

Parlamentní procedury a jejich význam



JPM729: Český parlament a parlamentarismus

Jakub Dopieralla

Parlamentní kultura - Jan Wintr

- ▶ „(...) pravidla, zvyklosti, mravy a způsoby chování, jimiž se parlamentní dění vyznačuje a jež jsou pro konkrétní parlament typické“
- ▶ Stejný průběh bez ohledu na složení komory jako znak vyspělosti demokracie
- ▶ Míra formalizace procedur svědčí o významu tělesa v politickém systému
- ▶ Typy parlamentní kultury
 - ▶ Usměrněná - Bundestag
 - ▶ Improvizovaná - PSP ČR
- ▶ Procedury jako prostředek permanentního hledání rovnováhy
 - ▶ Vláda většiny vs. ochrana menšin
 - ▶ Volná debata vs. efektivita tělesa

Ústavní kodifikace procedur

- ▶ Pouze nejzákladnější procedury kodifikovány v ústavě
 - ▶ ČR: veřejné jednání, slib poslance, trestní stíhání, schůze a zasedání, rozpuštění, jednací řád, kvorum
 - ▶ USA: výsadní právo na vlastní procedury, vyloučení člena Kongresu, kvorum
 - ▶ SRN: veřejné jednání, povinnost přijmout jednací řád

Zdroje procedur: případ ČR

- ▶ Ústava ČR
- ▶ Jednací řády
- ▶ Usnesení komory
- ▶ Ustálená praxe
 - ▶ Neexistuje žádný autoritativní soubor
 - ▶ Nález ÚS 37/2007 Sb. (přílepkový zákon)
 - ▶ *„Při výkonu legislativní činnosti jsou tak [komory] vázány především Ústavou a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ustálenou praxí parlamentní komory a jejích orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod.“*

Zdroje procedur: případ Senátu USA

- ▶ Ústava USA
- ▶ Standing Rules of the Senate
- ▶ Permanentní usnesení Senátu
- ▶ Časově omezené usnesení Senátu (*sunset provision*)
- ▶ *Unanimous Consent Agreement*
- ▶ Precedenty

The Presiding Officer is required to recognize the Senator who in his discretion first sought recognition. However, in the event that several Senators seek recognition simultaneously, priority of recognition shall be accorded the Majority Leader and Minority Leader, the majority manager, and the minority manager, in that order.¹⁴

¹² Mar. 2, 1927, 69-2, *Journal*, p. 265, *Record*, p. 5349; Apr. 2, 1949, 81-1, *Record*, pp. 3771-72; Jan. 29, 1915, 63-3, *Record*, p. 2576; Mar. 21, 1939, 76-1, *Record*, pp. 3050-51; Jan. 19, 1988, 75-1, *Record*, p. 752; see also Aug. 20, 1940, 76-3, *Record*, p. 10592.

¹³ Sept. 28, 1977, 95-1, *Record*, p. 31255; Sept. 30, 1976, 94-2, *Record*, p. 33887; Jan. 29, 1915, 63-3, *Record*, p. 2576; Feb. 11, 1915, 63-3, *Record*, p. 3578; see also Sept. 21, 1922, 67-2, *Journal*, p. 482, *Record*, pp. 13075-79.

¹⁴ July 19, 1983, 98-1, *Record*, p. 19761.

Jednací řády

- ▶ Forma řádu má zásadní vliv na výsledný obsah procedur a vymahatelnost
 - ▶ USA: usnesení dané komory
 - ▶ Standing Rules of the House
 - ▶ Standing Rules of the Senate
 - ▶ Porušení postižitelné pouze komorou samotnou
 - ▶ ČR: Zákon o jednacím řádu
 - ▶ Porušení vymahatelné zákonem
 - ▶ SR: Zákon o jednacím řádu
 - ▶ Porušení vymahatelné zákonem
 - ▶ SRN: Usnesení Bundestagu
 - ▶ Pro jakýkoliv odklon nutný souhlas 2/3 většiny

Základní problémy procedur I: předsedající a vedení jednání

- ▶ USA: Předsedající určen Ústavou, může však delegovat na jakéhokoliv člena
 - ▶ Sněmovna - Speaker of the House
 - ▶ Výsadní role v agenda-settingu
 - ▶ Senát - viceprezident, *prezident pro tempore*
 - ▶ Role v reinterpetaci precedentů
- ▶ ČR: předseda Sněmovny/Senátu, zvolení místopředsedové
 - ▶ Nemůže nastolovat agendu
 - ▶ Malé pravomoci, i ty, kterými disponuje, jsou málo využívané
 - ▶ Specifikum: předseda Sněmovny často vůdcem opozice
 - ▶ Volání k pořádku, pravomoc odejmout slovo
 - ▶ Spíše organizační pravomoci, administrativní zajištění chodu
- ▶ Diskutující v rozpravě mohou projevy adresovat pouze předsedajícímu

Václav Klaus st. předsedající

- ▶ (v odpovědi na projev Vojtěcha Filipa)
 - ▶ *„(...) proto sněmovna o něm [návrhu] nemohla hlasovat, a nemohlo tedy být jasné, jestli hlasovala tak, či onak. Jestli jste takovým právníkem, je to velmi smutné.“*
- ▶ (v odpovědi na projev Bohuslava Sobotky)
 - ▶ *„Pane předsedo, já tady nechci profesorsky školit, ale vy dobře víte, že ten váš příměr s vládou je naprosto falešný, naprosto nesmyslný. (...) Než se každý přihlásíme, třikrát si promysleme, co chceme říci. Právník poslanec Filip.“*

- ▶ Pavel Bělobrádek, 9.3.2018, PSP
- ▶ „A zopakuji. Když se bavil bývalý vysoký komunista s Pavlem Tigridem, bývalý soudruh Mlynář, a říkal mu: *To jste nás špatně četli. Komunisté se dělí o moc, jen když musejí. Pokud se dělí o moc a chtějí, tak jsou to sociální demokraté. To jste nás špatně četli. A já jsem přesvědčen, že i z vystoupení pana kolegy Ondráčka prostřednictvím pana předsedajícího jsme jasně slyšeli, že demokratická žumpa nebyla jen výrazem toho, že označuje a nálepkuje, proti čemu často prostřednictvím pana předsedajícího vystupuje Pavel Kováčik, abychom se nenálepkovali.“*

Základní problémy procedur II: parlamentní debata a obstrukce

- ▶ Klíčový problém rovnováhy většina X menšina
- ▶ Základní prostředek argumentace pro a proti návrhům
- ▶ Vzdělávací funkce směrem k veřejnosti
- ▶ Indikátor politické kultury
- ▶ I obstrukce lze považovat za legitimní prvek parlamentního jednání
- ▶ Problém České republiky - absence strukturování rozpravy

Definice obstrukce

- ▶ Gregory Koger: „(...) legislativní chování (případně hrozba takového chování) za účelem oddálení kolektivního rozhodnutí pro strategické důvody.“

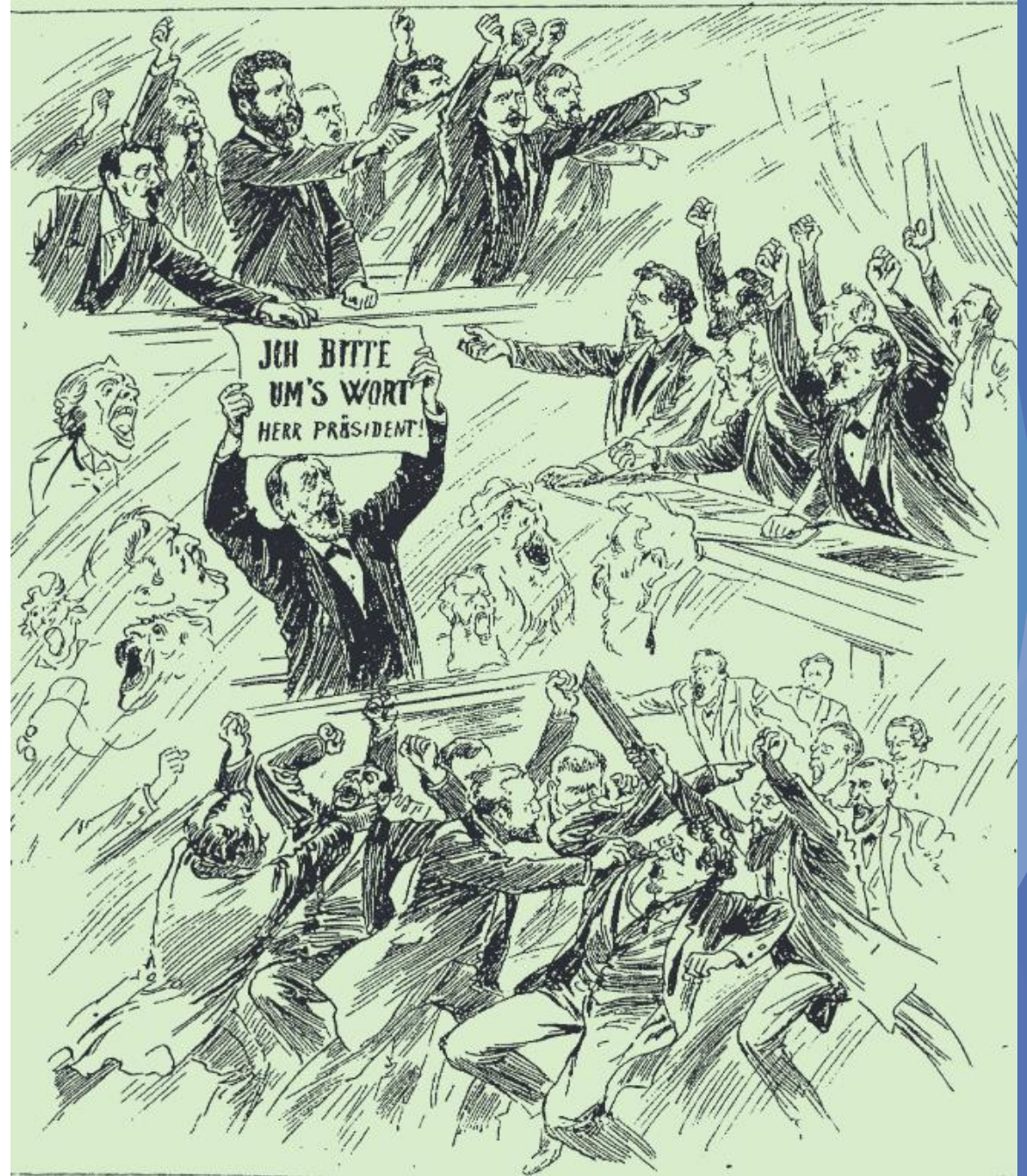


Formy obstrukcí



Divoká obstrukce

- ▶ Znemožnění jakéhokoliv pokračování schůze
- ▶ Typické pro říšskou radu, zemský sněm
 - ▶ Badeniho jazyková nařízení 1897
 - ▶ Lex Falkenhayn
- ▶ Německá menšina v parlamentu I. republiky
- ▶ Existují dodnes: Ukrajina 2015
 - ▶ <https://www.youtube.com/watch?v=2zgTl6-KWqg>



Rozbíjení kvóra (*quorum busting*)

- ▶ Využití absencí většinových zákonodárců k odepření usnášenischopnosti
- ▶ V ČR prakticky nemožné - usnášenischopnost při 1/3
 - ▶ Výjimka - ústavní zákony
- ▶ USA: Texas Eleven
- ▶ Senát USA - usnášenischopnost při 1/2
 - ▶ Komora disponuje pravomocí vynutit účast poslance, a to včetně pravomoci zatčení a násilného předvedení před komoru

Obstrukce procedurálními návrhy

- ▶ Zpravidla privilegované návrhy
- ▶ Nevztahuje se na ně omezení počtu projevů apod.
- ▶ O každém návrhu je povinnost hlasovat
- ▶ V Poslanecké sněmovně
 - ▶ Faktická poznámka (2 min.limit)
 - ▶ Návrh na odročení scůhze
 - ▶ Návrh na zamítnutí návrhu
 - ▶ Návrh na odkázání jinému orgánu Sněmovny
 - ▶ Návrh jiné předlohy
 - ▶ Pozměňovací návrh a návrhy k němu pozměňující
 - ▶ Eventuální, dodatečný a podmíněný návrh
 - ▶ Zpochybnění hlasování

Obstrukce projevem I.

▶ Senát USA

- ▶ Do roku 1917 neexistuje mechanismus ukončení rozpravy
- ▶ Dodnes žádné limity na projev jednotlivce
- ▶ Neexistuje požadavek věcnosti
- ▶ <https://www.youtube.com/watch?v=0HJuaQL3KRI>
- ▶ Rekord: Strom Thurmond, 1957: 24 hodin 18 minut
- ▶ Mechanismus tzv. cloture

Obstrukce projevem II.

- ▶ Poslanecká sněmovna ČR
 - ▶ Požadavek věcnosti prakticky nikdy není vymáhán
 - ▶ Žádný limit rozpravy
 - ▶ Možnost přijmout omezující usnesení - max. 2 projevy, 10 minut na projev
 - ▶ Typické pro Republikány: Česko-německá deklarace 1997
 - ▶ Institut přednostního práva
 - ▶ České specifikum - přestávky poslaneckých klubů

Rekord Sněmovny - Josef Krejsa, 15.2.1997 (SPR-RSČ)

- ▶ Projednávání zákona o odpadech
- ▶ Celkem 6 hodin
- ▶ 12 087 slov
- ▶ 59 pozměňovacích návrhů
 - ▶ „Pozměňovací návrh č.. 60 vynechám, abych nezdržoval.“

Nejvýznamnější české obstrukce

- ▶ Říjen 2010 - projednávání reform sociálních dávek
 - ▶ Protest proti využití institutu legislativní nouze
 - ▶ Hlasování o přestávce pro poslanecký klub ČSSD
- ▶ 2013 - církevní restituce
 - ▶ Nekonečné návrhy na přerušení schůze, pauzy, jednání i po půlnoci

Procedury a platnost zákonů

- ▶ Důsledek zákonného charakteru jednacího řádu PSP - Ústavní soud může zrušit zákon, pokud byl přijat v zásadním rozporu s procedurou
- ▶ Nález 37/2007 - legislativní přilepky
 - ▶ *„Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla. Zákonodárská procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“..“*
 - ▶ Návrh zákona vs. pozměňovací návrh
- ▶ Nález 177/2013 církevní restituce
 - ▶ *„Jakkoliv Ústavní soud odsuzuje morální pokleslost pozadí legislativního procesu, a to přičiněním obou znesvářených skupin poslanců, nemůže, nemá-li se z odborného orgánu ochrany ústavnosti stát morálním arbitrem a vychovatelem politických reprezentací, přistoupit k derogaci napadeného zákona pouze z důvodu neúcty jedné části zákonodárců k druhým.“*
- ▶ Nález 8/2018 - EET