

Některé aspekty legislativního procesu v České republice

30.května 2006 Petr Kolář

Několik grafů uvedených v tomto článku se snaží postihnout nejzajímavější a nejdůležitější aspekty vyplývající z kvantitativní analýzy legislativního procesu v České republice. Kdybychom měli pojmenovat tři základní charakteristiky, jimiž se dnešní český legislativní proces projevuje, byly by to nesporně následující: extenzivní výklad principu tzv. výhrady zákona, slabá autorita vládních návrhů zákonů a europeizace legislativního procesu.

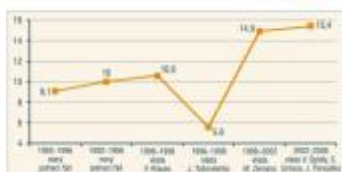
• **Extenzivní výklad principu tzv. výhrady zákona** – jedná se o aplikaci ustanovení Ústavy ČR, které váže uložení jakékoliv právní povinnosti výhradně na formu zákona. Tato skutečnost ve spojení se střeoevropskou tradicí vysoké míry státní regulace v důsledku vede k tomu, že český Parlament se stává „výrobnou zákonů“, jejichž obsahem nejsou nejdůležitější politická rozhodnutí, nýbrž zbytečně podrobné, technické a kazuistické normy. To se negativně projevuje v počtu projednávaných a schvalovaných zákonů, stejně jako v nutnosti jejich častých změn (viz grafy 1, 2).

• **Slabá autorita vládních návrhů zákonů** – a s ní spojená vysoká míra zásahů poslanců do legislativních návrhů. Platná ústavní úprava přiznává právo předložit návrh zákona jakémukoliv poslanci, blíže nespecifikované skupině poslanců, vládě, Senátu a krajskému zastupitelstvu (Ustanovení čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR. Právo zákonodárné iniciativy bylo v Ústavě přiznáno každému jednotlivému poslanci až v průběhu projednávání návrhu Ústavy na půdě tehdejší České národní rady. Původní vládní návrh počítal s tím, že toto právo by měla pouze skupina minimálně pěti poslanců). Zatímco vláda, krajské zastupitelstvo i Senát musí zákonný návrh předem projednat a přijmout ve formě usnesení – což samozřejmě již v této fázi umožňuje zájmovým skupinám vyjádřit se k obsahu návrhu – poslanci a skupiny poslanců předkládají návrh zákona zcela nezávisle a bez možnosti předchozí veřejné kontroly. Zřejmě právě tato skutečnost vede k tomu, že podíl českých poslaneckých zákonných iniciativ je ve srovnání se zahraničními parlamenty velmi vysoký (viz graf č. 3). Vedle široké možnosti předkládání vlastních zákonných návrhů je však pro český parlamentní systém typický i další jev – totiž provádění výrazných zásahů do vládních předloh zákonů ze strany poslanců, a to včetně poslanců vládních. Vláda v našem prostředí postrádá nezbytné mimoprávní instrumenty, které by zajistily hladkou podporu jejích návrhů ze strany vlastních vládních poslanců. O tom ostatně svědčí i zaběhnutý úzus tzv. komplexních pozměňovacích návrhů, kdy na půdě Sněmovny dojde k tak výraznému přepracování vládní předlohy, že základem dalšího projednávání již není původní návrh schválený vládou, ale právě jakási kompromisní verze vypracovaná obvykle v časovém presu na parlamentní půdě.

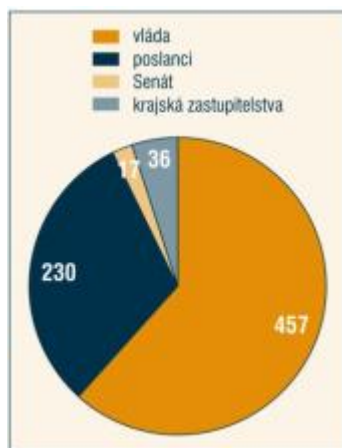
• **Europeizace legislativního procesu** – v souladu se závazkem obsaženým v Evropské dohodě, že Česká republika zajistí harmonizaci svého právního řádu s právem ES/EU a v souladu se závazky vyplývajícími z členství v Evropské unii došlo k některým výrazným změnám v legislativním procesu. Jednak výrazným způsobem narostl počet předkládaných a schvalovaných návrhů, které zejména vláda předkládala do Parlamentu z důvodu realizace výše uvedených závazků (zatímco ve funkčním období 1998–2002 činil poměr vládních návrhů zákonů označených jako EU vs. ostatní 179:249, v právě končícím období je poměr již 206:251) a jednak došlo k úpravě některých legislativních procedur.



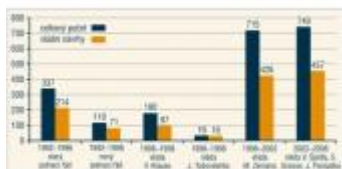
Graf č. 1: Celkový počet zákonů projednávaných v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR



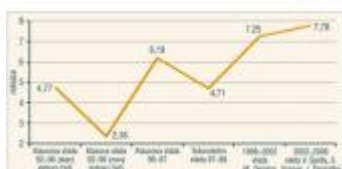
Graf č. 2: Počet návrhů zákonů projednávaných Poslaneckou sněmovnou v přepočtu na jeden měsíc trvání mandátu



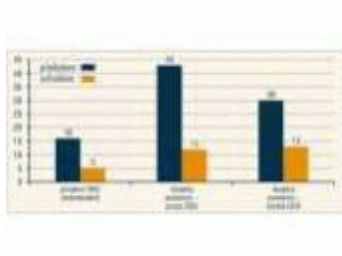
Graf č. 3: Zákonodárna iniciativa ve 4. volebním období (celkem návrhů: 740)



Graf č. 4: Podíl vládních návrhů zákonů na jejich celkovém počtu. Data v grafu uvedená svědčí o nízkém podílu vládních návrhů zákonů. Ten se pohybuje na úrovni cca 60 %.



Graf č. 5: Průměrná doba trvání legislativního procesu. Graf udává průměrnou dobu (v měsících) trvání legislativního procesu na parlamentní úrovni, tedy od okamžiku předložení návrhu zákona do jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů. Zejména s ohledem na narůstající počet projednávaných návrhů se zvyšuje i doba jejich projednávání.



Graf č. 6: Zákonodárná iniciativa poslanců ODS (2002-2006)