

## Vybraná ústavní pravidla a jejich provedení v návrhu novely zákona o jednacím řádu Senátu

Jan Kysela\*

„Celá zákonodárná procedura má celkem tři hierarchické vrstvy, které jsou tvořeny předpisy ústavními (Ústava ČR a úst. zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR), zákonnými (jednacím řády, stykový zákon, zákon č. 309/199 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv) a autonomními, založenými na vnitřní úpravě vlastními usneseními (§ 71 JŘPS, § 1 odst. 2 JŘS). Kromě toho zde existují procesní principy, které prostupují všemi vrstvami parlamentního pozitivního práva.“<sup>1</sup> Mám za to, že řečené neplatí pouze pro úpravu zákonodárného procesu, ale pro parlamentní právo jako celek.<sup>2</sup> Záleží na konkrétních poměrech toho kterého státu, jaký význam ta či ona vrstva má. V některých z nich vzhledem k právnímu statusu a rozsahu úpravy autonomních jednacích řádů komor téměř zcela chybí vrstva zákonné úpravy. U nás je naopak zákonná úprava velmi důležitá, což je dáno jednak poměrně stručnou dikcí příslušných ústavních zákonů, jednak omezeným prostorem pro interní usnesení komor.<sup>3</sup>

Oproti záměrům ústavodárce vzrostl význam jednacích řádů obou komor. Nebyl totiž přijat tzv. stykový zákon, jehož detailním rozvedením jednacím řády měly být. Stalo se tak vzhledem k opožděnému ustavení Senátu, resp. vzhledem k přijetí nového jednacím řádu Poslanecké sněmovny (1995) ještě před ustavením Senátu (1996). Namísto rozvedení zásad stanove-

ných shodou komor (čl. 40 Ústavy) obsáhly jednacím řády téměř úplně podústavní úpravu parlamentních procedur, pročež je dnes dosti obtížné hledat motivy k přijetí tzv. stykového zákona. Jeho náčrt se místo formulace „zásad jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek“, soustřeďují převážně na úpravu toho, co se do jednacích řádů nevešlo. Ani dva významné soubory otázek, jež mohou být řešeny jen stykovým zákonem, tj. úprava tzv. člunku („kyvadlo“, „přehazovaná“) při projednávání návrhů ústavních zákonů a návrhů zákonů, k jejichž přijetí je třeba souhlasu obou komor (dosud čl. 40 Ústavy a prováděcí zákon o evropském referendu), a svěřeni tzv. evropské agendy společnému orgánu obou komor (čl. 10b odst. 3 Ústavy), nejsou zejména pro poslance dostatečným motivem jeho přijetí.<sup>4</sup>

Již notoriíou je konstatování faktického oslabení Senátu, jenž se nemohl podílet na formulaci zásadních otázek parlamentního práva, ba dokonce nemůže ani jinak než cestou abstraktní kontroly ústavnosti zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „Sněmovna“) Ústavním soudem efektivně bránit Sněmovně v případné protiústavní úpravě zásad a jednání a styku komor v jejím jednacím řádu. Sněmovna totiž může jeho případné pozměňovací návrhy či zamítavé usnesení přehlasovat; stejně tak může přehlasovat i veto prezidenta republiky. Již nyní by bylo lze uvažovat

\* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu a Právnická fakulta UK

<sup>1</sup> FILIP, J.: *Nezměnitelnost sněmovních usnesení aneb návaznost vyžaduje závaznost*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 12/2001, str. 6, shodně též: *Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednacím řád výslovně nezakazuje*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 4/2001, str. 345.

<sup>2</sup> Přidržuji se v tom B. Bazý, který pojímá výraz „parlamentní řád“ ve dvojitým významu. Jednak jím míní souhrn právních pravidel upravujících vnitřní život parlamentu, jež vyplývají zčásti z ústavy, zčásti ze zákona, zčásti z jednacím řádu; s výhradou extenze nejen na „vnitřní“ život parlamentu bychom toto pojetí mohli považovat za synonymum parlamentního práva. V užším smyslu za parlamentní řád označuje jednacím řád, který sněmovna vydává k vnitřní úpravě své činnosti. Viz BAXA, B.: *Právní povaha řádů parlamentních* (výňatek z větší práce) (Praha, 1917), str. 1.

<sup>3</sup> Interní usnesení komor jsou čtenější spíše v senátní než ve sněmovní praxi. V Senátu byla touto formou přijata pravidla doplňující volební řád (výběr kandidátů na funkce veřejného ochránce práv a jeho zástupce, výběr kandidátů na funkce předsedy a inspektorů Úřadu pro ochranu osobních údajů), kombinující doplnění volebního řádu se stanovením nové úpravy (volba delegáta Senátu a jeho náhradníka v Konventu EU a jejich povinnosti vůči mateřské komoře) či dokonce nahrazující obsoletní úpravu jednacím řádu (pravidla jednání o mezinárodních smlouvách přijatá v reakci na nepodařenou novelizaci jednacím řádu – Sněmovna krátce před uplynutím svého volebního období změnila senátní návrh novely zákona o jednacím řádu Senátu provádějící nový čl. 49 Ústavy; Senátu v důsledku zásady diskontinuity činnosti Sněmovny nezbylo než návrh této novely zamítnout). Sněmovní jednacím řád např. v § 46a odst. 3 sám předpokládá přijetí usnesení upravujícího podrobnosti volby členů Rady České televize a Rady Českého rozhlasu.

<sup>4</sup> Návrh stykového zákona byl předložen skupinou pěti poslanců – členů specializovaného podvýboru sněmovního organizačního výboru na jaře 2000. Počátkem roku 2001 byla k tomuto návrhu ústavní komisí Senátu zpracována senátní verze, obsahující mj. právě onen „člunek“, tj. opakované projednávání návrhů ústavních zákonů a zákonů podle čl. 40 Ústavy v obou komorách až do dosažení shody či do zamítnutí. K této verzi pak v senátní komisí vznikaly pracovní návrhy „evropské hlavy“, tj. prováděcí úpravy čl. 10b Ústavy společně pro obě komory. Blíže k tomu KYSELA, J.: *Poznámky na okraj návrhu stykového zákona*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 6/2000, str. 36 násl., nebo též: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu v návrzích tzv. stykového zákona*, in: MANSFELDOVÁ, Z. (ed.): *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky. Sborník referátů* (Praha, 2001), str. 21 násl.

o tom, zda úprava obsažená např. v § 97 a 98 (účast Senátu a prezidenta republiky v zákonodárném procesu) a zejména v § 107 (vyhlašování zákonů) systematicky nepatří spíše do stykového zákona.

Nedostatečné promyšlení koncepce jednacích řádů Sněmovny tak mj. vyústilo při přípravě stykového zákona v ponechání účasti Senátu a prezidenta republiky v běžném legislativním procesu v jednacím řádu Sněmovny, zatímco proces přijímání ústavních zákonů a ostatních zákonů vyžadujících souhlas obou komor, jakož i úprava dodatečného potvrzování zákoných opatření Senátu Sněmovnou měly být zakotveny ve stykovém zákoně.

Z obou jednacích řádů je jistě významnější ten sněmovní.<sup>5</sup> Je to dáno nejen rolí Poslanecké sněmovny, ale možná také již zmíněným vytěsněním stykového zákona. O novelizaci jednacích řádů Sněmovny se jedná již řadu let<sup>6</sup>; diskuse zatím vyústila ve čtyři změny. Příznačně však nebyly plodem práce k tomu účelu zřizovaných podvýborů.

V prvním případě se jednalo o iniciativu poslance S. Grosse, jejíž pomocí měl být zrychlen proces aproximace práva, k čemuž vláda původně navrhovala instituit nařízení s mocí zákona (viz sněmovní tisk 208, II. volební období). Změna § 90 a 91 (zákon

č. 47/2000 Sb.) však je nakonec pro účely aproximace využívána spíše menšinou.<sup>7</sup>

Zákonem č. 39/2001 Sb. byl výčet obligatorně zřizovaných výborů doplněn o volební výbor, a to s úkolem organizovat volby členů Rady České televize. Všechny ostatní volby i nadále organizuje volební komise. Uspořádání je to vcelku neobvyklé, uvážíme-li objem práce předsedy volebního výboru, jenž je přitom z titulu své funkce obdařen požitky předsedů výborů ostatních. Důvodem existence dvou volebních orgánů by mohlo být snad jen jejich odlišné složení (paritní versus proporcionální), ani to se však nestalo.

Třetí změna (zákon č. 78/2002 Sb.) zavedla společně pro oba jednacích řády parlamentních komor nový systém projednávání přestupků poslanců a senátorů. Ti nadále podléhají obecnému procesnímu řízení zákona o přestupcích, ledaže by se dovolali své procesní exempce a řízení ve věci přenesli na mandátové a imunitní výbory, jimž pro příště přísluší oprávnění využívat všech sankcí podle zvláštních předpisů.

Konečně změna poslední (zákon č. 192/2002 Sb.) sjednotila způsob ustavování členů Rady Českého rozhlasu s ustavováním členů Rady České televize, pročež volební výbor organizuje volby v obou případech.

Vezmeme-li v potaz četnost a charakter provede-

<sup>5</sup> Jeho přijetí provázely spory mezi Sněmovnou a vládou, která si stěžovala na nepochopení poslanců stran rozdílu mezi jejich členstvím v ČNR, tj. v nejvyšším orgánu státní moci ČR, a ve Sněmovně, „pouze“ jedné z komor Parlamentu představujícího zákonodárnou moc v podmínkách dělby moci. V jednacím řádu vláda spatřovala snahu o zvrácení mocenských poměrů mezi vládou a Sněmovnou. K této kontroverzi viz např. ADAMUS, V.: *Jednací řád Poslanecké sněmovny a právo poslanců na informace (jakož i kontrolovat vládu)*, in: *Správní právo* č. 6/1995, str. 370 násl., nebo KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, S., SYLLOVÁ, J.: *Parlament České republiky 1993–2001* (Praha, 2002), str. 105 násl. Stručně k problémům „mentální transformace“ poslanců sedících v těchto sněmovních lavicích, ovšem v odlišných formách vlády, viz např.: RESCHOVÁ, J., SYLLOVÁ, J.: *The Legislature of the Czech Republic*, in: OLSON, D. M., NORTON, P. (eds.): *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* (The Journal of Legislative Studies, vol. 2, No. 1, 1996), str. 94–95 a 105–106, nebo KYSELA, J.: *Poslanecká sněmovna v ústavním systému České republiky*, in: LINEK, L., MRKLAS, L., SEIDLOVÁ, A., SOKOL, P. (eds.): *Volby do Poslanecké sněmovny 2002* (Praha, 2003), str. 2 násl. K dalším důsledkům expansionismu Sněmovny viz SYLLOVÁ, J.: *Ústavní charakteristika Parlamentu ČR a její naplňování*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003), str. 260–263. Pro ilustraci uvádím přehled toho, co nad rámec svých ústavních oprávnění Sněmovna dělá; za pomoc při jeho zpracování prezidentu republiky odvolání prezidenta nebo viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu; 2. může navrhnout prezidentu republiky odvolání prezidenta nebo viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu; 3. volí Veřejného ochránce práv z kandidátů, z nichž po dvou navrhuje prezident republiky a Senát; 4. volí finančního arbitra a jeho zástupce; 5. navrhuje předsedovi vlády členy Rady pro rozhlasové a televizní vysílání; 6. volí místopředsedu a další členy Presidia a členy dozorčí rady Pozemkového fondu České republiky; 7. volí místopředsedu a další členy Presidia a členy dozorčí rady Fondu národního majetku České republiky; 8. volí členy Rady Státního fondu kultury České republiky; 9. volí členy Rady Státního fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie; 10. volí členy Rady Českého rozhlasu; 11. volí členy Rady České televize; 12. volí členy dozorčí rady České konsolidační agentury; 13. volí předsedu a členy dozorčí rady Státního zemědělského intervenčního fondu; 14. volí členy dozorčí rady Státního fondu rozvoje bydlení; 15. volí členy dozorčí rady Státního fondu dopravní infrastruktury; 16. volí členy dozorčí rady Vinařského fondu; 17. volí na návrh Správní rady Ústřední pojišťovny ředitele Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky; 18. volí zástupce pojištěnců do správní rady Všeobecné zdravotní pojišťovny; 19. volí zástupce pojištěnců do dozorčí rady Všeobecné zdravotní pojišťovny; 20. vykonává kontrolu použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a použití sledování osob a věcí, a to prostřednictvím Stálé komise pro kontrolu použití operativní techniky Policie ČR; 21. vykonává kontrolu činnosti Vojenského obranného zpravodajství, a to prostřednictvím Stálé komise pro kontrolu činnosti Vojenského obranného zpravodajství; 22. vykonává kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby, a to prostřednictvím Stálé komise pro kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby; 23. je informována vládou o činnosti zpravodajských služeb, a to prostřednictvím svého příslušného orgánu pro zpravodajské služby; 24. její pověřený orgán rozhoduje o nezveřejnění dokumentů vzniklých činností bývalé Státní bezpečnosti; 25. příslušný výbor schvaluje nařízení vlády, kterým se realizují mezinárodní sankce, což je mimořádně ve zřejmém rozporu s čl. 78 Ústavy; 26. výbor příslušný pro věci bezpečnosti projednává nominaci ředitele Národní bezpečnostního úřadu; 27. výbor příslušný pro věci bezpečnosti projednává nominaci ředitele Bezpečnostní informační služby; 28. výbor příslušný ve věcech obrany projednává nominaci a odvolání náčelníka Vojenské policie; 29. výbor příslušný ve věcech obrany projednává nominaci náčelníka Generálního štábu; 30. výbor příslušný ve věcech obrany projednává Organizační strukturu Vojenské policie.

<sup>6</sup> Již ve II. volebním období byl ustaven podvýbor ústavně-právního výboru pro přípravu novelizace jednacích řádů, který působil i ve III. volebním období. Nyní je nahrazen podvýborem organizačního výboru Sněmovny.

<sup>7</sup> K tomu viz KYSELOVÁ MAJOVSKÁ, S.: *Evropská agenda v Parlamentu České republiky*, in: Senát č. 3/2001, str. 26.

ných změn, seznáme, že jednací řád Sněmovny je fakticky stabilnější než Ústava. Každé otevření debaty o něm totiž uvolní stavidla představitosti poslanců, jichž se přece bezprostředně a každodenně dotýká. Šíře nejružnějších představ dosud vždy efektivně zabránila shodě nad důležitější novelizací jednacího řádu. A tak kromě opomenutí např. již zmíněné procedury potvrzování zákonných opatření Senátu či citlivého rozhodování podle čl. 39 odst. 3 a 43 Ústavy již od samého počátku účinnosti jednacího řádu Sněmovnou nepohnulo ani přijetí ústavního zákona o bezpečnosti ČR (č. 110/1998 Sb.), který zavedl její ingerenci do rozhodování o mimořádných stavech a zvláštní zkrácený zákonodárný proces, jež zůstávají neprovedeny a vyvolávají praktické otazníky nad případným postupem Sněmovny v takové situaci.<sup>8</sup> Tím méně se v jednacím řádu projeví změny čl. 43 Ústavy provedené ústavním zákonem č. 300/2000 Sb. Teprve tzv. euronovela Ústavy snad vyvolala jakýsi zájem, byť dosud spíše jen tušený.

Diskuse o možných změnách jednacího řádu Sněmovny nyní probíhá po dvou liniích: na úrovni podvýboru organizačního výboru pro přípravu novely jednacího řádu, v jehož čele stojí předseda Sněmovny *L. Zaorálek*, a na úrovni výboru pro evropskou integraci.

V prvním případě je zájem koncentrován na obecné otázky jednacích procedur Sněmovny, včetně např. účelnosti prvního čtení návrhu zákona v plénu ve srovnání s jeho bezprostředním přikázáním k projednání výborům.<sup>9</sup> Doplnit a změnit se však musí i řada dalších věcí, mezi nimiž je např. vypuštění úpravy postupování mezinárodních smluv Senátu Sněmovnou namísto vládou jen jednotlivostí.

Specializovaný výbor se naproti tomu zaměřuje jen na způsob projednávání tzv. evropské agendy. K této věci se usnesl již 11. dubna 2002<sup>10</sup>; variantní zpracování usnesených tezí probíhá na půdě Parlamentního institutu.<sup>11</sup>

\* \* \*

Jednací řád Senátu byl dosud novelizován pouze jednou a to zákonem č. 78/2002 Sb. (viz výše). Na rozdíl od neukončených diskusí poslaneckých vyústila zhruba půldruharoční příprava rozsáhlejší novelizace jednacího řádu Senátu v předložení oficiálního návrhu zákona k vnitrosenátnímu projednávání (senátní tisk č. 76, IV. funkční období).<sup>12</sup>

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, byl připravován od začátku roku 1997, definitivně byl schválen počátkem roku 1999 a účinnosti nabyl 1. června 1999. Jeho předobrazem byl zákon o jednacím řádu Sněmovny; byl však uzpůsoben odlišným kompetenčním Senátu, jinému počtu členů komory, jinému časovému rytmu činnosti atd.<sup>13</sup>

Během doby aplikace se nicméně vynořovaly otázky stran účelnosti některých institutů, resp. adekvátnosti některých formulací. Nadto se proměnil charakter komory, v níž nemálo senátorů setrvává mimo senátorské kluby. Zvolením řady nestraníků či zástupců menších dosud neparlamentních politických stran se také zvyšuje tlak na změnu charakteru stávajících senátorských klubů. Byla rovněž dvakrát novelizována Ústava způsobem jednacího řádu se bezprostředně dotýkajícím. Proto Stálá komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury přikročila na podzim 2001 k debatě o potřebnosti změn jednacího řádu a jejich eventuální podobě.

První fází přípravy novelizace jednacího řádu byla fáze shromažďování podnětů od senátorů a věcně příslušných útvarů Kanceláře Senátu, ale i z literatury. Debata o několika desítkách podnětů vyústila v rozhodnutí jednací řád novelizovat, a to v zásadě ve čtyřech tematických okruzích: 1. postavení senátorů a senátorských klubů, 2. zohlednění dosavadních zkušeností s aplikací procesních a organizačních ustanovení jednacího řádu, 3. nový způsob jednání o me-

<sup>8</sup> Praktickou otázkou je nejistota ohledně postupu v případě zamítnutí či vrácení návrhu zákona Senátem. Má se postupovat podle § 97 jednacího řádu a takový návrh zákona projednat na schůzi svolané nejdříve za 10 dnů, anebo se má analogicky použít ustanovení ústavního zákona, podle něhož Sněmovna vládou podaný návrh zákona projedná do 72 hodin? Ke druhému řešení se kloní PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl Práva a svobody* (Praha, 2. vyd. 1999), str. 395, kde je věc stavěna jednoznačně. Jinde se připouští pochybnost s upozorněním, že jde o konstrukci založenou výkladem – viz KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J.: *Parlament České republiky 1993–2001* (Praha, 2001), str. 164.

<sup>9</sup> Zajímavé je, že návrh novely jednacího řádu Senátu (viz dále) při přípravě zákonodárných iniciativ naopak předpokládá předřazení plné schůze Senátu jednání výborů.

<sup>10</sup> Reprodukce usnesení a komentář k souvisejícím otázkám viz ZRALÁ, M., PECHÁČEK, Š.: *Projednávání evropských záležitostí Parlamentem po vstupu České republiky do Evropské unie*, in: *Politologický časopis* č. 4/2002.

<sup>11</sup> Z těchto tezí snad stojí za pozastavení možnost svěřením pravomoci „vyjádření“ se komory evropskému výboru, tj. vyloučení nutnosti usnášení se v plné schůzi k návrhům různých aktů orgánů EU. Byl to přítom právě sněmovní evropský výbor, který se svým pozměňovacím návrhem zasloužil o to, že jednoznačně definovaná možnost delegace „vyjadřování se“ pléna na pověřený výbor byla z vládního návrhu tzv. euronovely Ústavy vypuštěna. Koncipování efektivního modelu parlamentního angažmá je tak o to složitější.

<sup>12</sup> Ještě dříve, na podzim roku 2001, byl předložen samostatný návrh změny jednacího řádu reagující na novelizaci čl. 49 Ústavy (viz výše). Senát jej podal, Sněmovna změnila a Senát nakonec zamítl kvůli kombinaci nepřijatelných změn a nemožnosti pozměněný návrh zákona vrátit v důsledku uplynutí volebního období Sněmovny. K tomuto návrhu a jeho teoretické konstrukci viz KYSELA, J.: *Parlamentní projednávání mezinárodních smluv po novele Ústavy*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 4/2002, str. 15 násl.

<sup>13</sup> KYSELA, J.: *K zákonu o jednacím řádu Senátu*, in: *Senát* č. 4/1999, str. 29 násl.

zinárodních smlouvách a konečně 4. provedení čl. 10b Ústavy, který upravuje základy součinnosti Parlamentu a vlády v otázkách souvisejících s členstvím ČR v EU.<sup>14</sup>

Jednotlivé náměty byly rozpracovány do podoby věcných řešení, často variantních, podrobeny dalšímu zkoumání a nakonec zpracovány do podoby normativního textu. Ten byl opětovně posuzován komisí a dále modifikován, tj. na straně jedné redukován a na straně druhé rozšiřován o další návrhy. V lednu 2003 byl pracovní návrh novely jednacího řádu postoupen k připomínkám senátorům a senátorským klubům. Doručené připomínky věcné i legislativní byly projednány a v různé míře v konečném návrhu také zohledněny. V březnu t.r. byl návrh novely jednacího řádu podán k zahájení procesu generování zákonodárné iniciativy Senátu.

Nemá valného smyslu zabývat se návrhem zákona detailně, omezím se proto jen na glosování těch ustanovení, která mají bezprostřední vztah k Ústavě či ústavním zásadám. Setkáme se tu se snahou provést či lépe provést především čl. 18 odst. 1, 20 a 22 Listiny základních práv a svobod a čl. 10b, 39 odst. 3, 43 a 49 Ústavy a čl. 6 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k EU.

## I. POSTAVENÍ SENÁTORŮ A SENÁTORSKÝCH KLUBŮ

Ústavodárcem zvolený a volebním zákonodárcem provedený volební systém používaný při volbách do Senátu umožňuje být volen nejen kandidátům „zavedených“ parlamentních politických stran, ale také kandidátům menších stran dosud neparlamentních či kandidátům bez stranické podpory (nezávislí). Mandát všech senátorů má stejnou validitu bez ohledu na to, kým byla jejich kandidatura podporována, resp. jak se v Senátu následně organizují. V úpravě postavení

senátorů a senátorských klubů je proto třeba mj. pečlivě reflektovat zásadu rovnosti senátorů bez ohledu na jejich členství v senátorských klubech, tzn. odlišit procesní a jiná oprávnění, jež z povahy věci mohou náležet jen skupině organizované (senátorskému klubu), od těch, která mohou náležet i volné a pro tento účel vytvořené skupině senátorů, nebo dokonce jednotlivým senátorům. Stávající jednací řád při výkonu těchto oprávnění preferuje senátorské kluby.

Potřeba této reflexe je umocněna nikoliv zanedbatelným počtem senátorů nezařazených (t.č. osm) a obecněji diferenciací složení Senátu jako takovou.<sup>15</sup> Ve IV. funkčním období zde již prakticky působí senátorské kluby, jež poněkud vybočují z původní stranickopolitické koncepce. Jde jednak o Klub otevřené demokracie, vzniknuvší na základně původního klubu US-ODA, jednak o senátorský klub „Nezávislí“.<sup>16</sup> V Senátu již jednoznačně nedominují „zavedené“ parlamentní strany; je to ostatně logický důsledek zvoleného volebního systému, k jehož rozvedení by měl jednací řád sloužit, a zřejmě i důsledek reflexivně-korektivní role, jíž má Senát v ústavním systému hrát. Této roli by byla přísná stranická disciplína, v zásadních věcech zcela opodstatněná ve Sněmovně, na škodu (viz též příklady druhých komor ve Velké Británii či ve Švýcarsku). Nelze si však představovat, že redefinice povahy senátorských klubů nutně znamená chaos a anomii.

Tento tematický okruh v podstatě lze rozdělit do tří dílčích aspektů. První spočívá v redefinování samotné povahy senátorských klubů, jež jsou dosud *de facto* organizačními složkami politických stran na parlamentní půdě.<sup>17</sup> Současně však působí jako faktické orgány komory *sui generis*.<sup>18</sup>

Je evidentní, že stranickopolitický princip není jediným možným titulem sdružování parlamentářů, obzvláště v podmínkách většinového volebního systému. Svého času se v Senátu uvažovalo např. o regionálním uspořádání klubů, s nímž se v jisté formě setkáváme

<sup>14</sup> K tomu podrobněji KYSELA, J.: *K připravované novelizaci zákona o jednacím řádu Senátu*, in: Senát č. 2/2002, str. 31násl.

<sup>15</sup> K vývoji diferencí složení Sněmovny a Senátu viz KYSELA, J.: *Senát – očekávání a skutečnost aneb šestiletá bilance*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003), str. 271–273.

<sup>16</sup> Vznik tohoto klubu zastírají pochybnosti stran korektnosti jeho ustavení. Na vině je ne zcela jednoznačná dikce stávajícího § 20 jednacího řádu Senátu, který nejednotně operuje s pojmy označujícími status senátorů (zejména nedefinovaný pojem „nezařazení“). Jedna z interpretací § 20 odst. 3 tedy vychází z toho, že senátorský klub podle něj ustavený musí krom jiných sestávat alespoň z jednoho senátora, který pozbyl členství v jiném senátorském klubu. To se však v tomto případě nestalo. Nadto bylo toto ustanovení původně koncipováno pro případ vzniku nového klubu během funkčního období, nikoliv pro ustavování klubů na počátku funkčního období; proto zde také chybí automatický nárok na poměrné zastoupení. Měl-li by být klub „Nezávislí“ ustaven podle § 20 odst. 1, nemohla by být jeho členkou stávající předsedkyně; bez ní by však počet senátorů nebyl k ustavení klubu dostatečný. Otevírá se tak otázka, jak lze vůbec reagovat v případě pochybností o legalitě ustavení klubu. Může ve věci rozhodnout Senát? Neotevířelo by to však dveře riziku většinové zvlády? Vznikne-li klub „ilegálně“, kdo ponese odpovědnost za čerpání příslušných finančních prostředků? Pokud vedoucí Kanceláře Senátu, jaké má možnosti bránit se nárokům nového klubu? Ostatně finanční nároky jsou vedle procesních oprávnění důvodem, proč jsou vůbec senátorské kluby právně upraveny; odkazy za ně nejnověji nalezneme při vytváření referendových komisí podle prováděcího zákona o referendu o přistoupení ČR k EU.

<sup>17</sup> FILIP, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva* (Brno, 2001), str. 253, kde poukazuje na to, že kluby si zřizují politické strany jako výraz sdružovacího práva, kluby nemohou jednat za komoru, komory jim neukládají úkoly atd.

<sup>18</sup> ŠIMÍČEK, V.: *Povaha a právní postavení poslaneckých klubů v České republice*, in: ŠIMÍČEK, V. (uspoř.): *Aktuální problémy parlamentarismu* (Brno, 1996), str. 101. Totéž se domnívá L. LINEK, dokládající svou tezi procesními oprávněními klubů, notifikací ustavení a změn složení předsedovi komory atd. – viz LINEK, L., ŠALAMOUNOVÁ, P. (eds.): *The Parliament of the Czech Republic, 1993–1998: Factbook* (Prague, 2001), str. 57–58.

např. ve španělském Senátu (regionální skupiny uvnitř velkých politických frakcí).

Z již naznačených důvodů se navrhuje koncipování senátorských klubů jako sdružení nejméně pěti senátorů, kteří nemohou být členy více než jednoho klubu (§ 20 a 21). Stranickopolitické vyhranění klubů by nadále bylo pouze jednou z variant ústavně zaručeného práva sdružovat se. Je sice velmi pravděpodobné, že i v případě přijetí navrhované změny by kluby organizované na bázi politických stran zůstaly rozhodujícími činiteli vnitrosenátorského dění, nic by však nebránilo ani vzniku klubů menších, definovaných volnějším názorovou spřízněností, regionální identifikací členů či jinak. Vyloučit nelze ani založení klubu primárně jako administrativního zázemí; vzhledem k procesním a nominačním oprávněním klubu však asi jeho členové budou muset mít společného cosi více, než jen sekretářku. Každopádně by se tak stal charakter klubu jako organizační složky politické strany podmíněným, resp. fakultativním.

Navrženou úpravou se krom jiného zohledňuje nejen požadavek garancí volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy), ale i svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny základních práv a svobod). Kluby s volnou soutěží souvisejí tehdy, poskytuje-li členství v nich nějakou výhodu, ať již ve sféře procesní, nebo ve sféře materiálního zajištění výkonu mandátu. Platná právní úprava obsahuje oba komponenty.<sup>19</sup>

Vedlejším důsledkem navrhované změny je i vyřešení problémů senátorů, kteří pozbyli členství v senátorském klubu a zatím jsou vyloučeni z možnosti do jiného klubu vstoupit. V podmínkách svázání řady procesních a nominačních oprávnění jen a pouze se senátorskými kluby je působení těchto senátorů dosti limitováno.<sup>20</sup>

Druhým aspektem této problematiky jsou nominační oprávnění, tj. právo navrhnout funkcionáře Senátu a členy a funkcionáře orgánů Senátu (§ 48). Zde byla zkoumána možnost převést dosavadní oprávnění senátorských klubů na skupiny nejméně pěti senátorů, což je počet nutný k ustavení senátorského klubu.<sup>21</sup> Ukazuje se však, že vyloučení senátorských klubů z procesu nominací není efektivně slučitelné se zásadou poměrného složení orgánů Senátu, na níž je – pokud jde o výbory – třeba trvat jako na osvědčené součásti parlamentní kultury. Přestože jsou totiž výbory zásadně pracovními orgány komory, je jejich role nejen v zákonodárném procesu v té míře důležitá

(viz mandátový a imunitní výbor či nové výbory pověřené tzv. evropskou agendou – viz dále), že by jejich ustavování většinovým způsobem nemuselo být bez rizik. Jinak je tomu u komisí, které zásadně nejednají o návrzích zákonů, ale spíše připravují různé návrhy a projekty.

Nominační oprávnění jsou proto přiznána zásadně klubům a v některých případech i jednotlivým senátorům. Třeba však upozornit, že změna povahy senátorských klubů, a s ní spjaté usnadnění sdružování senátorů v senátorských klubech, zprostředkovaně znamená liberalizaci také v této věci.

Konečně třetím aspektem jsou práva příslušející senátorům a senátorským klubům v plné schůzi Senátu. Zde se odstraňují některá neopodstatněná zvýhodnění klubů ve prospěch senátorů, jejich neorganizovaných skupin či výborů a jejich zpravodajů (např. námitka proti změně schváleného pořadu schůze nebo přednostní pořadí „odborného“ řečníka klubu). Na druhou stranu zůstávají předsedové senátorských klubů mezi privilegovanými řečníky, jsou to oni, kdo mají právo navrhnout přerušeni schůze Senátu atd.

Jelikož je dotčená tematika politicky velice citlivá (hrozí rozpad stávajících klubů?; nebudou kluby účelově rozdělovány kvůli získání materiálních výhod s existencí klubů spjatých?; nesjednotí se pro někoho ve výhodném oddělení dosud držení oponenti?; jak se eventuální zvýšení počtu klubů promítne v poměrném zastoupení?), byla pro případ nevládného přijetí v důvodové zprávě zpracována alternativní úprava. S tou právě probranou se shoduje v pojetí nominačních a procesních oprávnění, avšak nedotýká se podstaty klubů. Na rozdíl od současné úpravy se nezařazeným senátorům, tj. senátorům, kteří nejsou členy „klasického politického“ senátorského klubu (senátoři nominovaní politickou stranou, která sice klub vytvořila, ale oni do něj nevstoupili; senátoři pozbyvší členství v klubu; nezávislí senátoři; senátoři nominovaní politickou stranou, která klub nevytvořila), umožňuje kdykoliv vstoupit do kteréhokoliv z klubů již ustavených. Navíc se připouští, aby vytvořili svůj vlastní (sběrný) klub, ovšem jen v průběhu funkčního období; takový klub nemá, s výhradou opačného rozhodnutí Senátu, nárok na poměrné zastoupení v orgánech Senátu.

Omezení vzniku klubu původně nezařazených senátorů jen na průběh funkčního období je motivováno preferencí jejich přistoupení do některého z exis-

<sup>19</sup> Jednací řádem logicky nedotčen je ještě další rozdíl mezi různými kategoriemi senátorů. Zvolený nezávislý senátor pobírá jen svůj plat, zatímco politická strana nominující senátora za něj navíc dostává každoroční příspěvek za mandát. Investice do volební kampaně se tak může politické straně vrátit, aniž by to „její“ senátor poznal na výši platu. U nezávislého senátora je to podstatně složitější: nemá-li sponzora, musí vše splácet ze svého. Nabízí se proto otázka, zda tato distinkce nevytváří ústavně nepřijatelnou materiální překážku svobodné soutěže politických sil (viz úvahy Ústavního soudu při rušení volebních kaucí aj.).

<sup>20</sup> Tato restriktivní úprava vznikala pod dojmem rozkladu poslaneckého klubu ODS počátkem roku 1998. Ze senátorského klubu naproti tomu vystoupili pouze tři senátoři (I. funkční období). Ve II. funkčním období opustil senátorský klub ODS senátor J. Pavlov, ve III. funkčním období senátorský klub ČSSD senátor P. Morávek.

<sup>21</sup> Přiznání oprávnění buď frakcím, nebo skupinám parlamentářů odpovídajícím minimálnímu počtu potřebnému k jejich ustavení, je známo např. v německé či rakouské parlamentní praxi.

tujících, názorově blízkých klubů, před vznikem politicky nevyhraněného, sběrného klubu. Na rozdíl od volné varianty (viz výše) by totiž tento klub byl společný pro všechny senátory stojící mimo stranickopolitické kluby. Např. nezávislý senátor by tak měl tři možnosti: zůstat nezařazený, tj. mimo klub, vstoupit do klubu politické strany, nebo vstoupit/spoluzaložit klub „sběrný“. Při zvláště pestrém politickém složení by však možnosti generování společné vůle tohoto klubu mohly být dosti omezené.

## II. PROJEDNÁVÁNÍ MEZINÁRODNÍCH SMLUV

Zatímco v předchozím případě návrh novely jednacích řádů reaguje na faktický vývoj, zde jde o provedení ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. změněné díky čl. 49 Ústavy. Citovaný ústavní zákon zrušil jednak specifickou kategorii lidskoprávních smluv, jednak analogii projednávání mezinárodních smluv se zákonodárným procesem. Prováděcí úprava vcelku jasně vymezuje nezprostředkovaný vztah předkladatele mezinárodní smlouvy a Senátu, včetně detailů příslušné procedury.

Celá ústavní konstrukce je založena na tom, že proces sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv se odehrává v rámci moci výkonné: podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy je buď výlučně v rukou prezidenta republiky, anebo na základě jeho zmocnění též v rukou vlády, případně jejich jednotlivých členů. Pouze v Ústavou určených případech do tohoto procesu vstupuje Parlament jako orgán dávající souhlas k ratifikaci zvláště významných, tzv. prezidentských mezinárodních smluv. Ingerence Parlamentu je tradičně odůvodněna potřebou kontrolovat exekutivu, pokud jde o vznik důležitých mezinárodních závazků státu (*pacta sunt servanda*), nově též roli Parlamentu jako výlučného zákonodárce, který rozhoduje o tom, které prameny mezinárodního práva smluvního se stanou ve smyslu nového čl. 10 Ústavy „součástí právního řádu“ ČR a jako takové budou aplikovány. Povaha jeho ingerence je nicméně v souladu se zásadou dělby moci odlišná např. od účasti na zákonodárném procesu: Parlament může souhlas k ratifikaci dát, nebo odepřít; vcelku logicky však nemůže do textu smlouvy zasahovat. Smlouva je výsledkem konsensu zúčastněných subjektů mezinárodního práva, tudíž pouze jejich konsensem může být měněna. Reprezentantem ČR jako smluvní strany je exekutiva, ať již jde o prezidenta republiky, anebo o vládu jednající na základě jeho plných mocí. Bez souhlasu obou komor Parlamentu nicméně nelze smlouvy vypočtené v čl. 49 Ústavy ratifikovat. Komory Parlamentu proto mohou vyjádřit svou vůli po změ-

ně sjednaného textu, nemohou jej však měnit. V zásadě jde o jeden z případů tzv. legislativního veta.<sup>22</sup>

Jelikož Ústava předepisuje jako podmínku ratifikace mezinárodní smlouvy pouze souhlas daný oběma komorami, aniž by stanovila lhůty a pořadí, v němž se mají komory vyjádřit (analogicky rozhodování podle čl. 43 Ústavy), záleží lhůty na úpravě jednacímí řády komor a pořadí na úvaze předkladatele. Ten zvažuje, zda předloží mezinárodní smlouvu nejdříve Senátu, nebo Poslanecké sněmovně, případně oběma komorám současně. Posledně uvedená možnost bude zřejmě pravidlem, neboť případný spor mezi komorami povede přímo k zastavení ratifikačního procesu, nikoliv k nutnosti rozporu odstraňovat pomocí dohodovacího řízení, „člunku“ či jinak.<sup>23</sup> Komory vždy jednají o smlouvě předložené jim předkladatelem, nikoliv o usnesení druhé z komor; současné předložení mezinárodní smlouvy oběma komorám tak může urychlit proces jejího parlamentního projednávání. Stejně tak je ale možné pravidelné předkládání mezinárodních smluv nejdříve Senátu, čímž by se v situaci výlučného zahajování zákonodárného procesu ve Sněmovně dále stimulovala dělba práce mezi komorami

Jednání o mezinárodní smlouvě, ale i jednání ve věcech bezpečnosti či jednání o vyslovení souhlasu s trestním stíháním senátora nebo soudce Ústavního soudu, má znaky tzv. legislativního veta. Tomu je připůsobena také úprava jednání výborů a Senátu (§ 115 až 117c). Ve výboru je tak možno podat pouze návrh na odročení, resp. návrh na iniciaci předběžného přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy Senátem. Není-li takový návrh podán nebo nebyl-li přijat, hlasuje se o souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy. Nezáskání dostatečného počtu hlasů pro pozitivní rozhodnutí znamená rozhodnutí negativní, tj. odepření souhlasu. Zamítavé usnesení výboru bylo vyloučeno, protože se od předchozího případu neliší; mohlo by mít snad jen význam politického gesta.

Dále se upravují lhůty projednání mezinárodní smlouvy, zkrácené jednání o mezinárodních smlouvách (§ 118a) atd. Navazuje se na dosavadní úpravu jednacích řádů obou komor, které z nutnosti souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy vyvozují i nutný souhlas k odstoupení od ní.

Pro úplnost poznamenávám, že podle soudu Senátu byl jeho bezprostřední vztah k vládě nastolen již účinností nové ústavní úpravy. Příslušná a dosud platná ustanovení jednacích řádů totiž prováděla čl. 49 Ústavy v podobě zakotvující problematiku analogii se zákonodárným procesem, která dostatečně nezohledňovala specifika mezinárodních smluv jako Parlamentem neměnitelných aktů (viz zvláště zkušenosti získané při projednávání Evropské sociální charty). Nová ústavní úprava je však odlišná, přičemž ji dost

<sup>22</sup> K tomu viz autorovu stať *Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy* na jiném místě tohoto časopisu a tam citovanou literaturu.

<sup>23</sup> Viz KYSELA, J.: *Spory mezi komorami v dvoukomorových parlamentech a způsoby jejich řešení*, in: *Právník* č. 7/2002.

dobře nelze vykládat prizmatem staré zákonné úpravy. Tím by byl vztah ústavních a běžných zákonů obrácen naruby.<sup>24</sup> Po neúspěchu prvního návrhu novelizace svého jednacího řádu proto Senát, vycházející z názoru o obsoletnosti § 115 až 117 jednacího řádu, přijal „Pravidla jednání o mezinárodních smlouvách“, jimiž se t.č. řídí.<sup>25</sup>

Senát samozřejmě nemůže vládě diktovat, v které chvíli mu mezinárodní smlouvu předloží k projednání. Domáhá se ale naplnění nově vymezeného vztahu vlády a komor Parlamentu, v němž jedná přímo s vládou, tzn. bez zprostředkování Sněmovny. Je tudíž na vládě, kdy mezinárodní smlouvu předloží Senátu k projednání, má to však být ona, kdo ji předloží.

„Spor“ vlády a Senátu o způsob předkládání mezinárodních smluv začal na podzim loňského roku. Jeho milníky jsou postupně vyměňované dopisy předsedy Senátu a předsedy vlády, stanovisko místopředsedy vlády a předsedy Legislativní rady vlády, usnesení organizačního výboru Senátu, jednání tří shora jmenovaných představitelů Senátu a vlády a jednání Legislativní rady vlády. V podstatě jde o interpretaci zákona o jednacím řádu Sněmovny. Ten však jednání o mezinárodních smlouvách upravuje pouze na základě analogie se zákonodárným procesem (viz původní ústavní konstrukce), přičemž na rozdíl od původní ústavní úpravy („obdobně“) dokonce používá pojmu „přiměřené“ (§ 108 odst. 2). „Přiměřené“ se tedy mají použít ta ustanovení jednacího řádu o jednání o návrzích zákonů, která jsou použitelná i pro projednávání mezinárodních smluv. Avšak rozhodnutí o použitelných ustanoveních ponechává značný prostor pro uvážení Sněmovny (jejího předsedy) i vlády, jež by se mělo mj. řídit díky a účelem nové ústavní úpravy.

Je zcela evidentní, že použitelná nejsou např. ustanovení o třicetidenní lhůtě vyměřené Senátu k jednání, o přijímání pozměňovacích návrhů, možnosti usnést se o nezabývání se mezinárodní smlouvu, přehlasování veta Senátu i veta prezidenta republiky atd. Obdobně však může být výkladem vyloučeno i postupování mezinárodních smluv Senátu předsedou Sněmovny. Vláda totiž nemůže být jednacími řády komor zkracována ve

svém právu předložit mezinárodní smlouvu komorám v libovolném pořadí nebo paralelně. Jednací řád Sněmovny, bez zohlednění nové ústavní úpravy, by však vládu nutil k trvalé preferenci právě Sněmovny, pro což Ústava neposkytuje žádnou oporu. Navíc by zachovával postavení Sněmovny jako prostředníka mezi Senátem a vládou, čemuž lze přitakat v zákonodárném procesu, nikoliv však zde, kde je souhlas Senátu adresován přímo exekutivě, bez možnosti Sněmovny senátní rozhodnutí jakkoliv zvrátit.

Judikatura Ústavního soudu a nauka ústavního práva rozvíjejí tzv. imperativ ústavněkonformní interpretace jednoduchého práva.<sup>26</sup> Ten spočívá v příkazu zvolit z více výkladových možností tu, která nejvíce koresponduje Ústavě. Teprve nelze-li žádným způsobem předpis jednoduchého práva vyložit tak, aby neprotiřekl Ústavě, má být zrušen. Také proto zřejmě Senát dosud neinicioval řízení o kontrole ústavnosti obou jednacích řádů.

Je samozřejmě vhodnější stručnou formulaci čl. 49 Ústavy provést jednacími řády komor. Do té doby se však dá postupovat přímo podle Ústavy, při vědomí, že jednací řády kopírují již neplatný ústavní stav. V tomto smyslu snad bylo dosaženo dohody: vláda sice bude až do novelizace jednacích řádů preferovat Sněmovnu, avšak po získání sněmovního souhlasu k ratifikaci to bude ona, kdo se obrátí na Senát.

### III. TZV. EVROPSKÁ AGENDA

Postavení Senátu v tzv. evropské agendě bylo v návrhu novely jednacího řádu formulováno na základě čl. 10b Ústavy, příslušné části důvodové zprávy tzv. euronovely Ústavy, zahraničních vzorů a literatury.<sup>27</sup> Jde o zcela nový typ jednání Senátu, se zvláštními nároky na dělbou práce, čas a odborný potenciál senátorů a úředníků.

Specifická role národních parlamentů v záležitostech EU je jednou z terapií tzv. demokratického deficitu, spočívajícího primárně v zákonodárné dominanci přímo nevolené Rady. Vedle posilování Evropské

<sup>24</sup> Viz též nález Pl. ÚS 14/01 vyhlášený jako č. 285/2001 Sb.

<sup>25</sup> J. Krecht obsoletnost pěkně charakterizuje jako stav, kdy autor volného projevu postupem času změni svou vůli, aniž by změnil její formální projev. Obsoletní právní normy tak sice formálně zrušeny nebyly, ale normotvorná vůle za nimi již nestojí. Viz KRECHT, J.: *Povaha logických vztahů mezi normami*, in: NOVOTNÝ, O. (uspoř.): *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám* (Praha, 2002) str. 119.

<sup>26</sup> ŠIMÍČEK, V.: *Imperativ ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů*, in: *Právník* č. 12/1999, str. 1081 násl., nebo HOLLÄNDER, P.: *Hlavní doktríny Ústavního soudu České republiky*, in: DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů* (Brno, 2000), str. 25 násl.

<sup>27</sup> Z cizojazyčné literatury uvádím alespoň WEBER-PANARIELLO, P.: *Nationale Parlamente in der Europäischen Union* (Baden-Baden, 1995), NORTON, P. (ed.): *National Parliaments and the European Union* (London, 1996) nebo MANSFELDOVÁ, Z., KLÍMA, M. (eds.): *The Role of the Central European Parliaments in the Process of European Integration* (Prague, 1997). V češtině viz např. SYLLOVÁ, J.: *Národní parlamenty a prohlubující se evropská integrace*, in: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Suverenita a evropská integrace* (Praha, 1999), KYSELA, J.: *Glosa k součinnosti Parlamentu a vlády ve věcech Evropské unie*, in: EMP č. 4-5/2000, týž.: *Evropská agenda v Parlamentu ČR po vstupu do Evropské unie*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 6/2001, týž.: *K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR*, in: *Právní rozhledy* č. 11/2002, PÍTROVÁ, L. a kol.: *Úloha národních parlamentů v legislativním procesu v Evropské unii*, in: *Právník* č. 10/2002, GEORGIEV, J.: *Národní parlamenty a Evropská unie: Současný stav a možnosti dalšího vývoje*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 7-8/2002, nebo ZRALÁ, M., PECHÁČEK, Š.: *Projednávání evropských záležitostí Parlamentem po vstupu České republiky do Evropské unie*, in: *Politologický časopis* č. 4/2002.

ho parlamentu začala být od počátku 90. let věnována národním parlamentům pozornost i na evropské úrovni. V současnosti je jejím vyjádřením návrh protokolu o kontrole principů subsidiarity a proporcionality v EU.

Krom toho však je v členských státech v uplynulých letech zřejmé přibývání zvláštních ústavních a zákonných úprav, v nichž si jedno- i dvoukomorové parlamenty kompenzují své oslabení jako tuzemští zákonodárci snahou o zapojení do rozhodování evropského zákonodárce, tj. převážně Rady. Panuje přitom obecná shoda o odlišnostech této kompetence (evropské zákonodárství) od běžné kontroly vlády jako orgánu tuzemské exekutivy, pročez jsou mj. do tohoto procesu zapojeny druhé komory parlamentů i tam, kde je jejich obvyklá kontrolní role spíše omezená (v určité podobě však existuje všude). Platí to také v zemích, kde chybí zvláštní úprava, tím spíše je tato zásada východiskem prováděcí úpravy v ČR s jejím čl. 10b Ústavy.

Existuje několik modelů kooperace parlamentů s vládou: od udělování přísně vázaného mandátu vládě parlamentem po pouhé poskytování některých informací parlamentu vládou. Český ústavodárce si z pestřejší škály alternativ zvolil střední stupeň: není na Parlamentu, aby zavazoval vládu k určitému hlasování v Radě, předpokládá se nicméně jeho stanovisko, resp. stanovisko komor, k návrhům projednávaných rozhodnutí orgánů EU, jež bude praktickým příkladem Ústavou zmiňované mezinárodní organizace nebo instituce.

Na základě znění čl. 10b Ústavy bylo na základě komparací převážně s Francií, Velkou Británií a Finskem postupně zpracováno několik variant prováděcí úpravy. Dopracovány byly do podoby kompromisu mezi podněty věcně příslušných odborníků a umírněnou interpretací Ústavy, a to zejména v otázce role evropského výboru jako orgánu buď pouze doporučujícího plénu komory přijetí určitého vyjádření, anebo se ve vymezených otázkách vyjadřujícího za plénum, třeba i na základě fikce vyjádření se Senátu, pokud kvalifikovaná skupina senátorů nezpochybní ve vymezené lhůtě usnesení výboru a nenavrhne předložení věci plénu. Samostatnější úloze výboru by svědčil počet a charakter návrhů evropských aktů, protiargumentem je nedostatek zkušeností umožňujících rasantní změnu stylu práce ve vztahu výbor – Senát a zřejmě i absence širší shody na interpretaci Ústavy.

Ústava rovněž umožňuje vytvoření společného orgánu obou komor, který by měl tzv. evropskou agendu v gesci. Takový orgán však může zřídit jen tzv. stykový zákon. Výhodou společného výboru je soustředění odborných kapacit parlamentářů i úředníků, vyloučení duplicitní kontroly mezi komorami, zrychlení celého procesu atd. Pro vládu je nadto jistě jednodušší

mít jediného partnera. Nevýhodou je zejména odstranění možnosti dělby práce mezi komorami, případně i ovlivnění většinového politického náhledu jedné z komor odlišným složením komory druhé. Bez významu není ani stanovení poměru poslanců a senátorů (parita/proporcionalita), způsobu přijímání jeho rozhodnutí či mechanismu odpovědnosti vůči oběma komorám. Současně by bylo nutné zvážit zapojení jeho členů do odborných výborů komor, resp. to, zda by zůstaly zachovány evropské výbory komor, které by předjednávaly rozhodnutí komor v těch segmentech evropské agendy, jež by nebyly převedeny výboru společnému.

Jelikož však mezi komorami zatím nedošlo k dohodě ani ve věci přijetí stykového zákona jako takového, ani ve věci zřízení společného orgánu, je celý mechanismus zpracováván pouze pro Senát (§ 119a až 119j). Oddělené mechanismy přitom nutně neznamenají duplicitu. Komory se jednak nemusejí zabývat toutéž věcí, jednak mohou zvolit odlišný způsob projednávání (např. ústní konzultace s ministry ve Sněmovně a hlubší analýza vybraných dokumentů v Senátu). Odlišná vyjádření komor nemusejí vzhledem ke své nezávaznosti vládu silně znepokojoval. Jakkoliv se nabízí fakticky obecně upřednostnit vyjádření Sněmovny, jíž je vláda odpovědná, může se začasťe opřít o stanovisko Senátu, pokud se jí to hodí, je-li menšinová atd. Vyjádření obou komor mohou být vítaným argumentem při jednání v Radě.

Povinnost vlády informovat Parlament, resp. jeho komory, je stanovena přímo Ústavou. V návrhu novely jednacího řádu se k provedení čl. 10b Ústavy specifikuje okruh informací, jež by měl Senát dostávat, lhůty a forma jeho vyjádření. Jde o 1. souhrnné zprávy průběžné, 2. o informace související se změnami „ústavního práva“ EU a 3. o kvantitativně dominující balík běžného zákonodárství a závazných nenormativních aktů v rámci všech dosavadních pilířů. Senát bude jednat také o dokumentech zasílaných přímo evropskými orgány, zejména koncepčních a výhledových tzv. zelených a bílých knihách.

Na základě těchto informací se Senát může „vyjádřit“ k připravovaným rozhodnutím orgánů EU, jinými slovy, může se vyjádřit, dokud jsou rozhodnutí „připravována“. K tomu mu musí vláda poskytnout čas bezodkladným informováním. K zajištění práva Senátu se vyjádřit se navrhuje zakotvit časově omezenou parlamentní výhradu bránící vládě v Radě hlasovat, dokud se Senát nevyjádří. Koneckonců jen tak může mít čl. 10b odst. 2 Ústavy smysl: na rozdíl od Francie se parlamentní komory přece mohou vyjadřovat, k čemu chtějí. Ústavodárce chtěl zvolenou formulací naznačit, že toto vyjádření má zvláštní relevanci, tj. musí být slyšeno, dokud je rozhodnutí orgánu EU připravováno, není však pro vládu závazné.

Poslancům Evropského parlamentu zvoleným



v ČR se na jednání výborů pověřených evropskou agendou<sup>28</sup> zaručuje status účastníků s hlasem poradním. Jde asi o nejobvyklejší model kooperace mezi státy EU. Plné členství ve specializovaném výboru či právo vystupovat v plné schůzi komory jsou spíše výjimkami.

Jednotlivé dokumenty jsou předkládány Senátu prostřednictvím jím pověřených výborů. Časové schéma dalšího jednání se řídí především šestitýdenní lhůtou vyměřenou Protokolem o úloze národních parlamentů v záležitostech EU k formulaci stanoviska členského státu. Tato lhůta se však týká primárně legislativních návrhů, pročež se navrhuje odlišit jednání Senátu, zejména však jeho výborů, o těchto návrzích od jednání o závazných opatřeních přijímaných ve stávajícím II. pilíři, kde jednak chybí lhůta, jednak mají více politickou povahu, jsou začasté důvěrná atd.

Jednání výborů se člení do fáze selekce dokumentů na ty, jež stačí vzít na vědomí bez projednání, a na ty, jež je třeba projednat, a fáze vlastního meritorního projednávání. Selekcí bude provádět předseda pověřeného výboru spolu s odborným aparátem; vlastní rozhodnutí o vzetí na vědomí však přísluší výboru. Projednávání probíhá na základě písemného stanoviska vlády, slyšení expertů, usnesení dotčených orgánů Senátu atd.

Podle dokumentů odpovídajících jednotlivým pilířům se nicméně liší časový průběh a povaha jednání. Akty I. pilíře se projednávají v mezní lhůtě 35 dnů, přičemž se v jejím průběhu uplatňuje omezená parlamentní výhrada (v silnější podobě známo např. z Velké Británie a Francie). Pro akty II. pilíře se parlamentní výhrada neuplatňuje.

Meritorní vyjádření k určitému dokumentu je vyhrazeno Senátu; iniciovat je může pověřený výbor nebo skupina nejméně sedmnácti senátorů (počet korespondující iniciací abstraktní kontroly ústavnosti zákona). Předseda Senátu je v takovém případě povinen svolat schůzi Senátu tak, aby byla dodržena lhůta.

Doporučení pověřeného výboru k vyjádření Senátu je zasláno rovněž vládě, jež je tak s předstihem informována o chystaném rozhodnutí Senátu a může k němu přihlédnout. Totéž platí ve zkráceném jednání o návrzích legislativních aktů, kdy však již po usnesení výboru nenavazují další kroky (svolání schůze Senátu). Jelikož jsou však o stanovisku pověřeného výboru informováni prostřednictvím předsedy Senátu všichni senátoři, mohou se proti jeho usnesení ohradit zařazením zvláštního bodu na pořad nejbližší schůze Senátu. To sice již nebude mít bezprostřední dopad na jednání vlády, může však jít o vážný podnět k důkladnějším konzultacím s dalšími orgány Senátu, senátorskými kluby atd.

Explicitně se neupravují pravidelné konzultace se členy vlády jednajícími v Radě, neboť se zde předpokládá zvýšená aktivita Sněmovny. Nepůjde-li o obligatorní např. každotýdenní jednání, je jistě možné realizovat je na bázi dohody.

Celá konstrukce tzv. evropské agendy je vystavěna na vztahu Senát – vláda, nikoliv Senát – orgány EU. Jejich informování o stanoviscích Senátu ale samozřejmě nic nebrání. Probíhající debata o roli národních parlamentů v EU se jistě dotkne i Senátu, s jejím pracováním je však třeba vyčkat konečné podoby aktů primárního práva. Senát se pak bude vůči vládě vyjadřovat k jakýmkoliv aspektům projednávaných návrhů, zatímco vůči orgánům EU se jeho stanoviska patrně omezí na analýzu respektu k principu subsidiarity.

#### IV. JEDNÁNÍ VE VĚCÍCH BEZPEČNOSTI

Jednací řád Senátu dosud upravoval pouze zkrácené jednání ve věcech bezpečnosti ČR, jinak se postupovalo podle „obecné části“ jednacího řádu. V návrhu novely se předpokládá specifická úprava pro „všední den“, zohledňující zvláště ústavní zákon č. 300/2000 Sb. (§ 131a až 131e).

V podmínkách demokratického právního státu respektujícího mj. zásadu dělby moci hrají komory Parlamentu ve vztahu k dispozicím ozbrojenými silami roli politického filtru: přísluší jim určitou operaci povolit nebo zakázat, nikoliv však měnit (další případ tzv. legislativního veta). Změna parametrů totiž může účel operace zcela zmařit. Svým rozhodnutím tak sice parlamentní komory vytvářejí mantinely mezinárodních jednání vlády, avšak právě jen mantinely, rozhodně nejsou účastníky těchto jednání.

Nová část patnáctá jednacího řádu vyjmenovává návrhy na rozhodnutí Senátu ve věcech bezpečnosti ČR, resp. informace o rozhodnutích vlády podléhajících zrušovací pravomoci Senátu. Jde vlastně o katalog převzatý z čl. 43 Ústavy. Tyto dokumenty jsou postoupeny senátorům a přikázány výboru či výborům. Lhůta k projednání návrhů rozhodnutí Senátu ve výborech je třicet dnů. V případě prohlášení situace za naléhavou ze strany vlády lze tuto lhůtu zkrátit.

Z důvodů již naznačených nejsou přípustné pozměňovací návrhy ani při jednání výborů, ani při jednání Senátu. Podobně jako u mezinárodních smluv se i zde podávají pouze procedurální (vrácení výborům) nebo nepravé meritorní návrhy (odročení); jinak se hlasuje podle povahy věci o účasti v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je ČR členem, nebo o vyslovení souhlasu s pobytem či vysláním ozbrojených sil.

<sup>28</sup> Předpokládá se „přidělení“ I. pilíře výboru pro evropské záležitosti (dosud pro evropskou integraci) a II. pilíře výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost.

Pokud jde o informace o rozhodnutích vlády podle čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy, jediným relevantním usnesením výboru je doporučení, aby Senát s tím kterým rozhodnutím vlády vyslovil nesouhlas. Totéž je oprávněno navrhnout nejméně pět senátorů. Předseda Senátu na návrh zařadí informaci na pořad schůze, rozhodnutím Senátu však může být z pořadu vypuštěna.

## V. PROJEDNÁVÁNÍ PETIC

Čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod každému zaručuje právo obracet se peticemi na státní orgán, tedy i na Parlament. Návrh novely jednacího řádu se dotýká způsobu projednávání petic v Senátu. Stanoví totiž, že petice podepsaná nejméně 10 tisíci osobami není projednávána jen a pouze příslušným výborem, ale také Senátem v plné schůzi (§ 142a).

Tento návrh je výsledkem diskuse v ústavní komisi Senátu o možných formách přímé demokracie v ČR v polovině roku 2002. Na rozdíl od koncepčně vcelku identických návrhů ústavních zákonů o referendu z dílny poslanců a vlády bylo formulováno pět různých forem souvisejících s přímou demokracií: provedení čl. 2 odst. 2 Ústavy („lid vykonává státní moc“), zvláštní případ decisního referenda (přistoupení k EU), zákonodárná lidová iniciativa, lidová iniciace nelegislativního jednání Parlamentu a konzultativní referendum. Dohodnuto bylo opětovné podání návrhu ústavního zákona o evropském referendu a rozpracování jednak fakultativního referenda potvrzujícího přijetí ústavního zákona, jednak iniciace nelegislativního jednání parlamentních komor lidem. K provedení poslední zmíněného záměru se hodí právě parlamentní projednávání petic.

Zástupcům petičního výboru se po předjednání petice v příslušném výboru nově umožní vystoupit na plénu Senátu, čímž bude ke konkrétnímu problému napřena zvýšená pozornost veřejnosti. Výsledkem plenárního projednání petice Senátem může být přijetí doporučení vládě apod.

## VI. ZÁKONODÁRNÝ PROCES PODLE ZÁSAD ROVNÉHO BIKAMERALISMU

Zde dochází pouze k formální změně, neboť k důkladnější změně interkamerální procedury by bylo třeba stykového zákona. Nově formulovaná část osmá (§ 113) tak v sobě slučuje normativně relevantní ustanovení dosavadních částí osmé a deváté. Jednání o návrzích ústavních zákonů a návrzích zákonů, k jejichž přijetí je třeba, aby byly schváleny Sněmovnou a Senátem, se v podstatných znacích neliší (neplyne prekluzivní lhůta, výčet v úvahu připadajících usnesení), úpravu je proto možné sjednotit a zestručnit. Odlišná kvóra předepsaná pro oba typy zákonů vyplývají jednoznačně z Ústavy, protože mělo jejich zakotvení v jednacího řádu pouze charakter „učebnicového ustanovení“. Přednost je dána obecnějším formulacím před taxativním výčtem zákonů dosud zahrnutých v čl. 40 Ústavy, jenž se v dalším vývoji může ukázat neúplným (viz již nyní status prováděcího zákona k ústavnímu zákonu o referendu o přistoupení ČR k EU).

\* \* \*

Komentovaný návrh novely jednacího řádu Senátu sám o sobě není způsobilý zásadně změnit naši parlamentní praxi. V případě přijetí Senátem by však k tomu mohl přispět jako případný inspirační zdroj obdobné novelizace jednacího řádu Sněmovny. Rozvedení celé řady navrhovaných prvků, včetně třeba zde nezmiňované kontroly až v plénu Senátu podaných pozměňovacích návrhů k návrhům zákonů, by mohlo ČR více přiblížit zemím racionalizovaného parlamentarismu.<sup>29</sup> Právě v tom spatřuji překročení stínu efemérnosti, jež zdůvodňuje alespoň malou literární reflexi. Návrh novely jednacího řádu Senátu je totiž přinejmenším stejně tak prosenátní (zejména evropská agenda), jako provládní (zejména jednání o mezinárodních smlouvách a ve věcech bezpečnosti). Otázkou je, co z toho vláda vyvodí pro formulaci svého stanoviska k němu.

<sup>29</sup> Znamenat by to mělo mj. posílení role vlády uvnitř zákonodárského procesu, včetně práva podávat pozměňovací návrhy, jež je právem akcesorickým ku zákonodárné iniciativě, omezení podávání pozměňovacích návrhů nepřednesených na výborech, důslednou eliminaci legislativních jezdců apod. Případné zrušení zákonodárské iniciativy jediného poslance by nadto otevřelo prostor pro úpravu pouze kolektivních pozměňovacích návrhů. K této tematice viz řadu statí V. Schorma, např. *Bezstarostná jízda*, in: *Správní právo* č. 2/2000, str. 65 násl., *Vládní řízení parlamentního zákonodárského procesu ve Francii aneb Nahlédnutí do vybavení jedné zbrojnice*, in: *Správní právo* č. 6/2001, str. 350 násl., ale i *Senát českého Parlamentu – jedna z obětí institucionální nerovnováhy*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Senát v České republice – proč a jaký?* Sborník příspěvků (Praha, 1999), str. 42 násl.