

Role a postavení výborů Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v období transformace

PETRA RAKUŠANOVÁ

1. Úvod

Ve své analýze se zaměřím na postupnou institucionalizaci výborů Poslanecké Sněmovny parlamentu České republiky v období let 1993 až 1999. Zkoumání výborů je důležitou součástí zkoumání parlamentu jako místa artikulace a reprezentace zájmů. Ve výborech dochází k postupné odborné a politické profesionalizaci poslanců – poslanci získávají nový typ nadrezortní specializace – průřezovou kvalifikaci, kterou mohou využít i po skončení poslaneckého mandátu či politické kariéry. Výbory se tak stávají jedním z center politické profesionalizace nové politické elity. Dalším důvodem pro zkoumání výborů jsou výrazné rozdíly ve vnímání jednotlivých výborů, především jejich prestiže poslanci samotnými. Jak ukazují naše výzkumy, dochází u poslanců v průběhu procesu transformace k výrazným změnám ve vnímání a hodnocení jednotlivých výborů.

Instituce se stejně jako živé organismy vyvíjejí. Podle mnoha odborníků zabývajících se legislativní činností žijeme v současné době v „ěře parlamentů“¹; tato metafora s jistou nadsázkou, ale výstižně dokumentuje vzrůstající roli parlamentů ve světě. Role legislativních orgánů a jejich odborných složek, kterými jsou v parlamentech tradičně výbory, vzrůstá v období transformace.

Parlamentey se kromě plnění svých legislativních funkcí stávají místem reprezentace zájmů a vytváření politických elit. Tato práce se zabývá analýzou vývoje postavení výborů v období let 1993–1999. Přelomových okamžiků pro činnost výborů bylo v tomto období několik. Změna rovnováhy politických sil v roce 1998, která ovlivnila jak činnost Sněmovny, tak práci výborů, ani změna Jednacího řádu PSP ČR v srpnu 1995, která výrazně změnila původní strukturu a mohla značně ovlivnit i fungování výborů, však vzhledem k okolnostem nepřinesly kýžené změny. Přesto je Jednací řád klíčovým mechanismem určujícím rozsah činnosti výborů. Z tohoto důvodu se budu zabývat také změnou Jednacího řádu, kterou považuji za zlomovou pro další vývoj výborů i přesto, že dané podmínky tento zlom neumožnily.

2. Obecná charakteristika

Výbory lze charakterizovat jako skupiny poslanců, v České republice přibližně 16–24 členů, ustavené vždy na začátku funkčního období, s jasně vymezeným polem působnosti. Existují výbory, jejichž existenci vyžaduje zákon o Jednacím řádu² (mandátový a imunitní, petiční, rozpočtový a organizační výbor), dále pak jak výbory stálé, tak s časově omezenou dobou

existence. Svou specializací umožňují výbory zastupitelům zabývat se větším počtem činností – především plnit funkci legislativní a kontrolní.

I přesto, že je Jednací řád výborů je vymezen v zákoně o Jednáním řádu poslanecké Sněmovny, je jednání výborů ve své podstatě méně formální a umožňuje poslancům neformálně diskutovat o specifických problémech. Výbory tak poskytují příležitost k vzájemné interakci mezi členy různých politických stran zastoupených v parlamentu. Nahrazují prostředí přímé politické konfrontace prostředím odborné diskuse a rivality. Tato rivalita je daná odlišností orientace a programů jednotlivých politických stran.

Jednání výborů jsou, pokud se výbor neusnese jinak, veřejná. Častými hosty, kteří se mohou plně zúčastnit diskuse, nemohou však hlasovat, jsou zástupci ministerstev, orgánů státní správy a soukromých subjektů. Veřejných jednání se mohou rovněž zúčastnit občané a média, jednání tak přispívají k prezentaci názorů, postojů a zájmů akademické, profesionální a neziskové sféry.

Členové výborů se v určité míře stávají autoritou v otázkách působnosti svých výborů a jsou tak často vnímáni svými stranickými kolegy, tiskem i veřejností. Díky členství ve výboru se tak poslanec nejen specializuje, ale také získává další autoritu. Toto tvrzení bych ráda podpořila pohledem poslanců samých na prestiž výborů, kterou jim sami přisuzují z výsledků výzkumu Poslanci parlamentu 1996 a 1998 (Tab. 1).

Tabulka č. 1: Hodnocení výborů podle prestiže (v %) – NEJVYŠŠÍ PRESTIŽ

Výbory Poslanecké sněmovny	1. funkční období		3. funkční období	
	1993 ¹	1996 ²	1998 ³	2000 ⁴
Ústavně právní výbor	91,9	88,7	63,9	60,9
Rozpočtový výbor	61,0	89,4	84,1	89,4
Hospodářský výbor	60,3	41,5	42,7	49,7
Zahraniční výbor	26,5	21,3	27,4	20,7
Branný a bezpečnostní výbor	11,8	16,3	28,0	25,1
Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví	8,1	12,0	22,3	15,1
Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu	5,1	7,0	4,5	2,8
Výbor petiční, pro lidská práva a národnosti	3,7	2,8	0,6	1,7
Zemědělský výbor	2,9	7,7	9,6	5,0
Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí	2,2	1,4	7,6	18,4
Výbor pro evropskou integraci	*	*	*	5,0
Mandátový a imunitní výbor	1,5	4,2	2,5	3,4

* výbor v době výzkumu neexistoval

Zdroj:

1. Grant „The Party System and Parliament in the Election Year 1992“. Research Support Scheme The Central European University, 1. 9. 1992–31. 8. 1994. Šetření provedeno ve spolupráci s Prof. Keesem Niemoelerem z Center for Electoral Studies, Department of Statistics and Methodology PSCW University of Amsterdam.
2. Projekt GA ČR č. 403/96/0388 ve spolupráci s East Carolina University v Greenville a Karlovou Univerzitou.
3. Projekt financoval Sociologický ústav AV ČR.
4. Projekt GA ČR č. 407/00/0747 „Poslanci a senátoři parlamentu ČR v jeho třetím funkčním období“ a aplikační grant GA AV ČR č. S7028003 „Informační a dokumentační středisko o parlamentech střední Evropy“.

Je zřejmé, že existují výrazné rozdíly ve vnímání jednotlivých výborů. Je možné se domnívat, že prestiž výborů je ovlivněna především množstvím, důležitostí legislativy, jíž se výbor v daném období zabýval či pravidelně zabývá, autoritou výboru a jeho jednotlivých členů, komunikativností atd. Rozdíly mezi jednotlivými výbory jsou tak výrazné, že je možné je rozdělit do tří skupin: výbory s velmi vysokou prestiží (a), výbory s vysokou prestiží (b) a výbory s nízkou prestiží (c). Ucelená časová řada umožňuje sledování kontinuálního vývoje a změn nejen v rámci skupin, ale i u jednotlivých výborů.

- (a) Zde se nacházejí tři výbory, jejichž prestiž je tradičně velmi vysoká: Rozpočtový výbor se stabilně nejvyšší prestiží, prestiž Ústavně právního výboru zaznamenává sestupný trend a Hospodářský výbor se spíše vzrůstající prestiží.
- (b) Mezi výbory s vysokou prestiží je možné zařadit Zahraniční výbor a Branně bezpečnostní výbor, jejichž prestiž je vnímána stabilně vysoko, s odchylkou v druhém funkčním období, kterou lze přisoudit přípravě vstupu do NATO a EU. Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví se spíše stabilní prestiží. Největší nárůst prestiže vůbec a přesun do skupiny výborů s vysokou prestiží zaznamenal ve třetím funkčním období Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, jehož prestiž kontinuálně a velmi výrazně narůstala a domnívám se, že bude narůstat i v příštím funkčním období a postupně se stabilizuje na předních místech v této skupině. Tento nárůst je možné zdůvodnit výrazným nárůstem jeho činnosti v souvislosti s VÚSC.
- (c) Do poslední skupiny výborů s nízkou prestiží řadíme Výbor petiční, pro lidská práva a národnosti, Mandátový a imunitní výbor, Zemědělský výbor, Výbor pro evropskou integraci, jehož nízkou prestiž můžeme zdůvodnit faktem, že je výborem novým a pole své působnosti si dosud hledá a Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, jehož prestiž zaznamenává kontinuálně sestupný trend.

3. Výbor jako struktura odbornosti a političnosti

Jak ukazují naše dlouhodobé výzkumy v pohledu zpět do roku 1990, je nutné konstatovat, že poslanci neměli v naprosté většině případů žádné předchozí zkušenosti s legislativní činností. Tento nedostatek byl kompenzován pořádáním celé řady seminářů za účasti domácích i zahraničních odborníků. Odborná kvalita seminářů i odborné znalosti poslanců se postupně

zlepšovaly. V současné době již můžeme hovořit o dalším individuálním prohlubování specializace poslance.

Olson a Norton³ uvádějí několik paradoxů institucionálního vývoje, jejichž součástí jsou také parlamentní výbory. Uvedu pouze paradoxy, které jsou v přímém vztahu k této analýze. Prvním paradoxem je nutné fungování legislativních orgánů za zcela nových podmínek, avšak ve značné míře podle starých pravidel. Zde je možné uvést, že od svého vzniku, tedy od 1. 1. 1993, jednala Poslanecká sněmovna podle Jednacího řádu ČNR z roku 1989. Ten byl sice v období 1989 – 1992 několikrát novelizován, ale k zásadní změně došlo 5. června 1995, kdy byl na 30. schůzi schválen nový Jednací řád platný od 1. 7. 1995. Dalším paradoxem je nové postavení výborů jako struktur odbornosti a poslaneckých klubů jako struktur politických. Tento paradox je v podmínkách ČR zcela naplněn po zmíněné změně Jednacího řádu. Výbory se stávají místem odborné diskuse, avšak výsledky jednání jsou do značné míry ovlivněny politickými rozhodnutími klubu (v rámci klubu však bývají obvykle sestavovány ad hoc skupiny odborníků k jednotlivým aktuálním problémům). Tyto paradoxy jsou součástí velkého paradoxu nových parlamentů – pro Parlament narostly možnosti jednání, ale zmenšily se kapacity jednat – tento fakt je zcela naplněn v podmínkách implementování legislativy EU – v poměrně krátkém časovém období je nutné připravit a přijmout velké množství norem – nadměrná kvantita se může odrazit na kvalitě norem.

Je možné konstatovat, že pokračující institucionalizace a do jisté míry také profesionalizace výborů měla na činnost a fungování parlamentu stejný efekt jako externí politické vlivy. Ve sledovaném období se obměňovalo v roce 1996 63% poslanců a v roce 1998 již méně než polovina (46%) poslanců – zastoupení ve výborech tento trend kopíruje. Narůstá tedy počet poslanců, kteří mají zkušenosti s fungováním parlamentu i výborů. U znovuzvolených poslanců rovněž není nutné počítat s přechodovým obdobím přizpůsobování se chodu parlamentu. Lze tedy říci, že kontinuálně se zvyšující počet poslanců se zkušeností s fungováním legislativního orgánu přispívá k profesionalizaci výborů a celkově pozitivně ovlivňuje chod orgánu. Procento znovuzvolených členů u náhodně vybraného výboru – Rozpočtového výboru bylo v roce 1996 50% (oproti 37% v celé PSP ČR) a roce 1998 35% (oproti 54% v celé PSP ČR). Velká část znovuzvolených členů Rozpočtového výboru v něm opět působila v dalším funkčním období – v roce 1996 mělo 7 z 20 členů výboru (35%) zkušenost s prací v tomto výboru. V roce 1998 pak 6 z 21 členů (28,6%).

V prvních demokratických parlamentech nebyly strany pevně zformovány a entusiasmus počátků reformního hnutí kladl velký důraz na osobní zkušenosti, vzdělání a priority poslance jako pozitivní přínosy pro jeho činnost. Ve třetím a dalším funkčním období roste příležitost k automatické nominaci funkcionářů klubu a tedy se zvyšují šance na znovuzvolení. Spolu s nabýváním zkušeností parlamentních stran rostl důraz kladený na členství ve výborech a především na předsednictví jak pro politické strany, tak pro jednotlivé poslance (Viz Tabulka 2). V rámci politického jednání je v povolebním období stanoven stranický klíč k obsazení jednotlivých výborů. Stranický klíč slouží především k zajištění většiny při hlasování o zásadních otázkách na straně jedné a členství každého poslance (jak uvádí Jednací řád, předseda, místopředsedové sněmovny a členové vlády nemohou být členy výboru po dobu výkonu funkce neslučitelné s členstvím ve výboru) ve výboru a reprezentativnosti obsazení na straně druhé. Nejprve je určen stranický klíč k obsazení výborů *Rozpočtového, Ústavněprávního a Hospo-*

dárského. V těchto výborech se počet členů pohybuje mezi 18 a 21 členy. Stranický klíč k obsazení ostatních výborů je v daném období dopočítán, tak aby byly zachovány podmínky dané Jednací řádem. V důsledku toho je možné, že počet členů ve výboru se může kolísat mezi 16 a 26 členy, zpravidla se však pohybuje okolo 20 členů.

Tabulka č. 2: Předsednictví ve výborech v PSP ČR ve 3. volebním období (1998–2002)

pravice		levice	
ODS	5	ČSSD	5
US	1	KSČM	0
KDU-ČSL	2		
Celkem	8	Celkem	5
ODS + ČSSD		10	
Celkem výborů		13	

Poznámka: včetně Organizačního výboru

Zdroj: PSP ČR, PSP ČR, Praha 1998

V současné době existuje včetně Organizačního výboru 13 výborů, z nichž 11 plní legislativní funkci a zabývá se přípravou legislativy a kontrolou vládních aktivit. Věcné rozdělení kompetencí běžných výborů neodpovídá rozdělení ministerstev. Důvodů k tomu, že neexistuje přesné pokrytí kompetencí jednotlivých ministerstev, je několik. Prvním z nich je tradice, věcné rozdělení kompetencí navazuje na již předrevoluční praxi České národní rady a Federálního shromáždění, změny zaměření výborů se mění velmi pomalu. Dalším je důvod existence 14 ministerstev, což by způsobilo, že celkový počet výborů by po připočítání výborů, jejichž existence vyplývá ze zákona, byl 18. Sněmovna není schopna počtem svých členů – vezmeme-li v úvahu výše zmíněnou neslučitelnost určitých funkcí se členstvím ve výborech, takový počet výborů obsáhnout.

V západní Evropě kolísá počet členů ve výborech mezi 7 a 145 členy – rozhodujícím faktorem je celkový počet členů zastupitelského orgánu. Pro ilustraci bych ráda uvedla příklad ze sousedního Polska (Sejm má 460 poslanců). Počet výborů Sejmu je 24, velikost výborů kolísá mezi 7 a 45, ve většině výborů je mezi 25–40 členy. Poté, co je politickou dohodou určen počet křesel pro jednotlivé politické strany, mohou strany nad rámec tohoto počtu obsadit výbory, které jsou pro ně důležité. Přesto, že jsou strany ve výborech zastoupeny podle stranického klíče, mohou být v určitém časovém období jak nad- tak podreprezentovány. Dochází také k výrazným přesunům – například v době projednávání klíčových ekonomických reforem došlo ke zvýšení počtu členů ve Výboru transformace vlastnictví, který se zabýval privatizační legislativou, k nárůstu z 35 na 48 členů. Poměr mezi zastoupením opozice a koalice je však přesto stabilní.

U nás se již v posledním funkčním období počet členů výborů stabilizoval a nelze proto hovořit o výrazných výkyvech. Počet členů výborů se ustálil na 17–22 (s výjimkou mandátového a imunitního výboru, který má 11 členů) členech v závislosti na zachování stranického klíče jednotlivých stran⁴. (Viz. Tab. 3) Zájem o členství v určitých výborech, především pak

v prestižních výborech – rozpočtovém a ústavněprávním – je enormní i v rámci jednotlivých politických stran a mnohonásobně převyšuje možnosti dané Jednacím řádem.

Tabulka č. 3: Počet členů ve výborech v letech 1992 – 2000

Název výboru	1992–1996	1996–1998	1998–2002
Mandátový a imunitní výbor	15	12	11
Petiční výbor	13	19	17
Rozpočtový výbor	18	20	21
Hospodářský výbor	21	20	22
Ústavně právní výbor	20	20	19
Výbor pro Evropskou integraci	*	*	17
Výbor pro obranu a bezpečnost	20	20	19
Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví	21	19	21
Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu	19	26	22
Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí	23	26	21
Zahraněční výbor	15	20	17
Zemědělský výbor	18	20	19
Organizační výbor	#	27	19

Poznámka: Údaje jsou udávány na počátku funkčního období.

* výbor v daném období neexistoval, # údaje nejsou známy

Zdroj: PSP ČR

Dalším důležitým činitelem při obsazování výborů je poměr křesel opozice a koalice. Od roku 1996 je obsazení výborů a předsednictví ve výborech součástí koaličního jednání. Z celkového pohledu je možné konstatovat, že v klíčových výborech mají vždy většinu strany vládní koalice (v tomto funkčním období je situace velmi specifická. Ve většině výborů může vytvořit nadpoloviční většinu jak pravice, tedy ODS + US + KDU-ČSL, tak smluvní opozice ODS + ČSSD). Výjimku tvoří pouze Hospodářský výbor, kde je má pravice i levice po 11 členech. V žádném výboru však nemůže utvořit většinu ČSSD + KSČM (Viz. Příloha 1).

4. Struktura výborů

Složení, resp. specializace výborů v obou komorách parlamentu je částečně vymezena Ústavou a Jednacím řádem. Výbory, které musí sněmovna zřídit ze zákona, jsou: *Mandátový a imunitní výbor*, který zkoumá a rozhoduje o všech záležitostech týkajících se poslanceckého mandátu (složení slibu poslance, vzdání se mandátu, vydání poslance k trestnímu stíhání atd). Dále je to

Petiční výbor, jehož hlavním úkolem je vyřizovat stížnosti občanů adresované PSP ČR, kromě toho vede ještě agendu, týkající se lidských práv a národností. V tomto oboru je také legislativním výborem s běžnou pravomocí. Jednací řád rovněž ukládá zřízení *Rozpočtového výboru*, jeho funkce však bližší nespecifikuje, v části třinácté však uvádí, že „předseda přikáže návrh zákona o státním rozpočtu k projednání rozpočtového výboru“, ten určí zpravodaje, který vystoupí v prvním čtení – informuje o rozpočtu a přednese stanovisko rozpočtového výboru. Posledním výborem, jehož zřízení a funkce zákon reguluje, je *Organizační výbor*, jehož členy jsou předseda a místopředsedové Sněmovny a zástupci všech politických stran zastoupených ve Sněmovně. Organizační výbor vykonává organizační činnost Sněmovny. Členství ve výše jmenovaných výborech není překážkou pro členství v dalších maximálně dvou výborech.

V rámci výborů byla spolu se změnou Jednacího řádu ustavena neformální dvoustupňová projednávání návrhů zákonů. Na jedné schůzi dojde hlasováním k určení zpravodaje. V úvodu následující schůze přednese tento pověřený poslanec či poslankyně výklad, po němž následuje obecná rozprava a je stanoven termín pro předložení písemných pozměňovacích návrhů. Projednávání bodu je pak po dobu zpravidla 10 dní přerušeno. Návrhy předložené v tomto termínu jsou zaslány rovněž předkladateli. Jak předkladatel, tak ministerstvo (může se krýt, pokud se jedná o vládní návrh zákona či novely zákona) dodají v daném termínu stanovisko k předloženým pozměňovacím návrhům. Na další schůzi výboru pak pokračuje rozprava a je přijato usnesení. Touto procedurou prochází přibližně 90% pozměňovacích návrhů, v 10% nejsou výboru předloženy záměrně – v rámci politického boje jsou předneseny v plénu při druhém čtení. Pozměňovací návrhy přijaté v rámci této procedury výborem jsou zpravidla Sněmovnou přijaty. Institut dvoustupňového projednávání je zakotven především v politické kultuře. Vzrůstající počet zákonů projednávaných touto procedurou je důkazem pozitivního vývoje politické kultury směrem ke standardům běžným v západní Evropě.

5. Změna Jednacího řádu⁵

Jednací řád je – vedle Ústavy, z níž vychází – jedním z nejdůležitějších regulujících prostředků politického procesu v zemi. Právě proto, že na půdě PSP je nejen přijímána nová legislativa, ale dochází také k přímé interakci mezi poslanci a vládou a tedy ke kontrole moci výkonné, jsou pravidla zajišťující jednání tohoto orgánu pro jeho činnost klíčová. Jednací řád, stejně jako Ústava, odráží převažující koncepcie demokracie, tak jak jsou vnímány svými tvůrci – politickými elitami. Stejně jako změny Ústavy reprezentují posuny ve vnímání koncepce demokracie, reprezentují změny Jednacího řádu změnu vnímání jednotlivých funkcí parlamentu a také změnu. Změna Jednacího řádu může proto poukazovat na váhu, jaká je přikládána úloze poslanceckých klubů či výborů či jednotlivým formám kontroly vlády.

Změna Jednacího řádu přinesla několik zásadních změn, při jejichž implementaci vycházela z dosavadních zkušeností s Jednacím řádem jak České národní rady, tak Federálního shromáždění, ale také ze zkušeností zahraničních. V první řadě nelze zcela jistě opomenout změnu procesu schvalování zákonů – nový Jednací řád zavedl trojí čtení zákona a přenesl těžiště jednání z výborů do pléna PSP ČR; zároveň však posílil odpovědnost za jednotlivé návrhy zákonů – ta je nyní přenesena pouze na jeden výbor (dříve 2 – 3). Dále došlo k upevnění postavení poslanceckých klubů, a to především změnou způsobu volby předsedy a místopředsedů,

předsedů a členů jednotlivých výborů, napříště jen na návrhy poslaneckých klubů. Je tedy možné říci, že Jednací řád se pokouší čelit fragmentaci politických stran restrikcí možnosti vytváření nových poslaneckých klubů v průběhu funkčního období. Namísto pěti je nadále k vytvoření klubu nutno minimálně 10 poslanců. Činnost klubu je však dotována pouze v případě, že se jedná o klub vzniklý po volbách.

Další významnou změnou je změna koncepce a postavení parlamentních výborů. Tato koncepce je jedním ze základních prostředků definujících možnosti výboru ovlivnit legislativní proces. Provedené změny kladou důraz na další profesionalizaci výborů – již výše zmiňovaná odpovědnost jednoho výboru za určitý projednávaný bod.

Jako oslabení funkčnosti výborů je možné vnímat možnost členství poslance ve dvou a více výborech (pozn. Jednací řád určí, že poslanec může být kromě členství v Mandátovém a imunitním, Petičním, Rozpočtovém a Organizačním výboru členem dalších dvou výborů) teoreticky je možné, že může být poslanec členem až 5 výborů. Členy výboru naopak nemohou být: předseda Sněmovny, místopředsedové, členové vlády). V tomto ustanovení je zcela zřetelná snaha vládní koalice o udržení většiny ve výborech při zachování proporčního zastoupení a volebních výsledků (Viz. příloha 1). Je obtížné hodnotit, zda pracovní vytížení poslance umožní jeho plné nasazení ve větším počtu výborů. Je však možné konstatovat, že nadměrná pracovní zátěž poslance může brzdit rozvoj jeho specializace, která je základním předpokladem aktivní participace na práci výboru. V současné době, kdy se Česká republika připravuje na vstup do Evropské unie a jen v roce 2000 bylo Poslanecké sněmovně předloženo k projednání 458 návrhů zákona tak zcela zřetelně dochází k přetížení jednotlivých poslanců, které může vést ke snížení kvality zákona.

6. Závěr

Na závěr bych ráda poznamenala, že parlamentní výbory byly ve sledovaném období důležitým nástrojem pozitivní institucionální transformace parlamentu. Jejich činnost se v uplynulém období stala důležitým momentem činnosti parlamentů – proměna úlohy parlamentů není pouze náhodným izolovaným jevem – charakter této proměny je globální a jejím důsledkem je nárůst role parlamentů.

Problematika zkoumání činnosti výborů je úzce spjata se zkoumáním způsobů a tvorby reprezentace zájmů. V teorii se setkáváme se základním problémem – štěpením poslanecké role na roli politickou (reprezentovanou členstvím a činností v poslaneckém klubu určité politické strany) a roli odbornou (reprezentovanou především nikoli však výlučně členstvím ve výboru). Proto se domnívám, že pro zkoumání vývoje parlamentarismu v České republice je zkoumání institucionalizace a fungování výborů jedním z klíčových témat.

S postupnou institucionalizací a nárůstem počtu poslanců s „praxí“ – tedy poslanců, kteří již mají zkušenost s prací v nejvyšším zastupitelském orgánu roste i počet poslanců, kteří mají zkušenost s prací ve výborech. V roce 1996 mělo legislativní zkušenosti 37% poslanců a v roce 1998 již 54% poslanců. Pokud je tedy poslanec znovuzvolený, zpravidla usiluje o členství ve stejném výboru, jehož byl členem v předchozím volebním období.

Role výborů je ovlivněna několika externími vlivy. Nejdůležitějším z nich je stupeň transformace – na počátku transformace v období tvorby nové legislativy vzrůstá role exekutivní

složky moci a s ní i role výborů jako odborné složky legislativy. Dalším faktorem je vznik stranického systému – v období, kdy nelze hovořit o jasně definovaných politických stranách, jsou výbory klíčovým místem tvorby legislativy. Tímto obdobím byly u nás roky 1990–1993. Od roku 1995 lze již hovořit o vyvinutém stranickém systému. Posledním faktorem, který zmíním, je Jednací řád. Jak jsem již zmínila v úvodu, Jednací řád je klíčovým mechanismem určujícím rozsah činnosti výborů. Nový Jednací řád, jehož změna byla v parlamentu diskutována již od roku 1993, je jasným pokusem o implementaci změn, které by zefektivnily fungování parlamentu. Efekt těchto změn je však utlumen množstvím legislativní činnosti spojené především se vstupem České republiky do Evropské unie. Je možné se domnívat, že přijaté změny povedou po vstupu do EU k další profesionalizaci výborů, která ve svém důsledku pozitivně ovlivní fungování parlamentu jako takového.

Poznámky:

1. Copeland, G. and Patterson, S., C. (eds.): *Parliament in the Modern World: Changing Institution*; The University of Michigan Press; Ann Arbor 1994 In.: Longley, L.D., Agh, A.: *The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Lawrence University, Appleton 1997.
2. Zákon o Jednacímu řádu Poslanecké sněmovny, ve znění 47/2000 Sb. schváleném 14. 2. 2000.
3. Olson, D. M. and Norton, P.: *Party Formation and Party System Consolidation: Parties in New Democracies of Central and Eastern Europe in First Half-Decade*. 5th World Congress of Central and Eastern Europe. In: Olson, D. M.: *Elections and Parliaments in Post-communist East Central Europe*; International Political Science Review; 1997.
4. V prvních obdobích jsme se setkali návrhem poslanců na volby předsednictví ve výboru na základě odbornosti. Tyto návrhy je však nutné vnímat spíše jako snahu o uplatnění se neúspěšných kandidátů.
5. Kopecký, P.: *Nový Jednací řád Poslanecké sněmovny*, Parlamentní zpravodaj, 1 (4): 180–181.

Použitá literatura:

- Archivní materiály PSP ČR
 Brokl, L.; Mansfeldová; Z., Kroupa, A.: *Poslanci prvního českého parlamentu (1992 – 1996)*; Pracovní texty; Praha 1998.
- Copeland, G. and Patterson, S., C. (eds.): *Parliament in the Modern World: Changing Institution*; The University of Michigan Press; Ann Arbor 1994 In.: Longley, L.D., Agh, A.: *The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Lawrence University, Appleton 1997.
- Jednací řád PSP ČR
 Kopecký, P.: *Nový Jednací řád Poslanecké sněmovny*; Parlamentní zpravodaj, 1 (4): 180–181.
- Mansfeldová, Z.: *Das Tschechische Parlament. Konference „Parlamente und Systemwechsel in Osteuropa“*; 19.–21.2.1999; Berlin.
- Olson, D. M. and Norton, P.: *Party Formation and Party System Consolidation: Parties in New Democracies of Central and Eastern Europe in First Half-Decade*. 5th World Congress of Central and Eastern Europe. In: Olson, D.M.: *Elections and Parliaments in Post-communist East Central Europe*; International Political Science Review; 1997.
- Olson, D. M.: *Democratisation and political participation: the experience of the Czech Republic*; In: *The consolidation of Democracy in East-Central Europe*; Cambridge University Press; Cambridge 1997.
- Olson, D. M.: *Paradoxes of Institutional Development: The New Democratic Parliaments of Central Europe*; International Political Science Review; Sage Publication, London 1997.

Příloha:

Distribuce členství ve výborech PSP ČR – 3.volební období (1998–2002)

Mandátový a imunitní výbor			
pravice		levice	
ODS	4	ČSSD	4
US	1	KSČM	1
KDU-ČSL	1		
Celkem	6	Celkem	5
ODS + ČSSD		11	
Celkem členů		8	

Petiční výbor			
pravice		levice	
ODS	5	ČSSD	6
US	2	KSČM	2
KDU-ČSL	2		
Celkem	9	Celkem	8
ODS + ČSSD		11	
Celkem členů		17	

Rozpočtový výbor			
pravice		levice	
ODS	7	ČSSD	8
US	2	KSČM	2
KDU-ČSL	2		
Celkem	11	Celkem	10
ODS + ČSSD		15	
Celkem členů		21	

Hospodářský výbor			
pravice		levice	
ODS	7	ČSSD	8
US	2	KSČM	3
KDU-ČSL	2		
Celkem	11	Celkem	11
ODS + ČSSD		15	
Celkem členů		22	

Ústavně právní výbor			
pravice		levice	
ODS	6	ČSSD	7
US	2	KSČM	2
KDU-ČSL	2		
Celkem	10	Celkem	9
ODS + ČSSD		13	
Celkem členů		19	

Výbor pro Evropskou integraci			
pravice		levice	
ODS	5	ČSSD	6
US	2	KSČM	2
KDU-ČSL	2		
Celkem	9	Celkem	8
ODS + ČSSD		11	
Celkem členů		17	

Výbor pro obranu a bezpečnost			
pravice		levice	
ODS	6	ČSSD	7
US	2	KSČM	2
KDU-ČSL	2		
Celkem	10	Celkem	9
ODS + ČSSD		13	
Celkem členů		19	

Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví			
pravice		levice	
ODS	7	ČSSD	8
US	2	KSČM	2
KDU-ČSL	2		
Celkem	11	Celkem	10
ODS + ČSSD		15	
Celkem členů		21	

Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu			
pravice		levice	
ODS	7	ČSSD	8
US	2	KSČM	3
KDU-ČSL	2		
Celkem	11	Celkem	11
ODS + ČSSD		15	
Celkem členů		22	

Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí			
pravice		levice	
ODS	7	ČSSD	8
US	2	KSČM	2
KDU-ČSL	2		
Celkem	11	Celkem	10
ODS + ČSSD		15	
Celkem členů		21	

Zahraniční výbor			
pravice		levice	
ODS	5	ČSSD	6
US	2	KSČM	2
KDU-ČSL	2		
Celkem	9	Celkem	8
ODS + ČSSD		11	
Celkem členů		17	

Zemědělský výbor			
pravice		levice	
ODS	6	ČSSD	7
US	2	KSČM	2
KDU-ČSL	2		
Celkem	10	Celkem	9
ODS + ČSSD		13	
Celkem členů		19	

Organizační výbor			
pravice		levice	
ODS	6	ČSSD	7
US	2	KSČM	2
KDU-ČSL	2		
Celkem	10	Celkem	9
ODS + ČSSD		11	
Celkem členů		19	

Zdroj: PSP ČR, Praha 1998