

IVAN PRŮŠA

Úloha poslanců v zákonodárné a kontrolní činnosti nejvyšších zastupitelských sborů

Při zkoumání činnosti poslanců nejvyšších zastupitelských sborů je nutné vycházet ze základních ústavněprávních ustanovení regulujících postavení poslanců těchto orgánů. Zároveň je nutno vzít v úvahu základní teoretické postuláty i ústavně právní předpisy o postavení a funkcích nejvyšších orgánů státní moci v socialistickém státě. Z těchto hledisek je teprve možno blíže zkoumat činnost jednotlivých poslanců a vyvozovat určité závěry.

Jednou ze sporných otázek, která se stala předmětem četných diskusí a teoretických studií v socialistické státoprávní literatuře, je charakter poslaneckého mandátu.¹⁾

Postavení poslanců nejvyšších zastupitelských sborů, souhrn jejich práv a povinností, které jsou obsahem poslaneckého mandátu, je stanoven v ČSSR ústavními zákony a dále jednacími řády Federálního shromáždění a národních rad. Základní povinností poslance jako voleného představitele pracujícího lidu je zastupovat jeho vůli a zájmy v nejvyšším zastupitelském sboru. Politický a právní vztah mezi poslancem a jeho voliči ve volebním obvodu je určen mimo jiné i volebním programem, s kterým poslanec vystupoval ve volební kampani a který jej zavazuje, aby své poslanecké povinnosti vykonával v souladu s jeho obsahem.

Vztah mezi poslancem a voliči prošel ve svém dějinném vývoji podstatnými změnami. Necháme stranou jeho historii a odvoláme se na to, že klasikové marxismu-leninismu zavrhnuli buržoazní koncepci „volného mandátu“, neboť toto pojetí vychází z toho, že poslanec reprezentuje abstraktně chápánou vůli lidu a je zcela nezávislý na svých voličích. Proto považoval K. Marx za tak významné, že Pařížská komuna odmítla klasické buržoazní pojetí poslaneckého mandátu a uskutečnila princip odpovědnosti a odvolatelnosti členů Komuny. Ještě pregnančněji vyjádřil nové pojetí

¹⁾ Srov. například závěry obsažené v pracích: V. F. Kotok: Nakazy izbiratel'ej v socialističeskom gosudarstve (Imperativnyj mandat), Nauka, Moskva 1967; A. A. Bezuglov: Pravovoj status sovětskogo deputata, Znaniye, Moskva 1976; B. Zawadska: Socialistyczny mandat przedstawicielski, Państwo i prawo, č. 12/1973; O. Bihari: Socialist Representative Institutions, Budapešť 1970; Problemy razvitiya predstavitel'nyh organov vlasti socialističeskogo gosudarstva, MGU, Moskva 1979, aj.

poslaneckého mandátu V. I. Lenin: „Jakýkoli volený orgán nebo shromáždění zástupců může být pokládán za skutečně demokratický a skutečně vyjadřující vůli lidu jen tehdy, jestliže je uznáno a užíváno právo voličů odvolávat své volené zástupce.“²⁾

Toto pojetí poslaneckého mandátu se odráží i v naší právní úpravě. Procedura odvolání poslanců je upravena v zákonech o volbách do Federálního shromáždění, národních rad a národních výborů.

Politický a právní status poslance však nelze omezovat pouze na to, že poslanec vyjadřuje vůli voličů svého volebního obvodu. Zastupitelský vztah, který volbou poslance vzniká, směřuje ke všem občanům volebního obvodu. Volby do zastupitelských sborů se konají na základě kandidátky a volebních programů Národní fronty, které vycházejí ze směrnic a rozhodnutí nejvyšších stranických orgánů. Tento program tak obsahuje úkoly, které vyjadřují potřeby všeho lidu a celé společnosti, a tím zároveň určuje i zaměření činnosti nejvyšších zastupitelských sborů a realizaci práv a povinností poslanců, kteří musí respektovat bezprostřední i perspektivní potřeby společnosti. Pozitivně právní úprava i politická praxe pojímá proto poslance nejvyšších zastupitelských sborů jako reprezentanta všeho lidu. Převládajícím názorem v socialistické státoprávní literatuře je, že jedním z důležitých úkolů poslance je spojování místních zájmů se zájmy celospolečenskými, dosahování jejich harmonizace.

Tento dialektický vztah mezi diferenciací zájmů a zájmem celospolečenským, který tvoří jejich souhrn, podtrhuje rozdíl mezi postavením poslance jako reprezentanta určitého územního obvodu a poslance jako člena kolektivního orgánu státní moci. Tak například nová Ústava SSSR výslovně stanoví, že poslanec se ve své činnosti řídí celostátními zájmy a přihlíží k požadavkům obyvatel volebního obvodu a usiluje o uskutečnění pokynů voličů.

Teoretický závěr, že poslanecký mandát je modifikovaným imperativním mandátem, resp. že jde o „omezený, ohraničený“ mandát³⁾ je podle našeho názoru správným východiskem při zkoumání právního i politického statusu poslance. Poslanec je závislý na svých voličích, musí s nimi být v neustálém spojení a zároveň je v nejvyšším zastupitelském sboru reprezentantem všeho lidu a vůle určitých skupin voličů nemůže omezovat tvůrčí roli socialistického parlamentu při tvorbě právního řádu a stanovení celostátních úkolů.

Právní úprava postavení poslance v ČSSR je obsažena v ústavních zákonech (srov. čl. 3 a 88 úst. zákona č. 100/1960 Sb., čl. 47–53 a čl. 113–117 úst. zákona č. 143/1968 Sb.); tato ustanovení ústavních zákonů jsou dále provedena zákonem o jednacím řádu Federálního shromáždění a zákony o jednacích řádech národních rad a rovněž zákony o volbách do FS a národních rad. Souhrn těchto předpisů stanoví práva a povinnosti poslanců.

V socialistické státoprávní literatuře byly zaznamenány pokusy určitým způsobem práva a povinnosti poslanců systematizovat. Tak například bul-

²⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 26, str. 325.

³⁾ Srov. B. Zawadska: cit. staf; O. Biháry: cit. dílo.

harská učebnice státního práva dělí práva a povinnosti poslanců na dvě skupiny: na práva a povinnosti poslance v průběhu zasedání nejvyššího zastupitelského sboru a práva a povinnosti v době mimo zasedání.⁴⁾ Podle našeho názoru je přesnější systematizace práv a povinností uváděná v polské literatuře. Tak W. Kedzia v monografii „Socialistický parlament“ člení práva poslance do těchto skupin: práva poslance jako člena kolegiálního orgánu, práva poslance ve vztahu k ostatním státním orgánům, právo sdružovat se, poslanecká imunita a práva zajišťující materiální status poslanců. Povinnosti poslanců dělí na povinnosti poslance v nejvyšším zastupitelském sboru, povinnosti mimo zastupitelský sbor a sankce proti poslanci.⁵⁾

Činnost poslanců nejvyšších zastupitelských sborů je ovšem nutno posuzovat nejen z hlediska komplexu jejich práv a povinností, ale i z hlediska postavení nejvyšších zastupitelských orgánů ve státním mechanismu a jejich povahy. Nejvyšší zastupitelský sbor je orgánem ztělesňujícím svrchovanost moci pracujícího lidu, zaujímá svrchované postavení v systému státních orgánů a rozvíjí svou činnost pod vedením komunistické strany. Jako volený orgán je Federální shromáždění jediným orgánem oprávněným transformovat vůli lidu ve státní vůli, schvalovat program hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje společnosti. Ústavodárná a zákonodárná pravomoc je tedy výlučnou pravomocí nejvyššího zastupitelského sboru. Tento orgán též transformuje program strany ve státní politiku, schvaluje ve formě zákona dlouhodobé plány hospodářského a sociálního rozvoje a každoročně státní rozpočet.

Vzhledem ke kolegiálnímu složení nejvyššího zastupitelského sboru podílí se na plnění této důležité funkce a uskutečňování těchto jeho důležitých prerogativů každý poslanec. Podíl poslance na zákonodárné činnosti je možno posuzovat ze dvou hledisek. Poslanec vystupuje jako reprezentant určitého okruhu voličů, uplatňuje zvláštní nebo skupinové zájmy, využívá své životní i politické zkušenosti, vystupuje ve své osobní individuální kapacitě. Jde především o využívání jeho práva zákonodárné iniciativy a dále o uplatňování připomínek, námitek, doplňků k projednávaným zásadám i osnovám zákonů.

Dále vystupuje poslanec jako člen zastupitelského sboru a aktivně se podílí na tvorbě a zdokonalování právního řádu ve smyslu plánu zákonodárných prací zastupitelského sboru, který vychází a odpovídá potřebám společnosti.

Právem zákonodárné iniciativy se ve státněvědecké literatuře rozumí právo kompetentních orgánů a organizací předkládat zákonodárnému sboru návrhy zákonů k projednání. V tomto smyslu je nutno chápat právo zákonodárné iniciativy podle československých ústavně právních předpisů. Ty přesně vypočítávají subjekty práva zákonodárné iniciativy a jednací

⁴⁾ Viz B. Spasov, A. Angelov: Gosudarstvennoje pravo Narodnoj respubliky Bolgariji, Moskva 1962, str. 266–267.

⁵⁾ W. Kedzia: Parlament socjalistyczny, Ustroj wewnetrzny, PWN, Warszawa 1975, str. 122–191.

řády Federálního shromáždění a národních rad navíc stanoví obsah i formální náležitosti tohoto návrhu.

Ve státoprávní literatuře se objevil i ojedinělý názor pokládat za projev zákonodárné iniciativy poslanců jejich návrhy na změny a doplňky projednávaných zákonů. S tímto názorem lze těžko souhlasit. V tomto případě jde o realizaci práv poslanců jako členů orgánu, který schvaluje předložený návrh, a nikoli o zákonodárnou iniciativu.

V ústavní praxi práva zákonodárné iniciativy velice zřídka využívá jednotlivý poslanec. V československé ústavní praxi se takové případy nevyskytují. Jako iniciátoři některých zákonů vystupují pouze určité skupiny poslanců. Tak například volební zákony předkládá jako iniciativní návrhy skupina poslanců reprezentující všechny konstitutivní složky Národní fronty, aby v zákonodárné proceduře byla vyjádřena svrchovanost pracujícího lidu, který je jediný oprávněný určit způsob vytváření své vlastní reprezentace a ve volbách rozhodovat o jejím složení. Také některé zákony, které se týkají pracovněprávních poměrů a dalších poměrů spojených s pracovním poměrem, na jejichž tvorbě se aktivně podílejí odborové organizace, předkládala nejvyššímu zastupitelskému sboru skupina poslanců odborářů.

Při projednávání návrhů zásad a osnov zákonů uplatňuje již poslanec individuálně své poznatky, které získal ve své práci ve volebním obvodu. Navrženou právní úpravu nebo změny v právní úpravě určitých společenských vztahů posuzuje ve světle svých osobních zkušeností, které získal na svém pracovišti, ve své politické nebo hospodářské praxi. Využívá přitom i názory, připomínky svých voličů, pracovníků národních výborů a jiných nižších státních orgánů, hospodářských, sociálních i kulturních pracovníků.

Velice častou praxí nejvyšších zastupitelských sborů jsou organizované průzkumy poslanců zaměřené na hodnocení správnosti a efektivnosti platné právní úpravy. Tyto průzkumy organizují příslušné výbory Federálního shromáždění někdy za spolupráce s resorty, jindy ve spolupráci se společenskými organizacemi. Poslanci zkoumají složité společenské problémy nebo se připravují k posouzení obsáhlejší novelizace komplexních právních předpisů. Tak například poslanci Federálního shromáždění ve spolupráci s Ústřední radou odborů zkoumali ve vybraných podnicích v celém státě, jak působí a jsou využívány všechny právní předpisy o rozmísťování pracovníků, o stabilizaci pracovních sil apod.⁶⁾ Cílem a úkolem průzkumu je konfrontovat zásady i osnovy zákona, které jsou zpravidla výsledkem legislativní činnosti odborníků z resortů se zkušenostmi a poznatky volených funkcionářů státních orgánů a společenských organizací, občanů v závodech, jednotných zemědělských družstvech a na dalších pracovištích.

Tak například ve II. volebním období Federálního shromáždění (1971 až 1976) byly realizovány skupinové průzkumy poslanců řadou výborů. Jenom v roce 1976 uspořádaly ústavněprávní výbory obou sněmoven

⁶⁾ Rudé právo 5. 3. 1981.

9 průzkumů, zaměřených na činnost státních notářství, nápravně výchovných zařízení a rozsáhlý průzkum v 5 okresech věnovaný působení zákona o ochranném dohledu. Výbory pro sociální politiku uskutečnily průzkum týkající se péče společnosti o staré občany. Výbory pro průmysl, dopravu a obchod uspořádaly v roce 1974 celkem 13 průzkumů v různých úsecích národního hospodářství.

Poslanec při své práci v nejvyšším zastupitelském sboru jako představitel lidu a jako člen kolegiálního orgánu rozhoduje důležité otázky, které se týkají zájmů celé společnosti i každého jednotlivce. Každý zákon přijatý nejvyšším zákonodárným orgánem je výsledkem kolektivní práce všech poslanců a vyjadřuje jejich názory. Poslanci jsou oprávněni rozhodovat všechny významné otázky celospolečenského významu, zvláště pak přijímat zákony.

Zdokonalování právního řádu je spojeno s kvalitativními změnami všech oblastí života společnosti, která buduje rozvinutý socialismus. Tyto otázky jsou předmětem trvalé pozornosti nejvyšších stranických orgánů a zabývají se jimi i nejvyšší zastupitelské sbory i teoretická pracoviště.⁷⁾

Při budování rozvinuté socialistické společnosti vzrůstá úloha socialistického práva, které je nástrojem uplatňování a rozvoje funkcí socialistického státu a socialistické demokracie, působí na utváření obsahové stránky socialistických společenských vztahů a je prostředkem komunistické výchovy pracujících.

Významnou etapou rozvoje právního řádu ČSSR se stala sedmdesátá léta. V tomto období byly přijaty zákonodárné akty, jimiž bylo realizováno federativní uspořádání československého státu. Náročné práce na těchto legislativních úkolech probíhaly spolu s upevňováním autority orgánů socialistického státu, posilováním plánovitého řízení národního hospodářství v období, v němž byly likvidovány důsledky krizových let.

Vedle předpisů provádějících federativní uspořádání, které upravovaly kompetenci zákonodárných sborů, vlád a jiných ústředních orgánů, byla přijata řada zákonů dotýkajících se nejrůznějších oblastí. Byly to například nutné úpravy pracovněprávních a trestněprávních předpisů, devizového hospodářství, národohospodářského plánování, finančních vztahů socialistických organizací vůči státu, rozpočtového hospodářství, ochrany a využití přírodních zdrojů a přírodního bohatství atd. Relativně vysoká četnost přijatých zákonů a jiných normativních aktů je zřejmá z přehledu činnosti Federálního shromáždění. Ve II. volebním období (1971–1976) bylo projednáno v orgánech Federálního shromáždění 46 zákonů a 8 zá-

7) Srov. Sborník hlavních dokumentů XV. sjezdu KSČ, Svoboda 1976, str. 40, viz např. jednání předsednictva Federálního shromáždění a jeho sněmoven o „Zprávě k otázkám dalšího prohlubování právního řádu v ČSSR“ z prosince 1975 či Směrnice k zabezpečení efektivnějšího a účinnějšího projednávání zásad a osnov zákonů v orgánech Federálního shromáždění přijaté v roce 1974. Srov. též závěry vědecké diskuse k teoretickým otázkám tvorby socialistického práva publikované v časopise Právník v r. 1974, závěry celostátního aktivu pracovníků v oblasti legislativy publikované v bulletinu Státní správa č. 1/1979 či metodické pokyny pro projednávání návrhů zákonů v České národní radě z r. 1978.

konných opatření předsednictva Federálního shromáždění, 22 návrhů zásad zákonů a 59 návrhů mezinárodních úmluv, dohod a smluv.⁸⁾ Přehled zákonů přijatých Federálním shromážděním z hlediska obsahového svědčí o tom, že se socialistický právní řád vyvíjel v souladu s hlavními úkoly rozvoje naší společnosti vytyčenými XIV. a XV. sjezdem KSČ.

Zdokonalování právního řádu je procesem dlouhodobého charakteru. V podmínkách Československa nejde o radikální přestavbu právního řádu. Dynamický vývoj socialistické společnosti přináší stále nové problémy, které musí být vyjádřeny v platné právní úpravě. Z konfrontace politicko-ekonomického vývoje s rozvojem právního řádu vyvstává potřeba upravit právní předpisy, které již neodpovídají dosaženému stupni vývoje společenských vztahů, ale i potřeba regulovat vztahy v důsledku dynamického vývoje nově vznikající.

Zdokonalování právního řádu je důležitým předpokladem nejen zkvalitňování činnosti státních a hospodářských orgánů a organizací, ale i účinnějšího výchovného působení práva a prohlubování socialistického právního vědomí občanů. Zdokonalování právního řádu přispívá k prohlubování socialistické demokracie. Jedním ze zdrojů zkvalitňování obsahu i formy právního řádu je zvyšování účasti poslanců, národních výborů, společenských organizací a pracujících na tvorbě právních předpisů. To konstatoval akademik K. Laco, místopředseda vlády ČSSR, na celostátním aktivu pracovníků legislativy: „Dosavadní zkušenosti získané při přípravě právních předpisů a při jejich aplikaci a potvrzené při politickoprávních analýzách působení platného práva ukázaly, že životné a účinné jsou zejména ty právní normy, které se připravovaly za široké účasti orgánů, organizací a občanů.“⁹⁾

Rozšiřování účasti pracujících na tvorbě práva není v rozporu s vysokými nároky na kvalitu legislativní činnosti. I když je podle našeho názoru správná teze vyslovená J. A. Lukaševou, že proces vytváření systému právních norem předpokládá vědeckost a profesionalismus,¹⁰⁾ jsou výsledky tohoto procesu konfrontovány se zkušenostmi a poznatky občanů a jejich organizací. Nezbytnou součástí zdokonalování právního řádu je proto prohlubování a zkvalitňování činnosti poslanců zákonodárných sborů při přípravě a projednávání nových zákonů, při jejich propagaci a při kontrole jejich působení.

Hlavní úkoly poslanců při tvorbě nových zákonů vyplývají pochopitelně z těch práv a povinností, které mají jako členové zákonodárného sboru a jeho orgánů. To ovšem neznamená, že úloha poslanců se vyčerpává v těch stadiích zákonodárného procesu, která probíhají na půdě zákonodárného sboru a jsou vlastně pouze částí (byť rozhodující a završující) celého procesu vytváření nového zákona. Úkolem poslanců je též kontrolovat působení zákonů, podílet se na zpracování politickoprávních analýz platného zákonodárství, účastnit se právní výchovy pracujících a propagace právního řádu.

⁸⁾ Přehled činnosti orgánů Federálního shromáždění 1971–1976.

⁹⁾ Státní správa č. 1/1979, str. 51.

¹⁰⁾ Viz J. A. Lukaševa: Socialistické právní vědomí a zákonnost, Orbis 1976, str. 145.

V posledním období přijaly zastupitelské sbory a jejich orgány četné dokumenty upravující jejich vnitřní poměry. Jde např. o usnesení sněmoven, usnesení a pokyny předsednictev metodického charakteru, které podrobněji rozpracovávají postup orgánů zákonodárných sborů a poslanců při realizaci pravomoci zastupitelského sboru.

Zákonodárný proces v nejvyšším zastupitelském sboru je završením procesu tvorby nového zákona, kterému předcházejí přípravné práce analytické i tvůrčí, při nichž hraje nezastupitelnou úlohu profesionální legislativní aparát. Zákonodárný proces v užším slova smyslu (proces regulovaný jednacími řády zastupitelských sborů) probíhá na půdě zákonodárných sborů a lze jej ve smyslu právní úpravy rozčlenit do dvou etap. Prvá etapa je věnována projednávání zásad zákona,¹¹⁾ druhá etapa pak projednává osnovy (návrhu zákona ve vlastním slova smyslu — tento návrh bývá též označován jako paragrafované znění zákona). Obě etapy zákonodárného procesu mají shodné prvé dvě fáze — zákonodárnou iniciativu a projednávání návrhů v orgánech zákonodárného sboru. Po projednání osnovy zákona následují další dvě fáze — schválení zákona a vyhlášení zákona. Rozčlenění zákonodárného procesu na etapy a fáze je do jisté míry schematické, vystihuje ovšem základní mezníky tvorby zákona a je obecně přijato.¹²⁾

Úloha poslance v zákonodárné činnosti se neomezuje pouze na samotný zákonodárný proces. Výše již bylo upozorněno na úlohu poslanců při kontrole působení právních norem, která předchází legislativnímu záměru. Orgány zákonodárných sborů a jejich poslanci různými formami ovlivňují přípravu návrhů již před jejich předložením. Tyto formy jsou velmi různorodé a jejich realizace závisí na povaze připravovaného návrhu. Orgány zákonodárných sborů a poslanci sledují a kontrolují plány legislativních prací vlád a jejich legislativních rad, požadují informace o stavu příprav a hlavních problémech připravovaných právních norem od odpovědných pracovníků ústředních orgánů státní správy federace a republik, organizují poslanecké průzkumy jak individuální, tak kolektivní o efektivnosti dosavadní právní úpravy, vyžadují expertízy a srovnávací studie, designování zpravodajové poslanci se zúčastňují porad ve výkonných orgánech. Při přípravě závažných zákonů se vedoucí funkcionáři zastupitelských sborů účastní i zasedání legislativních rad federální nebo republikových vlád.

Nejdůležitější etapou zákonodárného procesu v zákonodárných orgánech je projednávání návrhů zákona. Ve Federálním shromáždění jeho předseda postupuje návrhy zásad i osnovu zákona předsednictvům sněmoven, které je přikazují jednotlivým výborům. V národních radách tuto funkci plní předsednictva národních rad. Prakticky všechny zákonodárné předlohy se předkládají výborům ústavněprávním, jež mají projednat tyto

¹¹⁾ Od projednávání a předložení zásad lze ve smyslu § 38 jednacího řádu upustit. Je nutno konstatovat, že tyto případy jsou stále řidší i s ohledem na skutečnost, že jednání o návrzích zásad zákonů se stává stále více jednou z rozhodujících fází zákonodárného procesu.

¹²⁾ Srov. např. Hubka, Šín: Právní řád v ČSSR, Panorama 78, str. 84 a násled.

předlohy jako poslední a jejichž jednání se zaměřuje na ústavněprávní a legislativní stránku návrhu, a zkoumá, zda je návrh zákona v souladu s právním řádem, zda zákon je přehledný a srozumitelný, zda je koncipován na základě jednotných institutů, zda je dodržována jednotná terminologie, zda zákon upravuje všechny zásadní otázky, zejména práva a povinnosti občanů a organizací, působnost státních orgánů apod., zda zmocnění k vydání prováděcích předpisů konkrétně stanoví, jaké otázky a v jakém rozsahu mají být těmito předpisy upraveny, zda změny zákona doporučené ostatními výbory jsou po právní stránce přesně a jasné vyjádřeny.¹³⁾

Současně jsou zákonodárné předlohy přikázány k projednání dalším výborům podle povahy návrhu, zejména sfér společenské výstavby, kterých se návrh dotýká. Tak například návrh zásad zákona o výchově nových vědeckých pracovníků a o dalším zvyšování kvalifikace vědeckých pracovníků předložený v roce 1976 byl přikázán k projednání výborům ústavněprávním, branným a bezpečnostním, pro plán a rozpočet, pro průmysl, dopravu a obchod, pro zemědělství a výživu, kulturním a výborům pro sociální politiku v obou sněmovnách Federálního shromáždění.

Již bylo upozorněno na skutečnost, že zákonodárný proces probíhá ve dvou etapách. V první etapě jsou předkládány a projednávány návrhy zásad zákonů. Právě do této etapy se koncentruje v současném období úsilí o zvýšení účasti poslanců v zákonodárném procesu. Zásady zákona předložené zákonodárnému sboru mají být zpracovány tak, aby tvořily spolehlivý a úplný podklad, na jehož základě mohou výbory Federálního shromáždění posoudit, zda musí být určitá věc upravována, nebo zda dosavadní právní úprava musí být nezbytně měněna. Zásady obsahující základní principy nové právní úpravy jsou zpracovávány spolu s politickým a ekonomickým rozbohem, aby nová právní úprava mohla být posouzena vskutku komplexně. Jako nový prvek se objevuje i požadavek, aby spolu se zásadami byly zpracovány základní principy prováděcích předpisů.

Ve smyslu § 39 jednacího řádu Federálního shromáždění jsou návrhy zásad rozeslány všem poslancům se sdělením, kterým výborům byly přikázány k projednání. Poslanci mohou svá stanoviska k zásadám sdělit výborům osobně nebo písemně.

Podle mého názoru nelze ztotožňovat projednávání zásad zákona s praxí několika čtení. Zásady se projednávají v době, kdy ještě není připraven návrh celého zákona v příslušném resortu, ale v době, kdy je zásadně rozhodnuto o potřebě nové právní úpravy určitých společenských vztahů nebo o změně této úpravy a její celkové koncepci. Jde tedy o posouzení problémů ryze obsahových a věcných, ne formálně právních a legislativně technických.

Smyslem této etapy zákonodárného procesu je, aby poslanci a zákonodárný sbor se aktivně zúčastnil a mohl zasáhnout do přípravných prací

¹³⁾ Srov. Metodické pokyny předsednictva České národní rady pro projednávání zásad a návrhů zákonů, jejich propagaci a kontrolu působení v orgánech České národní rady.

na tvorbě právních norem. Proto se klade na tuto etapu stále větší důraz.

Jednou z dalších závažných forem práce poslanců je opatřování si potřebných poznatků prostřednictvím poslaneckých průzkumů, a to jak individuálních, tak i skupinových. Tuto formu práce používají výbory nejen při posuzování zásad a osnov zákonů, ale hlavně při kontrolní činnosti. V zákonodárné činnosti si výbory tímto způsobem ověřují působnost a využívání platné právní úpravy v praxi.

Výbory obou sněmoven Federálního shromáždění uskutečnily ve II. volebním období celkem 125 skupinových poslaneckých průzkumů, uspořádaly pro poslance 61 seminářů a vytvořily celkem 55 pracovních skupin pro přípravu jednání o závažných návrzích zákonů či o jiných důležitých problémech v oboru jejich působnosti.

V praxi zastupitelských sborů se vyskytují stále určité problémy v této etapě zákonodárného procesu. Zákonodárné orgány nemají někdy dostatek času k hlubšímu a koordinovanému projednání zásad zákona. Výbory někdy formulují svá stanoviska k návrhu zásad ne zcela zřejmě, což vytváří problém na straně resortů.

Kolektivní projednání zásad poslanci nejrozličnějších profesí, využití jejich zkušeností a poznatků z volebních obvodů, námětů a návrhů, které poslanci získali v průzkumech i ve styku s pracovníky národních výborů i jiných společenských oblastí, přispívají k podstatnému zlepšení přípravy zákonných norem.

Předsednictva zákonodárných orgánů postupují stanoviska výborů navrhovatelů, který je povinen na ně brát zřetel při dalším zpracování návrhu zákona. Tím je zakončena první etapa zákonodárného procesu.

Podání a projednání osnovy zákona se řídí v podstatě stejnými pravidly. Ve druhé etapě zákonodárného procesu předkládá subjekt nadaný právem zákonodárné iniciativy návrh osnovy zákona — paragrafované znění. Spolu s touto osnovou je navrhovatel povinen předložit důvodovou zprávu a na žádost výborů informaci o obsahu prováděcích předpisů. Obdobně jako u návrhu zásad je osnova přikázána k projednání výborům zákonodárného sboru.

Při projednávání návrhů zákonů (osnov) zkoumají výbory především, zda principy, které byly obsaženy v návrzích zásad zákona, jsou v paragrafovaném znění správně a srozumitelně vyjádřeny. Poslanci a výbory též zkoumají, jak byla při zpracování osnovy zákona využita jejich stanoviska a doporučení obsažená v usneseních k návrhům zásad zákona. Jak zdůraznil místopředseda Federálního shromáždění ČSSR B. Kučera, „nejde o formální odškrtnutí přijatých či nepřijatých připomínek, ale o skutečně věcné zdůvodnění, zvážené odborně a ze všech politických a právních aspektů. Poslanci mají právo z ústavy na to, aby byli objektivně informováni. V našem socialistickém systému jsou poslanci skutečnými zástupci lidu, kterému ve svém volebním obvodu za svou činnost odpovídají“.

Při projednávání osnov zákona mohou poslanci uplatnit právo přednášet k projednávaným osnovám zákonů pozměňovací návrhy. Jejich návrhy se

mají ve smyslu jednacího řádu vztahovat k určitým věcem projednávané osnovy a má z nich být zřejmé, na čem se má výbor usnést.

Projednávání osnov zákonů je náročné. Poslanci zkoumají, zda a do jaké míry je osnova zákona v souladu se zásadami a připomínkami výborů. Dále v praxi berou výbory též v úvahu připomínky, které k osnově zaslaly výbory národních rad. Výbory též dbají na srozumitelnost paragrafovaného znění zákona, na přesnost formulací a na jeho soulad s ostatními právními normami.

Ve Federálním shromáždění se ustálila praxe společného projednávání návrhů zákonů stejnojmennými výbory obou sněmoven. Ty též volí společně zpravodaje, kteří tlumočí na společných schůzích obou sněmoven stanoviska výborů. Zpravodajové mají v zákonodárném procesu významné úkoly. Tito poslanci se podílejí na přípravě návrhů zákonů od samého počátku a mohou kvalifikovaně informovat sněmovnu o průběhu legislativního procesu.

Vyvrcholením zákonodárného procesu je hlasování o návrhu zákona, při němž poslanci v zastoupení všeho lidu rozhodují o konečné podobě projevu státní vůle — zákona. Po přijetí zákona dochází v předepsané lhůtě k jeho vyhlášení předsednictvem zákonodárného sboru.

Přijetím navrženého zákona se ovšem úloha zákonodárného sboru a jeho poslanců nevyčerpává. Po schválení zákona plní poslanci různorodé úkoly jak v oblasti propagace přijatého zákona, tak v oblasti kontroly jeho účinnosti.

Poslanci jsou ve smyslu jednacího řádu povinni aktivně pracovat ve svých volebních obvodech, udržovat pravidelný styk s občany, objasňovat a prosazovat politiku Národní fronty. Neoddělitelnou součástí těchto jejich povinností je seznamovat občany se zásadami nově přijatých zákonů, získávat občany k aktivnímu plnění a účasti na jejich uplatňování a vychovávat je k úctě k zákonům.

K propagaci nových zákonů využívají poslanci nejrůznějších forem styku se svými voliči — schůzí národních výborů, společenských organizací, veřejných schůzí občanů, aktivů, hromadných sdělovacích prostředků, návštěvních hodin poslanců apod.

Jako nejvyšší orgány státní moci a i nejvyšší orgány v soustavě státních orgánů mají nejvyšší zastupitelské sbory — Federální shromáždění ve federaci a národní rady v republikách — právo kontrolovat činnost státního aparátu a prostředky k ovlivňování jeho činnosti ve smyslu přijatých zákonů a usnesení. Vedle jiných funkcí mají nejvyšší zastupitelské sbory v souladu s čl. 36 a 107 ústavního zákona o československé federaci dvě základní funkce — funkci zákonodárnou a funkci kontrolní. Tyto dvě základní funkce jsou však nerozlučně spojeny. Jak již bylo ukázáno, zákonodárnou pravomoc vykonává Federální shromáždění i národní rady v těsné souvislosti s kontrolou působení zákonů.

Schválením zákona určuje nejvyšší zastupitelský sbor obsah i zaměření činnosti v různých oblastech sociálního, hospodářského a kulturního života společnosti. Zároveň nejvyšší zastupitelské sbory kontrolují i zásadní zaměření státní politiky v činnosti vlády a jí podřízených orgánů tím, že

schvalují prohlášení vlády a vyslovují jí důvěru, schvalují dlouhodobé plány hospodářského a sociálního rozvoje a zprávy o jejich plnění, dále každoroční rozpočet a zprávy o jeho plnění.

Kontrolní činnost nejvyšších zastupitelských sborů je velice rozsáhlá. Úkolem této statí není se jí podrobně zabývat, ani řešit ústavněprávní a teoretické otázky spojené s touto činností. Soustředíme se pouze na úlohu poslance při výkonu této funkce.

Nejvyšší zastupitelský sbor uskutečňuje kontrolu jednak na svých plenárních zasedáních, jednak prostřednictvím svých orgánů. Důležitým prostředkem, jímž nejvyšší zastupitelský sbor jako celek uskutečňuje kontrolní funkce, jsou některá práva poslance. Je to jednak právo interpelační a právo na poslanecký dotaz.

Institut interpelace není v československé ústavní praxi hojně využíván. Je však upraven jednacím řádem Federálního shromáždění, resp. jednacími řády národních rad.

Ve Federálním shromáždění mohou podat interpelaci jak jednotliví poslanci, tak i skupiny poslanců. Interpelace musí být podána písemně, musí být formulována stručně a má z ní být zřejmé, jaké vysvětlení poslanec požaduje. Podává se předsednictvu sněmovny a to o nich informuje předsednictvo Federálního shromáždění. Podaná interpelace se dá vytisknout a rozesílá se předem všem poslancům. Interpelovaný musí na interpelaci odpovědět ve lhůtě 30 dnů. Jde-li o interpelaci naléhavou, o čemž rozhoduje na návrh poslance příslušná sněmovna, musí interpelovaný odpovědět na téže schůzi sněmovny nebo se alespoň o ní vyjádřit a vyžádat si, aby mu sněmovna poskytla lhůtu k odpovědi. Ke každé interpelaci zaujímá sněmovna stanovisko a dokonce je možné, aby se na návrh poslance konala o odpovědi na interpelaci rozprava.

V československé ústavní praxi se častěji používá institutu poslaneckých dotazů. Otázky mohou být ústní i písemné. Dotázaný může odpovědět ústně i písemně nejpozději do 30 dnů. Ovšem jednací řád dává přednost ústní odpovědi dotázaného, zvláště tehdy, byla-li položena otázka ústně anebo usnese-li se na tom sněmovna, v níž byla otázka položena. Pak musí dotázaný odpovědět na příští schůzi příslušné sněmovny.

Institut poslaneckých otázek není ovšem tak výrazným prostředkem práva kontroly nejvyššího zastupitelského sboru. Slouží spíše k tomu, aby členové zastupitelského sboru byli šířeji a hlouběji informováni o běžné činnosti vlády nebo jednotlivých resortů. Velice často se ve Federálním shromáždění používá poslaneckých dotazů týkajících se zahraniční politiky státu a jejích problémů.

Kontrola činnosti výkonných orgánů nejvyšším zastupitelským sborem se koncentruje v jeho výborech. Výbory jsou k této činnosti velmi vhodné. Mohou zasedat i v době, kdy nejvyšší zastupitelský sbor nezasedá. Jsou to menší orgány, které mohou systematicky sledovat a analyzovat činnost jednotlivých úseků státní správy. Tomu odpovídá i jejich profesionální složení, neboť při jejich volbě se respektuje vzdělání, zaměstnání, profesionální zaměření i pracovní zařazení poslance.

Výbory tedy využívají znalostí a zkušeností jednotlivých poslanců.

Kromě toho si výbory mohou opatřovat informace i hlubší rozbor, názory odborníků z jednotlivých oblastí společenského života. Výbory organizují poslanecké průzkumy, ustavují pracovní skupiny. Pracovní skupiny jsou vytvářeny jak pro přípravu jednání o návrzích zákonů, tak i pro realizaci kontrolní činnosti v oblasti působnosti výborů. Tak např. výbory pro průmysl, dopravu a obchod obou sněmoven ustavily pracovní skupinu k přípravě zákona o stavebním řádu v roce 1976. Výbory pro sociální politiku zřídily pracovní skupinu zabývající se plněním směrnic XIV. sjezdu KSČ pro oblast vnitřního obchodu. Výbory stanoví pro jednotlivé poslance prověřkové úkoly v jejich volebních obvodech, obrazejí se na příslušné státní orgány a společenské organizace, aby jim podaly zprávy a informace.

Výbory projednávají zprávy o stavu socialistické zákonnosti předkládané zákonodárným orgánům generálním prokurátorem a Nejvyšším soudem. Důležité poznatky o působení zákonů přináší poslanci zákonodárných sborů z přímého styku s pracujícími, společenskými organizacemi a občany ve svých volebních obvodech.

Opatření, která byla v průběhu uplynulých let v zákonodárných orgánech uskutečněna, se osvědčila. Postupně dochází k naplňování úkolů, které při ustavování nově zvolených zákonodárných sborů ve III. volebním období formuloval předseda Sněmovny lidu V. David: „Přispívat k plnění závěrů XV. sjezdu Komunistické strany Československa pro nás zde ve sněmovně znamená soustředit pozornost především na zkvalitňování zákonodárné činnosti a právních norem. Účelně budeme spojoval odbornou úroveň jejich přípravy s prohlubováním socialistické demokracie, se stále širší účastí pracujících a jejich organizací v zákonodárném procesu. Spolu s vládou a národními radami budeme usilovat o to, aby se zákonodárná činnost vyznačovala větší koncepčností, aby se zákony i přesná znění nových zákonů připravovala s náležitou péčí, jakou tato vážná a odpovědná činnost vyžaduje.“

Při dalším zdokonalování zákonodárné a kontrolní činnosti zastupitelských sborů je potřebné zakotvit uceleně komplex práv a povinností poslanců včetně těch forem a metod práce, které se již v praxi osvědčily.

V jednacích řádech zákonodárných sborů je možno širěji regulovat některé instituty zákonodárného procesu (jako je například postavení a úloha zpravodajů, poslanecké průzkumy, jednání o návrzích zásad zákonů) a zvážit stanovení lhůt, které by zabráňovaly přílišné uspěchanosti legislativní činnosti. Je zejména potřebné dbát na dodržování takových lhůt, které umožní kvalitně posoudit zásady zákonů nejen v zastupitelském sboru samotném, ale umožní poslancům shromáždit potřebné poznatky v jejich volebních obvodech, v národních výborech, společenských, hospodářských a kulturních organizacích.

Při rozvoji aktivity poslanců je nezbytná spolupráce a pomoc státních a společenských organizací.

Zpřesňování práv a povinností poslanců je předpokladem dalšího pro-

hlubování poslanecké činnosti v zákonodárném i kontrolním působení orgánů státní moci a nezbytnou podmínkou zdárného plnění úkolů vytyčených XV. a XVI. sjezdem Komunistické strany Československa.

ИВАН ПРУША

Роль депутатов в законодательной и контрольной деятельности высших представительств

РЕЗЮМЕ

Выходным пунктом при исследовании роли депутатов в законодательной и контрольной деятельности высших представительных органов является совокупность прав и обязанностей депутатов, содержащихся в конституционных и других относящихся к государственному праву нормах. Что касается характера депутатского мандата, автор склоняется к точке зрения, что в социалистическом государстве речь идет о модифицированном депутатском мандате. Политический и правовой статус депутата не ограничен тем, что депутат выражает волю избирателей своего избирательного округа; он является посланцем всего народа и должен при исполнении мандата уважать прежде всего непосредственные и перспективные потребности всего общества.

Деятельность депутатов высших представительных органов, конечно, необходимо рассматривать не только с точки зрения комплекса их прав и обязанностей, но и с точки зрения положения высших государственных органов в государственном механизме и их характера. В этом смысле с точки зрения правомочия этих органов, роль депутатов особенно в законодательной и контрольной деятельности представляется довольно значительной.

Одним из путей углубления демократизма законодательного процесса является повышение роли депутатов при обсуждении предложений законов — как в самом представительном органе, так и в избирательных округах. Роль депутатов незаменима особенно в трех областях. При контроле действия законов в общественной практике, при обсуждении и утверждении предложений законов и в непосредную очередь при пропагандировании новых законов — использовании различных форм правового воспитания.

Ряд форм деятельности депутатов, используемых при их деятельности контрольной и в рамках обсуждения предложений законов вне представительного органа, на практике себя оправдал. Возрастает число депутатских обследований, создания рабочих и экспертных групп. Повысилась роль депутатов-референтов. Практика назначения референта уже в фазе обсуждения должна бы стать постоянной.

Исследование нынешней регуляции положения депутатов показывает, что правовое урегулирование довольно раздробленное. При дальнейшем процессе совершенствования законодательной и контрольной деятельности представительных органов представляется необходимым закрепить в законченном виде комплекс прав и обязанностей депутатов, включая те методы и формы работы, которые на практике уже себя оправдали.

При углублении роли депутатов в законодательной и контрольной деятельности высших представительных органов положительную роль сыграли, безусловно, меры, принятые в 70-е годы. Принятые решения палат, президиумов национальных советов, методические директивы и другие внутренние меры привели к качественному улучшению обсуждения предложений законов как в органах представительств, так и в избирательных округах. Повышению роли принятых мер, несомненно, способствовала бы более подробная регуляция отдельных институтов и используемых форм

и методов в законодательном процессе и контрольной деятельности в регламенте представительных органов. Спорной проблемой является издание самостоятельной нормы, полностью регулирующей процесс подготовки и обсуждения предложений законов.

Углубление демократизма законодательного процесса (включая всенародные дискуссии) укрепляет стабильность правового порядка и является значительным фактором его качественного улучшения.

IVAN PRŮŠA

Rolle der Abgeordneten bei der gesetzgeberischen und Kontrolltätigkeit der höchsten Vertretungskörperschaften

ZUSAMMENFASSUNG

Zum Ausgangspunkt bei der Untersuchung der Rolle der Abgeordneten bei der gesetzgeberischen und Kontrolltätigkeit der höchsten Vertretungskörperschaften wurde die Gesamtheit von Rechten und Pflichten der Abgeordneten, die in den Verfassungsvorschriften und weiteren gesetzgeberischen Normen verankert sind. Soweit es sich um den Charakter des Abgeordnetenmandats handelt, neigt der Verfasser zur Ansicht, daß es sich im sozialistischen Staate um ein modifiziertes Mandat handelt. Der politische und rechtmäßige Status des Abgeordneten ist nicht dadurch beschränkt, daß der Abgeordnete den Willen der Wähler seines Wahlbezirks zum Ausdruck bringt, er ist Repräsentant des gesamten Volkes und bei der Ausübung des Mandats muß er vor allen Dingen die unmittelbaren sowie die perspektivischen Bedürfnisse der gesamten Gesellschaft respektieren.

Die Tätigkeit der höchsten Vertretungskörperschaften ist natürlich nicht nur von dem Gesichtspunkt des Komplexes deren Rechte und Pflichten aus zu beurteilen, sondern auch von dem Gesichtspunkt der Stellung der höchsten Staatsorgane im Staatsmechanismus und deren Charakter. In diesem Sinne erscheint, von dem Gesichtspunkt der Kompetenz dieser Organe aus gesehen, die Rolle der Abgeordneten besonders bei der gesetzgeberischen und Kontrolltätigkeit als sehr bedeutungsvoll.

Als einer der Wege zur Vertiefung des Demokratismus des gesetzgeberischen Prozesses erscheint die Erhöhung der Rolle des Abgeordneten bei der Behandlung der Gesetzesanträge, und zwar sowohl in der Vertretungskörperschaft selbst, als auch in den Wahlbezirken. Die Rolle der Abgeordneten ist besonders in drei Bereichen unvertretbar. Bei der Kontrolle der Einwirkung der Gesetze in der gesellschaftlichen Praxis, bei der Beratung und Genehmigung der Anträge und nicht zuletzt bei der Propagierung neuer Gesetze — Geltendmachung von verschiedenen Formen der Rechtserziehung.

In der Praxis bewährte sich schrittweise eine Reihe von Tätigkeitsformen der Abgeordneten, die bei deren Kontrolltätigkeit sowie auch im Rahmen der Beratung der Gesetzesanträge außerhalb der Vertretungskörperschaft ausgenutzt werden. Es nimmt die Anzahl der Abgeordnetenuntersuchungen zu, die Bildung von Arbeits- und Expertengruppen. Die Rolle der Abgeordneten-Berichterstatter hat sich erhöht. Die Praxis, Berichterstatter bereits in der Phase der Beratung zu ernennen, sollte einen dauernden Charakter tragen.

Die Untersuchung der bisherigen Regelung der Stellung der Abgeordneten zeigt, daß die rechtliche Regelung ziemlich stark zersplittert ist. Bei dem weiteren Prozeß der Vervollkommenung der gesetzgeberischen und Kontrollarbeit der Vertretungs-

körperschaften erscheint es als notwendig, einen in sich abgeschlossenen Komplex von Rechten und Pflichten der Abgeordneten zu verankern, einschließlich Formen und Methoden der Arbeit, die sich in der Praxis bereits bewährt haben.

Bei der Vertiefung der Rolle der Abgeordneten bei der gesetzgeberischen und Kontrolltätigkeit der höchsten Vertretungskörperschaften spielten unbestritten die in den siebziger Jahren beschlossenen Maßnahmen eine positive Rolle. Die gefaßten Beschlüsse der Kammern, der Präsidien der Nationalräte, methodische Hinweise und weitere interne Maßnahmen führten zur Qualitätssteigerung der Behandlung von Gesetzesanträgen sowohl innerhalb der Organe der Vertretungskörperschaften, als aus in Wahldistrikten. Zur Steigerung des Gewichtes der beschlossenen Vorkehrungen würde unbestritten eine mehr detaillierte Regelung der einzelnen Institute und der üblichen Formen und Methoden im gesetzgeberischen Prozeß sowie der Kontrolltätigkeit in Verhandlungsordnungen der Vertetungskörperschaften beitragen. Als ein betrachtungswürdiges Problem erscheint uns der Erlaß einer selbständigen Norm, die den Vorgang bei der Vorbereitung und Beratung der Gesetzesanträge in Komplexität regeln würde.