

Konečný text publikován jako:

ZBÍRAL, Robert. Vyšetřovací komise jako nástroj parlamentní kontroly veřejné správy. IN: *Kontrolní mechanismy veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 113-158.

VYŠETŘOVACÍ KOMISE JAKO NÁSTROJ PARLAMENTNÍ KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Robert Zbírál, PF UP Olomouc

Seznam použitých zkratk

CME	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro zjištění skutečností v souvislosti s arbitrážním řízením ve věci CME versus Česká republika
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
D47	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro objasnění skutečností v souvislosti se smlouvou o výstavbě dálnice D 47 mezi státem a firmou Housing and Construction
Diag Human	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny ve věci vyrovnání České republiky se společností Diag Human
IPB	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro objasnění rozhodování státu v IPB od doby jejího vzniku do uvalení nucené správy a jejího prodeje ČSOB
JŘ	Jednací řád Poslanecké sněmovny (z.č. 90/1995 Sb., v platném znění)
Kapsch	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k vyšetření okolností výběrového řízení a uzavření smlouvy na dodávku výkonového mýta pro nákladní vozidla nad 12 tun mezi Českou republikou a firmou Kapsch
KDU-ČSL	Křesťansko demokratická unie- Česká strana lidová
Komise	Vyšetřovací komise
Korupce na MZV	Návrh na zřízení vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro objasnění možné korupce při zadávání veřejných zakázek na Ministerstvu zahraničních věcí v letech 1996-2002
Kreditní banka	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro vyšetření okolností vedoucích k ukončení činnosti Kreditní banky a. s. Plzeň
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
Kubice	Návrh na zřízení vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k činnosti specializovaných útvarů policie
ODS	Občanská demokratická strana
Olomoucká kauza	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro prorůstání organizovaného zločinu do státní správy
Poldi (Kladno)	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro zjištění podmínek privatizace a ekonomického fungování Poldi Kladno

SPR-RSČ Stravenky	Sdružení pro republiku- Republikánská strana Československa Návrh na zřízení vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k objasnění činnosti lobbyistických firem v souvislosti s projednáváním a výsledkem projednávání sněmovního tisku 222, návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů
Telecom	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro vyšetření pochybností vzniklých v kauze SPT Telecom, a.s
Transplantace (Ostrava)	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro vyšetření činnosti regionálního transplantačního centra v Ostravě
Unipetrol	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro zjištění role vlády, privátních firem a dalších subjektů v procesu restrukturalizace a privatizace chemického průmyslu
VZP	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k prošetření hospodaření Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky

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 Z tohoto titulu zastávají parlamenty množství funkcí, nejenom zákonodárnou, jak by napovídal princip dělby moci. Jednou z nich je nesporně parlamentní kontrola veřejné správy, která je tématem této kapitoly.

S ohledem na předpokládaný rozsah textu a zaměření publikace stál autor před volbou, zda kapitolu pojmout jako přehledovou, ve které by stručně byly popsány jednotlivé nástroje parlamentní kontroly veřejné správy, nebo se zaměřit na některý z institutů detailněji. Jelikož kapitola je součástí vědecké monografie, jejímž cílem je pokud možno přinést nové poznatky, byla logicky zvolena druhá varianta. Přesto bude nejprve podán rámcový výklad obecných základů parlamentní kontroly veřejné správy s odkazy na příslušnou literaturu, zbytek kapitoly však bude věnován analýze jednoho vybraného institutu, jmenovitě vyšetřovacích komisí.

Vyšetřovací komise byly vybrány jako nástroj, který možná nejlépe charakterizuje rysy parlamentní kontroly. Svým zaměřením stojí na pomezí práva a politiky, jejich výzkum proto odpovídá analytickému rámci překládané monografie. Zároveň jsou komise součástí právních úprav většiny států Evropské unie, což nám umožňuje provést komparativní srovnání jejich fungování i efektivity. Jádrem kapitoly je rozděleno do dvou částí. První z nich je věnována institutu vyšetřovacích komisí v České republice. Nejdříve je analyzován formální rámec pro jejich činnost, který je následně konfrontován s poznatky z praktického fungování. Hlavní výzkumná otázka zní, zda reálné (politické) působení vyšetřovacích komisí Poslanecké sněmovny odpovídá nastavenému právnímu rámci. Tyto části kapitoly jsou založeny částečně na domácích odborných zdrojích, zejména ale na využití primárních dat. Autor prošel stenoprotokoly zachycující jednání pléna Sněmovny, ve kterých byla na programu problematika spojená s vyšetřovacími komisemi. V rámci práce na tématu byla statisticky zpracována také všechna hlasování týkající se komisí a ta následně zpracována s použitím kvantitativních metod výzkumu. Předběžné výsledky lze již nyní označit za velmi zajímavé, u této kapitoly jsme se ale s ohledem na předepsaný rozsah rozhodli je nevyužít a zůstat pouze u kvalitativního výzkumu.³ Druhá hlavní část kapitoly popisujeme situaci v jednotlivých státech Unie metodou syntézy, zde je text založen především na zahraniční literatuře a příslušné legislativě.

Parlamentní kontrola veřejné správy: rámcový exkurz do problematiky

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 v roce 1774 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.“⁴

Podobně kontrolní funkci zdůrazňovali významní teoretici. Walter Bagehot ve svém slavném díle *The English Constitution* trefně poznamenal, že „parlament nezná žádné omezení své

¹ Označení parlament v této kapitole v obecné rovině zahrnuje obě sněmovny v bikamerálních systémech, stejně tak termín poslanci je zkratkou pro členy obou komor.

² Příklad z Nortonovy zprávy citovaný ve *Winetrobe*, B. *Shifting Control? Aspects of the executive-parliamentary relationship*. London: House of Commons Library, 2000, s. 38.

³ Článek prezentující data a analýzu z kvantitativního výzkumu bude nabídnut v nejbližší době k otisknutí do *Politologického časopisu*.

⁴ *Thomas, P. The House of Common in the Eighteenth Century*. Oxford: Oxford University Press, 1971, s. 14-15, citováno dle *Public Administration Select Committee*. *Government by Inquiry*. London: The Stationery Office, 2005, s. 10.

zvědavosti“⁵, jeho současník John Stuart Mill dokonce tvrdil, že kontrola a kritika vlády mají být hlavními činnostmi poslanců.⁶ Postupně se parlamenty profilovaly výrazněji jako legislativní orgány, tvorba zákonů ale nikdy nebyla cílem sama o sobě, zůstala zde poptávka po kontrole efektivnosti politiky, jejímu oponování a poukazování na zanedbávané politické priority.⁷ Role parlamentů se vyvíjí také v současnosti, podle mnoha názorů je dnes již tvorba politiky a příprava legislativy natolik složitá, že potřebné kapacity má pouze exekutiva, což vede k její dominantní pozici a narušení dělby moci. Parlamenty se opět stávají především kontrolními orgány, přičemž již nejde pouze o odpovědnost vlády parlamentu, ale průběžnou kontrolu činnosti exekutivy a veřejné správy.⁸

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.⁹ Studie Meziparlamentní unie navrhuje následující pracovní definici: „přezkum, monitoring a dohled nad vládou a veřejnými agenturami, včetně implementace politiky a legislativy.“¹⁰ Takováto definice, přestože obecná, po našem soudu dobře vystihuje podstatu kontrolní činnosti parlamentu vůči veřejné správě.

Konkrétně mají parlamenty k dispozici několik nástrojů, pomocí kterých mohou kontrolu veřejné správy provádět. Zde uvádíme pouze jejich stručný přehled:¹¹

- **Kontrola ve výborech:** Stálé výbory mohou vykonávat velmi efektivní kontrolu, neboť s ohledem na svou specializaci jsou jejich členové obvykle znalí dané problematiky. Často jsou tvořeny výbory nebo komise, jejichž cílem je specificky především kontrola, například v oblasti tajných služeb. V praxi ovlivňuje výkon výborů jejich počet, okruh pravomocí nebo složení (vliv opozice).¹²
- **Kontrola plénem:** V některých parlamentech se pořádají debaty o konkrétních otázkách, na kterých poslanci mohou diskutovat o exekutivních prioritách vlády a do jisté míry je i ovlivňovat. Je s tím spojeno také citační právo, kdy parlament vyzývá členy exekutivy i státní správy, aby se dostavili na zasedání parlamentu a obhajovali zde své kroky.
- **Vyšetřovací komise:** Institutu bude věnována hlavní část textu, na kterou tímto odkazujeme.
- **Pásmo otázek:** V mnoho parlamentech je vyhrazen pravidelný probíhající časový úsek, ve kterém mají poslanci bez omezení právo dotázat se člena exekutivy na libovolnou věc související s jeho činností.

⁵ *Bagehot, W.* The English Constitution. Second edition, 1873, s. 147. Dostupné na <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf> (navštíveno 23. května 2008).

⁶ *Mill, J. S.* Úvahy o vládě ústavní. Praha: Academia, 1992, s. 63, citováno dle *Kysela, J.* Parlamenty a jejich funkce v 21. století: uvedení do tématu. In: *Kysela, J.* Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 121.

⁷ Srv. například *Rush, M.* Parliament today. Manchester: Manchester University Press, 2005, s. 202-203.

⁸ *Kysela, J.*, 2006, s. 128, tamtéž na s. 123-131 docent Kysela také nabízí přehledné zachycení proměn kontrolní role parlamentů včetně odkazů na další literaturu.

⁹ Pro jednotlivé teoretické koncepce parlamentní kontroly včetně citací další literatury srv. *Pelizzzo, R. a Stapenburch, H.* Democracy and Oversight. In: *Pelizzzo, R. a kol.* (eds) Parliamentary Oversight for Government Accountability. Washington: World Bank Institute, s. 7-8.

¹⁰ *Yamamoto, H.* Tools for parliamentary oversight. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007, s. 9.

¹¹ Kromě dále citovaných podrobněji k jednotlivým nástrojům ve světě *Yamamoto, H.* Tools for parliamentary oversight. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007, s. 15-70; *Beyme, K.* Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999. Houndmills: Palgrave, s. 81-88; k situaci v ČR *Syllová, J. a kol.* Parlament České republiky. Praha: Linde, 2008, zejména s. 273-297, příslušné články Ústavy a komentář k nim v *Sládeček, V. a kol.* (eds.) Ústava České republiky: komentář. Praha: C.H. Beck, 2007, také *Sládeček, V.* Obecné správní právo. Praha: Aspi, 2005, s. 585-589.

¹² Více ke kontrolní činnosti výborů *Mattson, I. a Strom, K.* Parliamentary Committees. In: *Döring, H.* (ed), Parliaments and Majority Rule in Western Europe. New York: St. Martin's Press, 1995, s. 250-303.

- Interpelace: Jde o podobně zaměřený nástroj jako v předchozím případě, poslanci mohou ústně či písemně požadovat po členech vlády včetně premiéra vysvětlení k určitým záležitostem. Na rozdíl od otázek však v případě nezodpovězení interpelace nebo neuspokojivá odpověď mohou vyústit v rozpravu na plénu a v krajních případech jsou představitelné sankce, mimo jiné také hlasování o důvěře danému ministrovi nebo dokonce celé vládě.¹³
- Kontrola provádění legislativy: V některých parlamentech poslanci kontrolují, zda přijatá legislativa v praxi plní svůj účel a nepřímo tak ovlivňují výkon veřejné správy, není to ale časté a parlamentu obvykle chybějí prostředky i chuť k takové činnosti.
- Schvalování rozpočtu a kontrola jeho provádění: Rozpočet je správním aktem, kterým poslanci přímo ovlivňují činnost veřejné správy, obvykle parlament (příslušný výbor) kontroluje i naplňování rozpočtu exekutivou a schvaluje konečnou uzávěrku rozpočtu. V některých státech jsou součástí parlamentu nezávislé odborné orgány, které podrobně zkoumají hospodaření státu.¹⁴
- Ombudsman: Je téměř vždy volen parlamentem, v určitých státech je navíc jeho další navázání na parlament velmi úzké. Více k danému institutu viz příslušná kapitola v této knize.
- Volba a výběr důležitých orgánů veřejné správy: Poslanci se přímo podílejí na výběru či volbě mnoha klíčových pozic ve veřejné správě.

Dopad efektivní kontroly na politický systém nelze podceňovat. Zaprvé tato aktivita skutečně může přispět ke zlepšení politiky prováděné exekutivou, za další souhlas parlamentu s exekutivními prioritami jim dodává větší legitimitu. Riccardo Pelizzo a Rick Stapenhurst zkoumali vliv počtu kontrolních nástrojů na demokratický charakter země a došli k závěru, že čím více nástrojů parlamentní kontroly právní úprava v dané zemi obsahuje, tím je demokratičtější.¹⁵ Zároveň však platí, že ačkoliv je přítomnost kontrolních mechanismů jistou indikací pro charakter politického systému, jen samotná existence kontrolních nástrojů nestačí.

Klíčovým faktorem je praktická realizace kontrolní funkce parlamentu, závislá zejména na mocenských poměrech mezi vládou a parlamentem. Posvěcuje parlament jakékoliv přání vlády, nebo je jí důstojným partnerem schopným provádět skutečnou oponenturu? V praxi funguje množství modelů vztahů vlády a parlamentu, které mohou, ale také nemusí odpovídat formálnímu rámci daného ústavou státu. Rozdíly i v rámci kategorie například parlamentních demokracií jsou však markantní.¹⁶ Není v možnostech tohoto textu do rozboru celé problematiky hlouběji zacházet, neboť se svým způsobem jedná o to, zda vůbec v současnosti je ještě platná koncepce dělby moci.¹⁷ K otázce se stručně vrátíme ještě v závěru kapitoly. Efektivita kontroly nezávisí ovšem pouze na formálním nastavení systému a obecném vztahu mezi parlamentem a

¹³ Více k posledním dvěma bodům *Syllová, J.* Otázky a interpelace v parlamentní proceduře. Praha: Parlamentní institut, 2003, s. 3-25; *Wiberg, M.* Parliamentary Questioning: Control by Communication? In: *Döring, H.* (ed), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, 1995, s. 179-220.

¹⁴ Více k problematice včetně příkladů z různých zemí světa srv. jednotlivé příspěvky ve sborníku *Stapenhurst, R. a kol.* (eds) *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington: World Bank Institute, 2008, s. 49-333; srv. také kapitola o Nejvyšším kontrolním úřadu v této knize.

¹⁵ *Pelizzo, R. a Stapenhurst, H.* Democracy and Oversight. In: *Pelizzo, R. a kol.* (eds) *Parliamentary Oversight for Government Accountability*. Washington: World Bank Institute, s. 13-18; Pelizzo a Stapenhurst započítávali sedm nástrojů, při statistickém srovnání například státy se čtyřmi nástroji měly 54 % pravděpodobnost, že budou formálně demokratické, u států se všemi sedmi nástroji byla pravděpodobnost 98 % (s. 16).

¹⁶ Pro náznak komplexnosti problematiky v kvalitativním i kvantitativním srovnání viz *Pennings, P.* Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies. 28th Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research. Copenhagen, 14-19. dubna 2000, s. 2-15. Dostupné na <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws10/pennings.PDF> (navštíveno 28. května 2008).

¹⁷ Pro základní přehled problému včetně teorie s aplikací na kontrolu vlády srv. *Winetrobe, B.*, 2000, s. 7-44.

exekutivou, roli hrají i další podmínky, například míra informovanosti o kontrolovaných záležitostech, přístup jednotlivých poslanců včetně jejich odbornosti nebo role předsedů výborů a poslaneckých klubů.

V neposlední řadě je zde rozměr množství. Výzkumy naznačují, že nezáleží pouze na tom, jakým způsobem je kontrola exekutivy prováděna, ale svou roli hraje také její četnost. Nadměrné využívání některých nástrojů nejenže nepřináší zvýšení efektivity, ale má vliv přesně opačný. V záplavě položených interpelací nebo otázek zapadnou ty důležité, vláda a veřejná správa jsou schopny poukazovat na pochybnou úroveň většiny z nich a ani poslanci nemají kapacitu vyhodnotit správnost a aktuálnost odpovědi. Daná hypotéza byla potvrzena statisticky¹⁸ i na konkrétních příkladech z praxe.¹⁹

Jak je byt' jen z rámcového exkurzu zřejmé, je velmi obtížné postihnout jednotlivé rysy parlamentní kontroly veřejné správy a zobecnit je. Působících faktorů je příliš mnoho, navíc formální úprava se nemusí vždy nutně promítnout do praktické roviny. Přesto existuje shoda alespoň na tom, že parlamentní kontrola je důležitá a že čím více nástrojů mají poslanci k dispozici, tím je to pro fungování politického systému užitečnější. Skutečná míra efektivity kontroly však závisí na dalších faktorech, z nichž nejvýznamnější je rozložení sil mezi parlamentem a exekutivou.

Institut vyšetřovací komise

Hlavní obsahovou náplní kapitoly je analyzovat vyšetřovací komise jako jeden z nástrojů parlamentní kontroly veřejné správy.²⁰ Tento institut je historicky téměř stejně starý jako parlamentarismus sám, v některých evropských státech ještě dnes platí zákony pocházející z 19. století, které blíže upravují činnost komisí.²¹ 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.²² Zároveň je ale potřebné dodat, že se stát od státu pravomoci i praktické fungování vyšetřovacích komisí liší, což ostatně nejlépe zachytí podkapitola obsahující komparativní analýzu situace v zemích Evropské unie.

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. 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 věcí plyne, že vyšetřování je zaměřeno na vysvětlení situace ex-post.

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.²³

¹⁸ Z dat získaných v italském Senátu vyplynulo, že efektivita kontroly v období 1976 až 2001 přes exponenciální nárůst využití kontrolních nástrojů klesala, srv. *Pelizzzo, R. Oversight and Democracy Reconsidered. In: Stapenhurst, R. a kol. (eds) Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective. Washington: World Bank Institute, 2008, s. 35-43.*

¹⁹ V ČR se jedná například o institut interpelací, který dosud nezískal zpět prestiž ztracenou po jeho zneužívání ze strany poslanců SPR-RSČ, viz *Sylová, J. a kol., 2008, s. 282.*

²⁰ Úpravy v mnoha zemích světa používají označení, jehož český překlad by zněl „vyšetřovací výbor“, v celém textu je ale terminologie sjednocena v ČR tradičnímu termínu „vyšetřovací komise“. Využívat budeme promiscue i zkrácení na „komise“.

²¹ Například v Belgii (viz dále).

²² *Yamamoto, H., 2007, s. 39.*

²³ Založeno na *Howe, G. The Management of Public Inquiries. Political Quarterly, 1999, č. 3, s. 295-296.*

- Nalézání pravdy: Cílem je poskytnout nezávislý a pravdivý obraz toho, co se stalo, zvláště pokud je situace sporná či nejednoznačná.
- Znovuzískání důvěry: Obnovení důvěry veřejnosti po pochybení prostřednictvím ochoty podstoupit plné vyšetřování a řešit situaci.
- Poučení se z událostí: Komise by měla navrhnout, jak změnit legislativu či praxi, aby se zabránilo opakování problému.
- Odpovědnost a následky: Vyšetřování má odhalit osoby, které se na události podílely a umožnit (ať již přímo či nepřímo) vyvození jejich odpovědnosti.
- Politické ohledy: Parlament či politické strany mohou prostřednictvím komise vzbuzovat dojem, že vyvíjí určitou činnost, je zde také otázka mediální pozornosti a sebepropagace.

Z přehledu je patrné, že motivace pro zřízení komisí může být pozitivní i negativní.²⁴ 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.²⁵ Další dvě kategorie jsou platné obecně při každém vyšetřování, hledají se viníci problému a zároveň řešení, jak se mu vyhnout do budoucna. 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.²⁶

Dopad výsledků práce komisí lze opět zobecňovat jen obtížně, určité náznaky budou uvedeny dále v konkrétních případech. Většina zdrojů se však shoduje na tom, že by bylo chybou ze strany vlády a veřejné správy činnost komisí podceňovat. Tezi výstižně shrnul Lord Heseltine při slyšení před Stalým výborem pro veřejnou správu britské Dolní Sněmovny, když prohlásil: „každá vláda nesnáší vyšetřování; ta probíhají obyčejně za okolností, když je vláda v nesnázích ... Vyšetřování nejsou pro vládu populární.“²⁷ V praxi podobně jako u jiných nástrojů parlamentní kontroly záleží na formě vztahu mezi vládou a parlamentem, potažmo silou vlády v parlamentu a vůlí a kapacitou opozice proti vládě kriticky vystupovat.

Vyšetřovací komise v České republice

Formální rámec pro činnost vyšetřovacích komisí

Význačný český prvorepublikový odborník na parlamentarismus Bohumil Baxa ve své knize píše o tom, že „kontrolu správy (v užším smyslu) uplatňuje dále parlament zvláštními výbory a komisemi, které pověřuje šetřením určité věci.“²⁸ Z historického hlediska však parlamenty na českém území vyšetřovací komise neznaly, ať již jde o zákonodárné sbory v Rakousku (potažmo Rakousko-Uhersku), nebo Národní shromáždění a Senát Československé republiky. V době komunistického režimu byl parlament pouze formálním orgánem a fungování vyšetřovací komisí by samozřejmě nemělo valný smysl.

²⁴ Uvedený přírůstek není v žádném případě narážkou na prohlášení bývalého poslance Sněmovny Jana Moravy zachyceného kamerami TV Nova.

²⁵ Podrobněji k této otázce *Sulitzjeanu-Kenan*, R. Learning State and Blame: The Politics of Independent Crisis Inquiries. Meeting of the Government of Public Sector Organizations Study Group. Září 2007, s. 2-13. Dostupné na http://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2007/madrid/papers/paper_kenan.pdf (navštíveno 25. května 2008).

²⁶ 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.

²⁷ Citováno dle *Public Administration Select Committee*, 2005, s. 9.

²⁸ *Baxa*, B. Parlament a parlamentarism. Praha: Nakladatel Jan Kokoška, 1924, s. 209.

Hned v prvních dnech po převratu v listopadu 1989 došlo ale k celkové změně situace, když studenti i veřejnost se dožadovali vyšetření zásahu na Národní třídě. Federální shromáždění Československé socialistické republiky proto již 29. listopadu 1989 zřídilo společnou komisi Federálního shromáždění a České národní rady, jejímž cílem bylo dohlížet na spravedlivé a nezávislé vyšetření daných událostí.²⁹ S ohledem na tehdejší situaci a složení parlamentu se jednalo o komisi, ve které zasedali i neposlanci. Komise předložila závěry své práce ve zprávě, kterou schválilo Federální shromáždění v květnu 1990.³⁰ Po svobodných volbách v červnu 1990 převládaly názory, že je nutné události listopadu 1989 vyšetřit znovu, a to důkladněji a ve „standardním“ politickém prostředí. Opět proto Federální shromáždění v září 1990 zřídilo společnou komisi, které zároveň bylo v usnesení uloženo „zpracovat a navrhnout zákon o zřízení institutu parlamentní vyšetřovací komise, včetně stanovení jejích pravomocí a kompetence [sic], jako vyšetřovacího orgánu pro mimořádné případy.“³¹

Komise brzy naplnila uvedenou výzvu a navrhla novelu jednacího řádu Federálního shromáždění, prostřednictvím které se v našem právním řádu poprvé objevil institut vyšetřovací komise (z.č. 457/1990 Sb.). Do jednacího řádu byl vložen §94a, podle kterého mělo předsednictvo Federálního shromáždění nebo sněmovny právo zřídit vyšetřovací komisi pro skutečnosti veřejného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů. Jiné podmínky pro založení komise dány nebyly. Komise závěry předkládala orgánu, který ji zřídil, tedy předsednictvu, které k nim zaujímal stanovisko usnesením. Dané řešení bylo převzato (jako §91) i do nového jednacího řádu Federálního shromáždění přijatého v lednu 1991 (z.č. 56/1991 Sb.). První skutečná parlamentní vyšetřovací komise v českých dějinách zveřejnila vyšetřovací zprávu k událostem ze 17. listopadu 1989 v únoru 1992.³² Federální shromáždění zprávu přijalo.³³ Proti jednomu z kroků komise, kterým bylo zveřejnění jmen poslanců Federálního shromáždění, spolupracujících v minulosti s STB, byla podána dotčenými osobami žaloba. Pravomoc komise odhalit jména a oprávněnost existence komise vůbec potvrdil nakonec ve svém rozhodnutí československý ústavní soud.³⁴

V době rozpadu společného státu se otázka vyšetřovacích komisí stala v rámci přípravy ústavního dokumentu jedním z prvků debaty o podobě parlamentní architektury nového státu.³⁵ Vládní Komise pro přípravu Ústavy ČR například navrhovala, aby to byl jen Senát, který by mohl vyšetřovací komise zřizovat, cílem bylo nastavit protiváhu právu poslanců interpelovat vládu. Nakonec však sama vláda rozhodla tuto pravomoc Senátu ve svém návrhu odejmout a přidělit ji Poslanecké sněmovně.³⁶ Při projednávání návrhu Ústavy v České národní radě byl ještě podán poslanci pozměňovací návrh znovu dávající možnost zřizovat komise také Senátu, ten ale nebyl přijat.³⁷ V konečné podobě Ústavy byl institut vyšetřovacích komisí obsažen v čl. 30, kde se nachází též v současnosti. Praktické provedení ústavního zmocnění bylo původně učiněno

²⁹ Usnesení Federálního shromáždění č. 105 (volební období 1986-1990).

³⁰ Závěrečná zpráva o činnosti společné komise FS a ČNR pro dohled nad vyšetřením událostí ze dne 17. listopadu 1989 v Praze. Tisk 480. Schválena Usnesením Federálního shromáždění č. 211 (volební období 1986-1990).

³¹ Usnesení Federálního shromáždění č. 34 (volební období 1990-1992).

³² Závěrečná zpráva vyšetřovací komise Federálního shromáždění pro objasnění událostí 17. listopadu 1989. Tisk 1236 (volební období 1990-1992).

³³ Usnesení Federálního shromáždění č. 287 (volební období 1990-1992).

³⁴ I. ÚS 191/92 z 9. června 1992.

³⁵ Více k přípravě Ústavě ČR a jejím zdrojům srv. *Filip, J.* Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR (K 10. výročí přijetí Ústavy ČR). Časopis pro právní vědu a praxi, 2002, č. 3, s. 295-301.

³⁶ *Pečínka, B.* Republika v deseti obrazech. Reflex, 1999, č. 45, s. 15, citováno dle *Kysela, J.* Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Praha: Senát ČR, 2000, s. 110.

³⁷ Tamtéž, s. 119.

novelou jednacího řádu České národní rady v z.č. 42/1993 Sb.³⁸ Zcela nová úprava se stala součástí nového jednacího řádu Poslanecké sněmovny přijatého v roce 1995 (§ 48-49 z.č. 90/1995 Sb.). Příloha č. 1 tohoto zákona obsahuje jednací řád vyšetřovací komise, který podrobně specifikuje řízení před komisí.

Jak plyne z předchozích odstavců a také slovního výkladu Ústavy, oprávnění zřídit vyšetřovací komisi náleží výhradně Poslanecké sněmovně. Důvody pro tento stav není zcela jednoduché určit, komparace ostatně naznačila, že úpravy v jiných zemích jsou rovnoměrně rozdělené v tom, zda přiznat toto právo také horní komoře. Některé zdroje tvrdí, že omezení vychází z toho, že vláda je odpovědná pouze Sněmovně,³⁹ na druhou stranu je pravda, že komise mohou vyšetřovat také skutečnosti, ve kterých vláda (potažmo veřejná správa) hraje pouze minoritní roli. Domníváme, že podoba české úpravy je spíše výsledkem politických rozhodnutí při přípravě Ústavy citovaných výše.

Vyšetřovací komise se dle Ústavy zřizuje ve věci veřejného zájmu, aniž by ovšem někde bylo vymezeno, co se veřejným zájmem myslí.⁴⁰ Termín veřejný zájem je možné považovat za neurčitý právní pojem,⁴¹ v české legislativě i judikatuře je používán například jako jedna z podmínek pro omezení vlastnických práv (při vyvlastnění), tedy v jiné souvislosti než u vyšetřovacích komisí. To, že u čl. 30 Ústavy se jedná o zcela jinou kategorii, potvrzuje též rozsudek Ústavního soudu, který zrušil paragraf zákona, kterým Parlament prohlásil rozvoj a modernizaci vodní cesty na Labi za veřejný zájem.⁴² Podle rozsudku závisí posouzení toho, zda jde o veřejný zájem, na konkrétním případě a je věcí výkonné moci, případně soudů. Kritérium naplnění veřejného zájmu u čl. 30 Ústavy je naopak nutné chápat široce s ohledem na účel institutu komise, je naplněno vždy, jestliže se vyšetřovaná věc dotýká veřejných záležitostí, jinými slovy, má vztah k veřejnému prostoru.⁴³ Podle našeho názoru to umožňuje zřizovat komise zabývající se například také soukromoprávními nebo samosprávnými subjekty, pokud jejich činnost má dopad na obecnou společnost.⁴⁴ Mimo rámec vyšetřování komisí by tak měly zůstat jen čistě soukromé kauzy, například vyšetřování rozvodu dvou osob, byť třeba i veřejně činných. V praktické rovině je definice veřejného zájmu u vyšetřovacích komisí autonomním rozhodnutím Sněmovny.

Návrh na zřízení komise dle Ústavy musí podat alespoň jedna pětina (tj. 40) poslanců, žádné dodatečné podmínky, jako například zastoupení poslanců z vícero klubů, zmíněny nejsou. Návrh nemůže podat žádný jiný subjekt (poslanecké kluby, předseda Sněmovny, stálé výbory). Navrhovatelé připraví podobu usnesení zřizující vyšetřovací komisi, usnesení musí obsahovat přesné určení vyšetřované záležitosti a lhůtu, do kdy má být vyšetření ukončeno (§48 odst. 2 JŘ). Zřízení komise je zařazeno jako bod na jednání Sněmovny (viz dále) a je o něm vedena rozprava, ve které jednotliví poslanci mohou navrhnout pozměňovací návrhy k usnesení. Poté se hlasuje buď o usnesení jako celku nebo o jeho jednotlivých bodech zvlášť.

Stejně jako v zahraničních úpravách platí, že členem komise může být pouze poslanec, vyloučení jsou poslanci, kteří mají ministerskou funkci (§48 odst. 1 JŘ). 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 koalici)

³⁸ §55a upravující činnost vyšetřovacích komisí uvedla do jednacího řádu České národní rady již novela č. 97/1991 Sb., pozdější jen reflektovala novou Ústavu (konkrétně se jednalo o zakotvení počtu poslanců potřebných pro podporu návrhu).

³⁹ *Syllová, J. a kol.*, 2008, s. 286.

⁴⁰ Srv. také důvodová zpráva k čl. 30 Ústavy.

⁴¹ Více k tomu *Sládeček, V.*, 2005, s. 123-125.

⁴² Pl. ÚS 24/04 z 28. června 2005 (Jezy na Labi (prohlášení veřejného zájmu zákonem)).

⁴³ Toto vymezení odpovídá konstrukci ve většině zemí Evropské unie (viz výše).

⁴⁴ Srv. také *Hendrych, D. a kol.* Ústava České republiky. Praha: C.H. Beck, 1997, s. 45.

a způsobu volby členů komise (§115 odst. 3 JŘ).⁴⁵ Na rozdíl od volby členů vyšetřovacích komisí jednacím řád Sněmovny implicitně předpokládá u volby předsedy komise tajnou volbu.⁴⁶

Je mimo rámec tohoto textu podrobně se zabývat zásadami jednání komisí při vyšetřování určené skutečnosti. Komise si opatřuje relevantní písemnosti a věci, vyslýchá svědky, může přibrat znalce nebo si vyžádat posudek odborného ústavu. Osoby, které odmítají s komisí bezdůvodně spolupracovat, se vystavují sankcím. Obecně platí, že řízení před komisí i její pravomoci jsou podobné jako u orgánů činných v trestním řízení, vyšetřovací komise přesto orgánem činným v trestním řízení není a nemůže se ani dovolávat součinnosti těchto orgánů při svém vyšetřování.⁴⁷ Logisticky komise využívá zdroje poskytnuté Kanceláří Sněmovny, má svého tajemníka zajišťujícího administrativní záležitosti, odbornou stránku vyšetřování zajišťuje vyšetřovatel Policie ČR, který je většinou komisi po dobu její práce přidělen a je vázán pouze jejími pokyny.⁴⁸ Komise rozhoduje hlasováním, které může být tajné nebo veřejné, způsob navrhuje předseda, který také svolává jednání komise, řídí ho a určuje program. Z charakteru práce plyne, že o většině otázek se komise snaží dohodnout konsensuálně. Lhůta pro vyšetřování je komisi dána v původním usnesení, jestliže z různých příčin je nutné termín překročit, musí to podpořit Sněmovna.

Česká úprava původně předpokládala neveřejnost jednání vyšetřovacích komisí. Tento krok má svá opodstatnění: do jisté míry chrání osoby vypovídající před komisí, takže ty mohou být méně postiženy „syndromem zapomínání“. Důležitým faktorem je i to, že členové komise za zavřenými dveřmi mohou vystupovat nezávisleji a se skutečným zájmem věc vyšetřit, než když jsou pod kontrolou médií, potažmo veřejnosti a stranických sekretariátů.⁴⁹ Současně má neveřejnost jednání své stinné stránky. V obecné rovině je neveřejnost zasedání vyšetřovacích komisí mezi orgány Poslanecké sněmovny výjimkou z pravidla, komise navíc vyšetřuje věci veřejného zájmu, je proto minimálně zvláštní, pokud tak má činit mimo dohled veřejnosti. Neveřejnost jednání nedává velký smysl ani v logické rovině, většina poznatků z vyšetřování by měla být zařazena do povinně zveřejňované závěrečné zprávy nebo se objevuje během rozpravy o zprávě na plénu Sněmovny. V komparativním pohledu jsou jednání podobných těles zpřístupněna veřejnosti ve většině parlamentů vyspělých demokracií.⁵⁰

I na základě těchto argumentů navrhla skupina poslanců v čele s Martinem Římanem (ODS) v roce 2004 novelu jednacím řádu Sněmovny, která až na výjimečné situace zpřístupnila jednání vyšetřovacích komisí veřejnosti.⁵¹ Vláda vyjádřila ve svém stanovisku s tímto návrhem nesouhlas, zejména z důvodu jeho údajné nekompatibility s právem ES (není zajištěna ochrana utajovaných skutečností) a odvolávala se na faktory diskutované výše, podle názoru vlády může přítomnost veřejnosti bránit úspěšnému vyšetřování.⁵² Podobné námitky byly replikovány i některými

⁴⁵ V původním jednacím řádu České národní rady byla zakotvena povinnost zastoupení všech politických stran a hnutí „dle principu poměrného zastoupení“ (§55a odst. 8 z.č. 35/1989 Sb.).

⁴⁶ Srv. §116 JŘ ve spojení s čl. 3 Přílohy č. 2 k JŘ (Volební řád pro volby konané Poslaneckou sněmovnou a pro nominace vyžadující souhlas Poslanecké sněmovny). Podle důvodové zprávy §116 platí také pro vyšetřovací komise; opačný názor viz *Syllová, J.* Čl. 30 Ústavy. In: *Sládeček, V. a kol.*, 2007, s. 241.

⁴⁷ Detailně viz Stanovisko č. 30/2000 Sb. v. s. NSZ k oprávněním poslanců Poslanecké sněmovny, senátorů a vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení.

⁴⁸ Může jich být i více.

⁴⁹ Vědecké výzkumy ukazují, že při dohledu veřejnosti dochází k jevu zvanému „zaujímání póz“ (*posturing*), kdy účastníci jednání se soustředí spíše než na cíl své činnosti na vnímání své osoby dohlížejícími subjekty, což ztěžuje dosažení shody; více viz *Walton, R., McKersie, R.* A Behavioral Theory of Labor Negotiation. Ithaca: Cornell University Press, 1965; také *Stavasage, D.* Does Transparency Make a Difference? The Example of the European Council of Ministers, 2005. Dostupné na <http://as.nyu.edu/docs/IO/5395/transparency.pdf> (navštíveno 22. ledna 2008).

⁵⁰ Viz již citovaný příspěvek *Syllová, J., Kavěna, M.*, 2003, s. 3-18.

⁵¹ Tisk 670/0 (volební období 2002-2006).

⁵² Tisk 670/1 (volební období 2002-2006).

poslanci v prvním čtení, většina vystupujících však změnu v rozpravě podpořila.⁵³ Po drobných změnách návrh prošel Sněmovnou velkou většinou⁵⁴ a byl vyhlášen jako zákon č. 167/2005 Sb. V současnosti je tedy jednání vyšetřovacích komisí veřejné a k dispozici by měly být také zápisy ze zasedání, samozřejmě s výjimkou případů, kdy je část jednání neveřejná na základě usnesení komise nebo automaticky při projednávání utajovaných skutečností (§ 48 odst. 6 JŘ).

Zajímavou otázkou je problematika účasti člena vlády na jednání vyšetřovací komise. Čl. 38 odst. 1 Ústavy mluví o právu ministra účastnit se schůze komor, jejich výborů a komisí. Jelikož ve výčtu chybí institut vyšetřovací komise, někteří odborníci se domnívají, že právo účasti i udělení slova na zasedání vyšetřovací komise člen vlády nemá.⁵⁵ Ačkoliv je tento závěr z hlediska jazykového i systematického výkladu správný, nemůžeme se s ním ztotožnit. Vyšetřovací komise má sice na rozdíl od běžných výborů a komisí specifickou funkci, ale stále je jedním z orgánů Poslanecké sněmovny a není důvodu, proč by člen vlády měl být zcela vyloučen z účasti na jejím zasedání, když je jinak oprávněn účastnit se všech schůzí jiných orgánů, a to včetně jednání uzavřených. Příčinnou nemůže být ani nutnost oddělení vlády a vyšetřovací komise, neboť ta jednak nemusí vždy vyšetřovat pouze činnost vlády, zadruhé i běžné výbory a komise se mohou zabývat aktivitami vlády a zde žádná omezení nejsou. Je zároveň třeba přiznat, že tato diskuze je do značné míry akademická, neboť přijetím novely č. 167/2005 Sb. se jednání vyšetřovacích komisí stalo obecně veřejným a lze se domnívat, že právo člena vlády vystoupit ve Sněmovně je analogicky aplikovatelné rovněž pro jednání vyšetřovací komise.

Ukončení činnosti vyšetřovací komise je v legislativě jen obecně, komise má předložit svá zjištění s návrhem Sněmovně, o kterém se rozhoduje usnesením (§ 48 odst. 2 JŘ). V praxi je vyšetřování zakončeno vydáním závěrečné zprávy, která shrnuje průběh činnosti komise a její poznatky. Komise zároveň navrhuje podobu usnesení, které obvykle obsahuje větu ve smyslu, že Sněmovna bere zprávu na vědomí a že k určitému datu komise ukončuje činnost.⁵⁶ Zároveň jsou součástí usnesení často hodnocení odpovědnosti veřejných subjektů (kdo co porušil, nespolupracoval atd.) a návrhy, jak se do budoucna kritizovaným skutečnostem vyhnout. Může se jednat o žádosti ke změně praxe vlády či jiných orgánů, ale také komplexní požadavky na novelizaci právních předpisů. Zpráva komise a návrh usnesení jsou diskutovány jako bod na zasedání Sněmovny, je vedena obecná rozprava, která pokračuje v rozpravě podrobné, během ní jsou poslanci z pléna oprávněni podat k návrhům komise vlastní pozměňovací návrhy. O jednotlivých návrzích komise a poslanců se následně hlasuje.

Obsah závěrečného usnesení je do značné míry symbolický, ani s podporou Sněmovny totiž není pro ostatní subjekty (vláda, orgány veřejné správy) závazné. Stejně tak výsledky vyšetřování nemají žádnou relevanci pro orgány činné v trestním řízení. §48 odst. 9 JŘ pouze uvádí, že „Nasvědčují-li skutečnosti zjištěné vyšetřovací komisí, že byl spáchán trestný čin, může vyšetřovací komise oznámit takovou skutečnost orgánům činným v trestním řízení.“ Z textu je zřejmé, že podání podnětu je pouze fakultativní a využití ustanovení ani neznamená, že by policie či státní zastupitelství musely reflektovat podezření vyšetřovací komise.⁵⁷

⁵³ Stenoprotokol 38. schůze Sněmovny (volební období 2002-2006).

⁵⁴ Hlasování č. 243 (41. schůze, volební období 2002-2006).

⁵⁵ Například *Syllová, J.*, 2007, s. s. 279-280; podpůrným argumentem je čl. 38 odst. 2 Ústavy, kde je v souvislosti s povinností dostavit se na schůzi ve výčtu subjektů vyšetřovací komise výslovně zmiňována.

⁵⁶ Jestliže alespoň jedna pětina členů komise nesusouhlasí se závěrečnou zprávou, může Sněmovně předložit zprávu oponentní (subsidiárně §40 odst. 2 jednacího řádu).

⁵⁷ Oznámit orgánům činným v trestním řízení podezření ze spáchání trestného činu může obecně každý, dané ustanovení je podle našeho názoru redundantní.

Činnost vyšetřovacích komisí: poznatky z praxe⁵⁸

Návrhy na zřízení komise podává v průměru kolem 50 poslanců, jejich seznam ani zastoupení jednotlivých klubů nejsou na stránkách Sněmovny zveřejňovány. Indikátorem může být osoba, která skupinu zastupuje, je pravděpodobné, že pochází ze strany nejvíce podporující zřízení dané komise. Zřízení komise je zařazeno jako samostatný bod na jednání Sněmovny. V posledním volebním období již dvakrát došlo k situaci, kdy se opozici nepodařilo zařazení bodu prosadit na pořad jednání schůze (Kubice, stravenky), je otázkou, zda jde ze strany vládní většiny o legitimní taktiku nebo zásah do parlamentní etiky. Přikláníme se k druhé možnosti, neboť nezařazením bodu je zabráněno poslancům se k dané věci vyjádřit, parlamentní většina přitom vždy může následně hlasováním návrh na zřízení komise odmítnout, jak se již ostatně několikrát v minulosti stalo.

Rozprava předcházející hlasování o zřízení komise bývá, zvláště u mediálně vděčných kauz, vítanou příležitostí pro vystoupení poslanců. U komisí k IPB či Unipetrolu si vzalo slovo více než 10 poslanců a diskuze trvala několik hodin, naopak v jiných případech se omezila na jednoho či dva poslance a bod byl uzavřen velmi rychle (Diag Human). Podobné rozdíly jsou i u počtu pozměňovacích návrhů od poslanců k usnesení o zřízení, v historii nastaly situace, kdy jich bylo tolik, že předsedající ztratil přehled, o čem je možné hlasovat a jak návrhy zní.⁵⁹ Pozměňovací návrhy obvykle pouze upřesňují mandát komise či do něj výslovně přidávají další kontrolované subjekty, není ale výjimkou, že podoba usnesení předložená návrhovatelem se značně promění. V tomto směru by mohlo dojít k extrémní situaci, kdy pozměňovací návrhy zcela posunou původní záměr skupiny navrhovatelů. Domníváme se, že by taková změna by byla ve skutečnosti obcházením čl. 30 Ústavy a je proto nepřípustná, byť by třeba byla podpořena většinou Sněmovny. Určení, zda k takové změně již dochází, je na skupině navrhujeících poslanců, kteří případně mají právo návrh na zřízení vyšetřovací komise stáhnout.⁶⁰

Mandáty navržených komisí odpovídají vymezení danému Ústavou. Obvykle se jedná o kauzy, které byly v dané době mediálně diskutované, byl zde zájem veřejnosti o objasnění určitých skutečností a do problémů byla obvykle úzce zapojena také exekutiva a veřejná správa. Komise se zabývaly neuspokojivou situací v bankovním sektoru (Kreditní banka, IPB), privatizací státního majetku (Telecom, Unipetrol), kontrolovaly efektivitu státních zakázek (Dálnice D 47, Kapsch), problémy ve zdravotnictví (Transplantace, VZP) nebo vyšetřovaly odpovědnost za státem prohrané právní spory (Diag Human, CME). Ve většině těchto případů byl společným jmenovatelem také významný dopad kauzy na veřejné prostředky. Komise zřízené k vyšetření vyloženě politických sporů jsou dosud výjimkou, počítat do této kategorie lze snad komisi k privatizaci Unipetrolu („pět na stole v českých“). U neschválených návrhů na zřízení komisí mají politické kauzy zastoupení vyšší (Korupce na MZV, Kubice, částečně stravenky). Můžeme uzavřít, že všechny dosavadní návrhy naplňovaly z hlediska mandátu podmínky pro zřízení vyšetřovacích komisí.

Možná jedinou výjimkou je návrh skupiny poslanců ČSSD a KSČM přednesený na 41. schůzi (volební období 2002-2006) v únoru 2005, kdy předložili požadavek na zřízení komise, jejímž účelem měla být analýza povodní v roce 2002. Překvapením byl již výrazný časový odstup od

⁵⁸ Text nereflektuje ve své analýze vyšetřovací komisi pro vyšetření okolností souvisejících s akcemi „Norbert“, „Zásah“ a „Vlna“, která byla zřízena Poslaneckou sněmovnou 24. února 1993. Závěrečná zpráva komise měla být projednána v dubnu 1996, nebyl ale schválen příslušný pořad jednání.

⁵⁹ Často se stává, že návrhy jsou podávány pouze ústně v rámci (i obecné) rozpravy, předsedající a zpravodaj si je zapisují, další poslanci předkládají jiné návrhy, které částečně ruší nebo mění ty předchozí. V případě, že hrozí naprostý zmatek, požádá předsedající o přestávku v jednání a nechá si návrhy od předkladatelů dodat písemně. Je zajímavé, že během krátké přestávky postačuje předání písemného změny návrhů předsedům poslaneckých klubů. To znamená, že poslanec pak je velmi obtížně může vykonávat mandát osobně, protože přesný obsah návrhů nezná (před hlasováním se odkazuje obvykle jen na návrh XY, aniž by ten byl čten).

⁶⁰ O možnosti míry posunutí mandátu komise oproti návrhu poslanci diskutovali při zřízení komise ke Kreditní bance. Stenoprotokol 5. schůze Sněmovny (volební období 1996-1998).

událostí, v rozpravě však zástupce navrhovatelů Miloš Kužvart navíc oznámil, že cílem komise není vyšetřování chování určitých subjektů během povodní či případných pochybení před nimi, ale spíše hodnocení příprav na budoucí katastrofy podobného charakteru, analýza správních kompetencí kolem vod a podobné záležitosti. Je zřejmé, že takto nastavený mandát jen obtížně odpovídal obecnému účelu vyšetřovacích komisí, které mají směřovat do minulosti (ex post), a více se blíží činnosti jiných orgánů orientovaných do budoucnosti, známých například v německé úpravě.⁶¹ Možná i z tohoto důvodu byla podpora návrhu zřízení této komise minimální.

Poslanci často diskutovanou otázkou z hlediska mandátu je vztah vyšetřovacích komisí a orgánů činných v trestním řízení. Zde se přístupy dosti liší. U některých komisí se objevily návrhy, aby byly mezi vyšetřované subjekty zařazeny soudy a státní zastupitelství (Kreditní banka), policie (Olomoucká kauza) nebo tajná služba (Korupce na MZV). Takové pokusy byly většinou odmítnuty s argumentem, že by to přesahovalo pravomoci komisí, bylo však zřejmé, že by si ne nevýznamná část poslanců něco podobného představit dokázala. Naopak jiní poslanci protestovali proti zřízení některých komisí s tím, že věc je v danou chvíli řešena orgány činnými v trestním řízení, přičemž podle jejich názoru je vyšetřovací komise vyhrazena pouze pro případy, kdy nezávislé řešení věci není zaručeno. Rozdílný přístup k roli komisí, který je v některých zemích řešen legislativně (viz výše), nevychází ani tak z politického přesvědčení poslanců nebo jejich příslušnosti k vládě/opozici, ale spíše z osobního přesvědčení a představ o fungování dělby moci.⁶²

Počet členů komisí a jejich rozložení mezi poslanecké kluby, respektive opozici a koalici, je s ohledem na chybějící legislativní úpravu založen pouze na dohodě ve Sněmovně. Při formování první komise (Kreditní banka) se odehrál střet, který formoval částečně situaci i pro budoucnost. ČSSD navrhuující zřízení komise požadovala 13 členů s rozdělením ČSSD pět mandátů, ODS čtyři, ostatní strany po jednom. Opozice by tudíž měla v komisi většinu jednoho hlasu. Ostatní strany v rozpravě přišly s následujícími pozměňovacími návrhy: KSČM (ČSSD 5, ODS, 5, KDU-ČSL 1, KSČM 2, ODA 1, SPR-RSČ 1), SPR-RSČ (všechny strany po dvou), koalice (ODS 4, ČSSD 4, ostatní po dvou). V orientačním hlasování ani jeden z návrhů nezískal většinu a hrozilo zablokování celého návrhu, ČSSD po poradě klubu ustoupila a nakonec podpořila návrh koalice.⁶³ U ve stejné době ustanovované vyšetřovací komisi ke kauze Poldi Kladno KSČM jako navrhovatel předložila totožný návrh jako výše, s podporou ČSSD však koalice prosadila shodné rozdělení jako u Kreditní banky.⁶⁴

V dalším volebním období při zřizování vyšetřovací komise k Telecomu ČSSD navrhla rozložení křesel zhruba odpovídající poměrům mezi poslaneckými kluby, proti tomu poslanec Vlach z ODS předložil pozměňovací návrh, který každé straně garantoval dva mandáty. Jeho návrh byl velkou většinou přijat, což je vzhledem k tehdejší převaze opozičních stran ve Sněmovně logické (ODS na větším počtu mandátů pro ní netrvala). Jak je zřejmé z komparace provedené v předchozí kapitole, praxe rozdělení mandátů v jiných státech odpovídá spíše návrhu ČSSD než vítěznému, který naopak není jinde praktikován. Za zmínku stojí také podobnost prosazeného řešení s návrhem SPR-RSČ v předchozím volebním období. Paritní rozdělení mandátů po dvou členech komise za každý poslanecký klub se od roku 1999 stalo zvyklostí a bylo akceptováno všemi stranami bez ohledu na to, jak se měnil počet poslanců v klubech či počet

⁶¹ Jde o tzv. zjišťovací komise (*Enquete-Kommissionen*), které jsou zřízeny na návrh jedné čtvrtiny poslanců a jejichž cílem je posoudit důležité otázky a navrhnout jejich komplexní řešení, které následně může být realizováno legislativně; podrobně *Altenhof, R.* Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages. Wiesbaden: VS Verlag, 2003; stejné orgány mohou zřídit také parlamenty jiných států EU (Rakousko, Itálie).

⁶² Může to být náhoda, ale s varováním proti zasahování do aktivit orgánů činných v trestním řízení nejvíce vystupovali poslanci s právním vzděláním (jednalo se například o Cyrila Svobodu, Jana Kalvodu, Zdeňka Jičínského).

⁶³ Stenoprotokol 5. schůze Sněmovny (volební období 1996-1998). Hlasování č. 20 (5. schůze, volební období 1996-1998).

⁶⁴ Stenoprotokol 5. schůze Sněmovny (volební období 1996-1998). Hlasování č. 40 (5. schůze, volební období 1996-1998).

stran v opozici a koalici.⁶⁵ Je otázkou, jak se bude situace vyvíjet do budoucna, když ve Sněmovně mohou existovat i velmi malé kluby, z nichž velká část poslanců může být navíc ve vládním angažmá.

Jednací řád neurčuje formu volby členů komise. ČSSD u Kreditní banky navrhovala volbu aklamací, koalice nakonec prosadila volbu tajnou. V následujícím volebním období se u komise k privatizaci Telecomu sociální demokracie znovu pokusila prohlasovat volbu aklamací, ostatní strany však podpořily volbu veřejnou, která byla od této chvíle uplatňována vždy.⁶⁶ Výběr kandidátů na členství v komisích je v gesci poslaneckých klubů, v období 1996-1998 oba největší kluby nabízely na svá alokovaná místa Sněmovně i více kandidátů, totéž se stalo i v první veřejné volbě u komise k Telecomu,⁶⁷ poté se již počet kandidátů rovnal počtu mandátů. Hlasování tradičně probíhalo jednotlivě o každém kandidátovi, až na výjimky bylo dosaženo velmi vysokých většin,⁶⁸ proto u komise Kapsch byla procedura zjednodušena a hlasovalo se o celé kandidátce v celku. Složení komisí je tudíž zcela v kompetenci jednotlivých politických stran, členy komisí se bez obtíží stávají mimo jiné poslanci, kteří jsou v rozpravě předcházející zřízení komise ostře kritizováni pro svůj osobní zájem na dané věci.⁶⁹

V předchozí podkapitole jsme konstatovali, že na rozdíl od volby členů komise je její předseda implicitně volen ve volbách tajných. Toto pravidlo nikdy nebylo zpochybňováno ani předsedy volebních výborů,⁷⁰ ani poslanci, i proto je překvapením, že předsedající dal při formování komise k Unipetrolu hlasovat o tom, jak má být předseda volen. Velkou většinou byla nicméně odsouhlasena volba tajná,⁷¹ u dalších komisí se již způsob volby opět ocitl mimo diskuzi. Ve Sněmovně se za celou dobu nevytvořil žádný předvídatelný rámeček pro výběr osoby předsedy komise. U některých z nich byl pouze jeden kandidát (Diag Human), u jiných více (až čtyři, Transplantace), většinou proti sobě stáli poslanci opozice a koalice (Unipetrol), jindy ale kandidovali pouze zástupci opozice proti sobě (Kreditní banka). Často byl předseda zvolen už v prvním kole (IPB), jindy probíhaly až tři dvoukolové volby (například Poldi, Transplantace). Právě u vyšetřovací komise k transplantacím trval výběr předsedy více než tři měsíce a předseda byl vybrán jen několik dní před uplynutím původní lhůty pro práci komise. Z 12 dosud fungujících komisí u poloviny předsednickou funkci obsadila opozice, u druhé půlky koalice, přičemž určitým vodítkem pro to, zda předseda bude z vládní nebo opoziční strany, je existence vládní většiny ve Sněmovně.⁷² Z našich poznatků plyne, že post předsedy vychází především z předběžné dohody poslaneckých klubů, pokud existuje, probíhá volba hladce, pokud tomu tak

⁶⁵ U komise k IPB ČSSD předložila návrh dávající jí širší zastoupení v komisi, ještě před hlasováním ho ale „v zájmu dosažení většího konsenzu“ stáhla. Stenoprotokol 26. schůze Sněmovny (volební období 1998-2002).

⁶⁶ U komise k IPB ČSSD navrhla v podrobné rozpravě volbu tajnou, ostatní strany to v hlasování odmítly. Hlasování č. 306 (26. schůze, volební období 1998-2002).

⁶⁷ Stenoprotokol 8. schůze Sněmovny (volební období 1998-2002). ODS a ČSSD nabídly každá čtyři kandidáty, podle výsledků hlasování je však zřejmé, že zde byla domluva mezi politickými stranami, kteří z nich budou zvoleni. Význam tohoto kroku tak není zcela jasný.

⁶⁸ Touto výjimkou byla komise k olomoucké kauze, kdy nebyli pro údajný střet zájmů zvoleni kandidátka za KSČM Zuzka Rujbrová a za ODS Ivan Langer, zároveň klub KDU-ČSL nominoval na svá dvě místa jen jednoho kandidáta a klub Unie svobody ani jednoho. Důvodem bylo zřízení komise až na konci volebního období, kdy se strany a poslanci chtěli soustředit na důležitější záležitosti (volby). Komise následně pracovala v neúplném složení. Stenoprotokol 23. schůze Sněmovny (volební období 1996-1998).

⁶⁹ Názor vychází ze stenozáznamů: členy komisí se běžně stávají poslanci, kteří byli v rozpravě o zřízení dané komise neaktivnější a byli obviňováni protistranou z přímé odpovědnosti za vyšetřované okolnosti.

⁷⁰ U volby předsedy komise Diag Human předseda volební komise Pavel Hojda dokonce předsedajícího upozornil, „že u hlasování o volbě tajné na předsedu vyšetřovací komise se nehlasuje, protože to je stanoveno volebním zákonem.“ Stenoprotokol 18. schůze Sněmovny (volební období 2002-2006).

⁷¹ Stenoprotokol 48. schůze Sněmovny (volební období 2002-2006). Hlasování 270 (48. schůze, volební období 2002-2006).

⁷² V letech 1996 až 2002 měla více předsedů opozice, od té doby koalice.

není, volba je obvykle zablokována až do dosažení dohody, výjimečně je zvolení realizováno v „divokém hlasování“.

Průběh vyšetřování je u všech komisí podobný a liší se jen mírně podle míry závažnosti vyšetřované události, její mediální vřetnosti a také lhůty, kterou komise pro svoji práci má vymezenou. Počet schůzí komisí se pohybuje mezi deseti až 30, hlavní náplní je výslech svědků a diskuze nad získanými materiály. Počet vyslechnutých svědků se pohybuje maximálně v desítkách (Diag Human 9, Transplantace 81), někteří svědci vystupují vícekrát, výslechy jedné osoby mohou trvat i několik dní (Vladimír Stehlík u Poldi). U mnoha komisí se objevuje nespokojenost s vystupováním svědků, kteří přes povinnost vyjádřenou v jednacím řádu vypovídají neúplně, klamavě či se odvolávají na obchodní a bankovní tajemství nebo jiné utajované skutečnosti (Diag Human).⁷³ Jako svědci vystupují osoby ze soukromých a veřejných subjektů, a to včetně bývalých i v době výslechu úřadujících poslanců a ministrů. U kauzy Unipetrol se komise pokusila spolupracovat též se zahraničními (polskými) orgány, odezva však byla neuspokojivá. Komise často využívají institutu znalce nebo posudku odborného ústavu, což se ne vždy obešlo bez kontroverze.⁷⁴ Z přehledu je patrné, že komise zpracovávají mnohem nižší objem dat než orgány činné v trestním řízení u stejných případů.⁷⁵ Přesto je objem shromážděných informací nejednou úctyhodný, rekordmanem je komise k transplantacím, kde spis dosáhl délky 25 tisíc stran, u IPB to bylo 9200 stran, u ostatních se toto číslo pohybuje stále v tisících.

Jedním z klíčových prvků ovlivňujících vyšetřování je jeho délka. Výše jsme uvedli, že v některých zemích mají komise pevně danou lhůtu, což může bránit důkladnému vyšetření věci. Obvyklejší je proto přizpůsobit délku vyšetřování odhadované složitosti případu a rozhodnutí ponechat na subjektu komisi ustavujícím. Tak je tomu také v ČR, kde jediným reálným omezením je délka volebního období. Zatím žádná z komisí nepokračovala ve své práci po volbách, ani nebyla zřízena ke stejné věci znovu.⁷⁶ Časový harmonogram práce všech vyšetřovacích komisí je představen v tabulce 2.

Tabulka 2. Časový harmonogram práce vyšetřovacích komisí v ČR⁷⁷

Komise	Začátek práce	Původní termín	Počet dnů plánovaný	Počet prodloužení	Konečný termín	Počet dnů konečný	Poměr dnů skutečný / plánovaný
Kreditní banka	1.10. 1996	28.2. 1997	150	1	11.6. 1997	253	1,69
Poldi Kladno	2.10. 1996	31.12. 1997	455	1	18.6. 1998	624	1,37
Olomoucká kauza	27.2. 1998	10.5. 1998	72	0	20.5. 1998	82	1,14
Telecom	13.1. 1999	31.12. 1999	342	1	26.5. 2000	499	1,46

⁷³ Tradičně proto poslanci navrhuji posílení pravomocí komisí. Například Svatomír Recman požadoval zavedení možnosti konfrontace svědků. Stenoprotokol 33. schůze Sněmovny (volební období 2002-2006).

⁷⁴ Napaden byl zejména posudek Vladimíra Balaše v kauze IPB, který byl vydáván za posudek ústavu (konkrétně Ústavu státu a práva), aby se později ukázalo, že ústav s ním nemá nic společného, viz *Nováková, P., Navara, L.* Balašova práce kolem IPB budí pochyby. MF Dnes, 16. června 2003, s. 2.

⁷⁵ Například u olomoucké kauzy policie vyslechla stovky svědků, komise méně než 10.

⁷⁶ S ohledem na diskontinuitu jednotlivých období Sněmovny je toto řešení logické.

⁷⁷ Autor, založeno na jednotlivých stenozáznamech Sněmovny. Počty dnů z rozdílů mezi daty byly získány pomocí <http://www.timeanddate.com/date/duration.html>. Jako konečný termín je použito datum schválení závěrečného usnesení ke komisi. Zařazeny jsou pouze komise od roku 1996.

Transplantace	1.6. 1999	31.12. 1999	213	4	12.7. 2001	772	3,62
IPB	4.7. 2000	30.6. 2001	361	0	4.7. 2001	365	1,01
D47	30.4. 2003	30.11. 2003	214	1	23.6. 2004	420	1,96
CME	21.5. 2003	31.12. 2003	224	3	16.2. 2005	637	2,84
Diag Human	10.6. 2003	31.12. 2003	204	4	31.3. 2005	660	3,24
Unipetrol	11.10. 2005	31.1. 2006	112	0	1.2. 2006	113	1,01
Kapsch	8.2. 2007	30.6. 2007	142	2	25.4. 2008	442	3,11
Průměr	-	-	226	1,54	-	442	1,96

Z tabulky je okamžitě patrná jedna skutečnost, a to že vyšetřování komisemi je časově náročná záležitost. Nejkratší dobu působila komise k Olomoucké kauze, následovaná Unipetrem, jak je zřejmé z dat, u obou případů bylo důvodem spíše končící volební období než reálné uzavření případu.⁷⁸ Průměrná délka vyšetřování se pohybuje kolem 440 dnů, maxima – přes dva roky, dosáhla doba práce komise u Transplantací. To by samo o sobě nebyl až tak významný problém, daleko závažnější se jeví skutečnost, že poslanci při návrhu na zřízení komise určují lhůty, které jsou soustavně překračovány. Ze všech komisí pouze tři z nich skončily svou práci podle plánu, z toho dvě byly omezeny již zmíněným koncem volebního období. V průměru komise vyšetřují téměř dvojnásobně dlouhou dobu, než zněl počáteční záměr. Je zajímavé, že přes tento zjevný trend se poslanci nijak „nepoučují“ a lhůty jsou spíše zkracovány, při zřízení komisí jsou dokonce podávány pozměňovací návrhy, které původní (i tak optimistický) plán dále snižují.

Teorie říká, že určení přísných lhůt může působit pozitivně na práci orgánu a usnadňuje dosažení dohody, to platí ale pouze tehdy, jestliže je s překročením lhůty spojena nějaká sankce.⁷⁹ Ve Sněmovně se však nic takového neuplatňuje, komise jednoduše požádá Sněmovnu o prodloužení termínu, někdy dokonce bez odůvodnění, a takové usnesení je vždy hladce bez rozpravy schváleno. Na druhou stranu je pravda, že u některých komisí zapříčinily zpoždění objektivní okolnosti, někdy trvalo mnoho měsíců, než byli zvoleni členové a předseda, komisím chybělo technické a personální vybavení (zejména vyšetřovatelé), střídali se členové. To nic nemění na tom, že by se de lege ferenda mělo uvažovat o zpřísnění podmínek pro prodloužení lhůty, aby ta byla určena již na počátku realisticky. I u vyšetřovacích komisí totiž platí, že věc by se měla vyšetřit co nejrychleji, neboť s časem se aktuálnost události pro veřejnost vytrácí a tím se snižuje efekt práce komise.

Vyšetřovací komise ukončuje činnost přípravou a publikací závěrečné zprávy, která shrnuje vyšetřování a uvádí poznatky s ním spojené, případně možné návrhy, jak se do budoucna vyhnout opakování problémů, na které komise poukazuje. U některých komisí existují informace, jak dopadlo hlasování o zprávě, buď zpráva byla odsouhlasena konsensuálně s podporou všech členů (Transplantace, Kapsch, VZP), nebo nikoliv (CME, D47, Unipetrol). Menšina je obvykle limitována pouze na jednu politickou stranu, v období 2002-2006 to byla zejména ODS, u dvou komisí (D47, Unipetrol) dokonce poslanci z této strany připravili a na plénu prezentovali oponentní zprávu.

⁷⁸ Argumentaci podporují i stenoprotokoly z rozprav ukončujících práci obou komisí.

⁷⁹ Například *Pruiitt, D.* Strategy in Negotiation. In: *Kremenjuk, V.* (ed) International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues. San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 2002, s. 86-89.

Komise dále navrhuje Sněmovně podobu usnesení. Výjimečně obsahuje jen konstatování, že Sněmovna bere zprávu na vědomí (Telecom, Kapsch), většinou jsou součástí další body. V těch může být vyjadřována nespokojenost komise s jednáním konkrétního veřejnoprávního orgánu včetně ministerstev (VZP, Diag Human, Transplantace), určité subjekty jsou vyzývány, aby změnilы svou praxi (například neřešily věci arbitrážemi- Diag Human, usilovaly o změnu smluv-IPB), zveřejnily se jistá data (IPB), žádá se o informování Sněmovny do budoucna (Telecom), nebo přímo vyzývá k novelizaci jednotlivých zákonů (Transplantace, IPB).⁸⁰ Na schůzi Sněmovny probíhá obecná rozprava, její délka a vyhraněnost je přímo úměrná kontroverznosti vyšetřovaného případu a jeho odezvě v médiích.

V rámci podrobné rozpravy poslanci navrhuji pozměňovací návrhy k usnesení, kvantita návrhů závisí jako u rozpravy od mediální vřednosti tématu. Původní podoba usnesení se někdy významně proměňuje a nemusí to být vždy zcela v linii požadavků předložených komisí, a to ani když závěrečná zpráva byla schválena všemi členy komise. Zamítány jsou však obvykle jednostranně politicky zaměřené pozměňovací návrhy k usnesení, které nejsou v souladu s nálezy komise. O stavu parlamentní kultury v ČR vypovídá případ, kdy tomu tak nebylo. Jednalo se o komisi k VZP. Zřízení komise navrhovala skupina poslanců vedená Jozefem Kubinyim z vládní ČSSD, ten se stal také předsedou této komise. Závěrečná zpráva byla komisí přijata jednomyslně a v návrhu usnesení obsahovala velké množství doporučení pro vládu a Sněmovnu, jejichž naplnění mělo zlepšit hospodaření v oblasti zdravotnictví. Sama ČSSD ale v podrobné rozpravě přišla s pozměňovacím návrhem, který znamenal vypuštění všech doporučení komise; tento návrh ČSSD s podporou KSČM prohlasovala.⁸¹ V konečném důsledku tak konsenzuálně přijaté výsledky práce komise byly jednorázově en-bloc změněny plénum a o návrhu usnesení ze strany komise se ani nehlasovalo. Po našem soudu je tento přístup problematický, Sněmovna má samozřejmě právo závěrečnou zprávu komise odmítnout, nemůže však sama svévolně měnit vyznění vyšetřování a de facto činnost komise nahrazovat.⁸²

Za celou historii fungování vyšetřovacích komisí v ČR se stalo pouze jednou, že zpráva komise nebyla vzata na vědomí. Bylo to u vyšetřování týkajícího se situace v Poldi Kladno. Člen této komise Jaroslav Gongol navrhoval zařadit projednání zprávy na poslední schůzi Sněmovny v období 1996-1998 probíhající 18. června 1998, tento bod však nebyl schválen.⁸³ Na rozdíl od ostatních komisí tak zpráva komise na plénum vůbec nezazněla a nebyla vedena ani žádná diskuze. Dnes je již velmi obtížné rozšifrovat, proč k této situaci došlo, zda důvodem byla přílišná „tvrdost“ zprávy,⁸⁴ nebo jednoduše jen nezáměr poslanců cokoliv řešit pár hodin před volbami. Každopádně v následujícím volebním období již na práci komise nebylo navázáno a její práce tudíž skončila ve ztracenu.

Jak víme z předcházející podkapitoly, výzvy obsažené v usneseních Sněmovny nejsou pro jejich adresáty závazné. Autor nedohledával, jak a zda vůbec byly následně provedeny. Podle subjektivního, empiricky nepodloženého pohledu jejich implementace pokulhává a Sněmovna se ke svým doporučením již nevrací, nemluvě o kontrole jejich realizace.⁸⁵ Zmínku zasluží praktické užití zmiňované klauzule §48 odst. 9 JŘ umožňující komisi oznámit orgánům v trestním řízení podezření ze spáchání trestného činu zjištěné v souvislosti s vyšetřováním. Součástí usnesení uzavírajících činnost většiny komisí bylo zpřístupnění shromážděných dokumentů pro potřeby orgánů činných v trestním řízení (Unipetrol), usnesení některých komisí přímo vyzývaly

⁸⁰ Velmi často vyzývají komise po zkušenostech z vyšetřování ke změně jednacího řádu ve smyslu posílení pravomocí vyšetřovací komise (Kreditní banka, Diag Human).

⁸¹ Hlasování č. 371 (55. schůze, volební období 2002-2006); o jisté „zvláštnosti“ postupu obou politických stran svědčí to, že členové komise zastupující ČSSD a KSČM hlasovali proti tomuto usnesení či se zdrželi hlasování.

⁸² Navíc bez provedení potřebných vyšetřovacích úkonů či podrobné znalosti spisu komise.

⁸³ Hlasování č. 3 (26. schůze, volební období 1996-1998).

⁸⁴ Podle náznaků z médií byly neaktivnější v práci komise poslanci KSČM a SPR-RSČ, někteří členové komise (zejména koalice) se naopak od její práce distancovali.

⁸⁵ Doložit to lze u změn pravomocí vyšetřovacích komisí, které přes výzvy zmíněné výše zůstaly stejné.

vrchní (IPB) či nejvyšší státní zastupitelství (CME) k prošetření odpovědnosti blíže nespécifikovaných subjektů. Ani v těchto případech ale nedošlo k podání trestních oznámení ze strany komise či jejích členů. Naopak při rozpravách souvisejících s komisemi se termín „trestní oznámení“ objevuje velmi často, podle všeho jde ovšem pouze o součást poslanecké rétoriky.⁸⁶ Dopady činnosti komisí na práci orgánů činných v trestním řízení není jednoduché empiricky zhodnotit, podle všech indicií včetně analýzy diskuzí ve Sněmovně a monitoringu médií je pravděpodobné, že je mizivý.⁸⁷

Klíčovým prvkem vyšetřovacích komisí je propojenost jejich aktivit s dohledem veřejnosti a médií. Pokud by nebyla občanům dána šance sledovat výsledky vyšetřovacích komisí, byl by jejich dopad obecně velmi omezený. Praxe v Poslanecké sněmovně je v tomto směru velmi zajímavá. Jak jsme zmínili výše, jednání vyšetřovacích komisí bylo nejprve neveřejné, konečné zprávy komisí však měly být veřejné vždy, jinak by se ostatně nemohla veřejnost seznámit s poznatky komisí vůbec. Na počátku námi zkoumaného časového úseku byly průběžné i závěrečné zprávy vyšetřovacích komisí předkládány Sněmovně jako sněmovní tisky, příkladem je první vyšetřovací komise v našem vzorku týkající se Kreditní banky.⁸⁸ Tato praxe však z neznámých příčin byla ještě ve volebním období 1996 až 1998 opuštěna a závěrečné zprávy komisí ztratily status tisku. Od této chvíle jsou závěrečné zprávy pouze vytištěny poslancům před jejich projednáváním v plénu, kopie je uložena v archivu Sněmovny.

Veřejnost má být s obsahem zprávy seznámena tak, že na plénu vystoupí předseda vyšetřovací komise a závěrečnou zprávu přečte. Jeho projev a tudíž obsah zprávy je zaznamenán ve stenoprotokolu a zpřístupněn na internetových stránkách Sněmovny. Uvedený, již na první pohled poněkud komplikovaný postup, je fakticky ztěžován praktickými problémy. Zprávy komisí jsou někdy velmi dlouhé, předseda výboru se následně dostává do nezáviděníhodné situace, kdy musí číst text, který mají v písemné podobě poslanci před sebou. Pozornost přirozeně klesá a prostředí ve Sněmovně v takové chvíli připomíná spíše volný diskuzní klub všech se všemi, který se předsedající schůze marně snaží utišit. Uvedené hrozby jsou si předsedové komisí velmi dobře vědomi a většina z nich proto přistoupila k ústupku, když čtou pouze shrnutí zprávy a jinak odkazují na písemné vyhotovení. Z desíti závěrečných zpráv, které byly přednášeny na plénu,⁸⁹ pouze ve dvou případech byla čtena celá zpráva (Transplantace, D47), jinak byly předneseny kratší či delší výtahy ze zprávy. Tento postup je sice možná výhodný z důvodu časové i procesní úspory a je poslanci všeobecně pozitivně hodnocen,⁹⁰ naopak je s tím ale logicky omezováno či upřeno právo veřejnosti na informace. Ta se musí buď spokojit se subjektivním shrnutím zprávy čteným na plénu, nebo se spolehnout na opět subjektivní

⁸⁶ Obyčejně jde o jednu z následujících variant: 1) komise nezjistila pochybení a ti, kteří s tím nesouhlasí, jsou vyzýváni, ať podají trestní oznámení na osoby, které se měly něčeho dopustit, 2) komise zjistila pochybení a ti, kteří s tím nesouhlasí, se ptají komise, zda podala trestní oznámení, když si je tak jistá odpovědností konkrétních osob.

⁸⁷ Symptomaticky potvrdil ne zrovna vřelý vztah mezi vyšetřovacími komisemi a orgány činnými v trestním řízení bývalý předseda komise k IPB Miroslav Kalousek v rozpravě ke zřízení komise ke korupci na MZV, kdy (v souvislosti s dopadem poznatků komise IPB na práci policie) prohlásil o vyšetřovací komisi, že „tento orgán Poslanecké sněmovny je pouhým oznamovatelem, nad jehož zjištěním jakýkoliv pověřený kapitán bakalář či praporčík JUDr. může učinit zjištění, že ‘...odkládá, neboť...’“, a pokračoval „jestliže zřídíme komisi, jejíž závěry může přezkoumat a zahodit jakýkoliv kapitán bakalář, tak to prosím vás nedělejme.“ Stenoprotokol 3. schůze Sněmovny (volební období 2002-2006).

⁸⁸ Srv. Tisk 115 (průběžná zpráva) a Tisk 192 (závěrečná zpráva). Oba volební období 1996-1998.

⁸⁹ Zpráva vyšetřovací komise ke Kreditní bance byla předložena ve formě tisku, zpráva komise k Poldi Kladno nebyla na plénu přednesena nikdy.

⁹⁰ Při čtení zprávy komise vyšetřující Transplantace se tehdejší předseda Sněmovny Václav Klaus jako předsedající ptal řečníka: „Hodláte opravdu číst celou zprávu, kterou všichni poslanci dostali teď na stůl?“. Stenoprotokol 37. schůze Sněmovny (volební období 1998-2002).

informace z médií. Jedinou možností, jak získat celou zprávu, je navštívit archiv Sněmovny, což je spojeno s nemalými časovými a logistickými náklady.⁹¹

Na popsané problematické praxi zveřejňování závěrečných zpráv nezměnila nic ani novela jednacího řádu z roku 2005. Naopak je zřejmé, že jediným jejím reálným dopadem pro veřejnost je možnost osobně navštívit jednání komise. Ačkoliv dle jednacího řádu má být zveřejňován zápis z jednání komise,⁹² na internetových stránkách Sněmovny je na příslušných místech pouze seznam členů vyšetřovacích komisí a žádné další informace nejsou k dispozici, což je v přímém protikladu s praxí stálých komisí a výborů Sněmovny. Případnému zájemci tak nezbývá než spolehnout se na archiv a doufat, že se dostane k zápisu tam. Ve světle těchto skutečností je otevřenost jednání vyšetřovacích komisí relativní a z celé situace lze vyvodit, že zájem na medializaci činnosti komisí je ze strany poslanců co nejnižší, což vypovídá po našem soudu i o důležitosti, kterou tomuto druhu kontroly přikládají.⁹³

Wyšetřovací komise v zemích Evropské unie

Důležitým faktorem při zhodnocení efektivity české úpravy je znalost situace v jiných prostředích. Cílem této podkapitoly je poskytnout základní komparativní přehled o vyšetřovacích komisích v členských státech Evropské unie. Tento vzorek byl zvolen proto, že všechny dané země mají demokratický právní systém a všechny lze do značné míry z hlediska podoby politického systému podřadit pod parlamentní styl vlády. U všech států jsou poskytnuty rámcové informace v tabulce, nejzajímavější aspekty jednotlivých úprav jsou vyzdvíženy v komparativní analýze.

Tabulka 1. Základní údaje o vyšetřovacích komisích v zemích Evropské unie⁹⁴

Země	Komora	Právo zřizovat komise	Ústavní základ	Podrobnější úprava
Belgie	Poslanecká sněmovna	ano	čl. 56	Zákon z 3. května 1880 o parlamentním vyšetřování
	Senát	ano	čl. 56	Zákon z 3. května 1880 o parlamentním vyšetřování
Bulharsko	Národní shromáždění	ano	čl. 79 odst. 3	jednací řád (čl. 94-97)
Dánsko	Folketing	ano	čl. 51	
Estonsko	Riigikogu	ano	ne	jednací řád (čl. 20-23)
Finsko	Parlament	ano	čl. 35	
Francie	Národní shromáždění	ano	čl. 51-2	jednací řád (čl. 140-144); Nařízení 58-1100 z roku 1958 o fungování parlamentních shromáždění
	Senát	ano	čl. 51-2	jednací řád (čl. 11); Nařízení 58-1100 z roku 1958 o fungování parlamentních shromáždění

⁹¹ Archiv není volně přístupný, je třeba žádat o povolení kancléře Sněmovny. Autor textu se pokoušel toto povolení dvakrát získat, na jeho emaily mu však sekretariátem kancléře nebylo ani jednou zodpovězeno.

⁹² Srv. §11 Přílohy č. 1 k JŘ.

⁹³ Možná je i druhá hypotéza, totiž že poslanci pokládají práci komisí a jejich výsledky za natolik efektivní, že je třeba co nejvíce přístup veřejnosti k daným informacím ztížit. Tuto variantu však pokládáme za méně pravděpodobnou.

⁹⁴ Autor, založeno na ústavách, jednacích řádech a další legislativě dostupné na internetových stránkách jednotlivých parlamentů. České překlady názvů komor parlamentů jsou částečně převzaty z Klokočka, V.; Wagnerová, E. Ústavy států Evropské unie: 1. díl. 2. vydání. Praha: Linde, 2004 a Klokočka, V. Ústavy států Evropské unie: 2. díl. Praha: Linde, 2005.

Irsko	Dáil Éireann	ne		
	Seanad Éireann	ne		
Itálie	Poslanecká sněmovna	ano	čl. 82	jednací řád (čl. 140-142)
	Senát republiky	ano	čl. 82	jednací řád (čl. 162-163)
Kypr	Sněmovna reprezentantů	ne		
Litva	Seimas	ano	ne	jednací řád (čl. 56, 75-76)
Lotyšsko	Saeima	ano	čl. 26	jednací řád (čl. 150, 173)
Lucembursko	Sněmovna poslanců	ano	čl. 64	Zákon z 18.4. 1911 týkající se parlamentních vyšetřovacích komisí.
Maďarsko	Parlament	ano	čl. 21 odst. 2	jednací řád (čl. 34, 36)
Malta	Sněmovna reprezentantů	ano	čl. 67	
Německo	Spolkový sněm	ano	čl. 44	Zákon upravující vyšetřovací právo Spolkového sněmu (PUAG)
	Spolková rada	ne		
Nizozemí	Druhá komora	ano	čl. 70	Zákon o parlamentním vyšetřování (2008)
	První komora	ano	čl. 70	Zákon o parlamentním vyšetřování (2008)
Polsko	Sejm	ano	čl. 111	jednací řád (čl. 136a-136i); Zákon z 21. ledna 1999 o vyšetřovací komisi Sejmu
	Senát	ne		
Portugalsko	Shromáždění	ano	čl. 178	jednací řád (čl. 233-237); zákon 5/93 z 1. března 1993 o parlamentním vyšetřování
Rakousko	Národní rada	ano	čl. 53	jednací řád parlamentní vyšetřovací komise (příloha k jednacímu řádu Národní rady)
	Spolková rada	ne		
Rumunsko	Poslanecká sněmovna	ano	čl. 64 odst. 4	jednací řád (čl. 73-79)
	Senát	ano	čl. 64 odst. 4	jednací řád (čl. 78-79)
Řecko	Parlament	ano	čl. 68 odst. 2	jednací řád (čl. 144-148)
Slovensko	Národní rada	ne		
Slovinsko	Národní shromáždění	ano	čl. 93	Zákon z 5. dubna 2005 o fungování parlamentních komisí
	Národní rada	ne		může požádat Národní shromáždění
Španělsko	Kongres zástupců	ano	čl. 76	jednací řád (čl. 52); Organický zákon z 24. května 1984 o řízení před vyšetřovacími komisemi Kongresu, Senátu nebo obou komor
	Senát	ano	čl. 76	jednací řád (čl. 59-60); Organický zákon

				z 24. května 1984 o řízení před vyšetřovacími komisemi Kongresu, Senátu nebo obou komor
Švédsko	Riksdag	ne		
Velká Británie	Dolní sněmovna	ne		
	Sněmovna lordů	ne		

Při srovnání četnosti parlamentních vyšetřovacích komisí ve světě se situací v Evropské unii docházíme k závěru, že poměr zastoupení je podobně vysoký, konkrétně mohou být klasické vyšetřovací komise zřízeny ve 22 zemích.⁹⁵ Institut neznají Velká Británie, Irsko a Kypr, u dvou posledních zemí je to způsobeno evidentním vlivem britské úpravy. Anglosaský přístup nahrazuje parlamentní vyšetřovací komise nezávislými vyšetřovacími tribunály, které mohou vznikat na žádost parlamentu, vedeny jsou ale většinou soudci a výsledky vyšetřování nemusí být následně parlamentem schvalovány. Další variantou je v Británii a Irsku působení vyšetřovacích těles zřízených exekutivou, což na první pohled vypadá, že viník vyšetřuje sám sebe, s ohledem na sepětí vlády s parlamentem a obvyklou dominanci vládní většiny v zákonodárném sboru ale lze dovodit, že takové řešení nemusí být nutně více zaujaté než vyšetřování parlamentní.⁹⁶

Oblastí, ve které vyšetřovací komise nejsou obvyklé, je také Skandinávie. Ve Švédsku institut není zaveden vůbec, v Dánsku existuje, ale není využíván a podobná je situace ve Finsku. Mezi důvody tohoto stavu patří historická propojenost skandinávského a britského prostředí, například v Dánsku jmenuje parlament k vyšetření důležitých politických kauz soudce.⁹⁷ Zejména je však nutné poukázat na velmi významnou roli ombudsmanů při kontrole veřejné správy, zasahování parlamentů do jeho pravomocí by bylo bráno jako porušení dělby moci ve státě. Ve Finsku a Švédsku mají jisté vyšetřovací pravomoci specializované stálé výbory parlamentu. Konečně posledním státem, jehož úprava nezná vyšetřovací komise, je Slovensko, kde byl právní základ pro jejich vznik zrušen ústavním soudem, podle našeho názoru na základě značně problematického odůvodnění.⁹⁸

V další části analýzy se již budeme soustředit na země, ve kterých klasické parlamentní vyšetřovací komise fungují. Z tabulky 1 i analýzy dostupné literatury je zřejmé, že postavení komisí, způsob jejich práce a praktické dopady činnosti se mezi jednotlivými státy velmi liší. Základním východiskem je podoba parlamentního systému, z uvedených 22 států jich 11 má dvoukomorový parlament. Právo založit vyšetřovací komisi drží dolní komory vždy, u horních komor je tomu tak pouze u šesti parlamentů. Neexistuje jasný vzorec, proč některé horní komory právo vyšetřování mají a jiné ne, rámcově platí, že možnost chybí komorám, jejichž členové jsou voleni nepřímou (Rakousko, Německo), případně pokud není dané komoře odpovědná vláda (Polsko, ČR),⁹⁹ naopak v systémech, kde komory mají identické pravomoci (Rumunsko, Itálie), právo zřízovat vyšetřovací komise nechybí. Někdy jsou komory formálně rovnocenné, ale právo vyšetřovat využívá jen ta dolní (Nizozemí). Zvláštní řešení existuje ve Slovinsku, kde musí

⁹⁵ Včetně České republiky, která je také zařazena do srovnávacího vzorku.

⁹⁶ Podrobněji k situaci ve Velké Británii a k jednotlivým možnostem vyšetřování včetně statistického přehledu *Public Administration Select Committee*, 2005, s. 12-59.

⁹⁷ *Folketing*. My Constitutional Act. Copenhagen: Folketing, nedatováno, s. 24-25.

⁹⁸ Nález slovenského Ústavního soudu z 29. listopadu 1995, Pl. ÚS 29/95. Publikováno ve Zbierce zákonov jako 2/1996.

⁹⁹ V jiných státech to ale neplatí: viz například Francie či Belgie.

Národní shromáždění založit vyšetřovací komisi, pokud ho k tomu většinovým rozhodnutím vyzve Národní rada.¹⁰⁰

Z hlediska právního základu jsou vyšetřovací komise až na výjimky (Estonsko, Litva) zakotveny v ústavách jednotlivých států, někdy je úprava jen rámcová v délce několika slov (Malta, Bulharsko, Belgie), některé ústavy nešetří detaily (Portugalsko). Podrobná úprava pravomocí a stylu práce komisí je obsažena v zákonech, většinou v jednacích řádech předmětných komor, často také ve formě zvláštního zákona, případně kombinací obou variant. Některé ze zákonů vznikly v 19. století (Belgie), ty jsou ale postupně nahrazovány moderními úpravami (Nizozemí), společným prvkem všech těchto předpisů je jejich detailnost, snaží se přesně popsat pravomoci komisí, především s ohledem na zajištění základních práv fyzických a právnických osob při vyšetřování (typicky Německo).

Okruh záležitostí, které mohou komise vyšetřovat, je obvyčejně vymezen alespoň rámcově,¹⁰¹ vztahuje se na záležitosti, které jsou v gesci vlády či parlamentu (Německo), vlády a státní správy (Portugalsko), případně věci veřejného zájmu (Španělsko). Přehled parlamentními komisemi vyšetřovaných záležitostí dosvědčuje, že poslanci jsou schopni vykládat své právo kreativně a pokud je zde dostatečný zájem, vždy naleznou formulaci mandátu, která umožní vyšetřovat téměř cokoli, byť na první pohled nemá záležitost s kontrolou exekutivy nic společného.

Dostí rozdílná jsou pravidla pro vznik komisí. Oddělit lze dvě fáze: možnost návrhu vzniku komise a schválení jejího zřízení. Ohledně návrhu jsou pravidla obvykle mírná, ve většině zemí platí stejné podmínky jako pro podání kteréhokoliv jiného návrhu plénu, takže je představitelný návrh podpořený pouze jedním poslancem (Francie), někde je hranice nastavena na jednu pětinu (Řecko), možné je také určení hranice konkrétním počtem poslanců (Polsko). V Lotyšsku musí být návrh podpořen jednou třetinou poslanců, což je nejvíce z našeho vzorku. V některých státech mohou návrh podat také jiné subjekty než skupina poslanců, například dva poslanecké kluby (Španělsko), premiér a výbor parlamentu (Portugalsko) nebo vláda (Španělsko). Rumunská úprava vyžaduje podporu určitého množství poslanců z alespoň dvou odlišných klubů. Ve Francii musí být návrh diskutován a podpořen ve vyšetřované záležitosti obsahově příslušném stálém výboru. Stejně odlišná jako u návrhu jsou kritéria pro zřízení komise. Nejméně hlasů je nutných v Maďarsku, kde musí být komise zřízena na výzvu jedné pětiny poslanců, v Německu postačuje jedna čtvrtina, v jiných zemích třetina (Slovinsko, Lotyšsko), většina úprav vyžaduje prostou většinu v dané komoře. Nejvyšší kvórum zná řecká ústava pro zřízení komisí týkajících se vyšetřování záležitosti spojených s obranou a zahraniční politikou, v tomto případě je vyžadována absolutní většina poslanců.

Členy vyšetřovacích komisí mohou být pouze poslanci, některé úpravy počítají s účastí jiných osob, ty ale pouze napomáhají ve vyšetřování. Počet členů komise není většinou určen a záleží na rozhodnutí komory,¹⁰² podle seznamu členů komisí na stránkách komor se většinou pohybuje mezi desíti až 15, což je podle některých výzkumů optimální počet členů ve skupině pro efektivní činnost.¹⁰³ Extrémem je 50 členů ve společné vyšetřovací komisi obou komor italského parlamentu, zde jsou již na místě pochybnosti o možných výsledcích práce, neboť výbor spíše než malou skupinu připomíná malý parlament. V určitých zemích jsou jmenováni náhradníci členů výboru (Německo), kteří se standardně účastní práce, ale nemohou hlasovat.

¹⁰⁰ Podrobněji ke zkušenostem některých druhých komor s vyšetřovacími komisemi *Kysela, J.* 4. zasedání Asociace evropských senátů: kontrolní funkce druhých komor. Senát, 2003, č. 2, s. 18-19.

¹⁰¹ Není tomu tak vždy, například v Maďarsku je možné zřídit komisi k vyšetření „jakékoliv věci“.

¹⁰² Ve Francii platí v obou komorách omezení horní hranic, přičemž u tamních komisí odpovídá počet členů stropu.

¹⁰³ Tyto poznatky byly vysloveny pro všechny subjekty typu výboru parlamentů, nikoliv speciálně pouze pro vyšetřovací komise. Samozřejmě efektivita práce závisí také na jiných faktorech než je počet členů, jde pouze o jednu z podmínek; více viz *Rubin, J., Swap, W.* Small Group Theory: Forming Consensus Through Group Processes. In: *Zartman, W. (ed)*, International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity. San Francisco: Jossey-Bass, 1994, s. 133-138.

Pravomoci a charakter práce komisí je determinován mimo jiné charakterem právního systému. V některých úpravách je výslovně zmíněno, že komise má stejné možnosti jako obecné soudy (Itálie, Portugalsko) nebo trestní tribunály (Lucembursko, Belgie), nálezy komisí ale nejsou pro soudy závazné (výslovně Španělsko). Ve většině států existují mechanismy, které mohou být využity pro donucení subjektů spolupracovat s komisí, dodržovány jsou však standardní způsoby ochrany základních práv.¹⁰⁴ Často diskutovaný vztah mezi činností vyšetřovacích komisí a soudů, případně orgánů činných v trestním řízení, je v určitých státech výslovně řešen tak, že kauzy projednávané soudem nemohou být zároveň projednávány komisemi; pokud by věc začala být řešena soudní cestou, práce komise se obligatorně ukončí (Rumunsko, Francie).

V naprosté většině případů je jednání komisí veřejné, výjimkou je v tomto směru snad pouze Portugalsko.¹⁰⁵ Přístup mají také média a mohou se pořizovat audio či televizní záznamy, byť někde je přes veřejnost jednání tato možnost zapovězena (Rakousko). Většina úprav pamatuje na situace, kdy jsou projednávány skutečnosti podléhající státnímu tajemství nebo jinému vyhrazenému režimu, následně se jednání uzavírá. V některých státech má komise právo většinovým rozhodnutím ze svého jednání vyloučit veřejnost (Belgie, Francie), výjimečně musí pro takové uzavření dát souhlas celá komora (Litva).

Legislativa obvykle z hlediska časového či finančního nijak nelimituje práci komisí, výjimkou jsou Francie, Rumunsko a Portugalsko, kde musí být práce komisí ukončena zhruba do půl roku.¹⁰⁶ Tato ustanovení mají možná přimět poslance ke koncentraci na problém a jeho řešení, ve skutečnosti ale dosti limitují možnost dosažení reálných výsledků, neboť komise nemá v krátkém časovém úseku objektivní šanci zjistit fakta potřebná k vyšetření kauzy. Časová lhůta vyšetřování je jinak určována komorou v mandátu pro komisi. V Estonsku má komise povinnost alespoň jednou ročně vydat mezitímní zprávu o postupu své činnosti. Téměř ve všech státech komise ukončují práci vydáním závěrečné zprávy, která je zveřejněna¹⁰⁷ a předložena plénu. Zde probíhá o zprávě diskuze, v řadě zemích (Rumunsko, Španělsko) o zprávě hlasuje celá komora. Komise je na základě vyšetřování obvykle oprávněna navrhnout doporučení, jak do budoucna zabránit opakování vyšetřovaných událostí, jedná se samozřejmě pouze o nezávazné podněty, které směřují na parlament i vládu.

Fungování komisí v zahraničí závisí na formálních pravidlech jen do určité míry, ještě důležitějším faktorem je politická praxe. Klíčovým se jeví vztah opozice a vládní většiny v parlamentu, z principu je zřejmé, že vyšetřovací komise by měly být buď nezávislé, nebo je lze počítat k nástrojům opozice. Procesu zřizování komisí jsme se již věnovali, významné je logicky též rozdělení sil v komisích. To je v každé zemi zakotveno jinak, výjimečně můžeme pravidla najít v ústavě, obvykleji ve specializovaných předpisech včetně jednacích řádů komor, případně může vycházet pouze ze zvykového práva a komora určuje rozdělení podle momentální situace při zřízení komise.¹⁰⁸ Jestliže je už poměr sil určen legislativně, pak většinou v tom smyslu, že rozdělení křesel v komisi má odpovídat poměrům sil v samotné komoře, z toho plyne, že (nemenšinová) vláda bude mít v komisi většinu. Výjimečně předpisy poskytují určitá opatření chránící pozici menšin ve výboru (Německo), v Maďarsku musí být předsedou výboru vyšetřujícího domnělé pochybení vlády a ministerstev opoziční poslanec. Jedná se však spíše o formální pravomoci s malými dopady na reálnou práci komisí.

¹⁰⁴ Právo nevypovídat proti sobě či osobě blízké, v některých státech jsou vyjmuty z vypovídací povinnosti určité kategorie osob, například poslanci nebo soudci.

¹⁰⁵ Srv. také podrobnou analýzu situace v Belgii, Francii, Kanadě, Německu, Rakousku, Velké Británii a Spojených státech v *Syllová, J., Kavěna, M.* Veřejnost vyšetřovacích výborů parlamentů. Informační podklad č. 1.151. Praha: Parlamentní institut, 2003, s. 3-18.

¹⁰⁶ V Rumunsku musí komise žádat vedení Sněmovny také o povolení finančních nákladů spojených s vyšetřováním.

¹⁰⁷ Ve Španělsku a Francii je přípustná varianta nezveřejnit rozhodnutím komory celou zprávu nebo její část.

¹⁰⁸ V takové situaci se strany snaží obecně dosáhnout u rozdělení křesel a funkcí ve výborech konsenzu, *Mattson, I., Strom, K.* Parliamentary Committees. In: *Döring, H.* (ed), 1995, s. 275-276.

Při vyšetřování a schvalování zpráv mají komise několik variant postupu. Buď se celá věc politizuje, pak může vládní většina ovlivnit práci komise a závěrečnou zprávu ve prospěch exekutivy (Slovinsko), případně se členové komise neshodnou na zprávě a raději se rozhodnou ji nevydávat (Maďarsko). Stejný model se nevyhýbá ani ostatním státům. Anebo je zde možnost nezávislého postupu, při kterém se opozice s vládou snaží dosáhnout konsenzu, dopad zpráv takových komisí bývá závažnější. I tak ale formální následky působení vyšetřovacích komisí jsou ve státech Evropské unie omezené, zmínit lze odstoupení vlády v Nizozemí po vyšetření kauzy Srebrenica¹⁰⁹ či rezignace ministra zahraničí ve Švédsku (tsunami), tyto kroky přímo navazovaly na zveřejnění výsledků vyšetřování.¹¹⁰

Daleko úspěšnější jsou komise tím, že umožňují veřejně diskutovat otázky, které by jinak mohly zůstat mimo pozornost občanů.¹¹¹ I když totiž následně vládní většina dokáže závěry komise „upravit“, informace se již dostanou do médií a odpovědné subjekty jsou volány k odpovědnosti například voliči bez ohledu na oficiální výsledek vyšetřování komise. Typickým příkladem je vyšetřovací komise Sejmu k tzv. Rywinově aféře v Polsku, zkoumající událost, při které filmový producent Lew Rywin za úplatek nabízel ovlivnění politiky tehdejší vládní sociální demokracie. Vládní většina dokázala nakonec prosadit znění závěrečné zprávy, podle které Rywin jednal sám bez vazby na stranu, televizí přenášené jednání komise ale přesvědčilo veřejnost o opaku, mediální ohlas událostí byl ohromný a vláda premiéra Leszka Millera byla později veřejným míněním přinucena odstoupit.¹¹²

Závěr

Na počátku kapitoly jsme se zmínili, že kontrolní činnost je podle mnoha názorů v dnešní době hlavní náplní jeho parlamentů. Současně ale zaznělo, že efektivita kontrolních mechanismů spojených se zastupitelskými sbory je ohrožena přílišným sepětím parlamentu, respektive vládní většiny v něm, a exekutivy. Složitost a rozsáhlost moderní správy věcí veřejných způsobuje, že exekutiva a mnozí úředníci poukazují na kapacitní a odborné omezení parlamentů a jejich neschopnost náležitou kontrolu vůbec provádět, neinformovaná (a politicky ovlivněná) kontrola může podle nich pouze poškodit i dobré plány a následně blaho občanů. To, že tyto názory nejsou opodstatněné a kontrola má naopak podle výzkumů své výhody, jsme konstatovali již výše.

Klíčovým dílem mozaiky je role politickým stran. Známý politolog Maurice Duverger již téměř před půlstoletím tvrdil, že „exekutiva i legislativa, vláda i parlament jsou pouhou ústavní fasádou, ve skutečnosti vykonávají moc pouze politické strany.“¹¹³ Ačkoliv je toto hodnocení mírně nadsazené, svým způsobem dobře vyjadřuje základní změnu v politice, poslanci již přestávají být delegáty lidu, ale jsou spíše zástupci stran, za které byli zvoleni. Důkladná a správně prováděná kontrola je navíc činnost mediálně nepříliš zajímavá, avšak časově a lidsky náročná. Poslanci poté nejsou ke kontrole motivováni, naopak ví, že pokud svou snahu a zdroje soustředí

¹⁰⁹ *MF Dnes*. Nizozemská vláda se rozpadla. 17. dubna 2002, s. 8. Krok vlády byl však stejně spíše formálního charakteru, neboť měsíc poté se konaly řádné parlamentní volby.

¹¹⁰ Podrobněji k této kauze *Nergelius, J.* Parliamentary Control of the Government and the Possibility to Dissolve Parliament: The Case of Sweden. *HFR Beitrag*, 2007, č. 21, s. 6-7.

¹¹¹ Ve shora naznačené klasifikaci důvodů pro zřízení komisí se zde mísí bod „znovuzískání důvěry“ a „politické ohledy“.

¹¹² Pro shrnutí událostí kolem komise srv. *Kośc, W.* Poland: Commission Issues Report on Rywin Scandal. *Transitions*, 13. dubna 2004, s. 1.

¹¹³ *Duverger, M.* Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State. London: Methuen, s. 394, citováno dle *Wiberg, M.*, 1995, s. 218.

na kontrolní činnost, nejenže nezískají žádný prospěch pro své znovuzvolení,¹¹⁴ ale zejména si může zneprátnit stranické špičky, které jsou obvykle exekutivně zainteresovány.¹¹⁵

Někteří odborníci se proto domnívají, že přes primárně kontrolní funkci parlamentů parlamentní kontrola veřejné správy neplní svůj účel. Když už se poslanci na této činnosti podílí, využívají zejména nástroje jako jsou interpelace, které slouží více ke zviditelnění jejich osoby než skutečné kontrole. V takové situaci jiné druhy kontroly, například ombudsman nebo soudy, poskytují lepší výsledky nežli parlamentní kontrola.¹¹⁶

Pozorný čtenář by mohl namítnout, že tyto hypotézy platí pouze v systémech, kde je vláda podporována výraznou většinou a opozice nemá sama šanci kontrolní mechanismy aplikovat. Stav samozřejmě není černobílý a větší vliv opozice může kontrolu zefektivnit. Ve státech, kde je tradice menšinových vlád, jako je například Dánsko nebo Švédsko, je kontrolní činnost parlamentu rozvinutá. Korelace silné opozice a aktivní kontroly však není absolutní. Příkladem může být samotná Česká republika, ve které je vládní většina v Poslanecká sněmovně v posledních volebních obdobích mizivá, ale kontrola exekutivy je obecně nerozvinutá, a to téměř u všech nástrojích,¹¹⁷ které má tento orgán k dispozici.¹¹⁸

Předchozí poznámky neznamenají, že by parlament měl na kontrolní činnost rezignovat. Objevují se návrhy, které na neuspokojivou situaci reagují a navrhují způsoby, jak zlepšit kontrolu vlády parlamentem, a tím zvýšit odpovědnost exekutivy. Asi nejrozsáhlejším pokusem tohoto typu byla zpráva Komise pro parlamentní kontrolu Hansardovy společnosti (Newtonova komise), která své závěry vydala v roce 2001.¹¹⁹ Komise po důkladné analýze současného stavu navrhla kroky jako rozvinutí kultury kontroly, zvýšení role výborů, zapojení druhých komor, centrální pozici pléna či zlepšení komunikace parlamentu s veřejností.¹²⁰ Ačkoliv práce komise se soustředila na britské prostředí, po našem soudu jsou všeobecně platné a aplikovatelné pro všechny současné parlamentní systémy bez ohledu na jejich volební systém či váhu opozice v parlamentu.



Vyšetřovací komise nejsou žádnou výjimkou oproti jiným nástrojům parlamentní kontroly. I zde je vztah vlády a parlamentu klíčový. Symptomatický je vývoj v Británii, kde komise fungovaly původně velmi dobře, ale od počátku minulého století byly stále více ovlivňovány vládou. Zlom nastal u případu Marconi v roce 1913, kdy byla vyšetřována kauza zvýhodnění dané firmy při budování státních telegrafů s podezřením na korupci konkrétních ministrů. Vládní většina v

¹¹⁴ Tím, že podrobná kontrola není atraktivní pro média, poslanec nemá šanci o svých aktivitách dát vědět.

¹¹⁵ Politická strana má přitom samozřejmě největší vliv na to, zda poslanec získá politickou funkci, případně jestli bude v dalších volbách do parlamentu zařazen na kandidátku.

¹¹⁶ Pro tento názor například *Beyme, K.*, 1999, s. 85, 88.

¹¹⁷ Tvůrci české ústavy pravděpodobně předpokládali opak, většina nástrojů parlamentní kontroly měla formálně sloužit především opozici, srv. *Filip, J.* Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno: Masarykova Univerzita, 2001, s. 262.

¹¹⁸ K hodnocení situace v ČR *Syllová, J. a kol.*, 2008, s. 355-356. Autoři knihy také vyslovují tezi, zda uvedený stav není způsoben tím, že poslanci ve Sněmovně se raději soustředí na vděčnější a účinnější vliv na politiku prostřednictvím ovlivnění přijímané legislativy. Tím je potvrzují shora uvedenou myšlenku o náročnosti kontroly spojenou s malým prospěchem z ní.

¹¹⁹ *Hansard Society*. The Challenge for Parliament: Making Government Accountable. London: Vacher Dod, 2001, viz také recenze této publikace *Power, G., Brazier, A.* Making Government Accountable. Parliamentary Affairs, 2001, č. 3, s. 554-559.

¹²⁰ Zde uvedený seznam je jen prostým výčtem (některých) doporučení komise, pro podrobnější argumentaci srv. zdroje v předchozí poznámce.

Dolní sněmovně vyšetřování ovlivnila tak, že politická odpovědnost nebyla shledána.¹²¹ Po této zkušenosti byl ve Velké Británii institut parlamentních vyšetřovacích komisí raději opuštěn.

V jiných státech se tak nestalo, naopak vyšetřovací komise fungují ve většině zemí Evropské unie. I zde jsou však patrné velké rozdíly mezi efektivitou jejich práce a cíli, které naplňují. Někde jsou používány střídme a mají velký dopad na politickou scénu, jinde plní spíše roli „povzbuzovače“ mediální pozornosti pro jednotlivé poslance, zejména z opozičních lavic. Dané rozdíly jsou založeny jednak na formálních základech (pravomoci komisí, možnosti opozice atd.), tak faktorech reálného fungování parlamentu a politického systému jako celku (politická kultura, tradice atd.). O tom, že otázka vyšetřovacích komisí je téma stále velmi aktuální, svědčí nejlépe debaty o jejich zavedení v zemích jako Velká Británie¹²² a Slovensko¹²³, jejichž legislativa v současnosti tento nástroj kontroly nezná.

V ČR se staly vyšetřovací komise tradiční součástí parlamentní práce, od roku 1996 bylo zřízeno více než deset z nich. Cílem této práce nebylo zhodnotit výsledky práce komisí, domníváme se, že to s ohledem na nedostatek empirických, vědecky ověřitelných dat ani není možné a naše závěry by byly čistě subjektivního rázu. Pravdou je, že všeobecný obraz v médiích i mezi samotnými poslanci je negativní, podle většinového pohledu „komise nikdy nic nevyšetřily a jejich činnost byla jen politickým divadlem.“¹²⁴ Domníváme se, že se jedná o poněkud příkré odsouzení, které nereflktuje důležité skutečnosti, které lze rozdělit do dvou hlavních okruhů.

První z nich lze shrnout pod hlavičku „příliš velkých očekávání“. Média a obvykle také veřejnost požadují od vyšetřovacích komisí zázraky, například že odhalí viníky v kauzách, které byly orgány činnými v trestním řízení bez výsledku projednávány velmi dlouho. Přitom komise mají z podstaty některá omezení, zejména co se týče kapacit, odbornosti a lhůty k vyšetřování. Představa, že deset poslanců, kteří řeší zároveň mnoho jiných (a pro ně zajímavějších) otázek, dojde na několika svých setkáních k průlomovým odhalením tam, kde neuspěl předtím (ani potom) aparát Policie ČR, je dosti naivní.

Druhý okruh námitek proti tvrzené neúspěšnosti vychází ze zaměření komisí. Jak jsme vysvětlili na počátku kapitoly, vyšetřovací komise mají též jiné cíle než pouze ukázat na subjekty zodpovědné za problém. Jejich účelem je rovněž otevřeně projednávat určité nepříjemné záležitosti, navrhnout řešení, jak se jim do budoucna vyhnout, naplňují politické cíle, například mobilizují veřejnost. Zvláště v poslední ohledu je již možné činnost českých komisí vidět v lepším světle, práce komisí k IPB či Unipetrolu byla sledována médii a veřejností velmi podrobně, občané měli možnost volně slyšet argumenty opozice i vládní většiny. Navíc je třeba uznat, že některé z komisí vyjasnily vyšetřované skutečnosti a došly ke konkrétním faktickým závěrům, které nebyly žádnou z politických stran příliš zpochybňovány (Diag Human, Kapsch, D47). V těchto případech byla práce komisí výslovně pozitivně hodnocena mnoha poslanci.

Právní rámec pro činnost vyšetřovacích komisí je v ČR nastaven dle našeho názoru vyhovujícím způsobem. Jistě by bylo možné při komparaci se zahraničními úpravami uvažovat o zajímavých inovacích, především ve smyslu posílení opozice, po našem soudu by to ale efektivitu příliš nevylepšilo. Jedinou výjimkou, která by stála za úvahu, je již několikrát diskutovaná možnost dát právo zřizovat komise také Senátu. Domníváme se, že jistý odstup senátorů od politických stran, respektive exekutivy jako celku, by mohl vyústit ve větší nezávislost vyšetřování.

¹²¹ Dobový pozorovatel události později o ní napsal: „... záležitost byla uzavřena ve stejném stylu, jak jsou takové záležitosti v moderní Anglii uzavřeny, formálním verdiktem a vše zakrývající komisí“. *Chesterton, G. The Autobiography of G K Chesterton*. New York: Doubleday, s. 209, citováno dle *Public Administration Select Committee*, 2005, s. 11.

¹²² Pro přehled debaty viz *Public Administration Select Committee*. Parliamentary Commissions of Inquiry. London: The Stationery Office, 2008, s. 5-9.

¹²³ Diskuzi shrnuje *Majchrák, J.* Šanca pre opozíciu. *.týždeň*, 2008, č. 18, s. 25-26, který se přiklonil k závěru, že výhody převládají.

¹²⁴ Citace byla genericky vytvořena autorem na základě analýzy zhodnocení činnosti vyšetřovacích komisí v médiích (MF Dnes, Týden) a poslanci (stenoprotokoly ze schůzi Sněmovny) v letech 1996-2008.

Námítku o neodpovědnosti vlády Senátu nelze brát vážně, neboť spojení odpovědnosti vlády s vyšetřováním věcí veřejného zájmu je velmi volné, jestli vůbec nějaké.¹²⁵ Zároveň přiznáváme, že ani tato navržená novinka není nijak zásadního charakteru, neboť v ČR prozatím nebylo zaznamenáno příliš mnoho případů, kdy by se vládní většina ve Sněmovně nebo komisi snažila ovlivňovat vyšetřování ve svůj prospěch.¹²⁶

Větší pozornost si zaslouží vývoj praxe spojené s komisemi. Některé neobvyklé prvky mají pozitivní rozměr (paritní zastoupení klubů), dopady jiných jsou spíše opačné. Jedná se především o informační bariéru komisí vůči veřejnosti, která se může pouze komplikovaně dostat nejen k záznamům jednání komisí, ale bohužel též k závěrečným zprávám. Pozitivním krokem by bylo rovněž zpřísnění prodlužování lhůt pro vyšetřování, které by mohlo přispět k zefektivnění práce komisí a tak zkrátit jejich někdy příliš dlouhou dobu fungování.

Vyšetřovací komise, stejně jako ostatní nástroje parlamentní kontroly veřejné správy, byly a zůstávají zejména politickými tělesy, jejichž působení nelze srovnávat s nezávislými subjekty typu Nejvyššího kontrolního úřadu, ombudsmana nebo dokonce soudní mocí. Možná mohou mít kontrolu veřejné správy jako společný cíl, ale cesta k jeho dosažení i jejich vybavení na této pouti jsou diametrálně rozdílné. Před další kritickou poznámkou na výsledky práce vyšetřovacích komisí je potřebné si tuto dichotomii připomenout.

¹²⁵ Viz také příklady z jiných zemí zmiňované výše.

¹²⁶ Tato hypotéza je založena na předběžné analýze statistických dat o hlasování, na kterou jsme poukazovali v úvodu kapitoly.

Použité zdroje a literatura

Primární zdroje

I. ÚS 191/92 z 9. června 1992.

Inquiries Act 2005. Dostupné na

http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2005/ukpga_20050012_en_1 (navštíveno 30. května 2008).

Pl. ÚS 29/95. 29. listopadu 1995.

Pl. ÚS 24/04. 28. června 2005 (Jezy na Labi (prohlášení veřejného zájmu zákonem)).

Stanovisko č. 30/2000 Sb. v. s. NSZ k oprávněním poslanců Poslanecké sněmovny, senátorů a vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení.

Stenoprotokol 37. schůze Sněmovny (volební období 1998-2002).

Stenoprotokol 18. schůze Sněmovny (volební období 2002-2006).

Stenoprotokol 23. schůze Sněmovny (volební období 1996-1998).

Stenoprotokol 33. schůze Sněmovny (volební období 2002-2006).

Stenoprotokol 38. schůze Sněmovny (volební období 2002-2006).

Stenoprotokol 48. schůze Sněmovny (volební období 2002-2006).

Stenoprotokol 5. schůze Sněmovny (volební období 1996-1998).

Stenoprotokol 50. schůze Národnej rady Slovenskej republiky (období 2002-2006).

Stenoprotokol 8. schůze Sněmovny (volební období 1998-2002).

Tisk 115 (volební období 1996-1998)

Tisk 192 (volební období 1996-1998).

Tisk 670/0 (volební období 2002-2006).

Tisk 670/0 (volební období 2002-2006).

Tisk 670/1 (volební období 2002-2006).

Tisk 670/1 (volební období 2002-2006).

Usnesení Federálního shromáždění č. 105 (volební období 1986-1990).

Usnesení Federálního shromáždění č. 211 (volební období 1986-1990).

Usnesení Federálního shromáždění č. 287 (volební období 1990-1992).

Usnesení Federálního shromáždění č. 34 (volební období 1990-1992).

Závěrečná zpráva o činnosti společné komise FS a ČNR pro dohled nad vyšetřením událostí ze dne 17. listopadu 1989 v Praze. Tisk 480.

Závěrečná zpráva vyšetřovací komise Federálního shromáždění pro objasnění událostí 17. listopadu 1989. Tisk 1236 (volební období 1990-1992).

Sekundární literatura

Altenhof, R. Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages. Wiesbaden: VS Verlag, 2003.

- Bagehot, W.* The English Constitution. Second edition, 1873. Dostupné na <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf> (navštíveno 23. května 2008).
- Baxa, B.* Parlament a parlamentarism. Praha: Nakladatel Jan Kokoška, 1924.
- Beyme, K.* Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999. Houndmills: Palgrave.
- Duverger, M.* Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State. London: Methuen.
- Filip, J.* Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno: Masarykova Univerzita, 2001.
- Filip, J.* Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR (K 10. výročí přijetí Ústavy ČR). Časopis pro právní vědu a praxi, 2002, č. 3, s. 295-302.
- Folketing.* My Constitutional Act. Copenhagen: Folketing, nedatováno.
- Hansard Society.* The Challenge for Parliament: Making Government Accountable. London: Vacher Dod, 2001.
- Howe, G.* The Management of Public Inquiries. Political Quarterly, 1999, č. 3, s. 294-304.
- Chesterton, G.* The Autobiography of G K Chesterton. New York: Doubleday.
- Klokočka, V.* Ústavy států Evropské unie: 2. díl. Praha: Linde, 2005.
- Klokočka, V.; Wagnerová, E.* Ústavy států Evropské unie: 1. díl. 2. vydání. Praha: Linde, 2004.
- Kosc, W.* Poland: Commission Issues Report on Rywin Scandal. Transitions, 13. dubna 2004, s. 1.
- Krpelan, R.* HZDS navrhuje veřejné vyšetřovací výbory. SME, 19. května 2004, s. 3.
- Kysela, J.* 4. zasedání Asociace evropských senátů: kontrolní funkce druhých komor. Senát, 2003, č. 2, s. 18-19.
- Kysela, J.* Parlamenti a jejich funkce v 21. století: uvedení do tématu. In: *Kysela, J.* Parlamenti a jejich funkce v 21. století. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 117-134.
- Kysela, J.* Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Praha: Senát ČR, 2000.
- Majchrák, J.* Šanca pre opozíciu. .týždeň, 2008, č. 18, s. 25-26.
- Mattson, I. a Strom, K.* Parliamentary Committees. In: *Döring, H.* (ed), Parliaments and Majority Rule in Western Europe. New York: St. Martin's Press, 1995, s. 249-278.
- MF Dnes.* Nizozemská vláda se rozpadla. 17. dubna 2002, s. 8.
- Mill, J. S.* Úvahy o vládě ústavní. Praha: Academia, 1992.
- Nergelius, J.* Parliamentary Control of the Government and the Possibility to Dissolve Parliament: The Case of Sweden. HFR Beitrag, 2007, č. 21, s. 1-8.
- Nováková, P., Navara, L.* Balašova práce kolem IPB budí pochyby. MF Dnes, 16. června 2003, s. 2.
- Pečínka, B.* Republika v deseti obrazech. Reflex, 1999, č. 45, s. 1-18.
- Pelizzzo, R. a Stapenburst, H.* Democracy and Oversight. In: *Pelizzzo, R. a kol.* (eds) Parliamentary Oversight for Government Accountability. Washington: World Bank Institute, s. 6-34.
- Pelizzzo, R. a Stapenburst, H.* Public Accounts Committees. In: *Pelizzzo, R. a kol.* (eds) Parliamentary Oversight for Government Accountability. Washington: World Bank Institute, s. 23-35.

- Pelizzo, R.* Oversight and Democracy Reconsidered. In: *Stapenhurst, R. a kol.* (eds) *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington: World Bank Institute, 2008, s. 29-48.
- Pennings, P.* Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies. 28th Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research. Copenhagen, 14-19. dubna 2000. Dostupné na <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws10/pennings.PDF> (navštíveno 28. května 2008).
- Power, G., Brazier, A.* Making Government Accountable. *Parliamentary Affairs*, 2001, č. 3, s. 554-559.
- Pruitt, D.* Strategy in Negotiation. In: *Kremenjuk, V.* (ed) *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 2002, s. 85-96.
- Public Administration Select Committee.* Government by Inquiry. London: The Stationery Office, 2005.
- Public Administration Select Committee.* Parliamentary Commissions of Inquiry. London: The Stationery Office, 2008.
- Rubin, J., Swap, W.* Small Group Theory: Forming Consensus Through Group Processes. In: *Zartman, W.* (ed), *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass, 1994, s. 132-147.
- Rush, M.* Parliament today. Manchester: Manchester University Press, 2005.
- Sládeček, V. a kol.* (eds.) *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007.
- Sládeček, V.* *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2005.
- Stapenhurst, R. a kol.* (eds) *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington: World Bank Institute, 2008.
- Stavasage, D.* Does Transparency Make a Difference? The Example of the European Council of Ministers, 2005. Dostupné na <http://as.nyu.edu/docs/IO/5395/transparency.pdf> (navštíveno 22. ledna 2008).
- Sulitzjeanu-Kenan, R.* Learning State and Blame: The Politics of Independent Crisis Inquiries. Meeting of the Government of Public Sector Organizations Study Group. Zář 2007. Dostupné na http://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2007madrid/papers/paper_kenan.pdf (navštíveno 25. května 2008).
- Syllová, J. a kol.* *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008.
- Syllová, J.* Čl. 30 Ústavy. In: *Sládeček, V. a kol.* (eds.) *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 238-243.
- Syllová, J., Kavěna, M.* Veřejnost vyšetřovacích výborů parlamentů. Informační podklad č. 1.151. Praha: Parlamentní institut, 2003.
- Thomas, P.* *The House of Common in the Eighteenth Century*. Oxford: Oxford University Press, 1971.
- Walton, R., McKersie, R.* *A Behavioral Theory of Labor Negotiation*. Ithaca: Cornell University Press, 1965.
- Wiberg, M.* Parliamentary Questioning: Control by Communication? In: *Döring, H.* (ed), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, 1995, s. 179-222.

Winetrobe, B. Shifting Control? Aspects of the executive-parliamentary relationship. London: House of Commons Library, 2000.

Yamamoto, H. Tools for parliamentary oversight. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007.