

Kvantitativní analýza působení vyšetřovacích komisí Poslanecké sněmovny v letech 1996–2006

ROBERT ZBÍRAL*

Abstract: The Commissions of Inquiry of the Czech Chamber of Deputies: Quantitative Analysis of their Functioning between 1996 and 2006

This article analyzes one of the most controversial subjects of the Czech political system, the Commissions of Inquiry of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic. Such commissions are regularly established to lead enquires on important events of public interest. Review of scholarly sources offers two contrasting views of commissions. Either they function as a tool of the entire Parliament to control the executive, or as a tool of parliamentary opposition against the government. Both competing hypotheses are tested by employing quantitative methods. The data come from a completely new dataset created by the author that is based on voting patterns of political groups in cases related to commissions of inquiry. Graphical and numeral results of statistical analysis confirm that commissions in the Czech Chamber of Deputies usually serve as an instrument of political struggle between opposition and government (coalition). This claim, however, is only tentative and needs to be supported by further qualitative analysis of the functioning of commissions of inquiry.

Keywords: Commission (committee) of inquiry, Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic, voting patterns, Czech parliamentary political parties, control of the executive, quantitative methods

1. Úvod

Parlament¹ je v demokratických politických systémech považován za centrum veřejné moci, s ohledem na svůj původ v přímých a všeobecných volbách má vysokou legitimitu, jedná se o „přezku spojující vládu a lid“.² Ve svých počátcích fungoval parlament primárně jako protiváha moci panovníka, a měl tudíž zejména kontrolní funkci. Tato koncepce se nezměnila ani poté, co byla postupně osoba panovníka jako představitele exekutivní moci nahrazena vládou. V kolébce parlamentarismu, Velké Británii, tehdejší premiér Lord North již v roce 1774

*Robert Zbiral, Katedra politologie a společenských věd Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, Tř. 17. listopadu 8, Olomouc, 779 00; e-mail: robert.zbiral@upol.cz. Článek byl vytvořen v rámci projektu Národního plánu výzkumu II „Modernizace postupů veřejné politiky a správy v České republice a v zemích Evropské unie“. Autor děkuje dvěma anonymním recenzentům za cenné připomínky.

prohlašoval, že „parlament je velkou porotou národa“, jehož členové „podstupují velmi obtížnou, velmi bolestivou, velmi záslužnou činnost kontroly našich ministrů, jejich napomínání, obviňování a každodenní volání k zodpovědnosti“ (Thomas 1971: 14–15, citováno dle Public Administration Select Committee 2005: 10).

Podobně kontrolní funkci zdůrazňovali významní teoretici. Walter Bagehot ve svém slavném díle *The English Constitution* trefně poznamenal, že „parlament nezná žádné omezení své zvědavosti“ (Bagehot 1873: 147), jeho současník John Stuart Mill dokonce tvrdil, že kontrola a kritika vlády mají představovat hlavní činnost poslanců (Mill 1992: 63, citováno dle Kysela 2006: 121). Postupně se parlamenty profilyvaly výrazněji jako legislativní orgány, tvorba zákonů ale nikdy nebyla cílem sama o sobě, zůstala zde poptávka po kontrole efektivitu politiky, jejím oponování a poukazování na zanedbávané politické priority (Rush 2005: 202–203). Role parlamentů se vyvíjí také v současnosti, podle některých názorů je dnes již tvorba politiky a příprava legislativy natolik složitá, že potřebnými kapacitami je schopna reálně disponovat pouze exekutiva, což přispívá k její dominantní pozici a hrozbě narušení dělby moci. Parlamenty se na základě tohoto vývoje opět stávají především kontrolními orgány, přičemž již nejde pouze o odpovědnost vlády parlamentu, ale průběžnou kontrolu činnosti exekutivy a veřejné správy (Kysela 2006: 128).³

Jak můžeme parlamentní kontrolu definovat? Na zdánlivě jasnou otázku není jednoduchá odpověď, vědci nabízejí mnoho různých řešení. Liší se například podle toho, jestli se má parlament více soustředit na kontrolu politiky vlády a veřejné správy vykonávanou ex post nebo ex ante.⁴ Studie Meziparlamentní unie navrhuje následující pracovní definici: „přezkum, monitoring a dohled nad vládou a veřejnými agenturami, včetně implementace politiky a legislativy“ (Yamamoto 2007: 9). Takováto definice, přestože obecná, po našem soudu dobře vystihuje podstatu kontrolní činnosti parlamentu vůči veřejné správě.

Parlamenty mají k dispozici množství nástrojů, pomocí kterých mohou kontrolu veřejné správy provádět. Základní rozdělení tkví v tom, jestli je kontrola prováděna ve výborech, nebo plénum. Z konkrétních nástrojů uvádíme pouze jejich výčet: pásmo otázek, interpelace, kontrola provádění legislativy, schvalování rozpočtu a kontrola jeho provádění, ombudsman, volba a výběr důležitých orgánů veřejné správy a vyšetřovací komise.⁵ Poslední nástroj byl vybrán pro podrobnější analýzu v tomto textu, svým zaměřením stojí na pomezí práva a politiky a dobře charakterizuje rysy parlamentní kontroly.

Předkládaný text se zaměřuje na roli vyšetřovacích komisí Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Využívá nově zpracovaný dataset obsahující většinu relevantních hlasování týkající se vyšetřovacích komisí v letech 1996–2008. Cílem příspěvku je s využitím kvantitativních metod naznačit, jakým způsobem fungují vyšetřovací komise a zda jsou v ČR pojímány spíše jako nástroje politického boje mezi opozicí a vládou, nebo jako kontrolní nástroj parlamentu jako celku vůči exekutivě jako jiné části klasické dělby moci. Je nutné upozornit, že příspěvek je spíše doplňkovou součástí rozsáhlejšího výzkumu, přičemž ten je zaměřen kvalitativně a používá zejména právních metod (viz dále).

Osnova článku je následující: Nejdříve bude velmi stručně představen institut vyšetřovacích komisí v obecné rovině a formální rámec pro jejich působení v ČR. Další kapitola podrobněji vysvětlí tvorbu datasetu, zdroje dat a problémy při jejich získání, vysvětleny budou použité metody. Poté již pomocí grafů a tabulek bude čtenář seznámen s výsledky analýzy. Závěrečná kapitola je věnována diskusi a interpretaci výsledků.

2. Institut vyšetřovací komise

Vyšetřovací komise je historicky téměř stejně starý institut jako parlamentarismus sám, první vznikly ve Velké Británii již v 18. století a například v Belgii ještě dnes platí zákon blíže upravující činnost komisí pocházející z 19. století. Vyšetřovací komise jsou v současnosti zakotvené v právních úpravách většiny zemí světa. Zpráva Meziparlamentní unie uvádí, že komise existují v 76 z 88 států zařazených do výzkumu (Yamamoto 2007: 39), v EU to je ve 24 zemích, neznají je pouze právní řády Velké Británie, Švédska a Slovenska.⁶ Je ale potřebné dodat, že se stát od státu pravomoci a praktické fungování vyšetřovacích komisí liší, včetně četnosti jejich zřizování.

Vyšetřovací komise přesto mají některé společné rysy. Jedná se o orgány parlamentu, téměř všude mohou být jejich členy pouze poslanci. Z časového hlediska jsou komise vytvářeny ad hoc, jejich fungování je tedy časově omezené, maximální délka působení je ohraničena koncem funkčního období dané komory. Cílem komisí je vyšetřit určitou záležitost, typicky se jedná o událost, která je nějakým způsobem považována za problematickou, a zároveň je zde velký zájem obecné veřejnosti na jejím objasnění. Jinými slovy, komise většinou vyšetřují mediálně zajímavé kauzy, do kterých je zapojena veřejná správa nebo vláda. Z logiky věci plyne, že vyšetřování je zaměřeno na vysvětlení situace ex post.⁷

Důvody pro zřízení komisí závisí na konkrétní situaci a jsou obvykle vícevrstvé, rámcově je lze ale i s ohledem na výše uvedené (ex post zaměření) shrnout do několika hlavních kategorií: zjištění pravdy, znovuzískání důvěry, poučení se z událostí, vyvození odpovědnosti, politické cíle (podrobněji Howe 1999: 295–296). Motivace tak může být pozitivně i negativně orientována. K první skupině patří zejména dvě první kategorie, kdy cílem je zklidnit situaci prostřednictvím poskytnutí informací veřejnosti a naznačit, že není co skrývat. K takovému kroku je vhodné přistoupit zejména po událostech, které zanechaly ve společnosti hluboké negativní stopy. Příkladem mohou být různé druhy katastrof, konfliktů nebo politických otřesů (Sulitzeanu-Kenan 2007: 2–13). Další dvě kategorie jsou platné obecně při každém vyšetřování, hledají se viníci problému a zároveň řešení, jak se mu vyhnout do budoucna. K hledání odpovědnosti pomocí vyšetřovacích komisí dochází zejména tehdy, kdy se parlament nebo část poslanců domnívá, že nelze zaručit nestranný postup orgánů činných v trestním řízení. Konečně poslední bod naznačuje, že parlamentní vyšetřovací komise zůstávají pořád především politickými orgány, u nichž je mnohdy hlavním motorem existence pouze zvýšení váhy určitých subjektů a jejich vyšší podíl na moci.⁸

Pro naši analýzu budeme vycházet z dvojího pojetí vyšetřovacích komisí, které se v této souvislosti v literatuře obvykle objevuje.

- **Vyšetřovací komise jako nástroj parlamentu jako celku.** V tomto případě proti sobě „stojí“ parlament a exekutiva, přičemž motivací prvního subjektu je vyšetřit domnělé nebo skutečné pochybení vlády, ať již jsou následky jakékoliv. Charakteristickým pro toto pojetí je společný postup většiny stran včetně vládních a konsensuální přístup účastníků.
- **Vyšetřovací komise jako nástroj opozice vůči vládě.** Zde jsou hlavními aktéry politické strany a zejména opozice vůči vládě. Motivací opozice není většinou něco skutečně vyšetřit nebo vládu svrhnout, neboť ani na jedno z toho nemá dost hlasů, ale získat mediální pozornost, prosadit daný problém do veřejného diskurzu. Toto pojetí se projevuje vyostřeným vystupováním i hlasováním poslanců a jejich rozdělením na vládní a opoziční tábory.

3. Vyšetřovací komise v České republice

Na rozdíl od ostatních států je historická zkušenost s parlamentními vyšetřovacími komisemi na našem území mizivá, neznalo je meziválečné období a stejné to bylo též v časech komunistického režimu. Po jeho pádu ale byla první vyšetřovací komise zřízena ad hoc již 29. listopadu 1989 k vyšetření událostí na Národní třídě o dva týdny dříve (Usnesení Federálního shromáždění č. 105). O rok později byla přijata změna jednacího řádu Federálního shromáždění, která formálně dávala tomuto orgánu právo zřídit vyšetřovací komisi pro skutečnosti veřejného zájmu, které patřily do působnosti tohoto orgánu.

Při přípravě ústavy nového státu probíhaly diskuse, která z komor parlamentu by měla mít vyšetřovací právo a jak by mělo být strukturováno, po jistých sporech byl institut zakotven v čl. 30 Ústavy, kde se v nezměněné podobě nachází dodnes. Bližší rozpracování ústavního zmocnění se stalo součástí nového jednacího řádu Poslanecké sněmovny přijatého v roce 1995 (§ 48–49 zákona č. 90/1995 Sb.). Příloha č. 1 tohoto zákona obsahuje jednací řád vyšetřovací komise, který podrobně specifikuje řízení před komisí.

Právo zřídit komisi náleží pouze Poslanecké sněmovně. Návrh musí podat nejméně jedna pětina poslanců (40), samotné zřízení pak musí potvrdit standardní nadpoloviční většina přítomných poslanců. Objektem vyšetřování je věc veřejného zájmu, tento termín ale není nikde definován. Je vymezen autonomním rozhodnutím sněmovny a je nutné ho chápat velmi široce, v praxi jde téměř o všechny záležitosti kromě ryze soukromých. Členy komise jsou pouze poslanci, vyloučení jsou ti, kteří mají ministerskou funkci. Legislativa nijak neurčuje počet členů komise, nedává ani minimální či maximální počet, záleží na rozhodnutí sněmovny. To obdobně platí také pro rozdělení mandátů mezi poslanecké kluby (případně opozici a vládní strany). Samotné vyšetřování probíhá podobně jako trestní řízení, jsou zde některé rozdíly, jejich rozebírání jde za rámec tohoto textu. Jednání komisí je od dubna 2005 veřejné (zákon č. 167/2005 Sb.). Ukončení činnosti je právně upraveno jen obecně, komise má předložit svá zjištění s návrhem sněmovně. K návrhu je vedena rozprava, poslanci mohou podávat pozměňovací návrhy, o závěrečné verzi se rozhoduje usnesením. Jeho obsah je do značné míry symbolický, ani s podporou sněmovny totiž není pro ostatní subjekty (vláda, orgány veřejné správy) závazné.

V praxi jsou vyšetřovací komise zřizovány poměrně často, od roku 1996 jich k září 2009 bylo celkem 13, z nichž dvě nikdy nezačaly pracovat (viz tabulka č. 1).⁹ Tematicky se zabývaly událostmi s výrazným společenským přesahem a dopadem na veřejné rozpočty, takže podmínka veřejného zájmu byla jistě splněna. Již od prvních komisí se vytvořila tradice, že poslanecké kluby jsou bez ohledu na svou velikost zastoupeny v komisích dvěma poslanci. Vyšetřování probíhalo u všech komisí podobně, u některých byl objem shromážděných informací úctyhodný, například u komise k transplantacím spis dosáhl délky 25 tisíc stran. Co se dotýkalo práce téměř všech komisí, je delší než plánovaná délka vyšetřování, v průměru komise působí více než rok a půl a původní lhůta někdy musela být prodloužována až čtyřikrát. Závěrečné zprávy všech komisí až na tu k Poldi Kladno byly sněmovnou schváleny, často s mnoha změnami navrženými poslanci v závěrečné rozpravě. Původní doporučení komise se tak obvykle dosti pozměnila.

Tabulka 1: Přehled vyšetřovacích komisí Poslanecké sněmovny (1996–2009)

Komise	Začátek práce	Konec práce	Počet dnů vyšetřování
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro vyšetření okolností vedoucích k ukončení činnosti Kreditní banky a. s. Plzeň	1. 10. 1996	11. 6. 1997	253
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro zjištění podmínek privatizace a ekonomického fungování Poldi Kladno	2. 10. 1996	18. 6. 1998	624
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro prorůstání organizovaného zločinu do státní správy	27. 2. 1998	20. 5. 1998	82
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro vyšetření pochybností vzniklých v kauze SPT Telecom, a. s.	13. 1. 1999	26. 5. 2000	499
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro vyšetření činnosti regionálního transplantčního centra v Ostravě	1. 6. 1999	12. 7. 2001	772
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro objasnění rozhodování státu v IPB od doby jejího vzniku do uvalení nucené správy a jejího prodeje ČSOB	4. 7. 2000	4. 7. 2001	365
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro objasnění skutečností v souvislosti se smlouvou o výstavbě dálnice D 47 mezi státem a firmou Housing and Construction	30. 4. 2003	23. 6. 2004	420
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro zjištění skutečností v souvislosti s arbitrážním řízením ve věci CME versus Česká republika	21. 5. 2003	16. 2. 2005	637
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k prošetření hospodaření Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky	10. 6. 2003	31. 3. 2005	660
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro zjištění role vlády, privátních firem a dalších subjektů v procesu restrukturalizace a privatizace chemického průmyslu	11. 10. 2005	1. 2. 2006	113
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k vyšetření okolností výběrového řízení a uzavření smlouvy na dodávku výkonového mytá pro nákladní vozidla nad 12 tun mezi Českou republikou a firmou Kapsch	8. 2. 2007	25. 4. 2008	442
Vyšetřovací komise pro vyšetření neoprávněných zásahů do soukromého a rodinného života některých osob uskutečňovaných za účelem nátlaku na členy Parlamentu České republiky	23. 9. 2008	n/a	
Vyšetřovací komise pro vyšetření prorůstání organizovaného zločinu a zájmových skupin do činnosti orgánů veřejné moci	1. 4. 2009	n/a	

Poznámka: Jako konečný termín je použito datum schválení závěrečného usnesení ke komisi.

Zdroj: Autor; založeno na jednotlivých stenoprotokolech sněmovny. Počty dnů z rozdílů mezi daty byly získány pomocí <http://www.timeanddate.com/date/duration.html>.

Není účelem tohoto příspěvku hodnotit kvalitativně působení vyšetřovacích komisí v ČR.¹⁰ Obecný názor v médiích i mezi poslanci zní, že „komise nikdy nic nevyšetřily a jejich činnost byla jen politickým divadlem“.¹¹ Takový pohled je dle našeho názoru zjednodušující, pokud bychom ho ale přijali, znamenalo by to, že v ČR vyšetřovací komise spadají ze dvou výše vymezených pojetí spíše do toho nazvaného „nástroj opozice vůči vládě“. Následující analýza se pokusí tuto hypotézu potvrdit, nebo vyvrátit.

4. Data a metody

Východiskem pro analýzu je skutečnost, že v souvislosti s vyšetřovacími komisemi dochází v Poslanecké sněmovně k mnoha hlasováním. Netýká se to jen (ne)zřízení komise a (ne)schválení závěrečné zprávy, ale patří sem také množství pozměňovacích návrhů k mandátu komise a právě závěrečné zprávě. Použitá data obsahují veškeré dostupné informace o jednotlivých hlasováních týkajících se vyšetřovacích komisí od roku 1996 do poloviny roku 2008. Cesta k využitelným datům byla poměrně složitá. Nejprve bylo nutné najít ty úseky jednání pléna, které se týkaly komisí. To bylo učiněno kontrolou programu všech schůzí sněmovny a výběrem relevantních bodů. Autor neměl přístup k hrubým, již zpracovaným údajům o hlasováních, i ty proto musely být extrapolovány ze stránek sněmovny. Bohužel nebyly v době přípravy textu propojeny stenoprotokoly se jmenými výsledky hlasování, všechna hlasování proto bylo nutné dohledat ručně.¹² Stejnou („ruční“) metodou byly ze seznamů poslanců u konkrétního hlasování získány počty hlasů pro, proti a zdržení se pro jednotlivé poslanecké kluby.

Jak jsme již uvedli, cílem bylo zahrnout do vzorku všechna hlasování týkající se komisí, tento přístup je tradiční u kvantitativních metod, jinak hrozí subjektivní ovlivnění vzorku. Na druhou stranu byť i jen zběžnému pozorovateli parlamentního života je zřejmé, že hlasováním se řeší odlišné záležitosti (procedurální, obsahové atd.) a ne všechna jsou stejně důležitá. Některá hlasování jsou víceméně formálního charakteru a jejich zařazení do vzorku by zvyšovalo „shodu“ ve sněmovně, nelze však ani vybírat pouze případy, kdy došlo k rozdělení sněmovny.¹³ Nakonec byl zvolen kompromis, kdy došlo k zahrnutí všech hlasování, která rozhodovala o obsahových záležitostech spojených s komisemi. Naopak vyloučena byla hlasování o čistě procedurálních otázkách, jako je prodloužení lhůty pro práci komise,¹⁴ hlasování o povolení námítky pro zmatečnost hlasování nebo hlasování potvrzující schválení bodu či usnesení jako celku, jestliže již předtím byly schváleny jeho části.

Celkově dataset obsahuje 107 hlasování, 23 případů za období 1996–1998, 40 za období 1998–2002, 38 za období 2002–2006 a šest za období 2006–2008. Je legitimní otázkou, zda lze považovat takový vzorek za dostatečně objemný pro statistickou analýzu, podle našeho názoru tomu tak je až na poslední volební období, které je proto z analýzy pro nízký počet pozorování vyloučeno. Zhruba 100 hlasování za 10 let není zdanlivě mnoho, i tak ale má výsledný dataset v programu MS Excel kolem deseti tisíc buněk.¹⁵ Z datasetu je zřejmé, že počet hlasování se u jednotlivých komisí liší, zatímco v některých případech došlo pouze k jednomu (odmítnutí zřízení komise) či dvěma hlasováními (zřízení komise a schválení závěrečného usnesení, Kapsch), u jiných komisí bylo hlasování i několik desítek (Kreditní banka, IPB, Unipetrol). Tyto nepoměry nejsou však pro konečné výsledky na závadu, neboť méně a více „produktivní“ komise se nacházely ve všech volebních obdobích a rozdíly v datech nejsou výrazné.

Za závislou proměnnou byla zvolena proměnná nazvaná pracovní „podpora návrhu“. U každého hlasování byl vydělen u jednotlivých skupin (poslaneckých klubů,¹⁶ koalice¹⁷/opozice) počet hlasů podporujících návrh celkovým počtem hlasů. Hlas proti i zdržení se hlasování znamenají shodně negativní vymezení poslance proti návrhu, neboť při zdržení se hlasování se zvyšuje kvorum, a v praxi má tak zdržení se hlasování stejný důsledek pro (ne)přijetí návrhu jako hlas proti.¹⁸ Početně je tedy proměnná „podpora návrhu“ vyjádřena hodnotami

od 0 (žádný poslanec daného subjektu nehlasoval pro návrh) do 1 (všichni poslanci relevantního subjektu hlasovali pro).

Závislá proměnná „podpora návrhu“ byla propojena s nezávislou proměnnou nazvanou „předkladatel“. Zde byly možné tři varianty: 1) návrh byl předložen členem opozice (nebo opozičním klubem), 2) návrh byl předložen členem vládní koalice (nebo koaličním klubem), 3) návrh byl předložen vyšetřovací komisí jako celkem. K poslední skupině byly výlučně zařazeny návrhy, které podala komise společně, jestliže například pozměňovací návrh podal člen komise, ale vlastním jménem, je návrh označen dle příslušnosti poslance k jedné z prvních dvou skupin.

Nejprve byla data zpracována pomocí popisné statistiky ve formě tzv. krabicového grafu, proměnná „podpora návrhu“ je zde vyjádřena procentuálně (0% nulová podpora, 100% absolutní podpora). U každé kombinace (předkladatel/subjekt: poslanecký klub či opozice a vládní koalice¹⁹) byl vypočítán medián a hodnoty z jednotlivých hlasování zařazeny dle své odchylky od něj (+/- 25% horní a dolní kvartil neboli krabice, neodlehlé hodnoty do 1,5 délky krabice, odlehlé hodnoty mezi 1,5- až 3násobnou délkou krabice, extrémy u hodnot vyšších než 3násobek délky krabice).

Následně došlo ke statistickému porovnání rozdílů (procent) podpory vzhledem k předkladateli. Použita byla metoda neparametrické Kruskal-Wallisovy analýzy s vícenásobným porovnáváním. Porovnávány jsou možné kombinace předkladatelů (vláda/komise, vláda/opozice, komise/opozice) a pravděpodobnost rozdílnosti hlasování jednotlivých subjektů (nezávislé proměnné: poslanecký klub, opozice nebo vládní koalice) podle předkladatelů. Jednoduše řečeno, čím více se výsledná hodnota p v křížové tabulce blíží nule, tím větší je rozdíl mezi podporou návrhů subjektem dle daných předkladatelů. Z hlediska pravděpodobnosti jsou na dané hladině statisticky významné rozdíly s $p < 0,05$.

Je potřebné upozornit, že výslednou proměnnou je rozdíl v podpoře při hlasování podle srovnávaných kategorií navrhovatele. Na rozdíl od popisné statistiky Kruskal-Wallisova analýza nerozlišuje mezi tím, zda někdo hlasuje pozitivně nebo negativně, všímá si jen rozdílů. Statisticky významné hodnoty tak mohou vycházet z odlišných reálných situací, například jestliže u návrhů podaných opozicí strana XY hlasuje téměř vždy proti a u návrhů podaných vládou pro, dostaneme pro stranu XY významný rozdíl u srovnání kategorií předkladatel: opozice:vláda stejně jako pro stranu YX, která vždy podporuje návrhy opozice, ale nikdy ty vládní.

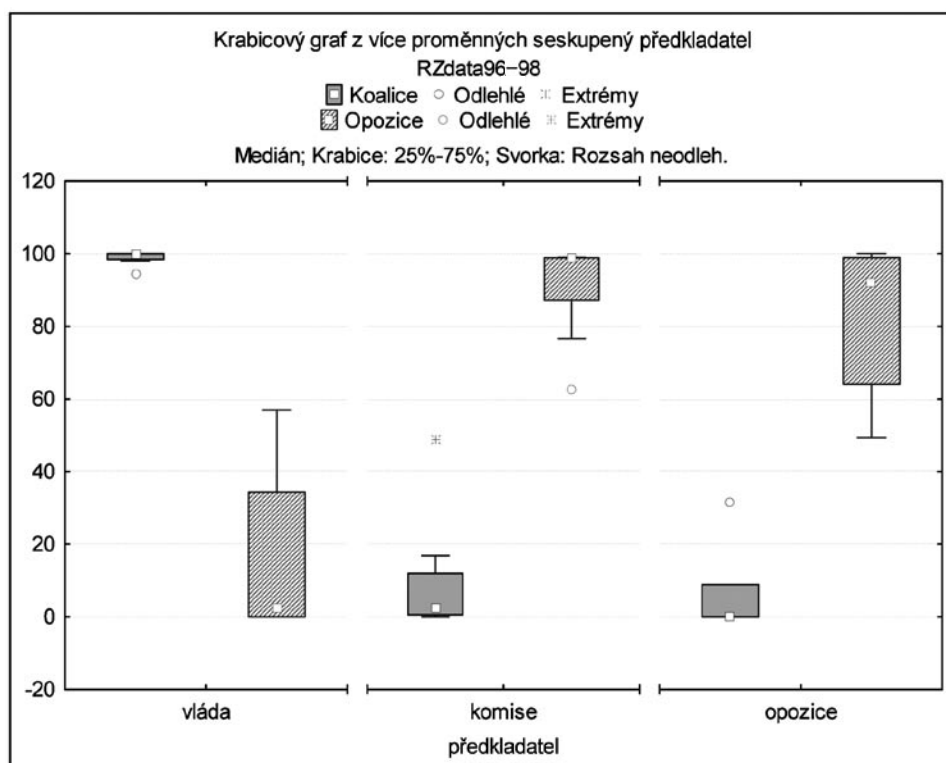
5. Statistická analýza²⁰

V období 1996–1998 bylo 23 návrhů rovnoměrně rozděleno mezi koalici, vyšetřovací komise a opozici (8:8:7), totéž se dá říci i o období následujícím (1998–2002 13:12:15), což je poněkud překvapivé, neboť počet opozičních stran byl tehdy vyšší. Mezi lety 2002 až 2006 naopak stoupla aktivita opozičních poslanců (návrhy v poměru 5:11:22), statisticky se ale nejedná o významnou odchylku.²¹

5.1 Období 1996–1998

V tomto volebním období byla u moci menšinová vláda složená z ODS, ODA a KDU-ČSL, tyto strany disponovaly 98 hlasy, zbytek poslanců se hlásil k opozici v zastoupení ČSSD, KSČM a SPR-RSČ. Sociální demokracie byla sice stranou opoziční, ale do jisté míry tolerovala existenci menšinové vlády.

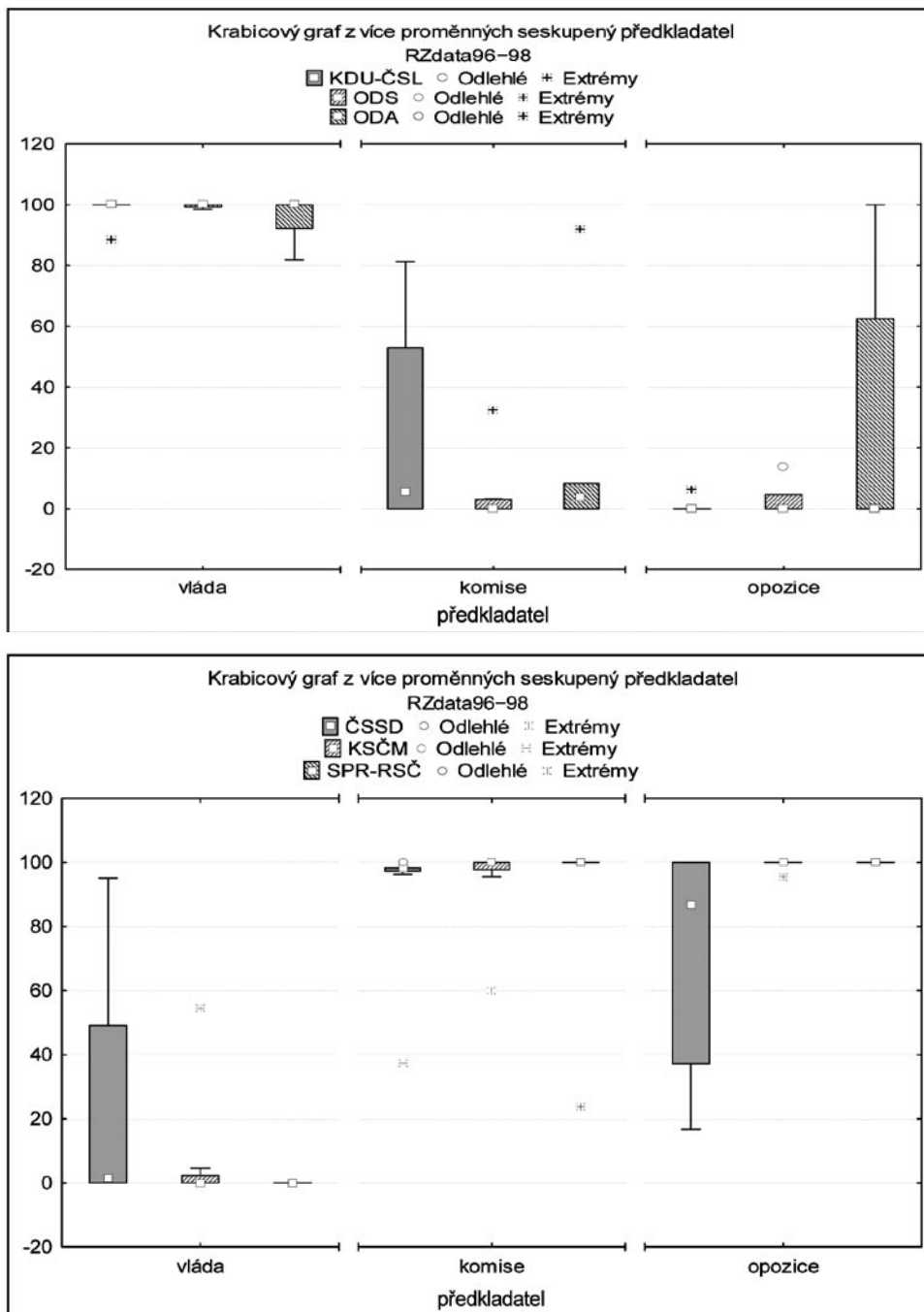
Graf 1: Krabicový graf hlasování opozice/koalice dle předkladatele (1996–1998)



Zdroj: Autor

Z grafu je na první pohled zřetelné výrazné rozdělení sněmovny na opozici a koalici. Vládní menšina vystupovala ve většině hlasování jednotně, téměř 100% podporovala vládní návrhy, naopak odmítavě se vyjadřovala k návrhům opozice. Opozice jako celek natolik shodně nevystupovala, z umístění mediánů u návrhů vlády (na 0%) a opozice (87%) plyne ovšem výrazně protivládní směřování. Neméně zajímavé jsou postoje obou subjektů k návrhům komise, analýza dokazuje, že ačkoliv v komisích bylo paritní zastoupení, podpora návrhů komisí je přesně rozdělena mezi koalici a opozici, zatímco první z nich ve shodě odmítala návrhy komisí, druhá strana je podporovala.

Graf 2: Krabicový graf hlasování jednotlivých stran dle předkladatele (1996–1998)



Zdroj: Autor

Při srovnání jednotlivých stran si můžeme povšimnout určitých rozdílů v obou skupinách. ODS hlasovala nejvíce v souladu s vládní politikou, zatímco ODA (u některých návrhů opozice) a KDU-ČSL (u některých návrhů komisi) se drobně odchylovaly. Ještě výraznější rozdíly jsou mezi opozičními stranami, výsledky SPR-RSČ potvrzují, že tento politický klub hlasoval až na jednu výjimku vždy uniformně v linii pro opozici a proti vládě, podobné to bylo u KSČM. Největším rozpětím disponovala v daném období sociální demokracie, která sice obecně byla silně opoziční, ale ve vybraných hlasováních podpořila návrhy vlády na úkor návrhů opozice. Vždy se v těchto případech jednalo o návrhy předložené některou ze dvou menších opozičních stran.

Tabulka 2: Pravděpodobnostní rozdíly v hlasování ve srovnání kategorií dle navrhovatele v období 1996–1998 (Kruskall-Wallisova analýza, $p < 0,05$)

politická strana	vláda: komise	vláda: opozice	komise: opozice
KDU-ČSL	0,012	0,000	0,856
ODS	0,003	0,003	1,000
ODA	0,010	0,010	1,000
<i>Koalice</i>	0,007	0,001	<i>1,000</i>
ČSSD	0,004	0,126	0,816
KSČM	0,003	0,002	1,000
SPR-RSČ	0,003	0,002	1,000
<i>Opozice</i>	0,001	0,001	<i>1,000</i>

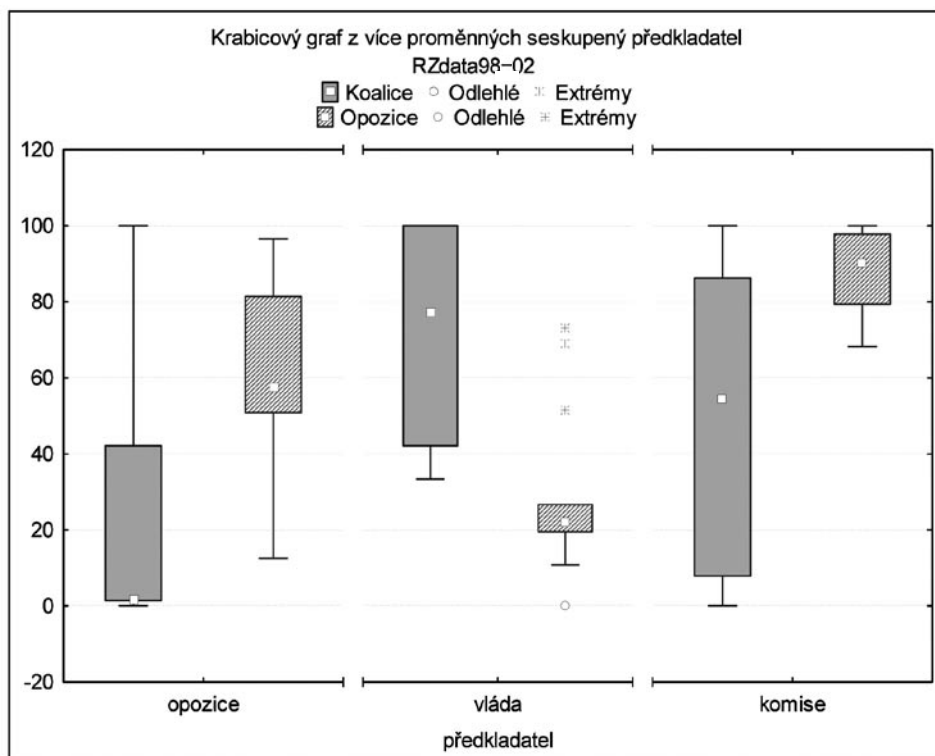
Zdroj: Autor

Kruskall-Wallisův test jen potvrzuje předchozí deskriptivní statistiky. Rozdíl v podpoře mezi návrhy podanými vládou a komisí (2. sloupec) a vládou a opozicí (3. sloupec) je statisticky významný ve všech případech až na ČSSD u kombinace vláda/opozice, naopak srovnání návrhů komisi a opozice (4. sloupec) naznačuje, že u obou skupin navrhovatelů strany hlasovaly podobně.

5.2 Období 1998–2002

Ve volbách v červnu 1998 zvítězila sociální demokracie, pro rozpory mezi stranami ale nebylo možné sestavit většinovou vládu, nakonec ČSSD zformovala menšinovou vládu sama za tiché podpory ODS (opoziční smlouva). V opozici se ocitli kromě ODS také křesťanští demokraté, Unie svobody a KSČM, byly zde tedy zastoupeny strany s jiným ideologickým zaměřením a cíli.

Graf 3: Krabicový graf hlasování opozice/koalice dle předkladatele (1998–2002)

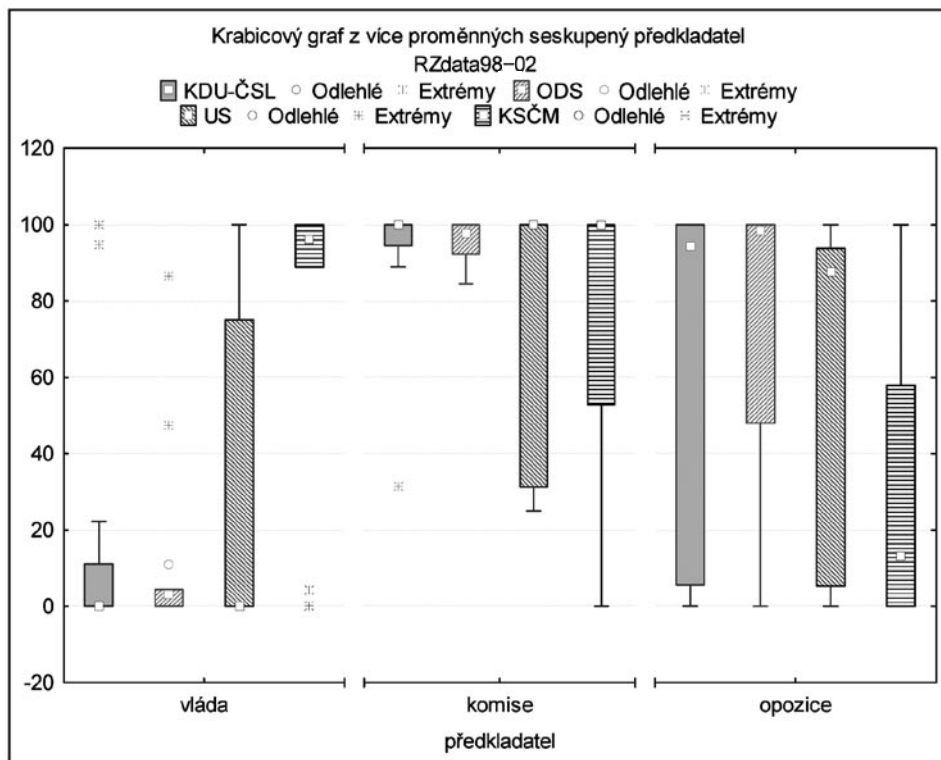


Zdroj: Autor

Oproti předchozímu období je patrné méně konfrontační prostředí ve sněmovně, kvartily jsou zvláště u koalice (ČSSD) dlouhé a podobně to je také s neodlehlymi hodnotami. Přesto opozice a koalice stály ve většině hlasování proti sobě, zvláště koaliční podpora opozičních návrhů byla malá (viz medián) a totéž platí také u opozičního chování k vládním návrhům (krátké kvartily kolem 20%). Návrhy předkládané komisemi opozice bez větších výjimek podpořila, vládní strana hlasovala méně pozitivně, nápadný je rozsah hodnot pokrývajících 25 až 75% pozorování (oba kvartily).

Jelikož koalice splývala s jedinou politickou stranou a údaje byly pokryty již v předchozím odstavci, srovnání hlasování stran je uplatněno pouze na opozičních klubech. Na první pohled se liší hlasování tří pravicových stran a KSČM. Její podpora vládních návrhů je dokonce vyšší než u samotné ČSSD, negativně se vymezovala také oproti opozičním návrhům od pravicově zaměřených poslanců. Jak dokládají v kategorii předkladatel: opozice dlouhé dolní kvartily u ODS, US a KDU-ČSL, tyto strany na druhou stranu odmítaly hlasovat pro návrhy podané členy klubu KSČM. Je zajímavé, že rozdíly se ztrácejí u návrhů předkládaných komisemi, kdy se všechny opoziční strany shodují.

Graf 4: Krabicový graf hlasování jednotlivých stran dle předkladatele (1998–2002)



Zdroj: Autor

Tabulka 3: Pravděpodobnostní rozdíly v hlasování ve srovnání kategorií dle navrhovatele v období 1998–2002 (Kruskall-Wallisova analýza, $p < 0,05$)

politická strana	vláda: komise	vláda: opozice	komise: opozice
ČSSD=koalice	0,541	0,011	0,424
KDU-ČSL	0,001	0,083	0,242
ODS	0,000	0,001	1,000
US	0,005	0,258	0,329
KSČM	1,000	0,036	0,019
Opozice	0,000	0,019	0,100

Zdroj: Autor

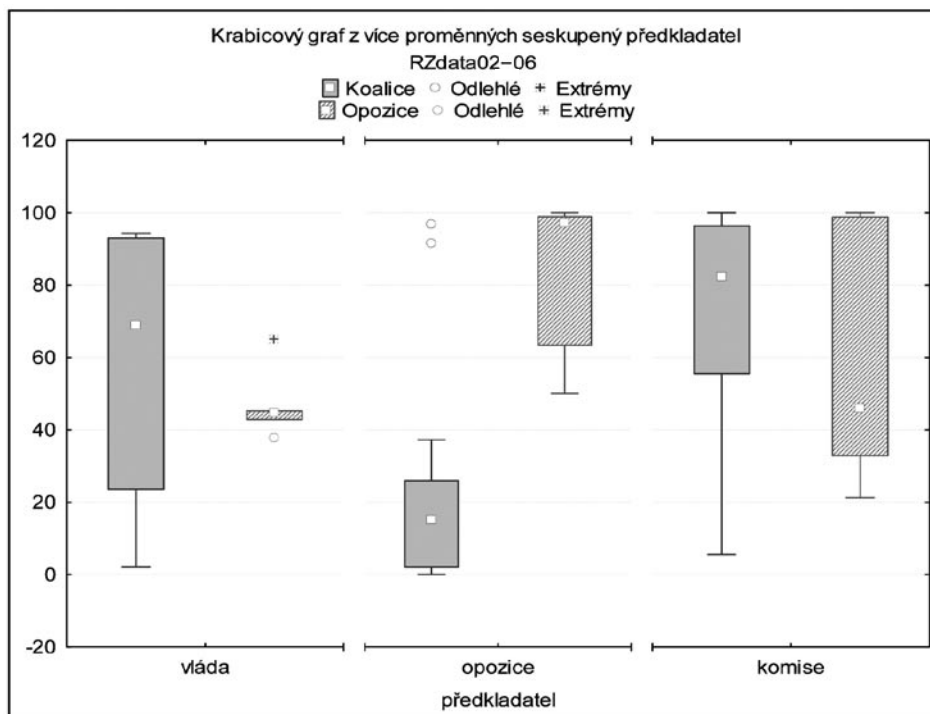
Srovnávací tabulka opět potvrzuje předchozí skutečnosti. Pravicové strany (a opozice jako celek) mají statisticky významné rozdíly v podpoře návrhů předkládaných vládou a komisemi,

ČSSD, KSČM a ODS také mezi vládou a opozicí, byť zde u prvních dvou stran je rozdíl obrácený oproti ODS.²² U KSČM se vyskytuje rozdíl i ve 4. sloupci, neboť je u ní rozdíl mezi podporou návrhů komise (vysoký) a opozice (nízký).

5.3 Období 2002–2006

Výsledky voleb v roce 2002 znovu zapříčinily obtížné sestavování vlády, vítězná ČSSD se domluvila na koalici s KDU-ČSL a US, tyto strany měly dohromady jen velmi těsnou většinu. V opozici se ocitli komunisté a občanští demokraté, tedy strany s téměř nulovou programovou příbuzností.

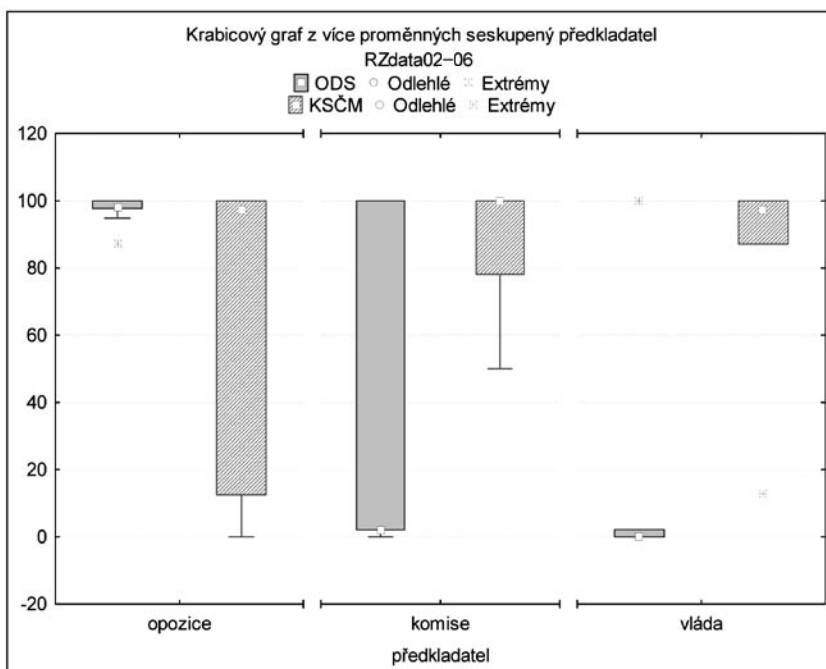
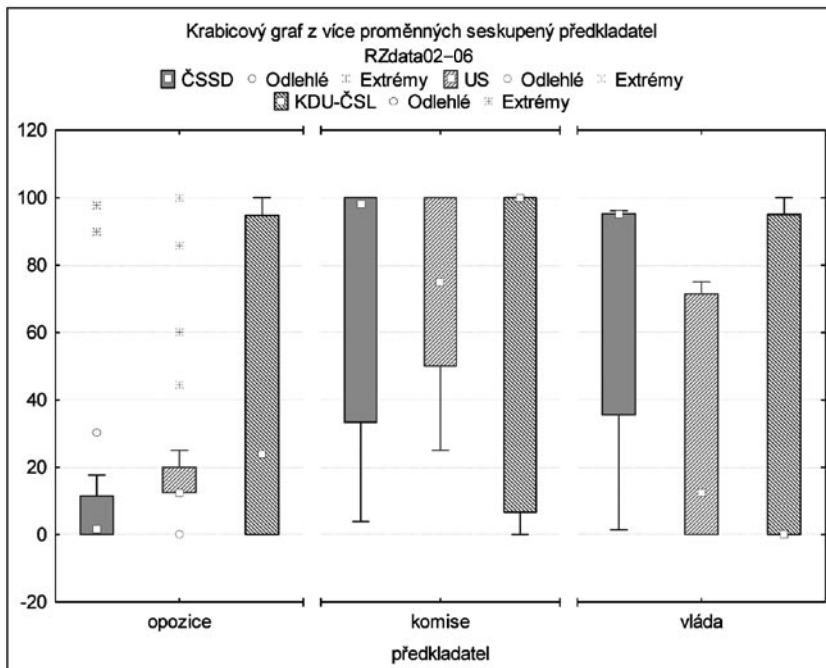
Graf 5: Krabicový graf hlasování opozice/koalice dle předkladatele (2002–2006)



Zdroj: Autor

Krabicový graf pro předemtné období se oproti předchozím dvěma periodám vyznačuje nižšími extrémy, mediány se blíží ke středu. Příznačné je to pro hlasování opozice u návrhů předložených vládou, kdy opozice byla pravidelně rozdělena na dvě poloviny. Avšak ani vláda nebyla při podpoře svých návrhů zdaleka jednotná. U návrhů opozice rozdíly zůstávají zachovávané, opozice je podporovala silně, koalice nikoliv. Návrhy komisí získávaly vyšší podporu od koalice, ovšem i opozice hlasovala poměrně kladně.

Graf 6: Krabicový graf hlasování jednotlivých stran dle předkladatele (2002–2006)



Zdroj: Autor

Zajímavá data poskytuje rozbor chování jednotlivých politických stran (klubů). U koalice se nezabýváme výsledky Unie svobody, neboť její velmi nízký počet poslanců spojený s častými absencemi způsobuje nízkou datovou základnu a z toho plynoucí množství odchylek. Ze dvou zbývajících stran je zaznamenáníhodná pozice křesťanských demokratů, kteří u všech tří kategorií předkladatelů pokryli celou škálu spektra. Mediány byly ale mezi kategorií předkladatel: komise a předkladatel: vláda naprosto obrácené, strana velmi málo podporovala návrhy vlády, u komisí tomu bylo naopak. KDU-ČSL se pozitivně vyjadřovala k některým návrhům opozice. ČSSD na druhou stranu opoziční návrhy nepodporovala, vysoké pochopení měla k návrhům předkládaným vládou a vyšetřovacími komisemi. Opoziční strany v hlasováních týkajících se vyšetřovacích komisí nepostupovaly zdaleka jednotně. Nejblíže si byly u opozičních návrhů, KSČM přesto zaznamenala množství případů, kdy takové návrhy odmítala. U návrhů předložených komisemi a vládou jsou mediány obou stran ve zcela opačných koncích spektra, ODS nesouhlasila s návrhy vlády, komunisté opět byli v této kategorii ke koalici „milosrdnější“ než vládní ČSSD. Totéž můžeme prohlásit o návrzích komisí, KSČM ze všech stran ve sněmovně v největší míře hlasovala pro, ODS proti, byť s výrazným horním kvartálem.

Tabulka 4: Pravděpodobnostní rozdíly v hlasování ve srovnání kategorií dle navrhovatele v období 2002–2006 (Kruskall-Wallisova analýza, $p < 0,05$)

politická strana	vláda: komise	vláda: opozice	komise: opozice
ČSSD	1,000	0,073	0,000
US	0,037	1,000	0,001
KDU-ČSL	0,550	1,000	0,755
<i>Koalice</i>	<i>1,000</i>	<i>0,238</i>	<i>0,002</i>
ODS	1,000	0,043	0,123
KSČM	1,000	1,000	0,695
<i>Opozice</i>	<i>0,614</i>	<i>0,010</i>	<i>0,106</i>

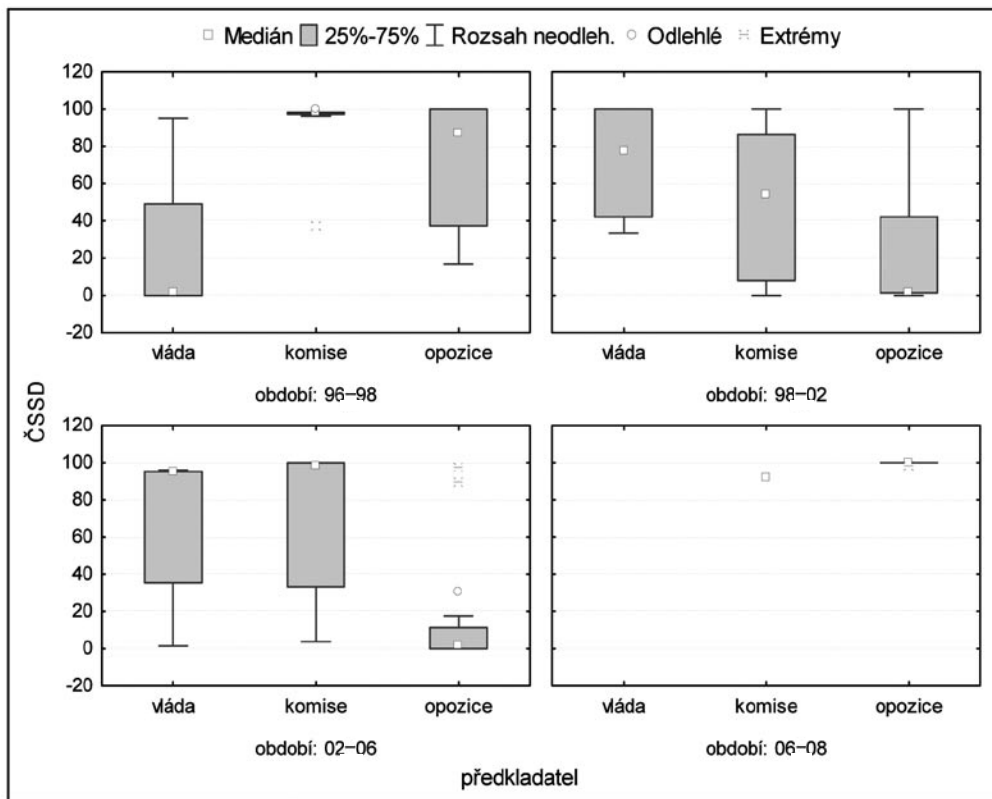
Zdroj: Autor

Obecně nižší poměr rozdělení sněmovny při hlasování je doložen srovnáním Kruskall-Wallisovou metodou. S ohledem na neprůkaznost hodnot u US jsme získali pouze dvě vyčnívající hodnoty. Sociální demokracie (a s ohledem na většinu ČSSD v ní také koalice) hlasovala rozdílně u návrhů podaných komisemi (podpora) a těch podaných opozicí (nepodpora), ODS u návrhů pocházejících od vlády (nepodpora) a opozice (podpora).

5.4 Politické strany

Pro názornost jsme se rozhodli učinit i jisté srovnání mezi třemi pokrytými volebními obdobími, jediné, co je možné aspoň ilustrativně komparovat, je chování jednotlivých stran. Zařazeny mohly být logicky pouze strany, které byly zastoupeny ve sněmovně ve všech třech obdobích, což jsou KSČM, ODS, ČSSD a KDU-ČSL. Do prezentace výsledků byly vybrány poslední tři z nich.

Graf 7: Krabicové grafy hlasování ČSSD dle předkladatele (všechna období)

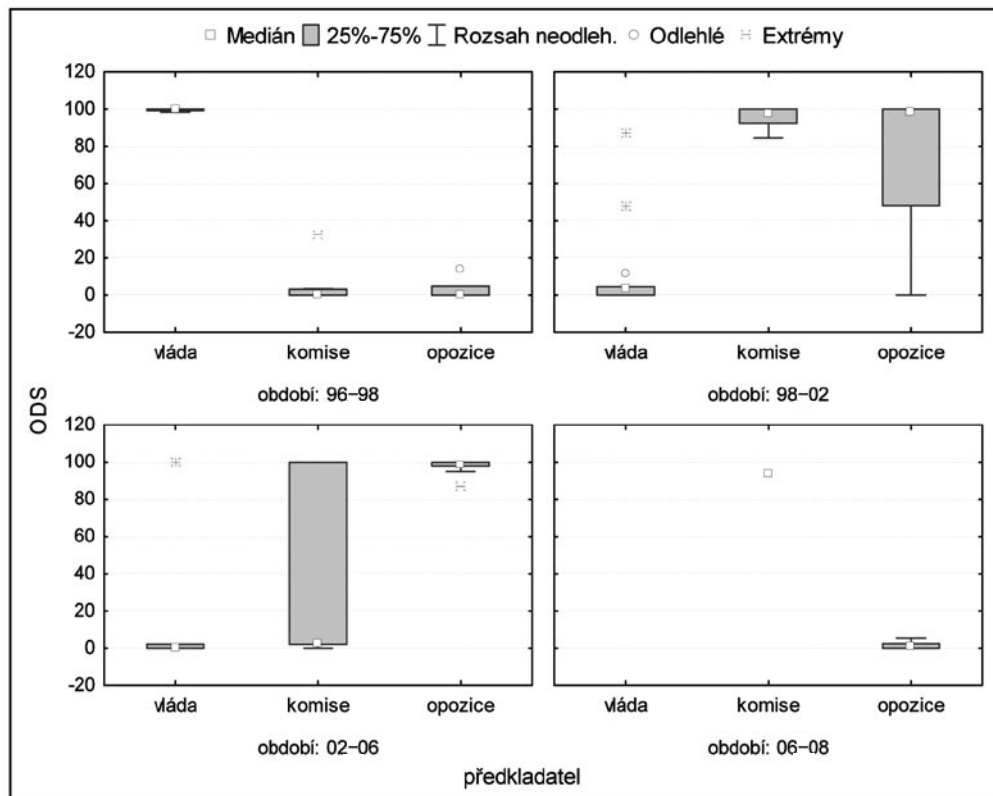


Zdroj: Autor

Sociální demokracie byla v prvním období stranou opoziční, v následujících vytvořila jednu menšinovou a podruhé většinovou vládu. Změna se jednoznačně projevila v kategoriích podpory návrhů předložených vládou a opozicí. Poslanci strany hlasovali většinou pro návrhy vyšetřovacích komisí, v období 1996–1998 a 2002–2006 výrazně, v prostřední periodě byla podpora o něco nižší, v čase vládní odpovědnosti po roce 1998 existovalo ale poměrně široké rozpětí při jednotlivých hlasováních.

ODS byla nejprve stranou vládní, poté opoziční, přičemž v prostředním volebním období tolerovala vládní ČSSD. Z grafů je patrná vysoká soudržnost klubu při hlasování a jednotný postoj v daných periodách. V první podpora vládních návrhů a odmítání těch podaných komisemi a opozicí, v následujícím období hlasování pro návrhy komisí a opozice a nesouhlas s vládními, zrcadlově položené je i hlasování v poslední zaznamenané periodě u předkladatelů vláda/opozice, u návrhů komise je většinová nepodpora, ale s jistým rozptylem.

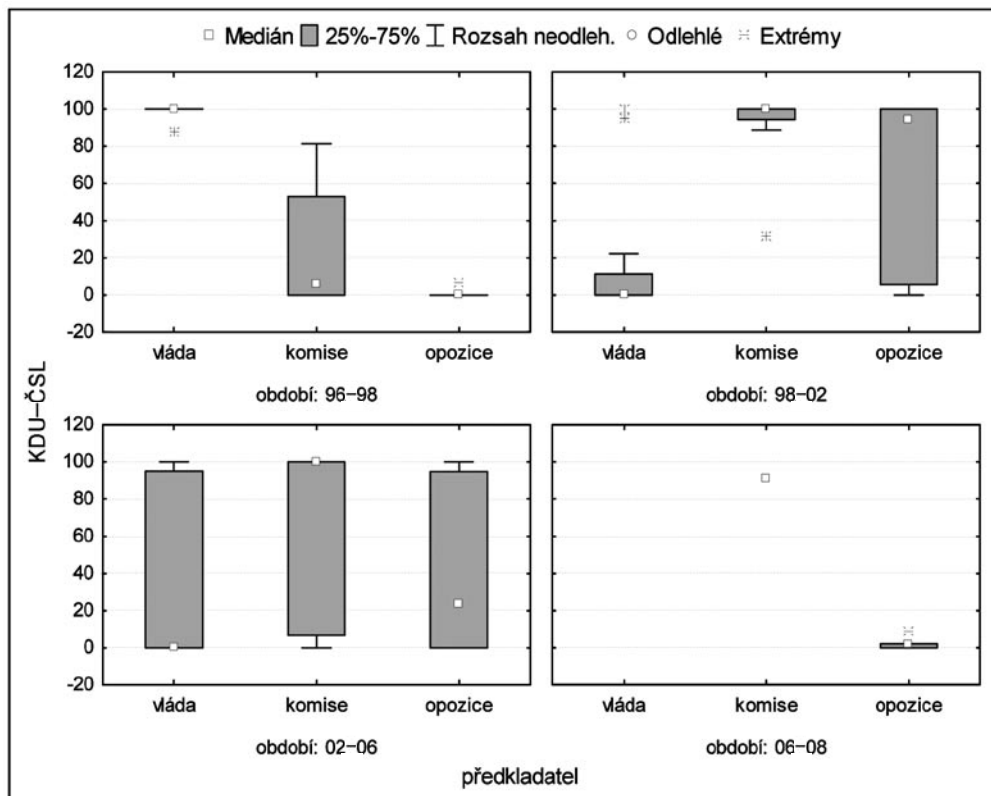
Graf 8: Krabicové grafy hlasování ODS dle předkladatele (všechna období)



Zdroj: Autor

Křesťanská demokracie byla ve sledovaném čase stranou vládní, opoziční a nakonec opět vládní. V letech 1996–2002 sdílela tedy osud ODS, a jak naznačují grafy, chovala se podobně také při hlasování, ovšem s o něco větším rozptylem. U svého druhého vládního angažmá se rozsah při jednotlivých hlasováních ještě navýšil, poslanci strany nedrželi konzistentní linii, zejména to platí u návrhů předložených opozicí.

Graf 9: Krabicové grafy hlasování KDU-ČSL dle předkladatele (všechna období)



Zdroj: Autor

6. Diskuse a závěr

Přes nevelký počet pozorování ve vzorku a jisté metodologické překážky poskytla statistická analýza velmi zajímavé výsledky. Ve volebním období 1996 až 1998 se ve sněmovně menšinová vláda pravicových stran jen obtížně bránila soustředěnému tlaku opozice, do které navíc patřily dvě antisystémové strany. Nemůže proto překvapit skutečnost, že v takovém prostředí u návrhů předložených vládou a opozicí dochází k jednostranné podpoře od každé ze skupin pro své vlastní návrhy a odmítání těch ostatních. Výjimkou byla ČSSD, která podpořila některé návrhy koalice, stalo se tak ale pouze proto, že někdy existovalo více konkurenčních opozičních návrhů o téže věci, opozice nebyla jednotná a hrozilo, že žádný z návrhů nezíská většinu, což by vedlo k zablokování sněmovny zejména při zřízení komisí. U návrhů předložených komisemi je již rozdělení podpory na opozici a koalici absolutní.²³ Ačkoliv byla v komisích parita mezi opozicí a koalicí, opozičním poslancům se povedlo z různých příčin (především absence koaličních poslanců na jednání komisí) ovládnout činnost komisí a dokázali podat

jejich jménem takové návrhy, které byly pro koalici nestravitelné. Je zajímavé, že k tomuto jevu došlo i přes významné ideologické a programové rozdíly mezi opozičními stranami.

Následující perioda je již o něco méně čitelná, s ohledem na výrazně menšinovou vládu sociální demokracie, „mírnou“ opozici ODS a přítomnost „skutečně opozičních“ stran s rozdílným pozadím se hranice mezi koalicí (ČSSD) a opoziční většinou poněkud rozostřila. Ačkoliv ODS tolerovala vládu ČSSD, v oblasti vyšetřovacích komisí byla nejvýraznější opoziční stranou, možné vysvětlení je využívání platformy vyšetřovacích komisí jako náhradního nástroje k rétorické kritice vlády, když u hlavních obsahových návrhů (rozpočet atd.) toto s ohledem na opoziční smlouvu a toleranční patent nebylo možné. Komunisté naopak obhajovali některé návrhy levicověji zaměřených ministrů vlády k vyšetřovacím komisím více než samotná ČSSD, nesouhlasili ani s vůči vládě kritickými návrhy opozice. Vyšetřovací komise v tomto období byly jednoznačně pod taktovkou opozice, všechny čtyři opoziční strany návrhy komisí podporovaly, ČSSD daleko méně, závěry komisí byly k vládě přísné. Je zajímavé, že v komisích odlišně od pléna (u návrhů opozice) docházelo ke konsenzuální domluvě opozičních stran, členům za KSČM se pravděpodobně dařilo mírnit kritický tón návrhů komisí, za to ale musela strana tyto návrhy podpořit. Možné vysvětlení lze hledat i v potřebě KSČM vymezit se vůči ČSSD, což u návrhů komisí bylo výhodnější než se ztotožňovat s návrhy pravicových opozičních stran.

V posledním zaznamenaném volebním období sociální demokracie hlasovala pro návrhy vlády a proti návrhům opozice a u ODS tomu bylo přesně naopak, obě strany tudíž naplňovaly očekávání, která byla s jejich rolemi spojena. Zajímavější je chování komunistů a křesťanských demokratů. První z nich totiž při hlasování (především u kategorie vláda jako navrhovatel) zaujímali podobné postoje jako ČSSD, naopak KDU-ČSL v těchto případech hlasovala častěji s ODS. Potvrzuje to obecně známý fakt, že zvláště ve druhé části volební periody koaliční projekt fungoval spíše formálně a došlo k novému rozdělení sil na linii levice (jako vláda) a pravice (jako opozice). Komise byly mezi lety 2002–2006 ovládány vládní většinou, v případě, že ne všechny koaliční strany vystupovaly jednotně, vypomohla KSČM. Není proto překvapivé, že ODS s návrhy komisí nesouhlasila, považovala je za příliš mírné vůči vládě a zejména sociální demokracii jako její hlavní složce.

Celkově můžeme uzavřít, že se na základě analýzy spíše potvrzuje hypotéza o vyšetřovacích komisích jako nástrojích politického boje mezi vládou (koalicí) a opozicí, než že by se uplatňovalo pojetí konsenzuálního vystupování všech stran v parlamentu vůči exekutivě. Jak je však zřejmé z části o sběru dat a nakonec i poměrně malého vzorku pozorování, uplatňování pouze kvantitativních metod by v této záležitosti bylo zavádějící a je nutné ho podpořit důkladným kvalitativním rozbořením, který bohužel z důvodu nedostatku prostoru na tomto místě zůstane vyhrazen pro další texty (Zbiral 2010).

Poznámky

1. Označení parlament v této kapitole v obecné rovině zahrnuje obě sněmovny v bikamerálních systémech.
2. Příklad používán známým odborníkem na parlamentarismus Philipem Nortonem.
3. Na straně 123–131 Jan Kysela také nabízí přehledné zachycení proměn kontrolní role parlamentu včetně odkazů na další literaturu.

4. Pro jednotlivé teoretické koncepcie parlamentní kontroly včetně citací další literatury srov. Pelizzo a Stapenhurst 2006: 7–8.
5. Tento výčet je pouze ilustrativního rázu. Je samozřejmé, že podoba jednotlivých nástrojů i jejich uplatnění se stát od státu liší, v mnoha zemích lze například ombudsmana stěží řadit k parlamentním nástrojům kontroly. Podrobněji k jednotlivým institutům ve světě Beyme 2002: 81–88; Yamamoto 2007: 15–70; k situaci v ČR Syllová et al. 2008: zejména 273–297; příslušné články Ústavy a komentář k nim v Sládeček et al. 2007.
6. Ve Velké Británii byly zrušeny v roce 1918, na Slovensku Ústavním soudem v roce 1994. V obou zemích se uvažuje o jejich znovuzavedení. Ve Švédsku roli vyšetřovacích komisí supluje mocný parlamentní Výbor pro Ústavu, ve Velké Británii tzv. exekutivní vyšetřovací komise, které zřizuje sice kabinet či ministři, ale samotné vyšetřování je nezávislé a prováděné obyčejně osobou ze soudní praxe.
7. Podobnou činnost jako vyšetřovací komise mohou vykonávat také stálé výbory parlamentu, například v prezidentských systémech (typicky USA) samostatné parlamentní vyšetřovací komise vůbec neznají. V některých zemích (Německo) jsou zakládány ad hoc tzv. anketní komise, ty se ale orientují do budoucnosti, jejich cílem je nestranně navrhnout možnosti postupu ve strategických záležitostech státní politiky.
8. Samozřejmě že také takový důvod pro zřízení komise lze považovat za politicky legitimní, navíc politický rozměr je vždy přítomen i při naplňování všech předešlých bodů.
9. Několik návrhů na zřízení vyšetřovací komise bylo sněmovnou zamítnuto.
10. Rozbor právního rámce parlamentních komisí ve státech EU a v ČR, jakož i kvalitativní analýzu jejich působení, autor provádí v příspěvku „Vyšetřovací komise jako nástroj parlamentní kontroly veřejné správy“ (Zbíral 2010). Text detailně rozebírá skutečnosti, které jsou v prvních třech částech tohoto článku diskutovány pouze v nezbytné míře.
11. Citace je generická na základě textové analýzy stenoprotokolů ve sněmovně a MF Dnes v posledních 15 letech.
12. Autor děkuje Petru Houdkovi z Parlamentní knihovny za poskytnutí některých internetových adres a dat, které byly ze stránek sněmovny nepřístupné.
13. Jedna z uvažovaných možností byla, že by byla zahrnuta jen hlasování, ve kterých nejméně 1/10 poslanců hlasovala proti, neboť vyšší shoda naznačuje formálnost hlasování.
14. Teoreticky může mít prodloužení lhůty pro činnost komise svou politickou váhu, v Poslanecké sněmovně tomu tak ale zjevně není, neboť naprostá většina prodloužení proběhla konsenzuálně.
15. Dataset je dostupný na vyžádání u autora.
16. Pro zjednodušení situace byl v období 1996–1998 od ODS odštěpený klub US brán stále jako součást klubu ODS, tzv. „volní poslanci“ byli přiřazeni po celé volební období ke klubům, za které byli zvoleni. Tuto variantu, zde uplatněnou pro zjednodušení výpočtů, kupodivu uplatňuje na svých stránkách i sněmovna při zařazení poslanců u jmenných výsledků hlasování.
17. Termínem koalice je označen souhrn vládních stran, termín tedy zahrnuje rovněž jednostranickou menšinou vládu ČSSD v letech 1998–2002.
18. Je pravděpodobné, že poslanci obě hodnoty využívají k vyjádření míry nesouhlasu, ze statistického hlediska však rozdíl neexistuje.
19. V grafech či dále v textu také označena jako „vláda“, ačkoliv se nejednalo formálně o návrh vlády jako celku.
20. Výpočty samotné i návrhy použitých metod byly provedeny Milenou Krškovou z CVT UP v Olomouci. Za její pomoc jí patří poděkování.
21. Výsledek srovnání v rámci Pearsonova chi-kvadrátu se rovná 0,087 ($p = 0,05$).
22. KSČM a ČSSD mají statisticky významný rozdíl mezi podporou návrhů vlády a nepodporou návrhů opozice, ODS rozdíl mezi nepodporou návrhů vlády a podporou návrhů opozice.
23. Viz také výsledky Kruskal-Wallisovy analýzy.