

I.

PROMĚNY PARLAMENTNÍ KULTURY OBECNĚ

1. Typologie parlamentů

Klasik studia parlamentarismu Klaus von Beyme ve své knize *Die parlamentarische Demokratie* rozlišuje čtyři funkce, které má parlament naplňovat: ve vztahu k voličům je reprezentuje a artikuluje jejich názory a zájmy v debatě, ve vztahu k vládě a veřejné správě má funkci kontrolní, ve vztahu k potřebám celku má funkci zákonodárnou a ve vztahu k sobě samému má funkci kreační, rekrutační – parlament nejenže volí různé představitele státu a v řadě zemí i vládu, ale i uvnitř parlamentu má vliv na kariéry poslanců tím, že je volí do vedení parlamentu, jeho výborů a komisí nebo poslaneckých klubů.¹²

Funkce, které v moderní demokracii plní nebo má plnit parlament, nemohou být nahrazeny ani sebelépe technicky zajištěným referendem. Francouzská politoložka Laurence Morel v hesle *Referendum z Oxfordské příručky srovnávacího ústavního práva*¹³ shrnuje argumenty politologů proti referendům. Je jich třináct, pokusím se je parafrázovat:

1. Volení politici mohou lépe vytvářet politiku odrážející vůli většiny, protože agregují politické preference do kompromisního politického řešení, zatímco v referendu takové tříbení výsledného politického rozhodnutí není možné.
2. Výsledek referenda tedy na rozdíl od parlamentního zákona často odráží vůli menšiny, té, která navrhla otázku a vynutila si hlasování ano/ne.
3. Výsledek referenda často není vůlí skutečné většiny lidu i proto, že účast v referendech bývá ještě nižší než u voleb.

4. Hlasující leckdy reálně odpovídají na jinou než položenou otázku, například chtějí vyjádřit nesouhlas s aktuální vládou.
5. Mínění hlasujících lze poměrně snadno manipulovat kampaněmi, v nichž se projeví organizační nebo finanční převaha jednoho tábora anebo jsou více slyšet názory vyhraněné menšiny. (Takto třeba čelili zastánci brexitu obviněním, že porušovali pravidla financování kampaně.) Anebo v některých zemích stejně hlasují voliči podle stranické linie, takže je referendum zbytečné.
6. V jistém ohledu naopak může referendum vést k tyranii většiny vůči menšinám, protože referendum nezná kompromis a umožňuje výběr pouze mezi „ano“ a „ne“.
7. S tím souvisí, že referenda spíše vytvářejí ve společnosti přehradu a rozpory, než že by řešila konflikty.
8. Mnoho občanů nemá dostatek odborných znalostí na to, aby mohli přímo vytvářet zákony, a přece jen způsobilost potřebná k vybrání poslanců je menší než kompetence potřebná pro přímé rozhodování o politických otázkách.
9. Někteří politologové upozorňují, že referenda mohou být i brzdou potřebných změn, neboť lidé jsou přirozeně konzervativní nebo k tomu mírají sklony, pokud nemají jasně dané preference, zvláště u složitých otázek.
10. Referenda mohou oslabit parlamentní demokracii tím, že by postupně umenšila roli a zodpovědnost politických stran a volených zástupců.
11. Častá referenda mohou vést k tomu, že lidé unavení z tolika voleb a hlasování budou chodit méně i k volbám, což dále oslabí demokracii.
12. Při snadném vyhlášení referend by občanské iniciativy navrhuující referenda mohly zahltit politický systém neustálým vznášením nových požadavků (a i strhávat pozornost na téma referenda na úkor třeba důležitějších politických témat).
13. Chceme-li demokracii oživit a inovovat a posílit zájem občanů o politiku, spíše než lidové hlasování založené na většině ano/ne je lepší doplnit zastupitelskou demokracii různými prvky politické participace, které posilují občanskou diskusi.

Argument 1 byl dobře vidět na brexitu; místo aby se z mnoha variant nastavení vztahů EU a Velké Británie postupně hledala ta nejlepší, britští politici měli z referenda jasné zadání „vystoupit z EU“, které jim působilo po několik let značné problémy. Motiv 4 bývá připisován referendům ve Francii a Nizozemsku v roce 2005, která pohřbila Smlouvu o Ústavě pro Evropu. Z důvodu 6 třeba referendum nemají v Belgii, kde by Vlámové pořád přehlasovávali Valony. A pro tezi 7, ač to není referen-

¹² VON BEYME, K. *Die parlamentarische Demokratie*, 4. vydání, Springer: Wiesbaden 2014, str. 199.

¹³ MOREL, L. *Referendum*, In: ROSENFELD, M. / SAJÓ, A. (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012.

dum, byly učebnicovým příkladem naše přímé prezidentské volby. Zvláště argumenty 1, 4, 5, 6, 7, 10 a 13 považuji za velmi přesvědčivé. Leccos z toho, co nezajistí referendum, může zajistit dobře fungující parlament.

Je-li instituce parlamentu takto úzce spjata s demokracií, nelze se divit, že parlamenty se od sebe výrazně liší podle toho, v jakém typu demokracie se vyskytují. Významné je v tomto ohledu, zda máme před očima parlament v prezidentském, nebo v parlamentním (případně poloprezidentském) režimu.¹⁴ Rovněž již klasické dělení demokracií na majoritní (konkurenční) a konsenzuální (konkordanční) má na podobu parlamentů značný vliv. S tím souvisí i vliv stranického systému na fungování parlamentu, jaký je počet relevantních politických stran, zda ve stranickém systému vedle systémové opozice existuje i antisystémová, důležité je i dělení amerického politologa George Tsebelise na opozici smířlivou a nesmířlivou.

Zajímavým způsobem propojuje teoretické typy parlamentů (již zmíněné parlamenty proslovů a pracovní parlamenty) s formami vlády a typy demokracií německý právní vědec Philipp Dann ve svém díle *Parlamente im Exekutivföderalismus*.¹⁵

Philipp Dann ukazuje podobnosti mezi prezidentskou republikou a starou konstituční monarchií. Obě jsou charakteristické dualistickou strukturou, v níž výkonná moc (prezidentova nebo panovníkova) nevychází z parlamentu, ale zákonodárný sbor stojí vůči exekutivě jako protiváha.¹⁶ Exekutiva vyjednává v parlamentu podporu pro své politické záměry vyžadující formu zákona, což vede k nutnosti hledání konsenzu a k detailní práci nad návrhy zákonů. Tomu svědčí mnohem více pracovní parlament, jehož těžiště práce je v výborech. Kongres USA je také nejtypičtějším příkladem pracovního parlamentu.¹⁷

Dann dále formuluje ještě zajímavější tezi, podle níž typ pracovního parlamentu je pevně spojen s konsenzuálním (konkordančním) typem demokracie, zatímco parlament proslovů s majoritním (konkurenčním) typem demokracie.¹⁸ Klasickým příkladem pro majoritní typ demokracie a parlament proslovů je britská Dolní sněmovna, naopak příkladem konsenzuální demokracie s pracovním parlamentem Evropský parlament, zatímco německý Spolkový sněm pro Danna představuje smíšený typ.¹⁹ Kontrola vlády v parlamentu proslovů probíhá typicky tak, že opozice upozorňuje na chyby vlády veřejnost ve sledovaných plenárních

debátách, naproti tomu reálná tvorba zákonů probíhá spíše ve vládě než v parlamentu.²⁰ V pracovních parlamentech je do tvorby zákonů zpravidla vtažena i opozice, což posiluje význam parlamentních výborů na úkor pléna.

Typologii parlament proslovů versus pracovní parlament detailně rozpracovává a vhodnými kritérii doplňuje již zmíněný německý politolog Michael Koß v knize *Parliaments in Time. The Evolution of Legislative Democracy in Western Europe*. Typy pracovního parlamentu (*working legislature, Arbeitsparlament*) a parlamentu proslovů (*talking legislature, Rede-parlament*) pocházejí od Winfrieda Steffaniho z roku 1979.²¹

Politolog Michael Koß se pokusil tyto dva typy operacionalizovat pomocí vždy tří kritérií. Kritéria pro pracovní parlament přebírá od Johna Stuarta Milla, který už v roce 1861 doporučoval na zvýšení objemu legislativní práce reagovat projednáváním návrhů zákonů ve specializovaných výborech. Třemi dimenzemi síly výborů, které Koß našel už u Milla, jsou (a) existence stálých výborů, (b) pravomoc výboru přepisovat návrhy zákonů a (c) kongruence výborů s ministerstvy.²²

Stálé výbory má valná většina moderních parlamentů, v českých zemích vznikly stálé parlamentní výbory se vznikem Národního shromáždění v roce 1918. Výbory umožňují specializaci poslanců, vytvářejí užší kontakty mezi poslanci téhož výboru a dávají vzniknout politicky vlivným funkcím předsedů výborů.

Pravomoc výboru přepisovat návrhy zákonů spočívá v tom, že základem projednávání návrhu zákona v pozdějších fázích legislativního procesu (druhé nebo třetí čtení) je výborová verze, nikoli původní návrh zákona. Takové pravidlo sice v Poslanecké sněmovně aktuálně nemáme, ale téměř se nestává, že by na začátku třetího čtení nebyl schválen rozsáhlý (či dokonce komplexní)²³ pozměňovací návrh garančního výboru, zpravidla označený písmenem A.²⁴ Svědčí pro to i praxe tzv. vzetí za základ projednávání, která je popsána v komentáři k zákonu o jednacím řádu Poslanecké sněmovny: „*JŘ nehovoří o tom, že může být v obecné rozpravě ve druhém čtení podán tzv. návrh na vzetí za základ projednávání, tj. návrh, aby jako základ pro další pozměňovací návrhy podané ve druhém čtení k návr-*

20 DANN, c. d., str. 293.

21 KOß, c. d., str. 16.

22 KOß, c. d., str. 18.

23 Srov. v osmém volebním období např. komplexní pozměňovací návrh ústavněprávního výboru k návrhu novely trestního zákoníku (sněmovní tisk 214), komplexní pozměňovací návrh hospodářského výboru k návrhu novely zákona o hospodaření energií (sněmovní tisk 413), komplexní pozměňovací návrh výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj k návrhu zákona o právu na digitální služby (sněmovní tisk 447), atd.

24 Srov. SYLLOVÁ, J. a kol. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Komentář, Databáze ASPI, 2021, komenář k § 94 odst. 2.

14 BRUNCLÍK, M. / KUBÁT, M. Kdo vládne Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry, Barrister & Principal, Brno 2017.

15 DANN, PH. *Parlamente im Exekutivföderalismus*, Springer, Berlin 2004.

16 DANN, c. d., str. 294–295.

17 DANN, c. d., str. 298–299.

18 DANN, c. d., str. 285. K pojmu konkordanční demokracie srov. str. 137.

19 DANN, c. d., str. 287.

hu nebo části návrhu zákona byl brán ‚komplexní pozměňovací návrh‘. Tento návrh je obvykle obsažen v usnesení některého výboru k návrhu zákona nebo v oponentní zprávě (§ 92). Takový návrh je návrhem pozměňovacím a tak se s ním nakládá. Vzetím komplexního pozměňovacího návrhu za základ dává Sněmovna najevo, že pozměňovací návrhy přednášené v podrobné rozpravě by měly být směřovány k tomuto pozměňovacímu návrhu. Toto rozhodnutí Sněmovny nicméně nelze chápat jako zákaz podávat pozměňovací návrhy i k původnímu znění návrhu zákona, protože ve druhém čtení nelze předjímat, zda bude komplexní pozměňovací návrh při hlasování v třetím čtení přijat. Pokud poslanec výslovně při podávání svého pozměňovacího návrhu neuvede, vůči čemu jej podává, a není to možné dovodit ani z okolností a povahy věci, bude se mít za to, že podal návrh vůči komplexnímu pozměňovacímu návrhu, pokud jej Sněmovna vzala za základ.²⁵

Kongruenci výborů s ministerstvy se rozumí přizpůsobení počtu a tematického vymezení výborů ministerským rezortům, což má zjednodušit parlamentní kontrolu vlády, tok informací a kooperaci členů výboru s vysokými ministerskými úředníky. Vymezení výborů v Poslanecké sněmovně v zásadě s ministerskými rezorty kongruentní je, jen tři výbory kooperují se dvěma ministerstvy – Hospodářský výbor s Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem dopravy, řízenými shodou okolností v letech 2019–2021 týměž členem vlády, Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvem kultury a Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj s Ministerstvem kultury a Ministerstvem pro místní rozvoj; činnost Ministerstva vnitra pokrývá vedle tohoto výboru i Výbor pro bezpečnost.

Millův současník Walter Bagehot doporučoval na zvýšení objemu legislativní práce reagovat jinak, svěřením faktické tvorby zákonů vládě odpovědné parlamentu s tím, že parlament o vládních návrzích zákonů především diskutuje.²⁶ Protože parlamentní plenární čas je drahý, vystupuje tu do popředí potřeba kontroly agendy (*agenda control*). I pro ni formuloval Koš tři kritéria – (d) centralizovaná kontrola časového plánu jednání, (e) pozitivní kontrola agendy a (f) negativní kontrola agendy.²⁷

Centralizovaná kontrola časového plánu jednání spočívá v možnosti parlamentní většiny jednostranně rozhodnout, který návrh zákona bude projednáván a kdy, patří sem i možnost předem stanovit délku rozpravy nebo řečnickou dobu. Tato možnost je typická pro parlamenty s usměrněnou parlamentní kulturou (britská Dolní sněmovna, německý

25 Srov. SYLLOVÁ, J. a kol. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Komentář, Databáze ASPI, 2021, komenář k § 93 odst. 2.

26 KOŠ, c. d., str. 20.

27 KOŠ, c. d., str. 21–24.

Spolkový sněm), česká Poslanecká sněmovna se svou improvizovanou parlamentní kulturou tuto možnost nemá.

Pozitivní kontrolou agendy se rozumí možnost určit, které pozměňovací návrhy budou připuštěny k hlasování (tuto pravomoc má speaker v britské Dolní sněmovně), případně vyloučit podávání pozměňovacích návrhů k vládním návrhům zákonů (toho může v určitých procesních situacích docílit francouzská vláda). Ani pozitivní kontrolou agendy česká vláda ani sněmovní většina nedisponují.

Negativní kontrola agendy spočívá v možnosti vynutit si ukončení rozpravy; ať už odhlasováním konce rozpravy (v britském nebo německém parlamentu), nebo procedurou tzv. gilotiny při spojení návrhu zákona s otázkou důvěry vládě ve francouzském parlamentu. Ani tyto možnosti česká vláda nebo sněmovní většina nemají, nepočítáme-li značně těžkopádné právo vlády požadovat, aby Poslanecká sněmovna skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení, pokud s tím vláda spojí žádost o vyslovení důvěry (čl. 44 odst. 3 Ústavy).

Michael Koš považuje parlament, který splňuje aspoň dvě ze tří kritérií (a) až (c), za pracovní parlament, parlament, který splňuje aspoň dvě ze tří kritérií (d) až (f), za parlament proslovů, parlament, který splňuje aspoň dvě z kritérií v obou kategoriích, za hybridní parlament, a parlament, který nespĺňuje aspoň dvě z kritérií v žádné kategorii, za parlament v původním stavu, vyznačující se jednak rovným přístupem všech poslanců k vystupování na plénu a jednak slabostí výborů.²⁸ Koš se zabývá jen západoevropskými parlamenty a důkladněji rozebírá jen britský, francouzský, německý a švédský. Parlament proslovů mají podle něho Velká Británie, Řecko a Malta, hybridní parlament Francie, Španělsko a Irsko a nejčastější je pracovní parlament, existující v Německu, Švédsku, Rakousku, Finsku, Dánsku, Itálii, Nizozemsku, Portugalsku, Belgii či Norsku.²⁹

V celém zbytku své knihy Michael Koš pečlivě analyzuje všechny reformy jednacích řádů ve Velké Británii, Francii, Německu a Švédsku v letech 1866–2015, aby zjistil, které faktory vedly k tomu, že se konkrétní parlament vyvinul z parlamentu v původním stavu (bez silných výborů a se slabou kontrolou agendy) k jednomu z tří dalších typů.

Parlamenty od druhé poloviny 19. století čelí stále narůstajícímu množství návrhů zákonů, s nimiž se musejí vypořádat, a proto musely dřív nebo později opustit původní stav a vydat se cestou buď k posílení výborů, nebo k posílení kontroly parlamentní agendy vládou či parlamentní většinou, případně k obojímu. Jedinou další cestou je kolaps de-

28 KOŠ, c. d., str. 24–26.

29 KOŠ, c. d., str. 26.

mokratického parlamentu, který Koř dokumentuje na německém Říšském sněmu po roce 1931.³⁰

Pokud do hry nevstoupí další faktory, parlament se z původního stavu vyvine v pracovní parlament. Je tomu tak proto, že v parlamentu jsou vždy početně silnější řadoví poslanci (*backbenchers*) než lídři (*frontbenchers*), typicky členové vlády a vedení stran. Řadoví poslanci si postupně vynutili posílení parlamentních výborů, které mimo jiné skýtají řadě z nich vyhlídky na vlivné výborové funkce, zvláště funkce předsedů výborů³¹ (zvláště markantní je tento jev v Kongresu USA). Pokud je ovšem parlament vystaven antisystémové obstrukci (jako byla irská obstrukce v britském parlamentu v 70. a 80. letech 19. století), parlament se vyvine v parlament proslovů (a při neschopnosti se reformovat zkolabuje jako Reichstag).³² Důvod pro vznik parlamentu proslovů je v hrozbě kolapsu parlamentu v důsledku antisystémových obstrukcí, která řadové poslance prosystémových stran přiměje podřídit se lídrům svých stran a umožnit kontrolu parlamentní agendy vládou.³³ Pokud ovšem taktickou obstrukci dlouhodoběji provádí systémová (tedy systému aspoň zčásti loajální) opozice, může vzniknout hybridní parlament se silnými výbory i silnou kontrolou agendy, přičemž Koř hybridní parlamenty považuje za bližší typu parlamentu proslovů.³⁴

Český parlament je podle kritérií, která zavedl Michael Koř, pracovní parlament.³⁵ Zaměříme-li se na Poslaneckou sněmovnu, vidíme, že z kritérií parlamentu proslovů nespĺňuje žádné, zato z kritérií pracovního parlamentu splňuje nejméně dvě (stálé výbory a jejich silnou kongruenci s ministerskými rezorty); a i k pravomoci výboru přepisovat návrhy zákonů má praxe (když už ne jednací řád) poměrně blízko.

Domnívám se, že výše zmíněné problémy zahlcenosti Poslanecké sněmovny nespočívají ve špatné práci výborů, nýbrž ve velmi nízké efektivitě jednání pléna. Mám za to, že Poslanecká sněmovna by potřebovala reformu jednacího řádu, pokud jde o jednání pléna. Není pravděpodobná nějaká radikální reforma, i Koř upozorňuje, že žádná z devadesáti reforem jednacího řádu, které analyzoval, nevedla k centralizaci kontroly agendy, pokud nebyla přítomna silná hrozba antisystémové obstrukce.³⁶ Antisystémové obstrukci česká Poslanecká sněmovna nečelí, možná

s výjimkou republikánské obstrukce z let 1997–1998 (což byla obstrukce relativně malého poslaneckého klubu) a s výjimkou obstrukce nezařazených poslanců Lubomíra Volného a Mariana Bojka v roce 2021 všechny ostatní obstrukce byly obstrukce taktické.³⁷

Domnívám se ale, že by se Poslanecká sněmovna mohla zkusit vydat cestou mírného posílení kontroly agendy pomocí některých prvků, které znají i pracovní parlamenty jako německý a rakouský, aniž by se přitom stala parlamentem proslovů nebo hybridním parlamentem. K zavádění prvků racionalizace parlamentního jednání v některých parlamentech se ještě vrátíme.

Tlak na racionalizaci často přichází zvnějšku, v důsledku nějaké krize. Řadu aktuálních příkladů racionalizace fungování parlamentů v důsledku krize přinesla celosvětová pandemie v roce 2020, která donutila parlamenty k poměrně závažným změnám ve způsobu práce, aby mohly fungovat i během pandemie.

2. Fungování parlamentů za pandemie

Celosvětová pandemie koronaviru ohrožuje fungování parlamentů v dvojím ohledu – jednak je parlament jako místo setkávání značného počtu lidí zvláště vystaven šíření nákazy, jednak výjimečné stavy, vyhlášené v řadě zemí, znamenají výrazné vychýlení moci ve prospěch exekutivy na úkor parlamentu.

Mnoho parlamentů ovšem na svoji činnost nerezignovalo a dokázalo pozměnit své jednací řády či způsoby jednání tak, aby snížily riziko nákazy přímo v budově parlamentu. Krizová situace ukázala, kolik důležitých funkcí parlamenty v demokratických státech mají a že je díky racionalizaci svého jednání dokázaly plnit. Německý expert na parlamentní historii Tobias Kaiser v červnu 2020 shrnul své srovnání současné situace s historickými trendy a paralelami do závěru, že přes dlouhodobé podceňování se parlamentarismus ukázal jako silný, aktivní a flexibilní.³⁸ K závěru, že parlamenty se v dějinách ukázaly být až překvapivě odolnými a přizpůsobivými institucemi, došli i autoři rozsáhlé příručky parlamentních studií.³⁹

30 KOŘ, c. d., str. 179–188.

31 KOŘ, c. d., str. 234.

32 Tamtéž.

33 KOŘ, c. d., str. 237.

34 KOŘ, c. d., str. 234.

35 Tam ČR řadí i sám Koř, srov. KOŘ, c. d., str. 244, s odkazem na ANDRÉ, A. / DE-PAUW, S. / MARTIN, S. „Trust Is Good, Control Is Better“: Multiparty Government and Legislative Organisation, In: Political Research Quarterly, 2016, str. 108–120.

36 KOŘ, c. d., str. 247.

37 Srov. ASKARI, D. / WINTR, J. Parlamentní obstrukce ve světle ústavněprávních diskusí, In: Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo č. IV/2017, str. CVI–CXXV, nebo WINTR, J. Česká parlamentní kultura, Auditorium: Praha 2010, str. 208–222.

38 KAISER, T. Bewährungsprobe für den Parlamentarismus? Repräsentative Demokratie in der Pandemie. In: Internetová stránka Konrad-Adenauer-Stiftung, 1. 6. 2020, <https://www.kas.de/de/einzelartikel/-/content/bewaehrungsprobe-fuer-den-parlamentarismus>.

39 BENOIT, C. / ROZENBERG, O. (eds.) Handbook of Parliamentary Studies: Interdisciplinary Approaches to Legislatures, Edward Elgar Publishing: Cheltenham 2020, str. 6.

Podívejme se tedy na fungování některých parlamentů prizmatem této krizové situace.

Čeští experti z Parlamentního institutu Jindřiška Sylová a Radek Píša ve svém rozboru z dubna 2020,⁴⁰ vycházející z klasifikace Mezi-parlamentní unie,⁴¹ rozlišují tři přístupy: (a) pořádání klasických schůzí s určitými restrikcemi, (b) vzdálené či hybridní jednání parlamentu nebo jeho orgánů a (c) přenesení pravomocí parlamentu na jiný orgán.⁴²

S klasickým fungováním s určitými restrikcemi si v zásadě vystačili například parlament německý, rakouský a český. Na vzdálené či hybridní jednání se v různé míře adaptovaly například parlament britský a polský, Evropský parlament a parlamenty pobaltských států. Velmi široké mimořádné pravomoci svěřily vládě parlament maďarský a francouzský, ale zasedaly nadále, takže v žádném evropském státě nebyla činnost parlamentu přerušena na delší dobu.⁴³

V Maďarsku byl 30. března 2020 schválen silně kritizovaný zmocňovací zákon, umožňující vládě na delší dobu vydávat nařízení s mocí zákona,⁴⁴ výjimečný stav byl parlamentem zrušen 16. června. Dne 10. listopadu 2020 byl maďarským parlamentem přijat druhý zmocňovací zákon.⁴⁵ Nicméně činnost maďarského parlamentu přerušena nebyla, během účinnosti prvního zmocňovacího zákona se sešel na 27 schůzích, od 10.

listopadu do konce roku 2020 pak na 12 schůzích.⁴⁶ Ve Francii byl vyhlášen stav ohrožení zdraví (*État d'urgence sanitaire*) a trval od 24. března do 10. července 2020 a poté znovu od 17. října, ale i francouzský parlament zasedal i ve stavu ohrožení zdraví dál, interpeloval členy vlády a projednával návrhy zákonů.⁴⁷

Příkladem rozsáhlé adaptace na jednání hybridním či vzdáleným způsobem je polský Sejm. Jednací řád Sejmu (*Regulamin Sejmu*) byl usnesením Sejmu z 26. března 2020 doplněn o část IIIa (čl. 198a–198m) s názvem „Schůze Sejmu, výborů a podvýborů s použitím prostředků elektronické komunikace umožňujících vzdálený přístup“.⁴⁸ Tato část měla být účinná jen do 30. června 2020, ale usnesením z 19. června 2020 byla účinnost prodloužena natrvalo. Podle čl. 198a se během výjimečného stavu, stavu přírodní katastrofy, válečného stavu nebo stavu epidemie může schůze Sejmu konat s použitím prostředků elektronické komunikace umožňujících vzdálený přístup. Rozhoduje o tom maršálek Sejmu po konzultaci s Radou starších. Poslanec může takto vystupovat v rozpravě i hlasovat. Razantně se omezuje řečnická doba; zatímco od roku 2018 je obecně limit na vystoupení v diskusi 10 minut, na stanovisko poslaneckého klubu 20 minut (čl. 180) a na uvedení bodu pořadu schůze 15 minut (čl. 179), čl. 198f zkracuje tyto limity na 3 minuty pro vystoupení v diskusi, 15 minut pro stanovisko klubu a 5 minut pro uvedení bodu. Maršálek Sejmu může souhlasit s prodloužením projevu. Poslanec může vystoupit v rozpravě jen jednou, zatímco normálně dvakrát.

Toto doplnění jednacího řádu bylo přijato během jediného dne, 26. března 2020, přičemž už během jeho projednávání seděli poslanci kromě plenárního sálu i v řadě menších sálů Sejmu.⁴⁹ Vládní strana Právo a spravedlnost protlačila tuto změnu jednacího řádu proti odporu části opozice poměrem hlasů 250 : 104.⁵⁰ Hned 27. března takto na dálku vystoupili poslanci Konrad Berkowicz a Janusz Korwin-Mikke.⁵¹ Červnové

40 SYLLOVÁ, J. / PÍŠA, R. Ústavní a zákonné aspekty vzdáleného jednání a hlasování, Parlamentní institut, Vybraná témata č. 20/2020, duben 2020, <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=172341>. Jindřiška Sylová v prosinci navázala studii SYLLOVÁ, J. Změny jednacího řádu parlamentů upravující vzdálený přístup – v důsledku pandemie 2020, v členských státech EU, Parlamentní institut, srovnávací studie č. 1.249, prosinec 2020, <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=163497>.

41 How to run a parliament during a pandemic: Q and A, Inter-Parliamentary Union, 1. 4. 2020, <https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2020-04/how-run-parliament-during-pandemic-q-and-a>.

42 SYLLOVÁ, J. / PÍŠA, R. c. d., str. 4.

43 Mimo Evropu bylo 23. března 2020 odročeno zasedání indického parlamentu, který se znovu sešel až 14. září. 23. září bylo jeho zasedání znovu odročeno, srov. přehled schůzí na <http://loksabhaph.nic.in/Debates/Synopsis.aspx>. Celosvětový přehled činnosti parlamentů podává Inter Pares. Parliaments in Partnership – EU Global Project to Strengthen the Capacity of Parliaments, srov. <https://www.inter-pares.eu/inter-pares-parliamentary-data-tracker>.

44 FREMER, I. Hungary: National Assembly Adopts Act Giving Government Special Powers during Coronavirus Pandemic, Law Library of Congress, 26. 5. 2020, <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/hungary-national-assembly-adopts-act-giving-government-special-powers-during-coronavirus-pandemic/>. Ke kritice srov. např. HALMAI, G. / MÉSZÁROS, G. / SCHEPPELE, K. L. From Emergency to Disaster: How Hungary's Second Pandemic Emergency will Further Destroy the Rule of Law, *VerfBlog*, 2020/5/30, <https://verfassungsblog.de/from-emergency-to-disaster/>.

45 V anglickém znění na http://njt.hu/translated/doc/J2020T0109P_20201111_FIN.pdf. K jeho kritice srov. KAZAI, V. Z. Power Grab in Times of Emergency, *VerfBlog*, 2020/11/12, <https://verfassungsblog.de/power-grab-in-times-of-emergency/>, nebo HALMAI, G. / MÉSZÁROS, G. / SCHEPPELE, K. L. So It Goes – Part I, *VerfBlog*, 2020/11/19, <https://verfassungsblog.de/so-it-goes-part-i/>.

46 Srov. přehled schůzí a jejich stenoprotokoly na <https://www.parlament.hu/web/guest/orszaggyulesi-naplo>. Schůze se konaly v malém počtu poslanců přítomných v jednacím sále, viz např. tuto schůzi z 18. listopadu 2020 (<https://www.youtube.com/watch?v=gFhQac9ILHk>).

47 Srov. přehled schůzí Národního shromáždění na <http://videos.assemblee-nationale.fr/seance-publique.p1>.

48 Viz *Regulamin Sejmu*, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>, český překlad čl. 198a–198m v SYLLOVÁ, J. Změny jednacího řádu parlamentů upravující vzdálený přístup – v důsledku pandemie 2020, v členských státech EU, Parlamentní institut, srovnávací studie č. 1.249, prosinec 2020, <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=163497>.

49 Stenoprotokol schůze Sejmu, 26. 3. 2020, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/o/652C75702BEB9B1DC125853700794FDD/%24File/o8_a_ksiazka_bis.pdf, str. 3.

50 Tamtéž, str. 18.

51 Stenoprotokol schůze Sejmu, 27. 3. 2020, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/o/B87FADDoFCB387A5C125854200721B26/%24File/o8_b_ksiazka_bis.pdf, str. 42 a 51.

hlasování o prodloužení těchto pravidel bylo ještě těsnější, 230 : 217.⁵² Poslankyně vládního Práva a spravedlnosti Barbara Bartuš označila změnu jednacího řádu za chvályhodný způsob umožňující fungování parlamentu a jeho snazší sledování občany na internetu.⁵³ Opoziční poslanci ale poměrně ostře protestovali. Poslankyně Iwona Śledzińska-Katarasińska z Občanské koalice napadla vládní stranu, že jí Sejm překáží, že z něj chce udělat pouhý přístavek vlády a že vládní politici pošlapávají ústavu a plivou na ni.⁵⁴ Stěžovala si, že vládní tábor a vedení Sejmu likviduje parlamentní diskusi, omezuje řeči na tři minuty, nezve do jednání výborů experty a snaží se Sejm umlčet.⁵⁵ I v samotné rozpravě o této změně jednacího řádu platil třiminutový řečnický limit.⁵⁶ Polské řešení tak spíše obnažuje rizika zneužití stavu vyvolaného pandemií k dalšímu zatlačování opozice.

Možnost účastnit se schůzí na dálku zavedla i britská Dolní sněmovna, hybridní procedura byla zavedena nejdříve od 21. dubna do 20. května 2020 a poté od 8. června 2020 s několikerým prodloužením.⁵⁷ Pravidla byla 21. dubna přijata jednomyslně. Návrh jménem vlády představil jeden z jejích nejkonzervativnějších členů, Jacob Rees-Mogg. Zavedení navrhovaných pravidel je podle něho nebytné, aby poslanci mohli nadále kontrolovat vládu, přijímat zákony a zastupovat zájmy svých voličů a dodržet přitom všechna hygienická opatření a omezení dopadající na britské občany.⁵⁸ Snížil se počet schůzí, zkrátily se řečnické doby, předem bylo stanoveno pořadí řečníků, takže odpadla procedura, kdy si speaker vybírá řečníky mezi poslanci, kteří se přihlašují povstáním. Zavedlo se elektronické počítání hlasů, poslanci se mohou některých debat (včetně slavných interpelací na premiéra) účastnit prostřednictvím videopřenosu. V jednacím sále může být jen omezený počet poslanců a živost a spontaneita významně utrpěla zákazem meziotázek a bezprostředních reakcí na řečníka.

Na to poukázala i opoziční labouristická poslankyně Valerie Vaz při jednání o prodloužení těchto pravidel 12. května 2020. Velmi ocenila práci pracovníků parlamentu, díky nimž může parlament pokračovat bezpečně ve své práci, a podpořila pokračování těchto pravidel. Upozornila

ale, že mnoho poslanců považuje za frustrující, že nemohou klást doplňující otázky nebo bezprostředně reagovat, a že tedy neexistuje prostor pro živou diskusi, neboť podstatou parlamentní debaty je poslouchat se navzájem a společně debatovat. Pro řadové poslance je dále mimořádně těžké předkládat problémy svých voličů.⁵⁹ Dne 2. června 2020 se o znovuzavedení a modifikaci pravidel vedla už dosti kontroverzní debata,⁶⁰ vládní Konzervativní strana prosadila, že se hlasovat bude pouze v budově parlamentu, ovšem po nespokojenosti z řad opozice byl nakonec v debatě 8. června 2020⁶¹ dohodnut a schválen kompromis, podle kterého rodiče malých dětí a poslanci, kteří si nepřejí hlasovat osobně z důvodu pandemie, mohou hlasovat na dálku.⁶²

Prizpůsobování tradičních procedur britského parlamentu mimořádným okolnostem pandemie není lehké, děje se postupně,⁶³ ale poměrně citlivě a převládá konsenzuální přístup. Je ovšem jasné, že živost debat, tak typická pro britskou Dolní sněmovnu, těmito pravidly významně utrpěla.

Příkladem parlamentu, který formální pravidla svého plenárního jednání téměř nezměnil, je německý Spolkový sněm. Novela jednacího řádu Spolkového sněmu z 25. března 2020 umožnila usnášení výborů mimo schůze prostřednictvím elektronických prostředků a pléna se týkalo jen snížení kvora usnášeníschopnosti z nadpoloviční většiny poslanců na jednu čtvrtinu.⁶⁴ Protože však Bundestag zjišťuje usnášeníschopnost a hlasuje po jménech jen zcela výjimečně (viz níže), praktický význam této změny byl nevelký. Tato změna měla platit přechodně jen do 30. září 2020, ale byla dvakrát prodloužena. Během plenárních schůzí Bundestagu jsou dodržovány rozestupy, což prostorný jednací sál umožňuje.

K významu parlamentu pro demokracii se 22. dubna 2020 vyjádřil předseda Spolkového sněmu Wolfgang Schäuble:

„Parlamentní debatu však nelze nahradit videokonferencemi ani e-mailo-

52 Stenoprotokol schůze Sejmu, 19. 6. 2020, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/o/9DFE11E15D60115FC1258591004244EC/%24File/13_a_ksiazka_bis.pdf, str. 76.

53 Tamtéž, str. 36.

54 Tamtéž, str. 75.

55 Tamtéž, str. 37.

56 Tamtéž.

57 SYLLOVÁ, c. d.

58 HANSARD, 21. 4. 2020, <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-04-21/debates/B4805A2C-7058-439F-8DEC-2168DD03DDD5/ProceedingsDuringThePandemicAndHybridScrutinyProceedings>.

59 HANSARD, 12. 5. 2020, [https://hansard.parliament.uk/commons/2020-05-12/debates/3885EE99-56B3-48E2-BECB-982B11EC6842/HybridProceedings\(ExtensionOfTemporaryOrders\)](https://hansard.parliament.uk/commons/2020-05-12/debates/3885EE99-56B3-48E2-BECB-982B11EC6842/HybridProceedings(ExtensionOfTemporaryOrders)).

60 HANSARD, 2. 6. 2020, <https://hansard.parliament.uk/commons/2020-06-02/debates/24694F5C-318C-48E0-8BC4-8DB28421FBD7/ProceedingsDuringThePandemic>.

61 HANSARD, 8. 6. 2020, <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-06-08/debates/5796CA8B-2FA4-4308-BCB2-E7953C3FBFAF/HouseBusinessDuringThePandemic>.

62 Srov. Proxy Voting Scheme (November 2020), <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-public-bill-office/amended-proxy-voting-scheme--3-november-2020.pdf>. Přehledný článek o vzdáleném hlasování je na internetové stránce britského parlamentu, viz Kelly, R.: Proxy voting in divisions in the House, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8359/>.

63 Srov. přehled vývoje na internetové stránce britského parlamentu, viz PRIDDY, S. The coronavirus timeline: Measures taken by the House of Commons, <https://commonslibrary.parliament.uk/house-of-commons-coronavirus-timeline/>.

64 Novelu lze najít např. zde: <https://www.buzer.de/gesetz/13873/a238339.htm>.

vým hlasováním. (Potlesk v celé sněmovně.) Zvláště v této krizi musíme diskutovat argumenty pro a proti ve veřejné rozpravě, abychom dospěli k rozhodnutím, která jsou pro občany srozumitelná. Při řešení této krize je politika silně odkázána na rady od vědců. Věda nemůže poskytnout konečnou jistotu o nic víc než politika přinést jediné správné řešení. Pravidelně čelíme obtížným procesům vážení a je naším úkolem jako poslanců ozřejmit různá stanoviska, jejich klady a zápory a jejich váhu v parlamentní debatě a zahrnout do rozhodování odborné znalosti ze všech oborů v celé jejich šíři. V probíhající diskusi o prvním uvolnění koronavirových omezení vidíme, že se při úvahách o významných opatřeních nemůžeme řídit pouze virologickou perspektivou, ale je důležité vzít v úvahu všechny aspekty, zejména právní, ekonomické a sociální. Na tomto základě jako parlament stanovujeme rámeček. Kontrolujeme a zmocňujeme vládu k přijímání nezbytných rozhodnutí, která občané od politiky právem očekávají.⁶⁵

Novela byla 25. března 2020 přijata jednomyslně, jen jeden poslanec se zdržel hlasování a poslanec za AfD Thomas Seitz se vyslovoval spíše pro trvání do konce května místo do konce září.⁶⁶ Později AfD hlasovala už proti prodloužení, jako jediná strana, vyčítajíc ostatním poslancům neochotu pracovat, přičemž poslanecký mandát není práce na částečný úvazek.⁶⁷ Podle poslance Patricka Sensburga (CDU) ale pravidlo o snížení kvora chrání akceschopnost parlamentu a parlament zůstává funkční, demokracie funguje a parlament vede intenzivní debaty o všech důležitých rozhodnutích.⁶⁸

Je ovšem pravda, že na podzim už významně rostla nespokojenost některých poslanců s tím, že protiepidemická opatření vyhlášená spolková vláda v koordinaci se zemskými vládami bez toho, aby před jejich vyhlášením konzultovala Bundestag. V Bundestagu sice proběhla o pandemii řada debat, ale zpravidla až po vyhlášení protiepidemických opatření. Odpor byl zvláště patrný na schůzi 29. října 2020, kdy kancléřka Angela Merkel oznamovala ve vládním prohlášení další vlnu omezujících opatření.⁶⁹ Její projev provázely nesouhlasné výkřiky nejen od AfD, ale i od FDP. Vedle již tradičně kritické AfD vystoupil poté s kritickým projevem i předseda FDP Christian Lindner. Mimo jiné řekl:

65 Stenoprotokol schůze Bundestagu, 22. 4. 2020, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19155.pdf>, str. 19201.

66 Stenoprotokol schůze Bundestagu, 25. 3. 2020, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19154.pdf>, str. 19137.

67 Srov. řeč poslance Stephana Brandnera, stenoprotokol schůze Bundestagu, 17. 12. 2020, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19202.pdf>, str. 25415.

68 Stenoprotokol schůze Bundestagu, 17. 12. 2020, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19202.pdf>, str. 25416–25417.

69 Stenoprotokol schůze Bundestagu, 29. 10. 2020, <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19186.pdf>, str. 23351.

„Německý Spolkový sněm se dnes schází poté, co byla včera usnesena velmi citlivá omezení svobody. Tato rozhodnutí ovlivňují miliony lidí; mají dopad na sociální soužití a ekonomickou budoucnost země. Byla přijímána za zavřenými dveřmi a pouze vládními špičkami, ale zavazují šestnáct resp. sedmnáct koaličních vlád a zákonodárných sborů. Německý Spolkový sněm může toto rozhodnutí pouze zpětně vzít na vědomí. Takové rozhodovací procesy nejenže ohrožují akceptaci koronavirových opatření, ale obsahují také značná právní rizika a hrozí deformací naší parlamentní demokracie. (Potlesk FDP a AfD) Lze dospět k závěru, že dalekosáhlá omezení základních práv – omezení svobody pohybu a výkonu povolání – jsou nezbytná pro zvládnutí pandemie. Tato rozhodnutí by zde ale měla být nejen komentována, ale měla by být přijímána zde ve veřejně schůzi po tvrdé argumentační debatě a ve formě zákona. (Potlesk FDP a poslanců AfD) Paní Merkel, řekla jste, že debata posiluje demokracii. To je správně. K tomu však musí debata proběhnout před přijetím rozhodnutí a místem rozhodnutí musí být parlament. (Potlesk FDP a AfD) Bohužel se pandemie stala součástí každodenního života a mimořádná situace se stala normalitou, a proto se boj proti pandemii musí vrátit zpět do parlamentu.“⁷⁰

Výsledkem tohoto tlaku bylo prodiskutování a přijetí třetího zákona o ochraně obyvatelstva při stavu celostátní epidemie dne 18. listopadu 2020. Tento zákon poprvé zpřesňuje, jaká opatření mohou orgány exekutivy pro zvládnutí pandemie zavádět, a stanovuje určitá kritéria v počtu nakažených na sto tisíc obyvatel. Bundestag dále hlasováním potvrdil, že stav celostátní pandemie, vyhlášený 25. března 2020, nadále trvá.

Podobný byl vývoj v Rakousku i v České republice. Rakouská Národní rada svůj jednací řád v reakci na pandemii takřka nezměnila,⁷¹ česká Poslanecká sněmovna vůbec, dodržují se ale hygienická opatření jako rozestupy či roušky.

I v Rakousku měla nejdřív protiepidemická opatření podporu i celé opozice, série zákonů z 15. března 2020 včetně zákona o předběžných opatřeních k zabránění šíření COVID-19, zmocňujícího ministerstvo zdravotnictví k vydávání protiepidemických opatření (COVID-19-Maßnahmegesetz) byla přijata jednomyslně.⁷² Podpora ovšem postupně slábla a zářijová novela tohoto zákona byla přijata jen vládními lidovci a zelenými a opoziční sociální demokracií; kluby FPÖ a NEOS byly proti a poslanci FPÖ dokonce na téže schůzi podali návrh na vyslovení ne-

70 Tamtéž, str. 23360.

71 Jediná změna se týkala stavení lhůt ve vyšetřovacích komisích na dobu od března do května 2020, srov. zákon BGBl. Nr. 45/2020.

72 Stenoprotokol 16. schůze rakouské Národní rady, 15. 3. 2020, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/NRSITZ/NRSITZ_00016/fnameorig_798123.html.

důvěry vládě kancléře Sebastiana Kurze.⁷³ Opoziční SPÖ, která mohla blokovat rychlé přijetí zákona ve Spolkové radě, byla získána ústupkem, podle něhož zásadnější omezující opatření ministerstva zdravotnictví (jako např. zákaz vycházení) musejí být předem schválena tzv. hlavním výborem Národní rady,⁷⁴ tedy orgánem parlamentu složeným na základě poměrného zastoupení poslaneckých klubů.

Činnost českého Parlamentu nebyla hrozbou epidemie nijak závažně narušena,⁷⁵ jak ukázaly schůze Poslanecké sněmovny 24. března, 7., 8., 21., 22. a 28. dubna a 5., 6. a 13. května a schůze Senátu 18. a 25. března, 9., 16., 17., 29. a 30. dubna a 13. května 2020. Poslanecká sněmovna v rámci prevence epidemie jednala na základě dohody klubů po většinu času v polovičním počtu přítomných, při zachování poměrného rozložení politických sil, a to po mnoho měsíců.⁷⁶

Praxe jednání v polovičním počtu vytrvala po celý zbytek roku 2020, ovšem v prosinci již s určitými problémy, jak je patrné z této konverzace na schůzi dne 18. prosince 2020:⁷⁷

73 Stenoprotokol 51. schůze rakouské Národní rady, 23. 9. 2020, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/NRSITZ/NRSITZ_00051/fnameorig_857972.html. Srov. též Gegenseitige Vorwürfe dominierten Debatte, ORF, 23. 9. 2020, <https://orf.at/stories/3182466/>.

74 Tamtéž.

75 Byť zpočátku byly tendence schůze Poslanecké sněmovny ani výborů nesvolávat, srov. řeč předsedy PSP Radka Vondráčka z 11. března 2020: „Vážené paní poslankyně, vážení páni poslanci, vzhledem k jednomyslnému rozhodnutí a dohodě grémia Poslanecké sněmovny navrhnu vyřazení všech zbývajících bodů z pořadu této schůze a následně ukončení schůze. Děkuji všem kolegům z grémia za konstruktivní debatu. Ta rizika jsou skutečně vysoká, jak jsme konstatovali. V případě, že by snad se nákaza projevila zde v Poslanecké sněmovně, v karanténě by se ocitli i ministři vlády, členové Bezpečnostní rady státu, a za této situace skutečně není rozumné pokračovat v této schůzi.

My jsme se současně dohodli, že grémiu zůstává v pohotovosti, a sejdem se i v těch týdnech, kdy Poslanecká sněmovna zasedat nebude. Budeme v kontaktu s výkonnou mocí. Shodli jsme se opět jednomyslně, že v případě, že dopady na společnost budou možná ještě větší, než se předpokládají – a navazují koneckonců i na kolegu Bartoška -, jsme připraveni se případně sejít a hlasovat případně urychleně legislativní změny, tak abychom pomohli občanům České republiky.

Oproti výzvě, kterou jsem poslal včera, kdy jsem navrhoval neveřejnost výborů, dávám ke zvážení všem předsedům výborů, jestliže to není opravdu nezbytné nutné, aby výbory nezasedaly. Jestliže nehrozí nějaké skutečné prodlení ve lhůtách, tak doporučuji spíše nezasedat. Současně se obracím na vás na všechny, obracím se na poslanecké kluby, abyste se snažili minimalizovat pohyb ve Sněmovně, abychom skutečně nezvýšovali případné riziko.“ Stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 11. 3. 2020, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/041schuz/so41192.htm>.

76 Srov. řeč předsedy PSP Radka Vondráčka z 25. března 2020: „Konstatuji, že poslanci, kteří nejsou přítomni ani nejsou omluveni písemně, se považují za omluvené na základě dohody předsedů poslaneckých klubů, neboť jsme z důvodu rizika virové nákazy omezili počet přítomných poslanců.“ Stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 11. 3. 2020, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/042schuz/so42001.htm>.

77 Stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 18. 12. 2020, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/072schuz/so72249.htm>.

„**Místopředseda PSP Vojtěch Filip:** ...požádáme zpravodajku rozpočtového výboru, paní poslankyni Miloslavu Vostrou, aby navrhla proceduru hlasování, zároveň bude podle včerejší dohody předsedů poslaneckých klubů a předsedů politických stran toto hlasování sloužit jako kontrola počtu, abychom si sjednotili, vzhledem k tomu že hlasujeme v polovičním formátu, počty jednotlivých poslanců v klubech. Takže, paní zpravodajko, prosím o proceduru.

...tuto proceduru schválíme v hlasování číslo 181, které jsem zahájil.

Ptám se, kdo je pro tuto proceduru? Kdo je proti?

Děkuji vám. Hlasování číslo 181, přihlášen 101 poslanec. Pro 98, proti nikdo. Procedura byla schválena.

Ještě posečkáme, jestli některé kluby mají počet poslanců, který byl avizován, jestli to je v pořádku, tak můžeme... Nikdo nemá výhradu.

Mohu požádat službu, aby nám vyjela výsledky po jednotlivých klubech? Včera se tomu věnovala debata na poradě, máme to... S tím nic momentálně nenaděláme. Vzhledem k tomu, že ještě někteří poslanci přicházejí, tak... Konstatuji, že s nejvíce – 42 poslanci hnutí ANO – hlasovalo 41. S nejvýše přihlášených poslanců ODS 12 – tedy všichni, kteří tady byli; Česká pirátská strana 11, SPD 10, ČSSD 6, ale 7 má být přítomno, KSČM 7, má být 8, KDU-ČSL 6 přítomných při pěti, přihlášeno bylo 6 (Ozývají se hlasy z pléna, ale není jim rozumět.), 4 jste hlasovali. Dobře, 4 ano. TOP 09 zatím 2, ale budou 4; Starostové a nezávislí 3, jsou všichni 3 přítomni a z 5 nezařazených jsou zatím 2. Shodujeme se na tom, že v tomto... Jako nevedeme rozpravu, můžou hovořit pouze ti, kteří mají přednostní právo. (Omlka.)

Oznámil jsem, že toto hlasování bylo zároveň kontrolním hlasováním pro stanovení počtu v klubech. Víím, že ne všichni byli ještě na svých místech. Všechno v pořádku, páni předsedové klubů? Omlouvám se, omlouvám se, ano, ne, je tady 4 KDU-ČSL a 5 má být. Já se omlouvám. Ale už je tady pan předseda výboru, pan kolega Jaroslav Faltýnek za klub ANO.

Poslanec Jaroslav Faltýnek: Děkuji za slovo, pane místopředsedo. Teď jsme si v praxi ověřili to, o čem jsme se bavili včera na jednání rozšířeného politického grémia, kdy já jsem avizoval po nějaké komunikaci s Václavem Klausem mladším, že Trikolora avizuje 3 přítomné poslance na hlasování plus 2 další nezařazení kolegové, kteří tady sedí. A za tohoto předpokladu nás hlasuje 41. Nicméně kolega Klaus a jeho další dvě kolegyně tady nejsou, (Místopředseda Filip: Už jsou.) jsou? Aha. (Místopředseda Filip: Přicházejí.) Takže to kvorum se bude stále vyvíjet podle přítomnosti nezařazených v sále. Takže pokud máme jednu Trikoloru, tak nás bude hlasovat 39, pokud přijde další Trikolora, tak nás bude hlasovat 40 a pokud přijde ještě další Trikolora, tak nás bude hlasovat 41. (Mnoho nesrozumitelných hlasů ze sálu.) Tři jsou. Tak omlouvám se, ale bylo nutné, aby to tady zaznělo, protože taková byla včera dohoda na tom rozšířeném politickém grémiu. Děkuju.

Místopředseda PSP Vojtěch Filip: Dobře. Zopakuj pro poslance a poslan-

kyně, kteří jsou v sále, že jsme se dohodli na těchto počtech a je na každém z nás, abychom si tyto věci uvědomili. V případě kontroverzního hlasování předpokládám, že když bude navrženo, aby elektronický zápis, který by neodpovídal vůli poslanců, respektive počtu těch, kteří tady mají být v polovičním formátu, tak jsme se shodli na tom, že bude požádáno o nové hlasování o téže věci. Ano? Abychom zachovali poměry dané volbami. Rozumíme si? Požádám tedy předsedu, respektive některého z místopředsedů hnutí ANO, aby sledoval počet těch přihlášených.“

Dořování této dohody svědčí o schopnosti všech sněmovních klubů se v krizové situaci dohodnout na procedurálních pravidlech tak, aby fungování Poslanecké sněmovny bylo zachováno. I Senát zprvu jednal v polovičním počtu, ale počínaje schůzí 29. dubna 2020 od této praxe upustil.

Omezení svobody pohybu, shromažďování a podnikání prováděla zpravidla vláda krizovými opatřeními přijímanými v nouzovém stavu, který trval od 12. března do 17. května 2020 a poté od 5. října 2020 až hluboko do roku 2021. Nouzový stav může vyhlásit vláda podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, nejdéle na třicet dnů a s prodloužením musí souhlasit Poslanecká sněmovna. Jarní nouzový stav byl prodloužen dvakrát (7. dubna a 28. dubna) a podzimní pětkrát (30. října, 19. listopadu, 9. prosince, 22. prosince a 22. ledna). Jeho další prodloužení ovšem 11. února 2021 Poslanecká sněmovna odmítla, vládou vyhlášený nový nouzový stav od 14. února 2021 byl řadou ústavních právníků i některými soudy označen za protiústavní. Poslanecká sněmovna ho 18. února 2021 zrušila k 27. únoru, ale 26. února přijala další usnesení, v němž konstatovala, „že po ukončení nouzového stavu ke dni 27. února 2021 je v návaznosti na šíření nových mutací koronaviru a snižující se kapacitu zdravotního systému v kompetenci vlády vyhlásit nový nouzový stav za účelem přijetí opatření proti šíření epidemie nad rámec pandemického zákona“.⁷⁸ Nový nouzový stav byl ještě 26. března prodloužen a 11. dubna 2021 skončil.

Nejviditelnější odchylkou vyvolanou pandemií v praxi fungování Parlamentu bylo zvýšené využívání zkráceného legislativního procesu ve stavu legislativní nouze podle § 99 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a § 118 zákona o jednacím řádu Senátu.⁷⁹ Parlament takto po-

78 Stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 26. 2. 2021, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/o88schuz/so88o36.htm>.

79 Jsou-li zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo hrozí-li státu značné hospodářské škody, může vyhlásit předseda Sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze, v němž se vládní návrh zákona může projednat ve zkráceném jednání. Odpadá první čtení, předseda Sněmovny sám přikáže návrh zákona výboru a stanoví mu nepřekročitelnou lhůtu. Sněmovna nejprve posoudí, zda jsou naplněny podmínky stavu legislativní nouze, a je-li tomu

činaje 25. březnem 2020 přijal řadu zákonů, jež se týkaly reakcí na ekonomické a sociální následky epidemie.

Stav legislativní nouze přitom trval po většinu roku 2020 a 2021. Předseda Poslanecké sněmovny Radek Vondráček ho vyhlásil od 19. března do konce nouzového stavu,⁸⁰ tedy do 17. května. Další stav legislativní nouze vyhlásil hned 19. května na dobu od 26. května do 30. června.⁸¹ Třetí stav legislativní nouze byl od 18. do 25. srpna,⁸² čtvrtý měl být od 25. září do 31. října k projednání návrhu tzv. kurzarbeitu (sněmovní tisk 1025),⁸³ jenže Poslanecká sněmovna ho hned 30. září zrušila.⁸⁴ Pátý stav legislativní nouze byl vyhlášen od 9. října do 30. listopadu,⁸⁵ šestý od 1. do 18. prosince,⁸⁶ sedmý od 6. ledna 2021 do 31. března 2021,⁸⁷ osmý na celý duben,⁸⁸ devátý na celý květen,⁸⁹ desátý na celý červen;⁹⁰ Poslanecká sněmovna ho ale odmítla potvrdit, a tak byl vyhlášen nový od 14. června do 16. července 2021,⁹¹ který pak byl ještě prodloužen.⁹²

tak, projedná návrh zákona s tím, že může vypustit obecnou rozpravu druhého čtení a omezit řečnickou dobu na pět minut. Třetí čtení může bezprostředně navazovat na čtení druhé. Tyto návrhy může ve zkráceném jednání projednat i Senát; projedná je na začátku schůze, která začne nejpозději do 10 dnů od postoupení takového návrhu zákona Senátu.

80 Srov. „Dne 19. března tohoto roku jsem svým rozhodnutím číslo 41 vyhlásil stav legislativní nouze od 19. března 2020 do doby skončení nouzového stavu vyhlášeného vládou dne 12. března 2020.“ Stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 24. 3. 2020, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/o42schuz/so42o01.htm#r1>.

81 Srov. rozhodnutí předsedy PSP č. 56, k vyhlášení stavu legislativní nouze od 26. května do 30. června 2020.

82 Srov. rozhodnutí předsedy PSP č. 64, k vyhlášení stavu legislativní nouze sněmovních tisků 971 a 972.

83 Srov. rozhodnutí předsedy PSP č. 67, k vyhlášení stavu legislativní nouze sněmovního tisku 1025.

84 Poslanec Zbyněk Stanjura (ODS) k tomu řekl: „Nevidím problém, pokud ten kurzarbeit, dobře připravený, dobře promyšlený, dobře prodiskutovaný, bude platit od 1. ledna. Je to podle mě lepší než uspěchaně v legislativní nouzi během několika hodin projednat desítky pozměňovacích návrhů a případně udělat chybu.“ Stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny, 30. 9. 2020, <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/o6oschuz/so6o0o4.htm>.

85 Srov. rozhodnutí předsedy PSP č. 70, k vyhlášení stavu legislativní nouze na dobu od 9. října 2020 do 30. listopadu 2020.

86 Srov. rozhodnutí předsedy PSP č. 81, k vyhlášení stavu legislativní nouze sněmovního tisku 1090.

87 Srov. rozhodnutí předsedy PSP č. 87, k vyhlášení stavu legislativní nouze sněmovního tisku 1122.

88 Srov. rozhodnutí předsedy PSP č. 101, k vyhlášení stavu legislativní nouze od 1. do 30. dubna 2021.

89 Srov. rozhodnutí předsedy PSP č. 107, k vyhlášení stavu legislativní nouze na dobu od 1. do 31. května 2021.

90 Srov. rozhodnutí předsedy PSP č. 110 a 112, k vyhlášení stavu legislativní nouze na dobu od 1. do 30. června 2021.

91 Srov. rozhodnutí předsedy PSP č. 115, k vyhlášení stavu legislativní nouze na dobu od 14. června do 16. července 2021.

92 Srov. rozhodnutí předsedy PSP č. 117, o prodloužení stavu legislativní nouze.