

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Bakalářská práce

Komparace dvoukomorových parlamentů

ve střední Evropě

Nikola Raisová

Plzeň 2012

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie

Studijní obor Politologie

Bakalářská práce

**Komparace dvoukomorových parlamentů
ve střední Evropě (ČR, Polsko, Slovinsko)**

Nikola Raisová

Vedoucí práce:

doc. PhDr. Ladislav Cabada, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2012

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, květen 2012

Poděkování

Ráda bych poděkovala panu doc. PhDr. Ladislav Cabada, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a čas, který mi věnoval při vypracování bakalářské práce.

Obsah

1. ÚVOD	6
2. Charakteristiky dvoukomorových parlamentů	10
3. Parlament České republiky	13
3. 1. Přejchod k demokracii	13
3. 2. Parlament ČR	14
3. 2.1. Poslanecká sněmovna	14
3. 2.2. Senát.....	16
3. 2.3 Mandát poslance a senátora	17
3. 2.4.Komise a výbory	18
3. 3. Legislativní proces	18
3. 4. Parlamentní volby	19
3.4.1. Poslanecká sněmovna.....	19
3.4.2. Senát.....	20
4. Parlament Polska	21
4. 1. Přejchod k demokracii	21
4. 2. Parlament	21
4. 2.1. Sejm.....	22
4. 2.2. Senát.....	23
4. 2.3 Výbory polského parlamentu.....	24
4. 2.4.Postavení poslance a senátora.....	24
4. 3. Legislativní proces	25
4. 4. Parlamentní volby	26
4.4.1. Sejm.....	26
4.4.2. Senát.....	26
5. Parlament Slovinska	28
5. 1. Přejchod k demokracii	28
5. 2. Parlament	28
5. 2.1. Státní sbor	29
5. 2.2.Státní rada.....	30
5. 2.3 Mandát poslance a senátora	31
5. 2.4.Komise a výbory	31
5. 3. Legislativní proces	32
5. 4. Parlamentní volby	33
5.4.1. Státní sbor.....	33
5.4.2. Státní rada.....	34
6. KOMPARACE	35
7. ZÁVĚR	42
8. SUMMARY	44
9. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	46

1. Úvod

Tématem mé bakalářské práce je Komparace dvoukomorových parlamentů ve středovýchodní Evropě, konkrétně v České republice, Polsku a Slovinsku. Toto téma jsem si vybrala z několika důvodů. Prvním z nich je samozřejmě to, že parlament je jedním z nejdůležitějších stavebních kamenů demokratického systému. Představuje nezastupitelnou součást tohoto uspořádání a název parlamentní režim už napovídá, že je prakticky nejsilnějším orgánem daného státu. My těmto orgánům dodáváme potřebnou legitimitu k jejich počínání. Už proto si myslím, že je důležité vědět alespoň základní věci o těchto institucích. Jedním z dalších důvodů bylo i to, že Česká republika, Polsko a Slovinsko jsou si velmi blízké. Nejen na mapě, ale i vývojem. I u nich vládl komunistický režim a i oni museli projít procesem přechodu k demokracii, ustanovit nové orgány a schválit nové ústavy. Jsou tedy pro tuto komparaci velmi příhodné. Nemají částečně podobnou nejen historii, ale i budoucnost. Dnes je Polsko a Slovinsko stejně jako my členy řad organizací jak na regionální úrovni, tak i mezinárodní jako je například Evropská unie.

Moje hypotéza, kterou jsem si stanovila pro tuto práci je následující. Parlamenty České republiky, Polska a Slovinska jsou si podobné v několika kritériích, jako postavení těchto institucí ve státě, pravomoci a funkce, které jsou jim svěřeny, postavení jednotlivých členů horních a dolních komor, legislativní proces a vztah vůči vládě, kdy je vláda odpovědná parlamentu. Je ale zřejmé, že nebudou stejné, co se týče počtu členů jednotlivých komor a volebním systémem. Jistě najdeme řadu menších odlišností, kterými se od sebe budou lišit. To je má hypotéza, kterou se budu snažit ověřit ve své práci. Také budeme porovnávat, jaký vztah mají mezi sebou horní a dolní komory, zda se jednotlivé komory liší nejen počtem svých členů, ale i pravomocemi. Budeme také poměřovat, zda je možné rozpustit dolní komoru a kdo má pravomoc toto učinit. Co se týče volebního systému, je zřejmé, že v každé zemi se bude používat jiný systém, nebo se bude alespoň uplatňovat jiné aktivní a pasivní volební právo. Vedle toho ale můžeme porovnávat funkční období členů parlamentu, a zda jsou jejich funkce slučitelné s jinými funkcemi. Zda jsou v dolních a horních komorách stejné orgány. Vedle toho je také velmi důležitý legislativní proces. Probíhá ve všech státech stejně? Jakými procesy musí návrh zákona projít, aby byl přijat. Můžeme zjistit, kdo má právo na podání návrhu zákona, kterými orgány návrh

musí projít, aby byl schválen. Na tomto procesu si pak můžeme ověřit, zda jsou dolní komory nadřazené horním komorám.

Pro vypracování své práce jsem využila metodu komparativní analýzy. Nejprve se zaměřím na zkoumání charakteristik jednotlivých parlamentů České republiky, Polska a Slovinska. Poté tyto získané informace porovnáám a tím potvrdím, či vyvrátím svoji hypotézu o podobnosti parlamentů těchto zemí. Tyto země se mi zdají pro komparaci velmi příhodné a to nejen kvůli tomu, že se nachází ve střední Evropě, ale i kvůli jejich vývoji. Překonání komunistického režimu znamenalo zavedení demokratického systému, dvoukomorových parlamentů a upravení základních právních předpisů.

Celou svou práci jsem rozdělila do několika oddílů, které by měly napomoci lepší orientaci v celé bakalářské práci. První kapitolou budou dvoukomorové systémy. V této kapitole bych ráda přiblížila problematiku bikameralismu, tedy dvoukomorovosti parlamentu. Jaké je poslání druhé komory, vztah mezi horní a dolní komorou, jak horní komora vzniká a zaniká a proč je také podrobována kritice.

Po této úvodní kapitole se dostanu k samotnému popisu parlamentů jednotlivých zemí. Nejprve jsem se zaměřila na Parlament České republiky pak na Polsko a jako poslední je Slovinsko. U každé z nich jsem se snažila držet určité osnovy popisu. Jako první jsem krátce popsala jejich přechod k demokracii. Tento přechod můžeme označit jako interval mezi koncem jednoho režimu a zavedením nového. Během tohoto intervalu jsou nastolena přechodná pravidla a procedury, které mají pomoci přeměně státu na demokratický. Všechny země byly ovládané komunistickou rétorikou, ze které bylo třeba se vymanit a nastolit fungující demokratický režim. Každá země musela překonat překážky pro nastolení tohoto režimu, ustanovit nové orgány, přijmout novou ústavu a znovu nastolit politickou pluralitu. Myslím, že je důležité zmínit alespoň v krátkosti tento přechod, abychom si uvědomili, že proces demokratizace se nestal přes noc, ale že je výtvorem mnohaleté práce. Po této části se dostaneme přímo k parlamentům. Nejprve jsem se zaměřila na dolní komory, obecně jsem je charakterizovala, popsala počet členů, volební období, hlavní pravomoci, vztah k vládě, a zda se zde vyskytují volební frakce. Další podkapitolou byly horní komory, které jsem také stručně charakterizovala. Pak jsem se dostala k orgánům jednotlivých komor, tedy k výborům

a komisím. Ukážeme si, jestli jsou vůbec utvářeny, jestli mohou být vytvořeny oběma komorami, či jen jednou a jaký mají význam v celém systému. Následují podkapitoly, ve kterých popíšu postavení poslance a senátora. Jaká mají práva a povinnosti, a zda je jejich funkce slučitelná s funkcí člena horní komory a naopak, nebo zda je slučitelná s jinými funkcemi ve státě. Dalším významovou kapitolou ve všech zemích je samozřejmě legislativní proces. Je to nejdůležitější funkce parlamentu jako zákonodárského sboru. Opět jsem se pokusila nastínit, kdo má vůbec právo na podání návrhu zákona, jakým způsobem je návrh projednáván v obou komorách, zda je možnost, že horní komora vetuje tento návrh. Právě zde se dozvíme, zda jsou dolní komory nadřazené horním a mají možnost jejich veto přehlasovat. V posledních podkapitolách věnovaných jednotlivým zemím jsem se pak zaměřila na volební systém do obou komor parlamentu. Popíšu systém volby a aktivní a pasivní volební právo. Po popisu a přiblížení základních údajů o parlamentech těchto zemí se dostávám ke stěžejní části své práce, a to komparaci zmíněných parlamentů. V této kapitole porovnám zjištěné informace a vytyčím zásadní rozdíly mezi parlamenty České republiky, Polska a Slovinska. Poslední kapitolou bude závěr, kde shrnu základní teze, a zjistím pravdivost své hypotézy a odpovím na otázky zadané v tomto úvodu. Dalšími kapitolami bude resumé v anglickém jazyce, seznam literatury a internetových zdrojů, které jsem použila pro vypracování bakalářské práce.

Při zpracování bakalářské práce budu využívat pro získání informací nejen knižních titulů, ale i internetu. Pro první kapitolu je hlavní zdroj kniha Dvoukomorové systémy od Jana Kysely. Tato kniha mi nabídla velmi přehledný popis dvoukomorových parlamentů. Věnuje se hlavně horní komoře, jaký má význam, jak vzniká a jak zaniká. Tato kniha je velmi rozsáhlá a podrobná. Navíc obsahuje i popis fungování parlamentů v evropském prostředí, ale i Kanadě, Austrálii a USA. Popisuje i vývoj parlamentu v České republice.

Pro následující kapitolu jsem používala hlavně knihu od Karla Vodičky a Ladislava Cabady Politický systém České republiky. Kniha obsahuje analýzu všech základních oblastí, které jsou nutné pro fungování našeho systému. Probírají hlavní principy fungování demokracie, ústavní instituce fungující na centrální i komunální úrovni. Pozornost věnovali i historickému vývoji. Samozřejmě vedle této knihy jsem použila i další. Patří mezi ně Ústava České republiky, kde jsem využila především Hlavu druhou, která pojednává a vymezuje moc zákonodárskou. Také jsem použila

knihu Jindřišky Syllové, Štěpána Pecháčka a Petra Koláře Parlament České republiky 1993 – 2001. Další knihou byla od Jana Wintera Česká parlamentní kultura, kde jsem našla úplný popis legislativního procesu.

Problematice parlamentu v Polsku jsem využila především knížky a kapitoly z knížek, které většinou napsal pan docent Michal Kubát. Mezi mé zdroje patří od tohoto autora například Demokracie v Polsku, politický systém Polské republiky (1989 – 2005) z roku 2005 a kapitoly o Polsku z knížek Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy od M. Kubáta a kolektivu autorů a Nové demokracie střední a východní Evropy od L. Cabady a kolektivu autorů. Mezi další mé zdroje, které mě provedli polským Sejmem, a Senátem byla kniha od Vladimíra Klokočky Ústavy států Evropské unie 2. díl, kniha *Polskie prawo konstytucyjne* od Skrzydło, Wiesław.

Ohledně Slovinské republiky jsem hodně využívala publikace napsané Ladislavem Cabadou. První z nich je kniha Politický systém Slovinské republiky z roku 2005. Další je kapitola ze zmíněné knihy Nové demokracie střední a východní Evropy, kterou jsem už použila v případě Polska a také kapitola z knihy Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy, kde se této zemi věnuje Pavel Šaradín. I zde jsem pak použila knihu od pana Vladimíra Klokočky Ústavy států Evropské unie 2. díl.

Mezi další zdroje pak také patřila kniha od Jakuba Šeda Volební systémy postkomunistických zemí vydaná v roce 2007. Vedle toho jsem využila i internetové stránky, které mi byly také velmi nápomocné při vypracování mé bakalářské práce. Mezi tyto zdroje patří například stránky slovinského a polského parlamentu.

2. Charakteristika dvoukomorových parlamentů

Tato kapitola je zpracována především z textů o dvoukomorovém systému od Jana Kysely z let 1999 až 2006 (viz seznam literatury), pokud v textu není uvedeno jinak.

Parlament definujeme jako orgán, který zaujímá stěžejní postavení v demokratickém systému. Pohlíží se na něj, jako na nejvyšší legislativní a reprezentativní instituci, ovládající a dominující exekutivě, byrokracii a politickým stranám. Zahrnuje širokou škálu institucí, pravidel a procedur. Právě parlament rozhoduje o důležitých otázkách politického charakteru, formuje hlavní pravomoci a identity, reprezentuje lid a stanovuje základní právní pravidla ve státě. Pod ideologickým základem činnosti parlamentu si představíme výměnu názorů, přesvědčování oponentů a rovněž místo pro vyjednávání. V demokratických státech je volen v pravidelných intervalech a volby se vždy po nějakém uplynulém období opakují (Kopecký, 2001, s. 1- 3).

Bikameralismus, tedy dvoukomorovost, označujeme parlament, který se skládá ze dvou komor, sněmoven. Obě komory se podílejí na legislativním procesu. Jsou na sobě více, či méně nezávislé a odlišné. Dnes se setkáme s rozlišením na dolní komory a horní komory, či první a druhé komory. Za první komoru tradičně označujeme tu, která má větší politický význam, tj. komorám přímo voleným, nebo kterým je odpovědná vláda. Co se týče druhých komor, toto adjektivum se připisuje většinou horním komorám, které mají charakter dodatečné komory. Také se jim dá přisoudit termín jako brzdící, vyvažující, či revizní. Horní komory jsou proto často kritizovány a zpochybňovány prakticky všude, kde se vyskytují. Tyto kritiky se objevují již od doby, kdy vznikla samotná idea dvoukomorového systému. Předmětem této kritiky bývá především síla, či slabost druhé komory stejně jako jejich shodné či odlišné složení ve srovnání s komorou první. Kritizuje se i skutečnost, že reprezentují, či naopak nereprezentují ty, kteří jsou již zastoupeni v první komoře. Kritici se také poukazují na omezené pravomoci druhých komor, a tudíž jim připadají zbytečné a první komora je dle jejich názoru dostačující pro zastoupení jejich zájmů v parlamentu. Naopak se také setkáme s kritikou horních komor, které jsou naopak velmi silné a jsou tudíž kritizovány za to, že komplikují rozhodovací proces, zdržují a obtěžují a někdy přímo i škodí tím, že rozhodují jinak.

Setkáme se tedy s názory, že horní komora parlamentu je buďto přímo škodlivá, nebo zbytečná. Proč tedy vlastně jsou druhé komory?

Obě komory slouží hledání širší shody a odstraňování nedostatků návrhu zákona a právě druhá komora má omezit vliv hnutí myslí jediného sboru. Právě díky ní dochází k vytvoření časového odstupe mezi jednotlivými fázemi rozhodování. Také současně omezuje negativní dopady působení zájmových skupin na zákonodárný proces. Zákony, které jsou schváleny parlamentem, mají být prospěšné pro všechny a ne jen pro určitou skupinu lidí, kteří mají větší intenzitu kontaktu se zákonodárným sborem. V případě dvoukomorového systému tedy lobbisté musí vynaložit dvakrát větší úsilí, aby přesvědčili členy parlamentu. Vyplývá z toho tedy menší ovlivnitelnost členů. Je tedy jasné, že druhá komora má přispívat k větší stabilitě právního řádu a eliminaci radikálních legislativních návrhů.

Druhé komory bývají produktem, který odráží tradice a sociální poměry daného státu. Bývají ovlivněny národnostní, jazykovou, náboženskou či územní homogenitou. Také jsou ovlivněny politickým režimem, koncepcí demokracie, která je uplatňována v daném státu a dělbou moci. Pokud mají být druhé komory efektivní a plnit svůj úkol, měly by vykazovat určité odlišnosti, kterými se budou lišit do komor dolních. Právě tyto odlišnosti, jako je počet členů a volební systém, jim umožní jednat jinak. Pokud by tyto odlišnosti nebyly, ztrácí vzájemné působení komor podstatnou část významu.

Pro vytvoření bikameralismu je několik důvodů. Je to systém brzd a protivah a je výrazem pro zdvojení dělby moci. Nainstalování určitých pojistek přispívá k minimalizaci pochybení, omezení a kontrole první komory. Slouží jako pomoc při hledání širší shody, než jen shody v jednom zákonodárném sboru. Je zárukou proti zneužití moci jedinou komorou a slouží jako ochrana proti ukvapenému zákonodárství, umožňuje přezkoumání a případnou změnu návrhu zákona, kterou předtím schválila první komora. V některých zemích zajišťují zastoupení určitých územních, či hospodářských a profesních zájmů, kdy zájem celého obyvatelstva je zajištěn v dolní komoře. V případě České republiky zajišťuje druhá komora i kontinuitu systému, a to v případě, kdy je Poslanecká sněmovna České republiky rozpuštěna a její kompetence jsou dočasně převedeny na nerozpustitelný Senát. Je zjevné, že druhé komory nejsou nezbytně nutné, ale je zřejmé, že jejich absence by

musel být kompenzována jinými instituty kontroly ústavní a zákonodárné moci a institucemi, které by garantovaly kvalitu zákonodárného procesu.

Poslání druhých komor jsou přes všechny jejich odlišnosti stejné. Mezi tyto úlohy patří alternovat princip reprezentace, kterého se využívá v případě první komory. Mohou zde být zajištěny regionální, federativní nebo zájmové komory. Dalším je brzdit politické strany, které jsou etablované v dolní komoře, v uskutečňování změn, které nemusejí odpovídat přání většiny voličů. Díky prodlužování legislativního procesu tak utváří větší časový prostor pro nové zvážení rozhodnutí a rovněž vtažení expertů do projednávání návrhu. A poslední je ochrana práv a svobod menšin. Dochází tedy ke zkvalitnění zákonodárství a zvýšení kontroly při legislativním procesu, omezení korupce a působení lobbistů, prodloužení rozhodovacího procesu a tím zapojením více subjektů a rozmanitost politické reprezentace (cit dle Kysela 2004, 53). Obecně tak můžeme vymezit tři hlavní funkce druhých komor, jimiž jsou stabilizační, revizní a reprezentační funkce. U první funkce jde o to, že dochází ke zvýšení stability, kdy se na změně základních státně – mocenských vztahů musí shodnout obě komory. U revizní funkce druhá komora upozorňuje na nedostatky nového zákona a díky prodlužování legislativního procesu testuje trvalost vůle první komory. Třetí reprezentační funkce zajišťuje reprezentaci zájmů skupiny, která není reprezentovaná v dolní komoře.

Kromě vzniku druhých komor se setkáme samozřejmě i s jejich zánikem. Druhé komory zanikají z několika důvodů. K eliminaci druhých komor došlo především v zemích, které měly malý počet obyvatel a byly spíše homogenní. Nebylo tedy zapotřebí druhých komor jako reprezentantů etnických minorit či územních celků. Zrušení druhé komory bylo součástí širšího záběru jako změny volebního systému a přístupu konkrétních politických stran k vládě, změny režimu a posílení akceschopnosti vlády.

3. Parlament České republiky

3.1. Přechod k demokracii

Je důležité zmínit, že Parlament České republiky vždy nevypadal stejně jako dnes. Musel si podobně jako další parlamenty v řadě zemí prokrestit svou cestu. Jako první významný datum můžeme uvést 17. listopad 1989, kdy policie potlačila studentské povstání. Pár dní na to bylo ustanoveno Občanské fórum v České republice a Veřejnost proti násilí ve Slovensku. Nastartoval se proces změn. Komunistická strana se začíná hroutit a dochází k jednání s opozicí s Občanským fórem v čele s Václavem Havlem. Jednání byla tvrdá, ale komunisté ustupovali. Již 10. prosince se ustanovila nová vláda, vláda národního porozumění. Následně se měly konat prezidentské volby, ze kterých vyšel jako vítěz Václav Havel. Komunistický režim padl a začal přechod k demokracii. Důležité bylo samozřejmě zrušení vedoucí úlohy Komunistické strany Československa. Musela nastat určitá proměna Ústavy, která by napomohla rodící se demokracii. Důležité bylo přijetí nových členů jak do národních parlamentů, tak do federálního. Pouze tyto proměny mohly vést k obnovení funkcí parlamentu. Byl přijat tzv. malý zákon o politických stranách. Díky tomu mohly vznikat nové politické strany a hnutí. Přicházela doba změn a začalo se jednat o novém uspořádání Československé republiky. Během několika měsíců se vše obrátilo a dospělo se k rozhodnutí Československo rozdělit na dvě samostatné republiky. (Mareš, M. 2002, 121 - 122).

Česká republika tak vznikla 1. 1. 1993. Ústava ČR byla přijata již v roce 1992, tedy ještě za existence Československé federativní republiky. Z ústavy vychází princip parlamentní zastupitelské demokracie. Ústředním místem pro rozhodování se tedy stává Parlament České republiky. Vedle této instituce, které náleží zákonodárná moc, je zde samozřejmě ještě vláda a prezident s výkonnou mocí. Obě tyto instituce jsou přímo odvozeny od parlamentu a jejich legitimita je nižší. Nejvyšším zákonodárným orgánem se stala ještě tehdejší Česká národní rada, která se později transformovala v dolní komoru Parlamentu, tedy Poslaneckou sněmovnu. Horní komora, tedy senát, se objevuje až později a to v letech 1996. Výkonnou moc získala vláda a moc soudní byla svěřena soustavě soudů a Ústavnímu soudu. V pozdějších letech se pak zaváděly další orgány a instituce, které známe dnes, jako například vyšší územně správní celky a další (Mrklas, 2004, s. 94 – 95).

3.2. Parlament ČR

Moc zákonodárná je tedy, jak jsem zmínila, v rukou voleného Parlamentu ČR. Tato instituce je tedy jediným výlučným zákonodárným orgánem, ale má i další významné pravomoci, jako volba prezidenta, uzavírání mezinárodních smluv, vyhlášení válečného stavu a mnoho dalších kompetencí. Její legislativní činnost je pod kontrolou Ústavního soudu, který má možnost zrušit přijaté zákony z toho důvodu, že jsou v rozporu s Ústavou ČR. Z ústavy vychází, že Parlament ČR je tvořen dvěma komorami, Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Senát je konstruován jako protiváha Poslanecké sněmovně a jako prostředek pro kvalitnější legislativní proces a pro případ, kdy by byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna. Obě komory parlamentu mají rozdílný počet členů, volených na základě odlišného volebního systému a na různé volební období. Je tu i neslučitelnost funkcí člena v obou komorách a funkce prezidenta s funkcí poslance, senátora či soudce (Gerloch, Hřebejk, Zoubek, 2002, 155 – 164).

3.2.1. Poslanecká sněmovna

Tato komora je výrazně silnější než komora horní. Projevuje se to již tím, že může přehlasovat zamítnutí či pozměnění návrhu zákona, pro které se rozhodl senát. Navíc je jí odpovědná i vláda, které může vyjádřit nedůvěru a tak zapříčinit i její pád. Skládá se z 200 poslanců, volených na čtyři roky systémem poměrného zastoupení. Zásady pro jednání v poslanecké sněmovně je zachycen v jednacím řádu (zákon 90/1995 Sb.) Ten upravuje vnitřní organizační strukturu a její činnost (Mišúr, Svoboda 2007; 19).

Volí si svého předsedu a místopředsedy a vytváří výbory a komise. Poslanecká sněmovna ale může na rozdíl od Senátu zřídit vyšetřovací komisi na prošetření věcí veřejného zájmu. Předseda a místopředsedové jsou voleni většinovým způsobem v tajném hlasování. Návrhy na kandidáty mohou podávat jen poslanecké kluby. Předseda ani místopředsedové nemohou být členy žádného výboru, kromě výboru organizačního, kde naopak členství získávají automaticky po zvolení do těchto funkcí. Odvolat je lze pouze na základě písemného návrhu nejméně dvou pětin všech poslanců a hlasuje se běžným způsobem. Vůči komoře

má předseda jen organizační pravomoci a při hlasování má jeho hlas stejnou váhu jako všech ostatních členů. Jinak zastupuje komoru navenek. Významnou funkci zastává v případě, že poslanecká sněmovna už dvakrát za sebou nevyslovila důvěru vládě a tak na jeho doporučení je jmenován předseda vlády. Předseda poslanecké sněmovny vykonává pravomoci prezidenta v době, kdy není funkce prezidenta obsazena, či jí nemůže ze závažných důvodů vykonávat. Jde o pravomoci týkající se svolávání zasedání Sněmovny, rozpouštění Sněmovny, jmenování soudců atd. Jinak předseda řídí a svolává schůzi, zahajuje ji a ukončuje, jmenuje vedoucího Kanceláře Sněmovny (Kolář, Pecháček, Syllová, 2002, 114 – 116).

Tato komora je usnášeníschopná, pokud je přítomna alespoň třetina členů a pro přijetí návrhu je třeba nadpoloviční většina přítomných poslanců. Samozřejmě existují i případy, kdy je pro přijetí návrhu potřeba nadpoloviční většina všech poslanců. Tyto případy se týkají například návrhu o vyhlášení válečného stavu, vyslání vojenských sil mimo území ČR, nebo usnesení o účasti na v obranných systémech mezinárodní organizace, jímž členem je i ČR. Při zasedání obou komor Parlamentu při volbě prezidenta vše řídí předseda poslanecké sněmovny (Vodička, 2003, s. 245 – 247).

Podle ústavy může být dolní komora rozpuštěna prezidentem. Pokud k tomu dojde, Senát může přijímat zákony, které nesnesou odkladu. Tímto se zachovává kontinuita. Pak kdy je zvolena nová dolní komora, musí všechny přijaté opatření, schválené Senátem, znovu být znovu přijata novou Poslaneckou sněmovnou. Za celou dobu se konaly pouze jedny předčasné volby, a to roku 1998, tedy dva roky před řádným ukončením volebního období (Mrklas, 2004, s. 98).

Mezi pravomoci sněmovny patří projednávat návrhy zákonů, usnášet se o zákonu o státním rozpočtu, projednávat mezinárodní smlouvy vyžadující souhlas Parlamentu, usnášet se společně se Senátem na vyhlášení válečného stavu, volit na společné schůzi Sněmovny a Senátu prezidenta republiky, vyslovit společně se Senátem souhlas s vysláním ozbrojených sil mimo území České republiky,

kontrolovat činnost vlády, jednat o důvěře vládě a usnášet se na vyslovení nedůvěry vládě, navrhopvat členy Nejvyššího kontrolního úřadu a další¹.

Jedna z ústředních funkcí Poslanecké sněmovny je kontrola vlády, kterou vykonává bez pomoci Senátu. Poté, co je vláda jmenována má třicet dní na to, aby požádala dolní komoru o vyslovení nedůvěry. Pokud ta důvěru nevysloví, je vláda rozpuštěna a jmenována prezidentem republiky nová, která opět požádá o důvěru. Pokud ani druhý pokus nevyjde, musí prezident jmenovat do čela vlády takovou osobu, kterou mu navrhne předseda Poslanecké sněmovny. Pokud ani tento třetí pokus nevyjde, je rozpuštěna Poslanecká sněmovna a vyhlášeny předčasné volby. Dolní komora pak může vládě vyslovit nedůvěru i během volebního období. Návrh na to ale musí podat alespoň padesát poslanců a přijat musí být nadpoloviční většinou všech poslanců. Kromě vyslovení nedůvěry pak mají poslanci i právo interpelovat vládu a její členy. Ti jsou povinni na interpelaci odpovědět do třiceti dnů. Dále jsou také povinni osobně se dostavit na schůzi dolní komory na základě usnesení. Naopak ale mají právo se účastnit jednání obou komor, komisů a výborů (Winter, 2010, s. 282 – 283).

3.2.2. Senát

Senát se skládá z 81 senátorů, volených na 6 let většinovým systémem. Každé dva roky se volí třetina senátorů. Pasivní volební právo u senátu je 40 let. Poprvé byl zvolen v roce 1996 jako protiváha poslanecké sněmovně. Stejně jako u dolní komory je i ona řízena jednacím řádem, zakotveným v Ústavě (zákon 107/1999 Sb.), kde je zakotvena organizační struktura senátu a jeho činnost (Vodička, 2003, s. 246).

Stejně jako u předešlé komory jmenuje svého předsedu a místopředsedy a zřizuje komise a výbory. Nesmí však zřizovat vyšetřovací komisy. I v této komoře je předseda a místopředsedové voleni v příslušných komorách v tajném hlasování. Na rozdíl od dolní komory zde své kandidáty mohou navrhopvat jednotliví senátoři. Předsedové ani místopředsedové nejsou členy žádného výboru, kromě organizačního. Lze je odvolat na písemný návrh jedné třetiny senátorů. Stejně jako u

¹ Zákon č.90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, dostupné na: <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#50>, 28. 4. 2012.

předešlé komory, i v této předseda reprezentuje komoru navenek, svolává, řídí, zahajuje a ukončuje jejich zasedání. Předseda Senátu nemá žádnou speciální funkci, ovšem pokud je rozpuštěna Poslanecká sněmovna, vykonává předseda Senátu pravomoci prezidenta republiky, pokud tato funkce není obsazena a v rozsahu, jakém by ji vykonával předseda Sněmovny (Kolář, Pecháček, Syllová, 2002, s. 114 – 116).

Pro usnášeníschopnost je nutná přítomnost alespoň třetina senátorů a pro souhlas je nutná nadpoloviční většina přítomných senátorů. Je zřejmé, že Senát je tou slabší komorou. Můžeme to odůvodnit již tím, že ho může přehlasovat Poslanecká sněmovna, pokud on zamítne návrh zákona, nebo ho vrátí sněmově s pozměňujícími návrhy. Senát projednává a schvaluje společně se Sněmovnou návrhy zákonů, kromě návrhu zákona o státním rozpočtu. Na schůzi obou komor volí prezidenta republiky, projednává spolu s dolní komorou ratifikaci mezinárodních smluv, vyslání ozbrojených sil mimo území ČR, rozhodují o nezpůsobilosti prezidenta vykonávat jeho úřad. Existují ale jisté pravomoci, které náleží jen senátu a vykonává je bez spolupráce se sněmovnou. Mezi tyto funkce je vyjádření souhlasu se jmenováním ústavních soudců a zažalování prezidenta z důvodu velezrady (Vodička, 2003, s. 246 - 247).

3.2.3. Mandát poslance a senátora

Poslanci a senátoři jsou voleni ve volbách, aby zastupovali občany státu v příslušné komoře Parlamentu. V současné době se v České republice využívá volného mandátu. Poslanci a senátoři jsou po složení slibu věrnosti vázáni jen svým svědomím a vědomím a nejsou vázáni žádnými příkazy. Mandát vzniká zvolením a trvá celou dobu volebního období. Za tuto práci pobírá plat. V České republice platí, že funkce poslance a senátora jsou neslučitelné. Vedle toho jsou tyto funkce neslučitelné s funkcí prezidenta republiky a soudce. Naopak slučitelnost funkcí poslance s funkcí člena vlády je povolena a navíc zcela běžná. Mezi povinnosti členů obou komor je účastnit se jednání své komory a do orgánu do kterých je zvolen. Vedle toho má poslanec právo interpelaci, tedy vznesení dotazu na vládu či na jednotlivé ministry. Oni musí podat informaci či vysvětlení potřebné pro jejich funkce. Oba pobírají navíc imunitu. Nemohou být tedy trestně stíháni. Jediné co mu hrozí je

disciplinární řízení, k němuž je příslušný mandátový a imunitní výbor (Klokočka, 2005, s. 20 - 22).

3.2.4. Komise a výbory

Obě komory mají zřizovat komise, výbory a delegace. Výbory jsou základem legislativní i kontrolní činnosti. V jejich rámci dochází k zásadnímu rozhodování o většině návrhů zákonů. Sněmovna musí vždy zřídit mandátový, imunitní, petiční, rozpočtový, organizační a volební výbor. Samozřejmě může ustanovit i další, v současné době je jich 13. Na návrh jedné pětiny všech poslanců se může zřídit pro vyšetření věcí veřejného zájmu vyšetřovací komise. Senát zřizuje jen organizační, mandátový a imunitní výbor. Dalšími významnými výbory, které nalezneme v obou komorách je ústavně-právní výbor a výbor pro evropskou integraci. Tyto výbory jsou odpovědné příslušné komoře. Mají také své předsedy. Tyto orgány projednávají návrhy zákonů. Velmi důležitou roli hrají organizační výbory, jejichž předsedou je zpravidla předseda dané komory. Ten organizuje a koordinuje činnost komor, jako organizuje zasedání, uděluje pořadí a další. Jednání výborů jsou většinou veřejné, kromě jednání mandátového a imunitního výboru. Na schůzi se může připojit i prezident a členové vlády. Člen vlády je navíc povinen se účastnit schůze, pokud o to byl požádán, aby podal požadované informace či vysvětlení, které výbor potřebuje. Vedle výborů a komisí navíc poslanci a senátoři mohou zřizovat delegace v meziparlamentních organizacích, jakou jsou například Meziparlamentní unie, pro spolupráci s Evropským parlamentem, Středoevropské iniciativy a další (Gerloch, Hřebejk, Zoubek, 2002, s. 176 – 178).

3.3. Legislativní proces

System projednávání zákonů probíhá podle systému trojího čtení. Nejprve to samozřejmě začínám podáním návrhu. Ten může podat poslanec, skupina poslanců, vláda, Senát nebo zastupitelstvo kraje. Více jak polovinu návrhů podává vláda. Vláda se k jednotlivým návrhům může v průběhu třiceti dnů vyjádřit, ale to není pro sněmovnu závazné. Návrh se pak dostane k prvnímu čtení. Před prvním čtením se musí poslanci seznámit s návrhem, který je jím rozeslán. Spolu s návrhem je zaslána i důvodová zpráva, která odůvodňuje nové právní úpravy a předpokládaný finanční a

hospodářský dopad. Pak se přistoupí k prvnímu čtení, kdy se sněmovna rozhodne, zda návrh pustí k dalšímu projednání. Jde o jakési síto, kdy se rozhodne, zda má návrh naději na přijetí. Pokud není vrácen navrhovateli k přepracování, či není zamítnut, postoupí návrh do výboru, kde je pak detailněji projednán. Toto jednání trvá 60 dní, ale může být prodlouženo či zkráceno. Výbor vytvoří usnesení na návrh. Při druhém čtení se diskutuje a projednávají se doporučení výboru. Koná se obecná i podrobná rozprava, kdy se může vyjádřit jakýkoli poslanec a může podat návrh na pozměňovací návrhy. Třetí čtení pak navazuje na druhé. Zde se především hlasuje a opravují se zde jen formální opravy textu a je zde projednáván návrh na návrat do druhého čtení. Pak se hlasuje o zamítnutí, o pozměňovacích návrzích či o přijetí návrhu. Je tu možnost i zkráceného jednání v případě, kdy jsou zásadně ohrožena základní práva a svobody občanů, bezpečnost státu nebo mu hrozí značné škody. Vyhláší se tak stav legislativní nouze.

Poté je návrh předložen Senátu, který má na projednání 30 dní. Pokud do té doby nerozhodne, je návrh považován za přijatý. Druhou možností je, že návrh odmítne, nebo ho vrátí sněmovně s návrhy na změny. Zde se projeví nadřazenost sněmovny, která zamítnutí nebo návrh na změnu může přehlasovat nadpoloviční většinou všech poslanců. Návrh zákona se od Parlamentu dostává konečně k prezidentovi. Ten ho buď přijme, nebo ho vrátí do sněmovny. Ta opět může prezidenta přehlasovat (Winter, 2010, s. 137 – 173).

3.4. Parlamentní volby

Vždy probíhají přímé, všeobecné, rovné a tajné volby. Proto, aby se člověk mohl účastnit voleb, musí splňovat určité podmínky, jako mít české občanství a být ve věku osmnácti let. Pro pasivní volební právo do Poslanecké sněmovny je minimální věk jednadvaceti let a co se týče Senátu České republiky, musí kandidát dovršit čtyřicet let. Volby vyhláší prezident republiky minimálně devadesát dní před jejich konáním.

3.4.1. Poslanecká sněmovna

Do poslanecké sněmovny se volí dle zásad poměrného zastoupení. Volební systém byl často v dřívějších letech vystavován kritice, že napomáhá silně polarizaci

a roztržitosti politického systému. Přispívalo to k nestabilitě vlád, které měly většinou menšinový charakter. Nakonec se podoba volebního systému usadila v roce 2002. Tato podoba byla přijata krátce před volbami do Poslanecké sněmovny. Tato úprava dnes rozděluje území České republiky na čtrnáct volebních obvodů, které odpovídají krajům. Přihlédlo se samozřejmě k tomu, že kraje mají různý počet obyvatel a proto se dospělo k tomu, že v každém volebním obvodu je rozlišný i počet mandátů. Průměrný počet se dnes pohybuje kolem 14,3. Česká republika se tak dostává mezi s velkými volebními obvody. Pro přepočítávání hlasů se pak využívá d'Hodtova metoda volebního dělitele. Mandáty pak dostanou ty strany, které na celostátní úrovni překročili hranici 5% z celkového počtu platných odevzdaných hlasů. Dvoučlenná koalice pak musí překročit 10%, tříčlenné koalice 15% a u vícečlenných koalic je to pak 20% z celkového počtu platných hlasů.

3.4.2. Senát

Pasivní volební právo je podmíněno občanstvím a dovršením 40 let. Pro volby do Senátu se využívá dvoukolový většinový volební systém. Ke zvolení v prvním kole je třeba získat absolutní většinu odevzdaných platných hlasů. Platí, že pokud kandidát nezíská absolutní většinu v prvním kole, koná se kolo druhé, kam postupují první dva kandidáti, kteří získali největší počet hlasů z prvního kola. Ve druhém kole pak už stačí získat prostou většinu hlasů. U voleb do Senátu je pak území rozděleno na 81 volebních obvodů, kde je v každém zvolen jen jeden kandidát.²

² Volby do Parlamentu České republiky, dostupné na: www.psp.cz/docs/texts/elections.html, 27. 4. 2012.

4. Parlament Polska

4.1. Přejchod k demokracii

I Polsko si muselo projít obtížnou cestou k demokracii. Asi největším průlomem však byl tzv. kulatý stůl, který představoval vrchol procesu přechodu k demokracii. Ještě před válkou bylo Polsko velmi neklidnou zemí. Následovaly vlny liberalizace, které sice zaváděly určité novoty do politického systému, ale nezačaly plně fungovat hned. Mezi ně patřilo například zavedení Státního tribunálu, Ústavního soudu a instituce ombudsmana. Přesto tyto vlny postupně formovaly politické prostředí a umožnily lepší přechod k demokracii. Na konci 80. let se Polsko dostalo do hluboké krize, jak ekonomické, tak politické a morální. I když se političtí představitelé snažili zamezit této náladě ve společnosti, situace se začala vymykat z rukou. Představitelé komunistické strany viděli bezvýchodnost situace a začali jednat s opozicí. Tyto kontakty mezi nimi začaly v únoru 1989. Nastává období kulatého stolu. Právě tehdy se domluvili především na ústavních změnách. Mělo především dojít k obnovení politického pluralismu a konání polosoutěživých voleb. Vedle toho dubnová novelizace přinesla řadu změn v institucionální podobě státu. Byl zaveden prezident republiky, senát a Národní shromáždění. Tyto opatření měly trvat čtyři až šest let, ale vydržely asi jeden rok. V roce 1991 se konaly první svobodné parlamentní volby. Po volbách se doufalo, že se brzy přijme nová ústava. Bohužel politická situace byla natolik bouřlivá a konfliktní, že ústavu přijali až v roce 1997. Během této doby sáhlo Polsko po tzv. malé ústavě, která vytyčila základní principy fungování jednotlivých institucí a vztahů mezi nimi. Tato ústava však nadhodnocovala výkonnou moc. Byl zaveden poloprezidentský režim. Během roku 1991 až 1997 se politici stále snažili dohodnout na nové ústavě. Vznikly ústavní komise v každé komoře, nic méně se nedohodli a jednání se protáhla. Ústava je pak konečně schválena a nabyla účinnosti v říjnu 1997. Patří k jedné z nejrozsáhlejších v Evropě (Kubát, 2006, 133 – 149).

4.2. Parlament

Z polské ústavy vyplývá, že zákonodárná moc je svěřena do rukou dvoukomorového parlamentu. Co se však dále dočteme je, že polský parlamentarismus je racionalizovaný. Jedním z rozdílů však je, že vedle parlamentu

se za reprezentanta lidu přiřazuje i prezidentovi, který je volen ve všeobecných přímých volbách. Dále také vymezuje určité mechanismy, které mají napomoci stabilizaci vlády a předcházením vládních krizí. Přesto jde o režim parlamentní, kde zákonodárná moc je v rukou parlamentu. Ten je tvořen dvěma komorami, a to Sejmem a Senátem. Obě tyto komory pak dohromady tvoří Národní shromáždění (Kubát, 2008, s. 17).

4.2.1. Sejm

Sejm je dolní komora parlamentu, která se skládá ze 460 poslanců volených na 4 roky. Mezi hlavní funkce této komory patří samozřejmě legislativní činnost. Vedle této funkce má na starosti spolu s prezidentem vznik a kontrolu vlády. Vedle těchto kompetencí pak jmenuje řadu osob do funkcí významných institucí, a to buďto sám, nebo se souhlasem Senátu. Jde například o jmenování předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu, ombudsmana, Generálního inspektora ochrany osobních údajů, guvernéra Polské národní banky a další. Jeho organizační struktura a fungování jsou řízeny jednacím řádem. Sejm lze rozpustit, a to dvěma způsoby. Buďto se rozpustí sám na základě usnesení alespoň dvou třetin všech poslanců, nebo prezidentem z důvodů neschválení státního rozpočtu, nebo pokud nevyšly všechny tři pokusy na sestavování vlády (Kubát, 2005, s. 51 – 53).

Mezi orgány dolní komory patří předseda, neboli maršálek, prezídium, Konventu seniorů, složené z předsedy, místopředsedů a předsedů poslaneckých klubů. V neposlední řadě také ze stálých řádných výborů a z nestálých mimořádných vyšetřovacích výborů. (Kubát, 2004, s. 276 - 277).

Předseda Sejmu je volen z řad členů dolní komory na návrh alespoň 15 poslanců. Reprezentuje dolní komoru navenek. Vedle toho svolává a řídí nejen zasedání dolní komory, ale kontroluje a řídí činnost prezídia a Konventu seniorů. Sleduje průběh a včasnost práce Sejmu. Předkládá návrh zákona schválený Sejmem Senátu, řeší spory uvnitř dolní komory, stanoví projekt rozpočtu Sejmu a dohlíží na jeho provádění, jmenuje a odvolává šéfa Kanceláře Sejmu. Maršálek je odvolán z funkce, pokud to navrhne alespoň 46 poslanců a souhlasí nadpoloviční většina přítomných poslanců. Prezídium Sejmu se skládá z předsedy a čtyř místopředsedů. Určuje pracovní plán Sejmu, organizuje a koordinuje spolupráci mezi výbory dolní

komory, ustanovení tzv. týdenní sezení, opatřování a organizování vědeckých rad do Sejmu a Senátu. Rada seniorů se skládá z předsedy, místopředsedů a z předsedů a místopředsedů klubů je poradním orgánem prezidia. Rada navrhuje pracovní plány Sejmu, navrhuje pořadí věcí k projednání pro každé zasedání dolní komory. (Skrzydło, 2006, 253 – 257).

4.2.2. Senát

Senát je horní komorou parlamentu, která se skládá se ze 100 poslanců. Tato komora je velmi slabá. To se projevuje především díky tomu, že má stejné funkční období jako Sejm a v případě konce Sejmu, končí i Senát. Je tedy nepřímě rozpustitelný. Navíc Sejm může Senát přehlasovat nadpoloviční většinou všech přítomných poslanců. Tato horní komora se netěší zrovna velké politické vážnosti a jeho funkce jsou minimální. Podílí se především na kompetencích dolní komory. To se týká především zákonodárné činnosti a vyjadřuje souhlas se jmenováním osob do významných institucí (Kubát, 2005, s. 58 – 60).

Organizační struktura a fungování jsou prakticky kopii jednacního řádu dolní komory. I zde najdeme předsedu Senátu a jeho 3 místopředsedy neboli vícemarášky. Ty společně tvoří předsednictvo Senátu, které zasedá každý týden a stanovuje plán činnosti komory a přiděluje různé návrhy zákonu výborům. Předsednictvo je také odpovědné za mezinárodní vztahy, potvrzuje nominace na obsazení meziparlamentních delegací. Členové předsednictva a zástupci frakcí vytvářejí Radu starších neboli Konvent seniorů. Je to poradní orgán a jeho rozhodnutí nejsou závazná. Překládají návrhy programů jednání každého zasedání Sejmu. Tato rada rozhoduje o termínu a pořadu schůzí Senátu. Stejně jako Sejm vytváří výbory stálé a mimořádné, nesmí však vytvořit vyšetřovací výbor. I zde se mohou senátoři přidat k politickým klubům podle politické příslušnosti (Skrzydło, 2006, s. 253 – 257).

Kromě významného příspěvku k legislativnímu orgánu Senátu souhlasí se jmenováním a odvoláním předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu a veřejného ochránce práv pro děti, předseda Institutu národní paměti - Komise pro stíhání zločinů proti Polsku, generální inspektor osobních údajů, Úřad pro elektronické komunikace a jmenování veřejného ochránce práv. Jinak nemá žádnou kontrolu nad

exekutivou. Senát jmenuje a odvolává jednoho člena Národní rady rozhlasu a televize, dva členy Státní rady soudnictví, dva senátory pro Národní radu prokuratury dva členy Ústavu paměti národa, a tři členy Rady pro měnovou politiku³.

4.2.3. Výbory polského parlamentu

Základní práce parlamentu se provádí právě ve výborech. Předseda výboru svolává a řídí ji. Také může k jednání výboru přizvat zástupce profesních a společenských organizací nebo jiné odborníky. Zasedání výboru se mohou účastnit i poslanci z jiných poslaneckých výborů, ale nemají hlasovací právo. Právě v těchto orgánech se projednávají návrh zákonů a otázek, které jim byly předloženy k projednání. V polském Sejmu najdeme výbory dvojího typu. Stálé řádné výbory a nestálé mimořádné vyšetřovací výbory.⁴

Senát také vytváří stálé a mimořádné výbory. Naopak od Sejmu však nemůže vytvářet výbory vyšetřovací. Stejně jako v dolní komoře projednávají výbory návrhy a zákonů a připravují stanoviska pro plénum, kde se poté o návrhu hlasuje. Navíc mají výbory i zákonodárnou iniciativu. Každý senátor je povinen pracovat ve výboru, většinou pracují ale ve dvou zároveň. Také pořádají otevřené schůze k tématům, jako jsou např. lidská práva, ekonomika, zahraniční otázky, problémy místní samosprávy a zdravotnictví (Kysela 2004, 266).

4.2.4. Postavení poslance a senátora

Polská ústava nedovoluje sloučení funkce poslance s funkcí senátora, prezidenta Polská národní banky a prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Poslanci jsou reprezentanti lidu, kteří nejsou vázáni žádnými příkazy voličů, a je chráněn imunitou proti trestnímu stíhání. Mezi prvořadě povinnosti členů patří účast na hlasování na zasedání parlamentu a parlamentních výborů, dodržování příkazů vydané předsedou Sejmu a Senátu. Členové parlamentu mohou požádat členy Rady

³ Senat w systemie konstytucyjnym, dostupné na: <http://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/senat-w-systemie-konstytucyjnym/>, 4.5.2012.

⁴ Sejm of the Republic of Poland: Activity, dostupný na <http://www.sejm.gov.pl/english/prace/cw1.htm>, 5.5.2012.

ministrů a zástupců státní a místní vlády pro informace a upřesnění. Senátoři mají také právo účastnit se zasedání krajských zastupitelstev, okresních rad a zastupitelstev obcí⁵

4.3. Legislativní proces

Celý proces začíná podáním návrhu zákona, které může podat skupina minimálně 15 politiků, výbory Sejmu, Senát, prezident, vláda. Vedle toho mají možnost podat návrh i občané. Musí však předložit návrh, který je podepsaný minimálně 1000 občany. Návrh zákona je nejprve předán předsedovi Sejmu, který má zaručit jejich vytištění a distribuci členů dolní komory. Je-li pochybnost, zda není projekt v rozporu se zákonem, nebo právem Evropské unie, maršál Sejmu nejprve požádá o stanovisko předsednictvo dolní komory, zda může předat projekt legislativnímu výboru, aby vyjádřilo svůj názor. Pokud komise 3/5 většinou schválí projekt, postupuje k projednání na za schůzi Sejmu. Návrh zákona je posléze projednáván ve třech čtení. Zde je zákon projednáván a předkladatel musí informovat dolní komoru o případných finančních dopadech v případě přijetí zákona. Pokud návrh projde, postupuje do Senátu. Ten má několik možností, jak reagovat. Buďto ho přijme, nebo navrhne změny či návrh zavrhnou. Pokud se k návrhu vůbec nevyjádří, po 30 dnech se bere jako přijatý. Pokud návrh zamítne, může ho dolní komora přehlasovat, pokud je na zasedání přítomna alespoň polovina poslanců a více jak polovina souhlasí s návrhem zákona. Parlamentem schválený zákon pak postupuje k prezidentovi. Ten ho může vetovat, nebo ho poslat zpět. I zde může Sejm prezidenta přehlasovat a to $\frac{3}{5}$ většinou za přítomnosti alespoň poloviny poslanců. Prezident také může požádat Ústavní soud o přezkoumání návrhu, zda není v rozporu s ústavou. V případě, že není v rozporu, prezident ho musí podepsat (Kubát, 2008, s. 18 – 19).

V případě ústavních změn, může návrh podat prezident, $\frac{1}{5}$ všech poslanců a Senát. Zákon musí v dolní komoře schválit $\frac{2}{3}$ poslanců za přítomnosti minimálně poloviny. U senátu stačí nadpoloviční většina v přítomnosti alespoň poloviny všech

⁵Constitution of the Republic of Poland, dostupné na:
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>, 4. 5. 2012.

senátorů. Může se ale konat i referendum na žádost prezidenta či Senátu (Mlejnek, 2000, s. 39).

4.4. Parlamentní volby

V případě obou komor se využívají přímé, všeobecné, rovné a tajné volby. Navíc se volby do obou komor konají současně. Aktivní volební právo je stanoveno na 18 let a podmínka polského občanství. Pasivní volební právo je u Sejmu stanoveno na 21 let, u Senátu na 30 let. Nelze kandidovat do obou komor současně. Volby vyhlašuje prezident. Kandidáty navrhuje politická strana, nebo sami voliči. V případě voleb do Sejmu je podmínkou registrace kandidátní listiny ve volebním obvodě. Každý kandidát na senátora musí naopak shromáždit ve volebním obvodě minimálně tři tisíce podpisů. Pokud politické uskupení takto zaregistruje své kandidáty minimálně v polovině všech volebních obvodů, potom jsou jeho kandidátky v ostatních volebních obvodech zaregistrovány automaticky (Kubát, 2008, s. 19 – 21).

4.4.1. Sejm

Zde se volební systém dost často měnil. Po roce 1989 se konalo celkem šest parlamentních voleb. Z toho dvoje byly předčasné, a to v roce 1993 a 2007. Bylo použito čtyř volebních systémů. Pro Polsko jsou typické volební reformy. Dnes ale funguje proporční volební systém. Poslanci jsou voleni v regionálních volebních obvodech. Těch je dohromady 41. Je zde udělováno od 7 do 19 mandátů. Pro přepočítávání hlasů se používá d'Hondtova metoda volebního dělitele. Pro politické strany platí 5% volební klauzule, pro koalice 8%. Co se týče stran, reprezentující národnostní menšiny, ty jsou od volební klauzule osvobozeny (Šedo, 2007, s. 42 – 43).

4.4.2. Senát

Zde se využívá systém tzv. blokového hlasování. Je to systém prosté většiny kombinovaný s vícemandátovými volebními obvody. Volič má k dispozici tolik hlasů, kolik je v obvodě mandátů. Hlasy nelze kumulovat, tedy nelze všechny hlasy dát

jednomu kandidátovi. Je zde 40 volebních obvodů a jejich velikost je kolem 2 až 4 mandátů. Kubát nové demokracie (Kubát, 2004, s. 286 – 287).

5. Parlament Slovinska

5.1. Přejchod k demokracii

Slovinská opozice patřila v Jugoslávii k jedné z nejprogresivnějších. Právě ona vznesla nároky na pozvolné rozvazování vztahů s federací a její následné opuštění. Začaly vystupovat organizace, které se dožadovaly změn systému, opuštění federace a zavádění parlamentní demokracie. Z počátku se stát snažil potlačit tyto snahy, ale výsledkem bylo jen vytváření opozičních hnutí a stran. Tyto strany se dožadovaly samostatného Slovinska a demokracie. Díky silící opozici pak dochází k rozhovorům, které vedly v roce 1989 k novelizaci ústavy, kde byla vyškrtuta vedoucí úloha komunistické strany. Politickému pluralismu už nic nebránilo a mohly proběhnout první svobodné volby, ze které vítězně vyšla nekomunistická strana. Rozpad celé Jugoslávie byl blízko a situace byla napjatá. Požadavkem obyvatel Slovinska byl samozřejmě samostatný stát. Konalo se referendum, kde se většina obyvatel vyjádřila pro samostatnost. Parlamentu už nebránilo nic, aby vyhlásilo samostatnost Slovinska a 25. června 1991 přijímá Deklaraci nezávislosti. Na to Jugoslávie reagovala obsazením země. Po desetidenní válce se však vojsko stáhlo a vyhlásilo se tříměsíční moratorium. Tyto tři měsíce však byly zbytečné, protože po uplynutí této doby byla zavedena slovinská měna a Slovinsko začalo být uznáváno jako samostatný stát a 23. prosince 1991 přijímá parlament svojí ústavu a později i zákon o volbách do obou komor parlamentu. Uskutečnily se první volby v tomto samostatném státě. Po těchto volbách se snažili provádět ekonomické a společenské reformy. Přeměna na demokratický stát slavila úspěchy. Dnes je Slovinsko součástí řady organizací, jak na regionální úrovni, tak kontinentální (Šaratín, 2004, s. 385 – 387).

5.2. Parlament

Jelikož Slovinsko má parlamentní režim, je jasné, že zákonodárná moc je opět svěřena do péče dvoukomorového Parlamentu. Ten je tvořen Státním sborem a Státní radou. I zde je jasná převaha dolní komory. Nemá tedy mnoho pravomocí. Stejně jako v ostatních státech i zde parlament zastává důležité funkce a pravomoci

ve státě. Jedním z nejdůležitějších je samozřejmě legislativní proces (Šaratín, 2004, s. 388).

5.2.1. Státní sbor

Také se můžeme setkat s označením Národní shromáždění. Tato dolní komora parlamentu se skládá z 90 členů, z toho 88 volených ve všeobecných přímých tajných volbách na čtyři roky. Zbylí dva poslanci jsou voleni italskými a maďarskými národnostními menšinami. Každá si volí po jednom. Existuje zde neslučitelnost funkcí poslance s jinými významnými funkcemi. Co se týče funkce ve vládě, pokud je poslanec zvolen do čela vlády, nebo jen jako ministr, jeho působení v dolní komoře je přerušeno a nahrazuje ho náhradník. Poté, co ukončí své působení ve vládě, se opět může vrátit na svůj post poslance (Cabada, 2005, s. 155 – 156).

Mezi orgány Státního sboru patří předsednictvo, které se skládá z předsedy a 3 místopředsedů. Ti jsou voleni všemi poslanci. Předseda shromáždění pak svolává a řídí jeho schůze. Zajišťuje chod komory podle jednacího řádu a stará se o spolupráci mezi komorou, prezidentem, vládou a dalšími orgány. Podepisuje zákony, rozděluje úkoly a řeší spory uvnitř komory (Cabada, 2008, s. 242 – 243).

Sbor je usnášeníschopný, pokud je přítomna většina členů. Vedle schvalování zákonů má za úkol ratifikaci mezinárodní smluv a přijímání jiných rozhodnutí, která jsou v jeho kompetenci. Samozřejmě nejdůležitějším činností je legislativní proces. Vedle zákonodárné iniciativy mu pak náleží další pravomoci. Mezi ty nejdůležitější patří ustanovení vlády a její následná kontrola. Vláda je na parlamentu plně závislá. Mezi nástroje kontroly patří i právo na interpelaci. Toho může využít skupina alespoň deseti poslanců a podat návrh na rozpravu práce ministra. Poté dojde na hlasování o tom, zda daného ministra odvolat či ne. Může tak docházet ke změně vlády i bez souhlasu předsedy dolní komory. Důležité je ale zmínit, že nový nastupující ministr musí být jmenován již tři měsíce od odvolání jeho předchůdce. Pokud k tomu nedojde, bere se to jako vyslovení nedůvěry celé vládě (Cabada, 2005, s. 160 - 161).

Ve shromáždění také nalezneme poslanecké kluby, které mohou založit minimálně 3 poslanci se stejnou stranickou příslušností. Každý může být členem jen

jednoho klubu. Existuje však zde pravidlo, že pokud se klub rozpadne, členové se mohou včlenit do jiného, nebo založit klub nezávislých poslanců. Tento klub může však být založen jen jedenkrát během volebního období (Cabada, 2000, s. 142).

5.2.2. Státní rada

Tato horní komora se skládá ze 40 členů. Prvních 22 představuje zástupce lokální samosprávy. Zbýlých 18 reprezentuje sociální, hospodářské a profesionální zájmy občanů. Těchto 18 funkcionářů se rozdělují na zastupitele zaměstnavatelů (4), zaměstnanců, tedy odborových svazů (4), zemědělců, živnostníků a samostatných povolání (4) a nehmopodářských činností (6). Členové této rady jsou voleni na pět let a tato funkce je považována za čestnou, tedy za ni nedostávají zaplaceno. Mají jiná zaměstnání, která je živí a je důležité, aby si toto zaměstnání udrželi a reprezentovali tak ty skupiny a měli s nimi i stálý kontakt. Neplatí tedy pro ně neslučitelnost funkce s jinými, až na funkce vykonávané členem dolní komory, prezidenta, člena vlády apod. Jsou voleni na pět let a volba probíhá pro každou skupinu zvlášť.⁶

Stejně jako u dolní komory i horní má své předsednictvo, které je tvořené předsedou a místopředsedy, kteří jsou volni na 2,5 roku, mohou být ale znovu zvoleni. Předseda svolává a vede zasedání rady. Existuje tady tzv. korespondenční schůze, kdy předseda horní komory kontaktuje, buďto telefonem nebo jiným způsobem, zbylé radní a optá se na jejich názory na konkrétní problém. Otázka musí být jasně stanovena a mělo by se na ní dát odpovědět ano či ne. Na první řádné schůzi pak musí odůvodnit, proč zvolil právě tuto cestu. Horní komora je jinak usnášeníschopná, pokud je přítomna alespoň polovina členů a pro návrh souhlasí relativní většina (Šaratín, 2004, s. 388)..

Státní rada spolupracuje jen s jedním orgánem v celém tomto systému a tím je Státní sbor. Právě jemu může předkládat návrhy zákonů a své mínění o různých záležitostech. Má i možnost vyžádat si obnovení jednání o určité problematice a zákonu. Toto právo horní komory je ale trochu znehodnocené díky ústavě, ve které stojí, že horní komora má vyjádřit svůj nesouhlas se zákonem přijatým dolní komorou do sedmi dnů od jeho schválení. Problém je v tom, že na to mají sedm dnů od přijetí

⁶ About the National Council, dostupný na: http://www.ds-rs.si/en/?q=about_NC, 5. 5. 2012.

zákona a ne ode dne, kdy jim byl doručen text přijatého zákona. Zde se právě hojně využívá korespondenčního jednání. Ale i přes veto Státní rady může Státní sbor svůj návrh protlačit a veto přehlasovat. Státní rada má taky právo vyzvat Státní sbor, aby zahájil vyšetřování ve věcech veřejného zájmu. Naopak na žádost dolní komory je povinna vyjádřit své stanovisko k určité projednávané věci. Je zde velmi důležitá komunikace mezi těmito komorami. Předseda dolní komory proto informuje předsedu horní komory o všech schůzích a Státní rada má právo vyjádřit své stanovisko již v průběhu příprav zákona. Má ale jen formu doporučení (Cabada, 2000, 144 – 145).

Zajímavost, kterou najdeme v této komoře je, že zde nenajdeme poslanecké kluby. Zde jsou kluby vytvářeny podle oblasti, které zastupují a za které byli zvoleni. Politická příslušnost zde nemá žádný význam. Státní rada má tedy pět klubů (Cabada, 2005, 164).

5.2.3. Mandát poslance a senátora

Poslanci zastupují všechny občany Slovinska. Nejsou vázáni žádnými pokyny a jejich rozhodnutí nesmí být vázáno na jakýkoli nátlak. Pobírají za funkci plat, takže nemohou mít další zaměstnání. Nemůže být trestně stíhán a bez souhlasu Státního shromáždění nemůže být ani zatčen a podroben trestnímu řízení. Jeho funkce je neslučitelná s funkcí Státní rady. Pokud je poslanec zvolen do funkce člena vlády, jeho mandát se pozastavuje, nahradí ho nástupce, který v případě, že se původní poslanec má vrátit, místo znovu uvolní. Může navrhopvat zákony, předkládat právní akty k projednání a navrhnout hlasování o vypsání referenda. Rovněž má právo na interpelaci člena vlády. Co se týče člena Státní rady jeho funkce je čestná a tudíž neplacená. Nesmí být členem Státního sboru. Používají stejnou imunitu jako členové dolní komory. Nemohou být tedy postihnuti za projevy a hlasování na schůzích Státní rady (Klokočka, 2005, s. 314 - 318).

5.2.4. Výbory a komise

Na výbory a stálé a mimořádné komise a delegace je rozdělena hlavně dolní komora parlamentu. Jelikož je tato komora početně malá, dochází k tomu, že poslanec je často členem až několika výborů a komisí, což pro něj bývá velmi náročné jak po časové stránce, tak specializační. Můžeme sem zařadit i Kolegium

předsedy Národního shromáždění, které můžeme označit za zvláštní poradní orgán. Toto kolegium je tvořeno předsedou, místopředsedy, poslanci politických klubů a poslanci zvolení národnostními menšinami. Toto kolegium si může povolat každý z členů dolní komory. Co se týče horní komory i ta se dělí na stále a tzv. ad hoc komise. Jejich předsedové jsou voleni na 2,5 roku. Důležitá je komunikace mezi těmito pracovními orgány. Orgány Státního sboru tak komunikují již během příprav zákona s výbory a komisemi Státní rady a jednají spolu o návrzích a připomínkách (Cabada, 2005, 158).

5.3. Legislativní proces

Ústava dovoluje podávat návrhy zákonů jen vládě, poslanci či skupině poslanců dolní komory, Státní radě nebo minimálně 5000 občanů s aktivním volebním právem. Návrh zákona musí projít třemi čteními. Ve výjimečných případech je možné všechna tři čtení provést v rámci jedné schůze, nebo popřípadě lze využít tzv. rychlé či zkrácené řízení. Rychlé řízení je možné provést, pokud si to vyžadují mimořádné zájmy státu. Je to v případě přírodní katastrofy, ohrožení státu atd. Všechna tři čtení se v tomto případě odehrají během jedné schůze. Co se týče zkráceného řízení, to probíhá v případě méně náročných změn nebo doplnění zákona. Během každého projednání návrhu a ještě před hlasováním se ještě vždy vyjádří Sekretariát pro zákonodárství a právní záležitosti a sdělí svůj postoj a názor k projednávanému návrhu zákona. Tento sekretariát se skládá z právních odborníků, kteří musí posoudit, zda je návrh v souladu s ústavou a právním systémem republiky. Než se ale návrh vůbec dostane na projednání do dolní komory, je nejprve probrán v rámci příslušného parlamentního výboru. Ten se k návrhu také vyjádří a navrhne pozměňovací návrh, který musí být do návrhu zaneseny ještě před prvním čtením.

V prvním čtení je pak návrh představen poslancům a je zahájena rozprava. Zde se ještě nesmějí navrhnout dodatky, jen případné doplňovací či pozměňovací návrhy. Na konci tohoto prvního čtení se pak návrh může dostat do druhého čtení, nebo je vyzván případný výbor či sekretariát, aby ještě návrh upravil podle stanovisek Státního sboru nebo poslední možností je nepřijetí návrhu. Následuje druhé čtení, kde se jedná a rozhoduje o každé kapitole zvlášť a diskutuje se i o názvu zákona. Opět mohou být navrženy některé změny a doplňky. Na základě rozhodnutí poslanců pak výbor či sekretariát připraví návrh do třetího čtení. Ve třetím čtení pak

dochází k rozpravě o návrhu jako celku a jednotlivé kapitoly už nejsou řešeny každá zvlášť. Zde už můžou návrhy na změny podávat jen skupina minimálně 10 poslanců, příslušný výbor, poslanecký klub, předkladatel návrhu či vláda. Pak se o návrhu hlasuje. Je přijat relativní většinou, pokud zákon či ústava nestanoví jinak. Pokud se jedná o právé týkající se práv národnostních menšin, musí s nimi souhlasit oba poslanci zvolení za tyto menšiny. Po přijetí zákona Státním sborem se má k návrhu vyjádřit i Státní rada. Ta je ale jak jsem zmínila znevýhodněna ústavou a má jen několik dní k vyjádření. Pokud v této době rada zákon nevetuje je považován za přijatý. Pokud ho vetuje je i přesto přijata, pokud v opakovaném hlasování získá ve Státním sboru naprostou většinu hlasů. Po přijetí je pak dán prezidentovi k podpisu (Cabada, 2008, s. 245 – 246).

5.4. Parlamentní volby

5.4.1. Státní sbor

Ve Slovinsku se pro volby využívá systém poměrného zastoupení. Mezi podmínky pro možnost účastnit se voleb je státní občanství, dosažení určitého věku, kdy v případě Slovinska jde o dosažení 18 let jak pro aktivní, tak i pasivní volební právo. Kandidáti jsou voleni v 8 volebních obvodech, kde se v každém zvolí 11 poslanců. Vedle těchto poslanců jsou dvě místa rezervována pro dva poslance zvolené italskou a maďarskou menšinou. Každý volební obvod je pak dále rozdělen na 11 volebních okrsků, kde je zvoleno po jednom poslanci. Plyne z toho, že každý poslanec zastupuje zhruba stejný počet obyvatel. Rozdělují se mandáty na dvou úrovních, na úrovni volebního obvodu a pak na úrovni státu. Co se týče úrovně volebních obvodů, jsou přerozdělovány větší počty mandátů. Využívá se Droopovy kvóty. Zbytek hlasů, které se nerozdělily na úrovni volební obvodů, se rozdělují v rámci úrovně státní pomocí d'Hondtovy metody volebního dělitele. Na tyto mandáty však mají nárok jen ty strany, které kandidovaly ve dvou a více obvodech a získaly v nich minimálně tři mandáty. Kandidáty předkládají politické strany či voliči. Politická strana může předložit i kandidátky ve všech volebních obvodech, ale jen pokud s tím souhlasí alespoň tři poslanci zvolení v minulých volbách za jejich stranu. Pokud s tím nesouhlasí, může listinu podat v každé volební jednotce odděleně. Tuto listinu pak předkládají poslanci, kteří jsou příslušníci dané strany a pobývají na tomto území volebního obvodu a musí jí podepsat alespoň 50 voličů z této jednotky. Tato

kandidátka musí být schválena stranou a do 25 dnů před konáním voleb musí být doručena volební komisi příslušné volební jednotky. Volební klauzule je stanovena na 4% (Šaradín 2004, s. 394).

5.4.2. Státí rada

I zde je aktivní i pasivní volební právo stanoveno na 18 let. Jde o volbu nepřímou, kterou nevykonávají sami občané státu. Navíc zde platí, že zde není povinnost slovinského občanství. Účastnit se mohou i cizinci, kteří jsou členem nějaké zájmové skupiny. Mají ale jen právo aktivní a volí jen svého zástupce, který bude zastupovat jeho zájmovou skupinu. Nemůže volit zástupce místní samosprávy. Volby se konají ve zvláštních volebních orgánech, jako jsou komory, odbory, atd. Co se týče voleb zástupců za místní samosprávu, je vymezeno 22 volebních obvodů, kde je voleno 22 členů rady. Z každého obvodu je zvolen jeden rada. Jedná se o volbu nepřímou, kterou vykonávají orgány, které jsou tvořeny představiteli jednotlivých občin (Šaradín 2004, s. 394 - 395).

6. Komparace

Česká republika, Polsko a Slovinsko jsou všechny demokratické země s parlamentní formou vlády. Všechny tři země se musely poprat s komunistickým režimem, který u nich vládl do konce. Je jasné, že tyto země neměly přesně stejný postup při převratu. Není jedno určité datum, které by určovalo přesný začátek této přeměny. V České republice za symbolické datum považujeme 17. listopad 1989, v Polsku za počátek považují zahájení diskuze u kulatého stolu mezi komunistickou stranou a opozicí a u Slovinska to byla rostoucí síla opozice, která vyvedla zemi z komunismu. Přestože v každé ze zmíněných zemí jinak, všechny země musely přijmout nové demokratické ústavy, zřídit nové orgány a instituce, na čemž se parlamenty hodně podílely. Jen Polsko se zde trochu vyjímá, protože novou demokratickou ústavu přijalo až v roce 1997 a do té doby si vystačilo s tzv. malou ústavou. Parlamenty, které se podílely na přeměně státního uspořádání, jsou dnes nezastupitelnou součástí systému. U všech třech zemí je zákonodárná moc svěřena do rukou dvoukomorového parlamentu, který zastává velmi důležité funkce ve státě. Všechny parlamenty mají reprezentativní, kontrolní a zákonodárnou funkci. Při svém výkonu jsou vázány ústavou a základní lidská práva a svobody. Dnes jsou Česká republika, Polsko a Slovinsko součástí Evropské unie a musí se vypořádat s tlakem, který EU vyvíjí na jejich parlamenty.

Parlamenty České republiky, Polska a Slovinska jsou dvoukomorové. Všechny dolní komory parlamentů jsou nepochybně silnější než horní komory. V těchto zemích tedy nalezneme asymetrický bikameralismus, kdy jedna z komor je silnější než druhá. Což dokazuje možnost dolních komor přehlasovat horní komory, které odmítnou například návrh zákona.

Nejprve porovnáme dolní komory parlamentů České republiky, Polska a Slovinska. Tyto dolní komory se od sebe liší počtem členů. Nejvíce má polský parlament a nejméně má slovinský parlament. Česko je uprostřed. Vyplývá z toho i to, že každý z členů zastupuje jiný počet obyvatel. Člen Sejmu tedy zastupuje nejvíce obyvatel a člen Státního sboru nejméně. Můžeme z toho odvodit, že čím více obyvatel země má, tím více občanů zastupuje jeden člen dolní komory.

Všechny dolní komory mají své orgány a zřizují komise a výbory. U orgánů je vždy volen předseda komory, který má na starosti zajištění organizačních záležitostí dolní komory. Funkce předsedů dolních komor parlamentů výrazně neliší. Všichni zastupují dolní komoru navenek, zajišťují chod komory, svolávají, řídí, zahajují a ukončují zasedání komor. Také jim náleží pravomoc, kdy mohou zastupovat funkci prezidenta, není-li tento post obsazen či prezident ze závažných důvodů nemůže svoji funkci vykonávat. Předsedové rozdělují úkoly, pověřují výbory k projednání návrhů zákona. Všechny tři dolní komory také volí ze svých řad místopředsedy, kteří zastupují předsedy komor podle určeného pořadí. Polsko se trochu odlišuje tím, že kromě předsedy a místopředsedů patří do jeho organizační struktury prezídiu, které se skládá z předsedy a místopředsedů. Určuje pracovní plán Sejmu, organizuje a koordinuje spolupráci mezi výbory dolní komory, ustanovení tzv. týdenní sezení, opatřování a organizování vědeckých rad do Sejmu a Senátu. Také zde najdeme Radu seniorů, což je poradní orgán, který se skládá z předsedy, místopředsedů a z předsedů a místopředsedů klubů je poradním orgánem prezídia. Jeho stanoviska nejsou závazná.

Všechny dolní komory mají podobné funkce a pravomoci. Mezi nejdůležitější patří především funkce při legislativním procesu. Vedle toho mají řadu dalších pravomocí, jako například ratifikace mezinárodních smluv a jmenují představitele některých nejdůležitějších úřadů a institucí, řeší otázky týkající se obrany země, vedle návrhů zákona schvalují státní rozpočet. Velmi důležitou roli také hrají v případě tvoření a kontroly vlády. Nově vzniklé vlády tak musí požádat dolní komory o vyslovení důvěry. Pokud dolní komora nevysloví důvěru, vláda se rozpadá a musí být vytvořena nová. Na rozdíl od České republiky má polský Sejm a slovinský Státní sbor udělovat nedůvěru tzv. konstruktivním větím nedůvěry. To umožňuje odvolat stávající vládu pouze tehdy, že parlament ještě předtím vysloví důvěru vládě nové. Česká republika naopak využívá vyslovení nedůvěry, které má za následek demisi vlády. Už se ale neohlíží na to, zda bude možné sestavit vládu novou. Mezi další nástroje kontroly vlády je také dotazování a interpelace.

Postavení poslanců je také stejné. Ve všech třech případech jsou poslanci za výkon své služby placeni ze státního rozpočtu, nejsou při výkonu své činnosti nikomu odpovědní a nejsou vázání příkazy voličů. Jsou volenými zástupci lidu, kteří jsou voleni na čtyři roky. Navíc disponují poslaneckou imunitou, takže nemohou být

trestně stíhání. V rámci imunity se liší jen v tom, že v České republice a v Polsku mohou být členové dolní komory vydání trestnímu stíhání pouze se souhlasem jejich příslušné komory. U slovinské Státní rady je člen chráněn imunitou pouze tehdy, pokud trest odnětí svobody za spáchaný čin nepřekročí hranici pěti let. Členové všech tří dolních komor jsou na tom podobně, i co se týče jejich slučitelnosti funkcí. Ve všech třech případech platí neslučitelnost funkcí s výkonem funkce člena horní komory, prezidenta národní banky, prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu atd. Je ale možné sloučení funkce člena dolní komory s funkcí člena vlády. V České republice je toto zcela běžné, ve Slovinsku se tato situace řeší tak, že pokud člen Státního sboru získá funkci člena vlády, je jeho mandát v dolní komoře pozastaven, je nahrazen náhradníkem, který přebírá jeho mandát. Po ukončení funkce ve vládě se aktér znovu vrací do Státního sboru a náhradník, který ho zastupoval, je povinen vrátit mu jeho místo. Ve všech případech jde tedy o volné mandáty, kdy členové dolních komor nejsou vázáni příkazy voličů. Mohou být ale ovlivňováni politickými stranami a frakcemi, do kterých patří.

Všechny tři dolní komory vytvářejí komise a výbory. Výbory v Poslanecké sněmovně, Sejmu a Státním sboru vykonávají základní práci parlamentu. Projednávají se zde návrhy zákonů a stanoviska těchto orgánů jsou velmi důležitá pro pozdější hlasování. V každé dolní komoře samozřejmě existuje odlišný počet výborů a komisí, které projednávají přidělené otázky. Nijak výrazně se ale od sebe neliší. Každý poslanec je povinen účastnit se sezení svého výboru. Co se týče Slovinska je zde časté, že kvůli malému počtu poslanců Státního sboru a poměrně velkému počtu výboru je zde zcela běžné, že jeden poslanec je často členem více než jednoho výboru. Toto je velmi náročné na čas a způsobuje to přetížení člena slovinské dolní komory. Na oplátku ale získávají větší finanční ohodnocení.

V České republice, Polsku a Slovinsku probíhají volby do dolních komor v předem stanovených intervalech. Volí se na základě všeobecného, tajného, rovného a přímého hlasování. Ve všech případech volby vyhlašuje prezident republiky. Aktivní volební právo je podmíněno občanstvím a dovršení 18 let. Pasivní volební právo je pro dolní komoru České republiky a Polska 21 let, u slovinského Státního sboru je podmínka dovršení pouze 18 let. Ve všech zemích se využívá proporční volební systém. V České republice, Polsku i Slovinsku se pro

přepočítávání hlasů používá d'Hodtova metoda volebního dělitele. Volební klauzule je v České republice a Polsku nastavena na 5% u Slovinska je pak o jedno procento menší. Určitou výjimku zde představuje Slovinsko. V jeho případě je voleno 88 poslanců a zbylé dva mandáty jsou vyhrazeny pro dva zástupce italské a maďarské menšiny. Při volbách těchto dvou poslanců se využívá tzv. Bordova volebního systému. Specifikem polských voleb je zase to, že se volby do Sejmu a Senátu konají ve stejnou dobu. Polský senát je tedy na rozdíl od ostatních dvou horních komor rozpustitelný. Dojde – li k rozpuštění dolní komory, automaticky se rozpouští i komora horní.

Poslanecká sněmovna, Sejm i Státní sbor mohou být během své funkce rozpuštěny prezidentem republiky, pokud nevyšly všechny tři pokusy na sestavování vlády. Vedle toho Sejm se může rozpustit i sám na základě usnesení alespoň dvou třetin všech poslanců.

Horní komory parlamentů mají v politických systémech svých zemí podobné postavení. Senát České republiky, polský senát a Státní rada jsou označovány za slabší komory, které se netěší velké pozornosti ani popularitě. Mohli bychom je spíše označit za doplňkové komory a jsou většinou ve stínu prvních komor parlamentů. Všechny tři horní komory mají menší počet členů než dolní komory, na první místě je polský Senát se 100 členy, pak je Česká republika s 81 členy a poslední je slovinská Státní rada se 40 členy. Velkou výjimku ale tvoří slovinská Státní rada. Ze 40 členů 22 představuje zástupce lokální samosprávy, kteří jsou voleni nepřímo představiteli občin. Zbýlých 18 členů jsou zástupci různých společenských skupin. Horní komora České republiky a Polska jsou politickou reprezentací.

Organizační struktura horních komor parlamentů je řešena stejně jako příslušných dolních komor. Ve všech třech horních komorách je tedy volen předseda, který reprezentuje komoru navenek, svolává, řídí, zahajuje a ukončuje zasedání komory. Dále jsou voleni místopředsedové, kteří zastupují předsedu komory podle předem určeného pořadí. V případě Polska v horní komoře dále najdeme Předsednictvo senátu a Radu seniorů, které vykonávají stejné pravomoci a funkce jako u Sejmu. Výjimku tu tvoří předseda slovinské Státní rady, který svolává korespondenční schůze.

V případě kompetencí Senátu České republiky, Senátu Polska a Státní rady zjistíme, že slovinská horní komora se znovu odlišuje. Ústavní změny musí být v případě České republiky a Polska přijato oběma komorami. Státní rada nemá možnost potvrdit ústavní změny. Navíc se má k návrhu schváleného zákona Státním sborem vyjádřit během sedmi dnů. U horních komor České republiky a Polska mají na projednání návrhu zákona horní komory třicet dní. Díky této velmi krátké době právě předseda horní komory hojně využívá korespondenčních schůzek.

Horní komory komparovaných zemí jsou podstatně slabší než komory dolní. Mají nejen omezenější funkce a pravomoci. Mohou předkládat návrhy zákonů a disponují suspenzivním vetem, přesto je můžou dolní komory parlamentů přehlasovat. Je jejich hlasování o návrh zákona je ale důležité, protože tak zpomalí legislativní proces, dají více prostoru pro nové zvážení zákona, nejedná se ukvapeně. Dochází tak ke zkvalitnění zákonodárského procesu, kdy je o zákoně znova jednáno a hlasováno.

Pokud porovnáme horní komory České republiky, Polska a Slovinska zjistíme, že Senát České republiky je silnější než ostatní dvě horní komory. Na rozdíl od Senátu Polska je nerozpuštělný. Navíc plní důležitou roli v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny, kdy za ni přebírá v omezeném rozsahu její pravomoci. Je tak zachována kontinuita systému a nedochází k chaosu. Naopak je-li rozpuštěna dolní komora Polska automaticky je rozpuštěn i Senát. Při schvalování státního rozpočtu ale Senát České republiky nezasahuje. Tato pravomoc spadá výhradně do kompetence Poslanecké sněmovny.

Stejně jako Poslanecká sněmovna, Sejm a Státní sbor zřizují komise a výbory, i horní komory České republiky, Polska a Slovinska zřizují tyto orgány. I v tomto případě vykonávají důležitou činnost, a to projednávání návrhů zákona, které již schválily dolní komory parlamentů. Velmi důležitá je komunikace mezi výbory horní a dolní komory Slovinska. Je to především proto, že horní komora má na projednání návrhu zákona jen sedm dní. Orgány Státního sboru tak komunikují již během příprav zákona s výbory a komisemi Státní rady a jednají spolu o návrzích a připomínkách.

Postavení člena horní komory Parlamentu České republiky, Polska a Slovinska je skoro shodné jako postavení člena dolních komor těchto parlamentů. V případě České republiky a Polska jsou členové obou senátu placeni ze státního rozpočtu, ze své funkce nejsou nikomu odpovědni, nejsou vázáni žádnými příkazy voličů a disponují imunitou. Jejich funkce je neslučitelná s funkcí člena dolní komory, prezidenta, prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a dalších. Velký rozdíl najdeme v případě člena Státní rady, který svoji funkci vykonávají jako čestnou a nejsou za ni placeni. Naopak je lepší, když si ponechají své dosavadní zaměstnání a jsou tak stále ve spojení se zájmovou skupinou, kterou zastupují v horní komoře. Navíc zde nenajdeme ani politické kluby. Členové nejsou politickými reprezentanty. Frakce tu sice najdeme, ale jsou to kluby, která zastupují zájmové skupiny a ne skupiny se stejnou politickou orientací.

Volby do horních komor České republiky a Polska probíhají na základě všeobecných, přímých svobodných a tajných voleb. Pasivní volební právo je podmíněno v těchto dvou zemích podmíněno občanstvím dané země a dovršením určitého věku, 40 let u Senátu České republiky, 30 let u senátora v Polsku a pouhých 18 let u Slovinska. Takto sníženou hranici můžeme odůvodnit tím, že horní komora slovinské parlamentu není založena na politické reprezentaci, ale zájmové. U těchto dvou zemí jsou volby dost podobné. Nepatrný rozdíl najdeme i v období, na které jsou senátoři voleni a že volby do dolní a horní komory polského parlamentu se konají ve stejnou dobu. Velkou výjimku tvoří volby do Státní rady. Ty probíhají nepřímě. 22 kandidátů jsem voleno nepřímě zástupci občin. Zbýlých 18 je voleno nepřímě ve volených komorách a odborech. Zajímavé je i to, že se volby mohou účastnit i cizinci, kteří jsou členy nějaké zájmové skupiny, ale mají jen aktivní volební právo.

Nejdůležitější pravomoc všech parlamentu je zákonodárná činnost, která je podobná ve všech třech zemích. Až na určité výjimky mohou návrhy podávat vláda, horní komory a skupina poslanců. V Polsku může návrh podat výbor Sejmu a i občané, pokud ho podpoří a podepíše alespoň 1000 občanů. Ve Slovinsku může návrh podat jeden poslanec a 5000 občanů s aktivním volebním právem. U České republiky mohou návrhy podávat i zastupitelstva kraje. Pak se dostává do dolních komor, kde jsou nejprve předány výborům k projednání. Pak se dostávají do pléna,

kde se znovu diskutuje ve třech čtení. Poté se dostávají vždy do horních komor, až na určité výjimky. Slovinská Státní rada například nejedná o ústavních změnách, o rozpočtu zase rozhoduje jen Poslanecká sněmovna. V případě České republiky a Polska mají senáty třicetidenní lhůtu na projednání návrhů. U slovinské Státní rady je lhůta kratší. I přes nesouhlas horních komor může být návrh přijat, pokud je jeho veto přehlasováno dolní komorou. Schválený zákon pak podepisuje prezident republiky.

7. Závěr

Česká republika, Polsko a Slovinsko jsou parlamentní republiky, ve kterých je zákonodárná moc svěřena dvoukomorovému parlamentu. V těchto třech případech se jedná o asymetrický bikameralismus, kdy jsou dolní komory silnější a nadřazenější komorám horním. Dolní komory využívají především v případě, kdy horní komora vetuje návrh zákona, který byl již přijat v dolní komoře parlamentu. Navíc zastávají více důležitých funkcí a pravomocí než komory horní. Často se tak setkáme s kritikou, že horní komory jsou zbytečné a měly by se zrušit. Přesto si myslím, že jejich absence by narušila celý systém. Ústavy přiznávají horním komorám důležité funkce, kdy zastávají reprezentativní a kontrolní funkce. Díky nim je tak zkvalitněn zákonodárný proces, nedochází k unáhleným rozhodnutím, která jsou učiněna na základě chvilkové shody v jednou rozhodovacím orgánu. Jde o určitý systém brzd a protivah. Nedochází k zablokování systému právě díky tomu, že dolní komora má možnost komoru horní přehlasovat.

Dolní komora v České republice je nazývána Poslaneckou sněmovnou a horní komora Senát. U Polska je dolní komora označována jako Sejm a horní jako Senát. U parlamentu Slovinska se setkáváme s označením Státní sbor pro dolní komoru a Státní rada pro komoru horní. Horní komory se od dolních komor liší nejen počtem, ale i volebním systémem. Je dobré, když se horní komora trochu odlišuje. Jedině tak může sloužit jako účinný systém kontroly. Vyvažuje se tak vliv dolní komory a zlepšuje se tak zákonodárný proces.

Na začátku jsem stanovila hypotézu, že parlamenty České republiky, Polska a Slovinska jsou si v některých kritériích podobné. Dle mého názoru můžu tuto hypotézu potvrdit. Jsou tam jisté odlišnosti, které od sebe tyto tři parlamenty odlišují. Nejvíce jich najdeme v případě parlamentu ve Slovinsku, přesněji v horní komoře parlamentu. Největší rozdíl je v tom, že jde o horní komoru, která zastupuje zájmové skupiny jako zaměstnance, zaměstnavatele, živnostníky a další skupiny. Nejde tedy o politickou reprezentaci jako u horních komor České republiky a Polska. Navíc je volena nepřímou. Ve většině případů jsou totiž volby všeobecné, přímé, rovné a tajné. Aktivní volební právo je v tomto případě přiděleno i cizincům, kteří jsou členy nějaké zájmové skupiny, které jsou zastoupeny v horní komoře. Funkce členů je navíc čestná a neplacená. Další rozdíly najdeme ve všech parlamentech, jak v počtu členů

dolních a horních komor, určité odlišnosti najdeme i v případě organizace, kdy v polském parlamentu najdeme kromě předsedy komory a místopředsedů i Prezídium a Radu seniorů. Také najdeme rozdíly v pasivním volebním právu, kdy věk kandidáta do Senátu České republiky je 40 let, 30 u polského Senátu a 18 u Státní rady. Za nejslabší komoru můžeme označit horní komoru Slovinska a za nejsilnější Senát České republiky, který nerozpuštělný a zajišťuje kontinuitu v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny.

Komory jsou si podobné i ve vnitřní organizaci. Velmi podobný je i legislativní proces ve všech zemích. Návrh zákona může podávat vždy vláda, horní komory a skupiny poslanců. V každé zemi zvlášť ještě existují další aktéři, kteří jsou oprávněni podávat návrhy zákona. Všechny dolní komory také disponují určitými nástroji pro kontrolu vlády. Vláda je jim vždy podřízena a oni mají možnost vyslovit jim nedůvěru. V dalších pravomocích jsou si podobné. Dolní komory České republiky, Polska a Slovinska. Jde například o ratifikaci mezinárodních smluv, jmenování hlavních představitelů dalších institucí fungujících ve státě, otázky týkající se obrany země a další. Postavení senátorů a poslanců je také velmi podobné.

8. Summary

Czech Republic, Poland and Slovenia is a parliamentary republic, where legislative power is vested dual-chamber parliament. In these three cases is the asymmetrical bicameralism. In this case more powerful and superior are lower house than upper chambers. The lower chamber is used primarily when the upper house vetoes bill that has already been adopted in the lower house of Parliament. In addition, they are more important than the functions and powers of the upper chamber. They often meet with criticism so that the upper chambers are unnecessary and should be abolished. Still, I think that their absence would undermine the whole system. Upper chambers of the Constitution confer an important function, which hold a representative function and control. They make it so improve the legislative process, no hasty decisions that are made on the basis of one momentary consensus decision-making authority. It is a system of checks and balances. No blocking system just because the lower house has the option to override the upper chamber.

The lower house of the Czech Republic is called the Chamber of Deputies and the Senate upper house. For Poland's lower house called the Sejm and the Senate as the upper. The Parliament of Slovenia to meet with the State Board for designation of the lower chamber and the Standing Board of the upper chamber. The upper chamber from the lower chambers differ not only in number but also the electoral system. It is good when the upper chamber a little different. Only thus can serve as an effective control system. Outweigh the effect of the lower chamber and improves the legislative process.

At the beginning I set out the hypothesis that the parliaments of the Czech Republic, Poland and Slovenia are, in some similar criteria. In my opinion, I can confirm this hypothesis. There are some differences from each other, these three different parliaments. Most of them can be found in the case of Parliament in Slovenia, more precisely in the upper chamber of Parliament. The biggest difference is that it is the upper house, representing interest groups such as employees, employers, entrepreneurs and other groups. Thus it is not as political representation in the upper chambers of the Czech Republic and Poland. Moreover, it is indirectly elected. In most cases, the choice is universal, direct, equal and

secret. Active voting rights in this case is given to foreigners who are members of some interest groups that are represented in the upper chamber. Membership functions is also an honorary and unpaid. Other differences are found in all parliaments, the number of members in both the lower and upper chambers, we find some differences in the case of an organization in which we find in the Polish Parliament in addition to Vice President of the Chamber and the Council and the Presidium and the elderly. Also found differences in the passive suffrage, when the age of the candidate to the Senate of the Czech Republic is 40 years, 30 of the Polish Senate and 18 in the State Council. The weakest upper chamber, the chamber can be described as the strongest of Slovenia and the Czech Senate, which ensures continuity and *nerozpustitelný* in the case of dissolution of the Chamber of Deputies.

Chambers are similar in internal organization. Very similar is the legislative process in all countries. The bill may always serve the government, the upper chamber and the group of deputies. In each country separately, there are still other players who are entitled to submit bills. All the lower chamber also have some tools to control the government. The government is always subordinate to them and they have the opportunity to express their distrust. The other powers are similar. Lower Chamber of the Czech Republic, Poland and Slovenia. These include ratification of international treaties, the appointment of principal representatives of other institutions operating in the state, issues relating to defense and other countries. The position of senators and deputies is also very similar.

9. Seznam literatury

Cabada, Ladislav (2005): *Politický systém Slovinska*, Slon, Praha. Cabada, Ladislav; a kol.: *Nové demokracie střední a východní Evropy*, Oeconomica, Praha, s. 9-36.

Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V. 2002: *Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva*, Prospektrum, Praha.

Klokočka, V. (2005): *Ústavy států Evropské unie 2. díl*, Linde, Praha.

Kolář, Petr; Pecháček, Štěpán; Syllová, Jindřiška (2002): *Parlament České republiky 1993-2001*, Linde, Praha.

Kopecký, P. (2001): *Parliaments in the Czech and Slovak Republics: party competition and parliamentary institutionalization*, Aldershot, Ashgate.

Kubát, M. (2006): *Vývoj a proměny státního zřízení Polska ve 20. století*, Dokořán, Praha.

Kubát, M. (2005): *Demokracie v Polsku, politický systém Polské republiky (1989 – 2005)*, Slon, Praha.

Kubát, Michal (2008): *Polsko: Politický a ústavní systém Třetí republiky*. In: Cabada, Ladislav; a kol.: *Nové demokracie střední a východní Evropy*, Oeconomica, Praha, s. 9-36.

Kubát, M. (2004): *Polsko*, In: Kubát, M. a kol.: *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*, Eurolex Bohemia, Praha, s. 271 – 297.

Kysela, Jan (2004): *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, Eurolex Bohemia, Praha.

Mareš, M. (2002): *Česká republika*, In: Fiala, P., Holzer, J., Strmiska, M. a kol.: *Politické strany ve střední a východní Evropě, Ideově-politický profil, pozice a role politických stran v postkomunistických zemích*, Masarykova univerzita, Brno, s. 121 – 153.

Mišúr, Petr; Svoboda, Zdeněk (2007): *Instituce státní moci v ČR – Úplný přehled s internetovými odkazy*, Linde, Praha.

Mlejnek, J. (2000): *Polská republika*, In: Cabada, L., Dvořáková, V. a kol.: *Komparace politických systémů III.*, Vysoká škola ekonomická, Praha, s. 19 – 56.

Mrklas, L. (2004): *Česká republika*, In: Kubát, M. a kol.: *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*, Eurolex Bohemia, Praha, s. 94 – 119.

Skrzydło, W. (2006): *Polskie prawo konstytucyjne*, Verba, Lublin.

Šaradín, Pavel (2004): *Slovinsko*. In: Kubát, Michal; a kol.: *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*, Eurolex Bohemia, Praha, s. 385-401.

Šedo, Jakub (2007): *Volební systémy postkomunistických zemí*, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno.

Vodička, K. (2003): Ústavní instituce a jejich funkce v politickém procesu, In: Vodička, K., Cabada, L.: *Politický systém České republiky, historie a současnost*, Portál, Praha, s. 239 – 278.

Winter, J. (2010): *Česká parlamentní kultura*, Auctorium, Praha.

Internetové zdroje:

Zákon č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, on-line text dostupný na www.psp.cz.

Volby do Parlamentu České republiky, on-line text dostupný na <http://www.psp.cz>.

Senat w systemie konstytucyjnym, dostupné na: <http://www.sejm.gov.pl/>

Sejm of the Republic of Poland: Activity, dostupnýna: <http://www.sejm.gov.pl/>

Constitution of the Republic of Poland, on-line text dostupný na: www.sejm.gov.pl.

National Council of the Republic of Slovenia, on-line text dostupný na www.dsrs.si.

