

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Diplomová práce

2016

Bc. Jakub Dopieralla

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Bc. Jakub Dopieralla

**Role senátního filibusteru ve fungování
politického systému USA**

Diplomová práce

Praha 2016

Autor práce: **Bc. Jakub Dopieralla**

Vedoucí práce: **PhDr. Věra Kotábová**

Rok obhajoby: 2016

Bibliografický záznam

DOPIERALLA, Jakub. *Role senátního filibusteru ve fungování politického systému USA*. Praha, 2016. 102 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí diplomové práce PhDr. Věra Kotábová.

Abstrakt

Tato práce se zabývá fenoménem legislativních obstrukcí v Senátu Spojených států amerických. Představuje filibuster jako jeden z procedurálních nástrojů, kterým disponuje legislativní menšina při projednávání návrhů zákonů, prezidentských nominací a mezinárodních smluv. Nejdříve prezentuje hlavní teoretické přístupy k tématu a historický vývoj senátních procedur, následně pak je zkoumán současný stav užívání filibusteru a související reformní návrhy. Významným tématem práce je nutnost rozlišovat mezi formálními a neformálními ustanoveními, kterými se senátní jednání řídí, jelikož formální ustanovení jednacího řádu jsou často obcházena alternativními strategiemi. Poslední část práce konfrontuje stávající teoretické přístupy k tématu filibusteru s významnými procedurálními změnami v posledních letech a hodnotí, zda jsou modely stále platné pro současný stav senátních procedur.

Abstract

This thesis deals with legislative obstruction in the United States Senate. It presents the filibuster as one of the key procedural tools in the hands of a legislative minority during the consideration of legislative proposals, presidential nominations and international treaties. At first it presents the main theoretical approaches to the topic and the historical development of Senate procedures. A key theme of the work is the necessity to distinguish between formal and informal provisions that determine how Senate business is conducted, since the formal text of the Standing Rules of the Senate is routinely bypassed by alternative strategies. The last part of the thesis confronts the existing theoretical approaches with the important procedural changes of the last several years and assesses whether these models are still valid in light of the new Senate procedures.

Klíčová slova

Senát USA, obstrukce, filibuster, Kongres USA, Spojené státy americké, politický systém USA

Keywords

US Senate, obstruction, filibuster, US Congress, United States of America, US political system

Rozsah práce: 242 203 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 12. 5. 2016

Bc. Jakub Dopieralla

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval PhDr. Věře Kotábové za poskytnuté cenné rady a připomínky. Nemalý dík patří též Monice Beranové, bez jejíž podpory v nejtěžších chvílích by tento text nikdy nemohl vzniknout.

Teze diplomové práce

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
INSTITUT POLITOLOGICKÝCH STUDIÍ
KATEDRA POLITOLOGIE

Teze diplomové práce:

Role senátního filibusteru ve fungování politického systému USA

Autor práce: Bc. Jakub Dopieralla

Vedoucí práce: PhDr. Věra Kotábová

Obor a ročník: Politologie, 1. ročník

Akademický rok: 2013/2014

Souhlasím s vedením diplomové práce:

PhDr. Věra Kotábová

Vymezení tématu

Horní komora parlamentu hraje v politickém systému Spojených států amerických značně větší roli, než ve většině evropských systémů. Senát USA je klíčovou součástí legislativního procesu, senátoři sami bývají často předkladateli klíčových zákonů. Ještě významnější jsou pak pravomoci, které z ústavy náleží výhradně druhé komoře, jako například ratifikace mezinárodních smluv, schvalování členů prezidentova kabinetu, federálních soudců a dalších osob v rámci státní správy. Již od vzniku amerického politického systému byl Senát nezanedbatelným aktérem v rámci politického procesu, se zavedením přímé volby senátorů roku 1913 pak posílil i svou legitimitu vzhledem k voliči. Pokud je spuštěna procedura impeachmentu proti prezidentovi Spojených států, Senát se stává soudní instancí a má možnost v případě usvědčení z některého z ústavou vymezených přečinů hlavu státu zbavit úřadu.

Nedílnou součástí výzkumu fungování politického systému USA je vzhledem k výše uvedenému analýza procedur a principů, kterými se chod Senátu, respektive Kongresu řídí. Projednávání jakéhokoliv bodu se řídí jasnými pravidly, ztělesněnými v tzv. *Standing Rules of the Senate*.¹ Pro tuto diplomovou práci budou právě procedurální regulace primárním předmětem výzkumu, jelikož jejím cílem bude analyzovat proceduru senátní obstrukce, pro kterou se v americkém politickém diskursu používá termín filibuster. Tato metoda umožňuje senátorům prodlužovat debatu na půdě Senátu po prakticky neomezenou dobu a bránit tak přijetí zákonů, které daný zákonodárce či zákonodárci nejsou ochotni připustit. *Standing Rules of the Senate* umožňují obstrukční blokádu prolomit, na takovém bodě se však musí shodnout třípětinová většina senátorů. Pokud má většinová strana zajištěna pouze nadpoloviční většinu hlasů, opozici se dostává do rukou silný nástroj k ovlivňování senátní agendy.

Zaměření na Senát Kongresu USA vyplývá ze skutečnosti, že v případě Sněmovny reprezentantů byla možnost filibusteru zrušena již roku 1842. Senátu jakožto komoře reprezentující práva subjektů americké federace byla možnost obstrukcí ponechána. Navíc, jak upozorňuje Gregory Koger, v moderní politické historii USA se

¹ Přibližný český ekvivalent je Jednací řád Senátu.

použití filibusteru natolik masivně rozšířilo a stalo součástí běžné politické praxe, že v některých případech se třípětinová většina nutná k prolomení filibusteru stala „*de facto podmínkou nutnou k přijetí většiny klíčové legislativy a hrozby filibusterem prostupují každodenní fungování Senátu.*“²

Vzhledem k výše uvedenému se s postupem času čím dál více rozmáhá debata o relevanci existence filibusteru pro moderní americký politický systém, a to jak v rovině politické, tak v rámci akademické obce. Tato práce nejdříve ve stručnosti shrne historii a základní principy, na kterých byl vybudován Kongres Spojených států amerických, analyzuje proces vzniku procedurálních pravidel řídících fungování obou komor a pokusí se zdůvodnit, proč byl filibuster ve Sněmovně reprezentantů zrušen již před více jak stoletím. Následně se pokusí analyzovat právě diskusi o přetrvávající relevanci existence tohoto obstrukčního mechanismu. Skrze propojení analytických argumentů a empirického zkoumání reálného užívání filibusteru bude zhodnocen reálný vliv, který filibuster skutečně na fungování amerického politického systému má. Opomenuty nemohou být ani vztahy prezidenta a Kongresu, respektive Senátu, jelikož právě návrhy prezidenta na nominace významných úředníků bývají často impulsem, který využití filibusteru způsobí.

Výzkumný cíl

Cílem práce je na základě komplexní analýzy teoretické reflexe a praktického fungování filibusteringu zhodnotit, zda existence takové formy obstrukčního mechanismu narušuje efektivní fungování Senátu Spojených států amerických, potažmo celého politického systému, a zda v takové formě, v jaké je dnes využíván, neodporuje principům, na kterých byl Senát, respektive Kongres v rámci ústavního systému zkonstruován. Hypotéza je postulována následovně: Filibuster ve své dnešní podobě neplní zamýšlenou funkci demokratické pojistky a reálně narušuje efektivní fungování Senátu Spojených států amerických natolik, že je nutné reformovat *Standing Rules of the Senate*.

² KOGER, Gregory. (2010). *Filibustering: A Political History of Obstruction in the House and Senate*. Chicago: Chicago University Press, s. 4.

Metodologie

V rámci práce bude využit empiricko-analytický přístup, prostřednictvím studia primárních dokumentů, odborné literatury a internetových zdrojů bude analyzována dosavadní akademická diskuse a vliv filibusteru jakožto parlamentního mechanismu na dynamiku legislativního procesu a na proces vládnutí v USA obecně. Bude proveden i pokus o zmapování teoretického ukotvení filibusteru jakožto parlamentního obstrukčního mechanismu.

Předpokládaná struktura práce

- 1) Úvod
- 2) Parlamentní obstrukce jako teoretický problém
- 3) Filibuster v historii USA
 - I. Institucionální ukotvení: Standing Rules of the House a Standing Rules of the Senate
 - II. Filibuster ve Sněmovně reprezentantů a jeho zrušení
 - III. Senátní filibuster a jeho vývoj
 - IV. Rozšíření senátního filibusteringu ve 20. století
- 4) Dnešní podoba a užívání senátního filibusteru
- 5) Politická a politologická debata o nutnosti zachování/zrušení filibusteru
- 6) Závěr
- 7) Přílohy

Předběžný seznam literatury:

Prameny:

Political Database of the Americas. (2014). Georgetown University: Center for Latin American Studies, dostupné z: <http://pdba.georgetown.edu/>.

Search the Congressional Record. (2014). The Library of Congress, dostupné z: <http://thomas.loc.gov/home/LegislativeData.php?n=Record>.

Standing Rules of the United States Senate. (2014). Senate Committee on Rules and Administration, dostupné z: <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome>.

United States Congressional Record. (2014). U.S. Government Printing Office, dostupné z: <http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=CREC>.

United States Senate. (2014). U.S. Senate, dostupné z: <http://www.senate.gov/index.htm>.

Ústava USA

Ostatní literatura:

ALTER, Alison B., MCGRANAHAN, Leslie M. (2000). *Reexamining the Filibuster and Proposal Powers in the Senate*. In: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, s. 259-284.

BELL, Lauren C. (2010). *Filibustering in the U.S. Senate*. London: Cambria Press

BETH, Richard S. a HEITHUSEN, Valerie. (2013). *Filibusters and Cloture in the Senate: CRS Report to Congress*. Washington: Congressional Research Service.

BINDER, Sarah A., MALTZMAN, Forrest. (2002). *Senatorial Delay in Confirming Federal Judges, 1947-1998*. In: *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 1, s. 190-199.

BRYCE, James. (2008). *American Commonwealth*. New York: Book Jungle.

GILGRAM, David J. (2012). *Filibusters, Cloture and Holds in the Senate*. New York: Nova Science Publishers.

HARRIS, Richard A. a TICHENOR, Daniel J. (2010). *A History of the U.S. Political System: Ideas, Interests and Institutions*. Santa Barbara: ABC Clio.

HAMILTON, Alexander, JAY, John a MADISON, James. (1994). *Listy federalistů : soubor esejí psaných na podporu nové Ústavy předložené federálním Shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Univerzita Palackého.

JEFFERSON, Thomas. (1820). *Manual of Parliamentary Practice for the Use of the Senate of the United States*. Georgetown: Joseph Milligan.

KOGER, Gregory. (2010). *Filibustering: A Political History of Obstruction in the House and Senate*. Chicago: Chicago University Press.

LEVY, Leonard W. a LARST, Kenneth L. (2000). *Encyclopedia of the American Constitution: Second Edition*. New York: Macmillan Reference USA.

MAYHEW, David R. (2003). Supermajority Rule in the U.S. Senate. In: *Political Science and Politics*, Vol. 36, No. 1, s. 31-36.

OVERBY, L. Martin, BELL, Lauren C. (2004). Rational Behavior or the Norm of Cooperation? Filibustering among Retiring Senators. In: *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 3, s. 906-924.

SHUMAN, Howard E. (1957). Senate Rules and the Civil Rights Bill: A Case Study. In: *The American Political Science Review*, Vol. 51, No. 4, s. 955-975.

TOCQUEVILLE, Alexis de. (2012). *Demokracie v Americe*. Praha: LEDA.

WILSON, James Q. (2012). *American Government: Brief Version: Tenth Edition*. Boston: Wadsworth.

OBSAH

ÚVOD.....	1
1) HLAVNÍ TEORETICKÉ PŘÍSTUPY K FILIBUSTERU	7
1.1) DEFINICE A RŮZNÉ PODOBY FILIBUSTERU	7
1.2) FILIBUSTER JAKO TEORETICKÝ PROBLÉM.....	10
1.3) SARAH BINDER A STEVEN SMITH: ZDĚDĚNÁ PRAVIDLA.....	12
1.4) GREGORY KOGER: HODNOTA SENÁTORSKÉHO ČASU JAKO HLAVNÍ FAKTOR	17
1.5) GREGORY WAWRO A ERIC SCHICKLER: RELAČNÍ ZÁKONODÁRSTVÍ	19
2) HISTORICKÝ VÝVOJ FILIBUSTERU A PROCEDURÁLNÍHO PROSTŘEDÍ SENÁTU.....	24
2.1) POČÁTKY FILIBUSTERU.....	24
2.2) 19. STOLETÍ – TRADIČNÍ FILIBUSTER A PRVNÍ PRECEDENTY	26
2.3) PROCEDURÁLNÍ BITVY PŘELOMU 19. A 20. STOLETÍ.....	30
2.4) ZAVEDENÍ MECHANISMU <i>CLOTURE</i>	35
2.5) DRUHÁ POLOVINA 20. STOLETÍ – CESTA K DNEŠNÍ PODOBĚ FILIBUSTERU.....	39
3) FUNGOVÁNÍ FILIBUSTERU V SOUČASNOSTI	49
3.1) FILIBUSTER JAKO ZHOUBA SENÁTU	49
3.2) NÁRŮST FREKVENCE UŽÍVÁNÍ FILIBUSTERU A JEHO RŮZNÉ PODOBY	50
3.3) HLEDÁNÍ PŘÍČIN NÁRŮSTU UŽÍVÁNÍ FILIBUSTERU	57
3.4) BITVY O NOMINACE FEDERÁLNÍCH SOUDCŮ A POUŽITÍ <i>NUCLEAR OPTION</i> ROKU 2013.....	61
4) NÁVRHY REFORMY FILIBUSTERU A PROCEDURÁLNÍHO PROSTŘEDÍ SENÁTU.....	68
4.1) KONVENČNÍ NÁVRHY REFORMY PROSTŘEDNICTVÍM FORMÁLNÍ ZMĚNY JEDNACÍHO ŘÁDU	69
4.2) NEKONVENČNÍ NÁVRHY REFORMY PROSTŘEDNICTVÍM REINTERPRETACE PRECEDENTŮ	76
5) TEORIE FILIBUSTERU VE SVĚTLE SOUČASNÉ PROCEDURÁLNÍ SITUACE	82
ZÁVĚR	88
SUMMARY.....	92
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	93
SEZNAM PŘÍLOH.....	100
PŘÍLOHY	101

Úvod

Jedním z klíčových prvků, které činí politický systém Spojených států amerických v komparativní perspektivě do značné míry unikátním, je postavení horní komory Kongresu. Senát disponuje prakticky stejnými legislativními pravomocemi jako Sněmovna reprezentantů, navíc plní v rámci principu oddělení mocí roli významné pojistky ve vztahu k výkonné moci díky povinnosti poskytnout svou „radu a souhlas“ (*Advice and Consent*) při schvalování mezinárodních smluv a prezidentských nominací významných úředníků v rámci struktury exekutivy. Tato kombinace faktorů poskytuje Senátu neobyčejně silné postavení vůči dolní komoře Kongresu a činí ho tak z hlediska pravomocí „téměř osamělým mezi dvoukomorovými zákonodárnými sbory v západním světě.“³

Dalším, neméně významným důkazem jedinečného charakteru amerického Senátu je struktura procedurálních předpisů a principů, jimiž se řídí každodenní činnost této komory. Existuje sice jednací řád (*Standing Rules of the Senate*), obsahující ustanovení upravující způsoby, kterými se má postupovat v jakékoliv nastavší situaci, pokud však divák sleduje skutečný průběh jakékoliv senátní schůze na televizní stanici C-SPAN, zjistí, že prakticky vše, co senátoři na půdě horní komory činí, tato formální ustanovení obcházejí, případně je s nimi v přímém rozporu. Tato zdánlivá procedurální anarchie je způsobena skutečností, že činnost na půdě Senátu je kromě jednacího řádu regulována též souborem nekodifikovaných zvyklostí a precedentů, které mohou prakticky jakýmkoliv způsobem formální pravidla reinterpretovat a *de facto* je tak nahradit. Další možností úpravy procedur je pak tzv. *unanimous consent agreement* (jednomyslná dohoda), při jehož použití je po dobu projednávání daného bodu pozastavena platnost celého jednacího řádu a debata se řídí pouze pravidly, která obsahuje text dohody samotné. Fungování Senátu a jeho roli v politickém systému USA tak nelze pochopit pouze s využitím znalosti právních norem; více než v jiných oblastech zkoumání je zde nutná důkladná analýza reálného stavu procedur a faktorů, které je mohou ovlivňovat.

³ SMITH, Steven S. (2014). *The Senate Syndrome: the Evolution of Procedural Warfare in the Modern U.S. Senate*. Norman: University of Oklahoma Press, s. 55.

Předmětem této práce je role jednoho z procedurálních prvků, který je důsledkem struktury norem, jež jednání Senátu determinují, totiž tzv. filibusteru,⁴ neboli senátních obstrukcí. Unikátní procedurální prostředí horní komory dává menšině senátorů do rukou velmi mocný nástroj, jak zpomalit či úplně zmařit snahy většinové koalice prosadit svou agendu. Dle v současnosti platných pravidel regulujících činnost komory disponuje každý senátor souborem pravomocí, které i jednotlivci dávají řadu možností, kterými může významně zpomalit projednávání jakéhokoliv bodu programu schůze. Pokud se k takové strategii rozhodne i relativně malá skupina odhodlaných senátorů, mohou potenciálně odkládat jakékoliv finální hlasování po neomezenou dobu. Jedinou možností, jak debatu o daném bodu ukončit, je hlasování o ukončení debaty, tzv. *cloture*. K použití tohoto procedurálního nástroje je však třeba souhlasu třípětinové většiny Senátu, tj. 60 členů, což je v mnoha případech nedosažitelný práh. Ve chvíli, kdy v Senátu existuje většina více jak 40 členů odhodlaných obstruovat jakýkoliv předložený návrh, může nastat totální zablokování jednání, kdy je horní komora odsouzena k absolutní nečinnosti. Ne nadarmo tak senátor Robert Byrd (D-WV), pravděpodobně největší znalec senátních procedur ve 20. století, jehož úsudek v této oblasti respektovali i jeho nejzarytější odpůrci,⁵ označil filibuster za „*zhoubu senátních většinových leaderů, obávanou zbraň legislativních menšin, terč harpun editorů a karikaturistů, předmět zostuzování a opovržení.*“⁶

Účelem této práce je analyzovat reálné fungování filibusteru, přiblížit jeho vliv na nastolování a následné prosazování senátní agendy a zhodnotit, zda a případně jak velkou měrou tento obstrukční mechanismus ovlivňuje pozici Senátu v rámci institucionální struktury politického systému Spojených států. V souvislosti s často negativním hodnocením vlivu filibusteru je též nutno analyzovat jednotlivé návrhy

⁴ Výraz filibuster pochází z holandského termínu *vrijbutier*, jímž se historicky označovali námořní piráti. Pro obstrukce ve Sněmovně reprezentantů a v Senátu USA se výraz začal užívat v druhé polovině 19. století, kdy se tento legislativní nástroj začal rozmáhat. Detailněji o etymologii viz *Politics or Principle* 3.

⁵ Nutno poznamenat, že tento respekt byl skutečně zasloužený. Byrd zůstává nejdéle sloužícím senátorem v dějinách Spojených států: jeho mandát trval celkem 57 let a 176 dnů. Během této doby působil 12 let buď jako většinový, či menšinový senátní leader. Prosadil změny pravidel a nové precedenty, které navždy změnily fungování komory, a v pozdějších letech pravidelně vedl semináře uvádějící nově zvolené senátory do labyrintu psaných a nepsaných pravidel řídících jednání v rámci horní komory. Posluchači těchto přednášek Byrda považovali za „*pokladnici moudrosti a zkušeností.*“ Viz MACNEIL, Neil, BAKER, Richard. (2013). *The American Senate: An Insider's History*. Oxford: Oxford University Press, s. 4.

⁶ BYRD, Robert C. (1991). *The Senate 1789-1989: Addresses on the History of the United States Senate, Volume Two*. Washington D.C.: Government Printing Office, s. 93.

reforem, které jsou často prezentovány jako nástroje vedoucí k omezení využívání, případně úplnému znemožnění použití obstrukčních mechanismů.

V první kapitole budou představeny hlavní teoretické přístupy, skrze které lze na filibuster a jeho evoluci v průběhu času pohlížet. Politologické zkoumání problematiky se dá obecně rozdělit na dva hlavní směry. První, který reprezentují především Sarah Binder a Steven Smith, klade důraz na koncept *path dependency* a vysvětluje současnou podobu a vliv filibusteru jako výsledek procedurálních rozhodnutí učiněných v minulosti, která senátoři nyní odmítají změnit vzhledem ke svým individuálním politickým zájmům. Změna je v tomto případě možná pouze, pokud bude v politickém zájmu dvou třetin senátorů, což je práh nutný ke schválení formální změny jednacího řádu.⁷

Druhý proud vychází především z prací Gregoryho Wawra a Erika Schicklera. Jejich výzkum vychází v první řadě z velmi důkladné analýzy procedurálního vývoje Senátu v průběhu 19. století, závěry jsou však následně přesvědčivě aplikovány i na situaci 20. a 21. století. Argumentační linie je v tomto případě založená na tvrzení, že vývoj procedurální struktury od neformálních norem k čím dál více kodifikovaným a vymahatelným pravidlům je důsledkem nárůstu počtu členů komory a s tím související eroze zábran, které v dřívějším období senátory od extrémních obstrukcí odrazovaly i bez mechanismů vymáhání.⁸

Druhá kapitola se bude věnovat historickému vývoji senátních procedur, které s filibusterem přímo souvisejí. Tato práce se primárně drží předpokladu, že vývoj procedur a je postupným a dlouhodobým procesem přizpůsobování se okolnostem, přesto je však možno identifikovat řadu jednotlivých událostí, které bezpochyby tvořily rozhodující milníky v rozvoji obstrukčních mechanismů a bez jejichž analýzy nelze současnou podobu filibusteru pochopit. Největší důraz bude kladen na vzájemnou interakci kodifikovaných pravidel, neformálních norem a precedentů, jelikož texty o vývoji filibusteru v rozlišování mezi těmito třemi aspekty velmi často selhávají. S ohledem na rozsah práce zde bude vývoj popsán stručně a především s důrazem na zvraty, které mají na současnou podobu filibusteru a uvažování o něm zásadní vliv.

⁷ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). *Politics or Principle?: filibustering in the United States Senate*. Washington D.C.: Brookings Institution, s. 208.

⁸ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). *Filibuster: Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*. Princeton: Princeton University Press, s. 10-12.

Vždy, když je to možné, je odkázáno na zdroje, ve kterých zájemce může najít detailnější popis jednotlivých epizod a jejich důsledků.

Třetí kapitola se bude věnovat současnému fungování filibusteru a jeho vlivu na činnost Senátu v rámci politického systému. Budou zde popsány faktory, kterým jednotlivé teoretické přístupy kladou za vinu explozivní zvýšení frekvence užívání filibusteru, především stranická polarizace, snížení politických nákladů na obstrukce a nárůst politické agendy, se kterou se Kongres musí vyrovnávat. Z tohoto hlediska je klíčový rok 2013, kdy na základě dlouhodobého blokování debaty o nominacích federálních soudců senátoři Demokratické strany prosadili tzv. *nuclear option* (nukleární variantu), neboli reinterpretaci pravidel skrze precedent, čímž byla možnost filibusteru zrušen pro celou jednu kategorii projednávaných záležitostí. Tato možnost byla dříve považována za nepřijatelnou, proto si žádá detailnější analýzu.

Čtvrtá kapitola se věnuje návrhům na procedurální reformy, které by obstrukční činnost senátorů měly zmírnit, případně ji úplně znemožnit. Většina reformních návrhů se opírá o normativní hodnocení Senátu jakožto legislativního tělesa, které se díky stále častějším obstrukcím stalo naprosto dysfunkčním a zamezuje přijímání i takových politických návrhů, které jsou údajně drtivou většinou veřejnosti hodnoceny pozitivně a jedině, co jim brání ve schválení a následném zlepšení života všech Američanů, je instituce fungující ve 21. století na zastaralých procedurálních principech ze století devatenáctého. Tyto normativní argumenty budou konfrontovány s názory obránců výhod zachování filibusteru. Zároveň budou klíčové reformní návrhy zhodnoceny z hlediska jejich možného efektu na fungování debaty a schvalování jednotlivých projednávaných záležitostí.

Poslední, pátá kapitola se vrátí k teoretickým přístupům prezentovaným v počátku práce a pokusí se je konfrontovat s realitou současnosti. Hlavní politologické práce zabývající se filibusterem vznikly, až na několik málo výjimek, během 90. let 20. století nebo v začátcích 21. století. V posledních několika letech však došlo k řadě významných změn jak v oblasti politické kultury, tak v rámci procedurálního prostředí Senátu. Nejvýznamnější změnou je pak již zmíněná reforma precedentem z roku 2013. Ve světle nových poznatků s jeví jako logické pokusit se zhodnotit, zda tyto teorie, na kterých staví drtivá většina americké politologické produkce zabývající se filibusterem, stále mají stejnou analytickou hodnotu, jako v době svého publikování.

Metodologicky se práce opírá především o práci Wawra a Schicklera a jejich model relačního zákonodárství: pro analýzu historického vývoje i současné situace se vzhledem k současné procedurální situaci vysvětlení založené na postupné erozi norem odrazujících senátory od častějšího využívání filibusteru jeví jako nejužitečnější. Slabinou tohoto přístupu je však prakticky úplná absence faktoru stranické polarizace; v tomto ohledu si proto práce vypůjčuje některá východiska z teoretických prací věnovaných právě této problematice, především z pera Seana Theriaulta. Z hlediska metodologie bude v první kapitole použita komparativní metoda za účelem porovnání teoretických přístupů. Ve zbytku textu pak bude pro historický přehled, analýzu současného stavu a reformní návrhy využit empiricko-analytický přístup opírající se o teoretický rámec relačního zákonodárství.

Odborný přínos práce spočívá ve dvou aspektech. Zaprvé by mělo zkoumání filibusteru vyplnit mezeru v českém politologickém zkoumání. Při rešerši odborné literatury, která přípravě tohoto textu předcházela, nebyla nalezena žádná studie českého autora, která by se senátními obstrukcemi i jen částečně zabývala. Vzhledem k významu tohoto tématu pro plné pochopení dynamiky legislativního procesu ve Spojených státech je přiblížení senátních procedur českému čtenáři prostřednictvím jednoho z jejich prvků rozhodně žádoucí. Práce též v budoucnu potenciálně může sloužit jako výchozí bod pro komparativní analýzy: procedurální systém Senátu USA, založený do značné míry na neformálních dohodách, precedentech a *unanimous consent agreements*, je v silném kontrastu se systémy ve většině evropských států, včetně českého, které se více podobají Sněmovně reprezentantů – debatování a přijímání zákonů je v nich determinováno prakticky výhradně texty jednacích řádů s velmi malým prostorem pro flexibilní úpravy.

Druhou oblastí, ve které má práce ambici rozšířit dosavadní poznání problematiky, je teoretická reflexe filibusteru a s ním souvisejících reformních návrhů. Hlavní teoretické přístupy k problematice senátních obstrukcí již spolu v minulosti několikrát byly v rámci americké politologické produkce konfrontovány a nikdy nebylo dosaženo širšího konsensu, který by vedl k prosazení jedné z teorií jako dominantní. V posledních letech však došlo na půdě Senátu k několika klíčovým procedurálním změnám, v jejichž světle se jeví jako přínosné tyto teorie znovu prozkoumat a zhodnotit, zda mohou dále koexistovat jako vysvětlení fungování horní komory Kongresu s rovnocennou analytickou hodnotou. Pokud se některé z předpokladů jednotlivých

přístupů nyní ukážou jako odporující reálnému stavu věcí, je třeba znovu spolu teorie konfrontovat a zjistit, zda je možno konstatovat, že některá z nich poskytuje lepší nástroj k pochopení dynamiky senátních obstrukcí.

Co se týče použité literatury, práce vychází především z teoretických prací, u kterých panuje konsensus ohledně jejich klíčového významu pro vývoj debaty o filibusteru. Základem jsou studie reprezentující dva „soupeřící“ teoretické proudy, které odstartovaly debatu, jež rozdělila americký výzkum filibusteru na dva tábory. Na jedné straně Binder a Smith s jejich dílem *Politics or Principle?*⁹ a následná obsáhlá Smithova studie *The Senate Syndrome*.¹⁰ Na druhé straně pomyslné barikády pak stojí Wawro a Schickler s knihou *Filibuster: Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*.¹¹ Drtivá většina následných prací týkajících se ve větší či menší míře filibusteru buďto z výše uvedených děl vychází, nebo se proti nim vymezuje. Typickým zástupcem druhého případu je *Defending the Filibuster: The Soul of the Senate*,¹² výsledek spolupráce dvou zaměstnanců, kteří pracovali jako poradci Senátu pro otázky parlamentních procedur; tato kniha slouží jako hlavní zdroj normativních argumentů pro zachování filibusteru v jeho současné podobě.

Zdrojem argumentů pro a proti zachování filibusteru a souvisejících reformních návrhů jsou především prohlášení samotných senátorů. Ta byla získána z několika zdrojů. Prvním je periodická publikace *Congressional Digest*, která pravidelně poskytuje shrnutí nejvýznamnějších debat probíhajících na půdě obou komor Kongresu. Hodnotné jsou též zápisy ze schůzí Senátní komise pro pravidla a procedury (*Senate Committee on Rules and Procedure*), kde byly v rámci několika expertních panelů mnohé reformy diskutovány. Cenná shrnutí debat a procedur samotných pak poskytují reporty vládní expertní organizace *Congressional Research Service*.

Oproti teším diplomové práce bylo učiněno několik změn. Název první teoretické kapitoly byl změněn, aby více reflektoval kontext Spojených států. Z druhé kapitoly, týkající se historického vývoje, byla vyřazena podkapitola týkající se Sněmovny reprezentantů: s ohledem k rozsahu práce a kompaktnosti textu se ukázalo

⁹ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d.

¹⁰ SMITH, Steven S. (2014). Cit. d.

¹¹ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d.

¹² ARENBERG, Richard A., DOVE, Robert B. (2012). *Defending the Filibuster: the Soul of the Senate*. Bloomington: Indiana University Press, 261 s.

jako přínosnější plně se zaměřit pouze na horní komoru Kongresu, jelikož tím klíčové části práce nijak neztrácí na vypovídací hodnotě. Struktura ostatních podkapitol byla též částečně změněna. Vzhledem k významu nedávných změn týkajících se filibusteru byla přidána pátá kapitola, kladoucí si za cíl konfrontovat teorie s novým vývojem situace. Původní hypotéza se ukázala jako příliš normativně formulovaná, proto je finální výzkumný cíl více zaměřen na konfrontaci teoretických rámců zkoumání s politickou realitou: tento přístup se jeví jako potenciálně přínosnější pro rozvoj poznání problematiky.

Na závěr je nutno dodat poznámku k užití terminologii: všude, kde to bylo z praktického hlediska možné, byly místo anglických výrazů použity jejich české ekvivalenty. Pokud by překlad do češtiny způsobil posunutí významu pojmu, které by uškodilo srozumitelnosti textu, je použit původní anglický výraz. Tento posledně zmíněný problém se týká i samotného pojmu *filibuster*: vzhledem ke specifičnosti tohoto mechanismu pro americké prostředí není vhodné ho za každou cenu překládat, ačkoliv je do značné míry zaměnitelný s pojmem legislativní obstrukce a i v této práci je s tato záměnnost využívána. V souladu se zvyklostmi široce užívanými v americké literatuře je za jménem každého senátora při první zmínce o něm uvedena stranická příslušnost (R-Republikán, D-Demokrat, W-Whig) a zkratka státu, který v komoře reprezentuje.

1) Hlavní teoretické přístupy k filibusteru

1.1) Definice a různé podoby filibusteru

Dříve, než budou představeny teorie, které se institucionálními, individuálními a procedurálními faktory ovlivňujícími používání filibusteru zabývají, je nutno definovat, co je vlastně tímto pojmem přesně myšleno. V obecném povědomí je filibuster často zaměňován s právem neomezené debaty v Senátu. Dlouhé projevy, několikadenní nepřerušovaná zasedání a senátoři přespávající ve svých kancelářích byly historicky skutečně nejtypičtějšími indikátory, že je horní komora zablokována obstrukčním chováním.¹³ Wawro a Schickler však upozorňují, že dlouhé projevy v historii a obzvláště v dnešním kontextu tvoří pouze menší část spektra nástrojů, kterými

¹³ Rekord v tomto ohledu drží filibuster, kterým se roku 1964 konzervativní senátoři snažili zdržet projednávání Zákona o občanských právech. Senát projednáváním tohoto jednoho bodu programu strávil celkem 57 pracovních dní. Viz KOGER, Gregory. (2010). *Filibustering: a Political History of Obstruction in the House and the Senate*. Chicago: The University of Chicago Press, s. 170.

jednotlivci mohou zdržovat projednávání jakéhokoliv bodu. Návrhy na předložení dodatků, odročení schůze (*motion to adjourn*), ukončení schůze (*motion to recess*), dočasné odložení návrhu (*delay consideration*) nebo odložení návrhu *ad acta* (*table a motion*) tvoří jen několik dalších takových prostředků.¹⁴

Speciální kategorií jsou pak tzv. *holds*. V případě použití tohoto mechanismu senátor soukromě oznámí senátnímu leaderovi své politické strany zájem na odložení či pozastavení debaty nad jakýmkoliv bodem programu. Vzhledem k tomu, že většinu schůzí je do značné míry možné efektivně řídit pouze prostřednictvím *unanimous consent agreements*, disponuje i jediný senátor potenciálním nástrojem, jak jednání pléna značně zkomplikovat. Senátní leadeři proto ve většině případů těmto požadavkům alespoň dočasně vyhoví, jelikož je pro ně nastolování agendy a vedení jednání skrze *unanimous consent agreement* nejpohodlnějším řešením. Vzhledem k tomu, že existence *holds* v drtivé většině případů není nikde oficiálně zaznamenána a má charakter pouze neformální dohody, je prakticky nemožné vytvořit seznam všech případů, kdy k jejich použití došlo.¹⁵ Je tudíž nutno předem přijmout fakt, že jakékoliv zkoumání obstrukčního chování v Senátu založené na empirické analýze bude nutně frekvenci obstrukcí podhodnocovat, všechny výsledky výzkumu je proto nutno přijímat s jistou rezervou.

Dalším nekonvenčním typem filibusteru je využívání tzv. mizejícího kvóra. Ústava Spojených států uvádí, že pro usnášeníschopnost obou komor je nutná přítomnost většiny jejích členů.¹⁶ V případě Senátu je tedy nutno k projednání jakéhokoliv bodu 51 členů. Každý senátor pak disponuje právem přednést návrh na hlasování za účelem zjištění, zda je kvórum přítomno. Pokud někteří senátoři legislativní většiny na dané schůzi z různých důvodů absentují, otevírá se odhodlané menšině další možnost, jak projednávání daného bodu zastavit. Pokud odchod všech těchto senátorů ze sálu způsobí, že počet přítomných klesne pod 51, nemůže většina schválit žádný návrh, ani kdyby hlasování bylo jednomyslné. Mizející kvórum bylo velmi populárním nástrojem především v 19. století, kdy byly vzhledem k obtížnosti cestování absence mnohem častější, než v moderní době. Koger upozorňuje např. na

¹⁴ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 15.

¹⁵ OLESZEK, Walter J. (2014). *Congressional Procedure and the Policy Process*. 9th edition. Thousand Oaks: CQ Press, s. 256.

¹⁶ *Ústava Spojených států amerických*, dostupné z: <http://www.usconstitution.net/const.pdf>. [cit. 12. 5. 2016]

případ projednávání zákona o možnosti vymáhání volebních předpisů ve státech bývalé Konfederace, při kterém odpůrci prostřednictvím mizejícího kvóra zablokovali jednání celkem jedenadvacetkrát.¹⁷ V dnešní době je vzhledem k vyšší účasti senátorů tato taktika využívána méně. Většina též disponuje nástrojem, jak v extrémních případech menšinu porazit. Ústava v klauzuli o usnášeníschopnosti připouští dvě výjimečná opatření, která může Senát přijmout i hlasováním, při kterém kvóra nebylo dosaženo: může jednání odložit, nebo instruovat vedoucího pracovníka pořádkové služby dané komory, tzv. *Sergeant at Arms*, aby „vynutil přítomnost absentujících členů.“¹⁸ V praxi se toto ustanovení vykládá velmi široce a opravňuje Senát zmocnit pořádkovou službu absentéry zatknout a přivést je do jednacího sálu s použitím síly, pokud je to nutné.¹⁹ Do přelomu 19. a 20. století bylo možno mizející kvórum využívat i alternativním stylem. Senátor se původně při zjišťování kvóra započítával pouze, když se aktivně přihlásil. Pokud byl přítomen v jednacím sále, ale na vyzvání se neohlásil jako přítomen, do kvóra se nepočítal. Díky tomu senátoři mohli ustavení kvóra odepřít pouhým mlčením. Tato praxe se změnila až díky zavedení nového precedentu, o čemž bude detailněji pojednáno v druhé kapitole.

Vzhledem k širokému spektru procedurálních nástrojů, které pod hlavičku filibusteru spadají, je žádoucí použít širokou definici tohoto pojmu, která v sobě dokáže zahrnout všechny jeho aspekty, ač na úkor konkrétnosti. Jako nejlépe použitelná se tak jeví definice, kterou používá Gregory Koger. Ten definuje filibuster jako „*legislativní chování (či vyhrožování takovým chováním) s úmyslem odložit kolektivní rozhodnutí pro*

¹⁷ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 72.

¹⁸ *Ústava Spojených států amerických*, dostupné z: <http://www.usconstitution.net/const.pdf>. [cit. 12. 5. 2016]

¹⁹ Nejslavnější epizoda, při které byl tento extrémní nástroj využit, nastala v únoru 1988 při projednávání zákona o financování volebních kampaní (*Federal Campaign Reform Act*). Menšinová Republikánská strana tento zákon koordinovaným filibusterem blokovala po několik dní, mimo jiné s využitím mizejícího kvóra. V noci na 24. února 1988 chyběla k ustavení usnášeníschopnosti přítomnost jediného senátora, proto se tehdejší většinový leader Robert Byrd rozhodl především z důvodu publicity (jednání Senátu již tehdy byla vysílána televizním kanálem C-SPAN) nechat hlasovat o zatčení absentujících republikánů. *Sergeant at Arms* Henry Giugni na základě udání jedné z uklízeček zaměstnaných v budově Kongresu zjistil, že senátor Bob Packwood (R-OR) se po odchodu z jednacího sálu ukryl ve své pracovně. Po otevření zámku univerzálním klíčem a odstranění masivní židle barikádující dveře *Sergeant at Arms* a jeho podřízení následně Packwooda zatkli a spoutaného jej teatrálně přinesli do sálu, kde tak mohlo být ustaveno kvórum. Zákon o reformě financování kampaní se však přesto prosadit nepodařilo. Viz MOLOTSKY, Irvin. (1988). A Senator Is Captured, but Not His Mind. *The New York Times* [online], 25. 2. 1988. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/1988/02/25/us/a-senator-is-captured-but-not-his-mind.html>. Pro Byrdovu vlastní verzi událostí, kterou později prezentoval v jednom ze svých projevů, viz BYRD, Robert C. (1991). Cit. d., s. 159.

*strategický zisk.*²⁰ Obstruování skrze sled dlouhých projevů jednoho či více senátorů pak lze označovat za „klasický filibuster“ a vymezit ho jako podkategorii, která je relevantní především vzhledem k veřejnému povědomí o této problematice.

Procedurální prostředí Senátu a unikátní role, již v něm hraje filibuster, byla tématem veřejné debaty prakticky od první chvíle, kdy se klasické obstrukce skrze dlouhé projevy jednotlivých senátorů nebo jejich skupin poprvé začaly užívat. Zájem veřejnosti stoupal a klesal v závislosti na právě probíraných záležitostech. Například v roce 1893 se senátor Henry Cabot Lodge (D-MA) podívoval nad skutečností, že: *„Parlamentní obstrukce v poslední době přitahují pozornost veřejnosti do takové míry, jaká je značně nezvyklá pro subjekt takovéto technické povahy.“*²¹ Roku 1939 tento subjekt technické povahy dokonce inspiroval režiséra Franka Capru k natočení filmu *Mr. Smith Goes to Washington*, příběhu osamělého senátora, ztvárněného legendárním Jamesem Stewartem, který s použitím filibusteru bojuje proti zkorumpovanému světu zákulisní politiky a až do úplného fyzického vyčerpání pronáší projev, který má pohnout svědomím celého amerického národa a vrátit politice její morální rozměr.²²

1.2) Filibuster jako teoretický problém

Politologická literatura se tématům souvisejícím s procedurálním prostředím Senátu poměrně dlouho vyhýbala. Již roku 1940 sice vyšla kniha Franklina Burdetta *Filibustering in the Senate*, ta však představovala spíše sérii popisů nejzajímavějších epizod obstrukcí, se kterými se horní komora v prvních 150 letech své existence setkala. Burdettovo shrnutí různých způsobů, jak bylo v jeho době na filibuster pohlíženo, však dobře vyjadřuje argumenty založené na institucionálních principech, které budou později rezonovat v drtivé většině debat o nutnosti zachování či reformy procedur umožňujících obstrukční chování v Senátu, a zasluhuje proto delší citaci:

„Pro politického teoretika jsou například legislativní obstrukce symbolem nedospělosti; neslučují se s nutností akce ani s důstojností moci. Shovívaví učenci

²⁰ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 16.

²¹ STEWART, William, LODGE, Henry Cabot. (1893). The Struggle in the Senate. In: *The North American Review*, Vol. 157, No. 444, s. 523.

²² O síle dojmu, který Stewartův až naivně morální senátor Jefferson Smith v americkém kolektivním vědomí zanechal, svědčí mimo jiné i fakt, že hollywoodská organizace American Film Institute ho dosadila na jedenáctou příčku v žebříčku 100 největších filmových hrdinů a padouchů všech dob, čímž mimo jiné o dvě místa předčil i zachránce k smrti odsouzených Židů Oskara Schindlera v podání Liama Neesona. Viz AFI's 100 Years ... 100 Heroes & Villains. (2016). *American Film Institute* [online]. Dostupné z: <http://www.afi.com/100Years/handv.aspx>.

*předpovídali, že jejich narůstající tendence bude překonána, že dlouhá zkušenost naučí klidnějším, ustáleným způsobům. Na druhou stranu pro politika zaujatého praktickým využitím doktríny nezcizitelných práv je obstrukce zdrojem pro více než přechodnou hodnotu. Je to efektivní až nedocenitelná obrana proti útisku a zpupné autoritě. Může zůstat nevyužita po celá léta a pak, ve chvíli nouze, posloužit dobrému účelu ve jménu svobody. Může porazit ruku chamtivosti či ambici nezodpovědných činovníků bez nutnosti obracet se k násilnějším prostředkům.*²³

Většina odborných studií ve 20. století se zabývala především tématy voleb, volebních kampaní a jejich důsledků, případně distribucí moci v rámci Kongresu mezi leadery a předsedy jednotlivých parlamentních komisí.²⁴ Průlom v tomto ohledu přišel až v roce 1989, kdy Steven Smith publikoval studii *Call to Order*, kterou odstartoval novou éru politologické analýzy průběhu a politických aspektů plenárního zasedání obou komor Kongresu. Smith poukazuje na soubor faktorů, které přispěly během 60. a 70. let k mocenskému posunu uvnitř Sněmovny reprezentantů i Senátu. Příklad nově zvolených liberálních zákonodárců po volbách roku 1958, rozšíření oblastí působnosti federální vlády během prezidentství Lyndona Johnsona²⁵ a neochota konzervativních předsedů komisí, většinou dosazených do mocenských pozic ještě za vlády Franklina Roosevelta, vzdát se části své moci na úkor mladších kolegů; to je jen několik faktorů, které motivovaly nové členy obou komor stát se aktivnějšími na plenárních zasedáních komory a přesunout tak centrum legislativní činnosti z často rigidních komisí do prostředí pléna, kde disponovali větším množstvím možností, jak ovlivňovat projednávanou agendu.²⁶

Smith svou knihou odstartoval novou vlnu odborného zájmu o zkoumání dynamiky projednávání legislativních i jiných záležitostí na půdě Sněmovny reprezentantů i Senátu. Především v případě horní komory však jakákoliv hlubší analýza stála před překážkou v podobě extrémně komplexního procedurálního prostředí. Jak bylo zmíněno v úvodu, proces projednávání záležitostí na plénu Senátu je determinován

²³ BURDETTE, Franklin. (1940). *Filibustering in the Senate*. Princeton: Princeton University Press, s. 9.

²⁴ V tomto směru byla převratnou Fennova práce *Congressmen in Committees*, zkoumající jak členství v komisích napomáhá členům Kongresu plnit jejich základní politické cíle – znovuzvolení, posílení vlivu v rámci své komory a přijímání dobrých politických rozhodnutí. I tato práce se však převážně zabývá pouze Sněmovnou reprezentantů a o prostředí Senátu má podstatně méně co říci. Viz FENNO, Richard F. (1973). *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown, s. 1.

²⁵ Johnson byl prezidentem v letech 1963-1969.

²⁶ SMITH, Steven S. (1989). *Call to Order: Floor Politics in the House and the Senate*. Washington D.C.: Brookings Institution, s. 6-9.

řadou psaných i nepsaných zdrojů, a proto dle Waltera Oleszeka „*velmi málo připomíná to, co specifikují formální pravidla.*“²⁷ Prakticky nejdůležitějším prvkem procedurální struktury je právě filibuster, proto dalším logickým krokem bylo odborné zkoumání právě tohoto mechanismu.

1.3) Sarah Binder a Steven Smith: zděděná pravidla

První komplexní teorii osvětlující filibuster a jeho vliv na procedurální prostředí Senátu vytvořili v roce 1997 Steven Smith a Sarah Binder. V úvodu své práce *Politics or Principle?* poukazují na nutnost zabývat se filibusterem především vzhledem k tomu, že je čím dál tím více využíván jako rutinní nástroj, skrze který lze zabraňovat finálnímu hlasování nejen o klíčových zákonech, které přitahují pozornost celé americké veřejnosti, ale i o relativně triviálních záležitostech. Začátek tohoto trendu datují do 60. let 20. století, kdy dochází k „*explozivnímu nárůstu*“ případů použití filibusteru.²⁸ Základem teorie je pak tvrzení, že nárůst frekvence filibusterů je v první řadě výsledkem zmenšení politických nákladů, které pro senátory obstrukční chování představuje. Před začátkem éry expanze působnosti federální vlády a obrovského nárůstu agendy nebylo tak snadné zdržet projednání daného bodu jednoduše proto, že Senát disponoval větším množstvím času, během kterého je návrh možno debatovat. Po implementaci agendy tzv. *Great Society*, souboru zákonů prosazených díky snaze administrativy Lyndona Johnsona, se působnost federální vlády rozšířila na celou řadu dalších oblastí, ve kterých legislativu dříve měly na starost zákonodárné sbory jednotlivých států Unie. Binder a Smith jako měřítko nárůstu agendy používají počet zaznamenaných hlasování během trvání celého dvouletého období mezi dvěma kongresovými volbami. Nárůst počtu hlasování zjištěný touto metodikou je zaznamenaný již od implementace Rooseveltova *New Dealu*, v 60. letech je však trend ještě markantnější.²⁹

Důležitým faktorem je též změna procedurálních strategií, které obstruující menšině byly k dispozici. V tomto ohledu je nejvýznamnější změnou zavedení tzv. *double-trackingu*. Tento systém nastolování agendy byl vytvořen v průběhu 70. let ve spolupráci většinového leadera Mikea Mansfielda (D-MT) a Roberta Byrda, v té době držitele funkce většinového whipa. *Double-tracking* umožňuje Senátu projednávat

²⁷ OLESZEK, Walter J. (2014). Cit. d., s. 239.

²⁸ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 11.

²⁹ Tamtéž, s. 13.

navzdory jednacímú řádu paralelně vedle sebe dva programové body. Každý bod má na základě *unanimous consent agreement* určen pevný časový úsek, který je vyhrazen pro jeho projednávání: po uplynutí tohoto času se přejde k druhému bodu, první však není formálně prohlášen za ukončený a zůstává na programu jako tzv. *pending business*. Pokud se v této situaci jeden nebo více senátorů rozhodne proti prvnímu bodu využít filibuster, musí jeho projednávání zdržovat pouze do konce intervalu, který mu byl dohodou přisouzen. Jakmile čas vyprší, musí Senát přejít k projednávání druhého bodu a filibuster je tak pro daný den možno prohlásit za úspěšný.³⁰

V neposlední řadě pak Binder a Smith zmiňují význam stranické polarizace jako faktoru, který přispěl k zvýšení frekvence užívání filibusteru. Vzhledem k tomu, že se jak Demokratická, tak Republikánská strana v druhé polovině 20. století staly vnitřně jednotnějšími a navzájem se od sebe ideologicky vzdálily, posílila se motivace senátorů blokovat prostřednictvím filibusteru i návrhy opoziční strany, které by dříve byly považovány za nekontroverzní a tudíž by jejich obstrukce nestála za vynaložené politické náklady. Výrazné zvýšení polarizace během poslední dekády 20. století pak způsobilo „*procedurální závody ve zbrojení*“,³¹ kdy strana, která v Senátu drží menšinu křesel, používá filibuster jako nástroj blokování nikoliv již jednotlivých zákonů, ale celé agendy většinové strany. Republikánská strana takto systematicky blokovala agendu prezidenta Clintona poté, co získala většinu v Senátu po volbách v roce 1994. Nový většinový leader Bob Dole (R-KS) tuto strategii odůvodnil tvrzením, že je pouze odvetou za systematické obstrukce, které Demokratická strana praktikovala předtím vůči agendě prezidenta George H. W. Bushe pod vedením většinového leadera George Mitchella (D-ME).³²

Dalším aspektem teorie filibusteringu Sarah Binder a Stevena Smitha, který je pro tuto práci klíčový, je pohled na změny procedurálního prostředí Senátu a prostředky, jak jich dosáhnout. Autoři se zde přiklánějí ke konceptu *path dependency*. Podle nich z procedurálního hlediska „*charakter dnešního Senátu reprezentuje sumu rozhodnutí, která senátoři učinili ohledně institucionálního uspořádání od chvíle, kdy se roku 1789 sešlo první zasedání Senátu.*“³³ Skutečnost, že pravidla obsažená v jednacím řádu je velice obtížné změnit, dle tohoto teoretického rámce svědčí o tom, že

³⁰ Více o fungování systému viz OLESZEK, Walter J. (2014). Cit. d., s. 270-271.

³¹ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 16.

³² Tamtéž, s. 16.

³³ Tamtéž, s. 23.

momentální procedurální prostředí vyhovuje politickým zájmům většiny členů horní komory, bez ohledu na jejich stranickou příslušnost. V drtivé většině případů senátoři protestují proti návrhům reform argumentací založenou na postavení Senátu jakožto demokratické pojistky, pro jejíž správné fungování je nutné udržet tradici neomezeného debatování a pomalého legislativního procesu. Nejčastěji se při této argumentaci odvolávají na Listy federalistů, kde je tato funkce horní komory jasně vyjádřena: „Potřebnost Senátu dále plyne ze sklonu všech jednokomorových a početných sněmů podléhat náhlým a prudkým vášním a nechat se svést stranickými vůdci k neuváženým a škodlivým řešením.“³⁴ V mnohých prohlášeních senátorů principy obsažené v předchozí větě dodnes rezonují. Na obranu filibusteru tito zákonodárci pohlížejí jako na boj za zachování aspektů, které americkou demokracii dle jejich názoru činí unikátní. Jedním příkladem za všechny může být příspěvek, který tehdy již dvaadevadesátiletý Robert Byrd přednesl na zasedání Senátní komise pro pravidla a administraci těsně před svou smrtí při debatě o možnosti reformy pravidel za účelem omezení vlivu filibusteru: „Nikdy, nikdy, nikdy, nikdy nesmíme strhnout tuto jedinou zeď, nepostradatelnou hradbou, kterou tento národ disponuje proti excesům exekutivní moci a z nich vycházející zbrklosti a tyranii většiny.“³⁵

Binder a Smith taková prohlášení v drtivé většině případů považují spíše za vzletnou rétoriku, za kterou se skrývá politický kalkul. Toto tvrzení dokládají analýzou hlasování jednotlivých senátorů o *cloture motions* od zavedení tohoto mechanismu v roce 1917. Zohledňují přitom celkem 5 faktorů: stranickou a sekční příslušnost,³⁶ obranu zájmů malých států,³⁷ chování senátorů s ideologickými postoji odlišujícími je od svých spolustraníků,³⁸ zkušenosti a délku trvání mandátu³⁹ a pozice vůči klíčovým

³⁴ HAMILTON, Alexander, JAY, John, MADISON, James. (1994). *Listy Federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové Ústavy předložené federálním Shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Univerzita Palackého, s. 336.

³⁵ *Examining the Filibuster: Hearings Before the Committee on Rules and Administration, United States Senate, One Hundred Eleventh Congress, Second Session*. (2010). Washington D.C.: Government Printing Office, s. 161.

³⁶ Pokud stranická příslušnost do velké míry determinuje, jak bude senátor o *cloture motion* hlasovat, svědčí to o jeho partajní loajalitě více než o náklonnosti k principům diktujícím nutnost zachovat neomezenou debatu v Senátu.

³⁷ Pokud senátoři ze států s malým počtem obyvatel hlasují pro *cloture motion* signifikantně častěji, svědčí to o jejich věrnosti principu neomezeného debatování.

³⁸ Pokud je příklon k principu neomezené debaty hlavní determinantou hlasování, ideologičtí extremisté by častěji měli hlasovat proti *cloture motion*; v debatě mají alespoň možnost přednést své postoje, ačkoliv tyto nemají ani podporu většiny senátorových spolustraníků.

ideologickým otázkám.⁴⁰ Na základě analýzy vlivu těchto proměnných na hlasování o *cloture motions* autoři docházejí k závěru, že jedinými statisticky signifikantními faktory jsou stranická příslušnost a pozice vůči ideologickým otázkám.⁴¹

Na základě výsledků svých výpočtů docházejí autoři k závěru, že „*naprostá převaha důležitosti politických pozic senátorů pro jejich pozici při hlasování o reformě naznačuje, že celkově je senátorský pohled na pravidla determinován implikacemi těchto pravidel pro politické volby, které v Senátu činí.*“⁴² Všechny zásadní reformy senátních procedur, které ovlivnily praktikování filibusteru, dle této teorie proběhly proto, že externí faktory způsobily změnu politických preferencí senátorů. Tento vývoj vyústil v nový sled individuálních politických kalkulací, na jejichž základě v Senátu vznikla dvoutřetinová většina členů,⁴³ kteří spatřovali v reformě pravidel možnost politického zisku. Prostředí, ve němž horní komora svá rozhodnutí činí, je souborem „*zděděných procedur*“,⁴⁴ které vycházejí v souladu s *path dependency* z předchozích rozhodnutí, jsou jimi chráněny a tím pádem je velmi obtížné je změnit. Ani velmi odhodlaná většina senátorů nebude schopna procedurální prostředí změnit ve svůj prospěch, dokud se jí nepodaří do svých řad získat celkem 67 senátorů.

Jedním z problémů teorie Binder a Smithe je metodologický postup, jakým se poznatky z většiny získané analýzou procedurální situace ve 20. století snaží projektovat do předchozí historické éry. Jelikož před rokem 1917 nelze pozici senátorů vůči principu neomezené debaty určit dle jejich hlasování o *cloture motions*, které tehdy ještě neexistovaly, obcházejí autoři tento problém vytvořením pomyslného „dotazníku“, kterým se na základě analýzy projevů a hlasování senátorů pokouší předpovědět jejich odpovědi na otázky ohledně principu neomezené debaty jako skutečného ospravedlnění existence filibusteru. Za tímto účelem kompilují seznam 19 senátorů, kteří byli jejich

³⁹ Předpokladem zde je, že principiální postoj vůči neomezené debatě by častěji měli zaujmout senátoři, kteří v komoře slouží již dlouho a více tak dovedou ocenit unikátní institucionální roli filibusteru – pro *cloture motions* by proto měli hlasovat méně.

⁴⁰ Pokud je příklon k principům neomezené debaty hlavní determinantou, rozdíl mezi senátory s liberálními a konzervativními pozicemi by se neměl signifikantně projevit. Pokud je však primárním faktorem politický kalkul, liberálové by díky své preferenci pro změnu statu quo měli více podporovat ukončení praktiky neomezeného debatování, naproti tomu konzervativci by měli vždy hlasovat proti *cloture motions*.

⁴¹ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 92-105.

⁴² Tamtéž, s. 110.

⁴³ Na návrhy změny jednacního řádu se vztahuje zvláštní verze *cloture motion*, ve které je k ukončení debaty o návrhu nutný souhlas dvoutřetinové většiny komory, nikoliv třipětinové, jak je tomu u ostatních debatovatelných záležitostí.

⁴⁴ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 198.

soudobými kolegy a historiky Kongresu považováni za nejvýznamnější v rámci instituce. Na základě výběru výroků a hlasování těchto osob následně konstatují, že drtivá většina z nich ve skutečnosti podporovala omezení možnosti debatovat, ačkoliv jejich projevy pronesené v jiných situacích zdánlivě svědčí o přesném opaku.⁴⁵

Některé z výsledků tohoto průzkumu však vyznívají často až na hranici účelovosti. V jednom oddílu je například poukázáno na případ Johna C. Calhouna (D-SC), široce považovaného za jednoho z největších obránců principu neomezené debaty, ač z diskutabilních motivů (Calhoun nejčastěji označoval za tyranii většiny a potlačování práv členských států Unie zákony, které měly federální vládě pomoci omezit otroctví). Calhoun se několikrát pozitivně vyjádřil o návrzích reform, které by Senátu zabránily zařazovat do programu jednání petice za zrušení otroctví. Taková pozice však technicky vzato není popřením principu neomezeného debatování na půdě Senátu: žádný z nalezených výroků nenasvědčuje tomu, že by Calhoun kdy vyjádřil zájem o reformu, která by umožnila ukončit debatu o otázce, kterou již Senát na bod programu zařadil a kterou musí projednat. Na podobně vratkém základu stojí zařazení senátora Lymana Trumbulla (R-IL) do tábora příznivců reformy. Binder a Smith uvádějí, že Trumbull sice hlasoval proti každému reformnímu návrhu omezujícímu debatu, který byl za doby trvání jeho mandátu předložen, v 70. letech 90. století si ale „stěžoval na obstrukce“ v případě filibusteru proti návrhu na udělení statutu členského státu unie teritoriu Louisiana.⁴⁶ Tvrzení bohužel není uvedeno do širšího kontextu, může tak vyvolávat dojem, že Trumbull si pouze některému z reportérů povzdychl nad některými aspekty senátních procedur, které jsou občas pro každého zákonodárce frustrující. Tento závěr je stejně tak spekulativní, jako označení Trumbulla za podporovatele reformy, ačkoliv ani jednou v jednacím sále pro tyto reformy nezvedl ruku. Celkově tak pokus o aplikaci teorie, která je pro situaci 20. století značně přesvědčivá, na politickou realitu 19. století ubírá tezí Binder a Smithe na vypovídací hodnotě a vyvolává pochybnosti o případné aplikovatelnosti na budoucí instičionální vývoj Senátu. K limitům teorie a možnosti jejího přehodnocení se tato práce vrátí v poslední kapitole.

⁴⁵ Tamtéž, s. 70-74.

⁴⁶ Tamtéž, s. 74.

1.4) Gregory Koger: hodnota senátorského času jako hlavní faktor

Do stejné kategorie přístupů jako práci Binder a Smithe lze řadit i teoretický rámec vycházející z díla Gregoryho Kogera. V rámci této teorie je filibuster brán jako „strategická hra mezi týmy zákonodárců, ve které tito zákonodárci získávají výhody vzešlé z politických rozhodnutí a zaujímání politických pozic, vystavují se potrestání za maření času a platí dodatečnou cenu za aktivní použití filibusteru.“⁴⁷ Koger z modelu Binder a Smithe částečně vychází a modifikuje ho: na základě nového a mnohem detailnějšího empirického výzkumu historických trendů v praktikování filibusteru konstatuje, že klíčovým faktorem, který determinuje frekvenci obstrukcí, je čím dál tím omezenější množství času, kterým zákonodárci disponují, a tím pádem úspěšný filibuster stojí jednoho či více senátorů méně politického kapitálu. Stranická polarizace dle těchto výsledků není faktorem, který by zvyšující se frekvenci obstrukčního chování vysvětloval, je to spíše jev, který se vyskytuje souběžně, ale nemá na filibuster kauzální vliv.⁴⁸

Pokud se vrátíme k náhledu na plenární jednání Senátu jako strategickou hru mezi menšinou a většinou, můžeme dle Kogera konstatovat, že „zákonodárci budou obstruovat s větší pravděpodobností, pokud věří, že jejich oponenti si vysoce cení svého času a tím pádem mohou být [opponenti obstruujících, pozn. JD] poraženi v opotřebovací válce.“⁴⁹ Vlivem procedurálního vývoje Senátu se čas postupně stával čím dál tím cennější komoditou a opotřebovací válka se začala jevit jako méně výhodný postup, jak konfrontaci vyřešit. Koger tímto *de facto* poskytuje formálnější explanační model důležitosti času jako omezeného zdroje, na který upozornili již Binder a Smith, zde je mu však přikládána větší důležitost, než všem ostatním faktorům, které zvyšující se počet filibusterů mohou vysvětlit. Stranická polarizace je z tohoto modelu

⁴⁷ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 10.

⁴⁸ V jednom ze svých článků mimo jiné Koger toto tvrzení dokládá historickými paralelami: extrémní polarizace se v rámci Kongresu vyskytovala již v tzv. Gilded Age, tedy koncem 19. Století, a v té době výrazný nárůst užívání filibusteru zaznamenaný nebyl – kauzální propojení těchto dvou proměnných tudíž nelze přesvědčivě doložit. Viz KOGER, Gregory. (2011). The Past and Future of the Supermajority Senate. In: *Forum*, Vol. 9, No. 4, Article 10, s. 7-8.

⁴⁹ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 94. Pojmem opotřebovací válka, neboli *war of attrition*, je zde myšlen koncept teorie her, ve kterém dva hráči (v případě Senátu většinová a menšinová koalice) soupeří o kýžený statek. Hráči se vyhýbají přímé konfrontaci a navzájem čekají, který z nich se jako první vzdá, aby zbývající mohl získat celý statek: pokud se vzdají oba aktéři ve stejný čas, mají stejnou šanci na získání statku. Detailně viz např. OSBORNE, Martin J. (2004). *An Introduction to Game Theory*. New York: Oxford University Press, s. 75-78.

vypuštěna úplně. Reformy jednacího řádu, jako např. zavedení *cloture motions* roku 1917, ve skutečnosti obstrukční chování neumenšily, nýbrž ho ještě usnadnily.⁵⁰

Kogerovi se jeho teorií zaměřenou na časová omezení projednávání senátní agendy podařilo do značné míry zlepšit teorii Binder a Smithe tam, kde stála na nejslabších základech: v aplikovatelnosti na celou historii Senátu. Koger provedl sběr dat o obstrukčním chování v objemu, který byl do té doby bezprecedentní, a místo spekulativního posuzování postojů senátorů dle vybraných projevů analýzu zakládá v první řadě na počtu zdržujících hlasování, *cloture motions* (od roku 1917) a reportáží renomovaných novin (především *New York Times*), které o filibusterech informovaly.⁵¹

Zároveň tato teorie s dílem Binder a Smithe sdílí i jednu nezanedbatelnou slabinu: přílišné lpění na formálních pravidlech v otázce zkoumání reformních návrhů a procedurálních změn. Koger vidí největší procedurální zvrát v zavedení institutu *cloture*; je to podle něj „kritická událost v dějinách Senátu.“⁵² Toto tvrzení lze těžko považovat za kontroverzní, takto formulované však dává nadměrný význam jediné události v procesu procedurálního vývoje, který se vyznačuje prakticky neustálým přizpůsobováním se pravidel, norem a precedentů vnějším i vnitřním okolnostem. *Cloture motion* je nejviditelnějším prostředkem, který filibuster ovlivňuje, jelikož ho při existenci dostatečné většiny může ukončit. Absolutní lpění na *cloture motions*, očividně obstrukčních návrzích nových bodů programu a nekonečných senátorských projevech však příliš upozaduje méně viditelné jevy, které filibuster ovlivňuje – strategické použití hrozby změn procedur formou precedentů, erozi norem omezujících obstrukční chování a mnoho dalších faktorů. Do jisté míry je to pochopitelný kompromis. Koger se zaměřuje na co nejvíce kvantifikovatelné projevy filibusteru, aby se vyvaroval nedostatků, které provázely teorii Binder a Smithe. Jeho model však vyvolává dojem, že zachází v této snaze příliš daleko a normy a precedenty sice rozhodně nepřehlídí, ale zmiňuje je spíše jako vedlejší epizody. Uznává, že teoreticky je možné zásadní aspekty procedur změnit precedentem, k čemuž se senátoři dostali velmi blízko roku 2005 (viz níže), odbývá však celou událost tím, že výsledný kompromis byl přijat aby „ušetřil obě strany od ztrapňujícího porušení senátních tradic.“⁵³ Již však není zmíněno, že

⁵⁰ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 142-144.

⁵¹ Více o metodě viz tamtéž, s. 57-58.

⁵² Tamtéž, s. 186.

⁵³ Tamtéž, s. 185.

k podobnému porušení norem prokazatelně několikrát v průběhu vývoje Senátu došlo a soubor těchto epizod měl na procedurální rámec plenárního jednání vliv přinejmenším srovnatelný se zavedením *cloture motions*. Přes tyto výtky má Kogerova teorie nesporný přínos k rozvoji výzkumu filibusteru ve svém důrazu na vypovídací hodnotu kvantitativního výzkumu historického vývoje k určení faktorů, které senátory motivovaly, aby obstruovali s postupem času více a více.

1.5) Gregory Wawro a Eric Schickler: relační zákonodárství

Přístupy Binder, Smithe a Kogera mohou být díky výše rozvedeným podobnostem zařazeny do jedné kategorie teorií, jež zdůrazňují především časovou tíseň a náklady, jež je nutno vyložit ze strany obstruujících senátorů na provedení filibusteru. Jako hlavní nástroj, jak změnit procedurální prostředí, slouží především návrh formální změny jednacího řádu. Gregory Wawro a Eric Schickler pak představují zástupce teoretického přístupu, který zasluhuje zařazení do diametrálně jiného výzkumného směru, který se vůči původním přístupům vymezuje a nabízí vysvětlení založené na značně odlišných argumentech.

První odlišnost je možno nalézt již v metodologickém postupu, který autoři využívají. Kniha *Filibuster: Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate* začíná a většinou svého obsahu se věnuje procedurálnímu prostředí Senátu v průběhu 19. století. Teoretický rámec je zde zformován v minulosti, aby byl následně aplikován na současnou politickou realitu, kde se má ukázat jeho případná validita. Wawro a Schickler jsou ostatně ve srovnání s předchozími zmíněnými autory přístupnější i možnosti propojit existenci filibusteru do větší míry se záměrem tvůrců Ústavy USA. Současná pravidla fungování Senátu jsou dle nich „*přinejmenším principiálně konzistentní s jejich [autorů Ústavy, pozn. JD] koncepcí Senátu jakožto hradby ochraňující menšiny a jako brzdy unáhleného konání.*“⁵⁴

Základem Wawrova a Schicklerova argumentu je teze, že procedurální prostředí Senátu není a ani historicky nebylo svázáno zděděnými pravidly, která je i pro odhodlanou většinu zákonodárců velmi obtížné změnit. Ve skutečnosti je největší zábranou vůči obstruktivnímu chování proměnlivost procedurálních prvků. Přílišné lpění na formálních pravidlech při zkoumání filibusteru neumožní pochopení reálného stavu, natož dynamiky změny procedurálního prostředí. Přílišně svazující pravidla by

⁵⁴ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 10.

byla pro Senát dle této teorie dokonce nežádoucí. Základní tezi autorů je přínosné v tomto případě citovat v plném rozsahu, jelikož bude v pozdějších kapitolách hrát důležitou roli:

„Tvrdíme, že malé těleso založené na kolektivní volbě nutně nepotřebuje rozsáhlou, explicitní procedurální infrastrukturu, aby mohlo vyhovět požadavkům na něj kladeným. V dlouhodobém horizontu se může vytvořit a být udržována sada sdílených, stabilních očekávání, která poslouží kolektivním zájmům tělesa i individuálním zájmům jeho členů stejně dobře a možná i lépe, nežli explicitní infrastruktura.“⁵⁵

Klíčovým pro analýzu procedurálního prostředí Senátu tak v tomto případě není pochopení fungování jednacího řádu, nýbrž zkoumání předpokladů, které si senátoři uchovávají o chování sebe a svých kolegů. Přirozeným důsledkem takového přístupu je pak vnímání vývoje způsobu projednávání záležitostí na půdě Senátu jako postupného, dlouhodobého procesu založeného na posunech v chápání norem, přijímání nových precedentů a změnách očekávání samotných senátorů.

Zároveň však Wawro se Schicklerem uznávají, že pravidla v průběhu historie začala být postupně více formalizována a kodifikována do jednotlivých pravidel jednacího řádu. Tento trend je způsoben dvěma faktory: nárůstem počtu senátorů a exogenními šoky.⁵⁶ Vzhledem k tomu, že klíčovými faktory omezujícími obstruktivní chování senátorů jsou příklon k normám a plnění očekávání, která o svém vzájemném chování senátoři mají, je logické, že takováto forma interakcí bude lépe fungovat v Senátu, který má menší počet členů a umožňuje tak vytvoření mnohem silnějších vzájemných vazeb. První Senát, který se sešel v roce 1789, měl pouze 26 členů.⁵⁷ Dnešního počtu 100 senátorů bylo dosaženo až roku 1959. Vzhledem k velkému zvýšení členstva na přelomu 19. a 20. století, kdy se počet senátorů zvětšil během dvou dekád o 30 %, ⁵⁸ se poměrně náhle stalo výrazně obtížnějším udržovat se všemi kolegy úzký osobní kontakt, který by umožňoval trvalé udržování neformálních norem. Růst počtu senátorů tak poskytuje možné vysvětlení, proč se charakter procedurálního

⁵⁵ Tamtéž, s. 11.

⁵⁶ Tamtéž, s. 11.

⁵⁷ Birth of the Nation: The First Federal Congress 1789-1791. (2004). *First Federal Congress Project* [online]. Dostupné z: <https://www.gwu.edu/~ffcp/exhibit/p1/members/>.

⁵⁸ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 186-187.

prostředí postupně začal v této éře transformovat natolik, až došlo roku 1917 ke kodifikaci Pravidla XXII, které umožnilo prostřednictvím *cloture motion* ukončit debatu.

Jako příklady exogenních šoků pak mohou posloužit volební výsledky. Například na základě voleb roku 1958 do horní komory zasedl velký počet nově zvolených liberálních aktivistických senátorů, kteří neměli trpělivost s původními normami, ani tak silný zájem kultivovat se svými kolegy osobní vztahy. Podobně klíčové byly volby roku 1994, ve kterých po relativně dlouhé době voliči přičklí Republikánské straně senátní většinu a odstartovaly novou éru velmi silné stranické polarizace. Sean Theriault hlavní důvod odlišného přístupu nových republikánských senátorů nastoupivších do horní komory po těchto volbách připisuje skutečnosti, že značná část z nich byli původně členové Sněmovny reprezentantů spojení s budoucím *Speakerem* Sněmovny reprezentantů Newtem Gingrichem, který byl zastáncem většinového přístupu k procedurálním otázkám ještě ve větší míře, než jeho předchůdci.⁵⁹

Souhrnně tento procedurální rámec založený na vzájemném kontaktu a spoléhání se na precedenty a normy více než na formální pravidla autoři nazývají *relačním zákonodárstvím*. V takovém systému, vycházejícím z přístupu k senátorům jakožto racionálním aktérům, slouží filibuster především k odhalování informací o individuálních postojích senátorů v dané otázce.⁶⁰ Klíčovým faktorem, který předchází teorie neberou v potaz nebo se jím zabývají pouze okrajově, je síla významu dané otázky pro senátory. Pokud je pro menšinovou koalici některý z projednávaných bodů klíčovým, budou odhodláni obstruovat déle, s větší intenzitou a za použití všech dostupných nástrojů. Za předpokladu, že většina bude ke schválení návrhu odhodlána menší měrou, dá se předpokládat, že návrh selže. Typickým dokladem tohoto tvrzení je úspěšnost jižanských senátorů v blokování legislativy týkající se rozvolnění systému otroctví před vypuknutím Občanské války. Ačkoliv před rokem 1860 zástupci otrokářských států v horní komoře tvořili numerickou menšinu, jejich odhodlání

⁵⁹ Theriault tvrdí, že Gingrich „otrávil“ budoucí senátory svým názorem na vztah legislativních většin a menšin a jakmile tito nastoupili do horní komory, podobné zvyklosti začali prosazovat i tam. Autor pro ně používá označení „*Gingrich Senators*“. Viz THERIAULT, Sean. (2008). *Party Polarization in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 202-212.

⁶⁰ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 38-41.

zachovat institut otroctví nedotčený bylo tak velké, že se drtivou většinu podobných návrhů dařilo blokovat.⁶¹

Přístup Wawra a Schicklera je též diametrálně odlišný s ohledem k problematice procedurální změny a návrhů reforem. Formálním změnám pravidel je zde samozřejmě věnována nezanedbatelná pozornost, avšak minimálně stejná pozornost je věnována neformálním ustanovením a precedentům. Senátoři si uvědomují, že musí při každém rozhodnutí o případném filibusteru vzít v potaz, že nepsané zdroje determinující způsob projednávání záležitostí dávají potenciálně i většině 51 senátorů do rukou nástroj, jak prosadit svou vůli. Pokud většina využije proti obstruující menšině hrozbu takovéto změny skrze procedurální „revoluci“, menšinová koalice ve většině případů ustoupí. Výjimkami jsou záležitosti, ve kterých jsou obstruující senátoři více odhodláni držet se svých pozic než jejich oponenti, a filibustery, které se konají koncem zasedání daného Kongresu. V takových situacích jsou náklady pro menšinu na provedení filibusteru mnohem menší a hrozba „reformy revolucí“ není tolik přesvědčivá.⁶² V jednom z později publikovaných článků na základě výzkumu sponzorování reformních návrhů také docházejí k závěru, že Binder a Smith pravděpodobně přikládali příliš malý význam vysvětlení pozice senátorů vůči existenci filibusteru skrze jejich principiální postoje; ukazují, že senátoři, kteří již znovu nekandidují a mohou tak své politické zájmy dát stranou, stojí signifikantně častěji proti reformním návrhům, které by filibuster měly omezit. To samé pak platí pro senátory, kteří v instituci působí po několik volebních období. Déle trvající mandát předpovídá senátorovi menší pravděpodobnost, že by volal po nutnosti radikálních změn. Jelikož principiální postoje zákonodárců nelze změřit, jeví se sponzorování reformních návrhů při jejich předkládání jako dobré substituční měřítko.⁶³

Teoretický rámec Wawra a Schicklera předpokládá, že k reformě revolucí může dojít, pokud budou principy relačního zákonodárství ještě více oslabeny a legislativní většina v Senátu bude silně odhodlána prosadit některý z bodů své agendy. Ve chvíli, kdy jsou neformální normy do značné míry ignorovány a menšina necítí nutnost své obstrukční chování omezovat, může se většina uchýlit ke změně těchto precedentů bez nutnosti sestavit dvoutřetinovou koalici nutnou k formální změně pravidel. Použitím

⁶¹ Tamtéž, s. 162.

⁶² Tamtéž, s. 18-19.

⁶³ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2011). What the Filibuster Tells Us About the Senate. In: *Forum*, Vol. 9, No. 4, Article 11, s. 9-11.

této krajní možnosti odhalí informaci o svém odhodlání přestat se norem držet, pokud tak druhá strana též nečiní. Vzhledem k vývoji, kterým senátní procedury prošly v prvních letech druhé dekády 21. století, se závěry této teorie jeví jako obzvláště přesvědčivé.

Slabinou Wawrovy a Schicklerovy teorie je velmi malé zohlednění stranické polarizace a role politických stran vůbec. Tato skutečnost souvisí se zdrojem, ze kterého při tvorbě svého modelu autoři vycházeli. Základem jim byla teorie pivotální politiky, kterou roku 1998 prezentoval Keith Krehbiel. Ta je do značné míry založena na principech teorie racionální volby a jako aktéry definuje jednotlivé zákonodárce, kteří mají zafixovaný ideální bod na politickém spektru, který reprezentuje jejich preference. Schválení projednávaného bodu v tomto modelu nastane, pokud výsledek představuje ideologickou pozici, která je v bezprostřední blízkosti 51. senátora, jehož hlas je rozhodující: proto je tento zákonodárce nazýván pivotem. V případě použití filibusteru, kdy je k ukončení debaty třeba třípětinové většiny, se pak pivotem stává 60. senátor.⁶⁴ Stranická příslušnost v tomto modelu nemá místo. Wawro a Schickler do značné míry Krehbielův základní model upravují pro své potřeby, s problematikou stranické polarizace se však vyrovnávají pouze minimálně. V závěru varují, že procedurální boje týkající se nominací soudců, které v době psaní knihy probíhaly (viz Kapitola 2), mohou dále eskalovat, pokud stranická polarizace zůstane takto intenzivní.⁶⁵ Bohužel však nekonstatují, zda je polarizace doprovodným symptomem procedurálního vývoje, nebo vzniká z naprosto jiných příčin.

I přes malou pozornost věnovanou stranické polarizaci poskytuje teorie Wawra a Schicklera teoretický rámec, který nejpřesvědčivěji vysvětluje procedurální změnu v rámci Senátu ve všech jejích aspektech, tj. v ohledu k formálním pravidlům, normám i precedentům. Zbylé části této práce proto ve většině případů budou vycházet z pozic této teorie. V poslední kapitole pak bude podrobena konfrontaci se současným procedurálním prostředím stejně jako ostatní teoretické směry. Předtím je však nutno představit ve stručnosti historický vývoj, kterým Senát z hlediska svého vnitřního fungování především ve 20. století prošel.

⁶⁴ KREHBIEL, Keith. (1998). *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press, s. 21-28.

⁶⁵ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 264.

2) Historický vývoj filibusteru a procedurálního prostředí Senátu

2.1) Počátky filibusteru

Legislativní obstrukce existují jako nástroj využívaný zákonodárci již od starověku. Robert Byrd jako nejranější verifikovatelný případ obstrukčního chování označuje epizodu zaznamenanou Plútarchem, kdy Marcus Porcius Cato svým dlouhým projevem v Senátu Římské republiky docílil zablokování kandidatury Gaia Julia Caesara na post jednoho z konzulů. Cato řečnil tak dlouho, dokud shromáždění nebylo rozpuštěno *sine die* a nemohlo tak o Caesarově zájmu kandidovat rozhodnout.⁶⁶

V případě Senátu Spojených států se o obstrukčním chování v některých zdrojích také mluví již v éře, kdy se horní komora sešla na své první schůzi. Byrd za první záměrné použití dlouhých projevů za účelem odložení projednání některé záležitosti považuje debatu v 1. Kongresu o umístění hlavního města Spojených států.⁶⁷ Neposkytuje však žádný standard, podle kterého by se měly jednotlivé případy soudit. Zvláště koncem 18. a v průběhu 19. století nebyly mnohahodinové květnaté projevy nutně symptomem obstrukčního chování; často představovaly jednoduše důkaz rétorických schopností jednotlivých řečníků, kteří měli zájem na tom, aby se jejich projevy ke klíčovým otázkám své doby zapsaly do dějin. Vzhledem k tomu, že jedním z definujících prvků procedurálního prostředí Senátu je absence požadavku na relevantnost projevů k právě projednávané otázce (*germaneness*), používali senátoři často poskytnutý prostor pro politická prohlášení, která sice neměla vůbec nic společného s daným bodem programu, ale svými autory byla považována za natolik důležitá, že musela být zahrnuta v *Congressional Record*.⁶⁸

Vzhledem k výše uvedenému je především v historických případech často obtížné identifikovat, kdy již lze zdlouhavé projednávání některého z bodů programu možno označit za filibuster. Jak podotýká Richard Beth v jedné z výzkumných zpráv *Congressional Research Service*, filibuster je velmi obtížné empiricky uchopit

⁶⁶ BYRD, Robert C. (1991). Cit. d., s. 93.

⁶⁷ Tamtéž, s. 94.

⁶⁸ Do roku 1873 se publikace jmenovala *Congressional Globe*. Extrémním případem rétora je v tomto ohledu senátor John Randolph (Democratic-Republican, VA), jehož rétorické aktivity na půdě Senátu historikové Neill MacNeil a Richard Baker popisují takto: „Den po dni vcházel do jednacího sálu Senátu, často s párem loveckých psů u nohou, a kázal svým kolegům po celé hodiny o čemkoliv, co mu zrovna přišlo na mysl. V tirádách někdy tak divokých, že vyvolávaly otázky o jeho přítomnosti, si Randolph očividně užíval hanobení svých mnoha nepřátel, a nikoho ne více než prezidenta Johna Quincy Adamse. Randolphovo zesměšnění Adamsova státního sekretáře Henryho Claye ho donutilo vyzvat ho [Randolpha, pozn. JD] na souboj.“ Viz MACNEIL, Neil, BAKER, Richard. (2013). Cit. d., s. 305.

především proto, že není zakotven v žádných pravidlech, která by jeho průběh řídila. Namísto toho možnost tento nástroj použít vyplývá z absence pravidel, která by významněji limitovala individuální práva senátorů.⁶⁹

S problémem identifikace a sestavení seznamu případů, kdy došlo k filibusteru, se nejdetailněji vyrovnává Koger. Ten na základě zkoumání všech projevů a procedurálních hlasování sestavuje systém, na základě kterého každému bodu programu přiděluje skóre dle toho, kolikrát při jeho projednávání došlo k některému ze způsobů, jimiž lze filibuster provádět. (projevy, návrh na odročení jednání, atd.) Jako hranici pak určuje hodnotu skóre 4: pokud jsou u některého z programových bodů obstrukční nástroje použity ve 4 a více případech, jedná se o filibuster.⁷⁰ Takto sestavený seznam filibusterů během historie Senátu je prozatím tím nejvíce vyčerpávajícím, který je k dispozici.

První verze jednacího řádu byla schválena ihned po ustavení prvního kvóra na půdě Senátu v roce 1789. Tento soubor pravidel obsahoval tzv. *previous question motion*, což byl návrh přerušit současnou debatu a okamžitě se vrátit k projednávání předchozího bodu programu. Jelikož o tomto návrhu nebylo možné debatovat a vyžadoval okamžité hlasování, při kterém ke schválení stačila nadpoloviční většina přítomných, je často chápán jako prostředek, kterým bylo možno ukončit filibuster. Když následně pravidla Senátu procházela roku 1806 první revizí, byly všechny zmínky o *previous question motion* vypuštěny na popud viceprezidenta Aarona Burra,⁷¹ který návrh na změnu pravidel pronesl ve svém projevu, kterým se při své rezignaci se Senátem loučil.⁷² Senát si tak dle tohoto úhlu pohledu sám upřel jediný prostředek, jak zabránit neomezenému debatování, a nechtěně tak nechal vzniknout nástroji, který se následně postupně stal terčem neutuchající kritiky.

⁶⁹ BETH, Richard S., HEITHUSEN, Valerie. (2013). Filibusters and Cloture in the Senate. *Congressional Research Service* [online], 31. 5. 2013, s. 1.

⁷⁰ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 57-58. Pro detailní informace o udělování obstrukčního skóre viz tamtéž, s. 49-53.

⁷¹ Viceprezident Spojených států z Ústavy oficiálně předsedá jednáním Senátu, ačkoliv právo hlasovat má pouze v případě, kdy je hlasování nerozhodné. Pokud viceprezident není přítomen, je určen tzv. president pro tempore, tj. senátor, který funkci předsedajícího zastává. President pro tempore následně může tuto funkci delegovat na kteréhokoliv z ostatních senátorů. Viz *Ústava Spojených států amerických*, dostupné z: <http://www.usconstitution.net/const.pdf>. [cit. 12. 5. 2016]

⁷² ARENBERG, Richard A., DOVE, Robert B. (2012). Cit. d., s. 5. Loučení se Senátem bylo pro Burra o to těžší, že tou dobou čelil obvinění z vraždy Alexandera Hamiltona, kterého o rok dříve smrtelně postřelil při nelegálním duelu.

V realitě však *previous question motion* nesloužila senátorům jako instrument omezení práva debatovat o návrzích. Skutečný účel tohoto pravidla prezentoval Thomas Jefferson, první viceprezident a předsedající Senátu, v manuálu parlamentní praxe, který sestavil jako vzor, podle něhož byl později vytvořen jednací řád. *Previous question* podle něj měla být použita v případech „*kdy je přednesen návrh delikátního charakteru týkající se vysoce postavených osob, nebo takový, jehož diskutování může přivést do popředí postřehy, jež mohou mít škodlivé důsledky.*“⁷³ Neměla tedy sloužit jako prostředek ochrany práva menšin debatovat, nýbrž jako ochranný mechanismus proti předkládání příliš kontroverzních témat na půdě Senátu. Navíc tento instrument prakticky vůbec nebyl využíván, mezi lety 1789-1806 je zdokumentováno pouze 6 případů, kdy o něm bylo hlasováno.⁷⁴ Existenci a následnému zrušení *previous question motion* by proto s ohledem k procedurálnímu vývoji Senátu neměl být přikládán tak zásadní význam, jak se tomu často děje. Naopak je klíčové určit, odkdy je vůbec možno datovat dějiny filibusteru.

2.2) 19. století – tradiční filibuster a první precedenty

Za první výskyt filibusteru na půdě Senátu se v drtivé většině studií považuje obstrukce projednávání bankovního zákona (*Bank Bill*) roku 1841.⁷⁵ Tento návrh byl klíčovou součástí agendy senátních Whigů vedených Henry Clayem (W-KY), narazil však na nesmiřitelný odpor demokratických senátorů v čele s Thomasem H. Bentonem (D-MO), který oponenty návrhu koordinoval. Kromě dlouhých projevů jednotlivých senátorů navrhli Demokráté též několik desítek dodatků, přičemž u každého z nich si vyžádali jmenné hlasování, jehož provedení trvalo nezanedbatelnou dobu a navíc umožnilo použít opakovaně taktiku mizejícího kvóra.⁷⁶ Bankovní zákon zůstal na první pozici kalendáře projednávání agendy několik týdnů, během nichž Clay několikrát po sobě vyhrožoval menšině schválením změny pravidel, která by zavedla pevné časové limity na senátorské projevy a zabránila neomezenému používání dalších obstrukčních nástrojů. Až na základě přímé hrozby zrušení možnosti filibusteru Bentonova koalice senátorů nakonec ustoupila.

⁷³ JEFFERSON, Thomas. (1993). *A Manual of Parliamentary Practice for the Use of the Senate of the United States*. Washington D.C.: Government Printing Office, 58-59.

⁷⁴ FISK, Catherine, CHEMERINSKY, Erwin. (1997). The Filibuster. In: *Stanford Law Review*, Vol. 49, s. 188

⁷⁵ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 72.

⁷⁶ MACNEIL, Neil, BAKER, Richard. (2013). Cit. d., s. 307-308.

Na hodnocení filibusteru proti bankovnímu zákonu se dobře projevuje odlišnost mezi jednotlivými teoretickými přístupy. Binder a Smith vyzdvihují skutečnost, že Clay navrhl formální reformu pravidel jako preferovaný způsob prolomení filibusteru, po selhání této taktiky však byl nucen menšinou v čele s Bentonem ustoupit, ačkoliv pravděpodobně existovala nadpoloviční většina senátorů, která by reformu podpořila.⁷⁷ Wawro a Schickler však bankovní zákon zasazují do jiného kontextu. Podle nich formální změna pravidel ve skutečnosti nebyla cílem, ale pouze vyjednávacím prostředkem. Jelikož Clay věděl, že po ukončení debaty bude mít dostatek kladných hlasů ke schválení zákona, nepotřeboval prosazovat ustanovení, která by filibuster do budoucna znemožnila nebo velmi ztížila. Hrozba reformy společně s normami omezujícími obstrukční chování senátorů byla dostatečným prostředkem, jak menšinu přimět usednout k jednacímu stolu a vyjednat kompromis, proti kterému by již filibuster nebylo třeba použít.⁷⁸ Neshoda na komparativní důležitosti formálních reforem na jedné straně a hrozeb provedení změn skrze revoluční precedenty na straně druhé je *leitmotivem*, který provází zkoumání obstrukčního chování ve všech jeho etapách.

Pokud by měly být senátní procedury zkoumány pouze na základě formálních pravidel, bude celé devatenácté století působit dojmem absolutní stagnace. Jednací řád totiž mezi lety 1806-1917 neobsahoval žádné ustanovení, které by jakkoliv limitovalo právo senátorů debatovat tak dlouho, jak jim síly stačí, prezentovat smršť zdržujících dodatků a permanentně se dožadovat ustavení kvóra. Reálný sled událostí však byl o mnoho turbulentnější a permanentní boj mezi většinou a menšinou senátorů více než na pravidlech často závisel na jejich odlodlání trvat na své pozici.

Základní precedenty determinující principy debatování se vyvíjely od 20. let 19. století. Roku 1826 byla ustavena pravomoc předsedajícího vydávat závazná nařízení interpretující procedurální otázky a tvořit tak nové precedenty, které se následně stanou součástí senátní praxe. Tehdejší viceprezident John C. Calhoun v reakci na jeden z projevů výše zmíněného Johna Randolpha, ve kterém kritizoval prezidenta Johna Q. Adamse, odmítl Randolphovo prohlášení potrestat formálním napomenutím (*rule out of order*), čímž by mu bylo v této věci odebráno slovo pro porušení dekóra. Calhoun vydal nařízení, dle kterého viceprezident jako nečlen Senátu postrádal pravomoc takto omezit práva debatujících. Roku 1828 plénum Senátu odhlasovalo zrušení tohoto precedentu,

⁷⁷ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 74-75.

⁷⁸ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 73-76.

avšak zároveň zavedlo novou zásadu diktující, že proti jakémukoliv nařízení předsedajícího má každý senátor právo vznést námitku, na jejímž základě otázka musí být předložena k finálnímu a závaznému hlasování senátnímu plénu.⁷⁹ Z hlediska dalšího vývoje je tato událost klíčová; senátoři později ve změní precedencí naleznou mezery, díky kterým se jim otevře možnost nařízení předsedajících a jejich přehlasování použít jako alternativní cestu, jak zajistit procedurální změnu bez nutnosti použít zdoluhavý proces formální změny jednacího řádu.

Další precedent, který se později stal jedním z nejvýznamnějších prvků prosazování procedurální změny nekonvenčními způsoby, byl ustaven roku 1844. Při projednávání nominace Reubena Walwortha na nepřilíš významnou administrativní pozici v jurisdicki přístavu New York senátor John Berrien (W-GA) vznesl *motion to table* (požadavek odložit *ad acta*) vůči projednávání nominace. Když jeden z Walworthových podporovatelů začal o návrhu debatovat, prezident pro tempore Willie Magnum (W-NC) vydal nařízení deklarující, že *motion to table* je nedebatovatelný bod a hlasování o něm musí proběhnout bezprostředně po vznesení. Následně byl roku 1868 tento precedent kodifikován v jednacím řádu.⁸⁰

Motion to table se díky svému novému statusu nedebatovatelného bodu stala mocným nástrojem v rukou senátorů snažících se omezit filibustery, především ty, které měly formu předkládání bezpočtu často irelevantních dodatků k projednávané legislativě. Jak upozorňuje Christopher Davis ve zprávě *Congressional Research Service*, neexistuje žádný jiný procedurální nástroj (vyjma *unanimous consent agreement*), s jehož pomocí by bylo možné Senát donutit k okamžitému hlasování bez další debaty.⁸¹ Nevýhodou *motion to table* je však skutečnost, že se jedná o výslovně negativní nástroj. Ukončením debaty je daný bod programu permanentně vyřazen z projednávání na půdě Senátu. Většina proto nemůže tento nástroj použít např. pro ukončení debaty o návrzích, které má zájem schválit. Přesto však dodnes zůstává *motion to table* velmi cenným nástrojem v rukou většinového leadera.

V 50. letech 19. století se filibuster stal preferovanou zbraní jižanských senátorů v boji proti omezení či zrušení otroctví. Symbolem těchto snah se stal John C. Calhoun,

⁷⁹ FISK, Catherine, CHEMERINSKY, Erwin. (1997). Cit. d., s. 190.

⁸⁰ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 67-68.

⁸¹ DAVIS, Christopher M. (2015). The Amending Process in the Senate. *Congressional Research Service* [online], 15. 3. 2013, s. 4.

který se roku 1845 vrátil do Senátu po krátké službě na postu státního sekretáře (*Secretary of State*). Calhoun se zapsal do dějin této epochy jako pravděpodobně největší obránce filibusteru coby hráze ochraňující menšinu před tyraníí většiny prostřednictvím možnosti neomezeně debatovat. Tento svůj názor prosazoval již od doby, kdy na půdě Senátu bojoval s Clayem o osud bankovního zákona v roce 1841, s narůstajícím napětím ohledně otroctví a práv států Unie však jeho rétorika začala zaznívat čím dál hlasitěji. Filibuster podle něj měl „zabránit jakémukoliv jednomu zájmu, nebo kombinaci takových zájmů, v použití moci vlády za účelem sebeobohacení na úkor jiných.“⁸² Ačkoliv Calhoun zemřel již roku 1850 a nedožil se tak tragické kódy debat o otroctví ve formě krvavé občanské války, jeho ospravedlnění využití filibusteru i později posloužilo jižanským senátorům v jejich boji proti udílení dodatečných práv Afroameričanů, i když od roku 1865⁸³ již permanentně svobodných.

Při projednávání extrémně polarizující otázky otroctví se v Senátu též ukázal další rozměr filibusteru: používání obstrukcí za účelem vyhnout se jakékoliv debatě. Koger upozorňuje na projednávání několika rezolucí navržených demokratickými senátory podporujícími otroctví v květnu 1860, nedlouho před vypuknutím politické krize vedoucí k občanské válce. Jejich republikánští oponenti se stavěli jednoznačně proti otroctví, ale v napjaté atmosféře hrozícího odtržení jižních států nechtěli být donuceni k jasnému hlasování proti otroctví, které by bylo zaneseno v *Congressional Globe*. Za účelem politického krytí tak celkem šestkrát během relativně krátké doby republikánští senátoři využili mizející kvórum, aby se hlasování vůbec nemohlo konat.⁸⁴ Tato epizoda ukazuje, že filibuster již v jeho prvopočátcích není možno chápat ve zjednodušené formě jako používání dlouhých projevů pouze za účelem zastavit cestu daného návrhu legislativním procesem.

Druhá polovina 19. století je specifická též narůstající agendou, se kterou se Senát musel potýkat. Během občanské války byla přijata řada zákonů, které rozšířily působnost federální vlády, především ve finančních záležitostech. Federální daň z příjmu sice byla zavedena pouze po dobu trvání války a následně vypršela, ostatní daně se však s přijetím zákona o státních příjmech (*Internal Revenue Act*) roku 1862 staly permanentním zdrojem financí pro federální programy. Stejně tak již nikdy

⁸² BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 57.

⁸³ Emancipační proklamace prohlásila otroky svobodnými již roku 1863, permanentním však tento stav byl učiněn až ratifikací 13. dodatku Ústavy o dva roky později.

⁸⁴ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 68.

nepřestal v nějaké formě existovat úřad zodpovědný za výběr daní (*Bureau of Internal Revenue*), odpovědný za výběr daní na celém území Spojených států.⁸⁵ Federální vláda tak disponovala od druhé poloviny století dříve bezprecedentním objemem finančních prostředků, na jejichž základě mohla uvádět v život skrze legislativu celou řadu nových iniciativ. Tento vývoj je klíčový i pro procedurální vývoj Kongresu, potažmo Senátu. Vedl k nárůstu počtu projednávaných zákonů a nominací, čímž menšina získala více příležitostí, při kterých je možno použít filibuster. Binder a Smith upozorňují, že i když se filibuster netýkal zdaleka všech zákonů, které na půdu Senátu doputovaly, čas se přesto stal o mnoho vzácnější komoditou. Každý senátor se při projednávání jakéhokoliv bodu mohl dožadovat jmeného hlasování, které nemusí být nutně obstrukční taktikou, nicméně zabírá nezanedbatelné množství času.⁸⁶

2.3) Procedurální bitvy přelomu 19. a 20. století

V poslední čtvrtině 19. století se terčem filibusterů stávaly především zákony pojící se k politickému vyrovnání se s nedávno ukončenou poválečnou Rekonstrukcí. Mezi lety 1877-1889 dokumentuje Koger celkem 22 senátních filibusterů, většinu z toho namířenou proti zákonům regulujícím volby a volební kampaně.⁸⁷ V tomto období nebylo neobvyklé, když filibuster začal okamžitě poté, co se Senát sešel v novém složení na začátku nového Kongresu, jak se tomu stalo například roku 1881.⁸⁸

Velmi významných procedurálních změn doznal Senát v éře, kdy jeho jednání *de facto* kontrolovala neformální skupina senátorů tvořících tzv. velkou pětku. Jejimi členy byli Nelson Aldrich (R-RI), William Allison (R-OH), Orville Platt (R-CT), Eugene Hale (R-ME) a John Spooner (R-WI). List *New York Times* roku 1910 při rezignaci

⁸⁵ MCPHERSON, James. (1988). *Battle Cry of Freedom: The Civil War Era*. Oxford: Oxford University Press, s. 447-448.

⁸⁶ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 66.

⁸⁷ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 72. Po zrušení otroctví se stalo hlavním cílem zákonodárců reprezentujících státy bývalé Konfederace maximální omezení volebních práv Afroameričanů skrze zákony schvalované státními zákonodárnými sbory. Prioritou na federální úrovni proto pro senátory bylo blokování zákonů, které by v této oblasti jakkoliv rozšířily pravomoc federální vlády. Detailně o diskriminačních zákonech viz např. WORMSER, Richard. (2003). *The Rise and Fall of Jim Crow*. New York: St. Martin's Press, 203 s..

⁸⁸ Vzhledem k tehdejšímu systému volby senátorů nepřímými zákonodárnými sbory jednotlivých států často při ustavující schůzi Senátu v březnu ještě nebylo jasné, který z kandidátů do daného křesla zasedne. Díky prakticky rovnému počtu hlasů mezi Demokraty a Republikány tak v prvních dnech Senátu v roce 1881 nebylo jasné, která ze stran bude disponovat většinou. Demokraté a Republikáni proto střídavě po několik týdnů blokovali projednávání jakéhokoliv bodu, jelikož většinová strana získává právo dosazovat předsedy legislativních komisí a administrativní pracovníky. Tento filibuster střídavě vedli Demokraté a Republikáni prakticky po celý rok 1881, definitivní rozdělení postů v komisích proběhlo až na konci října. Detailně viz KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 72-73.

posledního z pěti označil éru dominance těchto mužů v Senátu za „*epochu parlamentní historie, která s nimi umírá*“ a ve které panovalo „*vůdcovství bez precedentu a pravděpodobně bez následovnictví*.“⁸⁹ *De facto* kontrolu nad procedurami Senátu si získali skrze vlivné pozice v rámci parlamentních komisí a stranických postů a plnili tak funkci senátních leaderů, což jsou posty, které byly formálně ustanoveny až v průběhu 20. století.

Z hlediska procedurálního vývoje byl nejdůležitějším členem velké pětky Nelson Aldrich, který měl za úkol v rámci skupiny navigovat návrhy zákonů v rámci republikánské agendy legislativním procesem. Z této pozice během trvání svého mandátu dal vzniknout některým z nejvýznamnějších precedentů senátních procedur, které jsou relevantní dodnes.

Klíčový střet se udál při pokusu Republikánů prosadit v roce 1890 zákon o federálních volbách (Federal Elections Bill), který měl zavést některé základní standardy při administraci volebních klání a dát federální vládě do rukou alespoň nějaké nástroje, jimiž by se ustanovení dala vymáhat v rámci soudní moci.⁹⁰ Zákon byl očividně namířen proti státům bývalé Konfederace, ve kterých byly přijímány všechny možné kroky, které by napomohly zmenšení politického vlivu Afroameričanů a odebrání jejich stále relativně nedávno nabytého volebního práva. Filibuster proti volebnímu zákonu proto byl dle očekávání prakticky ihned po předložení návrhu zahájen ze strany jižanských Demokratů.

Do čela obstruujících demokratických senátorů se postavil Arthur Poe Gorman (D-MD), který v návrhu spatřoval protijížanský krok který „*zničí suverenní práva států, zvrátí smysl federální soudní moci a přinese s sebou svár, krveprolití a diktaturu*.“⁹¹ Pod jeho vedením oponenti zákona začali zdržovat jeho projednávání zdlouhavými projevy, na což Aldrichem vedení Republikáni odpověděli několikanásobným odmítáním hlasovat pro odročení schůze na další den, čímž donutili Senát zasedat 24 hodin denně po dobu několik dní s cílem Demokraty vyčerpat. Tento pokus však selhal ve chvíli, kdy

⁸⁹ Passing of the „Big Five“ Who Ruled the Senate. (1910). *The New York Times*, 24. 4. 1910, s. 52.

⁹⁰ Do volebních místností by dle zákona museli být vpouštěni pozorovatelé jmenovaní Kongresem, finálním arbitrem toho, zda se udál volební podvod, by pak byly federální soudy, nikoliv soudy členských států Unie. Detailně o jednotlivých ustanoveních a jejich kýžených důsledcích viz WELCH, Richard. (1965). The Federal Elections Bill of 1890: Postscripts and Prelude. In: *The Journal of American History*, Vol. 52, No. 3, s. 511-526.

⁹¹ Citováno v WELCH, Richard. (1965). Cit. d., s. 514.

se na začátku ledna 1891 podařilo úspěšně použít mizející kvórum a schůzi tak *sine die* ukončit.⁹²

Frustrovaný Aldrich se následně rozhodl pro revoluční krok a přednesl návrh na zavedení *cloture motion*, která by umožnila okamžité ukončení debaty na základě kladného hlasování nadpoloviční většiny senátorů. Bylo jasné, že proti tomuto návrhu Demokráté budou obstruovat s ještě větší vehemencí, než v případě volebního zákona. Aldrich proto menšinu varoval, že je ochoten využít interpretativní nařízení předsedajícího viceprezidenta Levi Mortona k vytvoření nových precedentů, které by filibuster proti změně pravidel zastavily. O století později se tomuto procedurálnímu nástroji začne přezdívat „*nuclear option*“ vzhledem ke svému revolučnímu charakteru.⁹³

Přes všechny Aldrichem učiněné kroky nakonec jak návrh změny pravidel, tak zákon o federálních volbách, neuspěly a byly z programu jednání staženy. Binder a Smith toto selhání vysvětlují jako důsledek zděděných pravidel, které znemožnily změnu pravidel a následně i zákon schválit.⁹⁴ Tato interpretace však úplně vynechává důležitost hrozby prosazení změny pravidel novým precedentem. Wawro a Schickler nabízejí alternativní interpretaci: změna pravidel prostřednictvím interpretativního nařízení předsedajícího dle nich měla potenciál být dostatečnou hrozbou, jak donutit Demokraty ustoupit, pokud by Aldrich mohl jasně deklarovat, že disponuje nadpoloviční většinou senátorů, kteří by volební zákon nakonec schválili. Na to však již bylo pozdě, jelikož Gorman a jeho spojenci přesvědčili několik demokratických senátorů, aby se postavili proti volebnímu zákonu, výměnou za což je Demokráté podpoří v hlasování o nesouvisejícím zákoně o cenách stříbra (*Silver Purchase Act*). Řada členů Senátu měla v tomto cenném kovu investované nemalé finanční prostředky

⁹² KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 74.

⁹³ Mechanismus funguje následovně: během probíhající debaty senátor podporující konec filibusteru přednese procedurální poznámku, že další debata je nepřipustná a musí být ukončena. Pokud je předsedající sympatizantem podporovatelů (což byl Mortonův případ), vydá nařízení, které další debatu zakazuje. Oponeni návrhu mají právo následně proti tomuto rozhodnutí vznést protest, který je debatovatelný. Většina však má proti protestu právo vznést *motion to table*, o které již debatovat nelze a je schvalitelná nadpoloviční většinou bez možnosti filibusteru. Pokud je *motion to table* schválena, formálně vzniká nový precedent, kterým se předsedající v budoucnu musí řídit, dokud tento není znovu reinterpretován stejným mechanismem, nebo formální změnou jednacího řádu. Viz WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 78-79.

⁹⁴ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 75.

a tento zákon pro ně byl důležitější, nežli federální dohled nad volbami. Aldrich tak přišel o svou většinu ještě dříve, než si hlasování o změně pravidel mohl vynutit.⁹⁵

Interpretace Wawra a Schicklera se jeví jako přesvědčivější vzhledem ke skutečnosti, že hrozby revoluční změny procedur skrze precedenty, které by ukončily filibuster, se následně během celého 20. století mnohokrát opakovaly a v roce 2013 pak konečně jedna z nich byla splněna, i když v oslabené formě. Binder a Smith nepřisuzují této epizodě důležitost, která se následně během dalšího vývoje prokázala. Svým rozhodnutím pokusit se o reformu nařízením Aldrich ukázal svým nástupcům v čele senátní většiny potenciální cestu, jak revolučně změnit procedurální prostředí Senátu bez toho, aby museli čelit filibusteru sebeodhodlanější menšiny.

První dekádou 20. století začíná éra, kdy se užívání filibusteru stávalo čím dál častějším a především bylo namířeno proti návrhům, které na sebe přitahovaly značnou pozornost nejen politických elit, ale i široké veřejnosti. Skupinky obstruujících senátorů svou stupňující se snahou chránit svá menšinová práva skrze filibuster připravovaly půdu pro první zásadní procedurální změnu práva debatovat kodifikovanou v jednacím řádu po více jak století. Ještě předtím však došlo k epizodě, která způsobila méně viditelnou, ale přinejmenším stejně významnou změnu.

Roku 1908 byl Aldrich odhodlán prosadit zákon o měnové politice (*Aldrich-Vreeland Currency Act*), který měl za cíl přijmout kroky k zabránění další finanční panice podobné té, která nastala o rok dříve. Zákon se těšil široké podpoře a bylo jasné, že pro jeho přijetí existuje nadpoloviční většina senátorů. Stejně tak očividné však bylo, že návrh bude čelit filibusteru ze strany jednoho z nejznámějších senátorů této éry, který v Senátu zanechal tak hlubokou stopu, jako málokterý z jeho kolegů. Jméno tohoto senátora je Robert La Follette Sr. (R-WI)

La Follette byl již z dřívější doby znám jako neúnavný obhájce práva senátních menšin a často filibustery používal i v případech, kdy se k němu nepřidal vůbec žádný ze zbylých zákonodárců. V roce 1908 se mu podařilo poskládat malou skupinku progresivních senátorů, kteří Aldrichův zákon považovali za „*dar pro finančnickou elitu*.“⁹⁶ Dne 29. května se chopil slova s odhodláním mluvit tak dlouho, dokud mu na to budou stačit síly. Ve svém projevu otevřeně urážel své kolegy často osobními útoky a

⁹⁵ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 80-87.

⁹⁶ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 4.

v jednom momentu dramaticky deklaroval, že se ho někdo v jednacím sále pokusil otrávit.⁹⁷ Přes všechny snahy však po více jak 18 hodinách mluvení předal slovo svým kolegům a po několika dalších hodinách filibuster skončil.⁹⁸ Aldrichovi se následně podařilo bez problémů zajistit schválení zákona.

Kromě barvitého příběhu pro historická pojednání však skýtá projednávání měnového zákona i jiný důsledek, který je klíčový pro další osudy filibusteru. La Follette si totiž přednesení svého projevu ulehčoval tím, že se opakovaně dožadoval ustavení kvóra. Při jmenném hlasování zjišťujícím přítomnost kvóra nemusel mluvit a mohl si tak dopřát dočasný odpočinku. Aldrich byl však odhodlán učinit filibuster co nejobtížnějším a rozhodl se prostřednictvím založení nových precedentů změnit dosavadní praxi.

Změna proběhla ve dvou aspektech procedur. Zaprvé předsedající deklaroval, a hlasování Senátu následně potvrdilo, že mezi dvěma žádostmi o ustavení kvóra musí proběhnout *business*.⁹⁹ Tím pádem již senátoři v budoucnu neměli možnost používat tento nástroj ke krátkému odpočinku během svých projevů a tradiční filibuster se stal mnohem náročnějším na fyzické schopnosti jednotlivých zákonodárců. Druhým precedentem, který plénum svým hlasováním stvrdilo, bylo nové právo předsedajícího započítávat při hlasování o přítomnosti kvóra i ty senátory, kteří jsou fyzicky přítomni v jednacím sále, avšak odmítají se při vyvolání svého jména přihlásit. Aldrich tak úspěšně znemožnil budoucím senátorům používat do té doby velmi oblíbenou formu taktiky mizejícího kvóra prostřednictvím odmítání přihlásit se, pokud byli v jednacím

⁹⁷ Toto obvinění se poněkud ironicky následně ukázalo jako pravdivé: mléko z jeho sklenice bylo podrobeno chemické analýze, která prokázala přítomnost toxických bakterií v takové koncentraci, jež by La Folletta při vypití celého obsahu s velkou pravděpodobností zabila. Nikdy se však neprokázalo, zda bylo mléko otráveno záměrně, či bylo pouze zkažené. Viz THELEN, David P. (1976). *Robert M. La Follette and the Insurgent Spirit*. Boston: Little Brown, s. 64-65.

⁹⁸ I ukončení této epizody bylo značně netradiční. Poté, co La Follette domluvil, předal slovo v intencích senátorských práv svému spojenci, senátoru Thomasi P. Goreovi (D-OK), který byl od dětství stížen slepotou. Poté, co pronesl Gore svůj projev, slovo měl v pevný čas dle domluvy převzít další z La Follettových spojenců, William Stone (D-MO). Stone se však opozdil a ve smlouvenou hodinu se v jednacím sále nenacházel ani on, ani žádný další člen skupiny. Gore se vzdal svého slova, jelikož neměl možnost si nepřítomnosti všimnout a nikdo z přítomných senátorů mu o této skutečnosti neřekl. Aldrich se okamžitě chopil iniciativy, oznámil předsedajícímu, že se nikdo další nehlásí o slovo, debata je ukončena a o návrhu musí proběhnout okamžité hlasování. Díky Aldrichovu značně nekonvenčnímu postupu, který Robert Byrd nazval „ostrými taktikami“, se hlavní cíl, totiž zastavení filibusteru, podařil. Viz BYRD, Robert C. (1991). Cit. d., s. 110-111.

⁹⁹ Činnosti, návrhy a body, které se dají považovat za *business*, definuje oficiální kompendium senátních precedentů. Pokračování debaty se za *business* nepovažuje. Viz RIDDICK, Floyd R., FRUMIN, Alan S. (1992). *Riddick's Senate Procedure*. Washington D. C.: Government Printing Office, s. 1042-1043.

sále fyzicky přítomno.¹⁰⁰ V budoucnu tak k použití tohoto nástroje museli obstruující senátoři z prostor Senátu odejít.

Vývoj senátních procedur v poslední čtvrtině 19. století ukazuje na rostoucí ochotu většiny využívat změnu precedentů nebo hrozbu formální reformy pravidel jako nástroj, jak přivést obstruující menšinu zpět k jednacímu stolu, či v krajním případě procedurální prostředí skutečně změnit. Jak bylo zmíněno v teoretické části, nejdůvěryhodnějším vysvětlením tohoto vývoje je kombinace konstantního nárůstu senátní agendy přibližně od občanské války na jedné straně a stoupajícího počtu senátorů na straně druhé. Po přijetí Oklahomy do Unie roku 1907 horní komora měla již 92 členů, roku 1912 pak počet vystoupal na 96.¹⁰¹ Tyto dva faktory přiměly senátory přistupovat k času jako ke vzácnější komoditě, kterou je třeba strategicky využívat. Filibuster se tím pro odhodlanou menšinu stal do značné míry jednodušším, jelikož většině nezbývalo dost času, aby stihla kvůli každému návrhu, který se stal terčem filibusteru, vést opotřebovací válku. Zároveň se díky velkému počtu senátorů ztížilo praktikování relačního zákonodárství, jak ho definují Wawro a Schickler. Proto lze pozorovat na přelomu století zvýšený výskyt nových precedentů a přístupů k možnému omezení práv menšiny. Přesně dle předpokladů této teorie také nakonec eroze relačního zákonodárství způsobila nutnost dříve normami řízené chování více kodifikovat. Vzetí v potaz těchto faktorů umožňuje pochopit, proč roku 1917 došlo k první významné rekodifikaci jednacího řádu od roku 1806.

2.4) Zavedení mechanismu *cloture*

Na modifikaci Pravidla XXII jednacího řádu, která zavedla první formální mechanismus ukončení senátní debaty, je často nahlíženo jako na dějinný zvrat, který procedurální prostředí Senátu změnil do naprosto nové podoby. S tímto tvrzením se sice dá do značné míry souhlasit, v perspektivě 1. poloviny 20. století byl význam existence *cloture motion* spíše symbolický, než praktický. Reálného významu transformativního charakteru mechanismus *cloture* nabyt až ve druhé polovině století.

¹⁰⁰ MACNEIL, Neil, BAKER, Richard. (2013). Cit. d., s. 315. Definitivně se praxe počítání přítomných, avšak nehlasujících senátorů ustálila roku 1914, kdy bylo tehdy šest let staré rozhodnutí poprvé od té doby použito k ustavení kvóra a status precedentu jako právoplatného se tak potvrdil. Viz RIDDICK, Floyd R., FRUMIN, Alan S. (1992). Cit. d., s. 1057.

¹⁰¹ U. S. States Ranked by Statehood Date. (2016). *Worldatlas.com* [online]. Dostupné z: <http://www.worldatlas.com/aatlas/infopage/usasthod.htm>.

Pomyslnou poslední kapkou, která vyvolala nenávisť veřejnosti vůči filibusteru, bylo jeho úspěšné použití proti návrhu zákona o vyzbrojování obchodních lodí (*Armed Ships Bill*) z roku 1917, za jehož přijetí velmi aktivně lobboval prezident Woodrow Wilson. Projednávání na půdě Senátu začalo den poté, co se veřejnost dozvěděla o existenci tzv. Zimmermanova telegramu,¹⁰² debata byla proto sledována prakticky všemi médii a strhla na sebe pozornost veřejnosti.¹⁰³

I přes velmi širokou podporu zákona o vyzbrojování obchodních lodí v Senátu existovala skupina izolacionistů, kteří zákon jasně odmítali jako snahu zatáhnout Spojené státy do války, která se jich netýká. Do čela této skupiny se postavil tou dobou již nechvalně známý Robert La Follette. Filibuster proti tomuto zákonu, který začal 2. března, měl jiný charakter, než předchozí zmíněné, jelikož obstruující senátoři nevyužívali druhotných nástrojů, jako jsou požadavky na ustavení kvóra či navrhování dodatků. Vystačili si pouze s pronášením dlouhých projevů, jelikož si byli vědomi, že musí oddalovat hlasování pouze do data 4. března, které Ústava určuje jako konec zasedání Kongresu, po jehož uplynutí je automaticky zastaveno projednávání všech doposud neprohlášených bodů programu. Senátoři vedení La Follettem se po dva dny nevzdali slova, které jim nemohlo být nijak odebráno, a úspěšně protestovali vždy, když se jejich kolegové pokusili ustanovit pevné datum hlasování o zákoně prostřednictvím *unanimous consent agreement*. V momentě, kdy bylo podporovatelům zákona jasné, že lhůta uplyne bez hlasování, začali vést své vlastní projevy, aby La Follette alespoň v *Congressional Record* neměl k zákonu poslední slovo. V pravé poledne 4. března pak byla schůze Senátu ukončena a spolu s ní skončil i osud návrhu zákona.¹⁰⁴

Díky neschopnosti hlasovat o tomto klíčovém zákonu si Senát vysloužil doživotní nesmiřitelnou nenávisť Woodrowa Wilsona. List *New York Times* následující den otiskl prezidentovo prohlášení, ve kterém velmi expresivním jazykem deklaroval, že: „*Malá skupinka tvrdohlavých mužů, nereprezentujících žádný jiný názor, než svůj*

¹⁰² Německý ministr zahraničí Arthur Zimmerman v tomto kódovaném memorandu nabízel Mexiku část území Spojených států výměnou za jeho spojenectví ve válce. Spojené státy si po dekodování a zveřejnění zprávy tento čin vyložily jako provokaci přímé narušení Monroeovy doktríny. Viz Zimmerman Telegram. (2016). *Ourdocuments.gov* [online]. Dostupné z: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=60>.

¹⁰³ FISK, Catherine, CHEMERINSKY, Erwin. (1997). Cit. d., s. 197.

¹⁰⁴ BYRD, Robert C. (1991). Cit. d., s. 119-122.

*vlastní, učinila vznešenou vládu Spojených států bezmocnou a opovrženíhodnou.*¹⁰⁵ O týden později se rozhodl absenci legislativního základu ignorovat a obchodní loď nechal vyzbrojit i bez souhlasu Kongresu.

Celá epizoda Senátu přinesla bezprecedentní negativní publicitu a volání veřejnosti po reformách, které by opakování podobných situací zabránily. Tato skutečnost senátory donutila konečně najít kompromis přijatelný pro drtivou většinu svých kolegů. Nová horní komora se sešla na speciální schůzi 5. března, jmenovala komisi složenou z 10 senátorů za účelem prozkoumání možnosti reformy a následně senátor Thomas Martin (D-VA) sepsal rezoluci s návrhem revidovat Pravidlo XXII jednacího řádu a zavést tak speciální mechanismus k ukončení debaty, později nazvaný *cloture motion*. Tento mechanismus umožňuje ukončit debatu o jakémkoliv projednávaném návrhu za předpokladu, že jsou splněny všechny formální náležitosti v pravidle obsažené a ve jmenném hlasování se pro návrh vyjádří více jak dvě třetiny přítomných senátorů. Hlasování následuje další debata, která je však již striktně časově limitovaná a po níž musí dojít k hlasování o původní projednávané záležitosti, k jejímuž přijetí již stačí nadpoloviční většina hlasujících senátorů.¹⁰⁶

Bylo by logické očekávat, že po zavedení *cloture motion* senátní většina začne tento nástroj hojně využívat v každém případě, kdy má reálnou šanci přivést na stranu podporovatelů daného bodu programu alespoň dvě třetiny senátorů. Realita však byla značně odlišná. V roce 1917 byl Senátu přednesen požadavek na použití *cloture* celkem dvakrát a vždy byl stažen dříve, než mohlo dojít k hlasování. První případ kladného hlasování o *cloture* více jak dvoutřetinovou většinou přítomných se udál roku 1919, kdy byl takto ukončen filibuster projednávání Versailleské mírové smlouvy s Německem.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Text of the President's Statement to the Public. (1917). *The New York Times*, 5. 3. 1917, s. 1.

¹⁰⁶ *Senate Cloture Rule: Limitations of Debate in the Senate of the United States and Legislative History of Paragraph 2 of Rule XXII of the Standing Rules of the United States Senate* (Cloture Rule). (2011). Washington D. C., Government Printing Office, s. 186. Přesný mechanismus je následující: v případě zájmu o ukončení debaty musí být Senátu předložena petice, podepsaná minimálně 16 senátory, požadující aktivaci *cloture* mechanismu. Tato petice musí být předsedajícím okamžitě zařazena na program jednání. Mezi zařazením na program a hlasováním o petici musí uplynout dva kalendářní dny a jedna hodina. Po uplynutí tohoto času je ihned a bez další debaty o petici hlasováno. Pokud se ve jmenném hlasování vyjádří kladně více jak dvě třetiny senátorů, *cloture motion* se považuje za schválenou. Následuje dodatečná debata, ve které má každý senátor limit jednu hodinu na pronesení prohlášení. Po kladném hlasování o *cloture motion* nesmí být předneseny k původnímu návrhu žádné dodatky, které nevyhovují požadavku *germaneness*. Nejsou povoleny žádné zdržující návrhy. Všechny procedurální poznámky a protesty proti nařízením předsedajícího jsou nedebatovatelné, musí o nich být okamžitě hlasováno.

¹⁰⁷ Nutno dodat, že i přes ukončení debaty smlouva nakonec byla stejně odmítnuta, především díky odporu tehdejšího leadera senátních Republikánů Henryho Cabota Lodge a neochotě Woodrowa Wilsona

Následně byla *cloture motion* schválena ještě třikrát mezi lety 1926-1927. Od tohoto roku však kladné hlasování o ukončení debaty neproběhlo ani jednou po dobu 35 let. Znovu se tak stalo až roku 1962.¹⁰⁸

Binder a Smith vysvětlují minimální efekt Pravidla XXII neschopností Senátu přijmout jeho silnější verzi, která by umožňovala ukončení debaty pouhou nadpoloviční většinou senátorů. Díky zděděným pravidlům nebylo možné takovou formu revize jednacího řádu prosadit, ačkoliv dle nepřímých indikátorů pro tuto „*majoritní cloture*“ podle autorů vyjadřovalo svou podporu nejméně 40 senátorů. Svě pozice se vzdali údajně pouze proto, že očekávali nepřekonatelný filibuster ze strany odhodlané menšiny.¹⁰⁹

Teoretický model Wawra a Schicklera však nabízí alternativní vysvětlení, které se vzhledem k extrémně malému počtu schválených *cloture motions* během následujících desetiletí jeví jako přesvědčivější. Kodifikace změněného Pravidla XXII zde představuje odpověď na výše popsany trend oslabování relačního zákonodárství. Ve chvíli, kdy neformální normy očekávaného chování přestaly být respektovány senátory, jako byl La Follette a jeho společníci, stalo se nutným demonstrovat, že většina v extrémních případech disponuje nástroji, jak učinit omezení debaty vymahatelným. V rámci tohoto modelu existence *cloture motion* mohla (alespoň prozatím) fungovat pouze jako připomínka menšině, že pokud bude pokračovat v ignorování norem předpokládajících dobrovolné omezení obstrukčního chování, většině nezbyde jiná možnost, než dále formalizovat procedurální prostředí svazujícími pravidly. Podle analýzy projednávání klíčových zákonů po roce 1917 autoři docházejí k závěru, který tento předpoklad potvrzuje: zákony a nominace byly schvalovány menší, nežli

přijmout jakékoliv připomínky k textu. Po odmítnutí smlouvy se prezidentova nenávisť vůči horní komoře stala ještě silnější, než kdy dříve. Pokusil se zopakovat veřejnou zostuzovací kampaň z roku 1917, aby Senát donutil k přehodnocení svého postoje, tentokrát však již bez úspěchu. Právě na veřejném turné za účelem apelu na veřejnost v otázce Versailleské smlouvy utrpěl následkem fyzického vyčerpání Wilson masivní mrtvici, po které již nikdy nebyl schopen zastávat prezidentský úřad plnohodnotně a na jejíž následky později zemřel. Detailně o senátním projednávání smlouvy viz MACNEIL, Neil, BAKER, Richard. (2013). Cit. d., s. 97-100.

¹⁰⁸ *Senate Cloture Rule: Limitations of Debate in the Senate of the United States and Legislative History of Paragraph 2 of Rule XXII of the Standing Rules of the United States Senate* (Cloture Rule). (2011). Washington D. C., Government Printing Office, s. 115-116.

¹⁰⁹ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 79.

dvoutřetinovou většinou, tím pádem se nepředpokládalo, že bude v každém případě nutné *cloture motion* použít.¹¹⁰

2.5) Druhá polovina 20. století – cesta k dnešní podobě filibusteru

Období po přijetí revize Pravidla XXII do roku 1949 lze nejlépe charakterizovat pojmem procedurální stagnace. Až na dílčí výjimky nedošlo k výraznějším změnám, které by měnily procedury projednávání senátní agendy. Tento stav byl do nejdříve způsoben dostatečným odstrašovacím potenciálem nového *cloture* mechanismu. Následně od druhé poloviny 30. let zásadnějším změnám bránila přítomnost tzv. konzervativní koalice, neformální aliance konzervativních Republikánů a Demokratů z jižanských států bývalé Konfederace, která se postupně vytvořila v opozici k masivní legislativní agendě *New Dealu* prezidenta Roosevelta. Podle historika Davida Kennedyho byli jižanští senátoři natolik silní, aby „*se postarali o to, že v roce 1937 z Capitol Hillu odešlo velmi malé množství legislativních produktů.*“¹¹¹

Hlavním cílem konzervativní koalice bylo zabránit v Senátu přijímání jakýchkoliv návrhů zákonů upravujících rasové vztahy v jižních státech, kde od skončení Rekonstrukce fungovaly zákony omezující občanská práva Afroameričanů, tzv. zákony Jima Crowa. Za tímto účelem se ukázala obrana principů neomezené debaty jako ideální nástroj, jak zabránit významnějším změnám. Proto tito senátoři přijali za svůj *raison d'être* boj proti omezení práv legislativních menšin. V tomto ohledu našli skvělou inspiraci v osobě Johna C. Calhouna, který prakticky stejným způsobem o skoro století dříve bránil zrušení otroctví. Slovy MacNeila a Bakera:

„*Senátoři z Jihu začali s náboženským zápalem věřit, že nemohou za žádných okolností hlasovat pro zastavení jakéhokoliv filibusteru proti žádné otázce, že filibuster je taktika, kterou musí bránit za každou cenu.*“¹¹²

Z výše popsaného logicky vyplývá, že zájmem konzervativní koalice bylo zamezit jak formálním revizím pravidel, tak reformám precedentem, které by mohly vést k omezení práva neomezené debaty a tím pádem by skýtaly pro blokování legislativy o občanských právech stejné nebezpečí. Na druhou stranu se ale vůbec

¹¹⁰ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 153.

¹¹¹ KENNEDY, David M. (1999). *Freedom from Fear: The American People in Depression and War, 1929-1945*. Oxford: Oxford University Press, s. 339. Pro detailní analýzu motivů, metod a působení konzervativní koalice v Senátu i ve Sněmovně reprezentantů viz tamtéž, s. 339-350.

¹¹² MACNEIL, Neil, BAKER, Richard. (2013). Cit. d., s. 320.

nebránili precedentu, který roku 1948 ustavilo nařízení předsedajícího senátora Arthura Vandenberg (R-MI). Ten při projednávání zákona o zrušení tzv. daně z hlavy (*poll tax*), která podmiňovala volební právo zaplacením předem dané částky, vydal nařízení, podle kterého se *cloture motion* nevztahuje na *motion to proceed*, tj. návrh na přijetí daného bodu programu k projednání.¹¹³ Následkem tohoto rozhodnutí se Pravidlo XXII stalo naprosto bezmocným; s jeho pomocí bylo možno sice ukončit debatu o daném bodu, avšak díky Vandenbergovi nebylo možno bod umístit na program a debatu tak vůbec začít.

Senátoři nebyli ochotni se *de facto* vrátit do stavu před rokem 1917, kdy neexistoval žádný reálně použitelný způsob, jak ukončit debatu. V souladu s modelem Wawra a Schicklera se proto rozhodli vyplnit mezery ve fungování erodujícího relačního zákonodárství kodifikací další formální změny. V roce 1949 proto byl vyjednáán kompromis, přijatelný i pro jižanské senátory. Na jedné straně byl zrušen Vandenbergův precedent a *cloture motion* se opět vztahovala jak na *motion to proceed*, tak na projednávanou otázku samotnou. Jako ústupek konzervativní koalici však byl změněn práh nutný pro invokaci *cloture* na dvě třetiny všech senátorů, nikoliv pouze přítomných. Zároveň obsahovalo nové pravidlo explicitní formulaci, že proces *cloture* se nesmí vztahovat na návrhy změn pravidel.¹¹⁴ Pro jižany byl tento výsledek ideálním řešením. Mohli prohlásit, že pomohli prosadit reformu, která *cloture motion* vrátila vymahatelnost, na druhou stranu však použití procedury učinili těžším, než jak tomu bylo ve verzi z roku 1917, čímž se uzavřela cesta ke schválení jakéhokoliv zákona, proti kterému se postaví, na dalších několik let.

Na příkladu blokování jednoho z takových zákonů, konkrétně zákona o občanských právech (*Civil Rights Act of 1957*), lze ilustrovat efektivitu, s jakou členové konzervativní koalice filibuster využívali. Vzhledem k tomu, že břemeno nutnosti udržovat kvórum leží na většině snažící se filibuster ukončit, stačí oponentům projednání pouze udržovat debatu v chodu v pokud možno co nejmenším počtu. Během této epizody často obstruující tým v danou chvíli tvořili pouze dva senátoři.¹¹⁵

¹¹³ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 163. *Motion to proceed* je nutno vznést před začátkem projednávání každého návrhu zákona, nominace a mezinárodní smlouvy. Tento bod je debatovatelný a platí pro něj stejné práhy ukončení debaty, jako pro jiné návrhy.

¹¹⁴ Tamtéž, s. 164-165.

¹¹⁵ Principem taktiky bylo, že jeden ze senátorů pronášel dlouhý projev, druhý pak svému kolegovi pokládal občasně otázky, formulované podobně dlouze, aby mu poskytl možnost odpočinku bez nutnosti vzdát se slova (pro účely pokládání otázek je možno slovo předat dočasně a zároveň o něj nepřijít).

Vzhledem k tomu, že oponenti zákona disponovali více jak jednou třetinou senátorů, mohli kdykoliv zabránit použití *cloture*. Finální ukončení debaty proto nebylo výsledkem použití ustanovení Pravidla XXII, nýbrž kompromisu, který jižanům předložil většinový leader Lyndon Johnson (D-TX). Ten výměnou za ukončení debaty nabídl verzi zákona natolik oslabenou, že s ní byli ochotni souhlasit i členové konzervativní koalice. Jedinou výjimkou byl Strom Thurmond (D-SC), který ve snaze inspirovat své kolegy k odmítnutí kompromisu a pokračování obstrukce provedl filibuster, který se zapsal do dějin jako nejdelší jednorázové vystoupení senátora v historii. Thurmond držel slovo celkem 24 hodin a 18 minut, což je rekord, jenž nebyl překonán dodnes.¹¹⁶ Navzdory tomuto neobyčejnému počínu však zákon nakonec bez problémů prošel.

Lyndon Johnson se do procedurální historie Senátu zapsal kromě výše zmíněné epizody i celou řadou dalších kroků, jež svědčily o jeho znalosti procedur, která z něj činila nejschopnějšího manipulátora procedurálního prostředí přinejmenším od dob Nelsona Aldriche.¹¹⁷ Jeho pravděpodobně největším dědictvím pro další vývoj Senátu bylo zavedení *unanimous consent agreements* jako preferovaného způsobu projednávání bodů programu. Tyto jednomyslné dohody byly sice na základě interpretativního precedentu prohlášeny za vymahatelné již roku 1914, ale po dalších několika desetiletích byly používány spíše vyjimečně a ve velmi jednoduché formě.¹¹⁸ Johnson jako první

V závislosti na tom, jak dlouho který ze senátorů dovedl mluvit, stačilo 6-8 senátorů k tomu, aby jednání udržovali v chodu po 24 hodin bez přestávky. Ve spojení s žádostmi o ustavení kvóra je takto relativně malé skupině senátorů, pokud tvoří více jak jednu třetinu nutnou pro přijetí *cloture*, umožněno vést nepřerušovanou debatu prakticky neomezeně. Viz SHUMAN, Howard E. (1991). Lyndon B. Johnson: The Senate's Powerful Persuader. In: BAKER, Richard A., DAVIDSON, Roger H. (eds.). *First Among Equals: Outstanding Senate Leaders of the Twentieth Century*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc., s. 229-230.

¹¹⁶ V *Congressional Record* zabírá toto vystoupení celkem 87 hustě popsaných stran. Thurmond během tohoto času mimo jiné přečetl paragrafy zákonů týkajících se občanských práv obsažené v legislativních věstnících všech padesáti států, několik novinových článků, celý text Ústavy včetně jejích dodatků, řadu souvisejících rozhodnutí Nejvyššího soudu, a v neposlední řadě i kompletní projev, který na rozloučenou při skončení svého druhého volebního období pronesl první prezident George Washington. Viz United States Congress. (1957). *Congressional Record: Proceedings and Debates of the 85th Congress, Volume 103, Part 12, August 22, 1957, to August 30, 1957 (pages 15561 to 17012)*. Washington D.C.: Government Printing Office, s. 16263-16456.

¹¹⁷ MACNEIL, Neil, BAKER, Richard. (2013). Cit. d., s. 196. Historik Howard Schuman poukazuje na status legendy procedurální manipulace, který byl Johnsonovi ještě v době jeho působení přiřknut a většinou pozdějších studií byl pouze posílen: „Často se jevil jako figura z mytologie, napůl lidská siréna s mystickými silami načerpanými v nějaké skryté jeskyni či stinném údolí texaského regionu Hill Country.“ Viz SHUMAN, Howard E. (1991). Lyndon B. Johnson: The Senate's Powerful Persuader. In: BAKER, Richard A., DAVIDSON, Roger H. (eds.). *First Among Equals: Outstanding Senate Leaders of the Twentieth Century*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc., s. 200.

¹¹⁸ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 225.

začal hojně využívat komplexní formu tohoto nástroje, která obsahovala řadu prvků s účelem zajistit hladkou cestu návrhu celým procesem projednávání. Drtivá většina těchto dohod obsahovala následující:

- 1) Určení pevného času, kdy bude automaticky ukončena debata a okamžitě se přistoupí k hlasování, bez ohledu na to, zda se některý ze senátorů dožaduje udělení slova.
- 2) Rovné rozdělení času určeného k debatě mezi menšinu a většinu. Distribuci tohoto času mezi jednotlivé senátory mají ve své moci senátní leadeři.
- 3) Zákaz přednesení dodatků, které nevyhovují požadavku *germaneness*.
- 4) Specifické procedury projednávání vybraných dodatků, které jsou většinou či menšinou považovány za prioritní.¹¹⁹

Jakmile se takovéto kompromisní dohody podaří dosáhnout, je návrh chráněn před filibusterem po celou dobu svého projednávání, jelikož precedent diktuje, že již přijatý *unanimous consent agreement* může změnit pouze další *unanimous consent agreement*.¹²⁰ Vzhledem k tomu, že Johnson vždy nabídl především jižanským senátorům zahrnutí ustanovení, která bezpečně chránila jejich priority, mohl klást ještě menší ohledy na nutnost změn formálních pravidel.

Přesto však budoucí 36. prezident byl nucen nakonec text jednacího řádu změnit ve chvíli, kdy výsledkem přelomových kongresových voleb roku 1958 do horní komory přišla kohorta nových liberálně demokratických senátorů, kteří od začátku dávali najevo, že budou požadovat radikální procedurální změny, které by definitivně zlomily moc menšin neomezeně obstruovat, dokud disponují alespoň jednou třetinou členů.¹²¹ Aby této hrozbě předešel, domluvil Johnson se svým republikánským protějškem Everettem Dirksenem (R-IL), taktéž dlouholetým senátorem a odpůrcem radikální změny, kompromisní řešení, které by utišilo hlad liberálů po procedurálních změnách, ale ponechalo filibuster s co nejmenšími modifikacemi. Nakonec byla v lednu 1959 přijata sada následujících revizí:

- 1) Práh pro přijetí *cloture motion* byl snížen z dvou třetin všech senátorů zpět na dvě třetiny přítomných.
- 2) *Cloture* se vztahuje i na návrhy revize pravidel.

¹¹⁹ SMITH, Steven S. (2014). Cit. d., s. 61.

¹²⁰ RIDDICK, Floyd R., FRUMIN, Alan S. (1992). Cit. d., s. 1354.

¹²¹ SMITH, Steven S. (2014). Cit. d., s. 72.

- 3) Pravidla obsažená v jednacím řádu platí kontinuálně od jednoho Kongresu ke všem budoucím, dokud nejsou změněna procesem v této rezoluci popsaným.¹²²

Hlasování o *cloture* tak bylo učiněno jednodušším a již neobsahovalo žádné výjimky ve formě návrhů, kterých by se Pravidlo XXII netýkalo. Model Wawra a Schicklera opět napomáhá kontext této změny vysvětlit. S příchodem liberálních senátorů se Senát v jistém slova smyslu transformoval v jinou instituci. Tito noví členové horní komory neměli zájem podrobit se moci svých déle sloužících kolegů a čekat několik let, než dostanou příležitost aktivně zasahovat do dění na půdě Senátu. Steven Smith upozorňuje, že mezi 50. a 70. lety se mimo jiné ztrojnásobil počet dodatků k zákonům, které byly předloženy na plenární schůzi a nikoliv v prostředí komisí, jak bylo dříve zvykem.¹²³ Nově nastoupivší zákonodárci jednoduše nebyli ochotni akceptovat normy, které řídily chování jejich zkušenějších kolegů, a měli ambici prosazovat již od počátku mandátu svou agendu. Systém relačního zákonodárství tak utrpěl další ránu, která si vyžádala přizpůsobení se procedur prostřednictvím formální změny pravidel i úpravy precedentů.

Novou éru individualismu dokonale reprezentuje působení Mikea Mansfielda (D-MT), který roku 1961 nahradil Johnsona na pozici většinového leadera. Nový vůdce Demokratů ve velké většině případů nechával senátory plně využívat svá individuální práva a osobně zasahoval pouze v důležitých případech. Podle Lewise Goulda tento přístup k vedení Senátu pramenil částečně ze samotné Mansfieldovy povahy, větší měrou pak z nechuti, kterou pociťoval k prudkému a často až hrubému přístupu využívanému jeho předchůdcem. Zároveň chápal nutnost změny neformálního prostředí horní komory za účelem přizpůsobení se nové éře většího individualismu.¹²⁴

Mansfieldovo osobní přesvědčení o úloze většinového leadera slouží též jako vysvětlení pro skutečnost, že během jeho působení na tomto postu nikdy neprosazoval ani nehrozil změnou procedur prostřednictvím interpretace precedentů. Zastával totiž pozici, podle níž pravidla, dle kterých Senát koná svou činnost, mají být změněna pouze

¹²² *Senate Cloture Rule: Limitations of Debate in the Senate of the United States and Legislative History of Paragraph 2 of Rule XXII of the Standing Rules of the United States Senate (Cloture Rule)*. (2011). Washington D. C., Government Printing Office, s. 193. Třetí zmíněné ustanovení bylo přijato v reakci na snahu senátora Clintona Andersona (D-NM) dosáhnout reinterpretační změny, která by způsobila, že jednacím řádem by musel být explicitně schválen na začátku každé schůze nového Kongresu po volbách. Více o této metodě viz Kapitola 4.

¹²³ SMITH, Steven S. (1989). Cit. d., s. 88.

¹²⁴ GOULD, Lewis L. (2005). *The Most Exclusive Club: A History of the Modern United States Senate*. New York: Basic Books, s. 233-234.

prostřednictvím těchto pravidel samotných.¹²⁵ Používal sice též *unanimous consent agreements*, ale v jeho očích to neznamenal zradu principů, jelikož tyto dohody se vztahovaly vždy jen na daný projednávaný, a nikdy nedávaly vzniknout precedentům, které by mohly obcházet jednací řád.

Ačkoliv Mansfield nechtěl měnit senátní praxi bez změny pravidel, paradoxně se mu podařilo procedurální prostředí zásadně transformovat tím, že začal využívat pravidlo, které do té doby mělo velmi malý reálný vliv: Pravidlo XXII. Od začátku deklaroval, že *cloture motion* považuje za transparentnější a tím pádem lepší taktiku, než často nedůstojné opotřebovací války.¹²⁶ Roku 1962 se mu tak podařilo poprvé po více jak třech dekádách úspěšně schválit ukončení debaty o zákoně týkajícím se satelitních telekomunikací (*Communications Satellite Act*). O dva roky později pak poprvé v historii byla *cloture motion* schválena ve věci dalšího zákona týkajícího se občanských práv (*Civil Rights Act of 1964*).¹²⁷ Tím padlo jedno z posledních tabů, která ohledně Pravidla XXII panovala. Do budoucna bylo jasné, že jeho ustanovení nejsou formálně, ani neformálně limitována pouze na některá politická témata a byla tak započata cesta, na jejímž konci stojí současná rutinizace *cloture* jako mechanismu nutného ke schválení prakticky jakéhokoliv významného zákona.

Neméně důležitým dědictvím Mansfieldova působení bylo zavedení v úvodu práce zmíněného systému *double tracking*, který umožnil udržovat v chodu filibuster vůči jednomu bodu a přitom projednávat paralelně i bod jiný. Důsledkem tohoto kroku bylo další zmenšení politických nákladů na filibustering a tato praxe se tak stávala čím dál tím běžnější.

Díky Mansfieldově odporu k revizi procedur skrze precedenty namísto reforem jednacího řádu bylo zabráněno v roce 1975 zavedení praxe schvalování *cloture* nadpoloviční většinou, což by znamenalo absolutní revoluci v procedurálním prostředí. Předsedající viceprezident Nelson Rockefeller v reakci na *motion to proceed* předloženou senátory Jamesem Pearsonem (R-KS) a Walterem Mondalem (D-MN)

¹²⁵ SMITH, Steven S. (2014). Cit. d., s. 94.

¹²⁶ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 167.

¹²⁷ Tamtéž, s. 168-169. Revolučnost hlasování roku 1962 spočívala především ve skutečnosti, že pro *cloture motion* poprvé hlasoval i nezanedbatelný počet jižanských senátorů, kteří dříve neomezenou debatu bránili z principu. Případ tak mimo jiné demonstruje i v té době již značně oslabenou pozici konzervativní koalice, která díky sledu rozhodnutí Nejvyššího soudu přišla o většinu možností, jak rozšíření občanských práv pro Afroameričany dále bránit.

vydal interpretativní nařízení, podle něhož na začátku každého nového Kongresu má Senát ústavní právo přijmout nová pravidla na základě hlasování nadpoloviční většiny přítomných senátorů. Mansfield proti tomuto nařízení vznesl procedurální námitku, ta však byla následně smetena ze stolu prostřednictvím úspěšné *motion to table*. Pokud by následně takovéto nařízení bylo znovu stvrzeno při dalším jednání, byl by vytvořen precedent, který by *de facto* umožnil ignorovat celé Pravidlo XXII.¹²⁸

Práva menšiny byla v tomto případě zachráněna prostřednictvím procedurální klíčky, která umožnila Rockefellerovo rozhodnutí přehodnotit a následně dojít ke kompromisnímu řešení prostřednictvím formální změny pravidel a zrušení precedentu.¹²⁹ Ta přinesla podobu Pravidla XXII, která je pouze s drobnými úpravami v platnosti dodnes. Jedinou změnou bylo v tomto případě snížení prahu nutného pro schválení *cloture* na tři pětiny všech senátorů. Tímto dalším snížením nákladů na provedení filibusteru byla trivializace tohoto nástroje *de facto* dokončena a případy jeho využití začaly rapidně stoupat.

S nástupem Roberta Byrda do pozice většinového leadera roku 1977 se na vrcholný post v rámci komory vrátila praxe většího spoléhání se na procedurální změnu prostřednictvím precedentu a užší kontroly nad projednáváním daných otázek. Byrd do značné míry jednání Senátu řídil již v posledních letech Mansfieldova úřadování, proto ihned od počátku přišel připraven použít své široké znalosti procedur k zefektivnění debat a procesu schvalování zákonů a nominací.

První zkouškou pro nového leadera se ukázala být nutnost vyrovnání se s novou taktikou tzv. *post-cloture* filibusteru. Tuto praxi, umožněnou existencí mezery v Pravidle XXII, poprvé využili roku 1976 senátoři James Allen (D-AL) a Roman Hruska (R-NE) při projednávání zákona proti kartelům (*Hart–Scott–Rodino Antitrust Improvements Act of 1976*) a opět tak učinili *cloture motion* prakticky bezcennou

¹²⁸ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 181.

¹²⁹ Tamtéž, s. 181. Cestu, jak obejít Rockefellerovo nařízení, objevil senátor James Allen (D-AL). Využil k tomu Pravidlo XV jednacího řádu, které v případě předložení příliš komplexní otázky dává senátorům možnost dožadovat se, aby tato otázka byla rozdělena a o jejích jednotlivých částech bylo znovu hlasováno. Původní potvrzení Rockefellerova precedentu tak prostřednictvím tohoto ustanovení mohlo být zrušeno. Více o rozdělení komplexních otázek viz RIDDICK, Floyd R., FRUMIN, Alan S. (1992). Cit. d., s. 807-811.

vynucením nekonečných hlasování o mnoha irelevantních dodatcích po odhlasování ukončení debaty.¹³⁰

K dokonalosti systém *post-cloture* filibusteru v roce 1977 dovedli senátoři Howard Metzenbaum (D-OH) a James Abourezk (D-SD). Při projednávání energetického zákona (*Department of Energy Organization Act*) si připravili celkem 508 zdržujících dodatků, které k návrhu nechali načíst, aby se jimi po odhlasování *cloture* Senát musel zabývat. I kdyby s každým z dodatků bylo vypořádáno prostřednictvím *motion to table*, provedení této procedury by trvalo týdny. Byrd se nejdříve tomuto nekonvenčnímu filibusteru hodlal postavit konvenční odpovědí a poprvé za dvanáct let nechal Senát zasedat bez přestávky přes noc. Tato taktika však též selhala a následovala série odmítnutých kompromisů, díky kterým se filibuster protáhl na 13 dní.¹³¹

Nakonec se Byrd rozhodl uchýlit k procedurální změně skrze precedent. Předem se ujistil, že předseda Senátu bude v daný den jeho spojenec, viceprezident Walter Mondale, který byl též připraven se filibusteru postavit. Byrd jako většinový leader využil svého práva na přednostní udělení slova¹³² a začal číst jména jednotlivých dodatků, které Mondale záhy bez další debaty prohlásil za zdržující a tím pádem během fungování *cloture* nepřipustné. Zároveň ignoroval všechny snahy Metzenbauma a Abourezka vznést formální protest. Během několika málo minut se takto vypořádal Byrd celkem se 33 dodatky, o nichž by se dříve muselo hlasovat několik hodin.¹³³ Následně odmítl tuto praxi ustálit jako regulérní precedent, jelikož svého cíle již dosáhl; demonstroval svou ochotu znovu začít využívat interpretaci precedentů prostřednictvím předsedajícího jako nástroj, jak omezit zneužívání filibusteru.

¹³⁰ Taktika spočívala na ustanovení, které uplatňovalo po kladném hlasování o *cloture motion* jednohodinový limit na projev každého senátora. Allen a Hruska však objevili, že tento limit se nevztahuje na jmenné hlasování o návrzích dodatků a hlasování za účelem ustavení kvóra. Před přednesením petice požadující *cloture* proto k danému návrhu předložili desítky dodatků. U každého z těchto dodatků se následně po odhlasování *cloture* dožadovali jmenného hlasování a mezi projednáváním každého dodatku si vyžádali hlasování o ustavení kvóra. Jelikož při stočlenném Senátu každé jmenné hlasování trvalo několik desítek minut, jediným reálným limitem debaty se stal maximální počet dodatků, které Allen a Hruska byli schopni včas vyprodukovat. Viz BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 142.

¹³¹ MACNEIL, Neil, BAKER, Richard. (2013). Cit. d., s. 342-343.

¹³² Právo na přednostní udělení slova pro většinového a menšinového leadera (v daném pořadí) bylo ustaveno prostřednictvím nařízení předsedajícího začátkem 20. století a definitivně stvrzeno jako precedent roku 1937. Viz RIDDICK, Floyd R., FRUMIN, Alan S. (1992). Cit. d., s. 1094.

¹³³ BYRD, Robert C. (1991). Cit. d., s. 154-155.

Druhým rozměrem Byrdova staro-nového přístupu byl návrat k rutinnímu využívání *unanimous consent agreements*, které se v této době staly ještě detailnějšími a uplatňovaly se na více fází procesu projednávání, než jak tomu bylo v éře Lyndona Johnsona. Dohody se nyní měly vztahovat již na *motion to proceed*, což nikdy dříve nebylo zvykem.¹³⁴ Stále častější spoléhání se na tento způsob projednávání agendy způsobilo též nárůst frekvence využívání *holds*, o jejichž fungování bylo pojednáno v úvodu práce. Tajné požadavky na pozdržení projednávání vybraných bodů programu začaly být často zneužívány a zpomalily již tak relativně pomalý proces schvalování zákonů a nominací na půdě Senátu do té míry, že kritici tento nástroj začali srovnávat s *liberum veto*, jež přispělo k dezintegraci historického polského státu.¹³⁵

Další významný precedent byl přijat roku 1979 v otázce prezidentských nominací. Dosavadní praxe byla dvoufázová: nejdříve musel být přednesen nedebatovatelný návrh, aby Senát přešel od projednávání legislativních záležitostí do módu tzv. exekutivní schůze (*Executive Session*). Poté následoval návrh přejít ke konkrétní nominaci z prezidentem zasláného seznamu, u kterého debata a tím pádem filibuster již byly přípustné. Byrd na základě nařízení předsedajícího a následného stvrzení hlasováním pléna ustanovil při projednávání nominace ambasadora v El Salvadoru nový precedent, dle kterého se oba výše zmíněné návrhy zkombinovaly do jednoho, o němž již nebylo možno debatovat.¹³⁶ Takto byla celá jedna kategorie návrhů úspěšně ochráněna před možností filibusteru.

V roce 1979 byla též kodifikována změna jednacího řádu, která měla zabránit budoucím senátorům pokoušet se o *post-cloture* filibuster. Maximální limit 100 hodin debaty po odhlasování *cloture* nově obsahoval i čas strávený hlasováním a ustavováním kvóra. Jako kompromis vůči skupině kolem Metzenbauma a Abourezka bylo též přijato ustanovení, dle kterého 100-hodinový limit mohl být prodloužen, pokud s tím bude souhlasit třípětinová většina všech senátorů.¹³⁷ Byrdovi se tak podařilo utěsnit další pomyslnou mezeru v souboru procedurálních pravidel a norem týkajících se filibusteru.

¹³⁴ SMITH, Steven S. (2014). Cit. d., s. 123.

¹³⁵ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 276.

¹³⁶ SMITH, Steven S. (2014). Cit. d., s. 139-140.

¹³⁷ *Senate Cloture Rule: Limitations of Debate in the Senate of the United States and Legislative History of Paragraph 2 of Rule XXII of the Standing Rules of the United States Senate* (Cloture Rule). (2011). Washington D. C., Government Printing Office, s. 219-220.

Poslední změna Pravidla XXII pak proběhla roku 1986, kdy se celkový časový limit pro debatu po odhlasování *cloture* snížil na 30 hodin.¹³⁸

Posledním klíčovým procedurálním prvkem, který připravil půdu pro dnešní podobu využívání filibusteru, bylo zavedení nového procesu schvalování rozpočtu. Kompletní revize této legislativní oblasti byla provedena roku 1974 přijetím nového rozpočtového zákona (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*).¹³⁹ Pro zkoumání filibusteru je relevantní především ustanovení zavádějící proces tzv. rekonciliace, jež byl poprvé použit roku 1981. Použitím tohoto nástroje má Kongres zajistit vyrovnání hladiny aktuálních rozpočtových příjmů s cíli, které jsou deklarovány ve speciální rezoluci, sloužící jako projekce rozpočtových cílů.

Pro přijetí rekonciliačního zákona platí na půdě obou komor Kongresu speciální ustanovení zakotvená přímo v zákoně z roku 1974. V Senátu není možno proti projednávání tohoto bodu vést filibuster, debata je pevně limitována na celkových 20 hodin. Všechny přednesené dodatky podléhají požadavku *germaneness* a zároveň nesmí obsahovat žádné ustanovení, které by způsobilo zvýšení rozpočtového deficitu. V roce 1985 pak na základě precedentu bylo přidáno ještě tzv. Byrdovo pravidlo, které umožňuje předsedajícímu vydávat nařízení, podle kterých je možno bez debaty deklarovat jednotlivé paragrafy rekonciliačního zákona jako nepřípustné na základě jejich rozpočtového dopadu. V případě těchto nepřípustných ustanovení o jejich vymazání z textu nerozhoduje jako finální arbitr nadpoloviční většina; k přehlasování předsedajícího jsou potřeba tři pětiny všech senátorů.¹⁴⁰ Právě spolehnutí se na úsudek předsedajícího se později ukáže jako jedna z hlavních slabin procesu rekonciliace, kterou následně jak Republikáni, tak Demokráté začnou používat v současném procedurálním prostředí jako prostředek k obcházení *cloture*.¹⁴¹

¹³⁸ Tamtéž, s. 224-225.

¹³⁹ Nová procedura pro rozpočty byla přijata za účelem oslabit pozici exekutivní moci v této oblasti a obnovit dominanci Kongresu nad určováním rozpočtových priorit v reakci na uzurpaci těchto pravomocí Richardem Nixonem. Pro základní přehled tohoto procesu viz THURBER, James A. (2013). *The Dynamics and Dysfunction of the Congressional Budget Process: From Inception to Deadlock*. In: DODD, Lawrence C., OPPENHEIMER, Bruce I. (eds.). (2013). *Congress Reconsidered*. 10th Edition. Los Angeles: CQ Press, s. 321-323, detailně pak RIDDICK, Floyd R., FRUMIN, Alan S. (1992). Cit. d., s. 502-642.

¹⁴⁰ DAVIDSON, Roger H. et al. (2013). *Congress and its Members*. 14th edition. Thousand Oaks: CQ Press, s. 426.

¹⁴¹ Zároveň je však nutno podotknout, že i v tomto případě senátoři následně objevili způsob, jak problém obejít. Pokud je do části rekonciliačního zákona, která by jinak porušovala Byrdovo pravidlo, zakomponováno pevné datum, po jehož uplynutí dané ustanovení automaticky vyprší, nepovažuje ze daný

Během působení Roberta Byrda na postu většinového leadera Senátu se do kompédia pravidel, norem a precedentů ovlivňujících senátní procedury dostaly všechny prvky, které připravily kontext, ve kterém v současnosti filibuster funguje. Používání *cloture motions* se stalo rutinní záležitostí a čím dál tím častěji se automaticky předpokládá, že bez ohledu na obsah zákona k ukončení debaty o něm bude potřeba hlasování třípětinové většiny všech senátorů. Relaxní zákonodárství ve smyslu modelu Wawra a Schicklera bylo touto dobou již silně oslabeno. Nárůst agendy a aktivismus zákonodárců způsobil další erozi neformálních norem omezujících obstrukci. Následující kapitola se proto pokusí zodpovědět, jak se s těmito exogenními šoky a s novými politickými výzvami procedurální prostředí Senátu a potažmo filibuster vyrovnává.

3) Fungování filibusteru v současnosti

3.1) Filibuster jako zhouba Senátu

Existence filibusteru v jeho současné podobě je nejčastěji prohlašována za univerzální příčinu prakticky všech problémů, se kterými se od 90. let legislativní proces ve Spojených státech ve stále větší míře potýká. Senát je díky tomu svými vlastními členy i politickými komentátory pravidelně označován za „*legislativní pohřebiště*“,¹⁴² „*chladničku, kde jsou rozumné návrhy zákonů uloženy k hlubokému zmrazení*“,¹⁴³ či „*místo, kam ambice přichází zemřít, kde však umírá s impozantní ceremonií, v tajemných pravidlech a ve vysoké prestiži.*“¹⁴⁴ Senátoři podle tohoto názoru zneužívají všechny své prerogativy dané flexibilní procedurální strukturou horní komory v takovém rozsahu, že se již vůbec nedá mluvit o existenci jakýchkoliv neformálních norem, které by podobné individuální chování pomáhaly omezit. Filibuster je v tomto ohledu přežitkem uvolněnější éry 19. století, kdy měli zákonodárci dostatek času na pronášení dlouhých projevů a navzájem se respektovali natolik, že nikdy nepoužívali obstrukce jako univerzální nástroj zákonodárství, aby tak Senát učinili absolutně

paragraf za předmět odporující Byrdovu pravidlu a v zákoně může zůstat. Viz JACOBI, Tonja, VANDAM, Jeff. (2013). The Filibuster and Reconciliation: The Future of Majoritarian Lawmaking in the U.S. Senate. In: *University of California Davis School of Law Review*, Vol. 47, s. 308.

¹⁴² GRASSLEY, Chuck. (2002). Legislative Graveyard. *Chuck Grassley: United States Senator for Iowa* [online]. Dostupné z: <http://www.grassley.senate.gov/news/news-releases/legislative-graveyard>.

¹⁴³ *Examining the Filibuster: Hearings Before the Committee on Rules and Administration, United States Senate, One Hundred Eleventh Congress, Second Session.* (2010). Washington D.C.: Government Printing Office, s. 466.

¹⁴⁴ SAMUEL, Terence. (2010). *The Upper House: A Journey Behind the Closed Doors of the U.S. Senate.* Houndmills: Palgrave Macmillan, s. 17.

dysfunkčním. Legislativní proces je tak v důsledku tohoto stavu prohlašován za zoufale nevyhovující současným potřebám americké *polity*.

Výše uvedené kritiky v sobě obsahují zrnko pravdy, to je však do značné míry skryto v hluboké vrstvě žurnalistických zkratk a polarizujícího jazyka volebních kampaní. Rozhodně se nedá mluvit o tom, že by senátoři využívali svých individuálních prerogativ k provádění filibusterů v maximální možné míře, jakou jim procedurální prostředí dovoluje. Drtivá většina rutinních nekontroverzních zákonů a méně důležitých prezidentských nominací je stále přijímána na základě *unanimous consent agreements*, často okamžitě bez jakékoliv debaty. Pokud by všechny tyto záležitosti měly podléhat regulárnímu procedurálnímu procesu umožňujícímu filibuster, Senát by se „*ponořil do bažiny legislativních komplikací*.“¹⁴⁵ Robert Byrd v jednom z projevů na půdě Senátu na základě svých zkušeností poskytl odhad, že nekontroverzní body programu jsou bez debaty přijaty prostřednictvím *unanimous consent agreement* v 98 % případů.¹⁴⁶ Pokud by pro každý z těchto bodů musel proběhnout několikadenní proces schvalování *cloture*, nestihl by Senát během jednoho Kongresu projednat ani zlomek záležitostí, které se do jeho agendy dostávají. Evans a Oleszek s tímto názorem souhlasí: „*Bez správně fungujícího procesu unanimous consent by se život v Senátu velmi rychle stal (Hobbes nám jistě promine) mrzkým, brutálním, a navždy ponořeným v bažině morning business*.“¹⁴⁷ Následující sekce se proto bude snažit odkrýt skutečný stav užívání filibusteru v současném procedurálním prostředí horní komory.

3.2) Nárůst frekvence užívání filibusteru a jeho různé podoby

Bez ohledu na normativní pozici, kterou obránci i oponenti filibusteru vůči tomuto fenoménu zaujímají, je možno objektivně konstatovat, že obstrukcím v současnosti čelí více návrhů, než kdykoliv dříve. Existuje několik způsobů, jak toto tvrzení empiricky dokázat. Prvním, nejnáze ověřitelným indikátorem je počet *cloture motions*, které jsou navrženy a o nichž proběhne jmenné hlasování. Bohužel počet *cloture motions* je velmi hrubým měřítkem a ani zdaleka nepokrývá všechny případy, kdy k filibusteru skutečně došlo, jak upozorňuje Richard Beth z *Congressional Research Service*. Zároveň však

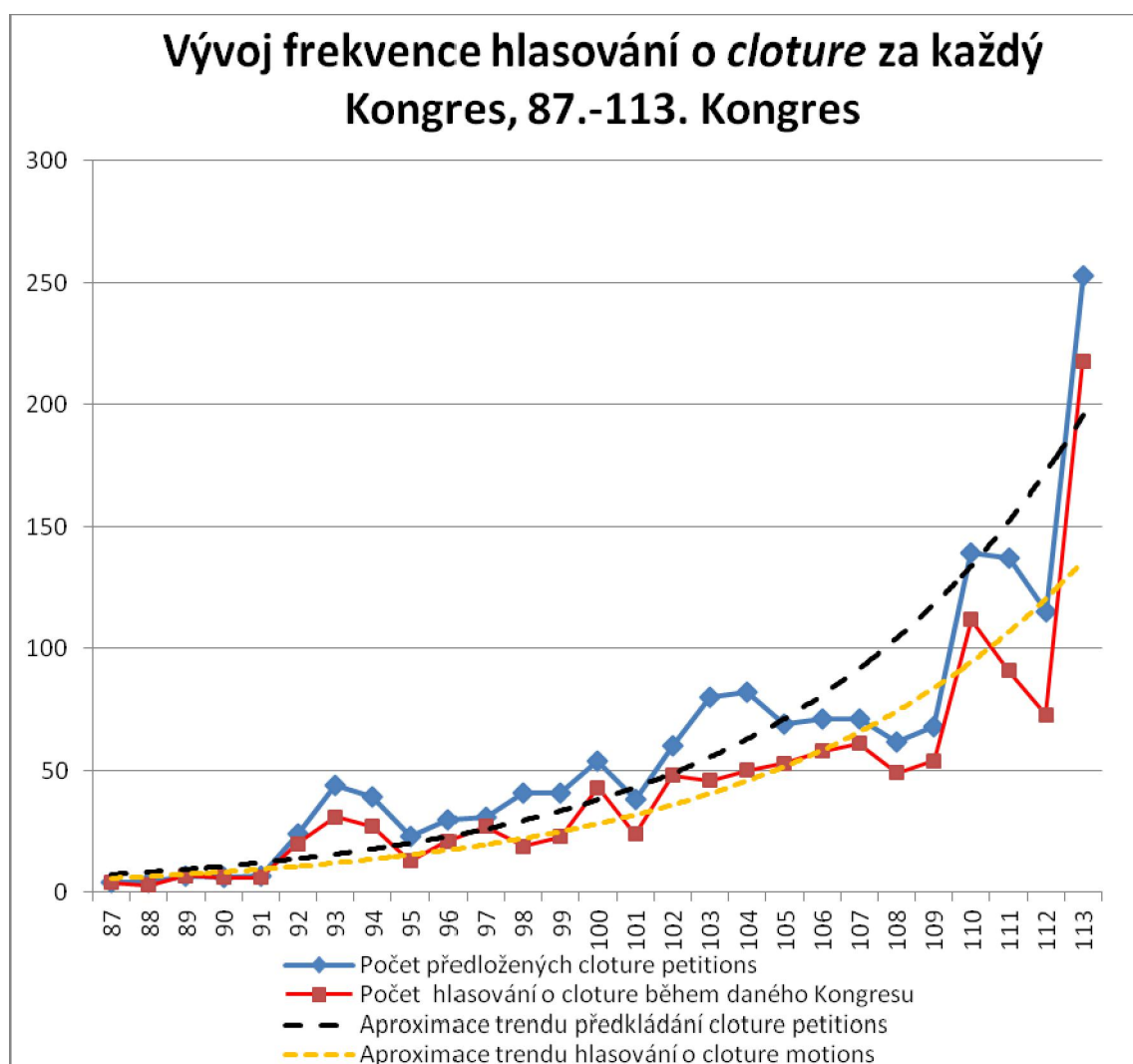
¹⁴⁵ OLESZEK, Walter J. (2014). Cit. d., s. 260.

¹⁴⁶ Tamtéž, s. 252.

¹⁴⁷ EVANS, C. Lawrence, OLESZEK, Walter J. (2000). The Procedural Context of Senate Deliberation. In: LOOMIS, Burdett A. (ed.). *Esteemed Colleagues: Civility and Deliberation in the U.S. Senate*. Washington D.C.: Brooking Institution Press, s. 102. Citát je parafrází Hobbesova popisu života v přiozeném stavu jako něčeho „*krátkého, mrzkého a brutálního*.“ Morning business je speciální čas vyhrazený na začátku každého dne nelegislativním projevům zákonodárců a rutinním záležitostem.

dodává, že žádný jiný nástroj, který by poskytoval lepší data, neexistuje, a „určení toho, zda v jakémkoliv specifickém případě došlo k filibusteru, typicky vyžaduje jistý stupeň subjektivního soudu.“¹⁴⁸ Navzdory nezanedbatelným nedostatkům slouží zvýšený počet *cloture motions* jako užitečný ukazatel zvýšené míry obstrukčního chování.

Následující graf shrnuje počty *cloture motions* a jejich hlasování za každý Kongres v letech 1962-2014. Začátek časové řady je zvolen vzhledem ke skutečnosti, že v roce 1962 byla poprvé po 35 letech *cloture motion* schválena a praxe využívání tohoto nástroje se začala postupně stávat širěji využívanou. Celkem byla v daném období *cloture motion* předložena v 1 600 případech.

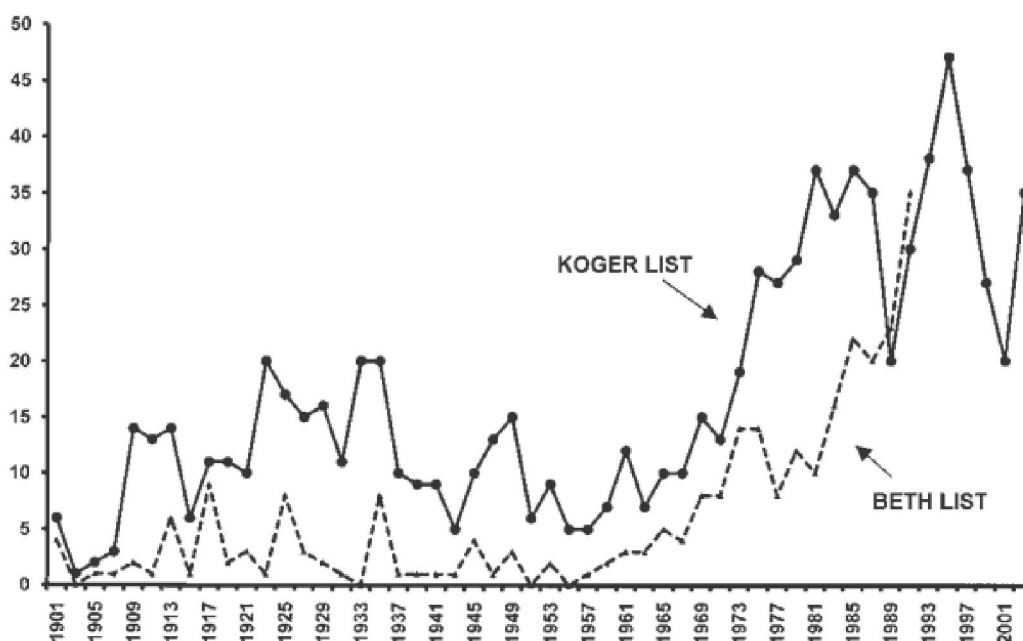


¹⁴⁸ BETH, Richard S. (2013). Cloture Attempts on Nominations: Data and Historical Development. *Congressional Research Service* [online], 26. 6. 2013, s. 3. Je řada případů, které z datového souboru vypadnou, pokud jsou zkoumány pouze *cloture motions*: filibustery, u kterých většinová koalice *cloture petition* ani nepředloží, jelikož si je vědoma, že se nepodaří získat třípětinovou většinu; případy využití *holds*; a v neposlední řadě filibustery návrhů, u kterých byl dojednán *unanimous consent agreement* vyžadující 60 hlasů ke schválení i bez *cloture* (více viz níže).

Graf č. 1: Frekvence předkládání a hlasování o cloture motions v 87.-113. Kongresu

Zpracováno dle: U.S. Senate: Count of Cloture Motions in Various Congresses. (2016).
United States Senate [online]. Dostupné z:
http://www.senate.gov/pagelayout/reference/cloture_motions/clotureCounts.htm.

Druhou možností, jak sledovat trendy v obstrukčním chování, je sestavení seznamu filibusterů podle předem zvolených kritérií. Nejsystematičtější takovýto pokus provedl Gregory Koger na základě kombinace skórovacího systému a zmínek o filibusteru v novinových reportážích o dění v Kongresu.¹⁴⁹ Následující graf převzatý z Kogerovy studie ilustruje vývoj počtu takto identifikovaných filibusterů za každý Kongres mezi lety 1901-2004. Přerušovaná linie pro srovnání uvádí i počty získané z alternativního seznamu, který podle jiného setu kritérií sestavil v roce 1994 Richard Beth pro *Congressional Research Service*.



Graf č. 2: Počet filibusterů za Kongres, 1901-2004

Převzato z KOGER, Gregory. (2010). *Filibustering: a Political History of Obstruction in the House and the Senate*. Chicago: The University of Chicago Press, s. 107.

Jak vidno z porovnání obou grafů, počty *cloture motions* a případů identifikovatelných jako filibuster podle jiných kritérií se výrazně liší. Nejvýznamnější

¹⁴⁹ Viz poznámka č. 50 výše.

je tento trend samozřejmě během 60. let, kdy se obstrukční chování nepochybně v Senátu vyskytovalo, *cloture motions* se však teprve začínaly využívat jakožto nástroje, jak filibusteru čelit. Rutinním se pak užívání Pravidla XXII stalo až s přijetím sady precedentů, jež z *cloture* učinily v průběhu 70. a 80. let primární nástroj, kterým se většinová koalice obstruující menšinu snažila porazit.

I přes odlišnosti jednotlivých indikátorů kombinace počítání *cloture motions* a Kogerovy metody poskytuje cenný vhled do stavu procedurálního prostředí Senátu v současné době. Z obou jasně vyplývá vzestupný trend dokumentující rozšíření obstrukčního chování přibližně od začátku 70. let až do první dekády 21. století, přesně v souladu s procedurálním vývojem popsáním v druhé kapitole. Kogerův dataset bohužel neobsahuje data po roce 2004, avšak dá se předpokládat, že by tato metoda stejně jako analýza počtu *cloture motions* vykazala další zvyšování frekvence používání filibusteru následkem jeho trivializace.

Data z Grafu 1 též ukazují na postupující divergenci mezi nárůstem počtu předložených *cloture petitions* a konaných hlasování. Rozdíly jsou důsledkem taktiky strategického předkládání *cloture petitions* při kterém se již od začátku nepředpokládá, že by ke konečnému hlasování mělo dojít. Tato strategie je v současném Senátu stále populárnějším nástrojem většinových leaderů, kteří petici často předkládají ihned, jak se s ní spojený návrh dostane na program jednání.¹⁵⁰ Klíčovou výhodou předložení *cloture petition* co nejdříve je, že leaderovi je tak umožněna efektivnější kontrola nad cestou návrhu procesem projednávání. V průběhu dvoudenní lhůty je např. možné naplánovat projednávání jiného bodu programu. Především však v tomto čase není povoleno předkládat k návrhu dodatky, které nevyhovují požadavku *germaneness*.¹⁵¹ Většinová koalice tak může relativně jednoduše předejít menšinové snaze zneužít daný návrh k předložení nesouvisejících návrhů, sloužících k donucení senátorů hlasovat o kontroverzních tématech, a získat tak materiál pro budoucí volební kampaně.¹⁵²

¹⁵⁰ Poprvé bylo použití této strategie zdokumentováno v roce 1997, viz BELL, Lauren C. (2011). *Filibustering in the U.S. Senate*. Amherst: Cambria Press, s. 24.

¹⁵¹ Andrew Taylor, TAYLOR, Andrew J. (2012). *The Floor in Congressional Life*. Ann Arbor: University of Michigan Press, s. 65.

¹⁵² Podobným dodatkům se přezdívá *poison pill amendments*, jelikož mají za cíl „otrávit“ kandidátovu reputaci před tou či onou potenciální skupinou voličů např. tím, že bude donucen hlasovat o dodatku týkajícím se potratů. Někdy se podobným dodatkům dává přívlastek listopadové, v narážce na měsíce konání voleb. Viz OLESZEK, Walter J. (2014). Cit. d., s. 298-299.

Dalším příznakem stále častějšího výskytu filibusteru ve všech jeho formách je rozšíření využívání *holds*. V případě této taktiky však vyvstává ještě ve větší míře než u jiných nástrojů analytický problém identifikace a sestavení spolehlivého seznamu. Možnost jednoho senátora dožadovat se pozdržení či zastavení projednání návrhu z různých důvodů vychází z preference leaderů řídit jednání skrze *unanimous consent agreements*. Pokud je k zefektivnění procedur potřeba jednomyslného souhlasu všech přítomných senátorů, zvyšují se tím jejich osobní prerogativy. Leaderi tak v drtivé většině případů těmto požadavkům vyhoví. Pro výzkum jejich motivací a trendů používání *holds* je však klíčové, že neexistuje žádná formální procedura, jak jsou požadavky směrem k leaderům komunikovány. Může se tak stát prostřednictvím dopisu, ale i ústně; následně pak neexistuje o existenci hold žádný oficiální záznam.¹⁵³ Často také senátoři po leaderech vyžadují, aby jejich identita jako předkladatelů požadavku zůstala utajena.¹⁵⁴

Jelikož data týkající se počtu *holds* nejsou verifikovatelná, je nutno se v tomto případě spolehnout na úsudky komentátorů, politiků a politologů, kteří na základě dlouhodobého sledování prostředí Senátu docházejí ke konsensu, že *holds* jsou využívány v současném Senátu stále s narůstající frekvencí jako naprosto rutinní nástroj potenciálně nahrazující klasický filibuster, a jsou tak významným kontributivním faktorem k současnému stavu procedurálního prostředí horní komory. S tímto tvrzením se ztotožňují bývalí parlamentní poradci Richard Arenberg a Robert Dove,¹⁵⁵ politologové Roger Davison a Walter Oleszek,¹⁵⁶ historikové Neil MacNeil a Richard Baker¹⁵⁷ a bezpočet senátorů.¹⁵⁸ Kritika *holds* se objevila mimo jiné na stránkách *New York Times*,¹⁵⁹ online listu *Politico*¹⁶⁰ či webu *The Hill*.¹⁶¹

¹⁵³ OLESZEK, Mark. (2015). Cit. d., s. 1.

¹⁵⁴ Takovéto „*secret holds*“ jsou často nejoblíbenějším terčem kritiky Kongresu ze strany zájmových skupin lobbujících za větší transparentnost legislativního procesu. Melanie Sloan z organizace *Citizens for Responsibility and Ethics in Washington* tuto praxi nazvala „*tichým partnerem filibusteru ve zdržování*.“ Viz SLOAN, Melanie. (2013). Sloan: Secret Holds are Filibuster's Silent Partner in Stalling. *Roll Call* [online], 23. 1. 2013. Dostupné z: http://www.rollcall.com/news/sloan_secret_holds_are_filibusters_silent_partner_in_stalling-221053-1.html.

¹⁵⁵ ARENBERG, Richard A., DOVE, Robert B. (2012). Cit. d., s. 90.

¹⁵⁶ DAVIDSON, Roger H. et al. (2013). Cit. d., s. 235.

¹⁵⁷ MACNEIL, Neil, BAKER, Richard. (2013). Cit. d., s. 346.

¹⁵⁸ Nejhlásitějšími bojovníky za omezení *holds* jsou již od 90. let Ron Wyden (D-OR), Chuck Grassley (R-IA) a Claire McCaskill (D-MO). Jejich petici za zrušení *secret holds* podepsaly roku 2010 skoro dvě třetiny tehdejších senátorů. Viz POPE, Charles. (2010). Ron Wyden and Charles Grassley fight Senate

Z hlediska teorie relačního zákonodárství představují *holds* významný faktor, který může oslabovat normy, jež v ideálním případě mají omezovat obstrukční chování senátorů. Jak bylo popsáno v teoretické části, předpokladem efektivního působení těchto norem je vzájemný kontakt a předávání informací mezi senátory, které následně motivuje k vzájemnému respektu a brání zneužívání osobních prerogativů až do jejich extrémů. *Holds* však jsou komunikací pouze mezi většinovým či menšinovým senátním leaderem a daným senátorem. Vzhledem k možnosti udržení jména žadatele v anonymitě je informační hodnota pro ostatních 98 senátorů, kteří původce *hold* neznají, velmi nízká. Rutinizace *holds* jako stálé součásti procedurálního arzenálu zákonodárců tak potenciálně může vést v budoucnu k další nutnosti přizpůsobit strukturu senátních procedur novému prostředí skrze kodifikaci revize jednacího řádu.¹⁶²

Neméně významným novým prvkem současného procedurálního prostředí je dílčí změna v rámci užívání *unanimous consent agreements*. V posledních několika Kongresech se stává čím dál oblíbenějším nástrojem většinových leaderů zahrnutí ustanovení, které ustanovuje třípětinový práh jako požadavek na schválení zákona, dodatku či nominace i bez použití *cloture*. Může se zdát, že toto ustanovení je prakticky stejné, jako znění Pravidla XXII. Ve skutečnosti však jsou jeho důsledky diametrálně odlišné a skýtá v sobě výhody pro většinového i menšinového leadera. Základní rozdíly oproti *cloture* jsou následující:

- 1) Neexistuje dvoudenní lhůta mezi předložením a projednáním návrhu.
- 2) V případě kladného hlasování nemusí následovat další 30-hodinová debata

secret holds. *The Oregonian* [online], 8. 6. 2010. Dostupné z: http://www.oregonlive.com/politics/index.ssf/2010/06/oregons_ron_wyden_and_iowas_ch.html.

¹⁵⁹ *Holds* jsou dle článku Carla Hulseho „nejtajemnější zákulisní zbraní v Kongresu.“ Viz HULSE, Carl. (2007). Senate May End an Era of Cloakroom Anonymity. *The New York Times* [online], 2. 8. 2007. Dostupné z: http://www.nytimes.com/2007/08/02/washington/02ethics.html?_r=0.

¹⁶⁰ KADY, Martin. (2010). Secret holds under fire in Senate. *Politico* [online], 23. 6. 2010. Dostupné z: <http://www.politico.com/blogs/on-congress/2010/06/secret-holds-under-fire-in-senate-027720>.

¹⁶¹ STODDARD, Alexandra B. (2013). Scandal of dysfunction. *The Hill* [online], 22. 5. 2013. Dostupné z: <http://thehill.com/opinion/columnists/ab-stoddard/301449-scandal-of-dysfunction>.

¹⁶² Nutno dodat, že samotní Wawro a Schickler se problematice *holds* věnují velmi okrajově a pouze vyvracejí všeobecnou představu, že *hold* se dá označit za individuální veto. Přinejlepším podle nich funguje jako prostředek vyjednávání. Toto opomenutí se částečně dá vysvětlit skutečností, že předmětem veřejné debaty se problémy spojené s *holds* staly do větší míry až počátkem druhé dekady 21. století, přičemž studie autorů byla vydána již roku 2006. Viz WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 276.

- 3) Menšina se nemusí pro zastavení cesty návrhu legislativním procesem uchýlit k filibusteru; je jí předem známo, že bez 60 hlasů většina návrh neprosadí, se zdoluhavou debatou či bez ní
- 4) Dodatky předkládané k návrhu během projednávání nemusí vyhovovat požadavku *germaneness* (pokud to *unanimous consent agreement* výslovně neuvádí)
- 5) Senátoři pro účel získávání materiálu o svém hlasování pro budoucí volební kampaň mohou prohlásit, že hlasovali pro samotný návrh, nikoliv pouze pro ukončení debaty o něm¹⁶³

Steven Smith odhaduje, že poprvé byl tento druh *unanimous consent agreement* použit většinovým leaderem Robertem Dolem v roce 1995. Širokého využití se však nástroji dostalo až od roku 2007 poté, co byl v předchozích několika letech úspěšně použit k projednání několika kontroverzních dodatků týkajících se osobních bankrotů či výzkumu kmenových buněk.¹⁶⁴ Megan Suzanne Lynch ve zprávě *Congressional Research Service* konstatuje, že mezi lety 2005-2008 byl třípětinový práh schválení zakomponován do *unanimous consent agreements* týkajících se celkem 52 zákonů či dodatků.¹⁶⁵

Rostoucí popularita používání *unanimous consent agreements* s třípětinovým prahem schválení svědčí o schopnosti Senátu přizpůsobit do jisté míry své procedurální prostředí i současné situaci charakterizované rapidním nárůstem případů použití filibusteru. Vzhledem ke komplikovanosti a vysokým časovým nákladům spojeným s použitím procesu *cloture* se takováto adaptace dá v souladu s modelem relačního zákonodárství předpokládat. Zároveň však slouží jako varovné znamení upozorňující, že pokud exogenní faktory budou konstantně na procedurální prostředí vyvíjet takovouto míru tlaku, může se stát nezbytným provést radikálnější změnu, ať již procesem formální revize pravidel, či prostřednictvím reinterpretace precedentu předsedajícím.

Stávající analýza ukázala, že filibuster se v současném kontextu stává stále významnějším aspektem senátních procedur. Projednávání drtivé většiny nekontroverzních záležitostí a nezanedbatelné množiny dodatků a nominací je stále řízeno skrze *unanimous consent agreements*, avšak zároveň je stále větší počet

¹⁶³ LYNCH, Megan Suzanne. (2008). Unanimous Consent Agreements Establishing a 60-Vote Threshold for Passage of Legislation in the Senate. *Congressional Research Service* [online], 19. 5. 2008, s. 1-2.

¹⁶⁴ SMITH, Steven S. (2014). Cit. d., s. 222-225.

¹⁶⁵ LYNCH, Megan Suzanne. (2008). Cit. d., s. 4-15.

důležitých zákonů vystaven filibusteru, a to často hned několikanásobnému.¹⁶⁶ Nyní je proto nutné obrátit pozornost k posouzení hlavních faktorů, které mohly k tomuto vývoji přispět.

3.3) Hledání příčin nárůstu užívání filibusteru

Pravděpodobně nejčastěji zmiňovaným faktorem ovlivňujícím současné procedurální prostředí Senátu je nárůst stranické polarizace. Již Binder a Smith dochází ve své analýze k závěru, že zvyšující se ideologická vzdálenost mezi senátory velkou měrou přispívá ke zvýšenému výskytu filibusteru a činí dojednávání procedurálních kompromisů obtížnějším.¹⁶⁷

Do popředí politologického diskursu však propojení procedur a polarizace přivedli Norman Ornstein a Thomas Mann svou spíše popularizační prací *It's Even Worse Than it Looks*. Jejich hlavní tezí je, že kořeny jimi vnímané dysfunkčnosti dnešního legislativního procesu a především Senátu leží v explozivním nárůstu polarizace především Republikánské strany po kongresových volbách roku 1994. Lví podíl na tomto vývoji dle nich nese *Speaker* Sněmovny reprezentantů Newt Gingrich (R-GA), který se stal vedoucí postavou tzv. Konzervativní revoluce, jež poprvé po 40 letech Republikánům zajistila většinu v obou komorách Kongresu. Gingrich podle Manna a Ornsteina před rokem 1994 jako menšinový leader „vykrytalizoval přístup spočívající v sestavení kohezní menšinové strany parlamentárního stylu a jejího využití jakožto beranidla, které by zmařilo a poškodilo snahy prezidenta druhé strany.“¹⁶⁸ Volby následně přivedly do Senátu řadu Gingrichových spojenců, kteří tuto taktiku přenesli do horní komory a položily základy dnešnímu procedurálnímu prostředí, ve kterém je filibuster primárním nástrojem obstrukce a *cloture* se občasnému pozorovateli může jevit jako jediný způsob, jak cokoliv odhlasovat.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Vzhledem ke struktuře procesu projednávání a schvalování zákonů a nominací je každá záležitost potenciálně vystavena až šesti separátním filibusterům, jelikož k dokončení legislativního procesu v Senátu je potřeba celkem šesti debatovatelných hlasování: *motion to proceed*, schválení návrhu, návrh vyjádřit nesouhlas s verzí zákona zaslanou ze Sněmovny reprezentantů, návrh sjednotit sněmovní a senátní verzi zákona v konferenční komisi, návrh zmocnit předsedajícího jmenovat členy konferenční komise, a nakonec návrh schválit znění finální verze zákona vzešlé z bikamerální konference. Více o konferenčních komisích a jejich vztahu k filibusteru viz OLESZEK, Walter J. (2014). Cit. d., s. 343-376.

¹⁶⁷ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 15-16.

¹⁶⁸ MANN, Thomas E., ORNSTEIN, Norman J. (2012). *It's Even Worse than it Looks: How the American Constitutional System Collided with the new Politics of Extremism*. New York: Basic Books, s. 42.

¹⁶⁹ Sean Theriault ve své studii tuto skupinu souborně nazývá „*The Gingrich Senators*“. Viz THERIAULT, Sean. (2013). *The Gingrich Senators*. Oxford: Oxford University Press, 256 s.

Extrémní stranická polarizace je dle Manna a Ornsteina největším problémem současného amerického politického systému, jelikož koliduje se systémem brzd a protivah, který do značné míry spoléhá na možnost spolupráce mezi členy obou politických stran. Když se podaří většině přilákat na svou stranu několik centristických senátorů z opoziční strany, je možné dosáhnout třípětinové většiny nutné k prosazení návrhů skrze *cloture*. To však přestává být možné ve chvíli, kdy se strany stanou „*více vnitřně unifikované a ideologicky navzájem odlišné, než jak tomu bylo za poslední více jak století.*“¹⁷⁰ Arenberg a Dove docházejí k prakticky stejnému závěru, podle nich je nalezení způsobu, jak snížit polarizaci a zajistit ideologické sblížení stran, jedinou cestou k zastavení extrémního zneužívání filibusteru.¹⁷¹

Podobnou argumentaci používá také Barbara Sinclair, jedna z předních expertek na problematiku stranické polarizace. Ještě více než Mann a Ornstein zdůrazňuje skutečnost, že polarizace proběhla především díky zásadnímu posunu mediánové pozice republikánských kongresmanů a senátorů k pravému pólu ideologického spektra. Kromě voleb roku 1994 k této situaci masivně přispěly i volby roku 2010, kdy se do obou komor dostali noví, silně pravicoví zákonodárci podporovaní hnutím *Tea Party*. V Senátu tak proti agendě prezidenta Obamy následně Republikáni začali používat postupu používání filibusteru prakticky proti všem významným demokratickým návrhům.¹⁷² Sinclair vyjadřuje skepsi nad účinností změn senátního jednacího řádu, přesto reformu považuje za nutnost, bez níž především ve stavu sjednocené vlády politický systém nebude schopen fungovat.¹⁷³

Problémem výše uvedené argumentace je skutečnost, že do značné míry vychází z několika vybraných příkladů velmi kontroverzních návrhů, které by filibusteru velmi pravděpodobně čelily i bez přítomnosti stranické polarizace, i když by kompromisu možná bylo dosaženo o něco dříve. Sean Theriault ve své studii o stranické polarizaci na základě kvantitativní analýzy více jak 7 000 jmenných hlasování na půdě Kongresu dochází k opačnému závěru; totiž že procedurální prostředí je příčinou stoupající

¹⁷⁰ MANN, Thomas E., ORNSTEIN, Norman J. (2012). Cit. d., s. 44.

¹⁷¹ ARENBERG, Richard A., DOVE, Robert B. (2012). Cit. d., s. 35.

¹⁷² SINCLAIR, Barbara. (2014). Is Congress Now the Broken Branch? In: *Utah Law Review*, Vol. 2014, No. 4, s. 719-721.

¹⁷³ Tamtéž, s. 721.

polarizace stran v rámci Sněmovny reprezentantů a Senátu.¹⁷⁴ Vzájemné ideologické vzdalování se politických stran tak logicky nemůže být primární příčinou rozmachu užívání senátního filibusteru. K podobnému závěru dochází i Koger, podle jehož analýzy je sice sílcí polarizace zaznamenávána ve stejném období, jako častější využívání filibusteru, nelze však prokázat, že by mezi těmito dvěma proměnnými existoval přímý kauzální vztah. Filibuster podle Kogera důsledkem více ideologicky kohezních stran mohl změnit svou formu, nikoliv však frekvenci, se kterou je senátory užíván.¹⁷⁵

K nalezení spolehlivějšího faktoru, kterým se dá vysvětlit nárůst užívání filibusteru, je tudíž třeba obrátit se k jiným možnostem. Kogerova kvantitativní analýza jako nejvýznamnější proměnnou identifikuje klesající množství času, kterým senátoři vzhledem k nárůstu agendy disponují pro projednání jednotlivých záležitostí. Dochází k závěru, že zdánlivý vliv všech ostatních faktorů, jako je reforma *cloture* či polarizace, ztrácí statistickou signifikaci, jelikož se dá redukovat na důsledky menšího množství dostupného času.¹⁷⁶ Filibuster se díky nedostatku času k projednávání stává pro menšinu extrémně hodnotným nástrojem, který vyžaduje vynaložení menších nákladů, než jak tomu bylo kdykoliv dříve v historii jeho existence.

Kogerovy závěry jsou plně kompatibilní s teorií relačního zákonodárství a Wawro s Schicklerem se s nimi v hodnocení současné situace shodují. Konstatují, že:

„Současný kontext zákonodárství v Senátu v podstatě eliminoval informační benefity, které z těchto druhů [obstrukčních, pozn. JD] bitev vyplývaly. Nezbytným komponentem, který nyní schází, je prakticky nulová cena, kterou za filibuster oponenti návrhů musí platit. S bezplatným filibusterem provádění obstrukcí již nevysílá signál, že navrhovaná politika je pro její nepřátele obzvláště škodlivá.“¹⁷⁷

Klesající množství dostupného času je důsledkem stále většího množství kontroverzních a komplikovaných zákonů, které jsou na půdě Senátu předkládány. Filibuster původně sloužil jako prostředek menšin, jak vyjádřit, že je pro ně daný návrh dost důležitý na to, aby mu byli ochotni vzdorovat filibusterem. Úspěch mohli oponenti

¹⁷⁴ THERIAULT, Sean. (2008). Cit. d., s. 168-170. Více o metodologii použité ke zkoumání polarizace viz tamtéž, s. 28-35.

¹⁷⁵ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 138-139.

¹⁷⁶ Tamtéž, s. 143-144.

¹⁷⁷ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 260.

návrhu slavit pouze, pokud byli dostatečně odhodlaní a ochotní nést s tím spojené následky. Pokud však procedurální prostředí dovoluje zákony či nominace zdržovat tolika relativně jednoduchými prostředky, jako je tomu v současnosti, stává se situace neudržitelnou. Senátoři nejsou nijak motivováni, aby následovali původní neformální normy odrazující od přílišné obstrukce, a díky rutinizaci anonymních *holds* se ani nemusí obávat, že by obstrukční chování poškodilo jejich šance na znovuzvolení.

Na již tak napjaté procedurální prostředí pak navíc působí nátlak narůstající legislativní agendy. Reformy zdravotnictví, finančního sektoru, environmentálních regulací a mnoha dalších oblastí během administrativy Baracka Obamy způsobily zásadní nárůst agendy spadající pod jurisdikci federální vlády.¹⁷⁸ Jedním ze symptomů tohoto vývoje je mimo jiné neustále stoupající komplexnost procesu schvalování fiskálních zákonů, jejichž účelem je financování jednotlivých oblastí působnosti vlády.¹⁷⁹ Návrhy, které by měly zajistit stabilní financování rozpočtových priorit, jsou vystaveny menšinovým filibusterům, a vzhledem k existenci pevných lhůt, po jejichž uplynutí se administrativa stane *de facto* insolventní, je nutné přijímat krátkodobá legislativní opatření financující chod úřadů po několik dní až měsíců.¹⁸⁰

Kombinace vnějších i vnitřních tlaků na činnost senátorů způsobuje, že procedurální prostředí přestává být schopno na vývoj událostí reagovat. Procedury projednávání záležitostí jsou sice na jednu stranu flexibilní, ale na druhou stranu zákonodárci oponující některým bodům agendy nejsou nijak efektivně motivováni, aby využívání filibusteru omezili. Model relačního zákonodárství v takové situaci předpokládá, že většinoví leadeři se pokusí pohrozit obstruujícím kolegům možností změny pravidel hry, ať již prostřednictvím formální reformy, či revoluční reformy precedentem. Pokud však menšina tyto hrozby nebere jako realistické a filibustery neomezí, stane se nakonec nutným některý z těchto krajních kroků provést. Jak bylo zmíněno v druhé kapitole, obzvláště Robert Byrd se nezdráhal tuto taktiku použít a zavést nové precedenty, které

¹⁷⁸ Jako zástupný indikátor nárůstu federální agendy lze použít např. objem rozpočtových výdajů federální vlády. Ten podle oficiálních statistik Office of Management and Budget narostl mezi lety 2009-2016 o více jak 433 miliard dolarů. Viz Historical Tables. (2016). *Office of Management and Budget* [online]. Dostupné z: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>.

¹⁷⁹ Detailně o procesu schvalování těchto tzv. *Appropriation Bills* viz: DAVIDSON, Roger H. et al. (2013). Cit. d., s. 413-433.

¹⁸⁰ Tyto tzv. *Continuing Resolutions* jsou kontroverzním nástrojem, který ve fungování federálních úřadů, kterých se týká, způsobuje značnou nestabilitu. Viz SAMUELSOHN, Darren. (2015). Welcome to CR Hell. *Politico* [online], 21. 10. 2015. Dostupné z: <http://www.politico.com/agenda/story/2015/10/congress-federal-budget-continuing-resolution-000270>.

procedurální situaci na jistou dobu stabilizovaly. Dalo se tedy očekávat, že v současném kontextu se tato historie pravděpodobně bude opakovat. Nikdo však nepředkládal, že se bude jednat o největší procedurální revoluci od titánských bitev přelomu 19. a 20. století, které vedly k zavedení setu nových precedentů a Pravidla XXII uvádějícího v život mechanismus *cloture*.

3.4) Bitvy o nominace federálních soudců a použití *nuclear option* roku 2013

Oblastí, která způsobila revoluci v nestabilním procedurálním prostředí, se nakonec ukázala být problematika prezidentských nominací kandidátů na federální soudce. Prezident je z Ústavy povinen před jmenováním soudců, zákonem vymezených členů exekutivy, velvyslanců a dalších federálních a vojenských úředníků předložit jejich nominace Senátu, který s nimi musí vyjádřit svůj souhlas. Celkem se toto ustanovení týká několika stovek osob.¹⁸¹ Nominace na nižší administrativní posty jsou zpravidla odsouhlaseny prostřednictvím *unanimous consent agreements*, jelikož projednání každého nominanta zvlášť by z časového hlediska bylo nereálné. Obzvláště federální soudci však představují velmi významný prvek politického systému a drží pravomoc rozhodovat o ústavnosti Kongresem přijatých zákonů.

Používání filibusterů při projednávání prezidentských nominací soudců zaznamenává v současnosti stejný nárůst jako v případě legislativních návrhů. Narůstá počet nominantů, pro něž díky *holds* a filibusterům Senát není schopen naplánovat formální slyšení, které hlasování o souhlasu se jmenováním předchází. V současné době je celkem 29 pozic na úrovních *District Courts* a *Courts of Appeals* klasifikováno ve stavu „justiční pohotovosti“ (*Judicial Emergency*). To znamená, že soudcovská křesla jsou díky senátním procedurám prázdná po tak dlouhou dobu, že jejich neobsazenost zásadním způsobem ovlivňuje schopnost daného tribunálu vypořádat se s nejvíce naléhavou agendou. Extrémním případem je *United States District Court for the Eastern District of North Carolina*, kde jedna z pozic zůstává neobsazena od 31. prosince 2005.¹⁸²

¹⁸¹ Kompletní seznam všech funkcí, jejichž obsazení vyžaduje senátní souhlas, lze najít ve zprávě *Congressional Research Service*, aktuální k listopadu 2013. Viz DAVIS, Christopher M., MANSFIELD, Jerry W. (2013). Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations. *Congressional Research Service* [online], 25. 11. 2013, 46 s.

¹⁸² Judicial Emergencies. (2016). *United States Courts* [online]. Dostupné z: <http://www.uscourts.gov/judges-judgeships/judicial-vacancies/judicial-emergencies>.

První zdánlivě neřešitelná procedurální bitva o soudcovské nominace proběhla již roku 2005, kdy Demokráté blokovali řadu nominantů prezidenta Bushe s odůvodněním, že se jedná o ideologické extremisty, kteří by prostředím federální soudní moci učinili zpolitizovaným. Edward Kennedy (D-MA) například vyjádřil obavu, že by nominanti zrušili zákony ochraňující volební práva menšin, opatření proti diskriminaci a environmentální regulace, a to na základě osobního politického přesvědčení, nikoliv jejich případné protiústavnosti.¹⁸³ Většinový leader Bill Frist (R-TE) reagoval na sadu filibusterů hrozbou, že prostřednictvím reinterpretačního nařízení předsedajícího zavede nový procedurální precedent, podle kterého k odhlasování *cloture motion* ve věci soudcovských nominací bude potřeba pouze nadpoloviční většina všech senátorů. Tím by fundamentálně změnil funkci Pravidla XXII a *de facto* tak v celé jedné kategorii projednávaných záležitostí menšinový filibuster znemožnil. Tuto hrozbu obhajoval tvrzením, že filibuster proti nominacím soudců se rovná selhání ústavní povinnosti Senátu poskytovat radu a souhlas.¹⁸⁴ Vzhledem k potenciálnímu extrémnímu dopadu tohoto kroku Demokráté na oplátku začali vyhrožovat totálním zablokováním celé senátní agendy prostřednictvím odmítání všech *unanimous consent agreements*, včetně těch týkajících se triviálních procedur. Hrozbu začali označovat jako „*nuclear option*“, jelikož procedurální boje, které by jejím užitím následovaly, se dle jejich názoru daly přirovnat totální destrukci jaderné války.¹⁸⁵

Nakonec se však krizi podařilo zažehnat, když 7 demokratických a 7 republikánských senátorů podepsalo memorandum, ve kterém se zavázali nepodpořit reformu precendem výměnou za to, že filibuster proti soudcovským nominacím bude užíván pouze v extrémních případech.¹⁸⁶ Dle modelu relačního zákonodárství zatím normy omezující obstrukční chování zákonodárců byly v daném kontextu dostatečně

¹⁸³ Pro & Con: Should the Senate Consider Barring Filibusters of Judicial Nominees? (2005). In: *Congressional Digest*, Vol. 84, No. 5, s. 159.

¹⁸⁴ Tamtéž, s. 144.

¹⁸⁵ Termín *nuclear option* použil poprvé roku 2002 již tehdejší většinový leader Trent Lott (R-MS), tehdy však hrozba byla zažehnána dříve, než se kolem procedurálního střetu rozhořela tak intenzivní debata, aby se přízvisko dostalo do obecného povědomí. Žurnalisté termín začali široce používat až v roce 2005. Viz SMITH, Steven S. (2014). Cit. d., s. 200-201.

¹⁸⁶ Memorandum podepsali Ben Nelson (D-FL), Mike DeWine (R-OH), Joe Lieberman (D-CT), Susan Collins (R-ME), Mark Pryor (D-AR), Lindsey Graham (R-SC), Lincoln Chafee (D-RI), John McCain (R-AZ), John Warner (D-VA), Robert Byrd (D-WV), Mary Landrieu (D-LA), Olympia Snowe (R-ME), Ken Salazar (D-CO) a Daniel Inouye (D-HA). Vyjádřili naději, že: „*Tento návrat k dřívější praxi naší vlády může dobře posloužit k potlačení zášti, která bohužel doprovází proces advice and consent v Senátu.*“ Viz United States Congress. (2005). *Congressional Record: Proceedings and Debates of the 105th Congress, Volume 151, Part 8, May 19, 2005 to June 6, 2005 (pages 10261 to 11676)*. Washington D.C.: Government Printing Office, s. 10931.

silné, aby hrozba reformy precedentem nemusela být realizována. Procedurální prostředí se podařilo dočasně stabilizovat dobrovolnou dohodou bez vymáhacích mechanismů. Opět však epizoda posloužila jako varovný signál zákonodárcům, že v případě další eskalace situace ohledně nadměrného používání filibusteru mohou nastat fatálnější následky.

Přísllovečný nukleární úder senátním procedurám zasadil až roku 2013 většinový leader Harry Reid (D-NV). Tentokrát byli většinovou stranou Demokráté a v Bílém domě seděl Barack Obama, v ostatních směrech však byla situace prakticky identická jako o osm let dříve. Na senátním kalendáři se ocitlo několik nominací na pozice federálních soudců pro *United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit*, často označovaný za druhý nejvýznamnější tribunál po Nejvyšším soudu.¹⁸⁷ Menšinová Republikáni zvolili argument, že daný soud, v současné podobě dvanáctičlenný, neprojednává tolik případů, aby je nemohl zvládnout i v redukované podobě. Doposud uprázdněná místa proto není nutno zaplnit novými nominanty. Menšinový leader Mitch McConnell (R-KY) vyjádřil obavu, že Demokráté se pouze snaží zpolitizovat soudní moc a „*protlačit nominanty do soudu, který ani nemá dost co na práci.*“¹⁸⁸

Reid během debat o celkem 3 nominacích, které se staly nejviditelnějším terčem republikánských útoků, několikrát pohrozil, že pokud McConnell nesvolí ke kompromisnímu řešení, nebude se zdráhat dokončit to, co započal Bill Frist, a skrze reinterpretační nařízení předsedajícího vytvořit nový precedent. Rozdílem však bylo, že tentokrát se již nevytvořil žádný „Gang 14“, který by opět situaci zachránil.¹⁸⁹ Republikáni tentokrát na hrozby nijak nereflektovali a nebyli ochotni ustoupit ze své pozice, že daný soud není třeba naplnit do plného počtu a nominace proto postrádají smysl, bez ohledu na to, zda osoby žádající o jmenování byly či nebyly kvalifikované.

Procedurální prostředí Senátu se již tentokrát nebylo schopno s nátlakem na něj působícím vyrovnat a 21. listopadu 2013 Reid s pomocí 51 svých kolegů nechal

¹⁸⁷ KESSLER, Glenn. (2013). Is the D.C. Circuit last in ‘almost every category’? *The Washington Post* [online], 6. 6. 2013. Dostupné z: https://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/post/is-the-dc-circuit-last-in-almost-every-category/2013/06/05/a589b186-ce22-11e2-8f6b-67f40e176f03_blog.html.

¹⁸⁸ Pro & Con: Should the Senate Use the „nuclear option“ to Change the Rules of Confirming Judicial Nominees? (2014). In: *Congressional Digest*, Vol. 93, No. 1, s. 15.

¹⁸⁹ K této skutečnosti mohlo nemalou měrou přispět, že z původních 14 signatářů memoranda jich v roce 2013 v Senátu sedělo již pouze 6: Susan Collins, Lindsey Graham, John McCain, Ben Nelson, Mark Pryor a Mary Landrieu.

odhlasovat prostřednictvím reinterpretační procedury jednu z největších procedurálních změn v historii horní komory Kongresu. Předsedající senátor Patrick Leahy (D-VT) vydal nařízení, které Reidovu interpretaci odmítlo, plénum Senátu však toto nařízení přehlasovalo a reinterpretační tak byl ustavena formálně negativním způsobem, jakožto nesouhlas s interpretací založenou na stávajících precedencích.¹⁹⁰ Nově tak ke schválení *cloture* v případech všech prezidentských nominací soudců a exekutivních úředníků stačila nadpoloviční většina všech senátorů. Jedinou výjimku tvoří hlasování o potvrzení nominací soudců Nejvyššího soudu, pro které byl ponechán třípětinový práh. Senátor Chuck Grassley označil tuto změnu za „*neskrývané uchvácení moci, a nic víc.*“¹⁹¹ Jeho republikánský kolega Lamar Alexander prohlásil, že s tímto precedencem padá hráz proti tyranii většiny, před níž varoval již Alexis de Tocqueville.¹⁹²

Prohlášení Republikánů samozřejmě byla do značné míry výrazem frustrace ze současné situace, procedurální změna, které se týkala, však skutečně transformovala procedurální prostředí Senátu nejvíce od dob, kdy Robert La Follette pronášel sáhodlouhé projevy, jimiž chtěl udržet Spojené státy mimo bojiště první světové války. Reforma precedencím rozhodně nebyla nástrojem, který by snad nikdy předtím nebyl použit: historie senátních procedur takových epizod obsahuje bezpočet. Nikdy dříve však nebyla celá jedna kategorie projednávaných záležitostí učiněna absolutně odolnou vůči *cloture* s třípětinovým prahem schválení. Procedurální konflikty, se kterými se Senát potýkal, se vždy podařilo vyřešit buďto neformálním kompromisem motivovaným hrozbou radikální změny, nebo skrze jednorázový *unanimous consent agreement*, případně schválením dílčí změny formálních pravidel, jejímž cílem bylo většinou utišit hlasy volající po radikální reformě a zároveň procedury ponechat co nejméně změněné.

Robert Byrd se během svého působení v roli většinového leadera sám nezdráhal používat precedenty a plnit své hrozby, že změní senátní praxi. Do značné míry byl ochoten tuto cestu používat častěji, než kterýkoliv z jeho předchůdců. Nikdy však nebyl ochoten zajít až ke zrušení *cloture*, i kdyby jen v některých případech. Použití *nuclear option* se již nedožil, zemřel v roce 2010, avšak dle jeho soustavné obhajoby nutnosti existence filibusteru lze usuzovat, že by s použitím tohoto nástroje, ač ho provedli jeho

¹⁹⁰ SMITH, Steven S. (2014). Cit. d., s. 258-259.

¹⁹¹ Pro & Con: Should the Senate Use the „nuclear option“ to Change the Rules of Confirming Judicial Nominees? (2014). In: *Congressional Digest*, Vol. 93, No. 1, s. 23.

¹⁹² Tamtéž, s. 29.

spolustraníci, zásadně nesouhlasil. Když Bill Frist v roce 2005 vyhrožoval Demokratům, že *nuclear option* využije, Byrd varoval, že by se následně Spojené státy přiblížily možnosti tyranie většiny, patřící spíše do totalitních režimů:

„Mnohokrát v naší historii jsme šli do zbraně za účelem ochrany menšiny před tyranskou většinou v jiných zemích. My jsme však, narozdíl od nacistického Německa či Mussoliniho Itálie, nikdy nepřestali být vládou zákonů, nikoliv mužů. (...) Hitlerova originalita spočívala v uvědomění si, že efektivní revoluce v moderních podmínkách jsou provedeny s pomocí, nikoliv v opozici proti moci státu: správným pořadím událostí bylo nejdříve si zajistit přístup k této moci, a až poté revoluci započít. Hitler se nikdy nevzdal pláště legality; rozpoznával enormní psychologickou hodnotu toho, že měl zákon na své straně. Namísto toho převrátil zákon naruby a učinil tak ilegality legální.“¹⁹³

Existence nového precedentu neznamena, že by menšina ztratila všechny své možnosti, jak obstruovat nominace, se kterými zásadně nesouhlasí. Stále zde existuje možnost použít *holds*, je však otázkou, zda v tomto procedurálním kontextu stále ještě vzájemná důvěra mezi senátory a většinovým leaderem je natolik silná, aby hrozba protestovat proti *unanimous consent agreements* byla dostatečnou, aby *hold* byl dodržován. Stejně tak stojí na straně oponentů skutečnost, že proces *cloture* nebyl zrušen, pouze byl v kategorii nominací změněn práh pro jeho odhlasování. To v praxi znamená, že stále platí dvoudenní lhůta mezi podáním *cloture petition* a hlasováním, a zároveň po odhlasování *cloture* stále musí proběhnout 30-hodinová debata; pro zkrácení či prodloužení tohoto času je stále potřeba tří pětín všech senátorů. Vzhledem k tomu, že filibuster lze použít jak proti samotné nominaci, tak proti *motion to proceed*, dostatečně odhodlaná menšina může stále danou nominaci zdržet přibližně o dva týdny, což není zanedbatelná doba.¹⁹⁴

¹⁹³ Pro & Con: Should the Senate Consider Barring Filibusters of Judicial Nominees? (2005). In: *Congressional Digest*, Vol. 84, No. 5, s. 151.

¹⁹⁴ Senát kromě výjimečných případů zasedá od úterý do čtvrtka. Pokud je *cloture petition* předložena v úterý jako první bod programu, je možno o ní jednat nejdříve o dva dny a jednu hodinu později, tudíž ve čtvrtek. I když je *cloture* hlasováním okamžitě schválena, následně musí proběhnout 30 hodin debaty, tudíž pokud chce Senát stihnout celou proceduru provést během jednoho týdne, musí většina odhlasovat prodlouženou schůzi, což znamená v mnoha případech i zasedání o víkendu. Z vyhlídky na víkend strávený projednáváním nominací značná řada senátorů z většinové i menšinové koalice není příliš nadšená, proto menšina trváním na dodržování všech těchto lhůt proces může stále poměrně úspěšně komplikovat, pokud je k tomu odhodlála. Při jedné z takových víkendových epizod v prosinci 2014 si právě Harry Reid postěžoval, že kvůli stále častějším víkendovým schůzím stále ještě neměl možnost

Epizoda použití *nuclear option* tak rozhodně není důkazem toho, že by byl zrušen filibuster v případě nominací. Byla zrušena jedna forma, kterou lze filibuster provádět, avšak senátorům zbývá dostatek alternativních nástrojů, jak se postavit záležitostem, se kterými skutečně principiálně nesouhlasí. Dá se pouze konstatovat, že stouply náklady na provedení takového filibusteru, což může být samo o sobě významné. Zda tyto vyšší náklady budou mít na procedurální prostředí zásadní vliv, či zda senátoři pouze přejdou k jiným metodám, nelze zatím autoritativně hodnotit vzhledem k relativně krátké době, která od zavedení precedentu uběhla. Od roku 2015 navíc v Senátu drží většinu Republikánská strana, která může blokovat nominace demokratického prezidenta prostřednictvím celého arzenálu nástrojů, které filibuster ani nevyžadují.¹⁹⁵ Rozhodně je však žádoucí po uplynutí dalšího času se k tomuto tématu vrátit a vliv nového precedentu prozkoumat.

Již dnes je očividné, že použití *nuclear option* má pro procedurální prostředí Senátu, potažmo pro filibuster, minimálně symbolickou hodnotu. Harry Reid zorchestrováním této epizody ukázal, že v případě nedodržování norem omezujících filibustering se nebude zdráhat změnit fungování procesu *cloture*. Tím jakémukoliv ze svých nástupců na pozici většinového leadera otevřel možnost jednat stejně i v jiných oblastech, nejen v případě nominací.

V době psaní této práce v Senátu probíhá boj o obsazení devátého křesla v Nejvyšším soudu, které se uprázdnilo poté, co v únoru 2016 zemřel soudce Antonin Scalia. Předseda senátní komise mající v gesci soudní nominace, senátor Chuck Grassley, i většinový leader Mitch McConnell kategoricky odmítají určit datum slyšení či dokonce hlasování o nominaci soudce Merricka Garlanda na tuto pozici, jelikož požadují, aby Nejvyšší soud zaplnil až nový prezident vzešlý z voleb v listopadu 2016.¹⁹⁶ Pokud v lednu 2017 bude obnovena sjednocená vláda a nový prezident předloží

přespat ve svém novém domě na předměstí Las Vegas, který si zakoupil v květnu, o sedm měsíců dříve. Viz HULSE, Carl. (2014). Harry Reid Just Wants to Go Home. *The New York Times* [online], 15. 12. 2014. Dostupné z: http://www.nytimes.com/politics/first-draft/2014/12/15/harry-reid-just-wants-to-go-home/?_r=0.

¹⁹⁵ Vzhledem k tomu, že všichni nominanti na významné posty musí projít formálním slyšením před jednou ze senátních komisí, drží nad jejich osudem značnou kontrolu předsedové těchto komisí, jejichž pravomocí je stanovit či nestanovit datum těchto slyšení. Předsedové komisí jsou jmenováni na základě hlasování Senátu, zpravidla jsou to proto členové většinové strany. Podobnou kontrolu nad agendou má na plenární schůzi většinový leader. V případě rozdělené vlády tudíž nominace nemusejí být vystaveny filibusteru, jelikož je většina vůbec nemusí začít projednávat.

¹⁹⁶ BOBIC, Igor. (2016). Mitch McConnell Will Still Block Merrick Garland's Nomination, Donald Trump Be Damned. *The Huffington Post* [online], 4. 5. 2016. Dostupné z:

k odsouhlasení nové jméno Senátu, ve kterém drží většinu jeho politická strana, dá se podle dosavadních trendů předpokládat, že tento nominant bude s nemalou pravděpodobností vystaven filibusteru, jelikož Reidův precedent se na Nejvyšší soud nevztahuje. Je pak pouze otázkou času, než nový většinový leader začne mluvit o možnosti *nuclear option* rozšířit i na tuto poslední kategorii soudců. Stejná situace může nastat v případě předložení jakéhokoliv kontroverzního zákona. Pokud se procedurální prostředí nestabilizuje, může vypuštění příslovečného džina z lahve v roce 2013 mít pro střednědobou a dlouhodobou budoucnost procedurálního prostředí Senátu mít velmi významné následky. Wawro a Schickler před tímto nebezpečím varovali v závěru své knihy již v roce 2006, těsně po proběhnutí první procedurální bitvy, kdy použitím *nuclear option* hrozil Bill Frist: „*Stejně tak, jako není možné od-vynalézt nukleární zbraně, precedenty ustanovené prostřednictvím nuclear option se stávají dostupnými pro následující legislativní bitvy.*“¹⁹⁷

Výše popsané aspekty současné podoby filibusteru a celkového procedurálního prostředí Senátu dokládají, že systém relačního zákonodárství v horní komoře je vystaven tlakům, které způsobují jeho stále se zrychlující erozi. Rok 2013 v tomto ohledu byl revolučním zvratem, ačkoliv všechny důsledky tohoto vývoje zatím není možné analyticky zhodnotit. Lze však konstatovat, že se s velkou pravděpodobností dá v blízké budoucnosti očekávat pokračování turbulentního vývoje změn procedur. Vzhledem k velmi časté kritice současného fungování Senátu se objevuje mezi politiky, politology, žurnalisty a dalšími zainteresovanými stranami bezpočet návrhů a doporučení, jak toto procedurální prostředí změnit. Některé chtějí horní komoru navrátit do časů, kdy Robert La Follette či Strom Thurmond zaplňovali desítky stránek *Congressional Record* svými více či méně relevantními projevy a dramatickými tirádami; jiné si kladou za cíl dát nadpoloviční většině do rukou absolutní moc po uběhnutí rozumného časového intervalu menšinu jednoduše přehlasovat a ukončit jakoukoliv probíhající debatu. Další kapitola se proto pokusí tyto návrhy kategorizovat a následně zhodnotit z hlediska jejich proveditelnosti a případných důsledků, které by měly na procedurální prostředí Senátu.

http://www.huffingtonpost.com/entry/mitch-mcconnell-donald-trump-garland_us_572a01f1e4b016f3789433a8.

¹⁹⁷ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 274.

4) Návrhy reformy filibusteru a procedurálního prostředí Senátu

Jak již bylo řečeno v předchozích kapitolách, téma reformy filibusteru je prakticky stejně staré, jako samotný obstrukční mechanismus. Když Henry Clay v roce 1841 při snaze prosadit svůj bankovní zákon navzdory prvnímu zdokumentovanému filibusteru vyhrožoval zavedením *cloture*, John C. Calhoun ho varoval, že „*pokus takto useknouti debatu je věcí v Senátu bezprecedentní*.“¹⁹⁸ Netrvalo však dlouho a návrhy reforem v té či oné formě se staly natolik integrální součástí veřejného diskursu týkajícího se senátních procedur, že málokterá reportáž o problémech prosadit daný návrh navzdory menšině se obešla bez volání po nutnosti dát většině do rukou moc efektivně svou agendu provést labyrintem legislativního procesu.

Pro základní orientaci ve změní více či méně radikálních návrhů na změny procedurálního prostředí za účelem oslabení moci filibusteru je nutno provést jejich klasifikaci. Vzhledem k tomu, že účelem této práce není vyčerpávající analýza všech nuancí a technikálií jednotlivých reformních návrhů (taková snaha by vydala na samostatnou disertaci), lze se zde spokojit se skutečně základní diferenciací na dvě kategorie: návrhy na reformu prostřednictvím formální kodifikace změny jednacího řádu, především Pravidla XXII, na jedné straně, a nekonvenční návrhy na změnu procedurálního prostředí skrze reinterpetaci existujících precedentů bez nutnosti revidovat jednací řád, na straně druhé. Model relačního zákonodárství předpokládá, že nekonvenční strategie by měly být preferovanou první možností, po které při vyjednávání o případných změnách procedur většina sáhne. Radikálnější revize pravidel prostřednictvím kodifikace změny jednacího řádu je prostředek, který se stává nutným až ve chvíli, kdy se procedurální prostředí ukáže jako neschopné vyrovnat se tlakem vnějších a vnitřních faktorů s použitím již existujících mechanismů. Vzhledem k existenci dvoutřetinového prahu nutného ke schválení revizí pravidel se dá očekávat, že tato strategie bude využívána mnohem méně.

S ohledem na rozsah práce budou analyzovány pouze příklady návrhů, které jsou relevantní pro dnešní podobu procedurálního prostředí. Pro pochopení současné situace není nezbytně nutné rozebírat návrhy na změny, které již v nějaké formě byly provedeny, tj. například použití *nuclear option* v otázce prezidentských nominací. Na

¹⁹⁸ Citováno v MADONNA, Anthony J. (2012). Senate Rules and Procedure: Revisiting the Bank Bill of 1841 and the Development of Senate Obstruction. In: CARSON, Jamie L. (ed.). *New Directions in Congressional Politics*. New York: Routledge, s. 136.

druhou stranu návrh rozšířit tuto možnost i na další kategorie projednávaných záležitostí je pro současné senátní procedury vysoce relevantní, jelikož skýtá radikální změnu způsobu, jakým Senát funguje. U každého návrhu budou stručně představena jeho základní ustanovení, podpůrná argumentace a z teoretických modelů vycházející odhad důsledků, které by jeho přijetí potenciálně mohlo do procedurálního prostředí přinést.

Základními oblastmi, ve kterých jsou reformy nejčastěji navrhovány, jsou: čas určený k debatování návrhu, *holds*, legislativní dodatky a práh k přijetí *cloture*. Drtivá většina doporučení se věnuje komplexně všem těmto aspektům, existují však i návrhy, které se jimi zabývají separátně.

V neposlední řadě je třeba podotknout, že většina prvků se v různých návrzích na změnu velmi často opakuje. Například zrušení možnosti filibusteru pro *motion to proceed* je obsaženo prakticky ve všech předkládaných doporučeních, podobně jako umožnění pouze jednoho filibusteru místo současných tří v případě hlasování vedoucích k ustavení konferenční komise mezi Sněmovnou reprezentantů a Senátem. Z tohoto důvodu byly níže analyzované návrhy vždy vybrány jako ty, jež nejlépe reprezentují daný reformní proud. Ke každému existuje řada variací, které navrhují dílčí změnu prahů k přijetí, časových lhůt a dalších nuancí. Jejich základní efekt se však dá považovat za *de facto* stejný, pouze se s jejich vzrůstající radikálností pravděpodobný dopad tohoto efektu zvyšuje a zároveň klesá šance na přijetí reformy. Selektce případů se tak jeví jako ospravedlnitelná, jelikož nevede k zásadnímu snížení analytické hodnoty této sekce.

4.1) Konvenční návrhy reformy prostřednictvím formální změny jednacího řádu

Pravděpodobně nejčastěji zmiňovanou osobou v souvislosti s návrhy na změnu jednacího řádu je senátor Tom Harkin (D-IA), kterého Arenberg a Dove označují za „předáka“ v oblasti reformních doporučení.¹⁹⁹ Harkin poprvé předložil reformní rezoluci již v roce 1995 a s drobnými modifikacemi v jejím předkládání pokračoval až do roku 2015, kdy na základě svého rozhodnutí nekandidovat na znovuzvolení z horní komory odešel. Principem jeho návrhu je rozdělení *cloture* mechanismu do celkem 4 fází. V první fázi proběhne hlasování o *cloture motion* stejně, jako dosud, a k jeho schválení je stále potřeba třípětinové většiny všech senátorů. Pokud je *cloture*

¹⁹⁹ ARENBERG, Richard A., DOVE, Robert B. (2012). Cit. d., s. 74.

odsouhlasena, nic se od současného stavu nemění. Pokud však hlasování dopadne negativně, má většina možnost začít druhou fází. V té po uplynutí lhůty tří dnů může předložit novou *cloture petition*, o které znovu proběhne hlasování, práh pro její přijetí se však sníží celkem o 3 hlasy; k přijetí *cloture* tak postačuje již jen 57 senátorů. Princip třetí fáze je identický, práh se znovu snižuje, tentokrát na 54 hlasů. Pokud ani tehdy hlasování neproběhne kladně, ve čtvrté fázi již platí nejzažší práh nadpoloviční většiny všech senátorů, tedy *de facto* stejná situace, jaká od použití *nuclear option* v roce 2013 panuje v otázce prezidentských nominací.

Vzhledem k pevným časovým lhůtám se Harkinem navrhovaný proces může protáhnout teoreticky na několik týdnů, na jeho konci však vždy nadpoloviční většina bude schopna prosadit své návrhy navzdory sebeodhodlanější menšině. Podle Harkina tento mechanismus bude motivovat senátory ke kompromisu, jelikož vzhledem k vysoké hodnotě času nebudou ochotni nést břemeno filibusteru po tak dlouhou dobu.²⁰⁰ S tímto hodnocením se shodují i Binder a Smith, kteří pro tento návrh přišli s označením „*Harkin ratchet*“²⁰¹ a zahrnují ho jako první položku svého vlastního seznamu doporučení pro senátní reformu.²⁰²

Jedním z problémů Harkinova návrhu je skutečnost, že se zabývá pouze procesem *cloture* a nezahrnuje v sobě další procedurální aspekty s filibusterem související. Smith, který sice s ideou *ratchet* stále souhlasí, ve svém svědectví pro Komisi pro pravidla a administrativu v roce 2010 poukázal na skutečnost, že Harkinův návrh bez dalších modifikací může eliminovat debatu o projednávané věci úplně. Neříká se v něm totiž nic o tom, zda by mezi *cloture motions* v jednotlivých fázích procesu musela probíhat nějaká debata. Pokud většinový leader po selhání hlasování v první fázi předloží novou *cloture petition* okamžitě po uplynutí třídní lhůty mezi fázemi, následně začne běžet dvoudenní lhůta před hlasováním o *cloture motion*, během které však na pořad jednání mohou být předloženy jakékoliv jiné návrhy.²⁰³ Paradoxně tak může dojít k situaci, kdy

²⁰⁰ Pro & Con: Should the Senate Change Its Rules in Order to Reduce the Use of the Filibuster? (2011). In: *Congressional Digest*, Vol. 90, No. 2, s. 48.

²⁰¹ Výraz *ratchet* je v tomto slova smyslu do češtiny prakticky nepřeložitelný. Doslovným ekvivalentem je „ozubené kolečko“ či „ráčna“, tyto výrazy však nepostihují metonymický význam, který zde mají Binder a Smith na mysli. Významově nejbližší českou aproximací je výraz „vystupňovat směrem dolů“, který nejlépe reprezentuje princip, na kterém Harkinův mechanismus má fungovat.

²⁰² BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 211.

²⁰³ *Examining the Filibuster: Hearings Before the Committee on Rules and Administration, United States Senate, One Hundred Eleventh Congress, Second Session*. (2010). Washington D.C.: Government Printing Office, s. 486.

sice cesta daného zákona legislativním procesem trvá několik týdnů, během těchto týdnů však o něm nemusí teoreticky proběhnout ani jediná minuta debaty. Pokud by měl *Harkin ratchet* skutečně vést k deliberativnímu jednání o výsledném kompromisu přijatelném pro všechny, bylo by nutné zahrnout do návrhu povinnost vyhradit v každé fázi pevně vymezený čas na debatu pouze o dané záležitosti.

Arenberg a Dove považují *Harkin ratchet* za pouhou převlečenou verzi návrhu na zavedení *cloture* nadpoloviční většinou senátorů. Shodují se se Smithem, že ve výsledku vůbec nemusí motivovat ke kompromisu, navíc poukazují na skutečnost, že vůbec neřeší otázku předkládání legislativních dodatků, o kterých častěji probíhá ještě vášnivější diskuse, než o původním zákonu.²⁰⁴

Harkin ratchet, jehož hlavním deklarovaným cílem má být motivace senátorů k častějšímu dosažení kompromisu, naráží již od prvního předložení v roce 1995 na jeden klíčový problém; nikdy se nepodařilo dosáhnout kompromisu o tom, že by měl být schválen. O návrhu bylo několikrát hlasováno, Bill Frist ho dokonce v roce 2003 během předehty k následujícím procedurálním bitvám předložil v podobě, ve které by se vztahoval pouze na prezidentské nominace, nakonec však hlasování o něm nebylo umístěno ani na program jednání.²⁰⁵

I kdyby se podařilo schválit návrh nepravděpodobnou dvoutřetinovou většinou senátorů s modifikacemi, které doporučuje Smith, dá se pochybovat o reálném efektu, kterého by vůči procedurálnímu prostředí Senátu bylo dosaženo. Již dnes jsou *cloture motions* velmi často více strategickým nástrojem jak strukturovat projednávání záležitostí na senátní agendě, nežli prostým mechanismem, jak po nalezení dostatečně velké většinové koalice ukončit debatu. Většinoví leadeři by stěží byli ochotni čekat v případě každého návrhu, zda se podaří najít dříve či později kompromis, nebo zda bude nutné čekat několik týdnů, než budou moci prosadit svou vůli navzdory odhodlané menšině. Mnohem pravděpodobněji sáhnou po nástrojích, které jsou k dispozici již nyní a jejichž použití je z praktického hlediska značně jednodušší. První preferencí je zpravidla *unanimous consent agreement*, do něhož mohou být zabudovány požadavky na čas debaty, dodatky, schvalovací prahy, i všechna ostatní procedurální zákoutí, která je třeba brát v potaz. Pokud se tuto dohodu uzavřít nepodaří, je mnohem snazší začít

²⁰⁴ ARENBERG, Richard A., DOVE, Robert B. (2012). Cit. d., s. 75.

²⁰⁵ SMITH, Steven S. (2014). Cit. d., s. 199.

vyhrožovat menšině použitím některé verze *nuclear option*, která v extrémním případě může být realizována, jak dokázal Harry Reid v listopadu 2013. Model relačního zákonodárství předpokládá, že formální změna pravidel takového rozsahu bude v seznamu prioritních nástrojů pro řešení procedurálního konfliktu až na jedné z posledních příček.

Dalším typem doporučení soustředících se na reformu pouze jednoho aspektu filibusteru jsou návrhy na změnu praxe používání *holds*. Nejvýznamnějšími reprezentanty tohoto směru myšlení jsou výše zmínění senátoři Ron Wyden (D-OR) a Chuck Grassley. Klíčovým terčem jejich útoků je především časová neomezenost a anonymita tohoto nástroje. Již při prvním předložení reformní rezoluce na půdě Senátu v roce 1998 Grassley ujistil své kolegy, že *holds* nemá v úmyslu zakázat. Principem návrhu bylo praxi formalizovat a učinit transparentnější: pokud by senátor předložil žádost o pozdržení projednání nějakého návrhu, směl by to učinit stejně jako doposud. Po uplynutí dvou dnů by však většinový leader byl povinen zveřejnit jméno dotyčného senátora a nechat ho zanést do *Congressional Record*. Grassley argumentoval, že: „*Je správné být otevřený vůči americkému lidu a je správné být otevřený vůči ostatním senátorům.*“²⁰⁶

I Wydenův a Grassleyho návrh se dlouho netěšil přízni senátorů a navzdory jeho opakovanému předložení se nedostal na kalendář projednávaných záležitostí. Pravděpodobně nejvíce ironické zakončení měla snaha předložit reformu *holds* v roce 2002. Tehdy většinový leader Trent Lott přiznal, že rezoluci plénu nemohl předložit, jelikož vůči ní anonymní senátor vznesl *hold*.²⁰⁷

Nakonec se reformu *holds* v intencích Grassleyho a Wydenova návrhu podařilo prosadit jako součást zákona o zvýšení transparence (*Honest Leadership and Open Government Act*) v roce 2007. Podle nové procedury měly být *holds* použitelné stejně jako dříve, lhůta pro jejich zveřejnění v *Congressional Record* se však oproti původní verzi prodloužila na 6 dnů. Pokud senátor před uplynutím této lhůty *hold* stáhnul, jeho jméno v záznamech zveřejněno být nemuselo. Bylo to poprvé, kdy byly *holds* výslovně zmíněny v jakémkoliv statutu upravujícím procedurální prostředí Senátu: doposud praxe

²⁰⁶ United States Congress. (1998). *Congressional Record: Proceedings and Debates of the 109th Congress, Volume 144, Part 15, September 22, 1998 to September 26, 1998 (pages 21061 to 22491)*. Washington D.C.: Government Printing Office, s. 14130-14131.

²⁰⁷ SMITH, Steven S. (2014). Cit. d., s. 188-189.

fungovala úplně mimo intence jednacího řádu i sepsaného kompendia užívaných precedentů.²⁰⁸

Nový mechanismus *holds* však ztroskotal stejně, jako mnoho předchozích reformních návrhů týkajících se filibusteru, na vynalézavosti senátorů, kteří měli zájem na pokračování dosavadní praxe. Ti začali používat novou taktiku tzv. *rolling holds*, díky které se povinnosti zveřejnění mohli při vynaložení minimálního úsilí vyhnout. Pokud existovalo více senátorů, kteří měli zájem uplatnit *holds*, stačilo jim navzájem se domluvit, těsně před vypršením lhůty své žádosti stáhnout a navzájem si „prohodit“ záležitosti, které měli zájem pozdržet. Následně začala běžet další šestidenní lhůta a po jejím vypršení se celá praxe mohla opakovat. V závislosti na počtu senátorů bylo možné daný postup opakovat prakticky neomezeně dlouho.²⁰⁹

Ještě větší mezerou v reformě *holds* se ukázalo být její příliš přesné vymezení. Ustanovení *Honest Leadership and Open Government Act* se totiž vztahovala pouze na žádosti o pozdržení projednání zaslané formou oficiálního dopisu; zveřejňovací povinnost se tak při doslovném výkladu nevztahovala na ústní, telefonické ani e-mailové žádosti. O tom, že si senátoři těchto klíčků byli velmi dobře vědomi, svědčí nejlépe skutečnost, že během celého trvání 111. Kongresu bylo zaevidováno v *Congressional Record* pouze 12 *holds*. Jak upozorňuje Mark Oleszek z *Congressional Research Service*, nikdo se sebemenší znalostí senátních procedur nemůže věřit, že toto číslo odpovídá realitě.²¹⁰ V roce 2011 se senátoři v čele s Grassleym a Wydenem pokusili mezery v proceduře uzavřít přijetím drakoničtější verze mechanismu, kde se zveřejňovací lhůta snížila na 2 dny a zavedl se nový princip, dle kterého každý senátor, který bez odeslání formálního dopisu požadujícího *hold* následně bude protestovat proti jakémukoliv *unanimous consent agreement*, bude automaticky v *Congressional Record* označen za původce *hold*.²¹¹ Na reálné situaci však tato doplňující reforma prakticky nic nezměnila.

Problémem reformy *holds* v podobě, v jaké ji navrhuji Grassley, Wyden a řada dalších senátorů, je skutečnost, že se snaží formalizovat do formy kodifikovaných

²⁰⁸ OLESZEK, Walter J. (2008). Senate Policy on 'Holds': Action in the 110th Congress. In: CATTLER, Jason B., RICE, Charles M. (eds.). *Senate of the United States: Committees, Rules and Procedures*. New York: Nova Science Publishers, s. 170-172.

²⁰⁹ OLESZEK, Walter J. (2014). Cit. d., s. 259.

²¹⁰ OLESZEK, Mark. (2015). Cit. d., s. 3-5.

²¹¹ OLESZEK, Walter J. (2014). Cit. d., s. 259.

pravidel procedurální instrument, který je ze své podstaty založen na neformálnosti, nezakotvenosti v pravidlech, a stojí pouze na vzájemné důvěře senátorů. Opět se ukazuje, že i přes napjatost procedurálního prostředí v současné době zákonodárci stále preferují rozhodování v intencích modelu relačního zákonodárství. Pokud dojde k procedurálnímu střetu většiny s menšinou, nebo i většiny a jednotlivce, leaderi se budou snažit použít v maximální možné míře neformalizované mechanismy. V případě *holds* z jejich podstaty nejde situaci řešit skrze *unanimous consent agreement*, cesta reinterpretace precedentů na základě nařízení předsedajícího však skýtá prakticky neomezené možnosti, jak procedurální prostředí kreativně ohýbat ke svým účelům. Vzhledem k tomu, že *holds* většinou předkládá velmi malý počet senátorů, může být hrozba revoluční reformy precedentem dostatečnou a přesvědčit původce tohoto druhu filibusteru, aby výměnou za menší ústupky nakonec svolili ke schválení *unanimous consent agreement*.

Komplexnějším řešením, které se snaží řešit nedostatky doposud diskutovaných návrhů prostřednictvím postihnutí většího množství problematických aspektů, je reformní balíček, který v roce 2011 předložili senátoři Tom Udall (D-NM), Jeff Merkley (D-OR) a již zmíněný Tom Harkin. Kromě požadavku na ukončení praxe anonymních *holds* obsahoval tato ustanovení:

- 1) Debata o *motion to proceed* má být ve všech případech omezena na 2 hodiny.
- 2) V případě projednávání nominací se debata po odhlasování *cloture* zkracuje ze 30 na 2 hodiny.
- 3) Většinový i menšinový leader mají každý v době mezi předložením *cloture* petition a hlasováním o *cloture motion* garantované právo předložit jménem senátorů své strany 3 dodatky.
- 4) Mechanismus *cloture* má fungovat na novém principu. Ve chvíli, kdy je v hlasování *cloture motion* odmítnuta, Senát vstupuje do speciálního stavu kontinuální debaty. Následně není povoleno předkládat návrhy na odročení či ukončení schůze, stejně tak je zakázáno dožadovat se ustavení kvóra. Senátoři smí pouze pronášet projevy k bodu, kterého se odmítnutá *cloture motion* týkala. Ve chvíli, kdy se žádný další senátor nedožaduje udělení slova, automaticky

musí proběhnout nové hlasování o původní *cloture motion*, přičemž nyní ke schválení stačí již pouze nadpoloviční většina všech senátorů.²¹²

Reformní balíček získal nezanedbatelnou podporu a nezávazně ho podpořilo dalších 22 senátorů.²¹³ Nikdo však nepředpokládal, že by se ve finálním hlasování podařilo vytvořit koalici 67 senátorů nutnou ke schválení rezoluce ve formě revize jednacího řádu. Autoři návrhu se pokoušeli apelovat na Harryho Reida, aby pokusil nechat ho schválit prostřednictvím metody reformy precedentem, to však většinový leader odmítl.²¹⁴

Některá z ustanovení reformního balíčku měla větší podporu a později byla zakomponována do „gentlemanské dohody“, kterou spolu neformálně uzavřeli Harry Reid a menšinový leader Mitch McConnell. Na základě série nevymahatelných a nepsaných závazků se menšinová Republikáni zavázali nepoužívat filibuster proti *motions to proceed* a veřejně podpořit zrušení anonymních *holds*. Demokráte pak slíbili dovolit menšině předkládat předem smluvené dodatky k zákonům a nepoužít během 112. a 113. Kongresu *nuclear option*. Dohoda byla dodržována cca 9 měsíců a během podzimu 2011 již byla pozorovateli i senátními aktéry považována za neplatnou.²¹⁵

Dohoda Reida s McConnellem i přes svůj relativně krátký životní cyklus ukazuje opět jasnou preferenci leaderů vyhýbat se formálním změnám pravidel a raději se spoléhat na méně formalizované nástroje řešení procedurálního konfliktu. Aktéři si uvědomují, že přijetím sebedetailnějších pravidel nedosáhnou skutečného omezení praxe užívání filibusteru, jelikož obě strany jsou natolik znalé pro vnějšího pozorovatele obtížně pochopitelných procedur, že vždy najdou cestu, jak dané pravidlo obejít a v obstrukčním chování nerušeně pokračovat jinými formami. Vždy je proto preferováno vyjednávání s využitím *unanimous consent agreements* nebo případných hrozeb reinterpretací precedentů. Vzhledem ke své znalosti procedur si obě strany jsou vědomy, že pokud by situace eskalovala a použití *nuclear option* by se začalo stávat častějším, hrozil by vznik procedurální situace symbolicky ekvivalentní situaci nastavší po skutečné jaderné válce: *mutual assured destruction*, neboli vzájemné zaručené zničení. I přes silně polarizovanou rétoriku nakonec většinový a menšinový leader ve

²¹² SMITH, Steven S. (2014). Cit. d., s. 243.

²¹³ WALDMAN, David. (2011). UPDATED: Udall, Harkin, Merkley introduce a rules reform proposal. *Daily Kos* [online], 6. 1. 2011. Dostupné z: <http://www.dailykos.com/story/2011/1/6/933644/>.

²¹⁴ SMITH, Steven S. (2014). Cit. d., s. 244.

²¹⁵ Tamtéž, s. 244-247.

všech případech, vyjma těch skutečně nejextrémnějších, naleznou možnost kompromisu, i kdyby jen dočasného, aby procedurální prostředí stabilizovali. Pravděpodobně ze stejného důvodu nebyla vůbec součástí gentlemanské dohody klauzule o novém mechanismu *cloture*. Ten by *de facto* znamenal zavedení možnosti prosadit vůli většiny bez ohledu na odhodlání menšiny a takový stav senátoři jednoduše považují za příliš radikální zásah do způsobu, jak projednávají předložené záležitosti a činí finální rozhodnutí.

Tyto základní příklady přístupů k reformě skrze formální změnu jednacího řádu dokumentují skutečnost, že obraz Senátu existující v povědomí široké veřejnosti je s ohledem k reformám značně nepřesný. Tradičním názorem je, že reformy není možné přijmout zkrátka proto, že polarizované strany nejsou schopny žádného kompromisu a tím pádem velmi vysoký dvoutřetinový práh nutný k ukončení debaty o návrhu revize pravidel naprosto znemožňuje jakoukoliv změnu, i kdyby byla podporována většinou šedesáti senátorů, která by jinak byla schopna prosadit jakýkoliv zákon či nominaci. Ve skutečnosti však procedurální prostředí Senátu odolává formálním změnám již ze své podstaty. Ačkoliv od zavedení *cloture* v roce 1917 se procedury týkající se filibusteru do velké míry změnilly a často se promítly i do ustanovení jednacího řádu, často tyto změny byly pouze minimální, jelikož stále panoval předpoklad, že se senátoři při svém jednání beztak budou v drtivé většině případů spoléhat na *unanimous consent agreements*, reformy precedentem a jiné neformální dohody. Relační zákonodárství sice s postupem času jako princip oslabuje, minimálně ve střednědobém horizontu ho však velmi pravděpodobně ještě nebude možno symbolicky prohlásit za mrtvé, ani umírající. Senátoři svádějí procedurální bitvy možná s pomocí silnějších zbraní, než dříve, tyto zbraně však stále spíše pochází z arzenálu precedentů a neformálních konvencí. Proto je třeba nyní prozkoumat právě navrhované strategie, jak tyto nekonvenční zbraně využít.

4.2) Nekonvenční návrhy reformy prostřednictvím reinterpetace precedentů

Nejvíce očividnému návrhu na reformu nekonvenčními metodami již byla věnována nemalá pozornost v předchozí kapitole. Harry Reid v listopadu 2013 demonstroval, že *nuclear option* pro zavedení nižšího prahu k přijetí *cloture* v dané kategorii záležitostí není pouze teoretickou hrozbou, ale reálným nástrojem, jímž většinový leader disponuje. Kromě nominačních filibusterů tímto krokem mimo jiné ukončil i několik let probíhající akademickou debatu, v níž se ústavní právníci přeli, zda je *nuclear option*

reálně použitelnou možností a pokud ne, zda Pravidlem XXII určený práh pro ukončení debaty o revizi jednacího řádu odporuje Ústavě.²¹⁶ *Cloture* je nyní možné v případě prezidentských nominací odhlasovat nadpoloviční většinou všech senátorů, vyjma potvrzení soudců Nejvyššího soudu. V době psaní této práce zatím nebyla tato možnost rozšířena na žádné další záležitosti projednávané na půdě Senátu a ve veřejných prohlášeních senátorů se ani neobjevily žádné hrozby, že by se k podobné epizodě schylovalo. Budoucí vývoj v tomto směru může do značné míry sloužit jako prostředek, jak dále verifikovat model relačního zákonodárství. Ten totiž předpokládá, že jakmile jednou podobný precedent bude ustaven, při příštím intenzivním procedurálním střetu bude velmi pravděpodobné, že většinový leader bude ochoten se k tomuto nástroji obrátit znovu.

Vzhledem k charakteru reformy precedentem lze tímto způsobem schválit prakticky jakoukoliv reinterpetaci jednacího řádu, pokud se podaří sestavit koalici 51 senátorů, která je schopna potvrdit či případně přehlasovat interpretační nařízení předsedajícího založené na stávajících procedurálních precedentech. Bylo by tedy možné zde pouze zopakovat všechny reformní návrhy zmíněné v předchozí sekci a pouze změnit slova „revize jednacího řádu“ spojením „reforma precedentem“. Tento postup by však neměl prakticky žádnou analytickou hodnotu, budou zde proto představeny pouze ty reformní návrhy, které jsou s nekonvenční strategií neoddělitelně spojeny.

²¹⁶ Debata o případné neústavnosti filibusteru je tématem zasluhujícím samostatný výzkum; vzhledem k charakteru práce není možné a ani nutné se této otázce hlouběji věnovat, je však žádoucí alespoň základně shrnout její body. Jednalo se především o klauzuli Pravidla XXII, přidanou v roce 1959, která deklarovala kontinuitu senátních pravidel mezi Kongresy, dokud jednací řád nebude změněn v intencích svých vlastních ustanovení, tj. s dvoutřetinovým prahem schválení. Jedna strana ústavněprávního sporu hájila pozici, že takové ustanovení představuje vnucení supervětšinového prahu jedním Kongresem vůči těm následujícím, což dle nich odporovalo Ústavě. Druhý tábor zastával názor, že právě *nuclear option* představuje klíčku, kterou se debatě o ústavnosti dá úplně vyhnout; pokud je ústavní *nuclear option*, pak je možná revize procedur nadpoloviční většinou (navzdory tomu, že jednací řád zůstává stejný) a tím pádem ústavní konflikt vůbec nevzniká. Pro studie reprezentující první pozici viz např. COENEN, Dan T. (2014). The Filibuster and the Framing: Why the Cloture Rule is Unconstitutional and What to Do About It. In: *Boston College Law Review*, Vol. 55, No. 1, s. 39-92, FISK, Catherine, CHEMERINSKY, Erwin. (1997). The Filibuster. In: *Stanford Law Review*, Vol. 49, No. 181, s. 181-254, CHAFETZ, Josh. (2011). The Unconstitutionality of the Filibuster. In: *Connecticut Law Review*, Vol. 43, No. 1, 1003-1040. Obhajoby *nuclear option* jakožto cesty, jak se vyhnout debatě o ústavnosti, představují např. GOLD, Martin B., GUPTA, Dimple. (2005). The Constitutional Option to Change Senate Rules and Procedures: A Majoritarian Way to Overcome the Filibuster. In: *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Vol. 28, No. 1, s. 205-272, ROBERTS, John C. (2004). Majority Voting in Congress: Further Notes on the Constitutionality of the Senate Cloture Rule. In: *Journal of Law & Politics*, Vol. 20, No. 1, s. 505-547, SEITZ, Virginia A., GUERRA, Joseph R. (2004). A Constitutional Defense of „Entrenched“ Senate Rules Governing Debate. In: *Journal of Law & Politics*, Vol. 20, No. 1, s. 1-32.

První a zároveň nejradikálnější takový návrh paradoxně *de facto* nemá za cíl reformu. Jeho účelem totiž je prohlásit na začátku každého nového Kongresu celý jednací řád a kompendium stávajících precedentů za neexistující. Tato myšlenka není nová, již v roce 1917 ji poprvé představil senátor Thomas Walsh (D-MT).²¹⁷ Je založena na předpokladu, že Senát není z ústavního hlediska kontinuálně fungující komorou, jak bylo doposud zvykem prohlašovat. Zastánci kontinuity tvrdí, že Senát z procedurálního hlediska zasedá nepřetržitě od roku 1789; vzhledem k tomu, že se každé dva roky obměňuje pouze jedna třetina senátorů, nenastala nikdy situace, kdy by držel mandáty menší počet senátorů, než kolik Ústava vyžaduje jako kvórum, tedy nadpoloviční většinu všech. Walsh však prohlašoval, že kontinuita byla implicitně přijímána pouze proto, že proti ní nikdy nikdo nevznesl námitku. Ve skutečnosti podle něj při zahájení každé první schůze v rámci nového Kongresu jakýkoliv senátor může vznést procedurální připomínku deklarující, že nový Senát nemůže být ve svých rozhodnutích svazován pravidly, která schválil ten předchozí, obzvláště v otázce revize jednacího řádu. Místo toho funguje procedurální prostředí na principu „všeobecného parlamentního práva“ až do chvíle, kdy plénum afirmativně odhlasuje schválení jednacího řádu.²¹⁸

Postup popření názoru na Senát jako „kontinuální těleso“ byl v pravidelných intervalech opakován po většinu 20. století. Jeho nejhlasitějším představitelem se stal senátor Clinton Anderson (D-NM), který protest popírající existenci jednacího řádu vznášel na první schůzi nového Senátu každé dva roky mezi lety 1953 a 1975. I dnes má tato strategie své zastánce, kteří se jí často snaží využít, pokud jejich návrhy na revizi jednacího řádu konvenčním způsobem jsou odmítnuty. Například na první schůzi 112. Kongresu se o to pokusili hned 3 senátoři: Tom Harkin, Tom Udall a Jeff Merkley. Všichni argumentovali tvrzením, že nový Senát není svázán Pravidlem XXII, proto nesmí pro ukončení debaty o změně pravidel vyžadovat dvoutřetinový práh schválení ke schválení.²¹⁹ Obzvláště senátor Udall je dlouholetým zastáncem tohoto postupu. Senát

²¹⁷ GOLD, Martin B., GUPTA, Dimple. (2005). Cit. d., s. 220.

²¹⁸ Na stejném principu reálně funguje dodnes Sněmovna reprezentantů, která je volena jako celek a tudíž se za kontinuální nemůže prohlašovat. Všeobecné parlamentní právo se v literatuře zabývající se tímto tématem definuje jako soubor základních procedur obsažený v již zmíněném Jeffersonově *Manual of Parliamentary Practice*. BRUHL, Aaron-Andrew P. (2010). Burying the „Continuing Body“ Theory of the Senate. In: *Iowa Law Review*, Vol. 95, s. 1411.

²¹⁹ HEITHUSEN, Valerie. (2013). „First Day“ Proceedings and Procedural Change in the Senate. *Congressional Research Service* [online], 18. 1. 2013, s. 5-7.

se podle něho díky svázanosti svými původními pravidly stal „*pohřebišťem dobrých nápadů*“²²⁰ a reforma touto cestou je „*tím, co naši zakladatelé zamýšleli*.“²²¹

Podporovatelé popírání kontinuálního charakteru senátních procedur se potýkají se dvěma hlavními problémy. Zaprvé jejich návrhy doposud na začátku každého Kongresu byly odmítnuty, což svědčí o neochotě senátorů takto radikální krok podniknout. Zadruhé konkrétně návrhy Harkina, Udalla i Merkleyho do značné míry odporují tomu, co tito senátoři hlásají. Všechny jejich rezoluce obsahovaly pouze návrh na *změnu* některých konkrétních pravidel, nikoliv na přijetí nového jednacního řádu jako celku. Pokud je však teorie Senátu jako kontinuálního tělesa odmítnuta se všemi důsledky v intencích prohlášení Thomase Walshe a Clitnona Andersona, nelze na začátku Kongresu podat návrh na změnu něčeho, co *de facto* neexistuje. Aby vyhověli této teorii, museli by navrhovatelé předložit rezoluci žádající o odhlasování nového jednacního řádu jako celku, což se však nestalo. Tato skutečnost ještě více zmenšuje šanci, že by v budoucnu mohla strategie popření kontinuity použita.

Zdrojem nízké popularity návrhů na přijetí nového jednacního řádu na začátku každého Kongresu je především jeho radikální charakter. Jak nasvědčují všechny předchozí kapitoly, nic nereprezentuje podstatu procedurálního prostředí Senátu tolik, jako právě důraz na kontinuitu a obracení se k minulým rozhodnutím za účelem určení budoucího kursu, kterým se jednání horní komory budou ubírat. Neznamená to, že by byla vyloučena jakákoliv procedurální změna; historie ukazuje, že pravidla i precedenty se mění relativně často. Všechny takovéto změny však vždy probíhají inkrementálně, jsou omezeny pouze na určitý segment pravidel či precedentů a jejich cílem je upravit procedurální prostředí tak, aby se přizpůsobilo nově vzniknuvší situaci ovlivněné vnějšími i vnitřními faktory. *De facto* tak dílčí změny jsou přijímány za účelem zajištění celkové procedurální stability. Pokud senátoři skutečně uvažují v těchto intencích (a dosavadní rozhodování drtivé většiny z nich v otázce reformy tomu nasvědčuje), bylo by pro ně kontraproduktivní podpořit reformní strategii, která by každé dva roky jednacní řád i soubor závazných precedentů prohlásila za neexistující, dokud nebudou v nové podobě znovu odhlasovány. Lze předpokládat, že prostředí Senátu by se následkem podobného postupu stalo vysoce nestabilním a další procedurální bitvy by s velkou

²²⁰ *Examining the Filibuster: Hearings Before the Committee on Rules and Administration, United States Senate, One Hundred Eleventh Congress, Second Session.* (2010). Washington D.C.: Government Printing Office, s. 156.

²²¹ Tamtéž, s. 473.

pravděpodobností byly mnohem vyhocenější než všechny střety, které horní komora doposud zažila.

Jinou, méně radikální možnost, jak upravit procedurální prostředí novým precedentem, nabízí Gregory Koger. Jejím základem je Pravidlo V jednacího řádu, které poskytuje mechanismus umožňující pozastavení platnosti pravidel pro projednávání dané záležitosti. Taková žádost musí být podána písemně, přesně specifikovat, jakým pravidlům bude v dané otázce pozastavena platnost, a musí být předložena Senátu nejpozději jeden den před projednáním dané otázky.²²² Podle Kogera tento mechanismus poskytuje velmi flexibilní nástroj, díky kterému je teoreticky možno detailně strukturovat celý proces projednání zákona či nominace do všech detailů, podobně jako ve Sněmovně reprezentantů, kde jsou takováto „speciální pravidla“ běžnou praxí.²²³

Řešení založené na ustanoveních Pravidla V však naráží na další procedurální problém; k jeho použití je zapotřebí dvou separátních nařízeních předsedajícího. Zprv je nutno reinterpretovat precedent zavedený ve 30. letech 20. století, podle kterého je návrh na pozastavení platnosti pravidel debatovatelný a tudíž vystavený filibusteru.²²⁴ Zadruhé musí být změněn práh nutný k přijetí takového návrhu. Jedací řád o počtu senátorů nutném ke schválení mlčí, od roku 1929 však precedent vyžaduje dvoutřetinovou většinu.²²⁵ V současném prostředí je tedy minimální počet zákonodárců pro použití Pravidla V *de facto* stejný, jako v případě ukončení debaty o revizi pravidel v intencích Pravidla XXII. Kogerův návrh se tak jeví jako řešení ve svých důsledcích identické s „klasickou verzí“ *nuclear option*, jak byla použita v listopadu 2013. Harry Reid musel prostřednictvím precedentu obejít dvoutřetinový práh Pravidla XXII, budoucí většinový leader snažící se prolomit filibuster skrze Pravidlo V by musel obejít dvoutřetinový práh ustavený více jak 80-letou praxí. Vzhledem k úzké provázanosti formálních a implicitních procedurálních prvků je obě překážky možno považovat za dvě strany stejné mince. Jelikož *nuclear option* již byla použita a v budoucnu tak bude snazší rozšířit její efekt na další projednáváné záležitosti, Kogerem navrhovaná alternativní cesta se komparativně jeví jako zbytečně komplikovaná, tudíž je vysoce

²²² *Standing Rules of the Senate: Revised to January 24, 2013*. (2013). Washington D.C.: Government Printing Office, s. 4.

²²³ KOGER, Gregory, CAMPOS, Sergio J. (2014). The Conventional Option. In: *Washington University Law Review*, Vol. 91, s. 883.

²²⁴ RIDDICK, Floyd R., FRUMIN, Alan S. (1992). Cit. d., s. 785.

²²⁵ Tamtéž, s. 1271.

nepravděpodobné, že by většinovou koalici senátorů byla realisticky zvažována jako možná strategie.

Stejná studie obsahuje ještě jednu nekonvenční možnost, jak filibuster omezit. Ta je založena na definici základních kontur legislativního procesu uvedených v Ústavě. Podle Článku 1 může jedna pětina poslanců požádat, aby jmenný seznam hlasů pro a proti návrhu byl zaznamenán do oficiálního zápisu jednání, kterým je v současnosti *Congressional Record*. Koger konstatuje, že vzhledem k velké flexibilitě reinterpretovaných nařízení by bylo možno ustavit nový precedent, podle kterého tato ústavní klauzule nedává pětině senátorů pouze možnost dožadovat se zápisu z hlasování, ale umožňuje jim dožadovat se, aby toto hlasování bez další prodlevy proběhlo a nebylo zdržováno debatou ani jinými prostředky. Filibuster by podle této interpretace protiústavně omezoval práva daná senátorům Článkem 1.²²⁶

Výhodou druhého Kogerova návrhu je, že se opírá o klauzuli přímo uvedenou v Ústavě, čímž řešení dostává z politického hlediska přidanou legitimitu, jíž jiné strategie nedisponují. Nevýhodou je opět radikální charakter procedurální změny. Takto vytvořený precedent by *de facto* znamenal, že k ukončení debaty již není nutná nadpoloviční (v případě většiny prezidentských nominací), třípětinová (v případě zákonů a nominací soudců Nejvyššího soudu), či dvoutřetinová (v případě revize jednacího řádu) většina senátorů, nýbrž jednopětinová menšina, v dnešním Senátu tedy pouhých 20 zákonodárců. Taková změna by s velkou pravděpodobností vyústila v chaos srovnatelný s důsledky strategie popření senátní kontinuity. Procedurální prostředí by se stalo vysoce nestabilním a senátoři by začali využívat všechny ostatní prerogativy, jejichž dovedení do extrému doposud brání normy vycházející z modelu relačního zákonodárství. Naprosto by se změnil proces dojednávání *unanimous consent agreements*, jelikož by především menšinoví leaderi prakticky u všech návrhů vyžadovali, aby do dohody byl zabudován vyšší práh nutný pro schválení návrhu. Pokud by jim nebylo vyhověno, neměli by možnost použít filibuster založený na debatě, tím pádem model předpovídá, že by mnohem agresivněji začali využívat *holds*, mizející kvórum, či protestování proti *unanimous consent agreements*. Stabilita procedurálního prostředí Senátu by byla velmi významně narušena a budoucí vývoj pravidel a precedentů by se stal mnohem méně předvídatelným.

²²⁶ KOGER, Gregory, CAMPOS, Sergio J. (2014). Cit. d., s. 886-887.

Všechny výše uvedené nekonvenční strategie procedurální změny omezující používání filibusteru narážejí na problém neochoty senátorů touto cestou zásadním způsobem změnit prostředí, ve kterém projednávají návrhy a činí svá finální rozhodnutí o osudu zákonů, nominací a mezinárodních smluv. Základní slabinou zde analyzovaných návrhů z hlediska teorie relačního zákonodárství je jejich radikálnost. Senátoři dle Wawra a Schicklera preferují spoléhat se na neformální řešení a pouhé hrozby změn, dokud je takový postup politicky únosný. Ve chvíli, kdy externí faktory způsobí, že pravidla a precedenty v dané podobě nejsou podle drtivé většiny senátorů dostačující k řešení daného konfliktu, jsou přijaty dílčí změny, přičemž preferovanou cestou skutečně je reinterpretace precedentu nařízením předsedajícího. Účelem změn je však zpravidla stabilizace procedurálního prostředí tak, aby se opět stalo schopným akomodace konfliktů. Návrhy Toma Udalla, Gregoryho Kogera a mnoha dalších však jsou předkládány s *de facto* opačným účelem, totiž radikálně reformovat procedurální prostředí tak, aby se změnila podstata senátního projednávání a pomyslné kyvadlo se zhouplo od ochrany menšin blíže k efektivitě většiny. V mnoha ohledech proto představují případy úplně odlišné od epizody použití *nuclear option* v roce 2013. Reidova strategie byla sice v komparaci s předchozími precedenty do značné míry také radikální, ale stále se omezovala jen na jasně vymezenou kategorii záležitostí; ve všech ostatních oblastech práva menšin ponechala v jejich původní podobě. Nelze kategoricky vyloučit, že v dlouhodobém horizontu nakonec dojde k úplnému zrušení třípětinového prahu pro schválení *cloture*, soudě dle dosavadních procedurálního vývoje se tak však s velkou pravděpodobností nestane formou jedné rozsáhlé a radikální změny, nýbrž sledem dílčích změn rozložených v čase.

5) Teorie filibusteru ve světle současné procedurální situace

Dosavadní čtveřice kapitol se zabývala analýzou vzniku, různých forem, navrhovaných reforem a současné praxe užívání filibusteru. Ve většině případů byl k této analýze použit teoretický rámec relačního zákonodárství ve formě, ve které jej vytvořili Wawro a Schickler. V odborné literatuře však neexistuje žádný všeobecný konsensus, který by teorii prohlašoval za nové paradigma, ze kterého by vycházel všechny následující výzkum tohoto tématu. Teorie založená na významu zděděných pravidel, jak ji definovali Binder a Smith, zůstává jednou z možností, jak k filibusteru přistupovat, stejně jako Kogerova teorie zdůrazňující v první řadě důležitost hodnoty času, kterým zákonodárci disponují. Vzhledem k tomu, že od doby vzniku všech těchto teorií došlo

v procedurálním prostředí Senátu k relativně významným změnám, je žádoucí jejich základní předpoklady konfrontovat s reálným vývojem událostí v posledních několika letech.

Binder a Smith v závěru své studie došli k poněkud fatalisticky vyznívajícimu konstatování: „*Nacházíme jen málo důvodů být optimistickými v otázce schopnosti Senátu změnit se.*“²²⁷ Sami poskytují několik návrhů na reformu jednacího řádu, která by největší nedostatky mohla odstranit, ale jedním dechem vyjadřují obavu, že k této změně s největší pravděpodobností nikdy nedojde, jelikož práh nutný k ukončení debaty o změnách skrze formální kodifikaci nových pravidel je nedosažitelný v prostředí, kde současná podoba procedurálního prostředí vyhovuje politickým motivům drtivé většiny senátorů. Současné senátní procedury nejsou výsledkem promyšleného plánu, jak z horní komory učinit baštu principu ochrany menšin: „*žádná jedna institucionální vize Senátu nebyla zodpovědná za vyprodukování toho Senátu, který existuje dnes.*“²²⁸ Zákodárci mohou ctít principy neomezené debaty, nutnosti hledání kompromisu a překonání osobní animozity ve jménu obecného dobra, tyto principy však nejsou tím, co politologovi umožní předpovědět, jak se senátor bude chovat, pokud bude vystaven otázce možné reformy procedurálního prostředí.

Analýza současného kontextu, ve kterém Senát projednává a činí rozhodnutí o předložených otázkách, však spíše naznačuje, že Binder a Smith zákonodárce v mnoha ohledech podceňují. Politický kalkul je bezpochyby tím faktorem, který do velké míry řídí chování členů jakéhokoliv legislativního tělesa, v případě flexibilních, permanentně se měnících a velmi snadno dočasně zapomenutých pravidel a precedentů řídicích jednání Senátu však stěží může být faktorem jediným. Použití *nuclear option* v roce 2013 navždy uzavřelo debatu o tom, zda je možné překonat odhodlání menšiny blokovat návrhy filibusterem nadpoloviční většinou všech senátorů. Pokud by teorie zděděných norem a preferování kalkulu před principem byla bez výhrady přijata, omezení filibusteru by nemělo skončit pouze u prezidentských nominací. Politický kalkul diktuje, že je v zájmu většiny prosadit maximum ze své agendy. Doposud to nebylo možné proto, že zděděná pravidla bránila většině upravit procedurální prostředí k obrazu svému. Harry Reid však symbolickou hráz proti vůli většiny, reprezentovanou

²²⁷ BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). Cit. d., s. 218.

²²⁸ Tamtéž, s. 197.

neomezeným filibusterem, prolomil (přesněji řečeno prorazil v ní poměrně velký otvor) a nepotřeboval k tomu ani předložit rezoluci na změnu jednacího řádu.

Ačkoliv je dnešní Senát v obecném povědomí často považován za dysfunkční instituci, jejíž efektivita byla zničena vzrůstající stranickou polarizací, ve skutečnosti z analýzy současné situace vyvstává značně odlišný dojem. Frekvence užívání filibusteru sice skutečně podle všech měřítek stoupá, stejně jako ideologická vzdálenost mezi stranami, stále však existují normy, které zákonodárce omezují v obstrukční činnosti a odrazují je od skutečně neomezeného využívání svých osobních prerogativ. Binder a Smith se existenci těchto norem snaží vysvětlit také jako produkt individuálních politických zájmů, sami však uznávají, že v tomto ohledu je jejich názor pouze spekulativní.²²⁹

Mnohem lépe kompatibilní se současnou situací je tvrzení, že senátoři stále ctí neformální principy Senátu. Procedurální konflikty samozřejmě dále vznikají, ale při hledání jejich řešení se především většinový a menšinový leader spoléhají vždy v první řadě na neformální řešení, která jsou s principy v souladu. Primární volbou je proto prakticky vždy snaha vyjednat *unanimous consent agreement* strukturující debatu, i za cenu zahrnutí ustanovení vyžadujícího třípětinový práh k finálnímu schválení návrhu. Pokud jednání selže, dalším krokem je vyhrožování procedurální změnou dosaženou nekonvenčními metodami, tedy novým precedentem. Až ve chvíli, kdy všechna tato jednání selžou, přichází buďto realizace hrozby, nebo návrh konvenční reformy formou změny jednacího řádu. Jedním z vedlejších důsledků institucionálního patriotismu je skutečnost, že všichni senátoři mají široké znalosti pravidel a precedentů a tím pádem jsou si velmi dobře vědomi, že i v případě schválení jakýchkoliv procedurálních změn budou vždy schopni najít mezery a alternativní metody, díky kterým ve svých filibusterech budou moci nerušeně pokračovat. Všichni aktéři o této skutečnosti vědí a raději proto v drtivé většině případů přistoupí k souhlasu s *unanimous consent agreement*, pokud nejde o záležitost, vůči které by byli skutečně odhodlaní obstruovat, dokud jim k tomu budou stačit fyzické síly.

Ve své původní podobě je tedy teorie Binder a Smithe relativně těžko aplikovatelná na současné procedurální prostředí Senátu, jelikož se jí nedaří vysvětlit značnou část prvků, které momentální stav pravidel a precedentů charakterizují. Pokud by měla

²²⁹ Tamtéž, s. 111.

znovu nabýt svou analytickou hodnotu, bylo by nutné formulovat hypotézu o dichotomii politického kalkulu a institucionálních principů v oslabené verzi. Individuální motivace jednotlivých senátorů, na které při svém procedurálním rozhodování berou ohled, mají ve vysvětlení filibusteru a jeho změn místo, nejsou však univerzálním vysvětlením současných trendů. Neformální normy a institucionální patriotismus jednoduše nelze popřít. Budoucí revize teorie založené na zděděných normách musí též o mnoho více reflektovat důležitost nekonvenčních strategií procedurální změny. Situace od roku 2013 stále více ukazuje, že hrozby či provedení formální změny jednacího řádu jsou do značné míry vedlejší; většinový leader v boji s odhodlanou menšinou raději využije nástroje umožňující kreativně reinterpretovat stávající precedenty a prostředí pouze ohýbat ke svým účelům, nikoliv ho rozbít a následně znovu složit.

Nad Kogerovou teorií času jako klíčového omezeného zdroje senátorů lze vynést o něco smířlivější verdikt. Koncept filibusteru jako strategické hry, ve které většina a menšina flexibilně střídá strategie k dosažení svého cíle, je možno použít i v dnešním procedurálním kontextu. Stejně tak zůstává platný závěr, že nárůst filibusteru je možno vysvětlit do značné míry jeho neustále klesajícími náklady. Čím je jednodušší tuto taktiku použít, tím častěji tak senátoři budou činit. Dnes se tak horní komora nachází v situaci, kdy *„filibustering je méně viditelný, prostupuje však denním provozem komory.“*²³⁰ Pro budoucí výzkum je především klíčový nový způsob počítání filibusterů, který autor představil. Hledání případů systematické obstrukce s pomocí kódování novinových reportáží renomovaných médií může poskytnout v mnoha ohledech lepší obraz o reálných trendech ve vývoji frekvence užívání filibusteru, než doposud používaná metoda počítání předložených *cloture petitions*. Ani jedna metoda není univerzálně správná a vzhledem k charakteru filibusteru není možné zachytit naprosto všechny epizody, kdy k němu došlo. Pokud však obě metody poskytnou stejné vývojové trendy, lze přinejmenším s mnohem větší jistotou konstatovat, že skutečně dochází ke změně systému směrem k častějším procedurálním konfliktům.

V otázce vysvětlení trendů a přístupu k procedurálním změnám však Koger selhává prakticky stejně, jako Binder a Smith. Jeho teorie je stále příliš zaměřena na změnu prostřednictvím revize jednacího řádu jako primární nástroj, který senátoři v případě zájmu o reformu využijí. Omezuje se na tvrzení, že stávající reformy

²³⁰ KOGER, Gregory. (2010). Cit. d., s. 200.

„institucionalizovaly názor, že filibuster je obyčejným prvkem rozhodovacího procesu v Senátu.“²³¹ Na Kogerovu obranu lze konstatovat, že jeho teoretický rámec si neklade uspokojivé vysvětlení procedurální změny jako jeden ze svých cílů. Více se soustředí na identifikaci nástrojů, jak filibuster lépe definovat jako koncept a následně ho empiricky zkoumat. Jedním dechem je však nutno dodat, že hrozba reformou precedentem je jedna z velmi často užívaných strategií, kterou senátoři při vyjednávání o dalším procedurálním postupu využívají, proto by v teorii pojímající filibuster jako strategickou hru měla být zahrnuta ve větší míře. Z Kogerovy teorie lze poměrně dobře vycházet při budoucím kvantitativním výzkumu trendů nárůstu frekvence užívání filibusteru, je však nutno ji modifikovat s ohledem k většímu významu nekonvenčních strategií reformy a změně procedurálního prostředí obecně.

Nejlépe v konfrontaci se současnou procedurální situací v Senátu obstála teorie relačního zákonodárství. Epizoda použití *nuclear option* v listopadu 2013 ukázala, že skutečně je možné sáhnout po extrémním řešení procedurálního konfliktu prostřednictvím zavedení nového revolučního precedentu omezujícího filibuster v určité oblasti. Existence norem omezujících obstrukční chování však zároveň zajistila, že toto řešení nebylo všeobjímající a kladlo si za cíl pouze stabilizaci procedurálního prostředí za účelem pokračující efektivity legislativního procesu.

V roce 2005 Wawro a Schickler za nejvíce kontroverzní část své teorie označili právě tvrzení, že hrozba změny procedur nadpoloviční většinou je reálná a může sloužit jako dostatečná motivace pro obstruující menšinu, aby upustila od své pozice a svolila ke kompromisnímu řešení. V prostředí 19. století k tomu mohlo dojít formou změny jednacního řádu, jelikož stačilo přečkat opotřebovovací válku. V současném kontextu je však pravděpodobnější provedení takové změny prostřednictvím ustavení nového precedentu skrze interpretativní nařízení předsedajícího.²³² Použití *nuclear option* ukázalo, že model relačního zákonodárství předpověděl v dané procedurální situaci chování senátorů naprosto správně. Nelze paušálně deklarovat, že je tato teorie pravdivá, ale dosavadní procedurální vývoj během více jak dvousetleté historie prokázal, že její explanační hodnota je velmi vysoká. Pro další posílení její validity je nutno vyčkat na budoucí procedurální vývoj po použití *nuclear option*. Pokud předpoklady teorie stále budou platit, mělo by prostředí po jistou dobu vydržet

²³¹ Tamtéž, s. 78.

²³² WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 61.

stabilizované ve své současné podobě. Ve chvíli, kdy vnější faktory opět způsobí vypuknutí procedurálního konfliktu, který daná pravidla a precedenty nebudou schopny vyřešit způsobem relativně uspokojivým pro většinu i menšinu, většinový leader by měl dle očekávání opět nejdříve maximálně usilovat o jednorázové vyřešení problému prostřednictvím *unanimous consent agreement*. Pokud se tato dohoda ukáže nereálnou, přistoupí se následně k hrozbě permanentní reformy, přičemž preferovanou cestou bude změna precedentu, jelikož tato cesta je vůči procedurálnímu prostředí méně destabilizující. Pokud napětí neustane ani v takovém momentu, bude následně ustaven nový precedent, buďto jako rozšíření *nuclear option* na další projednávané záležitosti, nebo případně jako některá z jiných nekonvenčních metod změn, které byly popsány ve čtvrté kapitole.

I v případě relačního zákonodárství se jeví pro účely dalšího výzkumu žádoucí zvážit některé dílčí modifikace teoretického modelu za účelem posílení analytické hodnoty teorie. Nejvýznamnější oblastí je v tomto ohledu role většinového a menšinového leadera jako aktérů s unikátním postavením k ovlivňování senátní agendy. Základním předpokladem Wawra a Schicklera je existence norem, které senátory omezují v jejich obstrukčním chování a jejichž efektivita vychází z úzkého kontaktu mezi senátory s relativně dlouhými, šestiletými mandáty.²³³ Senátoři jsou zde považováni za navzájem rovné z hlediska svých práv a prerogativ, především těch souvisejících s filibusterem. Většinový a do jisté míry i menšinový leader však v rámci institucionálních norem hraje komparativně důležitější roli, jelikož je, slovy Andrey Hatcher: „více než senátor a více než straník. Jakožto funkční hlava horní komory zákonodárné moci musí většinový leader konat za účelem zachování institucionální prestiže, která je měnou legitimacy.“²³⁴ Hatcher zároveň konstatuje, že leader sice nedisponuje velkým množstvím formálních či neformálních institucionálních pravomocí, avšak v době, kdy na Kongres neustále upírá své zraky bezpočet médií a je tudíž možné vyvíjet na senátory tlak prostřednictvím manipulace veřejného mínění, získává mnohem větší vliv, jelikož v očích americké veřejnosti reprezentuje Senát v konfliktech se Sněmovnou reprezentantů i s Bílým domem.²³⁵ Vzhledem k tomu, že v modelu relačního zákonodárství hraje klíčovou roli institucionální patriotismus,

²³³ Tamtéž, s. 28.

²³⁴ HATCHER, Andrea C. (2010). *Majority Leadership in the U.S. Senate: Balancing Constraints*. Amherst: Cambria Press, s. 13.

²³⁵ Tamtéž, s. 155.

normy stojící na legitimitě Senátu jakožto poslední hráze před tyraníí většiny a na očekávání senátorů ohledně chování svých kolegů, je do budoucna žádoucí prozkoumat hlouběji reálný význam role stranických leaderů v Senátu.

Zároveň je třeba hlouběji v budoucnu prozkoumat otázku vlivu stranické polarizace na procedurální prostředí v rámci teorie relačního zákonodárství. Samotní Wawro a Schickler nepovažovali vzájemnou ideologickou vzdálenost senátorů za statisticky signifikantní vliv na vývoj procedur. Zároveň však v závěru své studie konstatují, že pokud zvyšování polarizace bude pokračovat tak rychlým tempem, jako v době publikace práce (2006), může být nutné tuto pozici přehodnotit.²³⁶ Jak již bylo řečeno v kapitole zabývající se hledáním příčin zvyšování frekvence užívání filibusteru, Sean Theriault ve svém výzkumu dochází k závěru, že kauzální vztah je zde opačný a politické strany v Senátu se polarizují právě důsledkem změn procedurálního prostředí. Theriault se však nezabývá interakcí mezi intenzitou polarizace a normami omezujícími obstrukční chování, jejichž existence je v modelu relačního zákonodárství základním kamenem její validity. I tento vztah je nutno v intencích Wawrovy a Schicklerovy teorie hlouběji prozkoumat a konstatovat, zda v tomto případě kauzální vztah skutečně existuje.

Závěr

Od procedurálního konfliktu, který většina politologů a historiků považuje za první případ skutečného senátního filibusteru, uplynulo 175 let. Během této doby se Senát rozrostl z 52 členů na dnešních 100, byla zavedena přímá volba senátorů, byla odsouhlasena řada revizí jednacního řádu a předsedající vydal stovky precedentů, které procedurální situaci v horní komoře změnil v zásadních aspektech. Kdyby však Henry Clay mohl dnešní Senát spatřit, pravděpodobně by konstatoval, že i přes nezanedbatelné rozdíly v jednotlivostech stále funguje na stejném fundamentálním principu, totiž ochraně odhodlaných menšin proti neomezené vůli většiny prostřednictvím filibusteru. Změnily se formy, kterými se obstrukce dají provádět, rozšířila se role většinového a menšinového leadera v celém procesu, byl zaveden mechanismus *cloture*, ale základní procedurální realita zůstává stále stejná. Pokud menšina z principiálních či politických důvodů považuje většinou předložený návrh za nepřijatelný a je odhodlána bojovat za jeho odmítnutí, disponuje celým arzenálem prostředků, jak tohoto cíle dosáhnout.

²³⁶ WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). Cit. d., s. 282-283.

Flexibilní pravidla a precedenty kladou takovému jednání řadu překážek, všechny jsou však s dostatečnou znalostí systému relativně snadno překonatelné. Na druhé straně konfliktu většina drží v rukou sadu nástrojů, jak konvenčními či nekonvenčními způsoby menšinu porazit a prosadit své návrhy navzdory všem protestům.

Procedurálním aspektem, který takovému totální procedurální válce brání, je existence neformálních a nijak nekodifikovaných norem, které motivují senátory k omezení obstrukčního chování a odpovědí na něj. Institucionální patriotismus brání zákonodárcům podlehnout nutkání využít maximálním možným způsobem všechny prerogativy, které jim procedurální prostředí dává, protože kdyby jednali bez ohledu na tyto normy, Senát ztratí svůj unikátní charakter a stane se majoritním tělesem ne nepodobným Sněmovně reprezentantů, kde většina může vládnout prakticky bez omezení.

Tato práce si vytyčila ambici ukázat, jak tento systém převážného lpění na neformálních normách, nekonvenčních strategiích a procedurách z drtivé většiny diktovaných nekodifikovanými precedenty vznikl, jak se vyvíjel v čase a jaký je jeho současný stav. Filibuster je integrální součástí legislativního procesu v rámci politického systému Spojených států již přibližně od poloviny 19. století a postupně se vyvinul v institucionální prvek, který je ve veřejném povědomí s horní komorou nejvíce spojen. Veřejný obraz filibusteru jako příčiny totální dysfunkce Senátu a neschopnosti podílet se na systému přijímání veřejné politiky je drtivou většinou odborníků na filibuster považován za fundamentálně chybný a proto se práce snažila ukázat, že ve skutečnosti jsou senátoři schopni pracovat v daném institucionálním prostředí i při existenci filibusteru, dokonce jeho existenci preferují a konzistentně odmítají ho prostřednictvím reformy jednacího řádu z kompendia pravidel vyřadit. Při vzniku procedurálních konfliktů sice vždy existuje malá skupina, která prosazuje radikální reformu, ať již konvenční, či nekonvenční cestou, nikdy však nebyla nalezena dostatečně velká koalice, aby kterýkoliv z radikálních reformních návrhů prošel. Revize jednacího řádu, které byly v průběhu historie přijaty, byly vždy kompromisním řešením, které reagovalo buďto na nátlak veřejnosti, nebo na nestabilitu procedurálního prostředí, kterou se nepodařilo vyřešit jinými, více preferovanými mechanismy. Takové změny si zpravidla kladly za cíl utišit nejhlasitější kritiky a zároveň procedurální prostředí stabilizovat a uzpůsobit novým okolnostem, neměly však toto prostředí fundamentálním způsobem změnit.

Preferovanou strategií procedurální změny byly vždy v průběhu historie dílčí reformy prostřednictvím reinterpretační precedencí. Nejzásadnější z těchto změn proběhla v roce 2013, kdy tzv. *nuclear option* poprvé od zavedení formálního mechanismu *cloture* zásadním způsobem změnila fungování filibusteru, když zrušila třípětinový práh nutný k ukončení debaty o celé jedné kategorii Senátem projednávaných záležitostí a nahradila ho požadavkem na pouhou nadpoloviční většinu všech senátorů. Ani tato reforma precedentem však nebyla provedena v tak radikální formě, jak se teoreticky mohlo stát, kdyby byla aplikována na všechny debatovatelné otázky, které plénum Senátu projednává. Namísto toho senátoři zvolili variantu, jež v daných okolnostech uzpůsobila procedurální prostředí nové sadě okolností tak, aby se s nimi horní komora byla schopna vyrovnat a relativně efektivně fungovat, a zároveň pokud možno co nejméně prostředí destabilizovala.

K pochopení těchto procedurálních změn byl použit teoretický model relačního zákonodárství, který předpokládá existenci omezujících norem a preferenci nekonvenčních a neformálních řešení nad přílišnou kodifikací změn, kterou považuje za zbytečně svazující. Procedurální prostředí Senátu se dle tohoto modelu dá do jisté míry považovat za samoopravný mechanismus; pokud dochází k výraznému narušení jeho stability, senátoři jakožto racionálně uvažující aktéři budou maximálním možným způsobem usilovat o přizpůsobení flexibilních procedur novému kontextu a o obnovení stability. Následně pak budou odmítat jakékoliv další změny až do chvíle, než další procedurální konflikt opět způsobí narušení nové rovnováhy a znovu nastane nutnost najít nejlepší strategii co nejméně narušující reformy. Ze všech zkoumaných teorií týkajících se filibusteru se relační zákonodárství ukázalo jako teoretický rámec nejlépe vysvětlující historický vývoj a zároveň současný stav procedurálního prostředí Senátu. Teorie zděděných norem a času jako nejvýznamnější komodity v rukou senátorů skýtají stále potenciální přínosy v oblastech, jako je metodologie sběru dat pro budoucí výzkum nebo interakce mezi individuální politickou motivací a respektem vůči fundamentálním principům fungování Senátu. Tyto teorie je však nutné pro účely jakéhokoliv budoucího výzkumu významně modifikovat.

V současném procedurálním prostředí dochází podle všech dostupných indikátorů k nárůstu frekvence užívání filibusteru a tím pádem k častějším procedurálním konfliktům. Tato práce prezentovala několik možných příčin tohoto vývoje a došla k závěru, že nejpravděpodobnějším viníkem je výrazné snížení nákladů, jejichž

vynaložení je k provedení filibusteru nutné. V takovém kontextu jsou oslabeny normy, které senátory od obstrukce odrazují. Zároveň však nelze konstatovat, že by se situace v tomto ohledu stala nezvladatelnou a že by všechny normy byly vystaveny takovým vnějším tlakům, že by přestaly úplně fungovat. Pokud by k takovému totálnímu procedurálnímu kolapsu došlo, situace by byla velmi odlišná a Senát by pak skutečně nebyl absolutně schopen efektivního fungování. Trendy v užívání *unanimous consent agreements* a spoléhání se na precedenty a normy však nasvědčují tomu, že od podobného chaosu je současná situace stále velmi vzdálená a nejeví se jako reálné, že by do takového stádia měla minimálně ve střednědobém horizontu dojít.

Nelze předpokládat, že by filibuster v dohledné době z procedurálního prostředí Senátu zmizel. Až na několik neoblomných reformátorů drtivá většina zákonodárců v rámci horní komory není ochotna podpořit radikální změny, které by podle jejich názoru učinily Senát v rámci politického systému Spojených států méně unikátním. Tato pozice je pravděpodobně výsledkem jisté kombinace politického kalkulu a institucionálního patriotismu, první zmíněný faktor je však dle modelu relačního zákonodárství silnějším motivátorem. Postoj založený na hlubokém respektu k daným normám opět nejlépe vyjádřil senátor Robert Byrd. V roce 2005 prohlásil, že pokud bude filibuster omezen nebo zrušen, odhodlaná menšina obávající se pošlapání svých práv bezohlednou většinou nenajde jiného zastání a: *„[A]merický duch, to tvrdohlavé, bojechtivé, proti proudu jdoucí a pyšné nutkání hlasitě nesouhlasit a hlásat navzdory vši opozici to, co je upřímné a pravdivé, bude bolestivě spoután. (...) Nesmíme se nikdy stát národem krčícím se ve strachu, jako ovce podrobeným síle většiny dožadující se absolutní kontroly.“*²³⁷

Role senátního filibusteru ve fungování politického systému Spojených států je nezanedbatelná a vzhledem k rostoucí frekvenci užívání tohoto obstrukčního mechanismu se jeví jako stále významnější. U mnoha projednávaných návrhů se implicitně předpokládá, že k jejich přijetí či k ukončení debaty o nich bude prakticky nepochybně potřeba sestavit koalici představující tři pětiny všech senátorů. Zároveň však filibusteru nelze přikládat roli jediného skutečně důležitého mechanismu determinujícího prostředí, ve kterém Senát politická rozhodnutí projednává. Takovou roli obstrukcím přiřkla většina médií a zájmových skupin lobbujících za větší efektivitu

²³⁷ Pro & Con: Should the Senate Consider Barring Filibusters of Judicial Nominees? (2005). In: *Congressional Digest*, Vol. 84, No. 5, s. 155.

politického systému. Podobné názory však stojí na chybném předpokladu, že vše v horní komoře se řídí dle jednacího řádu a tím pádem je *cloture* jedinou možností vedoucí k prosazení jakéhokoliv návrhu. Realita je však o mnoho složitější a procedurální prostředí je labyrintem, jehož znalost dává senátorům prakticky neomezené možnosti, jak se snažit dosáhnout svých cílů. Výsledky procesu přijímání legislativy, schvalování prezidentských nominací a mezinárodních smluv budou v takovém prostředí determinovány především tím, jak daleko budou senátoři ochotni ve využívání těchto teoretických možností zajít s ohledem k neformálním normám a v jejich respektu vůči instituci, která je integrálním prvkem unikátního systému brzd a protivah.

Summary

This thesis has attempted to analyze the role of the filibuster in the functioning of the United States Senate and the U.S. political system as a whole. After presenting the main theories that deal with the topic of filibusters and procedural change in the Senate, it dealt with the historical evolution of procedures for conducting business in the Senate. The main conclusion reached from the historical overview was that while dealing with the filibuster as a procedural tool, one must look not only at the provisions of the Standing Rules of the Senate, but also at the body of precedents and informal arrangements in order to fully understand how legislative obstruction works in such an environment. The analysis of the contemporary state of procedural issues in the Senate provided proof that filibustering is becoming an increasingly important aspect of the Senate business; its use has become routinized and it no longer serves as an informational mechanism fitting within the system of relational legislating as defined by Wawro and Schickler. Since the norms underpinning this system have eroded significantly over the last few decades, it is becoming necessary to use unconventional and conventional tools of procedural change in order to stabilize the procedural environment with only minimal changes to the Standing Rules. Reform by establishing new precedents is the dominant strategy chosen by Senate leaders, since it is less destabilizing to the Senate as an institution. The norms of relational legislating have weakened, but they still remain a significant constraint on senatorial behavior concerning the use of the filibuster. reform proposals for change in the Standing Rules have failed most of the time, precisely because senators prefer other strategies to reach their goals. The last chapter provided an overview of the theoretical approaches in light of the 2013 procedural revolution

concerning the so called „nuclear option“. It reached the conclusion that the theory of relational legislating of Wawro and Schickler is still the most useful model for analyzing the filibuster and Senate procedures in general.

Seznam použité literatury

Primární zdroje:

BETH, Richard S. (2013). Cloture Attempts on Nominations: Data and Historical Development. *Congressional Research Service* [online], 26. 6. 2013, 16 s. Dostupné z: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32878.pdf>.

BETH, Richard S., HEITHUSEN, Valerie. (2013). Filibusters and Cloture in the Senate. *Congressional Research Service* [online], 31. 5. 2013, 23 s. Dostupné z: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL30360.pdf>.

DAVIS, Christopher M. (2015). The Amending Process in the Senate. *Congressional Research Service* [online], 15. 3. 2013, 32 s. Dostupné z: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/98-853.pdf>.

DAVIS, Christopher M., MANSFIELD, Jerry W. (2013). Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations. *Congressional Research Service* [online], 25. 11. 2013, 46 s. Dostupné z: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL30959.pdf>.

Examining the Filibuster: Hearings Before the Committee on Rules and Administration, United States Senate, One Hundred Eleventh Congress, Second Session. (2010). Washington D.C.: Government Printing Office, 656 s.

HEITHUSEN, Valerie. (2013). „First Day“ Proceedings and Procedural Change in the Senate. *Congressional Research Service* [online], 18. 1. 2013, 12 s. Dostupné z: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42928.pdf>.

LYNCH, Megan Suzanne. (2008). Unanimous Consent Agreements Establishing a 60-Vote Threshold for Passage of Legislation in the Senate. *Congressional Research Service* [online], 19. 5. 2008, 15 s. Dostupné z: <https://file.wikileaks.org/file/crs/RL34491.pdf>.

OLESZEK, Mark. (2015). „Holds“ in the Senate. *Congressional Research Service* [online], 19. 3. 2015, 8 s. Dostupné z: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43563.pdf>.

RIDDICK, Floyd R., FRUMIN, Alan S. (1992). *Riddick's Senate Procedure*. Washington D. C.: Government Printing Office, 1608 s.

Senate Cloture Rule: Limitations of Debate in the Senate of the United States and Legislative History of Paragraph 2 of Rule XXII of the Standing Rules of the United

States Senate (Cloture Rule). (2011). Washington D. C., Government Printing Office, 231 s.

Standing Rules of the Senate: Revised to January 24, 2013. (2013). Washington D.C.: Government Printing Office, 93 s.

United States Congress. (1957). *Congressional Record: Proceedings and Debates of the 85th Congress, Volume 103, Part 12, August 22, 1957, to August 30, 1957 (pages 15561 to 17012)*. Washington D.C.: Government Printing Office, 1451 s.

United States Congress. (1998). *Congressional Record: Proceedings and Debates of the 109th Congress, Volume 144, Part 15, September 22, 1998 to September 26, 1998 (pages 21061 to 22491)*. Washington D.C.: Government Printing Office, 1430 s.

United States Congress. (2005). *Congressional Record: Proceedings and Debates of the 105th Congress, Volume 151, Part 8, May 19, 2005 to June 6, 2005 (pages 10261 to 11676)*. Washington D.C.: Government Printing Office, 1415 s.

Ústava Spojených států amerických, dostupné z: <http://www.usconstitution.net/const.pdf>. [cit. 12. 5. 2016]

Neperiodické zdroje:

ARENBERG, Richard A., DOVE, Robert B. (2012). *Defending the Filibuster: the Soul of the Senate*. Bloomington: Indiana University Press, 261 s.

BAKER, Richard A., DAVIDSON, Roger H. (eds.). (1991). *First Among Equals: Outstanding Senate Leaders of the Twentieth Century*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc., 317 s.

BELL, Lauren C. (2011). *Filibustering in the U.S. Senate*. Amherst: Cambria Press, 218 s.

BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S. (1997). *Politics or Principle?: filibustering in the United States Senate*. Washington D.C.: Brookings Institution, 247 s.

BURDETTE, Franklin. (1940). *Filibustering in the Senate*. Princeton: Princeton University Press, 252 s.

BYRD, Robert C. (1991). *The Senate 1789-1989: Addresses on the History of the United States Senate, Volume Two*. Washington D.C.: Government Printing Office, 682 s.

CARSON, Jamie L. (ed.). (2012). *New Directions in Congressional Politics*. New York: Routledge, 320 s.

CATTLER, Jason B., RICE, Charles M. (eds.). (2008). *Senate of the United States: Committees, Rules and Procedures*. New York: Nova Science Publishers, 401 s.

- DAVIDSON, Roger H. et al. (2013). *Congress and its Members*. 14th edition. Thousand Oaks: CQ Press, 640 s.
- DODD, Lawrence C., OPPENHEIMER, Bruce I. (eds.). (2013). *Congress Reconsidered*. 10th Edition. Los Angeles: CQ Press, 532 s.
- FENNO, Richard F. (1973). *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown, 302 s.
- EVANS, C. Lawrence, OLESZEK, Walter J. (2000). The Procedural Context of Senate Deliberation. In: LOOMIS, Burdett A. (ed.). *Esteemed Colleagues: Civility and Deliberation in the U.S. Senate*. Washington D.C.: Brooking Institution Press, s. 78-104.
- GOULD, Lewis L. (2005). *The Most Exclusive Club: A History of the Modern United States Senate*. New York: Basic Books, 416 s.
- HAMILTON, Alexander, JAY, John, MADISON, James. (1994). *Listy Federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové Ústavy předložené federálním Shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Univerzita Palackého, 537 s.
- HATCHER, Andrea C. (2010). *Majority Leadership in the U.S. Senate: Balancing Constraints*. Amherst: Cambria Press, 234 s.
- JEFFERSON, Thomas. (1993). *A Manual of Parliamentary Practice for the Use of the Senate of the United States*. Washington D.C.: Government Printing Office, 160 s.
- KENNEDY, David M. (1999). *Freedom from Fear: The American People in Depression and War, 1929-1945*. Oxford: Oxford University Press, 936 s.
- KOGER, Gregory. (2010). *Filibustering: a Political History of Obstruction in the House and the Senate*. Chicago: The University of Chicago Press, 229 s.
- KREHBIEL, Keith. (1998). *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press, 258 s.
- LOOMIS, Burdett A. (ed.). (2000). *Esteemed Colleagues: Civility and Deliberation in the U.S. Senate*. Washington D.C.: Brooking Institution Press, 273 s.
- MACNEIL, Neil, BAKER, Richard. (2013). *The American Senate: An Insider's History*. Oxford: Oxford University Press, 455 s.
- MADONNA, Anthony J. (2012). Senate Rules and Procedure: Revisiting the Bank Bill of 1841 and the Development of Senate Obstruction. In: CARSON, Jamie L. (ed.). *New Directions in Congressional Politics*. New York: Routledge, s. 126-142.
- MANN, Thomas E., ORNSTEIN, Norman J. (2012). *It's Even Worse than it Looks: How the American Constitutional System Collided with the new Politics of Extremism*. New York: Basic Books, 226 s.

- MCPHERSON, James. (1988). *Battle Cry of Freedom: The Civil War Era*. Oxford: Oxford University Press, 944 s.
- OLESZEK, Walter J. (2008). Senate Policy on 'Holds': Action in the 110th Congress. In: CATTLER, Jason B., RICE, Charles M. (eds.). *Senate of the United States: Committees, Rules and Procedures*. New York: Nova Science Publishers, s. 169-180.
- OLESZEK, Walter J. (2014). *Congressional Procedure and the Policy Process*. 9th edition. Thousand Oaks: CQ Press, 484 s.
- OSBORNE, Martin J. (2004). *An Introduction to Game Theory*. New York: Oxford University Press, 533 s.
- SAMUEL, Terence. (2010). *The Upper House: A Journey Behind the Closed Doors of the U.S. Senate*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 256 s.
- SHUMAN, Howard E. (1991). Lyndon B. Johnson: The Senate's Powerful Persuader. In: BAKER, Richard A., DAVIDSON, Roger H. (eds.). *First Among Equals: Outstanding Senate Leaders of the Twentieth Century*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc., s. 199-235.
- SMITH, Steven S. (1989). *Call to Order: Floor Politics in the House and the Senate*. Washington D.C.: Brookings Institution, 269 s.
- SMITH, Steven S. (2014). *The Senate Syndrome: the Evolution of Procedural Warfare in the Modern U.S. Senate*. Norman: University of Oklahoma Press, 410 s.
- TAYLOR, Andrew J. (2012). *The Floor in Congressional Life*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 254 s.
- THELEN, David P. (1976). *Robert M. La Follette and the Insurgent Spirit*. Boston: Little Brown, 211 s.
- THERIAULT, Sean. (2008). *Party Polarization in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press, 243 s.
- THERIAULT, Sean. (2013). *The Gingrich Senators*. Oxford: Oxford University Press, 256 s.
- THURBER, James A. (2013). The Dynamics and Dysfunction of the Congressional Budget Process: From Inception to Deadlock. In: DODD, Lawrence C., OPPENHEIMER, Bruce I. (eds.). (2013). *Congress Reconsidered*. 10th Edition. Los Angeles: CQ Press, s. 319-346.
- WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2006). *Filibuster: Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*. Princeton: Princeton University Press, 308 s.
- WORMSER, Richard. (2003). *The Rise and Fall of Jim Crow*. New York: St. Martin's Press, 203 s.

Periodické zdroje:

BRUHL, Aaron-Andrew P. (2010). Burying the „Continuing Body“ Theory of the Senate. In: *Iowa Law Review*, Vol. 95, s. 1401-1465.

COENEN, Dan T. (2014). The Filibuster and the Framing: Why the Cloture Rule is Unconstitutional and What to Do About It. In: *Boston College Law Review*, Vol. 55, No. 1, s. 39-92.

FISK, Catherine, CHEMERINSKY, Erwin. (1997). The Filibuster. In: *Stanford Law Review*, Vol. 49, No. 181, s. 181-254.

GOLD, Martin B., GUPTA, Dimple. (2005). The Constitutional Option to Change Senate Rules and Procedures: A Majoritarian Way to Overcome the Filibuster. In: *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Vol. 28, No. 1, s. 205-272.

CHAFETZ, Josh. (2011). The Unconstitutionality of the Filibuster. In: *Connecticut Law Review*, Vol. 43, No. 1, 1003-1040.

JACOBI, Tonja, VANDAM, Jeff. (2013). The Filibuster and Reconciliation: The Future of Majoritarian Lawmaking in the U.S. Senate. In: *University of California Davis School of Law Review*, Vol. 47, s. 261-342.

KOGER, Gregory, CAMPOS, Sergio J. (2014). The Conventional Option. In: *Washington University Law Review*, Vol. 91, s. 867-909.

KOGER, Gregory. (2011). The Past and Future of the Supermajority Senate. In: *Forum*, Vol. 9, No. 4, Article 10, 11 s.

Passing of the „Big Five“ Who Ruled the Senate. (1910). *The New York Times*, 24. 4. 1910, s. 52.

Pro & Con: Should the Senate Consider Barring Filibusters of Judicial Nominees? (2005). In: *Congressional Digest*, Vol. 84, No. 5, s. 144-159.

Pro & Con: Should the Senate Change Its Rules in Order to Reduce the Use of the Filibuster? (2011). In: *Congressional Digest*, Vol. 90, No. 2, s. 42-62.

Pro & Con: Should the Senate Use the „nuclear option“ to Change the Rules of Confirming Judicial Nominees? (2014). In: *Congressional Digest*, Vol. 93, No. 1, s. 10-31.

ROBERTS, John C. (2004). Majority Voting in Congress: Further Notes on the Constitutionality of the Senate Cloture Rule. In: *Journal of Law & Politics*, Vol. 20, No. 1, s. 505-547.

SEITZ, Virginia A., GUERRA, Joseph R. (2004). A Constitutional Defense of „Entrenched“ Senate Rules Governing Debate. In: *Journal of Law & Politics*, Vol. 20, No. 1, s. 1-32.

SINCLAIR, Barbara. (2014). Is Congress Now the Broken Branch? In: *Utah Law Review*, Vol. 2014, No. 4, s. 703-724.

STEWART, William, LODGE, Henry Cabot. (1893). The Struggle in the Senate. In: *The North American Review*, Vol. 157, No. 444, s. 513-529.

Text of the President's Statement to the Public. (1917). *The New York Times*, 5. 3. 1917, s. 1.

WAWRO, Gregory, SCHICKLER, Eric. (2011). What the Filibuster Tells Us About the Senate. In: *Forum*, Vol. 9, No. 4, Article 11, 17 s.

WELCH, Richard. (1965). The Federal Elections Bill of 1890: Postscripts and Prelude. In: *The Journal of American History*, Vol. 52, No. 3, s. 511-526.

Internetové zdroje:

AFI's 100 Years ... 100 Heroes & Villains. (2016). *American Film Institute* [online]. Dostupné z: <http://www.afi.com/100Years/handv.aspx>. [cit. 12. 5. 2016]

Birth of the Nation: The First Federal Congress 1789-1791. (2004). *First Federal Congress Project* [online]. Dostupné z: <https://www.gwu.edu/~ffcp/exhibit/p1/members/>. [cit. 12. 5. 2016]

BOBIC, Igor. (2016). Mitch McConnell Will Still Block Merrick Garland's Nomination, Donald Trump Be Damned. *The Huffington Post* [online], 4. 5. 2016. Dostupné z: http://www.huffingtonpost.com/entry/mitch-mcconnell-donald-trump-garland_us_572a01f1e4b016f3789433a8. [cit. 12. 5. 2016]

GRASSLEY, Chuck. (2002). Legislative Graveyard. *Chuck Grassley: United States Senator for Iowa* [online]. Dostupné z: <http://www.grassley.senate.gov/news/news-releases/legislative-graveyard>. [cit. 12. 5. 2016]

Historical Tables. (2016). *Office of Management and Budget* [online]. Dostupné z: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>. [cit. 12. 5. 2016]

HULSE, Carl. (2007). Senate May End an Era of Cloakroom Anonymity. *The New York Times* [online], 2. 8. 2007. Dostupné z: http://www.nytimes.com/2007/08/02/washington/02ethics.html?_r=0. [cit. 12. 5. 2016]

HULSE, Carl. (2014). Harry Reid Just Wants to Go Home. *The New York Times* [online], 15. 12. 2014. Dostupné z: http://www.nytimes.com/politics/first-draft/2014/12/15/harry-reid-just-wants-to-go-home/?_r=0. [cit. 12. 5. 2016]

Judicial Emergencies. (2016). *United States Courts* [online]. Dostupné z: <http://www.uscourts.gov/judges-judgeships/judicial-vacancies/judicial-emergencies>. [cit. 12. 5. 2016]

KADY, Martin. (2010). Secret holds under fire in Senate. *Politico* [online], 23. 6. 2010. Dostupné z: <http://www.politico.com/blogs/on-congress/2010/06/secret-holds-under-fire-in-senate-027720>. [cit. 12. 5. 2016]

KESSLER, Glenn. (2013). Is the D.C. Circuit last in 'almost every category'? *The Washington Post* [online], 6. 6. 2013. Dostupné z: https://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/post/is-the-dc-circuit-last-in-almost-every-category/2013/06/05/a589b186-ce22-11e2-8f6b-67f40e176f03_blog.html. [cit. 12. 5. 2016]

MOLOTSKY, Irvin. (1988). A Senator Is Captured, but Not His Mind. *The New York Times* [online], 25. 2. 1988. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/1988/02/25/us/a-senator-is-captured-but-not-his-mind.html>. [cit. 12. 5. 2016]

POPE, Charles. (2010). Ron Wyden and Charles Grassley fight Senate secret holds. *The Oregonian* [online], 8. 6. 2010. Dostupné z: http://www.oregonlive.com/politics/index.ssf/2010/06/oregons_ron_wyden_and_iowas_ch.html. [cit. 12. 5. 2016]

SAMUELSON, Darren. (2015). Welcome to CR Hell. *Politico* [online], 21. 10. 2015. Dostupné z: <http://www.politico.com/agenda/story/2015/10/congress-federal-budget-continuing-resolution-000270>. [cit. 12. 5. 2016]

SLOAN, Melanie. (2013). Sloan: Secret Holds are Filibuster's Silent Partner in Stalling. *Roll Call* [online], 23. 1. 2013. Dostupné z: http://www.rollcall.com/news/sloan_secret_holds_are_filibusters_silent_partner_in_stalling-221053-1.html. [cit. 12. 5. 2016]

STODDARD, Alexandra B. (2013). Scandal of dysfunction. *The Hill* [online], 22. 5. 2013. Dostupné z: <http://thehill.com/opinion/columnists/ab-stoddard/301449-scandal-of-dysfunction>. [cit. 12. 5. 2016]

U.S. Senate: Count of Cloture Motions in Various Congresses. (2016). *United States Senate* [online]. Dostupné z: http://www.senate.gov/pagelayout/reference/cloture_motions/clotureCounts.htm. [cit. 12. 5. 2016]

U. S. States Ranked by Statehood Date. (2016). *Worldatlas.com* [online]. Dostupné z: <http://www.worldatlas.com/aatlas/infopage/usasthod.htm>. [cit. 12. 5. 2016]

WALDMAN, David. (2011). UPDATED: Udall, Harkin, Merkley introduce a rules reform proposal. *Daily Kos* [online], 6. 1. 2011. Dostupné z: <http://www.dailykos.com/story/2011/1/6/933644/>-. [cit. 12. 5. 2016]

Zimmerman Telegram. (2016). *Ourdocuments.gov* [online]. Dostupné z: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=60>. [cit. 12. 5. 2016]

Seznam příloh

Příloha č. 1: Vývoj frekvence hlasování o *cloture* za každý Kongres, 87.-113.

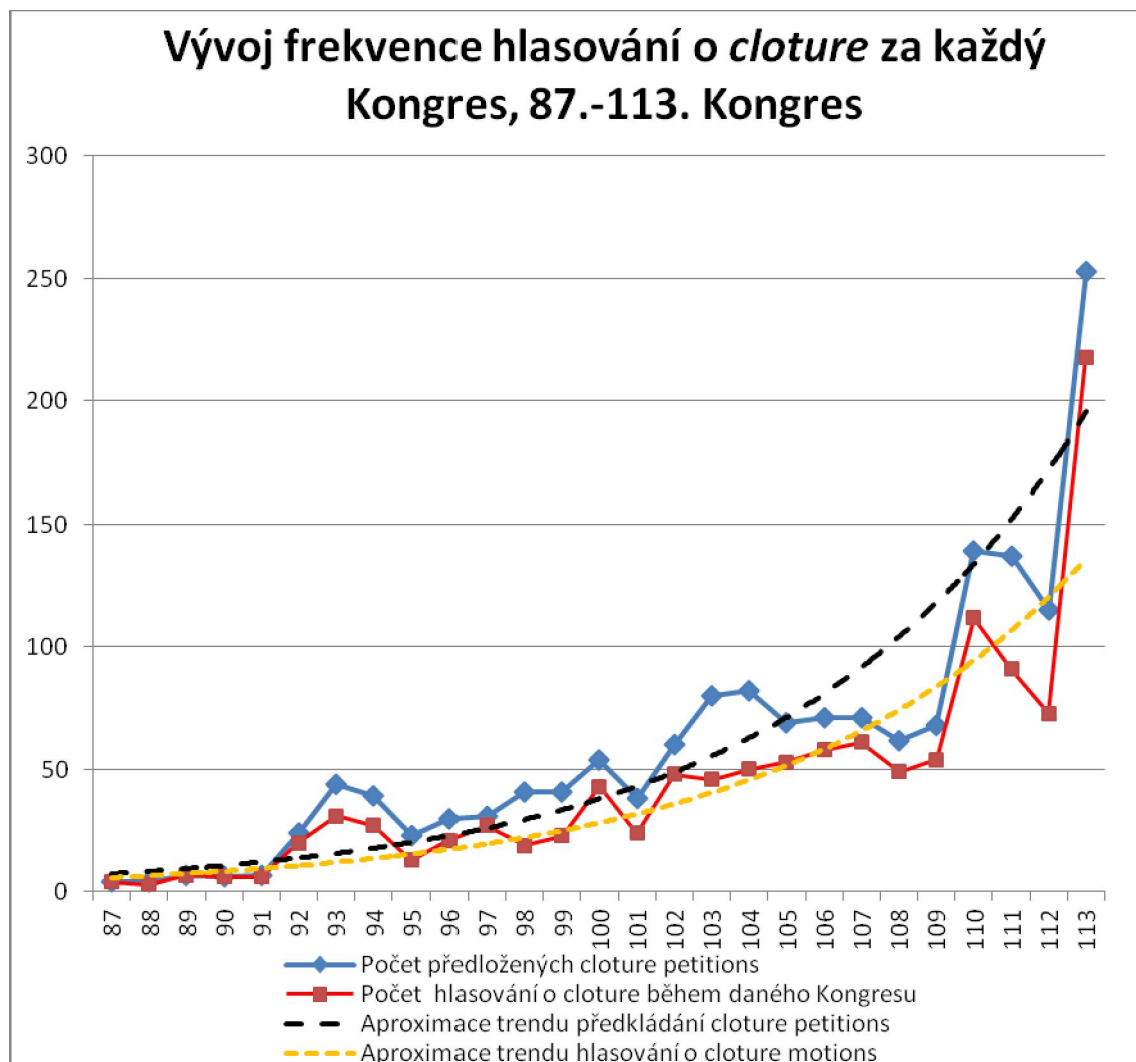
Kongres (graf)

Příloha č. 2: Počet filibusterů za Kongres, 1901-2004 (graf)

Přílohy

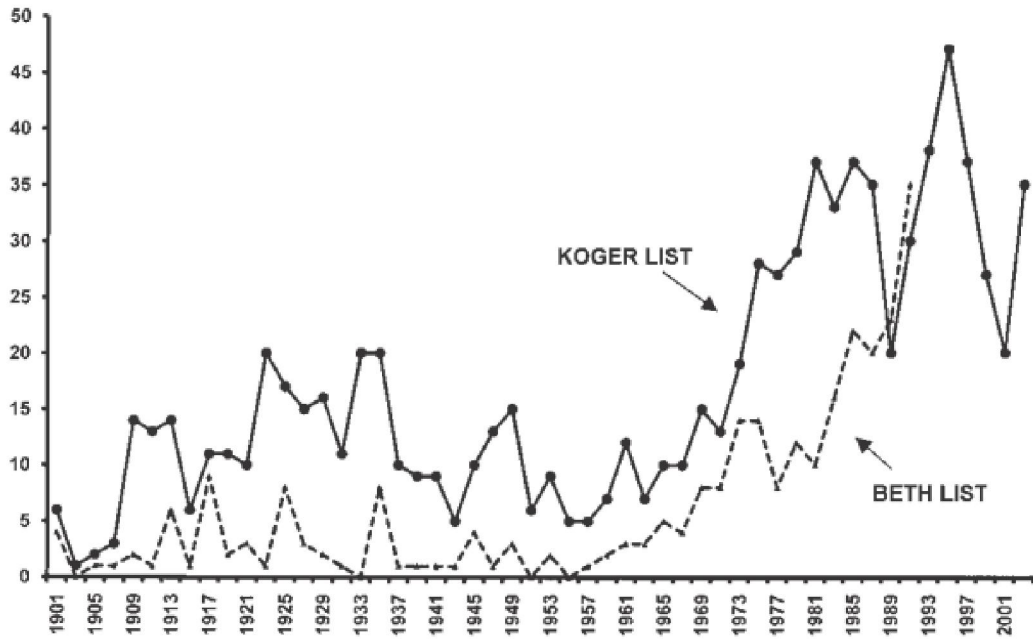
Příloha č. 1: Vývoj frekvence hlasování o *cloture* za každý Kongres, 87.-113.

Kongres (graf)



Zpracováno dle: U.S. Senate: Count of Cloture Motions in Various Congresses. (2016). *United States Senate* [online]. Dostupné z: http://www.senate.gov/pagelayout/reference/cloture_motions/clotureCounts.htm.

Příloha č. 2: Počet filibusterů za Kongres, 1901-2004 (graf)



Převzato z KOGER, Gregory. (2010). *Filibustering: a Political History of Obstruction in the House and the Senate*. Chicago: The University of Chicago Press, s. 107.