

Parlamentná suverenita vo výzvach času^[1]
Parliamentary Sovereignty in the Challenges of Time

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

Fakulta práva Paneurópskej vysokej školy v Bratislave

Anotácia

Príspevok sa venuje parlamentnej suverenite, jej znakom a prejavom, ale tiež jej premenám v čase, osobitne na základe vplyvu informačných technológií.

Annotation

The Contribution focuses on parliamentary Sovereignty, its emblem and expression, but also its transformation over time, especially on the basis of the impact of information technology.

Kľúčové slová

Parlament, ústavný súd, rokovací poriadok, suverenita

Key words

Parliament, constitutional court, rules of procedure, sovereignty

Úvod

Spôsoby politického boja, spôsoby a metódy slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, ale aj politické konanie a vystupovanie jednotlivých politikov sa vplyvom internetu, osobitne sociálnych sietí, významne modifikuje. Takisto sa menia aj spôsoby a metódy politickej práce, či už interne vo vnútri moderných politických strán, ale aj navonok k ich sympatizantom a voličom.

Kým v minulosti slúžili na prezentovanie zásadných politických posolstiev verejné fóra, zhromaždenia občanov, aténska agora, rímske fórum a senát, neskôr zhromaždenia zvolávané politickými stranami a kandidátmi a v neposlednom rade parlament a jeho pôda, dnes sa zásadné politické posolstvá dozvedáme z Facebooku či Twitteru.^[2]

V demokratickom a právnom štáte so slobodnou súťažou politických síl a pravidelnou dĺžkou volebného obdobia parlamentu je práve parlamentná pôda tým základným miestom a priestorom pre demokratický politický diskurz, ktorý je postavený na legitímite odvodennej od priameho volebného aktu poslancov parlamentu.

Parlamentná suverenita

Predpokladom slobodného legitímneho a demokratického politického diskurzu v parlamente ako jadre formovania politickej vôle štátu a spoločnosti je parlamentná suverenita.

Parlamentná suverenita je spojená so suverenitou anglického (britského) parlamentu. Suverenitu anglického parlamentu v 18. storočí vystihovala veta, že „*anglický parlament môže všetko, okrem premeny muža na ženu a ženy na muža*“. Suverenita, či zvrchovanosť parlamentu znamenala široké oprávnenia parlamentu, a to meniť staré zákony, vydávať nové, meniť vlastnícke pomery súkromných osôb, legitimizovať nemanželské deti, ustanovovať štátne náboženstvo, určovať nástupnícky poriadok, definovať sporné práva, určovať dane, dávky a poplatky. Skrátka, parlament môže robiť všetko, čo nie je fyzicky nemožné, a preto je jeho moc vlastne všemohúca.^[3]

Podľa A. V. Diceyho sa doktrína suverenity britského parlamentu vyznačuje troma základnými znakmi:

- a) právom parlamentu slobodne zmeniť akýkoľvek zákon,
- b) neexistenciou rozdielu medzi ústavnými a inými zákonmi a
- c) nedostatkom právomoci súdneho či iného orgánu verejnej moci zrušiť zákon prijatý parlamentom, respektíve konať tak, ako by bol tento zákon neplatný, či protiústavný.

Toto osobitné postavenie britského parlamentu sa prejavuje napríklad aj v Human Rights Act 1998, ktorým bol do právneho poriadku Spojeného kráľovstva inkorporovaný dohovor. V zmysle tohto zákona síce niektoré vyššie súdy môžu deklarovať, že určitý zákon je v rozpore s dohovorom, táto deklarácia sa však nijako nedotýka platnosti a účinnosti dotknutého zákona a tiež nie je pre strany v konaní záväzná. Napriek tomu však možno povedať, že aj táto relatívne slabá právomoc súdov núti parlament prispôbovať legislatívu dohovoru, pričom parlamentnú suverenitu spochybňujú aj externé faktory, ako je rozhodovacia činnosť ESĽP, či Súdneho dvora Európskej únie, ktoré môžu viesť k zmenám legislatívy.

Okrem suverenity možno vo vzťahu k britskému parlamentu hovoriť aj o jeho privilégiu, resp. imunite, či autonómii. Toto parlamentné privilégium zahŕňa celý rad slobôd, ktoré umožňujú parlamentu kontrolu nad svojimi procedurálnymi postupmi, ale aj nad priestormi, okrem toho je to však aj právo poslancov, resp. všetkých, ktorý sa na rokovaníach parlamentu zúčastňujú, vyjadrovať sa slobodne bez obavy, že budú za tieto svoje vyjadrenia akýmkoľvek spôsobom postihnutí. Tieto slobody, resp. rozsah privilégia sa historicky formovali ako kombinácia ústavnej praxe, súdnych rozhodnutí a osobitného „parlamentného práva“ (*lex et consuetudo parliamenti*).

Existencia takto vymedzeného privilégia sa považuje za nevyhnutnú pre riadny chod zákonodarného orgánu a pre výkon funkcie poslancov, pričom jej dôsledkom je aj skutočnosť, že zásahy ostatných štátnych orgánov (iných štátnych mocí) sú v tejto oblasti vylúčené a britský parlament tak nepodlieha žiadnej vonkajšej kontrole. V tejto súvislosti sa tiež hovorí o oblasti výlučnej jurisdikcie britského parlamentu.

V kontinentálnej Európe sa výsledkom francúzskej revolúcie stal historický kompromis začlenenie demokratov do parlamentného systému a postupná demokratizácia parlamentarizmu. Táto demokratizácia obsahovala princíp reprezentácie, zákazu imperatívneho mandátu, princíp všeobecnosti, rovnosti, priamosti volebného práva a tajnosti hlasovania, otvorenosti a plurality

systému politických strán, postupné oslabovanie moci monarchu v konštitučných monarchiách, prerastanie práva impeachmentu do politickej zodpovednosti vlády parlamentu a oslabenie vymenúvacieho oprávnenia monarchu vo vzťahu k vláde v prospech kreovania vlády parlamentom.^[4]

V kontinentálnej Európe bola deľby moci doplnená o ústavné súdnictvo, ktoré vznikalo či už po druhej svetovej vojne alebo po roku 1989 v strednej a východnej Európe. V súvislosti so vznikom a rozvojom ústavného súdnictva v kontinentálnej Európe sú to práve ústavné súdy, ktorých poslaním je kontrolovať aj právomoc parlamentu, najmä pokiaľ ide o ochranu základných práv a slobôd (napr. prieskum ústavnosti zákonov, či konanie o sťažnosti).

Spolkový ústavný súd v rozhodnutí 2 BVH 3/91 z 21. júla 2000 o. i. uviedol, že za predmet samoregulácie parlamentnej komory považuje aj úpravu zákonodarného procesu, pokiaľ nie je zahrnutá v ústave samotnej, ako aj funkciu, zloženie a spôsob práce výborov, ďalej uskutočňovanie výkonu zákonodarnej iniciatívy, rovnako aj vytvorenie a úpravu práv politických frakcií a výkon parlamentného práva slobodného prejavu a parlamentnej rozpravy. Zároveň zdôraznil, že tento katalóg obsahujúci predmety samoregulácie a inštrumenty parlamentnej autonómie nie je konečný. To preto, že tento katalóg musí byť znovu a znovu konkretizovaný vzhľadom na meniace sa politické pomery tak, aby umožnil prispôbenie sa zmeneným pracovným podmienkam. Tak môže parlamentná autonómia získať oproti skorším ústavným dobám novú aktuálnosť preto, že už proti sebe nestoja parlament a vláda, ako predpokladá klasická teória, ale hranica prebieha naprieč parlamentným plénom, pričom vláda a ju podporujúce parlamentná väčšina tvorí oproti opozícii politickú jednotu. Parlament tiež musí reagovať na vzrastajúcu komplexitu regulačných potrieb. Táto samoregulačná právomoc parlamentu vzťahujúca sa k jeho vlastným otázkam nesmie byť však bezbrehá a podlieha ústavným obmedzeniam, z ktorých plynú nároky na podobu a interpretáciu predovšetkým rokovacích poriadkov parlamentných komôr.

V minulosti parlamentná autonómia a suverenita predstavovala najmä imunitu a ochranu tejto inštitúcie ako takej vo fyzickom zmysle slova – išlo o ochranu budovy parlamentu ako vonkajšieho symbolu jeho suverenity, resp. miesta jeho zasadnutia. Takéto chápanie parlamentnej autonómie je dnes už prekonané.

Parlamentná autonómia dnes slúži na to, aby parlament mohol svoje právomoci a funkcie vykonávať riadne a efektívne. Dnes hovoríme o ochrane výkonu legitímnych funkcií parlamentu. Parlamentná autonómia je čoraz menej chápaná v jej technickom, či materiálnom zmysle (v tomto zmysle je to doteraz najmä rozpočtová autonómia), ale inak ide dnes o parlamentnú autonómiu v zmysle funkčnom.

Funkčná autonómia parlamentu zahŕňa najmä právo riadiť a organizovať svoju prácu, právomoc schvaľovať rozpočet, vyberať si zamestnancov a stanoviť podmienky ich zamestnania, výkonu práce, odmeňovania a prepúšťania zo zamestnania, ale tiež právomoc vykonávať opatrenia na zabezpečenie poriadku počas rokovania.

Rokovací poriadok

V prevažnej väčšine európskych krajín ústavy upravujú vnútorný parlamentný život len v hrubých obrysoch a úpravu podrobností parlamentného života prenechávajú na osobitné predpisy, ktoré sú prijímané samotnými zastupiteľskými zbormi. Úprava vnútorných pomerov sa tak dostáva na podústavnú, či až podzákonnú úroveň.

Parlamentné pravidlá, ako vyjadrenie a prejav jeho suverenity a autonómie, sú vyjadrené v rokovacom poriadku parlamentu alebo jeho komory. Rokovací poriadok slúži na plnenie a vykonávanie úloh a funkcií parlamentu, a preto pripraviť, zostaviť a prijať rokovací poriadok prislúcha parlamentu ako jedno z jeho autonómnych práv prepožičaných ústavou. Právo parlamentu upravovať svoje záležitosti sa tradične vzťahuje na oblasti ako priebeh rokovania a disciplína.^[5]

Rokovací poriadok parlamentu ako taký je jeho základný vnútorný dokument, ktorý upravuje parlamentné procedúry umožňujúce vykonávanie ústavných právomocí parlamentu. Rokovací poriadok, či širšie, pravidlá rokovania parlamentu môžu mať rozdielny charakter. V prvom rade sú pravidlá písané a nepísané.

Súčasťou parlamentných pravidiel sú pravidlá, ktoré majú nepísaný charakter a ktoré možno na základe dlhodobého používania považovať za súčasť parlamentných procedúr. Takéto pravidlá prispievajú k optimalizácii organizácie práce parlamentu, pretože poskytujú riešenie situácií, ktoré nie sú upravené v súboroch písaných pravidiel a tým zabezpečujú funkčnosť parlamentu a efektívny výkon jeho ústavných právomocí.

Písané parlamentné pravidlá môžu byť zákonom alebo aktom, ktorý nie je zákonom.

Rokovací poriadok môže byť zákonom, ako je to v Slovenskej republike, Českej republike alebo v Rakúsku, no vo väčšine štátov je rokovací poriadok parlamentu (iba) uznesením parlamentu alebo jeho jednotlivých komôr. Takýto charakter rokovacieho poriadku umožňuje jeho väčšiu pružnosť, dynamiku a je znakom väčšej autonómie parlamentu. Takýto rokovací poriadok býva prijímaný spravidla na ustanovujúcej schôdzi novo zvoleného parlamentu.

Ústavný súd Slovenskej republiky v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 11/2012 uviedol, že „...zo skutočnosti, že rokovací poriadok má povahu zákona, a nie interného predpisu parlamentu, ako to býva v niektorých parlamentných kultúrach, vyplýva záujem ústavodarcu dať rokovaciemu poriadku vonkajšiu právne záväznú formu. Inými slovami, forma zákona znamená, že ústavnú intenzitu môžu dosahovať také porušenia zákona, ktoré by neboli porušením ústavy, ak by boli upravené len uznesením parlamentu. Parlamentná procedúra preto nie je úplne mimo kontroly ústavného súdu.“

Samoregulácia parlamentu

Z doktríny parlamentnej autonómie vo vzťahu k úprave vnútorných záležitostí v rokovacom poriadku vyplýva samoregulácia parlamentu. Táto je nevyhnutným doplnením parlamentnej autonómie, pretože pravidlá rokovania parlamentu sú osobitnými súbormi noriem najmä z toho dôvodu, že ich dodržiavanie nie je preskúmateľné bežnými kontrolnými mechanizmami.

Samoregulačná právomoc parlamentu vzťahujúca sa k jeho vlastným otázkam – úprava rokovacieho poriadku, kontrola a vynucovanie jeho dodržiavania – ako vyjadrenie jeho autonómie podlieha ústavným obmedzeniam, z ktorých plynú nároky na podobu a interpretáciu rokovacieho poriadku.

Korektívy prekročenia ústavných medzí sú tak vnútorné, ako aj vonkajšie. Práve rokovací poriadok ako zákon posilňuje vonkajšie korektory, ako hlavu štátu a ústavný súd a tým nutne prináša nižšiu mieru parlamentnej autonómie. Ak sa preto parlament rozhodol prijať svoje vnútorné pravidlá vo forme zákona, vzdal sa tým dobrovoľne časti svojej autonómie v prospech jeho externej kontroly, čo súčasne

ale znamená, že orgán vykonávajúci takúto externú kontrolu parlamentných pravidiel by mal autonómiu parlamentu rešpektovať a vstupovať do nej len v nevyhnutnom rozsahu, ak nie je iný spôsob nápravy, resp. iný spôsob nápravy nebol použitý alebo situáciu nevyriešil.

Platí pritom, že sudy majú právo preskúmať, či v konkrétnom prípade ide skutočne o parlamentné privilegium. Inak povedané, v prípade akýchkoľvek pochybností stanovuje hranice privilegií judikatúra súdov (rozhodnutie vo veci *Stockdale v. Hansard* z roku 1830, rozhodnutie Najvyššieho súdu Spojeného kráľovstva z roku 2010 vo veci *R. v. Chaytor a ďalší*).

Vstup do autonómie parlamentu je odôvodnený najmä ochranou ústavných princípov, ktoré sa vzťahujú na parlamentnú procedúru, osobitne na rokovanie o návrhu zákona. Ústavný súd Českej republiky sa k týmto princípom vyjadril v náleze Pl. ÚS 55/10 (prijímanie zákonov v stave legislatívnej núdze) o. i. tak, že rokovacie poriadky „...sú prejavom autonómie Parlamentu, resp. jeho komôr, spočívajúcej v samoregulácii parlamentných procedúr, ktorá je do istej miery nevyhnutná, pretože Ústava Českej republiky pochopiteľne upravuje pravidlá legislatívneho procesu (pôsobnosť a úloha oboch komôr Parlamentu, ich základnú organizačnú štruktúru, kvórum a potrebnú väčšiny pre jednotlivé druhy uznesení, poslaneckú imunitu, základné pravidlá pre priebeh zasadnutí oboch komôr a pod.) iba všeobecne a sama predpokladá prijatie podrobnejších pravidiel legislatívneho procesu v podobe zákonov o rokovacích poriadkoch jednotlivých komôr Parlamentu. ... Procedúry sa dotýkajú aj foriem rokovania parlamentu, ako aj delby moci medzi jeho orgány, a majú garantovať demokraciu, legitimizáciu autority, racionalitu zákonodarstva, procedurálnu spravodlivosť (vypočutie strán, debatu) a pod.“.

Vstup informačných technológií

Debaty v parlamente hodnotené prizmou demokracie v strednodobej budúcnosti (čo je to však strednodobosť v súčasnosti? ak sa nám to zdalo byť nedávno obdobie 30 rokov dnes je to 20 rokov a možno ani nie toľko) sa zmenia nielen „kultúrnym“ vývojom poslancov, ale aj vonkajšími okolnosťami. Svet o takých 20 až 30 rokov bude po prvé viac urbanistický (život z vidieka sa premiestni do miest a ich okolí), po druhé lepšie vzdelaný, po tretie migračnejší (nové smery v globalizácii) a po štvrté ešte viac zosieťovaný, teda prepojený. Svet prírody bude zasa horúcejší s menej prírodnými zdrojmi a vodou ako strategickou surovinou (podotýkame, že na vodu je aj náš ústavodarca v ostatnom období veľmi senzitívny).

Do sveta parlamentných debát sa tento vývoj premietne asi najbezprostrednejšie cez technologický progres reprezentovaný informačnými technológiami, a to v smeroch zvýšenia ich

- kvalifikovanosti,
- sledovanosti (nielen v televíznych záznamoch ako dnes).

Autori tohto prednesu sú aj spoluautormi elektronického systému Slov-Lex, ktorý reprezentuje slovenský vrchol legismatiky, t. j. technologického procesu tvorby práva a naplňania práva na prístup k právu u nás v podobe Elektronickej Zbierky zákonov SR. V súčasnosti je jeho plusová os (teda legislatívny proces) technologicky pripravená na prienik do parlamentu. Čaká sa na politickú vôľu, ktorú ale môže ovplyvniť (či negatívne alebo pozitívne bude závisieť od každého jedného poslanca)

- ochota zdokonaľovať svoje technologické zručnosti (podotýkame, že túto ochotu dostatočne nemotivovalo ani politické rozhodnutie o používaní Slov-Lex v rezortnom legislatívnom konaní na úrovni výkonnej moci),
- „hrozba“ otvorenia poslaneckých návrhov zákonov a ich noviel (s otáznikom osudu pozmeňovacích návrhov) pripomienkovému konaniu zo strany verejnosti.

Kým obrana poslancov z dôvodu ich informatickej negramotnosti asi postupom času a zvyšovaním počítačovej vzdelanosti ľudí pominie, tak druhý argument, ktorým by sa mohol pri odmietaní zapojenia verejnosti do pripomienkovania poslaneckých legislatívnych úkonov objaviť, a to neúmerné predĺženie rokovaní parlamentu a v konečnom dôsledku aj zníženie efektívnosti legislatívnej činnosti, by už narážal na demokraciu ako takú, resp. na základnú zásadu reprezentatívneho mandátu, a to že poslanci sa neriadia príkazmi svojich voličov.

To je len jeden aspekt prepojenia demokracie s novými informačnými technológiami, ktorý sa týka zastupiteľskej demokracie. Druhý sa objavuje ešte naliehavejšie v súvislosti s priamou demokraciou. Kým v roku Veľkej francúzskej revolúcie bola praktická uskutočniteľnosť vládnutia ľudu priamo cestou referenda z technického hľadiska utópiou, tak dnes už je realitou. Pri elektronickom spôsobe hlasovania pri referende sa už totiž nie vždy dá celkom argumentovať ako pri ohrození slobodného priebehu volieb, že by boli vykonávané z „tepla“ domova. Navyše v podmienkach slovenského ústavného vkomponovania referenda do tvorby *pouvoir constituant* (známe rozhodnutie ústavného súdu vo veci ústavnosti tzv. „zmareného“ referenda o priamej voľbe prezidenta v roku 1997, ktoré vytvorilo inštitút „ústavného príkazu“ ako vôle ľudu tlmočenej ústavodarcovi), ale aj *pouvoir constitué*, kde nie je vyjasnený legislatívny postup pri uvádzaní úspešného referenda o zmene zákona do Zbierky zákonov a teda do právneho poriadku Slovenskej republiky.

Zosieťovanie sveta informačnými technológiami ako je Facebook či Instagram prináša do otázok demokracie aj ďalšie výzvy. Jednou z nich je aj tá apokalyptická, ktorú zvestoval týždenník Týždeň v čiernom smútočnom vydaní č. 1 ešte v roku 2017. Zvesť jednoducho pretlmočená dávala do rovnítka Facebook s koncom demokracie a to vzhľadom na rozpad tradičných podôb politických strán a foriem volebného boja, ktorá koniec koncov cez „nové“ osobnosti parlamentu a ich videnie politickej kultúry vnáša novú dynamiku do kultúrnosti parlamentných debát ako takej. Veď koľko poslancov má dnes otvorený počítač počas plenárnej schôdze? Dve tretiny?

Informatizácia spoločnosti sa prenáša nielen do interného vnútroštátneho pôsobenia parlamentu, ale spolu s migráciou a novou vlnou globalizácie sa mení napríklad aj legitimita ľudských práv. Tak ako vojenské humanitárne intervencie ju v celosvetovom meradle podkopávajú, tak ju zároveň aj posilňujú. Doslova ako huby po daždi sa šíria nové koncepcie svetoštátu, ktorých jedným z priekopníkov je vplyvný neomarxistický (bez nádychu pejoratívnosti) filozof frankfurtskej školy Jürgen Habermas. Vo svojich víziách doslova prekopal v záujme presadenia liberálnych koncepcií ľudských práv celý systém vzťahov národných parlamentov a nadštátnych či medzinárodných organizácií a orgánov.

Záver

Technológie v oblastiach biotechnológií, nanotechnológií a genetiky vyvolávajú nové etické otázky, vrátane základnej: čo znamená byť „ľudský“. Autori tohto prednesu na konci júla 2018 participovali na

celosvetovej konferencii, kde 832 právnikov takmer zo všetkých členských štátov OSN sa zúčastnilo nielen na stretnutí s robotkou „Sophiou“ (niekoľko mesiacov je už občiankou Saudskej Arábie), ale aj na priamej komunikácii aj v exotických jazykoch. Viedlo to k diskusii či a v akej miere sa má obávať ľudstvo chytrých humanoidných strojov schopných samostatného uvažovania, ale aj schopných vraždenia ľudí, zatiaľ (?) len v bestselleri *Pôrod* od Dana Browna. Ktovie ako bude vyzeráť demokratická debata v parlamente pomiešaného zástupcami ľudí a robotov. Za koľko rokov?

Použité informačné zdroje

Balog, B., Výkon funkcie poslanca na Facebooku. In: Právny pluralizmus a pojem práva, Bratislava: SAP, 2017, ISBN 9788089607570, s. 240-244.

Holländer, P., Pojmy v Sisyfovej krošni, Bratislava: Kalligram, 2015, ISBN 9788081019029, 240 s.

Schelle, K. a kol., Právní dějiny, II. vydání, Praha: Eurolex Bohemia, 2005, ISBN 80-86432-10-4, 816 s.

Poznámky pod čiarou

[1] Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia projektu APVV – 160588.

[2] Balog, B., Výkon funkcie poslanca na Facebooku. In: Právny pluralizmus a pojem práva, Bratislava : SAP, 2017, s. 240-244.

[3] Schelle, K. a kol., Právní dějiny, II. vydání, Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 341.

[4] Holländer, P., Pojmy v Sisyfovej krošni, Bratislava: Kalligram, 2015, s. 52.

[5] Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu BVerfGE 80, 188 – Wüppesahl.