036.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/gfsm_2001_14036.html)].

sněmovně žádost o vyslovení důvěry a tím si v podstatě posílil svoji pozici; (3.) možnost vyslovení nedůvěry vládě Poslaneckou sněmovnou, o čemž se hlasuje na návrh nejméně 50 poslanců. Zatímco při prvních dvou typech hlasování na vyslovení důvěry stačí vládě získat nadpoloviční většinu přítomných poslanců, k přijetí návrhu na vyslovení nedůvěry je třeba nadpoloviční většiny všech poslanců.

Získání důvěry pro nově jmenovanou vládu může být zdlouhavou záležitostí s nejistým výsledkem, které předchází náročné politické vyjednávání a tlak na stranickou disciplínu uvnitř poslaneckých klubů. Od roku 1992 vzniklo celkem deset vlád (viz tabulka 4.1), devět z nich dostalo důvěru Poslanecké sněmovny. První dvě byly koaliční vlády tvořené pravicovými stranami, třetí a desátá byly úřednické vlády, čtvrtá byla menšinová vláda ČSSD, kterou následovaly 3 koaliční vlády ČSSD s pravo-středními stranami KDU-ČSL a US-DEU. Po volbách v roce 2006 ustavená vláda ODS důvěru Sněmovny nezískala a devátou vládou byla vláda ODS s pravo-středními stranami KDU-ČSL a SZ. Složitou situaci spojenou se zdlouhavým a náročným vyjednáváním sledujeme už od roku 1996, kdy koaliční vláda Václava Klause (ODS, ODA a KDU-ČSL) získala v PS podporu 99 hlasů přítomných poslanců (ČSSD ji tolerovala), následovala ji pak ke konci volebního období úřednická vláda Josefa Tošovského s podporou 62 hlasů. Po volbách 1998 následovala vláda Miloše Zemana s přímou podporou 74 hlasů a naopak s tolerancí ODS (tzv. opoziční smlouva)<sup>25</sup> a pak vlna koaličních vlád v čele s ČSSD s nejmenší možnou podporou 101 hlasu (Vladimír Špidla – 2002, Stanislav Gross – 2004, Jiří Paroubek – 2005). Poslední z řady vlád s velmi křehkou podporou v Poslanecké sněmovně byla vláda, respektive vlády premiéra Mirka Topolánka. První vláda M. Topolánka po patových volbách (opozice versus vládní koalice – 100:100) v roce 2006 nezískala důvěru Poslanecké sněmovny (pouze 81 hlasů);<sup>26</sup> následoval jeho druhý pokus a získání důvěry díky tzv. přeběhlíkům, kterými byli dva poslanci zvolení za ČSSD a bývalí členové klubu ČSSD Pohanka a Melčák.<sup>27</sup> Ti uzavřeli s předsedy vládních stran dohodu o podmínkách tolerance vlády. Vyslovení nedůvěry vládě (opět díky poslancům, kteří hlasovali jinak než strana, za kterou byli zvoleni) v březnu 2009 potvrdilo křehkost podpory této vlády, která byla následně nahrazena dočasnou úřednickou vládou, složenou z ministrů bez stranické příslušnosti, ale nominovaných politickými stranami, pod vedením Jana Fischera, předsedy Českého statistického úřadu.

Tvorba koalic při vyrovnaném rozložení sil je komplikovaná (příkladem je situace po volbách v roce 2006) a získání důvěry v parlamentu je závislé na tzv. „přeběhlících“, tj. poslancích zvolených za opoziční stranu, kteří se při hlasování přikloní k opačnému táboru a tím se obrátí proti straně, za kterou byli zvoleni. Kromě rostoucího vlivu jednotlivých poslanců roste i vliv menších koaličních partnerů. Slabá pozice vlády, která se opírá jen o těsnou většinu hlasů poslanců, tak logicky zvyšuje

25 Menšinová vláda sestavená ČSSD vznikla a existovala díky podpoře ODS na základě tzv. opoziční smlouvy („Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou“), která stanovila podmínky jejího vzniku a fungování. Oba smluvní partneři, ČSSD a ODS, se mimo jiné zavázali nevyvolat v průběhu volebního období PS hlasování o nedůvěře vládě ani takové hlasování nepodpořit.

26 Pokud Poslanecká sněmovna nevysloví důvěru vládě, jmenované podle čl. 69, odst. 2, je vláda povinna podat demisi podle č. 73, odst. 2 Ústavy ČR. Prezident republiky je povinen tuto demisi přijmout a vládu pověřit prozatímním výkonem funkce. Pro jmenování další vlády Ústava nestanoví žádnou lhůtu, ze slova prozatímní je možno vyložit, že je třeba, aby vláda prozatímní byla ve funkci jen po dobu nezbytně nutnou k sestavení a jmenování další vlády [Syllová, Kolář 2006].

27 Zde je velmi zajímavé používání slova přeběhlík ze strany politických představitelů. Pojem přeběhlík je vnímán negativně, především v souvislosti s podezřením z korupčního jednání, a slouží politikům k označení poslanců, kteří umožnili vznik vlády, s níž jejich mateřská strana nesouhlasila a neúčastnila se jí. Zatímco pro poslance, kteří přestoupili z tábora druhého k jejich, se používá častěji označení rebel, který nemá negativní konotaci. Jedná se o poznatek z používání pojmů v tisku a ze skupinových diskusí s potencionálními voliči, který by bylo nutno podřídit samostatné analýze, jež ale není cílem této publikace.



**Tabulka 4.1. Přehled českých vlád v letech 1992–2009 (předseda vlády, stranické složení a počet mandátů)**

Volební období	Předseda vlády (období)	Stranické složení vlády (počet mandátů v PS)
1992–1996	Václav Klaus (2. 7. 1992–4. 7. 1996)	ODS, KDU-ČSL, ODA, KDS (105)
1996–1998	Václav Klaus (4. 7. 1996–2. 1. 1998)	ODS, KDU-ČSL, ODA (99)
	Josef Tošovský (2. 1. 1998–22. 7. 1998)	US, KDU-ČSL, ODA (62)
1998–2002	Miloš Zeman (22. 7. 1998–15. 7. 2002)	ČSSD (74)
2002–2006	Vladimír Špidla (15. 7. 2002–4. 8. 2004)	ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU (101)
	Stanislav Gross (4. 8. 2004–25. 4. 2005)	
	Jiří Paroubek (25. 4. 2005–4. 9. 2006)	
2006–2009	Mirek Topolánek (4. 9. 2006–9. 1. 2007)	ODS (81)
	Mirek Topolánek (9. 1. 2007–8. 5. 2009)	ODS, KDU-ČSL, SZ (100)
	Jan Fischer (8. 5. 2009–)	vláda složená z nestranických ministrů

Zdroj: *www.vlada.cz; www.psp.cz; vlastní úprava a výpočty.*

Poznámka: Počet mandátů je udáván v době ustavení vlády, resp. hlasování o důvěře vládě. Za období fungování vlády je považována doba od jmenování vlády do ukončení působení (jmenování nové vlády).

jejich důležitost. Někdy se dokonce hovoří o dominanci parlamentu nad vládou [Kolář et al. 2002: 181]. Potvrzuje se tak závislost stability vlády na podpoře a důvěře parlamentu, na tom, jak velkou většinu má vládní koalice.

Kromě formování nové vlády po demokratických volbách mohou poslanci rozhodnout o jejím pádu či setrvání kdykoliv během jejího vládnutí a tím de facto kontrolovat její činnost. Vyslovování důvěry či nedůvěry vládě náleží k privilegiím Poslanecké sněmovny a je označováno v literatuře jako institucionalizovaná forma kontroly vlády [Laver, Shepsle 1999: 279–280]. Zatímco žádost o vyslovení důvěry předkládá Poslanecké sněmovně vláda, hlasování o nedůvěře iniciuje Poslanecká sněmovna. V této souvislosti je nutné se zmínit nejdříve o roli opozice, která je pochopitelně iniciátorem hlasování o nedůvěře.

Je samozřejmostí, že vládní a opoziční strany mají v politickém systému různé funkce. Význam kontroly vlády je jinak chápán poslanci vládní koalice a jinak opozice, když větší důraz na kontrolu přichází ze strany opozice. Existence účinné opozice, vybavené dostatečnými možnostmi působení, se stala v České republice možnou až v demokratickém parlamentu. Proto musel proběhnout určitý proces „učení“, který znamenal osvojení si celého repertoáru chování, od obstrukce a konfrontace až k „vědomé spolupráci“ [Werner 1993: 184]. Tu je možné chápat jako toleranci vlády nebo neútočení na vládu za určitých dohodnutých podmínek. Opoziční nebo i vládní poslanec má různé prostředky, jak vládu kontrolovat. Kromě legislativní činnosti, kdy svým hlasováním ne/podporuje vládní návrhy zákonů, jsou to formální i neformální konzultace, „předvolávání“ si ministrů na parlamentní schůze nebo na jednání do parlamentních výborů či komisí, interpelování jednotlivých členů vlády,

až po vyslovování ne/důvěry. Vyslovení nedůvěry vládě ze strany opozice představuje asi nejsilnější prvek její kontroly ze strany Poslanecké sněmovny.

Jak bylo v úvodu tohoto bloku řečeno, slabá parlamentní podpora a stabilita vlád z posledních let je zřejmá také z rostoucího počtu hlasování o vyslovení nedůvěry vládě. Jak ukazuje následující tabulka 4.2, od ustavení Parlamentu České republiky proběhlo celkem sedm hlasování o nedůvěře vládě. Z toho v první dekádě 1992–2002 ani jedno, zatímco ve volebním období 2002–2006 dvě a v posledním volebním období 2006–2009 dokonce pět. Hlasování o nedůvěře vládě je sice formou předvolání vlády k odpovědnosti, ale váha této kontroly je podmíněna věrohodností takového mechanismu kontroly. Laver a Shepsle uvádí, že v západních demokraciích je většinou snadné vyvolat hlasování o nedůvěře a je to možné prakticky kdykoliv; omezení existují jen výjimečně. Výrazné omezení zmiňují v případě Řecka, kdy je mezi takovými hlasováními nutný interval šesti měsíců [Laver, Shepsle 1999: 280]. V případě České republiky žádná časová omezení neexistují, omezením je nutný minimální počet poslanců (50), kteří podají písemně návrh na vyslovení nedůvěry vládě. Vyslovení nedůvěry vládě nemusí být konstruktivní, tzn. že strana/strany, které hlasování o nedůvěře iniciovaly, nemají v případě úspěchu připravenou alternativu nové vlády.

Rostoucí počet hlasování o nedůvěře vládě v Poslanecké sněmovně tak z tohoto kontrolního mechanismu předvolávání vlády k zodpovědnosti před dolní komorou činí nátlakový způsob zviditelnování opozice, která se tak dostane do médií a může kritizovat vládu. To oslabuje sílu tohoto kontrolního mechanismu. Kromě posledního hlasování o vyslovení nedůvěry vládě z března 2009 žádný z předchozích pokusů nebyl úspěšný. Všechny žádosti vlády o opakované potvrzení její legitimacy ze strany poslanců naopak vždy úspěšné byly.<sup>28</sup> Ze strany opozice, vyvolávající hlasování o nedůvěře, jde tedy spíše než o účinný způsob svržení vlády o demonstraci aktivní opoziční politiky pro veřejnost. Notně k tomu přispívá křehkost vládních koalic způsobená stále těsnějším rozložením sil v Poslanecké sněmovně, kdy oba tábory se pro podporu svojí politiky snaží získat hlasy poslanců opačné strany.

Největší podporu získaly dvě dočasné tzv. úřednické vlády, první vláda Josefa Tošovského (1/1998) získala 123 hlasů, druhá vláda Jana Fischera (6/2009), na nichž se shodly obě hlavní strany, získala podporu 156 poslanců. Dokonce ani vláda Miloše Zemana z roku 1998, jejíž existenci umožnila tzv. opoziční smlouva dvou nejsilnějších parlamentních stran, nezískala takovou podporu. Zato jako jediná vláda v průběhu svého funkčního období nežádala poslance o nové vyslovení důvěry a nemusela čelit hlasování o vyslovení nedůvěry, neboť takový smír byl součástí této smlouvy.

### 4.3. Úlohy parlamentu a jejich naplňování

Parlament má v demokracii celou řadu úloh, které jsou definovány národními ústavními zákony a jsou dlouhodobě stabilní. Nicméně jejich důležitost se v čase mění; některé nabývají, jiné ztrácí na váze v souvislosti s měnícími se politickými a společenskými podmínkami. V prvních letech po ustavení České republiky bylo možné sledovat odborné diskuse o tom, kdo má větší vliv, zda parlament nebo vláda, s poukazem na vývoj v západních demokraciích v sedmdesátých letech [Broklová 1992a,b; Ji-

28 Jak již bylo v úvodu řečeno, výjimkou bylo nevyslovení důvěry první vládě Mirka Topolánka z října 2006 po patových volbách.

Tabulka 4.2. Přehled hlasování o ne/důvěře vládě v letech 1992–2009

Volební období	Hlasování	Důvod	Pro	Proti	Nepřítomen	Zdržel se	Omluven
1992–1996	14. 7. 1992 *	N	105	63	5	27	–
1996–1998	25. 7. 1996*	N	98	40	62	0	–
	10. 6. 1997	V	101	99	0	0	–
	28. 1. 1998*	N	123	71	3	3	–
1998–2002	19. 8. 1998*	N	73	39	64	24	–
2002–2006	7. 8. 2002*	N	101	98	0	0	1
	11. 3. 2003	V	101	99	0	0	0
	26. 3. 2003 – nedůvěra	PS	98	100	0	1	1
	24. 8. 2004*	N	101	99	0	0	0
	1. 4. 2005 – nedůvěra	PS	78	76	0	44	2
	13. 5. 2005*	N	101	99	0	0	0
	3. 10. 2006*	N	96	99	4	0	1
2006–2009	19. 1. 2007*	N	100	97	2	1	0
	20. 6. 2007 – nedůvěra	PS	97	101	0	0	2
	5. 12. 2007 – nedůvěra	PS	97	101	1	0	1
	30. 4. 2008 – nedůvěra	PS	98	101	0	0	1
	22. 10. 2008 – nedůvěra	PS	96	97	3	3	1
	24. 3. 2009 – nedůvěra	PS	101	96	1	0	2
	7. 6. 2009*	N	156	1	3	38	2

Zdroj: *www.vlada.cz; www.psp.cz; vlastní úprava a výpočty.*

Poznámka: Vláda Václava Klause, která vznikla po volbách v červenci 1992, byla ještě vládou České republiky v rámci Československé federace. Podle tehdy platné ústavy požádala o důvěru Českou národní radu, zákonodárny sbor české části federace. Po vzniku samostatné České republiky k 1. 1. 1993, kdy se Česká národní rada stala Parlamentem České republiky a v podstatě regionální vláda České republiky se po doplnění portfolií, které předtím byly jen ve federální kompetenci, stala vládou samostatného českého státu, k novému hlasování o důvěře nedošlo.

Ve sloupci Důvod členíme hlasování o ne/důvěře vládě na základě toho, kdo jej vyvolal. N označuje hlasování o důvěře ve standardním režimu vzniku nové vlády po parlamentních volbách nebo po nominaci nového premiéra; V označuje hlasování na základě žádosti vlády a PS označuje hlasování o nedůvěře vyvolaná ze strany Poslanecké sněmovny.

Ve sloupcích Pro a Proti označujeme tučným písmem výsledek hlasování: zda byl návrh schválen (pro) nebo neschválen (proti).

čínský 1995; Šamalík 1995]. Nezávisle na těchto diskusích je možné konstatovat, že na počátku politické a společenské transformace v Československu a následně budování samostatné České republiky byla role parlamentu jako zákonodárce primární.

Česká republika se v tom nijak neodlišovala od ostatních postkomunistických zemí. Podle Ágha byly v tomto období středoevropské parlamenty „vládnoucími parlamenty“. První etapu demokratické transformace Ágh dokonce nazývá etapou parlamentarizace a hovoří o tzv. přeparlamentarizaci [Ágh 1995: 250]. Podstatu tohoto procesu spatřuje ve výrazně dominantní funkci parlamentů ve střední a východní Evropě. Parlamentarizace byla ale také zároveň institucionalizací a výchovou nových politických elit.

V pozdějších letech byly podle Zajce funkce národních zákonodárných sborů, a to především funkce legislativní, omezeny, a to zejména v důsledku přípravy na vstup do EU a posilování role EU v tvorbě práva obecně. Příprava řady právních pravidel na evropské úrovni tak dramaticky ubrala národním parlamentům na jejich dominantní činnosti, tj. na legislativní činnosti. Evropská rozhodnutí a regulace tak podle něj v současné době představují více než 70 procent národní legislativy [Zajc 2004: 24]. Tyto procesy se nevyhýbají ani České republice. V této podkapitole se budeme zabývat tím, jak hodnotí poslanci funkce a činnosti Poslanecké sněmovny.

#### 4.3.1. Činnosti parlamentu

Za klíčovou činnost Poslanecké sněmovny můžeme považovat legislativní činnost. Mezi její další funkce patří pravomoc přijímat usnesení, kontrolovat vládu, které vyslovuje na počátku jejího funkčního období důvěru a poté může kdykoli vyvolat její demisi, vysloví-li jí nedůvěru. Každý poslanec má dále právo kteréhokoli člena vlády interpelovat. Sněmovna spolu se Senátem v rámci svých kreačních pravomocí na společné schůzi rozhoduje i o obsazení pozice hlavy státu, tj. volí prezidenta republiky. Sněmovna je oprávněna v rámci svých kontrolních funkcí zřizovat vyšetřovací komise, které mají vyšetřovací pravomoci odpovídající orgánům činným v trestním řízení, kontroluje zpravodajské služby, volí členy různých veřejných orgánů (např. Nejvyššího kontrolního úřadu, Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, prezidia Pozemkového fondu), schvaluje mezinárodní smlouvy a jako reprezentant voličů zajišťuje projednávání jejich podnětů, připomínek nebo petic.

Ačkoliv tedy Ústava ČR a další zákony jasně definují, jaké má Poslanecká sněmovna a další orgány státu kompetence, jejich relevance se mění v čase. Stejně tak se v průběhu sledovaného období mění subjektivní hodnocení významu jednotlivých činností dolní komory ze strany poslanců. Lze předpokládat, že k poklesu hodnocení významu některých činností dochází v důsledku posilování role evropských institucí. K prozkoumání toho, jak poslanci hodnotí důležitost jednotlivých činností Sněmovny, použijeme otázku z dotazníkového šetření poslanců, která zjišťuje podle předloženého seznamu činností subjektivní názor poslanců. Kromě základních funkcí Poslanecké sněmovny (legislativní, kontrola vlády, schvalování státního rozpočtu) byly od roku 1993 zařazovány do dotazníků i její další relevantní funkce (viz příloha 2 na konci publikace). Z původně šesti činností Poslanecké sněmovny již nebyla od roku 1996 dále zařazována položka „podpora vládní politiky“; naopak přibýly činnosti zaměřující se na reprezentaci ČR navenek a od roku 2000 i úloha Poslanecké sněmovny související s integrací země do Evropské unie během přístupových rozhovorů až po náš úspěšný vstup do EU. Každá z činností uvedených v předloženém seznamu byla hodnocena na škále, jejíž rozsah nebyl v průběhu let identický. Proto jsme za účelem srovnatelnosti provedli přepočtení na škálu 0–10, kde (0) znamená málo důležité a (10) velmi důležité.

V dlouhodobém sledování významu činností parlamentu mezi poslanci samotnými jednoznačně vede legislativní činnost obecně spolu s pravomocí schvalování státního rozpočtu (viz tabulka 4.3). Následuje je kontrola vlády a schvalování mezinárodních smluv a dále činnosti související se vstupem do EU a se záležitostmi EU obecněji. Význam kontroly vlády v čase kolísá a od roku 2000 dokonce na své důležitosti trvale mírně ztrácí.<sup>29</sup> Na významu ztrácí i aktivity, související s projednáváním záležitostí spojených s EU; ve výzkumu v roce 2007 byla hodnocena tato aktivita jako méně významná než schvalování mezinárodních smluv. Důvodem může být velké množství dokumentů, kterými jsou poslanci zahlceni a ze kterých mají vybrat ty, kterými by se měli na parlamentní půdě zabývat. Syllová a Kolář uvádí, že výbory dostanou za rok od orgánů EU zhruba 1000 dokumentů a je obtížné orientovat se v nich a nalézt ty, jejichž projednávání bude na parlamentní úrovni přínosné a efektivní [Syllová, Kolář 2008: 27–28]. Bude jistě zajímavé sledovat, zda pokles důležitosti projednávání záležitostí spojených s EU bude i nadále pokračovat. Mohl by to být další argument podporující ideu zmiňovanou v první kapitole této studie, tedy to, že se EU stává integrální součástí národních legislativních procesů, když přebírá normy za národní parlamenty. Evropská unie totiž přestává být vůči České republice externím subjektem a do České republiky přichází skrze konkrétní zákony a jiná legislativní opatření.

Na středu škály subjektivního hodnocení významu činností a funkcí parlamentu se dlouhodobě udržují dvě činnosti; činnost, kterou jsme pracovně nazvali „zpracování petic, připomínek a podnětů občanů zaslaných do Parlamentu“, a další, kterou jsme označili jako „zvažování a posuzování návrhů různých společenských skupin“. Oba typy aktivit představují reflexi požadavků občanů, voličů a zájmových skupin, kam patří například i odbory či podnikatelská sdružení. V porovnání s významem ostatních hodnocených činností jsou tyto činnosti spíše okrajové.

Trvale nejméně důležitou činností v očích poslanců byla dlouhodobě (sledováno v letech 1993–2003) kontrola prezidenta, kde má dolní komora stejně jako ostatní státní instituce jen velmi omezené pravomoci, kromě jeho nominace a volby jednou za pět let oběma komorami. „Prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný“<sup>30</sup> s výjimkou velezrady, z níž jej může podle čl. 65, Ústavy ČR u Ústavního soudu obžalovat pouze Senát. Na hodnocení důležitosti této činnosti nemělo vliv ani načasování některých šetření poslanců (1993, 1998 nebo 2003),<sup>31</sup> která se konala v roce volby prezidenta, kdy by se dalo očekávat posílení tohoto významu, avšak nestalo se tak.

29 Na pokles významu kontroly vlády, historicky nejstarší funkce parlamentu, a větší důraz na pravomoc parlamentu přijímat zákony a rozhodovat o podobě státního rozpočtu upozorňuje v obecnější rovině i Kolář [Kolář 2006: 154].

30 Ústava ČR, článek 54, odst. (3).

31 Roky volby prezidenta republiky.

Tabulka 4.3. Důležitost činností parlamentu (průměry)

	1993	1996	1998	2000	2003	2007
Schvalování státního rozpočtu	9,6	9,4	9,4	9,9	9,7	9,2
Legislativní činnost	9,6	8,9	9,2	9,9	9,5	9,5
Kontrola vlády	9,2	8,1	7,7	9,1	8,8	8,6
Příprava integrace do EU / projednávání záležitostí spojených s EU*	–	–	8,2	9,0	8,6	7,4
Schvalování mezinárodních smluv	–	–	–	8,3	8,1	8,2
Udržování kontaktů se zahraničními partnery	–	–	–	7,6	7,0	6,4
Zpracování petic, připomínek a podnětů občanů zaslaných do Parlamentu	6,8	6,0	6,1	7,1	7,3	6,4
Zvažování a posuzování návrhů různých společenských skupin	6,6	5,1	5,5	6,7	6,9	6,4
Podporování politiky vlády	5,9	–	–	–	–	–
Kontrolní činnost prezidenta	5,9	2,2	2,5	3,5	4,8	–

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1993, 1996, 1998, 2000, 2003, 2007 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).

Poznámka: Otázka: Za jak důležité považujete podle Vašich zkušeností následující činnosti parlamentu? (0 = málo důležité až 10 = velmi důležité) V různých letech průzkumů byla použita mírně odlišná škála (pěti, sedmi nebo devíti stupňová); proto byl pro každou položku spočítán průměr a jednotlivé položky pro lepší srovnatelnost převedeny na jednotnou škálu 0 až 10, kde 0 znamená „málo důležité“ a 10 znamená „velmi důležité“.

Proškrtnuté pole znamená, že proměnná nebyla v daném roce dotazována.

\* Položka „příprava integrace do EU“ byla zařazena do výzkumu až v letech 1998, 2000 a 2003, po vstupu ČR do EU byla změněna na „projednávání záležitostí spojených s EU“.

#### 4.3.2. Hodnocení činnosti Poslanecké sněmovny

Jednotlivým činnostem Sněmovny je subjektivně připisována různá míra důležitosti, jak bylo uvedeno v předchozím textu. Jedna věc je důležitost činností Sněmovny z pohledu poslanců, druhá je hodnocení jejich skutečného naplňování. V našem dlouhodobém výzkumu jsme poslancům pravidelně pokládali otázku zjišťující, jak dle jejich názoru stávající Poslanecká sněmovna plnila jednotlivé funkce (viz tabulka 4.4). Při hodnocení reálného naplňování činností Poslanecké sněmovny je pořadí, na rozdíl od důležitosti úloh, odlišné. Na prvním místě je hodnoceno schvalování mezinárodních smluv (podle důležitosti byla tato činnost pátá v pořadí), na druhém (pomineme-li pouze jednorázově zjišťované podporování politiky vlády) se udrželo hlasování o státním rozpočtu spolu s udržováním zahraničních kontaktů. Zákonodárná činnost Poslanecké sněmovny, která co do důležitosti byla na prvním místě (viz tabulka 4.3), se v hodnocení reálného naplňování ocitla až na šestém místě, za záležitostmi souvisejícími s EU. Zbývající činnosti z našeho výčtu (zpracování petic, připomínek a podnětů občanů zaslaných do parlamentu; zvažování a posuzování návrhů různých společenských skupin) si ponechaly stejné pořadí na konci hodnotící škály, když je většina poslanců označila za spíše hůře plněné. Tento výsledek je možné interpretovat jako kritiku vlastní schopnosti přijímat podněty zvenku a reagovat na ně ve své činnosti.

Tabulka 4.4. Plnění funkcí parlamentu (průměry)

	1993	1996	1998	2000	2003	2007
Schvalování mezinárodních smluv	–	6,5	–	8,4	7,1	8,0
Podporování politiky vlády	7,1	–	–	–	–	–
Schvalování státního rozpočtu	6,0	6,8	6,9	6,4	6,9	7,3
Udržování kontaktů se zahraničními partnery	–	–	–	7,2	6,2	6,8
Příprava integrace do EU / projednávání záležitostí spojených s EU*	–	–	5,3	7,4	6,0	6,2
Legislativní činnost	5,4	–	6,0	7,2	5,7	6,3
Kontrola vlády	4,4	4,4	4,9	6,1	5,6	6,6
Zpracování petic, připomínek a podnětů občanů zaslaných do Parlamentu	4,9	5,0	4,8	5,6	4,8	5,6
Zvažování a posuzování návrhů různých společenských skupin	4,4	4,8	4,4	5,4	4,7	5,7
Kontrolní činnost prezidenta	3,8	5,3	4,5	4,9	2,3	–

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1993, 1996, 1998, 2000, 2003, 2007 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).

Poznámka: Otázka: A nyní by nás zajímalo, jak podle Vašeho názoru stávající parlament plnil tyto funkce? (0 = velmi špatně až 10 = velmi dobře) V různých letech průzkumů byla použita mírně odlišná škála (pěti, sedmi nebo devíti stupňová); proto byl pro každou položku spočítán průměr a jednotlivé položky pro lepší srovnatelnost převedeny na jednotnou škálu 0 až 10, kde 0 znamená „velmi špatně“ a 10 znamená „velmi dobře“.

Proškrtnuté pole znamená, že proměnná nebyla v daném roce dotazována.

\* Položka „příprava integrace do EU“ byla zařazena do výzkumu až v letech 1998, 2000 a 2003, po vstupu ČR do EU byla změněna na „projednávání záležitostí spojených s EU“.

Přestože se tedy některé činnosti parlamentu umístily v hodnocení jejich důležitosti na předních místech, v hodnocení jejich naplňování v daném volebním období byli členové dolní komory kritičtí a ve své reflexi jejich naplňování označili za méně dobré. Velmi důležitá legislativní činnost a kontrola vlády tak v očích poslanců samotných nachází jen slabé naplnění, když získává průměrnou, až podprůměrnou známku. Projednávání a schvalování zákonů tak v Poslaneckých sněmovnách ovládaných těsnými většinami vládních stran neprobíhalo tak, jak by podle poslanců mělo, a tuto kritičnost lze interpretovat i jako kritiku do vlastních řad.

Naopak některé činnosti (hodnocené jako jeho méně důležité) např. ratifikace mezinárodních smluv nebo osobní kontakty se zahraničními partnery plní Poslanecká sněmovna v námi zkoumaných volebních obdobích lépe než cokoli jiného. Otázky mezinárodních vztahů tak dlouhodobě předbíhají v kvalitě naplňování nejdůležitější činnosti parlamentu – legislativní činnosti, včetně schvalování státního rozpočtu. Každoroční rozhodování o státních financích, spolu s aktivitou Poslanecké sněmovny ve vztahu k návrhům různých společenských skupin a organizací občanské společnosti si ale jako jediné aktivity ponechávají podobné skóre důležitosti i jejich naplňování: schvalování rozpočtu kladné hodnocení a reflexe přímých požadavků občanů spíše záporné hodnocení.

Pokud bychom se podívali na úvodní tezi Zajce podpořenou daty o ztrátě určitých kompetencí národních parlamentů v důsledku posilování evropských pravomocí, uvidíme, že sami poslanci něco takového příliš neregistrují. Legislativní činnost je u nich totiž co do důležitosti funkcí Poslanecké sněmovny ve srovnání s ostatními hodnocenými činnostmi konzistentně na prvním místě a ani vstup do Evropské unie na jejich názor vliv neměl. To však rozhodně neznamená, že by sílící roli evropských institucí nepocítovali. To je ale problém, který by musel být zjišťován zcela jinou otázkou.

#### 4.4. Možnosti poslanců ovlivňovat vládu

V další části kapitoly se zaměříme na individuální pohled poslanců na možnost ovlivňovat a kontrolovat vládu. Kontrolu vlády ze strany Sněmovny hodnotí poslanci jako třetí nejdůležitější funkci (viz tabulka 4.3) a spokojenost s naplňováním této funkce se od roku 2000 významně zvýšila (viz tabulka 4.4). Mechanismy kontroly vlády, ať už přímé, dané ústavou, nebo nepřímé, se vyvíjely, tak jako se vyvíjelo i uplatňování dalších mechanismů ovlivňování činnosti vlády.

##### 4.4.1. Způsoby ovlivňování vlády poslanci

V předchozí části jsme zmínili možnosti ovlivňování vlády poslanci. V našich výzkumech jsme se zaměřili na zjištění názoru na efektivitu různých způsobů uplatňování vlivu z pohledu poslanců samotných. Udělali jsme to prostřednictvím otázky zjišťující individuální názor na účinnost jednotlivých způsobů předložených v seznamu. Nabízené možnosti byly: pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona; politické jednání před podáním návrhu; vlastní poslanecký návrh zákona; neformální konzultace; neformální konzultace; písemné interpelace; ústní interpelace. Možnost „politického jednání před podáním návrhu“ jsme zařadili do výzkumu až v letech 2003 a 2007 a tato forma uplatnění vlivu se v hodnocení ukázala jako nejefektivnější. V roce 2003 považovalo politická jednání před podáním návrhu zákona za velmi efektivní 91 procent dotázaných poslanců a v roce 2007 to bylo 78 procent dotázaných poslanců. Výsledky v tabulce 4.5 vypovídají o tom, že dlouhodobě je jako velmi efektivní hodnoceno uplatňování vlivu v legislativním procesu (poslanecký návrh nebo pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona) před všemi ostatními formami ovlivňování činnosti vlády. S tím korespondují výsledky prezentované v předcházející 3. kapitole.

Poslanci považují pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu zákona a politické jednání před podáním návrhu za velmi efektivní; naproti tomu písemné a ústní interpelace jsou dlouhodobě považovány za značně neefektivní. Ani různé vládní konstelace na efektivitu těchto prostředků nemají velký vliv. Poslanci koaličních stran se poněkud překvapivě shodují s poslanci opozičními v hodnocení účinnosti jednotlivých prostředků ovlivňování vlády, dokonce i těch neformálních, jež jsou pro ně na rozdíl od zákonem garantovaných interpelací nebo legislativních návrhů (vzhledem k jejich pozici) hůře dostupné. Např. v roce 2007 hodnotí politická jednání před podáním návrhu jako efektivní prostředek k ovlivnění činnosti vlády 80 procent poslanců opoziční ČSSD a 70 procent poslanců vládní ODS. Lze tedy předpokládat, že jejich stranicky determinovaný přístup k vládě nemá na možnost neformálně prodiskutovávat návrhy během politických jednání příliš velký vliv ani v tak „politicky napjatých“ dobách jakými byl bezesporu stav rozložení sil 100:100. Neznamená to ovšem, že i ve skutečnosti poslanci opozičních stran mohou tyto možnosti uplatňování vlivu využívat stejně jako poslanci koaličních stran



Tabulka 4.5. Prostředky k ovlivnění činnosti vlády (průměry)

	1993	1996	1998	2000	2003	2007
Pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona	3,10	2,50	2,13	2,02	3,13	2,72
Politické jednání před podáním návrhu	–	–	–	–	1,98	2,09
Vlastní poslanecký návrh zákona	3,07	3,37	2,83	3,18	3,27	3,02
Neformální konzultace	6,20	5,54	5,57	5,53	3,53	3,78
Písemné interpelace	5,86	6,93	5,63	6,29	5,70	6,28
Ústní interpelace	5,63	6,90	7,50	6,91	7,29	6,80

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1993, 1996, 1998, 2000, 2003, 2007 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).

Poznámka: Otázka: Jak efektivní jsou podle Vašeho názoru následující prostředky k ovlivnění činnosti vlády: (0 = velmi efektivní až 10 = velmi neefektivní) V roce 2007 byla použita mírně odlišná škála, proto byl pro každou položku spočítán průměr a jednotlivé položky pro lepší srovnatelnost převedeny na jednotnou škálu 0 až 10, kde 0 znamená „velmi efektivní“ a 10 znamená „velmi neefektivní“.

Proškrtnuté pole znamená, že proměnná nebyla v daném roce dotazována.

Položka „neformální konzultace“ nahrazuje od roku 2003 původní nepřiliš exaktní formulaci: „otázky, které nejsou interpelacemi“, což pochopitelně mírně posouvá obsah otázky. Přeformulování posunulo tuto položku k ještě efektivnějšímu prostředku ovlivňování činnosti vlády.

Hodnocení efektivity prostředků zákonodárců k ovlivnění činnosti vlády je tedy sice dlouhodobě vyrovnané, ale je otázkou, do jaké míry je které z nich využíváno v praxi. Známe četnost předkládaní poslaneckých návrhů zákonů nebo ústních interpelací, nemáme ale pochopitelně evidenci o tom, jak častá jsou politická jednání před podáním návrhu zákona nebo neformální konzultace. Bez ohledu na hodnocení efektivnosti je ale z našich dat patrné, že poslanci využívají celou škálu možností jak ovlivňovat činnost vlády, bez výrazného ohledu na jejich efektivnost. Jak totiž uvidíme dále v případě interpelací, jde sice o jednu z cest k působení na vládu označovanou jako méně efektivní, nicméně její využívání zákonodárci je velmi frekventované a oblíbené.

#### 4.4.2. Poslanecké interpelace

V poslední části kapitoly se budeme věnovat právu poslance interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti a využívání tohoto práva. Kladení otázek ministrům je procedura, jíž se získávají informace a kontroluje se činnost vlády. Jak uvádí Syllová et al. „interpelační právo poslanců je druhým nejvýznamnějším nástrojem výkonu parlamentní kontroly vlády. Oprávnění poslanců klást otázky členům vlády je bezprostředně spojeno s vlastní existencí parlamentu“ [Syllová et al. 2008: 278]. Každý poslanec má právo interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti. Forma interpelací může být upravena různě, základní rozlišení je mezi písemnými a ústními interpelacemi.

Interpelace jsou používány ve většině parlamentů, ať je vláda odpovědná parlamentu, či nikoliv. Je to standardní procedura pro získávání informací a vykonávání kontroly v klasickém parlamentním systému. Interpelace je považována za velmi efektivní proceduru, protože ministři jsou voláni k přímému složení účtu ze své činnosti (přehled úpravy interpelací v evropských parlamentech [viz Syllová 2003]). Ústní interpelace existují ve všech západoevropských i většině postkomunistických zemí, písemné sice v některých chybí (Norsko, Švédsko), ale existují zde jiné formy dotazování vlády<sup>32</sup> [Wiberg 1995: 188]. Čeští poslanci kladoucí otázku mohou žádat, aby na ni příslušný ministr odpověděl ústně ve Sněmovně nebo ve stanoveném termínu písemně. Ústní interpelace byly zavedeny do české parlamentní praxe přijetím nového jednacího řádu v roce 1995. Nejdéle fungují interpelace ve Velké Británii, kde byl tzv. question time uveden v praxi již v roce 1869 a písemné interpelace dokonce již v roce 1833<sup>33</sup> [Wiberg 1995: 191].

Interpelovaný člen vlády má povinnost odpovědět na interpelaci do třiceti dnů od jejího podání. Oblíbenost a velké rozšíření této procedury mohou být odůvodněny faktem, že ve využití práva otázky je poslanec zcela bez omezení. Upravena je pouze délka jedné interpelace, ale jejich četnost nebo množství není zákonem stanoveno. V jednacím řádu Poslanecké sněmovny bylo v devadesátých letech (z důvodu zneužívání interpelací Republikánskou stranou pro svoje zviditelňování) zavedeno opatření, které reguluje množství interpelací jednoho poslance během jedné schůze na dvě. Z časových důvodů dvou a půl hodinového prostoru, který je již tradičně interpelacím ve čtvrtek odpoledne věnován, je délka jedné interpelace ohraničena na dvě minuty a doplňující otázky na jednu minutu. Pořadí je určováno losem. Ministři nejsou v délce odpovědi omezováni a v případě složitějšího problému nebo jejich absence mohou na položenou otázku odpovědět písemně, kde opět platí třicetidenní limit [Jednací řád Poslanecké sněmovny: § 111; Kolář et al. 2002: 91]. V ostatních evropských zemích se pravidelný termín konání ústních interpelací také usadil na pevně stanovený den i hodinu [podrobně viz Wiberg 1995: 195].

V některých státech kladení otázek významně přispívá k medializaci vládní politiky, popularizaci ministrů a jejich politických postojů, ale častější je jejich využívání opozicí. Rovněž v České republice je tento institut hojně využíván a převážně opoziční poslanci využívají ústní interpelace, mj. k prezentaci své aktivní role „kontrolora“ vlády. Ústní interpelace také často slouží k otevírání aktuálních politických kauz probíraných v médiích. Interpelace totiž častěji než k získání informací od vlády slouží k publicitě politické aktivity poslanců. Wiberg dokonce říká, že „vše, čeho chce poslanec docílit položením otázky, je úspěšně dosaženo ve chvíli, kdy je tato otázka přednesena, zcela bez ohledu na to, jaká odpověď bude nebo zda vůbec nějaká bude“ [Wiberg 1995: 180]. To z toho důvodu, že otázky častěji než k vládě míří k mimoparlamentnímu publiku, čemuž odpovídá i forma ústních interpelací. Média totiž ráda zveřejní především konfrontační (tj. mediálně atraktivní) vystoupení politiků. Z posledního volebního období je možné uvést jako příklad poslance Davida Ratha, který pravidelně získával svými konfrontačními vystoupeními prostor v hlavních zpravodajských relacích.

32 V Norsku se paralela písemných interpelací nazývá „oversendelsesforslag“ a dává prostor vládě reagovat na různá podání na konci každé parlamentní schůze. Podrobnější informace a přehled interpelací v jednotlivých zemích [viz Wiberg 1995: 188 a dále].

33 S písemnými interpelacemi Británii následovalo Rakousko (1867), Švýcarsko (1874) a Belgie (1897), ostatní země západní Evropy je zavedly až ve dvacátém století. Jako poslední z těchto zemí tento kontrolní institut přijalo do své legislativy Španělsko, a to v roce 1977. Ústní interpelace byly s výjimkou Německa a Francie zavedeny pro národní parlamenty později než písemné, nejčastěji v šedesátých až osmdesátých letech dvacátého století.

Tato publicita často spíše než k prezentaci politické strany slouží k individuálnímu zviditelňování poslanců, kteří toho využívají mj. pro své znovuzvolení [Wiberg 1995: 180].

Podle názoru poslanců (viz tabulka 4.5) sice interpelace nepatří k nejefektivnějším způsobům ovlivnění činnosti vlády, ale jak ukazuje následující tabulka 4.6, na vládu nebo na některého z jejích členů se obrací s interpelacemi stále větší procento poslanců. S výjimkou roku 2003 (rok realizace výzkumu), kdy vládla koalice ČSSD s US-DEU a KDU-ČSL, totiž počet poslanců, kteří v našich průzkumech uvedli, že se na vládu obrátili s interpelací, roste. V tomto roce vlády premiéra Vladimíra Špidly došlo k poklesu podílu poslanců, kteří možnost interpelací využili, o 12 procentních bodů. Při detailním pohledu se ukazuje, že ze stran vládní koalice došlo k poklesu interpelací u všech vládních stran, ale poprvé i u poslanců opoziční KSČM. Komunisté tak v tomto období nejméně vystupovali proti sociálnědemokratické vládě. Zatímco ve všech sledovaných obdobích, ve kterých jsme realizovali naše průzkumy, interpelovalo vládu minimálně 94 procent dotázaných komunistických poslanců,<sup>34</sup> v roce 2003 to bylo 76,3 procent dotázaných. Zdá se tedy, že vláda Vladimíra Špidly byla pro komunisty ze všech dosavadních vlád nejpřijatelnější, přestože i ji povolávala k odpovědnosti většina dotázaných poslanců za KSČM.

Podobného skóre dosáhla i KDU-ČSL, která je ale od roku 1993 (s výjimkou volebního období 1998–2002) nepřetržitě ve všech vládách. Její aktivní role ve vládě jí ale nikdy nezabránila v tom, aby ve všech sledovaných letech většina jejích poslanců interpelovala vládu. Byla sice vždy menší koaliční stranou, ale i ve vládách, kde zasedli představitelé dalších menších stran (např. Občanské demokratické aliance, Unie svobody, Strany zelených a dalších), to byla vždy pouze KDU-ČSL, která interpelovala (podle výpovědi poslanců) ministry stejně často jako poslanci opozice. Participace na vládnutí tak poslancům této strany nebrání v tom, aby se oficiální cestou obraceli na členy vlád, na nichž participují. Z archivu Poslanecké sněmovny vyplývá, že se obrací se svými interpelacemi na ministry z jiných stran vládní koalice, nikoliv z KDU-ČSL. Pro konzultace s vlastními ministry pravděpodobně využívají výše popisovaná neformální jednání či různá vlastní stranická gremia.

Ačkoliv je KDU-ČSL v interpelacích ministrů z pozice vládní strany „rekordmanem“, využívají interpelace čím dál tím více i poslanci jiných vládních stran. Zatímco v roce 1993 se s interpelací na vládu obrátilo desetkrát více poslanců opozičních než koaličních, v roce 2007 to bylo již téměř vyrovnané (rozdíl pouze pěti procentních bodů). I tak stále platí, že častější interpelační aktivita je na straně opozice. V současném volebním období tuto možnost využily podle svých slov čtyři pětiny poslanců.

34 Tento údaj pochází z roku 2007. V ostatních sledovaných letech počet interpelací komunistických poslanců dosahoval vždy 100 % respondentů.

Tabulka 4.6. Použití interpelací (sloupcová procenta)

	1993	1996	1998	2000	2003	2007
Člen opozičního poslaneckého klubu	59	43	57	57	44	43
Člen vládního poslaneckého klubu	6	23	12	21	23	38
Poslanci nezařazení v klubu	2	4	4	1	0	0
Celkem	67	70	73	79	67	81

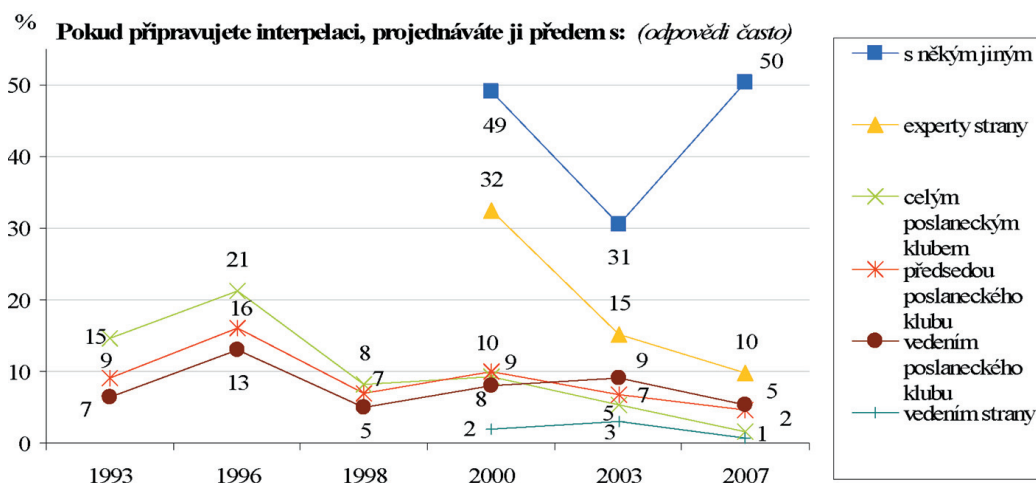
Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1993, 1996, 1998, 2000, 2003, 2007 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).

Poznámka: Otázka měla následující znění: „Obrátil jste se někdy z vlastní iniciativy na vládu nebo na některého z jejích členů s interpelací?“ Uváděny jsou pozitivní odpovědi.

Poslanec může interpelací vyjadřovat svůj názor, názor svého poslaneckého klubu, svého volebního obvodu nebo určité zájmové skupiny. Může vystupovat zcela individuálně nebo svoje stanovisko předem konzultovat. Pokusili jsme se toto pozadí objasnit pomocí otázky, s kým poslanec interpelaci v době její přípravy projednává (graf 4.1). Respondenti se vyjadřovali ke všem uvedeným skupinám, s nimiž by svoji interpelaci mohli projednávat, a zároveň uváděli, jak často je s nimi diskutují (často, někdy nebo nikdy). Ptali jsme se, zda interpelaci předem projednávali s předsedou poslaneckého klubu, s vedením poslaneckého klubu, s celým poslaneckým klubem, s vedením strany, s experty strany, nebo s někým jiným. Možnosti „vedení strany, experti strany a někdo jiný“ byly do výzkumu zařazeny až od roku 2000 a poslední dvě jmenované okamžitě zaznamenaly nejvyšší skóre. Experti strany a někdo jiný (nejčastěji zde byli uváděni nezávislí experti, odborníci, zainteresovaní lidé nebo skupiny) tak fungují jako nejčastější konzultační partner pro interpelující poslance. Spíše než o konzultaci může v tomto případě jít o subjekt, od kterého vychází impuls k interpelaci, o někoho, kdo se domáhá svých práv, prosazení svých zájmů apod. Odborný aspekt hraje důležitější roli než politické konzultace. Poslanci totiž nepožadují reflexi svých interpelací ani od svého poslaneckého klubu a jeho vedení, natož od vedení vlastní politické strany. Jen třetina interpelujících se alespoň někdy v této záležitosti obrátila na někoho z poslaneckého klubu a na vedení strany dokonce pouze jeden ze sedmi.

Přestože se poslanci při přípravě svých interpelací občas obrací na další subjekty, nejčastěji jednají bez konzultace s dalšími subjekty. Pokud interpelaci ve fázi přípravy s někým konzultují, je to předseda či vedení poslaneckého klubu. Tento stav je dlouhodobý a při pohledu na naše data nedochází k žádným výrazným výkyvům v čase. Mírný rozdíl tak lze spíše pozorovat mezi přístupem jednotlivých stran než v ukotvujících se demokratizačních procesech. Jsou to o něco častěji poslanci ODS, kteří své interpelace nekonzultují s nikým, a poslanci KSČM, kteří naopak o něco častěji než poslanci ostatních stran své příspěvky s někým probírají, i když ani toto rozdělení není absolutní.

Graf 4.1. Konzultace interpelací



Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1993, 1996, 1998, 2000, 2003, 2007 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).

Poznámka: Respondenti si mohli vybrat k odpovědi jednu ze tří možností: „často“, „někdy“ nebo „nikdy“. Graf znázorňuje odpovědi „často“.

Položky „s někým jiným“, „s experty strany“ a „s vedením strany“ jsou ve výzkumu dotazovány až od roku 2000.

#### 4.5. Závěr

Ve zkoumaném období se vztah vlády a parlamentu vyvíjel, kontrola vlády patřila a patří z pohledu poslanců kromě legislativní činnosti trvale k nejdůležitějším činnostem Poslanecké sněmovny. Realizace kontroly vlády (stejně jako dalších činností Sněmovny) byla ovlivněna rozložením politických sil ve Sněmovně a ve svém výsledku z pohledu poslanců zaostávala za významem této aktivity. Větší důraz na kontrolu a také větší kritičnost k naplňování kontrolní funkce parlamentu vyjadřuje opozice. Toto tvrzení se zdá být samozřejmé, ale je třeba vzít v úvahu, že existence účinné opozice, vybavené dostatečnými možnostmi působení, se stala možnou až v demokratickém parlamentu. Proběhl zde proto určitý proces „učení“, který znamenal přijetí a využívání celého repertoáru aktivit a prostředků kontroly vlády. Bylo to vyjadřování podpory či nesouhlasu vládním návrhům zákonů, formální i neformální konzultace, interpelování jednotlivých členů vlády, až po vyslovování ne/důvěry vládě.

Jak jsme ukázali v případě interpelací, poslanci se dopracovali ke standardu evropských parlamentů a využívají této možnosti hojně nejen ke kontrole vlády, ale v některých případech, kdy kritika směřovala i mimo vládu, k vlastnímu zviditelňování a prezentaci své aktivní role. Jiným mechanismem kontroly, který nabývá na významu při kontrole vlády, je svolávání schůzí sněmovny na základě požadavku poslanců a rostoucí počet hlasování o nedůvěře vládě v posledních dvou funkč-

ních obdobích. Obojí pramení ze slabé pozice vlády ve sněmovně a z její „křehké“ parlamentní podpory.

Prostřednictvím subjektivního hodnocení poslanci jsme zjistili, že ač jsou některé činnosti parlamentu, jako je legislativní činnost nebo kontrola vlády, považovány za velmi důležité, není jejich naplňování již tak úspěšné. Dobrou práci podle vlastního hodnocení zastupitelský sbor odvádí na poli mezinárodních kontaktů. Sféra vlivu Evropské unie na činnost Poslanecké sněmovny byla jen dílčí součástí našich dlouhodobých průzkumů, ale i skrze ni se zdá, že její rostoucí dominance hraje roli i v českém zákonodárném sboru, i když v čase kolísá. Bylo by jistě zajímavé zaměřit se na tuto oblast v dalších etapách sociologických šetření poslanců.

# 5. Socio-demografická struktura poslanců a její vliv na politické postoje

Lukáš Linek

V českém parlamentu za komunistického režimu byl dodržován socialistický koncept reprezentace, který vyžadoval, aby složení poslanců odráželo strukturu společnosti. Nejenže se v nich objevovala přibližně třetina žen, ale tyto ženy pocházely spíše z nižších sociálních skupin; jednalo se o dělnice či pracovnice v zemědělství. V parlamentu se dokonce objevila dojička mléka, která měla symbolizovat nadvládu komunistického systému nad kapitalisticko-buržoazním [Millard, Popescu 2001: 2]. Komunistický režim tak propagoval a používal model deskriptivní reprezentace. Ten se v literatuře o demokracii objevuje především v kontextu reprezentace znevýhodněných skupin či menšin; autoři a politické skupiny, které jej podporují, zdůrazňují, že zastupitelé těchto skupin by měli odrážet jejich zkušenost nebo příslušnost ke skupině [například Mansbridge 1999; Philips 1995].

Deskriptivní reprezentace znamená, že zastupitel je svou osobou nebo životem a zkušeností v určitém smyslu typickým představitelem širší skupiny lidí, které reprezentuje: černí zastupitelé reprezentují černochy, ženské zastupitelky ženy apod. Přívlastek „deskriptivní“ může odkazovat nejen k viditelným charakteristikám, jako je barva pleti či pohlaví, ale i ke zkušenostem (farmářský zastupitel reprezentuje farmáře). Základní předpoklad modelu deskriptivní demokracie spočívá v očekávání, že zastupitel s určitou zkušeností bude přesněji reprezentovat zájmy a že k nim bude citlivější a loajálnější; jedná se o předpoklad společné identity či podobnosti.

Očekávat v soudobých demografiích, že by socio-demografická struktura poslanců odrážela strukturu společnosti, je naivní. Studie za studií ukazují, že poslanci jsou elita, že jsou vzdělanější, bohatší, pocházejí z vyšších statusových skupin, jsou minimálně středního věku a že jsou to převážně muži [Loewenberg, Patterson 1979; Matthews 1985; Norris, Lovenduski 1995]. Zkoumat socio-demografickou strukturu parlamentu se může zdát za této situace téměř zbytečné. Na druhé straně lze argumentovat tím, že socio-demografická struktura parlamentu a její proměna v čase může indikovat významné změny v politických stranách a jejich rekručních vzorcích [viz například Best 2007]. Zároveň je ale možné zkoumat nejenom socio-demografickou strukturu parlamentu a její odchylky od složení společnosti, ale i to, jaké má složení parlamentu vliv na činnost parlamentu.

Následující kapitola se proto zabývá socio-demografickými charakteristikami poslanců a poslankyň. Vybrané charakteristiky jsou zobrazovány z perspektivy jednotlivých volebních období a politických stran. Do textu jsou záměrně zahrnuty pouze dominantní politické subjekty, vyskytující

se ve Sněmovně nepřetržitě od roku 1992 (detailní informace o všech stranách je možné nalézt v Příloze 3). V jednotlivých částech se postupně věnujeme srovnání socio-demografické struktury poslanců a občanů, strukturu poslanců dle věku, pohlaví, úrovně vzdělání a jeho oborového zaměření a zaměstnání před vstupem do Sněmovny. Následuje srovnání socio-demografické struktury poslaneckých klubů jednotlivých stran se strukturou voličů těchto stran. Toto je tradiční přístup ve studiích o poslancích [Matthews 1985], který v posledních dvou částech této kapitoly rozšiřujeme o zkoumání toho, jaký je vliv těchto charakteristik na postoje a obsazení postů ve Sněmovně. Socio-demografické proměnné tak chápeme nejen jako vysvětlovanou proměnnou, ale i jako vysvětlující.

## 5.1. Srovnání poslanců a voličů

O tom, že do parlamentů bývají voleni občané z vyšších sociálních skupin, není pochyb. Dá se říci, že se jedná o jednu z mála zákonitostí v politice. Robert Putnam [1976: 33–37] dokonce v souvislosti s rozdíly mezi pohlavími ohledně politického zastoupení hovořil o železném zákonu andrarchie a o zákonu zvyšující se disproporce. Podle prvního jsou ženy nejvíce podreprezentovaná skupina a podle druhého zákona jsou na vyšších úrovních zkreslení struktury populace ještě větší než na nižších úrovních. Další pravidelností ohledně různého zastoupení skupin je výrazná nadreprezentace vysokoškolsky vzdělaných, která bývá v literatuře vysvětlována tím, že moderní kariéra v politice vyžaduje určité akademické schopnosti jako analytické myšlení, rétorické schopnosti a schopnost práce s texty [viz například Jahr 2003]. Tyto pravidelnosti potvrzuje i srovnání struktury poslanců a občanů v Česku z hlediska socio-demografických charakteristik.

Tabulka 5.1 prezentuje srovnání poslanců a občanů pro rok 2006. Mezi poslanci jsou výrazně nadreprezentováni muži (85 procent mezi poslanci oproti 48 procentům v populaci) a vysokoškolsky vzdělaní občané (77 procent mezi poslanci oproti 12 procentům v populaci). Z hlediska věku je mezi poslanci nadreprezentována skupina v rozmezí 41–60 let; celkově je podíl této skupiny mezi poslanci o téměř 40 procent vyšší než v populaci. Naopak skupiny velmi mladých a starých občanů jsou podreprezentovány. Náboženská struktura společnosti a poslanců byla v roce 2006 přibližně stejná.

Z hlediska zaměstnanecké struktury jsou mezi poslanci a společností také velké rozdíly. V první řadě je mezi poslanci výrazná nadreprezentovanost ekonomicky aktivních skupin. To je důsledkem především vychýlené věkové struktury poslanců, neboť v jejich řadách je minimum těch, kteří před zvolením do parlamentu byli důchodci či studenti, případně nezaměstnaní. Z hlediska typu zaměstnání před zvolením do parlamentu jsou nadreprezentovány skupiny z vyšších tříd: řídicí pracovníci, vědečtí a odborní pracovníci a lidé zaměstnaní v politice (starostové, zaměstnanci stran či zájmových skupin). Naopak mezi poslanci se nevyskytují téměř vůbec nižší administrativní pracovníci a dělníci. Většina poslanců se také rekrutuje z veřejného sektoru, ať již proto, že měli před svým prvním zvolením do parlamentu politickou funkci, či proto, že byli zaměstnaní především v řídicích funkcích ve veřejných zařízeních (ředitelé škol, nemocnic a jiných státem či samosprávou zřizovaných zařízeních).

Obdobné srovnání poslanců a občanů pro rok 1996 potvrzuje výše zmíněné tendence. Muži a vysokoškolsky vzdělaní byli mezi poslanci obdobně nadreprezentováni jako v roce 2006. Z hlediska ekonomické aktivity, zaměstnání a zaměstnaneckého sektoru byly rozdíly mezi poslanci a občany také



**Tabulka 5.1. Srovnání poslanců a občanů z hlediska socio-demografických charakteristik v roce 2006 (procenta)**

Socio-demografická skupina	Poslanci	Občané	Rozdíl
<i>Pohlaví</i>			
Muž	85,0	48,3	36,7
Žena	15,0	51,7	-36,7
<i>Věková skupina</i>			
18–40 let	19,0	42,0	-23,0
41–50 let	39,0	16,2	22,8
51–60 let	35,0	18,4	16,6
61–70 let	6,5	12,0	-5,5
70 let a více	0,5	11,4	-10,9
<i>Náboženství</i>			
Římsko-katolické	36,0	32,6	3,4
Evangelické	1,0	1,5	-0,5
Jiné	3,0	5,1	-2,1
Žádné	60,0	60,8	-0,8
<i>Vzdělání</i>			
Nížší než vysokoškolské	22,5	88,2	-65,7
Vysokoškolské	77,5	11,8	65,7
<i>Zaměstnání</i>			
Ekonomicky aktivní	93,7	59,3	34,4
Politická třída	29,2	0,3	28,9
Z toho starostové	21,3	0,1	21,2
Řídící pracovníci	31,5	3,4	28,1
Vědečtí a odborní pracovníci	19,7	5,9	13,8
Technici	10,2	12,0	-1,8
Nížší administrativní pracovníci a dělníci	3,1	33,4	-30,3
Ekonomicky neaktivní	6,3	40,7	-34,4
Nezaměstnaní	0,0	4,2	-4,2
<i>Zaměstnanecký sektor</i>			
Státní správa, samospráva a veřejné instituce	51,9	24,9	27,0
Soukromý podnik	32,6	56,8	-24,2
Státní podnik	9,3	12,0	-2,7
Jiné	6,2	6,4	-0,2

Zdroj: V případě poslanců: pohlaví, věk a vzdělání (Poslanecká sněmovna), zaměstnání, zaměstnanecký sektor a náboženství (šetření Poslanecká sněmovna 2007).

V případě občanů: pohlaví, věk, vzdělání, zaměstnání (ČSÚ 2007 – Statistická ročenka ČR 2007); náboženství (ČSÚ 2001 – Sčítání lidu v roce 2001; platné pro populaci 20+), zaměstnanecký sektor (šetření Sociální soudržnost 2006; vážený soubor).

přibližně stejné jako v roce 2006, tedy nadreprezentace ekonomicky aktivních, zaměstnaných ve veřejném sektoru na řídicích a odborných pozicích. Drobné odchylky oproti situaci v roce 2006 se týkají věkové a náboženské struktury. Zatímco v případě náboženství došlo v důsledku nárůstu ateistů ve společnosti k proměně rozdílů mezi poslanci a občany (náboženská struktura poslanců byla v letech 1996 a 2006 téměř totožná), v případě věkové struktury se rozdílly změnily kvůli průměrnému zestárnutí poslanců (výrazně totiž poklesl podíl poslanců ve věkové skupině 18–40 let z 31 na 19 procent).

## 5.2. Struktura poslaneckých klubů dle jednotlivých socio-demografických charakteristik

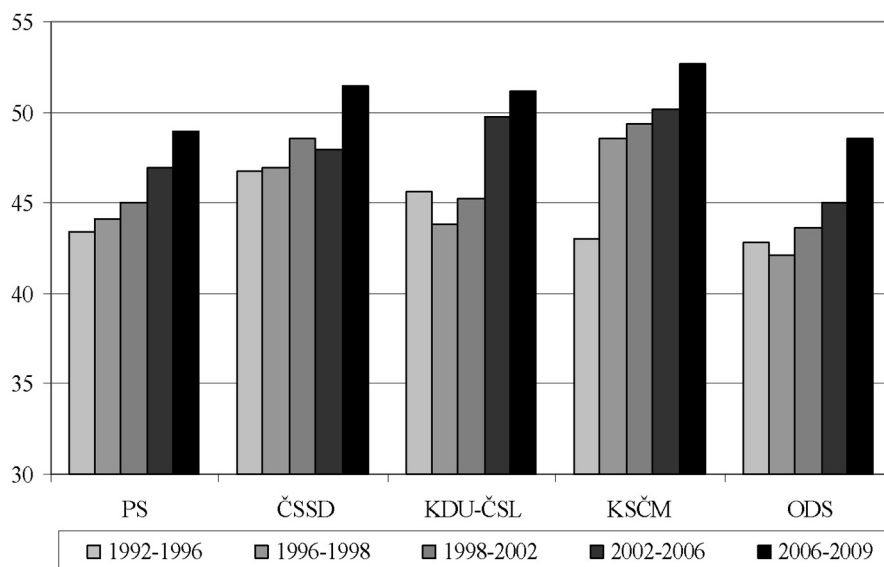
V případě všech sledovaných charakteristik je hlavním činitelem, který ovlivňuje zastoupení jednotlivých kategorií, proces výběru kandidátů ve stranách. Způsob vlivu se pro jednotlivé charakteristiky odlišuje. Zatímco v případě věku má výraznou roli příznivější pozice již zvolených poslanců při výběru kandidátů oproti řadovým straníkům (nepřímo je takto ovlivňován podíl žen), v případě podílu žen zase hrají roli spíše stereotypy na straně mužů a jejich uzavřené a klubové chování. Vzdělanost kandidátů, resp. poslanců je vysoká především proto, že politici a strany jsou přesvědčeni o pozitivním vlivu titulů a úrovně formální vzdělanosti na voliče, a proto preferují vzdělané kandidáty.

### 5.2.1. Věk

Průměrný věk poslanců zvolených v roce 1992 byl 43 let a postupně se zvyšuje s každým dalším volebním obdobím až na 49 let v roce 2006. V prvních demokratických volbách neměla velká řada zvolených poslanců nejenže zkušenost s politikou (s výjimkou poslanců zvolených za KSČ a KDU-ČSL), ale měla obecně i menší životní zkušenosti. Mezi poslanci totiž byla celá řada studentských vůdců a lidí, kteří dospívali za normalizace a měli krátké pracovní kariéry před vstupem do politiky. Zde můžeme hledat důvody relativně nízkého věku poslanců v prvních volebních obdobích. Průměrný věk poslanců rostl v prvních třech volebních obdobích Sněmovny velmi zvolna tempem necelého roku pro každé období. Nejvyšší nárůst průměrného věku poslanců nastal v letech 2002 a 2006, kdy v obou případech došlo k nárůstu o dva roky. Věková struktura Sněmovny od roku 2002 je vychýlenější ve prospěch starších poslanců, než bylo komunistické Federální shromáždění v roce 1986, v němž byl průměrný věk necelých 47 let.

Z hlediska věkové struktury jednotlivých poslaneckých klubů mají nejstarší poslance levicové strany KSČM a ČSSD, a v posledních dvou obdobích i KDU-ČSL; naopak nejmladší poslanci se rekrutují dlouhodobě z ODS. Velmi mladé poslance měly malé liberální strany US/US-DEU (38 v roce 1998 a 42 let v roce 2002) a SZ (necelých 42 let v roce 2006). Průměrný věk se za celé sledované období zvýšil nejvíce u poslanců KSČM, jejichž průměrný věk se během sledovaných pěti volebních období zvýšil o téměř deset let z 43 v roce 1992 na 53 let v roce 2006. V případě ostatních stran nárůst průměrného věku osciluje kolem 5 až 6 let.

Graf 5.1. Průměrný věk poslanců v letech 1992–2009



Zdroj: Poslanecká sněmovna PČR; vlastní výpočty.

Důvody nárůstu věku poslanců mohou být různé. Zaprvé může být jejich stárnutí způsobeno tím, že jsou opakovaně zvoleni stejní poslanci (poslanci jakoby stárnou v parlamentu). Zadruhé mohou strany nominovat na kandidátky starší poslance. Podíl znovuzvolených poslanců od roku 1996 neklesl pod 55 procent. Z toho plyne, že ke stárnutí poslanců by v čase docházelo i za situace, že by noví poslanci dosahovali stejného věku jako ti v předchozím volebním období, resp. že by věk nově zvolených byl dokonce o čtyři roky nižší, než byl průměrný věk v předchozím volebním období. Analýzy věku nově přichozích poslanců ukázaly, že jejich průměrný věk se výrazně neliší od průměrného věku celé Sněmovny; je nicméně přibližně o jeden rok nižší, v některých letech i o téměř dva roky. Průměrný věk nově přichozích poslanců se postupně zvyšoval; od roku 1992 vzrostl o čtyři roky ze 43 na současných téměř 47 let. Proto souběžně platí obě vysvětlení nárůstu věku poslanců.

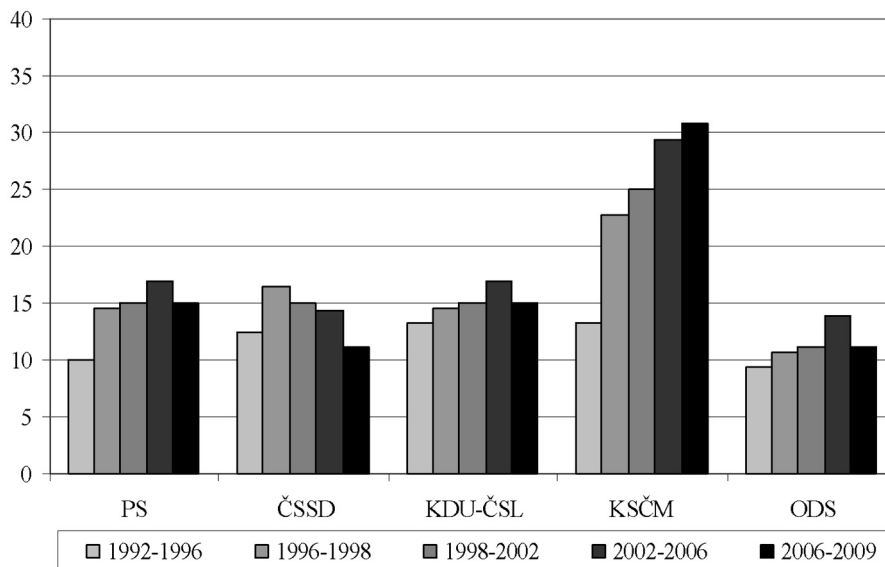
Jednotlivé strany se navíc liší v tom, jaký je průměrný věk jejich nových poslanců. Na jedné straně stojí KSČM se souhrnným věkovým průměrem na hranici padesáti let. Na druhé straně se pohybuje ODS, jejíž průměrný věk dosahuje jen těsně nad hranici 44 let. V časové perspektivě „stárnou“ nejvíce nově přichozí poslanci KSČM, jejichž průměrný věk vzrostl za sledované období o více než devět let, zatímco průměrný věk nováčků ČSSD se zvýšil pouze o dva a půl roku. Vysoký průměrný věk poslanců KSČM je nejspíše důsledkem stranického výběru kandidátů, který způsobuje absenci mladších ročníků mezi znovuzvolenými i mezi novými poslanci. U ČSSD je situace podobná, ačkoliv se v posledním volebním období vyměnila více než polovina jejich poslanců, věkovou strukturou se téměř neliší od již přítomných poslanců.

### 5.2.2. Pohlaví

Podíl žen v Poslanecké sněmovně se ve sledovaném období pohybuje kolem patnácti procent (viz graf 5.2). Nejméně žen bylo ve Sněmovně přítomno mezi lety 1992–1996 (10 procent), nejvíce pak mezi lety 2002–2006 (17 procent). Dlouhodobě nejnižší zastoupení žen můžeme pozorovat u ODS (průměr za pět sledovaných volebních období je 11 procent), zatímco nejvyšší počty vykazuje klub KSČM, v němž je ve srovnání s ostatními kluby často i dvojnásobně vyšší podíl žen. V čase lze pozorovat nejvyšší nárůst počtu poslankyň v klubu KSČM, v němž se podíl poslankyň od roku 1992 více než zdvojnásobil. Naopak v případě ČSSD došlo dokonce k poklesu podílu žen.

Poslankyně se od poslanců téměř vůbec neliší z hlediska věkové struktury. V průběhu období 1992 až 2009 byl věkový průměr poslankyň přibližně stejný jako u mužů. Obdobně i z hlediska vzdělanosti nebyl mezi muži a ženami téměř žádný rozdíl, neboť nejvyšší odchylka v podílu vysokoškolsky vzdělaných mezi muži a ženami byla po volbách do PS v roce 2006. Tehdy mělo vysokoškolské vzdělání 77 procent mužů, zatímco 83 procent žen. Mezi muži a ženami se nicméně s postupem času ustavuje rozdíl z hlediska typu vysoké školy, kterou absolvovali. Zatímco v 90. letech žádný rozdíl neexistoval, tak od voleb do PS v roce 1998 registrujeme větší podíl žen s právnickým a společenskovo vědním vzděláním a naopak nižší u technického a přírodovědného vzdělání. Zatímco osm procent poslanců s vysokoškolským vzděláním absolvovalo práva, tak u žen to bylo šestnáct procent; v případě společenskovo vědních oborů byl poměr také 1:2, neboť podíl poslanců byl 27 procent a u poslankyň 52 procent.

Graf 5.2. Podíl žen v Poslanecké sněmovně v letech 1992–2009 (procenta)



Zdroj: Poslanecká sněmovna PČR; vlastní výpočty.

Stejně jako v případě věku poslanců je hlavním důvodem podprezentace žen výběr kandidátů v politických stranách. V českých parlamentních stranách pouze ČSSD zavedla kvóty na kandidátkách, neboť vyžadovala, aby na ní bylo minimálně 20 procent žen [Seidlová 1999]; v roce 2006 uspěla SZ, která využila při sestavování kandidátky zipový systém. Lze namítnout, že ženy se méně účastní stranických aktivit, což snižuje pravděpodobnost, že ve straně uspěje žena. Pouze v jedné straně je více žen než mužů (KDU-ČSL – 52 procent), zatímco v KSČM jich je 43 a v ODS 35 procent. Nejméně žen vstupuje do ČSSD, kam jich vstoupilo pouze 26 procent [Havelková 2002]. Tento podíl žen se ne-transformuje do podobného podílu na kandidátkách, nebo dokonce mezi zvolenými poslanci. Na počátku 90. let představovaly ženy maximálně 15 procent kandidátů [Rak 1992: 203] a od roku 1996 neklesl podíl žen pod 20 procent [Millard, Popescu 2001: 9]. Vzhledem k tomu, že podíly žen na kandidátkách jsou vyšší než mezi zvolenými poslanci, brání většímu zastoupení žen to, že jsou nominovány na hůře volitelná místa. Detailní analýzy zároveň ukázaly, že pravděpodobnost zvolení ženy se zvyšuje ve větších volebních obvodech a snižuje na katolické Moravě [Linek, Rakušanová 2004].

### 5.2.3. Vzdělání

Podíl středoškolských a vysokoškolských absolventů se v Poslanecké sněmovně v čase téměř nemění a s mírnými výkyvy má zhruba čtvrtina poslanců středoškolské a tři čtvrtiny vysokoškolské vzdělání. V průběhu sledovaného období můžeme pozorovat mírný pokles středoškolských absolventů na úkor vysokoškolských. Podle oficiálních zdrojů mají všichni poslanci/poslankyně dokončené alespoň středoškolské vzdělání. Stabilně nejvyšší zastoupení vysokoškoláků nalezneme u KDU-ČSL (průměr za pět volebních období 88 procent), následuje KSČM (83 procent), ODS (77 procent) a ČSSD (72 procent). ODS je jedinou parlamentní stranou, u které z dlouhodobého hlediska klesá podíl poslanců s vysokoškolským diplomem. V prvním volebním období jich bylo více než 80 procent, zatímco aktuálně má z poslanců zvolených za ODS vysokoškolské vzdělání 72 procent. Nejvyšší nárůst zastupitelů s vysokoškolským diplomem můžeme pozorovat u ČSSD, a to z 69 procent v prvním volebním období na stávajících 82 procent.

Dostupná data umožňují sledovat vzdělanostní strukturu poslanců z hlediska typů vysokých škol, které poslanci absolvovali.<sup>35</sup> Nejčastěji poslanci vystudovali vysokou školu technického či přírodovědného zaměření (zahrnující i lékařské obory), a to pokaždé ve více než polovině případů. Počet poslanců s vysokoškolským právnickým vzděláním se naopak pohybuje pouze okolo 10 procent. V pátém volebním období vzrostl počet poslanců s ekonomickým či společenskovedním vzděláním z průměrných 17 procent v předchozích volebních období na 31. Vysoký podíl poslanců s technickým a přírodovědným vzděláním a zároveň poměrně malé zastoupení poslanců s právnickým či ekonomickým vzděláním je typické pro středo- a východoevropské postkomunistické parlamenty; naopak v západoevropských parlamentech je tradičně více poslanců s právnickým vzděláním [Matthews 1985]. Toto rozdělení může být dáno z velké míry faktem, že naprostá většina českých poslanců získala své vzdělání před rokem 1989, kdy byly technické a přírodovědné obory preferovány před právy, ekonomikou či společenskými vědami.

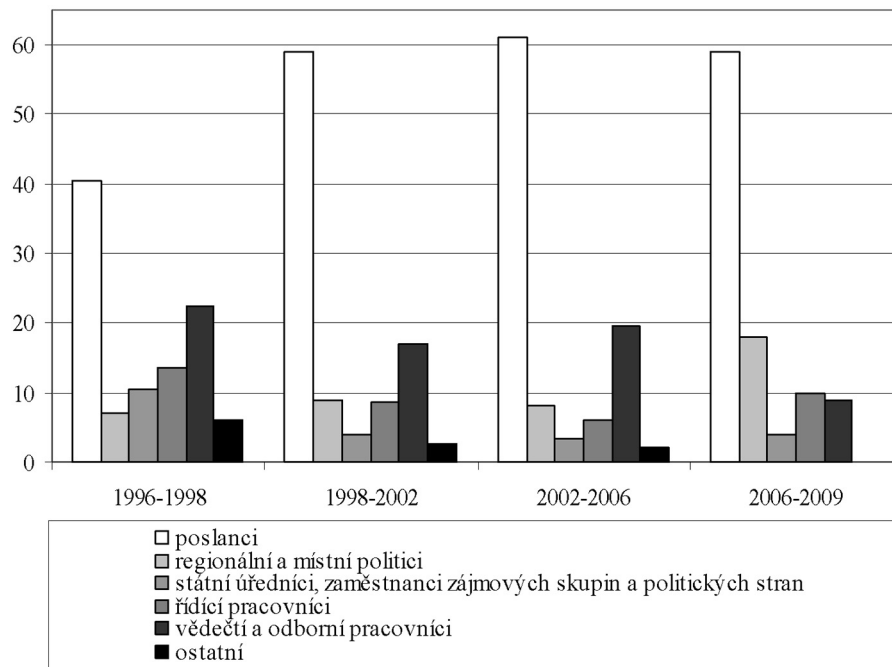
35 Dělení vysokoškolského vzdělání odpovídá standardizovaným mezinárodním kategoriím použitým v projektu EurElite [viz Best, Edinger 2005]. Z hlediska české praxe sice není ideální rozdělení škol do tří typů (1. technické a přírodovědné, 2. právnické, 3. sociálněvědní a ekonomické), ale pro vytvoření rámcové představy je dostačující.

#### 5.2.4. Zaměstnání před zvolením do národního parlamentu

Poslední sledovanou charakteristikou je zaměstnání poslanců v době jejich vstupu do Poslanecké sněmovny. Zajímá nás tedy z jakých oblastí se rekrutují budoucí poslanci a zdali lze pozorovat rozdíly v jednotlivých volebních obdobích a mezi jednotlivými parlamentními stranami. V období po volbách do PS v roce 1996 byli ve Sněmovně dvě pětiny bývalých poslanců, více než 20 procent tvořili vědečtí a odborní pracovníci a pouhých 7 procent tvořili politici z komunální úrovně. Postupně se ale poměry mezi těmito skupinami proměňují: roste podíl poslanců a politiků z krajské a komunální úrovně a klesá počet odborných a řídicích pracovníků. Zatímco v roce 1996 se rekrutovalo necelých šedesát procent poslanců z tzv. politické třídy (poslanci, regionální a místní politici, státní úředníci, zaměstnanci stran a zájmových skupin), v roce 2006 jich bylo již 81 procent.

Politické strany se částečně odlišují v podílu jednotlivých skupin: zatímco KDU-ČSL a KSČM dominantně rekrutuje poslance z bývalých poslanců, ODS a ČSSD mají mezi poslanci přibližně 20 procent krajských či komunálních politiků. ODS se také odlišuje v tom, že mezi jejími poslanci je nejvíce řídicích pracovníků, a to přibližně na úrovni jedné pětiny.

**Graf 5.3. Struktura poslanců dle jejich zaměstnání v době zvolení v letech 1996 až 2009 (procenta)**



Zdroj: ČSÚ; vlastní výpočty.

### 5.3. Srovnání socio-demografické struktury poslaneckých klubů a voličů jednotlivých stran

V předchozí části jsme ukázali, nakolik se poslanci jednotlivých stran mezi sebou liší z hlediska pohlaví, věku, vzdělanosti i zaměstnání před zvolením do Sněmovny. Tato odlišnost je z velké části způsobena odlišnými rekrutačními a selekčními mechanismy uvnitř stran, které mohou souviset jak s tím, jaká je struktura členů jednotlivých stran, tak s tím, jaká je struktura voličů jednotlivých stran. V této části porovnáme socio-demografickou strukturu voličů a poslanců jednotlivých stran; k podílu mužů a věkové struktuře přidáme i informace o složení členské základny některých stran.

Srovnání podílu mužů mezi voliči jednotlivých stran, jejich členy a poslanci ukazuje postupný nárůst podílu mužů (viz tabulka 5.2). Zatímco mezi voliči jednotlivých stran je přibližně polovina mužů i žen (s výjimkou KDU-ČSL a SZ, v jejichž případě je výrazně častěji podporovaly ženy), mezi členy stran už jsou mnohem větší disproporce. Především ČSSD, ODS a SZ mají mezi svými členy přibližně 2/3 mužů. Jejich podíl mezi poslanci ještě vzrůstá v případě ODS a ČSSD až k téměř 90 procentům a v případě KDU-ČSL k 85 procentům. Pouze v případě KSČM a především SZ se podíly mužů mezi poslanci dramaticky neodchylují od podílu mužů mezi jejich voliči.

Věková struktura jednotlivých stran mezi voliči, členy a poslanci ukazuje zajímavé rozdíly mezi zaprvé stranami s masovým a zároveň starším členstvem (KSČM a KDU-ČSL) a zadruhé stranami s menším počtem členů, kteří mají průměrný věk kolem 50 let (ODS a ČSSD). Zatímco v prvním případě mají členové stran nejvyšší průměrný věk a voliči i poslanci mají průměrný věk minimálně o deset let nižší, ve druhém případě je průměrný věk voličů, členů a poslanců přibližně stejný na

Tabulka 5.2. Socio-demografický profil voličů a poslanců v roce 2006

	Muž			Věk			VŠ vzdělání		Římští katolíci	
	podíl			průměr			podíl		podíl	
	V	Č	P	V	Č	P	V	P	V	P
ČSSD	54	69	89	50	51	52	13	82	38	20
KDU-ČSL	39	48	85	53	63	51	14	85	87	100
KSČM	52	56	69	60	70	53	8	85	30	9
ODS	52	67	89	44	48	48	25	72	29	48
SZ	42	65	50	35	–	42	13	83	27	33

Zdroj: Česká volební studie 2006 (vážená data) pro podíl mužů, vysokoškolsky vzdělaných a pro průměrný věk mezi voliči; ISSP 2006 (vážená data) pro podíl římských katolíků mezi voliči; zprávy pro sjezdy politických stran pro informace o věku a podílu mužů mezi členy stran; Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 2007 (nevážená data) pro podíl římských katolíků mezi poslanci; Poslanecká sněmovna PČR pro podíl mužů, vysokoškolsky vzdělaných a pro průměrný věk mezi poslanci; vlastní výpočty.

Poznámka: Písmeno V označuje voliče, písmeno Č členy strany a písmeno P poslance.

úrovni kolem 50 let (pouze v případě ODS jsou její voliči mladší, což platilo především pro volby do PS v roce 2006; v dřívějších volbách byli voliči ODS starší než v roce 2006).

Vzdělanostní struktura všech poslaneckých klubů je oproti voličům těchto stran výrazně vychýlena ve prospěch vysokoškolsky vzdělaných. Pouze v případě ODS je rozdíl mezi podílem vysokoškoláků mezi voliči a poslanci menší, neboť její voliči se rekrutují ze vzdělanějších skupin společnosti a její poslanci zároveň mají nejnižší podíl vysokoškoláků ze všech stran. Z hlediska podílu katolíků se relativně dobře shoduje struktura voličů i poslanců jednotlivých stran. Poslanci a voliči KDU-ČSL jsou z velké většiny katolíci. V případě ostatních stran zahrnují jejich voličské skupiny podíl katolíků v rozmezí 25–40 procent. Zajímavý je rozdíl mezi voliči a poslanci KSČM: zatímco mezi poslanci se téměř nevyskytují katolíci, což je pochopitelné, vezmeme-li v potaz ateistický charakter marxismu, tak mezi voliči KSČM jich je přibližně jedna třetina. Největší podíl věřících voličů získává KSČM na Moravě, kde je velká část populace katolického vyznání.

#### 5.4. Vliv socio-demografických charakteristik na politické postoje poslanců

Sledovat socio-demografickou strukturu parlamentu a porovnávat ji se strukturou občanů, resp. srovnávat strukturu poslaneckých klubů a voličů jednotlivých stran, je přínosný způsob analýzy z hlediska deskriptivní reprezentace. Mnohem zajímavější a substantivnější závěry nicméně může přinést analýza toho, jak socio-demografická struktura poslanců ovlivňuje jejich postoje. Z analýz řady společností je známa vazba mezi socio-demografickými proměnnými a politickými postoji [například Svallfors 2006; Kitschelt, Rehm 2006; pro Česko Matějů, Vlachová et al. 2001]. Vzhledem k existenci těchto vztahů ve společnosti je možné očekávat podobné vztahy i uvnitř parlamentu, které by měly být navíc podobné ve všech stranách.

Na základě vztahu mezi politickými postoji a socio-demografickými charakteristikami v Česku lze očekávat, že ženy v levicových i pravicových stranách budou ve větší míře podporovat svobodnou volbu ženy podstoupit potrat. V případě vlivu sektoru zaměstnání před tím, než byl poslanec poprvé zvolen do národního parlamentu, lze čekat, že ti, kteří byli zaměstnání v soukromém sektoru, by – bez ohledu na členství v levicové či pravicové straně – měli zastávat pravicovější postoje než ti, kteří byli zaměstnání ve veřejném sektoru. V případě vlivu věku může být situace složitější. Na jedné straně lze očekávat, že mladší poslanci budou levicovější než starší. Na druhé straně ale socializace starších občanů v komunistickém režimu je může obecně činit mnohem citlivějšími k potřebám chudých, a tedy k většímu přerozdělování, které charakterizujeme jako levicové postoje.

Souvislost mezi socio-demografickými proměnnými a politickými postoji českých poslanců zkoumáme na základě vztahu 4 socio-demografických charakteristik a 6 postojových otázek. Socio-demografické charakteristiky tvoří pohlaví (muž/žena), věk (18–50 let/51 let a více), vzdělání (vysokoškolské/nížší než vysokoškolské) a sektor zaměstnání před prvním zvolením do národního parlamentu (veřejný/soukromý); tyto charakteristiky jsme vzhledem k nízkému počtu analyzovaných případů dichotomizovali.<sup>36</sup> Politické postoje jsou měřeny pomocí šesti postojových otázek s jedenác-

36 Ze socio-demografických proměnných bylo možné použít i religiozitu; údaje o jejím vlivu na politické postoje neprezentujeme kvůli silné vazbě na stranickou příslušnost u KDU-ČSL, jejíž všichni poslanci jsou katolického vyznání (obdobný případ referují pro Švédsko [Esaiasson, Holmberg 1996: 47]).



tibodovými stupnicemi od nuly do desíti. Dotazníkové šetření z roku 2007 nám umožňovalo využít celkem 15 postojových otázek. Většina z nich ale souvisí s levo-pravou ideologickou osou, a proto jsme vybrali pouze tři otázky, které s levo-pravou osou souvisí: otázka na sebezařazení na levo-pravé ose, otázka na poskytování veřejných sociálních služeb, jako je školství či zdravotnictví (veřejné vs. soukromé), a otázka na způsob zdanění (progresivní zdanění vs. rovná daň). Další tři postojové otázky se týkají postoje k evropské integraci (pokračovat vs. zastavit), potratům (povolit vs. zakázat) a ochraně životního prostředí (životní prostředí vs. rozvoj hospodářství); přesné znění otázek obsahuje Příloha 2.

Při zjišťování vlivu socio-demografických charakteristik na politické postoje jsme využili metodu porovnání průměru. Pomocí této statistické metody se srovnávají průměrné hodnoty v jednotlivých skupinách; je tak možné sledovat, zda poslankyně mají levicovější postoje než poslanci či zda jsou starší poslanci zastánci rovného zdanění spíše než mladší. Vzhledem k malému počtu analyzovaných případů byly nezávislé kategorie dichotomizovány; proto bylo možné při statistickém testování rozdílů průměrů ve skupinách využít t-test namísto analýzy rozptylu, která umožňuje srovnávání ve více než dvou skupinách. Pomocí t-testu významnosti rozdílů mezi aritmetickými průměry se testuje hypotéza, zda lze rozdíl mezi průměry dvou skupin vysvětlit náhodou či zda jsou rozdíly skutečné. Pro užití t-testu musí být splněny předpoklady normality rozložení, stejného rozptylu a nezávislosti pozorování [viz Hendl 2004: 207–216]. Při analýzách využíváme předpokladu, že s postojovými jedenáctibodovými stupnicemi lze zacházet jako s kardinálními proměnnými.

Vztahy mezi politickými postoji a socio-demografickými charakteristikami jsme sledovali nejen pro celou Sněmovnu, ale kontrolovali jsme i efekt členství ve straně. Z dříve řečeného je zřejmé, že určité socio-demografické charakteristiky jsou typické pro poslance konkrétních stran; proto by závislost mezi socio-demografickými charakteristikami a postoji mohla být způsobena tím, že poslanci levicových (pravicových) stran mají specifické socio-demografické charakteristiky. Kvůli kontrole členství ve straně podstatně klesl počet analyzovaných případů v jednotlivých skupinách; proto nebylo možné sledovat tyto vztahy mezi poslanci SZ a KDU-ČSL. Nižší počet analyzovaných případů způsobil, že i relativně velké rozdíly průměrů nebyly na základě t-testů statisticky významné (pouze 2 případy ze 72). Proto jsme se rozhodli sílu vztahu mezi socio-demografickými charakteristikami a politickými postoji vyjádřit i pomocí korelačního koeficientu Eta, který je vhodný pro měření vztahu mezi nominální a kardinální proměnnou.

Srovnání postojů mezi všemi poslanci ukazuje, že nejstabilnější a nejsilnější vliv na postoje má vzdělání (viz horní čtvrtina tabulky 5.3). Poslanci s univerzitním vzděláním jsou levicovější než poslanci s neuniverzitním (povětšinou středoškolským) vzděláním. Na jedenáctibodové stupnici se poslanci s vysokoškolským diplomem sebezařazují o 1,7 bodu více nalevo než poslanci se středoškolským vzděláním. Podobně vzdělanější poslanci podporují v mnohem menší míře rovnou daň a poskytování sociálních služeb (zdravotnictví, školství, penze) soukromým sektorem. Zároveň poslanci s vysokoškolským vzděláním souhlasí mnohem častěji s pokračováním evropské integrace a s větší ochranou životního prostředí než poslanci se středoškolským vzděláním.<sup>37</sup>

37 Pozitivní postoj k evropské integraci či požadavek na pokračování evropské integrace řadíme mezi levicové postoje, a naopak negativní postoj k evropské integraci či požadavek na její zastavení a zpomalení mezi pravicové. Lze namítat, že postoj KSČM či v minulosti ODA a US/US-DEU jsou proti tomuto členění; proti této námitce není obrany s výjimkou podobného tvrzení ve vztahu k ODS a ČSSD. Jistá míra autorské svévole je tak v tomto rozhodnutí přítomná.

**Tabulka 5.3. Vliv socio-demografických charakteristik na politické postoje poslanců (rozdíly průměrných hodnot pro jednotlivé kategorie)**

	Pohlaví (ženy–muži)	Vzdělání (VŠ–nižší)	Sektor (veřej- ný–soukromý)	Věk (mladý–starý)
<b>Poslanecká sněmovna</b>				
LP	-1,34	-1,71	-0,99	1,46
Zdanění	-2,09	-3,03	-2,08	1,95
Sociální služby	-0,93	-1,96	-0,91	0,54
EU integrace	-0,75	-1,63	-0,58	1,13
Životní prostředí	0,18	-0,92	-0,57	0,66
Potrat	-1,33	-0,02	0,32	0,61
<b>ČSSD</b>				
LP	0,21	-1,28	0,11	-0,15
Zdanění	-1,51	-1,99	0,11	-0,99
Sociální služby	-0,13	-0,41	0,26	-1,01
EU integrace	-1,27	-0,61	0,31	-0,31
Životní prostředí	0,08	-1,16	-0,28	0,00
Potrat	-0,49	0,22	0,26	0,10
<b>ODS</b>				
LP	0,17	-0,09	-0,22	-0,01
Zdanění	0,12	-0,74	-1,06	0,16
Sociální služby	0,83	-1,30	-0,33	-1,19
EU integrace	0,53	-1,74	-0,05	0,30
Životní prostředí	0,23	-0,07	-0,17	0,80
Potrat	-1,41	0,51	1,24	1,23
<b>KSČM</b>				
LP	-0,75	0,27	0,40	-0,45
Zdanění	-0,53	-1,40	0,76	-0,31
Sociální služby	-0,17	-0,43	-0,17	0,56
EU integrace	1,03	0,80	1,58	-1,49
Životní prostředí	1,73	-1,10	-0,81	0,00
Potrat	-0,34	-0,17	0,23	-0,29

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 2007 (nevážená data).

Poznámka: Výpočty jsou založeny na analýze jedenáctibodových postojových stupnic od 0 do 10. Stupnice jsou transformovány tak, aby hodnota 0 odrážela levicový postoj (levice, rovné zdanění, veřejné sociální služby, pokračování a prohloubení evropské integrace, větší ochrana životního prostředí a liberální přístup k potratům) a 10 pravicový postoj. Prezentované údaje jsou založeny na rozdílu průměrných hodnot pro jednotlivé kategorie (vždy je odčítána druhá kategorie v záhlaví tabulky od první; tedy hodnoty pro muže od hodnot pro ženy apod.). Proto negativní hodnoty značí, že první

socio-demografická kategorie v záhlaví tabulky má levicovější postoj, a pozitivní hodnoty značí, že první socio-demografická kategorie má pravicovější postoj.

Údaje by měly být interpretovány následujícím způsobem. V celé Poslanecké sněmovně se ženy zařazují více na levíci než muži, a to o 1,34 bodu na jedenáctibodové stupnici od 0 do 10. Uvnitř ČSSD a ODS se ženy zařazují napravo od mužů (o 0,21, resp. 0,17). Naopak uvnitř KSČM se ženy zařazují nalevo od mužů o 0,75 bodu.

Tučně jsou označeny ty hodnoty, které mají korelační koeficient Eta vyšší než 0,20. Podtržením jsou označeny ty hodnoty, u nichž t-test pro srovnání průměrů ve dvou nezávislých výběrech ukazuje, že hodnoty obou skupin (například mužů a žen) jsou minimálně na pětiprocentní hranici významnosti odlišné.

---

Levicovější postoje mají i ženy a ti, kteří před prvním zvolením do národního parlamentu pracovali ve veřejném sektoru. Jak pohlaví, tak sektor, v němž poslanec pracoval před zvolením do Sněmovny, výrazně ovlivňují postoj k daňové politice; ženy a bývalí pracovníci z veřejného sektoru v mnohem menší míře podporují rovné zdanění. Zároveň obě skupiny více podporují pokračování evropské integrace. Ženy jsou také v mnohem větší míře nakloněny tomu, aby si žena sama mohla rozhodnout, zda podstoupí ukončení těhotenství; věk, vzdělání ani pracovní sektor nemají na postoj k potratům větší vliv. Obdobně konzistentní, nicméně již méně silný vliv na postoje, má věk. Mladší poslanci jsou výrazněji pravicovější než starší poslanci a podporují mnohem silněji rovné zdanění. Zároveň jsou mladší poslanci skeptičtější k evropské integraci; vliv věku na ostatní postoje je menší.

V předchozích analýzách jsme ukázali, že poslanci KSČM a ČSSD mají vyšší věkový průměr než poslanci ODS a KDU-ČSL; proto je oprávněné očekávat, že starší poslanci zastávají levicové postoje, a naopak. Obdobně může být stranictvím zprostředkován vliv pohlaví (levicové strany mají více poslankyň než pravicové strany) a pracovního sektoru (levicové strany mají více poslanců, kteří byli zaměstnání ve veřejném sektoru). Vztah mezi proměnnými v celé komoře je totiž závislý na socio-demografickém složení stran; proto musí být eliminován vliv odlišné struktury poslaneckých klubů a rozdílných rekrutačních vzorců uvnitř stran. Je proto nutné kontrolovat efekt členství ve straně, což provedeme dvěma způsoby. Zaprvé ukážeme vliv socio-demografických proměnných na postoje pro jednotlivé poslanecké kluby zvlášť. Zadruhé provedeme regresní analýzu na celém souboru poslanců; v této analýze budeme efekt odlišné socio-demografické struktury poslanců jednotlivých stran kontrolovat použitím dichotomických proměnných značících členství v poslaneckém klubu konkrétní strany.

Napříč jednotlivými stranami je efekt analyzovaných čtyř socio-demografických charakteristik na postoje již méně konzistentní než v případě pohledu na celou Sněmovnu. Systematický efekt má pouze vzdělání a částečně i pohlaví; naopak sektor a věk mají vliv na postoje v každé straně jiný. Poslanci ČSSD, KSČM a ODS s univerzitním vzděláním mají levicovější postoje než poslanci bez univerzitního vzdělání: preferují poskytování sociálních služeb spíše veřejným sektorem než soukromým a preferují progresivnější zdanění před rovnou daní (například 22 procent poslanců ČSSD s nižším než univerzitním vzděláním se kloní spíše k rovnému zdanění, mezi univerzitně vzdělanými je to pouze 7 procent). Vliv vzdělanosti na ostatní postoje již tak silný není.

Pohlaví má na postoje odlišný vliv u pravicové ODS a levicových KSČM a ČSSD: zatímco v případě KSČM a ČSSD jsou ženy levicovější, v případě ODS jsou pravicovější. Jediný konzistentní efekt po-

hlaví na postoje se týká přístupu k potratům, neboť ženy ve všech analyzovaných stranách častěji souhlasí s tím, že stát nemá právo zasahovat ženám do jejich rozhodování o tom, zda podstoupit potrat.<sup>38</sup> Vliv sektoru zaměstnání před prvním zvolením do národního parlamentu je silný a konzistentní pouze v ODS, v jejímž případě jsou poslanci se zkušeností ze soukromého sektoru pravivější, což se projevuje například větší preferencí rovné daně (100 procent poslanců ODS ze soukromého sektoru požaduje rovnou daň, zatímco z veřejného jen 89 procent). Efekt věku je povětšinou slabý a nekonzistentní; mladší poslanci KSČM a ČSSD jsou levicivější než jejich starší kolegové, nicméně v případě ODS takový zřejmý efekt nenalezneme.

Výsledky tohoto typu analýz v případě vlivu sektoru a věku ukazují, že stranictví zprostředkovávalo vliv socio-demografických charakteristik na postoje: nejenže mezi poslanci jednotlivých stran byl vliv těchto charakteristik slabší než v celé Sněmovně, ale tento vliv měl často opačný směr. Tento typ analýz nedokáže určit, zda efekt sektoru není způsoben například tím, že ve veřejném sektoru pracovalo více poslanců s vysokoškolským vzděláním nebo žen-poslankyň. K tomu, abychom odhalili nezávislé efekty jednotlivých proměnných, provedeme regresní analýzu, do níž vstoupí jak jednotlivé socio-demografické charakteristiky, tak proměnné, kontrolující efekt stranictví; závislou proměnnou je odpověď poslance na postojovou otázku (viz tabulka 5.4). Prezentované modely ukazují nezávislý vliv jednotlivých charakteristik; jejich nevýhodou je, že předpokládají stejný efekt socio-demografických charakteristik na postoje poslanců jednotlivých stran.

**Tabulka 5.4. Vliv socio-demografických charakteristik na politické postoje poslanců při kontrole stranické příslušnosti (OLS regrese; nestandardizované koeficienty)**

	LP	Zdanění	Sociální služby	EU integrace	Životní prostředí	Potrat
Pohlaví (žena)	-0,03	-0,71	0,01	-0,33	0,52	-0,75
Vzdělání (VŠ)	<b>-0,77</b>	<b>-1,60</b>	<b>-1,01</b>	<b>-1,05</b>	-0,52	<b>0,77</b>
Sektor (veřejný)	0,01	-0,25	0,05	0,60	-0,22	0,56
Věk (mladší; 4 kategorie)	-0,16	-0,16	-0,21	0,30	0,30	0,30
ČSSD	-0,90	<b>-3,44</b>	-2,52	-0,61	1,76	-0,44
KDU-ČSL	<b>1,78</b>	-2,24	0,04	-0,40	1,37	<b>5,64</b>
KSČM	<b>-2,43</b>	<b>-4,17</b>	<b>-4,27</b>	1,22	1,77	-0,30
ODS	<b>3,89</b>	<b>3,55</b>	1,07	<b>4,17</b>	<b>2,93</b>	1,04
Konstanta	5,38	9,38	6,01	5,93	3,66	0,09
R <sup>2</sup>	0,76	0,70	0,52	0,49	0,13	0,45

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 2007 (nevážená data).

Poznámka: Výpočty jsou založeny na analýze stejných postojových otázek jako tabulka 5.4. Tučně jsou označeny hodnoty, které jsou statisticky významné na desetiprocentní hladině významnosti. Negativní koeficient znamená větší inklinaci k levicovému postoji, pozitivní k pravcovému.

38 Esaiasson a Holmberg [1996: 31–39] ukazují, že švédské poslankyňe při kontrole stranictví jsou sociálně liberálnější (proti pornografii a jaderné energetice, pro větší ochranu životního prostředí a pro více center pro péči o děti) než muži. Naopak při sebezařazování na levo-pravé škále byly rozdíly mezi muži a ženami v jednotlivých stranách zanedbatelné.

Analýzy potvrdily hlavní zjištění o vlivu vzdělání, kdy vysokoškolsky vzdělaní poslanci jsou levicovější než ti s nižším vzděláním. Při kontrole dalších charakteristik a stranictví se zařazují na jedenáctibodové levo-pravé ideologické ose přibližně o 0,8 bodu nalevo a v případě preference typu zdanění se kloní o 1,6 bodu k progresivnímu zdanění. Pouze v případě postoje k potratu jsou vysokoškolsky vzdělaní poslanci konzervativnější. Ženy preferují progresivní zdanění více než muži a mají blíže k liberálnímu přístupu v potratové politice. Efekt věku a sektoru je nepatrný. Zajímavá je skutečnost, že v případě postoje k ochraně životního prostředí, potratům a evropské integraci je vypovídací hodnota modelů relativně malá, předpokládáme-li, že stranictví by mělo tyto postoje výrazně ovlivňovat. Schopnost těchto modelů vysvětlit postoje k daným tématům je nižší než padesát procent. V případě potratů vysvětluje postoj především členství v KDU-ČSL a u postoje k evropské integraci a ochraně životního prostředí členství v ODS. Tyto výsledky naznačují, že postoje a soutěž o daných tématech jsou důležité pouze pro některé strany.

### 5.5. Socio-demografická struktura poslanců a obsazení vedoucích postů

Předchozí analýzy ukázaly, že politické postoje jsou částečně ovlivněny socio-demografickými charakteristikami poslanců. Pro úspěšné prosazování těchto postojů v politice je neméně důležité to, nakolik různé socio-demografické charakteristiky posilují či oslabují pravděpodobnost obsazení vedoucích pozic ve Sněmovně, výborech a klubech. Základní otázka, kterou budeme v této části řešit, spočívá v tom, zda jsou vedoucí pozice ve Sněmovně obsazovány spíše muži, vysokoškolsky vzdělanými či staršími poslanci. V tomto kontextu je totiž možné argumentovat velmi obdobně jako při srovnávání socio-demografické struktury poslanců a voličů. Platí-li dříve zmiňovaný zákon zvyšující se disproporce (na vyšších úrovních je zkreslení struktury populace ještě větší než na nižších úrovních), měly by vedoucí pozice být obsazeny spíše vysokoškolsky vzdělanými muži. Ohledně věku je obtížné predikovat vztah k obsazení vedoucích pozic, neboť srovnání věku poslanců a voličů ukazují výraznou podprezentaci nejmladších a nejstarších věkových skupin, a naopak nadprezentaci skupin ve věku mezi 40–59 lety (viz tabulka 5.1).

Vedoucí pozice ve Sněmovně jsme definovali jako předseda či místopředseda Sněmovny, výboru a klubu. Překvapivě nedochází k dalšímu zkreslení a odpojení struktury voličů od struktury poslanců na vedoucích postech (viz tabulka 5.5). Při celkovém pohledu bylo v roce 2006 na vedoucích postech zastoupeno více žen než v celé Sněmovně; vysokoškoláků bylo nepatrně více a průměrný věk byl o rok nižší než v celé Sněmovně. V roce 1996 byla situace obdobná, neboť oproti celkové situaci bylo mezi poslanci na vedoucích pozicích pouze mírně více těch s vysokoškolským vzděláním. Hodnoty pro jednotlivé politické strany se pouze v minimální míře liší od hodnot, které dosahují v případě všech poslanců dané strany. V případě ODS dochází k poklesu podílu vysokoškolsky vzdělaných mezi těmi, kteří zastávají vedoucí pozice (viz politici jako Benda, Hasil, Kladívko, Němcová, Tluchoř, Vidím).

K dramatické změně nedojde ani tehdy, když vyloučíme z kategorie vedoucích pozic místopředsedy výborů; jediná výraznější změna se týká poklesu průměrného věku o pět let oproti celé Sněmovně. Překvapivě jsou vedoucí pozice obsazovány spíše mladšími politiky; princip seniority koncipovaný na věku se tak v české Sněmovně vůbec neobjevuje. Navíc není ani možné hovořit o tom, že by platila teze o dvojí nadprezentaci, o níž se hovoří v souvislosti se socio-demografickými odlišnostmi mezi voliči – poslanci – poslanci na vedoucích pozicích [Esaiasson, Holmberg 1996].

**Tabulka 5.5. Socio-demografické charakteristiky poslanců na vedoucích postech ve Sněmovně**

	Pohlaví % mužů		Věk průměr		Vzdělání % VŠ	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006
ČSSD	84	77	49	49	84	77
KDU-ČSL	90	92	50	44	80	82
KSČM	61	50	50	43	78	100
ODS	83	94	48	41	81	88
Celkem	79	87	48	44	81	82

Zdroj: Poslanecká sněmovna PČR; vlastní výpočty.

Poznámka: Za vedoucí posty jsou považováni předseda a místopředsedové Sněmovny, předseda a místopředsedové výborů a předseda a místopředsedové klubů. Počet případů v roce 1996 byl 78 a v roce 2006 již 104.

## 5.6. Závěr

Analýza socio-demografických dat poslanců od roku 1992 do roku 2006 ukazuje, že průměrný věk poslanců se zvýšil ze 43 na 49 let, přičemž nejvyšší věkový nárůst (o 10 let) vykázali poslanci KSČM. Zvýšil se také průměrný věk nově zvolených poslanců, a to ze 43 na 47 let v roce 2006. Zastoupení žen se ve Sněmovně dlouhodobě pohybuje kolem patnácti procent, přičemž tento podíl se postupně zvyšuje. Dlouhodobě nejnižší zastoupení žen můžeme pozorovat u ODS, naopak nejvyšší podíl vykazuje klub KSČM. Co se týče dosaženého vzdělání, má zhruba čtvrtina zástupců středoškolské a tři čtvrtiny vysokoškolské vzdělání. Stabilně nejvyšší zastoupení vysokoškolsky vzdělaných zastupitelů nalezneme u KDU-ČSL a KSČM. V průběhu sledovaného období lze u všech stran pozorovat zřetelný nárůst počtu poslanců, kteří před svým zvolením dělali politiku; v roce 2006 tvořili poslanci, krajští a komunální politici, vysocí státní úředníci a zaměstnanci stran či zájmových skupin již 80 procent poslanců. Zároveň se struktura Sněmovny výrazně odlišuje od struktury veřejnosti, a to především v případě pohlaví, věku, vzdělanosti, ekonomické aktivity a zaměstnání. Socio-demografická struktura poslanců a voličů jednotlivých politických stran se také v řadě případů liší.

Vzhledem k výrazné odlišnosti socio-demografické struktury Poslanecké sněmovny jsme se zaměřili na to, jaký může mít tato odlišnost vliv na její činnost. Zde jsme se zaměřili na vliv na politické postoje poslanců a na to, zda některé charakteristiky pomáhají obsadit vedoucí pozice ve Sněmovně. Vztah mezi postoji a socio-demografickými charakteristikami poslanců má dva aspekty: (1.) existence vztahu mezi proměnnými uvnitř celé komory; (2.) existence vztahu mezi proměnnými uvnitř jednotlivých stran. Proto jsme analýzu směřovali na oba aspekty vztahu.

V celé Sněmovně jsme zaregistrovali, že vysokoškolsky vzdělaní poslanci mají levicovější postoje než středoškolsky vzdělaní poslanci. Toto zjištění bylo překvapivé, neboť ze studií veřejností

v průmyslově vyspělých zemích vyplývá, že vzdělané skupiny mají v průměru spíše pravicovější postoje (podporují spíše tržní řešení a menší státní redistribuci); tato souvislost bývá především vysvětlována v kontextu třídních (statusových) zájmů, neboť vzdělaní jedinci mívají také vyšší platy a prestižnější zaměstnání. Například mezi švédskými poslanci byli v 60. letech univerzitně vzdělaní poslanci levicovější, nicméně v 80. letech už mezi vzdělanostními skupinami žádný rozdíl nebyl [Esaiasson, Holmberg 1996: 37–38]. Zároveň jsou levicovější i ženy, poslanci zaměstnaní před zvolením ve veřejném sektoru a starší poslanci. Vzhledem k tomu, že ideologická levo-pravá osa se v Česku vztahuje především ke státní redistribuci a poskytování veřejných sociálních služeb, je uvedená vazba socio-demografických charakteristik na postoje logická s výjimkou vzdělání.

Socio-demografické proměnné mají určitý vliv na politické postoje poslanců i při kontrole stranictví. Tyto výsledky naznačují, že není nevýznamné, kdo se stává poslancem z hlediska socio-demografických charakteristik. Z hlediska politických postojů je totiž důležité, jestli se poslancem stane žena nebo muž, starší nebo mladší či s vysokoškolským vzděláním nebo bez něj. Vzhledem k tomu, že ve Sněmovně jsou oproti společnosti nadreprezentováni vysokoškolsky vzdělaní a zaměstnanci z veřejného sektoru, lze usuzovat, že oproti veřejnosti je Sněmovna levicovější. Z hlediska obsazení pozic neexistovaly mezi jednotlivými skupinami skoro žádné rozdíly.

# 6. Role poslance a její percepce

Petra Rakušanová Guasti

Role poslance a její percepce je spjata s problémem reprezentace, jinými slovy s představou poslanců o tom, koho reprezentují: zda občany obecně, občany volebního obvodu, ve kterém byli zvoleni, voliče své strany či stranu, jejímiž členy jsou či která je kandidovala. Podle klasické teorie reprezentace poslanec v parlamentní demokracii reprezentuje všechny občany, tj. i ty, kteří volili jiné kandidáty či nevolili vůbec [Brokl et al. 2001: 301]. Praxe ovšem není totožná s teorií a u poslanců se setkáváme jak s pojetím mandátu jako reprezentace agregovaného zájmu všech občanů, tak s představou reprezentace určité složky společnosti a také s pojetím autonomního, nezávislého mandátu. Poslančovo řešení těchto možností zřejmě v mnoha směrech předznamenává i fungování jednotlivých parlamentních orgánů a jejich rozhodování.

V této kapitole se budeme věnovat roli poslance a její percepce. Nejprve se zaměříme na to, koho poslanci reprezentují, jak vnímají svůj mandát, jakou vazbu mají ke své straně a volebnímu obvodu. Druhá část kapitoly je věnována činnosti poslanců ve výborech, tedy jejich konkrétní odborné práci. Výsledkem této analýzy bude v závěru kapitoly zhodnocení role poslance a její percepce.

Teoreticky se opřeme o teorii reprezentace, především o typologii Eulaua et al. [1959: 749-750], která představuje diskusi mezi dvěma základními funkcemi volených zástupců. Vychází z odlišného chápání jejich role, a klade na ně rozdílné – protikladné nároky. Zatímco volený zástupce-delegát následuje preference voličů, volený zástupce-správce se řídí pouze tím, co považuje za nejlepší řešení dané situace. Třetí role voleného zástupce-politika (*politico*), je spojením obou předchozích dichotomických kategorií.

## 6.1. Koho poslanci reprezentují? Percepce role poslance

Poslanecký mandát je v České republice Ústavou definován jako volný. Na počátku volebního období poslanec svým slibem stvrzuje, že svůj mandát bude „vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí“. Dále je volnost mandátu specifikována v tom smyslu, že poslanci „vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy“. Tímto způsobem definuje ústava poslanecký mandát jako nevázaný na politické strany ani jiné aktéry.

Na rozdíl od pravomoci právního zástupce ve smyslu občanského práva nemůže být v případě poslaneckého mandátu definován žádný konkrétní akt, k němuž byl vydán. Voli nemají žádné mož-



nosti pověřit volené zástupce konkrétními úkoly či získat dostatečné množství informací nutných pro efektivní participaci na rozhodovacím procesu. Z těchto důvodů nemůže být role poslance chápána jako role delegáta, ale naplňuje roli zástupce voličů. Podle Ústavy České republiky však poslanec nereprezentuje své voliče, mandát poslance je koncipován jako mandát voleného zástupce všech občanů České republiky.

Percepce poslaneckého mandátu je úzce spojena s principy, na jejichž základě tvoří individuální poslanci svá rozhodnutí. Je to na základě principu svobody svědomí a otevřenosti, nebo na základě stranické příslušnosti? Zatímco svoboda svědomí a otevřenost je v evropské tradici, politické teorii a praxi spojena se sekularizovanými občanskými politickými stranami, hodnoty jako důraz na tradici a autoritativnost jsou spojovány s křesťanskými politickými stranami a principy stranické disciplíny jako dominantního faktoru rozhodování jsou obecně spojovány se stranami levicovými [Brokl et al. 2001].

V souladu s tradicí parlamentních demokracií je poslanec, přestože byl zvolen na kandidátce politické strany jako člen nebo zástupce dané politické strany, zástupcem všech občanů, nikoli jen určitého segmentu populace. Podle Ústavy se poslanec nezodpovídá politické straně z výkonu své funkce, reálně však může politická strana uplatnit vůči individuálnímu poslanci, jež nedodrжуje stranickou disciplínu, sankce ovlivňující výkon mandátu (např. vyloučení z poslaneckého klubu, vyloučení ze strany, odvolání z výboru). Tyto sankce však žádným způsobem neovlivňují právně definovanou pozici poslance jako člena zastupitelského orgánu.

Úlohou politických stran v demokratickém politickém systému je agregace a reprezentace zájmů. V praxi je tedy princip reprezentace, tak jak je definován tradicí a Ústavou ČR, omezen stranickou disciplínou. Kromě toho jsou tu ještě další faktory, které ovlivňují činnost poslance a výkon jeho mandátu. Müller při analýze pojetí mandátu rakouskými poslanci upozorňuje na vliv výkonu funkcí uvnitř Sněmovny, například funkce zpravodaje či předsedy výboru, stranické funkce, zapojení do různých zájmových organizací [Müller et al. 2001: 11–12]. Výkon poslaneckého mandátu se tak v praxi proměňuje na základě různých akcentů na stranickost, odbornost, či občanskost.

O roli poslance lze uvažovat podle různých typologií. Podle typologie Eulaua et al. poslanci v praxi definují svůj mandát jako vázaný svědomím (*trustee*), voliči (*delegate*), a ti, kteří oscilují mezi oběma těmito póly (*politico*). Poslední skupinu, která není součástí klasické typologie Eulaua et al., pak tvoří poslanci, kteří chápou svůj mandát jako vázaný stranou (*straník*) a cítí se jako zástupci dané politické strany [Klokočka 1996; Simon, Krause et al. 2000; Rakušanová, Mansfeldová 2008]. Tato populární a často používaná typologie (*trustee-delegate-politico*) má svá omezení. Müller například kritizuje její určitou rigidnost, která limituje její použití pro kontinentální evropské parlamenty [Müller et al. 2001: 12–13].

Ambivalenci sebereflexe poslanecké role analyzujeme pomocí otázky z dotazníkových šetření, která se poslanců ptá, koho poslanci reprezentují: zda voliče své strany, všechny občany obecně, všechny občany volebního obvodu nebo členy své strany (viz tabulka 6.1). Longitudinální charakter výzkumu rovněž umožňuje sledovat proměny chápání poslaneckého mandátu v čase. V prvních dvou výzkumech (v letech 1993 a 1996) byly respondentům nabídnuty jen tři možnosti odpovědi, což je třeba vzít v úvahu při interpretaci.

Tabulka 6.1. Koho poslanci zastupují (v %)

	1993	1996	1998	2000	2003	2007
Voliče své strany	52.6	50.4	46.9	40.2	32.0	30.0
Všechny občany	42.2	– *	22.8	27.4	25.4	39.2
Všechny občany volebního obvodu	– *	46.8	25.9	29.6	39.1	26.9
Členy své strany	5.2	2.8	4.4	2.6	2.4	3.8

Zdroj Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1993, 1996, 1998, 2000, 2003, 2007 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).

Poznámka: \* Varianta odpovědi nebyla položena.

Odpovědi na otázku a jejich vývoj v čase můžeme rozdělit do tří období. V první části sledovaného období (do roku 1998) se poslanci definovali převážně jako zástupci voličů své strany. Na otázku, jak by poslanec hlasoval, kdyby jeho názor byl odlišný od názoru jeho voličů, by však jen malá část poslanců (9 procent převážně levicových poslanců v roce 1996) v případě neshody vlastních postojů s názory voličů respektovala jejich vůli. Dvě třetiny poslanců (66 procent) by v takovém případě hlasovalo podle vlastního názoru a přibližně 19 procent poslanců by hlasovalo podle rozhodnutí politické strany. Hlasování na základě vlastního svědomí nebo podle rozhodnutí politické strany preferují poslanci pravicových a středových stran. To souvisí s konkrétní podobou volebního systému, který vede k utváření menšinových vlád; v takové situaci je stranická disciplína poslanců na půdě parlamentu klíčovým prostředkem vládnutí. Stejně je tomu tak v případě vládní krize. V roce 1998, před předčasnými volbami uvedlo 38 procent poslanců, že by hlasovalo v souladu se stranou, 9 procent v souladu s postoji voličů a 50 procent podle vlastního svědomí.

V druhé části sledovaného období (od roku 1998 do 2003) se subjektivní vnímání mandátu poslance přesouvá k roli poslance jako „zástupce všech občanů volebního obvodu“ a „zástupce voličů strany“. Silnou vazbu na volební obvod podporují také analýzy procesu schvalování státního rozpočtu, v nichž poslanci aktivně usilují o získání konkrétních finančních prostředků pro vlastní volební obvod či kraj. Můžeme tedy konstatovat posilování role poslance jako zástupce (*delegate*), do pojetí mandátu však vstupují také další faktory, jako je stranická disciplína a volební systém.

V posledním sledovaném období (výzkum v roce 2007) naše analýza indikuje výraznou změnu (tabulka 6.1) – na první místo se v chápání pojetí poslaneckého mandátu dostává role zástupce všech občanů, tedy pojetí, jak je definuje Ústava ČR. Poslanec jako „zástupce všech občanů volebního obvodu“ a „voličů strany“ se přesouvá na druhé místo. Poslanci stále více vnímají svůj mandát ve smyslu zastupitelském (*delegate*). Dlouhodobě marginalizovanou kategorií je vnímání role poslance jako zástupce členů dané politické strany. Tento fakt lze vysvětlit obecně nízkým počtem členů politických stran v České republice, i dalších postkomunistických zemích obecně. I když víme, že politické strany jsou klíčovým aktérem artikulace a zprostředkování zájmů (o významu politických stran pojednává kapitola 2), v percepci poslanecké role se toto neprojevovalo a strany zde poněkud ustupují do pozadí.

Získané výsledky tak nejen prakticky ilustrují existující teoretické typologie, ale upozorňují rovněž na klíčovou roli politických stran a nutnost jejich zohlednění při studiu parlamentu. Poslanců jsme se pravidelně ptali, koho dle svého názoru zastupují a nabídli jsme jim několik variant odpovědí. Na základě empirických dat můžeme konstatovat, že přibližně třetina poslanců chápe volby jako formu kolektivní smlouvy mezi politickými stranami na straně jedné a voliči na straně druhé. Výkon mandátu pak politickým stranám umožňuje plnění volebních slibů. Toto pojetí je v souladu s tradiční zprostředkovatelskou rolí politických stran jako nositelů a reprezentantů určitého segmentu zájmů.

Toto pojetí však dostatečně či zcela opomíjí fakt, že aktem zvolení se role vítězné politické strany proměňuje. Vítězná (vládní) politická strana se stává nositelkou a reprezentantkou veřejného a obecného zájmu [Brokl et al. 1997: 11–45], reprezentuje i zájmy voličů jiných stran a občanů obecně. Opomíjení tohoto faktu vede k prohlubování již tradičně nízké důvěry občanů parlamentu, které můžeme sledovat nejen v České republice, ale ve střední Evropě obecně.

V případě rozporu názorů poslance a voličů se podle našich zjištění levicovní poslanci častěji než poslanci pravice přikloní k názoru voličů nebo postojům své politické strany spíše než k vlastním názorům a svědomí. Toto zjištění je v souladu s pojetím poslaneckého mandátu jako imperativu voličů, se kterým se setkáváme častěji u levicových stran. Poslanci pravicových stran častěji deklarují, že se při rozhodování v rozporu mezi vlastním názorem a názorem voličů řídí vlastním názorem a postoji voličů se nechávají ovlivnit jen v omezené míře.

Pokud tedy srovnáme odpovědi poslanců, kteří chápou mandát jako vázaný na voliče své strany (viz tabulka 6.1) a jejich odpovědi v otázce rozhodování, nacházíme odlišnou míru autonomie poslanců na politické straně a stranické disciplíny na základě stranické příslušnosti. Toto srovnání poukazuje na rozpor mezi reprezentací zájmů deklarovanou politickou stranou a autonomií poslance. Tento rozpor je zřetelný i v případě, že zohledníme odlišné zarámování otázek formulovaných výše.

Četnost odpovědí, že poslanci reprezentují voliče a členy strany, a fakt že poslanci se rozhodují v souladu s voliči nebo stranou ilustruje povahu fungování politických stran [Rakušanová, Mansfeldová 2008]. Pokud vezmeme v úvahu současnou sociální strukturu České republiky a procesy, jako je konsolidace politického systému, globalizace a evropeizace, nelze zjištěné výsledky interpretovat shodně s vyspělými demokraciemi [Wessels 2006]. Naše analýza naopak poukazuje na nízký konsensuální charakter současné české politické elity.

Pokud shrneme zjištění longitudinálního výzkumu vnímání a chápání role poslaneckého mandátu, můžeme konstatovat, že podle typologie Jane Mansbridge, uvedené v úvodu této práce, převažuje v praxi v České republice příslibná forma reprezentace, a to i přesto, že je reprezentace Ústavou ČR implicitně definována jako gyroskopická [Mansbridge 2003]. Tento rozpor a fakt, že občané jsou dlouhodobě s politikou nespokojení, pak vede ke krizi reprezentace a oslabuje demokratický politický systém jako celek. Volby tak nejsou procesem autorizace určitých politických cílů, ani měřítkem (tradiční vykazovatelnosti) [Saward 2006; Pollak et al. 2009], ale bojem politických stran o podíl na moci prohlubujícím polarizovanou povahu české politiky.

## 6.2. Poslanci a výbory

Výbory jsou jedním z klíčových orgánů sloužících k naplňování legislativní a kontrolní funkce parlamentu a jako takové jsou „ohnisky“ legislativní činnosti [Mattson, Stroem 1995: 149]. Výbory představují základní platformu pro jednání o konkrétních návrzích zákonů. Jednací řád Poslanecké sněmovny (ve znění z roku 2006) určuje Poslanecké sněmovně povinnost zřídit mandátový a imunitní výbor, petiční výbor, rozpočtový výbor, kontrolní výbor, organizační výbor, volební výbor, výbor pro evropské záležitosti. Zřízení ostatních výborů, stejně jako obsazení vedoucích funkcí ve výboru, je věcí politické dohody politických stran na začátku každého funkčního prostředí (vedení výborů dle členství ve straně v průběhu sledovaného období přehledně mapuje tabulka 1.3 v kapitole 1). Není bez zajímavosti, že KSČM byla po více než polovinu sledovaného období vyloučena z vedení parlamentních výborů (teprve ve funkčním období 2002–2006 získává vedení petičního výboru).

Ve sledovaném období můžeme sledovat proměnu jak počtu, tak náplně činnosti výborů. Počet výborů, stejně jako průměrné členství ve výborech, byl do roku 2006 relativně konstantní (přehledně viz tabulka 1.2 v kapitole 1), k výraznému navýšení počtu dochází v zatím posledním funkčním období (2006–2010). Nejvýznamnější změnu představoval proces vstupu České republiky do Evropské unie, který ovlivnil náplň činnosti všech výborů, jejichž portfolia se této problematice týkala. Náplň činnosti výborů je však po celé sledované období relativně konstantní.

O nominaci poslanců na členství v jednotlivých výborech rozhodují poslanecké kluby<sup>39</sup> (více viz kapitola 1). Výběr poslanců reflektuje prestiž, jakou kluby, i jednotliví poslanci výborům přikládají. Podle jednacího řádu může být poslanec členem nejvíce dvou výborů (výjimku tvoří organizační, petiční a mandátový a imunitní výbor, protože členství v nich se do tohoto počtu nezapočítává). Členové předsednictva poslanecké sněmovny, stejně jako ministři, kteří jsou zároveň poslanci, jsou z členství ve výborech s výjimkou vyjmenovaných vyloučeni [Syllová et al. 2008: 161]. Obsazení výborů může mít podstatný vliv na schopnost vládních stran a koalic udržet si rozhodovací většinu ve výborech.

Individuální členství ve výborech je klíčovým faktorem profesionalizace poslance. Členství ve více výborech, které může vést k výraznému navýšení pracovní zátěže, může mít v tomto procesu negativní vliv (jak na individuální poslance, tak na chod poslaneckého výboru). Z dosavadních analýz je rovněž zřejmé, že prestiž výborů má vliv na znovuzvolení poslance – politické strany nominují poslance s vyšším politickým kapitálem (a/nebo specializací) do prestižnějších výborů a tito poslanci mají nejen větší pravděpodobnost být znovu nominováni na kandidátce, ale jejich členství v prestižnějším výboru představuje vyšší šanci na znovuzvolení. V případě znovuzvolení jsou pak poslanci často nominováni do výboru se shodnou náplní činnosti. V tomto ohledu představuje členství ve výboru základ profesionalizace nejen individuálních poslanců, ale parlamentu jako celku.

Prestiž individuálních výborů je v souladu s mírou prestiže aktivit, které spadají do portfolia daného výboru. S výjimkou prvního funkčního období je nejprestižnějším výborem po celé sledované období rozpočtový výbor, který má největší vliv na podobu rozpočtu a v průběhu roku rovněž schva-

39 V tomto kontextu je třeba připomenout fakt, že na základě Jednacího řádu jsou členové vlády, kteří jsou zároveň poslanci, z členství ve výborech zcela vyloučeni, funkcionáři Poslanecké sněmovny parlamentu ČR jsou pak vyloučeni ze členství ve všech výborech, avšak s výjimkou organizačního výboru.

luje rozpočtová opatření; má tak významný vliv na tvorbu i plnění státního rozpočtu. Výbor je obsazen klíčovými osobami poslaneckých klubů, a to jak s ohledem na míru jejich profesionalizace, tak na postavení uvnitř klubu. Členové rozpočtového výboru mají dlouhodobě vyšší šanci na další nominaci a znovuzvolení do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. V případě znovuzvolení se poslanci rozpočtového výboru opět stávají jeho členy i v novém funkčním období.

Pokud se zaměříme na členství ve výborech podle prestiže a pohlaví, můžeme sledovat nejen na rozdíl výborů podle portfolia na tzv. silové výbory (rozpočtový, hospodářský výbor, výbor na obranu a bezpečnost) a na tzv. pečovatelské výbory (zde vycházíme z anglického termínu „*politics of care*“ – jedná se o výbory, jako je výbor pro sociální politiku a zdravotnictví, výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu atd.), ale také rozdíl v členství mužů a žen ve výborech. Silové výbory, které mají vyšší prestiž, jsou také častěji obsazovány muži (po celé sledované období byla například pouze jedna žena členkou rozpočtového výboru – v současném funkčním období – poslankyně za KSČM Ostrá).

Pokud se podíváme na tabulku 6.2 můžeme konstatovat, že do roku 2002 byla prestiž výborů relativně stabilní. Nejprestižnějším výborem byl tradičně, s výjimkou prvního funkčního období, rozpočtový výbor, následovaný hospodářským a ústavně-právním výborem. Prestiž rozpočtového výboru je daná faktem, že výbor nejen diskutuje státní rozpočet a jeho jednotlivé kapitoly, ale má také možnost jej významně ovlivnit. Rozpočtový výbor dále získává od Ministerstva financí pravidelné čtvrtletní zprávy o hospodaření ČR a fungování České národní banky. Členství v rozpočtovém výboru je proto zdrojem jak politického vlivu a kapitálu, tak zdrojem klíčových informací. Také proto je rozdíl mezi prestiží rozpočtového výboru a všech ostatních výborů tak výrazný. Druhou skupinu výborů dle prestiže, jakou jim připisují poslanci, tvoří další výbory ze skupiny tzv. silových – zahraniční výbor a výbor na obranu a bezpečnost.

Významným zlomem pro prestiž výborů byl rok 2002; vidíme, že došlo k dramatickému zvýšení prestiže rozpočtového výboru až na 91 procentních bodů. V současném funkčním období se však prestiž rozpočtového výboru opět ustaluje na hladině 80 procent. Ve funkčním období 2006–2010 sledujeme nárůst prestiže výborů v průměru o 25 procent, avšak pořadí mezi jednotlivými výbory zůstává stabilní. Výjimku představuje ústavně-právní výbor, jehož prestiž od prvního funkčního období (1996–1998) klesala z 89 procent až na 40 procent, aby se však v současném volebním období vrátila na 58 procent. Prestiž tohoto výboru lze připisovat faktu, že se výbor zabývá klíčovými tématy legislativního rámce fungování země, které jsou v současné politické situaci předmětem zvýšeného zájmu jak ústavních činitelů, tak veřejnosti.

Naopak nejnižší prestiž mají tradičně výbory petiční a mandátový a imunitní (viz tabulka 6.3). To je dáno kombinací relativně časově náročné agendy a nízkého politického vlivu. Mezi výbory s nízkou prestiží se řadí rovněž výbor pro evropskou integraci. Vysvětlení tohoto výsledku je v povaze integračního procesu, který byl dominován vládou a také faktem, že problematika transpozice evropských právních norem se svou podstatou průřezově dotýká portfolií všech výborů, a výsledkem práce výboru nejsou z velké části konkrétní pozměňovací návrhy či návrhy zákonů, ale převážně komunikace s vládou jako hlavním komunikačním partnerem bruselských byrokratických struktur. Relativně nízkou prestiž mají stabilně také výbory s oblastí činnosti v tzv. politice péče.

**Tabulka 6.2. Prestiž výborů – výbory s nejvyšší prestiží (v %)**

Můžete uvést tři parlamentní výbory,	1993	1996	1998	2000	2003	2007
Rozpočtový výbor	16	90	84	89	91	82
Ústavně právní výbor	31	89	64	61	40	58
Hospodářský výbor	14	42	43	50	50	73
Zahraníční výbor	6	21	27	20	25	55
Branný a bezpečnostní výbor / Výbor pro obranu a bezpečnost	3	16	28	25	17	52*
Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví	14	12	22	15	10	42*
Zemědělský výbor	3	8	10	5	12	46
Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj a životní prostředí	2	1	8	19	17	34*
Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu	4	7	4	3	6	44
Mandátový a imunitní výbor	7	4	3	3	2	32
Výbor petiční, pro lidská práva a národnosti / Petiční výbor	–	3	1	2	4	26
Organizační výbor	–	–	–	–	–	44
Kontrolní výbor	–	–	–	–	–	38
Výbor pro evropskou integraci / Výbor pro evropské záležitosti	–	–	–	5	4	34
Volební výbor	–	–	–	–	1	29

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1993, 1996, 1998, 2000, 2003, 2007 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).

Poznámka: Otázka měla následující znění: „Můžete uvést tři parlamentní výbory, které mají podle Vás nejvyšší prestiž?“

V roce 2007 byla použita odlišná metodika, kdy nebyly vybírány tři výbory s nejnižší a s nejvyšší prestiží, nýbrž každý posuzován separátně za použití pětibodové škály. Pro komparaci v této tabulce tak za rok 2007 pro nejvyšší prestiž používáme součet odpovědí 4 až 5 a pro nejnižší prestiž 1 až 2.

\* Některé výbory z roku 2007 zde byly sloučeny a zprůměrovány pro lepší porovnání s předchozími lety dohromady.

Na závěr této části můžeme shrnout následující zjištění: (1.) po celé sledované období je míra prestiže výborů relativně stabilní; (2.) poslanecké kluby hrají klíčovou roli jak při ustavování výborů, tak při nominaci individuálních poslanců do výborů; (3.) členství ve výboru má vliv na míru profesionalizace poslanců a představuje důležitou formu zvyšování specializace a politického kapitálu poslanců; (4.) členství v prestižním výboru má pozitivní vliv na pravděpodobnost nominace a znovuzvolení poslance; (5.) míra symbolické reprezentace jednotlivých politiků je nevyvážená – ekonomická témata jsou vnímána jako prestižní, a naopak problematika vazby parlamentu na občany (petice) a vnitřního fungování parlamentu (otázky mandátové a imunitní) je vnímána jako nejméně prestižní.

Tabulka 6.3. Prestiž výborů – výběry s nejnižší prestiží (v %)

	1993	1996	1998	2000	2003	2007
Výbor petiční, pro lidská práva a národnosti / Petiční výbor	–	67	77	77	67	41
Mandátový a imunitní výbor	16	34	51	51	54	33
Výbor pro evropskou integraci / Výbor pro evropské záležitosti	–	–	–	33	18	20
Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj a životní prostředí	20	55	29	11	6	18*
Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu	8	38	28	21	11	15
Zemědělský výbor	20	12	15	20	8	13
Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví	8	19	8	9	4	15*
Zahraniční výbor	10	12	12	8	4	17
Branný a bezpečnostní výbor / Výbor pro obranu a bezpečnost	8	15	10	2	5	14*
Hospodářský výbor	6	6	5	3	1	14
Ústavně právní výbor	1	2	9	6	2	11
Rozpočtový výbor	2	0	5	0	2	14
Volební výbor	–	–	–	–	66	39
Organizační výbor	–	–	–	–	–	32
Kontrolní výbor	–	–	–	–	–	26

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1993, 1996, 1998, 2000, 2003, 2007 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).

Poznámka: Otázka měla následující znění: „Můžete uvést tři parlamentní výbory, které mají podle Vás nejnižší prestiž?“

Některé výbory z roku 2007 zde byly sloučeny a zprůměrnovány pro lepší porovnání s předchozími lety dohromady.

### 6.3. Závěr

Role poslance je ovlivněna interními a externími faktory. Mezi externími faktory hraje klíčovou roli institucionální uspořádání a volební chování. Klíčovým interním faktorem majícím vliv na rozhodování poslanců je vazba na politický klub – tu můžeme označit za určující při strategii dosažení znovuzvolení, o něž většina poslanců ve sledovaném období usilovala. Tyto faktory ovlivňují jak míru profesionalizace individuálních poslanců i Poslanecké sněmovny jako celku, tak ideologickou homogenizaci poslaneckých klubů.

V této kapitole jsme si položili otázku, jaká forma z typů reprezentace představených v úvodu této práce převažuje v České republice. V analýze pojetí a vnímání poslaneckého mandátu jsme se proto nejprve zaměřili na ústavní definici mandátu. Ústava České republiky vychází ze základní premisy zastupitelské demokracie, tedy faktu, že zvolení zástupci reprezentují zájmy občanů, a definu-

je poslanecký mandát na základě principu volného mandátu. Formálně jsou tak zákonodárci při svém rozhodování vázáni pouze svým svědomím. Analýza empirických dat však ukázala, že takto nestranicky či nezávazně pojatá role poslance je nepřesná. Poslanci se nejenže částečně cítí být reprezentanty své strany a jejích voličů, ale především své chování na základě stranicví orientují a stranická identifikace představuje dominantní faktor jejich rozhodování. Politické strany mají zásadní vliv na činnost jednotlivých poslanců, včetně členství poslance ve výboru. To je v kontextu výrazně odlišné míry prestiže jednotlivých výborů, a také odlišné míry znovuzvolení u členů nejprestižnějších výborů, faktorem posilujícím stranickou disciplínu.

Dalším zjištěním je fakt, že ve druhé dekádě demokratického vývoje poslanci stále více vnímají svůj mandát ve smyslu zastupitelském (*delegate*). Dlouhodobě marginalizovanou kategorií je vnímání role poslance jako zástupce členů dané politické strany. Tento fakt lze vysvětlit obecně nízkým počtem členů politických stran v České republice i dalších postkomunistických zemích obecně. Longitudinální výzkum českého parlamentu poukazuje na fakt, že jak v případě vnitřního uspořádání a fungování parlamentu, tak u analyzovaných procesů a mechanismů legislativního procesu, každodenního výkonu zastupitelské role jednotlivých poslanců i u vlastní definice poslaneckého mandátu jsou politické strany klíčovým aktérem artikulace a zprostředkování zájmů v České republice. Analýza empirických dat Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky tedy identifikuje mezeru tradičních teoretických přístupů k reprezentaci, které obecně neakcentují roli politických stran.



# Závěrečné shrnutí

Zdenka Mansfeldová, Petra Rakušanová Guasti

Cílem této publikace bylo analyzovat formy a dynamiku politické reprezentace v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Publikace kombinuje institucionální a behaviorální přístup, popisuje vznik a fungování této instituce a zároveň analyzuje názory a postoje členů parlamentu k vybraným otázkám a problémům.

První kapitola vychází z klíčové úlohy, kterou plnil parlament v období postkomunistické transformace a později při vstupu do Evropské unie. Tato klíčová role se netýkala jen přijetí pravidel upravujících demokratický politický proces a legislativních norem, které postupně měnily komunistické zákonodárství na občansko-demokratické, či kontroly exekutivy. V průběhu téměř dvou dekád prošel český parlament významným vývojem jak ve vztahu k jeho vnitřnímu fungování a uspořádání, tak ve vztahu k externímu politickému prostředí na národní a mezinárodní (především evropské) úrovni. Z hlediska vývoje českého parlamentu byly klíčové především následující procesy: institucionální konsolidace po rozpadu Československa, naplnění Ústavy ustavením druhé komory – Senátu v roce 1996, vybalancování vztahu obou komor a konečně hledání role národního parlamentu v procesu víceúrovňového vládnutí po vstupu České republiky do Evropské unie v roce 2004.

Významným stabilizačním momentem parlamentní demokracie bylo přijetí nového jednacího řádu Poslanecké sněmovny v roce 1995, který standardizoval a zpřehlednil legislativní proces a fungování Sněmovny a kodifikoval roli politických stran při organizaci parlamentu a jeho legislativní činnosti. Další významnou proměnou vnitřního fungování parlamentu byla postupná inkorporace opozičních stran do vedení výborů. Opozice a její participace na legislativním procesu patří k nezanedbatelným faktorům ovlivňujícím fungování demokratických parlamentních systémů. Od volebního období 1996–1998 se postupně do vedení výborů začaly dostávat i opoziční strany, po volbách 2002 obsadila poprvé pozici předsedy výboru i KSČM, označovaná často za nedemokratickou opozici. Opozice začala postupně hrát významnou roli v legislativním procesu a kontrole vlády a vládnutí je tak pro strany ve vládě čím dál tím obtížnější. Proces obsazování formálních funkcí uvnitř Poslanecké sněmovny je lakmusovým papírkem schopnosti politických stran dosáhnout v polarizovaném povolebním období funkčního kompromisu zajišťujícího demokratické vládnutí.

V případě vztahu mezi dvěma základními složkami demokratického vládnutí – vládou a parlamentem – můžeme konstatovat, že je v České republice organizován primárně politickými stranami. Volby a politické strany jsou základními komponentami tohoto procesu. Určující roli zde hraje poměrný volební systém, který přispívá k rozvoji politické reprezentace založené na politických stranách a zároveň realizuje existenci politických stran v parlamentu. Bylo by však chybné hledat kauzální

vztah mezi dominantní rolí politických stran a parlamentním systémem vlády. Jak ukazují komparativní analýzy, jsou to právě politické strany a jejich silné postavení jak ve vládě, tak v parlamentu, které jsou společným jmenovatelem těchto dvou parametrů. Klíčové postavení politických stran je dále posilováno jak institucionálními pravidly legislativního procesu, tak vlastním způsobem vnitřní organizace parlamentu a fungováním poslaneckých klubů. Ve druhé kapitole jsme upozornili na vybrané aspekty vládnutí ve vztahu k politickým stranám a jejich zastoupení v Poslanecké sněmovně.

Zjištění lze shrnout následujícím způsobem: ve formálním dvoukomorovém parlamentním systému České republiky hraje Poslanecká sněmovna a volby do Poslanecké sněmovny nejen dominantní, ale rovněž primární roli. Formálně je to totiž pouze Poslanecká sněmovna, která ovlivňuje složení vlády. Volby do Poslanecké sněmovny a její stranická struktura jsou proto primární pro uvažování o českém stranickém systému. Jak volební, tak stranický systém se ve sledovaném období vyznačovaly velkou mírou stability. Jedinou významnou změnou volebního systému do Poslanecké sněmovny byla dílčí změna následujících dvou parametrů: (1.) navýšení počtu volebních obvodů z osmi na čtrnáct (a tedy snížení jejich průměrné velikosti) a (2.) změna přepočtu hlasů na mandáty z Hagenbach-Bischoffovy volební kvóty na d'Hondtova dělitele. Ve výsledku umožnil poměrný volební systém s relativně velkými volebními obvody ustavení a stabilizaci vícestranického systému. Tato stabilita byla dále posílena základními zdroji stranické volby, jako jsou: (1.) základní konfliktní linie české politiky – socio-ekonomická dimenze a její základní osa založená na míře státní redistribuce; (2.) sociálně liberální-konzervativní dimenze; (3.) emocionální vazba ke komunistickému režimu.

Stabilizace stranického systému vedla k souběžné stabilizaci zastoupení politických stran v parlamentu ve všech třech následujících aspektech: (1.) počet stran; (2.) počet mandátů získaných individuálními politickými stranami; (3.) personální složení zastupitelského sboru. Náš výzkum potvrzuje to, co zjistily i jiné studie poukazující na vliv poměrného volebního systému na posilování homogenity poslaneckých klubů a zdisciplinování poslanců. Jak ukazují analýzy přechodů poslanců mezi jednotlivými kluby, přestupy poslanců mezi kluby byly typické pro první dekádu rozvoje demokratického parlamentu a představovaly průvodní jevy krystalizace a ustavování stranického systému.

V druhé dekádě se již takovéto významné přesuny neobjevují. Faktory, které k tomu vedly, byly nejen procesy uvnitř elektorátu a stran, ale také institucionální pravidla ustavování a fungování politických stran v parlamentu. Průvodním jevem druhé dekády vývoje českého parlamentu jsou naopak nečetné změny v personálním složení klubů a také změna jejich charakteru – nejedná se již o přestup poslance z jednoho klubu do druhého, ale o vystoupení či vyloučení poslance z klubu, po němž daný poslanec nevstoupí do jiné strany. Normy a identity stranictví se tedy zdají být již pevně zakořeněny.

Stabilizace systému politických stran v parlamentu a ustálení pravidel parlamentní práce mělo rovněž vliv na legislativní činnosti Poslanecké sněmovny. Kapitola třetí identifikuje jako rozhodující dvě období extenzivní legislativní aktivity spojené s (1.) vytvořením právního systému demokratického státu a (2.) pozdější implementací evropských norem. Po vstupu do EU se akcenty posouvají, legislativní činnost je nicméně stále klíčovou aktivitou. Pokud bychom pro hodnocení legislativní aktivity parlamentu přijali čistě kvantitativní hledisko (tedy počet projednaných a schválených zákonů), můžeme Poslaneckou sněmovnu hodnotit jako velmi efektivní komoru.

V průběhu sledovaného období se postupně posilovala role vlády v legislativní činnosti a lze konstatovat, že se přiblížila standardům západních demokracií ve smyslu počtu navržených a schválených zákonů. Vládní kabinet se tak do určité míry stal hlavním aktérem zákonodárné iniciativy a významně posílil svou pozici klíčového aktéra procesů demokratického vládnutí. Významným faktorem v procesu posilování role vlády v legislativním procesu byla harmonizace českého práva s normami EU po roce 1998. Negativním efektem tohoto procesu – především velkého objemu legislativy, již bylo nutné přijmout, byl posun od intenzivního k extenzivnímu přístupu k legislativním normám. Důsledkem byla jak snižující se kvalita legislativních norem, tak zvyšující se míra jejich komplexity. To mělo za následek poměrně krátkou životnost zákonných norem a diskusi politických stran o jejich změně někdy ještě předtím, než vstoupily v platnost. Neustálé změny legislativy rovněž způsobily nárůst pocitu nejistoty a nižší míru důvěry v právní systém a poškozovaly podnikatelské prostředí.

Rozložení politických sil ve Sněmovně (vlády s těsnou většinou nebo menšinové vlády) ztěžovalo pozici vlády v parlamentu v případě předkládání návrhů zákonů. Kabinet má jen omezené nástroje k získání podpory vládních poslanců předkládaným vládním návrhům zákonných norem – vláda může například hrozit demisí nebo stáhnout návrh zákona, jemuž hrozí významné změny z druhého čtení, avšak ani tyto omezené nástroje vláda nevyužívá. Vláda proto musí často volit cestu kompromisu a akceptovat pozměňovací návrhy, které svou podstatou a počtem často zásadně mění původní vládní předlohu. Tím je rovněž relativizována úspěšnost vládních návrhů.

Vztah vlády a parlamentu, analyzovaný v kapitole čtyři, se ve zkoumaném období vyvíjel v souladu s ústavním vymezením. Vedle legislativní činnosti patří kontrola vlády z pohledu poslanců trvale k nejdůležitějším činnostem parlamentu. Výsledky analýz však ukazují, že skutečné naplňování této funkce bylo ovlivněno poměrem politických sil ve Sněmovně a ve svém výsledku z pohledu poslanců zaostávalo za významem této aktivity. Větší důraz na kontrolu a také větší (často krajní a apriori personálně motivovanou) kritičnost k naplňování kontrolní funkce parlamentu vyjadřuje opozice. Zatímco v západních demokratických parlamentech by se toto zjištění mohlo považovat za triviální, v postkomunistickém prostředí, kde se existence účinné opozice vybavené dostatečnými možnostmi působení stala možnou až v demokratickém parlamentu, je toto zjištění důkazem procesu „učení“. Tento proces znamenal přijetí, osvojení si a využívání celého repertoáru aktivit a prostředků kontroly vlády.

Mezi klíčové řadíme na základě naší analýzy vyjadřování podpory či nesouhlasu vládním návrhům zákonů, formální i neformální konzultace, interpelování jednotlivých členů vlády, až po krajní aktivitu, kterou je hlasování o ne/důvěře vládě. Analýza procesu interpelací poukazuje na fakt, že čeští poslanci dosáhli v tomto ohledu standardu evropských parlamentů a využívají této možnosti hojně nejen ke kontrole vlády, ale v některých případech, kdy kritika směřovala i mimo vládu, k vlastnímu zviditelňování a prezentaci své aktivní role (důležitou roli zde hraje fakt, že interpelace jsou vysílány Českou televizí). Jiným mechanismem kontroly, který ve sledovaném období postupně nabývá na významu při kontrole vlády, je schvalování rozpočtu, zřizování vyšetřovacích komisí a v neposlední řadě rovněž svolávání schůzí sněmovny na základě požadavku poslanců či rostoucí počet hlasování o nedůvěře vládě, především v posledních dvou volebních obdobích. Oba tyto jevy jsou důsledkem slabé pozice vlády ve Sněmovně a „křehké“ podpory vlád s těsnou většinou či menšinových vlád.

Výsledkem analýzy subjektivního hodnocení poslanců je rovněž zjištění, že ačkoli jsou některé činnosti parlamentu, jako je legislativní činnost nebo kontrola vlády, považovány za velmi důležité, jejich samotné naplňování není již tak uspokojivé. Činnost, v níž je parlament očima poslanců naopak úspěšný, jsou mezinárodní kontakty. Sem patří také prohlubující se vztahy s parlamenty členských států Evropské unie a s Evropským parlamentem v průběhu integračního procesu. Empirické výzkumy se touto otázkou dosud zabývaly spíše okrajově, avšak mohla by představovat jedno z téžít budoucích etap sociologických šetření poslanců českého parlamentu.

Analýza socio-demografických dat poslanců v kapitole pět, která se zaměřila na období mezi lety 1992 a 2006, přináší následující zjištění:

1. průměrný věk poslanců se zvýšil ze 43 let na 49 let, přičemž nejvyšší věkový nárůst (o 10 let) vykázali poslanci KSČM. Došlo rovněž ke zvýšení průměrného věku nově zvolených poslanců, a to ze 43 na 47 let v roce 2006;
2. zastoupení žen se ve Sněmovně stabilně pohybuje kolem patnácti procent. Klíčovým faktorem ovlivňujícím zastoupení žen v parlamentu je míra úspěšnosti levicových stran – dlouhodobě nejvyšší podíl žen vykazuje klub KSČM, a naopak dlouhodobě nejnižší zastoupení žen můžeme pozorovat u ODS. Dramatický pokles zastoupení žen v parlamentu v obou dekádách demokratického vývoje ve srovnání s komunistickým parlamentem je důsledkem odstranění neformálních kvót, které komunistický parlament aplikoval pro zastoupení žen a vybraných sociálních skupin (dělníci) [Rakušanová 2006]. Jedinou politickou stranou, která ve sledovaném období přijala a realizovala závazné vnitrostranické kvóty, byla v období 2006 do současnosti Strana zelených a její zipový systém, který vedl k 50% zastoupení žen mezi zvolenými zákonodárci této strany;
3. co se týče dosaženého vzdělání, mají zhruba tři čtvrtiny poslanců vysokoškolské a zbytek středoškolské vzdělání. Stabilně nejvyšší zastoupení vysokoškolsky vzdělaných poslanců nalezneme u KDU-ČSL a KSČM;
4. v průběhu sledovaného období lze u všech stran pozorovat zřetelný nárůst počtu poslanců, kteří před svým zvolením již aktivně působili v politice – v roce 2006 tvořili poslanci, krajští a komunální politici, vysocí státní úředníci a zaměstnanci stran či zájmových skupin již 80 procent všech zastupitelů.

Na základě srovnání vybraných demografických charakteristik Poslanecké sněmovny, voličů jednotlivých stran a veřejnosti lze konstatovat, že se demografická struktura Sněmovny obecně výrazně odlišuje od demografické struktury české společnosti, a to především v případě pohlaví, věku, vzdělanosti, ekonomické aktivity a zaměstnání. Socio-demografická struktura poslanců a voličů jednotlivých politických stran se také v řadě případů liší. Můžeme tedy konstatovat, že Poslanecká sněmovna vykazuje nízkou míru deskriptivní reprezentace. V tomto kontextu jsme si položili otázku, zda zjištěné odlišnosti socio-demografické struktury PS mohou mít vliv na její činnost. Zaměřili jsme se především na otázku, zda a jaký mají socio-demografické charakteristiky vliv na politické postoje poslanců a na to, zda některé charakteristiky pomáhají obsadit vedoucí pozice ve Sněmovně. V analýze jsme zohlednili dva aspekty vztahu mezi postoji a socio-demografickými charakteristikami: (1.) existenci vztahu mezi proměnnými uvnitř Poslanecké sněmovny jako celku; (2.) existenci vztahu mezi proměnnými uvnitř jednotlivých stran.

Velmi zajímavým zjištěním této analýzy je fakt, že vysokoškolsky vzdělaní poslanci mají levicovější postoje než středoškolsky vzdělaní poslanci. Toto zjištění bylo překvapivé, především s ohle-

dem na studie veřejnosti v průmyslově vyspělých zemích, z nichž vyplývá, že vzdělané skupiny mají v průměru spíše pravicovější postoje (podporují spíše tržní řešení a menší státní redistribuci). V českém parlamentu jsou rovněž levicovější i ženy, poslanci zaměstnaní před zvolením ve veřejném sektoru a starší poslanci. Vzhledem k tomu, že ideologická levo-pravá škála se v České republice vztahuje především ke státní redistribuci a poskytování veřejných sociálních služeb, je uvedená vazba socio-demografických charakteristik na postoje logická s výjimkou vzdělání.

Vliv socio-demografických proměnných na politické postoje poslanců lze sledovat i při kontrole stranické příslušnosti. Výsledky těchto analýz indikují neopomenutelnou roli socio-demografických charakteristik – z hlediska politických postojů je totiž důležité, jestli se poslancem stane žena nebo muž, starší nebo mladší či s vysokoškolským vzděláním nebo bez něj. Vzhledem k tomu, že ve Sněmovně jsou oproti společnosti podreprezentovány ženy, a naopak výrazně nadreprezentováni vysokoškolsky vzdělaní a zaměstnanci z veřejného sektoru, lze konstatovat, že ve srovnání s veřejností je Sněmovna levicovější. Ve vztahu obsazení pozic však mezi jednotlivými skupinami neexistovaly skoro žádné rozdíly.

Jak již bylo zmíněno výše, komparativní analýza socio-demografických charakteristik poslanců a populace vede ke zjištění, že v České republice nemůžeme hovořit o deskriptivní reprezentaci. Kapitola šest si proto položila otázku, jaká forma z typů reprezentace představených v úvodu této práce převažuje v České republice. V analýze pojetí a vnímání poslaneckého mandátu jsme se proto nejprve zaměřili na ústavní definici mandátu. Ústava České republiky vychází ze skutečnosti, že základní premisou zastupitelské demokracie je fakt, že zvolení zástupci reprezentují zájmy občanů, a definuje poslanecký mandát na základě principu volného mandátu. Právně tady nejsou zákonodárci při svém rozhodování vázáni žádnými příkazy. Analýza empirických dat však ukázala, že takto nestranicky či nezávazně pojatá role poslance je nepřesná. Poslanci se nejenže částečně cítí být reprezentanty své strany a jejích voličů, ale především své chování na základě stranictví orientují a stranická identifikace představuje dominantní faktor jejich rozhodování. Politické strany mají zásadní vliv na činnost jednotlivých poslanců, včetně členství poslance ve výboru. To je v kontextu výrazně odlišné míry prestiže jednotlivých výborů, a také odlišné míry znovuzvolení u členů nejpřesvědčivějších výborů, faktorem posilujícím stranickou disciplínu.

Dalším zjištěním je fakt, že ve druhé dekádě demokratického vývoje poslanci stále více vnímají svůj mandát ve smyslu zastupitelském (*delegate*). Dlouhodobě marginalizovanou kategorií je vnímání role poslance jako zástupce členů dané politické strany. Tento fakt lze vysvětlit obecně nízkým počtem členů politických stran v České republice, i v dalších postkomunistických zemích obecně. Longitudinální výzkum českého parlamentu poukazuje na fakt, že jak v případě vnitřního uspořádání a fungování parlamentu, tak u analyzovaných procesů a mechanismů legislativního procesu, každodenního výkonu zastupitelské role jednotlivých poslanců, i u vlastní definice poslaneckého mandátu jsou politické strany klíčovým aktérem artikulace a zprostředkování zájmů v České republice. Analýza empirických dat Poslanecké sněmovny tedy identifikuje mezeru tradičních teoretických přístupů k reprezentaci, které obecně neakcentují roli politických stran.

Pokud shrneme zjištění longitudinálního výzkumu vnímání a chápání role poslaneckého mandátu, můžeme konstatovat, že podle typologie Jane Mansbridge, uvedené v úvodu této práce, převažuje v praxi v České republice příslibná forma reprezentace, a to i přesto, že je reprezentace Ústavou ČR implicitně definována jako gyroskopická [Mansbridge 2003]. Tento rozpor mezi ústavní definicí

a realitou a fakt, že občané jsou dlouhodobě s politikou nespokojeni, vede ke krizi reprezentace a oslabuje demokratický politický systém jako celek. Volby tak nejsou procesem autorizace určitých politických cílů, ani měřítkem tradiční vykazovatelnosti [Saward 2006; Pollack et al. 2009], ale bojem politických stran o podíl na moci prohlubujícím polarizovanou povahu české politiky.

V kontextu aktuálního politického vývoje v České republice a empirických zjištění prezentovaných v této publikaci se nabízí závěrečná úvaha nad povahou procesu reprezentace. Hlavní příčinou nízkého konsensuálního charakteru české politiky je fakt, že hlavní rozpory, jimž politika v procesu transformace čelila, nebyly strukturální povahy, ale byly důsledkem demokratizace shora [Rakušanová, Mansfeldová 2008]. Nízký konsensuální charakter politiky je v České republice dále posilován nízkou mírou politické kultury. Politická scéna je tak spíše než charakterem reprezentace a diskusí klíčových politik dominována a polarizována osobními spory.

# Literatura

- Ágh, Attila (ed.). 1994. *The First Steps: The Emergence of East Central European Parliaments*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- Ágh, Attila. 1995. „The Experiences of the First Democratic Parliaments.“ *East Central Europe. Communist and Post-Communist Studies* 28 (2): 203–214.
- Ágh, Attila. 2001. „Democratization and Europeanization in the Second Parliament.“ Pp. 10–29 in Attila Ágh, Sándor Kurtán (eds.). *The Second Parliament (1994–1998)*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- Ágh, Attila. 2002. „Parlamentarization as a Region-Specific Way of Democratization in East Central Europe.“ Pp. 43–61 in Susanne Kraatz, Silvia von Steinsdorff (Hrsg.). *Parlamente und Systemtransformation im Postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Ágh, Attila, Gabriella Ilonszki. (eds.). 1996. *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- Ágh, Attila, Sándor Kurtán (eds.). 2001. *The Second Parliament (1994–1998)*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- Antoš, Marek. 2008. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde.
- Best, Heinrich. 2007. „New Challenges, New Elites? Changes in the Recruitment and Career Patterns of European Representative Elites.“ *Comparative Sociology* 6 (1): 85–113.
- Best, Heinrich, Michael Edinger. 2005. „Converging Representative Elites in Europe? An Introduction to the EurElite Project.“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 41 (3): 499–510.
- Brokl, Lubomír et al. 1997. *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Brokl, Lubomír (ed.). 2001. *Deputies, Senators and the Integration of the Czech Republic into the European Union*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Brokl, Lubomír, Zdenka Mansfeldová. 1996. „A Short History of the Czech and Slovak Parties.“ Pp. 51–69 in Ivan Gabal (ed.). *The 1990 Election to the Czechoslovak Federal Assembly. Analyses, Documents and Data*. Berlin: Edition Sigma.
- Brokl, Lubomír, Zdenka Mansfeldová, Adéla Seidlová. 2001. Vztah poslanců českého parlamentu k voličům jako problém vertikální odpovědnosti. *Sociologický časopis* 37 (3): 297–311.
- Broklová, Eva. 1992a. „Vstříc nové ústavě. Čs. ústava 1920 a česká ústava 1992.“ *Lidové noviny* 21. 7. 1992.
- Broklová, Eva. 1992b. „Vláda silnější než parlament.“ *Lidové noviny* 1. 12. 1992.
- Cigánek, František. 1992. *Kronika demokratického parlamentu 1989–1992*. Praha: Cesty.
- Crowther, William E., David M. Olson. 2002. „Varieties of Parliamentary Committees.“ Pp. 171–206 in William E. Crowther, David M. Olson (eds.). *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments. Comparative Institutionalization*. Columbus: The Ohio State University Press.
- Dahl, Robert (ed.). 1966. *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.

- Dahl, R. A. 1973. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Damgaard, Erik, Henrik Jensen. 2005. „What Makes a Parliament Strong? The Danish Case.“ Příspěvek přednesený na konferenci ECPR Joint Sessions of Workshops, workshop No. 7 „Evaluating, Comparing and Classifying Legislatures“. Granada, Španělsko, 14.–19. 4. 2005.
- Esaiasson, Peter, Sören Holmberg. 1996. *Representation From Above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth.
- Eulau, Heinz, John Wahlke, William Buchanan, Leroy Ferguson. 1959. „The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke.“ *American Political Science Review* 53 (3): 742–56.
- Eulau, Heinz, Paul D. Karps. 1977. „The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness.“ *Legislative Studies Quarterly* 2 (3): 233–254.
- Fiala, Petr, Vít Hloušek. 2003. „Stranický systém České republiky.“ Pp. 13–54 in Petr Fiala, Ryszard Herbut et al. *Středoevropské systémy politických stran*. Brno: MPÚ.
- Fiala, Petr, Miroslav Mareš. 1997. „Konstituování systému politických stran v České republice (1989–1992).“ *Politologický časopis* 4 (1): 104–126.
- Fiala Petr, Miroslav Mareš. 1999. „KSČM a koalice Levý blok.“ *Politologický časopis* 6 (2): 183–206.
- Fiala, Petr, Miroslav Mareš, Pavel Pšeja. 1998. „Vývoj politických stran a jejich systému po listopadu 1989.“ Pp. 269–290 in Jiří Večerník, Petr Matějů (eds.). *Zpráva o vývoji české společnosti*. Praha: Academia.
- Fiala, Petr, Miroslav Mareš, Petr Sokol. 2007. *Eurostrany. Politické strany na evropské úrovni*. Brno: Barrister & Principal.
- Flores Juberías, Carlos. 2004. „Eastern Europe: General Overview.“ Pp. 309–331 in Josep M. Colomer (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstone: Palgrave Macmillan.
- Gerloch, Aleš, Jan Kysela, Zdeněk Kühn, Jan Winter, Jan Tryzna, Pavel Maršálek, Karel Beran. 2008. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI.
- Green-Pedersen, Christofer. 2005. „The Changing Nature of West European Parliaments From Legislatures to Arenas of Agenda Setting.“ Příspěvek přednesený na konferenci ECPR Joint Sessions of Workshops. Granada, Španělsko, 14.–19.4. 2005.
- Harrop, Martin, William L. Miller. 1987. *Elections and Voters: A Comparative Introduction*. London: Macmillan.
- Havelková, Hana. 2002. „Politická reprezentace žen v České republice.“ Pp. 82–100 in Jana Cviková, Jana Juráková (eds.). *Hlasy žien: Aspekty ženskej politiky*. Bratislava: Aspekt.
- Hendl, Jan. 2004. *Přehled statistických metod zpracování dat*. Praha: Portál.
- Heyward, Clarissa R. 2006. „Making Interest: On Representation and Democratic Legitimacy.“ Příspěvek přednesený na konferenci *Representation and Popular Rule*. New Haven, Connecticut, 27.–28. 10. 2006.
- Jahr, Stefan. 2003. „The Occupational Background of Newcomers in the German Federal State Parliaments from 1990 until 2003.“ Pp. 11–17 in Heinrich Best, Michael Edinger (eds.). *Representative Elites in Post-Communist Settings*. Jena: Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Jičínský, Zdeněk. 1995. *Ústavně právní a politické problémy České republiky*. Praha: Victoria Publishing.
- Jičínský, Zdeněk, Jana Reschová. 2003. „What Is to Be Done with the Senate? The Enduring Debate on the Czech Bicameral System.“ Pp. 169–182 in Zdenka Mansfeldová (ed.). *Czech Republic: The First Elections in the New Republic, 1992–1996. Analyses, Documents and Data*. Berlin: Edition sigma.
- Kabele, Jiří, Lukáš Linek. 2006. *The Paradox of the Czech Way of Coping with the EU Accession. The Case of Legislative Planning*. Prague Social Science Studies, Sociology series SOC-005, Praha: FSV UK.
- Kelsen, Hans. 1967. *Pure Theory of Law*. Translation from the Second German Edition by Max Knight. Berkeley: University of California Press.
- Kitschelt, Herbert, Philip Rehm. 2006. „New Social Risk and Political Preference.“ Pp. 52–82 in Klaus Armingeon, Giuliano Bonoli (eds.). *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.



- Klíma, Michal, Zdenka Mansfeldová. 1998. *The Role of the Central European Parliaments in the Process of European Integration*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Klokočka, Václav. 1996. *Ústavní zřízení evropských států*. Praha: Linde.
- Kolář, Petr. 2006. „K některým aktuálním aspektům parlamentní kontroly v České republice.“ Pp. 154–162 in Jan Kysela (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Kolář, Petr, Štěpán Pecháček, Jindřiška Sylllová. 2002. *Parlament České republiky 1993–2001*. Praha: Linde.
- Kolář, Petr, Jindřiška Sylllová. 2005. „Některé právní aspekty reprezentace zájmů v České republice po roce 1989.“ Pp. 19–40 in Zdenka Mansfeldová, Aleš Kroupa (eds.). *Participace a zájmové organizace v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Kopecký, Petr. 1995. „Nový jednací řád Poslanecké sněmovny.“ *Parlamentní zpravodaj* 1 (4): 180–181.
- Kopecký, Petr. 2001. *Parliaments in the Czech and Slovak Republics: Party Competition and Parliamentary Institutionalization*. Aldershot: Ashgate.
- Kopecký, Petr. 2004. „The Czech Republic: Entrenching Proportional Representation.“ Pp. 347–358 in Josep M. Colomer (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstone: Palgrave Macmillan.
- Kopecký, Petr. 2005. „Parliaments in Central and Eastern Europe.“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 41 (3): 361–373.
- Kopecký, Petr, Maria Spirova. 2008. „Parliamentary Opposition in Post-Communist Democracies: Power of the Powerless.“ *The Journal of Legislative Studies* 14 (1/2): 133–159.
- Koudelka, Zdeněk. 1996. „K návrhům na změnu ústavního systému České republiky.“ *Politologický časopis* 3 (3): 261–265.
- Kraatz, Susanne, Silvia von Steinsdorff (Hrsg.). 2002. *Parlamente und Systemtransformation im Postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kraatz, Susanne, Silvia von Steinsdorff. 2002. „Rationalisierte Inklusion‘ als bedingtes Erfolgsrezept – die Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Parlamente in vergleichender Perspektive.“ Pp. 317–333 in Susanne Kraatz, Silvia von Steinsdorff (eds.). *Parlamente und Systemtransformation im Postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kysela, Jan. 2000. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu*. Praha: Senát PČR.
- Kysela, Jan. 2003. „Senát: očekávání a skutečnost aneb šestiletá bilance.“ Pp. 266–286 in Jan Kysela (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Kysela, Jan (ed.). 2004. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Kysela, Jan (ed.). 2006. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10 výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Lacina, Tomáš. 2008. *Tematický vývoj proměnných v dotazníkovém šetření členů Poslanecké sněmovny PČR*. Socioweb 2008 (10): 2–4. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Laver, Michael. 2008. „Legislatures and Parliaments in Comparative Context.“ Pp. 121–140 in Barry B. Weingast, Donald A. Wittman (eds.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael, Kenneth A. Shepsle. 1999. „Government Accountability in Parliamentary Democracy.“ Pp. 279–296 in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin (eds.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lebeda, Tomáš. 2003. „Vybrané dopady volební reformy.“ Pp. 141–151 in Lukáš Linek et al. (eds.). *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Lebeda, Tomáš. 2007. „Volební systém a voličské rozhodování.“ Pp. 15–35 in Tomáš Lebeda, Lukáš Linek, Pat Lyons, Klára Vlachová et al. *Voliči a volby 2006*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Linek, Lukáš. 2004. *České politické strany v letech 1990–2003. Analýza a typologizace jejich stranických organizací*. Praha: FSV UK (diplomová práce).

- Linek, Lukáš. 2005. „Surveys of MPs and Senators in the Parliament of the Czech Republic between 1993 and 2005.“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 41 (3): 487–497.
- Linek, Lukáš. 2008. „Kdy vymřou voliči KSČM? K věkové struktuře elektorátu KSČM.“ *Politologický časopis* 15 (4): 318–336.
- Linek, Lukáš, Zdenka Mansfeldová. 2007. „The Parliament of the Czech Republic, 1993–2004.“ *Journal of Legislative Studies* 13 (1): 12–37.
- Linek, Lukáš, Zdenka Mansfeldová. 2008. „The Parliament of the Czech Republic, 1993–2004.“ Pp. 1–26 in David M. Olson, Philip Norton (eds.). *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*. Abington, Oxon: Routledge.
- Linek, Lukáš, Jan Outlý. 2008. „Czech Republic: Is It Possible To Buy Political Stability?“ Pp. 77–94 in Steven D. Roper, Janis Ikstens (eds.). *Public Finance and Post-Communist Party Development*. Aldershot, Hampshire: Ashgate.
- Linek, Lukáš, Petra Rakušanová. 2002. *Parties in the Parliament. Why, When and How Do Parties Act in Unity? Parliamentary Party Groups in the Chamber of Deputies in the Years 1998–2002*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., edice Sociologické texty.
- Linek, Lukáš, Petra Rakušanová. 2004. *Analýza nízkého počtu žen v rozhodovacích funkcích*. Závěrečná zpráva projektu MPSV ZVZ 111. Praha: MPSV ČR.
- Linek, Lukáš, Petra Rakušanová. 2005. „Why Czech Parliamentary Party Groups Vote Less Unitedly. The Role of Frequent Voting and Big Majorities in Passing Bills.“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 41 (3): 423–442.
- Linek, Lukáš, Petra Šalamounová (eds.). 2001. *The Parliament of the Czech Republic 1993–1998: Factbook*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Loewenberg, Gerhrad, Samuel Patterson. 1979. *Comparing Legislatures*. Boston: Little Brown.
- Malíř, Jiří, Pavel Marek et al. 2005. *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. Díl II. Období 1938–2004*. Brno: Doplněk.
- Mansbridge, Jane. 1999. „Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‚Yes‘.“ *The Journal of Politics* 61 (3): 628–657.
- Mansbridge, Jane. 2003. „Rethinking Representation.“ *American Political Science Review* 97 (4): 515–528.
- Mansfeldová, Zdenka (ed.). 2001. *The Relationship of the Chamber of Deputies and the Senate*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Mansfeldová, Zdenka, Lukáš Linek, Petra Rakušanová Guasti. 2005. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 41 (3): 358–543.
- Mansfeldová, Zdenka, David M. Olson, Petra Rakušanová Guasti (eds.). 2004. *Central European Parliaments. First Decade of Democratic Experience and Future Prospectives*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Mansfeldová, Zdenka, Jindřiška Syllová, Petra Rakušanová Guasti, Petr Kolář. 2002. „Committees of the Chamber of Deputies of the Czech Republic.“ Pp. 69–89 in William E. Crowther, David M. Olson (eds.). *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments. Comparative Institutionalization*. Columbus: The Ohio State University Press.
- Matějů, Petr, Klára Vlachová et al. 2001. *Nerovnost, spravedlnost, politika. Česká republika 1991–1998*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Matthews, Donald R. 1985. „Legislative Recruitment and Legislative Careers.“ Pp. 17–56 in Gerhard Loewenberg, Samuel Charles Patterson, Malcolm E. Jewell (eds.). *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mattson, Ingvar, Kaare Stroem. 1995. „Parliamentary Committees.“ Pp. 249–307 in Herbert Döring (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martins Press.
- Millard, Francis, Marina Popescu. 2001. „The Representation of Women in the Parliaments of Central and Eastern European Parliaments.“ Příspěvek přednesený na 1<sup>st</sup> General Conference ECPR 2001. University of Kent at Canterbury, Velká Británie, 6.–8. 9. 2001.

- Morkes, Jan. 2008. „Analýza preferenčního hlasování ve volbách do PSP ČR.“ *Evropské volební studie* 3 (1): 1–33.
- Müller, Wolfgang C., Marcelo Jenny, Barbara Steininger, Martin Dolezal, Wilfried Philips, Sabine Preisl-Westphal. 2001. *Die österreichischen Abgeordneten. Individuelle Präferenzen und politisches Verhalten*. Wien: WUV. Universitätsverlag.
- Müller-Rommel, Ferdinand, Zdenka Mansfeldová. 2001. „Czech Republic.“ Pp. 62–72 in Jean Blondel, Ferdinand Müller-Rommel (eds.). *Cabinets in Eastern Europe*. Houndmills: Palgrave.
- Norris, Pippa, Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norton, Phillip (ed.). 1999. *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*. London: Routledge.
- Novák, Miroslav, Tomáš Lebeda et al. 2005. *Volební a stranické systémy. ČR v komparativní perspektivě*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk.
- Olson, David M. 2004. „Beyond the First Decade: Research Directions in Post-Communist Parliaments.“ Pp. 216–233 in Zdenka Mansfeldová, David M. Olson, Petra Rakušanová (eds.). *Central European Parliaments. First Decade of Democratic Experience and Future Prospectives*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Olson, David M. 2008. „Administrative Review and Oversight: The Experience of Postcommunist Legislatures.“ Pp. 161–171 in Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, Lisa von Trapp (eds.). *Legislative Oversight and Budgeting. A World Perspective*. Washington D.C.: The World Bank.
- Olson, David M., William E. Crowther (eds.). 2002. *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*. Columbus, Ohio, USA: Ohio State University Press.
- Olson, David M., Philip Norton (eds.). 2008a. *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*. Oxon and New York: Routledge.
- Olson, David M., Philip Norton. 2008b. „Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: Divergent Paths from Transition.“ Pp. 153–186 in David M. Olson, Philip Norton (eds.). *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*. Oxon and New York: Routledge.
- Outlý, Jan. 2003. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum.
- Philips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Pítrová, Lenka, Martina Coxová. 2005. „Parlamentní kontrola agendy EU v Poslanecké sněmovně.“ Pp. 4–11 in *Parlamentní kontrola agendy EU*. Praha: PSP ČR.
- Pítrová, Lenka, Martina Coxová. 2007. „Parliamentary Control of EU Decision-making in the Czech Republic.“ Pp. 205–223 in Olaf Tans, Carla Zoethout, Jit Peters (eds.). *National Parliaments and European Democracy: A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: European Law Publishing.
- Plotke, David. 1997. „Representation is Democracy.“ *Constellations* 4 (1): 19–34.
- Pollak, Johannes, Jozef Batora, Monika Mokre, Emmanuel Sigalas, Peter Slominski. 2009. *On Political Representation: Myths and Challenges*. RECON Online Working Paper 2009/03. Oslo: Arena.
- Pšeja, Pavel. 2005. *Stranický systém České republiky. Politické strany a jejich vývoj 1989–1998*. Brno: CDK.
- Putnam, Robert. 1976. *Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliff, NJ: Prentice-Hall.
- Rak, Vladimír. 1992. „Kandidáti do parlamentních voleb v Československu v červnu 1990. Jejich struktura, postoje a názory.“ *Sociologický časopis* 28 (2): 200–219.
- Rakušanová, Petra. 2003. „Role of Central European Parliaments in the of European Integration.“ Příspěvek přednesený na 19<sup>th</sup> World Congress of the International Political Science Association (IPSA). Durban, JAR, 29. 6.– 4. 7. 2003.
- Rakušanová, Petra. 2006. „Srovnání vlivu procesu evropeizace na národní legislativu v zemích střední a východní Evropy.“ Pp. 232–260 in Jan Kysela (ed.). *Parlamentsy a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Rakušanová, Petra. 2006. *Zastoupení žen v české politice v kontextu voleb do Poslanecké sněmovny 2006: Trendy a výzvy*. Praha: Forum 50%.

- Rakušanová, Petra, Zdenka Mansfeldová. 2008. *Kvalita demokracie v České republice*. Nепublikovaný manuskript.
- Rehfeld, Andrew. 2006. „Towards a General Theory of Political Representation.“ *Journal of Politics* 68 (1): 1–21.
- Reschová, Jana, Jindřiška Sylová. 1996. „The Legislature of the Czech Republic.“ *Journal of Legislative Studies* 2 (1): 82–107.
- Saward, Michael. 2006. „The Representative Claim.“ *Contemporary Political Theory* 5: 297–318.
- Saxonberg, Steven. 2003. *The Czech Republic before the New Millennium: Politics, Parties and Gender*. Boulder, New York: Columbia University Press.
- Simon, Maury, Kevin Deegan Krause, Zdenka Mansfeldová. 2000. „The View from the Floor: Deputy Perception of Institutionalization, Professionalization, and Party Development in the Czech Parliament, 1993–1998.“ Příspěvek přednesený na konferenci *Western Political Science Association Annual Meeting*. San José, USA, 25. 3. 2000.
- Seidlová, Adéla. 1999. „Poslanci Parlamentu České republiky.“ *Data & Fakta* 10: 1–4.
- Schorm, Vít. 2000. „Bezstarostná jízda.“ *Správní právo* 33 (2): 65–71.
- Stanford *Encyclopedia of Philosophy*. 1995. [online]. [cit. 16. 9. 2009]. Dostupné z: <<http://plato.stanford.edu/>> .
- Stein, Eric. 1997. *Czecho/Slovakia. Ethnic Conflict, Constitutional Fissure, Negotiated Breakup*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds.). 2003. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Suk, Jiří. 2003. *Labyrintem revoluce. Aktéři, zápletky a křižovatky jedné politické krize (od listopadu 1989 do června 1990)*. Praha: Prostor.
- Svallfors, Stefan. 2006. *The Moral Economy of Class*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Sylová, Jindřiška. 2003. „Otázky a interpelace v parlamentní proceduře.“ *Studie Parlamentního institutu č. 1038*. Praha: Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny.
- Sylová, Jindřiška, Petr Kolář. 2006. „K ústavní úpravě jmenování vlády.“ *Studie Parlamentního institutu č. 1174*. Praha: Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny.
- Sylová, Jindřiška, Petr Kolář. 2008. „Analýza změn ústavního a právního prostředí v České republice v souvislosti se vstupem do Evropské unie (s důrazem na parlamentarismus, občanství a soudnictví).“ Pp. 19–52 in Zdenka Mansfeldová, Aleš Kroupa (eds.). *Proměny reprezentace zájmů po vstupu do Evropské unie*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Sylová, Jindřiška, Petr Kolář, Jan Kysela, Jiří Georgiev, Štěpán Pecháček. 2008. *Parlament České republiky*. Praha: Linde.
- Šamalík, František. 1995. „Politika v éře transformace.“ Pp. 115–137 in Zdeněk Jičínský (ed.). *Ústavně právní a politické problémy České republiky*. Praha: Victoria Publishing.
- Šimíček, Vojtěch. 1996. „Povaha a právní postavení poslaneckých klubů v České republice.“ Pp. 99–108 in Vojtěch Šimíček (ed.). *Aktuální problémy parlamentarismu*. Brno: MPÚ.
- Ústava České republiky. [online]. [30. 11. 2009]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>>.
- Werner, Camilla. 1993. „Das Dilemma parlamentarischer Opposition.“ Pp. 184–21 in D. Herzog, H. Rebertorf, Bernhard Wessels (eds.). *Parlament und Gesellschaft, eine Funktionsanalyse der Repräsentativen Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wessels, Bernhard. 2006. „Comparative Research on Representative Elites: State of the Art, Concepts and Perspectives.“ Příspěvek přednesený na konferenci *Parliamentary Democracy and Representative Elites in Central and Eastern Europe: The MPS' Views*. Dornburg, 10.–11. 11. 2006.
- Wiberg, Matti. 1995. „Parliamentary Questioning: Control by Communication?“ Pp. 179–222 in Herbert Döring (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Wiessberg, Robert. 1978. „Collective vs. Dyadic Representation in Congress.“ *The American Political Science Review* 72 (2): 535–547.

Zajc, Drago. 2004. „Changing Functions of National Parliaments.“ Pp. 60–75 in Zdenka Mansfeldová, David M. Olson, Petra Rakušanová (eds.). *Central European Parliaments. First Decade of Democratic Experience and Future Perspectives*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.



# Příloha 1: Informace o dotazníkových šetřeních členů Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v letech 1993–2007<sup>40</sup>

## 1. Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1993

První šetření poslanců organizovalo oddělení Sociologie politiky Sociologického ústavu AV ČR pod vedením Lubomíra Brokla ve spolupráci s profesorem Kees Niemölerem z Center for Electoral Studies, Department of Statistics and Methodology PSCW University of Amsterdam. Sběr dat proběhl s podporou Research Support Scheme Středoevropské university (grant *The Party System and Parliament in the Election Year 1992*) a University of Amsterdam. Současně byl výzkum realizován v Národní radě Slovenské republiky. Terénní fáze výzkumu probíhala v březnu 1993 a realizovala ji agentura Factum (agentura zaměřená na výzkum trhu a veřejného mínění). Výzkumu se zúčastnilo 136 poslanců, což je 68 % z celkového počtu 200 členů Sněmovny. Z pohledu zastoupení poslaneckých klubů bylo ve výzkumu poněkud vyšší zastoupení poslanců z levé části politického spektra a nižší zastoupení poslanců z extremistických a nacionalisticky orientovaných stran (viz tabulka 1).

40 V přehledu uvádíme pouze šetření realizovaná oddělením Sociologie politiky Sociologického ústav AV ČR. Detailnější informace těchto a dalších dvou šetřeních poskytuje [Linek 2005].

**Tabulka 1. Návrat dotazníkového šetření z roku 1993 dle poslaneckých klubů**

Poslanecký klub	Členů (N)	Realizovaná interview (N)	Realizovaná interview (řádková %)	Realizovaná interview (sloupcová %)
Občanská demokratická strana (ODS)	66	52	78,8	38,2
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	35	33	94,3	24,3
Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)	16	16	100,0	11,8
Křesťanskodemokratická unie– Československá strana lidová (KDU-ČSL)	15	8	53,3	5,9
Hnutí za samosprávnou demokracii – Sdružení pro Moravu a Slezsko (HSD-SMS)	14	9	64,3	6,6
Křesťanská demokratická strana (KDS)	10	7	70,0	5,1
Sdružení pro republiku–Republikánská strana Československa (SPR-RSČ)	14	4	28,6	2,9
Liberálně sociální unie (LSU)	16	6	37,5	4,5
Občanská demokratická aliance (ODA)	14	1	7,1	0,7
Celkem	200	136	68,0	100,0

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1993 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).



## 2. Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1996

V roce 1996 provedlo oddělení Sociologie politiky Sociologického ústavu AV ČR pod vedením Lubomíra Brokla své druhé šetření poslanců na konci prvního funkčního období Poslanecké sněmovny. Výzkum byl podpořen grantem Grantovou agenturou České republiky (GA ČR č. 403/96/0388 *Výzkum poslanců Parlamentu ČR 1996*) a byl realizován ve spolupráci s East Carolina University v Greenville (Severní Karolína, USA) a s Univerzitou Karlovou. Terénní fáze šetření se konala v únoru až dubnu 1996 a realizovala ji opět agentura Factum. Ve srovnání s prvním výzkumem se podařilo získat pro výzkum více poslanců – 146, tj. 73 % z celkového počtu 200; vyváženější bylo i zastoupení jednotlivých parlamentních klubů.

**Tabulka 2. Návrat dotazníkového šetření z roku 1996 dle poslaneckých klubů**

Poslanecký klub	Členů (N)	Realizovaná interview (N)	Realizovaná interview (řádková %)	Realizovaná interview (sloupcová %)
Občanská demokratická strana (ODS)	72	45	62,5	30,8
Levý blok (LB)	23	22	95,6	15,1
Křesťanskodemokratická unie- Československá strana lidová (KDU-ČSL)	24	20	83,3	13,7
Česká strana sociálně demokratická	22	19	86,4	13,0
Občanská demokratická aliance (ODA)	16	11	68,8	7,5
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	10	8	80,0	5,5
Českomoravská unie středu (ČMUS)	15	8	53,3	5,5
Občanské národní hnutí (ONAH)	6	6	100,0	4,1
Sdružení pro republiku-Republikánská strana Československa (SPR-RSČ)	5	1	20,0	0,7
Nezařazení	7	6	85,7	4,1
<b>Celkem</b>	<b>200</b>	<b>146</b>	<b>73,0</b>	<b>100,0</b>

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1996 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).

### 3. Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1998

V roce 1998 provedlo oddělení Sociologie politiky Sociologického ústavu AV ČR pod vedením Lubomíra Brokla své třetí šetření poslanců. Výzkum byl finančně podpořen Sociologickým ústavem AV ČR, sběr dat provedla agentura Sofres-Factum na jaře 1998, před předčasnými parlamentními volbami (jeden měsíc v průběhu 24. plenární schůze sněmovny). Výzkumu se zúčastnilo 161 poslanců (tj. 80,5 % z celkového souboru 200 poslanců). Z tabulky 3 je patrné, že mezi zkoumanými nebyli zastoupeni poslanci za SPR-RSČ, neboť její celý klub se odmítl účastnit výzkumu.

**Tabulka 3. Návrat dotazníkového šetření z roku 1998 dle poslaneckých klubů**

Poslanecký klub	Členů (N)	Realizovaná interview (N)	Realizovaná interview (řádková %)	Realizovaná interview (sloupcová %)
Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)	58	55	94,8	34,2
Občanská demokratická strana (ODS)	38	36	94,7	22,4
Unie svobody (US)	29	24	82,8	14,9
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	22	21	95,5	13,0
Křesťanskodemokratická unie- Československá strana lidová (KDU-ČSL)	19	15	78,9	9,3
Občanská demokratická aliance (ODA)	12	6	50,0	3,7
Sdružení pro republiku-Republikánská strana Československa (SPR-RSČ)	18	0	0,0	0,0
Nezařazení	4	4	100,0	2,5
<b>Celkem</b>	<b>200</b>	<b>161</b>	<b>80,5</b>	<b>100,0</b>

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 1998 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).

#### 4. Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 2000

Šetření v roce 2000 organizoval tým Sociologie politiky pod vedením Lubomíra Brokla, který rovněž se svými externími spolupracovníky provedl ve dnech 27. 6. 2000 až 11. 7. 2000 sběr dat. Finančně výzkum podpořily GA ČR (grant č. 407/00/0747 *Poslanci a senátoři Parlamentu ČR v jeho třetím funkčním období*) a GA AV ČR (grant č. S7028003 *Informační a dokumentační středisko o Parlamentu ČR a parlamentech střední Evropy*). Šetření bylo specifické tím, že zahrnovalo jak poslance, tak poprvé i senátory. Vzhledem k zaměření publikace na Poslaneckou sněmovnu zde bližší údaje k výzkumu v Senátu neuvádíme. Celkem se podařilo uskutečnit 179 interview (tj. 89,5 % poslanců). Zastoupení jednotlivých poslaneckých klubů i funkcionářů ve sněmovně bylo velmi vyvážené.

**Tabulka 4. Návrat dotazníkového šetření z roku 2000 dle poslaneckých klubů**

Poslanecký klub	Členů (N)	Realizovaná interview (N)	Realizovaná interview (řádková %)	Realizovaná interview (sloupcová %)
Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)	74	65	87,8	36,3
Občanská demokratická strana (ODS)	63	56	88,8	31,3
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	24	22	91,6	12,3
Křesťanskodemokratická unie- Československá strana lidová (KDU-ČSL)	20	18	90,0	10,1
Unie svobody (US)	18	17	94,4	9,5
Nezařazení	1	1	100,0	0,5
Celkem	200	179	89,5	100,0

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 2000 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).

## 5. Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 2003

Další šetření postojů poslanců bylo provedeno na říjnu 2003, kdy sběr dat prováděl vlastními silami tým pod vedením Lubomíra Brokla se svými externími spolupracovníky. Šetření bylo finančně podpořeno GA AV ČR (grant č. S7028003 *Informační a dokumentační středisko o Parlamentu ČR a parlamentech střední Evropy*). Dotazník zodpovědělo celkem 169 poslanců, tj. 85 % z celkového počtu 200 poslanců. Zastoupení stran v souboru je rovnoměrné (tabulka 5). Obsah dotazníku byl oproti předchozím letům pozměněn. Hlavní novinkou bylo zařazení 15 postojových otázek, které se týkaly postojů k významným tématům veřejné politiky (státní přerozdělování, výše daní, odpovědnost jedince, role církve a morálky ve společnosti, vztah k ochraně životního prostředí apod.).

**Tabulka 5. Návrat dotazníkového šetření z roku 2003 dle poslaneckých klubů**

Poslanecký klub	Členů (N)	Realizovaná interview (N)	Realizovaná interview (řádková %)	Realizovaná interview (sloupcová %)
Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)	70	57	81,4	33,7
Občanská demokratická strana (ODS)	58	47	81,0	27,8
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	41	38	92,7	22,5
Křesťanskodemokratická unie- Československá strana lidová (KDU-ČSL)	21	17	80,9	10,1
Unie svobody-Demokratická unie (US-DEU)	10	10	100,0	5,9
Celkem	200	169	84,5	100,0

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 2003 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.).

## 6. Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 2007

Poslední šetření bylo realizováno v rámci projektu *Europeizace politické reprezentace v České republice*, vedeného Zdenkou Mansfeldovou. Projekt byl podpořen Grantovou agenturou České republiky, projekt č. 407/07/1395; šetření provedl vlastními silami výzkumný tým Sociologie politiky spolu s externími spolupracovníky v rozmezí října 2007 až února 2008. Celkem bylo získáno 136 interview, což představuje 68 % celkového počtu 200 poslanců. Ve srovnání s předchozími etapami je účast ve výzkumu nižší.

**Tabulka 6. Návrat dotazníkového šetření z roku 2007 dle poslaneckých klubů**

Poslanecký klub	Členů (N)	Realizovaná interview (N)	Realizovaná interview (řádková %)	Realizovaná interview (sloupcová %)
Občanská demokratická strana (ODS)	81	50	61,7	36,8
Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)	72	54	75,0	39,7
Křesťanskodemokratická unie- Československá strana lidová (KDU-ČSL)	13	7	53,8	5,1
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	26	22	84,6	16,2
Strana zelených (SZ)	6	3	50,0	2,2
Nezařazení	2	–	–	–
Celkem	200	136	68,0	100,0

Zdroj: Dotazníkové šetření Poslanecké sněmovny 2007 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i).

# Příloha 2: Otázky z dotazníkového šetření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky analyzované v jednotlivých kapitolách

## Kapitola 4.

- Q.1 Za jak důležité považujete podle Vašich zkušeností následující činnosti parlamentu? (dotazníkové šetření PS PČR 1993–2007)
- Q.2 A nyní by nás zajímalo, jak podle Vašeho názoru stávající parlament plnil tyto funkce? (dotazníkové šetření PS PČR 1993–2007)
- Q.3 Jak efektivní jsou podle Vašeho názoru následující prostředky k ovlivnění činnosti vlády? (dotazníkové šetření PS PČR 1993–2007)
- Q.4 Obrátil jste se někdy z vlastní iniciativy na vládu nebo na některého z jejích členů s interpelací? (dotazníkové šetření PS PČR 1993–2007)
- Q.5 Pokud připravujete interpelaci, projednáváte ji předem s:... (dotazníkové šetření PS PČR 1993–2007)

## Kapitola 5.

- Q.1 Jaká byla Vaše profese, případně pracovní zařazení ve Vašem hlavním zaměstnání před prvním zvolením do Parlamentu? Jakou práci jste vykonával/a? (dotazníkové šetření PS PČR 2007)
- Q.2 A pracoval/a jste v té době: (sektor zaměstnání) (dotazníkové šetření PS PČR 2007)
- Q.3 Ke které církvi nebo náboženskému společenství se hlásíte? (dotazníkové šetření PS PČR 2007)
- Q.4 V politice lidé někdy hovoří o levici a pravici. Kam byste na stupnici od 0 do 10, kde 0 znamená levice a 10 pravice, zařadil sám sebe? (dotazníkové šetření PS PČR 2007)
- Q.5 Nyní bychom chtěli znát Váš názor na jednotlivé problémy. Kam byste na uvedené škále zařadil/a svůj názor? Škály jsou připraveny tak, že první výrok je 0 a druhý výrok je 10. (dotazníkové šetření PS PČR 2007)

Lidé s vyššími příjmy mají mít vyšší daňovou sazbu.	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Všichni lidé mají mít stejnou daňovou sazbu nezávisle na výši svého příjmu.
Lidé mají sami nést podstatnou část nákladů na zdravotní péči, vzdělávání dětí atd.	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 9	Podstatnou část nákladů na zdravotní péči, vzdělávání dětí atd. má nést stát.
Evropská integrace by měla být prohloubena.	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Evropská integrace zašla příliš daleko.
Zvyšování výkonnosti ekonomiky má mít přednost před ochranou životního prostředí.	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Ochrana životního prostředí má mít přednost před zvyšováním výkonnosti ekonomiky.
Stát má umělé přerušeni těhotenství postavit mimo zákon.	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Stát má umožnit těhotné ženě, aby se sama rozhodovala o potratu.

## Kapitola 6.

- Q.1 Vy sám osobně se považujete v první řadě za zástupce:..... (dotazníkové šetření PS PČR 1993–2007)
- Q.2 Předpokládejme, že poslanec má jiný názor na určitý problém než jeho voliči. Měl by pak hlasovat:..... (dotazníkové šetření PS PČR 1993–2000, 2007)
- Q.3 Poslanec může mít jiný názor než poslanecký klub; jak má potom podle Vašeho názoru hlasovat? (dotazníkové šetření PS PČR 1993–2003)
- Q.4 Můžete uvést tři parlamentní výbory, které mají podle Vás nejvyšší prestiž? (dotazníkové šetření PS PČR 1993–2003)
- Q.5 Můžete uvést tři parlamentní výbory, které mají podle Vás nejnižší prestiž? (dotazníkové šetření PS PČR 1993–2003)
- Q.6 Můžete ohodnotit prestiž parlamentních výborů na stupnici od 1 do 5, kde 1 znamená nejnižší a 5 nejvyšší prestiž? (dotazníkové šetření PS PČR 2007)

# Příloha 3: Socio-demografické hodnoty poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

Tabulka 1. Zastoupení žen (%)

Strana	1992–1996	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–
KSČM	13,9	22,7	25,0	29,3	30,8
ČSSD	12,5	16,4	14,9	14,3	11,1
LSU	6,3	–	–	–	–
ODS	9,1	10,3	11,1	13,8	11,1
KDS	0,0	–	–	–	–
ODA	7,1	53,8	–	–	–
SPR-RSČ	7,1	27,7	–	–	–
HSD-SMS	15,4	–	–	–	–
KDU-ČSL	13,3	11,1	15,0	9,5	15,4
US-DEU	–	–	15,8	20,0	–
SZ	–	–	–	–	50,0
PS celkem	10,0	14,5	15,0	17,0	15,0

Zdroj: Autorský kolektiv.



Tabulka 2. Průměrný věk

Strana	1992–1996	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–
KSČM	43,0	48,5	49,4	50,2	52,7
ČSSD	46,7	46,9	48,5	47,9	51,5
LSU	47,8	–	–	–	–
ODS	42,8	42,1	43,6	45,0	48,3
KDS	38,4	–	–	–	–
ODA	45,6	44,4	–	–	–
SPR-RSČ	38,5	38,9	–	–	–
HSD-SMS	42,6	–	–	–	–
KDU-ČSL	45,6	43,8	45,2	49,8	51,2
US-DEU	–	–	38,3	41,8	–
SZ	–	–	–	–	41,7
PS celkem	43,4	44,1	45,0	46,9	49,0

Zdroj: Autorský kolektiv.

Tabulka 3. Průměrný věk nováčků

Strana	1992–1996	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–
KSČM	41,8	46,0	49,5	48,5	51,0
ČSSD	45,8	48,5	46,7	44,3	48,3
LSU	48,7	–	–	–	–
ODS	42,7	39,7	44,6	43,8	45,6
KDS	37,3	–	–	–	–
ODA	43,2	35,7	–	–	–
SPR-RSČ	38,5	38,9	–	–	–
HSD-SMS	43,3	–	–	–	–
KDU-ČSL	44,4	39,0	46,0	49,0	52,0
US-DEU	–	–	37,0	46,0	–
SZ	–	–	–	–	38,6
PS celkem	42,8	41,3	44,7	46,3	46,8

Zdroj: Autorský kolektiv.

**Tabulka 4. Nejvyšší dokončené vzdělání VŠ (%)**

Strana	1992–1996	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–
KSČM	77,8	86,4	87,5	80,5	84,6
ČSSD	68,8	68,9	68,9	81,4	81,8
LSU	93,7	–	–	–	–
ODS	80,3	83,8	71,4	77,6	71,6
KDS	50,0	–	–	–	–
ODA	85,7	84,6	–	–	–
SPR-RSČ	42,9	33,3	–	–	–
HSD-SMS	92,3	–	–	–	–
KDU-ČSL	80,0	94,4	90,0	90,5	84,6
US-DEU	–	–	73,7	80,0	–
SZ	–	–	–	–	83,3
PS celkem	77,0	76,0	74,5	81,0	78,5

Zdroj: Autorský kolektiv.

**Tabulka 5. VŠ právnická (%)**

Strana	1992–1996	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–
KSČM	25,0	15,8	14,3	12,1	18,2
ČSSD	18,2	9,5	5,9	10,6	6,6
LSU	6,7	–	–	–	–
ODS	9,4	10,5	2,2	4,4	8,6
KDS	0,0	–	–	–	–
ODA	8,3	9,1	–	–	–
SPR-RSČ	0,0	0,0	–	–	–
HSD-SMS	41,7	–	–	–	–
KDU-ČSL	25,0	17,6	16,7	21,1	18,8
US-DEU	–	–	7,1	25,0	–
SZ	–	–	–	–	0,0
PS celkem	12,0	8,5	5,5	9,0	10,2

Zdroj: Autorský kolektiv.

Tabulka 6. VŠ ekonomická, sociální vědy (%)

Strana	1992–1996	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–
KSČM	25,0	36,8	28,6	42,4	40,9
ČSSD	27,3	21,4	27,4	21,1	21,7
LSU	13,3	–	–	–	–
ODS	26,4	24,6	13,6	17,8	60,0
KDS	20,0	–	–	–	–
ODA	16,7	18,2	–	–	–
SPR-RSČ	16,7	16,7	–	–	–
HSD-SMS	8,3	–	–	–	–
KDU-ČSL	0,0	11,8	0,0	0,0	9,1
US-DEU	–	–	50,0	25,0	–
SZ	–	–	–	–	60,0
PS celkem	15,5	17,5	16,5	18,0	31,2

Zdroj: Autorský kolektiv.

Tabulka 7. VŠ technická, přírodovědná, medicína (%)

Strana	1992–1996	1996–1998	1998–2002	2002–2006	2006–
KSČM	50,0	47,4	57,1	48,5	40,9
ČSSD	54,5	69,1	66,7	68,4	71,7
LSU	80,0	–	–	–	–
ODS	64,2	64,9	84,5	77,8	53,4
KDS	80,0	–	–	–	–
ODA	83,4	72,7	–	–	–
SPR-RSČ	83,3	83,3	–	–	–
HSD-SMS	50,0	–	–	–	–
KDU-ČSL	75,0	70,6	83,3	78,9	72,7
US-DEU	–	–	42,9	50,0	–
SZ	–	–	–	–	40,0
PS celkem	50,0	50,0	52,5	54,5	59,2

Zdroj: Autorský kolektiv

# Příloha 4: Seznam parlamentních politických stran

Název	Zkratka	Volby
Levý blok*	LB	1992
Komunistická strana Čech a Moravy	KSČM	1996,1998, 2002, 2006
Česká strana sociálně demokratická	ČSSD	1992, 1996, 1998, 2002, 2006
Liberálně sociální unie**	LSU	1992
Občanská demokratická strana	ODS	1992, 1996, 1998, 2002, 2006
Unie svobody***	US	1998, 2002
Křesťansko-demokratická strana	KDS	1992
Občanská demokratická aliance	ODA	1992, 1996
Sdružení pro republiku-republikánská strana Československa	SPR-RSČ	1992, 1996
Hnutí za samosprávnou demokracii - Sdružení pro Moravu a Slezsko	HSD-SMS	1992
Křesťanská demokratická unie-Československá strana lidová	KDU-ČSL	1992, 1996, 1998, 2002, 2006
Strana zelených	SZ	2006

Zdroj: <http://www.volby.cz/>.

Poznámka:

\* V roce 1992 byla KSČM součástí koalice LB (Levý blok) spolu s Demokratickou levicí.

\*\* Tři malé levicové strany (Agrárníci, Socialisté a Zelení) vytvořily koalici LSU (Liberální a Sociální unie).

\*\*\* US (Unie svobody) se v roce 2001 spojila s DEU (Demokratická unie); poté začala strana používat název US-DEU (Unie svobody-Demokratická unie).

# Shrnutí

Cílem publikace „Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje“ bylo analyzovat formy a dynamiku vývoje politické reprezentace v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Publikace kombinuje institucionální a behaviorální přístup, popisuje vznik a fungování této instituce a zároveň analyzuje názory a postoje členů parlamentu k vybraným otázkám a problémům. Český politický systém je konstruován jako parlamentní demokracie s dvoukomorovým parlamentem; role parlamentu je klíčová i vzhledem k jeho úloze při utváření dalších politických institucí. Vzhledem k větší politické významnosti Poslanecké sněmovny je jí věnována převážná část prostoru této publikace; Senát je zmíněn pouze v základních rysech.

Předložená publikace se opírá o širší spektrum datových zdrojů, o kvantitativní i kvalitativní data, která byla shromážděna za více než patnáctileté období, kdy se výzkumný tým Sociologie politiky Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., věnuje Parlamentu České republiky. Byla to především dotazníková šetření, realizovaná výzkumným týmem, dále dokumenty z jednání Poslanecké sněmovny a databáze poslanců s jejich základními charakteristikami. V letech 1993–2007 bylo formou strukturovaných osobních rozhovorů realizováno celkem šest dotazníkových šetření mezi členy Poslanecké sněmovny PČR. Zmíněná šetření tak pokrývají všechna volební období Sněmovny, což umožňuje sledování jednotlivých proměnných v čase a komparaci získaných dat.

V úvodu publikace autoři rekapituluji vznik badatelského zájmu o český parlament a základní literaturu především z oblasti politologie a sociologie, která k této problematice vznikla. Dále zde stručně představují základní aspekty teorie politické reprezentace a vytváří tak konceptuální zarámování publikace, v níž jsou analyzovány formy a dynamika politické reprezentace v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

První kapitola nejprve stručně popisuje historii formálních parlamentních struktur na území České republiky a od vzniku České republiky v roce 1993 detailněji Parlamentu České republiky. Poté kapitola analyzuje vnitřní organizaci Parlamentu (vztah komor Poslanecká sněmovna – Senát) a následně i jeho obou komor se zaměřením na dva základní organizační principy: stranictví (poslanecké kluby) a expertiza (výbory). Významným stabilizačním momentem parlamentní činnosti bylo schválení nového jednacího řádu Poslanecké sněmovny v roce 1995, který standardizoval a zpřehlednil legislativní proces a fungování Sněmovny a kodifikoval roli politických stran při organizaci parlamentu a jeho legislativní činnosti. Další významnou proměnou vnitřního fungování parlamentu byla postupná inkorporace opozičních stran do vedení výborů. Opozice a její participace na legislativním procesu patří k nezanedbatelným faktorům ovlivňujícím fungování demokratických parlamentních systémů.

Druhá kapitola je věnována vybraným aspektům vládnutí ve vztahu k politickým stranám a jejich zastoupení v parlamentu. Demokratické vládnutí je v České republice organizováno primárně politickými stranami. Určující roli zde hraje poměrný volební systém, který jednak přispívá k rozvoji politické reprezentace založené na politických stranách a zároveň zajišťuje existenci politických stran v parlamentu. Klíčové postavení politických stran je dále posilováno jak institucionálními pravidly legislativního procesu, tak vlastním způsobem vnitřní organizace parlamentu a fungováním poslaneckých klubů. Jak volební, tak stranický systém se ve sledovaném období vyznačovaly velkou mírou stability. Jedinou významnou změnou volebního systému do Poslanecké sněmovny PČR byla dílčí změna následujících dvou parametrů: (1.) navýšení počtu volebních obvodů z osmi na čtrnáct (a tedy snížení jejich průměrné velikosti) a (2.) změna přepočtu hlasů na mandáty. V konečném efektu umožnil poměrný volební systém s relativně velkými volebními obvody ustavení a stabilizaci vícestranického systému. Tato stabilita byla dále posílena základními zdroji stranické volby v ČR, jako jsou (1.) socio-ekonomická dimenze ohledně míry státní redistribuce, která je základní konfliktní linií, (2.) sociálně liberální-konzervativní dimenze a (3.) emocionální vazba ke komunistickému režimu.

Stabilizace systému politických stran v parlamentu a ustálení pravidel parlamentní práce mělo rovněž vliv na legislativní činnosti Poslanecké sněmovny. Kapitola třetí identifikuje dvě období extenzivní legislativní aktivity, která jsou spojena zaprvé s vytvořením právního systému demokratického státu a základními kroky společensko-ekonomické transformace a zadruhé s implementací evropských norem. Po vstupu do EU se akcenty posouvají, legislativní činnost je nicméně stále klíčovou aktivitou. Pokud bychom pro hodnocení legislativní aktivity parlamentu přijali čistě kvantitativní hledisko (tedy počet projednaných a schválených zákonů), je Poslanecká sněmovna velmi efektivní komorou. V průběhu sledovaného období se postupně posilovala role vlády v legislativní činnosti a z hlediska počtu navržených a schválených zákonů se role přiblížila standardům západních demokracií. Vláda se tak do určité míry stala hlavním aktérem zákonodárné iniciativy. Klíčovým faktorem v procesu posilování role vlády v legislativním procesu byla harmonizace českého práva s normami EU po roce 1998.

Vztah vlády a parlamentu analyzuje čtvrtá kapitola. V souladu s ústavním vymezením patří z pohledu poslanců k nejdůležitějším činnostem parlamentu vedle legislativní činnosti také kontrola vlády. Výsledky analýz však ukazují, že skutečné naplňování této funkce bylo ovlivněno poměrem politických sil ve Sněmovně a ve svém výsledku z pohledu poslanců zaostávalo za významem této aktivity. Větší důraz na kontrolu a také větší kritičnost k naplňování kontrolní funkce parlamentu vyjadřuje opozice. Zatímco v západních demokratických parlamentech by se toto zjištění mohlo považovat za triviální, v postkomunistickém prostředí, kde se existence účinné opozice vybavené dostatečnými možnostmi působení stala možnou až v demokratickém parlamentu, je toto zjištění důkazem procesu „učení“. Tento proces znamenal přijetí, osvojení a využívání celého repertoáru aktivit a prostředků kontroly vlády. Mezi klíčové lze zařadit vyjadřování podpory či nesouhlasu vládním návrhům zákonů, formální i neformální konzultace, interpelování jednotlivých členů vlády, až po krajní aktivitu, kterou je hlasování o ne/důvěře vládě. Jiným mechanismem kontroly, který ve sledovaném období postupně nabýval na významu při kontrole vlády, je svolávání schůzí sněmovny na základě požadavku poslanců a rostoucí počet hlasování o nedůvěře vládě, především v posledních dvou funkčních obdobích. Oba tyto jevy jsou důsledkem slabé pozice vlád ve Sněmovně, ať už mají těsnou většinu, či menšinový charakter.

Pátá kapitola hledá odpověď na otázku, kdo jsou čeští poslanci, a proto se zabývá analýzou socio-demografických dat poslanců po roce 1992. Socio-demografická struktura poslanců a veřejnosti se výrazně odlišuje, a to především v případě pohlaví, věku, vzdělanosti, ekonomické aktivity a zaměstnání. Socio-demografická struktura poslanců a voličů jednotlivých politických stran se také v řadě případů liší. Na základě provedené analýzy lze konstatovat, že Poslanecká sněmovna vykazuje nízkou míru deskriptivní reprezentace. Ve Sněmovně jsou oproti společnosti podreprezentovány ženy, a naopak výrazně nadreprezentováni vysokoškolsky vzdělaní a zaměstnanci veřejného sektoru. Detailní analýzy také prokázaly vliv socio-demografických proměnných na politické postoje poslanců.

Poslední kapitola je věnována roli poslanců a její percepci čili tomu, jak poslanci chápou svůj mandát. Kapitola sleduje rozdíl mezi právní definicí mandátu a jeho pojetím individuálními poslanci, to vše v kontextu teorie reprezentace. Z definice poslaneckého mandátu v Ústavě vyplývá, že zákonodárci nejsou při svém rozhodování vázáni žádnými příkazy. Analýza empirických dat však ukázala, že poslanci své chování orientují především podle stranictví a stranická identifikace představuje dominantní faktor jejich rozhodování. Politické strany mají zásadní vliv na činnost jednotlivých poslanců, včetně členství poslance ve výboru, a jsou klíčovým aktérem artikulace a zprostředkování zájmů v České republice. Analýza empirických dat tak identifikuje mezeru v tradičních teoretických přístupech k reprezentaci, které obecně neakcentují roli politických stran.

# Summary

The objective of the study 'Czech Parliament in the Second Decade of Democratic Development' is to analyse the forms and dynamics of development of political representation in the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic. The study combines an institutional and a behavioural approach, describes the formation and functioning of this institution, and analyses the opinions and views of MPs on selected questions and issues. The Czech political system is a parliamentary democracy with a bicameral Parliament; the key role occupied by Parliament in part derives from its function of creating other political institutions. The majority of space in this publication is devoted to the Chamber of Deputies owing to its greater political significance, while only some basic features of the Senate are discussed.

This publication draws on a broad range of quantitative and qualitative data collected over the more than fifteen-year period that the Sociology of Politics research team at the Institute of Sociology has been studying the Czech Parliament. Sources include data drawn from questionnaire surveys conducted by the research team, documents from sessions of the Chamber of Deputies, a database of MPs, along with the basic characteristics of MPs. In the years between 1993 and 2007 a total of six questionnaire surveys were conducted as standardised personal interviews with MPs in the Czech Chamber of Deputies. These surveys cover all the electoral terms of Parliament, so it is possible to observe individual variables over time and compare the resulting data.

In the Introduction, the authors describe the start and the background of research on the Czech Parliament and the basic literature on the topic in the fields of political science and sociology. They briefly outline the basic points of the theory of political representation to mark out the conceptual framework of the study, which aims to analyse the forms and dynamics of political representation in the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic.

The first chapter gives a brief description of the history of formal parliamentary structures on the territory of what is now the Czech Republic and takes a closer look at Parliament since the Czech Republic was established in 1993. It then presents an analysis of the internal organisation of Parliament (the relationship between the Chamber of Deputies and the Senate) and both its chambers, focusing on two basic organisational principles: the party system (parliamentary party groups /PPGs) and expertise (committees). The introduction of the new rules of order of the Chamber of Deputies in 1995 served as a strong stabilising factor in Parliament's work, it standardised and rendered transparent the legislative process and the way Parliament functions, and it codified the role of political parties in the organisation of Parliament and its legislative work. Another important



change to the internal functioning of Parliament was the gradual incorporation of opposition parties into committee leadership. The opposition and its participation in the legislative process are essential factors in the democratic functioning of parliamentary systems.

The second chapter is devoted to selected aspects of governance in relation to political parties and their representation in Parliament. Political parties are the main organisers of democratic governance in the Czech Republic. A crucial role in this is played by the proportional electoral system, which contributes to the development of party-based political representation while at the same time it guarantees the existence of political parties in Parliament. The key role of political parties is reinforced by the institutional rules of the legislative process and the actual way in which Parliament is organised internally and in which the parliamentary party groups/PPGs function. The electoral system and the party system both exhibited considerable stability during the period under observation. The only significant changes in the system of elections to the Chamber of Deputies related to the following two parameters: (1) the number of electoral districts was increased from eight to fourteen (thus reducing their average size) and (2) the method used to convert votes into seats has changed. The end effect of this proportional electoral system, with its relatively large electoral districts, has been the formation and stabilisation of a multi-party system. This stability was further reinforced by the basic factors that drive party choice in the Czech Republic, such as (1) the socio-economic dimension of redistribution by the state, which is a basic cleavage, (2) the social liberal-conservative dimension, and (3) the emotional relationship to the communist regime.

The stabilisation of the system of political parties in Parliament and the standardisation of the rules of parliamentary procedure also had an impact on the legislative work of the Chamber of Deputies. Chapter Three identifies two periods of extensive legislative activity. The first period involved setting up the legal system of the democratic state and preparing the basic steps in the socio-economic transformation and the second the adoption of European norms. After joining the EU, legislative activity shifted its focus, but has nonetheless remained very significant. If we were to evaluate legislative activity from a purely quantitative perspective (that is, by the number of laws discussed and passed), the Chamber of Deputies is a very effective chamber. During the period under observation the role of the Government in legislative activity increased and from the perspective of the number of laws proposed and passed its role approached standards observed in Western democracies. The Government thus to a certain degree became the main actor in legislative initiatives. The process of harmonising Czech law with EU norms after 1998 was a key factor in strengthening the Government's role.

Chapter Four analyses the relationship between the Government and Parliament. In conformity with constitutional definitions, in the eyes of MPs one of the most important roles of Parliament, alongside its legislative work, is to act as a check on the Government. However, the results of analyses show that in practice the performance of this function has been influenced by the given balance of political powers in Parliament, and thus in MPs' views Parliament has failed to fulfil this role. The opposition puts more emphasis on Parliament's role as a check on the Government and is more critical of how well Parliament fulfilled that function. While in Western democratic Parliaments such a finding would be regarded as trivial, in the post-communist environment, where the existence of an effective opposition endowed with sufficient influential means only became possible in democratic Parliament, this finding is evidence of the 'learning' process. This process has involved the adoption and application of an entire repertoire of activities and mechanisms for checking the

Government. Key among them is the expression of support for or disagreement with Government bills, formal and informal consultations, lobbying individual members of Government, and extreme action such as calling for a no-confidence vote. Other checking mechanisms that became increasingly important during the period under observation are the summoning of Parliament at the demand of MPs and the growing number of Government non-confidence votes, especially in the last two office terms. Both of these phenomena are the result of the weak position that governments occupy in Parliament, regardless of whether they have a slight majority or a minority.

Chapter Five contains an analysis of socio-demographic data on MPs since 1992 that tries to answer the question of who Czech MPs are. The socio-demographic structure of MPs differs significantly from that of the general public, primarily by sex, age, education, economic activity, and employment. The socio-demographic structure of the MPs and the supporters of individual political parties also in many cases differ. Analysis reveals that the Chamber of Deputies shows a low rate of descriptive representation. Women are under-represented in Parliament compared to their numbers in society, while people with higher education and public sector employees are significantly over-represented. A detailed analysis also shows the effect of socio-demographic variables on the political attitudes of MPs.

The final chapter focuses on the role of MPs and their perception of that role or, in other words, how MPs interpret their mandate. In the context of the theory of representation, the chapter examines the difference between the legal definition of a mandate and how individual MPs interpret it. From the Constitution's definition of a mandate it follows that in decision-making legislators are not bound by any commands or orders. However, an analysis of empirical data showed that MPs tend mainly to direct their behaviour according to party politics and party identification is the dominant factor in their decisions. Political parties have a fundamental influence on the work MPs do, including their committee membership, and they are a key actor in the articulation and mediation of interests. The analysis of empirical data thus identifies a gap in traditional theoretical approaches to representation that do not generally stress the role of political parties.

# Zusammenfassung

Ziel der Publikation „Das tschechische Parlament im zweiten Jahrzehnt der demokratischen Entwicklung“ war es, die Form und Dynamik der Entwicklung der politischen Repräsentation in der Abgeordnetenversammlung der Tschechischen Republik zu analysieren. In der Publikation werden der institutionelle und der behavioristische Ansatz miteinander kombiniert, die Entstehung und die Arbeit dieser Institution beschrieben und gleichzeitig die Meinungen und Standpunkte von Parlamentsmitgliedern zu ausgewählten Fragen und Problemen analysiert. Das politische System Tschechiens ist eine parlamentarische Demokratie mit einem aus zwei Kammern bestehendem Parlament; dem Parlament kommt, auch im Hinblick auf seine Aufgaben bei der Bildung weiterer politischer Institutionen, eine Schlüsselrolle zu. Aufgrund der größeren politischen Bedeutung der Abgeordnetenversammlung ist dieser der überwiegende Teil dieser Publikation gewidmet, während der Senat nur in Grundzügen erwähnt wird.

Die vorliegende Publikation stützt sich auf ein breites Spektrum von Datenquellen in Form von quantitativen und qualitativen Daten, die im Laufe der über fünfzehn Jahre gesammelt wurden, in denen sich das Forschungsteam für Soziologie der Politik des Soziologischen Instituts der tschechischen Akademie der Wissenschaften mit dem Parlament der Tschechischen Republik beschäftigt. Dabei handelte es sich insbesondere um die vom Forschungsteam realisierten Erhebungen sowie Dokumente von den Sitzungen der Abgeordnetenversammlungen und die Datenbank der Abgeordneten mit ihren jeweiligen Eckdaten. In den Jahren 1993–2007 wurde in Form strukturierter persönlicher Gespräche insgesamt sechs Erhebungen unter den Mitgliedern der Abgeordnetenversammlung des tschechischen Parlaments durchgeführt. Diese Erhebungen umfassen alle Legislaturperioden der Abgeordnetenversammlung, wodurch eine Beobachtung der einzelnen Variablen im Laufe der Zeit sowie ein Vergleich der gewonnenen Daten ermöglicht wird.

Einleitend rekapitulieren die Autoren die Entstehung des wissenschaftlichen Interesses am tschechischen Parlament und die Grundlagenliteratur, insbesondere im Bereich Politologie und Soziologie, die zu dieser Problematik geschrieben wurde. Des Weiteren werden die grundlegenden Aspekte der Theorie der politischen Repräsentation vorgestellt, wodurch der Publikation ein Konzeptrahmen verliehen wird, in dem die Formen und die Dynamik der politischen Repräsentation in der Abgeordnetenversammlung des tschechischen Parlaments analysiert werden.

Im ersten Kapitel wird zunächst kurz die Geschichte der parlamentarischen Strukturen auf dem Gebiet der Tschechischen Republik, sowie detailliert die Geschichte des Parlaments der Tschechischen Republik seit der Gründung Tschechiens im Jahr 1993 beschrieben. Anschließend wird die in-

terne Organisation des Parlaments analysiert (die Kammern des Parlaments, Abgeordnetenkommission und Senat sowie ihre Beziehung untereinander), wobei das Augenmerk auf zwei Organisationsprinzipien liegt: Parteiwesen (Fraktionen) und Fachbereiche (Ausschüsse). Ein bedeutendes stabilisierendes Moment der Tätigkeit des Parlaments war die Verabschiedung der neuen Geschäftsordnung der Abgeordnetenkommission im Jahr 1995, in der der Gesetzgebungsprozess und die Abläufe in der Abgeordnetenkommission standardisiert und transparenter gemacht werden und die Rolle der politischen Parteien bei der Organisation des Parlaments und seiner Gesetzgebungstätigkeit kodifiziert wird. Eine weitere wichtige Variable des inneren Funktionierens des Parlaments war die allmähliche Einbindung der Oppositionsparteien in die Leitung der Ausschüsse. Die Opposition und deren Partizipation am Gesetzgebungsprozess gehören zu den wichtigen Faktoren, die das Funktionieren eines demokratisch-parlamentarischen Systems beeinflussen.

Das zweite Kapitel ist ausgewählten Aspekten des Regierens im Bezug auf die politischen Parteien und ihre Vertretung im Parlament gewidmet. Die demokratische Machtausübung wird in der Tschechischen Republik primär von politischen Parteien organisiert. Eine entscheidende Rolle spielt hier das Verhältniswahlrecht, das zum Einen zur Entwicklung einer auf politischen Parteien basierenden politischen Repräsentation beiträgt und gleichzeitig die Existenz der politischen Parteien im Parlament gewährleistet. Die Schlüsselstellung der politischen Parteien wird des Weiteren durch die institutionellen Regeln der Gesetzgebung, aber auch durch die interne Organisation des Parlaments und durch das Funktionieren der Fraktionen gestärkt. Sowohl das Wahl-, als auch das Parteiensystem zeichneten sich im Beobachtungszeitraum durch ein großes Maß an Stabilität aus. Die einzige bedeutende Änderung des Wahlsystems zur tschechischen Abgeordnetenkommission war eine Teiländerung der folgenden zwei Parameter: (1.) die Erhöhung der Anzahl der Wahlkreise von acht auf vierzehn (und damit eine Verringerung der durchschnittlichen Größe der Wahlkreise) und (2.) die Änderung in der Umrechnung von Stimmen in Mandate. Im Endeffekt ermöglichte das Verhältniswahlrecht mit relativ großen Wahlkreisen die Herausbildung und Stabilisierung eines Mehrparteiensystems. Diese Stabilität wurde des Weiteren durch grundlegende Faktoren der Wahlentscheidung für eine bestimmte Partei gestärkt, die in Tschechien insbesondere folgende sind: (1.) die sozio-ökonomische Dimension hinsichtlich des Grads der Umverteilung, die eine grundlegende Konfliktlinie darstellt, (2.) die sozial-liberal-konservative Dimension und (3.) die emotionale Bindung an das kommunistische Regime.

Die Stabilisierung des Systems der politischen Parteien im Parlament und der Regeln der parlamentarischen Arbeit wirkten sich auch auf die Gesetzgebungstätigkeit der Abgeordnetenkommission aus. Im dritten Kapitel werden zwei Perioden umfassender Gesetzgebungsaktivität identifiziert, deren erste mit dem Aufbau eines Rechtssystems für den neuen demokratischen Staat und mit den grundlegenden Schritten der gesellschaftlich-ökonomischen Transformation verbunden ist, während es sich bei der zweiten Periode um die Implementierung der europäischen Normen handelte. Nach dem EU-Beitritt verschieben sich die Akzente, nichtsdestoweniger bleibt die Gesetzgebung eine der Schlüsselfunktionen. Sollte man die Gesetzgebungsaktivitäten rein quantitativ bewerten (also hinsichtlich der Anzahl der verhandelten und verabschiedeten Gesetze), so ist die Abgeordnetenkommission eine äußerst effektive Kammer. Im Laufe des Beobachtungszeitraums wurde die Rolle der Regierung im Gesetzgebungsprozess allmählich immer stärker und näherte sich hinsichtlich der Anzahl der eingebrachten und verabschiedeten Gesetze den Standards der westlichen Demokratien. Die Regierung wurde so zu einem gewissen Maße der Hauptakteur der Gesetzgebungsinitiative. Ein

Schlüsselfaktor bei der Stärkung der Rolle der tschechischen Regierung im Gesetzgebungsprozess war die Harmonisierung des tschechischen Rechts mit den EU-Normen nach 1998.

Im vierten Kapitel wird die Beziehung zwischen Regierung und Parlament analysiert. Im Einklang mit der Verfassung gehört für einen Abgeordneten neben der Gesetzgebung die Kontrolle der Regierung zu den wichtigsten Aufgaben. Die Analyseergebnisse zeigen jedoch, dass die tatsächliche Wahrnehmung dieser Aufgabe vom Kräfteverhältnis der politischen Parteien in der Abgeordnetenkammer abhing und im Endeffekt aus der Sicht der Abgeordneten hinter der Bedeutung dieser Funktion zurückblieb. Eine größere Betonung der Kontrollfunktion und auch stärkere Kritik an der Wahrnehmung dieser Funktion kommt von seiten der Opposition. Während diese Feststellung in den westlichen demokratischen Parlamenten trivial erscheinen könnte, ist sie in den postkommunistischen Ländern, in denen die Existenz einer mit ausreichenden Wirkungsmöglichkeiten ausgestatteten Opposition erst im demokratischen Parlament möglich wurde, der Beweis eines „Lernprozesses“. Dieser Prozess bedeutete die Akzeptanz, das Aneignen und das Nutzen des gesamten Repertoires von Aktivitäten und Mitteln zur Kontrolle der Regierung. Zu den wichtigsten Mitteln gehört hierbei die Unterstützung bzw. Ablehnung von Gesetzentwürfen der Regierung, formelle und informelle Konsultationen, Interpellationen einzelner Regierungsmitglieder, bis hin zum äußersten Mittel des Misstrauensvotums. Ein weiterer Kontrollmechanismus, der im Beobachtungszeitraum immer mehr an Bedeutung gewann, ist die Einberufung von Sitzungen der Abgeordnetenkammer auf Antrag von Abgeordneten und die wachsende Anzahl der Misstrauensvoten, insbesondere in den beiden letzten Legislaturperioden. Beide Phänomene sind eine Folge der schwachen Position der Regierung in der Abgeordnetenkammer, die entweder eine Minderheitsregierung ist oder nur über eine schwache Mehrheit verfügt.

Im fünften Kapitel wird eine Antwort auf die Frage nach der Identität der tschechischen Abgeordneten gesucht; sie enthält daher eine Analyse der sozio-demographischen Daten der Abgeordneten nach 1992. Die sozio-demographische Struktur der Abgeordneten und der Öffentlichkeit sind sehr unterschiedlich, insbesondere hinsichtlich Geschlecht, Alter, Bildungsgrad, ökonomischer Aktivität und Beruf. Auch die sozio-demographische Struktur der Abgeordneten und der Wähler der einzelnen politischen Parteien unterscheidet sich in einer ganzen Reihe von Fällen. Auf Grundlage der Analyse ist festzustellen, dass die Abgeordnetenkammer ein geringes Maß an deskriptiver Repräsentation aufweist. In der Abgeordnetenkammer sind gegenüber der Gesamtgesellschaft Frauen unterrepräsentiert, während Menschen mit Hochschulbildung und öffentliche Angestellte deutlich überrepräsentiert sind. Detailanalysen zeigten auch einen Einfluss der sozio-demographischen Variablen auf die politische Einstellung der Abgeordneten.

Das letzte Kapitel ist der Rolle der Abgeordneten und ihrer Perzeption gewidmet, d.h. der Frage, wie die Abgeordneten selbst ihr Mandat auffassen. Im Kontext der Repräsentationstheorie wird hier der Unterschied zwischen der juristischen Definition des Mandats und der Auffassung des Mandats durch individuelle Abgeordnete beobachtet. Aus der in der Verfassung verankerten Definition des Abgeordnetenmandats geht hervor, dass die Gesetzgeber bei ihrer Entscheidungsfindung an keine Weisungen gebunden sind. Die Analyse empirischer Daten zeigte jedoch, dass sich die Abgeordneten in ihrem Abstimmungsverhalten vor allem nach der Parteizugehörigkeit orientieren und dass die Identifizierung mit der Partei den beherrschenden Faktor ihrer Entscheidungen darstellt. Die politischen Parteien haben einen grundlegenden Einfluss auf die Tätigkeit der einzelnen Abgeordneten, einschließlich seiner Mitgliedschaft in Ausschüssen, sie sind der Hauptakteur der Artikulie-

rung und Vermittlung von Interessen in der Tschechischen Republik. Die Analyse empirischer Daten identifiziert so eine Lücke in den traditionellen theoretischen Ansätzen der Repräsentation, in denen die Rolle der politischen Parteien allgemein nicht akzentuiert wird.

# O autorech a autorkách

**PhDr. Lukáš Linek, Ph.D.**

**lukas.linek@soc.cas.cz**

je odborným pracovníkem Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i., členem oddělení Sociologie politiky. Na Katedře sociologie FSV UK v Praze vyučuje kursy politické sociologie. Zabývá se politickými postoji, volebním chováním a stranictvím. V roce 2007 se spolupodílel na vydání monografie *Voliči a volby 2006* a byl spolueditorem publikace *Volby do Evropského parlamentu 2004*. Publikoval v zahraničních a českých odborných časopisech, jako například *Journal of Legislative Studies*, *Party Politics*, *Journal of Communist Studies and Transitional Politics*, *Sociologický časopis* či *Politologický časopis*.

**PhDr. Zdenka Mansfeldová, CSc.**

**zdenka.mansfeldova@soc.cas.cz**

je samostatnou vědeckou pracovnící a vedoucí oddělení Sociologie politiky v Sociologickém ústavu AV ČR, v.v.i. Předmětem jejího badatelského zájmu je institucionalizace a reprezentace zájmů, a to jak politické formy (parlament, politické strany), tak nepolitické formy reprezentace zájmů. Dlouhodobě se věnuje rovněž problematice sociálního dialogu. Je autorkou, spoluautorkou či editorkou mnoha vědeckých publikací a řešitelkou řady domácích a zahraničních výzkumných projektů, v poslední době například evropských projektů NEWGOV – *New Modes of Governance*, InTune – *Integrated and United: A Quest for Citizenship in an ,ever closer Europe‘* či RECON – *Reconstituting Democracy in Europe*. Časopisecky mimo jiné publikovala v *European Journal of Political Research*, *Europe-Asia Studies*, *Journal of Legislative Studies* či *Sociologickém časopise/Czech Sociological Review*.

**PhDr. Petra Rakušanová Guasti, Ph.D.**

**petra.guasti@soc.cas.cz**

je vědeckou pracovnící oddělení Sociologie politiky v Sociologickém ústavu AV ČR, v.v.i. V komparativní perspektivě a převážně na základě mezinárodního srovnání se zabývá fungováním moderní demokracie na národní a evropské úrovni a jejích institucích, především parlamentem a parlamentarismem a otázkami občanství. V současné době se v rámci mezinárodního projektu RECON soustředí na otázky legitimacy a demokratického vládnutí v EU. Publikovala mimo jiné v *Sociologickém časopise/Czech Sociological Review* a v *Perspectives on European Politics and Society*.

**Bc. Barbora Špicarová Stašková**

**barbora.staskova@soc.cas.cz**

je odbornou pracovnící oddělení Sociologie politiky v Sociologickém ústavu AV ČR, v.v.i., kde se věnuje tématům souvisejícím s občanskou společností a občanskou participací v postkomunistických zemích. Dále se podílela na mezinárodním projektu InTune zaměřeném na komparaci politických, ekonomických a kulturních elit v šestnácti evropských zemích. Specializuje se také na politickou komunikaci a volební kampaně. Je např. spoluautorkou knihy *Organizovaná občanská společnost v České republice*, článku v *Europe-Asia Studies* a dalších textů.



## Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje

Zdenka Mansfeldová, Lukáš Linek (eds.)

Edice Sociologické studie/Sociological Studies 09:8

Řídí: Marie Čermáková

Překlady: Robin Cassling, Daniel Meier

Redakce: Denis Jerie

Návrh edice a obálka: Zdeněk Trinkewitz

Sazba: Petr Teichmann

Tisk a vazba: ERMAT Praha, s. r. o., Praha 4

Vydal: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.

Jilská 1, 110 00 Praha 1

Náklad 200 výtisků

1. vydání

Praha 2009

Prodej zajišťuje Tiskové a ediční oddělení

Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.

tel.: 222 221 761, 210 310 217, 218, fax: 222 220 143

e-mail: prodej@soc.cas.cz