

MASARYKOVA UNIVERZITA
Fakulta sociálních studií
Katedra politologie

Mgr. Katarína Chovancová

Inštitucionálne práva parlamentnej opozície v Česku a na Slovensku a ich uplatňovanie v komparatívnej perspektíve

Dizertačná práca

Školiteľ: prof. PhDr. Lubomír Kopeček, Ph.D.

Brno 2018

Čestné prehlásenie o autorstve práce

Čestne prehlasujem, že som dizertačnú prácu na tému *Inštitucionálne práva parlamentnej opozície v Česku a na Slovensku a ich uplatňovanie v komparatívnej perspektíve* vypracovala samostatne a všetky použité zdroje a literatúru uvádzam v priloženej bibliografii.

V Brne, 19.04.2018

.....

Pod'akovanie

Chcela by som sa poďakovať predovšetkým prof. PhDr. Lubomírovi Kopečkovi, Ph.D. za profesionálne školenie tejto dizertačnej práce a cenné komentáre pri jej písaní. Zároveň mu patrí poďakovanie za jeho výnimočne ústretový a priateľský prístup počas celej doby môjho štúdia. Chcela by som tiež poďakovať doc. Erikovi Lášticovi, PhD., vďaka ktorému som sa už počas bakalárskeho štúdia na Univerzite Komenského začala zaujímať o štúdium legislatívno-exekutívnych vzťahov. Rovnako by som sa chcela poďakovať mojej rodine, priateľovi a blízkym, ktorí mi vytvárali vynikajúce zázemie pre písanie tejto dizertačnej práce a mojím kamarátom, ktorí mi pomáhali predovšetkým logisticky zlad'ovať štúdium s inými aktivitami, ktoré som považovala za dôležité.

Abstract

The only actor capable of controlling and influencing the government right inside the legislature is parliamentary opposition. In the case of Slovak and Czech parliaments, parliamentary opposition is not formally institutionalized. However, it has significant capacities for controlling the government. This thesis analyses all the institutional rights of the opposition in the National Council of the Slovak Republic and in Lower Chamber of the Parliament of the Czech Republic in their first six electoral terms, in period from 1992 to 2016. Main subject of the analysis are following institutional factors: legislative initiative; amendments of Parliamentary Rules of Procedure; selection of parliamentary offices in the presidency of the legislature and its parliamentary committees; voting on confidence and non-confidence of the government or its member; usage of parliamentary questions and interpellations; constitutional review of approved bills by the Constitutional Court and, finally, initiation of a referendum. Through assessing all these opportunities, the thesis provides an analysis of their usage in each country in time but, more importantly, also a comparison of usage of the rights of parliamentary opposition and its overall strength vis-à-vis the government in Slovakia and the Czech Republic.

Key words: Czech Republic, Slovak Republic, parliamentary opposition, legislature, institutional rights, legislative-executive relations

Abstrakt

Jediným aktérom s možnosťou kontrolovať vládu a ovplyvňovať ju priamo v parlamente je parlamentná opozícia. Tá nie je v prípade slovenského ani českého parlamentu nijak formálne inštitucionalizovaná, napriek tomu disponuje signifikantnými možnosťami na kontrolu vlády. Táto dizertačná práca analyzuje všetky inštitucionálne práva opozície v Národnej rade Slovenskej republiky a Poslaneckej snemovni Českej republiky v ich prvých šiestich volebných obdobiach, v období rokov 1992-2016. Analýze sú podrobené tieto inštitucionálne faktory: legislatívna iniciatíva, novelizovanie rokovacieho poriadku skúmaných parlamentných telies; obsadzovanie postov vo vedení parlamentu, v parlamentných výboroch a komisiách; hlasovanie o dôvere a nedôvere vláde alebo jej členovi; kladenie parlamentných otázok a interpelácií; podania na ústavný súd a referendová iniciatíva. Prostredníctvom hodnotenia týchto možností prináša práca analýzu ich využívania v oboch krajinách v čase, ale predovšetkým prináša komparáciu využívania práv parlamentnej opozície a jej celkovej sily voči vláde na Slovensku a v Českej republike.

Kľúčové slová: Česká republika, Slovenská republika, parlamentná opozícia, legislatíva, inštitucionálne práva, legislatívno-exekutívne vzťahy

Obsah

Zoznam tabuliek	3
Zoznam grafov	4
Zoznam skratiek a značiek	5
Úvod	6
1. Inštitucionalizmus ako základný teoretický rámec skúmania parlamentov	11
1.1 Starý a nový inštitucionalizmus – pôvod a vývoj skúmania inštitúcií	12
1.2 Inštitúcie – čo všetko pod nimi možno chápať?	16
1.3 Najzásadnejšie nedostatky nového inštitucionalizmu	17
2. Parlament, vláda a ich pozícia v legislatívno-exekutívnych vzťahoch	19
2.1 Parlament – jeho definícia a funkcie	19
2.2 Je vôbec parlament potrebný? Teória o úpadku parlamentu	23
2.3 Vlády – ich základné delenie a funkcie	27
2.4 Legislatívno-exekutívne vzťahy – ich rozdelenie a fungovanie v praxi	29
3. Parlamentná opozícia – jej definícia, funkcie a pozícia v demokracii	33
3.1 Parlamentná opozícia	33
3.2 Súťaživé voľby – dostatočná „živná pôda“ pre opozíciu?	42
3.3 Opozícia v pluralistických teóriách demokracie	43
3.4 Liberálna teória demokracie a vnímanie demokracie dnes	45
3.5 Klesá parlamentná opozícia na dôležitosť?	46
4. Stav empirického skúmania činnosti parlamentnej opozície v Európe	49
5. Operacionalizácia parlamentnej opozície a jej metodologické uchopenie	55
5.1 Operacionalizácia parlamentnej opozície	55
6. Empirická časť - komparácia inštitucionálnych možností parlamentnej opozície na Slovensku a v Českej republike	67
6.1 Predstavenie slovenských a českých vlád v jednotlivých volebných obdobiach	67
6.2 Slovenská republika	82
6.2.1 Základné inštitucionálne rámce s vplyvom na silu parlamentnej opozície	82
6.2.1.1 Inštitucionálna regulácia financovania politických strán	86
6.2.2 Charakter volebného systému a jeho vývoj	87
6.2.3 Inštitucionálna adaptácia parlamentu: Rokovací poriadok NR SR a jeho novelizácie	91
6.2.4 Legislatívna iniciatíva a úspešnosť legislatívnych návrhov opozície	100
6.2.5 Hlasovanie o dôvere vláde a hlasovanie o nedôvere vláde alebo jej členovi	104
6.2.6 Parlamentné otázky a interpelácie členov vlády	106
6.2.7 Obsadzovanie postov v predsedníctve parlamentu	110
6.2.8 Obsadzovanie postov v parlamentných výboroch	112

6.2.9 Podnety na ústavný súd	115
6.2.10 Referendová iniciatíva.....	118
6.3 Česká republika	122
6.3.1 Základné inštitucionálne rámce s vplyvom na silu parlamentnej opozície	122
6.3.1.1 Inštitucionálna regulácia financovania politických strán.....	128
6.3.2 Charakter volebného systému a jeho vývoj.....	129
6.3.3 Inštitucionálna adaptácia snemovne: Rokovací poriadok a jeho novelizácie	133
6.3.4 Legislatívna iniciatíva a úspešnosť legislatívnych návrhov opozície	143
6.3.5 Hlasovania o dôvere a hlasovanie o nedôvere vláde	150
6.3.6 Interpelácie členov vlády.....	160
6.3.7 Obsadzovanie postov vo vedení Poslaneckej snemovne.....	166
6.3.8 Obsadzovanie postov v parlamentných výboroch a komisiách.....	168
6.3.9 Podnety na Ústavný súd	176
7. Komparatívna časť	181
7.1 Komparácia inštitucionálnych rámcov vplyvujúcich na práva parlamentnej opozície	182
7.1.1 Zmeny rokovacieho poriadku parlamentu – smery inštitucionálnej adaptácie oboch parlamentov	184
7.2 Komparácia inštitucionálnych práv parlamentnej opozície nezávislých od jej menšinového, resp. väčšinového statusu	186
7.3 Komparácia inštitucionálnych práv parlamentnej opozície závislých od jej menšinového, resp. väčšinového statusu.....	192
7.3.1 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií v legislatívnom procese.....	193
7.3.2 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií v hlasovaní o dôvere a nedôvere vláde alebo jej členovi.....	195
7.3.2.1 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií v iniciačnom hlasovaní o dôvere vláde po jej nástupe do funkcie.....	198
7.3.2.1.1 Klausova menšinová vláda: predchodca Opozičnej zmluvy?	199
7.3.2.1.2 Opozičná zmluva: Kde končí vláda a začína opozícia?	200
7.3.3 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií pri obsadzovaní postov v predsedníctve parlamentu a v parlamentných výboroch	206
7.3.4 Referendová iniciatíva individuálnych poslancov.....	208
7.4 Prechodné vlády a parlamentná opozícia	210
7.5 Pozícia opozície v Národnej rade a v Poslaneckej snemovni v komparatívnej perspektíve ..	214
7.6 Odporúčania pre posilnenie pozície parlamentnej opozície v rámci jej kontrolných funkcií a vplyvu na legislatívny proces	221
Záver.....	227
Použitá literatúra a zdroje.....	229

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Ciele parlamentnej opozície definované Robertom Dahlom	39
Tabuľka 2: Typológia politickej opozície podľa politickej orientácie strán a mechanizmu stranického systému	54
Tabuľka 3: Prehľad inštitucionálnych možností parlamentnej opozície rozlíšených na základe ich charakteru a výskytu v parlamente, resp. mimo parlamentu	63
Tabuľka 4: Inštitucionálne možnosti parlamentnej opozície zoradené do troch vertikálnych kategórií na základe ich relatívnej sily, rozlíšené na možnosti vyskytujúce sa vnútri, resp. mimo parlamentu	64
Tabuľka 5: Prehľad jednotlivých volebných období a základných informácií o vládoch v týchto volebných obdobiach v prípade Slovenskej a Českej republiky	80
Tabuľka 6: Počet parlamentných strán v SR v jednotlivých volebných obdobiach.....	91
Tabuľka 7: Zmeny rokovacieho poriadku NR SR v jej prvých šiestich volebných obdobiach rozdelené podľa obsahových kategórií.....	98
Tabuľka 8: Chronologické zoradenie zmien rokovacieho poriadku NR SR v jej prvých šiestich volebných obdobiach, rozdelené podľa volebného obdobia, v ktorom boli prijaté..	99
Tabuľka 9: Prehľad navrhovateľov zmien rokovacieho poriadku NR SR, ktoré boli prijaté parlamentom.....	99
Tabuľka 10: Prehľad hlasovaní o dôvere, resp. nedôvere vláde alebo jej členovi v šiestich volebných obdobiach podľa iniciátora	104
Tabuľka 11: Prehľad predsedov a podpredsedov NR SR v jednotlivých volebných obdobiach..	111
Tabuľka 12: Počet parlamentných strán v ČR v jednotlivých volebných obdobiach	133
Tabuľka 13: Zmeny rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne ČR rozdelené podľa obsahových kategórií.....	141
Tabuľka 14: Chronologické zoradenie zmien rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne ČR v jej prvých šiestich volebných obdobiach	142
Tabuľka 15: Prehľad navrhovateľov zmien rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne ČR v prvých šiestich volebných obdobiach	143
Tabuľka 16: Prehľad všetkých uskutočnených hlasovaní o vyslovení nedôvery vláde, o vyslovení dôvery vláde a o zákone, hlasovanie o ktorom bolo spojené s hlasovaním o dôvere vláde.	159
Tabuľka 17: Prehľad distribúcie postov vo vedení Poslaneckej snemovne medzi vládou a opozíciou v jej prvých šiestich volebných obdobiach.....	168
Tabuľka 18: Zoznam stálych a dočasných komisií Poslaneckej snemovne ČR v jej prvých šiestich volebných obdobiach a zastúpenie vlády a opozície v ich členstve a predsedníctve.	172
Tabuľka 19: Zoznam parlamentných výborov Poslaneckej snemovne ČR v jej prvých šiestich volebných obdobiach a zastúpenie vlády a opozície v ich členstve a predsedníctve.....	175

Zoznam grafov

Graf 1: Porovnanie počtov návrhov zákonov schválených Národnou radou SR a podielu vlády, poslancov vládnych strán a poslancov opozičných strán na autorstve týchto zákonov v šiestich volebných obdobiach.....	101
Graf 2: Porovnanie percentuálnej miery úspešnosti legislatívnych návrhov predložených vládou ako celkom, poslancami vládnych strán a poslancami opozičných strán v šiestich volebných obdobiach NR SR.	101
Graf 3: Počet legislatívnych návrhov predložených poslancami opozičných strán v 2.-6.volebnom období NR SR.	102
Graf 4: Percentuálny pomer poslancov vládnych, opozičných strán a nezaradených alebo nezávislých poslancov pri predkladaní parlamentných otázok v šiestich volebných obdobiach NR SR.	107
Graf 5: Percentuálny pomer poslancov vládnych, opozičných strán a nezaradených alebo nezávislých poslancov na interpelovaní členov vlády v 3.-6. volebnom období NR SR.	109
Graf 6: Pomer zastúpenia vlády a opozície v predsedníctve parlamentných výborov v prvých šiestich volebných obdobiach NR SR.	112
Graf 7: Prehľad poslaneckých podaní na Ústavný súd SR vo veci namietania nesúladu právnej normy s ústavou SR podľa navrhovateľa.	115
Graf 8: Porovnanie počtov návrhov zákonov schválených Poslaneckou snmovňou ČR a podielu vlády, poslancov vládnych strán, poslancov opozičných strán resp. kombinácie vládnych a opozičných poslancov na autorstve týchto zákonov v prvých šiestich volebných obdobiach Poslaneckej snmovne ČR.	146
Graf 9: Porovnanie percentuálnej miery úspešnosti legislatívnych návrhov predložených vládou ako celkom, poslancami vládnych strán, poslancami opozičných strán resp. kombináciou vládnych a opozičných poslancov v 2.-6. volebnom období Poslaneckej snmovne ČR.	148
Graf 10: Porovnanie počtov legislatívnych návrhov opozičných poslancov v 2.-6 volebnom období Poslaneckej snmovne ČR.	149
Graf 11: Prehľad všetkých hlasovaní o dôvere vláde po jej nástupe do funkcie počas prvých šiestich volebných období Poslaneckej snmovne ČR.	155
Graf 12: Porovnanie pomeru poslancov vládnych a opozičných strán na predkladaní ústnych interpelácií v 2.- 6. volebnom období Poslaneckej snmovne ČR.	160
Graf 13: Rozdelenie odpovedí na písomné interpelácie, ktoré boli predkladateľom označené za neuspokojivé a boli následne prerokované v Poslaneckej snmovni ČR, za 1.-6. volebné obdobie Poslaneckej snmovne ČR podľa predkladateľa.	163
Graf 14: Prehľad predložených žiadostí na Ústavný súd ČR o zrušenie zákona v prvých šiestich volebných obdobiach, rozdelené podľa navrhovateľa.	176
Graf 15: Porovnanie miery podielu opozičných strán na predkladaní ústnych interpelácií (v prípade ČR), resp. písomných interpelácií (v prípade SR) a parlamentných otázok v 2., resp. 3. až 6. volebnom období NR SR a PS ČR.	187
Graf 16: Komparácia počtu žiadostí o ex post kontrolu legislatívy ústavným súdom iniciovaných poslancami parlamentnej opozície v SR a ČR.	191
Graf 17: Percentuálna úspešnosť predložených legislatívnych návrhov v prvých šiestich volebných obdobiach Poslaneckej snmovne ČR a Národnej rady SR diverzifikovaných podľa vládneho, resp. opozičného statusu navrhovateľa.	193
Graf 18: Porovnanie hlasovaní o nedôvere vláde alebo jej členovi a hlasovaní o dôvere vláde v prvých šiestich volebných obdobiach Poslaneckej snmovne ČR a Národnej rady SR.	195

Zoznam skratiek a značiek

ANO	Aliancia nového občana
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČR	Česká republika
DÚ	Demokratická únia
EÚ	Európska únia
HZDS	Hnutie za demokratické Slovensko
KDH	Kresťansko-demokratické hnutie
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
KOZ	Konfederácia odborových zväzov
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
KSS	Komunistická strana Slovenska
LB	Levý blok
LIDEM	Liberální demokraté
ĽS-HZDS	Ľudová strana- Naše Slovensko
MK	Maďarská koalícia (Magyar Koalíció)
NKÚ	Najvyšší kontrolný úrad
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
ODA	Občanská demokratická aliancia
ODS	Občanská demokratická strana
OP	Okresná prokuratúra
PSP ČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
SaS	Sloboda a solidarita
SDK	Slovenská demokratická koalícia
SDKÚ-DS	Slovenská demokratická a kresťanská únia- Demokratická strana
SDĽ	Strana demokratickej ľavice
Smer- SD	Smer- Sociálna demokracia
SMK	Strana maďarskej koalície
SMK-MKP	Strana maďarskej koalície - Magyar Közösség Pártja
SNS	Slovenská národná strana
SOP	Strana občianskeho porozumenia
SPR-RSČ	Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa
SR	Slovenská republika
SV	Spoločná voľba
SZ	Strana zelených
ÚKR	Ústredná komisia pre referendum
US	Unie svobody
US-DEU	Unie svobody – Demokratické unie
ÚS SR	Ústavný súd Slovenskej republiky
VO	volebné obdobie
VV	Věci veřejné
ZRS	Združenie robotníkov Slovenska

Úvod

„System zvládania hlavných politických konfliktov v spoločnosti prostredníctvom zabezpečenia, aby jedna alebo viaceré opozičné strany mohli súťažiť s vládnymi stranami o hlasy voličov vo voľbách a v parlamente nie je novým; je to však zároveň jeden z najväčších a najmenej očakávaných sociálnych objavov. (...). Existencia opozičnej strany je takmer najlepšie rozlíšiteľným znakom demokracie.“ (Dahl, 1966: 15-16)

Bol to už Robert Dahl pred viac ako 50-timi rokmi, kto položil základy zdôrazňovania dôležitosti parlamentnej opozície a predovšetkým jej vedeckého skúmania. Počnúc ním, mnoho ďalších politológov poukazuje na dôležitosť existencie parlamentnej opozície v parlamentných demokraciách a to od čias publikácie Dahlovho zásadného diela *Political Opposition in Western Democracies* (1966) až po súčasnosť. Bol to napríklad Helms (2004), kto taktiež oveľa neskôr zdôraznil, že obmedzenie sily vlády je kľúčovým krokom pri vzniku nových demokracií. Platí pritom, že jediným subjektom, ktorý môže uplatňovať svoj vplyv voči vláde priamo v parlamente, kde pôsobí, je parlamentná opozícia. A práve preto napríklad Christiansen a Daamgaard (2008) konštatujú, že sú to práve opozičné strany, ktoré sú esenciou parlamentnej demokracie. S týmto sa plne stotožňujem¹, zároveň ale vyvstáva otázka, či je dôležitosť parlamentnej opozície náležite reflektovaná aj v politologickej analýze. Faktom totiž je, že súčasní politológovia sa na opozičné sily orientujú v rozsiahlej miere, avšak skôr v kontexte zameriavania sa na mimoparlamentné formy opozície. Nemožno však rozporovať, že niektorí autori analyticky rozpracovali tiež opozíciu v parlamente. Výskumná optika sa v tom prípade často zameriava skôr na celkový vývoj parlamentarizmu v rámci jednotlivých krajín separátne, či v komparatívnej perspektíve (napr. Ilonszki, 2008; Kopecký, 2005), prípadne analyzovanie legislatívno-exekutívnych vzťahov predovšetkým na základe aplikácie klasickej Kingovej typológie týchto vzťahov (napr. Millard, 2008; Pettai a Madise 2006, Kopecký a Spirová, 2008). Pochopiteľne, cieľom nie je čitateľovi v úvode tejto práce predstaviť detailný popis stavu skúmanej problematiky, uvedený kontext však nie je nepodstatný, práve naopak – reálne reflektovanie dôležitosti existencie parlamentnej opozície a zároveň reflektovanie analyticky

¹ Pri koncipovaní tejto dizertačnej práce som sa rozhodla využívať v prípade autorských komentárov 1. osobu singuláru. Pri podrobnom zoznamovaní sa s literatúrou a výskumami, ktoré na túto tému boli publikované, som v značnej väčšine prípadov vychádzala zo zdrojov v anglickom jazyku, pre ktorú je forma 1. osoby singuláru bežnou, s čím som sa stotožnila. Považujem to však len za formálnu náležitosť tejto práce, ktorá nijak neindikuje nevhodnosť iných formulácií alebo individualistický prístup ku koncipovaniu tejto práce. Preto verím, že ju čitateľ nebude považovať za zásadný problém.

stále nepokrytého priestoru v jej skúmaní predovšetkým v regióne strednej Európy boli hlavnou motiváciou k nakoncipovaniu témy tejto dizertačnej práce. Nie je pritom nutné hľadať teoretické citáty zdôrazňujúce dôležitosť parlamentnej opozície – každý občan aktívne sa zaujímajúci o politické dianie dozaista vníma jej činnosť, ktorá spočíva predovšetkým v snahe kontrolovať vládu a v parlamente pôsobiť ako dôležitý aktér. Pochopiteľne, samotná existencia parlamentnej opozície je elementárnym predpokladom fungovania parlamentných demokracií, nie je však postačujúcim aspektom – je potrebné, aby bol opozícii zaistený dostatočný priestor na to, aby plnila svoje funkcie, medzi ktorými jednoznačne dominuje kontrola vlády.

Táto dizertačná práca sa preto zaoberá inštitucionálnymi právami, resp. možnosťami² parlamentnej opozície v komparatívnej perspektíve na Slovensku a v Českej republike. Práca skúma tieto možnosti v období rokov od 1992 (v prípade Českej republiky), resp. 1996 (v prípade Slovenskej republiky) do roku 2013 (v prípade Českej republiky), resp. 2016 (v prípade Slovenskej republiky). Dĺžka skúmaného obdobia bola určená začiatkom samostatnej existencie dvoch skúmaných krajín, ale predovšetkým ohraničením jednotlivých volebných období samotnou Národnou radou SR a Poslaneckou snemovňou ČR. Česko a Slovensko vytvorili samostatné štáty v januári 1993. Česká vláda pritom následne kontinuálne pokračovala už od roku 1992, a preto je Česká republika skúmaná práve od začiatku tohto volebného obdobia, 2.7.1992, nakoľko z metodologického hľadiska je potrebné pokryť celé volebné obdobie, aj napriek jeho presahu mimo existenciu samostatnej ČR. Pre Slovenskú republiku je začiatok skúmaného obdobia stanovený na 13.12.1994, kedy k moci nastúpila vôbec prvá vláda kreovaná na základe parlamentných volieb realizovaných v samostatnej Slovenskej republike a ktoré je všeobecne označované za prvé volebné obdobie Národnej rady SR. Skúmané obdobie teda pokrýva prvých šesť ukončených volebných období Poslaneckej snemovne Českej republiky a Národnej rady Slovenskej republiky, pričom, ako bolo uvedené, časové ohraničenie jednotlivých volebných období identifikujem rovnako, ako je tomu v prípade týchto inštitúcií samotných³. Objektom analýzy sú teda Poslanecká snemovňa ČR a Národná rada SR. Je nutné dodať, že prvá menovaná je jednou z dvoch komôr českého parlamentu, avšak táto dizertačná práca analyzuje len jeho dolnú komoru. Faktom totiž je, že podľa Ústavy ČR je vláda zodpovedná len Poslaneckej snemovni, čo ju robí relevantným objektom skúmania v kontexte zamerania tejto práce, na rozdiel od Senátu. Okrem toho platí, že Senát bol reálne kreovaný

² Slová „možnosti“ a „práva“ pokladám za najexaktnejšie výrazy popisujúce činnosti, ktoré sú opozičným poslancom, resp. všetkým poslancom v parlamente inštitucionálne zaručené v zmysle, že disponujú právom ich využívať. Tieto dve slová v práci používam ako rovnocenný ekvivalent.

³ Vid' napríklad kategorizácie v rámci archívov dát o ich činnosti na webstránkach oboch inštitúcií.

a obsadený senátormi neskôr než na začiatku skúmaného obdobia, absencia Senátu v rámci objektov skúmania je tiež podporená potrebou symetrie komparácie medzi Českou a Slovenskou republikou, ktorá by nebola dosiahnuteľná, pokiaľ by bol do analýzy zahrnutý. Tieto dva argumenty sú však sekundárne, kým primárnym je ten, že je potrebné sa zaoberať výhradne tou komorou parlamentu, ktorej sa vláda z podstaty charakteru politického systému zodpovedá. Jednotkou analýzy sú potom jednotlivé opozičné strany a strany účastné na vláde⁴.

Ako som naznačila vyššie, čo sa týka teritoriálneho zamerania empirických štúdií založených na dostupných dátach o činnosti parlamentnej opozície, tie sa často zameriavajú na vyspelé demokracie v západnej či severnej Európe, v menšej miere na post-komunistické európske štáty a v obmedzenej miere špecificky na región strednej Európy. A práve doplnenie tohto stavu empirického skúmania je ambíciou tejto dizertačnej práce, v ktorej som sa rozhodla špecificky zamerať na Českú a Slovenskú republiku, ktoré tvorili jeden štátny útvar a tiež majú za sebou dlhú existenciu komunistického režimu, po páde ktorého muselo opätovne dôjsť k vytvoreniu inštitúcií parlamentnej demokracie či stranického systému a parlamentná opozícia si postupne nachádzala svoju pozíciu v legislatívno-exekutívnych vzťahoch. Táto dizertačná práca preto porovnáva vývoj práv parlamentnej opozície, ale aj konkrétne aspekty celkovej dynamiky vzťahov medzi vládou a opozíciou, priamo sa premietajúcej do vzťahov legislatívno-exekutívnych a „nastavuje zrkadlo“ dvom krajinám, ktoré spája spoločná minulosť v tom, aký pokrok v tomto smere dosiahli a či jedna z nich dosiahla tento pokrok vo väčšej miere ako druhá. Dĺžku skúmaného obdobia, ktorá predstavuje viac ako 20 rokov, pritom považujem za dostatočne dlhú na to, aby bolo možné tento vývoj reálne hodnotiť.⁵

. Práca má ďalej ambíciu priniesť rozsiahlu syntézu teoretických vedomostí o parlamentnej opozícii v rôznych kontextoch a jej inštitucionálnych možnostiach na interagovanie s vládou a uplatnenie svojho vplyvu voči nej. Okrem toho, z hľadiska empirie je rozsiahlou na vertikálnej i horizontálnej úrovni. Skúma totiž parlamentnú opozíciu dvoch krajín vo viac ako 20 rokov trvajúcim období, zároveň sa zameriava na všetky inštitucionálne možnosti parlamentnej opozície, ktoré sú vyhodnotené ako relevantné, uplatniteľné a merateľné. A práve zameranie na Česko a Slovensko, rozsiahly teoretický aparát a rozsiahlosť skúmaných aspektov a skúmaného obdobia považujem za potenciálny výskumný prínos tejto dizertačnej práce.

⁴ V práci tiež označované ako „vládne strany“.

⁵ Z dôvodu rozsiahlosti skúmaného obdobia, počtu skúmaných parametrov a odporúčaného rozsahu dizertačnej práce potom nebolo možné zaradiť do skúmania viac ako tieto dve krajiny.

Ako už bolo uvedené, táto práca sa zaoberá reálnymi vzťahmi medzi vládou a opozíciou v skúmaných krajinách. Dichotómiu opozícia-vláda však v tejto práci nestotožňujem s dichotómiou legislatíva-exekutíva, nakoľko, ako bude evidentné v empirickej časti práce, aj poslanci vládnych strán, alebo dokonca členovia vlády nielen môžu, ale aj v praxi využívajú možnosti, ktoré prislúchajú poslancom parlamentu všeobecne. Možno ju však, v kontexte subjektu skúmania tejto práce, stotožniť s dichotómiou parlamentná menšina – väčšina, ktorú využívajú viacerí autori skúmajúci interakcie v rámci parlamentu. Aj pre účely tejto práce je väčšinová vláda braná ako štandard, napriek existencii menšinových, resp. neväčšinových vlád vo viacerých volebných obdobiach českej Poslaneckej snemovne a jej dočasného výskytu v jednom zo skúmaných volebných období na Slovensku. Z hľadiska širšieho teoretického rámca, na ktorom predmetná dizertačná práca stavia, tá vychádza primárne z inštitucionalizmu racionálnej voľby, ktorý predpokladá, že politickí aktéri sa správajú racionálne v zmysle, že sa pri činnostiach v rámci parlamentu správajú v súlade s cieľom maximalizovať vlastné zisky. Toto je aplikovateľné na správanie sa vlád i opozície a predovšetkým na samotné inštitucionálne rámce, ktorým je v tomto prípade najmä rokovací poriadok parlamentu. Ten vytvára pravidlá, ktoré regulujú správanie parlamentných aktérov, ale zároveň podlieha vôli parlamentných väčšín, ktoré ho môžu zmeniť a to aj k zvýhodneniu svojej pozície voči parlamentnej menšine a teda maximalizácii vlastných politických ziskov.⁶

Ako tiež bolo v práci uvedené vyššie, parlamentná opozícia má svoje funkcie, ktoré by mala spĺňať, a to predovšetkým: poskytovanie alternatívy k aktuálnej vláde; artikulácia a agregácia záujmov voličov, ktorí nie sú reprezentovaní vládou; kontrola činnosti vlády a jej politik, ale aj kontrola zákonných alebo iných noriem navrhovaných či schvaľovaných vládou a to buď v procese schvaľovania, alebo ex post. To, do akej miery parlamentná opozícia v skúmanom období plní tieto funkcie na Slovensku a v Českej republike je ústrednou otázkou tejto dizertačnej práce. Tieto funkcie pritom plní na základe inštitucionálnych práv, ktorými disponuje a ktoré definujem v metodologickej sekcii. Práca si vytyčuje niekoľko výskumných otázok:

1. Využíva parlamentná opozícia v oboch skúmaných krajinách všetky svoje inštitucionálne práva?

⁶ Postuláty inštitucionalizmu racionálnej voľby, ale aj iných inštitucionalizmov sú predstavené v teoretickej časti dizertačnej práce, pomocou čoho je možné konkrétnejšie argumentovať v prospech aplikácie práve inštitucionalizmu racionálnej voľby.

2. Využívaním ktorých z týchto práv nadobúda parlamentná opozícia najzásadnejší vplyv voči vláde?

Ďalšie dve výskumné otázky sa zameriavajú na vývoj v čase a tiež na komparatívnu perspektívu:

3. Mení sa sila (v zmysle extenzívnosti inštitucionálnych práv a ich využívania) parlamentnej opozície voči vláde v skúmaných krajinách v čase?

4. Je relatívna sila (v zmysle extenzívnosti inštitucionálnych práv a ich využívania) parlamentnej opozície v skúmaných krajinách odlišná?

Aby bolo možné posudzovať relatívnu silu parlamentnej opozície, jednotlivým možnostiam je pripísaná relatívna váha, ktorá sa v prípade využívania viacerých z nich agreguje.⁷

Podstatné však, podľa môjho názoru, je definovať nielen to, o čom táto práca je, ale aj to o čom táto práca *nie je*, nakoľko konanie parlamentnej opozície sa neodohráva v politickom vákuu, ale úzko súvisí s viacerými procesmi a javmi, ktoré štandardne bývajú objektom skúmania politológov, avšak nie sú vyhodnotené ako relevantné z hľadiska zamerania tejto dizertačnej práce. V prvom rade, táto práca nie je analýzou správania sa poslancov v parlamente. Neskúma, aké sú motivácie poslancov napr. pre to, ako hlasujú o konkrétnych legislatívnych návrhoch alebo rozhodnutiach. Ich konanie skúma striktne v rámci kategórií vymedzených v metodologickej časti práce, pričom z hľadiska ich identity je podstatnou výlučne príslušnosť poslancov k vládnym, resp. opozičným stranám. Táto práca rovnako nie je ani o vývoji stranického systému v skúmaných krajinách. Príslušnosť k politickým stranám je podstatnou a straníctvo považujem za dôležitý aspekt interakcií aktérov v parlamente, čo bude v empirickej časti práce evidentné. Práca však prináša prehľad vývoja stranického systému a stranického zloženia parlamentov len do tej miery, aká je potrebná pre predstavenie kontextu, v ktorom sa interakcie medzi vládnymi a opozičnými stranami v konkrétnych volebných obdobiach uskutočňovali. Rovnako táto práca nie je analýzou celkového vývoja parlamentov v skúmaných krajinách, aj keď naň rozhodne bude nepriamo poukazovať. Práca sa zameriava na špecifické interakcie medzi parlamentnými aktérmi, nie však na vývoj parlamentarizmu⁸ či na parlamentnú kultúru. Tento text taktiež v plnej miere nie je ani o legislatívno-exekutívnych vzťahoch. Ako však bude v práci evidentné, kategórie vzťahov vláda-opozícia a legislatíva-exekutíva sa vo veľkej miere prekrývajú, rozhodne ich však nebudem považovať za identické.

⁷ Čo je metodologicky exaktne vymedzené v metodologickej časti práce.

⁸ Zaoberá sa však inštitucionálnou adaptáciou parlamentov špecificky cez prijímanie zmien ich rokovacích poriadkov.

Z tohto dôvodu nie sú v empirickej časti práce ani vyhodnocované legislatívno-exekutívne vzťahy cez prizmu (v teoretickej časti dôsledne popísaných) Kingom nakoncipovaných typológií legislatívno-exekutívnych vzťahov⁹.

Čo sa týka štruktúry dizertačnej práce, tá najskôr prinesie rozsiahlu teoretickú sekciu, ktorá prináša prierez teóriou inštitucionalizmov, legislatívno-exekutívnych vzťahov, teóriami o vládach, ale predovšetkým o parlamentnej opozícii, od najširších kontextov teórií demokracie až po najužšie kontexty, akými sú napríklad konkrétne funkcie opozície. Následne práca prináša argumentačne objasnenú metodológiu analýzy inštitucionálnych práv parlamentnej opozície a napokon pristupuje k svojej najrozsiahlejšej, empirickej sekcii. Čo sa týka štruktúry tejto časti dizertačnej práce, rozhodla som sa rozdeliť prácu do troch blokov a separátne analyzovať všetky práva pre každú krajinu samostatne. Dôvodom pre takéto, de facto vertikálne, štruktúrovanie práce zameriavajúcej sa na viacero aspektov a na dve krajiny je predovšetkým to, že takéto prezentovanie výsledkov analýzy považujem za systematickejšie a pre čitateľa značne prehľadnejšie. Okrem toho, takáto štruktúra dáva priestor pre systematické prezentovanie analýzy vývoja využívania jednotlivých možností parlamentnej opozície v rámci jednej krajiny v čase, čo je dôležitým aspektom tejto dizertačnej práce. Platí pritom, že toto členenie rozhodne nevyklučuje komparatívny aspekt. Naopak, ten bude dostatočne rozpracovaný v komparatívnej stati v závere empirickej sekcii práce, ktorá sa bude snažiť priniesť komparáciu skúmaných aspektov a neopakovať informácie už uvedené v predošlých kapitolách, čomu sa však nedá vyhnúť v plnej miere. V úplnom závere táto dizertačná práca predstaví súbor odporúčaní, ktoré možno nazvať predpokladanými ideálnymi podmienkami pre fungovanie takej parlamentnej opozície, ktorá by mala možnosť v plnej miere vykonávať svoje funkcie.

1. Inštitucionalizmus ako základný teoretický rámec skúmania parlamentov

Podľa Petersa (2005) spočívajú korene politológie práve v skúmaní inštitúcií. Svoju dôležitosť ale v politickej analýze nestratili inštitúcie dodnes – menil sa spôsob, akým sa analyzovali či aspekty a efekty, ktoré sa inštitúciám prisudzovali, nie však záujem o ne. V kontexte širšieho chápania prínosov teoretického skúmania inštitúcií je potrebné odpovedať si na niekoľko elementárnych otázok. A to predovšetkým na otázku, čo dnes vôbec možno

⁹ Neindikuje to však, že nepovažujem túto typológiu za analytický prínosnú, z pohľadu zamerania práce však nepredstavuje plne relevantný teoreticko-metodologický aparát.

rozumieť pod inštitucionalizmom a aký je jeho reálny potenciál pri uplatňovaní jeho teoretických rámcov v rámci skúmania správania politických aktérov či procesov v rámci politického systému. Odpovede na tieto otázky poskytnú nasledujúce podkapitoly, ktoré sa sústredia predovšetkým na pôvod inštitucionalizmu, hlavné charakteristiky nového inštitucionalizmu a troch inštitucionalizmov, na ktoré sa delí a na to, ako tieto smery definujú samotné inštitúcie, nevynechávajúc zhrnutie slabých stránok týchto jednotlivých smerov. Práve komplexné predstavenie inštitucionalizmu považujem v úvode tejto práce za dôležité, nakoľko, ako bude opísané nižšie, práve inštitucionalizmus tvorí teoretický rámec skúmania parlamentnej opozície.

1.1 Starý a nový inštitucionalizmus – pôvod a vývoj skúmania inštitúcií

Až zhruba do polovice 20. storočia platilo, že v politológii, a to predovšetkým v komparatívnej, dominovalo štúdium inštitúcií (Thelen a Steinmo, 1992). „Starý“ inštitucionalizmus v tomto období pozostával predovšetkým, nie však výlučne, z konfiguratívnych analýz rôznych administratívnych, právnych či politických štruktúr (tamtiež). Podľa týchto autorov často išlo skôr o normatívne prístupy, ktoré nevytvárali zázemie pre kategórie a koncepty strednej úrovne, ktoré by dali za vznik reálnej komparatívnej analýze. Následne, v 50.-tych a 60.-tych rokoch ale zaznamenávame v politológii obrat smerom k behaviorizmu, kedy sa začína klásť dôraz na správanie sa politických aktérov na úkor skúmania inštitúcií (Říhová, 1997). Táto behavioristická revolúcia odmietla *starý* inštitucionalizmus, pretože, ako sa vyjadrujú Thelen a Steinmo (1992: 3-4), „bolo jasné, že formálne zákony, pravidlá a administratívne štruktúry nevysvetľovali reálne politické správanie a politické výstupy“. Behavioralisti preto deklarovali, že je potrebné sa v analýze sústrediť predovšetkým na neformálne rozdelenie moci, postoje a politické správanie (tamtiež). V tomto období sa však rozvinula aj kritika behavioristického prístupu v rôznych aspektoch a to tak z radov teoretikov, ktorí sami pracovali s niektorými behavioristickými premisami, ako aj z radov iných teoretických škôl (Říhová, 1997). Jedným z nich bol aj inštitucionalistický argument, že behavioralisti vychádzali pri skúmaní správania sa aktérov z chybných premisy, že pozorovateľné preferencie aktérov sú ich reálnymi preferenciami (Immergut, 1998). Okrem toho, behavioralisti chápali kolektívne správanie a kolektívne rozhodnutia aktérov ako výsledok agregácie individuálnych záujmov jednotlivcov, čo inštitucionalisti taktiež odmietali s tým, že záujmy individuálnych politických aktérov sú príliš odlišné a príliš komplexné na to, aby mohli byť jednoducho agregované do kolektívneho rozhodnutia, ktoré by realisticky

reflektovalo preferencie týchto jednotlivcov (tamtiež). Návrat k skúmaniu inštitúcií a zrod *nového* inštitucionalizmu teda do veľkej miery súvisel práve s vyhradzovaním sa voči behavioralistickým prístupom k skúmaniu politiky. Podľa Immerguta predpoklady nového inštitucionalizmu, na ktorých bola postavená kritika behaviorizmu, však neboli novými, naopak, ich prepojenie so starým inštitucionalizmom je podľa neho tak úzke, že možno hovoriť o jednej inštitucionalistickej tradícii a nie je potrebné sa sústreďovať na rozdiely medzi novým a starým inštitucionalizmom. Podľa môjho názoru s tým však nemožno v plnej miere súhlasiť. Ako bolo vyššie uvedené, inštitucionalizmus, ktorý bol v politológii využívaný v prvej polovici minulého storočia bol do značnej miery normatívnym a najmä, vzhľadom na vtedajší stav vývoja politických inštitúcií a systémov, ale aj politológie samotnej, bol menej komplexným, metodologicky nerozvinutým a disponoval menším analytickým potenciálom než nový inštitucionalizmus. Toto vníma aj Peters (2005), podľa ktorého aj napriek deskriptívnej bohatosti staršej inštitucionalistickej literatúry o nej nemožno povedať, že by mala teoretické aspirácie, ktoré sú dnes spájané so sociálnymi vedami. Ako sa vyjadruje Sanders (2008: 40), nový inštitucionalizmus nadobudol, oproti starému, „viac analytické a epistemologické charakteristiky“.

Ako súčasť nového inštitucionalizmu sú primárne vnímané dva prúdy – historický inštitucionalizmus a inštitucionalizmus racionálnej voľby (Thelen a Steinmo, 1992), mnohí autori do tejto skupiny separátne zaraďujú aj sociologický inštitucionalizmus (Aspinwall a Schneider, 2000; March a Olsen, 2008; Hall a Taylor, 1996).¹⁰ Podľa Aspinwalla a Schneidera (2000: 5) „možno nájsť v určitých aspektoch medzi tromi inštitucionalizmami množstvo konvergencií“. Napríklad, historickí inštitucionalisti v zhode s inštitucionalistami racionálnej voľby kladú dôraz na intencionálnosť aktérov v krátkodobom horizonte (Pierson in Aspinwall a Schneider, 2000). Množstvo spoločných prvkov možno však nájsť predovšetkým medzi historickým a sociologickým inštitucionalizmom, keďže oba chápu inštitúcie (aj) v širšom zmysle, ako štruktúru, ktorá pôsobí na aktérov nielen priamo, ale aj nepriamo, formujúc zvyklosti, normy správania, či spoločenský a kultúrny kontext. A i keď by bolo možné nájsť niekoľko ďalších spoločných menovateľov, ktoré tieto tri inštitucionalizmy môžu spájať, podľa môjho názoru majú tieto smery viac odlišného než spoločného. Koniec- koncov,

¹⁰ Niektorí autori však diverzifikujú tento smer podstatne podrobnejšie – Pierre, Peters a Stoker (2008) v rámci nového inštitucionalizmu dokonca rozlišujú šesť konkrétnych prúdov, pričom dôraz kladú na štyri z nich, a síce normatívny prístup (ktorý, podľa týchto autorov, predstavili práve March a Olsen); inštitucionalizmus racionálnej voľby, historický inštitucionalizmus, a empirický inštitucionalizmus (tamtiež).

práve preto je nový inštitucionalizmus diverzifikovaný na (minimálne) tri osobitné prúdy, ktorých najdôležitejšie charakteristiky sa značne odlišujú.

Inštitucionalizmus racionálnej voľby vznikol na základe skúmania správania sa členov amerického Kongresu a to konkrétne rozdielov v správaní sa aktérov pri hlasovaniach v legislatívnom procese (Hall a Taylor, 1996). Podľa postulátov tohto inštitucionalistického smeru platí, že politickí aktéri konajú vždy tak, aby maximalizovali vlastné zisky, pričom výsledky kolektívnych akcií či rozhodnutí sú v princípe neoptimálne v tom zmysle, že zvyhodňujú konkrétnych aktérov, kým iných znevýhodňujú (tamtiež). Aspinwall a Schneider (2000) v súvislosti s preferenciami racionálnych aktérov uvádzajú, že tí sú schopní zoradovať svoje preferencie v rámci fixných, exogénnych preferenčných škál. Inštitucionalisti racionálnej voľby teda vnímajú politiku ako arénu, v ktorej má na kolektívne rozhodnutia spravidla vplyv viacero aktérov sledujúcich vlastné ciele a v rozhodovacom procese sú všetci zainteresovaní aktéri interdependentní. Keďže však politickí aktéri môžu v procese tvorby kolektívnych rozhodnutí taktizovať a skrývať svoje reálne preferencie, výsledky kolektívnych rozhodnutí nemusia nutne reflektovať reálne preferencie zúčastnených aktérov. Tento inštitucionalistický prúd sa teda primárne sústreďuje na interakcie jednotlivých racionálne konajúcich aktérov, ktorí pôsobia v rámci súboru existujúcich inštitúcií, na druhú stranu sú to práve oni, ktorí tieto inštitúcie sami vytvárajú. Čo sa týka metodologických aspektov inštitucionalizmu racionálnej voľby, pri skúmaní politiky pracujú títo inštitucionalisti „s univerzálnymi nástrojmi, ktoré možno aplikovať v akomkoľvek politickom prostredí“ (Thelen a Steinmo, 1992: 12). Predpokladajú totiž, že modely vychádzajúce z premisy o racionálnosti aktérov sú univerzálne uplatniteľné a vďaka nim sa stáva aj konanie politických aktérov predikovateľným. Platí teda, že tento prístup je deduktívnym – existujúce modely správania testuje na reáliách politického života a to predovšetkým na správaní sa politických aktérov, procesoch tvorby kolektívnych rozhodnutí či ich výsledkoch. Čo sa týka konkrétneho uplatňovania tohto prístupu, ako píše Hall a Taylor (1996), inštitucionalizmus racionálnej voľby sa v ostatnej dobe vo svojich analýzach zameriaval predovšetkým na nadnárodné koalície, ale aj etnické konflikty, inštitucionálne reformy v Európskej únii, či dokonca procesy demokratickej tranzície.

Oproti tomu **historický inštitucionalizmus** operuje s opačnou, induktívnou logikou – analyzuje procesy, udalosti či rozhodnutia a až následne sa snaží vytvárať predpoklady o fungovaní konkrétnych procesov v politike. Pierson a Skocpol (2002) identifikujú ako jeden z hlavných znakov historického inštitucionalizmu to, že sa sústreďuje na „veľké,“ substantívne otázky. Na to, aby historický inštitucionalizmus vedel vysvetliť skúmané javy prihliada

predovšetkým na čas, vrátane súslednosti konkrétnych udalostí v čase. Tento inštitucionalizmus často pracuje s teóriou závislosti na ceste, podľa ktorej konkrétne rozhodnutia v určitom „kritickom bode“ predurčia ďalší vývoj, nakoľko niektoré možnosti sa jediným rozhodnutím stanú viac nedostupnými alebo absolútne nedosiahnuteľnými, kým iné možnosti vývoja sa otvárajú. Sanders (2008) vystihuje logiku historického inštitucionalizmu zdôraznením toho, že na to, aby sme pochopili konanie politických aktérov, musíme brať do úvahy historický vývoj inštitúcií a kultúru, v ktorej pôsobia. Všeobecne možno povedať, že historický inštitucionalizmus sa sústreďuje na pôsobenie inštitúcií v dlhodobom kontexte – na ich formovanie, pretrvávanie a adaptáciu. Čo sa týka využitia historického inštitucionalizmu v analytickej praxi, spravidla ide o analýzy strednej a makro úrovne, ktoré často skúmajú interakciu viacerých inštitúcií a kontext, v ktorom tieto inštitúcie operujú (Pierson a Skocpol, 2002). Hovoriac konkrétne, objektom skúmania historických inštitucionalistov môže byť napríklad vývoj konkrétnej politiky v čase, čo možno hodnotiť ako analýzu strednej úrovne, ale dokonca aj vznik a vývoj národných štátov (Pierson a Skocpol, 2002), procesy demokratizácie (Alexander, 2007), či procesy európskej integrácie (Aspinwall a Schneider, 2000), čo predstavuje analýzy na makro úrovni.

Sociologický inštitucionalizmus vznikol ako osobitný inštitucionalistický smer v rámci sociológie a jej príbuzných vied. Svoj vplyv získal najmä v rámci skúmania globálnych sociálnych zmien (Schofer, Hironaka a Frank, 2012). Tento prístup systematicky zdôrazňuje dôležitosť globálnych inštitúcií a kultúry na správanie sa jednotlivcov, ale aj organizácií a národných štátov. Na inštitúcie teda nahliada v širšom kontexte než predošlé dva inštitucionalizmy, nakoľko identifikuje inštitúcie ako niečo, čo vytvára kontext, v ktorom aktéri pôsobia, ale aj v ktorom sami rozpoznávajú a formujú svoje preferencie (Aspinwall a Schneider, 2000). Inštitúcie teda identifikuje ako celkový kultúrny kontext, v ktorom politickí aktéri pôsobia a to *de facto* bez toho, aby si ho nutne museli uvedomovať. Čo sa týka aplikovania tohto inštitucionálneho rámca v praxi, jeho premisy možno nájsť napríklad v Meyerovej *Teórii svetovej spoločnosti*, ktorá je teóriou nadnárodných interakcií a globálnych spoločenských zmien (McNeely, 2012). Všeobecne je však, oproti predošlým dvom inštitucionalistickým prúdom, diapazón sfér, na analýzu ktorých možno využívať sociologický inštitucionalizmus, podstatne užší.

Všeobecne je evidentné, že tri osobitné prúdy nového inštitucionalizmu sa vo svojich premisách do významnej miery líšia. Za ich najzásadnejší rozlišujúci znak a zároveň za

klúčový aspekt ich analytického potenciálu považujem to, ako definujú inštitúcie a aké efekty ich pôsobeniu pripisujú.

1.2 Inštitúcie – čo všetko pod nimi možno chápať?

Inštitúcie ovplyvňujú aktérov predovšetkým tým, že obmedzujú škálu ich strategických možností. Inými slovami, správanie aktérov je riadené ich vlastnými preferenciami, ale obmedzené inštitucionálnym rámcom. Immergut (1998: 27) v zhode s týmto tvrdí, že inštitúcie len „vytvárajú kontext v ktorom aktéri konajú a tým nám umožňujú ľahšie pochopiť, prečo aktéri robia konkrétne rozhodnutia tak, ako ich robia“. Podľa Marcha a Olsena (1984) nie sú inštitúciami nutne len formálne štruktúry, ale skôr ich možno chápať ako súbor noriem, pravidiel, výkladov a zvyklostí. Podľa Webera (1978) však inštitúcie predovšetkým vnášajú *poriadok* do sociálnych vzťahov a redukujú variabilitu v správaní jednotlivcov a teda „zjednodušujú“ politický život tým, že vytvárajú vzorce správania (March a Olsen, 1984). Pierre, Peters a Stoker (2008) dodávajú, že tým inštitúcie celkovo zvyšujú explanatórnu silu sociálnych vied.

Inštitucionalisti racionálnej voľby interpretujú inštitúcie, de facto v zhode s historickým inštitucionalizmom, ako „ľuďmi vytvorené obmedzenia, ktoré formujú ľudskú interakciu“ (North in Sanders, 2008: 42). Čo je dôležité, rovnako ako historickí inštitucionalisti chápu racionalisti inštitúcie skôr ako intervenujúce než ako nezávislé premenné (ako ich chápu sociologickí inštitucionalisti). Ako sa vyjadruje Shepsle (2005), momentálne existujú v rámci inštitucionalizmu racionálnej voľby dva prístupy k interpretovaniu inštitúcií. Prvý z týchto pohľadov chápe inštitúcie ako exogénne obmedzenia a inštitúciám pripisuje zásadný vplyv na správanie sa aktérov, nakoľko tie podľa neho „pomenúvajú aktérov, ich stratégie, poradie, v ktorom si aktéri z týchto stratégií vyberajú aj výstupy, ktoré vyplývajú z kombinácie toho, aké možnosti zvolia“ (Shepsle, 2005: 1). Druhá interpretácia, naopak, nechápe inštitúcie ako niečo, čo je dané exogénne, ale ako pravidlá hry vytvorené hráčmi samotnými. Slovom Shepsla (2005: 2), „sú to pravidlá, s akými chcú hráči hru hrať“. I keď sa na prvý pohľad môže javiť, že sa jedná o antagonistické interpretácie, naopak, tie môžu byť, podľa môjho názoru, komplementárne. Túto komplementárnosť ilustrujú Aspinwall a Schneider (2000: 10) konštatovaním, že „štruktúra môže byť vytvorená agentmi, ale následne, ako Frankenštajnova príšera, môže vytvárať svoj vlastný život“. Hall a Taylor (1996: 938) zas definujú inštitúcie ako „formálne alebo neformálne procesy, postupy, normy a zvyklosti vsadené do organizačných

štruktúr v politike a ekonómii“. V tomto kontexte považujem za potrebné zdôrazniť to, čo vystihuje Immergut (1998) podľa ktorého, existujúc v rámci inštitúcií a pod ich vplyvom, jednotlivci aj kolektívy vytvárajú vlastné interpretácie toho, čo sú ich preferencie a ciele, ktoré sa môžu značne odlišovať od racionálnych preferencií, ktoré akcentujú inštitucionalisti racionálnej voľby. Okrem toho, pri analýze konkrétnej udalosti či rozhodnutia historickí inštitucionalisti vždy berú do úvahy tzv. kontextuálnu kauzalitu – vždy skúmajú komplexnú konfiguráciu faktorov a ich vplyv na skúmané javy (tamtiež). Práve toto považujem za najsilnejšiu stránku tohto teoretického prístupu.

Sociologický inštitucionalizmus rozhodne nie je uceleným a jednotným teoretickým prístupom. Naopak, ako zdôrazňujú Pierson a Skocpol (2002), táto kategória zahŕňa rôzne prístupy k inštitúciám, ktoré sa vyvinuli v sociológii. Všeobecne však tento smer vníma inštitúcie ako nezávislé premenné, pretože „inštitúcie nielenže obmedzujú možnosti, ale vytvárajú samotné kritériá, na základe ktorých jednotlivci formujú svoje preferencie (DiMaggio in Aspinwall a Schneider, 2000). Vytvárajú teda štruktúru, v ktorej jednotlivci (agencie) pôsobia. Ako teda možno zhrnúť, z uvedeného je zrejmé, že v chápaní sociologických inštitucionalistov sa stávajú štruktúra a inštitúcie synonymami.

1.3 Najzásadnejšie nedostatky nového inštitucionalizmu

Predošlé časti práce zhrnuli najzásadnejšie charakteristiky nového inštitucionalizmu a jeho jednotlivých smerov, ako aj ich pohľad na to, čo možno chápať pod inštitúciami samotnými. Takto definované teoretické prístupy sa javia ako široko uplatniteľné v dnešnej politickej analýze, či už separátne, alebo vo vzájomnej kombinácii. Viacerí autori preto deklarujú, že nový inštitucionalizmus je jedným z najsilnejších, ak nie vôbec najsilnejším teoretickým prístupom v dnešnej politológii. Pri aplikácii nového inštitucionalizmu v praxi je však potrebné mať na pamäti aj jeho možné limity, s ktorými literatúra o tomto teoretickom smere nepracuje vždy v dostatočnej miere. Vysporiadanie sa s nimi však považujem za potrebné najmä preto, že s jeho premisami bude táto práca operovať v jej ďalších častiach.

Jedným z jeho nedostatkov jednoznačne je, že nový inštitucionalizmus, vzhľadom na to, že v sebe zahŕňa tri teoreticky aj metodologicky relatívne odlišné prúdy, je v princípe aplikovateľný pri analýze akýchkoľvek konceptov, javov, vzťahov, politík, správania či výstupov politických rozhodnutí. Ak by sme sa napríklad rozhodli skúmať hlasovanie jednotlivých poslaneckých klubov v parlamente, konkrétne aspekty pôsobenia občianskej

spoločnosti či regionálnu integráciu, formovanie národných štátov alebo dokonca demokratickú tranzíciu, nový inštitucionalizmus by v každom z týchto prípadov disponoval dostatočným analytickým potenciálom. Toto možno hodnotiť ako jeho silnú stránku, na druhú stranu ale tým pádom platí, že akýkoľvek jav možno do istej miery odôvodniť pôsobením inštitúcií. Takýmto spôsobom môžu teoreticky byť pri analýze prehliadané rôzne iné faktory majúce vplyv na analyzovaný jav, ktoré vystupujú ako intervenujúce, prípadne dokonca ako nezávislé premenné. Koniec- koncov, práve to, či možno vždy samotné inštitúcie chápať ako nezávislé premenné nás privádza k druhému bodu kritiky nového inštitucionalizmu.

Ako píše Thelen a Steinmo (1992), inštitúcie sú chápané ako nezávislé premenné, ktoré vysvetľujú politické výstupy v období stability, avšak pokiaľ napríklad nastanú zásadnejšie zmeny v ich charaktere, stávajú sa závislými premennými, ktoré sú formované politickými konfliktami. Ako deklarujú, vzorec sa v tom momente mení zo vzorca kedy „inštitúcie formujú politiku“ na situáciu, kedy „politika formuje inštitúcie“. Podľa môjho názoru v tejto súvislosti často platí, že pozornosť teoretikov nového inštitucionalizmu je skôr venovaná efektu pôsobenia a len vo veľmi obmedzenej miere sa zameriavajú na to, čo môže mať vplyv na inštitúcie samotné, ich zmeny, alebo zmeny v tom, aký efekt majú na konanie politických aktérov či konkrétne javy.

V neposlednom rade možno nazerať kriticky na to, že nový inštitucionalizmus nie je v analytickej praxi koherentným. Viacerí autori (napr. Hall a Taylor, 1996) sa v teoretických prácach o novom inštitucionalizme vyjadrujú, že ideálnym je kombinovanie jeho jednotlivých prúdov, čím sa efektívne využijú prínosné stránky každého z nich. V praxi však veľmi často takéto kombinovanie absentuje, naopak, inštitucionalistickí autori takmer vždy operujú len s premisami jedného konkrétneho prúdu nového inštitucionalizmu. Pri skúmaní správania sa aktérov alebo tvorby politík politológovia frekventovane aplikujú analytickú optiku inštitucionalizmu racionálnej voľby, komplexnejšie procesy akými sú regionálna integrácia či demokratizácia bývajú takmer výlučne skúmané optikou historického inštitucionalizmu, operujúc s premisami teórie závislosti na ceste. Mám zato, že pri skúmaní týchto procesov by sa, minimálne komplementárne, malo operovať aj s predpokladmi o racionálnosti aktérov, čo sa nevyklučuje s premisami historického inštitucionalizmu. Takéto kombinovanie zásadných premís každého z troch vyššie opísaných nových inštitucionalizmov je podľa môjho názoru v analýze možné de facto pri skúmaní akýchkoľvek politík, vzorcov správania, politických výstupov či javov v politickom živote.

Napriek tomu, že aj v prípade nového inštitucionalizmu možno nájsť isté teoretické či metodologické nedostatky, toto platí pre akýkoľvek teoretický smer a podľa môjho názoru to rozhodne neuberá na jeho relevancii v rámci teoretických a metodologických prístupov v dnešnej politológii. Naopak, nový inštitucionalizmus podľa môjho názoru disponuje vysokým explanačným potenciálom pri širokej škále tém a objektov skúmania. V prípadoch, kedy nie je využívaný ako primárny teoretický rámec by jeho premisy taktiež mali byť aspoň parciálne brané do úvahy, nakoľko inštitúciami je dnes, podľa môjho názoru, pretkaná politika na akejkoľvek úrovni. Koniec-koncov, to bude zrejmé v empirickej časti tejto práce, ktorá stavia výlučne na teoretickom rámci nového inštitucionalizmu.

2. Parlament, vláda a ich pozícia v legislatívno-exekutívnych vzťahoch

2.1 Parlament – jeho definícia a funkcie

Ako píše Norton a Olson (2007: 7), „legislatívy vládnu svetu“. Sú integrálnou súčasťou demokracií - tých reálnych aj tých deklarovaných - ich korene možno nájsť ešte v pred-demokratickej ére. Práve v tomto období vznikali parlamenty najmä s cieľom obmedziť moc absolutistického monarchu (Malová a Michálek, 2004). Dnes „parlamenty zastávajú ústrednú rolu medzi inštitúciami demokratického vládnutia“ (Walkhe a Eulau in Kopecký, 2001: 2). Podľa definície Nortona a Olsona (2007) sú parlamenty vytvárané ako kolektívne schvaľovacie¹¹ telesá odsúhlasujúce opatrenia verejnej politiky, čo robia v mene politickej komunity, ktorá presahuje vládnucu elitu zodpovednú za výber týchto opatrení. Podľa definície Kelsena (in Kolář a kol. 2013) je parlament kolektívny orgán volený ľuďmi na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, reprezentujúcim ľud, resp. národ a tvoriacim smerodajnú vôľu. Weber-Panariello (tamtiež) zdôrazňuje podľa neho základné poslanie parlamentu – demokratickú legitimizáciu. Parlament je legislatívnym orgánom, ktorého primárnou funkciou je tvorba práva. Rozhodne však nie je jedinou – Kopecký (2001) zdôrazňuje ústrednú rolu parlamentov pri spájaní spoločnosti s demokratickými inštitúciami, exekutívou, súdnictvom či štátnou byrokraciou. J. S. Mill (in Kolář a kol. 2013) konkrétnejšie definoval funkciu **reprezentačnú** (parlament ako reprezentant spoločnosti), **komunikačnú** (v zmysle tvorby verejnej mienky), a **kontrolnú** (vzťahujúcu sa na kontrolu vlády). Bagehot (tamtiež) tieto funkcie vymedzuje iným spôsobom – rozlišuje funkciu **volebnú** (nakoľko parlament „volí“ vládu), **expresívnu** (vyjadruje vôľu občanov), **vzdelávaciu** (v zmysle

¹¹ Z anglického „assent-giving“.

špecifického vzdelávania občanov), **informačnú** (poskytuje občanom informácie) a **zákonodarnú**. Norton (in Kolář a kol. 2013), okrem spomenutých funkcií hovorí o **regrutačnej funkcii**, nakoľko parlament vyberá nominantov do rôznych funkcií aj mimo neho. Blondel (in Malová a Michálek, 2004) pri vymedzovaní funkcií parlamentov osobitne definuje aj **rozpočtovú funkciu**, nakoľko parlament schvaľuje štátny rozpočet, ktorý je špecifickou normou so zásadným dopadom na fungovanie štátu. Kopecký (2001) zas hovorí, že hlavnými funkciami parlamentov sú **legitimizácia vlády, výber a socializácia politických elít, tvorba zákonov, riešenie politických tenzií, dohľad nad administratívou a artikulácia záujmov**. Packenham (in Kopecký, 2001) tieto funkcie zhŕňa slovami, že okrem legislatívnej role parlamenty tiež tlmia napätie v politických procesoch, socializujú a formujú elity, dohliadajú na štátnu administratívu a pomáhajú pri artikulácii záujmov.

A i keď rôzne národné parlamenty všeobecne môžu tieto funkcie zdieľať, navzájom sa môžu v nezanedbateľnej miere líšiť. Faktory, ktoré tieto odlišnosti spôsobujú definujú napríklad Norton a Olson (1996) ako **faktory vonkajšieho prostredia** (forma vlády, štruktúra parlamentu, miera centralizácie rozhodovacích procesov, charakter stranického a volebného systému, charakter a orientácia záujmových skupín); **vnútorné charakteristiky** (sociálny profil poslancov, charakter a počet politických strán v parlamente, postavenie a počet parlamentných výborov a miera autonómie hornej komory) a do tretice – **politické prostredie** (obsah a dynamika verejných politík, stabilita a interakcie politických aktérov). Bealy (in Malová a Michálek, 2004) zas rozlišuje štyri konkrétne faktory podmieňujúce zloženie a fungovanie parlamentu: podľa neho na charakter parlamentu má vplyv volebné právo (aké skupiny ľudí ním disponujú), volebný obvod (ich počet a veľkosť), volebný systém a počet komôr parlamentu.

Na základe legislatívnej funkcie rozlišujeme parlamenty na **transformatívne zhromaždenia a arény** (Malová a Michálek, 2004). Parlament ako transformatívne zhromaždenie je schopný transformovať návrh zákona na reálny návrh (tzn. zabezpečiť jeho prijatie) bez ohľadu na to, kto bol jeho iniciátorom. Na druhú stranu parlamenty-arény takouto autonómiou nedisponujú a sú skôr formálnymi ustanovizňami tvoriacimi fórum pre realizáciu vládnych politík. A práve relatívna sila parlamentov je ďalší faktor, na základe ktorého ich možno rozlišovať – rozlišujeme parlamenty so **silnou právomocou** (sú schopné zmeniť, alebo en bloc odmietnuť vládne návrhy zákona), parlamenty s **obmedzenou právomocou** (nemôžu odmietnuť, ale môžu zmeniť vládny návrh zákona) a parlamenty so **slabou alebo žiadnou právomocou** (ktoré sú „nútené“ vládne návrhy zákona vždy schváliť). Ďalšou možnou

dimenziou pre porovnávanie parlamentov je miera ich podpory zo strany verejnosti a elít, v rámci ktorej Mezey (in Malová a Michálek, 2004) rozlišuje viac a menej podporované parlamenty. Ak je simultánne aplikované kritérium miery schopnosti parlamentov ovplyvniť verejnú politiku, vzniká päť funkčných kategórií parlamentov – zraniteľné, minimálne, marginálne, reaktívne a aktívne. Aktívne parlamenty sú iniciatívne pri tvorbe legislatívy a reálne tvoria štátne politiky, sú do značnej miery autonómne v rámci politického systému a požívajú tiež zásadnú podporu verejnosti (čoho príkladom môže byť Kongres v USA). Reaktívne parlamenty čiastočne ovplyvňujú vládnu politiku, predkladajú však málo vlastnej legislatívy (čoho príkladom je britský parlament), marginálne parlamenty majú tieto možnosti ešte viac oklieštené, minimálne parlamenty sú tie, ktoré literatúra zvykne označovať ako parlamenty, ktorý len „dávajú pečiatky“ návrhom zákonov a ich dosah na výstupy legislatívneho procesu je minimálny. Zraniteľné parlamenty existujú v systémoch, kde existuje silná exekutíva, ktorá sa s legislatívou navzájom kontroluje. Ich rovnováha je však veľmi krehká a môže rezultovať do rôznych typov konfliktov.

Parlamentarizmus možno podľa Kelsena (in Kolář a kol., 2013) definovať nasledovne: „Parlamentarizmus znamená tvorenie smerodajnej štátnej vôle kolektívnym orgánom voleným ľuďom na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, teda demokraticky, podľa princípu väčšiny.“ Rovnako ako pri definovaní parlamentov, ani definície parlamentarizmu nie sú jednotné. Napríklad Kubát (2013) operuje s iným, aj keď de facto ekvivalentným termínom – „parlamentným režimom,“ ktorý definuje ako režim, v ktorom je parlament zodpovedný vláde a tá je účastná na procese tvorby práva (tzn. disponuje právom legislatívnej iniciatívy), pričom hlava štátu má právo rozpustiť parlament. V tejto súvislosti viacerí autori operujú s pojmom „racionalizovaný parlamentarizmus,“ ktorý dnes možno nájsť vo viacerých európskych parlamentných demokraciách. V rámci jeho racionalizácie dochádza k posilneniu stability vlády sťažením vyslovenia nedôvery, prípadne aj vylúčením inštitútu nedôvery voči jednotlivým členom vlády; rola predsedu vlády môže byť posilnená pri výbere ministrov aj pri ich odvolávaní; vláda môže disponovať právom vyjadriť sa ku všetkým predloženým návrhom zákonov, alebo môžu mať jej návrhy zákonov pri prerokovávaní prednosť pred poslaneckými návrhmi. Vybraní autori ďalej k znakom racionalizovaného parlamentarizmu zaraďujú vyváženú väzbu medzi oboma komorami parlamentu, či vplyv druhej komory na zloženie vlády (pozri napr. Kolář a kol., 2013; Kubát, 2013; Sartori, 2011).

Zásadným atribútom parlamentov je **počet ich komôr**. Na základe počtu komôr rozlišujeme štyri základné typy parlamentov – unikamerálistmus, modifikovaný

unikameralizmus, bikameralizmus a polykameralizmus (multikameralizmus) (Kolář a kol., 2013). Modifikovaný unikameralizmus bol v minulosti typický pre škandinávske krajiny, kde sa jeden legislatívny orgán rozdeľoval kvôli efektívnejšiemu výkonu svojich funkcií na dva; multikameralizmus, bol zas typický pre Francúzsko na prelome 18. a 19. storočia, kedy sa na tvorbe legislatívy podieľalo väčšie množstvo telies. V rámci dnešných parlamentov rozlišujeme len medzi unikameralizmom a bikameralizmom. V prípade bikameralizmu rozdiel medzi dvoma komorami parlamentu možno podľa Lijpharta (in Malová a Michálek, 2004) nájsť vo viacerých ich aspektoch, a to predovšetkým vo formálnej nadradenosti dolnej komory a spôsobe ustanovenia týchto komôr (druhá komora nemusí byť volená priamo), ale aj v počte členov oboch komôr, dĺžke volebných období, či existencii inštitútu tzv. rozložených volieb (kedy je vo voľbách je postupne obmieňaná len časť členov komory).

Druhé komory majú v mnohých krajinách svoj pôvod zakorenený v dávnej histórii siahajúcej do 14. – 15. storočia. Už vtedy bolo ich úlohou predovšetkým reprezentovať odlišné skupiny obyvateľov než tie, ktoré sú zastúpené v prvej komore. A dodnes je argumentom pre existenciu bikameralizmu alternovanie princípu reprezentácie existujúceho v prvej komore a kontrola a vyvažovanie rozhodnutí realizovaných prvou komorou, ktoré by nemuseli reprezentovať názor väčšiny obyvateľstva, prípadne sa argumentuje v prospech vytvorenia systému brzd a protiváh proti tyranii väčšiny a podriadeniu exekutívy parlamentu. Okrem toho niektoré argumenty poukazujú aj na práva a slobody týchto menších, dodržiavaniu ktorých má dopomôcť práve ich zastúpenie v druhej komore. Menej častými, ale taktiež možnými argumentmi je aj to, že dve komory sťažujú lobistom uplatňovanie ich vplyvu v legislatívnom procese či to, že ak má parlament množstvo práce, vďaka dvom komorám je lepšie diverzifikovaná a parlament pracuje efektívnejšie (Kysela, 2004). Funkcie druhých komôr teda môžeme zhrnúť do troch oblastí – funkcie stabilizačné, revízne a reprezentačné (Kolář a kol., 2013). Ak chceme rozlíšiť medzi rôznymi typmi bikameralizmu, podľa relatívnej sily dvoch komôr rozlišujeme bikameralizmus **symetrický** (obe komory majú rovnaké právomoci), **mierne asymetrický** (dolná komora nemôže prehlasovať veto hornej komory) a **úplne asymetrický** (horná komora má minimálne právomoci).¹²

¹² V tejto súvislosti netreba zabudnúť ani na Lijphartovu typológiu bikameralizmov, ktorá posudzuje právomoci druhej komory a stranické zloženie oboch komôr. Na základe prvého kritéria rozlišujeme komory symetrické a asymetrické; podľa druhého kritéria zas rozpoznávame komory súdržné (kongruentné), ktoré sú stranickým zložením zhodné s prvými komorami a naopak, komory nesúdržné. Aplikáciou oboch kritérií získavame tri typy bikameralizmov – silný bikameralizmus (symetria a nesúdržnosť), stredný bikameralizmus (symetria a súdržnosť, alebo asymetria a nesúdržnosť) a slabý bikameralizmus (asymetria a súdržnosť) (Lijphart, 1999).

Na základe funkcií, ktoré im prislúchajú, je dôležitosť parlamentov v dnešných parlamentných demokraciách zrejmá. Kopecký (2001: 2) preto poukazuje na univerzalitu parlamentov v krajinách na celom svete. Ako píše, „nájdeme ich vo všetkých štátoch, demokratických či nedemokratických, čo dokazuje, že parlamenty stále dominujú mysleniu a koncepciám o reprezentatívnej vláde a o tom, aké sú dôležité pre legitimizáciu politických systémov“. Toto je zároveň, podľa môjho názoru, jeden zo zásadných argumentov proti univerzálnej platnosti teórie o úpadku parlamentov, ktorú viac priblížim v ďalšej kapitole.

2.2 Je vôbec parlament potrebný? Teória o úpadku parlamentov

„Nech je čímkol'vek iným, parlamentná demokracia nie je vládou parlamentu.“ Týmito slovami zdôraznili Laver a Shepsle (1996: 280) chybnosť tých interpretácií, ktoré operacionalizujú parlamentnú demokraciu ako politický systém, v ktorom dominuje parlament. V tom prípade však je potrebné zdôrazniť, že parlamentná demokracia je takou formou politického systému, v ktorom sa exekutíva zodpovedá parlamentu. Znamená to teda, že parlamentná demokracia ako politický systém nemá byť systémom, v ktorom má dominovať a moc vykonávať parlament. Ten má však dávať za vznik vláde, nad ktorou má kontrolu. Aj keď by sa mohlo zdať úplne bezpredmetné tieto fakty uvádzať na pravú mieru, opak je pravdou, nakoľko v politológii nevládne v tomto smere jednoznačný konsenzus. Inak povedané, toto chybné vnímanie potenciálneho postavenia parlamentu v parlamentnej demokracii dalo za vznik ságe tiahnucej sa viac ako storočie s názvom *teória o úpadku parlamentu*. A tou sa jednoznačne je potrebné zaoberať v práci, ktorá sa zameriava na silu opozície voči vláde, ktorá je, pochopiteľne, naviazaná na silu parlamentu voči exekutíve.

Teória o úpadku parlamentov je teóriou, ktorej prvopočiatok nájsť už v prácach zo začiatku 20. storočia. Ako píše Elgie a Stapleton (2006), prvým explicitným zástancom tejto teórie bol Lord Bryce už v roku 1921. Ten zhodnotil vtedajšiu pozíciu britského parlamentu ako slabšiu oproti tomu, aká bola v polovici 18. storočia. Podobne vývoj vo vzťahu legislatívy a exekutívy zhodnotil aj v prípade iných demokracií – USA, Francúzska a Talianska. Tým dal za vznik teórii o úpadku parlamentu, s ktorou nasledujúcich takmer sto rokov operovalo a operuje množstvo autorov. V 40.-tych, 50.-tych a 60.-tych rokoch sa vo svojich knihách na relevantnosti tejto teórie zhodli viacerí autori, ako napríklad Ross (1943, in Elgie a Stapleton, 2006), či Keeton (1952, tamtiež). Wheare (1967: 148) napríklad napísal, že „je jasné že, až na pár dôležitých výnimiek, legislatíva upadla v niekoľkých zásadných aspektoch a to

predovšetkým v jej sile vo vzťahu k exekutive“. Takýto vývoj je úzko spätý s nárastom existencie disciplinovaných politických strán, ktorých lídri majú kapacity a mechanizmy na vynucovanie disciplíny svojich členov v hlasovaniach v parlamente, čo posilňuje pozíciu vlád. Flinders a Kelso (2011) ale nezabúdajú zdôrazniť, že tento vývoj vo vnímaní postavenia legislatívy voči exekutive priniesol v neskorých 60.-tych rokoch svoj efekt – niektorí autori začali vo svojich štúdiách zdôrazňovať potrebu inštitucionálnych reforiem, ktoré by legislatívam prinavrátili silu vo vzťahu k exekutive. V duchu hesla „silné vlády potrebujú silnú opozíciu“ sa viacerí autori zhodli na konkrétnom konštruktívnom návrhu, a to vytvorení systému špecializovaných parlamentných výborov vrátane takých, ktorých úlohou bolo kontrolovať činnosť konkrétnych ministerstiev (tamtiež). Toto možno hodnotiť ako zásadný prínos teórie o úpadku parlamentov, nakoľko takáto inštitucionálna reforma bola v súvislosti s týmto zavedená do praxe napríklad v britskom parlamente (Elgie a Stapleton, 2006).

Týmto ale sága menom teória o úpadku parlamentu neskončila. Naopak, ukázalo sa, že ani zavedenie takýchto inštitucionálnych zmien do praxe nijak zásadne neposilnilo pozíciu parlamentu voči vláde, čo dalo za vznik ďalším prácam kriticky hodnotiacim vývoj v postavení parlamentov (Flinders a Kelso 2011). Ani 21. storočie ale neprinieslo v tomto smere pozitívnejšiu zmenu a okrem dimenzie kontroly vraj parlament stratil na dôležitosť aj v rámci legislatívneho procesu. Podľa zástancov teórie o úpadku parlamentu totiž platí, že nárast objemu legislatívy a s ním súvisiaca špecializácia exekutívy prirodzene presunuli kreovanie legislatívy z parlamentov na vládu. S veľkou dávkou skepsy nahliadajú na úlohu dnešných parlamentov v západných demokraciách tiež Elgie a Stapleton (2006), podľa ktorých sa vraj vlády tiež čoraz viac musia sústreďovať na „vysokú politiku,“ akou je zahraničná politika, obrana a európska politika a nie na „nízku politiku,“ ktorá dominuje parlamentnej agende. Okrem toho, aj v prípade tejto „nízkej politiky“ sa jej agenda stala tak špecializovanou, že parlament viac nie je najvhodnejším fórom na diskutovanie a rozhodovanie o konkrétnych politikách. Ako autori zhrňajú, „reálne rozhodnutia sú dnes robené inde“ (tamtiež: 466). Podstatným je v tomto smere tiež kontext európskej integrácie. Nesporným faktom totiž je, že integrovanie národných štátov do Európskej únie v určitých dimenziách oslabilo postavenie a kompetencie parlamentov pri tvorbe legislatívy, a to na úkor vlád, ktorých špecifické kompetencie boli posilnené s cieľom zabezpečiť plynulé implementovanie európskych politík do politík národných (Winzen, 2013). Na základe takýchto argumentov v prospech teórie o úpadku parlamentov Ward (2004: 42) relatívne radikálne označil parlament za „nevypelý, patetický a absolútne zbytočný“.

Je ale skutočne situácia v prípade parlamentných demokracií taká vážna? Je pravda, že tento krátky prehľad vybraných argumentov obhajcov teórie o úpadku parlamentov poskytuje len veľmi obmedzený priestor pre optimistickejšie vnímanie ich postavenia. Podľa môjho názoru má ale táto optika zásadné nedostatky. Ťažko nesúhlasiť s premisou, že parlamenty sú vo vyspelých západných demokraciách vo vzťahu k vládam slabším hráčom, rovnako možno určite v genéze tohto vzťahu možno nájsť dôkazy o tom, že historicky mali konkrétne parlamenty v minulosti všeobecne silnejšie postavenie v porovnaní s vládou, a to predovšetkým v obdobiach po ich vzniku. Ale to je na vyvinutie a obhajovanie teórie o úpadku parlamentu, podľa môjho názoru, nedostatočné a to hneď z viacerých dôvodov. Po prvé, ako píše Elgie a Stapleton (2006), aby sme mohli poukazovať na úpadok, musel by vôbec existovať „zlatý vek parlamentov“, ktorý však podľa nich nikdy neexistoval. Viacerí autori takto chápu pôsobenie legislatívy predovšetkým vo Veľkej Británii v 19. storočí. Ako ale zároveň zdôrazňujú, v tomto období parlament takmer vôbec nespôsobil pády vlády, kohéznosť politických strán bola nízka a prijímaná legislatíva zväčša nebola kreovaná vládou. Naopak, bola to éra privátnej tvorby legislatívy a limitovanej tvorby verejných politik, čo „nie je porovnateľné so vzťahom parlamentu voči vláde v ére masovej demokracie a rozšírenej verejnej sféry“ (tamtiež: 468). Práve neexistencia „zlatého veku parlamentu“ sa preto právom stala jedným z elementárnych argumentov autorov, ktorí spochybňujú teóriu o úpadku parlamentu.

Druhý z argumentov spochybňujúcich túto teóriu prináša Norton (1998), ktorý poukázal na jej príliš obmedzenú dimenzionálnosť. Ako hovorí, vzťah medzi legislatívou a exekutívou je závislý na príliš veľa premenných na to, aby sa dalo jednoducho povedať, že platí teória o úpadku parlamentu, nakoľko tá by mala zohľadňovať interné i externé prostredie, v ktorom legislatívy pôsobia. S týmto sa zhoduje aj Riddell (in Flinders a Kelso, 2011), podľa ktorého je táto teória predovšetkým príliš zjednodušujúcou a jej obhajcovia disponujú mylným vnímaním nielen minulého, ale aj budúceho pôsobenia parlamentov a nie je komplexne argumentačne obhájená. Koniec- koncov, dôkazom tejto multidimenzionálnosti sú aj argumenty uvedené nižšie.

Po tretie, možno dokonca nájsť konkrétne aspekty, v ktorých parlament svoju pozíciu posilnil. Baldwin (in Elgie a Stapleton, 2006) medzi tieto aspekty radí najmä to, že parlamentom sa podarilo spájať ľudí s politikou cez ich volených zástupcov. Parlamenty tiež podľa neho pôsobili ako sprostredkovatelia pri tranzícii z jedného politického usporiadania na iné. Proti teórii o úpadku parlamentu hovorí aj skupina argumentov, ktoré poukazujú na to, že aj pozícia vlády môže byť vo viacerých aspektoch oslabená. Konkrétne, napríklad Cowley (2002)

poukazuje na príklade hlasovania poslancov v britskom parlamente na to, že hlasovanie je stále viac komplexným a poslanci z radov vládnej strany sú čoraz viac naklonení hlasovaniu v nesúlade s ich stranou, čo oslabuje kohéznosť vlády. Ďalej tiež netreba opomínať komplikované vnútrostranícke procesy vnútri vládnych strán. Práve konflikty alebo uplatňovanie kontrolných mechanizmov vnútri strán alebo vládnych koalícií môžu taktiež oslabovať celkovú silu vlády a to aj voči parlamentu, k čomu v praxi dochádza často, o čom, koniec- koncov, viac pojednávajú viaceré kapitoly empirickej časti tejto práce.

Ďalej je nutné spomenúť, že vznik teórie o úpadku parlamentu mal za následok, že mnohí autori vo svojich štúdiách len ex post hľadali dáta pre jej potvrdenie, bez snahy o kritické nahliadanie na nové aspekty vývoja parlamentov vo vzťahu k vláde, ktoré by mohli túto teóriu v konkrétnych kontextoch spochybníť. Elgie a Stapleton (2011) konkrétne tvrdia, že politológovia týmto prístupom zásadne prispeli k erózii vzťahu verejnosti voči parlamentu a rovnako ovplyvnili aj médiá, ktoré, reflektujúc úpadok dôležitosti parlamentov, svoju pozornosť obracajú na vládu, čím recipročne opäť vplývajú na pokles záujmu a dôvery verejnosti v parlament. Títo autori vidia problém v zásadnej medzere medzi tým, aké očakávania má verejnosť od činnosti parlamentu a tým, čo reálne parlament robí. To ale nereflektuje nutne marginálnosť parlamentu v politickom systéme, ale skôr nerealistické interpretovanie úloh parlamentu zástancami teórie o ich úpadku, ale aj médiami, ktoré disponujú zásadným vplyvom na verejnú mienku. Argumentovanie v prospech úpadku parlamentov na základe úpadku pozornosti médií voči nim, preto rozhodne nie je postačujúce.

A nakoniec, teória o úpadku parlamentu tento úpadok hodnotí značne negatívne a teda implicitne predpokladá, že silný parlament vo vzťahu voči vláde je indikátorom väčšej kvality parlamentnej demokracie. Mám však zato, že ani táto elementárna premisa nemusí nutne platiť. Tvorba politik v dnešných parlamentných demokraciách nespadá do agendy vlády náhodou, naopak, vláda disponuje potrebnými kapacitami, a to predovšetkým expertízou, pre tvorbu legislatívy a jej následnú implementáciu. Na mieste je potom otázka, ako vyzerá optikou zástancov teórie úpadku parlamentov ideálny stav, v ktorom pôsobí silný parlament. Na to, aby boli parlamenty tým orgánom, ktorý politiky tvorí, prerokováva, schvaľuje, ale aj implementuje, by nutne museli podstúpiť zásadnú inštitucionálnu reformu, ktorá by zriadila v rámci parlamentu orgány disponujúce na to potrebnými kapacitami – a to predovšetkým expertízou koncentrovanou podľa konkrétnej agendy, ako je to v prípade vládnych ministerstiev. Okrem toho, ak by bol parlament primárnym autorom politik, sám by musel podliehať kontrole iného orgánu a potenciálne by sám nemal dostatok kapacít na vykonávanie

svojich ostatných úloh, vrátane kontroly vlády. Pochopiteľne, toto je skôr argument ad absurdum proti teórii o úpadku parlamentu, avšak reálne možno konštatovať, že jej zástancovia kritizujú slabú pozíciu parlamentov voči vláde, avšak takmer vôbec neprinášajú konštruktívne návrhy takého inštitucionálneho nastavenia, ktoré by ukončilo údajný úpadok parlamentov a zároveň umožňovalo plnú funkčnosť a nezníženú efektívnosť parlamentných demokracií.

Na záver je v rámci tejto problematiky nutné dodať niekoľko vecí. Po prvé, teória o úpadku parlamentov primárne vznikla na britských ostrovoch, hodnotiac vývoj legislatívno-exekutívnych vzťahov vo Veľkej Británii. Najmä empirické dáta, ktoré využívali viacerí autori na jej potvrdenie boli čerpané z Veľkej Británie, avšak všeobecné premisy tejto teórie, ktoré vyplynuli z ich analýzy, viacerí autori širšie aplikovali na tradičné západné demokracie. V aktuálnom kontexte vplyvu európskej integrácie na legislatívno-exekutívne vzťahy sa však táto teória relatívne široko aplikuje aj na novšie európske demokracie. Preto, tak ako bolo uvedené v úvode tejto podkapitoly, je dôležité zaoberať sa ňou v tejto práci. To, do akej miery je táto teória aplikovateľná v prípade legislatívno-exekutívnych vzťahov na Slovensku a v Českej republike, zodpovie empirická časť práce. Faktom však zostáva, že napriek tomu, že dnes kontrolu vlády vykonávajú aj iné subjekty ako parlament (predovšetkým médiá, mimovládne organizácie, ale aj mimoparlamentné politické strany), parlament je jediným subjektom, ktorý disponuje konkrétnymi inštitucionálnymi nástrojmi na kontrolu vlády a je tiež jediným subjektom, ktorý túto kontrolu vykonáva na základe legitimacy vyplývajúcej z jeho priamej voľby občanmi. Toto považujem za jeden z najzásadnejších argumentov v prospech stále relatívne silnej pozície parlamentov a je zároveň argumentom, ktorý bol jedným z podnetov k realizovaniu analýzy, na ktorej stojí táto dizertačná práca.

2.3 Vlády – ich základné delenie a funkcie

V parlamentných demokraciách parlament generuje vládu, ktorá sa mu zodpovedá. Vlády predstavujú exekutívnu moc štátu, ktorá je zodpovedná za výkon politik. Ako poznamenáva Bealy (1995), dnes už však vládám neprislúcha len táto funkcia, ale zároveň sú aj centrom moci a vedenia štátu a vykonávajú úlohy nad rámec ústavy – napríklad plánovanie politického smerovania štátu. Úlohy exekutívy podľa neho možno rozdeliť na významné a čestné úlohy, ktorými väčšinou disponuje hlava štátu. Čo sa týka samotného charakteru vlád, v princípe rozlišujeme najmä menšinové a väčšinové vlády podľa toho, či disponujú alebo nedisponujú väčšinou hlasov v zastupiteľskom orgáne. Môžu byť pritom zložené z jednej, alebo viacerých strán, ktoré tvoria koalíciu. A práve koaličné vlády sa vyskytujú v rôznych

formách – Riker (in Říchová, 1997) definuje tzv. „winning coalition,“ víťaznú koalíciu, ktorá vďaka početnosti svojho zastúpenia v parlamente môže zabezpečiť prijatie všetkých ňou navrhnutých zákonov; „losing coalition,“ „prehrávajúcu“ koalíciu, ktorá tieto návrhy presadiť nemôže a „minimal winning coalition,“ teda minimálnu víťaznú koalíciu. Tá je koalíciou dvoch a viacerých strán, pričom všetky z nich sú pre fungovanie vlády potrebné, lebo inak by netvorila väčšinu, ktorá je tesná. Z hľadiska racionality aktérov sú takéto typy koalícií očakávanými, nakoľko strany preferujú delenie vládnych postov s čo najmenším počtom ďalších strán a to aj napriek tomu, že teoreticky môžu nezhody medzi koalíčnými partnermi ľahšie viesť k pádu vlády. Aj preto, ako píše Říchová (1997) sú takéto typy koalícií štandardom a ďalšie dve, ktoré označuje ako tzv. „surplus majority coalition,“ resp. „prebytkové koalície“ a menšinové vlády, sú deviantnými prípadmi. Čo sa týka prvého z týchto typov koalície, v ňom je vždy aspoň jedna strana prebytočnou v tom zmysle, že koalícia by disponovala väčšinou v parlamente aj bez jej participácie na vláde. Z racionálneho hľadiska je tvorba takýchto koalícií patologickým javom, nakoľko nadbytočný počet strán nezľahčuje pozíciu vlády v legislatívnom procese, zato zvyšuje počet strán, ktoré si musia deliť ministerské kreslá a taktiež sa zvyšuje počet trecích plôch, kvôli ktorým môže dochádzať k vnútrokoalíčnym konfliktom. Existujú však dôvody, prečo k tvorbe takýchto koalícií reálne dochádza – je to predovšetkým programová blízkosť viacerých konkrétnych strán, ktoré sa chcú zúčastňovať na vláde, nedisciplinovanosť politických strán a s ňou súvisiaci strach zo straty parlamentnej väčšiny, ale aj snaha získať väčšinu potrebnú na zmeny ústavy. Okrem toho, veľká koalícia je typická pre konsociačné, resp. konsenzuálne demokracie (pozri Novák (ed.), 2016), nakoľko vlády v nich kooptujú zástupcov všetkých relevantných segmentov spoločnosti, resp. väčšinu z nich.

Menšinové vlády, dnes typické, najmä pre krajiny severnej Európy vznikajú v rôznych situáciách – dochádza k nim erodovaním väčšinovej vlády a odchodom jedného alebo viacerých koalíčných partnerov, taktiež v situácii, keď stranický systém neumožňuje vznik väčšinovej vlády (napríklad ak sú strany v systéme príliš polarizované), alebo ak má koalícia strán len o niekoľko kresiel menej, ako 50% a teda predpokladá, že bude získavať ad hoc podporu iných strán. Ako píše Říchová (1997), pre politické strany je niekedy racionálnejším rozhodnutím zostať v opozícii, najmä ak by im, vzhľadom na charakter potenciálnych vládnych partnerov, ubrala účasť na vláde politický kredit.

Za zmienku tiež stojí špecifické definovanie dvoch typov vládnych koalícií, ktoré priniesol Maurizio Cotta (in Říchová, 1997). Rozlišuje koalície prekážkové a alternatívne: prekážkové koalície vznikajú s cieľom zamedziť vládnutiu antisystémových alebo špecificky

problematických strán (čoho príkladom je veľká koalícia na Slovensku proti HZDS v roku 1998). Alternatívne koalície zas predstavujú striedajúce sa stredo-pravé a stredo-ľavé koalície bez ich akéhokoľvek vzájomného miešania. Pochopiteľne, v dnešných politických systémoch vlády nenapĺňajú nutne jednu z týchto dvoch charakteristík, avšak ako komplementárna je táto kategorizácia relevantnou.

2.4 Legislatívno-exekutívne vzťahy – ich rozdelenie a fungovanie v praxi

Čo sa týka systematického analyzovania a kategorizovania legislatívno-exekutívnych vzťahov, elementárnym rámcom je v tomto smere Kingova typológia, ktorá vzišla z analýzy týchto vzťahov v troch západoeurópskych krajinách – Veľkej Británii, Francúzsku a Západnom Nemecku (King, 1976). Typológia legislatívno-exekutívnych vzťahov, ktorú King vytvoril reflektuje to, či sa jednotliví poslanci identifikujú na základe príslušnosti k politickej strane, sektoru, či na základe vlastného názoru na konkrétnu problematiku (Chovancová, 2014). Na základe tohto King popisuje päť modelov legislatívno-exekutívnych vzťahov: **nestraničky**, **nadstraničky**, **opozičný**, **vnútrostraničky** a **medzistraničky** model. Prvý, **nestraničky model** týchto vzťahov je typický pre parlamentné prostredie, v ktorom je vplyv straníctva na interakcie aktérov minimálny. Opozíciu voči vláde v tomto prípade tvoria poslanci združujúci sa na základe preferencií, záujmov, zázemia či inštitúcií, ktoré reprezentujú. O druhom, **nadstraničkom modeli** zas platí, že sa na ad hoc báze spájajú členovia opozície s konkrétnymi ministrami proti zvyšnej časti vlády. Straníctvo v tomto prípade síce má svoj vplyv, avšak ten nie je dominantným – interakcie medzi opozičnými a koalíčnými poslancami fungujú predovšetkým na základe spoločných záujmov. Tento aspekt majú, koniec- koncov, oba modely spoločné. Tretí typ týchto vzťahov, ktorý definuje King je **opozičný model**. Možno ho definovať ako spôsob interakcie medzi legislatívou a exekutívou, ktorý je charakteristický konfliktom aktérov na základe ich príslušnosti k opozícii, alebo vláde. Ako je zrejmé, tento model sa v parlamentných demokraciách vyskytuje bežne, výnimkou by mohla byť konsociačná demokracia so širokou vládnuou koalíciou. Štvrtý, **vnútrostraničky model** legislatívno-exekutívnych vzťahov je charakteristický vnútrostraničnými konfliktami medzi ministrami a radovými poslancami vládnej strany, alebo medzi jednotlivými poslancami prislúchajúcimi k jednej strane (Chovancová, 2014). Výskyt takéhoto modelu je bežným predovšetkým v prípade extenzívnych konfliktov v rámci vládnych strán. Ako piaty definoval King **medzistraničky model** vzťahov, v prípade ktorého dochádza k širokej škále interakcií medzi poslancami vládnych a opozičných strán. Ako píše Malová a Dolný (2004), tento model

zahŕňa všetky typy vzťahov, od spolupráce až ku konfliktu medzi poslancami a ministrami najmenej dvoch politických strán.

Kingova typológia legislatívno-exekutívnych vzťahov sa stala zásadným analytickým rámcom pre skúmanie legislatívno-exekutívnych vzťahov v ďalších rokoch až do súčasnosti. Objektom systematickej kritiky sa stala predovšetkým v práci Andewega a Nijzink (1995). Ako upozornili, King operuje s parlamentom a vládou ako dvoma telesami, ktoré sú nezávislé. V dnešných parlamentných demokraciách sú však tieto rozdiely neraz menej jasne identifikovateľné. Tento výrok je jednoznačne pravdivý, na druhú stranu mám zato, že Kingova typológia reflektuje aj stieranie línií medzi exekutívou a legislatívou, čo je evidentné pri viacerých jeho modeloch. Aj v súlade s týmto Andeweg a Nijzink túto typológiu revidujú a vytvárajú tri typy vzťahov medzi vládou a parlamentom: nestraničky, medzistraničky a nadstraničky typ legislatívno-exekutívnych vzťahov, pričom charakterom sú tieto vzťahy rovnaké, ako ich popísal King. Medzistraničky model však rozdeľujú na dva ďalšie – vnútrokoaličný a opozičný model vzťahov, v závislosti od toho, či medzi sebou interagujú poslanci vládnych strán, alebo poslanci vlády aj opozície. Silnou stránkou takto koncipovanej revízie je podľa Andewega a Nijzink väčší analytický potenciál a empirická využiteľnosť pri skúmaní legislatívno-exekutívnych vzťahov. Toto podľa nich nemožno v plnej miere tvrdiť o Kingovej typológii, nakoľko definícia a rozdiely medzi jednotlivými modelmi nie sú vždy jasné. Príkladom je nejasné definovanie rozdielu medzi medzistraničným a opozičným modelom. Pri medzistraničnom modeli King predpokladá výskyt troch druhov interakcií: buď spolu interagujú ministri z dominantnej vládnej strany s ministrami z „podriadenej“ vládnej strany; alebo ministri z dominantnej vládnucej strany s opozičnými poslancami; prípadne interagujú ministri z podriadenej vládnej strany s opozičnými poslancami. A práve tu je podľa Andewega a Nijzink (1995) zrejmé, že Kingov medzistraničky model zároveň nesie prvky opozičného modelu, ktorý preto definovali ako kategóriu v rámci medzistraničného modelu legislatívno- exekutívnych vzťahov. Autori podrobujú obdobnej kritike aj ďalšie prvky Kingovej typológie. Pri vnútrostraničnom modeli vzťahov upozorňujú na niekoľko slabých stránok. Predovšetkým, ako problematický vidia fakt, že kým pri definovaní nestraničného a nadstraničného modelu charakter vlády rolu nehrá, tento model predpokladá existenciu väčšinovej vlády (Chovancová, 2014). Ďalej považujú za problematické to, že King v rámci tohto modelu prikladá signifikantnú váhu radovým poslancom vládnej strany, pričom autori majú zato, že títo poslanci nemajú reálny vplyv na charakter interakcií a celkových vzťahov medzi legislatívou a exekutívou. Okrem toho, vnútrostraničky model môže podľa Andewega

a Nijzink (1995) vzniknúť len v rámci medzistraníckeho modelu a teda je ako osobitný typ v analýze nepotrebným. Ku kritike Kingovej typológie možno, podľa môjho názoru, doplniť pohľadom na nestranícky model týchto vzťahov, ktorý sa môže javiť ako najmenej relevantný spomedzi popísaných modelov v aplikačnej praxi. Ak ho však autor charakterizuje aj prostredníctvom združovania sa parlamentných aktérov na základe programových preferencií či špecifických záujmov, v podstate ide o princíp, na ktorom stojí straníctvo v moderných demokraciách, čím sa tento model svojím charakterom približuje iným modelom týchto vzťahov, a to predovšetkým medzistraníckemu.

Pochopiteľne, aj niektoré z protiargumentov vyššie spomenutých autorov majú svoje slabé stránky. V prvom rade to, že nejaký model legislatívno-exekutívnych vzťahov možno aplikovať len na väčšinové vlády absolútne nepovažujem za problematické a podľa môjho názoru to neoberá túto typológiu o explanačný potenciál. Koniec- koncov, fungovanie menšinových vlád robí legislatívno-exekutívne vzťahy fungujúcimi veľmi špecificky a viaceré predpoklady o správaní sa vlády, ale aj opozície vtedy nemusia platiť. Okrem toho, stále ide o menšinový počet prípadov vo všetkých parlamentných demokraciách, ktorým všeobecne jednoznačne dominujú väčšinové vlády (Podľa Říchovej (1997) v Západnej Európe v rokoch 1945 – 1987 bolo menšinových 37% zo všetkých vlád). Rovnako problematickým je i bod kritiky Andewega a Nijzink, v ktorom upozorňujú na to, že King prikladá veľkú váhu radovým poslancom vládnych strán, čo nepovažujú za správne. Prax však ukazuje, že tenzie vo vládnych stranách vo veľkej miere vznikajú práve medzi ministrami a ich straníckymi kolegami, ktorí sú radovými poslancami. Nemožno teda, podľa môjho názoru, hovoriť o zanedbateľnom vplyve. A v neposlednom rade, autori podrobujú kritike aj to, že King jasne nedefinoval rozdiely a deliace línie medzi týmito modelmi. Toto je, podľa môjho názoru, skutočne pravdou, na druhú stranu, King (1976) explicitne uvádza, že tieto modely môžu koexistovať a do istej miery sa prekrývať, preto nedokonalé vytýčenie deliacich čiar medzi týmito modelmi podľa môjho názoru nemožno chápať ako znemožňujúce aplikáciu tejto typológie na legislatívno- exekutívne vzťahy.

Andeweg a Nijzink (1995) aplikujú nimi revidovanú Kingovu typológiu, podobne ako skôr on, pri skúmaní legislatívno-exekutívnych vzťahov v krajinách západnej Európy. Primárne sa zameriavajú na to, aké inštitúcie či normy majú vplyv na správanie sa poslancov a ich vzájomné interakcie. Vyššie spomenuté tri modely vzťahov opisujú vzhľadom na to, ako je možné pozorovať ich prítomnosť v praxi. **Medzistranícky model** je podľa nich indikovaný predovšetkým: nomináciou ministrov najmä z radov poslancov, nie z prostredia mimo

parlamentu; vyžadovaným hlasovaním parlamentu o dôvere vláde pri jej nástupe do funkcie; pravidelné a/alebo inštitucionalizované stretnutia a konzultácie členov vlády s ostatnými členmi vládnych strán, resp. strany; alebo koordinačné stretnutia členov vlády. Prítomnosť **nadstraníckeho modelu** je zas indikovaná faktormi ako frekventované nominácie ministrov na základe expertízy (v zmysle predošlých extenzívnych skúseností v konkrétnom sektore) alebo ich predošlého pôsobenia v regionálnej politike; vysoká miera špecializácie parlamentných výborov (indikovaná predovšetkým ich početnosťou); alebo existencia iných parlamentných združení združujúcich poslancov na základe ich partikulárnych záujmov. Tretím z týchto modelov je **nestraničský model**, ktorý je typický pre parlamenty v čase, kým im nedominovali politické strany. V dnešných parlamentoch možno jeho prvky identifikovať napríklad v prípade, že existuje vysoká miera predkladania návrhov zákonov individuálnymi poslancami a taktiež vysoká miera schvaľovania takýchto zákonov a to predovšetkým ak sú ich autormi opoziční poslanci. Podobne by znakom prítomnosti nestraničského modelu legislatívno-exekutívnych vzťahov mohlo byť inštitucionálne ukotvené právo individuálnych poslancov kreovať ad hoc výbory alebo vyšetrovacie komisie, čo zvyšuje mieru ich autonómie pri vykonávaní kontrolnej funkcie parlamentu.

Pri nestraničskom modeli je najviac evidentné, že takto definované modely sa v parlamentoch nevyskytujú v „čistej forme,“ ale skôr vo vzájomných kombináciách za dominancie jedného z nich. Viacerí autori, na čele so samotným Kingom, pritom deklarujú, že to, ktorý model je týchto vzťahoch prevládajúcim v parlamentoch jednotlivých krajín sa mení v čase (pozri napr. King, 1976; Kopecký a Spirová, 2008). Príkladom je aj štúdia Andewega (1992), ktorý skúmal vývoj legislatívno-exekutívnych vzťahov v Holandsku, pričom popísal postupný vývoj od nestraničského modelu k medzistraničkemu modelu. Ani on však nezabúda dodať, že v parlamentoch tieto modely spravidla koexistujú.¹³ Kým podľa Andewega zriedkakedy nastáva pri existencii týchto modelov konflikt, opačný názor zastávajú Kopecký a Spirová (2008). Ako píšú, takýto konflikt možno badať napríklad v situácii, keď je poslanec členom odbornej komisie zaoberajúcej sa konkrétnym problémom, alebo návrhom zákona a z odbornej stránky má na problematiku názor odlišný akým je postoj ostatných členov jeho poslaneckého klubu.

¹³ Medzistraničský model môže dominovať pri politických konzultáciách medzi straníckymi lídrami, ktorí nie sú ministrami a ministrami v rámci vládnych strán. Vnútrokoaličný model ako súčasť medzistraničského modelu zas dominuje pri rokovaniach vlády; opozičný model pri plenárnych zasadnutiach parlamentu, kedy je delenie sa na základe línie vláda- opozícia evidentné v parlamentných rozpravách, ale aj hlasovaniach.

Príkladov kritiky či revízie Kingovej typológie legislatívno-exekutívnych vzťahov možno nájsť viacero, avšak stále zostáva pri kategorizácii a opise charakteru legislatívno-exekutívnych vzťahov zásadnou. Čo sa týka aplikovania tejto typológie v empirickej časti práce, definovanie charakteru legislatívno-exekutívnych vzťahov nie je jej primárnym cieľom tejto dizertačnej práce, avšak v rámci teoretického aparátu relevantného pre tému tejto práce by, podľa môjho názoru, táto typológia nemala absentovať.

3. Parlamentná opozícia – jej definícia, funkcie a pozícia v demokracii

Predošlý teoretický vstup a teoretické ukotvenie parlamentov i vlád umožňuje, aby sme následne svoju pozornosť obrátili na teoretické ukotvenie aj praktické fungovanie toho, čo je objektom skúmania tejto dizertačnej práce – parlamentnej opozície. Tú, pochopiteľne, nemožno skúmať za absencie teoretických vedomostí o parlamentoch a parlamentarizme a o exekútivách, ešte dôležitejšie je predstaviť si opozíciu v teoretickom kontexte ako separátnu, hoci s vládou interagujúcu entitu. Popri jej operacioanalizácii tiež nasledujúca kapitola prinesie zhrnutie jej hlavných funkcií a priblíži, do akej miery s konceptom parlamentnej opozície pracujú vybrané teórie demokracie. V tomto kontexte táto kapitola tiež bližšie popíše pozíciu a úlohy parlamentnej opozície v demokracii. Bez existencie parlamentnej opozície by totiž podľa môjho názoru parlamentná demokracia *de facto* nespĺňala charakteristiky parlamentnej demokracie tak, ako ju definujú jej dnes akceptované teórie.

3.1 Parlamentná opozícia

Slovo „opozícia“ má svoj pôvod v latinskom „*oppositus*“, čo znamená proti, protiklad, protiklad (Kábr et al. in Kubát, 2010). V takomto ponímaní môže mať opozícia široké spektrum definícií, vrátane tých bez politických konotácií. V užšom chápaní je však najčastejšie opozícia zasadzovaná práve do politického kontextu, pričom možno odlišiť dva typy definície opozície – univerzálny a analytický (Kubát, 2010). **Univerzálne** chápanie politickej opozície je širším rámcom, čoho príkladom je Dahlova už klasická definícia politickej opozície, ktorá bude popísaná nižšie. **Analytickými** sú potom tie definície opozície, ktoré sú značne užšie – definujú politickú opozíciu v konkrétnom období a podmienkach, vytvárajú štruktúrované typológie (tamtiež). Čo sa týka inštitucionálneho ukotvenia opozície, Kubát (2010) vymedzuje politickú opozíciu *sensu largo* a opozíciu *sensu stricto*. Opozícia *sensu largo* predstavuje akýkoľvek typ opozície všeobecne, v širokom ponímaní je to prejavenie nesúhlasu s politikou vládnucich a to

akoukoľvek formou. Oproti tomu opozícia *sensu stricto* predstavuje inštitucionalizovanú formu politickej opozície, pričom práve inštitucionalizácia je jej hlavným znakom, na základe čoho možno usúdiť, že takáto forma opozície sa môže vyskytovať len v demokratických režimoch (tamtiež). Už takéto vnímanie so sebou prináša dve zásadné komplikácie: Po prvé, ak inštitucionalizáciu neponímame v striktnom zmysle ako ustanovenie politických strán, tá môže mať rôznu formu a môže sa vyskytovať aj v nedemokratických režimoch – aj sociálne hnutia, študentské spolky, cirkvi či environmentálne iniciatívy môžu požívať istú formu inštitucionalizácie a rovnako môžu mať cieľ zvrhnúť vládu a pri vládnutí ju nahradiť, čím de facto nadobúda podobu opozície *sensu stricto*. Po druhé, obe z týchto definícií chápu opozíciu ako opozíciu *politickú*. Viacerí politológovia však k tomuto rozlíšeniu pristupujú odlišne. Ionescu a De Madariaga (1972) stotožnili opozíciu *sensu stricto* s opozíciou politickou, zatiaľ čo opozíciu *sensu largo* chápu ako opozíciu všeobecne. Oproti tomu Blondel (in Kubát, 2010) zas pojmy opozícia a politická opozícia používa ako ekvivalenty. Dahl zas preferuje pojem opozícia (viď nižšie) miesto politickej opozície, z jej definície je však implicitne zrejmé, že ide o opozíciu politickú. Krawczyk (in Kubát, 2010) prichádza s odlišnou dichotómiou – rozlišuje ústavnú a neústavnú opozíciu, pričom len prvá z nich môže existovať v demokracii, v ktorej je legalizovaná. Je ale nutné dodať, že politická opozícia ako samostatná entita býva v ústave zakotvená len zriedkakedy a jej legálnosť teda možno interpretovať skôr nepriamo, v tom zmysle, že nie je explicitne zakázaná a je jej dovolené fungovať (Kubát, 2010).

V konečnom dôsledku však nie sú najpodstatnejšie lingvistické odlišnosti v pojmoch opozícia či politická opozícia ale to, akú definíciu tomuto pojmu jednotliví pripisujú. V tom prípade by sme mali začať od samotného Dahla (1966), spomenutého vyššie. Ten konceptualizuje vo svojej práci o parlamentnej opozícii v západnej Európe opozíciu nasledovne:

„Predpokladajme, že A determinuje niektoré aspekty vládnutia v konkrétnom politickom systéme, počas určitého obdobia. Predpokladajme, že počas tohto obdobia B nemôže determinovať toto vládnutie a že B je v opozícii voči vládnutiu, ktoré vykonáva A. Potom B je tým, čo nazývame opozíciou.“

Norton (2008) pritom deklaruje, že práve vyhraňovanie sa voči vládnutiu aktuálnej vládnej koalície je hlavnou charakteristikou parlamentnej opozície, ktorej cieľom je túto vládu pri moci nahradiť. Helms (2004) rozlišuje päť spôsobov tejto inštitucionalizácie, vychádzajúc z analýzy konkrétnych konsolidovaných liberálnych demokracií v západnej Európe. Prvou formou tejto inštitucionalizácie je *opozícia s centrom mimo parlamentu*, kedy opozičné parlamentné strany

nedisponujú žiadnym vetom a/alebo možnosťou podieľať sa na prijímaní rozhodnutí spolu s vládou a politická opozícia má jadro mimo samotného legislatívneho orgánu. Ako je z definície zrejmé, tento typ opozície sa v dnešných parlamentných demokraciách nevyskytuje. Druhým spôsobom ukotvenia opozície je podľa Helmsa *opozícia s centrom v parlamente*, pričom tá disponuje silným vetom a/alebo spolu-rozhodovacou právomocou, čo, aspoň do istej miery, platí pre väčšinu momentálne existujúcich parlamentných demokracií. Opozičné strany sú v tomto prípade zahrnuté do nastoľovania agendy v parlamente, tiež majú (značné) zastúpenie v parlamentných výboroch. Tretím z týchto modelov je *parlamentno-prezidentský typ politickej opozície* typický pre semi-prezidentské systémy. Špecifikom tohto systému je, že v čase kohabitácie plnia úlohu opozície nielen mimovládne parlamentné politické strany, ale aj prezident, pričom najtypickejším príkladom existencie tohto modelu opozície je politický systém Francúzska. Štvrtým z týchto modelov je model *politickej opozície pôsobiacej v dualistickom systéme*, ktorý Helms popísal na základe del'by moci v USA. Posledným z týchto modelov je model *opozície pôsobiacej v priamej demokracii*, ktorý funguje vo Švajčiarsku, kde politická opozícia spočíva priamo v možnosti občanov zúčastňovať sa referendum a tým mať zásadný vplyv na výstupy legislatívneho procesu. Je to práve opozícia s centrom v parlamente, ktorá je pre dnešné parlamentné demokracie najtypickejšou, kým ostatné uvedené modely odzrkadľujú skôr špecifiká malého množstva demokratických štátov. A práve a výlučne s týmto modelom opozície, ktorého základom sú politické strany, bude ďalej práca operovať.

Dahl (1966: 13), analyzujúc parlamentnú opozíciu v západných liberálnych demokraciách skonštatoval, že existuje tendencia „považovať existenciu opozičnej strany za takmer najvýraznejšiu charakteristiku demokracie“. Uvedomujúc si jej dôležitosť v demokratických systémoch ale, čo sa týka jej definovania, prišiel k záveru, že jednotná charakteristika parlamentnej opozície de facto neexistuje. Podľa neho by sme sa preto mali pri jej skúmaní zameriavať na šesť aspektov, v ktorých sa parlamentná opozícia môže líšiť, a síce: jej *koncentrácia, miera súťaživosti, jej odlišiteľnosť, ciele, stratégie a miesto interakcie medzi parlamentnou opozíciou a vládou* (Dahl, 1966). Blondel (1997) niektoré z týchto premenných agregoval do väčších skupín a na základe toho vytvoril dvojdimenzionálnu typológiu parlamentnej opozície na základe jej kohézności a vzdialenosti od vlády. *Kohézna opozícia* podľa neho vytvára jednotný a odlišiteľný blok proti vláde. Antagonistickým typom je podľa tejto typológie opozícia, ktorá je *difúzna*, rozdelená na dve alebo viac skupín, ktoré sú si navzájom minimálne tak vzdialené, ako sú vzdialené od vlády. V druhej dimenzii sa opozícia môže líšiť podľa miery vzdialenosti od vlády – od opozície, ktorá len mierne nesúhlasí s vládou

v konkrétnych otázkach až po opozíciu, ktorá odmieta nielen vládu, ale existujúci politický systém ako celok. Ako píše Andeweg (2013: 101), v takto koncipovanej typológii je zrejme implicitná normatívna preferencia pre opozíciu, ktorá „nesúhlasí s vládou politikou, ale neodmieta politický systém ako taký.“ To je síce pravdou, no nejde o tendenciu s negatívnym dopadom na analytické skúmanie - tento model opozície možno aj podľa môjho názoru považovať za najlepší v zmysle najvyššieho potenciálu pre efektívne plnenie funkcií parlamentnej opozície, ktoré budú vymenované nižšie.

Christiansen a Damgaard (2008: 46) na základe analýzy parlamentnej opozície v škandinávskych krajinách taktiež vymedzujú viacero aspektov, ktoré je podľa nich nutné skúmať pri analýze opozičných politických strán. Medzi tieto aspekty zaraďujú „ich kompozíciu v zmysle ich sily, ideológie a fragmentácie; ich inštitucionálne ukotvenie; ich rolu v legislatívnom procese a ich dôležitosť v porovnaní s opozíciou mimo parlamentu“. V kontexte definovania opozície cez jej vzťah k vláde možno ďalej rozlíšiť pivotálne a nepivotálne opozičné politické strany (Martin a Vanberg 2014). **Pivotálne opozičné strany** možno definovať ako strany, ktoré budú v prípade existencie menšinovej vlády najpravdepodobnejšie kooperovať s vládou pri presadzovaní vládnych politík, alebo majú dostatok hlasov na to, aby zabezpečili vláde väčšinu pri hlasovaní o konkrétnom legislatívnom návrhu. **Nepivotálne opozičné strany** sú v tom prípade tie strany, ktorých podpora nie je potrebná pre presadzovanie vládnych návrhov. Sú to podľa autorov teda všetky opozičné strany v prípade existencie väčšinovej vlády, alebo, v prípade existencie menšinovej vlády tie strany, ktoré nespĺňajú charakteristiku pivotálnych. Považujem za nutné dodať, že pivotálne strany v ich širšom chápaní môžu existovať aj v prípade existencie väčšinových vlád a to v situácii, kedy vláda má záujem presadiť také legislatívne normy, pre presadenie ktorých je potrebná väčšia väčšina, než akou disponuje vládna koalícia, čo platí predovšetkým pre novelizácie ústavy.

Všeobecne možno povedať, že postavenie opozície voči vládnucej väčšine teda závisí od viacerých vyššie spomenutých faktorov, na základe ktorých sa môže v nezanedbateľnej miere líšiť celková sila parlamentnej opozície v jednotlivých parlamentných demokraciách, ale aj v prípade jednej krajiny v čase. Čo sa ale zostáva nemenným sú konkrétne **funkcie**, ktoré jej prislúchajú. Helms (2008) ich definuje ako **kritiku a kontrolu činnosti vlády a predstavovanie alternatívy tejto vláde**. Práve tieto funkcie trefne dopĺňa Mezey (1998: 784): „Aj keď opozícia vie, že je nepravdepodobné, že by porazila vládne iniciatívy, môže ju donútiť verejne obhajovať svoje návrhy.“ Práve týmto zabezpečuje opozícia zúčtovateľnosť konania vlády a zabezpečuje si tým pre seba politický kredit v ďalších parlamentných voľbách.

Nussberger, Ozbudun a Sejersted (2010) prichádzajú s komplexnejším definovaním funkcií parlamentnej opozície. Tými sú podľa nich predovšetkým: poskytovanie alternatívy k aktuálnej vláde; artikulácia a agregácia záujmov voličov; predstavovanie alternatív ku konkrétnym rozhodnutiam a politikám prijímaným vládou; prispievanie k rozhodovaciemu procesu cez podnecovanie diskusie a upozorňovanie na slabé stránky potenciálnych rozhodnutí vlády; preskúmavanie a hodnotenie parlamentných legislatívnych návrhov a návrhu štátneho rozpočtu; kontrola akejkoľvek činnosti vlády a, v neposlednom rade, zabezpečenie stability, legitimacy, zúčtovateľnosti a transparentnosti politických procesov. Títo autori (tamtiež) konštatujú, že miera, do akej je umožnené parlamentnej opozícii vykonávať tieto funkcie môže byť braná ako ukazovateľ miery „demokratickej vyspelosti.“ S uvedeným sa v plnej miere stotožňujem, zároveň ale považujem za potrebné sa v tejto súvislosti zaoberať otázkou, do akej miery je toto kritérium kľúčovým z hľadiska posudzovania fungovania konsolidovanej demokracie. A práve túto otázku sa pokúsím zodpovedať v nasledujúcej časti práce, primárne cez optiku konkrétnych demokratických teórií.

Ešte predtým však považujem za potrebné sa detailnejšie zamerať na Dahlove vymedzenie faktorov, ktoré ovplyvňujú podoby modelov politickej opozície (in Kubát, 2010). Týmito faktormi sú predovšetkým ústavné usporiadanie, volebný systém, širšie kultúrne a historické predpoklady, špecifické subkultúry existujúce v spoločnosti, artikulácia nespokojnosti občanov s vládou a ekonomické rozdiely (tamtiež). Intervenujúcimi faktormi sú potom špecifické podoby sociálnych štiepení a názorových sporov a miera ideologickej polarizácie. Pri definovaní modelov politickej opozície potom Dahl rozlišuje 6 kritérií: **organizácia, súdržnosť a koncentrácia politickej opozície; jej súťaživosť; miesto stretnutia medzi politickou opozíciou a vládou; miera rozlíšiteľnosti a identifikovateľnosti politickej opozície; jej ciele a stratégie.** Na koncentráciu a súdržnosť opozície má vplyv predovšetkým charakter stranického systému, čo do istej miery platí aj o jej súťaživosti. Ako píše Kubát (2010: 59), „ak máme multipartizmus a proporčný volebný systém, potom sa ako vo voľbách, tak aj v parlamente objaví súperenie a súčasne spolupráca.“ Spolupráca sa vyskytuje medzi stranami skôr v predvolebných koalíciách, kdežto v parlamente sú strany viac súperiacimi. Čo sa týka miesta stretnutia medzi opozíciou a vládou, dvoma najčastejšími situáciami je toto stretnutie buď vo voľbách, kedy je už na základe toho, kto je ich víťazom zrejmé, kto bude vládnuť (čo je prípad britského systému), alebo, ako v prípade multipartizmu, je to až parlament, nakoľko o tom, kto bude tvoriť vládu nerozhodujú voľby samotné, ale až povolebné vyjednávania strán (tamtiež). Miera odlišiteľnosti politickej

opozície od vlády je podľa Dahla najväčšia v dvojstraníckom systéme Veľkej Británie, čoho opakom je nejasnosť tejto línie predovšetkým v USA. Čo sa týka cieľov politickej opozície, Dahl ich rozlišuje štyri: zmena vládneho personálu; zmena konkrétnych prvkov vládnej politiky; zmena štruktúry politického systému a zmena sociálno-ekonomickej štruktúry (Dahl, 1966). Pri tom, aké ciele má tá-ktorá opozícia potom odlišuje tri jej formy – neštruktúrnú politickú opozíciu, obmedzenú štruktúrnú politickú opozíciu a štruktúrnú politickú opozíciu. Ich ciele sú bližšie popísané v Tabuľke 1.

Čo sa týka posledného faktoru, stratégií politickej opozície, tých je taktiež viacero. Primárnou je, samozrejme, snaha vyhrať voľby. V multipartizmoch, kde sa vyskytujú predovšetkým koalíčné vlády, je to ale skôr snaha o úspech v koalíčných vyjednávaniach. Treťou stratégiou môže byť tiež snaha uspieť v jednaniach so záujmovými skupinami, ak sú tie v krajine silné a majú vplyv na vládu. Štvrtou stratégiou je snaha o ad hoc adaptáciu na predvolebný boj a jeho aktérov. V krajnom prípade môže medzi tieto stratégie patriť aj snaha o udržanie existencie štátu, alebo, naopak, o jeho zvrhnutie v prípade vojnového stavu či revolúcie. Dahlov prínos v popisovaní rôznych typov opozície, jej cieľov či faktorov, ktoré na tieto odlišnosti vplyvajú možno, podľa môjho názoru, nazvať zásadným. Podobné rozlíšenia týchto faktorov v nasledujúcich rokoch priniesli aj von Beyme a Blondel (in Kubát, 2010), avšak nepredstavili žiadne novum nad rámec toho, čo už nakoncipoval Robert Dahl.

Teoreticko-metodologické ukotvenia parlamentnej opozície u ďalších autorov sa ale neskôr stali zásadnými pre potreby empirického skúmania. Práve pre potreby analýzy viacerí autori vytýčili reálne, inštitucionálne ukotvené možnosti, ktorými parlamentná opozícia disponuje a vďaka ktorým môže plniť svoje funkcie. Nejde pritom (väčšinou) o špecifické možnosti prislúchajúce výlučne parlamentnej opozícii, ale o možnosti prislúchajúce individuálnym poslancom, resp. parlamentu ako celku. Práve poslanci opozičných strán sú totiž tými, ktorých možnosti na ovplyvnenie vládnej väčšiny spočívajú najmä v maximalizácii možností, ktorými v legislatívno-exekutívnom vzťahu disponuje legislatíva ako celok. Ako píše Saalfeld (2000), parlamenty disponujú celým arzenálom nástrojov na to, aby získavali od vlády informácie, sledovali jej aktivity a donucovali ich k obhajobe svojich rozhodnutí. Autor tiež dodáva, že v parlamentných demokraciách sú tieto nástroje všeobecne silnými (tamtiež). Konkrétnejšie tieto faktory vytýčili napríklad Kopecký a Spirová (2008), Helms (2008) i Zubek (2011). V princípe možno povedať, že sa zameriavajú na takmer identické nástroje. Ich syntézou a zakategorizovaním možno dospieť k dvom základným skupinám možností, ktoré parlamentná opozícia môže využívať, aby uplatnila svoj vplyv voči vláde a kontrolovala ju.

Tabuľka 1: Ciele parlamentnej opozície definované Robertom Dahlom. Zdroj: Dahl in Kubát (2010).¹⁴

typ politickej opozície		ciele politickej opozície				príklady
		změna vládního personálu	změna zvláštních prvků vládní politiky	změna struktury politického systému	změna sociálně ekonomické struktury	
nestrukturální politická opozice	čistě <i>office-seeking</i> strana	ano	ne	ne	ne	federalisté v USA v letech 1815-30
	nátlaková skupina	ne	ano	ne	ne	Americká federace farmářů (AFBF)
	<i>policy-oriented</i> strana	ano	ano	ne	ne	Republikánská strana (USA)
omezená strukturální politická opozice	politici reformisté (nepoliticky orientovaní)	ano nebo ne	ne	ano	ne	irští nacionalisté v Británii, sufražetky v USA
strukturální politická opozice	totální politicko-strukturální reformisté	ano	ano	ano	ne	RPF ve Francii
	demokratičtí sociálně strukturální reformisté	ano	ano	ne	ano	demokratické socialistické strany
	revoluční hnutí	ano	ano	ano	ano	komunistické strany

Týmito možnosťami sú:

1. inštitucionálne možnosti opozície pre uplatnenie svojho vplyvu v rámci parlamentu:

- o miera zapojenia opozície do nastoľovania agendy prerokovávanej v parlamente, resp. právo legislatívnej iniciatívy individuálnych poslancov a všeobecné možnosti parlamentnej menšiny ovplyvniť (ne)prijatie bežných zákonných noriem, ústavných noriem a zmien rokovacieho poriadku parlamentu
- o hlasovanie o dôvere, resp. hlasovanie o nedôvere vláde alebo jej členovi
- o hodina otázok a interpelácie členov vlády
- o obsadzovanie parlamentných postov: obsadzovanie postov v predsedníctve parlamentu a štruktúra a zloženie parlamentných výborov; obsadzovanie predsedníckych postov v parlamentných výboroch

2. inštitucionálne možnosti opozície pre uplatnenie svojho vplyvu mimo parlamentu:

- o podávanie podnetov na ústavný súd vo veci namietania nesúladu prijatého zákona s ústavou

¹⁴ Ponechaná bola pôvodná tabuľka v českom preklade tak, ako ju uvádza Kubát (2010), nakoľko nepovažujem za nutné prekladať ju do slovenského jazyka. Toto platí aj o ďalších tabuľkách z tejto publikácie v texte nižšie.

- o možnosť poslancov iniciovať referendum.

K možnostiam parlamentnej opozície mimo týchto dvoch kategórií možno tiež zaradiť možnosť zriadiť osobitné vyšetrovacie komisie; Kaiser (2008) pridáva aj všeobecnejšiu možnosť vyjadrovať sa v pléne počas rokovaní parlamentu. Koss (2011) tieto „práva parlamentných menšín“ rozlišuje na práva **konštruktívne** (navrhovanie legislatívy, iniciovanie parlamentných otázok); **obštruktívne** (možnosť oddialiť prijatie legislatívy) a **individuálne**, resp. **stranícke**, prislúchajúce individuálnym poslancom alebo poslaneckým klubom. Zubek (2011) pridáva aj všeobecnejšie faktory inštitucionálneho charakteru - na charakter opozície a jej postavenie voči vláde totiž podľa neho nepochybne vplyva aj charakter stranického systému. Pochopiteľne, koncentrovaná a do veľkej miery kohézna je opozícia v dvojstranických systémoch, kým v multipartizme sa skôr jedná o heterogénnejší celok, zložený z viacerých subjektov, čo môže, ale nutne nemusí, indikovať nižšiu kohéznosť a aj celkovú nižšiu efektívnosť a akcieschopnosť opozície. V zhode so Zubkom k faktorom majúcim vplyv na možnosti, práva či silu parlamentnej opozície dopĺňa charakter stranického systému aj Helms (2008), pričom k inštitucionálnym faktorom dopĺňa aj volebný systém (úzko súvisiaci s charakterom stranického systému) a, v neposlednom rade, pravidlá a regulácie systému financovania politických strán.

V analýze vplyvu parlamentu voči vláde kuž spomenutým aspektom Damgaard a Jensen (2013) pridávajú ešte činnosť poslaneckých klubov, respektíve disciplinovanosť ich členov v hlasovaní v parlamente. Andeweg, de Winter a Muller (2008: 90), dopĺňajú, že „kapacita opozície závisí (aj) od jej ľudských a finančných zdrojov,“ predovšetkým v zmysle miezd poslancov či financovania parlamentných poslaneckých klubov. Zubek (2011) sa v podobnom kontexte zamerá na možnosť negatívnej kontroly agendy zo strany parlamentnej opozície – tá je, podľa neho, okrem vyššie spomenutých faktorov, ovplyvnená aj historickými podmienkami, v ktorých sú nastavované kľúčové pravidlá pre fungovanie parlamentu¹⁵. O možnostiach negatívnej kontroly agendy vládou píše aj Tsebelis (2011) a Rasch a Tsebelis (eds., 2011). Podľa nich má vláda v praxi viacero možností, ako môže kontrolovať parlamentnú agendu a ovplyvňovať politické výstupy parlamentu, a to predovšetkým: **časové obmedzovanie** (o každom návrhu zákona by malo rokovať plénum parlamentu – to, kedy tomu tak bude, je však v rukách vládnej väčšiny, ktorá môže prioritizovať jednotlivé body programu parlamentnej schôdze podľa vlastných potrieb); uzavreté alebo reštriktívne pravidlá (vláda má

¹⁵ O tomto texte viac pojednáva kapitola 4.

právo predkladať normy, ktoré parlament môže meniť len v obmedzenej miere, alebo do nich nemôže zasahovať vôbec); expanzívne a sekvenčné pravidlá (vláda má právo realizovať zmeny v návrhoch aj vtedy, keď na to iní aktéri právo nemajú); zadržiavanie (vláda pôsobí ako aktér, ktorý predkladá väčšinu legislatívy a vie efektívne zabezpečiť, aby návrhy predložené inými aktérmi neboli prijaté); dominancia v určovaní spôsobu hlasovania a sčítavania hlasov (nakoľko aj o spôsobe hlasovania o tom-ktorom návrhu môže rozhodnúť vládna väčšina) a exkluzívne vládna jurisdikcia (vládne dekréty či nariadenia, ktorú môže kreovať aj schvaľovať výlučne vláda).¹⁶

Tieto možnosti sú potenciálnymi možnosťami, ktoré môžu opoziční poslanci využívať pri kontrole vlády či uplatňovaní svojho vplyvu na výstupy legislatívneho procesu, či už pri tvorbe legislatívy, alebo *ex post* po jej prijatí. Miera, do akej tá-ktorá parlamentná opozícia tieto možnosti využíva je tým, čím sa parlamenty, resp. legislatívno-exekutívne vzťahy v parlamentoch medzi sebou líšia a to nielen v rôznych štátoch, ale aj v jednej krajine v čase. Do zásadnej miery na to vplýva nielen miera aktivity jednotlivých opozícií, ale aj prístup vlád voči nim. Platí totiž, že koalícia disponujúca väčšinou v parlamente môže využívanie týchto možností opozícii výrazne sťažiť a niektoré z nich dokonca efektívne eliminovať. Okrem toho, ako zdôrazňuje Saalfeld (2000), existujú značné rozdiely v tom, do akej miery sú si opozičné strany vedomé možnosti využívať tieto nástroje a do akej miery sú reálne motivované ich využívať. Ako píše, možnosti parlamentnej opozície „tlačiť“ na vládu pri získavaní informácií sú predovšetkým determinované mierou kontrolovania parlamentnej agendy zo strany vlády. Na druhú stranu, podľa neho tiež platí, že aj v prípade, že vláda unilaterálne nekontroluje parlamentnú agendu môže mať opozícia slabú motiváciu zaujať súťaživú stratégiu. Pretože ak opozícia môže „potichu“ uplatňovať svoj vplyv voči vláde v parlamentných výboroch či mimoparlamentných orgánoch, môže mať nedostatočnú motiváciu ale aj kredibilitu na zapojenie sa do neustáleho boja parlamentu s vládou. O tom, či však svoj vplyv parlamentná opozícia na týchto fórach reálne uplatňovať môže, ako aj o miere využívania jednotlivých vyššie menovaných sa budem viac venovať v práci neskôr.

¹⁶ Za zmienku stojí aj to, akým spôsobom na možnosti parlamentnej opozície v krajinách OECD nazerajú Schnapp a Harfst (in Kaiser, 2008), nakoľko ide o analytický rámec do istej miery odlišný od vyššie popísaných. Tieto možnosti delia na 1. kontrolné štruktúry (počet výborov, priemerná početnosť členov výborov a ich portfóliá), 2. kontrolné zdroje (početnosť zamestnancov parlamentu na počet poslancov a výborov, početnosť výskumného personálu v parlamente a jeho knižnici, početnosť publikácií v parlamentnej knižnici), 3. kontrolné práva (povolávacie a informačné práva výborov, časový rozvrh prijímania zákonov týkajúcich sa rozpočtu a podpora auditorských kancelárií a ombudsmanov).

V rámci tejto sekcie považujem skôr za potrebné zamerať sa na zásadnú otázku teoretického charakteru, a síce ako a či vôbec operujú s existenciou parlamentnej opozície najzásadnejšie demokratické teórie, nakoľko, podľa môjho názoru, je existencia parlamentnej opozície integrálnou súčasťou fungujúcej parlamentnej demokracie. Pri teoretickom „ukotvovaní“ parlamentnej opozície preto považujem definovanie jej pozície v definíciách demokratických režimov za podstatné. Určite sa totiž nemožno uspokojiť s faktom, že dostatočným indikátorom kvality demokracie je, že parlamentná opozícia v krajine existuje a je jej dovolené fungovať. Práve jednotlivé teórie opísané nižšie poukazujú na to, že kritériá pre existenciu parlamentnej opozície v konsolidovaných parlamentných demokraciách musia byť nastavené značne užšie, nakoľko parlamentná opozícia nemôže vykonávať svoje úlohy len na základe zabezpečenia politickej súťaže.

3.2 Súťaživé voľby – dostatočná „živná pôda“ pre opozíciu?

Ak sa máme sústrediť na dnes existujúce parlamentné demokracie a rolu politickej opozície v nich, relevantnými sú predovšetkým demokratické teórie nakoncipované v minulom storočí. Ako sa vyjadrujú Shapiro a Habermas (2002: 38), „najvplyvnejším prístupom k demokratickému riadeniu mocenských vzťahov bol v 20. storočí koncept, ktorý predložil Joseph Schumpeter v knihe Kapitalizmus, socializmus a demokracia“. Ten vytvoril alternatívu k zaužívanému chápaniu moci ako entity, ktorá je monopolom v rukách vládnucej skupiny a občania majú len možnosť sa jej poddať, alebo ju obmedziť. Schumpeter, naopak, moc definuje ako niečo, čo sa dá ovládať tým, že „ju zmeníme na predmet volebnej súťaže“ (Schumpeter, 1950: 39). Toto nás privádza práve k Schumpeterov(skej) definícii demokracie, ktorú definuje ako „inštitucionálne usporiadanie pre prijímanie politických rozhodnutí, v ktorom jednotlivci získavajú moc rozhodovať prostredníctvom prostriedkov súťaživého boja o hlasy voličov“ (tamtiež: 269). Podľa Andewega (2013: 100), práve táto definícia vyjadruje „dôležitosť opozície pre reprezentatívnu demokraciu“. Aj keď takáto operacionalizácia opozície viac či menej explicitne počíta so súťažou o hlasy voličov a teda existenciou politickej alternatívy, podľa môjho názoru nemožno v tomto s Andewegom v plnej miere súhlasiť.

V prvom rade, takáto definícia berie existenciu súťaže o hlasy voličov ako nutný predpoklad existencie demokracie, čo ale nemusí vždy platiť. Je, samozrejme, pravdou, že bez tejto súťaže reálne demokratický systém fungovať nemôže. Nazerajúc ale na túto definíciu

z opačnej strany, môže existovať režim, ktorý nie je plne demokratický aj napriek existencii politickej súťaže o hlasy voličov vo voľbách. Faktom ale je, že existenciu takýchto režimov priniesli viaceré vlny demokratickej tranzície v neskoršom období, než Schumpeter túto definíciu nakoncipoval. Hovoriac konkrétne, vhodným príkladom sú tzv. *volebné autokracie*, alebo *súťaživé autoritarizmy* (Siaroff, 2009). V praxi totiž platí, že férovosť parlamentných volieb v takýchto režimoch je buď do istej miery obmedzená, alebo tak eliminovaná, že opozícia reálne nemá možnosť vo voľbách zvíťaziť.¹⁷ Rozhodne jasnejším je koncept súťaživých autoritarizmov, ktorý relatívne detailne konceptualizujú Levitzky a Way (2010). Podľa nich ide o režimy, v ktorých existujú demokratické inštitúcie ako primárny spôsob získavania moci, avšak tí, ktorí ňou disponujú, zneužívajú štát a získavajú tak významnú výhodu oproti opozícii. Tieto režimy sú podľa nich súťaživé, nie však férové.¹⁸

Na základe vyššie stručne zhrnutých argumentov nie je podľa môjho názoru dôvod pochybovať o tom, že minimalistická, procedurálna definícia demokracie „z dielne“ Schumpetera nie je dostačujúcou a väčšina moderných definícií dnešných demokracií široko presahuje jej minimalistické chápanie a to bez ohľadu na to, či na kvalitu demokracie nazeráme cez práva občanov, alebo práva politickej opozície. Práve sa na ďalšie definície demokracie a ich operovanie s úlohou parlamentnej opozície v demokratických systémoch zameriam v nasledujúcej časti.

3.3 Opozícia v pluralistických teóriách demokracie

Korene pluralistických koncepcií demokracie siahajú k dielu Tocquevilla (Connolly, 2008), ktorý predstavil pluralistickú teóriu na základe skúmania americkej spoločnosti v 19. storočí. Aj keď niektoré jeho predpoklady dnes neplatia, operoval s viacerými faktormi dôležitými pre existenciu pluralistického politického systému v akomkoľvek čase, akými sú

¹⁷ Linz a Stepan (in Diamond, 2002) nazývajú tieto režimy ako semi-demokratické a charakterizujú ich ako režimy, kde je efektívna moc volených úradníkov limitovaná, alebo kde je stranická súťaž obmedzená, alebo kde je voľnosť a férovosť volieb ohrozená, v čoho dôsledku sa výsledky volieb, aj napriek tomu, že sú súťaživé, stále značne odlišujú od reálnych preferencií verejnosti. Diamond (2002) rozlišuje aj volebné demokracie a súťaživé autoritarizmy. Podľa môjho názoru sú však línie rozlišujúce tieto tri typy hybridných režimov v praxi do značnej miery rozmazané. Možno ale povedať, že deliacu líniu medzi volebnými demokraciami a volebnými autokraciami tvorí miera férovosti, súťaživosti, inkluzívnosti a zmysluplnosti volieb a teda čím viac sú tieto princípy dodržané, tým skôr môžeme hovoriť o volebnej demokracii, pričom charakter politickej súťaže ešte ale nespĺňa všetky charakteristiky zastupiteľskej demokracie.

¹⁸ Voľby v týchto krajinách nie sú férové, tzn. štátne inštitúcie sú široko zneužívané vládnucimi stranami pre dosahovanie ich cieľov; držiteľia moci sú systematicky zvýhodňovaní na úkor opozície; schopnosť opozície organizovať sa a súťažiť vo voľbách je značne sťažená – je im obmedzovaný prístup k médiám či finančným zdrojom.

všeobecné volebné právo, súťaž politických strán, či nezávislé súdnictvo. Za elementárnu podmienku fungovania takéhoto systému pritom považoval zahrnutie širokých mas do politiky (Connolly, 2008).¹⁹ Dnes pluralistická teória operuje ako s ideálom s takým systémom, ktorý predstavuje rovnováhou moci medzi rôznymi ekonomickými, náboženskými, etnickými a geografickými zoskupeniami. Každá z týchto skupín má mať svoj hlas pri prijímaní pre spoločnosť záväzných rozhodnutí, pričom podliehajú vzájomnej kontrole.

Dnes možno pluralistickú teóriu rozdeliť na dva podtypy – *teóriu arény* a *teóriu arbitra*. S druhou operujú predovšetkým ekonómovia a sociológovia, podľa ktorých sú hlavné skupiny v spoločnosti zahrnuté do procesu tvorby rovnováhy, ktorý prebieha predovšetkým mimo vlády. Vláda potom pôsobí skôr ako *arbiter*, ktorý nastavuje pravidlá na riešenie konfliktov a nastoľuje rovnováhu v prípade, že jedna skupina zájde „príliš ďaleko“ (Connolly, 2008). Z nášho pohľadu však za relevantnejšiu možno považovať skôr teóriu arény, ktorej zrejme najpresnejšiu interpretáciu priniesol už vyššie spomenutý Robert Dahl. Do popredia dáva súťaživý stranický systém, ktorý je pre udržanie pluralistického systému kľúčový (Dahl, 1956). Ako hovorí, politické strany sa neustále snažia o získanie podpory dôležitých sociálnych skupín, v čoho dôsledku v politickom systéme pôsobí široké spektrum menších, ktorých preferencie musia byť lídrami brané do úvahy pri prijímaní politických rozhodnutí. Parlamentná opozícia potom reprezentuje menšinu občanov, ktorí hája rôzne záujmy, postoje, či orientácie odlišné od tých reprezentovaných vládou. Boj o účasť na vláde je teda do istej miery práve súťažou konkrétnych skupín obyvateľstva, ktoré volia svojich reprezentantov na základe svojich ideologických preferencií, náboženskej, etnickej, regionálnej či inej príslušnosti, alebo iných preferencií a záujmov agregovaných tými-ktorými skupinami. Pochopiteľne, takto koncipovaná teória nie je aplikovateľná len na opozíciu v parlamente, ale aj na akúkoľvek inú formu opozície. Faktom totiž je, že niektoré, predovšetkým viac marginálne záujmy sú reprezentované najmä mimo parlamentu, vo forme sociálnych hnutí, či nátlakových skupín. Za zdôraznenia hodnú však považujem Dahlovu myšlienku o tom, že politické strany nielenže reprezentujú široké spektrum rôznych skupín obyvateľstva, ale že vláda reprezentujúca

¹⁹ Pri opise základných premís pluralistickej teórie demokracie je určite potrebné vrátiť sa aj k jej koreňom v teóriách Bentleyho a Trumana zo začiatku 20. storočia (Svensson, 1995). Bentley bol prvým teoretikom, ktorý tvrdil, že všetky politické javy sú javy skupinové a naformuloval *teóriu skupín*, podľa ktorej sú postoje, názory a záujmy jednotlivcov formované ich príslušnosťou ku konkrétnym skupinám (Bentley in Svensson, 1995). Kým táto Bentleyho teória sa zameriava na vplyv príslušnosti ku skupine na jednotlivca, Trumanova *spoločenská teória* naopak popisuje vplyv existencie takýchto skupín na spoločnosť ako celok. Autor chápe politiku ako konflikt medzi viacerými skupinami, avšak ide o konflikty v rámci istých hraníc a, v neposlednom rade, tieto konflikty „majú väčšinou za následok celkovú rovnováhu politického systému a spoločnosti ako takej“ (Truman in Svensson, 1995: 158). Práve z tejto premisy vychádza pluralistická teória demokracie.

väčšinové záujmy musí brať pri prijímaní rozhodnutí do úvahy preferencie menšín. Práve takto by sa dalo opísať ideálne fungovanie parlamentnej demokracie, najmä z pohľadu (parlamentnej) opozície.

Ako bolo uvedené vyššie, práve pluralistická teória demokracie tvorí teoretický základ pre teórie opozície a opisovanie jej úlohy v demokracii. Faktom však zostáva, že niektoré premisy tejto teórie nie sú v plnej zhode s praxou. Hovoriac konkrétne, v dnešných parlamentných demokraciách je skôr nedosiahnuteľným ideálom než bežnou praxou zohľadňovanie názorov, preferencií a postojov opozície zo strany vlády. Naopak, typickým je nízka miera zahrnutia opozície do prijímania rozhodnutí či obmedzená miera jej vplyvu na výstupy legislatívneho procesu, či už kvôli nízkej miere úspešnosti prijímania legislatívnych návrhov z dielne opozície, alebo kvôli nezohľadňovaniu názorov opozície pri prerokovávaní konkrétnych návrhov zákonov či iných noriem, alebo pri prijímaní iných rozhodnutí (pozri napr. Chovancová, 2014). Okrem nezohľadňovania záujmov menšín, ktorá reálne sú reprezentované v parlamente netreba opomínať ani fakt, že veľa názorov či záujmov je reprezentovaných buď minimálne alebo dokonca vôbec, čo môže byť efektom volebného systému, na úrovni občanov to zas môže byť dôsledkom neschopnosti konkrétnych občanov formulovať a agregovať svoje záujmy, alebo toho, že ak jednotlivec disponuje skupinou záujmov, môže preferovať formuláciu a agregáciu len jedného z nich.

3.4 Liberálna teória demokracie a vnímanie demokracie dnes

Ďalšou z demokratických teórií, ktorá je de facto ústrednou teóriou demokracie i dnes je bez pochyby liberálna teória demokracie. Teórie liberálnej demokracie nie sú úplne jednotné a vo vnímaní niektorých aspektov demokracie sa značne líšia. Všetci teoretici liberálnej demokracie sa ale zhodnú na tom, že liberálna demokracia je nevyhnutne založená na reprezentácii občanov cez volebné procedúry, ktoré po všetkých formálnych stránkach spĺňajú kritérium demokratickosti, nevyhnutnou súčasťou liberálnej demokracie je tiež štátna ochrana politických a sociálnych slobôd občanov, ako aj ich súkromia, do ktorého štát nezasahuje. Za zásadné považujú liberálne demokratické teórie taktiež pluralizmus a politický individualizmus (Cunningham, 2002). Okrem týchto spoločných znakov sa však teoretici liberálnej demokracie líšia vo viacerých bodoch, napríklad vnímaní úlohy štátu, či v zastávaní ochrany pozitívnych, resp. negatívnych slobôd.

Čo sa týka teórií demokracie v ostatných rokoch, tie sú, podľa môjho názoru totožné s definíciou liberálnej demokracie, no precizované a dopĺňané na základe praxe. V rámci nej tiež zohľadňujú existenciu a fungovanie parlamentnej opozície. Schmitter a Karl (1991: 106) pri definovaní podmienok pre fungujúcu demokraciu špecificky operujú s rešpektovaním parlamentnej opozície: „V demokracii musia reprezentanti aspoň formálne súhlasiť s tým, že tí, ktorí získajú väčšiu podporu vo voľbách alebo vplyv na politiku nebudú používať ich dočasnú nadradenosť na zabraňovanie porazeným prebrať úrad alebo nadobudnúť vplyv v budúcnosti a (...) porazení zas rešpektujú právo víťazov prijímať záväzné rozhodnutia“. Toto je však len jeden z mnohých predpokladov fungovania demokracie, ktorý títo autori uvádzajú popri aspektoch spomenutých vyššie. Faktom zostáva, že momentálne sa definície demokracie rozširujú do sfér, s ktorými autori ešte pred pár desiatkami rokov neoperovali a sústredia sa miesto už skôr definovaného rešpektovania práv a názorov tej časti občanov, ktorých zastupuje parlamentná opozícia skôr na iné aspekty. Do popredia sa pri definovaní demokracie dostáva rešpektovanie a zabezpečovanie ľudských a občianskych práv a ďalšie práva zaručujúce slobodný a bezpečný život jednotlivca.

3.5 Klesá parlamentná opozícia na dôležitosť?

Ako bolo vyššie jasne deklarované, podľa môjho názoru platí, že jednou z nevyhnutných súčastí fungujúcej demokracie je zaručenie takého priestoru parlamentnej opozícii, ktorý jej dovoľuje vykonávať všetky jej funkcie. V tejto súvislosti považujem za potrebné vysporiadať sa aj s argumentami o zanikaní parlamentnej opozície. Tie, ako bude nižšie zjavné, nie sú totožné s teóriou o úpadku parlamentov, preto sa s nimi práca vysporadúva separátne.

Hovoriac konkrétne, s týmito argumentami prichádzajú viacerí autori na čele s Kirchheimerom (1957), ktorý koncept o zanikaní opozície naformuloval už v 50.-tych rokoch minulého storočia. V prvom rade definoval tri typy opozície: klasickú politickú opozíciu, opozíciu princípov (ktorá je v opozícii proti systému) a do tretice opozíciu, ktorá stojí v opozícii predovšetkým ku kartelovým vládam (Kubát, 2010). Podľa neho platilo, že sociálno-politické zmeny v Európe po druhej svetovej vojne boli tak zásadné, že došlo k zanikaniu opozície princípov (najmä v dôsledku nástupu post-triednej spoločnosti, kedy došlo k útlmu klasických ideológií a rozvoju sociálneho štátu) a, naopak, k posilneniu tretieho typu opozície. Pravdou je, že toto je veľmi zjednodušený predpoklad, založený len na prípade Rakúska v obmedzenom

časovom rozsahu, bez ďalšieho potenciálu pre aplikovanie dnes, viac než polstoročie po jej aplikovaní a v štátoch bez výskytu kartelových vlád. Na druhú stranu, argumenty o zanikaní opozície neprestali byť formulované ani v neskorších obdobiach.

Podľa Andewega (2013: 99) platí, že konkrétne „demokratické funkcie opozície, prinášanie alternatívy a informovanie voličov, sa vzťahujú len na volebnú arénu“ a v parlamente tieto funkcie nie sú opozíciou plnené, nakoľko existuje hneď niekoľko situácií, v ktorých sa v praxi v parlamente rozmazáva hranica medzi vládou a opozíciou. Podľa neho ide o prípady, kedy opozičné strany podporujú v konkrétnej situácii vládu na ad hoc báze, ďalej o situáciu, kedy vzniká opozícia priamo vnútri vládnej koalície, čo dokonca môže rozdelené koalíčné tábory vzdialiť viac, ako je vláda vzdialená od opozície. Ďalej medzi takéto situácie spadá existencia menšinových vlád podporovaná časťou opozície, či už na ad hoc báze, alebo na základe implicitných či explicitných dohôd. Rovnako tu spadá situácia, kedy sa reálny antagonizmus vlády a opozície v skutočnosti odohráva v inej aréne ako v parlamente, čo môže nastať v prezidentských a semi-prezidentských systémoch. Na základe toho, že podľa neho takéto situácie nastávajú frekventovane autor argumentuje, že opozícia sa voči vláde vyhraňuje už takmer výhradne len pred voľbami a v rámci nich, kedy sa stavia antagonisticky k jej vládnutiu a politikám a snaží sa odlíšiť od vlády do takej miery, ktorá je dostatočná na to, aby oslovila voličov. Po vstupe do parlamentu sa však opozícia podľa neho nespráva voči vláde antagonisticky, naopak, často s ňou spolupracuje.

S touto argumentáciou nemožno podľa môjho názoru súhlasiť. Je pravdou, že situácie, ktoré Andeweg popísal, reálne nastávajú v parlamentoch rôznych krajín, nedá sa ale hovoriť o prevahe takýchto situácií nad existenciou klasických väčšinových vlád, voči ktorým zaujíma parlamentná opozícia viac či menej antagonistický postoj. A vôbec, ak by som sama mala argumentovať v prospech miznutia hraníc medzi koalíciou a opozíciou, zamerala by som sa skôr na všeobecné rozmazávanie ideologických hraníc medzi jednotlivými politickými stranami a ideologickými blokmi. Strany z rôznych častí volebného spektra neraz oslovujú voličov akcentovaním na podobné alebo identické témy, častá je tiež fragmentácia koalícií strán na menšie časti s veľmi podobnými programami, preferenciami aj elektorátom, no bez schopnosti konať koherentne. Okrem toho, viaceré politologické práce upozorňujú na zásadné oslabovanie väzieb voličov na politické strany a signifikantne stúpajúcu volatilitu voličov a to najmä medzi jednotlivými stranami, ale do istej miery aj medzi blokmi strán. Tento vývoj jasne naznačuje, že občania čoraz viac hlasujú pre konkrétnu stranu aj na základe iných kritérií ako

je ich ideologické vyhraňovanie sa voči iným stranám, a to napr. na základe ich predvolebnej kampane či konkrétneho lídra (pozri napr. Lane a Ersson, 1999; Dalton, 2002).

Ďalším argumentom je integrácia štátov do Európskej únie, ktorá spôsobuje špecifické posilňovanie vlád na úkor parlamentov v legislatívnom procese. Napriek tomu, že toto je nesporným faktom, antagonistický postoj parlamentnej opozície toto neeliminuje, naopak, môže ho posilniť, nakoľko vlády so silnejším mandátom v rámci legislatívneho procesu môžu s týmto postavením nakladať rôzne a teoreticky ho zneužívať voči parlamentnej menšine v podobe prijímania legislatívy bez širšieho parlamentného konsenzu. V tomto prípade tiež platí, že spolupráca s opozíciou nie je potrebná, nakoľko vláda istými kompetenciami v rámci predkladania a prijímania legislatívy môže disponovať (práve v súvislosti s prijímaním legislatívy priamo alebo nepriamo viazanej na legislatívu EÚ) posilneným postavením na základe svojho vládneho statusu, nie počtu mandátov²⁰.

Každopádne je podľa môjho názoru chybné tvrdiť, že opozícia v parlamente v demokracii neplní svoje funkcie a voči vláde sa vyhraňuje len alebo predovšetkým pred voľbami. Naopak, je to práve parlamentná aréna, ktorá dáva opozícii najväčší priestor na vykonávanie svojich funkcií. Kým vo volebnej aréne môže opozícia vystupovať ako alternatíva k aktuálnej vláde a informovať voličov o potenciálnych problematických stránkach aktuálnej vlády, viac zo svojich funkcií v tejto aréne plniť v podstate nemôže. Oproti tomu v parlamente môže opozícia vykonávať de facto všetky svoje funkcie a úlohy. Aj mimo volieb, pôsobiac v parlamente, totiž môže predstavovať alternatívu k aktuálnej vláde, nakoľko vyhraňovanie sa voči nej by nebolo efektívne, ak by prebiehalo len v krátkom, obmedzenom čase pred voľbami. Rovnako môže voličov informovať o konaní vlády, upozorňovať na problémy spojené s jej vládnutím, či poukazovať na jej aféry alebo kontroverzné kroky. Okrem toho, výhradne v parlamente opozícia plní, podľa môjho názoru, najdôležitejšiu funkciu- a síce kontrolnú. Predovšetkým môže podrobovať členov vlády parlamentným otázkam, interpeláciám, zapájať sa do diskusie o legislatívnych návrhoch, predkladať ich, či ovplyvňovať ich obsah pri ich prerokovávaní v parlamentných výboroch. Nemožno preto hovoriť o zmazávaní hraníc medzi vládou a opozíciou a rovnako podľa môjho názoru neplatí, že opozícia v parlamente neplní svoje funkcie. Naopak, pokiaľ má v demokracii opozícia na toto dostatočný priestor, je racionálnym predpokladom, že ho bude v čo najväčšej miere využívať. Toto ukázala

²⁰ Čoho príkladom sú uznesenia vlády.

i empirická analýza správania sa opozície v slovenskom parlamente (pozri Chovancová, 2014) a zároveň je elementárnou premisou tejto dizertačnej práce.

4. Stav empirického skúmania činnosti parlamentnej opozície v Európe

Ako je zo skorších častí práce evidentné, mnohí autori pokladajú existenciu parlamentnej opozície s dostatočnými právami za zásadnú zložku demokracie. Možno však povedať, že miere tejto dôležitosti nezodpovedá doterajšia miera jej skúmania úplne adekvátne. Toto však platí predovšetkým špecificky pre skúmanie parlamentnej opozície. Na druhú stranu, možno nájsť viaceré, predovšetkým komparatívne štúdie, ktoré sa zameriavajú na rôzne aspekty fungovania dynamiky vzťahov medzi vládou a parlamentom, ktoré so silou parlamentnej opozície úzko súvisia.

Hovoriac konkrétne, Andeweg, de Winter a Muller (2008) sa zameriavajú na parlamentnú opozíciu v post-konsociačných demokraciách v Rakúsku, Belgicku a Holandsku. Všetky tri tieto krajiny boli v skoršom období konsociačnými demokraciami, ktoré sa, mimo iného, vyznačovali existenciou tzv. širokých koalícií, ktoré do vládnutia zahŕňali reprezentantov všetkých relevantných segmentov spoločnosti, ktoré tvoria jej tzv. piliére. Ako však píše Otto Kirchheimer, „akákoľvek politická opozícia nevyhnutne zahŕňa istú formu súťaže“ (Andeweg, de Winter a Muller, 2008: 77). Akoale autori píše, opozícia bola v čase existencie konsociačných demokracií nerozsiahlou a z prevažnej väčšiny pozostávala z nepiliérových strán, tzn. tých, ktoré nereprezentujú hlavné segmenty spoločnosti. Extenzívnejšie formy parlamentnej opozície sa začali objavovať až počas procesu tzv. depilarizácie spoločnosti a postupného prechodu ku klasickej forme parlamentnej demokracie. Podľa autorov (tamtiež) v tomto období taktiež parlamentná opozícia začala do väčšej miery využívať svoje inštitucionálne možnosti.

Kaiser (2008) sa zas zamerail na parlamentnú opozíciu prevažne v mimoeurópskych Westminsterkých demokraciách – Veľkej Británii, Kanade, Austrálii a na Novom Zélande. Ako uvádza, v parlamentoch týchto krajín viac nepôsobia len dve silné strany, rovnako nie je samozrejmosťou ani existencia väčšinových vlád jednej strany. A do tretice, v týchto krajinách neplatilo ani to, že sa tieto vlády pravidelne alternujú pri moci – naopak, časté bolo dlhoročné vládnutie jednej strany. A všetky tieto okolnosti, pochopiteľne, majú vplyv na distribúciu moci medzi vládou a opozíciou. Autor upozorňuje, že sila opozície v týchto krajinách je taktiež podmienená tým, či pôsobí v jednokomorovom, alebo dvojkomorovom parlamente. Na

príklade bikamerálneho austrálskeho parlamentu ukazuje, že kým v jeho dolnej komore je opozícia inštitucionálne slabá, v Senáte jej členovia majú vplyv na charakter vládnych politík. Rovnako záleží na štátnom zriadení – špecifickým je podľa neho federalizmus, o ktorom tvrdí, že „federalizmus a opozícia sa navzájom posilňujú“ (Kaiser, 2008: 34).²¹ Ako tiež zhrňa, „politický vplyv opozičných strán nezávisí nutne od ich veľkosti v zmysle počtu kresiel, ale viac od kombinácie inštitucionálnych možností a politických pozícií voči iným stranám“ (Keiser, 2008: 35), čo považujem za zásadný aj z pohľadu skúmania vládno-opozičných vzťahov všeobecne.

Rozhodne zaujímavou a z pohľadu skúmanej problematiky zásadnou je práca Ludgera Helmsa 5 Spôsobov inštitucionalizácie politickej opozície (2004), v ktorej sa, skúmajúc rozvinuté západné demokracie, dopracováva k špecifikovaniu piatich druhov opozície²². Podobne komplexnou a z hľadiska nóva, ktoré prináša je zásadnou aj práca Michaela Kossa Vývoj práv parlamentných menšín v Západnej Európe (2011), v ktorej sa, cez analytickú optiku nového inštitucionalizmu, pozerá predovšetkým na vznik inštitucionalizovaných práv vlád, resp. parlamentných väčšín v krajinách západnej Európy. Christiansen a Daamgard (2008) sa zas v komparatívnej perspektíve zamerali na škandinávске krajiny a to, aké sú práva parlamentnej opozície v prípade existencie menšinových vlád, ktoré sú v škandinávskych krajinách de facto štandardom. Ako deklarujú, parlamentná opozícia je v tomto regióne preto v silnom postavení, nakoľko jej podpora je potrebná pre stabilné menšinové vládnutie. Podľa nich pritom platí, že takéto koalície pre podporu politik partikulárnej vlády nevznikajú v prevažnej miere na ad hoc báze, ale na základe dlhodobých paktov, ktoré bývajú spravidla inštitucionalizované a majú písomnú formu.

Zaujímavou štúdiou je tiež práca Andewega (1992), ktorý skúma vzťahy medzi vládou a parlamentom v Holandsku, pričom dochádza k záveru, že modely legislatívno-exekutívnych vzťahov v holandskom parlamente koexistujú a dopĺňajú sa. Podobnou, ale z hľadiska skúmaného času značne rozsiahlejšou, je Mullerova štúdia (1995) o legislatívno-exekutívnych vzťahoch v Rakúsku v období rokov 1945 – 1992, s primárnym zameraním na zmeny rokovacieho poriadku parlamentu, predovšetkým na dôvody a efekty týchto zmien. Katrin Steinack (2011) sa zas zamerala na opozíciu v interakciách poslaneckých klubov v regionálnom, Bavorskom parlamente. Prichádza k záveru, že vzorce správania (nielen)

²¹ Mimo iného platí, že ak strana zastáva opozičný status na federálnej úrovni, môže tvoriť vládu na úrovni regionálnej.

²² Ktoré boli priblížené už v kapitole 3.1.

opozičných poslancov v tomto legislatívnom orgáne nemôžu byť analyzované a vysvetľované len inštitucionálnym nastavením, ale skôr širšími faktormi, ktoré ich v tomto smere môžu ovplyvňovať- okrem príslušnosti ku konkrétnemu poslaneckému klubu je to aj socio-ekonomické zázemie individuálnych poslancov.

Existuje však aj niekoľko autorov, ktorí sa pri skúmaní parlamentnej opozície primárne, alebo súčasne zameriavajú na oblasť strednej a východnej Európy. Pettai a Madise (2006) sa zas zamerali na tri pobaltské štáty a vývoj v ich legislatívno-exekutívnych vzťahoch od nezávislosti po páde ZSSR do vstupu do EÚ. Ich hlavným argumentom je, že sú to predovšetkým ústavný a volebný systém, čo môže prispievať k sile parlamentu voči vláde, čo sa však mení, ak je exekutívam daná právomoc značne ovplyvňovať legislatívny proces. Helms (2008) sa zameriava na komparáciu parlamentnej opozície v „starých“ a nových demokraciách a to cez faktory, ktoré podľa neho ovplyvňujú silu opozície, akými sú stranický a volebný systém, pravidlá regulácie financovania politických strán a viaceré inštitucionálne možnosti opozície alokované v parlamente, ale aj mimo neho. Kopecký a Spirová (2008) skúmajú parlamentnú opozíciu v postkomunistických demokraciách a to cez optiku legislatívno-exekutívnych vzťahov, resp. ich Kingovu typológiu. Ako píšú, vplyv opozície na vládu spočíva predovšetkým v tom, že narúša stranickú dynamiku vlády. To, do akej miery tento vplyv uplatňuje závisí od jej formálnych možností a relatívnej sily opozície aj vlády (v zmysle veľkosti ich strán). Záverom ich analýzy je, že legislatívno-exekutívnym vzťahom dominuje medzistranický model vzťahov, nakoľko kohéznosť parlamentných strán je vysoká, čo vytvára prostredie, v ktorom je pre opozíciu náročné uplatniť svoj vplyv voči vláde. Z hľadiska regiónu je podobne zameraná aj práca Radoslawa Zubka (2011), ktorú v tomto smere možno označiť za zásadnú. Tá sa zameriava na negatívnu kontrolu opozičnej agendy zo strany vlády a legislatívno-exekutívne vzťahy v strednej a východnej Európe v rokoch 1997 – 2007, konkrétne na Slovensku, v Českej republike, v Maďarsku, Poľsku, Slovinsku a Estónsku. Jeho analytická optika sa zameriava striktne na možnosti, ktoré má vláda, ak chce negatívne ovplyvniť agendu, ktorú v parlamente nastoľuje opozícia, tzn. ak má záujem ju blokovať. Hneď v úvode práce uvádza, že tieto možnosti sú najviac oklieštené v krajinách, kde je fragmentovaný stranický systém, kam zaraďuje Estónsko a Slovensko. Ako tri hlavné typy faktorov determinujúcich mieru, do akej vládnuce väčšiny limitujú procedurálne práva opozičných strán zaraďuje nasledovné kategórie: historické podmienky, v ktorých boli nastolené podmienky kľúčové pre fungovanie parlamentu; stranickú súťaž (pretože čím je strana silnejšia, tým výhodnejšie má postavenie v parlamentných štruktúrach); vplyv exogénnych, typicky

ústavných inštitúcií, kam zaraďuje okrem ústavy napríklad aj rokovací poriadok parlamentu, či volebné zákony. K týmto faktorom tiež zaraďuje počet inštitucionálnych veto hráčov (akými sú druhá komora parlamentu, prezident, či mechanizmy priamej demokracie), nakoľko podľa neho platí, že čím viac ich je, tým má vláda menej priestoru pre negatívnu kontrolu agendy. Rozlišuje pritom štyri konkrétne fázy, kedy možno agendu blokovať – zaznamenanie predložených zákonov; ich zaradenie na program rokovania parlamentu; zaradenie do prvého čítania; posunutie návrhu do druhého a tretieho čítania parlamentnými výbormi. Ako Zubek popisuje, vo všetkých týchto štádiách existujú rôzne typy obmedzení, ktoré môžu aj na prvý pohľad elementárny proces, a síce zaradenie návrhu zákona do programu schôdze parlamentu, skomplikovať. Takýmito cestami je napríklad obmedzenie, že ak bol návrh zákona raz v parlamente odmietnutý, pol roka sa v ňom nemôže opäť predložiť (na Slovensku); možnosť parlamentu odmietnuť rokovať o akomkoľvek návrhu (Česká republika, Poľsko, Maďarsko). Platí tiež, že na Slovensku, v Poľsku, Maďarsku a Estónsku nie sú parlamentné výbory obmedzené v tom, ako dlho môžu návrh zákona posudzovať a teda môžu efektívne blokovať ďalšie rokovanie o ňom. Zubek (2011) zhrňa, že možnosti vlád pre negatívnu kontrolu agendy sú tým väčšie, čím je legislatívny proces vo vyššom štádiu. Závěry svojej analýzy zhrňa v kategorizácii skúmaných štátov na tie, v ktorých majú väčšinové vládnuce strany najväčšie možnosti na negatívnu kontrolu agendy (Maďarsko a Poľsko), tie s obmedzenejšími možnosťami (Česká republika, Estónsko pred rokom 2003 a Slovinsko) a tie, v ktorých majú vlády tieto možnosti najviac obmedzené (Slovensko a Estónsko po roku 2003).

Kopecký (2005) sa zas zameriava na inštitucionálne zmeny parlamentov v strednej a východnej Európe. Okrem role parlamentov v reprezentovaní občanov sa tiež zameriava na legislatívno-exekutívne vzťahy v týchto parlamentoch. V porovnaní týchto vzťahov so západnou Európou podľa neho v minulosti platilo, že to boli paradoxne parlamenty, kto mal v týchto vzťahoch väčšiu silu a to predovšetkým preto, lebo politické strany boli po páde komunizmu málo kohézne, čo sťažovalo vládnutie vládnych koalícií, časté tiež boli konflikty medzi dvoma zložkami exekutívy – vládou a prezidentom. Okrem toho, kvôli dedičstvu komunizmu neboli vlády schopné po jeho páde pôsobiť ako authority v politickom systéme. Toto sa však demokratickou tranzíciou zmenilo, nakoľko kohéznosť strán sa zvýšila, vlády sa stali disciplinovanejšími a centralizovanými. Autor však zastáva názor, že toto viedlo skôr k rovnováhe v legislatívno-exekutívnych vzťahoch, nie k prevahe exekutívy, nakoľko parlamenty sú stále dobre organizované a stále disponujú možnosťami kontroly exekutívy. Za zmienku určite stojí aj práca Zubka, Steckera a Goetza Efektívne parlamenty: Ako strany

a pravidlá formujú legislatívnu prediktabilitu (2009). Primárne sústredia na to, čo prispieva k tomu, aby bolo konanie parlamentných aktérov prediktabilné, vytyčujú konkrétne pravidlá, ktoré majú na túto problematiku zásadný vplyv: predkladanie návrhov zákonov (ktorí aktéri majú na toto právo a aké majú v tomto smere obmedzenia); zaradovanie pravidiel do programu schôdzi parlamentu (predovšetkým to, či musí byť prerokovaný každý návrh zákona); realizácia zmien v návrhoch zákonov (aké zmeny môžu byť realizované v návrhoch zákonov, ktoré už sú v legislatívnom procese); spájanie pravidiel (aké typy návrhov možno v legislatívnom procese spájať a za akých podmienok); pravidlá pri hlasovaní (miera disciplinovanosti parlamentných klubov, ale aj to, či je možné v parlamente spájať hlasovanie o návrhu zákona s hlasovaním o dôvere vláde alebo jej členovi). Ako konkrétne zhrňajú, zo skúmaných krajín len v Poľsku existuje kvantitatívne obmedzenie pre navrhovanie zákonov individuálnymi poslancami; zaradovanie návrhu zákona do programu parlamentnej schôdze je najliberálnejšie v Poľsku a najreštriktívnejšie v Maďarsku; možnosti pre zmeny a spájanie návrhov zákonov sú najliberálnejšie v Poľsku a naopak obmedzené v slovinskom a maďarskom parlamente.

Za skutočne prínosnú v tomto smere považujem publikáciu Michala Kubáta *Politická opozície v teorii a stredoevropské praxi* (2013). Je jedinou publikáciou v českom či slovenskom jazyku, ktorá sa zaoberá práve politickou opozíciou, ktorú nie úplne, avšak vo viacerých kontextoch stotožňuje s opozíciou parlamentnou. Táto publikácia prináša prehľad teoretických koncepcií politickej opozície v demokratických aj nedemokratických režimoch, ich typológií a definícií. Nezameriava sa len na opozíciu v podobe systémových politických strán – osobitnú kapitolu tiež venuje antisystémovej a extrémnej opozícii – a to tak v teórii, ako aj v stredoeurópskej praxi. Čo je ale podstatnejšie v kontexte zamerania tejto práce, okrem teoretického ukotvenia politickej opozície prináša autor aj prehľad jej inštitucionalizácie a praktického pôsobenia v Českej a Slovenskej republike, v Maďarsku a v Poľsku. Jeho zásadným prínosom je tiež vytvorenie vlastnej typológie politickej opozície v skúmanom regióne podľa jej politickej orientácie, ktorú zhrňa Tabuľka 2.

Pre každú z týchto kategórií Kubát prináša aj konkrétne príklady v podobe politických strán pôsobiacich v týchto krajinách. Prináša tiež prehľad vývoja pravidiel pre fungovanie politickej opozície v týchto štátoch a, čo je dôležité, pristavuje sa aj pri špecifikách pôsobenia politickej opozície, ktoré vidí v dvojstrannej opozícii, poslaneckých interpeláciách, parlamentných vyšetrovacích komisiách, vóte nedôvery a volebnom inžinierstve (tamtiež). **Dvojstranná opozícia** predstavuje opozíciu, ktorá je natoľko rozštiepená, že tvorí antagonistické bloky s odstredivými tendenciami – a práve tie bolo možné nájsť podľa autora

Tabuľka 2: Typológia politickej opozície podľa politickej orientácie strán a mechanizmu stranického systému (hrubým písmom je zvýraznený výskyt v strednej Európe). Zdroj: Kubát (2010).

		POLARIZACE					
		ano		slabá		ne	
		levice	pravice	levice	pravice	levice	pravice
FRAGMENTACE	ano	fragmentovaná a polarizovaná levicová politická opozície	fragmentovaná a polarizovaná pravicová politická opozície	fragmentovaná a slabé polarizovaná levicová politická opozície	fragmentovaná a slabé polarizovaná pravicová politická opozície	fragmentovaná a nepolarizovaná levicová politická opozície	fragmentovaná a nepolarizovaná pravicová politická opozície
	slabá	slabé fragmentovaná a polarizovaná levicová politická opozície	slabé fragmentovaná a polarizovaná pravicová politická opozície	slabé fragmentovaná a slabé polarizovaná levicová politická opozície	slabé fragmentovaná a slabé polarizovaná pravicová politická opozície	slabé fragmentovaná a nepolarizovaná levicová politická opozície	slabé fragmentovaná a nepolarizovaná pravicová politická opozície
	ne	nefragmentovaná a polarizovaná levicová politická opozície	nefragmentovaná a polarizovaná pravicová politická opozície	nefragmentovaná a slabé polarizovaná levicová politická opozície	nefragmentovaná a slabé polarizovaná pravicová politická opozície	nefragmentovaná a nepolarizovaná levicová politická opozície	nefragmentovaná a nepolarizovaná pravicová politická opozície

napríklad v ČR v rokoch 1992-1998, kedy takúto opozíciu tvorila antisystémová KSČM a SPR-RSČ. **Interpelácie** považuje autor za, v prípade týchto krajín, špecifické, nakoľko v regióne strednej a východnej Európy prestali podľa neho byť brané seriózne – na príklade viacerých českých strán ukazuje, že interpelácie sú často nástrojom obštrukcií alebo teatrálnych prejavov bez zmysluplného obsahu²³. Tvorba **vyšetrovacích komisií** ako ďalší potenciálne silný nástroj opozície pre kontrolu vlády tiež môže mať v tomto regióne podľa Kubáta rôzne podoby. Na príklade komisie vytvorenej v roku 2003 poľským Sejmom za účelom prešetrenia tzv. Riwynovej aféry ukazuje, že zriadenie takejto komisie môže signifikantne posilniť kontrolnú funkciu parlamentu v špecifickom kontexte. Autor je tiež presvedčený o tom, že ani **vótum nedôvery** neplní viac svoju zásadnú kontrolnú funkciu – v krajinách kde neexistuje konštruktívne vyslovenie nedôvery je vraj tento inštitút nadužívaný²⁴. No a v neposlednom rade autor neopomína ani **volebné inžinierstvo**, ktoré nie je zriedkavým ani v prípade stredoeurópskych krajín.

Gabriela Ilonszki (2008) sa zameriava na vývoj maďarského parlamentu a jeho pozície voči vláde v rokoch 1990 - 2002. Pri porovnaní tejto pozície a jej vývoja v jednotlivých volebných obdobiach dochádza autorka k neprekvapivému záveru, že sila parlamentu voči vláde bola postupne oslabená a to predovšetkým v prvom a druhom volebnom období, kedy boli menené inštitucionálne pravidlá v snahe vlád zabezpečiť si stabilitu vlastného vládnutia.

²³ To, či na základe dát možno s autorom v tomto súhlasiť je podrobne rozobrané v empirickej časti práce.

²⁴ Ako bude ukázané v empirickej časti práce, výsledky analýzy relevantných dát tento výrok nepotvrdzujú v plnej miere.

Podobne analyzuje Millard (2008) legislatívno-exekutívne vzťahy v poľskom parlamente, ktoré zasadzuje aj do kontextu komunistického dedičstva. Po páde komunizmu mala totiž podľa neho legislatíva signifikantný vplyv pri prijímaní ústavy a všeobecne boli vlády slabé a z hľadiska vládnutia neefektívne. Tak ako iní autori, aj Millard však popisuje neskorší zvrät v tomto vývoji – vďaka zastabilizovaniu stranického systému, efektívnejšie organizovaným a kohéznejším vládam, ale aj procesu europeizácie nabrala exekutíva na sile a stala sa, v porovnaní s legislatívou, silnejším hráčom. A práve na dôvody presunu ručičky váh v legislatívno-exekutívnych vzťahoch smerom k exekútíve sa vo svojom texte zameriava Kopecký (2005), ktorý ich komplexne zhrňa ako: zastabilizovanie politických strán a ich počtu, obmedzenia pre opustenie poslaneckého klubu strany alebo založenie nového, či prevaha vlády v parlamentných výboroch.

5. Operacionalizácia parlamentnej opozície a jej metodologické uchopenie

5.1 Operacionalizácia parlamentnej opozície

V teoretickej časti tejto práce som zhrnula všetky koncepty, s ktorými bude práca ďalej operovať a tiež som priniesla prehľad o tom, aký je stav skúmania parlamentnej opozície nielen v regióne strednej a východnej Európy, ale aj v západných demokraciách a v miere adekvátnej tomu, aby mal čitateľ reálny obraz o analytickom (ne)pokrytí prácou skúmaných tém. Práve vzhľadom na stav skúmania tejto problematiky v našom regióne mám zato, že komplexná komparatívna analýza všetkých inštitucionálnych možností parlamentnej opozície a ich reálneho využívania v Českej republike a na Slovensku by vhodne doplnila existujúcu literatúru. Pred samotným pristúpením k empirickej časti práce je ale potrebné operacionalizovať parlamentnú opozíciu. Pochopiteľne, predošlé časti práce priniesli podrobný prehľad existujúcej literatúry a teórií o parlamentnej opozícii, nebolo v nich však explicitne vytýčené, ktoré z týchto lísiacich sa definícií a operacionalizácií budú aplikované pre samotnú analýzu v rámci tejto práce. Parlamentnú opozíciu definujem ako **politické strany a jej jednotlivých členov, ktorí pôsobia v parlamente, ale nie sú členmi vlády**. Platí pritom, že parlamentná opozícia má svoje funkcie, ktoré som definovala už v Úvode. V ňom je rovnako zadefinovaný cieľ práce, jej prínos a výskumné otázky, preto miesto replikovania uvedeného textu ďalej prinesie výhradne metodologické uchopenie parlamentnej opozície.

5.2 Metodologické uchopenie parlamentnej opozície

Po operacionalizácii parlamentnej opozície je rovnako potrebné vymedziť to, akým spôsobom bude parlamentná opozícia, jej možnosti, reálna činnosť a pozícia vo vzťahu k vláde analyzovaná v ďalšej, empirickej časti práce. Z hľadiska metodologického vymedzenia je ale najskôr potrebné opäť uviesť, že predmetná analýza sa vzťahuje na prvých šesť ukončených volebných období skúmaných legislatívnych telies, tzn. na obdobie od júla 1992 (v prípade ČR), resp. decembra 1994 (v prípade SR) do augusta 2013²⁵ (v prípade ČR), resp. marca 2016 (v prípade SR). Z hľadiska časových jednotiek skúmané obdobie preto práca delí na jednotlivé volebné obdobia, nie nutne jednotlivé vlády. Existencia viacerých vlád v priebehu jedného volebného obdobia je však, pochopiteľne, v práci zohľadnená a pri určovaní vládneho, resp. opozičného statusu poslancov je vždy braný do úvahy ich status v čase, na aký sa vzťahovala ich konkrétna skúmaná činnosť (ako napr. predloženie návrhu zákona, interpelácia, podanie žiadosti na ústavný súd a podobne). Toto je brané do úvahy nielen na úrovni politických strán, ale rovnako na úrovni individuálnych poslancov, ktorí v priebehu volebného obdobia opustili svoj pôvodný poslanecký klub a stali sa poslancami nezávislými, prípadne sa stali členmi iných poslaneckých klubov. Rozlišovanie tohto statusu som vykonala aj v prípade existencie prechodných úradníckych a polo-úradníckych vlád. Pochopiteľne, ako bude v práci neskôr argumentované, vládny a opozičný status v tomto prípade nie je jasne rozlíšiteľný, čo platí predovšetkým o plne úradníckych vládoch. Napriek tomu, a aj vzhľadom na dĺžku reálneho vládnutia takýchto vlád, ktorá presiahla 20 mesiacov, bolo minimálne orientačné rozlíšenie statusu poslancov vykonané a to a) v prípade polo-úradníckych vlád na základe toho, či strana, ku ktorej konkrétny poslanec, resp. poslankyňa prislúchali nominovala členov vlády; alebo b) v prípade plne úradníckych vlád: na základe toho, či väčšina strany, ku ktorej poslanec alebo poslankyňa prislúchali, hlasovala v iniciačnom hlasovaní o dôvere vláde za, alebo proti.²⁶

Na základe faktorov, ktoré možno, podľa iných autorov, skúmať možnosti parlamentnej opozície opísaných v kapitole 3.1, som ich syntézou a posúdením ich relevancie nakoncipovala konkrétne metodologické uchopenie parlamentnej opozície a teda konkrétne faktory, ktoré budú skúmané v oboch krajinách počas celého skúmaného obdobia. Možno ich pritom rozdeliť na tri základné skupiny a tie na niekoľko podskupín, nasledovne:

²⁵ Takto ohraničuje šieste volebné obdobie samotná Poslanecká snemovňa ČR na svojej webovej stránke. Ukončenie tohto volebného obdobia je konkrétne určené dátumom rozpustenia Poslaneckej snemovne prezidentom 28.8.2013 po tom, ako Snemovňa prijala uznesenie o žiadosti prezidenta republiky o rozpustení Poslaneckej snemovne podľa čl. 35, ods. 2 Ústavy ČR.

²⁶ Špecificky, z pohľadu konkrétnych parlamentných strán bude tento status určený v kapitole 6.1.

1. základné inštitucionálne rámce s vplyvom na silu parlamentnej opozície

- a) charakter volebného systému
- b) charakter stranického systému
- c) inštitucionalizácia legislatívno-exekutívnych vzťahov v ústave

2. inštitucionálne možnosti parlamentnej opozície v rámci parlamentu

- a) vplyv opozície v rámci legislatívneho procesu: legislatívna iniciatíva a miera úspešnosti opozičných návrhov zákonov v legislatívnom procese
- b) vplyv na pravidlá regulujúce správanie v parlamente: zmeny rokovacieho poriadku
- c) hlasovanie o dôvere, resp. nedôvere vláde alebo jej členovi
- d) parlamentná hodina otázok
- e) interpelácie členov vlády
- f) obsadzovanie postov v parlamentných výboroch
- g) obsadzovanie postov v predsedníctve parlamentu
- h) možnosť zriaďovať vyšetrovacie komisie

3. inštitucionálne možnosti parlamentnej opozície mimo parlamentu

- a) možnosť podávať podnety na ústavný súd vo veci namietania nesúladu právnej normy s ústavou alebo inou nadradenou právnou normou
- b) referendum a iniciatíva

Všetky tieto možnosti budú v práci ďalej systematicky skúmané na základe analýzy dát o týchto činnostiach, ktoré sú bližšie špecifikované v ďalšej kapitole. Takto nakoncipovaná metodológia bude, pochopiteľne, špecificky prispôbena každej zo skúmaných krajín, nakoľko tieto možnosti a ich charakter sa v nich do istej miery mení, nie však do miery, aby tieto kategórie nemohli byť porovnávané. Keďže práve výber konkrétnych faktorov, ktoré budú v práci skúmané považujem, najmä z hľadiska rozsiahlosti tejto analýzy, za zásadný krok, je potrebné priniesť aspoň stručné argumenty pre tento výber.

Ak sa chceme zameriavať na možnosti parlamentných menšín, nemožno abstrahovať od základného inštitucionálneho rámca, ktorý má vplyv na celkovú silu parlamentných politických strán a na legislatívno-exekutívne vzťahy. Tým je **charakter stranického systému**, nie nutne v kategóriách klasických typológií stranického systému Blondela či Sartoriho, ale predovšetkým miery dostredivosti a odstredivosti parlamentnej súťaže medzi individuálnymi

politickými stranami, ideologickými blokmi či vládou a opozíciou. Na charakter stranického systému má do zásadnej miery vplyv aj **charakter volebného systému**, ktorý bude predstavený v úvode empirickej časti práce. Priblížené tiež budú najzásadnejšie zmeny volebných pravidiel, ku ktorým došlo počas skúmaného obdobia a ktoré mohli mať vplyv na zmeny v charaktere stranického systému či distribúciu síl medzi vládou a parlamentom.

Zásadnými sú ale predovšetkým konkrétne možnosti, ktorými disponujú individuálni poslanci parlamentu, a teda ich parlamentná opozícia môže aktívne využívať pre uplatnenie svojho vplyvu voči vláde. Jednou z týchto oblastí je legislatívny proces, na ktorého vstupy, priebeh, ale aj výstupy môže mať parlamentná opozícia vplyv prostredníctvom práva legislatívnej iniciatívy individuálnych poslancov, ale aj zastúpenia v parlamentných výboroch a ich vedení a v predsedníctve parlamentu. **Legislatívna iniciatíva individuálnych poslancov** podlieha rôznym, predovšetkým kvantitatívnym obmedzeniam, avšak v prípade oboch skúmaných krajín platí, že individuálni poslanci môžu predkladať návrhy zákonov. Považujem preto za potrebné skúmať nielen mieru predkladania návrhov zákonov opozičnými poslancami (aj v porovnaní s mierou predkladania návrhov zákonov vládou ako celkom alebo individuálnymi poslancami vládnych strán), ale aj **mieru úspešnosti** týchto návrhov **v legislatívnom procese**. Inými slovami, skúmaný bude percentuálny podiel prijatých návrhov zákonov predložených opozičnými poslancami z celkového počtu nimi predložených návrhov zákonov. Tento podiel bude tiež porovnávaný s takýmto podielom v prípade návrhov zákona predložených vládou a individuálnymi poslancami vládnych strán. Okrem toho, legislatívny proces je v skúmaných krajinách ovplyvňovaný aj činnosťou špecializovaných **parlamentných výborov**, ktoré sa vyjadrujú ku všetkým návrhom zákonov. Bude teda tiež skúmané ich zloženie v zmysle pomeru opozičných a vládnych poslancov s prihliadnutím aj na to, či post predsedu konkrétneho výboru zastáva vláda, alebo opozícia. Ich zloženie má totiž vplyv na výstupy ich činnosti pri posudzovaní návrhov zákonov a teda do istej miery aj na „osud“ konkrétneho návrhu zákona v legislatívnom procese. V každom volebnom období bude tiež vyhodnotená miera zastúpenia vlády a opozície **v predsedníctve parlamentu** (resp. jeho dolnej komory²⁷), a teda predovšetkým to, koľko podpredsedov je z radov opozičných strán, prípadne či opozícia zastávala post samotného predsedu parlamentu. Je to totiž predseda (a za určitých podmienok podpredseda) parlamentu, kto môže rozhodnúť o partikulárnych krokoch

²⁷ Ak je v práci ďalej uvádzaná kategória „parlament“, tá sa, v kontexte SR a ČR a zamerania tejto dizertačnej práce, vzťahuje na slovenský parlament a dolnú komoru českého parlamentu. Tento všeobecný výraz je využívaný v snahe nezaťažovať čitateľa frekventovaným menovaním oboch konkrétnych skúmaných legislatívnych telies.

pri rokovaní v parlamente bez hlasovania v pléne, pričom toto rozhodnutie teoreticky môže mať vplyv na diskusiu o konkrétnom návrhu zákona. Okrem toho, personálne zloženie predsedníctva parlamentu indikuje tiež celkový postoj vlády k opozícii, nakoľko prisúdenie takýchto postov opozícii je v oboch skúmaných krajinách dobrovoľné a neprináša vláde vo svojom konaní žiadne obmedzenia, čo tiež ale neznamená, že vláda vždy tento krok voči opozícii preukazuje automaticky.

Špecifickým a v kontexte subjektu skúmania tejto dizertačnej práce zásadným zákonom je **rokovací poriadok parlamentu**. Sieberer, Muller a Heller (2011: 950) ho definujú ako „súbor formálnych pravidiel, ktoré regulujú výkon politiky v parlamentnej aréne, vrátane vzťahov parlamentu s inými aktérmi“. Ten je tvorený a menený samotnými poslancami, zároveň však reguluje ich správanie a vplýva na priebeh a výsledky činností parlamentu. K ich zmene dochádza, ak sa rovnováha fungovania inštitúcií naruší a dochádza k inštitucionálnej adaptácii na túto zmenu. Rokovací poriadok má na Slovensku a v Českej republike charakter zákona a teda môže byť menený jednoduchou parlamentnou väčšinou. Racionálnym je teda predpoklad, že táto väčšina môže v prípade potreby meniť rokovací poriadok s cieľom obmedziť opozíciu, alebo zvýhodniť vlastnú pozíciu v špecifickej oblasti, čím sa zaoberala napríklad analýza troch vyššie spomenutých autorov v prípade rokovacích poriadkov parlamentu Rakúska, Nemecka a Švajčiarska, Mullerova separátna analýza zmien rokovacieho poriadku v Rakúsku (Muller, 1995), alebo moja skoršia analýza zmien rokovacieho poriadku Národnej rady SR (Chovancová, 2012). Časť tejto práce sa bude preto venovať najskôr všeobecnému ukotveniu legislatívno-exekutívnych vzťahov v ústave a následne predovšetkým zmenám rokovacieho poriadku parlamentu a ich efektu na vzťahy a distribúciu sily medzi vládou a opozíciou.

Za zásadnú možnosť opozície uplatňovať priamy vplyv na politiky, správanie ale eventuálne aj zloženie vlády možno jednoznačne označiť **hlasovanie o dôvere vláde, alebo jej členovi**. Toto je v skúmaných krajinách inštitucionalizované ako podmienka pre nástup novej vlády do funkcie, ale môže byť taktiež realizované na návrh poslancov či vlády samotnej. Jedna z kapitol empirickej časti práce preto priblíži, za akých podmienok môžu poslanci takéto hlasovanie podnietiť a tiež to, ako tento inštitút využívajú v praxi opoziční poslanci a členovia vlády a s akým výsledkom skončili takto realizované hlasovania. Toto je totiž jediný spôsob, ako môže parlamentná opozícia aktívne prispieť k ukončeniu vládnutia konkrétnej vlády alebo vplývať na jej personálne zloženie a z hľadiska miery kontroly vlády ho možno označiť za najsilnejšiu „zbraň“ v rukách parlamentnej opozície. Na druhú stranu, ak platí racionálny

predpoklad, že takéto hlasovanie nemôže byť úspešné pri existencii kohéznej vládnej väčšiny, nemožno predpokladať, že sa tento vplyv v praxi uplatňuje. Ako však ukáže empirická kapitola, v skúmaných krajinách možno nájsť vysoký počet prípadov takýchto hlasovaní.

Okrem spomenutých možností patria medzi štandardne používané aj **parlamentné otázky** a **interpelácie** členov vlády. Martin (2011) zdôrazňuje dôležitosť analýzy parlamentných otázok, nakoľko podľa neho je práve toto jednou z možností ako viac porozumieť preferenciám a správaniu individuálnych parlamentných aktérov a celkovej roli a funkcii moderných parlamentov. Ako zdôrazňuje Martin (2011), kým hlasovanie poslancov vo verejných hlasovaniach je často podmienené príslušnosťou ku konkrétnemu poslaneckému klubu, toto neplatí o kladení parlamentných otázok a preto poskytujú relevantnejší obraz o reálnych politických preferenciách poslancov. Okrem toho, podľa neho analýza kladenia parlamentných otázok nenastavuje zrkadlo len správaniu sa individuálnych poslancov, ale môže tiež potvrdiť či vyvrátiť teórie o slabosti parlamentov voči exekutíve. V neposlednom rade ale parlamentné otázky, rovnako ako interpelácie, poskytujú individuálnym poslancom detailnejšie informácie o činnosti vlády alebo jej členov a konkrétnych politikách a teda prispievajú k ich kontrole. To, do akej miery opozícia tieto nástroje využíva taktiež to, či tento nástroj využívajú i poslanci vládnych strán, bude taktiež priblížené v empirickej sekcii práce.

Je však potrebné zdôrazniť, že aj keď interpelácie a parlamentné otázky spadajú do rovnakej kategórie prostriedkov na kontrolu vlády parlamentom, nejde o identický inštitút. Parlamentné otázky sú inštitútom viac interaktívnym, pričom neposkytuje členom vlády (zásadný) priestor na prípravu pre odpovede na ne. Inými slovami, tému a obsah parlamentných otázok nie je vo väčšine krajín potrebné nahlasovať vopred, čo je aj dôvodom, prečo sú často predmetom iných než vysoko kvalifikovaných otázok, ktoré parlamentní aktéri, pokiaľ im je poskytnutá aj táto inštitucionálna možnosť, môžu podávať aj prostredníctvom interpelácií. Ako píše Kolář a kol. (2013), v prípade parlamentných otázok je potrebné, aby ich členovia vlády zodpovedali bezprostredne a teda sa nekladie taký dôraz na kvalifikovanosť ich odpovedí, ale skôr na schopnosť promptne poskytnúť svoje politické stanovisko ku konkrétnej téme, v spojitosti s čím sa často parlamentné otázky tešia väčšej obľube zo strany poslancov aj verejnosti a médií. Okrem toho, všeobecne neexistujú sankcie za nezodpovedanie parlamentných otázok, čo ich taktiež odlišuje od interpelácií. V ich prípade totiž, ak odpoveď na ne nie je poskytnutá, alebo s ňou interpelujúci neprejaví spokojnosť, môže byť ďalším postupom prerokovávanie danej veci v parlamente, alebo dokonca vyslovovanie dôvery vláde.

Poslednou z možností, ktorú môže opozícia v parlamente uplatňovať a vykonávať tak svoje kontrolné funkcie je právo zriaďovať **vyšetrovacie komisie**, ktoré je inštitucionalizované v Českej republike. V práci preto priblížim podmienky, za akých môžu tieto komisie vzniknúť, ale aj to, pri akých príležitostiach boli zriadené a aké bolo ich personálne zloženie z hľadiska pomeru vlády a opozície a aká bola ich životnosť naprieč volebnými obdobiami.²⁸

Politická opozícia môže za istých okolností uplatňovať svoj vplyv aj mimo parlamentu, a to cez **referendovú iniciatívu a podnety na ústavný súd** vo veci namietania súladu zákonnej normy prijatej parlamentom s ústavou alebo inými nadradenými zákonnými normami. Slovensko a Česká republika sa práve v týchto možnostiach značne odlišujú a poskytujú opozičným poslancom rozdielny „manévrovací priestor“. Hovoriac konkrétne, kým v Slovenskej republike je inštitucionálne zakotvené referendum, ktorého výsledky môžu mať priamy vplyv na legislatívny proces²⁹, takáto inštitucionalizácia referenda v Českej republike zatiaľ absentuje.³⁰

Čo sa týka iniciovania žiadostí o preskúmanie kompatibility partikulárnej právnej normy s ústavou, resp. nej nadradenými právnymi normami smerovaných na **ústavný súd**, tento inštitút existuje a je využívaný v oboch skúmaných krajinách. Pokiaľ je takejto žiadosti³¹ vyhovené a ústavný súd potvrdí nekompatibilitu s ústavou, príp. inými nadradenými právnymi normami, účinnosť zákona je pozastavená, resp. je zákon vyhlásený za protiústavný. A preto, aj napriek tomu, že hovoríme o externom subjekte, rozhodne nemožno hovoriť, že jeho vplyv na výstupy legislatívneho procesu je nízky. Práve naopak, jeho externý charakter okrem nezávislosti od legislatívno-exekutívnych vzťahov v parlamente dáva tiež legitimitu jeho rozhodnutiam, ktoré musí rešpektovať celý parlament, ale tiež poskytuje vyrovnaný priestor vláde i opozícii – a to tak v rámci možností predkladať žiadosti o preskúmanie, ako aj argumentovaní o subjekte konkrétnej žiadosti. Zo svojej podstaty má toto inštitucionálne právo poslancov potenciál ovplyvňovať politické konflikty, aj keď je ústavný súd externým, v princípe apolitickým aktérom. Ako píše Kopeček a Petrov (2016), špecificky v prípade

²⁸ Práca sa však nezaobrá činnosťou a výstupmi činnosti týchto komisií, tzn. analyzuje ich kvantitatívne, nie kvalitatívne.

²⁹ Podľa čl. 93, ods. 2 Ústavy SR môžu občania SR v referende rozhodovať, okrem ústavného zákona o vstupe do štátneho zväzku a vystúpení z tohto zväzku, aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu. Podľa 8, ods. 2 Ústavy SR výsledok referenda vyhlasuje Národná rada SR rovnako ako zákon.

³⁰ O čom viac pojednávajú špecifické podkapitoly empirickej časti práce.

³¹ Ide o všeobecné, operatívne pomenovanie akýchkoľvek typov sťažností, resp. žiadostí, prostredníctvom ktorých sa môžu individuálni poslanci, resp. skupina poslancov obracať na ústavný súd konkrétnej krajiny vo veci namietania nesúladu právnej normy s ústavou, resp. inou nadradenou právnou normou. Neskôr budú, v empirickej časti práce, tieto inštitúty exaktne pomenované.

strednej a východnej Európy platí, že čím väčšie je napätie medzi politickými silami, tým vyššia je pravdepodobnosť, že sa oponenti obrátia na ústavný súd, aby napadli politické rozhodnutia svojich parlamentných súperov. V osobitných kapitolách empirickej časti práce preto priblížim aj to, ako intenzívne sa opoziční poslanci obracali na ústavný súd a s akou úspešnosťou. Rovnako bude zodpovedaná otázka, či sa opoziční poslanci obracali na ústavný súd viac ako poslanci vládnych strán.

Vyššie spomenuté faktory možno rozlíšiť nielen podľa toho, či sú inštitucionálne, vnútroparlamentné, alebo mimoparlamentné. Vzhľadom na ich zameranie ich taktiež možno rozdeliť do štyroch separátnych kategórií, ktoré znázorňuje Tabuľka 3. K inštitucionálnym faktorom možno okrem stranického systému, volebného systému a inštitucionalizácie legislatívno-exekutívnych vzťahov v ústave zaradiť aj zmeny rokovacieho poriadku parlamentu. Mimo parlamentu aj v rámci neho potom možno identifikovať skupinu kompetencií s priamym vplyvom na legislatívny proces, a to predovšetkým právo legislatívnej iniciatívy, mieru zastúpenia vlády a opozície vo výboroch, ale aj referendumú iniciatívu a tiež možnosť iniciovať podania na ústavný súd vo veci preskúmania súladu zákonnej normy s ústavou. Nemenej podstatné kontrolné funkcie zas môže parlamentná opozícia plniť v rámci parlamentu buď prostredníctvom predkladania interpelácií a parlamentných otázok, alebo prostredníctvom hlasovania o dôvere, ale predovšetkým o nedôvere vláde alebo jej konkrétnemu členovi. Parlamentná opozícia tiež disponuje kompetenciami, ktoré sú, vzhľadom na svoj charakter de facto výlučne reprezentatívne – nimi sú zastúpenie opozície a vlády v rámci predsedníctva v parlamente a tiež v predsedníctve jednotlivých parlamentných výborov.

Okrem delenia všetkých skúmaných možností parlamentnej opozície na základe funkcií, ktoré opozícia prostredníctvom nich môže plniť, považujem za nevyhnutné zohľadniť ich reálnu váhu v kontexte uplatňovania vplyvu voči vláde. Pri ich skúmaní totiž nemožno opomínať, že pri efektívnom využívaní jednotlivých možností opozícia nemusí svoj vplyv uplatňovať v rovnakej miere. Na základe toho som sa, pre exaktnejší spôsob analýzy v rámci tejto práce rozhodla všetky skúmané aspekty metodologicky rozdeliť na šesť horizontálnych a tri vertikálne kategórie, ktoré zohľadňujú relatívnu váhu jednotlivých faktorov tak, ako je uvedené v Tabuľke 4. Číslice v stĺpcoch označujú len počet jednotlivých faktorov v rámci troch kategórií, číslice v riadkoch jednoduchým spôsobom rozlišujú relatívnu váhu týchto faktorov. Toto elementárne odstupňovanie umožňuje jednoduchú komparáciu využívania týchto možností v rámci jednej krajiny v čase, ale predovšetkým komparáciu medzi jednotlivými

krajinami. Je ale na mieste zdôrazniť, že takýto postup nepovažujem za separátnu metódu a nenárokujem si na jej exaktnosť. Naopak, ide o sekundárnu stránku analýzy dát

Tabuľka 3: Prehľad inštitucionálnych možností parlamentnej opozície rozlíšených na základe ich charakteru a výskytu v parlamente, resp. mimo parlamentu. Zdroj: autorka.

	Vnútri parlamentu				Mimo parlamentu		
Všeobecné inštitucionálne faktory	zmeny rokovacieho poriadku				volebný systém	stranícky systém	ústavná inštitucionalizácia
Kompetencie s vplyvom na legislatívny proces	legislatívna iniciatíva		zastúpenie vo výboroch		referendová iniciatíva		podnety na ústavný súd
Kontrolné funkcie	Interpelácie	parlament. Otázky	hlasovanie o nedôvere	vyšet. komisie			
Reprezentatívne funkcie	funkcie vo vedení (predsedníctve) parlamentu		predsedníctvo vo výboroch				

špecifikovanej vyššie, ktorej hlavným cieľom je poukázať aj na rozdielnu váhu týchto faktorov, ktorá bude v jednotlivých podkapitolách venovaných ich skúmaniu evidentná. Na druhú stranu, takéto stupňovanie pripúšťa, pochopiteľne, istú mieru subjektivity, preto považujem za potrebné exaktnejšie špecifikovať a argumentačne ukotviť dve najdôležitejšie kritériá takéhoto delenia, tzn. využívanie existujúcej inštitucionálnej možnosti opozíciou a váhu tejto možnosti na škále od slabých kompetencií po tie silné.

Využívaním týchto možností sa rozumie dokázateľné opakované využitie predmetnej možnosti opozíciou v miere, ktorá nie je, vzhľadom na celkové využívanie predmetnej možnosti inými aktérmi, zanedbateľnou. Relatívna váha týchto možností začína slabými možnosťami, ktoré predstavujú reprezentatívne funkcie vo vedení parlamentu a parlamentných výborov. V oboch prípadoch osoba na poste predsedu, resp. podpredsedu parlamentu či predsedu parlamentného výboru má možnosť do istej zasiahnúť do priebehu rokovania parlamentu či jeho výboru, nie však ovplyvniť jeho celkový priebeh alebo dokonca jeho výsledky, nakoľko na to je potrebné schválenie prítomnou väčšinou členov parlamentu, resp. jeho výboru. Stredne silné kompetencie majú, vzhľadom na svoj efekt, vyššiu váhu v rámci kontrolných a legislatívnych funkcií parlamentnej opozície. Sú nimi kontrola (členov) vlády

v podobe predkladania interpelácií a parlamentných otázok, ďalej tiež miera zastúpenia opozície vo výboroch, referendumová iniciatíva a kompetencia obracať sa s už prijatou legislatívou na ústavný súd vo veci kontroly jej nesúladu s ústavou. Pre všetky tieto faktory platí, že neplnia len reprezentatívnu funkciu, ale zároveň prostredníctvom nich nemožno

Tabuľka 4: Inštitucionálne možnosti parlamentnej opozície zoradené do troch vertikálnych kategórií na základe ich relatívnej sily, rozlíšené na možnosti vyskytujúce sa vnútri, resp. mimo parlamentu. Zdroj: autorka.

	Vnútri parlamentu			Mimo parlamentu		
	1	2	3	4	5	6
<u>silné</u> kompe tencie	3	zmeny rokovacieho poriadku	legislatívna iniciatíva	hlasovanie o (ne)dôvere vláde		
<u>stredné</u> kompe tencie	2	Interpelácie	parlamentné otázky	zastúpenie vo výboroch	referendumová iniciatíva	podnety na ústavný súd ústavná inštitucional izácia
<u>slabé</u> kompe tencie	1	vedenie parlamentu	predsedníctvo vo výboroch			

dosiahnuť kontrolu vlády do takej miery, aby bola ovplyvnená jej ďalšia existencia, resp. priamo ovplyvniť výsledky legislatívneho procesu alebo všeobecné inštitucionálne pravidlá regulujúce chod parlamentu. Z tohto dôvodu sú zaradené do strednej kategórie, kým medzi najsilnejšie kompetencie opozície je zaradená práve legislatívna iniciatíva, zmeny rokovacieho poriadku parlamentu a tiež hlasovanie o dôvere alebo nedôvere vláde alebo jej členovi nakoľko, ako bolo uvedené, práve tieto sú reálnymi možnosťami priamo ovplyvniť výstupy tvorby legislatívy (ako hlavnej činnosti parlamentu) a personálne zloženie, resp. dĺžku vládnutia vlády (čo je kontrolnou a zároveň najzásadnejšou funkciou parlamentnej opozície), príp. všeobecné inštitucionálne rámce fungovania parlamentného telesa.

Ako bolo uvedené vyššie, tieto úrovne budú zohľadnené pri nasledujúcej analýze inštitucionálnych možností parlamentnej opozície. Rozlišovanie týchto úrovní prehĺbi komparatívny aspekt analýzy, ktorý bude zhrnutý v separátnej komparatívnej kapitole v jednej zo záverečných častí práce. Jej primárnym cieľom však zostáva každú z týchto možností sledovať tiež separátne a popísať vývoj jej využívania v čase.

Čo sa týka skúmaných dát, z podrobného popisu toho, ktoré možnosti parlamentnej opozície sú skúmané je čitateľovi s najväčšou pravdepodobnosťou jasné, aké dáta boli zozbierané a podrobené analýze. Všetky v práci využívané dáta sú voľne dostupné online na webových stránkach parlamentov jednotlivých skúmaných krajín, na stránkach ústavných súdov, zbierok zákonov a štatistických úradov. Ide o nasledovné dáta: ústavy oboch štátov; volebné zákony do Národnej rady a Poslaneckej snemovne a všetky ich novelizácie; štatistické údaje o výsledkoch volieb do oboch skúmaných zákonodarných subjektov uskutočnených v skúmanom období; zákony o rokovacích poriadkoch Národnej rady SR a Poslaneckej snemovne ČR a všetky ich novelizácie; všetky návrhy zákonov predložené v skúmaných volebných obdobiach (tie prijaté aj neprijaté parlamentom); vybrané predložené parlamentné otázky; ústne interpelácie; odpovede na ústne interpelácie, ktoré neboli predkladateľom vyhodnotené ako uspokojivé (v prípade ČR); záznamy o zložení predsedníctva Národnej rady a Poslaneckej snemovne; záznamy o zložení parlamentných výborov a komisií; podania na ústavný súd, ktorým bolo vyhovené (čiastočne alebo v plnej miere) a boli podané členmi parlamentu; podania na ústavný súd, predložené inými ako parlamentnými aktérmi, ktorým bolo vyhovené a ktoré mali vplyv na činnosť parlamentu; referendumové iniciatívy predložené poslancami NR SR. V takmer všetkých kategóriách boli skúmané všetky dostupné dáta v rámci svojej kategórie, výnimkou sú len parlamentné otázky a interpelácie, pre ktoré platí, že v každom volebnom období bola vyberaná, vzhľadom na veľkosť vzorky, každá desiatá predložená otázka a interpelácia, čo bude bližšie špecifikované v konkrétnych kapitolách zaoberajúcich sa interpeláciami v SR a ČR. Čo sa týka legislatívneho procesu platí, že analyzované boli všetky zverejnené podané návrhy zákonov predložené individuálnymi poslancami alebo skupinou poslancov Národnej rady SR a Poslaneckej snemovne ČR, pričom analyzovaný bol každý dostupný návrh zákona, ktorého legislatívny proces nebol definitívne ukončený. V prípade návrhov zákonov, ktoré boli podané skupinou poslancov za vládne aj opozičné poslanecké kluby, tie sú označované ako návrhy zmiešané. Návrh bol posúdený ako zmiešaný, ak aspoň 10% jeho navrhovateľov malo iný status, ako väčšina jeho navrhovateľov. Inými slovami, ak návrh zákona predložili prevažne poslanci vládnych strán, pokiaľ sa k nim pridal jeden či dvaja opoziční poslanci (a vice versa) tvoriaci menej ako 10% navrhovateľov, tento návrh nebol posúdený ako zmiešaný, nakoľko ide o minimálne prekrytie a skôr ho možno identifikovať ako individuálny odklon poslanca od svojho poslaneckého klubu v súvislosti s konkrétnou agendou, ktorej sa legislatívny návrh dotýkal, než ako reálne spojenie vlády a opozície pri predkladaní legislatívy. Toto kritérium bolo uplatnené aj pri analýze žiadostí o posúdenie legislatívy predloženej ústavnému súdu.

Čo sa týka charakteru analýzy, všetky dáta boli primárne analyzované kvantitatívne, v konkrétnych prípadoch bola následne vykonaná obsahová analýza, čo platí o: relevantných sekciách ústav štátov, prijatých zmenách rokovacieho poriadku parlamentov, podaniach na ústavný súd a referendumných iniciatívach. V prípade priebehu referendum vzniknutých na základe takýchto iniciatív tiež boli analyzované sekundárne zdroje pojednávajúce o ich priebehu a efektoch. V rámci realizovania každej obsahovej analýzy boli relevantné dokumenty kódované na základe obsahujúcich informácií do vysokého množstva separátnych tematických kategórií, tie boli následne syntetizované do niekoľkých širších kategórií obsahujúcich vzájomne súvisiace podkategórie a kódovacie schémy boli následne prevedené do vyhodnotenia analýzy tak, ako bude uvedené v príslušných podkapitolách. Čo sa týka kvantitatívnej analýzy, všetky dáta boli kódované v zmysle toho, k akej politickej strane ich predkladateľ prislúchal a tiež na základe príslušnosti k opozícii, vláde, resp. vládnym stranám (strane), príp. spoločnej skupine poslancov vládných a opozičných strán. Predmetné dáta mimo tých vyššie spomenutých neboli analyzované kvalitatívne. Ďalšie špecifické informácie o dostupnosti dát pre jednotlivé krajiny, ktorých dostupnosť sa líšila, resp. o ich analyzovaní, budú uvedené v sekciách venovaných konkrétnym krajinám.

Čo sa týka zdrojov, všeobecne možno povedať, že cieľom práce bolo v čo najväčšej miere čerpať z primárnych zdrojov a to aj v prípade, ak existovali ich sekundárne alternatívy v podobe spracovania konkrétnej skupiny dát inými autormi. Sekundárne zdroje sú však v empirickej kapitole taktiež využívané, v najväčšej miere však v častiach, ktorých cieľom je predstaviť čitateľovi širší kontext a primárne dáta zasadiť do súvislostí s inými udalosťami či vzorcami správania, ktoré mohli súvisieť s javom, ktorý je popisovaný. Okrem ilustrovania širšieho kontextu je snahou práce tiež, v kapitolách venujúcich sa zásadnejším javom a poznatkom, pokúsiť sa o prednesenie vlastných interpretácií daného javu, pričom som sa snažila neopomínať citácie textov iných autorov vzťahujúcich sa na tieto vysvetlenia, pokiaľ také existovali.

6. Empirická časť - komparácia inštitucionálnych možností parlamentnej opozície na Slovensku a v Českej republike

V nasledujúcej časti pristúpim k systematickej analýze v práci skôr uvedených faktorov na základe relevantných dát. Čo sa týka štruktúry tejto rozsiahlej časti práce, rozhodla som sa rozdeliť ju do troch blokov a separátne analyzovať všetky vyššie vymenované aspekty pre obe krajiny samostatne. Ako bolo už skôr argumentované, dôvodom pre takéto, de facto vertikálne štruktúrované tejto dizertačnej práce je predovšetkým to, že takéto prezentovanie výsledkov analýzy považujem za systematickejšie a prehľadnejšie, aj z dôvodu dĺžky skúmaného obdobia. Pochopiteľne, takýmto spôsobom je možné priniesť taktiež analýzu vývoja využívania jednotlivých práv parlamentnej opozície v rámci jednej krajiny v čase, bez čoho by táto dizertačná práca postrádala jeden zo svojich zásadných rozmerov. Komparatívna analýza však je v práci taktiež obsiahnutá a to v treťom bloku tejto sekcie práce, konkrétne v kapitole 7.3. V prvom rade je však v úvode empirickej časti práce podľa môjho názoru potrebné priniesť kapitolu, ktorá čitateľa zoznámí s jednotlivými vládnymi a opozičnými stranami, ktoré v parlamentných telesách oboch krajín pôsobili v skúmaných obdobiach a tiež, a to predovšetkým, zoznámí čitateľa s členením volebných období tak, ako s nimi operuje táto práca.³²

6.1 Predstavenie slovenských a českých vlád v jednotlivých volebných obdobiach

Ešte pred pristúpením k predstaveniu analýz jednotlivých inštitucionálnych možností parlamentnej opozície považujem za potrebné predstaviť jednotlivé volebné obdobia, ktoré táto dizertačná práca analyzuje a na ktoré je v nej opakovane odkazované. Je pritom nutné (ešte raz) zdôrazniť, že jedno volebné obdobie je časovou jednotkou analýzy a vychádza z toho, ako jeho dĺžku definuje Národná rada SR a Poslanecká snemovňa ČR, vrátane počiatočného bodu ich počítania, v čoho dôsledku nedochádza k ich úplnému prekrytiu napriek tomu, že u oboch krajín pracuje práca s prvými šiestimi volebnými obdobiami. Všetky zásadné informácie o jednotlivých obdobiach, ich vládach a opozičných stranách predstavuje Tabuľka 5. Čitateľa zoznamuje aj s tým, akým počtom mandátov disponovali vládne strany, resp. vládne koalície a stručne tiež predstavuje dôvod ukončenia vládnutia tej-ktorej vlády. Táto kapitola však tieto

³² Toto považujem za zásadné, nakoľko v jednotlivých kapitolách a podkapitolách často skratkovito popisujem volebné obdobia len podľa ich poradového čísla (napr. tretie volebné obdobie Národnej rady SR), bez opakovaného popisu konkrétneho časového vymedzenia týchto období, alebo uvádzania, ktorá vláda, resp. vlády v tomto volebnom období vládli na Slovensku, či v Českej republike.

vlády a strany, ktoré im stáli v opozícii, predstavuje len veľmi stručne, nakoľko okrem predmetnej tabuľky bude o jednotlivých vládach v špecifických kontextoch pojednávané vo viacerých kapitolách práce, napr. v kapitolách o volebných systémoch a počtoch parlamentných strán v jednotlivých volebných obdobiach, alebo kapitolách o hlasovaní o dôvere a nedôvere vláde a podobne. A v tejto súvislosti sú tie vlády, ktoré sú v práci neskôr rozobrané detailnejšie než iné, z dôvodu ich konkrétneho správania majúceho vplyv na distribúciu sily medzi vládou a opozíciou (alebo z iných dôvodov), rozoberané v tejto kapitole menej rozsiahlo ostatné.

Za prvé volebné obdobie je v Českej republike považované obdobie rokov 1992-1996, tzn. vládnutie vlády Václava Klauza, ktorá sa vlády ujala v čase ešte pred vznikom samostatnej ČR. Český parlament vtedy obsahoval najvyšší počet strán vôbec, nakoľko ich bolo deväť. Václav Klaus zo štyroch z nich vyformoval stredo-pravú vládu ODS, ODA, KDU-ČSL a strany KDS, malej Kresťansko-demokratickej strany, ktorá sa v marci 1996 formálne zlúčila s ODS (Havlík, 2011). Celkovo v tejto konštelácii hrala prím Klausova strana, ako aj Klaus samotný – ten „uplatňoval razantný prístup a jednoznačne určoval líniu jednania kabinetu“ (Kopeček, 2010: 151). Na druhú stranu, čo sa týka vzťahu prvej Klausovej vlády s opozíciou, nemožno ho hodnotiť ako vyslovene konfliktný. Naopak, v situácii kedy sa intenzívne rokovalo medzi Slovenskom a Českom o podmienkach rozdelenia Československa sa Klaus ako hlavný reprezentant Česka v týchto jednaniach snažil nájsť širší konsenzus a podporu pre svoje konanie naprieč Snemovňou, napríklad prostredníctvom viacerých formátov rokovania s ňou (Kopeček, 2010)³³. A menej konfliktný charakter vzťahu existoval aj recipročne – aj nevládne parlamentné strany do istej miery rešpektovali vládu, resp. jej predsedu, z dôvodu jeho razantnej pozície vo vyjednávaniach so Slovenskom, s čím sa stotožnila značná časť politického spektra (Havlík, 2011). Klausovej vláde sa podarilo vládnuť celé volebné obdobie, čo je, ako bude neskôr demonštrované, v histórii samostatnej Českej republiky skôr výnimkou. Ako píše Wintr (2010), pohodlná väčšina, ktorou vláda disponovala, sa dokonca v priebehu volebného obdobia zvýšila a zo 106 hlasov postupne vláda disponovala 112-timi. Kvantita je však len jednou stránkou mince, nakoľko nemožno konštatovať, že by táto vláda vládla vyslovene „hladko“. Naopak, bola to napríklad ODA, ktorá deklarovala možné opustenie vlády

³³ Je však nutné podotknúť, že toto sa nevzťahovalo na každú opozičnú stranu – naopak, Klaus explicitne preukazoval snahu ostrakizovať KSČM a SPR-RSČ z dôvodu ich nedemokratického charakteru, čo sa prejavilo aj pri konštituovaní predsedníctva v Českej národnej rade v lete 1992. S tým vyjadrili ostrý nesúhlas iné opozičné strany – ČSSD a LSU, avšak bezvýsledne (Kopeček, 2010).

už v čase demontáže Československa, pokiaľ by mandáty v novo-konštituovanom Senáte automaticky pripadli bývalým federálnym poslancom tak, ako to predstavoval jeden z návrhov (Kopeček, 2010). Krátko na to sa podobne vyjadrili aj ľudovci z KDU-ČSL. V koalícii však existovali aj iné typy napätia – spomenutá ODA, mimo iného, požadovala celkovú „zmenu štýlu koalíciej spolupráce a potlačenia dominantného postavenia ODS“ (Pšeja, 2005: 125), samotná strana sa tiež potýkala s viacerými kauzami, ktoré „negatívne ovplyvnili funkčnosť celej koalície“ do konca volebného obdobia (tamtiež: 126). A práve v dôsledku týchto udalostí sa Klausova ODS pragmaticky rozhodla jednať aj s opozíciou a zaistiť si hlasovaciu väčšinu aj v prípade potenciálneho opustenia koalície jedným z koalíčných partnerov. A to sa Klausovcom podarilo v prípade poslancov okolo poslanca Hirša, ktorí opustili klub LSU a ktorí následne hlasovali často v súlade s vládou, čo Klaus dokonca označil ako „vzorovú lojalitu“ (Kopeček, 2010). Aj neskoršie počínanie vlády sprevádzali viaceré sporné body, akými bola predovšetkým otázka cirkevných reštitúcií, reforma centralizácie štátu alebo inštitucionálne konštituovanie Senátu (tamtiež), avšak Klausovi sa podarilo doviest' vládu do konca volebného obdobia v roku 1996.

Prvým volebným obdobím Národnej rady Slovenskej republiky je obdobie rokov 1994-1998, počas ktorého vládla, pokiaľ počítame aj obdobia pred vznikom samostatnej Slovenskej republiky, tretia vláda Vladimíra Mečiara. Tú nie je možné jasne definovať na pravo-ľavej osi, nakoľko okrem centristickej HZDS na vláde participovala pravicová Slovenská národná strana, ale tiež Združenie robotníkov Slovenska, ktoré je zo svojej podstaty ľavicovým politickým subjektom (Gyarfášová a Mesežnikov (ed.), 2004). Viac ako ideologický charakter tejto vlády je však dôležitý charakter jej vládnutia – obdobie mečiarizmu predstavuje komplikované obdobie demokratickej tranzície Slovenska, ktorú Mečiarova vláda de facto blokovala, nakoľko zamedzovala vláde práva a autoritárske prvky vládnutia boli prítomné v jej spravovaní štátu, interakciách s parlamentnou opozíciou, ale aj v interakciách Vladimíra Mečiara s členmi vládnych strán, čo bolo evidentné napríklad (a predovšetkým) pri kauze Gaulieder, ktorému bol odňatý poslanecký mandát proti jeho vôli po tom, ako z vlastnej vôle opustil poslanecký klub HZDS v dôsledku nesúhlasu so spôsobom vládnutia HZDS (viď napr. Kopeček (ed.) 2006). Charakter narábania s právami parlamentnej opozície zas jasne ilustrovala už ustanovujúca schôdza Národnej rady. Postup Mečiarovej vlády v tomto období pri parlamentných postov zhrňa Siváková (1999: 201), keď píše, že „v súvislosti s predchádzajúcimi politickými skúsenosťami poslanci HZDS s pomocou poslancov SNS a ZRS presadili pri konštituovaní orgánov národnej rady na ustanovujúcej schôdzi princíp väčšinového zastúpenia.“ Pochopiteľne, na toto doplácali práve

opozičné strany Spoločná voľba, KDH, DEÚS a Maďarská koalícia. Koniec-koncov, toto bude bližšie ilustrované v nasledujúcich častiach práce, ktoré poukazujú na to, že parlamentná opozícia v tomto období neobsadila ani jednu pozíciu podpredsedu parlamentu, spomedzi všetkých parlamentných výborov nepredsedala žiadnemu a hlasovacou väčšinou disponovala len v jednom z nich, čo je v porovnaní s ostatnými volebnými obdobiami slovenského parlamentu neštandardný pomer.

Politické pomery krajiny, ale aj celkové fungovanie parlamentu v tomto volebnom období boli ovplyvnené konaním vládnej koalície, ktoré sa, popri obmedzovaní parlamentnej opozície, vyznačovalo kontroverznými reformami a politickými kauzami. Na základe tohto sa stranický systém polarizoval pozdĺž línie deliacej (nielen) politické strany na pro-mečiarovské a anti-mečiarovské (Belko, 2003). Tá signifikantne nabrala na sile pred voľbami 1998, kedy sa na tejto línii profilovali takmer všetky relevantné kandidujúce strany. Tento antagonizmus skupín v parlamente v podstate zodpovedal deleniu na koalíciu a opozíciu, pričom tieto vzťahy možno označiť za značne konfliktné. Jedným z efektov, ktoré mal tento vývoj na stranický systém bola koncentrácia fragmentovanej parlamentnej opozície v snahe poskytnúť silnú alternatívu dovtedajšej vláde. Ku koncentrovaniu parlamentnej opozície ale značne prispela aj volebná reforma, ktorá mala za cieľ skomplikovať získavanie mandátov v parlamente volebným koalíciám³⁴. V roku 1996 vznikla tzv. Modrá koalícia, tvorená stranami KDH, DÚ a DS. V roku 1997 vznikla Slovenská demokratická koalícia (SDK), ktorá vznikla rozšírením Modrej koalície aj o ľavicové subjekty, Sociálno-demokratickú stranu Slovensku (SDSS) a Stranu zelených na Slovensku (SZS) (Kopeček, 2007). A práve SDK bude v ďalšom volebnom období stranou, ktorá bude skladať vládu, ktorá Slovensko odvráti od iliberálnych praktík a nasmeruje k integrácii do európskych štruktúr a NATO.

Druhé volebné obdobie bolo v Českej republike skrátené, v trvaní od júla 1996 do júna 1998, pričom v januári 1998 sa pristúpilo ku kreovaniu prechodnej polo-úradníckej vlády a k následným predčasným voľbám do Poslaneckej snemovne. Premiérom v druhom volebnom období sa opäť stal Václav Klaus, jeho niekdajšia koalícia však vo voľbách oproti prvému volebnému obdobiu stratila na mandátoch – disponovala len 99 mandátmi a teda najtesnejšou menšinou. Napriek tomu strany ODS, ODA a KDU-ČSL vytvorili stredo-pravú vládu, ktorá bola, na základe dohody o tolerancii s opozičnou ČSSD, tolerovaná touto stranou pri iniciačnom hlasovaní o dôvere vláde (Havlík, 2011). V Poslaneckej snemovni sa v tomto volebnom období celkovo ocitlo menej strán oproti prvému volebnému obdobiu – okrem troch koalíčných strán a ČSSD ako najväčšej opozičnej strany sa v opozícii ocitlo len KSČM a krajne

³⁴ Tá je v práci bližšie popísaná v kapitole 6.2.2 Charakter volebného systému a jeho vývoj.

pravícová republikánska strana SPR-RSČ. V toho dôsledku, ako konštatuje Kopeček (2010: 233), v porovnaní so zložením vlády v rokoch 1992-1996 „nikto neuvažoval o inej alternatíve, než boli dovtedajšie koalíčné strany.“ Takáto konštelácia dokonca vyhovovala aj ČSSD, nakoľko s ODS zdieľala neochotu spolupracovať na vláde so SPR-RSČ a KSČM, ODS a ČSSD zas jednohlasne odmietali spoločnú účasť vo vláde. Okrem toho, z ČSSD sa medzi časom stal relatívne silný hráč na poli parlamentných strán, avšak v roku 1996 ešte sama nedisponovala dostatočnými kapacitami na zastávanie exekutívnych rolí, čo prispievalo k tomu, že sa uspokojila s opozičným statusom (tamtiež). Ten však rozhodne nebol nezásadný, nakoľko pre menšinovú vládu Václava Klauza bola podpora ČSSD kľúčovou. Miloš Zeman bol ochotný vládu tolerovať, avšak za stanovených podmienok, z ktorých prvú ČSSD špecifikovala ako podiel na postoch v Snemovni, vrátane predsedníctva vo výboroch (viď kapitola 6.3.7) či možnosť zasahovať do personálneho zloženia vlády a obsahového znenia vládneho prehlásenia pri jej nástupe do funkcie (Havlík, 2011). Dohoda o tolerancii vlády sa však vzťahovala len na iniciačné hlasovanie o dôvere a nemala písomný ani inak inštitucionalizovaný či záväzný charakter. A takto konštituovaný vzťah vlády a opozície do veľkej miery vyhovoval ČSSD – jej líder Zeman využíval postavenie svojej strany na vyvíjanie tlaku voči vláde pri hlasovaniach, ale aj v snahe presadiť konkrétne politiky. S týmto však neboli stotožnení všetci členovia poslaneckého klubu ČSSD, čo nás privádza k ďalšiemu zásadnému bodu. Z hľadiska distribúcie sily medzi vládou a opozíciou je totiž viac ako potrebné spomenúť stranícky obrat poslanca Teplíka a tiež to, čo Kopeček (2010) nazýva „syndróm Wagner“. Obaja títo poslanci totiž nehlasovali v súlade s poslaneckým klubom ODS, čo sa ukázalo už pri schvaľovaní štátneho rozpočtu na rok 1997. Následne boli poslanci Teplík a Wagner vylúčení z poslaneckého klubu sociálnych demokratov kvôli porušovaniu straníckej disciplíny a volebného programu strany (Kopeček, 2010). Druhá vláda Václava Klauza tak už v marci 1997 nadobudla stý mandát, nakoľko poslanec Teplík sa relatívne rýchlo stal členom poslaneckého klubu ODS. Okrem toho, poslanec Wagner, ktorý po vylúčení z ČSSD zastával status nezávislého poslanca a na ad hoc báze podporoval vládu v konkrétnych hlasovaniach, čím nadobudol skutočne kľúčovú pozíciu v rámci rozloženia síl medzi vládou a opozíciou (Havlík, 2011).

Faktom teda je, že druhá Klausova vláda prišla v priebehu volebného obdobia o status menšinovej vlády, čo je proces väčšinou sa odohrávajúci opačným smerom, v dôsledku opustenia poslaneckého klubu alebo klubov vládnych strán individuálnymi poslancami. Na druhú stranu, vláda čelila vlastným problémom, ktoré súviseli predovšetkým s nejasnými

zdrojmi financovania strany ODS, ale aj ekonomickou recesiou, ktorá Českú republiku zastihla primárne v tomto volebnom období a odrazila sa aj na popularite druhej Klausovej vlády (Havlík, 2011). V dôsledku toho, v spojitosti s rastúcim tlakom zo strany iných (predovšetkým opozičných) politických strán i klesajúcej podpory verejnosti prebehla na jar 1997 čiastočná rekonštrukcia vlády – jedného svojho ministra vymenila KDU-ČSL, zmenili sa tiež traja ministri za ODS. Reálne ale došlo k príchodu len dvoch nových ministrov, čo relatívne ostro kontrastovalo s deklarovanou zásadnou rekonštrukciou vlády, ktorú predtým vláda avizovala (Kopeček, 2010). Okrem toho, ako sa ukázalo, „vládne presuny tak predstavovali len núdzové riešenia a nie nejaký premyslený zámer“ (tamtiež: 271). V dôsledku týchto udalostí tiež vláda iniciovala hlasovanie o dôvere vláde, ktorého priebeh možno nazvať pomerne kurióznym³⁵, avšak hlasovanie nakoniec ustála najtesnejšou väčšinou. Rozhodne to ale neznamenal zastabilizovanie vlády – pnutie v nej do zásadnej miery iniciovali Ľudovci, ktorí po tejto kríze na jar 1997 volali po odchode Klauza z premiérskeho kresla a prvý raz otvorene hovorili o Tošovskom ako možnom budúcom premiérovi. Okrem toho, silnejúci antagonistické postoje voči svojej pozícii pociťoval Klaus aj vo vnútri vlastnej strany (Hloušek a Kopeček, 2012), čo vyústilo napríklad do rezignácie Zieliencia na post podpredsedu vlády, podpredsedu ODS a ministra zahraničných vecí v októbri 1997. Tento relatívne nečakaný čin vyeskaloval napätie vo vládnej koalícii, predovšetkým zo strany KDU-ČSL a ODA, ale aj v rámci ODS samotnej (Kopeček, 2010). Po opätovnom vypuknutí aféry o údajnom tajnom účte a odhalení falošnej identity dvoch sponzorov strany udalosti vystupňovali členovia samotnej ODS Ruml a Pilip, ktorí (relatívne nečakane) 28.11.1997 verejne vyzvali Klauza k rezignácii napriek tomu, že ten sa v tejto dobe nachádzal na zahraničnej pracovnej ceste v Sarajeve. Len niekoľko hodín na to oznámili odchod z koalície Ľudovci, na druhý deň tak učinila aj ODA. V tesnej nadväznosti na to, ešte 29.11.1997, Klaus napokon rezignoval na post predsedu vlády, ktorá tým padla (Hloušek a Kopeček, 2012).

Nasledovali relatívne komplikované vyjednávania o tom, aký má byť charakter vlády, ktorá koalíciu mala nahradiť i o tom, ako zákonne doceliť konanie predčasných volieb. Výsledkom bolo konštituovanie Tošovského polo-úradníckej vlády, ktorá už pri svojom nástupe do funkcie mala časovo vymedzený mandát – vládla do júla 1998, kedy sa v Českej republike uskutočnili predčasné voľby do Poslaneckej snemovne. Aj fungovanie tejto vlády je v rámci tejto práce aj všeobecne, napríklad vo webových archívoch Poslaneckej snemovne,

³⁵ Vid' kapitola 6.3.5

zaradované do druhého volebného obdobia Poslaneckej snemovne ČR.³⁶ Posty v tejto vláde obsadili okrem nestraníkov nominanti KDU-ČSL, ODA aj ODS. Tieto strany preto možno označiť ako podporujúce vládu, kým ostatné za de facto opozičné. Pri tomto delení pre účely práce je tiež zohľadňované, že v priebehu tohto volebného obdobia založila časť poslancov ODS Úniu slobody (Kopeček, 2012).

Druhé volebné obdobie v Slovenskej republike prebiehalo viac stabilne a trvalo až do riadneho termínu konania ďalších parlamentných volieb. Po dôležitých parlamentných voľbách 1998 vládu vytváralo SDK, napriek volebnej výhre HZDS. Mikuláš Dzurinda ako nový premiér vystavoval koalíciu štyroch strán z oboch strán ideologického spektra – okrem SDK sa na nej podieľalo SOP, SMK a SDL³⁷, v opozícii sa okrem HZDS ako najsilnejšej politickej strany ocitla už len pravicová SNS (Mesežnikov, 1999). Po období mečiarizmu sa Dzurindovej vláde podarilo naštartovať dôležité procesy ekonomickej transformácie krajiny, konsolidácie demokracie a splnenia podmienok pre prijatie do Európskej únie a NATO, v súvislosti s čím je niekedy označovaná ako „vláda zmeny“. Je tiež podstatné podotknúť, že disponovala značným počtom mandátov, konkrétne trojpäťtinovou väčšinou, a teda išlo o tzv. nadmernú, širokú koalíciu. Toto však nebolo bezúčelné – vďaka ústavnej väčšine mandátov koalícia mala možnosť prijímať zmeny ústavy aj v súvislosti s korekciou zmien prijatých za vlády Vladimíra Mečiara (Kmeť, 2011)³⁸. Tejto koalícii sa, na rozdiel od druhej Dzurindovej vlády, podarilo vládnuť celé volebné obdobie, nie však za absencie interných problémov. Tie súviseli s ideologickou heterogenitou koalície a prejavovali sa napríklad v sociálno-demokratických otázkach či otázkach národnostných menšín (Mesežnikov, 2003), prevážila však preferencia strán pokračovať v spolupráci (Kmeť, 2011). Okrem toho došlo aj k zmenám v straníckom zložení koalície. V roku 2000 časť členov SDK založila SDKÚ³⁹, vznikol tiež separátny poslanecký klub KDH, ktoré sa do parlamentu dostalo v rámci koalície SDK (tamtiež). KDH sa na konci roka 2000 tiež formálne pripojilo k vládnej koalícii (tamtiež), čo na úrovni

³⁶ Čo sa týka jej charakteru a mandátu, tie sú viac popísané v kapitole 7.4.

³⁷ Reálne však na vláde participovalo až 10 separátnych subjektov, keďže SDK aj SMK vznikli ako účelové predvolebné koalície (Kmeť, 2011).

³⁸ Ale využila ju napríklad aj pri zavedení priamej voľby prezidenta republiky.

³⁹ SDKÚ založil Mikuláš Dzurinda po tom, ako odmietol vystúpiť z SDK, ktorá bola mienená ako predvolebná koalícia strán, ktoré sa mali v priebehu volebného obdobia opäť rozštiepiť na viaceré politické subjekty. Dzurinda a jej ďalší členovia ale túto dezintegráciu odmietli a vytvorili integrujúcu, jednotnú politickú stranu SDKÚ, neskôr, v roku 2006 po spojení s Demokratickou úniou premenovanú na SDKÚ-DS (Maťko a Homola et al., 2010).

politických strán znamená rozšírenie vládnej koalície, avšak fakticky bolo KDĽ jej súčasťou už v rámci koalície SDK.

S druhým volebným obdobím na Slovensku v rokoch 1998-2002 sa prekrývalo tretie volebné obdobie v Česku. Voľby do Poslaneckej snemovne v roku 1998 priniesli komplikovanú povolebnú situáciu, ktorá vyústila do kreovania prvej jednofarebnej a zároveň prvej ľavicovej vlády v samostatnej Českej republike, ktorá bola vládou menšinovou. Vláda ČSSD pod vedením Miloša Zemana bola, ako je všeobecne známe, inštitucionálne tolerovaná pravicovou stranou ODS prostredníctvom Opozičnej zmluvy⁴⁰, na ktorú neskôr v roku 2000 nadstavil Tolerančný patent (viď napr. Pšejja, 2005; Kopeček, 2010; Havlík, 2011; Kopeček, 2015). Toto volebné obdobie charakteristické špecifickým rozložením síl medzi vládou a opozíciou je samostatne popisované v kapitole 7.3.2.1.2, preto nie je potrebné sa jej venovať podrobnejšie už v tejto časti. Dôležitým však je, že v tomto období vládna ČSSD a opozičná ODS posilnili svoje postavenie nad rámec bežných vládno-opozičných vzťahov prostredníctvom vzájomnej dohody, v dôsledku čoho rozhodne nešlo o klasické tolerovanie menšinovej vlády, čo sa Tolerančným patentom rozšírilo do pseudo-koaličnej spolupráce.

Čo sa týka tretieho volebného obdobia na Slovensku v rokoch 1992-2006, premiérom sa stal opäť Mikuláš Dzurinda, jeho vláda však mala inú skladbu – okrem SDKÚ na nej participovala nová stredo-pravá strana ANO, kresťanskí demokrati z KDĽ a etnická strana SMK. Táto vláda disponovala väčšinou len o dva hlasy vyššou než bola nutná, tzn. obsadila 78 poslaneckých kresiel a teda bola minimálnou víťaznou koalíciou. V opozícii sa opäť ocitlo HZDS, taktiež prvýkrát kandidujúci Smer a Komunistická strana Slovenska, pre ktorú to bolo jediné volebné obdobie, kedy pôsobila v parlamente. Ako bude v práci aj neskôr detailnejšie popísané, napriek istej ideologickej prepojenosti táto vláda čelila problémom súvisiacim s jej relatívnou heterogénnosťou, nakoľko v sebe zoskupila, mimo iného, ANO ako liberálnu stranu a kresťanských demokratov, ktoré sa nezhodovali v mnohých otázkach týkajúcich sa deliacej línie cirkev-štát (Hloušek a Kopeček, 2008). Druhému Dzurindovmu kabinetu sa ekonomicky podarilo nadviazať na predošlú vládu, počas trvania tejto vlády tiež, v roku 2004, Slovensko vstúpilo do EÚ a NATO. Vládnym stranám SDKÚ a ANO sa však nevyhli korupčné škandály,

⁴⁰ Tento termín používam s veľkým začiatočným písmenom, bez úvodzoviek a taktiež ho neuvádzam ako „tzv. Opozičná zmluva“, nakoľko ho považujem za terminus technicus viažuci sa exkluzívne na tento zmluvný vzťah, pričom tento termín využívali aj niektorí aktéri, ktorí boli do jej uzavretia alebo dodržiavania priamo zainteresovaní, vrátane Václava Klauza a Miloša Zemana. Rovnakým spôsobom označujem aj Tolerančný patent.

v dôsledku čoho ich parlamentné kluby opustili viacerí poslanci⁴¹, čím koalícia prišla, ako vlastne jediný krát v skúmanom období na Slovensku, o parlamentnú väčšinu. V septembri 2005 vládu oficiálne opustilo ANO, avšak časť členov jeho poslaneckého klubu naďalej podporovala vládnu koalíciu a jej nominanti zostali členmi vlády (Kmeť, 2011). K väčšinovému statusu to však nestačilo – vláda naďalej vládla menšinovo, disponujúc 70 mandátmi (tamtiež). Zlom však nastal, keď sa KDH ako celok rozhodla opustiť vládnu koalíciu v dôsledku sporov o Zmluve o výhrade vo svedomí vo februári 2006. Na posty troch ministrov zo strany KDH boli nominovaní ich náhradníci, avšak oklieštená vláda, disponujúca len 52 hlasmi v parlamente súhlasila s vypísaním predčasných volieb (tamtiež). Tie sa uskutočnili v júni roku 2006, tzn. len zhruba tri mesiace pred potenciálnym riadnym termínom konania parlamentných volieb.

O štvrtom volebnom období českej Poslaneckej snemovne po voľbách v júni 2002 by sa dalo napísať naozaj značné penzum textu, nakoľko sa počas neho vystriedali tri separátne vlády s rovnakým zložením strán ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU, ideologicky zasahujúce stredolavú, centristickú, aj stredo-pravú časť straníckeho spektra, nechávajú v opozícii len dve strany – ODS a KSČM (Havlík, 2011). Všetky tieto vlády mali teda rovnaký stranícky pôdorys a identickú poslaneckú podporu v podobe najtesnejšej väčšiny 101 hlasov, čo poukazuje na charakter minimálnej víťaznej koalície. Jej predsedom sa stal Vladimír Špidla. Opäť raz platí, že vládnutie koalície sprevádzali vnútorné spory, v tomto prípade v rámci ČSSD samotnej, ale aj v súvislosti s pozíciou US-DEU, ktorá dočasne neprejavovala plnú konzistentnosť s vládou v hlasovaniach v Snemovni, nekonzistentnosť vlády sa tiež prejavila v absencii zhody na prezidentskom kandidátovi v roku 2003 (tamtiež). Špidlov kabinet ale vládol viac ako dva roky, kým sa premiér nerozhodol pre rezignáciu po voľbách do Európskeho parlamentu, kde jeho strana skončila až ako piata v poradí so ziskom menej než 9% hlasov (tamtiež). Špidlovým nástupcom v premiérskom kresle sa stal v auguste 2004 Stanislav Gross, ktorý však kabinet viedol podstatne kratšie, zhruba osem mesiacov, nakoľko na jar 2005 kvôli škandálu ohľadom nejasného financovania premiérovho bytu najskôr opustila koalíciu KDU-ČSL a následne premiér podal demisiu (iDNES.cz, 25.4.2005 [online]). Po relatívne komplikovaných vyjednávaniach vládu na rovnakom straníckom pôdoryse následne viedol Jiří Paroubek. Ani tej sa nevyhli interné problémy, v tomto prípade spočívajúce napr. v čoraz väčšej spolupráci ČSSD

⁴¹ Z SDKÚ sa odštiepila nová strana Slobodné fórum, ktoré napriek extenzívnemu vyjednávaniu odmietlo podporovať vládnu koalíciu (Kmeť, 2011).

a KSČM v legislatívnom procese, alternujúc spoluprácu vládnych strán v hlasovaní (Havlík, 2011). Napriek tomuto vláda vládla až do konca volebného obdobia v septembri 2006.

Chronologicky až dva mesiace pred koncom štvrtého volebného obdobia českej Snemovne začína štvrté volebné obdobie Národnej rady na Slovensku, opäť trvajúce celé štyri roky. Po prvý krát do premiérskeho kresla v septembri 2006 zasadol Robert Fico ako predseda strany Smer-SD, ktorý, po rôznych typoch koaličných vyjednávani, vytvoril vládu spolu s HZDS a SNS s 85 mandátmi, čím opäť vznikla koalícia strán, ktoré sú ideologicky rôznorodé a programovo situované na oboch stranách stranického spektra. Na druhú stranu, vládne strany našli zhodu v kritike mnohých politik a reforiem predošlých Dzurindových vlád (Kmet', 2011). Prvá vláda Roberta Fica ale dokázala vládnuť celé volebné obdobie a prekonať akékoľvek interné nezhody, čo nepochybne súviselo s tým, že HZDS a SNS boli, vzhľadom na výšku svojich volebných ziskov, spokojné s možnosťou zúčastňovať sa na vláde, výmenou za čo sa nestavali do zásadných konfliktov so Smerom-SD ako najsilnejšou a dominantnou stranou koalície. V opozícii v tomto volebnom období pôsobili tri strany – KDH, SKDÚ-DS a SMK.

Piate volebné obdobie prinieslo v prípade Česka aj Slovenska nestabilitu vlád. Po voľbách do Snemovne sa v septembri 2006 pokúsil vytvoriť vládu Mirek Topolánek, predseda ODS. Karty pritom neboli rozdane jednoducho, naopak, ľavicové a stredo-pravé strany získali spolu zhodne po 100 mandátov. Mirek Topolánek sa pokúsil o koalíciu vyjednávať s KDU-ČSL aj Stranou zelených, zvažovaná tiež bola ČSSD ako ďalšia koaličná strana (Havlík, 2011). Po tom ako nebola zrealizovaná žiadna dohoda tohto typu sa Topolánek rozhodol pre vytvorenie menšinovej vlády ODS, ktorá disponovala 81 mandátmi. Dostatočnú podporu Snemovne si však nezaistil a preto tejto vláde nebola vyslovená dôvera (Wintr, 2010). Nasledovali dlhé mesiace vyjednávani v druhej polovici roka 2007, čo vyústilo do vytvorenia koalície strán ODS, KDU-ČSL a Strany zelených, pričom v opozícii sa ocitlo ČSSD a KSČM. Platí však, že táto vláda disponovala spolu sto poslancami mandátmi, čo by jej na vyslovenie dôvery nestačilo. Dvaja poslanci, ktorí opustili klub ČSSD však opustili hlasovaciu sálu počas realizácie iniciačného hlasovania o dôvere vláde, čím znížili kvórum na vyslovenie dôvery, ktorá bola vyslovená presne sto hlasmi (tamtiež). Opäť platí, že táto vláda čelila viacerým interným problémom, ktoré ústili do straty viacerých jej poslancových mandátov. K odlivu poslancov došlo u strany ODS aj SZ (Hloušek a Kopeček, 2012), pnutie v koalícii spôsobovala aj korupčná kauza či rasistické prejavy predsedu KDU-ČSL Čuňka (Havlik, 2011). Všetky tri strany tiež zaznamenávali strety názorových prúdov medzi vlastnými poslancami, v čoho dôsledku klesala jednotnosť a akcieschopnosť vlády ako celku (Hloušek a Kopeček, 2012).

Ruku v ruku s týmto kráčala vehementná strana ČSSD vysloviť vláde nedôveru. Po viac ako dvoch rokoch vládnutia Topolánkovho kabinetu bolo jedno z týchto hlasovaní z pohľadu opozície úspešné – v marci 2009 bola vláde vyslovená nedôvera pomerom hlasov 101:96⁴² (tamtiež).

Ako je známe, v tomto období Česká republika predsedala Rade EÚ, čo znásobovalo urgentnosť potreby postavenia novej vlády. Z viacerých možných scenárov bola vybratá možnosť vytvorenia dočasnej úradníckej vlády Jana Fischera, ktorá nastúpila do funkcie ešte v marci 2009 a napriek pôvodnému časovo obmedzenému mandátu a zhode parlamentných strán na konaní predčasných volieb nakoniec vládla do konca volebného obdobia v júli 2010.⁴³ Táto vláda bola vládou plne úradníckou⁴⁴, preto delenie na strany podporujúce vládu a tie de facto opozičné nie je identifikovateľné na základe ich nominácií vo vláde. Platí ale, že v iniciačnom hlasovaní o dôvere vláde podporili kluby ODS, ČSSD a Strany zelených (psp.cz), ktoré možno považovať za vládu podporujúce. Na druhú stranu, kým časť klubu KDU-ČSL vládu podporila, jeho väčšina hlasovala proti, rovnako ako KSČM (tamtiež), preto tieto strany môžeme označovať ako strany s minimálne čiastočne opozičným statusom. Je však potrebné zdôrazniť, že tieto strany nenapĺňajú všetky charakteristiky opozície a toto delenie je výlučne orientačné.

A bol to práve parlament, kto v Slovenskej republike v piatom volebnom období svojím hlasovaním taktiež povalil vládu. Tú po parlamentných voľbách, ktoré sa konali v marci 2010 vytvorili stredo-pravé strany na čele s premiérkou SDKÚ-DS Ivetou Radičovou. SDKÚ-DS vtedy vytvorilo vládu so stranou Most-Híd, liberálnou SaS a kresťanskými demokratmi z KDĽ, čo vládu svojím charakterom priblížilo k druhej vláde Mikuláša Dzurindu. S ňou ju spájala nezanedbateľná ideologická prepojenosť strán, avšak rovnako aj vypuklosť viacerých konfliktných línií, ktorá rezultovala do viacerých typov sporov medzi koalíčnými partnermi. O problémových aspektoch vládnutia tejto koalície viac pojednáva kapitola zameraná na hlasovanie o dôvere vláde, ale aj kapitola, ktorá bližšie rozoberá novelizácie rokovacieho poriadku slovenského parlamentu, preto nie je potrebné rozoberať viac než dva roky vládnutia tejto vlády do detailov. Čo sa týka opozičných strán, tie v tomto volebnom období tvoril Smer-SD a SNS, kolegovia z vlády v predošlom volebnom období. Nebola to však opozícia, kto by zapríčinil ukončenie pôsobenia tejto vlády – po viacerých situáciách, kedy sa vládne strany

⁴² Vid' kapitola 6.3.5.

⁴³ Toto bolo dôsledkom účinnosti výroku Ústavného súdu ČR, ktorý označil ústavný zákon o predčasných voľbách ako protiústavný.

⁴⁴ O tejto vláde a jej mandáte viac pojednáva kapitola 7.4.

nevedeli zhodnúť na konzistentnom hlasovaní⁴⁵ sa premiérka Radičová rozhodla spojiť hlasovanie o navýšení Európskeho stabilizačného mechanizmu s hlasovaním o dôvere vláde, nakoľko vládna strana SaS deklarovala svoju principiálnu neochotu hlasovať za tak, ako ostatné vládne strany. Prijatie navýšenia tohto mechanizmu však bolo premiérkou považované za zásadný a potrebný krok. V inkriminovanom hlasovaní v apríli 2012 nebola vláde vyslovená dôvera, nakoľko strana SaS, v súlade s deklaroványm, nehlasovala za, v čoho dôsledku boli vyhlásené predčasné parlamentné voľby (Chovancová, 2014).

Šieste volebné obdobie Poslaneckej snemovne ČR opäť neprinieslo stabilnú vládu vládncu celé volebné obdobie. I keď víťazom parlamentných volieb sa stala ČSSD, nebola schopná zostaviť vládu a prezident Klaus zostavením vlády rovno poveril Petra Nečase. Jeho vláda, ktorá bola vytvorená po týchto voľbách, spojila do vládnej koalície strany ODS, TOP 09 a Veci verejné, neskôr (do značnej miery) transformovanú na LIDEM. Išlo o stredo-pravú vládu, ktorá, už priam netypicky na české pomery, disponovala pohodlnou väčšinou 118 poslancov, čo eliminovalo potenciálne problémy súvisiace so zabezpečením podpory v parlamente. Na druhú stranu, ide o ďalší prípad, kedy vládu položili problémy jej vlastných strán. Tie prvé prišli už koncom roka 2010, v súvislosti s korupčnou kauzou ministra životného prostredia za ODS Drobila (Havlík, 2011), ktorý bol následne vymenený. V prvých mesiacoch roka 2011 zas vyvstala kauza nejasného financovania poslancov za stranu Veci verejné, v nadväznosti na čo bola rekonštruovaná vláda, v čoho dôsledku táto strana prišla o jedno z ministerských kresiel (Lidovky.cz, 19.4.2011 [online]). K zmenám vo vláde došlo aj na jeseň 2011 a to z viacerých dôvodov, vrátane korupčných káuz jednotlivých ministrov; následne aj po odštiepení značnej časti poslancov od Vecí verejných⁴⁶. Kľúčovým je však zásadná kauza, na ktorú doplatila premiérova ODS a de facto celá vláda v roku 2013. V júni tohto roku sa totiž prevalila tzv. kauza Nagyová, odhaľujúca zneužívanie práv verejného činiteľa a korupčné správanie viacerých členov ODS a ďalších osôb spriaznených s touto stranou, vrátane Jany Nagyovej, vtedajšej riaditeľky Kancelárie predsedu vlády Českej republiky a neskoršej manželky Petra Nečase (Koděra, 14.6.2013 [online]). V dôsledku odhalenia tejto kauzy podal Nečas 17.6.2013 demisiu, čomu predchádzalo iniciovanie hlasovania o nedôvere vláde stranou

⁴⁵ Čoho najsignifikantnejším príkladom boli problémy pri voľbe generálneho prokurátora bližšie popísané v kapitole 6.2.3.

⁴⁶ K tomuto došlo na jar v roku 2012, kedy stranu Veci verejné opustila podpredsedníčka vlády Karolína Peake, nasledovaná viacerými poslancami a tiež ministrami za túto stranu. Po týchto udalostiach sa Nečas dohodol na koalíčnej spolupráci s platformou Karolíny Peake a požiadal o hlasovanie o dôvere tejto vláde. Tá jej bola vyslovená 27.4.2012 (viď kapitola 6.3.5). Následne poslanci tohto klubu vytvorili regulérny politický subjekt, stranu LIDEM- Liberálni demokrati (Lidové noviny, 3.5.2012 [online]).

ČSSD. Petr Nečas však sám rezignoval na pozíciu premiéra aj predsedu ODS, vládu následne viedol do vytvorenia prechodnej vlády Jiřího Rusnoka (Kopecký, 16.6.2013 [online]).

Následne poveril prezident Zeman zostavením vlády Jiřího Rusnoka, bývalého guvernéra Českej národnej banky a bývalého ministra financií práve Zemanovej vlády. Rusnok nakoncipoval dočasný vládny kabinet prevažne zložený z nestraníkov a len jedného politického ministra, ministra obrany Podivínskeho, člena KDU-ČSL (ČTK, 8.11.2013 [online])⁴⁷. Snemovňa následne hlasovala o dôvere vláde 7.8.2013, dôvera jej však nebola vyslovená. Rusnok zložil demisiu do rúk prezidenta Zemana a bol ním poverený do konca volebného obdobia, resp. do konania predčasných volieb do Poslaneckej snemovne (aktualne.cz, 7.8.2013 [online]).

Šieste volebné obdobie Národnej rady SR prinieslo prvú jednofarebnú vládu strany Smer-SD pod vedením Roberta Fica. Tá vládla od 4.4.2012 do 23.3.2016. Táto strana disponovala 83 mandátmi, čo jej umožnilo bez akýchkoľvek komplikácií pohodlne vládnuť bez podpory iných parlamentných strán. Do vlády však okrem členov strany Smer-SD zasadli aj nestraníci. V rámci členov vlády okrem V opozícii v tomto volebnom období pôsobilo päť politických strán – KDĽ, OĽaNO, Most-Híd, SDKÚ-DS a SaS.

Všetky uvedené informácie predstavujú elementárny vstup do problematiky, jednotlivé vlády a opozičné strany v jednotlivých volebných obdobiach budú bližšie predstavené v nasledujúcich sekciách práce, prostredníctvom analýzy jednotlivých inštitucionálnych možností parlamentnej opozície.

⁴⁷ Niektorí členovia vlády však boli nestranícki len deklaratórne, nakoľko sa traja z nich vzdali členstva v strane ČSSD len bezprostredne pred nástupom do funkcie (iDNES.cz, 3.7.2013 [online]). Viac o tejto vláde pojednáva kapitola 7.4.

Tabuľka 5: Prehľad jednotlivých volebných období a základných informácií o vládach v týchto volebných obdobiach v prípade Slovenskej a Českej republiky. Modrou sú označené vlády, ktoré sú na straníckom spektre definovateľné ako stredo-pravé, červenou sú označené vlády definovateľné ako stredo-ľavé, sivou sú označené tie, ktoré nemožno jednoznačne identifikovať týmto spôsobom. Zdroj: autorka, na základe dát z webu www.psp.cz, www.nrsr.sk, www.statistics.sk.

	Trvanie	Vládne strany/status vlády	Premiér	Počet mandátov	Dôvod demisie vlády	Opozičné strany
1. volebné obdobie	7/1992–7/1996	ODS, KDS, ODA, KDU-ČSL väčšinová vláda	Václav Klaus	106 - 112	Riadne ukončenie volebného obdobia	ČSSD, LB, LSU, HSD-SMS, SPR-RSČ
	12/1994-10/1998	HZDS, ZRS, SNS väčšinová vláda	Vladimír Mečiar	83	Riadne ukončenie volebného obdobia	SV, MK, KDH, DEÚS
2. volebné obdobie	7/1996 – 1/1998	ODS, ODA, KDU-ČSL menšinová, resp. neväčšinová vláda	Václav Klaus	99 - 100	Aféra s financovaním ODS, následný odchod ODA a KDU-ČSL z koalície	ČSSD, KSČM, SPR-RSČ
	1/1998-7/1998	Nestraníci, KDU-ČSL, ODA, ODS prechodná vláda	Josef Tošovský	x	Dočasná preklenovacia úradnícka vláda do parlamentných volieb	ČSSD, KSČM, SPR-RSČ ⁴⁸
	10/1998-10/2002	SDK, SDE, SOP, SMK väčšinová vláda	Mikuláš Dzurinda	93	Riadne ukončenie volebného obdobia	HZDS
3. volebné obdobie	7/1998-7/2002	ČSSD menšinová vláda	Miloš Zeman	74	Riadne ukončenie volebného obdobia	ODS, KSČM, KDU-ČSL, US-DEU
	10/2002-7/2006	SDKÚ, SMK, ANO, KDH väčšinová vláda	Mikuláš Dzurinda	78	Vláda prišla o parl. väčšinu odchodom časti poslancov zo strany ANO (kvôli kauze zmenky predsedu Ruska), SDKÚ (kvôli kauze Skupinka súvisiacej s údajným podplácaním nezaradených poslancov), vo	HZDS, Smer, KSS

⁴⁸ Ide o strany, ktorých nominanti neboli vo vláde, v prípade polo-úradníckej vlády však nemožno hovoriť o klasickom vládno-opozičnom delení v rámci parlamentu. Je ale možné túto líniu zhruba identifikovať, čo neplatí o nestranických vládach. Z toho dôvodu nie je opozícia definovaná pri Fischerovej a Rusnokovej vláde.

					februári 2006 opustilo vládu KDH kvôli sporu o Zmluve o výhrade vo svedomí.	
4. volebné obdobie	7/2002-8/2004	ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU väčšinová vláda	Vladimír Špidla	101	Demisia premiéra po nízkom volebnom zisku ČSSD vo voľbách do Európskeho parlamentu 2004.	ODS, KSČM
	8/2004-4/2005		Stanislav Gross		Vládna kríza v súvislosti s kauzou premiérových nevyjasnených majetkových pomerov, v dôsledku čoho opustilo vládu KDU-ČSL, neskôr premiér podal demisiu.	
	4/2005-9/2006		Jiří Paroubek		Riadne ukončenie volebného obdobia	
	7/2006-7/2010	Smer-SD, SNS, ES-HZDS	Robert Fico	85	Riadne ukončenie volebného obdobia	SDKÚ-DS, SMK, KDH
5. volebné obdobie	9/2006-1/2007	ODS menšinová vláda	Mirek Topolánek	81	V iniciačnom hlasovaní vláde nebola vyslovená dôvera	ČSSD, KSČM, KDU-ČSL, SZ
	1/2007-5/2009	ODS, KDU-ČSL, SZ neväčšinová vláda	Mirek Topolánek	100	Vláde bola vyslovená nedôvera	ČSSD, KSČM
	5/2009-7/2010	Nestraníci nom. ODS, ČSSD, SZ prechodná vláda	Jan Fischer	x	Riadne ukončenie volebného obdobia	X
	7/2010-4/2012	SDKÚ-DS, SaS, KDH, Most-Híd väčšinová vláda	Iveta Radičová	79	Hlasovanie o eurovale premiérka spojila s hlasovaním o dôvere vláde; vláde nebola vyslovená dôvera	Smer-SD, SNS
6. volebné obdobie	7/2010-7/2013	ODS, TOP09, VV/LIDEM väčšinová vláda	Petr Nečas	118	Demisia premiéra v dôsledku kauzy Nagyová (obvinenie osôb spätých s ODS z korupcie)	ČSSD, KSČM

					a zneužitia právomoci verejného činiteľa)	
	7/2013-1/2014	Nestraníci, KDU-ČSL prechodná vláda	Jiří Rusnok	x	Vláde nebola vyslovená dôvera	X
	4/2012-4/2016	Smer-SD väčšinová vláda	Robert Fico	83	Riadne ukončenie volebného obdobia	KDH, OĽaNO, Most-Híd, SaS, SDKÚ-DS

6.2 Slovenská republika

6.2.1 Základné inštitucionálne rámce s vplyvom na silu parlamentnej opozície

Inštitucionálne rámce činnosti Národnej rady SR stanovuje Ústava SR a Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady SR. Ten je platný od 1. januára 1997, kedy nadobudol účinnosť.⁴⁹ Národná rada Slovenskej republiky je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Je tvorená jednou komorou, ktorá má 150 členov (Článok 73 Ústavy SR). Jej pôsobnosť sa člení na pôsobnosť v oblasti zákonodarstva, v oblasti kontroly a v oblasti vnútornej a zahraničnej politiky. Na ustanovujúcej schôdzi volí Národná rada svojho predsedu a podpredsedov, návrhy na ktorých predkladajú jednotlivé poslanecké kluby (§ 13 a § 14 Zákona o rokovacom poriadku NR SR). Podľa § 23 a § 24 tohto zákona predseda parlamentu disponuje funkciami, ktoré nemajú vplyv na výstupy činnosti parlamentu, ale primárne na technický priebeh jeho schôdzi. Podľa § 43 rokovacieho poriadku predseda NR SR predovšetkým: zastupuje NR SR navonok, taktiež zvoláva schôdze parlamentu, reguluje parlamentnú rozpravu v ktorej udeľuje slovo jednotlivým rečníkom, prerušuje či ukončuje schôdze parlamentu, či dozoruje nad disciplínou poslancov. Podpredsedovia parlamentu vykonávajú činnosti kompetenčne prislúchajúce jeho predsedovi a zastupujú ho v ním určenom poradí.

Po svojom ustanovení Národná rada SR kreuje svoje výbory, ktorých počet a vecné zameranie sa môžu líšiť. Platí však, že národná rada, podľa § 45, ods. 2 rokovacieho poriadku, vždy zriaďuje nasledovné výbory: mandátový a imunitný výbor, výbor pre nezlučiteľnosť

⁴⁹ Do tohto obdobia bola činnosť NR SR riadená rokovacím poriadkom Slovenskej národnej rady, konkrétne Zákonom č. 44/1989 Zb. o rokovacom poriadku Slovenskej národnej rady.

funkcií, výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre európske a ústavnoprávny výbor. Ďalšie výbory zriaďuje podľa potreby a určí úseky ich činnosti.

Zákonodarnou iniciatívou disponujú parlamentné výbory, poslanci národnej rady a vláda (Článok 87, ods. 1). Podľa desiatej časti rokovacieho poriadku NR SR legislatívny proces prebieha v NR SR v troch čítaniach. Po jeho predložení je, podľa § 26, ods. 3 a § 71, v prvom čítaní návrh pridelený ústavnoprávnemu výboru a podľa povahy veci aj ďalším parlamentným výborom, ktoré ho prerokujú a sú povinné zaujať k nemu stanovisko. Je tiež určený jeho gestorský výbor. V prvom čítaní prebieha v parlamente o návrhu zákona všeobecná rozprava, v ktorej sa nepredkladajú návrhy na zmeny, parlament buď vráti návrh zákona navrhovateľovi na dopracovanie, odmietne ho, alebo posunie do druhého čítania. V prvom čítaní tiež národná rada určí aj lehotu na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch, ktorým bol návrh pridelený⁵⁰. V druhom čítaní je možné podávať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, ak tak učiní skupina minimálne 15-tich poslancov. V tejto fáze tiež o návrhu zákona rokujú výbory, ktorým bol pridelený, čo je ukončené predložením správy výboru o návrhu zákona, ktorý ním bol prerokovaný (Láštic, 2004). Tá môže, mimo iného, obsahovať pozmeňovacie návrhy či odporúčenie národnej rade návrh neprijat'. V treťom čítaní môžu poslanci navrhnúť len opravu legislatívno-technických a jazykových chýb. Iné pozmeňujúce a doplňujúce návrhy je možné predkladať aj v treťom čítaní, avšak len za podpory minimálne 30 poslancov. V treťom čítaní národná rada návrh zákona schvaľuje (§67 - §86 Zákona č. 350/1996 Z. z.) .

O Ústave Slovenskej republiky platí, že existenciu politických strán ako jednotky legislatívno-exekutívnych vzťahov inštitucionalizuje v minimálnej miere. V Čl. 29, ods. 2 uvádza, že „občania majú právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich.“ Následne, v ods. 4 deklaruje, že „politické strany a politické hnutia, ako aj spolky, spoločnosti alebo iné združenia sú oddelené od štátu“. Ďalej existenciu alebo práva politických strán Ústava SR nijak nerozoberá⁵¹. Rokovací poriadok NR SR sa nimi zaoberá predovšetkým v súvislosti s existenciou poslaneckých klubov. Ako stanovuje v § 64, ods. 1, poslanci sa môžu združovať v poslaneckých kluboch, a to podľa príslušnosti k politickým stranám, politickým hnutiam alebo k volebným koalíciám, za ktoré boli zvolení do národnej rady. Ďalej tiež špecifikuje, že ak sa chcú poslanci združiť v poslaneckom klube iným ako takýmto spôsobom, resp. v dôsledku rozdelenia alebo zlúčenia politických strán, hnutí alebo koalícií, to musí

⁵⁰ Táto lehota však nemôže byť kratšia ako 30 dní od pridelenia.

⁵¹ Čl. 129, ods. 4 uvádza: „Ústavný súd rozhoduje o tom, či rozhodnutie o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia je v zhode s ústavnými zákonmi a s inými zákonmi.“ Ide však o špecifické ustanovenie týkajúce sa rozpúšťania politických strán, nie ich všeobecného pôsobenia.

schváliť národná rada (§ 64, ods. 3). Platí, že poslanec môže byť členom len jedného poslaneckého klubu (čl. 4). Poslednou zásadnou inštitucionálnou reguláciou v tomto smere je § 64, ods. 5, ktorý stanovuje, že na vytvorenie poslaneckého klubu je potrebných minimálne osem poslancov, čo platí aj pre kreovanie nových poslaneckých klubov v priebehu volebného obdobia. Platí tiež, že počet ôsmich členov nesmie klesnúť v priebehu volebného obdobia ani pri existujúcom poslaneckom klube, v opačnom prípade klub zaniká (Malová a Krkoška, 2004).

Čo sa týka inštitucionalizovania práv, resp. postavenia parlamentnej opozície v ústave, príp. v iných zákonných normách, v prípade Slovenska platí, že parlamentná opozícia nie je v žiadnej zákonnej norme inštitucionalizovaná. Opoziční poslanci preto môžu využívať len tie možnosti, ktoré prislúchajú parlamentu všeobecne. Pri skúmaní inštitucionálnych možností opozície v NR SR je preto potrebné zamerať sa na tie možnosti, ktoré inštitucionálne prináležia individuálnym poslancom, resp. parlamentu ako celku. Primárne ide o kontrolnú funkciu, ktorú uplatňuje národná rada voči vláde. Podľa čl. 86 Ústavy SR a dvanástej časti rokovacieho poriadku NR SR národná rada vyslovuje (nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov) súhlas s programovým vyhlásením vlády SR, ktorý je podmienkou začatia pôsobenia vlády vo funkcii. V prípade, že jej dôvera nie je v parlamente vyslovená, prezident ju následne odvolá. V prípade, že by NR SR neschválila programové vyhlásenie vlády do šiestich mesiacov od začiatku jej funkčného obdobia, prezident republiky má dokonca právo rozpustiť parlament a vyhlásiť nové parlamentné voľby. Okrem toho, NR SR má právo vysloviť vláde alebo jej členovi nedôveru kedykoľvek počas volebného obdobia. Návrh na vyslovenie nedôvery môže podať najmenej 1/5 poslancov, následne je národná rada povinná sa týmto návrhom zaoberať a takéto hlasovanie zaradiť do programu parlamentnej schôdze. Pre vyslovenie nedôvery vláde je taktiež potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Platí tiež, že vláda samotná môže požiadať parlament o vyslovenie dôvery a to vláde ako celku, resp. jej predsedovi. Rovnako môže spojiť hlasovanie o prijatí zákona, alebo iné hlasovanie s hlasovaním o dôvere vláde. Ak NR SR nevysloví vláde dôveru, alebo odmietne jej návrh na vyslovenie dôvery, prezident vládu odvolá. Okrem toho platí, že prezident môže rozpustiť Národnú radu SR aj v prípade, že sa do troch mesiacov neuznesie o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila hlasovanie o jej dôvere. Ak je vyslovená nedôvera predsedovi vlády, prezident ho odvolá a následne je celá vláda povinná odstúpiť. Ak NR SR vysloví nedôveru konkrétnemu členovi vlády, prezident SR ho odvolá, vláda však naďalej zostáva vo funkcii. Konštruktívne vyslovenie nedôvery vláde v Slovenskej republike v žiadnej forme neexistuje.

Čo sa týka ďalších aspektov kontrolných práv parlamentu voči vláde, poslanci NR SR sú oprávnení interpelovať členov vlády (čl. 80 Ústavy SR a § 129 Zákona o rokovacom poriadku NR SR) a klásť im otázky v rámci hodiny otázok (§ 131 Zákona o rokovacom poriadku). Poslanci NR SR majú právo interpelovať vládu, jej člena, alebo vedúceho iného orgánu štátnej správy vo veciach ich pôsobnosti. V prípade podania interpelácie písomnou formou, tá sa podáva predsedovi NR SR, ktorý ju zašle interpelovanému a predsedovi vlády a na vedomie poslaneckým klubom. Ak je interpelácia prednesená ústne, poslanec ju prednesie na schôdzi NR SR v rámci bodu programu určeného interpeláciám. Interpelovaní sú povinní poskytnúť písomnú odpoveď na interpeláciu do 30 dní od jej podania. Svoju odpoveď môže interpelovaný predniesť aj ústne na schôdzi NR SR, napriek tomu ale platí i povinnosť odpovedať na ňu písomne. Okrem toho, po doručení odpovede je táto odpoveď prerokovávaná na najbližšej schôdzi NR SR, interpelovaný je povinný zúčastniť sa jej. V rámci rozpravy sa interpelujúci vyjadrí, či odpoveď na interpeláciu považuje za uspokojivú. Tejto procedúry sa povinne musia zúčastniť všetci členovia vlády. Podľa čl. 80, ods. 2 Ústavy SR možno rozpravu o odpovedi na interpeláciu spojiť s hlasovaním o dôvere vláde.

Poslanci NR SR tiež môžu využívať hodinu otázok, ktorá je pravidelnou súčasťou schôdzi NR SR, ktorú komplexne inštitucionalizuje § 131 Zákona o rokovacom poriadku NR SR. V rámci hodiny otázok odpovedajú jednotliví členovia vlády a iní verejní funkcionári na otázky položené poslancami. Tieto otázky sú poslanci povinní predložiť v písomnej forme do 12. hodiny dňa, ktorý predchádza dňu, v rámci ktorého je do programu schôdze zaradená hodia otázok. Tieto otázky musia byť stručné a umožňovať stručnú odpoveď. Pri odpovedaní na tieto otázky platí, že je pre krátkosť času zodpovedaná len časť z nich. O tom, ktoré otázky budú zodpovedané sa rozhoduje žrebom. Prvých 15 minút hodiny otázok je venovaných otázkam položeným predsedovi vlády. Pri odpovedi adresáta na danú otázku môže poslanec, ktorý otázku položil, predniesť aj doplňujúcu otázku, jej ústny prednes však nemôže prekročiť časový limit dvoch minút. Na otázky, ktoré neboli zodpovedané v rámci hodiny otázok musia ich adresáti poskytnúť odpoveď do 30 dní od ich preloženia. Na hodine otázok musia byť prítomní všetci členovia vlády.

Ďalšou funkciou slovenského parlamentu je jeho kreačná pôsobnosť (Druhá časť, § 2 Zákona o rokovacom poriadku NR SR), nakoľko disponuje právom vytvárať vlastné orgány a orgány verejnej moci. Slovenský parlament konkrétne: (ako už bolo uvedené) volí a odvoláva svojho predsedu a podpredsedov; zriaďuje a ruší svoje výbory, osobitné kontrolné výbory a komisie, určuje ich počty, volí a odvoláva ich predsedov a členov; zákonom zriaďuje a ruší

ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy; volí kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR a generálneho prokurátora. NR SR tiež schvaľuje štátny rozpočet a štátny záverečný účet, vrátane kontrolných správ.

Podľa svojho rokovacieho poriadku je Národná rada uznášania schopná, ak je v rokovacej sále prítomná nadpolovičná väčšina poslancov. Na prijatie uznesení alebo návrhov zákonov je potrebná väčšina prítomných poslancov. V prípade vyslovovania nedôvery vláde, hlasovania o odvolaní predsedu alebo podpredsedov národnej rady, či iných hlasovaniach ustanovených ústavou alebo zákonmi sa vyžaduje absolútna väčšina, tzn. nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Okrem toho, na prijatie ústavy, ústavného zákona, odsúhlasenie neverejnej schôdze, alebo v ďalších prípadoch je potrebná trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov. Hlasovanie poslancov môže byť verejné alebo tajné v prípadoch ustanovených ústavou, zákonmi, alebo ak sa na tom parlament uznesie.

Okrem vyššie spomenutých práv môže parlamentná opozícia v Slovenskej republike využiť i dva spôsoby uplatnenia svojho vplyvu voči koalícii mimo parlamentu. Podľa Ústavy SR majú možnosť obrátiť sa na Ústavný súd vo veci preskúmania súladu prijatého zákona s Ústavou SR i individuálni poslanci, pokiaľ tak učiní minimálne 30 z nich. Až do novelizácie ústavy v roku 2001 platilo, že konkrétna zákonná norma bola účinná i platná, kým bola posudzovaná Ústavným súdom, od vstúpenia tejto novely do platnosti môže Ústavný súd využiť preventívne pozastavenie účinnosti zákonnej normy v čase rozhodovania o predmetnom podaní, ktorého sa táto norma týka (pozri napr. Svák a Cibulka, 2006). Okrem toho, opoziční, tak ako ktorýkoľvek iní poslanci, ktorí môžu predniesť Národnej rade SR návrh na prijatie uznesenia NR SR o konaní referenda (pozri napr. Láštic, 2011).

6.2.1.1 Inštitucionálna regulácia financovania politických strán

Ako bolo uvedené v skoršej časti práce, mám zato, že financovanie politických strán nemá priamy vplyv na ich činnosť v parlamente a preto nie je v práci chápané ako jeden z faktorov inštitucionálnej sily parlamentnej opozície, prípadne vlády. Na druhú stranu, v rámci predstavenia všeobecných inštitucionálnych a právnych rámcov fungovania parlamentu a strán v parlamente považujem za vhodné v krátkosti predstaviť inštitucionalizovanú finančnú podporu politických strán zo strany štátu, čo môže čitateľovi dotvoriť celkový obraz o rámcoch fungovania parlamentných strán, predovšetkým v komparácii s obdobnými reguláciami v prípade Českej republiky.

Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach vo svojej štvrtjej časti reguluje financovanie politických strán a hnutí, pričom stanovuje povolené zdroje ich príjmov, vrátane štátnych príspevkov. Práve štátne príspevky sú relevantnými z pohľadu zamerania tejto dizertačnej práce, nakoľko ostatné typy príspevkov sú regulované čo sa týka podmienok ich získavania, nie však čo sa týka výšky príspevkov či diverzifikácie zdrojov. Platí teda, že exaktne inštitucionalizované sú len zdroje pochádzajúce zo štátneho rozpočtu, pričom sa podľa § 25 tohto zákona rozlišujú tri typy príspevkov: príspevok za hlasy, príspevok na činnosť a príspevok na mandát. Podľa § 26 je príspevok za hlas pridelený každej politickej strane, ktorá vo voľbách získala minimálne 3% všetkých odovzdaných platných hlasov, pričom príspevok má hodnotu 1% z priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnancov v hospodárstve SR a to za každý získaný hlas. Podľa § 27 tohto zákona potom príspevok na činnosť získava každá politická strana, ktorá získala príspevok za hlasy, pričom jeho výška je identická ako výška príspevku za hlasy a je priebežne vyplácaná politickej strane na mesačnej báze počas celého volebného obdobia. Okrem týchto dvoch príspevkov tiež politické strany, resp. hnutia majú právo na získanie príspevku za mandát. Podľa § 28 predmetného zákona strane prislúcha príspevok za každý mandát poslanca Národnej rady SR v sume násobku priemernej nominálnej mesačnej mzdy v slovenskom hospodárstve. Za každý získaný mandát, a to najviac za dvadsať mandátov, prislúcha strane príspevok na mandát v hodnote tridsaťnásobku priemernej mzdy v národnom hospodárstve, za všetky ďalšie mandáty jej prislúcha príspevok za mandát v sume dvadsaťnásobku priemernej mzdy.

6.2.2 Charakter volebného systému a jeho vývoj

Volebný systém pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky prešiel pred modifikáciou do súčasnej podoby viacerými vývojovými štádiami. Rovnako ako v prípade českých parlamentných volieb, aj počiatky pravidiel pre parlamentné voľby na Slovensku možno nájsť vo volebných pravidlách spoločnej Československej federatívnej republiky, ktorý stanovil pravidlá pre demokratické voľby do Federálneho zhromaždenia, Slovenskej národnej rady a Českej národnej rady, pričom pravidlá pre voľby do Slovenskej národnej rady špecificky ustanovoval Zákon č. 80/1990 Sb.. Pre voľby 1990 ako prvé demokratické parlamentné voľby, rovnako ako aj pre voľby 1992 a 1994 platilo, že Slovensko bolo rozdelené do štyroch volebných obvodov (kopírujúcich vtedajšie územno-právne členenie Slovenska), volebné kvórum bolo v roku 1990 stanovené len na 3% všetkých odovzdaných hlasov (Kubín a Velšic, 1998). Volebné listiny boli uzavreté a predkladané pre každý volebný kraj osobitne, voliči

mohli ich poradie ovplyvniť prostredníctvom odovzdania maximálne štyroch preferenčných hlasov rovnakej váhy (Zákon č. 80/1990 Sb.).⁵² Pred voľbami 1992 došlo k zmene volebných pravidiel, ktoré boli zhrnuté v Zákone č. 104/1992 Sb.. Najväčšou zmenou bolo zvýšenie volebného kvóra na 5%, koalícia dvoch alebo viacerých strán musela obdržať najmenej 7% všetkých odovzdaných hlasov, koalícia štyroch a viacerých strán musela získať najmenej 10% hlasov. Zmena tiež nastala vo volebnej formule, ktorá sa v prvom skrutíniu pre prepočítavanie hlasov zmenila z Hare kvóty na formulu Hagenbach-Bischoff. Počet volebných obvodov však zostal nezmenený. Podľa identických pravidiel tiež prebehli prvé parlamentné voľby v samostatnej Slovenskej republike, v roku 1994.

Kľúčovou z hľadiska vplyvu na straníctvo na Slovensku bola volebná reforma 1998, prostredníctvom ktorej sa, v súlade s celkovým vedením štátu a parlamentu, HZDS pokúsilo zvýšiť svoje šance na úkor ostatných, menších politických strán v parlamentných voľbách 1998. Samotnej reforme predchádzali viaceré odlišné idey o budúcej podobe volebného systému, vrátane návrhu HZDS na zmenu systému na väčšinový, čo odmietali aj jej koalíční partneri SNS a ZRS, ktoré si boli vedomé znevýhodnenia svojej pozície ak by takéto pravidlá platili pre voľby 1998 (Belko, 2003). V kontexte popisu inštitucionalizácie volebných pravidiel je však podstatný samotný charakter volebnej reformy, ktorá bola (účelovo) prijatá len štyri mesiace pred parlamentnými voľbami, v máji 1998. HZDS upustilo od vidiny nielen väčšinového, ale aj zmiešaného volebného systému a sústredilo sa na sťaženie podmienok pre pravicové strany (tamtiež). Tie sa medzi časom integrovali do koalíčných subjektov SDK a SMK. HZDS sa však zameralo na iné aspekty než na zvyšovanie kvóra pre koalície strán. Hovoriac konkrétne, Zákon č. 187/1998 Z. z. priniesol zmenu v podobe pretvorenia Slovenska na jeden volebný obvod, čo bolo jej najzásadnejším rysom. Okrem toho, reforma priniesla zmenu v pridelovaní mandátov – aby sa strana kandidujúca v rámci koalície mohla zúčastniť skrutínia pre pridelovanie mandátov, musela aj samostatne získať 5% všetkých hlasov, čím de facto tvorba predvolebných koalícií stratila zmysel. Rovnako novela stanovila, že člen jednej politickej strany nemôže kandidovať na kandidátnej listine inej strany, čo malo platiť aj o koalíciách strán. Novelizácia sa zameriavala aj na ďalšie aspekty volieb, vrátane volebnej

⁵² Hlasy odovzdané vo voľbách boli na mandáty prerátavané prostredníctvom Hare formuly najskôr v prvom skrutíniu, neprerozdelené mandáty sa následne priradzovali v skrutíniu druhom, do ktorého predkladali politické strany separátne kandidátne listiny (kedy už hlasy boli prepočítavané prostredníctvom Hagenbach-Bischoffovej kvóty) (Kubín a Veľšic, 1998). V prvom kole sa najskôr vypočítalo republikové mandátne číslo: Celkový odovzdaný počet hlasov vo všetkých obvodoch bol vydelený počtom poslancov (150). Takto určené republikové mandátne číslo bolo následne delené počtom hlasov odovzdaných v jednotlivých volebných obvodoch, čoho výsledkom bolo určenie počtov mandátov v jednotlivých obvodoch. Následne sa pristúpilo k pridelovaniu mandátov samotným politickým subjektom, ktoré prekročili kvórum 3% (Kubín a Veľšic, 1998).

kampane. Prijatá bola za absencie akéhokoľvek konsenzu medzi vládou a koalíciou a aj keď novelizácia bola posudzovaná Ústavným súdom, ten sa k nej nevyjadril do konania volieb, ktoré prebehli podľa týchto pravidiel. Je však nutné dodať, že práve z tohto dôvodu sa predvolebné koalície SMK a SDK integrovali do jednotných politických strán, čím sa im podarilo obísť efekt volebnej reformy sťažujúci podmienky pre predvolebné koalície.

Dnešné volebné pravidlá pre voľby do Národnej rady SR prebiehajú podľa zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do NR SR. Podľa tohto zákona predstavuje kvórum pre vstup do parlamentu pre individuálne politické strany 5% hlasov z celkového počtu platných hlasov odovzdaných vo voľbách. Pre koalíciu dvoch alebo troch strán je toto kvórum stanovené na 7% hlasov, pre koalíciu alebo viacerých strán je toto kvórum 10%. Pri prerozdeľovaní hlasov na poslanecké mandáty sa využíva Hagenbach- Bischoffova kvóta,⁵³ prostredníctvom ktorej sa v prvom skrutíniu prerozdeli väčšina zo 150 mandátov a zvyšné sú následne rozdelené v druhom skrutíniu. Kandidátne listiny sú viazané, predkladajú ich politické strany a koalície a môžu obsahovať maximálne 150 kandidátov. Ich poradie určuje samotný politický subjekt, avšak volič toto poradie môže meniť pridelením maximálne štyroch preferenčných hlasov rovnakej váhy. Pri pridelovaní preferenčných hlasov platí, že ak konkrétny kandidát získal minimálne 3% z celkového počtu hlasov, ktoré obdržala strana alebo koalícia za ktorú kandidoval, v poradí sa dostáva na vyššie miesto, úmerne získanému počtu preferenčných hlasov.

Nemožno rozporovať jeden zo zákonov Maurica Duvergera, podľa ktorého charakter volebného systému má vplyv na charakter systému stranického, prostredníctvom čoho sa proporčný volebný systém SR premieta do existencie multipartizmu. Z hľadiska zamerania tejto práce ako aj tejto podkapitoly však nepovažujem za potrebné zaoberať sa zaradovaním stranického systému Slovenska do rámcov typológií týchto systémov Blondela a Sartorih. V prípade Slovenska možno, počas celého skúmaného obdobia, jednoznačne hovoriť o pluralistickom stranickom systéme, ktorý vo väčšine skúmaného obdobia najväčšmi naplňoval charakteristiky umierneného pluralizmu. Podstatným je ale v tomto kontexte najmä počet strán, ktoré pôsobili v parlamente v tom-ktorom volebnom období a to, koľko z nich prislúchalo k vláde a opozícii. Ako zobrazuje Tabuľka 6, je evidentné, že z hľadiska počtu strán neboli jednotlivé skúmané volebné obdobia vzájomne zásadne odlišné, pričom žiadne z nich nevykazovalo ani známky extrému v podobe zásadne nízkeho, resp. vysokého počtu

⁵³ Pri ktorej je počet hlasov vydelený počtom mandátov v parlamente navýšeným o 1, tzn. v prípade SR ide o deliteľ 151.

parlamentných strán disponujúcich vlastným parlamentným klubom. Ich počet osciloval medzi piatimi a šiestimi, pričom medzi jednotlivými volebnými obdobiami nemožno nájsť, tak ako v prípade Českej republiky, pevné prepojenia v podobe etablovania väčšiny strán v systéme a zníženej fluktuácie strán. Naopak, tá bola značne vysoká – žiadna zo strán sa nevyskytovala v parlamente vo všetkých šiestich a ani v piatich volebných obdobiach, čo slovenský parlament značne odlišuje od českej Snemovne. Štyri volebné obdobia sa kontinuálne v parlamente vyskytovala HZDS⁵⁴, pričom v troch z nich bola najsilnejšou politickou stranou; SDKÚ, resp. SDKÚ-DS; rovnako štyri volebné obdobia, avšak nie kontinuálne, bola parlamentnou stranou aj SNS; v posledných štyroch volebných obdobiach sa tiež v parlamente nachádzala strana Smer, resp. Smer-SD, pričom v troch z nich bola z hľadiska voličskej dominantnou stranou. Ostatné politické strany sa v parlamente nachádzali tri a menej volebných období, čo súviselo aj s rozšíreným vznikom nových strán na parlamentnej scéne počas celého skúmaného obdobia. Tých bolo podstatne viac ako v prípade Českej republiky – v druhom volebnom období sa oproti prvému v parlamente objavili tri nové strany,⁵⁵ v treťom volebnom období bolo novými až päť zo siedmich parlamentných strán, čo je absolútne maximum v skúmanom období a zároveň prejav enormnej fluktuácie v rámci stranického systému. V štvrtom volebnom období nastalo dočasné zastabilizovanie stranického spektra, nakoľko sa v parlamente neobjavili žiadne nové strany, s výnimkou SNS, ktorá bola predtým mimoparlamentnou, nie však novým subjektom. V piatom volebnom období do parlamentu ešte vstúpili dve nové strany, SaS a Most-Híd a v šiestom volebnom období bola novou len jedna zo šiestich parlamentných strán, OĽaNO,

Čo sa týka rozloženia síl medzi vládnyimi a opozičnými stranami, s výnimkou šiesteho volebného obdobia jednofarebnej vlády Smeru-SD platí, že na vláde sa vždy zúčastňovali tri alebo štyri politické strany, v štyroch volebných obdobiach okrem počtu mandátov vláda dominovala nad opozíciou aj čo sa týka počtu parlamentných klubov – toto ale neplatí o prvom volebnom období a vláde Vladimíra Mečiara a štvrtom volebnom období, kedy bolo viac strán v opozícii než vo vláde, a prvej vláde Roberta Fica, kedy sa na vláde zúčastňovalo rovnako veľa strán, ako sa ich ocitlo v opozícii.

⁵⁴ Pričom v prvom volebnom období tvorila koalíciu s RSS a v štvrtom volebnom období kandidovala v parlamentných voľbách pod modifikovaným názvom ĽS-HZDS.

⁵⁵ Keďže MK a SMK možno považovať za identické, resp. príbuzné politické strany.

Tabuľka 6: Počet parlamentných strán v SR v jednotlivých volebných obdobiach (červenou sú znázornené strany, ktoré participovali na vláde). Zdroj: Autorka, na základe dát Štatistického úradu SR.

Strana (počet mandátov)	1. volebné obdobie 1994-1998	2. volebné obdobie 1998-2002	3. volebné obdobie 2002-2006	4. volebné obdobie 2006-2010	5. volebné obdobie 2010-2012	6. volebné obdobie 2012-2016
1.	HZDS-RSS (61)	HZDS (43)	HZDS (36)	Smer-SD (50)	Smer-SD (62)	Smer-SD (83)
2.	SV (18)	SDK (42)	SDKÚ (28)	SDKÚ-DS (31)	SDKÚ-DS (28)	KDH (16)
3.	MK (17)	SDE (23)	SMER (25)	SNS (20)	SaS (22)	OĽaNO (16)
4.	KDH (17)	SMK (15)	SMK-MKP (20)	SMK (20)	KDH (15)	Most-Híd (13)
5.	DEÚS (15)	SNS (14)	KDH (15)	ĽS-HZDS (15)	Most-Híd (14)	SDKÚ-DS (11)
6.	ZRS (13)	SOP (13)	ANO (15)	KDH (14)	SNS (9)	SaS (11)
7.	SNS (9)		KSS (11)			

6.2.3 Inštitucionálna adaptácia parlamentu: Rokovací poriadok NR SR a jeho novelizácie⁵⁶

Činnosť slovenského parlamentu ako aj individuálnych parlamentných aktérov reguluje osobitný právny predpis, a to zákon o rokovačom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z., ktorý je účinný od januára 1997. Na schválenie zmien tohto zákona je potrebná nadpolovičná väčšina prítomných poslancov, čím sa stáva relatívne ľahko modifikovateľným a to najmä pre vlády tvoriace parlamentnú väčšinu. Preto možno, v súlade s postulátmi inštitucionalizmu racionálnej voľby predpokladať, že vlády môžu rokovací poriadok meniť s cieľom, aby zmenili distribúciu sily medzi vládou a parlamentnou menšinou v podobe opozície. Ako ale ukazuje slovenská parlamentná prax, toto sa dialo v absolútnom minime prípadov. Aké iné faktory teda ovplyvňujú iniciovanie a prijatie zmien rokovacieho poriadku slovenského parlamentu? Keďže ich podrobnejšia analýza by si vyžadovala zásadnejší priestor, v nasledujúcej časti zhrniem len najzásadnejšie výsledky analýzy tých zmien, ktoré boli prijaté v parlamente a vstúpili do platnosti, s prihliadnutím na špecifické zmeny

⁵⁶ Predmetná kapitola v nezanedbateľnej miere čerpá z mojich skorších prác (Chovancová, 2012; Chovancová, 2014) pre účely ktorých boli podrobne obsahovo analyzované všetky navrhované zmeny rokovacieho poriadku NR SR. Ak nie je uvedené inak, zdrojom informácií v tejto kapitole sú tieto texty.

rokovacieho poriadku, ktoré neboli prijaté parlamentnom konsenzuálne a predovšetkým na tie, z ktorých mohla ťažiť vládna koalícia na úkor parlamentnej opozície. Tým bude, vzhľadom na ich dôležitosť, ponechaný v tejto kapitole väčší priestor.

Každá zmena rokovacieho poriadku slovenského parlamentu je zmenou reagujúcou na konkrétny podnet alebo na situáciu, na ktoré sa národná rada adaptovala zmenou týchto pravidiel. Tie boli, ako bolo uvedené vyššie, menené buď priamou novelizáciou zákona o rokovacom poriadku, prípadne nepriamo, prostredníctvom novelizácie inej zákonnej normy sekundárne meniacej aj tento zákon, alebo taktiež na základe výsledkov činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky priamo súvisiacej s rokovacím poriadkom NR SR. Všeobecne možno povedať, že existuje niekoľko faktorov, ktoré v prípade Slovenskej republiky viedli k zmene rokovacieho poriadku parlamentu. Štyri jeho novelizácie boli naviazané práve na výstupy činnosti Ústavného súdu SR⁵⁷. Pre tieto zmeny platí, že sú reakciou na podanie činiteľov mimo parlamentu a síce vlády, prezidenta SR a zastupujúceho generálneho prokurátora, tzn. ide o vplyv externého činiteľa na realizáciu zmeny rokovacieho poriadku. Ďalším externým faktorom, ktorý mal vplyv na realizáciu troch zmien rokovacieho poriadku NR SR je európska integrácia, resp. členstvo Slovenska v medzinárodných organizáciách všeobecne, čo bolo podnetom pre novelizovanie rokovacieho poriadku parlamentu v troch prípadoch. Ďalšie faktory, ktoré viedli k zmenám rokovacieho poriadku parlamentu možno označiť za faktory interné, ktorými sú napríklad regulácia, resp. potreba zefektívnenia legislatívneho procesu a potreby vyššej miery regulácie voľby a odvolávania funkcionárov parlamentom. Tieto faktory budú podrobnejšie rozobrané na konci tejto kapitoly, prehľadne ich tiež zobrazuje Tabuľka 7. Koniec-koncov, tá bez zdĺhavého popisovania každej zmeny v tomto texte prináša prehľadné tematické zaradenie jednotlivých prijatých zmien rokovacieho poriadku, vďaka čomu sa nasledujúci text tejto kapitoly môže podrobnejšie sústrediť výhradne na tie zmeny, ktoré mali reálny vplyv na distribúciu sily medzi vládou a opozíciou, alebo sa stretli s (čiastočným) odporom opozície pri svojom prijímaní.

Na základe realizovanej analýzy možno konštatovať, že celkovo dve zmeny rokovacieho poriadku sú svojím charakterom do istej miery zmenami redistributívnymi, tzn. spôsobili redistribúciu sily medzi vládou a opozíciou. Prvou z nich je druhá zmena rokovacieho poriadku, zákon č. 86/2000 Z. z. Tá značne zasahuje do časových obmedzení prejavov

⁵⁷ Prvá z týchto zmien sa týkala regulovania dĺžky času, ktorú má mať prezident republiky na posúdenie zákona schváleného Národnou radou SR; druhá sa týkala regulácie predkladania interpelácií a odpovedania na ne; posledné dve sa týkali zmeny rokovacieho poriadku uskutočnenej vládou Ivety Radičovej v 5. volebnom období v súvislosti s voľbou generálneho prokurátora národnou radou a v práci ešte budú spomínané.

poslancov na rokovaníach národnej rady a vzhľadom na jej obsah možno konštatovať, že umožnila vládnej väčšine obmedzovať priestor menšiny pri diskusii a to najmä prostredníctvom zavedenia obmedzení vo vyslovovaní faktických poznámok. Platí teda, že táto zmena je efektívnou, nakoľko pôsobí smerom k zefektívneniu priebehu legislatívneho procesu, rovnako ale obmedzila právo menšiny vyjadrovať v rámci legislatívneho procesu, čo indikuje i čiastočne redistributívny charakter tejto zmeny. Hovoriac o jej obsahu konkrétne, táto novelizácia regulovala, napríklad, dĺžku času rozpravy počas parlamentnej schôdze. Vyslovovanie faktických poznámok bolo obmedzené podmienkou, že „faktickou poznámkou nemožno reagovať na inú faktickú poznámku;“ rovnako sa čas na prednesenie procedurálneho návrhu poslancom skrátil na jednu minútu, parlament tiež môže, podľa tejto zmeny, odhlasovať ukončenie prebiehajúcej rozpravy, pričom rozprava mohla byť takto regulovaná aj na základe iniciatívy skupiny poslancov. Novelizácia totiž umožnila „na návrh aspoň dvoch poslaneckých klubov sa uznieť na určení dĺžky času na rozpravu k bodu zaradenému do programu schôdze národnej rady“ (Chovancová, 2012).⁵⁸ Zmena sa dotkla aj poradia rečníkov v rozprave, nakoľko uvádza, že „strata poradia rečníka znamená, že rečník môže vystúpiť v rozprave iba ako posledný“ (tamtiež). V novele je taktiež uvedené, že „pri prerokúvaní návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa iný zákon, možno podávať návrhy, ktoré predložený návrh zákona rozširujú len vtedy, ak s tým navrhovateľ vyjadří súhlas najneskôr pred hlasovaním.“ Okrem regulácií legislatívneho procesu predmetná zmena tiež rozpracováva „podmienky pre uznášaniaschopnosť NR SR, podmienky pre založenie a zánik poslaneckého klubu, pre podanie návrhu na obžalobu prezidenta republiky, pre postup po neschválení spoločnej správy gestorského výboru i podmienky pre ospravedlnenie neúčasti poslanca na rokovaní NR SR alebo na schôdzi výboru“ (Chovancová, 2012: 24). V hlasovaní o tejto zmene ju podporilo 84 z 86 hlasujúcich poslancov, dvaja hlasujúci proti prislúchali k parlamentnému klubu opozičnej SNS. „Vládna koalícia hlasovala konzistentne, všetci jej poslanci prítomní na hlasovaní návrh podporili. Je teda zrejmé, že proti tomuto návrhu hlasovalo len minimum poslancov. Na druhú stranu, hlasovania sa demonštratívne nezúčastnil celý poslanecký klub opozičnej HZDS a jedenásť z trinástich poslancov klubu opozičnej SNS. Neprítomných bolo celkovo 64 poslancov, z toho 56 bolo opozičných. Z hľadiska charakteru prijatia sa teda nejedná

⁵⁸ Ak sa NR SR na dĺžke času na rozpravu uznesie, predsedajúci schôdze má povinnosť rozdeliť čas určený na rozpravu medzi poslanecké kluby a poslancov, ktorí nie sú členmi poslaneckých klubov a to pomerne na základe počtu poslancov.

o absolútne konsenzuálnu zmenu rokovacieho poriadku NR SR a možno hovoriť o semi-konsenzuálnom prijatí (Chovancová, 2014).

Druhou redistributívnou zmenou rokovacieho poriadku slovenského parlamentu bolo prijatie zákona č. 153/2011 Z. z. Z obsahu zmeny explicitne nevyplýva zmena v rozdeľovaní pomeru síl v rámci parlamentu, ale z politického kontextu, v ktorom bola zmena prijatá je zrejmá snaha vládnej väčšiny o redistribúciu moci smerom k zväčšeniu vplyvu vládnej koalície na výsledok voľby generálneho prokurátora národnou radou, ktorá prebiehala v roku 2011. Pre priblíženie, v tomto období bolo potrebné parlamentnou väčšinou zvoliť jedného spomedzi viacerých kandidátov na generálneho prokurátora a to voľbou, ktorá prebiehala tajne. Napriek tomu, že vládnuca koalícia disponovala potrebou väčšinou, a síce 79 hlasmi, vo viacerých po sebe nasledujúcich kolách voľby sa jej nepodarilo zvoliť generálneho prokurátora. V prvom kole hlasovali poslanci SDKÚ-DS za kandidáta Hrivnáka, kým ostatné vládne strany za Evu Mišíkovú, pričom táto roztrieštenosť spôsobila, že najviac hlasov získal pôvodný generálny prokurátor Dobroslav Trnka, podporovaný predovšetkým opozičným Smerom-SD (Chovancová, 2014). Nakoľko jeho zisk hlasov však nebol postačujúci, prebehla v parlamente i ďalšia voľba, taktiež bez zvolenia víťazného kandidáta. Následne vláda Ivety Radičovej zmenila taktiku a navrhla spoločného kandidáta Jozefa Čentéša. „V následnej decembrovej voľbe ale nebol zvolený ani jeden z dvojice kandidátov Trnka a Čentíš. Faktom je, že i keď poslanci koalície disponovali spolu 77 hlasmi, koalíčný kandidát Čentíš získal len 74“ (tamtiež: 64), čo jednoznačne znamenalo, že „časť koalíčných poslancov hlasovala za Trnku napriek premiérkinej hrozbe demisiou,“ (Sme.sk, 3.12.2010) ktorú Iveta Radičová pripustila ako reálny scenár v prípade, že vládna koalícia opätovne nebude hlasovať konzistentne. Rovnako nebolo úspešné ani ďalšie kolo tejto voľby, v ktorom získal kandidát Trnka 71 hlasov, zvyšných 79 ale nebolo odovzdaných žiadnemu kandidátovi (Sme.sk, 7.12.2010).“ Neschopnosť hlasovať konzistentne a zabezpečiť víťazstvo spoločného koalíčného kandidáta viedlo koalíčných poslancov k návrhu novely zákona o rokovacom poriadku, ktorá by umožnila uskutočniť voľbu generálneho prokurátora verejne“ (Chovancová, 2014: 64). Táto zmena bola parlamentom prijatá a umožnila⁵⁹ v špecifických prípadoch pri hlasovaní o dosadzovaní kandidátov do konkrétnych funkcií miesto tajnej voľby využiť voľbu verejnú. Konkrétne v novelizácii stojí, že „tajne sa hlasuje v prípadoch ustanovených ústavou alebo ak sa na tom na návrh najmenej

⁵⁹ Okrem iných zmien týkajúcich sa bezpečnosti a poriadku v rokovacej sále.

15 poslancov bez rozpravy uznesie národná rada. Taký návrh sa podáva najneskôr do začiatku rokovania o tomto bode programu schôdze národnej rady."

Na hlasovaní o tejto novele boli (relatívne neobvykle) prítomní všetci poslanci národnej rady, za hlasovalo 79 z nich, zvyšných 71 hlasovalo proti. Všetci koalíční poslanci tento návrh podporili, za hlasovali aj dvaja nezávislí poslanci, všetci opoziční poslanci hlasovali proti. Ide teda o nekonsenzuálne prijatú zmenu rokovacieho poriadku, v hlasovaní o ktorej nedošlo k žiadnemu prekrytiu medzi koalíciou a opozíciou (Chovancová, 2012). To platí aj o opätovnom hlasovaní po vrátení zákona prezidentom späť parlamentu – zúčastnilo sa ho 142 poslancov, za hlasovalo 79 z nich, zvyšných 63 bolo proti (nrsr.sk). Zákon bol teda opätovne schválený, pričom do platnosti mal vstúpiť 26. mája 2011. Ďalšia voľba sa konala následne 17. mája, nikto v nej však nebol zvolený. Fakt, že táto voľba bola tajnou bol podnetom na preskúmanie ústavným súdom, ktorý do vynesenia rozhodnutia pozastavil účinnosť predmetnej novelizácie⁶⁰ (Chovancová, 2014). A preto sa, v súlade s platnými právnymi predpismi, následne konala verejná voľba generálneho prokurátora. Kandidát Trnka sa ešte pred jej realizáciou vzdal kandidatúry, jediným kandidátom bol teda Jozef Čentéš (tamtiež). Ten bol v tejto voľbe riadne zvolený, keďže voľby sa zúčastnilo 80 poslancov a 79 z nich hlasovalo za (Sme.sk, 17.6.2011). Prezident Gašparovič ho však odmietol vymenovať, čím sa taktiež následne zaoberal ústavný súd.⁶¹

Nevymenovanie generálneho prokurátora je však z hľadiska témy práce menej relevantné než priebeh tejto voľby. Tá totiž jasne poukázala na heterogénnosť vlády Ivety Radičovej, jej nekonzistentnosť v zásadných hlasovaniach a to, že v dôsledku toho sa rozhodla meniť všeobecné parlamentné pravidlá. Prostriedkom k preklenutiu krízy pri voľbe generálneho prokurátora mala byť realizácia verejnej voľby, od ktorej koalícia očakávala zvýšenie konzistentnosti vlastného hlasovania v nej. Zároveň platí, že táto zmena rokovacieho poriadku bola prijatá za absencie konsenzu v parlamente, čo je v prípade zmien rokovacieho poriadku slovenského parlamentu výnimočné. Z uvedených dvoch prípadov možno vyvodiť predpoklad, že existuje priamy vzťah medzi redistributívnym charakterom zmeny rokovacieho poriadku NR SR a nekonsenzuálnosťou jej prijatia. V skúmanom období sa však vyskytli len dve takéto zmeny rokovacieho poriadku. Okrem nich možno ešte identifikovať dve zmeny

⁶⁰ Uznesením Ústavného súdu SR č. 191/2011 Z. z.

⁶¹ Ako konštatuje Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí z 24. októbra 2012, „prezident SR je povinný zaoberať sa návrhom NR SR na vymenovanie generálneho prokurátora SR podľa čl. 150 Ústavy SR, a ak bol zvolený postupom v súlade s právnymi predpismi, v primeranej lehote buď vymenovať navrhnutého kandidáta, alebo oznámiť Národnej rade Slovenskej republiky, že tohto kandidáta nevymenuje.“

rokovacieho poriadku, pri prijatí ktorých nebol dosiahnutý konsenzus v plnej miere, ich obsah však rozhodne nebol kontroverzný. V oboch prípadoch išlo o efekt europeizácie. Konkrétne išlo o zákon č. 253/2005 Z. z. a zákon č. 187/2011 Z. z., ktoré ošetrovali činnosť a kompetencie výboru pre európske záležitosti. Pri hlasovaní o nich platilo, že ho podporila minimálna časť opozície a to buď hlasovaním proti, alebo formou zdržania sa v hlasovaní, resp. neúčasti na ňom (Chovancová, 2014).

Ak by som teda mala zhrnúť proces novelizovania zákona o rokovacom poriadku parlamentu všeobecne, možno jednoznačne konštatovať, že jeho zmeny boli iniciované a realizované ako forma adaptácie slovenského parlamentu na partikulárne procesy a trendy. Možno pritom jednoznačne zhrnúť, že medzi nimi dominovali interné faktory vyskytujúce sa v rámci parlamentu. Hovoriac konkrétne, sú nimi: zvyšovanie efektivity legislatívneho procesu a parlamentnej debaty, zvyšovanie disciplíny poslancov, zvyšovanie miery inštitucionalizácie aktivít parlamentných výborov a konkrétnych funkcií národnej rady – dosadzovanie kandidátov do funkcií v orgánoch mimo parlamentu a kontrola vlády. Okrem interných faktorov signifikantne ovplyvňoval charakter zmien rokovacieho poriadku aj jeden externý, a to proces európskej integrácie, ktorý podnietil viacero zmien rokovacieho poriadku a to pred i po vstupe Slovenska do EÚ v roku 2004. A do tretice, netreba opomínať ani faktor korektívny, ktorý zahŕňa zmeny rokovacieho poriadku na základe uznesení a nálezu Ústavného súdu SR, ktorý viacerými krokmi eliminoval nesúlady špecifických častí rokovacieho poriadku s Ústavou SR. Z časového hľadiska nemožno jednoznačne povedať, že tieto faktory sa vyskytovali nasledujúc po sebe v rôznom čase. Na druhú stranu, jednoznačne platí, že korektívny faktor prevažoval v prvých rokoch účinnosti zákona o rokovacom poriadku, kedy prax upozornila na nedostatky tejto regulácie a jej diskrepancie s ústavou. Korektívny rozmer novelizácií rokovacieho poriadku bol následne vystriedaný europeizáciou, ktorá ako faktor týchto zmien prevažovala okolo roku 2004, kedy sa Slovensko pripojilo k členským krajinám EÚ. Interné faktory vedúce k novelizáciám parlamentných pravidiel možno nájsť v každom zo skúmaných volebných období a možno predpokladať, že rovnako tomu bude aj v ďalších volebných obdobiach, keďže ďalšie vlády môžu chcieť opäť meniť konkrétne časti rokovacieho poriadku, ktoré by považovali za problematické, neefektívne či pre vládnú väčšinu nevýhodné. Koniec-koncov, v siedmom volebnom období, ktoré nie je v práci analyzované, bol rokovací poriadok zásadne zmenený na popud vládnej koalície strán Smer-SD, SNS a Most-Híd, ktorej primárnym cieľom bolo, podľa navrhovateľa Andreja Danku, zvýšiť disciplinovanosť poslancov v parlamente a parlamentnú kultúru. Na druhú stranu, jej reálny obsah i reakcie opozície poukazujú na

obmedzenie času pre vyjadrenie sa v parlamentnej debate a viaceré iné obmedzenia, z ktorých najzásadnejšie jednoznačne je zákaz využívania audio-vizuálnych pomôcok pri vystúpení v parlamente. Toto bolo podľa predsedu parlamentu Andreja Danku reakciou na správanie sa poslanca Matoviča, ktorý na rokovania, mimo iného, priniesol do rokovacej sály transparent namierený proti vládnucej strane Smer-SD.

Čo sa však týka skúmaného obdobia a realizovaných zmien rokovacieho poriadku slovenského parlamentu, ako už bolo uvedené, detailnejšie informácie o nich poskytuje Tabuľka 7, ktorá diverzifikuje tieto zmeny podľa ich obsahového zamerania, Tabuľka 8, ktorá ich predstavuje v chronologickom poradí, podľa príslušnosti ku konkrétnym volebným obdobiam a Tabuľka 9, ktorá sa zaoberá navrhovateľmi tých zmien rokovacieho poriadku, ktoré boli realizované v parlamente, nie v dôsledku činnosti ústavného súdu.

Tabuľka 7: Zmeny rokovacieho poriadku NR SR v jej prvých šiestich volebných obdobiach rozdelené podľa obsahových kategórií. Žltou farbou sú označené priame novelizácie rokovacieho poriadku, oranžovou farbou sú označené nepriame novelizácie rokovacieho poriadku, zelenou farbou sú označené zmeny rokovacieho poriadku vyplývajúce z uznesení, resp. rozhodnutí Ústavného súdu SR. Zdroj: autorka, na základe obsahu Zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR a znenia jeho neskorších predpisov.

	Legislatívny proces	Voľba a odvolávanie funkcionárov	Parlamentné výbory	Europeizácia a medzinárodné právo	Kontrola vlády národnou radou	Kompetencie predsedu parlamentu	Poslanecké kluby	Etický kódex	Poslanecký prieskum	Marginálne zmeny
1.	77/1998 Z.z.									
2.	86/2000 Z.z.									
3.				138/2002 Z.z.						
4.	100/2003 Z.z.									
5.										551/2003 Z.z.
6.										215/2004 Z.z.
7.			360/2004 Z.z.							
8.			253/2005 Z.z.	253/2005 Z.z.						
9.					320/2005 Z.z.					
10.		261/2006 Z.z.								
11.		199/2007 Z.z.								
12.										38/2010 Z.z.
13.		153/2011 Z.z.								
14.		191/2011 Z.z.								
15.			187/2011 Z.z.	187/2011 Z.z.						
16.		237/2011 Z.z.								
17.										69/2012 Z.z.
18.										79/2012 Z.z.
19.	330/2012 Z. z					330/2012 Z.z.				
20.							309/2013 Z.z.			
21.	399/2015 Z.z.				399/2015 Z.z.			399/2015 Z.z.	399/2015 Z.z.	
spolu	5	5	3	3	2	1	1	1	1	5

Tabuľka 8: Chronologické zoradenie zmien rokovacieho poriadku NR SR v jej prvých šiestich volebných obdobiach, rozdelené podľa volebného obdobia, v ktorom boli prijaté. Zdroj: autorka, na základe obsahu Zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR a znenia jeho neskorších predpisov.

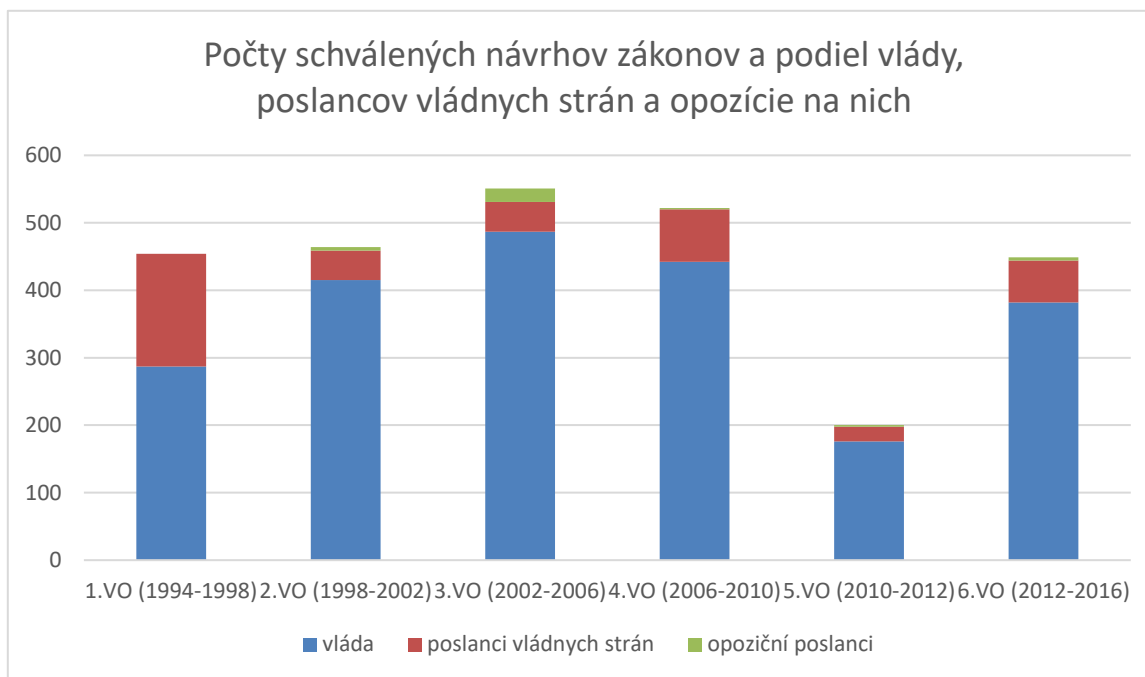
	1. VO	2. VO	3. VO	4. VO	5. VO	6. VO
1.	77/1998 Z.z.					
2.		86/2000 Z.z.				
3.		138/2002 Z.z.				
4.			100/2003 Z.z.			
5.			551/2003 Z.z.			
6.			215/2004 Z.z.			
7.			360/2004 Z.z.			
8.			253/2005 Z.z.			
9.			320/2005 Z.z.			
10.			261/2006 Z.z.			
11.				199/2007 Z.z.		
12.				38/2010 Z.z.		
13.					153/2011 Z.z.	
14.					191/2011 Z.z.	
15.					187/2011 Z.z.	
16.					237/2011 Z.z.	
17.					69/2012 Z.z.	
18.					79/2012 Z.z.	
19.						330/2012 Z. z
20.						309/2013 Z.z.
21.						399/2015 Z.z.

Tabuľka 9: Prehľad navrhovateľov zmien rokovacieho poriadku NR SR, ktoré boli prijaté parlamentom. Zdroj: autorka, na základe obsahu Zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR a znenia jeho neskorších predpisov.

Zákon č.	navrhovateľ	strana
1. 77/1998	Ústavný súd SR	x
2. 86/2000	Vládni poslanci	SDKÚ
3. 138/2002	Vládni a poziční poslanci	SMK-MKP, KDH, ANO, HZDS
4. 360/2004	Vládni poslanci	KDH, ANO, SMK
5. 253/2005	Výbor pre európske záležitosti	x
6. 320/2005	Ústavný súd SR	x
7. 153/2011	Vládni poslanci	KDH, SDKÚ-DS, Most-Híd, SaS
8. 187/2011	Výbor pre európske záležitosti	x
9. 237/2011	Ústavný súd SR	x
10. 330/2012	Vládni poslanci	Smer-SD
11. 309/2013	Vládni poslanci	Smer-SD
12. 399/2015	Vládni poslanci	Smer-SD

6.2.4 Legislatívna iniciatíva a úspešnosť legislatívnych návrhov opozície

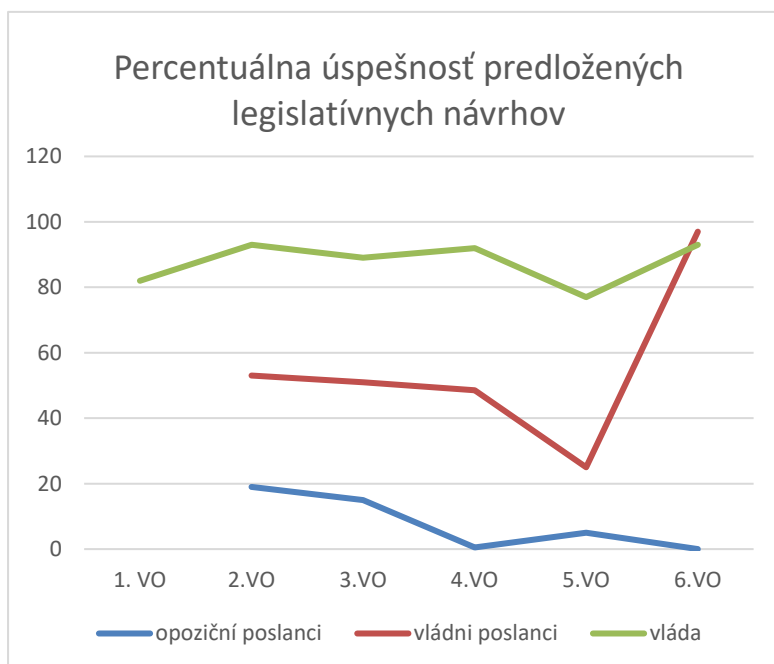
V tejto kapitole sa zameriam na jednu z najzásadnejších sfér, v ktorých môže opozícia uplatňovať svoj vplyv a to legislatívny proces. Pochopiteľne, jej manévrovací priestor je pri existencii väčšinových vlád značne obmedzený pri presadzovaní vlastných legislatívnych návrhov. Na druhú stranu, ako uvidíme v štatistikách, miera úspešnosti opozičných návrhov zákonov sa môže počas jednotlivých období značne líšiť a nemusí byť vždy zanedbateľnou. Okrem toho, predkladanie legislatívy opozíciou má aj niekoľko sekundárnych efektov, mimo samotného presadenia daných návrhov. Po prvé, opozícia má možnosť upozorňovať na nedostatky alebo potenciálne zmeny existujúcich zákonov alebo politik, čo môže byť do istej miery naplnené aj bez schválenia predmetných návrhov. Po druhé, opozícia môže prinášať témy a návrhy, ktoré následne ovplyvnia legislatívnu iniciatívu vlády samotnej. Práve preto sa neraz na Slovensku objavili prípady, kedy po neschválení návrhu opozície obdobný alebo identický návrh na zmenu predložili s úspešným koncom vládni poslanci alebo vláda ako celok. Aj toto možno hodnotiť ako sekundárny pozitívny efekt legislatívnych iniciatív opozície. V neposlednom rade medzi tieto sekundárne efekty patrí zbieranie politických bodov, nakoľko konkrétnymi návrhmi ako aj preukazovaním vysokej miery legislatívnej aktivity môžu opozičné strany pritiahnúť podporu voličov pred ďalšími parlamentnými voľbami. To, že opozícia si je vedomá týchto efektov legislatívnej iniciatívy je evidentné aj z miery, do akej bola v tejto sfére aktívnou. Graf 1 zhrňa celkové počty návrhov zákonov schválených slovenským parlamentom a to, aký podiel na nich mala vláda, poslanci vládnych strán a opoziční poslanci vo všetkých skúmaných volebných obdobiach. V prípade prvého volebného obdobia však nie sú dostupné dáta diverzifikujúce poslanecké návrhy na tie predložené opozičnými a koalíčnými poslancami, preto je údaj o poslaneckých návrhoch v jeho prípade skôr orientačný a zobrazuje len celkový počet schválených návrhov a to, do akej miery sa na nich podieľali vláda a poslanci. O ďalších volebných obdobiach ale dáta už poskytujú konkrétnejší obraz. Pozerajúc sa na počty schválených návrhov zákonov je zrejmé, že vo všetkých obdobiach sa na nich vo väčšinovej miere podieľala vláda (resp. jej ministerstvá) a, v druhom rade, poslanci vládnych strán. Z pohľadu vplyvu opozície na výstupy legislatívneho procesu možno hodnotiť ako najúspešnejšie druhé (1998-2002) a tretie volebné obdobie (2002-2006), tzn. dve vlády Mikuláša Dzurindu, kedy opozícia presadila 19, resp. 15 percent svojich návrhov. Práve túto úspešnosť exaktnejšie zhrňa Graf 2. Z neho je tiež zrejmé, že nie každé volebné obdobie bolo pre opozíciu z tohto pohľadu efektívnym. Faktom totiž je, že v 4. volebnom období, počas prvej vlády Roberta Fica (2006-2010), dosiahla táto úspešnosť len



Graf 1: Porovnanie počtov návrhov zákonov schválených Národnou radou SR a podielu vlády, poslancov vládnych strán a poslancov opozičných strán na autorstve týchto zákonov v šiestich volebných obdobiach.

Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webovej stránke www.nrsr.sk.

0,5%, čo je skutočne veľmi nízka miera úspešnosti. Po vláde Ivety Radičovej (2010-2012), počas ktorej opozičné strany presadili zhruba 5% svojich návrhov, však prišlo 6. volebné obdobie (2012-2016), ktoré bolo v tomto smere rekordne neúspešným, nakoľko opozícii sa podarilo presadiť 5 zo 726 vlastných návrhov, čo predstavuje len 0,006%. Za pozornosť v tomto



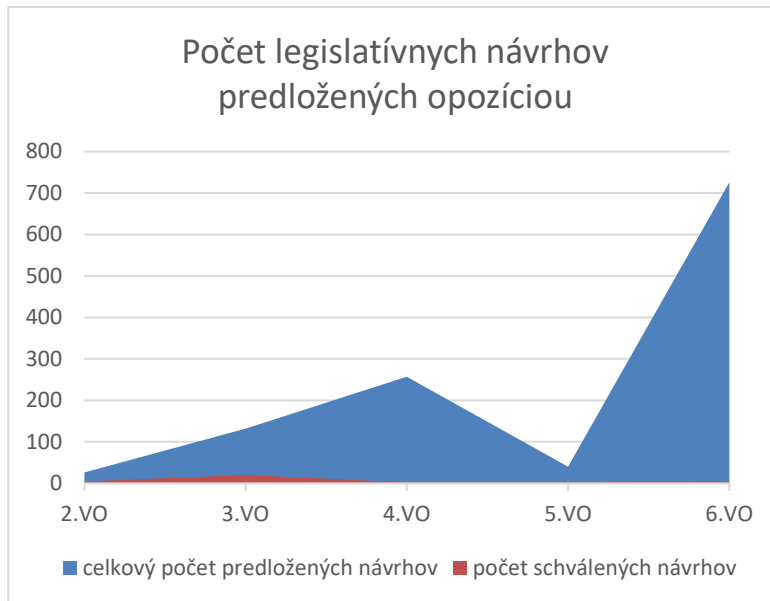
Graf 2: Porovnanie percentuálnej miery úspešnosti legislatívnych návrhov predložených vládou ako celkom, poslancami vládnych strán a poslancami opozičných strán v šiestich volebných obdobiach NR SR.

Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webovej stránke www.nrsr.sk.

případe tiež stojí celkový počet opozičných legislatívnych návrhov, ktorý v tomto volebnom období dosiahol najvyššiu mieru a opoziční poslanci boli enormne aktívni pri navrhovaní legislatívy aj navzdory evidentnej minimálnej priechodnosti ich návrhov počas vlády jednej strany – strany Smer-SD. Pri takomto počte legislatívnych návrhov aj bez analýzy ich obsahu nemožno považovať za reálne, že len absolútne minimum z nich

predstavovalo kvalitné návrhy, ktoré by mohli byť podporené parlamentnou väčšinou. Naopak, takáto extrémne nízka úspešnosť legislatívnej iniciatívy opozície podľa môjho názoru indikuje obštruovanie tejto aktivity zo strany vlády, čím je do veľkej miery blokovaná možnosť opozície vplývať na výstupy legislatívneho procesu.

Čo sa týka podielu opozície na celkovom počte všetkých navrhnutých zákonov, v druhom volebnom období predložila opozícia len 4,5% zo všetkých predložených legislatívnych návrhov, „výrazne aktívnejší boli opoziční poslanci v ďalších volebných



Graf 3: Počet legislatívnych návrhov predložených poslancami opozičných strán v 2.- 6.volebnom období NR SR. Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webovej stránke www.nrsr.sk.

obdobiach. V poradí treťom už ich návrhy tvorili 17,25% zo všetkých skúmaných návrhov, v štvrtom volebnom období dokonca išlo o 28,5% všetkých návrhov, čím výrazne prevýšili aj počet návrhov zákonov predložených poslancami koalíčných strán. Tento trend však nepokračoval v piatom volebnom období, kedy opozičné návrhy tvorili 12% všetkých návrhov zákonov predložených v národnej rade“

(Chovancová, 2014: 74). Už z absolútneho počtu návrhov zobrazených v Grafe 3 je zrejmé, že v šiestom volebnom období (2012-2016) bola opozícia signifikantne aktívnejšou. V percentuálnom podiele predložila až 52,9% všetkých legislatívnych návrhov. Pochopiteľne, súvisí to s faktom, že vládla jedna strana a o to viac strán sa ocitlo v opozícii, na druhú stranu, toto nutne nemusí podmieňovať zásadný nárast legislatívnych iniciatív, nakoľko čo do počtu poslancov bola opozícia podobne silnou ako opozícia v iných volebných obdobiach. Každopádne možno aktivnosť opozície celkovo jednoznačne označiť v tomto období za najvyššiu, z čoho je možné nepriamo poukazovať aj na nárast výskytu politík a krokov iniciovaných vládou, ktoré opozícia považovala za problematické, príp. na zásadnú absenciu prijímania politík, ktoré opozícia považovala za podstatné. Faktom ale zostáva, že mieru úspešnosti opozičných návrhov zákonov možno práve počas druhej vlády Roberta Fica hodnotiť ako extrémne nízku a to aj v kontexte toho, že opozičné politické strany zasahovali

relatívne široké ideologické a programové spektrum, čo by teoreticky mohlo zvyšovať šancu, že v istých sférach nájde opozícia prienik s vládou, čo však v tomto období neplatilo.

Čo sa týka úspešnosti legislatívnych návrhov, tie si vyžadujú našu pozornosť aj z hľadiska miery úspešnosti návrhov vlády a členov poslaneckých klubov vládnych strán. Z pohľadu logiky fungovania parlamentných väčšín nie je prekvapivým, že úspešnosť vládnych návrhov v celom skúmanom období prevyšovala 75%. Na druhú stranu, úspešnosť individuálnych poslaneckých návrhov z dielne vládnych parlamentných klubov dosahovala relatívne nízku úroveň - do štvrtého volebného obdobia oscillovala okolo 50-tich percent, v piatom volebnom období (2010-2012) dosiahla len úroveň 25%. Potenciálnych dôvodov možno identifikovať viaceré. V prvom rade, v tomto volebnom období vládla vláda Ivety Radičovej, ktorá bola relatívne široká a zasahovala politické strany s rôznymi programovými prioritami. Tieto návrhy teda zrejme zasahovali politiky, ktoré sa nedostali do programového vyhlásenia vlády, respektíve nemali podporu celej vládnej koalície. Táto relatívne nízka úspešnosť prijímania návrhov koaličných poslancov tiež môže byť prejavom dlhšie trvajúcich vnútrokoaličných konfliktov, ktoré nesporne existovali a sú evidentné vo viacerých aspektoch, ktorými sa zaoberá táto práca. Tie sa mohli premietiť do absencie snahy poslancov vládnych strán hľadať konsenzus ohľadom podoby prijímanej legislatívy, v dôsledku čoho boli mnohé návrhy poslancov vládnych strán časťou koalície odmietnuté en bloc.

Ak sa však chronologicky posunieme do ďalšieho volebného obdobia, v šiestom volebnom období (2012-2016) bola vysokou nielen miera priechodnosti vládnych návrhov, ale dokonca ju prekonala miera úspešnosti návrhov individuálnych poslancov strany Smer-SD. Toto pri vláde jednej strany jednoznačne nemožno interpretovať ako prekvapivé. Naopak, zaujímavým je, že dosiahla 97% v prípade poslaneckých návrhov vlády a 93% v prípade návrhov vlády samotnej, čo indikuje istú mieru heterogenity poslaneckého klubu Smer-SD pri hlasovaní o vlastných návrhoch zákonov.

6.2.5 Hlasovanie o dôvere vláde a hlasovanie o nedôvere vláde alebo jej členovi

V nasledujúcich kapitolách sa zameriam na kontrolnú funkciu parlamentnej opozície a jej partikulárne aspekty. Konkrétne, v tejto kapitole najskôr priblížim hlasovanie o dôvere, resp. nedôvere vláde alebo jej členovi v jednotlivých skúmaných volebných obdobiach. Na základe stanovenia samotnou Ústavou SR, každá vláda je povinná do 30 dní po jej menovaní s programovým vyhlásením vlády predstúpiť pred parlament a požiadať o vyslovenie dôvery. Tento iniciačný proces bol, v dôsledku existencie väčšinových vlád, úspešným v každom volebnom období ale nie je tým, na čo sa práca v tomto kontexte zameriava. Kontrolnú funkciu totiž parlament, respektíve jeho menšina v podobe parlamentnej opozície, vykonáva

	1. VO	2. VO	3. VO	4. VO	5. VO	6. VO
Hlasovania o nedôvere iniciované opozíciou	7	16	9	10	1	12
Nedôvera premiérovi/ministrovi	0/7	3/13	1/8	2/8	1/0	3/9
Hlasovania o dôvere iniciované vládou	0	0	0	1	1	0

Tabuľka 10: Prehľad hlasovaní o dôvere, resp. nedôvere vláde alebo jej členovi v šiestich volebných obdobiach podľa iniciátora (vlády alebo opozície). 2. riadok zobrazuje pomer hlasovaní o nedôvere voči premiérovi, resp. vláde ako celku a voči konkrétnemu ministrovi.

Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webovej stránke www.nrsr.sk.

prostredníctvom vyslovenia nedôvery predsedovi vlády a teda celej vláde, alebo jej konkrétnemu členovi. Podľa čl. 88 Ústavy SR je parlament povinný prerokovať návrh na vyslovenie nedôvery v prípade, ak ho podá minimálne 1/5 poslancov. Na druhú stranu, samotná vláda môže kedykoľvek požiadať parlament o vyslovenie dôvery samostatne, alebo ho môže spojiť s hlasovaním o návrhu zákona či iným hlasovaním (čl. 114, ods. 3 Ústavy SR), vrátane spojenia s rozpravou o odpovedi na interpeláciu (čl. 80, ods. 2). Podstatným je v tomto prípade rozdiel medzi týmito dvoma procedúrami. Na to, aby parlament vyslovil vláde alebo jej členovi nedôveru je potrebná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Na druhú stranu, na vyslovenie dôvery vláde, ktoré vzišlo z jej vlastnej iniciatívy, je postačujúca nadpolovičná väčšina prítomných poslancov. Takto inštitucionalizované obmedzenia by mohli indikovať, že tento inštitút nie je vládou ani opozíciou využívaný frekventovane – vlády totiž, pri stabilnom

fungovaní vládných koalícií, nemusia mať motiváciu takéto hlasovanie iniciovať, na druhú stranu, pri existencii väčšinových vlád nemusí byť opozícia motivovaná pre predkladanie takýchto návrhov, nakoľko nemajú potenciál byť úspešné. Reálne dáta ale ukazujú, že ani táto inštitucionálna možnosť nezostáva nepovšimnutou nielen opozíciou, ale ani vládou. Ako je vidieť v Tabuľke 10, v každom volebnom období prebehli viaceré hlasovania o nedôvere vláde alebo jej členovi, pričom všetky boli iniciované opozičnými poslancami a ani v jednom prípade neviedli k odvolaniu ministra či povaleniu vlády. Na druhú stranu, v tabuľke jednoznačne vyniká 5. volebné obdobie, tzn. obdobie vlády Ivety Radičovej (2010-2012). Počas tohto skráteného volebného obdobia opozícia nebola v navrhovaní vyslovenia nedôvery aktívnou - iniciovala len jedno hlasovanie o nedôvere premiérke Radičovej, ktoré neprešlo. Na druhú stranu, bola to práve premiérka Radičová, ktorá sa rozhodla iniciovať hlasovanie o dôvere vláde samotnej. Ako som naznačila už v práci vyššie, vládna koalícia spájajúca strany SDKÚ-DS, SaS, KDH a Most-Híd sa prakticky od začiatku volebného obdobia stretávala s problémami, ktoré boli evidentné aj v nekonzistentnosti poslancov vládných strán pri hlasovaniach, čoho dôkazom je aj problematická voľba generálneho prokurátora. Nemenej problematickým bolo aj schvaľovanie Európskeho stabilizačného mechanizmu na jeseň roku 2012. 11. októbra toho roku slovenský parlament hlasoval o vládnom návrhu na vyslovenie súhlasu s Dodatkom k Rámcovej zmluve medzi štátmi eurozóny a Európskym finančným stabilizačným mechanizmom, ktorého schválenie bolo podmienené odsúhlasením všetkých zainteresovaných krajín. Išlo o navýšenie tohto mechanizmu, tzv. dočasného eurovalu. Toto hlasovanie bolo nakoniec, na podnet premiérky Radičovej, spojené s hlasovaním o dôvere vláde, nakoľko práve v otázke navýšenia dočasného eurovalu v tomto období v koalícii pretrvával konflikt (Chovancová, 2012). SaS ako jedna z koaličných strán totiž opakovane deklarovala svoj nekompromisný odmietavý postoj voči takémuto navýšeniu a to aj za cenu povalenia vlády. Premiérka Radičová sa preto rozhodla toto hlasovanie spojiť s hlasovaním o dôvere jej osobe a teda vláde ako celku. V predmetom hlasovaní, ktorého sa zúčastnilo 124 poslancov, podporilo rozšírenie eurovalu a vládu Ivety Radičovej len 55 poslancov. 54 z nich bolo členmi poslaneckých klubov koaličných strán, jeden z nich bol nezaraďený poslanec (nrsr.sk). Považujem tiež za dôležité upozorniť na fakt, že takto podstatného hlasovania sa nezúčastnili všetci poslanci vládných strán. Naopak, nezúčastnilo sa ho 24 poslancov koaličných strán a to nielen samotnej SaS – okrem členov jej klubu neboli účastní ani členovia zoskupenia Obyčajní ľudia a OKS ako frakcie strany Most-Híd (tamtiež). V dôsledku tohto hlasovania bola Radičovej vláda povalená, pričom navýšenie eurovalu následne podporili aj opozičné poslanecké kluby, predovšetkým Smer-SD (Chovancová, 2014). Je nutné povedať, že po prvý

krát v slovenskej histórii vláda týmto spôsobom padla a to bez akejkol'vek iniciatívy opozície uskutočniť hlasovanie o dôvere vláde. „A bol to práve opozičný Smer- SD, ktorý vďaka konaniu predčasných volieb následne na Slovensku vytvoril vládu jednej strany. Podstatným v tomto kontexte je i fakt, že to bol prioritne vnútrokoaličný spor, viac než konflikty medzi koalíciou a opozíciou, čo bolo charakteristické pre vládu Ivety Radičovej a de facto i dôvodom jej rozpadu po 15-tich mesiacoch vládnutia.“ (Chovancová, 2014: 69). Tento mechanizmus bol pritom využitý druhý krát v histórii Slovenskej republiky. Ako je a z Tabuľky 10 zrejmé, rovnako požiadal o vyslovenie dôvery aj premiér Fico počas jeho prvej vlády v štvrtom volebnom období, kedy spojil toto hlasovanie s hlasovaním o štátnom rozpočte pre rok 2009. Dôvera mu vtedy bola vyslovená.

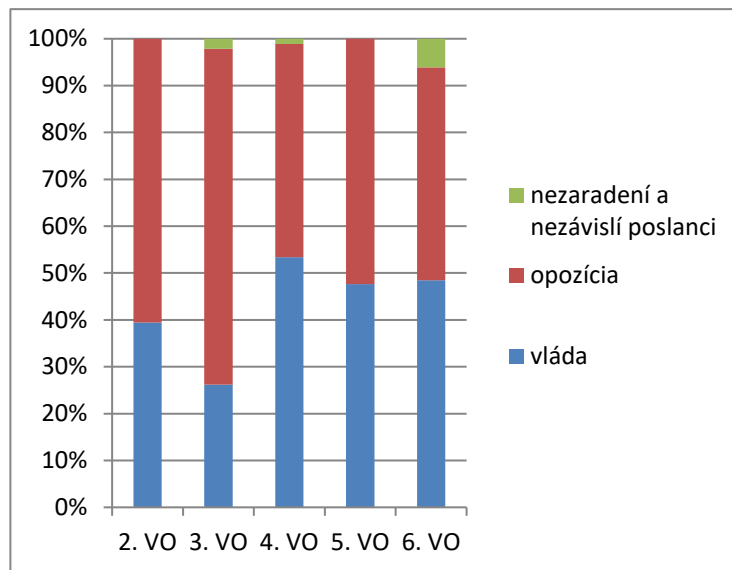
Čo sa týka opačného mechanizmu, hlasovania o nedôvere vláde alebo jej členovi, ako je z Tabuľky 10 zrejmé, táto kontrolná funkcia je využívaná opozíciou naprieč volebnými obdobiami, s výnimkou toho piateho, relatívne často. Platí pritom, že opozícia sa nekonzentruje na osobu premiéra a nepravdepodobné povalenie vlády ako celku, ale skôr preferuje iniciovanie hlasovaní o nedôvere konkrétnym ministrom, aby týmto spôsobom reflektovala politiky ich rezortov, ktoré považuje za problematické či kontroverzné, ale najmä, opozícia týmto spôsobom frekventovane upozorňovala na kauzy konkrétnych rezortov, za ktoré mali ich ministri niesť politickú zodpovednosť. Rozhodne teda nemožno, aj napriek neúspešnosti týchto hlasovaní, hodnotiť tento mechanizmus ako irelevantný, keďže plní minimálne sekundárne kontrolnú funkciu a opozícia ho v značnej miere využíva.

6.2.6 Parlamentné otázky a interpelácie členov vlády

Každý individuálny poslanec má možnosť klásť členom vlády otázky a interpelovať ich.⁶² A ako prax ukazuje, túto možnosť využívajú v značnej miere nielen poslanci opozičných poslaneckých klubov, ale aj ich kolegovia z parlamentných klubov vládnych strán. Graf 4 znázorňuje pomer vlády, opozície a nezaradených, resp. nezávislých poslancov na všetkých skúmaných parlamentných otázkach v jednotlivých volebných obdobiach. Kontrolná funkcia opozície bola naplnená v každom zo skúmaných volebných období, nakoľko opoziční poslanci vždy predložili niekoľko stoviek otázok, ktoré smerovali na jednotlivých ministrov a v signifikantnej miere tiež na samotných premiérov, resp. premiérku. V kontexte vládno-

⁶² Pričom interpelovať je možné aj iné ústredné orgány štátnej správy a v rámci parlamentných otázok je možné ich klásť tiež generálnemu prokurátorovi.

opozičnej dynamiky je rozhodne podstatný pomer medzi vládou a opozíciou pri predkladaní týchto otázok. Ako je v grafe vidieť, v štvrtom volebnom období, počas prvej vlády Roberta Fica, bola dokonca vláda viac aktívnou pri predkladaní parlamentných otázok, pričom im rozhodne dominoval Smer-SD ako najsilnejšia vládna strana a v celkovom počte predložených otázok prevýšil v poradí druhý najaktívnejší klub opozičnej



Graf 4: Percentuálny pomer poslancov vládnych, opozičných strán a nezaradených alebo nezávislých poslancov pri predkladaní parlamentných otázok v šiestich volebných obdobiach NR SR.

Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webovej stránke www.nrsr.sk.

SDKÚ-DS takmer dvojnásobne. V tomto kontexte možno pozorovať zaujímavú stratégiu strany Smer-SD a jej predsedu Fica v tomto volebnom období. Členovia strany Smer-SD produkovali vysoké množstvo otázok, ktoré často smerovali na samotného Roberta Fica. To, že ich celkovo napísali dvojnásobne viac ako najaktívnejšia opozičná strana, pričom nemožno rozporovať, že títo poslanci dozaista môžu využívať aj iné kanály na dopytovanie sa vlastného predsedu alebo ministrov, indikuje, že cieľom poslancov tejto strany mohlo byť skôr prevýšenie počtov opozičných otázok, v čoho dôsledku boli opozičné otázky po žrebe zodpovedané v nižšej miere. Okrem toho, ako píše denník Sme (Sme.sk, 3.10.2007), premiér Fico 15 minút vymedzených na zodpovedanie otázok predsedom vlády využíval cielene neefektívne, v niektorých prípadoch za tento čas zodpovedal len jednu z nich. „V nadväznosti na toto konanie prišli poslanci opozičnej SDKÚ-DS Žitňanská a Miššik s návrhom zmenu rokovacieho poriadku, podľa ktorej by bol vymedzený čas, ktorý má premiér na zodpovedanie jednej otázky na 3 minúty a na zodpovedanie doplnujúcej otázky dve minúty“ (Chovancová, 2014: 61). Tento návrh však, nie veľmi prekvapivo, neprešiel. Aj štatistiky v tomto prípade hovoria jasnou rečou - zo všetkých skúmaných parlamentných otázok bolo počas prvej vlády Roberta Fica zodpovedaných len 10,5%, kým napríklad v prípade predošlej, druhej Dzurindovej vlády ich bolo zodpovedaných 30%. Ako píše denník Sme (Sme.sk, 1.8.2012), poslanci Smeru sa snažili zabezpečiť, aby sa medzi vyžrebovanými otázkami pre premiéra ocitli konkrétne, nimi vybrané typy otázok tým, že sami produkovali množstvo obsahovo buď podobných, alebo de facto identických otázok, pričom „takmer identickú otázku sa niekedy pýtalo aj viac ako 10 poslancov“ (Chovancová,

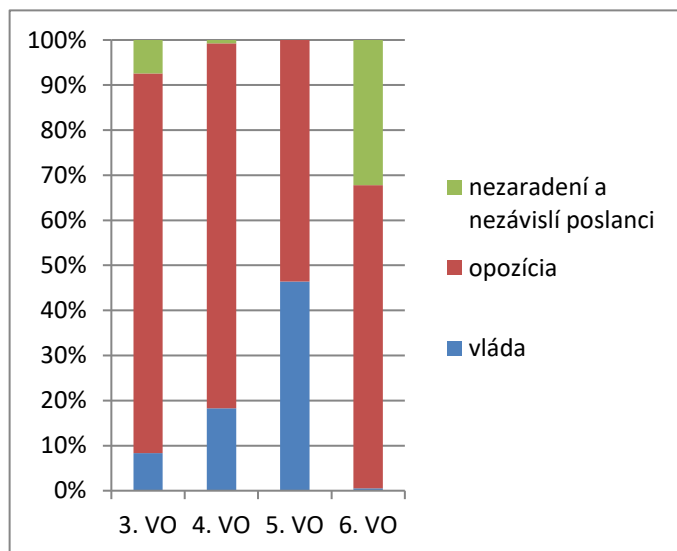
2014: 61). Ako ďalej píše denník Sme (Sme.sk, 1.8.2012), „opozícia, ktorú pre veľký počet podaných otázok zo Smeru vyžrebovali len málokedy, potom na pätnásťminútovku s Ficom prestala chodiť. Tvrdila, že je to fraška“.

Čo sa týka ďalších dvoch volebných období, ako je vidieť v Grafe 4, pomer vlády a opozície sa pri predkladaní parlamentných otázok zmenil v relatívne obmedzenej miere. Keď sa pozrieme na piate volebné obdobie a vládu Ivety Radičovej, v kladení otázok bola mierne aktívnejšou opozícia. Aj v tomto volebnom období bol pri ich predkladaní najaktívnejším klub Smeru-SD, ktorý sa tento krát ocitol v opozícii, nasledovaný koalíčnou SDKÚ-DS. Celkovo pomer počtu otázok položených opozíciou a vládou nemožno v tomto období hodnotiť ako prekvapivý napriek tomu, že opozícia bola takmer tak aktívna, ako poslanci vládnych strán – vládu tvorili štyri strany, ktorých členovia nemuseli mať dostatočný priestor na komunikovanie s ministrami z iných koalíčných strán, prípadne mali potrebu ich konfrontovať s krokmi ich rezortu priamo v pléne parlamentu. Možno teda konštatovať, že problém vnútornej koherencie a de facto i komunikácie tejto vlády je evidentný aj v tomto aspekte. Okrem toho, je nutné dodať, že opozíciu v tomto období tvorili len dve strany, a to Smer-SD a SNS, vzhľadom na čo je počet predložených otázok zo strany opozície relatívne vysoký.

V šiestom volebnom období sa vlády chopila strana Smer-SD, vytvárajúc prvú jednofarebnú vládu v histórii samostatnej Slovenskej republiky. Rozhodne zaujímavým je v kontexte parlamentných otázok fakt, že pomer medzi ich predkladaním vládou a opozíciou zostal takmer identický, i keď opozíciu tvorilo päť politických strán a vládla len jedna. A práve toto nás privádza k fenoménu, ktorý bol popísaný už pre predošlú vládu Roberta Fica v 4. volebnom období. Ako upozornil denník Sme (Sme.sk, 1.8.2012), už v prvých mesiacoch pôsobenia tejto vlády bolo odhalené, že v poslaneckom klube Smeru-SD sa „v parlamentných laviciach v stredu šíрили predpísané otázky, čo sa majú spýtať premiéra. Z dvadsiatich troch vyžrebovaných otázok boli až na dve opozičné všetky zo zoznamu.“ Ako ďalej explicitne píše denník SME, ktorého novinári toto správanie monitorovali, členovia klubu strany Smer-SD boli pred konkrétnou hodinou otázok zachytení „ako si posúvajú zoznam s podobne sformulovanými obmenami otázok pred dnešnou hodinou otázok predsedovi vlády“ (tamtiež).

O hodine otázok teda možno povedať, že nebola vo všetkých skúmaných obdobiach jednoznačným kontrolným mechanizmom v rukách opozície. Naopak, posledné tri skúmané obdobia sú špecifické relatívne vyrovnanou aktívnosťou vlády a opozície pri kladení parlamentných otázok. Z hľadiska individuálnych strán nemožno opomenúť, že v troch z týchto volebných období pri kladení otázok signifikantne dominovali poslanci strany Smer-SD a to aj

počas účasti na vláde, ale aj počas pôsobenia v opozícii. Podstatným je teda podľa môjho názoru fakt, že trend vyrovnaného pomeru vlády a opozície v tomto aspekte nemožno pripisovať na vrub nedostatočnej aktivity opozície v jej kontrolovaní vlády, ale naopak, je dôsledkom vysokej miery aktivity vlády, resp. konkrétnej vládnej strany, ktorej poslanci využívali parlamentné otázky za iným ako štandardným účelom, čoho dôkazom je neraz ich veľmi podobný obsah a snaha ich kvantitou prevyšovať kvantitu otázok opozície, čo mohlo byť primárnou motiváciou pri ich kladení. Netreba pritom opomínať fakt, že poslanci vládnych strán disponujú aj inými možnosťami, ako kontaktovať ministrov zo svojej strany či ministrov zo strán, ktoré sa taktiež zúčastňujú na vláde a kladú im otázky súvisiace s vedením partikulárneho rezortu. Pochopiteľne, tieto kanály nemusia poslanci považovať za dostatočné a teda vnútrokoaličné a vnútrostranícke komunikačné kanály nemusia, z hľadiska dopytu po informáciách, vyhovovať všetkým členom predmetných strán. V kontexte skúmaných predložených parlamentných otázok tento argument ale nemusí vysvetľovať pomer poslaneckých klubov pri dopytovaní ministrov. To platí predovšetkým pre piate volebné obdobie, kedy vládla strana Smer-SD sama, avšak jej poslanci aj napriek tomu kladli parlamentné otázky v extenzívnej miere. Aj toto indikuje, aký je prístup strany Smer-SD k ich využívaniu, aj mimo tohto volebného obdobia. Okrem toho, celkovo možno parlamentnú opozíciu v skúmaných volebných obdobiach hodnotiť ako aktívnu pri kontrole vlády pri kladení parlamentných otázok, avšak zároveň platí, že toto právo poslancov parlamentu je všeobecne nadužívané poslancami vládnych strán, čím sa pre opozíciu stáva menej efektívnym.



Graf 5: Percentuálny pomer poslancov vládnych, opozičných strán a nezaradených alebo nezávislých poslancov na interpelovaní členov vlády v 3.-6. volebnom období NR SR.

Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webovej stránke www.nrsr.sk.

Podobné charakteristiky ale neplatia pre interpelácie členov vlády v skúmanom období.⁶³ Obraz o skúmaných dátach poskytuje Graf 5, z ktorého je evidentné, že vo všetkých skúmaných volebných obdobiach v interpelovaní prevažovala opozícia. Od tretieho volebného

⁶³ Dáta k interpeláciám nie sú na stránke NR SR dostupné pre prvé a druhé volebné obdobie, preto boli skúmané len od tretieho volebného obdobia.

obdobia je evidentným trend nárastu aktivity poslancov vládnych strán v tomto aspekte, čo kulminovalo v piatom volebnom období, počas vlády Ivety Radičovej (2010-2012). Toto, ako už bolo vyššie spomenuté, možno pripísať na vrub tomu, že vládna koalícia v tomto období bola do istej miery heterogénnou a bola tvorená stranami, medzi ktorými neexistoval vždy súhlas ohľadom konkrétnych politik a krokov jednotlivých ministrov, čo sa mohlo odraziť aj na počte interpelácií smerom k členom vlády, ktoré tvorili takmer polovicu všetkých interpelácií. Čo sa týka interpelačných aktivít konkrétnych strán, v piatom volebnom období bol najaktívnejším klub opozičného Smeru-SD, nasledovaný vládou KDH. Na prvý pohľad je rozhodne zaujímavým zásadný pokles interpelačnej aktivity vlády v šiestom volebnom období, počas druhej vlády Roberta Fica⁶⁴. Toto sa javí byť logickým ak zohľadníme fakt, že vládu tvorila len strana Smer-SD a v opozícii sa teda ocitlo väčšie množstvo strán, avšak kontrastujúcim so stratégiami tejto strany pri kladení parlamentných otázok. A práve toto môže byť ďalším argumentom poukazujúcim na taktické správanie strany Smer-SD v prípade kladenia parlamentných otázok. Zo štatistík interpelácií je totiž zrejmé, že poslanci strany Smer-SD nemali záujem tento kontrolný mechanizmus využívať, nakoľko ich za 4-ročné volebné obdobie 2012-2016 podali celkovo len 5. Na druhú stranu, veľmi podobný kontrolný mechanizmus v podobe parlamentných otázok využili spolu 1282-krát. Možno teda konštatovať, že poslanci Smeru-SD nemali záujem kontrolovať vlastných ministrov formou interpelácií, na ktoré interpelovaní odpovedajú v priebehu 30-dní v písomnej podobe, zato v prípade parlamentných otázok, z ktorých časť musí byť zodpovedaná v pléne, títo poslanci boli enormne aktívni, nakoľko podali 48,5% zo všetkých parlamentných otázok, čo podporuje teóriu o stratégii obštruovať tento kontrolný mechanizmus.

6.2.7 Obsadzovanie postov v predsedníctve parlamentu

Zastávanie postov v predsedníctve parlamentu považujem za skôr reprezentatívnu funkciu bez toho, aby opozícii dávala do rúk možnosť ovplyvniť priebeh parlamentných schôdzí. Toto platí jednak predovšetkým preto, že všetky zásadné zásahy do priebehu parlamentnej schôdze či rozpravy musia byť odhlasované parlamentnou väčšinou, ktorú v celom skúmanom období tvorili vládne strany. Z týchto dôvodov prinášam prostredníctvom

⁶⁴ V tomto volebnom období v počte predložených interpelácií dominoval opozičný klub OĽaNO, nasledovaný takmer 300 interpeláciami od nezaradených a nezávislých poslancov (Chovancová, 2014).

Tabuľky 11 len stručný prehľad toho, do akej miery opozícia participovala na vedení parlamentu.

V tomto prehľade je potrebné upozorniť predovšetkým na prvé volebné obdobie (1994-1998), počas vládnutia v poradí tretej vlády Vladimíra Mečiara. Ako bude popísané aj v sekcii týkajúcej sa obsadzovania postov v parlamentných výboroch, táto vládna koalícia bola „okrem mnohých iných kontroverzných krokov charakteristická i obmedzovaním opozície pri obsadzovaní postov v parlamente,“ (Chovancová, 2014: 34), čo reflektuje „Mečiarove chápanie demokracie ako diktatúry väčšiny“ (Belko, 2003: 101), kedy bola opozícia cielene vylúčená z rozhodovacích procesov v parlamente (Mesežnikov, 1997). Koniec-koncov, tieto tendencie odhalila už samotná ustanovujúca schôdza po nastúpení vlády do funkcie. V súvislosti s predsedníctvom parlamentu boli okrem postu predsedu vytvorené štyri posty podpredsedov. Napriek tomu vládna koalícia obsadila svojimi poslancami troch z nich, pričom štvrtý post zostal neobsadený počas celého volebného obdobia. To, že aj táto, de facto len reprezentatívna funkcia, bola vládou opozícii odopretá, podľa môjho názoru hodnoverne reflektuje charakter tejto vlády Vladimíra Mečiara. Čo sa však týka ostatných skúmaných volebných období, v každom z nich bol jeden podpredsednícky post prisúdený opozícii, a to spravidla najsilnejšej

volebné obdobie	predseda	1. podpredseda	2. podpredseda	3. podpredseda	4. podpredseda
1. VO (1994-1998)	Ivan Gašparovič HZDS - vláda	Augustín Marián Húska HZDS - vláda	Marián Anđel SNS - vláda	Ján Ľupták ZRS - vláda	x
2. VO (1998-2002)	Jozef Migaš SDĽ - vláda	Pavol Hrušovský SDK - vláda	Béla Bugár SMK - vláda	Igor Presperin SOP - vláda	Marián Anđel SNS - opozícia
3. VO (2002-2006)	Pavol Hrušovský KDH - vláda	Zuzana Martináková HZDS - vláda	Béla Bugár SMK - vláda	Pavol Rusko ANO - vláda	Viliam Veteška HZDS - opozícia
4. VO (2006-2010)	Pavol Paška Smer-SD - vláda	Miroslav Číž Smer-SD - vláda	Anna Belousovová SNS - vláda	Viliam Veteška ES-HZDS - vláda	Milan Hort SDKÚ-DS - opozícia
5. VO (2010-2012)	1. Richard Sulík SaS - vláda 2. Pavol Hrušovský KDH - vláda (od 13.10.2011)	Pavol Hrušovský KDH - vláda	Béla Bugár Most-Híd - vláda	Milan Hort SDKÚ - vláda	Robert Fico - Smer-SD - opozícia
6. VO (2012-2016)	1. Pavol Paška Smer-SD (vláda) 2. Peter Pellegrini Smer-SD - vláda (od 25.11.2014)	Jana Laššáková Smer-SD - vláda	1. Renáta Zmajkovičová Smer-SD - vláda 2. Miroslav Číž Smer-SD - vláda	Erika Jurinová OĽaNO - opozícia	Ján Figeľ KDH - opozícia

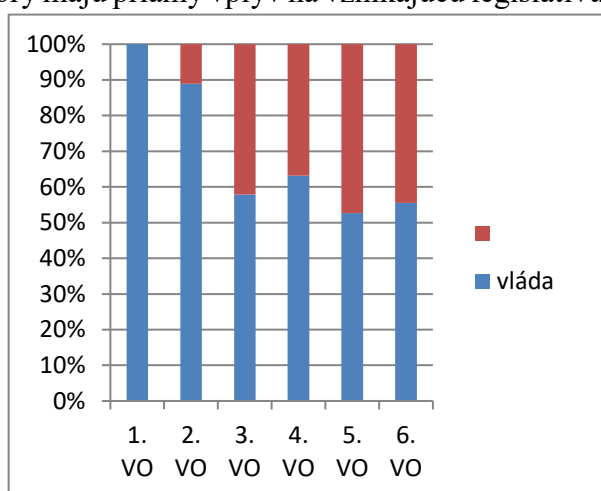
Tabuľka 11: Prehľad predsedov a podpredsedov NR SR v jednotlivých volebných obdobiach (opoziční predstavitelia sú znázornení červenou farbou). Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webovej stránke www.nrsr.sk.

opozičnej strane. Výnimku tvorí šieste volebné obdobie, kedy opozičné strany získali dva zo siedmich podpredsedníckych postov, čo priamo súvisí s tým, že vládu tvorila len jedna strana. Prehľad konkrétnych predsedov a podpredsedov parlamentu v jednotlivých volebných obdobiach uvádza Tabuľka 11.

6.2.8 Obsadzovanie postov v parlamentných výboroch

Čo sa parlamentných postov týka, z pohľadu vplyvu na činnosť parlamentu je určite podstatnejším než obsadenie podpredsedníckych kresiel vo vedení parlamentu zloženie jeho jednotlivých výborov. Keďže parlamentné výbory majú priamy vplyv na vznikajúcu legislatívu,

zastúpenie opozície v nich možno jednoznačne zaradiť k legislatívnym nástrojom parlamentnej opozície. Na druhú stranu, prax jednoznačne ukazuje, že predsedníctvo vo výboroch možno skôr priradiť k reprezentatívnym funkciám, nakoľko predseda výboru nemôže iniciatívne ovplyvniť činnosť a výsledky činnosti výboru, ktoré sú závislé od schválenia ich väčšinou a v princípe sa jeho kompetencie vzťahujú skôr na vedenie rokovania výboru



Graf 6: Pomer zastúpenia vlády a opozície v predsedníctve parlamentných výborov v prvých šiestich volebných obdobiach NR SR. Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na stránke www.nrsr.sk a Dvořáka (2012).

a zodpovednosť za plnenie jeho úloh pri posudzovaní jemu prisúdenej legislatívy. A práve väčšina členstva je v kľúčových parlamentných výboroch de facto vždy v rukách vlád. A aj napriek tomu, že dáta o exaktnom zložení parlamentných výborov nie sú dostupné v prípade NR SR pre každé volebné obdobie, aj dostupné dáta disponujú istým explanačným potenciálom a dopĺňajú mozaiku inštitucionálnych možností parlamentnej opozície na Slovensku.

V prípade prvého volebného obdobia dáta neprekvapivo hovoria o absolútnom zamedzovaní vplyvu parlamentnej opozície na činnosť parlamentných výborov. Hovoriac konkrétne, predsedníctvo nebolo opozícii pridelené v žiadnom z nich, takmer všetky pritom pripadli HZDS, s výnimkou troch z nich, ktoré boli pridelené ZRS a SNS, čo poukazuje na disproportionálnu nielen medzi vládnu a opozíciu, ale aj stranami vládnej koalície. Čo sa týka zloženia výborov, väčšinu potrebnú na schválenie akéhokol'vek relevantného kroku tvorila vládna koalícia takmer vo všetkých, s jedinou výnimkou – opozícia získala väčšinu vo výbore pre životné prostredie a ochranu prírody. Vzhľadom na charakter jeho agendy zrejme nie je

potrebné zdôrazňovať, že opozícia v tomto volebnom období nemala na výsledky legislatívneho procesu cez činnosť výborov absolútne žiaden vplyv. Vláda dominovala aj v iných orgánoch, pričom za zmienku stojí, v kontexte kontroverzných káuz tejto Mečiarovej vlády, predovšetkým v osobitnom kontrolnom výbore na kontrolu Slovenskej informačnej služby, kde dokonca opozícia nebola zastúpená vôbec (Dvořák in Chovancová, 2014).

V druhom volebnom období, počas prvej vlády Mikuláša Dzurindu, opozícia obsadila predsednícky post práve v tomto osobitnom kontrolnom výbore, ako aj vo výbore pre nezlučiteľnosť funkcií. Na druhú stranu, vládnuca koalícia mala svojich predsedov v 16-tich ďalších výboroch. Čo sa týka ich zloženia vzhľadom na pomer vlády a opozície, v tomto volebnom období už bola opozícia zastúpená vo všetkých výboroch (Dvořák, 2012). Na druhú stranu, vládna koalícia si udržala väčšinu v každom z nich a teda v tomto smere neprekonalala predošlú vládu Vladimíra Mečiara (tamtiež). Druhá vláda Mikuláša Dzurindu vo volebnom období 2002-2006 zvolila proporčnejší prístup - predsedníctvo prislúchalo opozícii vo ôsmych z 19-tich výborov, čo sa členstva týka, v dvoch výboroch mala opozícia rovnaké zastúpenie ako vláda, v štyroch prípadoch disponovala väčšinovým zastúpením. Z hľadiska agendy nešlo o politicky najzásadnejšie výbory, na druhú stranu, opozícia prevažovala vo výbore pre európske záležitosti a zahraničnom výbore, čo možno hodnotiť kladne, stále však nejde o najkľúčovejšie z nich.⁶⁵⁶⁶

Čo sa týka štvrtého volebného obdobia (2006-2010), kedy vládu Mikuláša Dzurindu vystriedala vládna koalícia pod vedením premiéra Roberta Fica, tá priniesla do distribúcie síl v parlamentných výboroch menej proporcionality. Ako je vidieť aj v Grafe 6, v ich predsedníctve opozícia zastúpená bola, a to konkrétne v 7-mich z 19-tich z nich. Na druhú stranu, vláda dala v členstve vo výboroch opozícii obmedzenejší priestor a hlasovaciu väčšinu si podľa Dvořáka (2012) udržala v každom z nich. To isté platí aj pre piate volebné obdobie a vládu Ivety Radičovej (2010-2012), ktorá dala ale značný priestor opozícii v predsedníctve výborov – opozičné strany získali 9 z 19 predsedníctiev, vrátane predsedníctva vo výbore pre nezlučiteľnosť funkcií. Rovnaký prístup čo sa týka proporcionality členstva i v rámci predsedníctva vo výboroch zvolila aj druhá vláda Roberta Fica v šiestom volebnom období (2012-2016), kedy opozícia obsadila predsednícky post vo ôsmych výboroch. Predsedala,

⁶⁵ Okrem týchto opozícii prislúchala väčšina vo výbore pre poľnohospodárstvo a výbore pre životné prostredie a ochranu prírody (Dvořák, 2012).

⁶⁶ V tomto kontexte považujem za nutné upozorniť na inštitút dvojitého členstva, vďaka ktorému môže byť jeden poslanec členom viacerých výborov, čo vláda využívala a vďaka čomu si mohla zabezpečiť hlasovaciu prevahu vo väčšine z nich.

mimo iného, výboru pre nezlučiteľnosť funkcií, osobitnému kontrolnému výboru na kontrolu činnosti SIS i aj identického výboru na kontrolu činnosti NBÚ. Tesnú väčšinu si ale ponechala v členstve každého z 19-tich výborov (nrsr.sk).

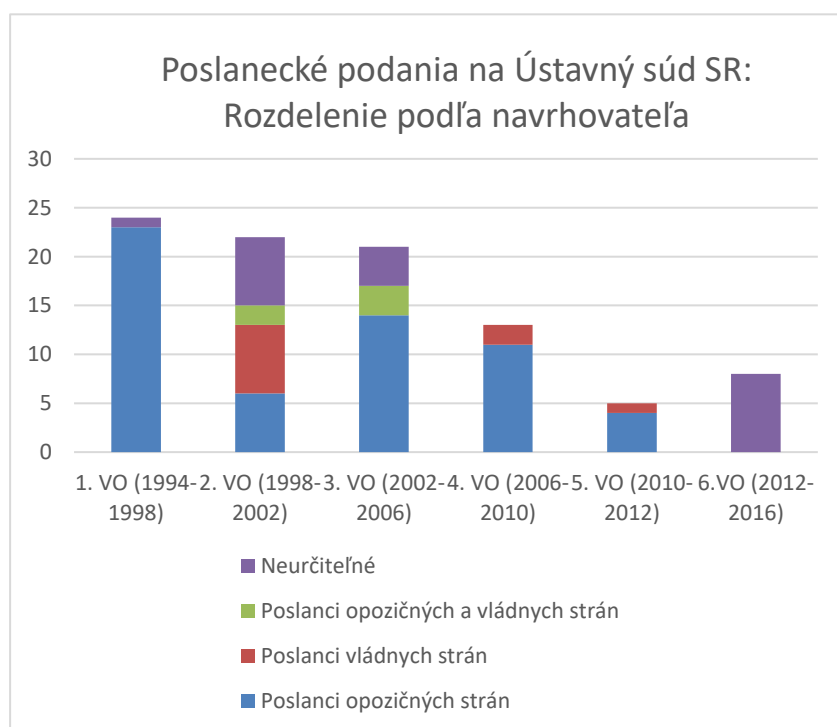
Ak by som mala zhrnúť vládno-opozičné rozloženie síl v rámci parlamentných výborov, na základe dát zo skúmaného obdobia možno identifikovať niekoľko trendov či ustálených neformálnych pravidiel. V prvom rade, mimo prvého volebného obdobia platí, že vlády pri obsadzovaní predsedníckych postov vo výboroch dávali priestor opozičným poslancom a to približne v miere zodpovedajúcej pomeru veľkostí a počtu poslaneckých klubov vládnych a opozičných strán. Čo sa týka zamerania konkrétnych výborov, z hľadiska ich dôležitosti je podstatné, že opozícia mimo prvého volebného obdobia predsedala vždy výboru pre nezlučiteľnosť funkcií a osobitnému kontrolnému výboru pre kontrolu SIS, ďalej jej prislúchali predsednícke posty v rôznych výboroch zameraných na konkrétne politiky. Parlamentná opozícia však v žiadnom zo skúmaných období nepredsedala mandátovému a imunitnému výboru NR SR, ktorého činnosť a rozhodnutia majú zásadnú kontrolnú funkciu voči konaniu jednotlivých poslancov. A i keď proporcionalitu medzi vládou a opozíciou v rámci predsedania parlamentným výborom možno hodnotiť ako uspokojivú, toto neplatí o zložení parlamentných výborov, čo už nie je reprezentatívnym aspektom, ale má reálny vplyv na charakter výstupov legislatívneho procesu. Na základe dostupných primárnych dát a sekundárnych dát možno konštatovať, že parlamentná opozícia väčšinu nezískavala buď v žiadnom, alebo v minime parlamentných výborov. Z pohľadu opozície to možno hodnotiť ako neuspokojivé zastúpenie, cez optiku väčšinovo-menšinovej dynamiky a zohľadňujúc silu konkrétnych strán i vlády voči opozícii to však nemožno hodnotiť ako prekvapivé. Ak totiž vláda disponuje väčšinou v parlamente, nie je prekvapivé, že disponuje väčšinou i v parlamentných výboroch. Vzhľadom na pomer počtov vládnych a opozičných poslancov v nich je totiž faktom, že toto zloženie kopíruje proporcionalitu veľkosti jednotlivých poslaneckých klubov. Ako však bude neskôr zhodnotené v komparatívnej časti práce, zastúpenie v parlamentných výboroch preto nemožno hodnotiť ako inštitucionálnu možnosť, ktorú mohla opozícia v celom skúmanom období využívať v miere, ktorá by bola efektívnou v zmysle jej uplatnenia vplyvu na legislatívny proces a jeho výsledky.

Čo sa týka parlamentných komisií, zriaďovanie ktorých spadá do kreačnej pôsobnosti Národnej rady SR, dáta k ich skladbe, zloženiu a vedeniu nie sú voľne dostupné a preto sa nimi práca v prípade Slovenska nemôže zaoberať. Na druhú stranu ale z reálií fungovania slovenského parlamentu nemožno usudzovať, že sa stále komisie zásadne využívajú, celkovo

tiež minimálne dochádza k zriaďovaniu ad hoc komisií. Inštitucionálne je však ich zriaďovanie umožnené rokovacím poriadkom NR SR (§ 61), ktorý stanovuje, že tieto komisie môže zriaďovať Národná rada SR ako celok, ako aj parlamentné výbory. Takýmto spôsobom ale nie sú inštitucionalizované vyšetrovacie komisie ako špecifický typ komisií tak, ako je tomu v Českej republike.

6.2.9 Podnety na ústavný súd

Podľa slovenskej ústavy môže návrh na začatie konania Ústavného súdu SR, mimo iného, podať 1/5 poslancov Národnej rady SR. Ako ukazujú dáta, túto možnosť využívali relatívne často práve opoziční poslanci, pokiaľ bola parlamentnou väčšinou schválená zákonná norma, ktorej súlad s ústavou bol pre opozíciu otázný. Túto možnosť ex post kontroly legislatívy využívala opozícia v signifikantnej miere predovšetkým v prvom volebnom období (1994-1998), kedy poslanci dominovali medzi iniciátormi týchto podaní, pričom väčšinu tvorili práve opoziční poslanci. Toto Láštic (2012: 18) rozhodne nepovažuje za náhodu. Ako píše,



Graf 7: Prehľad poslaneckých podaní na Ústavný súd SR vo veci namietania nesúladu právnej normy s Ústavou SR podľa navrhovateľa. Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webovej stránke www.ussr.sk.

„kvôli povahe väčšinovo-menšinových vzťahov zostalo preskúmanie ústavným súdom jedným z mála práv opozície.“ A aj keď faktom zostáva, že prijaté zákony, s ktorými sa opoziční poslanci obrátili na ústavný súd boli v platnosti často dlhú dobu, nemožno povedať, že toto právo opozície bolo výhradne symbolické. Naopak, viaceré z týchto zákonných noriem, najmä z oblasti

ekonomiky, boli neskôr prehlásené za neústavné a ich účinnosť bola pozastavená (tamtiež). Hovoriac konkrétne, počas prvého volebného obdobia sa individuálni poslanci obrátili na

ústavný súd vo veci preskúmania tohto nesúladu celkovo 24 krát, z toho až v 23 prípadoch išlo o podnety, ktorých autorom boli poslanci opozície.⁶⁷ Čo sa týka ich obsahu, upozorňovali napríklad na nesúlad novelizácie legislatívy o parlamentných voľbách, ktorú prijala Mečiarova vláda s ústavou, podobne opoziční poslanci upozornili na potenciálnu neústavnosť zákona o voľbách do orgánov štátnej správy. Celkovo dal ústavný súd za pravdu až 19-tim podaniam. Jednoznačne preto možno hovoriť o efektívnom využívaní tohto nástroja na kontrolu už prijatej legislatívy v prípadoch, kedy opozícia nemala možnosť vplyvať na vznikajúcu legislatívu priamo počas jej tvorby v rámci legislatívneho procesu. Faktom totiž je, že počas tejto Mečiarovej vlády v 1. volebnom období opoziční poslanci iniciovali podanie na ústavný súd, v porovnaní s ostatnými volebnými obdobiami, v rekordnom počte prípadov (Chovancová, 2014). Toto nemožno hodnotiť ako prekvapivé, keďže práve tretia Mečiarova vláda neraz prijímala kontroverzné rozhodnutia bez akéhokoľvek parlamentného konsenzu, vrátane schvaľovania legislatívy.

Ani v druhom volebnom období, počas prvej vlády Mikuláša Dzurindu (1998-2002), tento kontrolný mechanizmus nevyužívali poslanci v nízkej miere. Celkovo iniciovali 22 podaní, opozícia sa však na nich podieľala menšinovo – ústavnému súdu predložila spolu 6 podaní. Vládni poslanci iniciovali 7 z nich, na dvoch sa podieľali poslanci vlády a opozície spoločne (Chovancová, 2014). O existujúcom nesúlade konkrétnej právnej normy s ústavou rozhodol ústavný súd spolu 7-krát, z toho opozícii dal za pravdu v dvoch prípadoch, podobne vyhovel obom spoločným podaniam koalíčných a opozičných poslancov. Opozícia teda aj v druhom volebnom období efektívne využívala podania na ústavný súd ako nástroj ex post kontroly legislatívy. V tomto volebnom období pritom bola tiež prijatá zásadná zmena Ústavy SR, ktorá tomuto mechanizmu dala väčšiu váhu. Novelizácia ústavy z roku 2001 totiž zaviedla inštitút tzv. preventívneho pozastavenia účinnosti zákonnej normy, ktoré môže ústavný súd využiť v priebehu procesu rozhodovania o súlade danej normy s ústavou, resp. inými nadradenými zákonnými normami. Vďaka tomuto inštitútu majú podania na ústavný súd potenciál byť viac efektívnym nástrojom ako možno ovplyvňovať prijatú legislatívu (Chovancová, 2014). Na druhú stranu je nutné dodať, že túto možnosť ústavný súd nevyužíva frekventovane. Konkrétne, napríklad počas druhého volebného obdobia bol tento inštitút využitý len dvakrát a to v prípade konania o novele trestného zákona č. 140/1961 Zb. a novele zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov (tamtiež).

⁶⁷ V prípade jedného z nich nie je k dispozícii menný zoznam autorov podania, preto nemožno určiť, či ide o poslancov opozície, koalície, alebo ich kombináciu.

V treťom volebnom období (2002-2006) celkovo Ústavný súd SR rozhodoval o podaniach individuálnych poslancov 21-krát. Z tých, u ktorých možno identifikovať ich autorov, bolo 14 návrhov opozičných, v troch prípadoch išlo o kombináciu vlády a opozície, v žiadnom z nich nešlo o iniciatívu poslancov vládnych strán. „Čo sa týka rozhodnutí ústavného súdu o predmete týchto podaní, v prípade podaní opozičných poslancov rozhodol o nesúlade konkrétneho zákona s ústavou trikrát, rovnako bolo rozhodnuté v jednom z troch koalíčno-opozičných podaní“ (Chovancová, 2014: 54). V štvrtom volebnom období (2006-2010) obdržal ústavný súd 13 poslaneckých podaní, z toho v 11-tich prípadoch išlo o poslancov opozície a dva z nich boli iniciované poslancami vládnych strán. Súd rozhodol kladne o siedmych podaniach, pričom všetky boli opozičné, čo tento nástroj činí, z pohľadu kontrolnej funkcie parlamentnej opozície, vysoko efektívnym.

Piate volebné obdobie (2010-2012) počas vlády Ivety Radičovej bolo, čo sa týka činnosti ústavného súdu, špecifický práve pre problematickú voľbu generálneho prokurátora parlamentom. Opakovane, spolu 3-krát, sa totiž zaoberal práve podaniami týkajúcimi sa tohto procesu. Vo všetkých týchto prípadoch sa na ústavný súd obracali opoziční poslanci. Okrem týchto podaní realizovali opoziční poslanci v tomto volebnom období len jedno ďalšie podanie, ktoré sa týkalo zákona o neziskových organizáciách; jedno podanie, týkajúce sa školského zákona, adresovali i koalíční poslanci.

Z hľadiska dostupnosti dát je špecifickým šieste volebné obdobie (2012-2016), v rámci ktorého Ústavný súd SR obdržal osem podaní individuálnych poslancov, pričom v žiadnom z týchto prípadov nie je možné zistiť, ktorí konkrétni poslanci sa na ústavný súd s týmito podnetmi obracali. Každopádne, na základe dostupných dát z predošlých skúmaných volebných období možno jednoznačne konštatovať, že opoziční poslanci slovenského parlamentu využívali aj túto kontrolnú funkciu v značnej miere, pričom v mnohých prípadoch tým efektívne zabránili ďalšej účinnosti neústavnej legislatívy, ktorá bola často schválená za absencie konsenzu medzi vládou a opozíciou. Platí pritom, že analýzou nebola zistená kauzalita medzi mierou úspešnosti legislatívnych návrhov opozície a mierou jej aktivity smerom ku kontrole legislatívy ústavným súdom. Rovnako nemožno hovoriť o kauzalite ani medzi výškou celkového počtu prijatých návrhov zákonov a mierou aktivity opozície v iniciovaní žiadostí na ústavný súd. Platí, tak ako bude uvedené aj v prípade Českej republiky, že v tomto aspekte nie je kľúčovou kvantita zákonov alebo úspešnosť legislatívnych návrhov, ale kľúčovou je ich kvalita, nakoľko aj minimum prijatých zákonov môže svojou potenciálne protiústavnou povahou byť dôvodom viacerých podaní v rámci jedného volebného obdobia.

6.2.10 Referendová iniciatíva

Poslednou možnosťou, ktorú môžu na Slovensku využívať aj opoziční poslanci a to tak na kontrolu vlády, ako aj na iniciovanie legislatívy, je referendová iniciatíva. Ústava SR (čl. 95, ods. 1) stanovuje, že referendum môže iniciovať skupina poslancov NR SR, rovnako ako občania na základe petície, ktorú podpíše minimálne 350 000 občanov SR. Opoziční poslanci v skúmanom období iniciovali referendum spolu trikrát, vo všetkých prípadoch však išlo o individuálne iniciovanie petície občanov. Tento krok nemožno hodnotiť ako prekvapivý, keďže identická poslanecká iniciatíva by musela byť schválená parlamentnou väčšinou v podobe uznesenia NR SR, čo môže byť za existencie väčšinových vlád problematickým, predovšetkým ak sa pozrieme na zameranie týchto referendových iniciatív.⁶⁸

Čo sa týka obsahu, zamerania a priebehu týchto referend, jednoznačne špecifickým je referendum z roku 1997, ktoré dotvára mozaiku celkového charakteru vládnutia koalície pod vedením Vladimíra Mečiara v prvom volebnom období. Na začiatku tejto „referendovej ságy“ stála iniciatíva koaličných poslancov, ktorí v januári 1997 iniciovali žiadosť o uskutočnenie referenda o vstupe Slovenska do NATO a tiež o rozmiestnení jadrových zbraní a základní NATO na území Slovenska (Spáč, 2010). Uznesenie o tomto návrhu Národná rada prijala. „Do plánovania tohto referenda však vstúpila úspešná petičná iniciatíva opozičných poslancov za vyhlásenie referenda o priamej voľbe prezidenta. Vtedajší prezident Michal Kováč sa definitívne vyjadril o spojení oboch referendových iniciatív a konaní jedného referenda v dňoch 23. a 24. mája“ (Chovancová, 2014: 34). Takto spojené referendum teda malo obsahovať nasledujúce otázky: *1. Ste za vstup SR do NATO? 2. Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území SR? 3. Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území SR? 4. Súhlasíte, aby prezidenta SR volili občania podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo?* (Bútora a Mesežnikov, 1997: 53).

⁶⁸ Považujem za potrebné zdôrazniť, že táto práca sa zaoberá len referendovými iniciatívami, ktoré boli započaté a zrealizované v rámci skúmaného obdobia. Z tohto dôvodu sa práca nezaobera referendom 1994 o preukazovaní pôvodu majetku, ktoré iniciovala strana SDE a predseda ZRS Ján Ľupták v roku 1994, ešte v rámci volebného obdobia 1992-1994, ktoré bolo realizované na základe uznesenia NR SR o konaní referenda (Láštic, 2011). To sa, následne, uskutočnilo až po parlamentných voľbách, 22.11.1994 (tamtiež), avšak časovo svojím iniciovaním spadá mimo skúmaného obdobia. Okrem toho, ako bolo uvedené, z hľadiska iniciátorov sa práca pozerá striktné len na tie referendové iniciatívy, ktoré boli podnietené opozičnými parlamentnými stranami, nie vládnymi, alebo mimoparlamentnými politickými stranami. Z tohto dôvodu zas nie je v práci rozoberané referendum 1998 o prijatí zákona o neprivatizácii vybraných energetických a plynárenských podnikov, ktoré iniciovalo HZDS ako vládna strana prostredníctvom petičnej akcie a ktoré sa konalo súbežne s parlamentnými voľbami 25. a 26.9.1998 (Spáč, 2010). Rovnako práca bližšie nerozoberá referendum o vstupe Slovenska do EÚ, ktoré sa konalo 16. a 17.5.2003; z rovnakého dôvodu nerozoberá ani referendum, ktoré vzišlo z petičnej akcie iniciovanej vtedy novou mimoparlamentnou stranou SaS „o politických privilégiách“, ktoré sa konalo 18.9.2010.

Hladký priebeh prípravy referenda narúšali snahy vládnej HZDS o vylúčenie otázky o priamej voľbe prezidenta. Argumentovala pritom tým, že referendum nemožno meniť ústavu a o oficiálne vyjadrenie k tejto otázke požiadala ústavný súd. V tejto súvislosti vláda tvrdila, že predmetná otázka nemôže byť súčasťou referenda, kým nie je vydané rozhodnutie ústavného súdu k tejto veci. Konkrétne, vláda deklarovala, že „pokiaľ ústavný súd rozhodne o rozpore tejto otázky s ústavou, toho dôsledkom by mohlo byť i považovanie ostatných troch otázok uskutočneného referenda za neplatné“ (Chovancová, 2014: 34). Nemožno však tvrdiť, že táto argumentácia bola z právnej stránky legitímna. Naopak, ako sa vyjadril i vtedajší minister vnútra Krajčí, pokiaľ by bolo uznesenie Ústavného súdu SR o ústavnosti štvrtej otázky známe až po zrealizovaní referenda, v prípade zistenia nekompatibility štvrtej otázky s Ústavou SR, by tá bola dodatočne vyhlásená za neplatnú, no platnosť prvých troch otázok referenda by to nijak neovplyvnilo (Bútora a Mesežnikov, 1997). Nakoniec vydal ústavný súd svoje rozhodnutie ešte niekoľko dní pred realizáciou referenda, 21. mája 1997. Jednoznačne sa v ňom vyjadril, že pozmeňovanie ústavy referendum nie je v rozpore s ústavou (Láštic, 2011). Následne rada Ústrednej komisie pre referendum (ÚKR) poverila ministra vnútra Krajčího distribúciou schválených hlasovacích lístkov so štyrmi otázkami do jednotlivých volebných okrskov, ten však konal inak: „Zodpovednosť za zmenu lístka beriem na seba ja, dal som pokyn tlačiť lístok s tromi otázkami tak, aby občan nebol zavádzaný otázkou číslo štyri.“ (Bútora a Mesežnikov, 1997: 69). V konečnom dôsledku nemožno priebeh referenda, napriek tomu, že jeho obsah nebol pre ďalšie smerovanie Slovenska nepodstatným, označiť inak ako fiasko. Niektoré volebné okrsky lístky s tromi otázkami neprevzali, v iných sa samotní voliči rozhodli bojkotovať referendum v takejto forme, v dôsledku čoho nebolo možné reálne identifikovať platné výsledky referenda. Sám premiér Vladimír Mečiar toto referendum, napriek tomu že nedisponoval žiadnymi kompetenciami v tejto veci, verejne vyhlásil za *platné* ešte pred vydaním uznesenia ÚKR (Láštic, 2011). Tá ho však, naopak, ako jediný vo veci kompetentný orgán, označila za *zmarené*. Čo sa týka vyvedenia zodpovednosti za jeho zmarenie, prokurátor Okresnej prokuratúry (OP) Bratislava I Michal Barila bol jednoznačne presvedčený, že u ministra Krajčího došlo k „flagratnému porušeniu práva“, za čo mal podľa neho minister niesť trestnoprávne dôsledky. Šéf OP Bratislava I Tibor Šumichrast ale skoncipoval svoje vlastné vyhlásenie v znení: „Vec odkladám, pretože nejde vo veci o podozrenie z trestného činu a nie je na mieste vec vybaviť inak.“ (Bútora a Mesežnikov, 1997) a takto zamedzil akýmkoľvek snahám o obvinenie ministra z trestného činu napriek tomu, že jeho konanie napĺňalo jeho skutkovú podstatu. Referendum bolo teda neplatné, nemožno ani konkretizovať, aká bola účasť občanov na ňom, keďže bolo do značnej miery bojkotované občanmi a volebné miestnosti

nedisponovali identickými referendovými hárkami (Láštic, 2011). Toto referendum je teda zásadným viac pre jeho priebeh než jeho pre jeho obsah a efekt. Konkrétni členovia vlády prekročili svoje kompetencie a tiež obštruovali opozíciou využitie právo na iniciovanie referenda, ktoré je garantované slovenskou ústavou. Okrem toho, je nutné dodať, že za toto konanie dosiaľ neboli vyvolené dôsledky. Čo sa týka obsahu referenda, v tomto prípade, ako v jedinom z referend iniciovaných opozičnými poslancami, nebolo motiváciou opozície iniciovať predčasné voľby a teda zmeniť zloženie vlády. Išlo však taktiež o zásadnú intervenciu do charakteru časti exekutívy, nakoľko sa opozícia pokúsila o zmenu voľby prezidenta, ktorá bola po zmarenom referende zrealizovaná novelou ústavy v roku 2001, odkedy si prezidenta občania SR volia priamo.

Po druhýkrát išli k referendovým urnám slovenskí občania z iniciatívy opozície už v druhom volebnom období, a to v roku 2000, počas prvej vlády Mikuláša Dzurindu. Iniciátorom tohto referenda bolo HZDS ako najväčšia opozičná strana, ktorá prišla v apríli 2000 s jasným cieľom – vypísaním predčasných volieb. Za týmto účelom zozbierala zhruba 700 000 podpisov obyvateľov, čo viedlo k vypísaniu referenda (Spáč, 2010). To sa uskutočnilo 11. novembra 2000 s jedinou otázkou orientovanou práve na uskutočnenie predčasných parlamentných volieb. I keď 95.1% hlasujúcich sa vyjadrilo za predčasné voľby, toto referendum bolo vyhlásené za neplatné, keďže účasť na ňom dosiahla len 20% všetkých oprávnených voličov. Ako ale píše Láštic (2012: 18), „napriek neúspechu tohto referenda sa opozícii podarilo získať značnú pozornosť médií a prinútiť koaličné strany, aby odložili predloženie návrhu na zásadnú zmenu ústavy.“ Možno teda jednoznačne konštatovať, že opozícia nedosiahla primárny efekt v podobe realizácie platného referenda, sekundárny efekt v podobe tlaku na vládu a jej ďalšie kroky však rozhodne nemožno hodnotiť ako nepodstatný.

Vzhľadom na obsah, zámer a tiež charakter navrhovateľa bolo veľmi podobným i referendum v treťom volebnom období, počas druhej Dzurindovej vlády (2002-2006). Po tom, ako Slováci v referende 16. a 17. mája 2003 schválili vstup Slovenska do EÚ vo vôbec prvom a doteraz jedinom platnom referende prišla v roku 2004 ďalšia referendová iniciatíva, vtedy relatívne novej opozičnej strany Smer s podporou Konferencie odborových zväzov, ktorým sa podarilo na jeseň 2004 zozbierať v petícii viac ako 500 000 podpisov na podporu realizácie celoštátneho referenda a to opäť o vypísaní predčasných volieb (Spáč, 2010). Vtedajší prezident Rudolf Schuster sa rozhodol toto referendum spojiť s prvým kolom plánovaných prezidentských volieb, čo potenciálne mohlo zvýšiť účasť občanov na ňom. Na druhú stranu, sťažovalo to pozíciu vládncim stranám. Ako totiž správne píše Láštic (2012), vtedajšia vládna

koalícia stála pred komplikovanou úlohou – motivovať svojich voličov, aby sa zúčastnili prezidentských volieb a podporili jej kandidátov, ale zároveň sa nezúčastnili referenda o vyhlásení predčasných parlamentných volieb, aby toto referendum nebolo platné a neohrozilo pokračovanie jej vládnutia. Toto sa v konečnom dôsledku Dzurindovej vláde úspešne podarilo, keďže referendum bolo, na základe účasti ktorá dosiahla len 35.86%, vyhlásené za neplatné, ale zároveň sa dvaja opoziční prezidentskí kandidáti dostali do druhého kola volieb (tamtiež).

Aj v tomto prípade teda najsilnejšia opozičná strana využila možnosť iniciovať referendum ako potenciálny spôsob ukončenia vládnutia vládnej koalície a docielenia realizácie predčasných volieb. Ako sa však opätovne ukazuje, po úspešnom vyzbieraní dostatočného počtu podpisov bolo pre iniciátorov ťažšou úlohou motivovať viac ako 50% slovenských voličov k účasti na referende. Referendové kvórum je v slovenskom prostredí pertraktovanou témou, faktom však je, že toto kvórum zostáva počas celej doby existencie samostatnej Slovenskej republiky nezmenené, čo môže pôsobiť ako faktor demotivujúci konkrétnych parlamentných či iných aktérov od jeho iniciácie. Čo sa týka špecificky opozičných poslancov, od štvrtého volebného obdobia neiniciovali žiadne ďalšie referendum. Tie realizované však jasne hovoria o jeho využívaní opozíciou v snahe ovplyvniť zásadné inštitucionálne rámce legislatívno-exekutívnej dynamiky, čo platí o snahe o zmenu spôsobu voľby prezidenta republiky i vypísaní predčasných parlamentných volieb. Na to, okrem referenda, v týchto volebných obdobiach opozícia opakovane využívala aj inštitút hlasovania o nedôvere vláde, za existencie väčšinových vlád v skúmaných obdobiach však bezvýsledne. Prvé dve referendá však nemožno hodnotiť z pohľadu opozície ako vyslovene neefektívne – aj keď neboli platné, upriamili pozornosť na možnosť priamej voľby prezidenta v prvom prípade a na správanie sa vlád v druhom a treťom prípade.

V ostatných podkapitolách som na základe dostupných dát bližšie popísala využívanie jednotlivých možností, resp. práv parlamentnej opozície na uplatnenie svojho vplyvu voči vláde v rámci jej kontroly a v rámci legislatívneho procesu v prípade Slovenskej republiky, v prvých šiestich volebných obdobiach jej parlamentu. Ich ďalšia analýza bude zasadená do komparatívnej perspektívy a širších spoločensko-politických kontextov až v komparatívnej časti práce po tom, ako bude na základe dát podobne predstavená parlamentná opozícia v Českej republike, taktiež v prvých šiestich volebných obdobiach jej existencie.

6.3 Česká republika

6.3.1 Základné inštitucionálne rámce s vplyvom na silu parlamentnej opozície

Česká republika je, rovnako ako Slovenská republika, parlamentnou demokraciou s ústavne zaručenou deľbou moci na exekutívnu, zákonodarnú a súdnu. Legislatívna moc v Českej republike prislúcha parlamentu, ktorý je dvojkomorový, tzn. pozostáva z Poslaneckej snemovne a Senátu. Ústava ČR vo svojej Hlave 2 ustanovuje základné princípy fungovania parlamentu a jeho komôr, ďalšie aspekty sú upravené v neskorších častiach Ústavy alebo Zákone č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR (Kolář a kol. 2013). Okrem toho Ústava počíta s tým, že činnosť parlamentu, resp. jeho komôr separátne, ako aj vzťah týchto dvoch komôr majú upravovať špecifické zákonné normy. V nadväznosti na toto bol prijatý Zákon č. 90/1995 Sb. o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne a Zákon č. 107/1999 Sb. o rokovacom poriadku Senátu, nikdy však nevznikol samostatný zákon o styku oboch komôr parlamentu.

Dolná komora parlamentu, Poslanecká snemovňa sa skladá z 200 poslancov volených na základe všeobecného, tajného a priameho volebného práva v demokratických parlamentných voľbách na dobu štyroch rokov. Senát tvorí 81 senátorov volených na šesť rokov, pričom každé dva roky sa volí tretina senátorov (Čl. 16 Ústavy ČR). Obe komory sú uznášaniaschopné, pokiaľ je prítomná aspoň 1/3 ich členov. Právom legislatívnej iniciatívy v Českej republike disponuje poslanec, skupina poslancov, Senát, vláda a zastupiteľstvo vyššieho územného samosprávneho celku. Čo sa týka priebehu legislatívneho procesu, podľa zákona o rokovacom poriadku českej Poslaneckej snemovne je každý predložený návrh zákona predložený organizačnému výboru (§ 87 ods. 1 Zákona č. 90/1995 Sb.), podľa svojho obsahu tiež ďalším vecne relevantným parlamentným výborom. K prijatiu bežnej zákonnej normy je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných členov komory. V prípade českého parlamentu je návrh po prijatí Snemovňou postúpený Senátu, ktorý ho môže schváliť bez výhrad, vrátiť Snemovni s pozmeňovacími návrhmi alebo vyjadriť svoju vôľu sa návrhom nezaoberať, a to v lehote 30 dní (Čl. 46 Ústavy ČR). V prípade vrátenia návrhu zákona s pozmeňovacími návrhmi či ako celku alebo v pôvodnom znení hlasuje snemovňa opäť, pričom v tejto fáze zákon je prijatý, ak sa zaň vysloví nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Toto platí aj pre prelomenie veta prezidenta republiky, pokiaľ zákon vrátil parlamentu.

Ústava ČR operuje s existenciou politických strán len v značne obmedzenej miere. Vo svojom Článku 5 deklaruje, že „politický systém je založený na slobodnom a dobrovoľnom vzniku a voľnej súťaži politických strán rešpektujúcich základné demokratické princípy a odmietajúcich násilie ako prostriedok k presadeniu svojich záujmov“, následne sa len v čl.

87, ods. j) zaoberá rozhodovaním Ústavného súdu ČR o ústavnosti rozhodnutia o rozpustení politickej strany, alebo iného rozhodnutia týkajúceho sa činnosti politickej strany. Viac existenciu a pôsobenie politických strán v ČR inštitucionalizujú až parlamentné pravidlá a to predovšetkým v súvislosti s existenciou poslaneckých klubov. Hovoriac konkrétne, v Poslaneckej snemovni poslanci vytvárajú parlamentné kluby, čo stanovuje rokovací poriadok Snemovne v § 77, ktorý stanovuje, že „poslanci sa môžu združovať v poslaneckých kluboch, a to podľa príslušnosti k politickým stranám alebo politickým hnutiam za ktoré kandidovali vo voľbách“. Platí pritom, že „poslanci prislúchajúci k jednej politickej strane môžu vytvoriť len jeden poslanecký klub“ (tamtiež). Kým pred prijatím nového zákona o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne ČR bolo na zriadenie poslaneckého klubu potrebných päť poslancov, od roku 1995 bol tento počet stanovený na desať a to v prípade podmienky pre ustanovenie klubu, ako aj jeho pretrvanie. Toto sa čiastočne zmenilo v roku 2006, kedy Strana zelených úspešne iniciovala novelizáciu rokovacieho poriadku Snemovne, podľa ktorej zostala podmienka desiatich poslancov pre utvorenie poslaneckého klubu v priebehu volebného obdobia zachovaná, avšak na začiatku volebného obdobia postačujú na vytvorenie separátneho poslaneckého klubu v Snemovni traja poslanci (Wintr, 2010)⁶⁹.⁷⁰

Čo sa týka konkrétnych práv špecificky prisudzovaných výhradne parlamentnej opozícii v ČR, tie nie sú, rovnako ako v prípade Slovenska, inštitucionalizované v českej ústave ani inej zákonnej norme. Opoziční poslanci preto môžu využívať len možnosti všeobecne prislúchajúce individuálnym poslancom a tým uplatňovať svoj vplyv na legislatívny proces a kontrolu vlády. V nasledujúcich odsekoch sú tieto možnosti bližšie priblížené tak, ako ich špecifikuje Ústava ČR a špecifické právne normy.

Ako je stanovené v Ústave ČR, každý poslanec má právo interpelovať vládu, resp. jej členov, tzn. klásť im otázky vo veciach ich pôsobnosti. Interpelovaný musí poskytnúť odpoveď na interpeláciu do 30 dní od jej podania (Čl. 53 Ústavy ČR). Interpeláciu možno podať ústne a písomne. Rokovací poriadok českej Poslaneckej snemovne exaktne vymedzuje čas na zodpovedanie ústnych interpelácií, a síce obvykle na štvrtok od 14:30 do 18:00, pričom pre ústne interpelácie smerované na predsedu vlády je rezervovaných prvých 90 minút (§ 111 ods.

⁶⁹ Čomu sa ešte bude práca venovať v kapitole 6.3.3.

⁷⁰ V tejto súvislosti je, vzhľadom na tému tejto dizertačnej práce, nutné spomenúť zmienku o politických stranách v rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne, ktorá sa týka príspevku z rozpočtu Poslaneckej snemovne ČR na chod poslaneckého klubu, na výške ktorého sa uznáša snemovňa hlasovaním. Platí, totiž ide o jedinú reguláciu činnosti parlamentných aktérov, ktorou sú zvýhodnené mimovládne parlamentné politické strany, pre ktoré je tento príspevok násobený koeficientom 1,3 (§ 78, ods. 4). Faktom ale zostáva, že z hľadiska reálneho dopadu na distribúciu síl medzi vládou a opozíciou je toto zvýhodnenie jednoznačne marginálnym.

1 Zákona č. 90/1995 Sb.). K podaniu týchto interpelácií sa poslanci hlásia v deň odpovedania na ne, do 11:00 a o tom, ktoré z nich budú zodpovedané sa rozhodne žrebom. Odpoveď na interpeláciu (ktorá nemôže presiahnuť 5 minút) môže byť nasledovaná doplňujúcou otázkou v trvaní maximálne 1 minúty, odpoveď na ňu musí byť prezentovaná v dobe nie dlhšej ako dve minúty. Pokiaľ nie je zodpovedaná interpelácia alebo doplňujúca otázka na ňu, interpelovaný tak musí urobiť písomne, maximálne do 30 dní (§ 111 ods. 3-7 Zákona č. 90/1995 Sb.). Písomná interpelácia sa predkladá bez časových obmedzení, zodpovedaná môže byť ústnou alebo písomnou formou, časová lehota na jej zodpovedanie je identická. Pokiaľ interpelovaný nepokladá odpoveď na písomnú interpeláciu za uspokojivú, rokovací poriadok Snemovne stanovuje, že táto odpoveď musí byť prerokovaná na schôdzi Snemovne (§112 ods. 4). Toto ustanovenie nie je svojím obsahom zanedbateľným – kladie totiž do rúk opozície devízu v podobe možnosti nastoľovať agendu parlamentnej diskusie, čo jej nemusí byť umožnené iným spôsobom, nakoľko, jej, pokiaľ nedisponuje hlasovacou väčšinou, nemusí byť umožnené zaradiť konkrétny bod do programu schôdze Snemovne. Pokiaľ sa prerokúva odpoveď na interpeláciu na schôdzi Poslaneckej snemovne, o ukončení tohto prerokovávaného rozhoduje Snemovňa hlasovaním na návrh interpelujúceho poslanca, pokiaľ členovia vlády nevezmú na seba povinnosť vypracovať novú odpoveď.

Jednou zo zásadných kompetencií, ktoré prislúchajú Snemovne, ktorá môže byť parlamentnou opozíciou využívaná na kontrolu vlády patrí hlasovanie o dôvere a hlasovanie o nedôvere vláde. Ako už bolo uvedené v práci vyššie, ide o zásadnú kompetenciu s priamym vplyvom na počiatočný vznik novej vlády, jej existenciu a zotrvanie prostredníctvom hlasovania o dôvere, resp. nedôvere predsedovi vlády a teda vláde ako celku. Ako stanovuje Ústava ČR (Čl. 68, ods. 3), po vytvorení novej vlády, tej musí byť v Poslaneckej snemovni vyslovená dôvera a to najneskôr do 30 dní od jej vymenovania. Vláda tiež môže v priebehu volebného obdobia predložiť Snemovni žiadosť o vyslovenie dôvery (čl. 71 Ústavy ČR; § 83 Zákona č. 90/1995 Sb.). Individuálni poslanci môžu iniciovať hlasovanie o nedôvere vláde - pokiaľ o to písomne požiada najmenej 50 poslancov, čo najskôr musí byť zvolaná schôdza Snemovne, na ktorej bude toto hlasovanie realizované (čl. 72 Ústavy ČR; § 83 Zákona č. 90/1995 Sb.). Vzhľadom na vládno-opozičnú distribúciu síl v rámci tohto mechanizmu a aj v porovnaní s jeho charakterom v prípade SR je potrebné zdôrazniť dva aspekty: Po prvé, vláde je vyslovená dôvera (v prípade hlasovania po menovaní novej vlády aj hlasovania na žiadosť vlády), ak za ňu hlasuje nadpolovičná väčšina prítomných poslancov, kým hlasovanie o nedôvere vláde je úspešné len v prípade, ak sa zaň vysloví nadpolovičná väčšina všetkých

poslancov. Toto, pochopiteľne, sťažuje parlamentnej opozícii možnosť odvolania vlády, avšak, na druhú stranu je štandardným inštitucionálnym aspektom parlamentných demokracií zabezpečujúcim väčšiu potenciálnu stabilitu vlád oproti ich možným častým výmenám na žiadosť opozície (pozri napr. Hendrych a Svoboda, 1997). Zaujímavým je skôr iniciačné hlasovanie o dôvere vláde po jej menovaní, nakoľko kvórum jednoduchej väčšiny výrazne uľahčuje schválenie dôvery aj pre menšinové vlády, čím sa líši od inštitucionálneho nastavenia na Slovensku. Ako bude v práci ešte podrobne rozobrané (v kapitole 6.3.5), toto možno považovať za výhodu pre vlády pri iniciačnom hlasovaní, avšak často tým nie je vyriešená absencia zabezpečenia podpory menšinovej, resp. neväčšinovej vlády v priebehu volebného obdobia, čo českým vládam neraz prinieslo výrazne komplikované situácie, z ktorých mohla ťažiť opozícia. A po druhé, nedôvera nemôže byť v Českej republike vyslovená vybranému členovi vlády, ale len vláde ako celku, čím sa politická zodpovednosť jednotlivých ministrov stáva zodpovednosťou kolektívnou (Hendrych a Svoboda, 1997). Parlament a teda i parlamentná opozícia preto môžu teoreticky rovno povaliť vládu, nemajú však možnosť prostredníctvom iniciovania individuálneho vyslovenia nedôvery upozorňovať na konanie konkrétnych ministrov, resp. iniciovať personálne zmeny na postoch vybraných ministrov. Konštruktívne hlasovanie o nedôvere vláde v Českej republike, rovnako ako na Slovensku, absentovalo v celom skúmanom období.

Čo sa týka obsadzovania funkcií v predsedníctve parlamentu a v jeho výboroch, pravidlá pre ne stanovuje rokovací poriadok Poslaneckej snemovne. Na ustanovujúcej schôdzi Snemovne tá najskôr zvolí svojho predsedu, následne, na návrh predsedu, rozhodne Snemovňa o počte jej podpredsedov a následne zrealizuje ich voľbu (§ 26 Zákona č. 90/1995 Sb.). Počet podpredsedov teda nemusí byť v každom volebnom období identický. Čo sa týka funkcií predsedu Poslaneckej snemovne a jej podpredsedov, tie široko upravuje rokovací poriadok Snemovne. Faktom ale zostáva, že tieto kompetencie možno hodnotiť ako reprezentatívne a skôr technického charakteru, v zmysle kompetencií regulovať parlamentnú diskusiu, nie však realizovať rozhodnutia s dopadom na výstupy parlamentnej rozpravy alebo činnosti parlamentu všeobecne. Medzi tieto kompetencie patrí predovšetkým: zvolávanie, zahajovanie a ukončovanie schôdzi Snemovne a spoločných schôdzi Snemovne a Senátu; reprezentovanie poslaneckej Snemovne navonok; podpisovanie návrhov zákonov schválených Snemovňou (§ 107); postupovanie prijatých zákonov prezidentovi či predsedovi vlády; odsúhlasovanie odovzdania zadržaného poslanca (ktorý bol prichytený pri trestom čine alebo bezprostredne po ňom) súdu; stanovovať poradie jeho zastupovania podpredsedami (§ 30 ods. 1 a 2 Zákona č.

90/1995 Sb.⁷¹); udeľovanie povolenia zúčastňovať sa na schôdzach Snemovne konkrétnym osobám (§ 52) a iné funkcie menej zásadného charakteru, predovšetkým procedurálnej povahy pri menovaní do funkcií, priebehu schôdzí parlamentu či procesných úkonoch spojených s činnosťou Snemovne. Čo sa týka podpredsedov, tí zastupujú predsedu v čase jeho neprítomnosti a v poradí určenom predsedom (§ 30), neprislúchajú im žiadne špecifické právomoci.

Na predmetnej schôdzi tiež Snemovňa stanoví počet jej výborov a vytvorí mandátový a imunitný výbor (§ 24), zriadi tiež ostatné výbory a stanoví počty ich členov (§ 24). Ich personálne zloženie je inštitucionálne regulované obmedzene. Rokovací poriadok Snemovne stanovuje proporčný systém zastúpenia, avšak len v dvoch konkrétnych výboroch, a to výbore organizačnom (§ 46, ods. 1)⁷² a volebnom výbore, ktorý volí členov Rady Českej televízie a Českého rozhlasu (§ 46a, ods. 1)⁷³. Rokovací poriadok tiež stanovuje, že „okrem členstva vo výbore mandátovom a imunitnom, petičnom a organizačnom môže byť poslanec členom nanajviš dvoch ďalších výborov“ (§ 33 ods. 1) a môže byť predsedom len jedného výboru (§ 33 ods. 2). A aj keď počet parlamentných výborov nie je v každom volebnom období rovnaký, všeobecne platí, že ich väčšina sa zameriava na agendu posudzovania legislatívy podľa jej špecifického zamerania, prípadne kontrolnú činnosť. Vybrané výbory majú ale špeciálne právomoci – ide predovšetkým o organizačný výbor, ktorý organizačne zaisťuje činnosť Snemovne; podobne petičný výbor – do jeho agendy okrem posudzovania petícií adresovaných Snemovni patrí problematika ľudských práv a práv národnostných menšín (Kolář a kol., 2013). Pravidelne sa tiež zriaďuje mandátový a imunitný výbor alebo vyššie spomenutý volebný výbor. Výbory sú uznávaniaschopné, pokiaľ je na ich rokovaní prítomná aspoň jedna tretina členov, k schváleniu uznesenia je potrebná nadpolovičná väčšina prítomných členov (§ 38 ods. 1). Podľa rokovacieho poriadku Snemovne ale „menšina výboru, ktorú tvorí aspoň 1/5 všetkých členov výboru, môže určiť pre rokovanie výboru svojho spravodajcu, ktorý podá oponentnú správu menšiny výboru; takúto správu môže menšina výboru predložiť Snemovni“ (§ 40, ods. 2). Tej však nič neukladá povinnosť toto stanovisko v legislatívnom procese zohľadňovať.⁷⁴

⁷¹ V tejto kapitole ďalej odkazujem na jednotlivé paragrafy tohto zákona bez opakovaného citovania čísla zákona. Ak preto nie je uvedené inak, citovaný paragraf je paragrafom Zákona č. 90/1995 Sb.

⁷² V ktorom sú zastúpení predseda a podpredsedovia Snemovne a ďalší členovia navrhnutí poslancami klubmi podľa zásady pomerného zastúpenia.

⁷³ V tomto prípade Poslanecká snemovňa volí všetkých členov.

⁷⁴ Takéto stanoviská však nie sú voľne dostupné, preto nie sú zahrnuté do skúmaných dát.

Podľa rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne tiež môžu jednotlivé výbory zriaďovať svoje podvýbory, ktoré sa zaoberajú riešením konkrétnych otázok (§ 44).

Okrem výborov tiež v parlamente pôsobia parlamentné komisie. Ako stanovuje rokovací poriadok Poslaneckej snemovne, tá môže zriaďovať stále alebo dočasné komisie, ktorým musí predsedáť člen parlamentu, pričom jej členmi môžu byť aj iné osoby ako poslanci samotní (§ 47 ods. 1). Pre činnosť komisií sa využívajú pravidlá inštitucionalizované pre parlamentné výbory (§ 47 ods. 2). Niektoré komisie majú obligatórny charakter - ide predovšetkým o komisie, ktorých kompetencia je kontrolná a vzťahuje sa na činnosť ozbrojených síl.⁷⁵ Zriaďovanie a pôsobnosť týchto komisií však neinštitucionalizuje rokovací poriadok parlamentu, ale špecifické zákonné normy (Wintr, 2010). Na čele týchto komisií podľa parlamentnej praxe v Česku stojí väčšinou predstaviteľ opozičných strán, vďaka čomu by mala byť do istej miery zaistená kontrolná kompetencia parlamentu nad činnosťou vlády v týchto orgánoch.

Okrem toho, Poslaneckej snemovni prislúcha tiež inštitucionálna možnosť zriaďovať vyšetrovacie komisie a to na návrh najmenej 2/5 poslancov za účelom vyšetrenia vecí verejného záujmu (§ 48 ods. 1). Jednoznačne pritom ide o zásadnú možnosť dolnej komory parlamentu kontrolovať činnosť vlády v špecifických otázkach. Platí pritom, že pri vyšetrovaní v rámci parlamentu komisie najčastejšie kontrolujú činnosť vybraných zložiek štátnej správy (Kolář a kol., 2013). Po tom, ako je určené zameranie činnosti komisie je následne určené, koľkými poslancami je v komisii zastúpený každý poslanecký klub. Štandardom sú pritom dvaja poslanci za každý poslanecký klub (tamtiež), čo kladie veľké aj malé poslanecké kluby, ako aj poslanecké kluby vládnych a opozičných strán na jednu úroveň. Toto možno hodnotiť ako proporčne adekvátne nastavenie, i keď počet opozičných poslaneckých klubov bol v českej snemovni vo väčšine skúmaných období nižší, než počet poslaneckých klubov vládnych strán, tzn. v komisiách podľa tohto pravidla nedisponovala väčšinou. Konkrétnych členov komisie následne volí Poslanecká snemovňa, čo teoreticky dáva parlamentnej väčšine možnosť neschváliť takéto zloženie komisií, k čomu ale v podstate nedochádza. Ako bude v empirickej časti bližšie priblížené, počet nielen vyšetrovacích a dočasných komisií, ale aj stálych komisií v jednotlivých volebných obdobiach varioval. Takmer vo všetkých volebných obdobiach ale

⁷⁵ Konkrétne, ide predovšetkým o Stálu komisiu pre kontrolu činnosti Bezpečnostnej informačnej služby, Stálu komisiu pre kontrolu činnosti Generálnej inšpekcie bezpečnostných zborov, Stálu komisiu pre kontrolu činnosti Národného bezpečnostného úradu, Stálu komisiu pre kontrolu činnosti Vojenského spravodajstva, Stálu komisiu pre použitie odposluchu a záznamu (Wintr, 2010).

existovali vyššie spomenuté stále komisie ktoré sú svojou povahou obligatórne, ale tiež Komisia pre prácu Kancelárie poslaneckej snemovne.

Okrem uplatňovania svojho vplyvu na legislatívu v rámci legislatívneho procesu tiež môžu individuálni poslanci ovplyvňovať legislatívu ex post, v prípade podozrenia na jej nesúlad s Ústavou ČR či inou nadradenou právnou normou, čo stanovuje Ústava ČR v článku 89 ods. 1, podľa ktorého Ústavný súd ČR rozhoduje o zrušení zákona alebo iného zákonného ustanovenia, pokiaľ sú v nesúlade s ústavou. Podľa Zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavnom súde môže takto špecifikovaný návrh na zrušenie zákona alebo jeho jednotlivých ustanovení, mimo iného, podať minimálne 41 poslancov alebo skupina najmenej 17 senátorov (§ 64 ods. 1).⁷⁶ O tom, do akej miery túto možnosť opoziční poslanci využívali v jednotlivých volebných obdobiach a o tom, či boli tieto podania úspešné, bude viac pojednávať kapitola 6.3.9.

6.3.1.1 Inštitucionálna regulácia financovania politických strán

Ako bolo uvedené v teoretickej sekcii práce, financovanie politických strán nemožno kategorizovať ako faktor ovplyvňujúci silu, resp. možnosti opozície priamo v parlamente, avšak v rámci popisu celkových inštitucionálnych rámcov, v rámci ktorých politické strany pôsobia považujem za vhodné stručne predstaviť aj tieto regulácie. Tie možno nájsť, v prípade Českej republiky, v Zákone č. 424/1991 Sb. o združovaní sa v politických stranách a politických hnutiach. Tento zákon vytyčuje legálne zdroje príjmu politických strán a hnutí a spôsobov nakladania s nimi, neurčuje však ich objem. Ten je regulovaný v prípade príspevkov od štátu, ktoré sú v Českej republike tvorené dvoma zložkami – príspevkami na činnosť (ktorý sa skladá zo stáleho príspevku a príspevku na mandát) a príspevkom na úhradu volebných nákladov (Šimíček (ed.), 2015). Platí pritom, že nárok na stály príspevok na činnosť vzniká strane alebo hnutiu, ktoré pri voľbách do Poslaneckej snemovne získali viac ako 3% platných odovzdaných hlasov. Príspevok na mandát vzniká politickej strane alebo hnutiu, pokiaľ bol na jej kandidátnej listine zvolený aspoň jeden poslanec⁷⁷. Čo sa týka ich výšky, stály príspevok na činnosť predstavuje paušálnu čiastku 3 000 000 Kč pre stranu, ktorá prekročí hranicu 3% hlasov a za každých ďalších 0,1% hlasov strana získava 200 000 Kč ročne. Platí pritom, že tento príspevok sa vypláca len do hranice 5% odovzdaných hlasov (§ 20 ods. 6 Zákone č. 424/1991 Sb.). Príspevok na mandát senátora či poslanca Poslaneckej snemovne činí ročne 855 000 Kč.

⁷⁶ Návrh na zrušenie iného právneho predpisu alebo jeho jednotlivých ustanovení môže podať skupina najmenej 25 poslancov alebo skupina minimálne 10 senátorov (§ 64 ods. 2).

⁷⁷ Ale tiež senátor, člen zastupiteľstva kraja alebo člen zastupiteľstva hlavného mesta Prahy.

Príspevok prislúcha počas celého volebného obdobia strane alebo hnutiu, za ktorú poslanec, resp. senátor kandidoval a to aj v prípade, že opustí jej poslanecký klub alebo členskú základňu. Okrem týchto dvoch príspevkov si české politické strany, ktoré vo voľbách získali minimálne 1,5% hlasov môžu nárokovať aj na ďalší typ štátneho príspevku, a to príspevku na úhradu volebných nákladov (Šimíček (ed.), 2015). Ten je jednorazovo vyplácaný po voľbách a viaže sa na absolútny počet získaných hlasov v sume 100 Kč za každý získaný hlas (tamtiež). Faktom teda je, že i keď sa výška príspevkov líši, v prípade Česka a Slovenska ide v princípe o podobný typ dotovania politických strán štátom, čo platí aj o celkovej regulácii príjmov politických strán a hnutí a nakladania s nimi.

6.3.2 Charakter volebného systému a jeho vývoj

Základy charakteru volebného systému do Poslaneckej snemovne ČR možno hľadať už vo volebných pravidlách do Českej národnej rady v rámci Československej federatívnej republiky. Prvé demokratické voľby po páde komunistického režimu, v roku 1992, prebehli podľa volebných pravidiel⁷⁸ (Zákon č. 47/1990 Sb. a Zákon č. 54/1990 Sb.), ktoré rozdeľovali Českú republiku na osem volebných obvodov kopírujúcich geografické hranice krajov a volebné kvórum bolo stanovené na 5% pre jednu, ale rovnako pre koalíciu viacerých politických strán. Odovzdané hlasy boli prepočítavané v dvoch skrutíniách – prvé z nich prebiehalo využitím Hagenbach-Bischoffovej kvóty na úrovni volebných obvodov, zvyšné hlasy boli prerozdeľované v druhom skrutíniu na celoštátnej úrovni, pomocou rovnakej kvóty (pozri napr. Chytílek a kol., 2009; Šedo, 2009). Kandidátne listiny boli viazané, ich poradie bolo možné ovplyvniť prostredníctvom odovzdania 1-4 preferenčných hlasov rovnakej váhy. Pre ovplyvnenie poradia kandidátov bolo potrebné, aby aspoň 10% hlasujúcich pre konkrétnu stranu využilo možnosť odovzdania preferenčných hlasov.

Proti takémuto nastaveniu volebných pravidiel vystupoval prezident Václav Havel, ktorý prišiel aj s vlastnou novelizáciou volebného zákona ešte pred vznikom samostatnej ČR. Tá však nebola Federálnym zhromaždením prijatá (www.psp.cz). V roku 1992, ešte pred konaním parlamentných volieb, ale skutočne došlo k realizácii inej volebnej reformy, ktorá predstavila niekoľko zmien, ktoré z hľadiska efektu na politické strany a stranícky systém predstavovali skôr zásah menšieho rozsahu. Dôležitým bola predovšetkým zmena uzatváracej

⁷⁸ Tieto boli takmer identické pre voľby do Slovenskej národnej rady, Českej národnej rady aj Federálneho zhromaždenia.

klauzule pre koalície, ktorá bola navýšená, v prípade volieb do Českej národnej rady, z pôvodných 5% na 7% pre koalíciu dvoch strán, 9% pre koalíciu troch strán a 11% pre koalíciu štyroch a viacerých strán (Zákon č. 59/1992 Sb., Zákon č. 94/1992 Sb.).

Nový komplexný volebný zákon prijala Poslanecká snemovňa v roku 1995 ako Zákon č. 247/1995 Sb., ktorý vyššie popísané elementárne charakteristiky volebného systému pre voľby do Poslaneckej snemovne ponechal nezmenené, okrem nich tiež inštitucionalizoval volebné pravidlá pre voľby do Senátu, ktorého členovia boli po prvý krát zvolení v roku 1996. O prvej a zároveň jedinej zásadnej reforme volebného systému pre voľby do Poslaneckej snemovne možno hovoriť v prípade volebnej reformy, ktorej iniciovanie inštitucionalizovala Opozičná zmluva medzi ČSSD a ODS. Výsledok parlamentných volieb 1996 ako aj volieb v roku 1998 priniesol patové situácie znemožňujúce kreovanie väčšinových vlád, čo prinášalo do stranického systému nestabilitu. V súvislosti s týmto a situáciou vo vládno-opozičných vzťahoch, ktorú prinieslo volebné obdobie 1998-2002 sa obe najväčšie strany zhodli na potrebe zmeny volebného systému, ktorý by zvýhodnil veľké politické strany na úkor malých (pozri napr. Šedo, 2009; Novák, Lebeda a kol. 2004). Kým na tomto celi sa obe strany jednohlasne zhodli, náročnejšie bolo vyjednávanie o konkrétnych zmenách, ktoré tento cieľ mali naplniť. Ako píše Šedo (2009), kým ČSSD volila skôr miernejšiu zmenu pravidiel, ODS sa snažila o markantnejšie zvyšovanie ziskov veľkých politických strán na úkor menších.⁷⁹ Obe strany zostavili komisiu, ktorá mala nakoncipovať nové volebné pravidlá, vyjednávanie o ktorých trvalo zhruba polovicu volebného obdobia (Novák, Lebeda a kol. 2004). Finálna dohoda na volebnej reforme priniesla zmenu všetkých zásadných aspektov volebného systému pre voľby do Poslaneckej snemovne prijatím Zákona č. 204/2000 Sb.. V prvom rade, počet volebných obvodov bol zvýšený z ôsmich na tridsaťpäť, „čo pri zachovaní počtu dvesto poslancov v Snemovni znamenalo zníženie priemerného počtu mandátov pripadajúcich na jeden obvod z 25 na cca 2,7“ (Novák, Lebeda a kol. 2004: 352). Kompromisom v stanovovaní volebnej formule pre prepočítavanie hlasov sa stala modifikovaná D'Hondtova formula, ktorej prvý deliteľ nie je 1, ale je zvýšený na 1,42.⁸⁰ Toto reálne znevýhodňuje menšie strany, nakoľko stranám sťažuje získanie prvého pridelovaného mandátu v rade, i keď to následne neplatí pri pridelovaní ďalších mandátov. Zmena volebného systému tiež priniesla zvýšenie volebného

⁷⁹ Kým ČSSD napr. presadzovala pre prerátavanie hlasov D'Hondtov deliteľ, ODS presadzovala Imperiali deliteľ, ktorý by mal menej proporčný efekt (Šedo, 2009).

⁸⁰ Čo má z hľadiska efektu na proporcionalitu, resp. disproporcionalitu prepočítavania hlasov bližšie k formule Imperiali, ktorú požadovala ODS, než k nemodifikovanej D'Hondtovej formule, ktorú požadovala ČSSD (Novák, Lebeda a kol., 2004).

kvóra pre koalície strán, a to na 10% pre dve strany, 15% pre tri strany a 20% pre koalíciu štyroch a viacerých strán (Zákon č. 204/2000 Sb.). Okrem toho, podľa tejto novely, mali byť všetky mandáty rozdelené len v jednom skrutíniu (tamtiež).

Zákon, ktorý priniesol predmetnú volebnú reformu, sprevádzala extenzívna diskusia v parlamente, po jej schválení Snemovňou ju tiež vrátil späť prezident (Šedo, 2009). Práve ten, rovnako ako skupina senátorov, sa obrátil na Ústavný súd vo veci namietania neústavnosti konkrétnych častí predmetnej novely. Ústavný súd⁸¹ predmetné ustanovenia zrušil, čím zrušil väčšinu častí rozsiahlo diskutovaných a dlho pripravovaných zmien volebného zákona. Pred blížiacimi sa parlamentnými voľbami 2002 bolo preto potrebné legislatívne ustanoviť podmienky pre voľby do Poslaneckej snemovne. Kompromisom sa stal Zákon č. 37/2002 Sb.⁸² Najdôležitejšou zmenou oproti vyššie opísanej novele, bolo stanovenie počtu volebných obvodov na 14 (kopírujúcich hranice vyšších územnosprávnych celkov) a zavedenie klasickej D'Hondtovej formule na prepočítavanie hlasov. Volebné kvórum pre koalície strán stanovené na 10, 15, resp. 20% zostalo ale, aj po rozhodnutí Ústavného súdu, zachované.

Takto nastavené volebné pravidlá platia pri voľbách do Poslaneckej snemovne dodnes, preto považujem za potrebné zhrnúť jeho najzásadnejšie charakteristiky a pre objasnenie ich vymedziť voči vyššie popisovaným pravidlám, ktoré platili pre tieto voľby skôr. Kvórum pre vstup do parlamentu je dnes 5% z odovzdaných hlasov pre jednotlivé strany, 7% pre koalíciu dvoch strán, 9% pre koalíciu troch strán a 11% pre koalíciu štyroch a viacerých strán. Strany odovzdávajú kandidátne listiny pre každý volebný kraj osobitne, pričom počet kandidátov na kandidátnej listine stanovuje volebný zákon pre jednotlivé kraje rôzne, od 20 do 60 kandidátov (Príloha č. 2 k Zákonu č. 247/1995 Sb.). Vo voľbách môže následne občan odovzdať štyri rovnovážne preferenčné hlasy, čím môže vybraných kandidátov posunúť vyššie v poradí kandidátov rovnako, ako je tomu v Slovenskej republike. Metóda pre prepočítavanie hlasov je D'Hondt.⁸³

⁸¹ Vo svojom Náleze Pl.ÚS 42/2000 zo dňa 24.1.2001.

⁸² Nešlo pritom o úplne nový zákon, ale novelizáciu pôvodného Zákona č. 247/1995 Sb. o voľbách do Poslaneckej snemovne.

⁸³ V súvislosti s týmito volebnými pravidlami rozhodne neplatí, že by neexistovali úvahy alebo konkrétne iniciatívy na jeho zmenu. Relevantnou je predovšetkým diskusia po parlamentných voľbách 2006, kedy opäť nebolo možné zostaviť väčšinovú vládu (Šedo, 2009). Z mnohých navrhovaných variantov sa najreálnejším javil variant zvyšujúci proporcionalitu prepočítavania hlasov na mandáty spôsobom, prostredníctvom ktorého by sa hlasy neprepočítavali priamo vo volebných obvodoch, ale ôsmich odlišných jednotkách a prepočítavanie by malo prebiehať prostredníctvom Hare kvóty alebo Hagenbach-Bischoffovej metódy (tamtiež). Pád vlády Mirka Topolánka však znamenal pozastavenie iniciatív o zmenu volebnej reformy.

Z hľadiska dynamiky vládno-opozičných vzťahov je však dôležité aj to, aký stranický systém takto nastavený volebný systém formoval. Ako bolo uvedené v prípade obdobnej kapitoly v sekcii o Slovenskej republike, kľúčovým nie je zaradovanie stranického systému do rámcov klasických typológií, ale prvoradým je zamerať sa na dynamiku zmien v počtoch strán v parlamente a vo vláde, resp. opozícii. Ako je vidieť v Tabuľke 12, v prípade skúmaných období bolo špecifickým prvé volebné obdobie, kedy sa do Poslaneckej snemovne dostalo až deväť politických subjektov (Havlík, 2011), napriek tomu, že kvórum pre vstup do parlamentu bolo rovnaké ako v ostatných volebných obdobiach. Toto ale nemožno hodnotiť ako prekvapivé, nakoľko išlo len o druhé demokratické voľby a stranický systém nielen na úrovni parlamentu, ale aj z hľadiska kandidujúcich politických subjektov prechádzal fázou svojho formovania a konsolidácie, pričom voličská podpora bola, okrem ODS a Ľavého bloku ako najsilnejších subjektov, rovnomerne rozdelená až medzi sedem politických strán (Kolář a kol., 2013). Pokles nastal v druhom volebnom období, kedy sa do Snemovne dostalo menej, konkrétne šesť strán (tamtiež) a zároveň sa v tomto období zastabilizovala značná časť stranického spektra v podobe politických subjektov, ktoré sa, vrátane tohto obdobia, vyskytovali takmer v každom, alebo v každom volebnom období. V nasledujúcich štyroch volebných obdobiach sa počet parlamentných strán ustálil na piatich (tamtiež). Čo sa týka zloženia stranického systému, tri z jeho strán, ODS, ČSSD a KSČM⁸⁴ sa nachádzali v parlamente v každom zo šiestich volebných období, KDU-ČSL bola parlamentnou stranou v piatich z nich. S výnimkou prvého volebného obdobia tiež platí, že v parlamente sa objavovala žiadna, len jedna, prípadne nanajvýš dve nové politické strany, pričom menované štyri strany sa v ňom nielen objavovali pravidelne, ale takmer stále dominovali tiež v rámci zisku hlasov strán vo voľbách (Wintr, 2010). Predovšetkým pohľad na tretie až piate volebné obdobie poukazuje na signifikantnú stabilitu v skladbe stranického systému, keďže v treťom a štvrtom volebnom období boli v parlamente totožné politické strany a v piatom sa objavila len jedna nová politická strana, a síce Strana zelených (tamtiež). A kým v šiestom volebnom období zostal počet strán v Snemovni rovnaký, došlo k extenzívnej obmene – do parlamentu sa nedostala dlhodobo etablovaná KDU-ČSL a Strana zelených, pričom sa do neho dostali dva nové, stredo-pravé subjekty – TOP 09 a Veci verejné (psp.cz). Platí pritom, že TOP 09 sa podarilo preniknúť do dimenzie prvých štyroch strán s najvyššími volebnými ziskami, ktorá bola po štyri volebné obdobia nemenná a pozostávajúca zo strán ODS, ČSSD, KSČM a KDU-ČSL. Možno preto nepriamo poukázať na zisk TOP 09 na úkor volebnej straty KDU-ČSL.

⁸⁴ Ak počítame aj prvé volebné obdobie, kedy bola KSČM súčasťou Ľavého bloku.

Čo sa týka vládneho a opozičného statusu strán, v prvom volebnom období vládu vytvorili štyri z deviatich parlamentných strán, v žiadnom nasledujúcom volebnom období nepresiahol počet strán participujúcich na koalícii tri a s výnimkou tretieho volebného obdobia a menšinovej jednofarebnej vlády ČSSD. O konkrétnych vládach však práca pojednáva viac vo svojich neskorších sekciách.

Strana (počet mandátov)	1. volebné obdobie	2. volebné obdobie	3. volebné obdobie	4. volebné obdobie	5. volebné obdobie	6. volebné obdobie
1.	ODS (66)	ODS (68)	ČSSD (74)	ČSSD (70)	ODS (81)	ČSSD (56)
2.	LB ⁸⁵ (35)	ČSSD (61)	ODS (63)	ODS (58)	ČSSD (74)	ODS (53)
3.	ČSSD (16)	KSČM (22)	KSČM (24)	KSČM (41)	KSČM (26)	TOP 09 (41)
4.	LSU (16)	KDU-ČSL (18)	KDU-ČSL (20)	KDU-ČSL (23)	KDU-ČSL (13)	KSČM (26)
5.	KDU-ČSL (15)	SPR-RSČ (18)	US (19)	US-DEU (8)	SZ (6)	VV (24)
6.	HSD-SMS (14)	ODA (13)				
7.	ODA (14)					
8.	SPR-RSČ (14)					
9.	KDS (10)					

Tabuľka 12: Počet parlamentných strán v ČR v jednotlivých volebných obdobiach (červenou sú znázornené strany participujúce na vláde). Zdroj: Autorka, na základe dát Štatistického úradu ČR.

6.3.3 Inštitucionálna adaptácia snemovne: Rokovací poriadok a jeho novelizácie

Prameňov inštitucionalizovania práv parlamentných aktérov je v Českej republike viacero. Okrem samotnej ústavy, ktorej rámce vzťahujúce sa na parlament boli v práci priblížené v jej skoršej časti, tiež platí, že, vybrané výroky, resp. nálezy Ústavného súdu ČR taktiež mali dosah na inštitucionalizáciu parlamentných pravidiel. Okrem toho, a predovšetkým, je to Zákon č. 90/1995 Sb. o rokovanom poriadku Poslaneckej snemovne. Na rozdiel od Slovenskej republiky ale okrem týchto troch prameňov upravujú tiež špecifické procesy a rámce správania v parlamente tzv. autonómne uznesenia, ktoré prijíma Poslanecká snemovňa a Senát na základe paragrafu § 1, ods. 1 Zákona č. 90/1995 Sb.. Práve tieto rámce budú rozoberané v nasledujúcich častiach, s dôrazom na vybrané sekcie novelizácií

⁸⁵ Ľavý blok: koalícia strán KSČM a Democratickej ľavice ČSFR.

rokovacieho poriadku ako najrelevantnejšej právnej normy určujúcej inštitucionálne práva parlamentných aktérov, vrátane tých opozičných.

Čo sa týka nálezov Ústavného súdu ČR relevantných z hľadiska činnosti parlamentu, alebo vzťahu vlády a parlamentu, resp. vlády a opozície, možno hovoriť o dvoch konkrétnych, zverejnených v roku 2002 a 2007. Prvým z nich bol Nález Pl. ÚS 5/02 č. 476/2002 Sb., ktorým Ústavný súd zamedzil opakovanému hlasovaniu o legislatíve, ktorá už Snemovňou bola odhlasovaná, o čo sa Poslanecká snemovňa pokúsila pred podaním žiadosti v tejto veci. Týmto bol, podľa Ústavného súdu, mimo iného porušený princíp ústavnosti a stálosti právnych aktov a zároveň predstavoval precedens pre obdobné situácie v parlamente v budúcnosti, kedy by parlamentná väčšina nemohla svojvoľne použiť takýto postup v prípade zmeny názoru na už prijatú legislatívu.

Z hľadiska vzťahov vlády a opozície, resp. distribúcie ich vplyvu v legislatívnom procese, je tiež relevantným nález Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb. o tzv. „legislatívnych prílepkoch“. V tomto prípade zrušil Ústavný súd časť konkrétneho zákona, ktorá sa do neho dostala ako pozmeňovací návrh vecne nesúvisiaceho zákona (Wintr, 2010). Týmto bol, podľa Ústavného súdu, porušený princíp tvorby prehľadného a predvídateľného práva; princíp del'by moci a práva vlády vyjadriť sa k návrhu zákona. Pochopiteľne, toto rozhodnutie je dôležité aj z pohľadu opozície, nakoľko vládna väčšina ďalej nemohla svojvoľne prijímať také ustanovenia zákonov, ktoré s navrhovaným zákonom ako celkom nesúvisia, čím mohol byť dovedty obchádzaný klasický legislatívny proces pri problematických legislatívnych zmenách, ktoré sa prijali len ako „prílepok“ k inému, menej kontroverznému návrhu zákona.

Najdôležitejším inštitucionálnym rámcom pre činnosť parlamentu a správanie sa parlamentných aktérov je však, ako už bolo uvedené, rokovací poriadok parlamentu. Poslanecká snemovňa ČR sa do roku 1995 riadila Zákonom č. 35/1989 Sb. o rokovacom poriadku Českej národnej rady. Ten bol po dobu svojej existencie novelizovaný štyrikrát. Jeho novelizácia z roku 1991 inštitucionalizovala existenciu poslaneckých klubov, najrozsiahlejšou bola ale novela č. 42/1993 Sb., ktorá priamo súvisela so vznikom samostatnej ČR a Českej poslaneckej snemovne. Podľa tejto novely bolo možné zahájiť schôdzu snemovne už za prítomnosti 1/3 poslancov, zmenené tiež boli podmienky pre vyslovovanie dôvery a nedôvery vláde, či pôsobnosť predsedu Snemovne. Faktom však zostáva, že pôvodný rokovací poriadok Českej národnej rady naďalej obsahoval viaceré klauzuly, ktoré sa v praxi ukázali ako nie ideálne. Príkladom je legislatívny proces spočívajúci len v jednom čítaní, čo potenciálne poskytovalo menší priestor pre skvalitňovanie navrhovanej legislatívy a obmedzený priestor na

diskusiu o nej, pričom návrhy zákonov prerokovávali tri alebo štyri parlamentné výbory, čo, na druhú stranu, výrazne spomaľovalo priebeh legislatívneho procesu (Kolář a kol., 2013). Okrem toho, predmetný zákon neupravoval niektoré kontrolné mechanizmy štandardné pre demokratické parlamenty, ktorými boli predovšetkým interpelácie. Už krátko po vzniku samostatnej Českej republiky, vo februári 1993, bola preto v Snemovni uznesením zriadená Dočasná komisia pre prípravu návrhu zákona o rokovacom poriadku parlamentu vedená podpredsedom Snemovne Janem Kasalem, poslancom za KDU-ČSL (tamtiež). Táto komisia mala štrnásť členov a zastúpenie v nej mali všetky parlamentné strany. Do roku 1995 potom táto komisia vytvorila komplexné pravidlá, vychádzajúce zo skorších rokovacích poriadkov parlamentov historicky platiacich na území ČR, ako aj zahraničnej praxe (tamtiež), ktoré následne predložila parlamentu. A v nadväznosti na to v roku 1995 prijala Poslanecká snemovňa ČR nový, dodnes platiaci Zákon č. 90/1995 Sb. o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne. V záverečnom hlasovaní bol prijatý 99 hlasmi z celkových 173 prítomných poslancov, pričom 49 bolo proti a 24 sa zdržalo (psp.cz). Poslanci ČSSD ani Ľavého bloku návrh zákona nepodporili, nakoľko v rokovacom poriadku nebol zakotvený princíp pomerného zastúpenia parlamentných klubov vo vedení a orgánoch Snemovne (Kolář a kol., 2013). Platí ale, že tento zákon relatívne kvalitne inštitucionalizoval všetky elementárne aspekty činnosti Snemovne, vrátane legislatívneho procesu zloženého z troch čítaní, ustanovenia inštitútu interpelácií či inštitútu hlasovania o dôvere vláde.

Predmetný zákon bol priamo či nepriamo v skúmanom období novelizovaný dovedna 17-krát. Ako ukazuje Tabuľka 14, vo volebnom období 1992-1996, kedy bol prijatý, už novelizovaný nebol, v nasledujúcom druhom období bol novelizovaný štyrikrát, najviac zmien rokovací poriadok podstúpil v štvrtom volebnom období (2002-2006), kedy bol novelizovaný spolu šesťkrát. V nasledujúcich volebných obdobiach malo novelizovanie klesajúci trend. Platí pritom, že vo všetkých prípadoch išlo o zákonné normy prijaté parlamentom, ani v jednom prípade nemenila rokovací poriadok Snemovne judikatúra ústavného súdu, čo sa opakované dialo v prípade Slovenskej republiky. Čo sa týka predkladateľov prijatých zmien rokovacieho poriadku, tým jednoznačne dominovala vláda, resp. poslanci vládnych strán, ktorí predložili absolútnu väčšinu týchto návrhov, štyri novely predložili spoločne poslanci vládnych a opozičných strán⁸⁶, jednu úspešnú novelizáciu predložili opoziční poslanci – išlo o návrh novely z dielne Strany zelených, ktorá bola schválená ako Zákon č. 573/2006 Sb. a zásadne

⁸⁶ Na týchto novelách sa podieľal vysoký počet poslancov zo spolu piatich vládnych a opozičných strán, tzn. išlo o široký konsenzus nad predložením predmetných novelizácií.

novelizovala podmienky pre založenie poslaneckých klubov, nakoľko zrušila podmienku pre založenie poslaneckého klubu pôvodne kvantitatívne stanovenú na desiatich poslancov. Okrem toho, táto novelizácia predĺžila dobu vyhradenú pre odpovede na ústne interpelácie premiéra a ministrov na dvojnásobok⁸⁷.

Čo sa týka zamerania zmien rokovacieho poriadku a oblastí, na ktoré sa zaoberali, tie prehľadne zhŕňa Tabuľka 13. Z nej je zrejmé, že zmeny rokovacieho poriadku Snemovne sa primárne zameriavali na kľúčovú funkciu parlamentu – legislatívny proces, v rovnakej miere ošetrovali tiež kontrolný nástroj parlamentu voči vláde - interpelácie členov vlády. Tri z novelizácií súviseli s integráciou ČR do EÚ, iných tém sa novelizovanie rokovacieho poriadku venovalo obmedzene. Ak by sme sa na tieto novelizácie mali stručne pozrieť vzhľadom na ich zameranie, absolútne prvá novela č. 47/2000 Sb. sa zamerala na legislatívny proces a umožnila schvaľovanie nekontroverzných návrhov zákonov už v prvom čítaní⁸⁸⁸⁹. Toto súviselo, ako uvádza dôvodová správa návrhu zákona, s tým, že v súvislosti s integráciou ČR do EÚ bolo potrebné prijať 4000 právnych noriem, ktorých prijímanie v štandardnom legislatívnom procese by bolo značne zdĺhavým. Nasledujúce dve novely zákona č. 39/2001 Sb. a 192/2002 Sb. zriaďovali volebné výbory pre voľby do Rady Českej televízie a Českého rozhlasu. Ďalšia novela, taktiež prijatá v treťom volebnom období, č. 78/2002 Sb.⁹⁰ sa týkala disciplinárneho konania voči poslancom, ktorí sa, podľa svojej dôvodovej správy, mali adekvátne zodpovedať za vykonávanie priestupkov bez ohľadu na ich imunitu.

Ďalšia novela, ktorá bola prijatá už v štvrtom volebnom období pod č. 282/2004 Sb. priamo reflektovala integráciu do EÚ, kde Česká republika vstúpila 1. mája 2004 – stanovila vytvorenie výboru pre európske záležitosti a celkovo stanovila, akým spôsobom majú byť prerokovávané akty EÚ. Jej predkladatelia v dôvodovej správe zdôraznili, že cieľom novely bolo zabezpečiť efektívnu a systematickú kontrolu jednaní vlády o dokumentoch a EÚ tak, aby zároveň táto kontrola nebránila vláde v jednaní o nich. Táto novela teda nebola významne kontroverznou, avšak zdôrazňovala kontrolu vlády parlamentom vo vybranom aspekte. To je i vysvetlením pre to, prečo nebola Snemovňou prijatá konsenzuálne (psp.cz). Rovnako ako v prípade Slovenska pri prijímaní obdobnej novelizácie rokovacieho poriadku parlamentu

⁸⁷ Vid' kapitola 6.3.6.

⁸⁸ Pokiaľ toto nie je zablokované 50-timi poslancami alebo dvoma poslaneckými klubmi.

⁸⁹ Štatistika hlasovania o tomto návrhu zákona nie je dostupná online, preto nemožno poukazovať na konsenzuálnosť, resp. nekonsenzuálnosť jej schválenia Poslaneckou snemovňou.

⁹⁰ Keďže vo všetkých troch prípadoch išlo o nepriame novely Zákona o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne, nebola sledovaná konsenzuálnosť, resp. nekonsenzuálnosť ich prijatia Poslaneckou snemovňou, keďže štatistika hlasovania reálne vypovedá primárne o súhlase, resp. nesúhlase s primárnym obsahom zákona, nie sekundárnymi zmenami zákonných noriem, ktoré sú na ňu naviazané.

možno hovoriť o semi-konsenzuálnom prijatí, nakoľko zásadná časť poslaneckého klubu ODS, konkrétne 15 poslancov, hlasovala proti návrhu zákona. Ešte zásadnejší rozkol však v Snemovni nastal pri hlasovaní o ďalšej priamej novelizácii rokovacieho poriadku, Zákone č. 359/2004 Sb. (psp.cz), ktorý upravoval interpelácie a legislatívny proces. Interpelácie však inštitucionálne neposilnil, práve naopak - od roku 1995 platilo, že v rámci odpovedí na ústne interpelácie bol čas vyhradený pre premiéra 60 minút a pre ostatných členov vlády na ďalších 90, novela z roku 2004 tento čas obmedzila na 45+60 minút. Tento zákon tiež vymedzil konkrétne časy v rámci týždňa pre realizáciu tretích čítaní zákonov, ktoré sa mali diať blokovo, predĺžil tiež lehotu medzi druhým a tretím čítaním z dvoch na tri dni. Tieto zmeny, podľa dôvodovej správy návrhu zákona, reflektovali potrebu zefektívniť a zatraktívniť inštitút interpelácií a zefektívniť priebeh legislatívneho procesu. Predkladateľom tejto novelizácie boli poslanci vládnych aj opozičných poslaneckých klubov, v samotnom hlasovaní však vládni poslanci hlasovali výhradne za, kým proti bola väčšina dvoch opozičných poslaneckých klubov ODS a KSČM⁹¹. Zhoda na znení tohto zákona medzi opozíciou a vládou nenastala aj napriek tomu, že aj členovia klubov ODS a KSČM patrili medzi navrhovateľov tohto zákona, čo môže súvisieť s nesúhlasom obmedzenia času na kontrolu členov vlády prostredníctvom interpelácií, alebo s nesúhlasom s procesnými zmenami v rámci legislatívneho procesu. Ďalšou relevantnou novelizáciou⁹² bol zákon č. 167/2005 Sb., ktorý zasadnutia parlamentom zriaďovaných vyšetrovacích komisií stanovil ako verejné, čo možno hodnotiť ako krok smerom k väčšej objektívite a posilneniu kontrolnej funkcie parlamentu. Ani táto zmena rokovacieho poriadku nebola prijatá absolútne konsenzuálne – predovšetkým, až 22 poslancov ČSSD hlasovalo proti, čo je zaujímavé vzhľadom na to, že išlo o vládnu stranu, pričom to bola vláda ako celok, kto bol predkladateľom tohto návrhu zákona. Poslednou novelou rokovacieho poriadku Snemovne v tomto volebnom období bolo prijatie zákona č. 205/2006 Sb., ktorý ustanovil, že záležitosti týkajúce sa bezpečnosti štátu môžu byť prerokované v skrátenej konaní a bol prijatý konsenzuálne.

Rovnako boli prijaté konsenzuálne aj všetky tri priame novelizácie rokovacieho poriadku v piatom volebnom období. V jeho úvode bola Snemovňou prijatá vyššie spomenutá novela č. 573/2006 Sb., čo umožnilo vznik poslaneckého klubu v úvode volebného obdobia aj malým stranám. Toto, podľa dôvodovej správy návrhu zákona, súviselo s diskrepanciou medzi volebným zákonom a podmienkami pre ustanovenie poslanecký klub v úvode volebného

⁹¹ Konkrétne 43 poslancov za ODS a 19 poslancov za KSČM (psp.cz).

⁹² Predtým schválená novela č. 482/2004 Sb. je vyhodnotená ako marginálna.

obdobia. V čase vzniku Zákona o rokovacom poriadku bol totiž zákon pre voľby do Poslaneckej snemovne nastavený tak, že strana zvolená do Snemovne v nej získala najmenej 10 mandátov, čo reflektovali aj podmienky pre založenie parlamentného poslaneckého klubu. Toto však neskôr prestalo platiť, podmienka pre založenie klubov sa ale nezmenila. Práve to predmetná novela zákona zmenila, kedy stanovila, že v úvode volebného obdobia môže svoj poslanecký klub založiť strana s ľubovoľným počtom poslancov. Podmienka 10-tich členov ale zostala zachovaná pre vznik nových poslaneckých klubov v priebehu volebného obdobia. Táto novela teda mala, ako jediná, jasne redistributívny charakter v zmysle zmeny distribúcie práv vlády a opozície, nakoľko aj najmenším opozičným stranám pripísala právo predtým prisudzované len stranám s viac ako 10 poslancami. Okrem toho táto novela zmenila aj podmienky pre odpovedanie na interpelácie, čím bol posilnený tento kontrolný mechanizmus parlamentu voči vláde. Konkrétne, predovšetkým predĺžila čas na zodpovedanie interpelácií premiérom na 90 minút a ostatnými členmi vlády na ďalších 120 minút. Stanovila tiež, že k predneseniu ústnej interpelácie je možné prihlásiť sa do 11.-tej hodiny v deň odpovedania na ne, tzn. len 3,5 hodiny pred začiatkom odpovedí na ne, čo interpelovaným ponechalo kratší priestor na prípravu odpovede na ne. O to pozitívnejšie možno hodnotiť, že táto novela bola prijatá konsenzuálne a to aj poslancami veľkých vládnych strán. A kým Zákon č. 162/2009 Sb. opäť patril do kategórie europeizačných, nakoľko adaptoval Česko na prijatie Lisabonskej zmluvy, na rozdiel od predošlej europeizačnej novelizácie rokovacieho poriadku Snemovne bol prijatý plne konsenzuálne. Nasledujúci Zákon č. 402/2009 Sb. zasahoval do partikulárnej časti legislatívneho procesu – stanovoval, že pri prerokovávaní rozpočtových kapitol ich parlamentné výbory prerokovávajú v skrátenom čase.⁹³

Šieste volebné obdobie prinieslo tri ďalšie novelizácie rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne, z toho dve nepriame. Prvá z nich, Zákon č. 265/2011 Sb., ktorý novelizoval Zákon o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne priamo, bol z hľadiska kategórií ktoré zasiahol relatívne rozsiahlym. Platí však, že všeobecne, podľa svojej dôvodovej správy, predovšetkým zavádzal elektronizáciu do činnosti Snemovne, čím sa mali šetriť aj finančné prostriedky. Venoval sa predovšetkým elektronizácii dokumentov prerokovávaných Snemovňou, stanovil elektronické predkladanie ústnych interpelácií, zameral sa tiež na prerokovávanie návrhov legislatívy v parlamentných výboroch. O tých platí, že pokiaľ k tomuto prerokovávaní neprijme výbor uznesenie, musí, podľa tejto novely, prijať záznam

⁹³ Posledná novela v tomto volebnom období, Zákon č. 41/2009 Sb. bola nepriamou novelizáciou rokovacieho poriadku, ktorá ho, resp. len minimálnu časť jednej z jeho príloh, menila v marginálnej miere.

o tomto prerokovaní. Predmetné uznesenie alebo záznam pritom musia byť členom parlamentu elektronicky doručené najneskôr 4 hodiny pred začatím druhého čítania návrhu zákona. Ďalej sa novela zameriava aj na samotný legislatívny proces, nakoľko pridáva možnosť okrem ústneho podania návrhu k veci prerokovávanej v pléne predložiť návrh písomne. Stanovuje tiež, že všetky pozmeňovacie návrhy predložené k návrhu zákona musia byť doručené všetkým poslancom, čím sa efektívne predchádza neinformovanému hlasovaniu poslancov. Okrem toho, novelizácia priniesla možnosť nových aktérov vyjadriť sa v rozprave v pléne Snemovne, kedykoľvek o to požiadajú. Ide o prezidenta, členov vlády, predsedu a podpredsedov Poslaneckej snemovne, predsedu poslaneckého klubu a predsedu politickej strany alebo hnutia, ku ktorému prislúchajú členovia poslaneckého klubu, ktorý bol ustanovený na začiatku volebného obdobia. Z tohto ustanovenia je zrejmé, že v možnosti vyjadrovať sa v diskusii v pléne čiastočne zvyhodňuje vládu, ktorej členom je to umožnené neobmedzene, opozícia však túto možnosť môže využívať prostredníctvom ich zástupcov vo vedení parlamentu a vedenia poslaneckých klubov. Platí pritom, že členovia poslaneckých klubov vládnych aj opozičných strán sú v tomto procese v rovnakej pozícii, na základe čoho nemožno túto sekvenciu novely rokovacieho poriadku Snemovne hodnotiť ako redistributívnu, ale naopak, ako efektívnu. Poslednou relevantnou zmenou rokovacieho poriadku Snemovne v celom skúmanom období⁹⁴ bolo prijatie Zákona č. 275/2012 Sb. o voľbe prezidenta republiky, ktorý ustanovoval, že k vysloveniu súhlasu na podanie obžaloby prezidenta k ústavnému súdu pre vlastizradu je potrebný súhlas trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov.

Ak by bolo na všetky spomenuté zmeny rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne ČR nazerané cez prizmu inštitucionálnej adaptácie parlamentu na konkrétne procesy, trendy alebo faktory, v prípade Česka nemožno, na rozdiel od Slovenska, hovoriť o jasne identifikovateľných subjektoch tejto adaptácie. Inými slovami, nemožno identifikovať udalosti či trendy, reakcie na ktoré sa premietli do zmien rokovacieho poriadku Snemovne. Z hľadiska vládno-opozičných vzťahov je potrebné konštatovať, že prakticky všetky tieto zmeny boli efektívneho charakteru a ich primárnym cieľom nebolo distribuovať silu v tomto vzťahu smerom k vláde. Výnimkou je, do istej miery, novela rokovacieho poriadku č. 359/2004 Sb., ktorá skrátila čas odpovedí na ústne interpelácie. O plne redistributívnom charaktere tejto novely nemožno hovoriť predovšetkým preto, že tento návrh iniciovala aj časť opozičných poslancov, čo indikuje, že takéto podmienky nepovažovala celá opozícia ako obmedzujúce. Na

⁹⁴ Nakoľko nepriama novelizácia č. 375/2011Sb. bola z hľadiska zásahu do obsahu Rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne marginálnou.

druhú stranu platí, že jediná zmena, ktorá bola plne redistributívneho charakteru, posilnila postavenie malých strán pri zakladaní poslaneckých klubov, z existencie ktorých vyplývajú viaceré výhody a posilnenie postavenia marginálnych strán v parlamente. Identická novela tiež priniesla predĺženie času odpovedí na interpelácie z čoho opäť viac ťažili opozičné strany. Čo sa týka zamerania týchto zmien, v absolútnej väčšine prípadov podrobnejšie alebo iným spôsobom inštitucionalizovali interné procesy v rámci parlamentu a to predovšetkým legislatívny proces a interpelácie, pričom oba sú zásadnými parlamentnými činnosťami aj pre opozíciu samotnú. Platí pritom, že všeobecne tieto novely predovšetkým prinášali detailnejšiu a technicky presnejšiu právnu úpravu a nemožno konštatovať, že by ktorákoľvek z nich znamenala jasný regres v spôsobe realizácie legislatívneho procesu, či interpelácií. Všeobecne sa teda Poslanecká snemovňa kontinuálne predovšetkým hlbšie inštitucionalizovala vo veciach vnútorných procesov, okrem spomenutých tiež napríklad v súvislosti s činnosťou vyšetrovacích komisií či parlamentných výborov; v obmedzenej miere tiež boli menené podmienky vzťahu, resp. kompetencií Snemovne voči externým inštitúciám či aktérom (prezident, verejnoprávne médiá), išlo však o nepriame a rozsahom i obsahom menej zásadné novely. Okrem dominujúceho objektu adaptácie, potreby zefektívnenia svojich interných činností a funkcií, možno nájsť v novelizovaní rokovacieho poriadku dolnej snemovne parlamentu ešte jeden aspekt a to proces európskej integrácie, ktorý si vyžiadaval tri novelizácie v rôznych časových obdobiach. Viac o časovom a obsahovom aspekte novelizácií rokovacieho poriadku Snemovne hovorí Tabuľka 14.

Tabuľka 13: Zmeny rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne ČR rozdelené podľa obsahových kategórií. Zdroj: autorka, na základe znenia zákona č. 90/1995 o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne ČR a jeho neskorších predpisov.

PORADOVÉ Č.	EUROPEIZÁCIA: ÚPRAVA PRIEBEHU LEG. PROCESU V SÚVISLOSTI S ČLENSTVOM V EÚ	VOLEBNÉ KOMISIE	DISCIPLINÁRNE KONANIE	INTERPELÁCIE	ÚPRAVA PRIEBEHU LEG. PROCESU	VYŠETROVACIE KOMISIE	POSLANECKÉ KLUBY	KOMPETENCIE SNEMOVNE VOČI PREZIDENTOVI	POSLANECKÉ VÝBORY	MARGINÁLNE ZMENY ROKOVACIEHO PORIADKU ⁹⁵
1.	47/2000 Sb.			47/2000 Sb.						
2.		39/2001 Sb.								
3.			78/2002 Sb.							
4.		192/2002 Sb.								
5.	282/2004 Sb.			282/2004 Sb.						
6.				359/2004 Sb. (15.6.04, 1.9.04)	359/2004 Sb. (15.6.04, 1.9.04)					
8.										482/2004 Sb.
9.						167/2005 Sb.				
10.					205/2006 Sb.					
11.				573/2006 Sb.			573/2006 Sb.			
12.	162/2009 Sb.									
13.					402/2009 Sb.					
14.										41/2009 Sb. ⁹⁶
15.				265/2011 Sb.	265/2011 Sb.				265/2011 Sb.	
16.										375/2011 Sb.
17.								275/2012 Sb.		
SPOLU	3	2	1	6	6	1	1	1	2	3

⁹⁵ „Marginálnou zmenou“ sa pre účely kategorizácie rozumie taká zmena rokovacieho poriadku, ktorá nemá priamy vplyv na procesy alebo pozície v rámci Poslaneckej snemovne.

⁹⁶ Novela nie je platná, nakoľko bola anulovaná zákonom č. 306/2009 Sb. s účinnosťou k rovnakému dátumu.

Tabuľka 14: Chronologické zoradenie zmien rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne ČR v jej prvých šiestich volebných obdobiach, rozdelené podľa volebného obdobia, v ktorom boli prijaté. Zdroj: autorka, na základe Zákona č. 90/1995 Sb. o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne a znenia jeho neskorších predpisov.

ZÁKON Č. /VOLEBNÉ OBDOBIE	1. VO 1993-1996	2. VO 1996-1998	3. VO 1998-2002	4. VO 2002-2006	5. VO 2006-2010	6. VO 2010-2013
1.			47/2000 SB.			
2.			39/2001 SB.			
3.			78/2002 SB.			
4.			192/2002 SB.			
5.				282/2004 SB.		
6.				359/2004 SB. (15.6.2004, 1.9.04)		
8.				482/2004 SB.		
9.				167/2005 SB.		
10.				205/2006 SB.		
11.					573/2006 SB.	
12.					162/2009 SB.	
13.					402/2009 SB.	
14.					41/2009 SB.	
15.						265/2011 SB.
16.						375/2011 SB.
17.						275/2012 SB.
SPOLU:	0	0	4	6	4	3

Tabuľka 15: Prehľad navrhovateľov zmien rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne ČR v prvých šiestich volebných obdobiach. Zdroj: autorka, na základe Zákona č. 90/1995 Sb. o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne a znenia jeho neskorších predpisov a dát dostupných v sekcii „Zákony“ na webovej stránke www.psp.cz.

Zákon č.	navrhovateľ	strana
47/2000 Sb.	vládný poslanec (Stanislav Gross)	ČSSD
282/2004 Sb.	vládni poslanci	US-DEU, ČSSD, KDU-ČSL
359/2004 Sb. (15.6.2004)	vládni a opoziční poslanci	ČSSD, KSČM, KDU-ČSL, ODS, US-DEU
359/2004 Sb. (1.9.2004)	vládni a opoziční poslanci	ČSSD, KSČM, KDU-ČSL, ODS, US-DEU
167/2005 Sb.	Vláda	
205/2006 Sb.	vládni a opoziční poslanci	ČSSD, KSČM, KDU-ČSL, ODS, US-DEU
573/2006 Sb.	Senát	N-SZ
162/2009 Sb.	vládni a opoziční poslanci	ODS, ČSSD, KSČM, KDU-ČSL, SZ,
402/2009 Sb.	informácia nedostupná ⁹⁷	
265/2011 Sb.	informácia nedostupná ⁹⁸	

6.3.4 Legislatívna iniciatíva a úspešnosť legislatívnych návrhov opozície

Dáta o predkladaní legislatívnych návrhov a ich úspešnosti, resp. neúspešnosti v legislatívnom procese poskytujú v prípade českej Poslaneckej snemovne podnetný materiál pre analýzu, predovšetkým ak ich zasadíme do širšieho kontextu sily vlád čo do počtu mandátov a vládno-opozičných vzťahov⁹⁹. Prvý z grafov v tejto sekcii, Graf 8, prináša prehľad schválených návrhov zákonov v absolútnych číslach, pričom rozlišuje, aký podiel na nich mala vláda ako celok, individuálni poslanci vládnych strán, poslanci opozičných strán, alebo kombinácia poslancov za vládne a opozičné strany¹⁰⁰. Ako je z grafu vidieť, miera, do akej sa opozícia podieľala na schválených návrhoch zákonov sa v jednotlivých volebných obdobiach

⁹⁷ V prípade tohto zákona nie sú dostupné informácie o priebehu leg. procesu.

⁹⁸ Pod týmto číslom na webe Poslaneckej snemovne figuruje výročná správa ČTK.

⁹⁹ Platí však, že dáta týkajúce sa návrhov zákonov sú v prípade Poslaneckej snemovne ČR dostupné na stránke www.psp.cz len od druhého volebného obdobia, avšak prijaté návrhy zákonov je možné dohľadať aj pre prvé volebné obdobie, pričom je možné určiť aj ich autorov. Preto je v grafoch v tejto sekcii prvé volebné obdobie Poslaneckej snemovne ČR spracované len z pohľadu prijatých návrhov zákonov.

¹⁰⁰ Alebo iné subjekty (Senát, kraje a zastupiteľstvá miest) zhrnuté v spoločnej kategórii.

značne líšila. Počas prvej vládnutia prvej Klausovej vlády sa opozícia na úspešne schválenej legislatíve podieľala v miere nižšej než 1%, čo je absolútne minimum spomedzi skúmaných volebných období. Dáta nepoukazujú ani na úspešnosť stratégie predkladania spoločných legislatívnych návrhov poslancov vládnych a opozičných strán – takéto kombinácie poslancov celkovo prispeli len k 3,5% úspešných legislatívnych návrhov. Z pohľadu miery zastúpenia opozície na schválenej legislatíve bolo podobným druhé volebné obdobie, ktoré zahŕňalo druhú Klausovu vládu, ako aj polo-úradnícky Tošovského kabinet¹⁰¹. Toto obdobie bolo skrátene zhruba o polovicu, čo sa prejavilo aj v absolútnom počte prijatých návrhov zákonov, ktorých bolo spolu 88, pričom väčšinovým prispievateľom bola vláda, ktorá predložila 91% prijatej legislatívy. Táto miera je relatívne vysoká predovšetkým na to, že Klausova vláda spočiatku nebola vládou väčšinovou. Vysvetlenie tejto vysokej úspešnosti návrhov vlády možno hľadať v nadobudnutí stého člena vládnych strán v prvej polovici volebného obdobia a tiež nadobudnutí spriaznenosti nezaradeného poslanca Wagnera, ktorým vláda v mnohých hlasovaniach de facto nadobudla väčšinový status¹⁰².

Podiel opozičných poslaneckých klubov na prijatej legislatíve v absolútnych číslach aj percentuálnej miere bol v Česku najvyšší v treťom volebnom období (1998-2002), počas vlády Miloša Zemana. Opozícia sa v tomto období podieľala na schválených legislatívnych návrhoch viac ako 11-timi percentami, 10,5% schválenej legislatívy predložili spolu poslanci vládnych a opozičných poslaneckých klubov. A i keď bola vláda predkladateľom väčšiny legislatívy (v miere 75,8%), je dôležité poukázať predovšetkým na poslancov vládnej strany ČSSD ako prispievateľov k prijatej legislatíve. Tí totiž predložili len 2,3% prijatých legislatívnych návrhov, čo možno hodnotiť ako extrémne nízky počet. Pochopiteľne, tento pomer nie je prekvapivý, nakoľko opozícia de facto disponovala väčšinou mandátov v Snemovni a vláda si ani Opozičnou zmluvou nezabezpečila stálu podporu ODS pri hlasovaniach o návrhoch zákonov. Na druhú stranu, bola to vláda, kto predložil zhruba $\frac{3}{4}$ prijatej legislatívy. Vysvetlenie v tomto prípade nemožno hľadať v tom, že ČSSD a opozičná ODS fungovali v pseudo-koaličnom vzťahu, nakoľko dáta o hlasovaniach o návrhoch zákonov jasne poukazujú na to, že tieto dve strany nezaznamenali nadštandardný prienik v týchto hlasovaniach, tzn. nebol vyšší

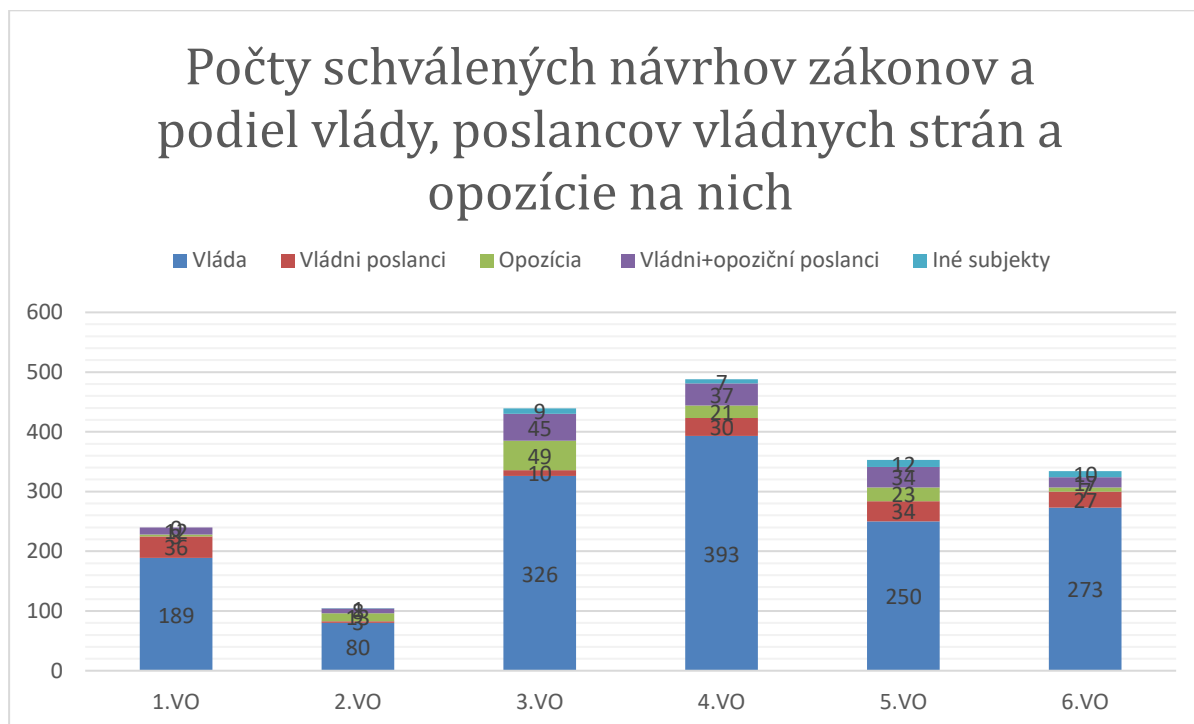
¹⁰¹ Pri prechodných vládach úradníckeho, resp. polo-úradníckeho kabinetu bol orientačne určený status jednotlivých politických strán na tie podporujúce vládu a de facto opozičné (viď kapitola 6.1). Pochopiteľne, nejde o striktné delenie na reálnu vládu a opozíciu, avšak nezanedbateľne dlhé vládnutie týchto vlád bolo podľa môjho názoru potrebné zahrnúť aj do analýzy legislatívneho procesu. Na druhú stranu, počas ich vládnutia bol prijímaný relatívne nízky počet návrhov zákonov, tzn. celkové štatistiky o úspešnosti jednotlivých aktérov pri predkladaní legislatívy markantne nemení oproti štatistikám len stranických vlád v konkrétnom volebnom období.

¹⁰² O tomto viac ale pojednávajú iné kapitoly tejto práce, napr. kapitola 7.3.2.1.1.

než v prípade zhody v hlasovaní s inými politickými stranami. Naopak, sčasti ho možno nájsť práve v ideologickom a programovom prieniku ČSSD s inými politickými subjektmi, ktoré na ad hoc báze podporovali ministerské návrhy zákonov, v oveľa menšej miere však tie poslanecké, podané individuálnymi členmi ČSSD. Je však potrebné zdôrazniť, že v tomto volebnom období existoval širší priestor pre úspešné presadzovanie opozičných návrhov a rozhodne nie len zo strany ODS. V tejto súvislosti je však podstatná najmä miera kohéznosti ostatných strán opozície – kým ODS s KDU-ČSL a US našli v hlasovaniach často spoločnú reč, ideologicky a programovo boli vzdialení od KSČM. V toho dôsledku opozícia nemohla ťažiť zo svojho reálne väčšinového statusu v plnej miere. Faktom ale zostáva, že toto rozloženie síl sa významne premietlo do legislatívnej aktivity opozície, nakoľko predložila nezanedbateľne viac legislatívnych návrhov ako v iných volebných obdobiach v celkovom počte 156 návrhov. Platí tiež, že stúpala aj úspešnosť ňou predkladanej legislatívy, ktorá v tomto volebnom období kulminovala na úrovni 31%. Napriek tomu, že opozícia úspešne presadila takmer pätinu svojich návrhov, opäť je potrebné konštatovať, že, vzhľadom na status vlády a opozície nejde o významne vysoký podiel. Koniec-koncov, v nasledujúcom štvrtom volebnom období (2002-2006), kedy tri vlády strán ČSSD, US-DEU a KDU-ČSL disponovali nadpolovičnou väčšinou mandátov v Snemovni, bola táto miera nižšia len o osem percentuálnych bodov. K tomuto volebnému obdobiu je tiež nutné dodať, že sa môže zdať ako paradoxné, že aj pri najvyššej miere úspešnosti legislatívnych návrhov opozície je celkový podiel jej návrhov na schválenej legislatíve relatívne nízky. Toto však bolo predovšetkým dôsledkom celkovo vysokého počtu schválených návrhov zákonov a to predovšetkým tých predložených vládou ako celkom, ktorá bola v tomto volebnom období vôbec najúspešnejšou, čo jasne demonštrujú aj údaje pre toto volebné obdobie v Grafe 8.

Piate volebné obdobie ukázalo pokračujúci oslabovanie vplyvu parlamentnej opozície na výstupy legislatívneho procesu – tá prispela k prijatej legislatíve len šiestimi percentami, v zásade nízkej miere boli prispievateľmi úspešných legislatívnych návrhov ale aj poslanci vládnych strán, nakoľko podali len 34 z celkových 341 prijatých návrhov zákonov, čo je podiel totožný so zmiešanými návrhmi zákonov, ktorých taktiež uspelo 34. Trend znižovania vplyvu opozičných poslaneckých klubov na prijatú legislatívu možno ešte významnejšie identifikovať v šiestom volebnom období (2010-2013), počas Nečasovej vlády, kedy bolo celkovo prijatých 320 návrhov zákonov, opozícia však bola predkladateľom len siedmich z nich. Opäť tiež pokleslo zastúpenie poslancov vládnych strán na prijatej legislatíve, nakoľko predložili len 8,4% zo všetkých úspešných návrhov zákonov. Pochopiteľne, na úkor tohto bol

zvýšený podiel vládnych návrhov zákona na prijatej legislatíve, nakoľko tieto návrhy tvorili až 84% všetkých Snemovňou schválených návrhov. A i keď opozícia predložila 98 návrhov zákonov, čo z pohľadu celkového počtu navrhovanej legislatívy a skrátenej dĺžky volebného obdobia nemožno hodnotiť ako nízky počet, ako bude evidentné v Grafe 9, úspešnosť legislatívnych návrhov opozície bola na úrovni 7,1 % v tomto období vôbec najnižšou. Oba tieto faktory jednoznačne prispeli k celkovo nízkej miere podielu opozície na schválených výstupoch legislatívneho procesu.



Graf 8: Porovnanie počtov návrhov zákonov schválených Poslaneckou snemovňou ČR a podielu vlády, poslancov vládnych strán, poslancov opozičných strán resp. kombinácie vládnych a opozičných poslancov na autorstve týchto zákonov v prvých šiestich volebných obdobiach Poslaneckej snemovne ČR. Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webovej stránke www.psp.cz.

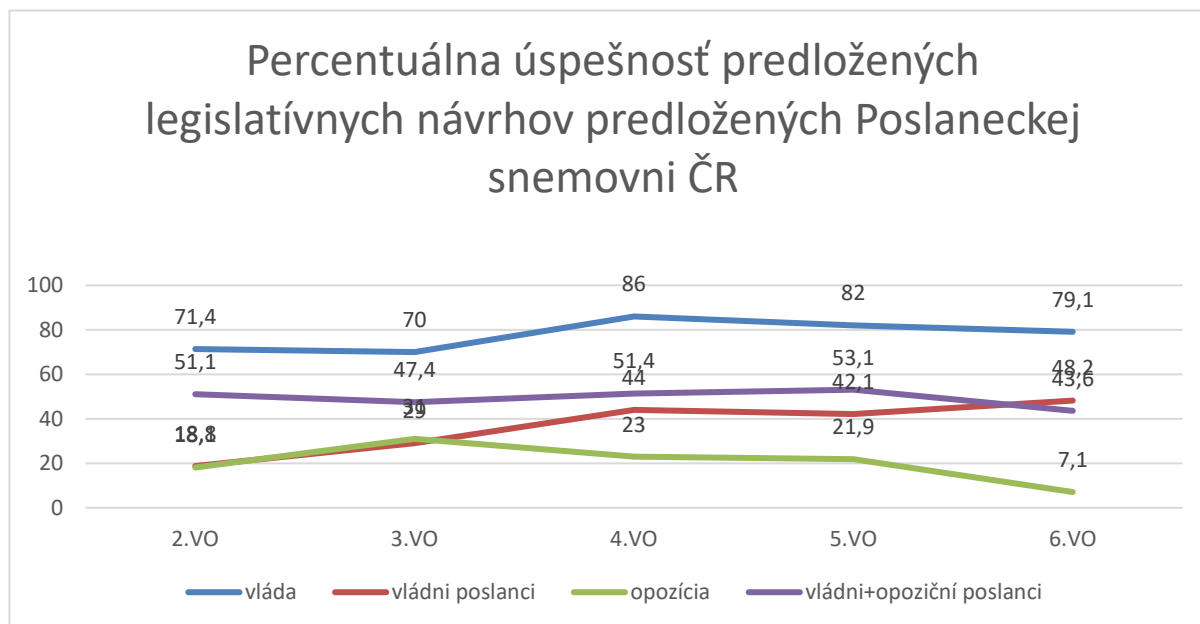
Graf 9 zobrazuje štatistiku percentuálnej úspešnosti legislatívnych návrhov predložených vyššie spomínanými entitami od druhého volebného obdobia Poslaneckej snemovne ČR. Úspešnosť legislatívnych návrhov predložených vládou ako celkom sa v skúmaných obdobiach pohybovala v rozmedzí od 70% (v treťom volebnom období) do 86% (v štvrtom volebnom období). Čo sa týka špecifík obrazu, ktorý tieto dáta poskytujú, zaujímavou je napríklad štatistika úspešnosti predkladanej legislatívy z pohľadu poslancov vládnych strán. Tá totiž vo všetkých skúmaných obdobiach oscilovala v rozmedzí od 42 do 53%, čo rozhodne nemožno hodnotiť ako vysoký podiel. Pochopiteľne, dalo by sa argumentovať existenciou viacerých menšinových, či neväčšinových vlád v skúmanom období. Tento fakt nemožno rozporovať, avšak považujem za dôležité zdôrazniť tri protiargumenty. Po

prvé, ako zobrazuje Graf 9, počas vládnutia neväčšinových, resp. menšinových vlád nebola miera úspešnosti legislatívnych návrhov poslancov vládnych strán nutne najnižšia (čoho dôkazom je piate volebné obdobie). Inými slovami, počas vlády väčšinových vlád neboli poslanci ich strán značne úspešnejšími pri presadzovaní svojich legislatívnych návrhov v porovnaní s menšinovými, resp. neväčšinovými vládami. Po druhé, status menšinovej vlády sa nejaví byť valídny argumentom ani pri pohľade na úspešnosť vládnych návrhov zákonov, ktorá bola počas druhého a tretieho volebného obdobia a existencie menšinových vlád nižšou, opäť to ale neplatí o piatom volebnom období a Topolánkovej vláde, ktorá taktiež nedisponovala hlasovacou väčšinou. A po tretie, ako je evidentné pri porovnaní celkovej miery úspešnosti návrhov vlády ako celku v porovnaní s touto úspešnosťou u poslancov vládnych strán, vláda bola rádovo úspešnejšou o minimálne 20, väčšinou však o viac ako 30 percentuálnych bodov, čo znamená, že sa aj počas vládnutia menšinových vlád našla v Snemovni podpora pre prijímanie zákonov o konkrétnej agende predložených ministerstvami, ktorú ale poslanci neboli v takej miere ochotní preukazovať svojim kolegom z vládnych strán.

A kým nízku mieru úspešnosti legislatívnych návrhov vládnych poslancov v druhom volebnom období možno vysvetliť nejednotnosťou vládnej koalície v konkrétnych otázkach (v čoho dôsledku nepredkladali vždy vládni poslanci návrhy cez vládu a rovnako nie všetci ich koalíční kolegovia následne ich individuálne návrhy podporili), zaujímavým je táto štatistika práve v prípade Zemanovej vlády v treťom volebnom období, nakoľko vláda bola tvorená len jednou stranou, čo by teoreticky malo mať za následok podobnú mieru úspešnosti návrhov vládnych poslancov a vlády ako celku, čo sa v tomto období jednoznačne nedialo. Naopak, v prípade úspešnosti návrhov poslancov ČSSD na úrovni 29% možno hovoriť o značne nízkom vplyve individuálnych poslancov vládnej strany na výstupy legislatívneho procesu. Vysvetlenie možno jednoznačne hľadať v absencii kontinuálnej podpory pre legislatívne návrhy strany ČSSD, ktorá absentovala aj napriek existencii Opozičnej zmluvy, a sčasti tiež po prijatí Tolerančného patentu v roku 2000. A tak ako v ostatných obdobiach menšinových vlád je evidentné, že pokiaľ legislatívu predkladali ministerstvá Zemanovej vlády, našli v parlamente signifikantne vyššiu podporu než návrhy individuálnych poslancov strany ČSSD.

Pri pohľade na úspešnosť návrhov individuálnych poslancov, ktorí prislúchali ku koalíčným aj opozičným poslaneckým klubom možno konštatovať, že z pohľadu opozície sa ako relatívne úspešná ukazuje stratégia predkladať legislatívu spolu s poslancami vládnych strán, nakoľko v tejto kombinácii úspešnosť legislatívnych návrhov dosahovala v skúmanom

období mieru od 43,6% (v šiestom volebnom období) do 53,1% (v piatom volebnom období) a, čo je nutné zdôrazniť, v štyroch volebných obdobiach bola dokonca vyššia ako úspešnosť návrhov samotných vládnych poslancov. Toto môže nepriamo poukazovať na dva vzorce správania poslancov Snemovne. Po prvé, možno poukázať na nezanedbateľnú mieru konsenzu pri predkladaní a prijímaní legislatívy medzi vládnyimi a opozičnými stranami, vždy však len



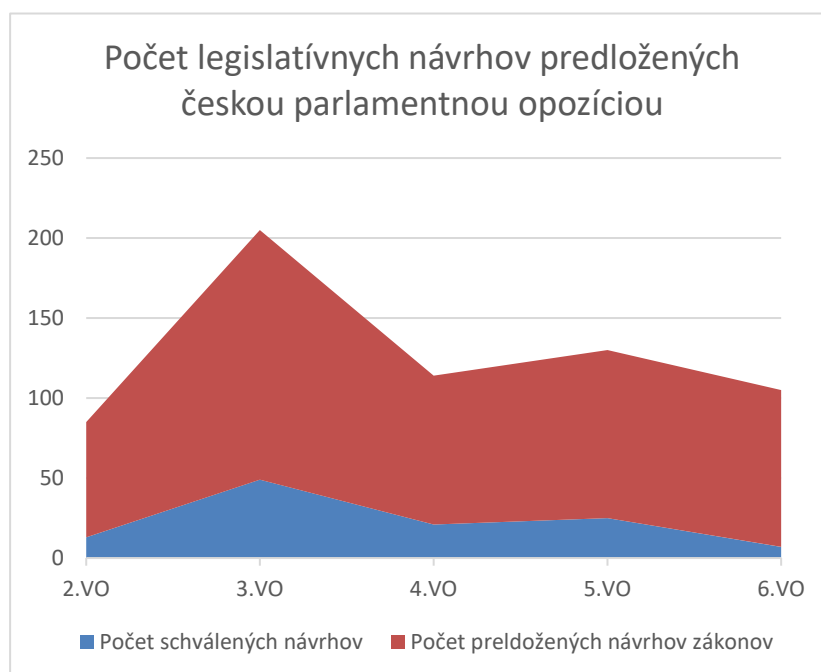
Graf 9: Porovnanie percentuálnej miery úspešnosti legislatívnych návrhov predložených vládou ako celkom, poslancami vládnych strán, poslancami opozičných strán resp. kombináciou vládnych a opozičných poslancov v 2.-6. volebnom období Poslaneckej snemovne ČR. Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webovej stránke www.psp.cz.

v partikulárnych otázkach, na ktoré sa legislatívne návrhy vzťahovali, nie en bloc. Po druhé, rovnako pozitívne možno hodnotiť i to, že poslanci vládnych strán sa nestavali nekriticky k legislatívnym návrhom svojich koalíčných kolegov a neschvaľovali akékoľvek ich návrhy, práve naopak, ich signifikantná časť schválená nebola ani počas existencie vlád s väčšinovým statusom.

Za absolútne najdôležitejší výsledok analýzy týchto dát však považujem mieru úspešnosti legislatívnych návrhov parlamentnej opozície v jednotlivých volebných obdobiach, resp. jej vývoj v čase, najmä v komparácii s týmto vývojom v prípade legislatívnych návrhov poslaneckých klubov vládnych strán. Úspešnosť legislatívnych návrhov parlamentnej opozície celkovo stúpala do tretieho volebného obdobia, kedy kulminovala a to dokonca na úrovni mierne vyššej, než bola úspešnosť návrhov zákonov poslancov vládnej strany ČSSD (čo, samozrejme, súvisí s charakterom vlády v tomto období). V ďalších troch volebných obdobiach však dáta zaznamenávajú kontinuálny pokles miery úspešnosti legislatívnych návrhov opozičných poslancov, pričom najnižšiu úspešnosť dosiahla opozícia počas Nečasovej vlády

v šiestom volebnom období. Len pre ilustráciu, táto miera úspešnosti bola zhruba trikrát nižšia, než v štvrtom volebnom období, kedy vláda taktiež disponovala hlasovacou väčšinou.

Posledný z grafov zaoberajúcich sa vstupmi a výstupmi legislatívneho procesu primárne z pohľadu parlamentnej opozície je Graf 10, ktorý špecificky zobrazuje práve mieru aktivity opozičných poslancov v jednotlivých volebných obdobiach. Ako už bolo uvedené vyššie, jednoznačne najaktívnejší boli opoziční poslanci v treťom volebnom období, počas Zemanovej vlády, kedy zároveň dosiahli aj najvyššiu mieru legislatívnej úspešnosti. Primárne vysvetlenia pre tento markantný nárast sú dve: Po prvé, keďže na vláde sa zúčastňovala len jedna strana, v opozícii sa ocitlo viac subjektov, čo znamenalo aj vyšší počet individuálnych legislatívnych návrhov, nakoľko väčšinu týchto návrhov predkladali poslanci z jednej, nie viacerých opozičných strán. Po druhé, nakoľko vláda nebola schopná kedykoľvek prehlasovať



Graf 10: Porovnanie počtov legislatívnych návrhov opozičných poslancov v 2.-6 volebnom období Poslaneckej snemovne ČR. Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webovej stránke www.psp.cz.

opozíciu, pokiaľ by jednotne hlasovala za konkrétny návrh zákona, stúpila by úspešnosť ňou predkladanej legislatívy, čo mohlo motivovať opozíciu k väčšej aktivite v tomto smere. Okrem toho, toto volebné obdobie trvalo plné štyri roky čo nutne nemusí, avšak rozhodne môže prispievať k zvýšenému absolútnemu počtu predložených, ako aj schválených návrhov zákonov. Čo sa týka ďalších

volebných období, od toho tretieho sa legislatívna aktivita opozície pohybovala zhruba medzi 100 až 150 návrhmi za volebné obdobie.

Uvedené čiastkové zhrnutia a poznatky budú v záverečnej sekcii práce zasadené do širšieho kontextu, a to v kapitole 7.3.1. Každopádne, možno konštatovať, že z pohľadu parlamentnej opozície nebol zaznamenaný v rámci legislatívnej aktivity a úspešnosti dlhodobější pozitívny vývoj. Naopak, kým ich kulminácia nastala v treťom volebnom období Poslaneckej snemovne, nasledovaná bola graduálnym poklesom, ktorý vyvrcholil v šiestom

volebnom období, kedy parlamentnej opozícii Snemovňa schválila len 7% návrhov. Ako však bude demonštrované v komparatívnej kapitole, v prípade Českej republiky môžeme, v porovnaní s identickými ukazovateľmi na Slovensku, stále hovoriť o existencii relatívneho vplyvu parlamentnej opozície na výstupy legislatívneho procesu.

6.3.5 Hlasovania o dôvere a hlasovanie o nedôvere vláde

V prípade Českej republiky, rovnako ako na Slovensku, každá novovytvorená vláda predstupuje pred parlament, ktorý žiada o vyslovenie dôvery. Česká vláda pritom nepredstupuje pred obe komory parlamentu, ale je plne zodpovedná len Poslaneckej snemovni. V prípade tejto krajiny má však toto vôtum zásadne odlišný charakter v porovnaní so Slovenskom – ako bolo uvedené už v skoršej časti práce, v iniciačnom hlasovaní je vláde vyslovená dôvera, ak hlasuje za nadpolovičná väčšina prítomných poslancov, kým na Slovensku je na to potrebná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. To isté platí aj o situácii, ktorá podľa českej ústavy prislúcha vláde – tá má právo spojiť hlasovanie o akomkoľvek návrhu zákona s hlasovaním o dôvere vláde, kedy jej môže byť vyslovená dôvera taktiež nadpolovičnou väčšinou hlasujúcich, nie všetkých poslancov. Okrem toho, individuálnym poslancom prislúcha tiež právo iniciovať hlasovanie o nedôvere vláde, návrh na ktoré môže predložiť minimálne 50 poslancov. V tomto prípade je vláde vyslovená nedôvera, ak za hlasuje nadpolovičná väčšina všetkých poslancov, teda minimálne 101 z nich. Z takto nastaveného inštitucionálneho rámca vyplývajú tri zásadné charakteristiky určujúce dynamiku legislatívno-exekutívnych vzťahov, predovšetkým vo sfére kontroly vlády parlamentom: Po prvé, české vlády môžu v iniciačnom hlasovaní získať dôveru parlamentu aj v prípade, ak sú menšinovými, pokiaľ sa časť poslancov partikulárneho hlasovania nezúčastní. Takto možno definovať toleranciu vlády, tzn. jej pasívnu akceptáciu bez aktívnej podpory v hlasovaní. Po druhé, postavenie vlády voči parlamentu je v Českej republike pri realizácii vóta o dôvere, resp. nedôvere silnejšie, než je tomu na Slovensku. Po tretie, špecifikom Českej republiky, v porovnaní so Slovenskom, je, že nemožnosť vysloviť nedôveru konkrétnemu ministrovi či ministerke, ale len vláde ako celku. Absentuje teda vyvodzovanie politickej zodpovednosti konkrétnych ministrov a opozícia nemá možnosť ovplyvňovať personálne zloženie vlády, ale len povaliť vládu ako celok.

Ako ukazuje prax v prípade českých vlád, takýto inštitucionálny rámeč dal za vznik viacerým menšinovým, resp. neväčšinovým vládam, čo je ilustrované aj v Tabuľke 16. Preto táto kapitola okrem prehľadu hlasovaní o dôvere, resp. nedôvere vláde ČR v priebehu volebného obdobia prinesie aj stručný prehľad vybraných iniciačných hlasovaní o dôvere vláde

po jej nástupe do funkcie. Faktom je, že tieto informácie neboli prezentované v identickej kapitole v prípade Slovenska, avšak v prípade Česka toto považujem za potrebné, nakoľko odlišný inštitucionálny rámec pre toto hlasovanie a existencia menšinových vlád ako jej dôsledok je z pohľadu komparácie týchto dvoch krajín špecifickým a z pohľadu sily parlamentnej opozície zásadným.

V druhom volebnom období, po voľbách do Poslaneckej snemovne z júna 1996, druhý krát zostavil vládu Václav Klaus a to zo strán ODS, ODA a KDU-ČSL. Napriek tomu, že vláda nezískala parlamentnú väčšinu, dôveru parlamentu v iniciačnom hlasovaní sa jej získať podarilo. Celkovo vláda disponovala 99 mandátmi, pričom sa mohla spoliehať na toleranciu zo strany ČSSD. Ako v tejto súvislosti uviedol Stanislav Gross, predseda parlamentného klubu ČSSD, strana sa rozhodla tolerovať vládu, aj keď to „nemusí byť najvhodnejšie z hľadiska záujmov ČSSD, je ale menej riskantné pre Českú republiku“ (Wintr, 2010: 70). Ako ďalej zdôraznil, „ČSSD nie je spojencom tejto vlády a nech nikto nepočíta s tým, že bude túto vládu podporovať. Táto vláda nemá dôveru sociálnych demokratov“ (tamtiež: 71). Na samotnom hlasovaní o dôvere, ktoré sa uskutočnilo v júli 1996, sa členovia poslaneckého klubu ČSSD nezúčastnili. Prítomných bolo 138 poslancov, za sa vyslovilo 98 z nich, proti bolo 40, nikto sa nezdržal hlasovania (psp.cz). ČSSD teda pasívne podporila vyslovenie dôvery vláde, za čo si vyrokovala napríklad post predsedu Snemovne, ktorým sa stal Miloš Zeman.

Iniciačné hlasovanie o dôvere však nepredznamovalo jednoduché vládnutie Klausovej vlády tesnej menšiny. Práve naopak, naplnili sa slová Stanislava Grossa o tom, že ČSSD nebude podporovať návrhy vládnej koalície ani ju inak podporovať v hlasovaniach v pléne. Napriek tomu, čo bolo evidentné predovšetkým v hlasovaní o návrhu štátneho rozpočtu na rok 1997, vláda získala „posily“ z tejto strany v podobe poslancov Wagnera a Teplíka, ktorí v inkriminovanom hlasovaní o rozpočte hlasovali spolu s poslancami vládnych strán (Wintr, 2010). V dôsledku toho boli obaja vylúčení z poslaneckého klubu ČSSD. A kým Teplík sa stal v krátkom čase členom klubu ODS, Wagner stál v pozícii 101. poslanca, na ktorého podpore stál úspech vládnych návrhov. Jeho kľúčová pozícia sa ukázala napríklad po rozhodnutí premiéra iniciovať hlasovanie o dôvere vláde v júni 1997, v podstate v reakcii na proklamovanie Zemanovej ČSSD, že bude iniciovať hlasovanie o nedôvere vláde (Kopeček, 2010). Je pritom nutné podotknúť, že Klaus pri tomto kroku nemal zaistenú dostatočnú podporu poslancov, práve naopak- v dôsledku uvedeného bolo absolútne jasné, že ČSSD vládu v hlasovaní nepodporí. Václav Klaus ale mal dôvod sa neobávať – nepredpokladalo sa totiž, že by sa hlasovania zúčastnil komunistický poslanec Vacek, ktorý bol v predmetnom období

hospitalizovaný s vážnymi zraneniami. A aj absencia tohto jedného hlasu stačila na zníženie kvóra tak, aby ODS odhlasovala svoju dôveru sto hlasmi. V deň hlasovania o dôvere vláde, 10. júna 1997 sa ale tento poslanec absolútne nečakane objavil v Snemovni a na hlasovaní sa teda hodlal zúčastniť, čo dotlačilo ODS k urýchlenu jednaniu s „oscilujúcim“ poslancom Wagnerom, ktorý ešte ráno v deň hlasovania explicitne deklaroval, že vládu nepodporí (Kopeček, 2010). Wagner využil svoju pozíciu a vyjadril požiadavku, aby Snemovňa mala právo schváliť koncepciu privatizácie bánk a veľkých infraštruktúrnych podnikov pripravenú vládou.¹⁰³ Nakoniec sa však uspokojil aj s tým, že túto koncepciu vláda len informatívne predloží Snemovni. Po tom, čo sa k tomuto zaviazal premiér Václav Klaus sa ručička váh pod Wagnerovou rukou naklonila na stranu vlády a v hlasovaní získala najtesnejšiu väčšinu 101 hlasov (Wintr, 2010).

Po páde Klausovej vlády, ktorý bol popísaný v práci vyššie, Prezident Havel následne menoval predsedu KDU-ČSL Josefa Luxa tzv. informátorom, ktorého úlohou bolo zmapovať možnosti na zostavenie novej koalície (Hloušek a Kopeček, 2012). V dôsledku neochoty dostatku vzájomne kompatibilných strán bolo relatívne rýchlo jasné, že nebude možné vytvoriť vládu. Veci následne nabrali rýchly spád – už 2. januára 1998 bola zostavená prechodná vláda Josefa Tošovského, dovtedajšieho guvernéra Českej národnej banky (Wintr, 2010).¹⁰⁴ V súvislosti s vyslovovaním dôvery tejto vláde je, podľa môjho názoru, nutné zdôrazniť, že vyslovenie dôvery bolo explicitne stanovenou podmienkou pre konanie predčasných parlamentných volieb (Wintr, 2010), čo bolo kľúčové predovšetkým pre ČSSD. Na konci januára 1998 preto aj táto strana, v očakávaní predčasných volieb, ktoré pred hlasovaním potvrdil aj prezident Havel, vládu podporila – tá získala dôveru v pomere 123 ku 71 hlasom (psp.cz). Následne bol parlamentom prijatý zákon o skrátení predmetného volebného obdobia, čo garantovalo konanie predčasných parlamentných volieb.

Tie sa konali v júni 2002 a dali za vznik vláde Vladimíra Špidlu, zloženej z dovtedy opozičnej ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU. Tá nebola menšinovou, ale minimálnou víťaznou, nakoľko sa opierala o 101 poslancov (Wintr, 2010). Identický počet hlasoval v jej prospech aj v hlasovaní o dôvere vláde, ktoré sa uskutočnilo v auguste 2002 a zúčastnilo sa ho celkovo 199

¹⁰³ Išlo o požiadavku, aby vláda nemohla predmetnú koncepciu schváliť bez toho, aby s ňou vyjadrila súhlas Poslanecká snemovňa, tzn. bez súhlasu snemovne by sa privatizácia týchto podnikov ani nemohla uskutočniť. S tým však Klaus, napriek svojej komplikovanej manérovacej pozícii, nesúhlasil.

¹⁰⁴ Charakter tejto vlády sa, aj podľa Kopečka (2012) nedá jasne vymedziť na ose politická-úradnícka vláda, nakoľko aj stranícky, resp. nestraničský status jej ministrov sa menil, preto je najvhodnejšie hovoriť o poloúradníckej vláde. O tomto ale viac pojednáva kapitola 7.4.

poslancov (psp.cz). Hlasovanie o dôvere sa počas tohto volebného obdobia uskutočnilo taktiež v marci 2003 po prezidentských voľbách¹⁰⁵, kedy vláda opäť získala 101 hlasov v prospech svojho zotrvania. Vládu však položili jej interné problémy – Vladimír Špidla stratil podporu členov vlastnej strany v dôsledku porážky vo voľbách do Európskeho parlamentu (Wintr, 2010). V dôsledku toho bola v auguste 2004 zostavená vláda Stanislava Grossa s identickým straníckym zložením. Tá získala v hlasovaní dôveru opäť v pomere 101 k 99 (Wintr, 2010)¹⁰⁶. A i keď vláda ustála aj návrh na vyslovenie nedôvery súvisiaci s nejasnosťami okolo pôvodu majetku premiéra Grossa, bezprostredne po ňom podali demisiu dvaja ministri a v krátkej dobe prezident Klaus menoval Jiřího Paroubka novým premiérom (tamtiež). Jeho vláde, opäť pozostávajúcej zo strán ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU, bola dôvera vyslovená opäť najtesnejšou väčšinou 101 hlasov, pričom následne vládla do konania ďalších riadnych parlamentných volieb.

Komplikované príbehy získavania podpory parlamentu písalo aj volebné obdobie 2006-2010 – možno dokonca povedať, že v tomto kontexte išlo o najkomplikovanejšie zo skúmaných volebných období. Distribúcia kresiel medzi relevantnými stranami totiž priniesla absolútnu rovnosť hlasov medzi stredo-ľavými stranami KSČM a ČSSD a skupinou stredo-pravých strán ODS, KDU-ČSL a Strany zelených (Wintr, 2010). Z tejto situácie sa pokúsil nájsť východisko Mirek Topolánek, ktorý v septembri 2006 zostavil menšinovú vládu ODS opierajúcu sa o 96 poslancov. Nepodarilo sa mu však zabezpečiť nielen dôveru, ale ani toleranciu inej politickej strany, v čoho dôsledku jej nebola v iniciačnom hlasovaní vyslovená dôvera a vláda podala demisiu (psp.cz). Bol to však opäť Mirek Topolánek, kto zostavil ďalšiu vládu, na ktorej tentokrát participovalo okrem ODS aj KDU-ČSL a Strana zelených. Takto koncipovaná vláda by sama o sebe mala práve 100 hlasov, avšak Topolánekov nový kabinet sa mohol oprieť o tichú podporu dvoch poslancov, ktorí boli zvolení za ČSSD¹⁰⁷ (Wintr, 2010). Práve ich opustenie hlasovacej sály pri vyslovovaní dôvere vláde bolo kľúčové, nakoľko pri účasti 198 poslancov vládu podporilo 100 poslancov (tamtiež). Tým sa však nezačalo písať „ružové“ obdobie Topolánekovej druhej vlády, práve naopak. Nasledovali štyri neúspešné pokusy vysloviť vláde

¹⁰⁵ Nakoľko prezidentské voľby vtedy vyhral Václav Klaus a to aj za podpory niektorých poslancov ČSSD, čo primälo premiéra k rozhodnutiu iniciovať takéto hlasovanie, ktoré malo preveriť kohéznosť koalície.

¹⁰⁶ Vládna koalícia pôvodne disponovala 101 poslancami, jeden z nich, poslanec Vrbík, však opustil poslanecký klub US-DEU a v predmetnom hlasovaní hlasoval proti. Na druhú stranu, koalíciu podporil poslanec Kott, ktorý bol predtým vylúčený zo strany ODS a neskôr, v júli 2004, sa pripojil k poslaneckému klubu US-DEU (Wintr, 2010).

¹⁰⁷ Išlo konkrétne o poslancov Miloša Melčáka a Michala Pohanku, ktorí boli vylúčení z poslaneckého klubu ČSSD (Kopeček, 2012).

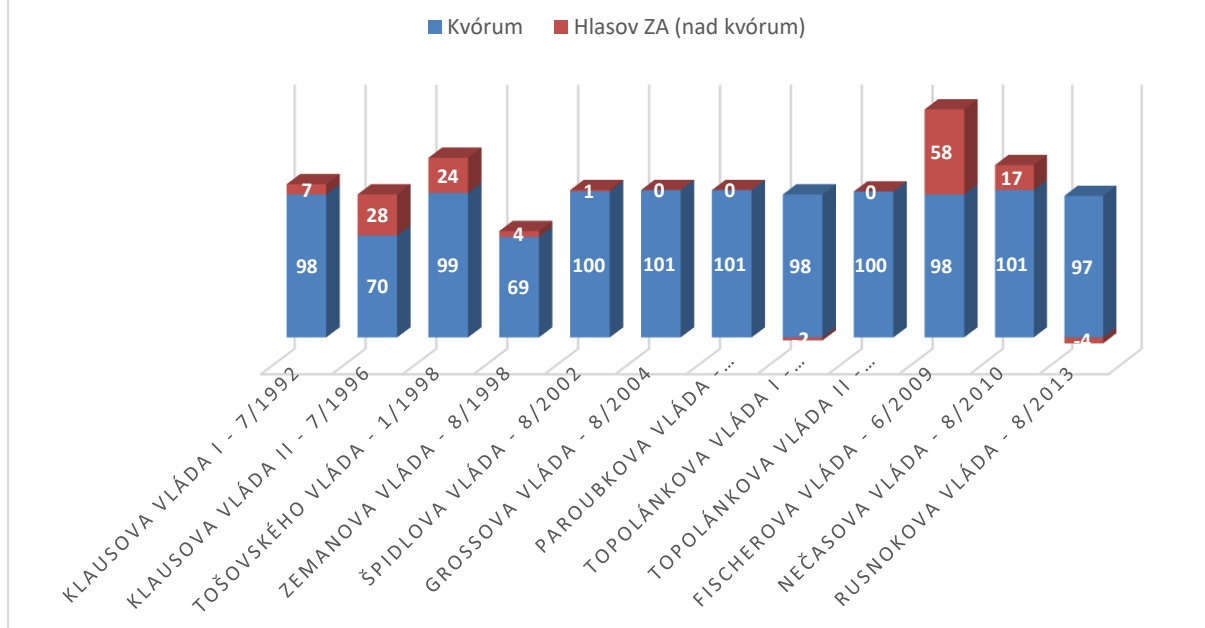
nedôveru, nasledované prvým úspešným pokusom o vyslovenie nedôvery vláde v histórii samostatnej Českej republiky. Ako píše Wintř (2010: 107), v auguste 2008 začal byť evidentným pokles kohézności vlády, nakoľko „sa 21. augusta 2008 nenašla väčšina ani pre schválenie (štátneho) rozpočtu, ani pre jeho vrátenie“. Ako píšú Hloušek a Kopeček (2012), nešlo o erodovanie väzieb strán ako takých, ale skôr o nedisciplinovanosť, resp. priamo prebehľivosť členov ich poslaneckých klubov, čo platí predovšetkým pre ODS a Stranu zelených. A práve toto sa stalo osudným vláde Mirka Topolánka pri jej poslednom odvolávaní, ktoré sa konalo na konci marca 2009. Toto hlasovanie iniciovala opozičná ČSSD, podľa ktorej Topolánek spolu so svojím poradcom Dalíkom zneužívali médiá a policajné vyšetrovanie vo svoj prospech (Kopeček, 2010).¹⁰⁸ Nedôvera bola vláde vyslovená najtesnejšou väčšinou 101 hlasov, na ktorej sa okrem opozície podieľali dve ex-poslankyne Strany zelených, jeden ex-poslanec ODS a jeden člen vládnej ODS, Vlastimil Tlustý (tamtiež). Je nutné pripomenúť, že v polroku od júla 2010 Česká republika predsedala Rade Európskej únie a pád vlády teda zasahoval do podstatne širšieho kontextu, než je len ten vnútropolitický. V tejto súvislosti preto existovala snaha čo najrýchlejšie menovať dočasnú vládu, ktorá by viedla Českú republiku v období do konania predčasných parlamentných volieb.¹⁰⁹ Zostavením vlády bol s týmto cieľom poverený Jan Fischer, dovtedajší predseda Českého štatistického úradu, ktorému sa podarilo zostaviť vládu, ktorú jednoznačne možno nazvať vládou úradníckou (Hloušek a Kopeček, 2012). S ňou predstúpil pred Poslaneckú snemovňu 7. júna 2009 a podarilo sa jej získať značnú podporu poslancov – vládu podporilo 156 poslancov (predovšetkým z radov ODS, ČSSD, SZ a časti poslancov KDU-ČSL), proti jej existencii sa vyslovil len jeden poslanec, 37 z nich sa zdržalo hlasovania (psp.cz).¹¹⁰

¹⁰⁸ Čo je však v tomto kontexte zaujímavé, podľa podozrení vlády prostredníctvom týchto praktík mali kryť poslanca Wolfa (pôvodne zvoleného za ČSSD), podozrivého z úverového podvodu, ktorý, zhodou okolností, hlasoval väčšinou konzistentne s ODS.

¹⁰⁹ Nebolo to však jediné z navrhovaných riešení. ČSSD najskôr navrhovala, aby Topolánkovej vláde bolo umožnené dovládnuť do decembra 2010, toto však vtedajší prezident Klaus odmietol.

¹¹⁰ Ani zdanlivo jednoduchý plán na ktorom existoval konsenzus, aby vláda povedla krajinu len do predčasných parlamentných volieb sa však nenaplnil. V máji 2009 Snemovňa prijala zákon o konaní predčasných volieb, ktoré následne prezident vypísal na začiatok októbra 2009. V nadväznosti na to však poslanec Melčák, ex-poslanec ČSSD a práve ten poslanec, ktorý ako jediný hlasoval proti vysloveniu dôvery Fischerovej vláde, inicioval ústavnú sťažnosť voči zákonu o skrátení volebného obdobia (Hloušek a Kopeček, 2012), v čoho dôsledku Ústavný súd najskôr dospel k rozhodnutiu voľby odložiť, následne ale k rozhodnutiu Fischerovej vláde predĺžiť mandát až do konania riadnych parlamentných volieb, ktoré boli vypísané na koniec mája 2010 (tamtiež).

PREHĽAD INICIAČNÝCH HLASOVANÍ O DÔVERE VLÁDE PO JEJ NÁSTUPE DO FUNKCIE



Graf 11: Prehľad všetkých hlasovaní o dôvere vláde po jej nástupe do funkcie počas prvých šiestich volebných období Poslaneckej snemovne ČR. Graf znázorňuje, koľko hlasov získala vláda nad, resp. pod rámec minimálneho kvóra, ktoré sa odvíja od počtu poslancov účastných na hlasovaní. Zdroj: Autorka, na základe záznamov z hlasovaní na relevantných schôdzkach Poslaneckej snemovne, všetky dostupné na stránke www.psp.cz.

Voľby do Poslaneckej snemovne v máji 2010 dali za vznik vláde Petra Nečase, do ktorej zasadla ODS, TOP 09 a Veci verejné. Spočiatku vládla disponovala pohodlnou väčšinou so 118 mandátmi, čo sa, pochopiteľne, premietlo aj do hlasovania o dôvere vláde, ktorú podporili všetci poslanci vládnych strán (psp.cz). Ako to už ale v prípade vzťahu vlády a parlamentu v Česku býva, ani toto nutne nepredznamenávalo jednoduché vládnutie Nečasovej vlády. Tá postupne čelila trom žiadostiam o vyslovenie dôvery, následne však, na konci apríla 2012, samotný premiér Nečas inicioval hlasovanie o dôvere vláde po tom, ako kabinet opustili Veci verejné a časť z jej poslancov založila stranu LIDEM, ktorá formálne vstúpila do vlády. Aj takejto konštelácii bola vyslovená dôvera v pomere hlasov 105:93 (psp.cz). Do konca roka 2012 vláda v pozmenenom zložení absolvovala neúspešný pokus o vyslovenie nedôvery, neskôr tiež spojila hlasovanie o vládnom „stabilizačnom balíčku“ (parlamentná tlač č. 801) s vyslovením dôvery, ktoré bolo úspešné. Odvolávaniu vláda čelila aj v januári 2013, kedy opozícia hlasovanie iniciovala kvôli sporným amnestiám prezidenta Klauza, ktoré premiér Nečas kontrasignoval. A i keď toto hlasovanie vláda úspešne ustála, opäť platí, že vládu ako celok položila kauza jej členov bez hlasovania o nedôvere – o to opozícia požiadala 14.6.2013, avšak deň pred jeho plánovanou realizáciou Nečasova vláda rezignovala po prevalení kauzy

zneužívania právomocí verejného činiteľa a korupcie, ktorá sa úzko spájala s premiérom a jeho viacerými spolupracovníkmi, čo bolo popísané v práci vyššie.

Po rezignácii Nečasovej vlády tento kabinet nahradila prechodná úradnícka vláda Jiřího Rusnoka, ktorá bola tvorená prevažne nestranickými ministrami a jedným ministrom za stranu KDU-ČSL. Ako je vidieť zo skladby strán, ktoré podporili vládu v iniciačnom hlasovaní o dôvere, ktoré sa uskutočnilo 7. augusta 2013, jej podpora bola obmedzená (psp.cz). V tomto hlasovaní ju podporili členovia poslaneckého klubu ČSSD a KSČM, sčasti tiež poslanci Vecí verejných a traja nezaradení poslanci. Takýto počet však nebol dostatočný – v prospech vlády hlasovalo 93 poslancov, proti bolo rovných 100 z nich (psp.cz). V dôsledku tohto vláda podala demisiu, Poslanecká snemovňa bola rozpustená a predčasné parlamentné voľby vyhlásené na 25. a 26. októbra 2013.

Týmto dátumom je zároveň ohraničené skúmané obdobie, ktorým sa zaoberá táto dizertačná práca. Ide však o dostatočne dlhé obdobie na to, aby bolo možné poukazovať na tendencie, trendy a vzorce v oblasti kontroly vlády parlamentom prostredníctvom vyslovovania dôvery, resp. nedôvery vláde v Českej republike, čo prehľadne znázorňuje aj Graf 11 a Tabuľka 16. Z grafu je evidentné, že pre Českú republiku sú typické určité špecifiká získavania väčšinovej podpory pri iniciačnom hlasovaní o dôvere vláde po jej menovaní do funkcie. Po prvé, aj napriek možnosti tolerovať vládu prostredníctvom nezúčastnenia sa na hlasovaní, čo znižuje kvórum nutné pre schválenie dôvery vláde, bolo toto kvórum týmto spôsobom znížené len dvakrát - v prípade vyslovovania dôvery druhej Klausovej vláde, ktorú tolerovala ČSSD a, neprekvapivo, pri hlasovaní o dôvere Zemanovej vláde, ktorej podpora bola, na rozdiel od prvého prípadu, zabezpečená aj inštitucionálne, prostredníctvom Opozičnej zmluvy. Po druhé, české vlády boli vo väčšine skúmaných volebných období vládami minimálnych víťazných koalícií – okrem dvoch prechodných (polo)úradníckych vlád disponovala počtom hlasom zásadne vyšším než potrebné kvórum len prvá Klausova vláda a Nečasova vláda. V oboch prípadoch platí, že vládu v iniciačnom hlasovaní o dôvere v Snemovni nepodporili iní ako vlastní poslanci, avšak týmto vládam stačila ich vlastná, pohodlná väčšina. Po tretie, české vládno-opozičné vzťahy vykazovali v značnej časti skúmaného obdobia deviáciu voči norme, za ktorú operacionalizujem existenciu vlády s aktívnou podporou minimálne 101 poslancov Snemovne. Túto charakteristiku spĺňali len tri české vlády, dvom ďalším sa podarilo získať väčšinu s podporou rovných 100 (druhá Topolánkova vláda), resp. 98 hlasov (druhá Klausova vláda). V prípade prvej Topolánkovej vlády a Rusnokovej vlády platí, že ani podpora 98, resp. 97 hlasov nepostačovala na preklopenie stanoveného kvóra, čo viedlo k demisii vlády

predtým, než reálne nastúpila do funkcie. Špecifikom sú dve prechodné vlády, ktoré značnú podporu Snemovne získali na základe svojho čiastočne, resp. plne nestraničského statusu. V tomto kontexte je ale nutné zdôrazniť, že ani tento status im nezabezpečil silnú konsenzuálnu podporu naprieč parlamentom. Toto platí predovšetkým o Tošovského vláde, ktorá získala len o 24 hlasov viac voči kvóru 99 poslancov. A predovšetkým, posledná prechodná vláda v skúmanom období, vláda Jiřího Rusnoka v Snemovni dokonca dôveru nezískala, nakoľko jej k dosiahnutiu potrebného kvóra 96 hlasov chýbali tri hlasy.¹¹¹

Pokiaľ sa pozrieme na Tabuľku 16, možno jednoznačne konštatovať, že vyslovenie nedôvery vláde využívala opozícia intenzívne, avšak len vo vybraných volebných obdobiach. Popisujúc ich, chronologicky, počas predsedania dvom vládam nezažil prvý český premiér Klaus hlasovanie o nedôvere iniciované opozíciou ani raz, v druhom volebnom období, ale sám požiadal Snemovňu o dôveru. Práve Klausova ODS potom v treťom volebnom období dodržala opozičnú dohodu a hlasovanie o nedôvere vláde neiniciovala. V kontraste s tým vyznieva opozícia ako aktívnejšia v štvrtom volebnom období (2002-2006), kedy iniciovala hlasovanie o nedôvere Špidlovej aj Grossovej vláde, pričom samotný premiér Špidla raz sám úspešne požiadal Snemovňu o dôveru. Piate a šieste volebné obdobie sú charakteristické signifikantnou aktivitou opozície pri snahe odvolať predsedu vlády, resp. vládu povaliť. Hovoriac konkrétne, druhá vláda Mirka Topolánka čelila odvolávaniu 5-krát, pričom práve posledné sa jej stalo „osudným“. Šieste volebné obdobie (2010-2013), v úvode ktorého sa vlády ujal Petr Nečas, bolo pre vládu viac úspešné – pokusu o vyslovenie nedôvery čelila vláda spolu päťkrát, vždy ho však úspešne ustála. Okrem toho, raz sama iniciovala úspešné hlasovanie o dôvere a raz premiér spojil hlasovanie o stabilizačnom balíčku s hlasovaním o dôvere vláde. A práve toto spojenie s hlasovaním o konkrétnom zákone je zaujímavým, nakoľko sa v Českej republike zrealizovalo vôbec po prvý krát. Z hľadiska formulácie v Ústave ČR pritom nebolo úplne jasné, ktoré z hlasovaní o návrhu zákona sa má považovať za to, ktorým sa vyslovuje dôvera vláde – kým ako logická sa javí byť odpoveď, že má ísť o finálne hlasovanie o návrhu zákona v treťom čítaní, Snemovňa môže o tomto zákone opakovane hlasovať aj v prípade vrátenia alebo odmietnutia zákona Senátom¹¹² alebo prezidentom ČR, čo vnieslo do tohto procesu nejasnosti (Kolář a kol., 2013). Predmetný zákon však bol Snemovňou schválený, následne vrátený Senátom, avšak Snemovňou opäť prehlasovaný. To jednak znamená, že Nečasovej vláde bola

¹¹¹ Za hlasoval celý poslanecký klub ČSSD a KSČM a takmer všetci členovia poslaneckého klubu Vecí veřejných. Proti hlasoval celý poslanecký klub TOP 09 a takmer všetci členovia poslaneckého klubu ODS (psp.cz).

¹¹² Tento výklad presadzoval napr. Miroslav Kalousek (Kolář a kol., 2013).

vyslovená dôvera, avšak predmetná dišputa tým vyriešená nebola, nakoľko aj druhé hlasovanie dopadlo kladne.¹¹³

Ak by som mala zhrnúť vládno-opozičné vzťahy v oblasti kontroly vlády parlamentom prostredníctvom vyslovovania dôvery a nedôvery, rozhodne možno konštatovať, že parlamentná opozícia v Českej republike mala voči vláde relatívne silnú pozíciu, predovšetkým v porovnaní so Slovenskom. Toto však nesúvisí s relatívnou individuálnou silou opozície, čoho dôkazom sú všetky neúspešné hlasovania o nedôvere vláde iniciované opozíciou. Jej relatívna sila je však signifikantne vyššia v tých volebných obdobiach, kedy a) vláda nemá väčšinový status (čo bol prípad štyroch z deviatich politických, resp neprechodných vlád), kedy potenciálne môže vysloviť vláde nedôveru b) väčšinová vláda zaznamenáva problémy, v dôsledku ktorých jej môže byť vyslovená nedôvera v dôsledku odklonu časti jej poslancov (čo bol prípad druhej Topolánkovej vlády). A kým druhému kabinetu Mirka Topolánka reálne parlament nedôveru vyslovil, čím bola vláda parlamentom povalená vôbec prvý krát v histórii ČR; opozície s väčšinovým statusom nikdy v skúmanom období vládu nepovalili, čo je rozhodne zaujímavým úkazom. Tomuto fenoménu ako aj celkovému právu parlamentnej opozície vyslovovať vláde dôveru a nedôveru v komparatívnej perspektíve sa práca viac venuje vo svojej komparatívnej sekcii.

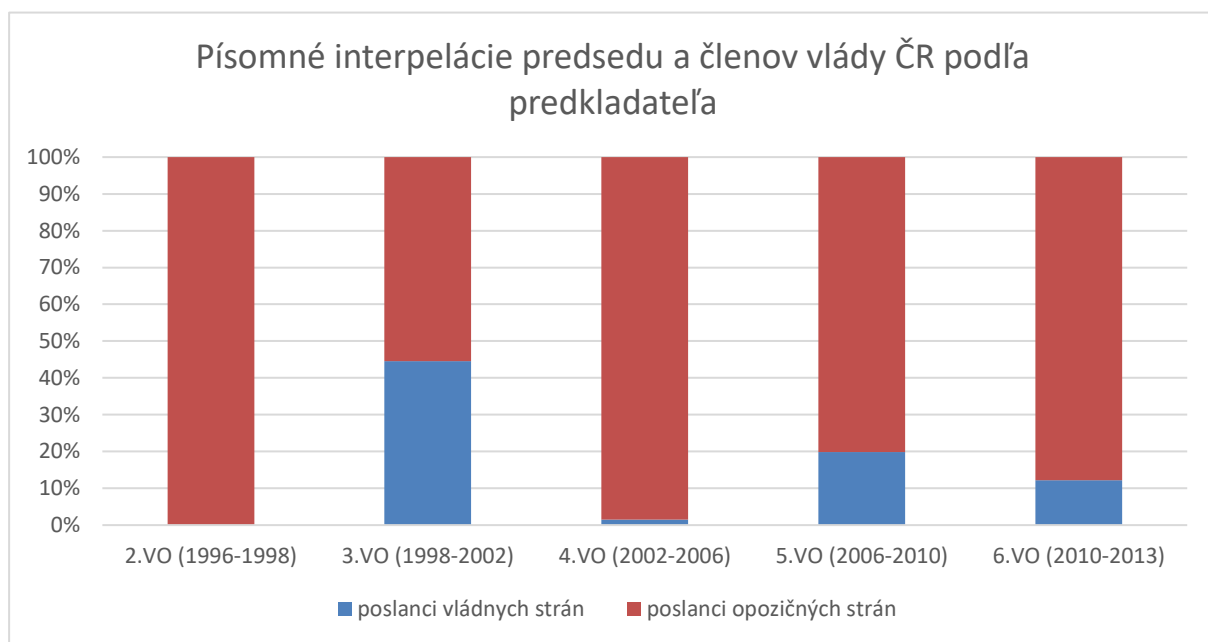
¹¹³ Bez disponovania ústavno-právnu expertízou si dovoľím konštatovať, že ako správna sa javí byť interpretácia, ktorá za hlasovanie vyslovujúce dôveru vláde považuje hlasovanie o návrhu zákona Snemovňou v treťom čítaní, nakoľko to je reálne jediné vždy realizované hlasovanie o návrhu zákona. Okrem toho, ak by Ústava ČR mala za cieľ takto chápať iné hlasovanie, mám zato, že by to explicitne uvádzala.

Tabuľka 16: Prehľad všetkých uskutočnených hlasovaní o vyslovení nedôvery vláde, o vyslovení dôvery vláde a o zákone, hlasovanie o ktorom bolo spojené s hlasovaním o dôvere vláde. Tabuľka nezahŕňa iniciačné hlasovanie o dôvere vláde po ustanovení vlády po voľbách, resp. rezignácii predošlej vlády. Sivou farbou je označený jediný prípad úspešného návrhu na vyslovenie nedôvery, resp. neúspešnej žiadosti o dôveru. Zdroj: Autorka, na základe záznamov z hlasovaní na relevantných schôdzkach Poslaneckej snemovne, dostupných na stránke www.psp.cz.

Por. č.	Volebné obdobie	Vláda	Typ hlasovania	Dátum hlasovania	Spolu hlasujúcich	Za/ proti/ zdržalo sa
1.	2. VO	Klauova vláda	Žiadosť o dôveru	10.6.1997	200	101/99/0
2.	4. VO	Špidlova vláda	Žiadosť o dôveru	11.3.2003	200	101/99/0
3.	4.VO	Špidlova vláda	Vyslovenie nedôvery	26.9.2003	199	98/100/1
4.	4. VO	Grossova vláda	Vyslovenie nedôvery	1.4.2005	200	78/76/44
5.	5.VO	Topolánkova vláda II	Vyslovenie nedôvery	20.6.2007	198	97/101/0
6.	5.VO	Topolánkova vláda II	Vyslovenie nedôvery	5.12.2007	198	97/101/0
7.	5.VO	Topolánkova vláda II	Vyslovenie nedôvery	30.4.2008	199	98/101/0
8.	5. VO	Topolánkova vláda II	Vyslovenie nedôvery	22.10.2008	196	96/97/3
9.	5. VO	Topolánkova vláda II	Vyslovenie nedôvery	24.3.2009	197	101/96/0
10.	6.VO	Nečasova vláda	Vyslovenie nedôvery	21.12.2010	193	80/113/0
11.	6. VO	Nečasova vláda	Vyslovenie nedôvery	26.4.2011	198	84/114/0
12.	6. VO	Nečasova vláda	Vyslovenie nedôvery	20.3.2012	198	85/113/0
13.	6. VO	Nečasova vláda	Žiadosť o dôveru	27.4.2012	198	105/93/0
14.	6. VO	Nečasova vláda	Vyslovenie nedôvery	18.7.2012	178	89/89/0
15.	6. VO	Nečasova vláda	Spojenie s hlasovaním o zákone	7.11.2012	194	101/93/0
16.	6. VO	Nečasova vláda	Vyslovenie nedôvery	17.1.2013	189	92/97/0

6.3.6 Interpelácie členov vlády

Ako bolo uvedené v skorších častiach práce, českí poslanci môžu kontrolovať činnosť vlády, resp. jej jednotlivých členov. Nemôžu ich však kontrolovať cez parlamentné otázky, ale len prostredníctvom interpelácií. Tie môžu byť podané písomne, alebo ústne. Pre účely tejto práce boli v prípade Českej republiky kvantitatívne posudzované ústne interpelácie, k predloženiu ktorých sa poslanci musia prihlásiť vopred (s uvedením témy, na ktorú sa bude interpelácia zameriavať) a sú kompletne systematicky archivované v online databáze



Graf 12: Porovnanie pomeru poslancov vládných a opozičných strán na predkladaní ústnych interpelácií v 2. - 6. volebnom období Poslaneckej snemovne ČR. Zdroj: autorka, na základe dát na webovej stránke www.psp.cz.

Poslaneckej snemovne, vrátane tých, ktoré neboli vyžrebované a teda neboli zodpovedané ústne, ale písomne. V rámci komplementárnej analýzy boli rovnako posudzované tie písomné interpelácie, odpovede na ktoré boli interpelujúcim poslancom, resp. poslankyňou, vyhodnotené ako neuspokojivé a rokovanie o tejto odpovedi bolo zaradené na program schôdze Poslaneckej snemovne.

Ako uvádza Graf 12, miera, do akej sa vláda a opozícia podieľali na predkladaní interpelácií v skúmaných obdobiach sa značne líšila. Nakoľko dáta vzťahujúce sa na ústne interpelácie nie sú dostupné pre prvé volebné obdobie, graf zobrazuje interpelácie od druhého volebného obdobia, tzn. druhej vlády Václava Klauza. Práve v tomto období nepredložila vláda ani 1% ústnych interpelácií a jasne im dominovali opoziční poslanci. Toto sa zmenilo v treťom volebnom období, kedy poslanci vlády predložili zhruba 45% interpelácií premiéra či členov vlády, čo je rekordne vysoký počet. Medzi opozičnými poslaneckými klubmi pritom jasne

dominovala ODS, ktorá iniciovala väčšinu ústnych interpelácií. V štvrtom volebnom období ale opäť možno zaznamenať značný pokles záujmu poslancov vládnych strán o inštitút ústnych interpelácií, nakoľko opoziční poslanci predložili zhruba 98% interpelácií jednotlivých ministrov a predsedu vlády, pričom interpelovaniu opozíciou opäť jasne dominovala ODS, ktorej poslanci iniciovali zhruba 84% všetkých interpelácií opozície. V piatom a šiestom období potom zaznamenávame nárast, kedy opozícia prispieva k interpelovaniu v miere zhruba medzi 80 a 90%, pričom v oboch volebných obdobiach bola za opozíciu najväčším prispievateľom k interpeláciám opozičná ČSSD ako najväčší opozičný parlamentný klub. Z vládnych strán bolo najaktívnejšie ODS, pričom v šiestom volebnom období značný počet interpelácií iniciovaných vládnyimi stranami zaznamenávame aj z strany Vecí verejných. Toto platí o interpelovaní premiéra aj jednotlivých ministrov.

Ak sa pozrieme na inštitút interpelácií všeobecne, absolútne počty skúmaných ústnych interpelácií nepoukazujú na enormne vysokú mieru aktivity, najmä pokiaľ vezmeme do úvahy, že českí poslanci môžu na kontrolu vlády týmto spôsobom využívať výlučne interpelácie a nie aj parlamentné otázky. Koniec-koncov, toto potvrdzuje aj Kubát (2010: 108), ktorý píše, že stredo európska špecifickosť interpelácií „spočíva v tom, že prestali byť oboma stranami, ako vládou, tak aj členmi parlamentu, brané vážne. Slúžia buď ako divadlo, v ktorom ide o mediálne zviditeľnenie poslancov, ako nástroj obštrukcie, ako útrpná povinnosť, ktorú je nutné odbiť,“ alebo boli degradované do roviny osobného vzťahu medzi poslancami a ministrom (Kruk in Kubát, 2010). S týmto, na základe pohľadu na relevantné dáta, nemožno nesúhlasiť. V tom prípade je však potrebné zdôrazniť, že výnimkou je druhé volebné obdobie (1996-1998) nasledujúce po inštitucionálnom zavedení interpelácií novým rokovacím poriadkom Snemovne v roku 1995, kedy sa boli využívané signifikantne viac než v neskorších obdobiach. Neskôr však došlo k degradácii tohto inštitútu a to z viacerých dôvodov. Jedným z dôvodov (a chronologicky sa vyskytujúcim najskôr) je využívanie tohto inštitútu v Poslaneckej snemovni v druhej polovici 90.-tych rokov, kedy najmä poslanci strany krajne pravicovej strany SPR-RSČ teatrálnie okupovali rečnícky pult a v živom prenose prenášanom Českou televíziou kládli ústne interpelácie bez zásadnejšieho obsahu. Okrem toho, ako píše Kolář a kol. (2013: 323), republikánski poslanci „v snahe o zviditeľnenie svojich aktivít zneužívali pravidlá o losovaní poradia interpelácií a prihlasovali ich toľko, že vždy takmer sami obsadili vymedzený čas“. Toto potvrdzuje, aj Wintr (2010), ktorý uvádza, že republikáni z politickej strany SPR-RSČ inštitút interpelácií v druhom volebnom období „úplne degradovali“ a do losovania zaradovali také množstvo otázok, že v niektorých prípadoch nastala situácia, kedy všetky vyžrebované

interpelácie boli podané práve touto stranou. Ako autor uvádza, predseda vlády Klaus nemal inštitucionálne možnosti, ako tomuto obštruovaniu zamedziť. Preto niekedy cielene predlžoval svoje odpovede na interpelácie, čo sa nijak nesnažil tajiť (tamtiež).¹¹⁴ Okrem toho, opakovane vo svojich odpovediach na interpelácie zdôrazňoval, že sa ich zúčastňuje minimum poslancov, a to aj v čase vládnej krízy (tamtiež). Obdobne však vyzerali ústne interpelácie aj vo volebnom období 1998-2002, kedy „záujem interpelovať premiéra Zemana hocikedy upadal tak, že sa prihlásil len jeden interpelujúci“ (Wintr, 2010: 31). Dáta toto jednoznačne potvrdzujú, keďže v tomto volebnom období bol predložený najnižší počet ústnych interpelácií vôbec a to nielen smerom k premiérovi Zemanovi, ale tiež všetkým ministrom jeho vlády.

Nasledujúce volebné obdobie však prinieslo zmenu rokovacieho poriadku, ktorá regulovala aj interpelácie.¹¹⁵ Celkový čas pre odpovede na ne bol skrátený z formátu 60 minút pre premiéra+90 minút pre ministrov na 45+60 minút, odpoveď členov vlády na interpelácie od tejto novely nemohla presiahnuť 5 minút a odpoveď na doplňujúcu otázku bola skrátená na dve minúty. Okrem toho, prihlášky na ústne interpelácie bolo podľa tejto novely možné podávať až do 11.-tej hodiny v deň konania odpovedí na interpelácie, čím sa výrazne skrátil čas na prípravu odpovedí zo strany členov vlády. Ako tvrdí Wintr (2010: 313), v toho dôsledku sa od roku 2005 interpelácie opäť stali „obávaným nástrojom opozície. Dokonca tak obávaným, že sa k podávaniu ústnych interpelácií prihlasovali vládni poslanci, aby ochránili svojho premiéra“. Toto jasne potvrdzujú aj dáta zhrnuté v Grafe 12, ktorý popisuje zvýšenie aktivity poslancov vládnych strán pri interpelovaní predovšetkým v piatom volebnom období (2006-2010). V nadväznosti na túto zvýšenú aktivitu v rámci navrhovaných zmien rokovacieho poriadku navrhla poslankyňa KSČM Kateřina Konečná predĺženie času odpovedí na interpeláciu, čo by zvýšilo šance opozície efektívne kontrolovať vládu aj pokiaľ sú interpelujúcimi aj poslanci vládnych strán. Podľa návrhu, ktorý predložila, by mal premiér odpovedať na interpelácie 90 miesto pôvodných 45 minút a ostatní členovia vlády 120 miesto pôvodných 60 minút (Wintr, 2010). Toto rozšírenie bolo skutočne schválené v roku 2006, čo

¹¹⁴ Napr. počas odpovedí na interpelácie v pléne Poslaneckej snemovne 11.12.1997 vstúpil do výzvy predsedu parlamentu Zemana na to, aby predložila svoju vyžrebovanú interpeláciu ďalšia poslankyňa, nasledovným komentárom: „Pán predseda, akokoľvek som človek, ktorého málo tešia a zaujímajú pravidlá rokovacieho poriadku, pretože mi vždy šlo o podstatu veci a nie o formálnu literu a formálnu slovnú hračku, na druhú stranu viem, že musím hovoriť do 16:50, aby som nedal šancu ďalšiemu pánu poslancovi k položeniu otázky, aby som musel hovoriť ešte ďalších 10 minút. Aj keby som si teraz mal vziať do rúk akokoľvek dnešné noviny, otvoriť ich na ľubovoľnej strane a čítať napr. to, ako prehrala Sparta neviem s kým, tak tu budem ešte jednu minútu hovoriť.“ (Wintr, 2010).

¹¹⁵ Viac o tejto novele rokovacieho poriadku pojednáva kapitola 6.3.3 špecificky venovaná práve rokovaciemu poriadku.

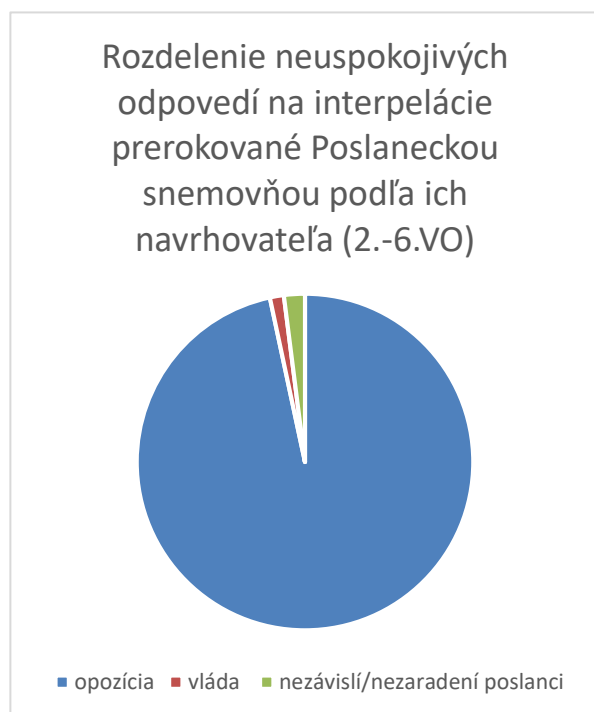
možno hodnotiť pozitívne z pohľadu zvýšenia priestoru pre kontrolu vlády parlamentom, ale aj z pohľadu úspešnosti agendy predloženej opozičnou stranou.

Ako však Wintr (tamtiež) zdôrazňuje, poslanci ODS pokračovali v interpelovaní vlastného premiéra aj naďalej, pričom ich otázky nejavili známky reálneho záujmu o konkrétnu sféru práce premiéra, ale išlo skôr o snahu blokovat' kontrolnú činnosť opozície prostredníctvom interpelovania členov vlády. Toto je evidentné aj z dát v Grafe 12 pre šieste volebné obdobie, počas vlády Petra Nečase (2010-2013), kedy interpelačná aktivita vládnych parlamentných klubov oproti predošlému obdobiu klesla, avšak nie markantne. Ako celkovo konštatuje Wintr (2010), po zmenách parlamentných pravidiel z roku 2004 a 2006 interpelácie, a to predovšetkým tie smerované premiérovi, opäť nadobudli charakter kontrolného nástroja opozície voči vláde. Toto môže znieť

paradoxne vzhľadom na to, že opozícia sa na celkovom počte predložených interpelácií podieľala v menšej miere, avšak to súvisí práve so zvýšenou aktivitou poslaneckých klubov vlády. Okrem toho, hovorí o tom aj samotná prax, kedy sa odpovedí na interpelácie zúčastňovalo viac poslancov, alebo prejavovali väčší záujem o ich predkladanie. Dôležitosť pre z zainteresovaných aktérov teda síce nadobudli, z pohľadu kontrolnej funkcie parlamentnej opozície ale nešlo o progres. Tento kontrolný nástroj bol totiž jednak zčasti obštruovaný kladením vysokého počtu interpelácií poslancami vládnych strán, ale dochádzalo aj k iným typom obštrukcie z

dôvodu ich nerelevantného obsahu – napríklad osobné animozity medzi poslancom ČSSD Davidom Rathom a bývalým premiérom za ODS Mirkom Topolánkom sa v piatom volebnom období premietli aj do interpelácií zo strany tohto poslanca, ktoré obsahovo nemali zásadnú hodnotu a neraz zahŕňali vulgárne prejavy voči osobe premiéra (Kubát, 2010).

Okrem poklesu vplyvu opozície pri interpelovaní celkovo možno konštatovať aj to, že aj napriek zmenám v ich inštitucionalizácii sa „dosiaľ nepodarilo vrátiť tomuto inštitútu



Graf 13: Rozdelenie odpovedí na písomné interpelácie, ktoré boli predkladateľom označené za neuspokojivé a boli následne prerokované v Poslaneckej snemovni ČR, za 1.-6. volebné obdobie Poslaneckej snemovne ČR podľa predkladateľa. Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webe www.psp.cz

patričnú prestíž, podporenú najmä záujmom verejnosti“ (Kolář a kol., 2013: 324). Toto konštatuje aj Wintr (2010), ktorý dodáva, že celkovo sa odpovedí na interpelácie v pléne Snemovne zúčastňuje málo poslancov, čo vraj nemožno hodnotiť ako prekvapivé – poslanci sa totiž nijak do tejto aktivity nemôžu zapájať a ovplyvniť ich priebeh.

O to dôležitejšie je inštitucionálne právo poslancov požadovať, podľa §112 ods. 4 rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne, prerokovanie odpovede na písomnú interpeláciu, pokiaľ túto odpoveď nepovažujú za uspokojivú, čím môžu poslanci opozície aktívne ovplyvniť to, čo je Snemovňa povinná prerokovávať a priniesť tak do pléna témy, ktoré sami považujú za dôležité, vrátane poukazovania na prešľapy, kauzy alebo iné kroky vlády, resp. konkrétnych rezortov. Toto potvrdzujú aj Kolář a kol. (2013), ktorí ale zároveň pripomínajú, že ani upozornenie na zásadné nedostatky alebo chybné kroky konkrétneho rezortu prostredníctvom interpelácií nevedie k vyvodu zodpovednosti, napriek tomu, že „interpelácie majú podľa štátovedy slúžiť k povolaniu vlády k zodpovednosti“ (tamtiež: 325). Práve možnosť podnietiť diskusiu v Snemovni o odpovedi na interpeláciu by v tomto smere mohla vytvárať efektívnejší tlak na interpelovaných členov vlády. Toho sú si zrejme vedomí aj poslanci opozície, nakoľko túto možnosť nevyužívali vyslovene nefrekventovane. Pre prvé volebné obdobie tieto údaje nie sú dostupné, v nasledujúcich volebných obdobiach sa tento počet pohyboval v rozmedzí od 84 do 142 prerokovaných odpovedí na interpelácie za jedno volebné obdobie. Najvyšší počet dosiahli prerokované odpovede na písomné interpelácie v treťom volebnom období, počas vlády Miloša Zemana. Spolu bolo takto prerokovaných 142 odpovedí na interpelácie, čo predstavuje menej ako tri interpelácie za mesiac, pričom v opozícii pôsobili štyri politické strany. Graf 13, ktorý predstavuje neuspokojivo zodpovedané písomné interpelácie z hľadiska ich prispievateľov potom neprináša prekvapivé závery – s odpoveďami na interpelácie neboli v drvivej väčšine prípadov spokojní opoziční poslanci. Ak poslanci vládnych strán aj predložili interpeláciu, len výnimočne naozaj prejavili nespokojnosť s odpoveďou na ňu.

Čo sa týka charakteru ústnych a písomných interpelácií, Kolář a kol. (2013) konštatujú, že písomné interpelácie, ako aj odpovede na ne majú obsahovo vyšší štandard, než tie ústne, nakoľko členovia vlády na ne spravidla odpovedajú štruktúrovane a rozsiahle a väčšinou v písomnej podobe napriek tomu, že na písomnú interpeláciu môže interpelovaný odpovedať aj ústne. Ak interpelovaný pri poskytovaní odpovede na interpeláciu nedodrží stanovenú lehotu 30 dní, o jej nedodržaní je sú informovaní poslanci Snemovne. Čo sa týka absolútnych čísel, celkovo poslanci predkladajú priemerne zhruba 200 písomných interpelácií ročne.

Ak by som mala zhrnúť inštitút interpelácií ako kontrolného nástroja parlamentnej opozície v Českej republike, možno konštatovať, že okrem druhého volebného obdobia, kedy sa Snemovňa adaptovala na využívanie tohto nástroja, bol všeobecne záujem o interpelácie zo strany opozičných poslancov nestály, okrem tretieho volebného obdobia ho však nemožno hodnotiť ako vyslovene nízky. Poslanci vládnych strán pritom využívali tento inštitút len vo vybraných volebných obdobiach a to skôr v snahe blokovat' kontrolnú funkciu opozície, než reálne kontrolovať vlastných koalíčných kolegov. Rovnako ako v prípade Slovenska a parlamentných otázok, aj v Českej republike možno teda explicitne popísať obdobia, kedy vláda obštruovala kontrolnú funkciu opozície, čo je v prípade Českej republiky o to zásadnejšie, že opozícia nemôže využívať iný obdobný mechanizmus, ako je tomu v prípade Slovenska, kde sú komplementárne využívané parlamentné otázky a interpelácie, pričom dochádzalo k obštrukciám len jedného z nich. Česká parlamentná opozícia tiež do nezanedbateľnej miery využívala možnosť vyjadriť nespokojnosť s odpoveďou na interpeláciu. Záujem o využívanie tejto možnosti, resp. nespokojnosť opozičných poslancov s niektorými odpoveďami na interpelácie sú pritom konštantné - v posledných štyroch skúmaných volebných obdobiach nebol zaznamenaný ich zásadne klesajúci, ani stúpajúci trend. Ako som už zhodnotila v texte vyššie, ani kvalitnejšia inštitucionalizácia predkladania interpelácií a odpovedí na ne neprinesla efekt v podobe zvýšenia efektivity využívania tohto práva parlamentnou opozíciou, či už to vyplývalo z nedostatočného záujmu o tento inštitút zo strany opozície v skorších volebných obdobiach, alebo z obštrukcií zo strany vlády pri odpovedaní na ne.

V tomto kontexte je potrebné uviesť, že aj napriek absencii inštitucionalizovaných parlamentných otázok v Českej republike môžu poslanci okrem interpelácií využívať na kontrolu vlády aj inú možnosť – ide o právo každého poslanca požadovať od členov vlády informácie a vysvetlenia potrebné k výkonu ich poslanskej mandátu (§ 11 rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne). Táto možnosť sa pritom vzťahuje nielen na členov vlády, ale aj iných predstaviteľov štátnej správy. Využívanie tohto inštitútu však nie je nijak evidované a nesledujú sa ani odpovede na požadovanie informácií. Kolář a kol. (2013) však konštatujú, že kým interpelácie sú „veľkými“ otázkami, žiadosti o informácie sú svojím rozsahom a závažnosťou skôr „malé“.

6.3.7 Obsadzovanie postov vo vedení Poslaneckej snemovne

Obsadzovanie postov vo vedení Poslaneckej snemovne má v Českej republike inú dynamiku než tomu je v prípade Slovenskej republiky pre ktorú platí, že opozícia nikdy nezískala post predsedu parlamentu, pričom v piatich zo šiestich skúmaných volebných období jej prislúchal maximálne jeden podpredsednícky post. Ako približuje Tabuľka 17, v prípade Českej republiky aj v tomto aspekte sily opozície do značnej miery intervenoval faktor menšinových vlád. Na rozdiel od Slovenska však v Českej republike počet podpredsedníckych postov variuje a závisí od dohody vlády a opozície a rozhodnutia hlasovacej väčšiny pri konštituovaní Snemovne v úvode volebného obdobia. Efektom tejto inštitucionalizovanej variability je možnosť vlády poskytnúť priestor opozícii a zároveň si ponechať viacero podpredsedníckych postov, čo bolo v skúmaných volebných obdobiach opakujúcim sa javom.

Čo sa týka konkrétnych volebných období, ako je v tabuľke vidieť, prvá vláda Václava Klauza v prvom volebnom období (1992-1996) nenechala opozícii tento priestor, pričom stanovila počet podpredsedov Poslaneckej snemovne na štyroch. Tento pomer sa ale zmenil v lete 1996, keďže druhá z Klausových vlád, ktorá vládla od júla 1996 do januára 1998 bola s 99 mandátmi menšinovou a musela sa spoliehať na podporu opozičnej ČSSD. S nástupom druhej Klausovej vlády sa preto tento pomer zmenil, post predsedu parlamentu pripadol Milošovi Zemanovi z opozičnej ČSSD, ktorá sa rozhodla tolerovať vládu ODS a počet podpredsedov bol stanovený na šesť, čo umožnilo trom vládnym stranám, ODS, ODA a KDU-ČSL ponechať si päť podpredsedníckych postov a jeden poskytnúť opozícii, pričom ho obsadila Petra Buzková z ČSSD. V treťom volebnom období (1998-2002) sa následne pomer síl a vládno-opozičný status obrátil a bol pretavený do menšinovej vlády Zemanovej ČSSD, ktorá sa opierala o Opozičnú zmluvu s ODS. V tej bolo, mimo iného, stanovené, že ODS musí prislúchať post predsedu parlamentu. Na tento post preto zasadol Václav Klaus, počet podpredsedov bol znížený na štyroch, tri z nich zastávala ČSSD, štvrtý opozičná ODS, žiadna iná parlamentná strana tento post nezískala. V štvrtom volebnom období, v rokoch 2002-2006 sa vystriedali tri minimálne víťazné koalície – Špidlova, Grossova a Paroubkova vláda ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU s väčšinou 101 mandátov. Predsedom parlamentu sa stal Lubomír Zaorálek z vládnej ČSSD, parlament mal v tomto období šesť podpredsedov, tri z týchto postov pripadli opozícii – konkrétne jeden KSČM a dva členom klubu ODS. Tri z nich si rozdelili tri vládne strany. Piate volebné obdobie (2006-2010) bolo, ako je v práci viackrát spomenuté, značne špecifickým, nakoľko do neho možno zahrnúť existenciu dvoch vlád Mirka Topolánka a tiež Fischerovej úradníckej vlády. Po tom, ako prvej z týchto vlád, menšinovej vláde ODS

nebola vyslovená dôvera v iniciačnom hlasovaní, značnú časť volebného obdobia, od januára 2007 do marca 2009 vládla druhá Topolánkova vláda zložená z troch strán – ODS, KDU-ČSL a Strany zelených. Topolánkova vláda disponovala 100 kreslami, pričom rovnovážna distribúcia síl medzi vládou a parlamentom bola premietnutá aj do predsedníctva parlamentu – na post predsedu zasadol Miloslav Vlček z opozičnej ČSSD, počet podpredsedov bol stanovený na päť, dva z nich zastávali opozičné strany ČSSD a KSČM, tri z nich si rozdelili vládne ODS a KDU-ČSL, pričom Strane zelených nebol ponechaný ani jeden z týchto postov. Toto nemožno hodnotiť ako bežné, nakoľko sa na vedení českej Poslaneckej snemovne zvyknú podieľať všetky vládne strany. V tomto prípade však zohrávala rolu relatívna veľkosť poslaneckého klubu, nakoľko Strana zelených disponovala len šiestimi mandátmi. Distribúcia kresiel vo vedení Snemovne zostala identická aj počas Fischerovej vlády (máj 2009 – júl 2010) na konci tohto volebného obdobia. V poslednom skúmanom volebnom období (2010-2013), počas Nečasovej vlády strán ODS, Top 09 a Veci verejné, bol opäť počet podpredsedníckych postov zvýšený na šesť, dva z nich zastávala opozičná ČSSD, zvyšné si rozdelili tri vládne strany.

Ak by som mala zhrnúť uvedené, možno konštatovať, že v troch zo šiestich volebných období zastupovala opozícia zásadnú pozíciu predsedu Snemovne, čo reflektuje jej relatívne silné postavenie voči vláde. Toto však nebolo odrazom záujmu vlády ponechať opozícii väčší priestor, aj nad rámec inštitucionalizovaných pravidiel. Naopak, išlo o prípady dvoch menšinových a jednej neväčšinovej vlády (so sto mandátmi). Opozícii pritom v skúmaných volebných obdobiach prislúchali jeden až tri posty podpredsedov Snemovne, jedinou výnimkou bolo prvé volebné obdobie, kedy všetky posty pokryli vládne strany. Je nutné zdôrazniť, že počet týchto postov sa menil, ich zvyšovanie pritom nemá vplyv na zvýšenie efektivity parlamentnej debaty či akýchkoľvek iných činností Snemovne a ide len o skôr symbolické prisúdenie alebo zamedzenie vplyvu jednotlivým parlamentným stranám. Platí pritom, že zvýšenie počtu týchto postov nutne nenastávalo s cieľom ponechať opozícii viac týchto postov. Toto je evidentné napríklad pri porovnaní druhého a tretieho volebného obdobia, keďže v druhom volebnom období sa počet podpredsedov zvýšil na šesť, pričom opozícii pripadol len jeden z nich, kým v treťom volebnom období bol tento počet znížený na štyri, opozícii opäť pripadol jeden podpredsednícky post, pričom vláda stratila dva a ponechala si tri z nich. Celkovo možno mieru zastúpenia parlamentnej opozície vo vedení Poslaneckej snemovne ČR hodnotiť ako uspokojivú a dostatočne proporčnú, čoho výnimkou je len prvé volebné obdobie, počas prvej vlády Václava Klauza.

Tabuľka 17: Prehľad distribúcie postov vo vedení Poslaneckej snemovne medzi vládou a opozíciou v jej prvých šiestich volebných obdobiach. Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webe www.psp.cz.

volebné obdobie	predseda	1. podpredseda	2. podpredseda	3. podpredseda	4. podpredseda	5. podpredseda	6. podpredseda
1. VO (1992-1996)	Milan Uhde ODS vláda	Jan Kasal KDÚ-ČSL vláda	Karel Ledvinka ODA vláda	Pavel Tollner KDS vláda	Jiří Vlach ODS vláda	x	x
2. VO (1996-1998)	Miloš Zeman ČSSD opozícia	Petra Buzková ČSSD opozícia	Jiří Honajzer ODS vláda	Jan Kasal KDU-ČSL vláda	Karel Ledvinka ODA vláda	Jiří Vlach ODS vláda	Jaroslav Zvěřina ODS vláda
3. VO (1998-2002)	Václav Klaus ODS opozícia	František Brožík ČSSD vláda	Petra Buzková ČSSD vláda	Stanislav Gross ČSSD vláda	Ivan Langer ODS opozícia	x	x
4. VO (2002-2006)	Lubomír Zaorálek ČSSD vláda	Vojtěch Filip KSČM opozícia	Jan Kasal KDU-ČSL vláda	Jitka Kupčová ČSSD vláda	Ivan Langer ODS opozícia	Hana Marvanová US-DEU vláda	Miroslava Němcová ODS opozícia
5. VO (2006-2010)	Miloslav Vlček ČSSD opozícia	Miroslava Němcová ODS vláda	Lubomír Zaorálek ČSSD opozícia	Jan Kasal KDU-ČSL vláda	Lucie Talmanová ODS vláda	Vojtěch Filip KSČM opozícia	x
6. VO (2010-2013)	Miroslava Němcová ODS vláda	Lubomír Zaorálek ČSSD opozícia	Jiří Oliva TOP 09 a Starostové vláda	Vlasta Parkanová TOP 09 a Starostové vláda	Kateřina Klasnová Věci veřejné vláda	Jan Hamáček ČSSD opozícia	Jiří Pospíšil ODS vláda

6.3.8 Obsadzovanie postov v parlamentných výboroch a komisiách

Rovnako ako na Slovensku, aj v Českej republike sú parlamentné výbory zásadnou súčasťou tvorby legislatívy, ktorá môže významne ovplyvniť výslednú podobu schválených návrhov zákonov. O ich dôležitosti svedčí aj fakt, že zastúpenie konkrétnych strán vo výboroch a i to, v akom pomere je v nich zastúpená vláda a opozícia, je predmetom vyjednávania po každých parlamentných voľbách, popri jednaní o samotnom zložení vlády. Ako bolo uvedené v kapitole o inštitucionálnych pravidlách, počet parlamentných výborov nie je v Českej republike daný fixne – novoustanovená Poslanecká snemovňa na svojej ustanovujúcej schôdzi v každom volebnom období schvaľuje to, ktoré výbory budú existovať a aké je ich zloženie.

K skúmaniu skladby a personálneho zloženia parlamentných výborov v Českej republike sú, na rozdiel od Slovenskej republiky, dostupné všetky relevantné dáta, ktoré zhŕňa Tabuľka 19. I keď ústava ani rokovací poriadok Snemovne nijak neukladajú vláde povinnosť ponechať opozícii konkrétny podiel na účasti vo výboroch, tá bola spravidla zastúpená v každom z nich, rozhodne však nebolo pravidlom, aby bola opozícii ponechaná väčšina v ich členstve. Hovoriac konkrétne, v druhom volebnom období, počas druhej Klausovej vlády, nemala parlamentná opozícia väčšinu v žiadnom z výborov Snemovne. V nasledujúcich volebných obdobiach jej prislúchala väčšina vo vybraných výboroch, nie však vo väčšine z nich. Do väčšej miery ponechávala vláda priestor opozícii v predsedníctve výborov, vrátane mandátového a imunitného výboru, ktorému opozícia predsedala v štvrtom, piatom a šiestom volebnom období. Pochopiteľne, ide o funkciu menej zásadného charakteru, ktorá má vplyv na priebeh rokovania výboru, nie však na jeho výstupy. O to kľúčovejšia je spomínaná väčšina v členstve výborov: čo sa týka tých zásadných, za ktoré možno označiť napríklad mandátový a imunitný výbor, ústavnoprávny výbor, organizačný výbor, petičný výbor, či rozpočtový a hospodársky výbor, v nich opozícia prevládala v minime prípadov. Išlo v podstate len o piate volebné obdobie (2006-2010), kedy opozícia disponovala väčšinou v hospodárskom a mandátovom a imunitnom výbore, pričom rovnaký počet členov mala vláda a opozícia v petičnom a novovytvorenom kontrolnom výbore. V tomto volebnom období, počas vlád Mirka Topolánka a Fischerovej vlády, tiež opozícia predsedala dovedna deviatim výborom.

Okrem toho tvorí zásadnú výnimku v skúmanom období tretie volebné obdobie v rokoch 1998-2002, počas vlády Miloša Zemana, ktorej existenciu umožnila Opozičná zmluva. Predmetná zmluva obsahovala viacero podmienok, k dodržiavaniu ktorých sa zaviazali ČSSD i ODS, tie sa však nevzťahovali na členstvo vo výboroch. Napriek tomu platí, že opozícia disponovala väčšinou vo všetkých parlamentných výboroch a predsedala piatim z celkovo štrnástich z nich. Potenciálny vplyv opozície na výstupy legislatívneho procesu možno preto v tomto volebnom období označiť za zásadný, čo však platí len o možnosti ovplyvňovať konečné znenie legislatívnych návrhov cez hlasovaciu väčšinu v parlamentných výboroch, nakoľko, ako je vidieť v kapitole 6.3.4, celková úspešnosť opozíciou predkladaných návrhov zákonov nebola v tomto volebnom období signifikantne vysoká a ani najvyššia zo skúmaných volebných období. Rozhodne však ide o pozitívnu deviáciu od celkového trendu, ktorý spája české a slovenské parlamentné prostredie. Týmto trendom je taká miera zastúpenia opozície vo výboroch, ktorá nie je minimálna, avšak nijak nezamedzuje vládnej väčšine blokovat' návrhy opozičných poslancov pri posudzovaní jednotlivých legislatívnych návrhov v partikulárnych

parlamentných výboroch. Platí pritom, že ani v Česku nebol analýzou zistený kontinuálny trend smerom k posilňovaniu vplyvu opozície v tomto smere. Tento vplyv bol najvyrovnanejší v treťom volebnom období, ktoré inštitucionalizovala Opozičná zmluva, relatívne vyrovnaný bol tiež v piatom volebnom období (2006-2010), počas dvoch vlád Mirka Topolánka a Fischerovej úradníckej vlády. V tomto období tvorila vláda väčšinu vo ôsmich výboroch, opozícia prevládala v siedmich vrátane hospodárskeho a mandátového a imunitného výboru, pričom v troch z nich mali rozloženie síl rovnomerné. Predsedníctvo prislúchalo opozícii v deviatich výboroch, vrátane nového kontrolného výboru, mandátového a imunitného výboru, organizačného a petičného výboru; vláda pokrývala predsedníctvo taktiež v deviatich z nich.¹¹⁶ A opäť je nutné upriamiť pozornosť na charakter vlády v tomto volebnom období - prvej, menšinovej nebola vyslovená dôvera; následne začala svoje pôsobenie vo vláde koalícia ODS, KDU-ČSL a Strany Zelených, ktorá mala spolu 100 mandátov a teda opozícia mala v Snemovni rovnaké zastúpenie ako vláda. Tá bola neskôr vytriedaná prechodnou úradníckou vládou. Všetky tri tieto vlády preto boli špecifické a disponovali oslabenou silou voči opozícii, čo sa odrazilo aj pri obsadzovaní postov v parlamentných výboroch, ktoré neboli počas týchto troch vlád takmer vôbec menené. Celkovo teda možno konštatovať, že taká miera zastúpenia opozície v parlamentných výboroch, ktorá by jej umožnila uplatňovať zásadný vplyv na prerokovávanú legislatívu nie je v prípade Českej republiky štandardom. Opozícii bola poskytnutá len v dvoch volebných obdobiach, ktoré sú špecifické deviáciami od väčšinových vlád, tzn. menšinovými vládami, vládou s rovnakým počtom mandátov akým disponovala opozícia a prechodnou vládou. V ostatných prípadoch si vlády ponechali väčšinu v takmer všetkých výboroch a to predovšetkým v tých z pohľadu agendy zásadných, pričom opozícii to v určitej miere kompenzovali ponechaním predsedníckych postov v parlamentných výboroch, čo však hodnotím len ako symbolickú funkciu.

Identické závery možno odvodiť aj o distribúcii zastúpenia v stálych parlamentných komisiách, ktoré zhrňa Tabuľka 18. Ako je v nej vidieť, opäť platí, že opozícia dominovala väčšine stálych parlamentných komisií v treťom volebnom období, pričom zásadnejší vplyv v rámci týchto komisií jej mimo tohto obdobia prislúchal len v piatom volebnom období, čo kopíruje vládno-opozičnú distribúciu vplyvu v parlamentných výboroch. Čo sa týka komisií s kontrolnou funkciou, ktorým je pripisovaná najväčšia dôležitosť aj pri parlamentných vyjednávaniach o ich obsadení, tou je predovšetkým Stála komisia pre kontrolu činnosti Bezpečnostnej informačnej služby, ktorá ako jediná existovala vo všetkých skúmaných

¹¹⁶ V ústavnoprávnom výbore sa vystriedali viacerí predsedovia z radov vlády aj opozície:

volebných obdobiach. V každom z nich bolo opozícii pridelené jej predsedníctvo, avšak väčšina v jej členstve jej prislúchala len v treťom volebnom období a to v pomere 6:2.

Tabuľka 18: Zoznam stálych a dočasných komisií Poslaneckej snemovne ČR v jej prvých šiestich volebných obdobiach a zastúpenie vlády a opozície v ich členstve a predsedníctve. V stĺpci „členstvo“ je pomer uvedený v poradí vláda/opozícia/nezaradení. Žltou farbou sú označené tie predsedníctva alebo zloženia komisií, v ktorých dominovala vláda; modrou tie, v ktorých dominovala opozícia; fialovou tie, kde bol pomer sil medzi vládou a opozíciou vyrovnaný; zelenou je označené predsedníctvo, resp. členstvo komisií, údaje o ktorých nie sú dostupné online.
Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webe www.psp.cz

Názov komisie	1. VO členstvo	1. VO predsed.	2. VO členstvo	2. VO predsed.	3. VO členstvo	3. VO predsed.	4. VO členstvo	4. VO predsed.	5. VO členstvo	5. VO predsed.	6. VO členstvo	6. VO predsed.
Dočasná komise pro důchodovou reformu					5/8	Vláda						
Dočasná komise pro otázky posouzení nezávislosti výkonu a budoucího uspořádání české justice									4/4	Opozícia		
Dočasná komise pro řešení majetkových otázek mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi									5/6	Vláda		
Dočasná komise pro otázky Ústavy České republiky							8/5/1	Vláda				
Dočasná komise pro otázky vnitřního trhu					3/7	Opozícia						
Stálá komise Poslanecké sněmovny pro sledování procesu zpřístupnění svazků vzniklých činností bývalé STB							3/2	Vláda				
Stálá komise pro bankovníctví	6/2/1	Vláda	6/7	Vláda	5/8	Opozícia	12/7		9/9	Vláda		
Stálá komise pro kontrolu činnosti BIS	4/3	Opozícia	5/3	Opozícia	2/6	Opozícia	5/3	Opozícia	5/3	Opozícia	5+1/5	Opozícia
Stálá komise pro kontrolu činnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů											4+1/3/1	Opozícia
Stálá komise pro kontrolu činnosti NBÚ							4/3	Vláda	4/4	Vláda	3+1/3	Vláda
Stálá komise pro kontrolu činnosti Vojenského obranného zpravodajství			4/3	Vláda	2/6	Opozícia	8/4	Opozícia	5/3	Vláda	4/3	
Stálá komise pro kontrolu použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, použití sledování osob a věcí a rušení provozu elektronických komunikací											5/4	Vláda
Stálá komise pro kontrolu použití operativní techniky Policie ČR	2/2	Vláda	4/3	Vláda	1/5	Opozícia	5/2	Opozícia	4/2	Opozícia		

Stálá komise pro otázky Ústavy České republiky									7/6	Opozícia		
Stálá komise pro práci Kanceláře Poslanecké sněmovny	6/8	Vláda	9/7	Vláda	5/8	Vláda	10/6/1	Opozícia	6/6	Vláda	8+1/7	Opozícia
Stálá komise pro reformu veřejné správy	7/8	Vláda										
Stálá komise pro rodinu									7/6	Vláda		
Stálá komise pro rodinu a rovné příležitosti							8/5	Opozícia			8+2/7	Vláda
Stálá komise pro rovné příležitosti												
Stálá komise pro sdělovací prostředky	9/8	Vláda	11/10	Vláda	7/15	Opozícia	9/7/1	Vláda	9/11	Opozícia		
Stálá komise pro sledování procesu zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé Státní bezpečnosti									5/2	Vláda		
Stálá komise pro státní vyznamenání	4/3	Vláda										
Volební komise Poslanecké sněmovny	6/5	Vláda	6/6	Vláda	5/7	Opozícia	5/6/1	Opozícia	6/6	Vláda	9+4/7	Vláda
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k prošetření hospodaření Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky							5/3/1	Vláda				
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny k vyšetření okolností výběrového řízení a uzavření smlouvy na dodávku výkonového mýta pro nákladní vozidla nad 12 tun mezi Českou republikou a firmou Kapsch									6/4	Vláda		
Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro zjištění role vlády, privátních firem a dalších subjektů v procesu restrukturalizace a privatizace chemického průmyslu							6/4	Opozícia				
Vyšetřovací komise pro objasnění rozhodování státu v IPB					2/8							
Vyšetřovací komise Norbert, Zásah a Vlنا	6/5	Vláda										
Vyšetřovací komise KrB a.s. Plzeň			6/6	Opozícia								
Vyšetřovací komise POLDI Kladno			6/6	Vláda								

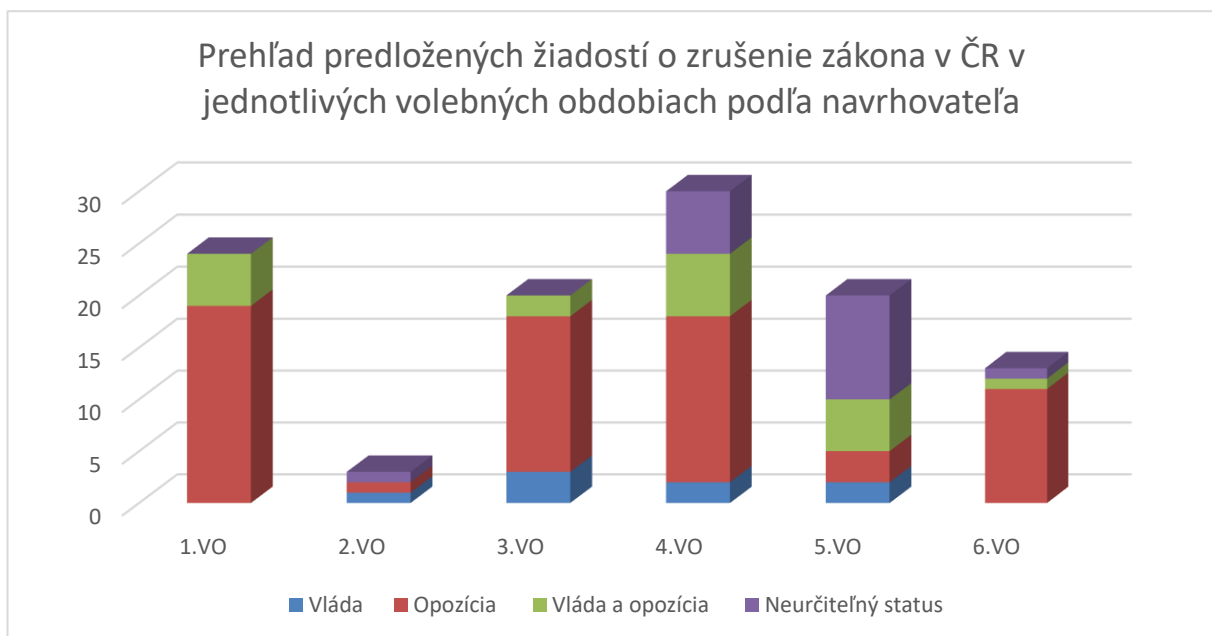
Vyšetřovací komise pro objasnění skutečností v souvislosti se smlouvou o výstavbě dálnice D 47 mezi státem a firmou Housing and Construction							6/4	Vláda				
Vyšetřovací komise pro objasnění vztahu org. zločinu a státní správy v			3/7	Opozícia								
Vyšetřovací komise pro vyšetření činnosti regionálního transplantačního centra FN Ostrava					2/8	Opozícia						
Vyšetřovací komise pro vyšetření důvodů a souvislostí neoprávněného udělování akademických titulů na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni, včetně vyšetření role Akreditační komise a MŠMTV při garanci a kontrole kvalit vysokoškolského vzdělávání na veřejných a soukromých vysokých školách v České republice									5/5			
Vyšetřovací komise pro vyšetření neoprávněných zásahů do soukromého a rodinného života některých osob uskutečňovaných za účelem nátlaku na členy Parlamentu České republiky									4/5			
Vyšetřovací komise pro vyšetření pochyb. v kauze TELECOM					2/8	Vláda						
Vyšetřovací komise pro vyšetření prorůstání organizovaného zločinu a zájmových skupin do činnosti orgánů veřejné moci									3/5			
Vyšetřovací komise pro zjištění skutečností v souvislosti s arbitrážním řízením ve věci CME versus Česká republika							6/5/1	Vláda				
Vyšetřovací komise ve věci vyrovnání České republiky se společností Diag Human							6/7/1	Vláda				

Tabuľka 19: Zoznam parlamentných výborov Poslaneckej snemovne ČR v jej prvých šiestich volebných obdobiach a zastúpenie vlády a opozície v ich členstve a predsedníctve. V stĺpci „členstvo“ je pomer uvedený v poradí vláda/opozícia/nezaradení. Žltou farbou sú označené tie predsedníctva alebo zloženia komisií, v ktorých dominovala vláda; modrou tie, v ktorých dominovala opozícia; fialovou tie, kde bol pomer síl medzi vládou a opozíciou vyrovnaný; zelenou je označené predsedníctvo, resp. členstvo komisií, údaje o ktorých nie sú dostupné online. Zdroj: autorka, na základe dát dostupných na webe www.psp.cz.

Názov výboru	1. VO členstvo	1. VO predsed.	2. VO členstvo	2. VO predsed.	3. VO členstvo	3. VO predsed.	4. VO členstvo	4. VO predsed.	5. VO členstvo	5. VO predsed.	6. VO členstvo	6. VO predsed.
Branný a bezpečnostný výbor	12/7/1	Vláda										
Hospodársky výbor	10/10/1	Vláda	12/10	Vláda	10/18	Vláda	16/10	Vláda	12/15	Vláda	21/16	Opozícia
Kontrolní výbor									11/11	Opozícia	14/7/2	Opozícia
Mandátový a imunitní výbor	8/7	Vláda	7/5/1	Vláda	6/7	Opozícia	8/7	Opozícia	6/10	Opozícia	9/8/2	Opozícia
Organizační výbor	18/10	Vláda	22/15	Opozícia	10/14	Opozícia	15/11	Vláda	11/10	Opozícia	18/13/4	Vláda
Petičný výbor			14/9	Vláda	7/12	Opozícia	12/9	Opozícia	11/11	Opozícia	13/7/2	Opozícia
Rozpočtový výbor	10/7/3	Vláda	11/10	Opozícia	8/13	Opozícia	15/12	Vláda	14/12	Opozícia	15/14/8	Vláda
Ústavně právní výbor	10/7/2	Vláda	12/10	O+V	8/13	Vláda	16/12	Vláda	5/9	O+V	7+3/7	Vláda
Volební výbor					7/12	Opozícia	6/7	Opozícia	6/6	Vláda	15/8	Vláda
Výbor pro bezpečnost									11/10/1	Opozícia	11/7	Vláda
Výbor pro evropskou integraci					6/13	Opozícia	10/9	Vláda				
Výbor pro evropské záležitosti							13/16	Vláda	6/13	Vláda	9/7/2	Vláda
Výbor petiční, pro lidská práva a národnosti	4/10/1	Vláda										
Výbor pro obranu a bezpečnost			11/10/1	Vláda	8/15	Opozícia	12/8/2	Opozícia			17/13/2	Opozícia
Výbor pro obranu									12/10	Vláda	10/6/2	Vláda
Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví	14/10	Vláda	11/10/1	Opozícia	9/14	Vláda	17/13/1	Vláda			11+2/11	Vláda
Výbor pro sociální politiku									12/11	Opozícia		
Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a	10/8/3	Vláda	15/14	Vláda	8/14	Opozícia	13/9	Opozícia	10/9	Vláda	14/8/4	Vláda
Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj	14/10/1	Vláda	17/15	Opozícia	9/16	Opozícia	12/10	Vláda	10/11	Vláda	15/9/2	Vláda
Výbor pro zdravotnictví									10/11	Opozícia	13/8/4	Vláda
Výbor pro životní prostředí									10/9	Vláda	10/8/3	Vláda
Zahraniční výbor	10/7/1	Vláda	14/10/1	Vláda	7/12	Vláda	14/12	Vláda	9/10	Opozícia	10/8/3	Vláda
Zemědělský výbor	10/9	Vláda	12/10	Opozícia	7/12	Vláda	12/10	Vláda	10/11	Vláda	10/7/1	Vláda

6.3.9 Podnety na ústavný súd

Ako explicitne vymedzuje § 64 Zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavnom súde ČR, so žiadosťou o zrušenie zákona alebo jeho jednotlivých ustanovení sa na Ústavný súd môžu obrátiť prezident republiky, senát Ústavného súdu, vláda ČR (za vymedzených podmienok), ale aj ďalší zákonom vymedzení aktéri. Rovnako túto žiadosť môžu iniciovať členovia parlamentu, konkrétne ju môže podať 41 poslancov a 17 senátorov.¹¹⁷¹¹⁸ Takúto žiadosť môže Ústavný súd prijať alebo odmietnuť, pokiaľ nespĺňa zákonom stanovené náležitosti. Ak žiadosť prijme a zaoberá sa ňou, výsledkom tohto procesu je buď zamietnutie žiadosti, pokiaľ je namietaný zákon alebo jeho časť vyhodnotený ako kompatibilný s ústavou; alebo môže vyhlásiť namietaný zákon, resp. jeho časť za protiústavný, v čoho dôsledku zákon ako celok, alebo jeho vybrané časti strácajú účinnosť.



Graf 14: Prehľad predložených žiadostí na Ústavný súd ČR o zrušenie zákona v prvých šiestich volebných obdobiach, rozdelené podľa navrhovateľa. Zdroj: autorka, na základe dát dostupných v Databáze vyhľadávani rozhodnutí Ústavného súdu ČR (NALUS).

Databáza vyhľadávani rozhodnutí Ústavného súdu ČR (NALUS) poskytuje všetky relevantné dáta pre skúmané obdobie 1992-2013 a to aj z pohľadu identifikácie dátumu podania

¹¹⁷ Tento pomer reflektuje pomer členov Poslaneckej snemovne a Senátu (200: 81). Pre obe komory platí, že túto žiadosť môže iniciovať minimálne 1/5 ich členov.

¹¹⁸ Identický paragraf zákona separátne inštitucionalizuje možnosť podávať žiadosť o zrušenie iného právneho predpisu alebo jeho jednotlivých ustanovení podľa čl. 87 odst.1, písm. a) Ústavy ČR. Tú môže podávať vláda ČR, senát Ústavného súdu ČR, Verejný ochranca práv, ale aj 25 poslancov alebo najmenej 10 senátorov, ako aj ďalší aktéri. Predmetným typom sťažnosti sa však táto práca nezaobera, nakoľko je z pohľadu svojho subjektu irelevantná. Práca sa totiž, v kontexte legislatívy, zaoberá výhradne zákonmi či ústavnými zákonmi a nezaobera sa tvorbou iných právnych noriem. V toho dôsledku analyzuje výhradne sťažnosti, ktoré sa vzťahujú na zákony a ústavné zákony.

a autorov konkrétnych žiadostí. Prostredníctvom týchto dát je preto možné priniesť kvantitatívny prehľad podľa toho, či ich iniciovali poslanci vládnych alebo opozičných strán, prípadne kombinácia vládnych aj opozičných poslancov. Okrem toho, aj keď sa práca zaoberá výhradne legislatívnou činnosťou dolnej komory českého parlamentu, Poslaneckej snemovne, v tomto prípade sú brané za relevantné aj žiadosti podané senátormi, alebo senátormi a členmi Poslaneckej snemovne, nakoľko sa vzťahujú na zákony analyzované v sekcii rozoberajúcej legislatívny proces.¹¹⁹

Pokiaľ sa pozrieme na konkrétne volebné obdobia, hneď v prvom, počas vládnutia prvej vlády Václava Klauza, bol podaný druhý najvyšší počet žiadostí,¹²⁰¹²¹ kedy ich poslanci a senátori ústavnému súdu doručili spolu 24. Z hľadiska vládno-opozičného statusu bola vtedy opozícia najviac aktívnou spomedzi všetkých volebných období, nakoľko predložila celkovo 19 žiadostí. Ako bolo uvedené aj v ekvivalentnej sekcii v prípade Slovenskej republiky, vysoký počet žiadostí v tomto období nemožno hodnotiť ako prekvapivý – išlo o prvé volebné obdobie samostatnej republiky, kedy sa tvorila nová legislatíva a tiež nadobudla účinnosť ústava samostatnej ČR, z čoho v praxi mohli vyvstávať problematické body ich účinnosti. V tomto období tiež opoziční a vládni poslanci¹²² spolu podali 5 podaní, pričom 4 z nich sa dotýkali otázok reštitúcií majetkov zabavených komunistickým režimom (Kopeček a Petrov, 2016), ktoré neskôr ustúpili do úzadia. Z celkového počtu 24 žiadostí v tomto období Ústavný súd ČR schválil 5 z nich, 3 z nich boli čiastočne úspešné, 16 z nich bolo zamietnutých.

V druhom volebnom období boli na český ústavný súd podané len tri žiadosti. Toto sa dá čiastočne vysvetliť skrátenou dĺžkou volebného obdobia, avšak, na druhú stranu, pokles v tomto počte nie je tomuto skráteniu priamoúmerný. Vysvetlenie možno skôr hľadať v zmenenej distribúcii síl medzi vládou a opozíciou aj napriek tomu, že vládu viedol ten istý premiér. Po voľbách 1996 Klausova vláda stratila väčšinu a preto bolo pre opozíciu jednoduchšie blokovať prijatie legislatívnych návrhov už v parlamente, v čoho dôsledku klesá motivácia, resp. dôvody obracať sa s námietkami voči prijatej legislatíve na ústavný súd. Z hľadiska úspešnosti týchto žiadostí je predmetné volebné obdobie taktiež špecifickým -

¹¹⁹ V prípade senátorov je však často nemožné jasne určiť ich príslušnosť k vláde, či opozícii, nakoľko sú volení väčšinovým volebným systémom, v ktorom im je umožnené kandidovať aj so statusom nezávislého, alebo čiastočne nezávislého kandidáta, príp. so statusom kandidáta koalície viacerých strán. Žiadosti, ktoré sú podané senátormi, ktorých príslušnosť je neurčiteľná, preto budú označené spoločnou kategóriou „Neurčiteľný status“.

¹²⁰ Slovom „žiadosti“ sa na tomto mieste i neskôr v texte myslia žiadosti o zrušenie zákona alebo jeho jednotlivých ustanovení definované v úvode tejto kapitoly.

¹²¹ Pokiaľ nebude uvedené inak, všetky dáta sú čerpané z online databázy NALUS.

¹²² Prví senátori boli zvolení až v roku 1996.

žiadna zo žiadostí nebola v toto období Ústavným súdom ČR schválená, ani čiastočne schválená.

Značne odlišný bol vzťah parlamentných aktérov a Ústavného súdu ČR v treťom volebnom období počas Zemanovej vlády, ktorej charakter bol menšinový. Ako je evidentné z Grafu 14, v tomto období ústavný súd celkovo od týchto aktérov prijal 20 žiadostí, z toho 15 opozičných. V tomto období sa český ústavný súd v značnej miere zaoberal podaniami súvisiacimi so spornou novelou volebného zákona navrhnutou opozičnou stranou ODS a vládnu stranou ČSSD¹²³. Ako píše Kopeček a Petrov (2016: 133), „volebný zákon bola tak problematický, že jeho posúdenie bolo podporené nielen opozičnými senátormi ale aj dvoma sociálnymi demokratmi. Dokonca prezident Václav Havel podal takúto žiadosť.“ Ústavný súd dal za pravdu navrhovateľom vo viacerých bodoch – predovšetkým, zásadné zmenšenie volebných obvodov zvýšením ich počtov (z ôsmich na 35) a zmenu formule pre prepočítavanie hlasov označil za v rozpore s ústavou garantovaným princípom pomerného zastúpenia. Faktom zostáva, že takto nerozhodol o zvýšení volebných kvór pre koalície strán na 10% pre dve strany, 15% pre tri strany a 20% pre koalíciu štyroch a viac strán (Kopeček a Petrov, 2016). Práve prijatie tejto volebnej reformy, ktorú ako znevýhodňujúcu hodnotili všetky malé opozičné strany, malo za následok celkovo vysoký počet opozičných podaní na ústavný súd, pričom tento počet by, pri absencii väčšinovej vlády, mal byť skôr nízky, nakoľko opozícia by mala vedieť efektívnejšie blokovať legislatívu už pred jej prijatím. Toto však nebolo možné pri zmenách volebného systému odhlasovaných tandemom ČSSD a ODS. Ak sa pozrieme na úspešnosť predložených žiadostí, v plnej miere bola úspešná len jedna z nich, čiastočne bolo úspešných sedem žiadostí.

Najvyšší počet žiadostí bol ústavnému súdu adresovaný v štvrtom volebnom období (2002-2006), počas vládnutia troch vlád strán ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU. Ústavný súd ich celkovo obdržal 30, z toho (minimálne) 16 opozičných, dva vládne a šesť zmiešaných¹²⁴. Vláda bola v tomto období (tesne) väčšinovou, čo je jednou z príčin vysokého počtu takýchto podaní. Okrem toho, ODS ako najväčšia opozičná strana nevyvíjala v tomto smere iniciatívu počas vlády Miloša Zemana voči ktorej bola značne lojálnou, avšak naplno tento inštitút začala využívať práve v období ďalších stredo-ľavých vlád. Ako potvrdzujú aj Kopeček a Petrov (2016), v tomto období bola práve ODS najväčším prispievateľom k vysokému počtu týchto podaní. Ako reálne úspešné možno hodnotiť štyri z tridsiatich žiadostí, tri z nich boli čiastočne

¹²³ Ktorá je podrobnejšie priblížená v skoršej kapitole 6.3.2.

¹²⁴ Pôvod ostatných nie je určiteľný – viď Graf 14.

úspešné, tzn. v tomto období tento inštitút nezaznamenal vysokú efektivitu v ex post kontrole legislatívy.

Turbulentným bolo aj piate volebné obdobie (2006-2010), kde sa pri moci vystriedali dve vlády Mirka Topolánka a úradnícka vláda Jana Fischera. Dve žiadosti podané počas druhej Topolánkovej vlády boli iniciované vládnyimi poslancami, pričom tí napr. (čiastočne úspešne) napadli na ústavnom súde novelu zákonníka práce, ktorú prijala predošlá vláda. Z hľadiska zásahu výroku Ústavného súdu ČR do legislatívno-exekutívnych vzťahov možno hodnotiť ako podstatné zrušenie zákona o skrátení volebného obdobia, ktorý mal viesť k predčasným voľbám po páde Topolánkovej vlády a po prechodnom vládnutí úradníckeho kabinetu, v čoho dôsledku museli všetky strany akceptovať predĺžený mandát úradníckej vlády a konanie parlamentných volieb až v riadnom termíne. Čo do počtu možno konštatovať, že sa parlamentní aktéri v tomto volebnom období obracali na ústavný súd v menšej miere – celkovo podali 20 žiadostí o zrušenie zákona alebo jeho časti, opozícia iniciovala tri z nich, vláda dva z nich, podaných tiež bolo 5 zmiešaných žiadostí. Tento nižší počet možno vysvetliť tým, že línia medzi vládou a opozíciou nebola v druhej časti volebného obdobia, počas prechodnej Fischerovej vlády, jasne určiteľná (Kopeček a Petrov, 2016). Platí tiež, že počas prechodnej vlády spravidla nie sú prijímané kontroverzné legislatívne návrhy, ktoré by mohli byť potenciálne subjektom žiadostí o ich zrušenie. Okrem toho, aj v tomto volebnom období zohrala, podľa môjho názoru, rolu absencia jednoznačnej väčšiny vlády, prípadne opozície. Niektoré legislatívne návrhy preto opozícia mohla podporiť, kým iné blokoval, čím klesla motivácia pre ex post kontrolu legislatívy prostredníctvom posudzovania ústavným súdom. Čo sa týka úspešnosti, čiastočne vyhovené bolo štyrom žiadostiam, v plnej miere boli schválené štyri žiadosti.

Táto motivácia, naopak, nechýbala opozícii v šiestom volenom období (2010-2013), kedy parlamentnou väčšinou disponovala Nečasova stredo-pravá vláda. Opozícia značne dominovala predkladaniu žiadostí na ústavný súd, nakoľko ich iniciovala 11, čo malo súvis práve s distribúciou mandátov v Snemovni. A aj keď opozícia nebola neaktívnou, celkový počet podaní bol relatívne nízky, čo súvisí so skrátanou dĺžkou volebného obdobia. Celkovo v tomto období Ústavný súd ČR obdržal 13 žiadostí o zrušenie zákona alebo jeho časti, úspešnými boli tri žiadosti, čiastočne úspešné boli dve z nich.

Ak by sme sa mali pozrieť na opísaných šesť skúmaných volebných období z pohľadu využívania práva parlamentnej opozície ex post kontrolovať prijatú legislatívu prostredníctvom žiadostí na ústavný súd o zrušenie zákona alebo jeho časti, možno konštatovať, že kým aktivita parlamentných aktérov sa líšila, úspešnosť žiadostí o zrušenie zákona alebo jeho ustanovení je

relatívne konštantná a pomerne nízka. Toto však nemožno hodnotiť ako negatívne z hľadiska existujúcej legislatívy, nakoľko možno usúdiť, že tá obsahuje protiústavné prvky v nízkom počte prípadov, keďže úspešná alebo čiastočne úspešná bola len zhruba 1/3 žiadostí. Z hľadiska aktivít a cieľov parlamentnej opozície síce možno poukazovať na nízku úspešnosť pri kontrole legislatívy, avšak podstatným je, že jej aktivita v tejto kontrolnej sfére bola významná – z hľadiska skladby predkladateľov opozícia podala 3/5 všetkých žiadostí a ďalšiu takmer 1/5 podala opozícia spolu s poslancami alebo senátormi vládnych strán.

Z porovnania počtu iniciovaných žiadostí a celkového počtu prijatých zákonov nemožno poukazovať na akúkoľvek koreláciu, čo platí aj o miere úspešnosti opozičných legislatívnych návrhov. Neplatí teda, že medzi nárastom, alebo poklesom celkového počtu návrhov zákonov schválených Snemovňou a frekvenciou obracania sa opozície na ústavný súd existuje priama úmera. Tá rovnako neexistuje ani v prípade poklesu alebo nárastu úspešnosti opozície pri presadzovaní vlastných legislatívnych návrhov a žiadosťami opozície voči ústavnému súdu. Kľúčovým je v tomto prípade kvalita, nie kvantita návrhov – ako bolo vidieť napríklad pri spornej novele volebného zákona, len jediná zmena legislatívy podnietila viacero žiadostí smerovaných na ústavný súd. Celkovo v tomto smere už nemožno, podľa môjho názoru, očakávať plošný nárast tejto aktivity z dôvodu zastabilizovania ústavných princípov pri prijímaní väčšiny legislatívy. Rovnako ho nemožno očakávať najmä v prípade existencie menšinových, resp. neväčšinových vlád, kedy môže opozícia efektívnejšie ovplyvňovať charakter výstupu legislatívneho procesu. Možno očakávať skôr reaktívne, krátkodobé zvýšenia aktivity pri potenciálne nekonsenzuálnom prijatí konkrétnej právnej normy, ktorá by bola kontroverzného, resp. potenciálne protiústavného charakteru, alebo by napríklad obmedzila práva parlamentnej opozície. Zo skúmaných dát je totiž evidentné, že v takýchto prípadoch parlamentná opozícia proaktívne naplňovala svoju kontrolnú funkciu, čo možno hodnotiť značne kladne.

7. Komparatívna časť

Po teoretickej a empirickej časti práce bude nasledovný priestor prenechaný jej rovnako zásadnej sekcii – komparatívnej perspektíve, ktorá stavia na predošlej empirickej sekcii zaoberajúcej sa vývojom práv parlamentnej opozície v oboch zo skúmaných krajín v čase. Nasledujúca sekcia prináša zhrnutie najväčších podobností, rozdielností a zdieľaných znakov využívania jednotlivých práv opozície v parlamentoch oboch krajín. Tou najväčšou odlišnosťou, ktorú možno medzi Slovenskom a Českom identifikovať a ktorá má vplyv na využívanie väčšiny práv parlamentnej opozície, je bezpochyby existencia menšinových, resp. neväčšinových vlád v Českej republike. Zásadným rozmerom komparácie je preto identifikácia rozdielov alebo zhôd, ktoré pri využívaní jednotlivých práv parlamentnej opozície možno nájsť v závislosti od menšinového, resp. väčšinového statusu opozície. Tieto inštitucionálne možnosti, resp. práva preto rozdeliť na dve skupiny – tie, ktorých uplatňovanie je ovplyvniteľné väčšinovým, res. menšinovým statusom parlamentnej opozície a tie, ktorých uplatňovanie týmto ovplyvniteľný nie je. Tento rozdiel sa odvíja od toho, či je k efektívnemu uplatneniu daného práva potrebné hlasovanie v parlamente (resp. jeho skúmanej komore) alebo nie. Možno teda identifikovať dve nasledovné skupiny práv parlamentnej opozície:

1. inštitucionálne práva parlamentnej opozície nezávislé od jej menšinového, resp. väčšinového statusu: interpelácie členov vlády, parlamentné otázky a žiadosti o posúdenie právnej normy podané na ústavný súd

2. inštitucionálne práva parlamentnej opozície závislé od jej menšinového, resp. väčšinového statusu: úspešnosť opozičných legislatívnych návrhov, hlasovanie o dôvere, resp. nedôvere vláde, alebo jej členovi, obsadzovanie postov vo vedení parlamentu (resp. jeho dolnej komory), obsadzovanie postov v predsedníctve a členstve parlamentných výborov, referendová iniciatíva

Tretou skupinou sú potom všeobecné inštitucionálne rámce, ktoré určujú celkové nastavenie práv parlamentnej opozície alebo to, do akej miery ich môže opozícia efektívne využívať. Týmto sú: ústava, charakter volebného systému a s ním súvisiaci charakter stranického systému a, samozrejme, rokovací poriadok parlamentu, resp. jeho dolnej komory a všetky jeho zmeny.¹²⁵ A práve tieto inštitucionálne rámce budú stručne predstavené

¹²⁵ O rokovacom poriadku pritom platí, že jeho zmeny môže iniciovať aj opozícia samotná a preto by pri tejto kategorizácii mohli jeho zmeny byť zaradené k právam parlamentnej opozície, ktoré môže aktívne využívať. Faktom ale zostáva, že v práci nebolo analyzované, do akej miery takéto zmeny opozícia iniciovala aj pokiaľ neboli parlamentom prijaté. Práca sa zameriava len na prijaté zmeny rokovacieho poriadku, ktoré mali vplyv na využívanie v práci analyzovaných aspektov, pričom platí, že ich predkladaniu rozhodne nedominovali opozičné

v komparatívnej perspektíve ako prvé, aby následne bolo možné pristúpiť ku komparácii oboch definovaných skupín práv parlamentnej opozície.

7.1 Komparácia inštitucionálnych rámcov vplývajúcich na práva parlamentnej opozície

Ako je zrejmé už z empirických podkapitol práce, Česká a Slovenská republika sa nijak signifikantne nelíšia v tom, ako všeobecne stanovujú inštitucionálne pravidlá pre činnosť parlamentu, jednotlivých parlamentných aktérov, či pre pôsobenie politických strán. Toto, samozrejme, priamo vyplýva z toho, že oba štáty svoju ústavu, ako aj rokovací poriadok parlamentu odvodzovali aj od ústavných a zákonných noriem platiacich v predošlom spoločnom štátoprávnom zväzku. Toto platí predovšetkým o rokovačom poriadku Poslaneckej snemovne a Národnej rady, čo bolo logickejšie o to viac, že obe legislatívne telesá zhruba dva roky fungovali podľa rokovacieho poriadku Českej a Slovenskej národnej rady z čias Československa a teda následne, pri kreovaní nových parlamentných pravidiel, adaptovali efektívne fungujúce regulácie, zaviedli niektoré nové inštitúty (predovšetkým interpelácie či hlasovanie o dôvere a nedôvere vláde) a niektoré zásadne zmenili (čoho príkladom je zavedenie troch čítaní v rámci legislatívneho procesu).

Kreovanie ústav samostatnej Českej a Slovenskej republiky bolo komplikovanejším procesom, ktorý dal za vznik dvom ústavám, ktoré sú diverzifikovanejšie než parlamentné pravidlá. Z hľadiska zamerania tejto práce je však podstatným, že obe ústavy regulujú existenciu a súťaž politických strán v minimálnej miere, prinášajú len elementárne inštitucionálne rámce činnosti parlamentu vyplývajúce z jeho funkcií a ani jedna z nich nijak neoperuje s konkrétnymi právami parlamentnej opozície. Platí tiež, že okrem elementárnych charakteristík volebného systému tieto ústavy nešpecifikujú charakter volieb do Poslaneckej snemovne a Národnej rady, čo legislatívne zakotvujú špecifické zákonné normy. A i keď oba volebné systémy sú pomerného charakteru (čo v prípade ČR deklaruje už samotná Ústava v čl. 18, ods. 1), ich celkový charakter je značne odlišný, čo platí o pôvodne nastavených pravidlách aj ich charaktere po zásadných novelizáciách.

Sú to však parlamentná pravidlá inštitucionalizované v rokovacích poriadkoch skúmaných legislatívnych telies, ktorými sa primárne zaoberám v tejto sekcii. Práca si totiž dala za cieľ práve porovnávať inštitucionálne možnosti a práva parlamentnej opozície. Z tohto

strany. Preto som sa rozhodla podkapitolu o zmenách rokovacieho poriadku Národnej rady a Poslaneckej snemovne taktiež zaradiť do kapitoly 7.1 a nie medzi konkrétne práva parlamentnej opozície.

dôvodu som sa rozhodla nezameriavať komparáciu na charakter stranického systému v oboch skúmaných krajinách. Ich komparácia by si vyžadovala rozsiahle predstavenie a následné operovanie s teoretickými koncepciami charakteru a typológií stranických systémov a vyžadovala by si významný priestor ktorý je, v rámci odporúčaného rozsahu práce, v tomto prípade relevantnejšie venovať vyššie spomenutým inštitucionálnym pravidlám. Koniec-koncov, už elementárny pohľad na stabilitu stranických systémov¹²⁶ oboch krajín načrtnutý v empirickej časti práce dáva za vznik konštatovaniu, že stabilita stranického systému nemá v skúmaných krajinách a skúmaných obdobiach priamy vplyv na stabilitu vlád v zmysle ich schopnosti vládnuť kontinuálne a konsenzuálne celé volebné obdobie. Stabilita stranických systémov totiž bola značne kolísavá v prípade oboch skúmaných krajín, stabilita, resp. nestabilita vlád však s týmto nijak nekorelovala. Zásadným príkladom je, že do piateho volebného obdobia bol stranický systém Slovenska menej stabilný ako ten český, vlády však takmer vo všetkých prípadoch vládli väčšinou (okrem časti tretieho volebného obdobia) a v celej dĺžke volebného obdobia (okrem tretieho a piateho volebného obdobia). Oproti tomu v Českej republike bol vo väčšine skúmaných volebných období (od druhého do piateho volebného obdobia) stranický systém viac zastabilizovaný a menej fluktuujúci, avšak vlády dlhodobo vykazovali známky nestability, čo platí aj o volebných obdobiach, kedy sa nemenil celkový počet parlamentných strán a v Snemovni sa neocitla žiadna, alebo len jedna nová strana.

Pochopiteľne, toto má svoje dôvody. Z pohľadu vládno-opozičnej dynamiky vzťahov je zásadným predovšetkým jeden z nich, ktorý český stranický systém značne odlišuje od toho slovenského. Zo všetkých aspektov stranického systému sa na nestabilite českých vlád podľa môjho názoru najviac podpisuje jeho mechanizmus, nakoľko sa v systéme dlhodobo vyskytuje KSČM ako antisystémová strana, v skúmanom období bez koalíčného potenciálu, a zvyšné politické strany s koalíčným potenciálom taktiež podliehajú niektorým odstredivým tendenciám, tzn. je vylúčený vyšší počet kombinácií strán pri spoločnom vládnutí, než tomu bolo v identických volebných obdobiach na Slovensku, čím je značne obmedzený priestor pre kreovanie homogénnych a stabilných väčšinových vlád. Pochopiteľne, z tohto ťaží opozícia, ktorej pozícia je v takejto konštelácii rozloženia síl v Snemovni voči vláde silnejšia, než je

¹²⁶ Tú možno, podľa môjho názoru, operacionalizovať na základe štyroch kritérií, ktorými sú: a) počet strán v parlamente, tzn. miera fragmentácie stranického spektra b) fluktuácia strán, tzn. počet strán, ktoré sa v parlamente objavujú ako nové a obmieňajú sa s ďalším volebnom obdobím, c) ideologická profilácia strán a d) mechanizmus vzťahov, resp. interakcií medzi stranami v zmysle dostredivých, alebo odstredivých tendencií. Tie závisia v prvom rade od ideologických vzdialeností konkrétnych strán, ale aj od prítomnosti nerelevantných, resp. antisystémových strán a polarizácie opozície.

tomu na Slovensku alebo v samotnom Česku počas vládnutia väčšinových vlád. Ako som však uviedla, ide len o popísanie základného stranického kontextu, nie analýzu vývoja stranického systému oboch krajín. V kontexte zamerania práce je totiž zásadným skôr zloženie opozície v kvantitatívnom zmysle, tzn. jej menšinový, resp. väčšinový status, ktorý sa priamo odvíja od statusu vlády, a ktorý ovplyvňuje využívanie väčšiny práv opozície¹²⁷.

7.1.1 Zmeny rokovacieho poriadku parlamentu – smery inštitucionálnej adaptácie oboch parlamentov

V nasledujúcej kapitole sa stručne zameriam na inštitucionálne zmeny v podobe novelizácií rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne ČR a Národnej rady SR. O týchto zmenách platí, že tiež sú potenciálnou možnosťou parlamentnej opozície, ale predovšetkým parlamentnej väčšiny ako môžu zmeniť rozloženie síl medzi vládou a opozíciou v prakticky akomkoľvek aspekte. Faktom zostáva, že v signifikantnej miere boli iniciátormi tých zmien, ktoré boli prijaté, poslanci vládnych strán. Na druhú stranu, kvantitatívna aj kvalitatívna analýza jednoznačne ukázali, že vlády, resp. vládne strany neiniciujú takéto zmeny s cieľom redistribúcie vplyvu v parlamente – o tomto de facto nemožno vôbec hovoriť v prípade Českej republiky, na Slovensku možno identifikovať dve takéto novelizácie. Vzhľadom na dôležitosť parlamentných pravidiel, keďže práve tie inštitucionalizujú práva individuálnych poslancov, z ktorých možno odvodiť aj práva poslancov opozície, považujem za potrebné sa na ne zamerať v komparatívnej perspektíve podrobnejšie.

Ako bolo uvedené v špecifických kapitolách, obe zákonné normy vznikli v podobnom čase, viac ako dva roky po vzniku samostatných republík. V oboch prípadoch boli rokovacie poriadky novelizované zhruba 2,5 až 3,5-krát za jedno volebné obdobie, konkrétne dovedna 17-krát v prípade Českej republiky a 21-krát v prípade Slovenska, pričom neplatí, že by sa zmeny rokovacieho poriadku koncentrovali do obdobia bezprostredne po jeho zavedení, ale skôr na neskoršie volebné obdobia. Z pohľadu zamerania týchto zmien možno konštatovať, že v prípade Českej aj Slovenskej republiky sa menil rokovací poriadok parlamentu predovšetkým v dôsledku konkrétnych faktorov alebo potrieb, na ktoré sa parlamenty postupne inštitucionálne adaptovali. V oboch prípadoch platí, že v skúmanom období sa kontinuálne parlamenty inštitucionálne adaptovali na potreby zefektívnenia interných postupov, medzi ktorými jednoznačne dominovali úpravy priebehu legislatívneho procesu. Interpelácie ako kontrolný

¹²⁷ Ktoré komparuje kapitola 7.3 a jej podkapitoly.

prostriedok parlamentu voči vláde boli rovnako častým objektom inštitucionálnych zmien parlamentných pravidiel v Česku, slovenský parlament okrem zamerania na legislatívny proces menil svoje pravidlá skôr v iných kategóriách, a to najmä kreačnej, tzn. voľbe a odvolávaní funkcionárov externých inštitúcií Národnou radou. A do tretice, tretím najčastejším objektom inštitucionálnych zmien bol proces europeizácie, v súvislosti s ktorým boli parlamentné pravidlá v oboch skúmaných krajinách menené zhodne trikrát.

Kým v objektoch parlamentnej inštitucionalizácie ani v ich frekvencii nemožno nájsť v prípade skúmaných krajín zásadnejšie rozdiely, nespája ich charakter predkladateľov zmien rokovacieho poriadku parlamentu, resp. jeho dolnej komory - na Slovensku tomuto procesu jednoznačne dominovala vláda, resp. poslanci vládnych strán, v Česku to okrem vlády bola, a to dokonca vo väčšej miere, kombinovaná skupina poslancov vládnych a opozičných strán, ktorá predkladala neskôr prijaté zmeny rokovacieho poriadku, čo tiež poukazuje na vyššiu mieru konsenzuálnosti navrhovaných zmien v prípade ČR. Čo zmeny parlamentných pravidiel odlišuje jednoznačne je ich potenciálne využívanie vládou s cieľom redistribuovať moc medzi vládou a parlamentom, resp. vládou a opozíciou. V Českej republike k tomu v skúmanom období nielenže nedošlo, ale došlo k opačnému procesu, kedy bola v parlamente, aj vďaka hlasom vládnych strán, prijatá zmena rokovacieho poriadku, ktorá predĺžila čas odpovedania na ústne interpelácie a umožnila aj malým a odštiepeným stranám s tromi členmi zakladať poslanecké kluby. Naopak, na Slovensku možno v dvoch prípadoch hovoriť o preukázateľnej snahe vlády prijať takú zmenu rokovacieho poriadku, ktorá obmedzí opozíciu, resp. posilní vládu – prvou bola novela v roku 2000, prijatá počas prvej vlády Mikuláša Dzurindu, ktorá, mimo iného, umožnila hlasovacej väčšine skracovať čas na rozpravu či dokonca jej dala právo rozhodnúť o ukončení rozpravy, čím ju možno jednoznačne zaradiť k redistributívnej zmene, ktorá negatívne ovplyvnila možnosti parlamentnej opozície zasahovať do legislatívneho procesu, resp. rozpravy v rámci neho. Druhým takýmto prípadom je novela rokovacieho poriadku z roku 2011, prijatá stredo-pravou vládou Ivety Radičovej. Patová situácia pri voľbe generálneho prokurátora, podrobne opísaná v kapitole 6.2.3, priviedla vládu k zmene rokovacieho poriadku, ktorá posilnila jej postavenie v špecifickom aspekte – vďaka tejto novele totiž vláda bola schopná jednotne zvoliť generálneho prokurátora, čo by inak nemuselo byť možné. Táto zmena bola ako jediná v prípade Slovenska prijatá absolútne nekonsenzuálne. A i keď v niekoľkých prípadoch možno hovoriť o semi-konsenzuálnom prijatí zmien rokovacieho poriadku, v celkovom meradle nejde o nekonsenzuálny proces a v absolútnej väčšine prípadov má podporu minimálne u časti opozičných poslancov. V Českej republike

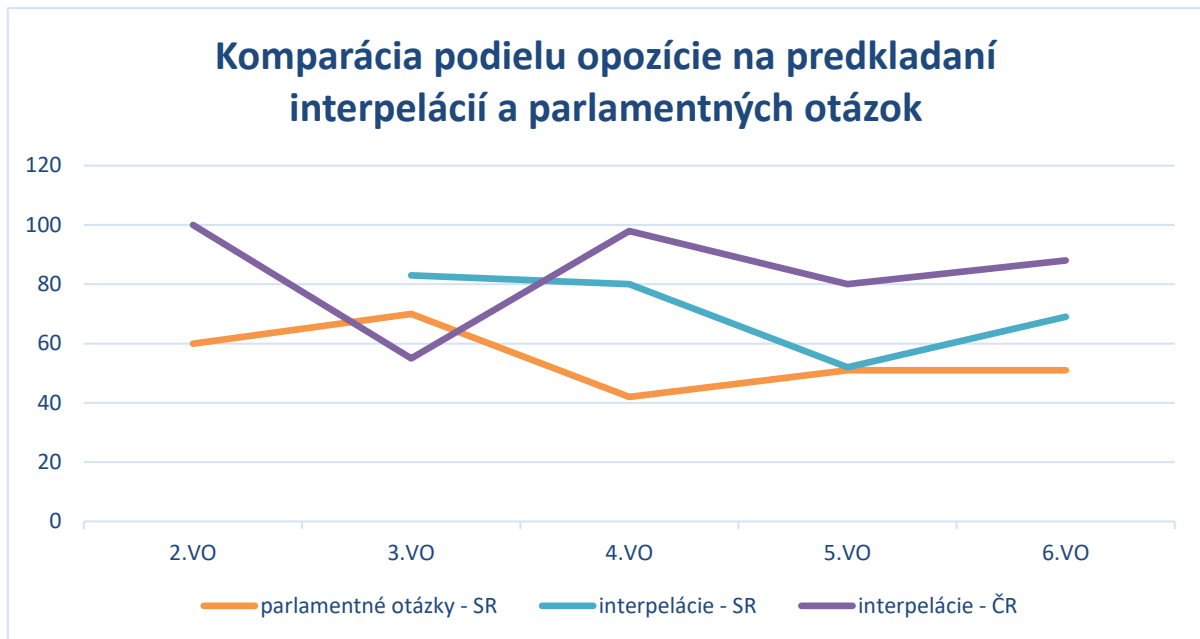
dokonca nemožno nájsť žiadnu nekonsenzuálne prijatú novelu a len jednu, ktorá bola prijatá čiastočne konsenzuálne. Z uvedeného možno poukazovať na relatívnu stabilitu parlamentných pravidiel v oboch skúmaných legislatívnych telesách a nízku mieru zneužívania zmien rokovacieho poriadku parlamentnými väčšinami k posilneniu vlastnej pozície. V tomto smere je z pohľadu parlamentnej opozície priaznivejší vývoj inštitucionálnej opozície českej Poslaneckej snemovne, kde nielenže nebola nikdy zmenou rokovacieho poriadku posilnená vláda, ale, naopak, boli skvalitnené podmienky interpelovania a aj politickým stranám s nízkym počtom poslancov bolo umožnené zakladať poslanecké kluby. Okrem toho, zmeny inštitucionálnych parlamentných pravidiel boli v Česku predkladané aj prijímané za existencie väčšieho konsenzu medzi vládou a opozíciou, než tomu bolo na Slovensku.

7.2 Komparácia inštitucionálnych práv parlamentnej opozície nezávislých od jej menšinového, resp. väčšinového statusu

Ako bolo vyššie uvedené, medzi aktívne inštitucionálne práva parlamentnej opozície nezávislé od jej menšinového, resp. väčšinového statusu patria tri konkrétne práva, resp. možnosti, ktoré opozícia v oboch krajinách reálne aktívne využíva. Ide o: interpelácie členov vlády, parlamentné otázky a žiadosti o posúdenie právnej normy podané na ústavný súd. Ich nezávislosť od statusu opozície znamená, že miera, do akej sú využívané nezávisí od vôle parlamentnej väčšiny a nie je k ich efektívnemu uplatneniu potrebné hlasovanie v parlamente, čo by mohla vláda s väčšinovým statusom potenciálne blokovat'. Táto sekcia práce rozoberie práve tieto aspekty, ktoré, čo do počtu, tvoria menšinu v rámci všetkých inštitucionálnych práv opozície. Nasledujúca časť najskôr v oboch skúmaných krajinách porovná interpelácie a parlamentné otázky spadajúce spoločne do skupiny kontrolného mechanizmu parlamentu voči vláde a následne, v jej závere, prinesie komparáciu miery iniciovania kontroly legislatívy ústavným súdom.

Faktom je, že pre účely tejto práce neboli interpelácie a otázky analyzované kvalitatívne, z hľadiska ich obsahu, avšak celkovo boli zasadané do širšieho kontextu – kapitoly 6.2.6 a 6.3.6 bližšie popisujú stratégie parlamentných strán pri interpelovaní a kladení parlamentných otázok aj členov vlády pri odpovediach na ne. Ako tieto kapitoly uvádzajú, v oboch krajinách dochádzalo k obštrukciám zo strany členov vlády pri odpovediach na parlamentné otázky zo strany vlády (na Slovensku) a na interpelácie (v Českej republike). Okrem toho tiež platí, že na Slovensku boli zaznamenané snahy obštruovať inštitút

parlamentných otázok taktiež zo strany vládneho Smeru počas prvej vlády Roberta Fica v štvrtom volebnom období (2006-2010), kedy poslanci tejto strany predkladali vysoké



Graf 15: Porovnanie miery podielu opozičných strán na predkladaní ústnych interpelácií (v prípade ČR), resp. písomných interpelácií (v prípade SR) a parlamentných otázok v 2., resp. 3. až 6. volebnom období NR SR a PS ČR. Zdroj: autorka, na základe dát spracovaných v kapitolách 6.2.6 a 6.3.6.

množstvá otázok takmer identického alebo identického obsahu, čím bola znížená šanca na vyžrebovanie parlamentných otázok predložených opozíciou. Toto platí aj o Českej republike a členoch vládnych strán počas vlády Mirka Topolánka (2010-2013), kedy možno identifikovať identickú stratégiu.

Graf 15 prináša komparáciu miery podielu parlamentnej opozície na predkladaní parlamentných otázok v Národnej rade SR, ústnych interpelácií členov vlády v Poslaneckej snemovni ČR a písomných interpelácií v Národnej rade SR v jednotlivých volebných obdobiach, začínajúc, z dôvodu dostupnosti dát, druhým, resp. tretím volebným obdobím. Ak sa pozeráme na Českú republiku, vo všetkých piatich volebných obdobiach opozícia dominovala procesu interpelovania členov vlády a to aj za existencie menšinových vlád v druhom, treťom a piatom volebnom období. Platí pritom, že okrem tretieho volebného obdobia, počas vlády ČSSD a Opozičnej zmluvy, opozícia predkladala vždy viac ako 80% interpelácií. Počas Zemanovej vlády nešlo o významnú dominanciu opozície, nakoľko všetky opozičné strany, ktorých bolo v tomto období až päť, podali 55% všetkých interpelácií, čo hodnotím ako skôr nízku mieru, keďže sa na vláde zúčastňovala len jedna strana, ktorej poslanci mohli využívať aj iné kanály na kontrolu vlastných ministrov. Celkovo je však miera aktivity opozície pri kontrole vlády týmto spôsobom v českej Snemovni relatívne vysoká, čo

môže súvisieť aj s tým, že, na rozdiel od Slovenska, česká opozícia nedisponuje žiadnym iným obdobným kanálom, ktorý by mohla rovnakým spôsobom využívať, akým sú predovšetkým parlamentné otázky.

Okrem toho, ako bolo uvedené už v skorších kapitolách, obe krajiny zdieľajú tiež skúsenosť s obštruovaním interpelácií alebo parlamentných otázok zo strany iniciátorov aj ich adresátov. Toto bolo možné v Českej republike pozorovať už v druhom volebnom období, kedy strana SPR-RSČ kladla vysoký počet interpelácií bez reálnej obsahovej hodnoty, často veľmi podobného znenia, či využívala prednášanie interpelácií v pléne na rôzne typy teatrálnych nekonštruktívnych prejavov. V súvislosti s týmto premiér Klaus obštruoval tiež odpovede na tieto interpelácie, kedy naťahoval čas, aby ich zodpovedal čo najmenej. Vládnutie jednofarebnej vlády ČSSD zas prinieslo inú situáciu, kedy interpelácie predkladal nízky počet poslancov a o ich predkladanie a ani odpovede na ne, predovšetkým zo strany premiéra, neprejavovala opozícia veľký záujem. Nasledujúce volebné obdobie prinieslo inštitucionálne zmeny do interpelácií.¹²⁸ Príprava na odpoveď napríklad mohla trvať podstatne kratšie, bol tiež časovo ohraničený priestor na prednesenie interpelácie i odpoveď na ňu, nakoľko sa stávalo, že interpelovaní členovia vlády v odpovedi „dosiaľ čítali dlhé písomné materiály“ (Kolář a kol., 2013: 153). V súvislosti s tým preto interpelovaným začal prislúchať pri odpovedaní na ústne interpelácie maximálny čas piatich minút, na doplnujúcu otázku nemohol interpelujúci odpovedať dlhšie ako dve minúty. Toto zvýšilo celkový záujem o ústne interpelácie a to, ako píše Wintr (2010), aj v prípade poslancov vládnych strán, ktorí sa snažili tým napomôcť vlastnému premiérovi pomocou kvantitatívnej eliminácie opozičných interpelácií, čo platí predovšetkým o šiestom volebnom období a strane ODS. A zatiaľ čo aktívny záujem o kladenie interpelácií celkovo stúpol, pasívny záujem, tzn. záujem o zúčastňovanie sa odpovedí na interpelácie, zostal skôr nízky (tamtiež). To zrejme súvisí s ďalšou novinkou, kedy novelizáciou č. 573/2006 Sb. predĺžil celkový čas odpovedí na otázky u premiéra na hodinu a pol, čo podľa Koláři a kol. (2013) malo skôr demotivačný efekt, nakoľko išlo o relatívne dlhú dobu, počas ktorej mali poslanci sedieť v sále a venovať sa pasívnemu sledovaniu odpovedania na interpelácie, čo strácalo význam najmä pre tých, ktorí interpelácie nepredložili a do odpovedí na ne sa nemohli aktívne zapojiť. Za všetko hovorí uznesenie Snemovne prijaté v jej šiestom volebnom období, v roku 2010, podľa ktorého pokiaľ neboli predložené žiadne interpelácie, alebo boli prerokované na schôdzi Snemovne, nemusí sa čas vyhradený pre ústne interpelácie

¹²⁸ Zákony č. 350/2004 Sb. a 573/2006 Sb.

vôbec konať.¹²⁹ Okrem toho, podľa Koláča a kol. (2013) dokonca členovia vlády v značnej miere vynechávali čas stanovený pre odpovede na ústne interpelácie, na ktorých by sa mali povinne zúčastňovať, čo bolo možné prostredníctvom ospravedlnenia sa z rokovania Snemovne, ktorý predchádza času stanovenému na odpovede na ústne interpelácie. Toto jednoznačne nie je pozitívny trend, je potrebné ale zdôrazniť, že priamo súvisí s dopytom, tzn. nízkou mierou záujmu o kladenie interpelácií a záujmu o vypočutie si odpovedí na ne zo strany poslancov. Neplatí teda, že parlamentná opozícia reálne prichádza o právo, o využívanie ktorého prejavuje aktívny záujem.

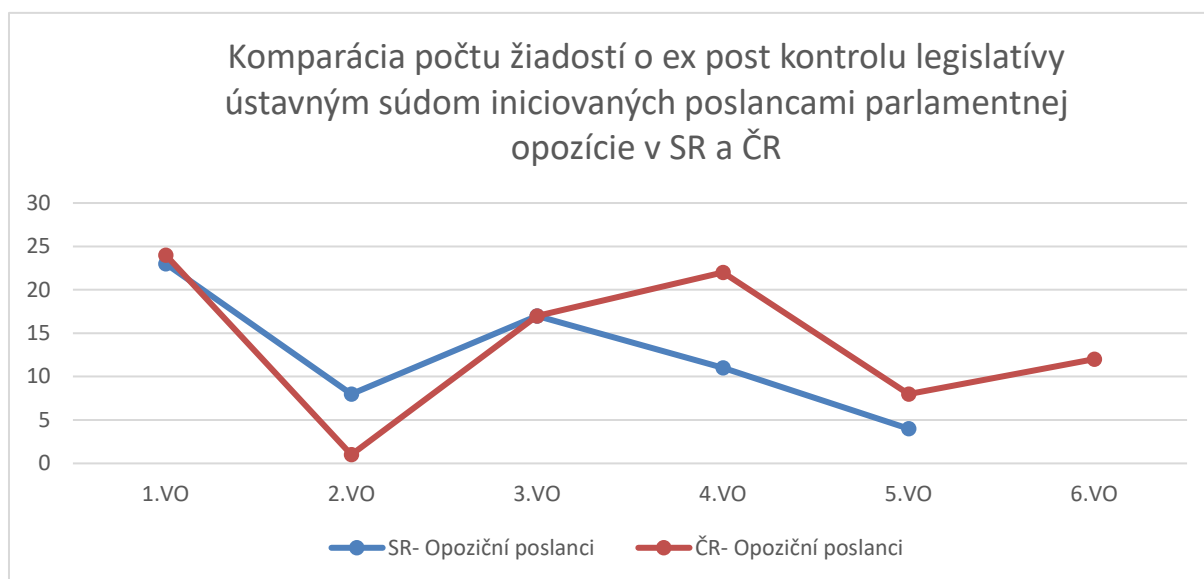
Čo sa týka písomných interpelácií na Slovensku, tým jasne dominovali opoziční poslanci, avšak v porovnaní s vládou v celkovo nižšej miere než je tomu v Českej republike. To platí predovšetkým o piatom volebnom období (2010-2012), kedy sa heterogénnosť vlády prejavila, mimo iného, aj na zvýšenej miere interpelovania ministrov a premiérky aj koalíčnými stranami. Ak sa však pozrieme na parlamentné otázky, tie v dlhodobom horizonte vykazujú veľmi podobné charakteristiky, ako ústne interpelácie v českom parlamente (obštruovanie pri ich kladení aj pri odpovedaní na ne, prechodná strata záujmu poslancov o tento inštitút) s tým rozdielom, že miera podielu opozície na ich predkladaní je celkovo podstatne nižšia ako u českých interpelácií a všeobecne tiež nižšia ako u interpelácií na Slovensku. Toto možno pozorovať predovšetkým pre v štvrté až šieste volebné obdobie, počas vládnutia dvoch vlád Roberta Fica a vlády Ivety Radičovej. Absolútne najnižší podiel na predložených parlamentných otázkach mala opozícia počas prvej vlády Roberta Fica, kedy sa dokonca na ich predkladaní podieľala menšinovo – nie však z dôvodu vlastnej pasivity, ale v dôsledku enormnej aktivity poslancov klubu vládnej strany Smer-SD, ktorá kládla vysoký počet otázok podobného obsahu, čím sa znížila možnosť opozície na to, aby ich otázky boli vyžrebované a zodpovedané v pléne. Toto pritom platí o prvej aj druhej vláde Roberta Fica. Efektom takýchto situácií bol markantný pokles záujmu opozície o kladenie parlamentných otázok, čo možno pozorovať už v štvrtom volebnom období. Okrem toho tiež, podobne ako v Českej republike, možno, predovšetkým v štvrtom volebnom období zaznamenať zníženú mieru záujmu opozičných poslancov o účasť na odpovediach členov vlády parlamentné otázky, čo súviselo s obštrukciami zo strany vlády pri ich predkladaní, ale tiež s obštrukciami pri odpovedaní na ne (v podobe naťahovania času tak, aby nebol zodpovedaný vysoký počet otázok) a tiež s tým, že slovenská opozícia bola menej úspešná ako česká pri navrhovaní

¹²⁹ Pochopiteľne, toto je v kontradikcii s § 111 Zákona o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne, ktorý právo využívať tento kontrolný mechanizmus poslancom pripisuje.

inštitucionálnych zmien v tomto smere – jej návrh, aby umelé naťahovanie času nebolo umožnené tým, že sa inštitucionálne stanoví maximálny čas odpovede na otázku a na doplňujúcu otázku v rokovacom poriadku parlamentu, nebol schválený.

Na základe komparácie interpelácií a parlamentných otázok, ktoré považujem za rovnaký typ kontrolného nástroja parlamentu voči vláde, v Českej a Slovenskej republike vyplýva viacero záverov. V oboch krajinách možno vo vybraných volebných obdobiach identifikovať štyri spoločné znaky: 1. obštruovanie zo strany vlády na strane kladenia otázok alebo interpelácií; 2. obštruovanie zo strany vlády na strane odpovedania na parlamentné otázky alebo interpelácie; 3. zníženie miery záujmu opozície o kladenie parlamentných otázok a predkladanie ústnych interpelácií; 4. zníženie miery záujmu členov parlamentu, vrátane opozície, o účasť na odpovediach na parlamentné otázky a interpelácie v pléne. A kým všetky tieto body závisia od samotných aktérov, najzásadnejšie rozdielnosti, ktoré komparácia odhaľuje, naopak, spočívajú v inštitucionálnej regulácii tohto aspektu kontroly vlády parlamentom. Všeobecne možno konštatovať, že ústne interpelácie sú v Českej republike rokovacím poriadkom Snemovne regulované podrobnejšie a z pohľadu opozície efektívnejšie, než parlamentné otázky v Slovenskej republike. Týka sa to predovšetkým dlhšieho času na odpovedanie na ne (na Slovensku je to 15 minút pre premiéra a 45 pre ostatných členov vlády; čas na odpovede na interpelácie takto stanovený nie je; v ČR je tento čas rozložený v pomere 90 a 120 minút) a regulácie toho, ako dlho môže člen vlády odpovedať na otázku, resp. interpeláciu, čím sa efektívne predchádza tomuto typu obštrukcií. Inštitucionálny rozdiel v podobe absencie inštitútu parlamentných otázok v Českej republike sa nepreukázal ako zásadný nedostatok v právach parlamentnej opozície, keďže ani ústne interpelácie nevyužíva vždy opozícia aktívne a efektívne. A práve to ma privádza k poslednému zásadnému konštatovaniu o tomto práve kontrolovať vládu a síce, že je to jediné zo všetkých skúmaných práv, ktoré opozícia nevyužívala v každom volebnom období efektívne. Faktom ale zostáva, čo je ale do značnej miery ovplyvnené aj obštrukčným konaním vlády.

Ďalším právom parlamentnej opozície, ktoré nezávisí od toho, či opozícia disponuje väčšinovým alebo menšinovým statusom, je obracanie sa na ústavný súd vo veci posudzovania kompatibility prijatých právnych noriem s ústavou, o čom viac pojednávajú kapitoly 6.2.9 a 6.3.9. Graf 16 v tejto súvislosti prináša porovnanie počtu žiadostí na ústavný súd vo veci posúdenia súladu prijatého zákona alebo jeho časti s ústavou, resp. vo veci žiadosti jeho zrušenia, ktoré boli podané poslancami alebo senátormi opozície, prípadne opozičnými poslancami alebo senátormi spolu so zástupcami vládnych strán. Platí pritom, že opoziční



Graf 16: Komparácia počtu žiadostí o ex post kontrolu legislatívy ústavným súdom iniciovaných poslancami parlamentnej opozície v SR a ČR. Zdroj: Autorka, na základe dát spracovaných v kapitolách 6.2.9 a 6.3.9.

poslanci boli všeobecne najaktívnejšími spomedzi všetkých iniciátorov v oboch krajinách v celom skúmanom období, pričom miera, do akej parlamentná opozícia toto právo v jednotlivých volebných obdobiach využívala bola v oboch krajinách značne podobná. Toto je pochopiteľné predovšetkým v prvých dvoch volebných obdobiach – v prvom volebnom období oboch zákonodarných telies dochádzalo k iniciovaní týchto žiadostí zo strany opozície v najvyššej miere vôbec, nakoľko ústavy štátov boli nakoncipované a uvedené do účinnosti krátko predtým a existovala vyššia pravdepodobnosť, že existujúce alebo vznikajúce zákony mohli byť v kontradikcii s niektorými jej ustanoveniami.¹³⁰ Po iniciačnej vysokej miere aktivity v tomto smere v druhom volebnom období nastal v tomto smere pokles, čo možno interpretovať ako konsolidáciu ústavnosti existujúcich právnych predpisov aj v dôsledku aktívnej kontroly prijatej legislatívy opozíciou a inými aktérmi v prvom volebnom období. O nasledujúcich volebných obdobiach preto platí, že zvýšená miera tejto aktivity nesúvisela s dlhodobou účinnou legislatívou, ale nastávala len v prípade prijatia problematických a potenciálne protiústavných zákonov, pričom nebola nijak naviazaná na celkové počty prijatej legislatívy.

Ako som uviedla už pri kategorizácii práv parlamentnej opozície, využitie práva obracať sa na ústavný súd nepodlieha schváleniu parlamentom a preto ho môžu opoziční poslanci (alebo senátori) využívať nezávisle od menšinového, resp. väčšinového statusu opozície. Na druhú

¹³⁰ Okrem toho, na Slovensku k tomuto v prvom volebnom období prispelo aj prijatie protiústavnej zmeny volebného systému a ďalšie problematické zákony prijaté vládou Vladimíra Mečiara, ktorá bola všeobecne charakteristická nekonsenzuálnym spôsobom vládnutia a presadzovaním vybraných nedemokratických postupov, politik či zákonov. Oproti tomu v Českej republike v prvom volebnom období podaniam na ústavný súd dominovala partikulárna otázka reštitúcií v súvislosti s bývalým komunistickým režimom (viď kapitola 6.3.9).

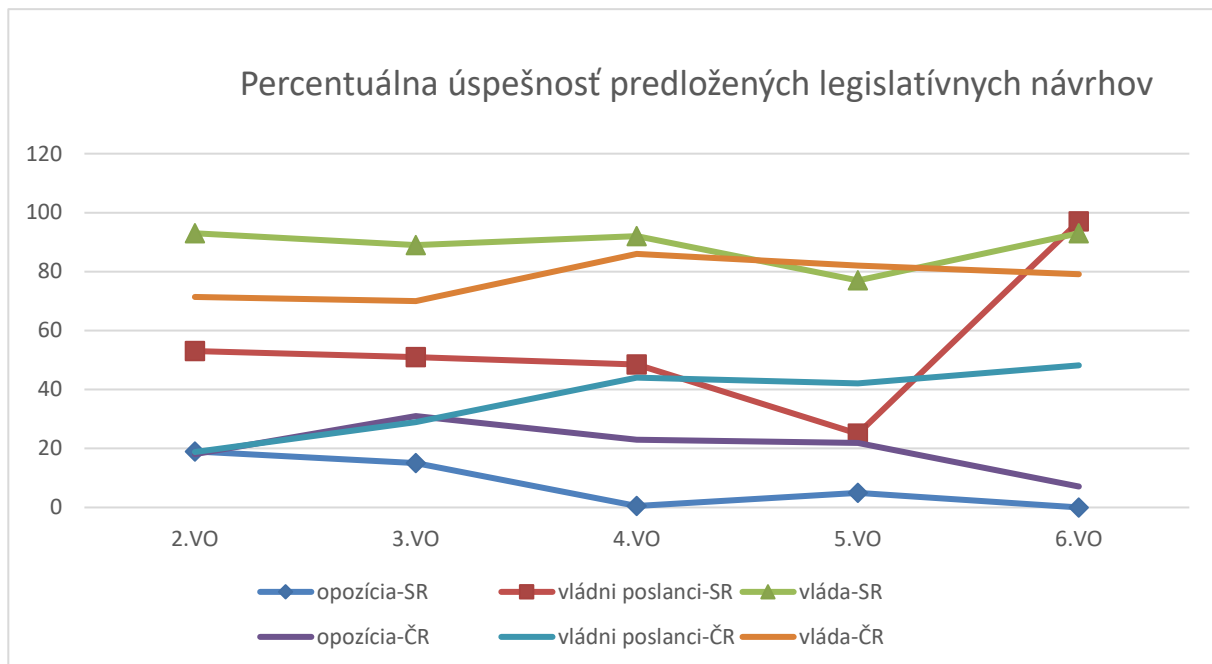
stranu je na mieste otázka, či existuje kauzalita medzi väčšinovým statusom vlády (ktorá by teoreticky mohla prijímať problematické zákony aj za absencie súhlasu opozície) a zvýšenou mierou využívania tohto práva opozíciou. Táto premisa sa ale nepotvrďuje: Kým na Slovensku sa miera tejto aktivity líšila aj napriek takmer neustálej existencii väčšinových vlád, najnižšiu mieru tejto aktivity v Českej republike zaznamenávame v tých volebných obdobiach, ktoré boli skrátené, alebo počas nich vládla viac ako jedna vláda, a nemožno to spájať s vtedajším menšinovým statusom vlády. V tejto súvislosti je ale nutné podotknúť, že pri značnej časti žiadostí smerovaných na ústavný súd tak na Slovensku, ako aj v Česku, nebolo možné identifikovať ich autorov, čo týmto dátam čiastočne uberá na reprezentatívnosti. Základný obraz o využívaní tohto práva parlamentnou opozíciou však poskytujú. A na ich základe možno jednoznačne konštatovať, že parlamentná opozícia v Česku aj na Slovensku využívala vo všetkých skúmaných volebných obdobiach túto kontrolnú možnosť aktívne a efektívne, tzn. v miere vyššej než je tomu u iných na to oprávnených aktérov.

7.3 Komparácia inštitucionálnych práv parlamentnej opozície závislých od jej menšinového, resp. väčšinového statusu

Nasledujúca kapitola sa zameria na všetky ostatné inštitucionálne práva parlamentnej opozície, ktoré sú svojím charakterom závislé od menšinového alebo väčšinového statusu parlamentnej opozície, resp. recipročne vlády, nakoľko podliehajú hlasovaniu v Národnej rade alebo Poslaneckej snemovni, ktoré, v dôsledku ich statusu, možno nazvať právami pasívnymi. Týmito právami sú: právo legislatívnej iniciatívy, hlasovanie o dôvere, resp. nedôvere vláde alebo jej členovi, obsadzovanie postov vo vedení parlamentu (resp. jeho dolnej komory), obsadzovanie postov v predsedníctve a členstve parlamentných výborov a referendumová iniciatíva. Každé z týchto práv bude v nasledujúcom texte rozobrané v komparatívnej perspektíve.

7.3.1 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií v legislatívnom procese

Nasledujúca kapitola stručne predstaví komparáciu legislatívnej úspešnosti vlády ako celku, poslancov vládnych strán a opozície ako osobitných kategórií v Českej a Slovenskej republike, avšak s cieľom upozorniť výlučne na zásadné rozdiely alebo spojitosti medzi skúmanými krajinami, neopakujúc informácie už uvedené v príslušných kapitolách empirickej časti práce (konkrétne 6.2.4 a 6.3.4). Koniec-koncov, túto komparáciu najprehľadnejšie



Graf 17: Percentuálna úspešnosť predložených legislatívnych návrhov v prvých šiestich volebných obdobiach Poslaneckej snemovne ČR a Národnej rady SR diverzifikovaných podľa vládneho, resp. opozičného statusu navrhovateľa. Zdroj: autorka, na základe dát spracovaných v kapitolách 6.2.4 a 6.3.4.

sumarizuje Graf 17, ktorý syntetizuje dáta o úspešnosti v rámci legislatívneho procesu podľa predkladateľov. Na základe týchto údajov možno hodnotiť viaceré aspekty vývoja legislatívneho procesu v Národnej rade SR a Poslaneckej snemovni ČR v čase a v komparatívnej perspektíve. Po prvé, možno konštatovať, že vlády Českej a Slovenskej republiky sa vo všetkých skúmaných volebných obdobiach vyznačovali navzájom podobnou, relatívne vysokou mierou legislatívnej úspešnosti svojich návrhov. Celkovo je vo väčšine skúmaných volebných období úspešnosť vládnych návrhov v Česku nižšia ako na Slovensku, čo je taktiež dôsledkom existencie vlád nedisponujúcich stabilnou väčšinovou podporou. Na Slovensku táto hodnota kulminuje v šiestom volebnom období, sprevádzaná extrémnym nárastom úspešnosti poslaneckých návrhov vládnej Smer-SD, nakoľko išlo o jednofarebnú vládu s pohodlnou väčšinou. O to zaujímavejšie je, že tieto hodnoty nekulminujú v Česku v identickom volebnom období aj napriek tomu, že vláda vtedy disponovala, minimálne v časti

volebného obdobia, taktiež pohodlnou väčšinou. Ako je však aj na tejto štatistike evidentné, postrádala väčšiu mieru jednotnosti v rámci hlasovaní v legislatívnom procese.

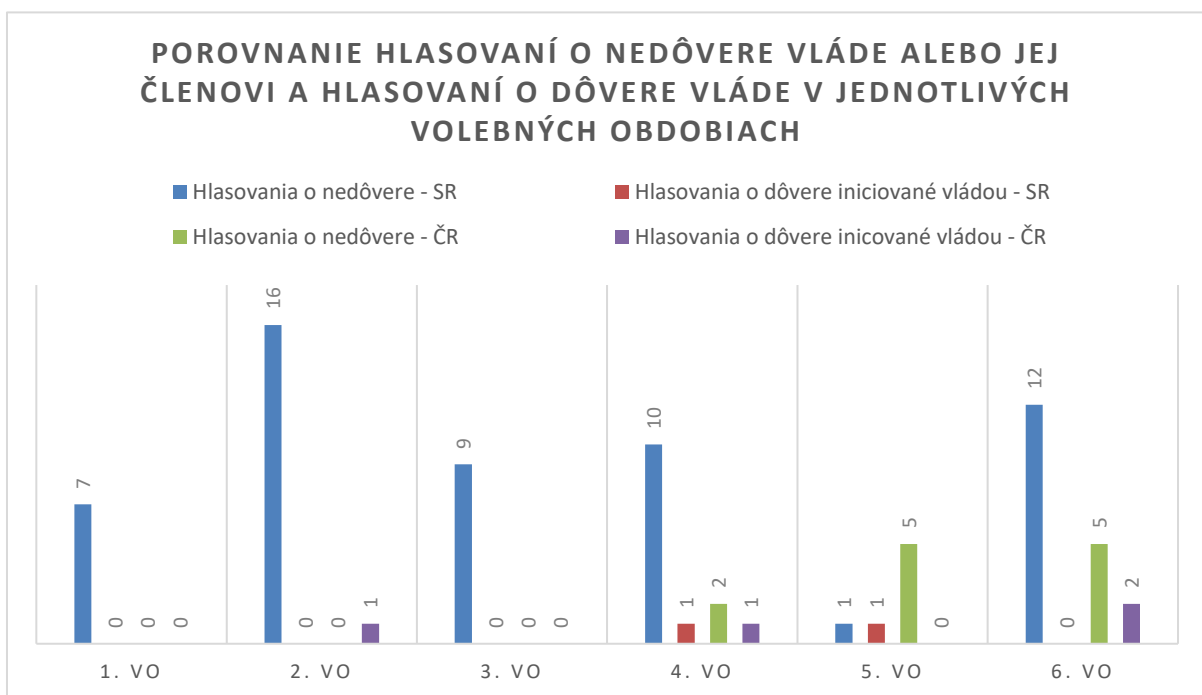
Platí tiež, pohľad na legislatívnu úspešnosť návrhov zákonov z dielne individuálnych poslancov vládnych strán poukazuje na značnú variabilitu v ich úrovni, ktorá dosahuje najnižšie úrovne vo volebných obdobiach, ktoré sú v akomkoľvek aspekte pre vládu problematické. V prípade Českej republiky bola táto úroveň najnižšia počas menšinovej druhej Klausovej vlády, kedy absentovala extenzívnejšia väčšinová podpora pre vládne návrhy zákonov, ale predovšetkým pre poslanecké návrhy poslancov za ODS. Na Slovensku zas najnižší bod táto miera úspešnosti dosiahla v piatom volebnom období, počas ktorého vládol kabinet Ivety Radičovej. Jeho interná heterogenita a programová roztrieštenosť spôsobili, že mnohé politiky presadzované vybranou stranou alebo stranami koalície neboli predkladané ako vládne návrhy a v prípade predkladania individuálnymi poslancami vládnych strán poslanci veľmi často, dokonca vo väčšine prípadov, narazili na nedostatok podpory nielen zo strany opozície, ale aj časti vlády.

A do tretice, v oboch krajinách zaznamenávame postupný, aj keď nie úplne kontinuálny, pokles úspešnosti parlamentnej opozície pri presadzovaní vlastných legislatívnych návrhov. Tento fakt nemožno z pohľadu práv parlamentnej opozície rozhodne hodnotiť pozitívne. Je však nutné zdôrazniť, táto miera sa v oboch krajinách značne líši – kým v Českej republike dve najnižšie hodnoty tejto úspešnosti za ostatné volebné obdobia dosahovali 21,9% (v 5. volebnom období), resp. 7,1% (v šiestom volebnom období), dve najnižšie hodnoty na Slovensku dosiahli extrémne nízku úroveň, a síce 0,5% v štvrtom volebnom období a len 0,006% v šiestom volebnom období, v oboch prípadoch počas vlád Roberta Fica. Kým v prípade Českej republiky možno hovoriť o negatívnom vývoji, ktorý sa ale môže neskôr ukázať ako dočasný, nakoľko vo väčšine skúmaného obdobia bol, napriek miernym poklesom, relatívne vysoký, v prípade Slovenskej republiky pri takýchto hodnotách možno poukazovať na absolútnu elimináciu vplyvu opozície v legislatívnom procese. Toto možno hodnotiť ako obštrukčné správanie a absolútne ovládnutie najdôležitejšej funkcie parlamentu, tvorby legislatívy, vládou. A to je obzvlášť problematické z pohľadu postavenia parlamentnej opozície, nakoľko takéto správanie reflektuje celkový prístup vlády k parlamentu, závisí od vôle väčšinovej vlády a nie je možné ho akokoľvek inštitucionálne regulovať, nakoľko takéto regulácie by boli protiústavné a diskriminačné voči časti parlamentných aktérov.

7.3.2 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií v hlasovaní o dôvere a nedôvere vláde alebo jej členovi

„Špecifikom (v strednej Európe) je skutočnosť nadužívania vóta nedôvery, ktoré vedie k jeho znehodnoteniu a prestáva byť účinným ústavným a politickým nástrojom kontroly vlády zo strany politickej opozície“ (Kubát, 2010: 109).

Je tento výrok skutočne pravdivý v prípade Českej a Slovenskej republiky? Ti sa pokúsi zodpovedať nasledujúca kapitola. Tá stručne predstaví komparáciu využívania vóta dôvery a vóta nedôvery vláde ako celku, resp. vóta nedôvery vláde alebo jej konkrétnemu členovi (v prípade Slovenska) z hľadiska ich frekvencie, iniciátora a naviazanosti na väčšinový a menšinový charakter parlamentnej opozície. Všetky tieto informácie sú zhrnuté v Grafe 18,



Graf 18: Porovnanie hlasovaní o nedôvere vláde alebo jej členovi a hlasovaní o dôvere vláde v prvých šiestich volebných obdobiach Poslaneckej snemovne ČR a Národnej rady SR. Zdroj: autorka, na základe dát spracovaných v kapitolách 6.2.5 a 6.3.5.

ktorý prináša porovnanie hlasovaní o dôvere vláde, ktoré iniciuje výhradne vláda a hlasovaní o nedôvere vláde, prípadne jej členovi, pričom nezahŕňa mandatórne iniciačné vyslovenie dôvery vláde pri jej nástupe do funkcie. Ako je vidieť, toto vótum je signifikantne viac využívané na Slovensku – hlasovanie o nedôvere vláde alebo jej členovi vyvolala v skúmaných volebných obdobiach opozícia spolu 55-krát, pričom v 45 prípadoch išlo o vyslovovanie nedôvery konkrétnemu členovi vlády. To je zároveň jedným z vysvetlení, prečo bol tento počet signifikantne nižší v Českej republike, kde parlamentná opozícia iniciovala len 12 hlasovaní o dôvere vláde a všetky len v troch posledných skúmaných volebných obdobiach. Keďže jej v prípade ČR neprislúcha možnosť vyslovovať nedôveru konkrétnemu členovi vlády,

pochopiteľne klesá celkový záujem opozície o toto vyslovovanie nedôvery vláde všeobecne, nakoľko nemá možnosť poukazovať na problémové kroky, aféry alebo presadzované politiky konkrétneho rezortu či ministra. Tento mechanizmus možno hodnotiť ako čiastočne účinný aj v prípade neúspechu tohto hlasovania, nakoľko je o danej téme iniciovaná (mimoriadna) schôdza parlamentu, často sprevádzaná extenzívnou diskusiou, ktorej agendu vláda nemá možnosť blokovať a spravidla je na nej prítomný člen vlády, ktorému má byť nedôvera vyslovovaná, či premiér. Diskusia v parlamente o dôvodoch iniciovaného odvolávania taktiež môže pritiahnúť záujem médií, verejnosti či iných foriem opozície, ako napríklad občianskej spoločnosti. Možno teda nepriamo usudzovať, že vótum nedôvery je v Českej republike využívané podstatne menej ako na Slovensku práve z hľadiska absencie diverzifikácie tohto vóta smerom ku konkrétnym členom vlády. Toto činí inštitucionálne práva parlamentnej opozície na Slovensku v rámci kontroly vlády signifikantne silnejšími, než je tomu v Českej republike. A predmetné priznané právo slovenská parlamentná opozícia využívala aktívne v každom zo skúmaných období.

Druhý potenciálny faktor ovplyvňujúci počet takýchto hlasovaní iniciovaných opozíciou jednoznačne je menšinový alebo väčšinový status parlamentnej opozície. Racionálnym predpokladom totiž je, že ak opozícia disponuje väčšinou hlasov v zákonodarnom zbore, prípadne je počet hlasov medzi ňou a vládou v Poslaneckej snemovni alebo Národnej rade vyrovnaný, bude viac motivovaná iniciovať toto hlasovanie, nakoľko je potenciálne zvýšená jeho úspešnosť. Ako však ukazujú dáta, nie je tomu tak. Slovenská republika zažila menšinovú vládu len raz a to v treťom volebnom období, kedy prišla o väčšinu v parlamente druhá vláda Mikuláša Dzurindu. Ani vtedy však opozícia neiniciovala žiadne hlasovanie o nedôvere. Platí pritom, že predčasné voľby neboli vypísané bezprostredne po jej strate parlamentnej väčšiny a vláda istú dobu vládla menšinovo. Česká republika a jej viaceré obdobia menšinových vlád tento vzťah taktiež nepotvrdzujú. Ponímajúc vlády chronologicky, počas prvej menšinovej vlády, tj. druhej vlády Václava Klauza (1996-1998) nedošlo k žiadnemu takémuto hlasovaniu. Platí síce, že Zemanova ČSSD tolerovala vládu, avšak vo vzájomnej dohode sa zaviazala len k umožneniu iniciačného vyslovenia dôvery vláde a nie ďalšej jej podpore napríklad v podobe neiniciovania hlasovania o nedôvere. Napriek tomu platí, že k takejto žiadosti nepristúpila ČSSD ani iné opozičné poslanecké kluby (KSČM alebo SPR-RSČ). K neiniciovaniu hlasovania o nedôvere sa však už zaviazala ODS v Opozičnej zmluve trvajúcej počas tretieho volebného obdobia, preto nie je prekvapivým, že opozícia neiniciovala žiadne takéto hlasovanie. Ostatné opozičné strany si evidentne boli vedomé potenciálneho

neúspechu takéhoto hlasovania (nakoľko by ho, v súlade s Opozičnou zmluvou, ODS nepodporila) a neiniciovali ho ako formu vyjadrenia nespokojnosti s vládou, voči ktorej sa pritom značne vyhraňovali, predovšetkým kvôli existencii Opozičnej zmluvy. Dve takéto neúspešné hlasovania však boli iniciované v štvrtom volebnom období, kedy síce všetky tri vlády ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU disponovali parlamentnou väčšinou, tá ale bola najtesnejšia možná vôbec (hlasovanie bolo iniciované voči Špidlovej aj Grossovej vláde). Druhá vláda Mirka Topolánka v piatom volebnom období disponovala rovnými sto hlasmi, čo opozícia značne využívala a hlasovanie o nedôvere vláde iniciovala dovedna 5-krát. Kým v štyroch prípadoch ho nepodporil dostatočný počet poslancov, pri piatom pokuse sa opozícii skutočne podarilo povaliť vládu, čo je jediným takýmto prípadom v Českej republike vo všetkých skúmaných volebných obdobiach. V šiestom volebnom období bola vláde vyslovovaná opäť 5-krát, napriek tomu, že Nečasova vláda disponovala pohodlnou väčšinou hlasov.

Z uvedeného vyplýva, že v prípade Česka a Slovenska v skúmanom období neexistuje priama súvislosť medzi väčšinovým statusom opozície a zvýšenou mierou iniciovania hlasovaní o nedôvere vláde alebo jej členovi, v zmysle miery vyššej než tomu bolo v obdobiach pôsobenia menšinových opozícií. Čo sa týka Kubátovho konštatovania o nadužívaní vóta nedôvery v regióne strednej Európy z úvodu podkapitoly, český prípad podľa môjho názoru nepotvrďuje túto premisu. V celkovom meradle totiž nemožno hovoriť o nadužívaní napriek tomu, že v jednom zo šiestich volebných období došlo k dočasnej zvýšenej aktivite opozície v tomto smere. Mám tiež zato, že toto neplatí ani v prípade Slovenskej republiky, kde bolo iniciované hlasovanie o nedôvere vláde alebo jej členovi priemerne 9,2-krát za jedno volebné obdobie, pričom samotnému premiérovi bola nedôvera vyslovovaná priemerne 1,7-krát za volebné obdobie. Konkrétnym ministrom potom bola nedôvera z iniciatívy opozície vyslovovaná priemerne 7,5-krát za jedno volebné obdobie, čo pri obvyklom počte 13-tich ministerstiev nemožno hodnotiť tento počet hlasovaní ako nadmerný, najmä ak väčšina volebných období trvala plné, alebo takmer plné 4 roky. A i keď platí, že pri iniciovaní všetkých týchto hlasovaní bola šanca na reálne vyslovenie dôvery minimálna, vyššie popísaný sekundárny efekt týchto hlasovaní rozhodne, podľa môjho názoru, nie je zanedbateľný a teda tieto hlasovania (v takejto miere) mali svoje opodstatnenie.

Ako bolo vyššie uvedené, táto komparácia nezasahovala do iniciačného hlasovania o dôvere vláde, ktoré sa v Poslaneckej snemovni ČR a Národnej rade SR podľa ústavy povinne uskutočňuje po menovaní vlády do funkcie. Kým v prípade Slovenskej republiky sa toto v skúmanom období chápalo parlamentnými aktérmi skôr ako „povinná jazda“ v úvode

volebného obdobia, ktorú bez problémov absolvovala každá vláda, nakoľko disponovala hlasovacou väčšinou, v Českej republike ide, z dôvodu odlišného inštitucionálneho nastavenia, ale predovšetkým z dôvodu existencie viacerých menšinových vlád, o podstatne komplikovanejši inštitút so zásadným vplyvom na legislatívno-exekutívne vzťahy a často aj na (ne)stabilitu vlády v celom nasledovnom volebnom období. Preto bude tento inštitút v nasledujúcej podkapitole rozobraný separátne, s dôrazom na dve konkrétne české menšinové vlády, ktorým bola dôvera v iniciačnom hlasovaní vyslovená výhradne vďaka inštitucionalizovanej alebo neinštitucionalizovanej tolerancii opozičnej strany.

7.3.2.1 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií v iniciačnom hlasovaní o dôvere vláde po jej nástupe do funkcie

Za vôbec najzásadnejší rozdiel medzi Českou a Slovenskou republikou v skúmaných kategóriách a skúmanom období jednoznačne možno považovať ústavne nastavené podmienky pre iniciačné vôtum o dôvere vláde po jej nástupe do funkcie – kým na Slovensku je k tomu potrebné vyslovenie súhlasu nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov, v Českej republike je postačujúci súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov. Tento rozdiel, respektíve jeho dôsledky, ovplyvňujú celkovú legislatívno-exekutívnu dynamiku aj charakter vládnutia a prináša medzi tieto dve krajiny zásadné odlišnosti: Na Slovensku v celom skúmanom období nebola ustanovená menšinová vláda (i keď menšinová vláda sa na Slovensku vyskytla v druhej časti vládnutia druhej Dzurindovej vlády, od roku 2005, kedy koalíciu opustili poslanci ANO a časť poslancov SDKÚ), kým v Českej republike sa priamo po parlamentných voľbách, nie ako dôsledok vývoja v rámci väčšinovej koalície, objavila menšinová vláda spolu trikrát – v prípade druhej vlády Václava Klauza (1996-1998), vlády Miloša Zemana (1998-2002) a prvej vlády Mirka Topolánka, ktorej nebola vyslovená dôvera (september 2006 – január 2007)¹³¹. Z pohľadu vládnutia v Českej republike v skúmanom období preto už nemožno menšinové vlády označovať za nefrekventovane sa vyskytujúce anomálie, z pohľadu stability vládnutia ani za nežiadúce a nestabilné patologické typy vlád, nakoľko dve z menovaných, ktorým bola dôvera vyslovená, reálne nevládli menej stabilne než iné české vlády (Kopeček, 2013)¹³². Nasledujúce odseky prinesú odpoveď na otázku, aký bol charakter vládnutia týchto vlád a do

¹³¹ Okrem toho, druhá Topolánkova vláda nebola väčšinovou, ale ani menšinovou – disponovala rovnými sto mandátmi.

¹³² O tom, do akej miery boli tieto vlády, a to predovšetkým Zemanova vláda a s ňou spojená Opozičná zmluva s ODS, resp. menšinové vlády všeobecne negatívnymi javmi z pohľadu vládnutia by bolo možné pojednávať značne rozsiahlo, avšak z pohľadu zamerania a rozsahu tejto práce to nepovažujem za zásadné.

akej miery bol tento charakter podobný, či už z pohľadu vládnutia samotného, alebo inštitucionalizácie väčšinovej podpory v Snemovni.

Už na prvý pohľad je možné konštatovať, že uvedené tri menšinové vlády rozhodne odlišujú viaceré zásadné aspekty. Odlišujú sa predovšetkým v: a) zložení strán, resp. ich programovej a ideologickej profilácii; b) miere podpory v parlamente; a c) miere stability vládnutia počas volebného obdobia a dokonca, podľa môjho názoru, v d) charaktere statusu menšinovej vlády.

Čo sa týka prvého bodu, i keď ide o triviálne odlišenie, je dôležité zdôrazniť, že menšinové vlády v Česku neboli vládami rovnakých, alebo podobných strán, dokonca ani podobnej orientácie na straníckom spektre, tzn. nemožno hovoriť o tom, že v Česku existujú konkrétne politické strany alebo koalície, ktoré nie sú dlhodobu schopné zabezpečiť si väčšinovú podporu v parlamente a teda ide o fenomén, ktorý presahuje hranice strán alebo straníckych blokov. Hovoriac konkrétne, prvá menšinová vláda, v poradí druhá vláda Václava Klauza, bola vládou stredo-pravou, zloženou zo strán ODS, ODA a KDU-ČSL; Zemanova vláda zas bola stredo-ľavou vládou jednej strany, ČSSD. A napokon, Mirek Topolánek sa v roku 2006 pokúsil zostaviť menšinovú vládu zloženú len z jednej, stredo-pravej strany ODS (a nestraníkov). A i keď hovoríme o troch konkrétnych vládach, v jedna z nich sa výrazne odlišuje v ďalších troch bodoch, ktoré som vytýčila vyššie – pre prvú vládu Mirka Topolánka totiž platí, že nemožno vôbec vytyčovať mieru jej podpory v Snemovni počas jej vládnutia, stabilitu jej vládnutia alebo poukazovať na charakter jej menšinového vládnutia, nakoľko jej v iniciačnom hlasovaní bola vyslovená nedôvera (viď kapitola 6.3.5). Z hľadiska jej statusu vlády v demisii preto aspekty jej vládnutia nemôžu byť rozobrané. To isté platí aj o vláde Jiřího Rusnoka, ktorá ale nebola menšinovou, ale vládou technokratickou a prechodnou, ktorej však taktiež nebola v Snemovni vyslovená dôvera. Táto kapitola sa ňou preto ďalej nezaobrá, avšak viac je priblížená v kapitole 7.4, ktorá predstavuje prechodné úradnícke a polo-úradnícke vlády ako špecifikum vládnutia v Českej republike. Ešte predtým však predstavím iné špecifikum českého vládnutia – dve menšinové vlády s dojednanou podporou časti opozície.

7.3.2.1.1 Klausova menšinová vláda: predchodca Opozičnej zmluvy?

„Česká strana sociálně-demokratická je teda momentálně ochotná tolerovat' túto menšinovou vládu. (...) Rozhodovali sme sa s vedomím, že (to) nemusí byť najvhodnejšie z hľadiska záujmov Českej strany sociálně-demokratickej, ale je (to) menej riskantné

pre Českú republiku. (...) ČSSD nie je spojencom tejto vlády a nech nikto nepočíta s tým, že bude túto vládu podporovať.“ (Wintr, 2010: 71)

Takto sa vyjadril predseda poslaneckého klubu ČSSD Stanislav Gross na schôdzi Poslaneckej snemovne 25.7.1996 (psp.cz) po tom, ako sa jeho strana rozhodla tolerovať druhú Klausovu vládu. Koaličné strany s ČSSD uzatvorili ústnu dohodu vzťahujúcu sa výlučne na nehlasovanie proti dôvere vláde v mandatórnom hlasovaní v úvode volebného obdobia, pričom túto dohodu zaštitil samotný prezident republiky, Václav Havel (Kopeček, 2015). Pri hlasovaní o dôvere vláde preto poslanci ČSSD opustili rokovaciu sálu a hlasovania sa nezúčastnili (Wintr, 2010), čím sa znížilo kvórum pre vyslovenie dôvery a podporu ďalších strán vláda k vysloveniu dôvery nepotrebovala. Pochopiteľne, ako je argumentované vo viacerých častiach tejto práce, iniciačným vyslovením dôvery vláda, ktorá nedisponuje stabilnou väčšinovou podporou parlamentu, rozhodne nemá „vyhraté“, nakoľko sa musí snažiť o získanie systematickej alebo ad hoc podpory pre schvaľovanie legislatívy či iných návrhov. Na koalíciu sa však usmialo šťastie v podobe dvoch poslancov, ktorí hlasovali spolu s ňou, pričom jeden z nich sa i stal poslancom za ODS¹³³. I keď sa táto vláda mohla, minimálne čiastočne, spoliehať na podporu 101.-ho poslanca, sama sa musela vysporiadať s viacerými intra-straníckymi aj inter-straníckymi pnutiami,¹³⁴ ktoré rezultovali do pádu vlády po jej opustení stranami KDU-ČSL a ODA¹³⁵. Aj keď všeobecne jednoznačne platí racionálny predpoklad, že bez zaistenia minimálne čiastočnej podpory opozície je pravdepodobnosť stabilného vládnutia menšinovej vlády nízka, tento osud nestretol druhú Klausovu vládu. Toto sa však neudialo len vďaka tomu, že sa poslanecký klub ODS rozrástol o jedného člena a mohla sa tiež spoliehať na podporu jedného nezaradeného poslanca. Nejde teda o prípad stabilného menšinového vládnutia, ani špecifickej podpory vlády časťou parlamentnej opozície a teda z pohľadu noriem legislatívno-exekutívnych vzťahov nejde o reálnu deviáciu tak, ako tomu bolo v prípade Opozičnej zmluvy.

7.3.2.1.2 Opozičná zmluva: Kde končí vláda a začína opozícia?

Práve po parlamentných voľbách 1998 sa začala písať odlišná éra českých legislatívno-exekutívnych vzťahov, vyjadrením čoho je len samotný termín Opozičná zmluva. Karty, ktoré

¹³³ Išlo o poslancov Wagnera a Teplíka, vid' kapitola 6.3.4 alebo 6.3.5.

¹³⁴ V prvom rade, rola KDU-ČSL vo vláde prestávala byť v priebehu volebného obdobia stabilnou, nakoľko ľudovci postupne začali strácať záujem o ďalšie zúčastňovanie sa na vláde, „čo ovplyvňovala predstava ich šéfa Josefa Luxa o ich omnoho väčšej úlohe v českej politike“ (Kopeček, 2015: 28). Narastalo tiež napätie vnútri strany samotnej, napríklad medzi ministrom zahraničných vecí Zielencom a premiérom Klausom, voči ktorému mal minister zásadné výhrady v súvislosti s vedením vlády, pričom Zieleniec neskôr na svoj post rezignoval (tamtiež).

¹³⁵ O týchto udalostiach podrobnejšie pojednávala kapitola 6.1.

rozdali voľby do Poslaneckej snemovne v máji 1998 priniesli zaujímavé povolebné vyjednávania a tiež možné kombinácie pre zloženie budúcej vlády. Voľby vyhrala ČSSD so 74 mandátmi, nasledovaná ODS so 63 mandátmi a KSČM, KDU-ČSL a US s 24, 20, resp. 19 mandátmi.¹³⁶¹³⁷ Len týždeň po tom, ako bola vylúčená koaličná spolupráca strán ČSSD, KDU-ČSL a US už ČSSD, formujúca menšinovú vládu so 73 poslancami, uzavrela 9.7.1998 s ODS *Zmluvu o vytvorení stabilného politického prostredia v Českej republike*, pakt, ktorý verejnosť pozná predovšetkým pod názvom Opozičná zmluva. Z pohľadu vládno-opozičnej distribúcie síl v parlamente jednoznačne išlo o obojstranne výhodný obchod - ČSSD získala vo voľbách 73 poslaneckých mandátov, čo ju rozhodne nepredurčovalo do role silného hráča, ktorý obsadí všetky vládne posty. A presne to sa jej podarilo, nakoľko ODS, s jasným cieľom ne byť považovaná za súčasť vlády, si na žiaden z týchto postov nenárokovala. Okrem toho, ČSSD získala tiež možnosť zásadnejšie obmeniť, po dlhšej dobe vládnutia Klausových stredo-pravých koalícií, posty námestníkov či iné zásadné funkcie v štátnej správe. Na druhú stranu, ODS obsadila predsedníctvo komisie na kontrolu Bezpečnostnej informačnej služby; vedenie komisie pre kontrolu Vojenského obranného spravodajstva a rozpočtového výboru a tiež pozíciu prezidenta Najvyššieho kontrolného úradu (Kopeček, 2015). Čo sa týka parlamentných výborov, ČSSD a ODS získali zhodne po piatich predsedoch, čo znamená, že Opozičná zmluva rozdelenie síl medzi vládou a opozíciou v predsedníctve výborov z minulosti radikálne nezmenila¹³⁸. Ako hodnotí Kopeček (tamtiež), celkové zisky parlamentných funkcií ODS neboli tak veľké, aby zodpovedali ústupkom, ktoré poskytla ČSSD v Opozičnej zmluve. Na druhú stranu, ODS akcentovala dôležitosť očakávaných ekonomických reforiem krajiny a, ako zdôrazňuje Tabery (2008), karty sa rozdávali aj na úplne iných fórach, tzn. obsadzovanie množstva iných ako parlamentných funkcií bolo po uzavretí Opozičnej zmluvy pevne v rukách ČSSD a ODS, ktoré si delili priamy vplyv na riadiace či kontrolné funkcie v rôznych inštitúciách či podnikoch s majetkovou účasťou štátu, v čoho dôsledku novinári či občianska spoločnosť poukazovali na „kartelizáciu politiky“.

Dôsledkom týchto krokov došlo k čiastočnej integrácii ostatných opozičných subjektov, KDU-ČSL, US, ODA a DU, ktoré v nadväznosti na Opozičnú zmluvu vytvorili tzv. Štvorkoalíciu (Kopeček, 2015). Išlo o zriedkavý prípad systematickej integrácie vyššieho počtu

¹³⁶ Vid' úvod empirickej časti práce.

¹³⁷ Kým KDU-ČSL prejavila počiatočný záujem o účasť na vláde s ČSSD, pokiaľ by šlo o koalíciu zahŕňajúcu aj Úniu slobody, tá sa k nej však pozitívne nestavala. Na druhú stranu, už na konci júna 1998 verejne pripustil možnosť prípadnej dohody s ČSSD predseda ODS Václav Klaus (Kopeček, 2015). Krátko na to pokračovali aj vyjednávania ČSSD, KDU-ČSL a US, ktorá koaličnú ponuku ale odmietla.,

¹³⁸ Vid' kapitola 6.3.8.

menších opozičných strán. Štyri opozičné strany KDU-ČSL, US, ODA a DU sa spojili do celku, ktorý mal za cieľ spoločne postupovať jednotne vo viacerých voľbách a oslabiť tak pozíciu ČSSD a ODS. V septembri 1998 uzavreli koalíciu s cieľom spoločne kandidovať v senátnych a komunálnych voľbách. V senátnych voľbách, ktoré sa uskutočnili v novembri 1998 spolu získali 13 mandátov, avšak na to, aby ČSSD a ODS stratili v hornej komore väčšinu to nestačilo (Česká redakcia BBC [online]), v nasledujúcich senátnych voľbách v roku 2000 už ale získali 17 z obsadzovaných 27 mandátov, čím strany Opozičnej zmluvy prišli o väčšinu v tejto komore. Ako píše Tabery a Holub (4.2.2002 [online]), vďaka tomu sa jej podarilo „zabrániť zmenám v ústavnom poriadku a vlastne splniť úlohu, kvôli ktorej vznikla“. Spoločný postup tiež Štvorkoalícia plánovala pre voľby do Poslaneckej snemovne 2002, v prvej časti roka 2001 dokonca zvolila svojho lídra, Cyrila Svobodu z KDU-ČSL (Česká redakcia BBC [online]) a, aj keď s problémami, skonštruovala tieňovú vládu. Jej potenciál rozhodne nebol nízky – predvolebné prieskumy tandemu týchto štyroch stredo-pravých strán odhadovali dokonca preferencie dosahujúce 30% hlasov (Tabery a Holub, 4.2.2002 [online]). Menšie strany US a DEU vytvorili v októbri 2001 jeden celok, US-DEU (Česká redakcia BBC [online]), bol to však posledný akt posilňujúci integráciu medzi stranami Štvorkoalície. Ďalšie udalosti trefne hodnotia Tabery a Holub (4.2.2002 [online]) realistickým konštatovaním, že „volebného favorita zo scény vymazala jedna malá sila menom ODA, ktorej volebné preferencie neprekročili v posledných mesiacoch pol percenta“¹³⁹. Kľúčovým rozkolom bolo odhalenie nesplácania finančných prostriedkov, ktoré získala strana ODA, čo rozhodne nehodlali prehliadať ľudovci z KDU-ČSL napriek tomu, že ostatné strany mali, aj v súvislosti s vysokým potenciálom tohto celku pred blížiacimi sa voľbami, snahu prekonať tento konflikt dohodou. Na konci januára 2002 KDU-ČSL jasne stanovila, že odmieta vo voľbách kandidovať na jednej kandidátke s ODA, 1. februára KDU-ČSL prehlásilo, že Štvorkoalícia už prestala existovať (tamtiež). K integrácii pred voľbami následne ale došlo medzi stranami KDU-ČSL a US-DEU pod spoločným názvom Koalícia, ktorá vo voľbách získala 14,21% hlasov, čo svedčí o zásadnej strate oproti pôvodným odhadom spred roztrieštenia Štvorkoalície.

Ostatné odstavce stručne zhrnú obsah, pozadie a priebeh dodržiavania Opozičnej zmluvy. Elementárnou otázkou, z pohľadu zamerania tejto dizertačnej práce, ale je, aký

¹³⁹ Faktom totiž je, že táto strana, participujúca na oboch vládoch Václava Klauza, pred vznikom Štvorkoalície nebola aktívnym hráčom na straneckej scéne – už na začiatku roka 1998 sa totiž rozpadla pre neobjasnené zdroje svojich príjmov. Vo voľbách do Poslaneckej snemovne 1998 tak vôbec nekandidovala (Tabery a Holub (4.2.2002 [online])). Štvorkoalícia však pre ňu predstavovala šancu opäť sa angažovať a vyhraniť sa voči tandemu ODS a ČSSD.

charakter mala opozičná zmluva z hľadiska distribúcie síl medzi vládou a opozíciou. V tomto sa argumentačne značne líšia aj viacerí autori, ktorí sa Opozičnou zmluvou analyticky zaoberali. Niektorí Opozičnú zmluvu operacionalizovali v intenciách demokratických inštitúcií, ako napr. Michal Klíma, ktorý hovoril o „neštandardnom partnerstve“, ale aj o „skrytej tichej veľkej koalícii“ (Klíma, 1999). Miroslav Novák daný pakt nechápe ako vytvorenie koalície a to tak volebnej, ako ani vládnej, pričom o parlamentnú koalíciu podľa neho išlo až po prijatí Tolerančného patentu (Novák, 2004)¹⁴⁰. Niektorí politológovia však o Opozičnej zmluve neuvažujú v intenciách koalície či reálnej spolupráce strán – Petr Fiala hovorí o menšinovej vláde tolerovanej opozičnou stranou (in Kopeček, 2015), Andrew Roberts píše o „typickej menšinovej vláde“ (tamtiež). Tomáš Jarmara (in Kopeček, 2015: 16) zas zmluvu medzi ODS a ČSSD interpretuje ako „započatie krokov tendujúcich k vytvoreniu strany kartelu“. Zaujímavý pohľad na problematiku prináša Kopeček (2013a, 2013b), ktorý argumentuje prevažne proti „prúdu“ negatívnych konotácií Opozičnej zmluvy a to predovšetkým poukazovaním na dva aspekty – jedným z nich je relatívna stabilita vládnutia, ktorú táto zmluva priniesla a ktorá rozhodne nebola normou pre iné volebné obdobia Poslaneckej snemovne. Okrem toho, autor na základe konkrétnych príkladov menšinového vládnutia v Európe poukazuje na to, že Opozičná zmluva nebola výnimočnou ani z pohľadu svojej inštitucionalizácie. Ako totiž deklaruje, každá menšinová vláda vládne prostredníctvom vonkajšej podpory, ktorá môže mať formu od slabej až po silnú inštitucionalizáciu (Kopeček, 2013a).

Ako som načrtla už v úvode tejto podkapitoly, mám zato, že nejde o klasickú toleranciu menšinovej vlády vybranou opozičnou stranou, nakoľko platí, že obe zúčastnené strany Opozičnou zmluvou nadobudli silnejšiu pozíciu, než tomu je v prípade klasických vládno-opozičných vzťahov, ktoré nie sú takto inštitucionalizované. Hovoriac konkrétne, o tomto hovorí predovšetkým ustanovenie opozičnej zmluvy o nevyvolaní a nepodporení hlasovania o nedôvere vláde zo strany ODS v priebehu volebného obdobia, prostredníctvom čoho ČSSD získala stabilnejšiu pozíciu než iné menšinové vlády, nakoľko ostatné strany v parlamente nemali dostatok hlasov na vyslovenie nedôvery vláde. A na druhú stranu, ODS, samozrejme, nadobudla nadštandardný status opozičnej strany, ktorá obsadila zásadné, ňou požadované posty predsedov Snemovne aj Senátu, ako aj vedúcich kontrolných orgánov. Už samotnú prvú fázu tohto paktu teda možno hodnotiť ako deformáciu vládno-opozičných vzťahov, kde distribúcia sily neprebíha štandardným antagonistickým spôsobom viditeľným vo všetkých

¹⁴⁰ Ktorému sa budem venovať v nasledujúcich odsekoch.

ostatných volebných obdobiach, a síce, že ak sa pozícia vlády posilní, zákonite to bude na úkor opozície. V tomto prípade totiž nadobudli na sile vláda aj jedna opozičná strana súčasne. V princípe teda možno vládno-opozičné vzťahy v období fungovania Opozičnej zmluvy označiť za inštitucionalizovaný vzťah s prvkami vzťahu koaličného, nakoľko ODS požívala niektoré výhody inak vlastné stranám účastným na vláde a ČSSD požívala vybrané výhody inak vlastné stranám účastným na väčšinovej vláde, pričom ich užívanie nešlo na úkor výhod druhej strany.

Je však potrebné zdôrazniť, že takto hodnotím len prvú časť fungovania Opozičnej zmluvy, do uzavretia Tolerančného patentu. Ešte predtým, než sa dostanem k jeho hodnoteniu je však potrebné zdôrazniť, že mnohí politickí aktéri považovali už samotné uzavretie Opozičnej zmluvy za značne problematický, či dokonca protiústavný krok, pričom argumentovali predovšetkým klauzulou o nemožnosti vysloviť vláde nedôveru, prípadne tiež časovou neohraničenosťou uzavretej zmluvy (Kopeček, 2015), nakoľko Václav Klaus otvorene deklaroval cieľ dodržiavať Opozičnú zmluvu dlhšie než jedno volebné obdobie (Tabery, 2008), čo by reálne naplnilo skutkovú podstatu obmedzenia politickej plurality. Ústavný súd však rozhodol, že Opozičná zmluva „nielen svojou formou, ale aj svojím obsahom nie je zásahom orgánov verejnej moci, nakoľko neobsahuje právne, ale len politické normy a ako taká nie je právne záväzná a vynútiteľná“ (Uznesenie IV. ÚS 331/98).

Tento inštitucionálny pakt teda nebol v právnej rovine nijak spochybniteľný. Postupné oslabovanie vzťahov ČSSD a ODS, pokles dôvery občanov vo vládu aj oslabovanie pozície ČSSD vyústili do ešte užšieho spojenia nad rámec Opozičnej zmluvy, Tolerančného patentu v januári 2000, ktorý mal formu piatich dodatkov k Opozičnej zmluve. Podľa Zemana šlo o inštitucionalizáciu striktnejších podmienok tolerancie, reálne však išlo o dohodu o podpore vlády v konkrétnych hlasovaniach v parlamente, čo predtým nebolo predmetom Opozičnej zmluvy. Prostredníctvom Tolerančného patentu sledovali obe strany, mimo iného, svoj cieľ presadiť pre ne zásadné politiky, akou bol napr. vznik štátneho fondu rozvoja bývania, ktoré presadzovala ČSSD, či limitovanie schodkov štátneho rozpočtu alebo nezvyšovanie daní a odvodov do sociálnej a zdravotnej poisťovne, ktoré zas presadzovala ODS (Kopeček, 2015).

Na základe takto vymedzených podmienok hlbšej spolupráce vládnej strany ČSSD a opozičnej ODS možno konštatovať, že od prijatia Tolerančného patentu už nejde o inštitucionalizovanú koalično-opozičnú dohodu na tolerovaní vlády, ktorá posilnila postavenie oboch zúčastnených strán v parlamente, ale môžeme hovoriť o *pseudo-koaličnom vzťahu*. Ak by sme totiž vládno-opozičný vzťah chápali ako kontinuum kde na jednej strane je

absolútne oddelenie opozície a vlády (typické pre parlamentné demokracie), kedy sa opozícia vymedzuje voči vláde a toto delenie ovplyvňuje aj hlasovanie vlády aj opozície v parlamente, a na druhej strane by bolo splynutie vlády a opozície v relatívne jednotný celok, Tolerančný patent rozhodne tento vzťah posunul bližšie smerom k pólu neodlišiteľnosti parlamentnej opozície od vlády. Najzásadnejším aspektom, čo pseudo-koaličnú spoluprácu odlišuje od koalície je pritom absencia priamej účasti strany ODS na vláde, nie je však jediným. Druhým zásadným argumentom, prečo tento vzťah nestotožňujem s klasickou (aj keď čiastočne skrytou) koalíciou je, že dáta jasne poukazujú na nejednotnosť strán ČSSD a ODS v hlasovaniach v Snemovni, ktoré sa často, v dôsledku signifikantne odlišných programových postojov, v hlasovaní o zásadných politikách alebo krokoch (súvisiacich napr. s európskou integráciou alebo daňovou politikou), skôr spájali s odlišnými politickými stranami alebo blokmi (Kopeček, 2015). Štatistiky všetkých hlasovaní v Snemovni z tohto volebného obdobia hovoria jasnou rečou – ČSSD hlasovala často rovnako ako KSČM alebo KDU-ČSL, nie v súlade s hlasovaním ODS. Ak sa pozrieme výhradne na hlasovania o návrhoch zákonov, prienik medzi ČSSD a KDU-ČSL je ešte hlbší, čo už neplatí o KSČM (tamtiež). Ako dopĺňa Pink (in Kopeček, 2015: 279), „prípady, kedy ODS hlasovala len spolu s vládnu ČSSD sú zanedbateľné v porovnaní s počtom hlasovaní s ostatnými poslaneckými klubmi“. Preto možno hovoriť o istej forme parlamentnej koalície, alebo pseudo-koalícii, na základe týchto argumentov však podľa môjho názoru nejde o klasický typ koalície tak, ako ju poznáme pri koalíčných vláдах.

Čo sa opozície týka, samozrejme, nemožno zabúdať na to, že v tomto volebnom období existovali v parlamente aj ďalšie opozičné strany a počtom prevyšovali opozičné strany v iných volebných obdobiach, avšak spolupráca ODS s vládnu ČSSD opozícii ako celku vzala možnosti, ktoré jej prislúchali z titulu opozičnej väčšiny v parlamente a to predovšetkým možnosť prehlasovať vládnu stranu v konkrétnych hlasovaniach alebo jej vysloviť nedôveru. Z pohľadu uplatňovania práv parlamentnej opozície preto možno v prípade Opozičnej zmluvy, ale predovšetkým Tolerančného patentu, hovoriť o signifikantnom obmedzení práv parlamentnej opozície, ktorá nemohla¹⁴¹ efektívne uplatňovať žiadne zo svojich práv, ktoré sú závislé od jej menšinového, resp. väčšinového statusu, napriek neexistencii skutočnej väčšinovej vlády.

¹⁴¹ Pochopiteľne, toto sa vzťahuje na opozičné strany s výnimkou ODS. Pre ňu totiž neplatí, že tieto práva uplatňovať nemohla. Uplatňovať ich nechcela a pseudo-koaličnou spoluprácou s ČSSD efektívne zamedzila tomu, aby tieto práva mohli využívať ostatné opozičné strany.

Ako bolo uvedené vyššie, Slovensko, práve z dôvodu odlišného inštitucionálneho nastavenia, podobnú situáciu nikdy nezažilo a vlády, ktoré boli vytvárané po parlamentných voľbách mali vždy väčšinovú podporu parlamentu. Okrem toho tiež platí, že takmer vôbec nedochádzalo k vytvoreniu menšinových vlád v dôsledku opustenia väčšinovej vlády časťou koalície. Výnimkou je vyššie spomenuté tretie volebné obdobie, kedy v jeho druhej polovici koalíciu opustili ministri strany ANO a ministri strany KDH. Ani v tomto prípade však nebolo umožnené menšinovej vláde vládnuť do konca volebného obdobia a boli vypísané predčasné parlamentné voľby. A je to práve inštitucionálna regulácia umožňujúca vládnutie menšinových vlád, ktorá tvorí najzásadnejší rozdiel medzi vládno-opozičnými vzťahmi v Českej a Slovenskej republike. A i keď z pohľadu stability vládnutia možno ako vhodnejšie jednoznačne hodnotiť inštitucionálne nastavenie v Slovenskej republike, z pohľadu možností parlamentnej opozície je rozhodne priaznivejší inštitucionálny rámec existujúci v Českej republike, ktorý potenciálne umožňuje existenciu väčšinovej opozície, k čomu reálne došlo trikrát v rámci šiestich volebných období. Toto ale neplatí v prípade, ak je menšinová vláda inštitucionálne a systematicky podporovaná časťou opozície, čo priamo eliminuje možnosti zvyšnej časti opozície uplatňovať svoje práva voči vláde a v rámci legislatívnej činnosti parlamentu, resp. jeho dolnej komory.

7.3.3 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií pri obsadzovaní postov v predsedníctve parlamentu a v parlamentných výboroch

Ako je evidentné z tabuliek v kapitolách 6.2.7 a 6.3.7, parlamentná opozícia bola v Česku aj na Slovensku vždy zastúpená v predsedníctve parlamentu, s výnimkou prvého volebného obdobia Národnej rady SR. Kým v ďalších štyroch volebných obdobiach na Slovensku opozícii prislúchal jeden zo štyroch podpredsedníckych postov a v jednom volebnom období to boli dva z nich, nikdy neobsadila post predsedu parlamentu, Česká republika vykazuje v tomto aspekte dva odlišné znaky – počet podpredsedov Poslaneckej snemovne nebol naprieč jej volebnými obdobiami stály a zastúpenie opozície na poste nielen podpredsedov, ale aj predsedov Snemovne bolo vyššie ako na Slovensku, jeho miera sa však, na rozdiel od Slovenska, líšila. Samotný kľúčový post predsedu Snemovne obsadila najväčšia opozičná strana počas vládnutia každej menšinovej vlády – druhej vlády Václava Klauza, Zemanovej vlády a tiež dvoch vlád Mirka Topolánka, čo nemožno hodnotiť ako prekvapivé. V prvých troch volebných obdobiach sa celkový počet podpredsedníckych postov líšil v rozmedzí od 4 po 6, pričom opozícia vždy obsadila jeden z nich. V štvrtom volebnom období

opozícia obsadila najvyšší počet týchto postov, a síce tri zo šiestich podpredsedníckych funkcií, v piatom a šiestom volebnom období to boli vždy dva z nich. V prípade postov vo vedení Národnej rady a Poslaneckej snemovne preto možno konštatovať, že ich distribúcia bola v podstate adekvátnou celkovej distribúcií síl v zastupiteľskom orgáne a nemožno ju hodnotiť negatívne z pohľadu vlády, ani opozície.

Z hľadiska vplyvu na legislatívny proces je ale zásadnejším primárne členstvo v parlamentných výboroch, sekundárne tiež predsedníctvo, ktoré má však predovšetkým reprezentatívny charakter. Dáta o týchto postoch v prípade Slovenska nie sú kompletne, avšak tie dostupné hovoria jasnou rečou – opozícia je v parlamentných výboroch zastúpená menšinovo. Toto, pri takmer stálej existencii väčšinových vlád, nemožno hodnotiť ako prekvapivé alebo zásadne disproporčné. Kľúčovým však je to, aká veľká je disproporcia v tomto zastúpení a tiež či je opozícii umožnené byť väčšinovo zastúpenou v kľúčových výboroch, ktoré disponujú zásadnou kontrolnou funkciou, čím je predovšetkým mandátový a imunitný výbor. Čo sa týka predsedníctva vo výboroch Národnej rady SR, opozícia v prvom volebnom období nepredsedala ani jednému z nich, v druhom volebnom období jej poslanci viedli dva z 18-tich výborov. Tento pomer sa zásadnejšie zmenil v nasledujúcich štyroch volebných obdobiach, kedy opozícia predsedala siedmym až deviatim výborom. Z hľadiska vplyvu na legislatívny proces je zásadnejším ako predsedníctvo vo výboroch zloženie ich členstva. Z tohto pohľadu nemožno hovoriť o akomkoľvek signifikantnom vplyve slovenskej parlamentnej opozície – v prvom volebnom období disponovala väčšinou len v jednom, agendou nezásadnom volebnom výbore; v druhom volebnom období, počas prvej vlády Mikuláša Dzurindu (1998-2002), opozícia nedisponovala väčšinou v žiadnom z výborov. A kým druhá vláda Mikuláša Dzurindu (2002-2006) ponechala opozícii väčší priestor a pripísala jej väčšinu v štyroch výboroch (a v dvoch ďalších bol pomer vládny a opozície totožný), v nasledujúcich troch volebných obdobiach ale opozícia nedisponovala hlasovacou väčšinou v žiadnom z parlamentných výborov, čo sa evidentne ustálilo ako akceptovaná prax.

A obdobné konštatovanie platí aj o rozložení síl vlády a opozície vo výboroch českej Poslaneckej snemovne. Zásadný priestor v parlamentných výboroch bol ale zo strany vlády opozícii poskytnutý v dvoch volebných obdobiach, neprekvapivo počas existencie menšinových, resp. neväčšinových vlád – vlády Miloša Zemana (1998-2002) a dvoch vlád Mirka Topolánka, vrátane Fischerovej úradnickej vlády (2006-2010). V ostatných prípadoch si české vlády ponechali hlasovaciu väčšinu v takmer všetkých výboroch a to predovšetkým v tých zásadných, čo platí aj o členstve v stálych komisiách Snemovne. Ako je vidieť v Tabuľke

19, čo sa týka predsedníctva v jednotlivých parlamentných výboroch, zásadnejší počet takýchto funkcií získala opozícia v druhom, treťom, štvrtom a piatom volebnom období, najväčšie zastúpenie zaznamenala počas menšinovej Zemanovej vlády, kedy opozičné strany predsedali deviatim zo štrnástich výborov, a tiež v piatom volebnom období, kedy opozícia predsedala deviatim výborom rovnako ako vládne strany.

Celkovo možno konštatovať, že distribúcia vplyvu v parlamentných výboroch, resp. v prípade Českej republiky aj komisií približne zodpovedá distribúcii mandátov v parlamente, resp. jeho dolnej komore – ak vláda disponovala väčšinou mandátov, ponechávala si väčšiny aj v parlamentných výboroch a naopak. I keď reprezentatívna funkcia predsedov parlamentných výborov bola opozičným stranám pripisovaná relatívne frekventovane, vláda si zaistovala svoj vplyv vo výboroch a komisiách prostredníctvom udržiavania vlastných väčšín vo väčšine z nich, prípadne vo všetkých. Výnimku pritom tvorili volebné obdobia, kedy vláda v Česku od počiatku volebného obdobia nedisponovala väčšinou v parlamente, čo ale neplatí o všetkých menšinových vládach - výnimkou bola menšinová Klausova vláda v druhom volebnom období (1996-1998), ktorá rozdeľovala posty v parlamentných výboroch, navzdory svojmu menšinovému statusu, väčšinovo v prospech vlády. Možno konštatovať, že ani väčšinový status opozície jej nezaručuje väčšinový status vo väčšine parlamentných výborov či komisií, avšak zásadne zvyšuje pravdepodobnosť jeho výskytu. Rolu potom do istej miery hrá aj miera záujmu opozície pri počiatočnom vyjednávaní o obsadzovaní parlamentných funkcií, čomu rôzne strany, ale aj rôzne vlády, môžu pripisovať odlišnú mieru dôležitosti.

7.3.4 Referendová iniciatíva individuálnych poslancov

Referendová iniciatíva, ktorá prislúcha individuálnym poslancom vytvára ďalší inštitucionálny rozdiel medzi Českou a Slovenskou republikou. Ako však bude nižšie demonštrované, v konečnom dôsledku nemá tento rozdiel zásadný dopad na inštitucionálne možnosti parlamentnej opozície.

Ústava SR v čl. 96 pripisuje, na rozdiel od tej českej, právo referendovej iniciatívy individuálnym poslancom Národnej rady SR, ktorí môžu v parlamente iniciovať prijatie uznesenia NR SR o vyhlásení referenda, ktoré následne vyhlasuje prezident republiky. Keďže takúto iniciatívu schvaľuje parlament uznesením, aj toto právo je zaradené do skupiny tých, ktoré sú závislé od menšinového, resp. väčšinového statusu opozície. Špecifikom Slovenska ale je, že i keď opoziční poslanci využili právo referendovej iniciatívy v skúmaných volebných obdobiach dovedna trikrát (referendum 1997 o priamej voľbe prezidenta; referendum 2000

o vypísaní predčasných parlamentných volieb a referendum 2004 taktiež o skrátení volebného obdobia), v žiadnom z týchto prípadov nevyužili poslanci možnosť iniciovať referendum prostredníctvom prijatia uznesenia Národnej rady. Naopak, vždy iniciovali petíciu občanov, ktorú podľa čl. 95 ods. 1 Ústavy SR, musí podpísať minimálne 350 000 občanov. Pre takýto postup možno nájsť dve vysvetlenia. Prvé sa týka praktickej úrovne – i keď takéto uznesenie môže prijať Národná rada jednoduchou väčšinou, tzn. nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov, opozícia rozhodne nemá istotu, že by sa jej podarilo získať takúto podporu, predovšetkým ak navrhuje predčasné voľby, čo rozhodne nie je v súlade s preferenciami vlády. Kým tento aspekt je určite ústrednou motiváciou poslancov pre voľbu petície občanov, druhý aspekt je skôr komplementárny – iniciovanie petície občanov obnáša ich aktívnu mobilizáciu, komunikáciu s nimi a komunikovanie o partikulárnej téme, akou bolo v ostatných dvoch prípadoch argumentovanie v neprospech vládnucej koalície a v prospech predčasných volieb a alternovania vlády. Inými slovami, poslanci môžu iniciovanie referenda prostredníctvom občianskej petície viesť kampaň vo svoj vlastný prospech, čo ešte viac platí v prípade, ak sa referendum podarí zrealizovať a vyvoláva diskusiu v parlamente, celospoločenskú diskusiu a záujem médií.

Ako bolo uvedené už v skorších častiach tejto dizertačnej práce, v ústave ani zákonných normách Českej republiky obdobnú inštitucionálnu možnosť nenájdeme. Ako uvádza Ústava ČR v čl. 2 ods. 2, „ústavný zákon môže ustanoviť, kedy ľud vykonáva štátnu moc priamo“. Takýto ústavný zákon však na úrovni celoštátneho referenda celoplošne absentuje. Výnimkou je ústavný Zákon č. 515/2002 Sb., ktorý bol prijatý špecificky pre realizáciu referenda o vstupe krajiny do EÚ. Ten však platil na ad hoc báze a neinštitucionalizoval vykonávanie referend v širšom kontexte. Nemožno však povedať, že v Česku absentovali iniciatívy práve smerom k prijatiu takéhoto zákona. Naopak, s takouto iniciatívou prišla najskôr Zemanova vláda v roku 2001 a následne tiež druhá vláda Mirka Topolánka v roku 2009, v oboch prípadoch však bola táto iniciatíva síce prijatá Snemovňou, avšak odmietnutá Senátom (psp.cz). V rámci skúmaného obdobia bola posledná takáto iniciatíva predložená vládou Petra Nečase na jar 2012, tá však ani neprešla celým legislatívnym procesom, nakoľko ústavnoprávny výbor prijal uznesenie o prerušení prerokovania predmetného návrhu zákona (psp.cz). Ani neskôr, v čase presahujúcom skúmané obdobie, nebola žiadna z ďalších dvoch takýchto iniciatív (iniciovaná vládou a tiež individuálnym občanom) prijatá oboma komorami parlamentu.

7.4 Prechodné vlády a parlamentná opozícia

Jeden z ďalších aspektov, v ktorých sa skúmané vládno-opozičné strany v Česku a na Slovensku líšili, jednoznačne prinášajú úradnícke a polo-úradnícke vlády. S nimi slovenský parlament nemá žiadnu skúsenosť, avšak jeho český náprotivok zažil v skúmanom období dve reálne vládnuce prechodné vlády s dôverou parlamentu (Tošovského a Fischerova vláda) a jednu, ktorej nebola vyslovená dôvera (Rusnokova vláda). Táto kapitola stručne predstaví tieto vlády, pričom sa zameria predovšetkým na otázku, aké špecifiká takéto vlády priniesli do vládno-opozičných vzťahov. Čo sa týka samotnej terminológie pri špecifikovaní týchto vlád, termín *úradnícka vláda* sa stal termínom ľudovo zaužívaným pre každú prechodnú vládu, ktorá nie je formovaná na základe klasických straníckych nominácií. Ako však uvádza Kopeček (2012), tento termín nezohľadňuje zásadnú diverzifikáciu charakteru takýchto vlád, nakoľko takto označované vlády často nie sú zložené z expertov, resp. úradníkov, ale zahŕňajú aj stranícke nominácie. V prípade ich klasifikácie na osi politická-úradnícka vláda sa teda plne stotožňujem s jeho všeobecnou klasifikáciou týchto vlád ako vlád prechodných so špecifickým úradníckym (pokiaľ je väčšina ich členov tvorená úradníkmi bez straníckej nominácie), prípadne polo-politickým charakterom (kedy sú nestranícki a stranícki ministri počtom zhruba vyrovnaní a teda možno hovoriť o polo-politickej, polo-straníckej, alebo polo-úradníckej vláde).

Chronologicky prvou v poradí bola Tošovského vláda, ktorá v Českej republike vládla po páde druhej vlády Václava Klauza od januára do júla 1998. Svojím charakterom bola, podľa vyššie uvedenej klasifikácie polo-politickou, nakoľko značnú časť ministerstiev obsadili nominanti politických strán predtým sa zúčastňujúcich na druhej vláde Václava Klauza. Po tom, ako bol Tošovský vyzvaný ku kreovaniu vlády sám oslovil KDU-ČSL, ODA aj ODS k predloženiu ministerských nominácií.¹⁴² Čo sa týka straníckych nominácií, tie boli v prípade niekoľkomesačného fungovania tejto vlády značne dynamické, nakoľko v tomto období napríklad došlo k odštiepeniu Unie svobody od ODS či opusteniu strany ODA viacerými ministrami (Kopeček, 2012). V januári 1998 bola vláde vyslovená dôvera, čo je bližšie popísané v Kapitole 6.3.5. Racionálna téza, že polo-politická vláda neprodukuje také množstvo a intenzitu konfliktov medzi vládou a opozíciou sa ukázala ako pravdivá, avšak nie v absolútnej

¹⁴² V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že Tošovský v procese formovania vlády vystupoval značne autonómne, čo bolo evidentné napríklad pri odmietnutí požiadavky ODS na vytýčenie konkrétnych ministerstiev, na ktoré mala nominovať svojich kandidátov; pri zamedzení tendencii KDU-ČSL ponechať si tie ministerstvá, ktoré mu prislúchali v predošlej vláde; či pri autonómnom vyjednávaní s vybranými členmi ODS aj napriek nepredloženiu oficiálnych nominácií na ministrov stranou ako celkom (Kopeček, 2012).

miere. Naopak, viditeľným bol predovšetkým konflikt medzi vládou a stranou ČSSD. Vláda totiž kreovala konkrétne politiky navzdory svojmu krátkemu mandátu a absencii komplexného vládneho programu. Už na jar 1998 sa napríklad rozhodla pre zdvihnutie vybraných regulovaných cien (napr. plynu a elektriny), voči čomu sa výrazne ohradila ČSSD a (neúspešne) žiadala rezignáciu ministra financií Ivana Pilipa.

Čo sa týka najzásadnejšieho aspektu činnosti parlamentu, a síce tvorby legislatívy, tá v Snemovni prebiehala aj počas mandátu tejto vlády, aj keď v obmedzenej intenzite, predovšetkým v podobe realizácie a dokončovania legislatívneho procesu už predložených návrhov zákonov. Ako bolo uvedené vyššie, táto vláda bola vládou polo-politickou, tzn. do istej miery možno hovoriť o delení na vládu a opozíciu, minimálne v zmysle rozdelenia na parlamentné strany, ktorých nominanti boli členmi vlády a na tie, ktoré ministrov nenominovali. Celkovo bolo prijatých 41 zákonov, z nich 9 predložili strany nenominujúce členov vlády a 6 návrhov predložili poslanci strán účastných na vláde spoločne s tými ktoré sa na nej nezúčastňovali, poslanci strán účastných na vláde predložili 25 návrhov zákonov¹⁴³. Je teda evidentné, že podiel *de facto* opozície na prijatej legislatíve je vyšší než je tomu počas vládnutia politických vlád. Toto však predovšetkým potvrdzuje najzásadnejší fakt vzťahujúci sa na legislatívno-exekutívne vzťahy v čase prechodných vlád – rozdelenie medzi vládou a opozíciou je menej striktné až značne nejasné, prejavujú sa dostredivejšie stratégie pri spoločnom predkladaní legislatívy ako aj pri hlasovaní o nej. Platí pritom, že táto vláda nebola plne nestraničkou a preto je toto delenie menej výrazné, avšak existujúce, čo neplatí o prechodných vládach plne úradníckeho charakteru.

Reálne úradníckou vládou bola vláda Jana Fischera, ktorá nastúpila po páde druhej vlády Mirka Topolánka a mandátu sa ujala v apríli 2009, pričom nakoniec trval až do júla 2010. Svojím charakterom sa odlišovala od Tošovského vlády, čo bolo evidentné už pri jej formovaní. V ňom mal Fischer slabšie slovo než Tošovský a nominácie podliehali extenzívnemu vyjednávaniu medzi ODS a ČSSD, v menšej miere tiež so Stranou zelených. Tieto strany nakoniec nominovali ministrov a to v pomere 6:6:2. Išlo výhradne o nestraničných odborníkov, nemožno ale opomenúť, že boli nominované politickými stranami. A i keď to môže otvoriť argument o otáznosti reálnej nestraničnosti týchto nominantov, na druhú stranu je podľa mňa nutné povedať, že stranické nominácie sú logickým kľúčom pri obsadzovaní vládnych postov, ktoré by v opačnom prípade boli obsadzované zdĺhavejšie, otázky by bol kľúč k tomu, kto

¹⁴³ Jeden predložil člen Senátu.

okrem politických strán by ich mal poskytnúť a, teoreticky by tiež nemuseli priniesť relevantných odborníkov na všetky obsadzované posty. Podľa môjho názoru preto platí, že o straníckosti, resp. nestraničnosti vlády viac ako charakter jej kreovania hovorí jej činnosť a dynamika legislatívno-exekutívnych vzťahov v parlamente počas jej mandátu. Čo sa týka samotného vzťahu vlády a opozície, ten nemožno jasne definovať, nakoľko vláda bola nestranička, napriek tomu je podľa mňa možné strany ČSSD, ODS a SZ definovať ako vládne spriaznené, nakoľko nominovali do vlády nimi preferovaných nestraničných ministrov. Napriek tomu platí, že delenie na tieto a ostatné strany pri predkladaní legislatívy a hlasovaní v parlamente neexistovalo. Koniec-koncov, do rozhodnutia o zrušení predčasných volieb si vláda nenárokovala na silný mandát a nepredstavila extenzívny program, ani nepredkladala komplexnejšie politiky. Po predĺžení mandátu sa však situácia čiastočne zmenila (Hloušek a Kopeček, 2012). Čo sa týka navrhovania zásadnejších politík alebo zmien v nich, nebola to však vláda, kto ich inicioval. Ako píše Hloušek a Kopeček (tamtiež), ČSSD, KDU-ČSL a KSČM na konci roka 2009 presadili rozsiahle úpravy viacerých sekcií už schváleného rozpočtu na rok 2010, predovšetkým navýšili jeho deficit, ktorý sa snažil minister financií Janota udržať na nízkej úrovni, v čoho dôsledku zvažoval minister demisiu a ODS vyzvala premiéra, aby zvažil demisiu celého kabinetu.¹⁴⁴ Faktom však je, že postupne prestalo úplne platiť, že by Fischerov kabinet vládol s podporou troch politických strán, ktoré členov vlády nominovali. Naopak, podporu pre ňou predkladané politiky a hlasovanie o zákonoch bola nútená zháňať na ad hoc báze. Oficiálne však podporu vlády odvolala len Strana zelených a to dva mesiace pred voľbami (Hloušek a Kopeček, 2012). Toto svedčí o tom, že strany sa počas vládnutia prechodných vlád explicitne alebo implicitne profilujú vo vzťahu k vláde, v zmysle jej podporovania alebo nepodporovania a to aj pri plne úradníckych vládoch. Istá forma opozície preto existuje aj počas ich mandátu, avšak nie je jasne identifikovateľná a skúmateľná z pohľadu dát tak, ako je tomu pri politických vládoch.

V poradí treťou menšinovou vládou v Česku v skúmanom období bola vláda Jiřího Rusnoka, ktorá nastúpila po páde vlády Petra Nečase. Po jej páde poveril prezident Zeman Jiřího Rusnoka, bývalého ministra priemyslu, obchodu a financií, a tiež bývalého člena ČSSD, zostavením úradníckej vlády. Tú opäť možno, rovnako ako v prípade Fischerovej vlády, nazvať reálne úradníckou, nakoľko všetci členovia vlády, okrem Tomáša Podivinského, ministra

¹⁴⁴ Vládu však obhájil vtedajší prezident Klaus, nasledovala dohoda všetkých parlamentných strán okrem KSČM na umožnení pokračovania existencie vládneho kabinetu (Hloušek a Kopeček, 2012).

životného prostredia za KDU-ČSL, boli nestraníkmi¹⁴⁵. Čo sa týka politických rozhodnutí, možno hodnotiť ako neštandardné, že Rusnokova vláda učinila zásadnú ekonomickú zmenu ešte pred vyslovovaním dôvery vláde, keď zvýšila vládnym uznesením minimálnu mzdu z 8000 Kč na 8500 (ct24.cz [online], 16.7.2013). 7. augusta 2013 sa následne v Poslaneckej snemovni hlasovalo o dôvere vláde. V hlasovaní sa za dôveru vláde vyslovilo 93 poslancov (prevažne zo strán ČSSD, KSČM a Veci verejné) (psp.cz). Následne premiér Rusnok podal demisiu do rúk prezidenta republiky, avšak vláda dovládla do ustanovenia novej vlády po voľbách do Poslaneckej snemovne. A práve kvôli módu vládnutia kabinetu v demisii opäť nemožno hovoriť o akomkoľvek vládno-opozičnom delení, nakoľko v tomto období neboli prijímané zásadné politické rozhodnutia a legislatíva a nemožno tiež identifikovať konkrétne konflikty medzi stranami, ktoré vládu v hlasovaní o dôvere podporili a tými, ktoré nie.

České úradnícke a polo-politické vlády sú v porovnaní s legislatívno-exekutívnymi vzťahmi na Slovensku jednoznačne špecifikom. A i keď ide o abnormalitu a krízové riešenie spravidla zvolené po páde politických vlád, nemožno povedať, že ich konštituovanie je málo frekventovaným, čo bude, podľa môjho názoru, vzhľadom na nestabilitu vládnutia v Českej republike, možným scenárom aj pre ďalšie volebné obdobia. Optikou možností parlamentnej opozície ich existenciu nemožno jednoznačne hodnotiť, nakoľko, neprekvapivo, hranica medzi vládou a parlamentom v tomto období nie je jasne určiteľná. V jedinom prípade, kedy táto hranica bola čiastočne stanovená v dôsledku vyššieho počtu straníckych nominácií v polo-úradníckej Tošovského vláde, bola opozícia do istej miery úspešnejšou v zmysle vyššej miery úspešnosti ňou predkladanej legislatívy. Všeobecne, z hľadiska funkcií parlamentnej opozície však existenciu takýchto prechodných vlád nemožno hodnotiť ako pozitívny úkaz, nakoľko v tomto období môže opozícia len obmedzene uplatňovať svoju kontrolnú funkciu voči vláde, čo je zásadným aspektom jej činnosti. Vlády s takýmto mandátom totiž spravidla nepresadzujú zásadné zákony, ktorých obsah môže opozícia kontrolovať a mať snahu ich v legislatívnom procese ovplyvniť, počas mandátu týchto vlád nie sú vyvolávané hlasovania o nedôvere, je markantne znížený záujem o interpelácie a pod.

¹⁴⁵ Faktom však je, že traja členovia vlády pozastavili svoje členstvo v ČSSD a taktiež bol ministerský post ponúknutý Petrovi Fialovi z ODS, ktorý ponuku odmietol (Kopecký a Třeček, 2013). Mieru straníckosti vlády však určuje predovšetkým väčšinová miera zastúpenia formálnych nestraníkov, čo Rusnokovu vládu čini úradníckou.

7.5 Pozícia opozície v Národnej rade a v Poslaneckej snemovni v komparatívnej perspektíve

Možno konštatovať, že táto dizertačná práca vo svojich doterajších kapitolách priniesla prehľad fungovania parlamentnej opozície a to v rámci teórie, inštitucionálnych rámcov a predovšetkým empirie. Táto kapitola, ktorá na tento prehľad nadväzuje, preto prinesie celkové komparatívne zhrnutie pozície parlamentnej opozície v Českej a Slovenskej republike v skúmanom období. Nasledujúce odseky preto najskôr prinesú definície parlamentnej opozície v oboch skúmaných krajinách a následne zhrnú, aká je reálna pozícia parlamentnej opozície v nich.

Pre parlamentnú opozíciu v skúmaných krajinách platí, že je opozíciou štruktúrovanou, jej centrum spočíva v parlamente a z hľadiska kontroly vlády aj uplatňovania vplyvu na výstupy legislatívneho procesu je, v porovnaní s mimoparlamentnými formami opozície, jednoznačne najsilnejšou. Platí pritom, že na osi zmierlivá-konfrontačná opozícia možno všeobecne parlamentnú opozíciu v Česku a na Slovensku považovať za skôr konfrontačnú, antagonisticky sa stavajúcu voči vláde, jej činnosti a politikám, čím tiež napĺňa charakteristiky Dahlom definovanej difúznej politickej opozície (Dahl, 1966).¹⁴⁶

Štruktúrovanejšiu definíciu parlamentnej opozície možno taktiež odvodiť od šiestich znakov politickej opozície, ktoré rozvinul Robert Dahl (1966) vo svojom klasickom diele.¹⁴⁷ Prvým z nich je miera koncentrácie politickej opozície. Neprekvapivo, parlamentná opozícia v skúmaných štátoch a v skúmanom období je opakom vysoko koncentrovanej opozície a je značne diverzifikovaná, deliacou sa do separátnych politických strán a parlamentných klubov. V oboch skúmaných krajinách možno nájsť obdobia vyššej miery koncentrácie parlamentnej opozície v rámci jej integračných snáh s cieľom efektívne čeliť vládnucim stranám vo voľbách. Príkladom tohto môže byť Štvorkoalícia, ktorá za týmto účelom vznikla v Českej republike počas Zemanovej vlády, aj keď nakoniec nepriniesla efekt v podobe porazenia vládnucej strany vo voľbách. Aj pri nej však platí, že miera jej koncentrácie síce stúpala, avšak strany v rámci nej

¹⁴⁶ Pochopiteľne, aj v tomto bode by bolo možné poukazovať na výnimku predovšetkým v podobe Opozičnej zmluvy, avšak je potrebné zdôrazniť, že v nej bola zainteresovaná len jedna opozičná politická strana, kým ostatné politické strany aj v tomto volebnom období napĺňali klasické charakteristiky parlamentnej opozície. Okrem toho, ako je v práci argumentované už skôr, aj napriek Opozičnej zmluve boli poslanci ODS často voči ČSSD konfrontační v interakciách v Snemovni, čo dokazujú aj štatistiky hlasovaní o návrhoch zákonov.

¹⁴⁷ Je pritom potrebné zdôrazniť, že Dahl sa pri koncipovaní týchto definícií nekoncentroval na parlamentnú opozíciu, ale politickú opozíciu všeobecne, preto jej vybrané, ním definované znaky, môžu pôsobiť pri charakterizovaní parlamentnej opozície príliš široko. Napriek uvedenému mám zato, že aplikácia práve definícií koncipovaných Dahlom je, z hľadiska zásadnosti vplyvu jeho diela na ďalšie skúmanie politickej a parlamentnej opozície, adekvátnou.

si stále ponechávali istú mieru autonómie a individuality čo, koniec-koncov, viedlo aj k jej rozpadu. Príkladom vyššej miery koncentrácie je vytvorenie SDK ako koalície viacerých politických strán pred parlamentnými voľbami 1998, ktorá sa, v dôsledku zmenených volebných pravidiel, stala unifikovanou politickou stranou, napriek existencii viacerých strán v tejto platforme.¹⁴⁸ Rovnako v tomto období došlo k integrácii troch separátnych politických strán do strany SMK. Miera koncentrácie parlamentnej opozície na Slovensku teda bola na konci volebného obdobia 1994-1998 vysoká, avšak išlo len o dočasný efekt zmenených volebných pravidiel, nie nezávislý prirodzený vývoj a tiež nemožno hovoriť o absolútne koncentrovanej opozícii, nakoľko netvorila unifikovaný celok.

Druhým znakom, na základe ktorého možno podľa Dahla (1966) opozíciu posudzovať je miera jej súťaživosti a to tak na úrovni volieb, ako aj na úrovni parlamentu. Predovšetkým definuje súťaživosť tak, že „dve strany v parlamente sú striktné súťaživé, ak presadzujú svoje stratégie tak, že obe nemôžu v rovnakom čase prislúchať k výhernej koalícii“ (Dahl, 1966: 336). Ak však hovoríme o opozičných stranách, možno skôr aplikovať Dahlovu definíciu, že „dve strany v parlamente možno považovať za striktné súťaživé, ak sa striktné súťaživo správajú pri kľúčových hlasovaniach“ (tamtiež). V prípade multipartizmov s dynamikou stranického systému akú možno nájsť v Českej aj Slovenskej republike možno hovoriť o kooperatívno-súťaživej opozícii v parlamentných voľbách (niektoré strany už pred nimi na rôznej úrovni spolupracujú). Rovnako sa ale opozičné strany pred voľbami správajú individualisticky, nakoľko pre niektoré z nich platí, že účasť na vláde jednej strany sa vylučuje s účasťou na vláde inej strany (čo platí prevažne o vyhraňovaní sa voči stranám participujúcim na vláde, ale nie výlučne, nakoľko takto sa neraz opozičné strany vyhraňujú aj voči sebe navzájom). Tendencie ku kooperácii rovnako ako k súťaživosti možno nájsť aj v parlamente, napríklad pri predkladaní legislatívnych návrhov.

Tretím znakom politickej opozície je podľa Dahla miesto stretnutia opozície a vlády. V tomto prípade možno jednoznačne konštatovať, že v skúmaných krajinách k tomuto stretu dochádza v parlamente (resp. v jeho dolnej komore). Pri existencii multipartizmu generujú voľby do Národnej rady a Poslaneckej snemovne vždy odlišné výsledky a konštelácie, na základe ktorých sú následne realizované povolebné vyjednávania a kreované vlády, pričom dochádza k deleniu strán na vládu a opozíciu.

¹⁴⁸ I keď po voľbách nechceli všetky na nej zúčastnené strany ďalej participovať na takejto forme integrácie, v čoho dôsledku sa rozpadla SDK a vznikla SDKÚ.

Štvrtým znakom politickej opozície je potom jej odlišiteľnosť, ktorú, v prípade Česka a Slovenska, tak ako absolútnej väčšiny parlamentných demokracií, nemožno nijak rozporovať. Výnimku však opäť predstavuje Opozičná zmluva, počas trvania ktorej bola parlamentná opozícia jasne odlišiteľná na deklaratórnej úrovni, avšak reálna parlamentná prax a obsah Opozičnej zmluvy a neskôr prijatého Tolerančného patentu absolútne rozmazali hranicu medzi vládou a opozičnou stranou ODS. Platí však, že ostatné opozičné strany aj v tomto období napĺňali znaky jasnej odlišiteľnosti od vlády.

Dahl (1966) sa v posledných dvoch bodoch znakov politickej opozície zameriava na jej ciele a stratégie. Platí pritom, že „stratégia opozície je tvorená prostriedkami, ktoré opozícia volí, aby dosiahla svoje ciele“ (Dahl, 1966: 341). Cieľmi politickej opozície sú podľa neho: nahradiť (alebo zabrániť v zmene): a) personálne zloženie vlády, b) špecifické politiky vlády, c) štruktúru politického systému a d) socio-ekonomickú štruktúru. V tomto prípade sú pre parlamentnú opozíciu ako celok v skúmaných krajinách jednoznačne relevantné predovšetkým prvé dva ciele, nie však výlučne, čoho príkladom je strana KSČM, ktorej cieľom, minimálne deklaratórne, na úrovni jej individuálnych poslancov, môže byť nahradenie štruktúry politického systému.

Čo sa týka stratégií na dosiahnutie týchto cieľov, tie Dahl (tamtiež) definuje nasledovne: 1. snaha získať dostatočný počet hlasov vo voľbách, aby opozícia získala parlamentnú väčšinu v parlamente a mohla formovať vládu len zo svojich vlastných lídrov; 2. ak toľko hlasov nezíska, bude sa snažiť získať aspoň dostatok hlasov na to, aby sa mohla zúčastňovať na vláde; 3. okrem predošlej stratégie sa tiež opozícia môže chcieť adaptovať na existujúci korporativistický systém a snažiť sa uspieť vo vyjednávaniach so zásadnými skupinami s vplyvom na politiku (ak existujú); 4. opozícia sa môže sústrediť na iné vplyvné skupiny okrem už menovaných, ako napr. nátlakové skupiny, ale aj vyjednávanie medzi politickými stranami; ovplyvňovanie legislatívy či činností súdnictva a pod., čo môže komplementárne uplatňovať spolu s predošlými stratégiami.¹⁴⁹ Z menovaných stratégií si parlamentná opozícia v Česku a na Slovensku jednoznačne osvojuje predovšetkým prvé dve menované, sčasti možno hovoriť tiež o snahe uplatňovať svoj vplyv prostredníctvom iných kanálov tak, ako to popisuje štvrtá stratégia.

¹⁴⁹ Dahl (1966) identifikuje ešte ďalšie dve stratégie politickej opozície, ktoré však nie sú relevantné pre parlamentnú opozíciu v konsolidovaných demokraciách.

Zásadnou je tiež otázka, či parlamentná opozícia v skúmaných krajinách a v skúmanom období plnila svoje funkcie, ktoré jej pripisuje teória. V princípe možno konštatovať¹⁵⁰, že tomu tak bolo vo všetkých funkciách, ktoré považujem za zásadné. Konkrétne, parlamentná opozícia na Slovensku a v Českej republike rozhodne vykonáva kontrolu vlády, vytvára alternatívu voči vláde (minimálne na úrovni individuálnych strán, nie vždy by však skupina viacerých opozičných strán dokázala spolu formovať vládu), vykonáva kontrolu prijatej legislatívy (predovšetkým prostredníctvom obracania sa na ústavný súd), artikuluje a agreguje záujmy svojich voličov (predovšetkým presadzovaním konkrétnych politík, alebo vymedzovaním sa voči politikám a krokom vlády, ktorá zastupuje inú skupinu voličov) a, v neposlednom rade, podnecuje diskusiu a to predovšetkým v pléne parlamentu, prípadne tiež v rámci odbornej či laickej verejnosti.

Parlamentná opozícia v Česku a na Slovensku napĺňaním týchto funkcií jednoznačne sčasti vyvažuje dominanciu vlády v legislatívno-exekutívnych vzťahoch. Apropó, túto dominanciu nemožno rozporovať v prípade existencie väčšinových vlád. Vo vybraných volebných obdobiach českej Poslaneckej snemovne s existenciou menšinových, resp. neväčšinových vlád síce dočasne narástol vplyv parlamentu, avšak nešlo o dlhodobější efekt a tento vplyv nebol zásadný v každom aspekte činnosti parlamentu. Mám však zato, že je to práve existencia aktívnej parlamentnej opozície využívajúcej všetky svoje práva aj na uplatnenie kontroly voči vláde, čo hovorí v neprospech teórie o úpadku parlamentov rozoberanej v teoretickej časti práce, nakoľko tieto funkcie dávajú parlamentu zásadnú a pre demokraciu esenciálnu kontrolnú úlohu.

Po tom, ako bola parlamentná opozícia definovaná vo viacerých teoreticko-empirických kategóriách je tiež podľa môjho názoru potrebné sa v závere komparatívnej sekcie tejto dizertačnej práce vrátiť k jej výskumným otázkam, ktoré som sa v nej pokúsila zodpovedať prostredníctvom komparácie všetkých relevantných inštitucionálnych práv parlamentnej opozície a ich využívania. Tie budú postupne uvedené vo svojom plnom znení a sručne zodpovedané na základe výsledkov realizovanej analýzy.

1. Využíva parlamentná opozícia v oboch krajinách svoje inštitucionálne práva?

Ako je na základe analýzy dát a ich komparácie evidentné, slovenská i česká parlamentná opozícia využívala všetky svoje inštitucionálne práva a to naprieč volebnými obdobiami, nie koncentrovane len vo vybranom období či obdobiach. Nie však v absolútne každom z nich, čo

¹⁵⁰ Vychádzajúc napríklad z funkcií parlamentnej opozície definovaných Nussbergerom, Ozbudunom a Sejerstedom (2010).

pri vybraných právach nemožno hodnotiť ako negatívum, nakoľko ich frekventované využívanie nevyplýva z ich povahy (toto platí predovšetkým o referendumovej iniciatíve a vytváraní kontrolných komisií¹⁵¹). Je však nutné pozrieť sa jednotlivé inštitucionálne práva parlamentnej opozície podrobnejšie, nakoľko, ak hovoríme o jej právach, opozícia nemôže svojvoľne aktívne využívať všetky z nich. Možno ich rozdeliť na aktívne práva, ktoré môže parlamentná opozícia využívať v neobmedzenej miere a na pasívne práva, ktoré opozícii aktívne prisudzuje vláda, resp. parlamentná väčšina. Aktívnymi právami, ktoré nie sú závislé od väčšinového či menšinového statusu vlády, sú: interpelácie a parlamentné otázky a obracanie sa na ústavný súd. Pasívnymi právami potom sú: zastúpenie vo vedení parlamentu a zastúpenie v predsedníctve a členstve parlamentných výborov a komisií, predkladanie a schvaľovanie legislatívnych návrhov, hlasovanie o dôvere a nedôvere vláde, resp. jej členovi a referendumová iniciatíva vo forme uznesenia parlamentu. Jednoznačne možno konštatovať, že parlamentná opozícia na Slovensku aj v Českej republike využívala svoje aktívne práva vo väčšine skúmaných volebných období. Výnimkou je krátkodobý pokles jej záujmu o kladenie ústnych interpelácií (v Českej republike) a parlamentných otázok (v Slovenskej republike), čo však bolo spôsobené obštrukciami zo strany vlády. Čo sa týka pasívnych práv, väčšina z nich bola opozícii prisúdená v každom volebnom období, s výnimkou dvoch prípadov. Prvou je absencia zástupcu opozície na poste podpredsedu Národnej rady v jej prvom volebnom období. Faktom však je, že celkové zastúpenie v členstve parlamentných výborov možno hodnotiť ako adekvátne a proporčné k celkovému rozloženiu poslaneckých mandátov v parlamente, avšak nie je postačujúce na to, aby opozícia mala možnosť aktívne ovplyvniť charakter legislatívy, ktorú prerokovávajú parlamentné výbory, nakoľko v nich, v prípade Slovenska aj Česka (počas existencie väčšinových vlád), spravidla nemá väčšinové zastúpenie. Druhou výnimkou je eliminácia vplyvu opozície na výstupy legislatívneho procesu na Slovensku v štvrtom, ale predovšetkým v šiestom volebnom období, kedy bolo prijatých takmer 0% všetkých legislatívnych návrhov predložených parlamentnou opozíciou. Špecifikom je potom využívanie referendumovej iniciatívy, ktorá je prisúdená len poslancom slovenského parlamentu, čo však nezávisí od statusu vlády, ale inštitucionálneho nastavenia. Okrem toho, referendumovú iniciatívu schvaľovanú parlamentom využívali opoziční poslanci na Slovensku minimálne, na úkor iniciovania petície občanov, čo nezávisí od vôle vlády, zároveň ale nie je reálnym právom členov parlamentu, nakoľko prislúcha každému občanovi SR.

¹⁵¹ Toto platí o ČR. Existencia a tvorba komisií Národnou radou SR nebola, z dôvodu nedostupnosti dát, v práci analyzovaná.

2. Využívaním ktorých z týchto práv nadobúda parlamentná opozícia najzásadnejší vplyv voči vláde? Pri odpovedaní na túto otázku je potrebné vrátiť sa k Tabuľke 3 na strane 63, ktorá rozdeľuje jednotlivé inštitucionálne práva parlamentnej opozície podľa ich dôležitosti¹⁵². Najväčšia sila v zmysle uplatňovania vplyvu parlamentnej opozície voči vláde je v tejto sekcii pripísaná vyslovovaniu dôvery a nedôvery vláde, alebo jej členovi, právu legislatívnej iniciatívy a tiež rokovaciemu poriadku parlamentu (resp. jeho komory) a jeho inštitucionálnym zmenám, ktoré môžu ovplyvniť distribúciu síl medzi parlamentom a vládou (a môžu byť navrhované vládou i opozíciou). Otázkou však je, či práve uplatňovanie týchto práv v parlamente má, podľa empirických dát, najväčší vplyv na celkovú silu opozície voči vláde.

V prípade Českej republiky je možné hovoriť o hlasovaní o dôvere a nedôvere vláde ako o najsilnejšej „zbrani“ opozície voči vláde, o čom svedčia tri prípady, kedy opozícia nevyslovila vláde dôveru v iniciačnom hlasovaní o dôvere po nástupe do funkcie (prvá Topolánkova vláda a prechodná Rusnokova vláda), resp. jej vyslovila nedôveru po tom, ako toto hlasovanie opozícia sama iniciovala (druhá Topolánkova vláda). Rovnako platí, že celková priemerná úspešnosť legislatívnych iniciatív opozičných poslancov je v Českej republike značne vyššia, než je tomu v Slovenskej republike, na základe čoho možno usudzovať, že česká parlamentná opozícia je, s ohľadom na jej opozičný status, relatívne úspešnou v presadzovaní legislatívy. Práve legislatívna iniciatíva a hlasovanie o dôvere a nedôvere vláde sú podľa môjho názoru inštitucionálnymi právami, prostredníctvom ktorých môže česká parlamentná opozícia v najväčšej miere uplatňovať svoj vplyv voči vláde a v rámci legislatívneho procesu. Toto však nemožno povedať o zmenách rokovacieho poriadku parlamentu (resp. jeho dolnej komory), nakoľko tie prijaté opozícia iniciovala zriedkakedy (v prípade ČR), resp. v prípade Slovenska dokonca neiniciovala žiadnu z nich. Čo sa týka Slovenskej republiky, platí, že z troch menovaných najsilnejších práv parlamentnej opozície tá slovenská v princípe aspoň do istej miery efektívne uplatňuje len jedno, a to právo legislatívnej iniciatívy, ktoré je však značne menej efektívne než jeho uplatňovanie v prípade Českej republiky. Zároveň ale platí, že žiadne iné inštitucionálne právo nie je v prípade slovenskej parlamentnej opozície, v kontexte uplatňovania vplyvu voči vláde a v rámci legislatívnej činnosti parlamentu, zásadnejším.

3. Mení sa sila (v zmysle extenzívnosti inštitucionálnych práv a ich uplatňovania) parlamentnej opozície voči vláde v skúmaných krajinách v čase? Ako bolo evidentné už

¹⁵² Pričom ich rozdelenie je v predmetnej sekcii práce argumentačne objasnené.

v empirickej časti práce, v prípade Slovenskej republiky nebol analýzou odhalený žiaden zásadný posun smerom k posilneniu parlamentnej opozície či už z dôvodu miery využívania jej aktívnych práv, alebo miery regulovania jej pasívnych práv. Faktom však je, že dáta o úspešnosti legislatívnych návrhov parlamentnej opozície v prípade Slovenska poukazujú na postupný, aj keď nie kontinuálny, pokles tejto úspešnosti, čím zároveň klesá miera vplyvu, ktorý takto môže opozícia uplatňovať v rámci kreovania legislatívy. Tento pokles bol tak markantný, že sa v šiestom volebnom období prakticky rovnal nule, čím je slovenská opozícia v rámci legislatívneho procesu absolútne eliminovaná. Jej vlastné legislatívne návrhy totiž parlamentná väčšina blokuje, pričom opozícia nemôže ovplyvňovať ani iné legislatívne návrhy pri ich prerokovávaní v parlamentných výboroch, nakoľko v nich spravidla netvorí hlasovaciu väčšinu. V prípade Slovenskej republiky teda v tomto smere možno hovoriť o regrese, ktorý však nie je spôsobený zmenami v legislatívnej aktivite parlamentnej opozície, ale aktívnym blokovaním zo strany vlády.

Čo sa týka Českej republiky, možno hovoriť o dvoch zmenách v rámci sily parlamentnej opozície voči vláde. Prvou z nich sú dve jednorazové inštitucionálne zmeny rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne, ktoré v pozitívnom smere ovplyvnili práva opozície v dvoch odlišných aspektoch. Prvou z nich je predĺženie času odpovedí na interpelácie a skrátenie časového predstihu, s akým sa k podaniu ústnych interpelácií musia poslanci hlásiť, čím sa skrátí čas na prípravu pre interpelovaného. Obe tieto zmeny posilnili kontrolnú funkciu parlamentnej opozície prostredníctvom predkladania interpelácií. Okrem toho, novelizáciou rokovacieho poriadku Snemovne tiež bolo ustanovené pravidlo, že v úvode volebného obdobia môžu nový poslanecký klub založiť miesto pôvodných desiatich už traja poslanci, čo posilnilo postavenie malých strán, nakoľko ak strana disponuje poslaneckým klubom, rozhodne je zvýhodnená oproti tej bez neho (zástupcovia poslaneckých klubov napr. majú právo udelenia slova pri konkrétnych procedúrach v parlamente, často tiež bývajú rovnakým dielom zastúpení v parlamentných komisiách a podobne). Tieto zmeny boli jednorazové a ich efektom bolo dlhodobé mierne zvýšenie kontrolnej funkcie opozície a postavenia malých politických strán (napriek tomu, že toto priamo nesúvisí so skúmanými možnosťami parlamentnej opozície, do značnej miery sa vzťahuje na postavenie opozičných politických strán).

Ďalší aspekt posilnenia sily parlamentnej opozície voči vláde je nekontinuálny, ale priamo naviazaný na menšinový, resp. väčšinový status vlády – ako je predovšetkým z komparatívnej časti tejto dizertačnej práce evidentné, za existencie menšinových vlád narastá vplyv a sila parlamentnej opozície pri presadzovaní legislatívy, v rámci zastúpenia vo vedení

Snemovne, v rámci členstva v parlamentných výboroch, ale aj v tak zásadnom kontrolnom aspekte, akým je iniciačné vyslovenie dôvery vláde po jej nástupe do funkcie a vyslovovanie dôvery, ale predovšetkým nedôvery vláde počas volebného obdobia. Tento efekt je však krátkodobý a vyskytuje sa len spolu s existenciou menšinových vlád, ktoré sú brané ako odklon voči norme, ktorým je klasické väčšinové vládnutie. Ak teda má byť táto výskumná otázka zodpovedaná v prípade Českej republiky, sila parlamentnej opozície v legislatívnom procese v čase klesá, jednorazovo a krátkodobo bola oslabená kontrolná funkcia opozície prostredníctvom interpelovania, následne však bola v rovnakom aspekte natrvalo posilnená. Okrem toho, možno tiež identifikovať nekontinuálne zmeny celkovej sily parlamentnej opozície v čase, pričom táto sila sa zvyšuje úmerne s existenciou väčšinového statusu parlamentnej opozície.

4. Je relatívna sila parlamentnej opozície (na základe inštitucionálnych práv a ich uplatňovania) v jednej zo skúmaných krajín silnejšia ako v druhej? Odpoveď na poslednú výskumnú otázku čiastočne vyplýva z odpovedí na tie predošlé. Možno konštatovať, že parlamentná opozícia v Českej republike bola v skúmanom období silnejšou ako jej slovenský náprotivok, čo sa odvíja od dvoch aspektov. Prvým, a rozhodne zásadnejším z nich, je silnejšia pozícia pri uplatňovaní práv závislých od menšinového, resp. väčšinového statusu opozície počas existencie menšinových vlád, kedy je opozícia v zásadnejšej miere zastúpená vo vedení Snemovne aj v parlamentných výboroch, sčasti zaznamenáva vyššiu mieru úspešnosti ňou predkladanej legislatívy, ale taktiež požíva silnejšiu pozíciu pri vyslovovaní dôvery a nedôvery vláde oproti parlamentnej opozícii v Slovenskej republike. Druhým z nich je posilnenie jedného z práv, ktorého uplatňovanie ale nie je závislé od menšinového, resp. väčšinového statusu opozície. Ide o pre opozíciu priaznivejšie inštitucionálne regulácie kladenia ústnych interpelácií a odpovedania na ne tak, ako je popísané vyššie.

7.6 Odporúčania pre posilnenie pozície parlamentnej opozície v rámci jej kontrolných funkcií a vplyvu na legislatívny proces

Empirická časť tejto dizertačnej práce priniesla analýzu a komparáciu dát o všetkých relevantných možnostiach parlamentnej opozície, ktoré môže využívať s cieľom kontrolovať činnosť exekutívy a uplatňovať svoj vplyv na výstupy legislatívneho procesu. Po tomto je teda na mieste otázka, aké inštitucionálne zmeny by boli potrebné na to, aby opozícia mohla uplatňovať svoj vplyv v týchto sférach vo vyššej miere. Koniec-koncov, táto vyššia miera je, vzhľadom na to, že opozičné strany zastupujú významnú časť občanov, z hľadiska miery

reprezentatívnosti demokracie jednoznačne vítanou. Takýchto možností sa neotvára vysoký počet, avšak ich efekt na efektívnu mieru uplatňovania práv parlamentnej opozície by mohol byť podľa môjho názoru zásadný. Zároveň platí, že z dôvodu odlišného vývoja vo využívaní aj inštitucionálnom regulovaní týchto práv sa súbor týchto odporúčaní v prípade Českej a Slovenskej republiky líši.

Čo sa týka Českej republiky, konštruktívne vôtum nedôvery možno na prvý pohľad interpretovať ako aspekt napomáhajúci v prvom rade vládam, nakoľko prispieva k stabilite vládnutia. Je však potrebné zdôrazniť, že kým stabilné vlády prinášajú opozícii zúžený manévrovací priestor vo vybraných oblastiach, predovšetkým v možnosti ovplyvňovať výstupy legislatívneho procesu, existencia úradníckych a polo-úradníckych vlád môže úspešnosť legislatívnych návrhov strán nepodporujúcich vládu¹⁵³ zvýšiť, celkovo ale opozícia nemôže komplexne naplňať svoje úlohy, z ktorých najdôležitejšia je kontrola vlády. Česká republika za skúmané obdobie zhruba 21 rokov až trikrát zažila prechodnú vládu, ktorá bola zvolená ako riešenie v prípade pádu vlád v priebehu volebného obdobia. Pochopiteľne, je v podstate nemožné nakoncipovať také inštitucionálne pravidlá, ktoré by úplne eliminovali vládne krízy a pády vlád v dôsledku rôznych procesov (dobrovoľná rezignácia premiéra, vyslovenie nedôvery či nevyslovenie dôvery vláde). Na druhú stranu, jednoznačne podľa mňa existuje inštitucionálna možnosť, ktorá by zamedzila vzniku úradníckych vlád v dôsledku pádu vlády po vyslovení nedôvery vláde. Touto možnosťou je ústavne stanovené konštruktívne vyslovenie nedôvery vláde ako celku, na základe ktorého by vláde mohla byť vyslovená nedôvera len v prípade, že by jej predchádzalo, respektíve s ňou bolo spojené, hlasovanie o osobe nového premiéra. Toto by nezamedzilo kontrole vlády opozíciou prostredníctvom vyslovenia nedôvery, naopak, opozícii, ktorá by takéto hlasovanie realizovala, to dáva do rúk právomoc ovplyvniť stránicke a personálne zloženie vlády. Okrem toho, zamedzilo by to situáciám, kedy po vyslovení nedôvery je ako riešenie zvolená prechodná vláda, ktorá, ako som uviedla, nepredstavuje „zdravé“ rozloženie síl medzi vládou a parlamentom, je patologickým javom, celkovo je vnímaná tak, že nedisponuje mandátom presadzovať dôležité politické rozhodnutia a jej existencia nepredstavuje pre opozíciu podmienky, v ktorých môže naplňať všetky svoje funkcie.

Po druhé, v tejto súvislosti ako pre opozíciu prínosnú možno navrhnúť aj diverzifikáciu vyslovenia nedôvery jednotlivým členom vlády, nielen premiérovi a vláde ako celku. Tým by

¹⁵³ Ktoré možno v tomto kontexte chápať minimálne ako čiastočne opozičné.

parlamentná opozícia neprišla o možnosť povaliť vládu, zároveň by však týmto spôsobom mohla adresnejšie vyvodzovať zodpovednosť za vedenie jednotlivých rezortov či upozorňovať na ich činnosť prostredníctvom iniciovania takéhoto hlasovania. Ako sa ukazuje v prípade Slovenska, táto možnosť je pritom využívaná frekventovanejšie, než je vyslovenie nedôvery premiérovi, resp. vláde ako celku. Pochopiteľne, v tejto súvislosti môže byť vyslovený protiargument, ktorý bol uvedený v skorších častiach tejto práce, a síce, že tento inštitút je nadužívaný vo viacerých krajinách nášho regiónu, čo konštatoval Kubát (2010). Pochopiteľne, je možné že tento efekt by v Českej republike mohol nastať, nie však nutne – je absolútne na opozičných stranách, ako s týmto inštitútom naložia, v kontexte inštitucionálnych možností opozície by však bolo pozitívne, keby opozičné strany minimálne disponovali touto možnosťou. Okrem toho, ako som argumentovala v prípade Slovenska, počet takto iniciovaných hlasovaní nehodnotím ako indikujúci reálne nadužívanie, ale skôr ako snahu opozície tento inštitút využívať na „zúčtovávanie“ jednotlivých ministerstiev. Dá sa preto predpokladať, že aj v Českej republike by sa takýto inštitút mohol stretnúť so záujmom parlamentnej opozície.

Pochopiteľne, na tomto mieste by bolo možné taktiež v prípade Českej republiky odporúčať ústavnú zmenu regulácie vyslovenia dôvery vláde po jej nástupe do funkcie smerom k zavedenie požiadavky súhlasu nadpolovičnej väčšiny všetkých, nie len prítomných poslancov Poslaneckej snemovne. Existujúca regulácia sama o sebe nie je problematickou, avšak ak sa aj menšinovej vláde podarí toto hlasovanie úspešne absolvovať, zvyčajne dojedná len toleranciu, nie aktívnu podporu vlády, ktorá je obmedzená na predmetné hlasovanie o dôvere, spravidla však neprináša štrukturálnu podporu vlády v iných hlasovaniach v priebehu volebného obdobia¹⁵⁴, čo môže vnášať do vládnutia signifikantnú mieru nestability. Mám však za to, že takáto inštitucionálna zmena by bola zásadnou a preto si vyžaduje nielen širokú diskusiu, ale mala by predovšetkým reflektovať stav stranického systému a celkovej politickej kultúry. Inými slovami, takáto ústavná zmena by nemala zmysel, pokiaľ by voľby do Poslaneckej snemovne naďalej generovali komplikované konštelácie stranického systému s niektorými jednoznačne odstredivými prvkami (o čom viac pojednáva kapitola 6.3.5) v dôsledku ktorých

¹⁵⁴ I keď sa to tak nemusí javiť, toto do istej miery platilo aj o menšinovej vláde Miloša Zemana po uzavretí Opozičnej zmluvy s ODS. Je síce pravdou, že toto vládnutie bolo stabilné, predovšetkým z dôvodu zmluvného zamedzenia iniciovania vyslovenia nedôvery vláde zo strany ODS. Na druhú stranu, čo sa týka hlasovaní v legislatívnom procese, dáta poukazujú na to, že členovia klubu ODS v hlasovaniach v Poslaneckej snemovni rozhodne nehlasovali v súlade s hlasovaním klubu ČSSD, naopak, k prekrytiu týchto dvoch strán v hlasovaniach dochádzalo skôr sporadicky a k prípadom, kedy za partikulárny zákon hlasovali len poslanci za ODS a ČSSD bolo zanedbateľné množstvo (Kopeček, 2015).

opakovane dochádza k situáciám, kedy za vylúčenia spolupráce určitých strán (napríklad povolebnej spolupráce strán s KSČM, či spolupráce ČSSD a stredo-pravých strán) dochádza k patovým situáciám, v ktorých nie je možné vytvoriť vládu disponujúcu väčšinou mandátov v Poslaneckej snemovni. Takáto ústavná zmena by teoreticky mohla priniesť tlak na väčšiu integráciu predtým neintegrujúcich sa subjektov, avšak išlo by o neprirodzený proces, ktorý by mal byť iniciovaný opačným smerom, tzn. s počiatkom v konsolidácii dostredivých tendencií stranického systému. Momentálne si však dovoľujem vysloviť predpoklad, že toto nie je uskutočniteľné, aj z dôvodu miery voličskej podpory jednotlivých subjektov, ktorá nedáva jednej zo strán absolútne silný mandát, vďaka ktorému by jej stačil nízky počet ďalších poslancov k vytvoreniu väčšinového kabinetu, ale viacerým stranám prináša relatívne podobný, skôr nižší počet mandátov. Rovnako je to ťažko realizovateľné za pôsobenia antisystémovej strany KSČM v Snemovni, ktorá v skúmanom období nedisponovala koalíčným potenciálom, čo výrazne komplikuje povolebnú konšteláciu strán najmä preto, že ich celkovo nepôsobí v Snemovni vysoký počet a možnosti spolupráce sú tým značne obmedzené. Koniec-koncov, za všetko hovorí situácia po voľbách do Snemovne 2017, kde popisovaná patová situácia nastala, pričom k nej značne prispela prítomnosť dvoch antisystémových strán v Snemovni. Paradoxne, efektom takejto situácie je, že práve dve antisystémové strany nadobudli koalíčný potenciál, čo dáva českému stranickému systému a jeho efektu na charakter vlád popri ich nestabilite ďalší, minimálne rovnako negatívny rozmer.

Po tretie, a toto odporúčanie je jednotné pre Slovenskú aj Českú republiku, považujem za viac ako potrebné inštitucionalizovať poskytovanie väčšieho priestoru pre opozíciu v členstve parlamentných výborov, resp. v prípade Česka aj parlamentných komisií. V tomto prípade by, pochopiteľne, bolo ideálne, keby išlo o inštitucionalizáciu zakotvenú v zákone o rokovacom poriadku parlamentu, mohlo by však teoreticky ísť aj o inštitucionalizáciu v podobe zvyklostí tak, ako sa postupne ustanovilo pravidlo obsadzovania opozície na podpredsednícke posty v parlamente či prisudzovania predsedníckych postov v parlamentných výboroch. V oboch prípadoch ide však o skôr reprezentatívne funkcie, čo nemožno povedať práve o pomere poslancov vládnych a opozičných strán v parlamentných výboroch a komisiách. Pochopiteľne, toto otvára otázku ideálnej miery proporcionálnosti v distribúcii miest v parlamentných výboroch a komisiách. Odporúčanie zabezpečiť vyššiu mieru zastúpenia opozície vo výboroch totiž, s výnimkou existencie menšinových vlád, znamená nadreprezentovanie opozície v týchto telesách. Optimom by v tomto smere mohlo byť, ak by opozícii bola pridelená väčšina vo vybraných výboroch a komisiách, nie však vo väčšine z nich,

čím by v absolútnych číslach nedochádzalo k podreprezentovaniu väčšinovej vlády. Pochopiteľne, odporúčaním je, aby túto väčšinu opozícia obsadila v parlamentných výboroch a komisiách so zásadnou agendou, a to tak kontrolnou, ako aj legislatívnou.

Ďalšie odporúčanie sa týka výhradne Slovenskej republiky a vzťahuje sa na potrebu kvalitnejšieho inštitucionálneho definovania a regulácie kladenia parlamentných otázok a odpovedania na ne. Je pravdou, že viaceré typy obštrukcií boli zaznamenané aj v prípade ústnych interpelácií v Česku¹⁵⁵, avšak v každom z týchto prípadov išlo skôr o krátkodobé tendencie, ktoré sa nediali vo väčšine volebných období a nešlo o celkový regresívny vývoj vo využívaní interpelácií. Naopak, parlamentná opozícia mohla ťažiť z pozitívneho inštitucionálneho progresu v oblasti interpelácií popísaného vyššie. Na druhú stranu, pokus opozície zmeniť rokovací poriadok slovenského parlamentu počas prvej vlády Roberta Fica tak, aby bol obmedzený čas odpovede na parlamentné otázky, čo existuje v Českej republike, nebol úspešný. A práve toto považujem za inštitucionálne obmedzenie, ktoré by malo byť v prípade rokovacieho poriadku slovenského parlamentu ukotvené, a, vzhľadom na krátkosť celkového času na zodpovedanie týchto otázok,¹⁵⁶ napríklad stanovené na tri minúty na odpoveď na interpeláciu a dĺžku času odpovede na doplňujúcu otázku na dve minúty.¹⁵⁷ Nemenej efektívnym by podľa môjho názoru bolo predĺženie hodiny otázok (napriek jej názvu) aspoň v obmedzenej miere, nakoľko predovšetkým 15 minút vyhradených pre predsedu vlády skutočne nemožno hodnotiť ako adekvátne. Napríklad formát 60+30 minút pre ministrov a premiéra by preto mohol byť kompromisom medzi existujúcim stavom a príliš širokým časom pre tieto odpovede, ktorý by mohol pôsobiť pre časť aktérov demotivujúco, čím by mohol byť klesnúť záujem o tento inštitút. Rovnako pokladám za potrebné aj obsahové obmedzenie vyžrebovaných parlamentných otázok, pri ktorých by malo platiť, že pokiaľ sa vyžrebuje parlamentná otázka identického obsahu ako už zodpovedaná otázka, tá zodpovedaná nebude¹⁵⁸. Pochopiteľne, toto nezamedzí potenciálnym obštrukciám pri predkladaní vyššieho počtu identických otázok, čo bolo zaznamenané v dvoch skúmaných volebných obdobiach, avšak toto, samozrejme, nie je možné na úrovni rokovacieho poriadku parlamentu, akokoľvek ošetriť. Platí ale, že by tieto obštrukcie boli eliminované pri odpovedaní na otázky, čo by pôsobilo

¹⁵⁵ Predovšetkým podávanie množstva interpelácií poslancami strany, z ktorej bol premiér v snahe o kvantitatívne prevýšenie vyžrebovaných opozičných interpelácií; „umelé“ predlžovanie odpovedí na ústne interpelácie zo strany premiéra; zneužívanie interpelácií na obsahovo irelevantné osobné invectívy.

¹⁵⁶ 15 minút v prípade predsedu vlády a 45 minút pre ostatných členov vlády.

¹⁵⁷ Čo bolo aj obsahom predmetného návrhu opozičných poslancov v štvrtom volebnom období.

¹⁵⁸ O čom by mal rozhodovať stanovený orgán, napr. štatútár pre hodinu otázok nominovaný opozičnými stranami a schválený Národnou radou.

demotivujúco a určite v konečnom dôsledku prinieslo stratu záujmu predkladať otázky identického, alebo absolútne podobného obsahu.

Posledný bod v rámci odporúčaní sa týka aspektu, ktorý nemožno inštitucionálne vytvoriť či obmedziť, avšak všeobecne má dopad na mieru, v akej je opozícii umožnené uplatňovať svoj vplyv a plniť svoje funkcie v parlamente – je ním parlamentná kultúra. Tú chápe Wintr (2010: 6) ako „pravidlá, zvyklosti, mravy a spôsoby správania, ktorými sa parlamentné dianie vyznačuje a ktoré sú pre konkrétny parlament typické“. A presne takto špecifikovaná parlamentná kultúra, predovšetkým v partikulárnej sfére distribúcie sily medzi vládou a opozíciou zo strany vlády, by mala byť postupne skvalitňovaná, čo by však nutne muselo nastať aj na strane vládnych strán. Ak by tento aspekt fungoval kvalitnejšie a vlády by mali tendencie správať sa menej redistributívne voči opozícii a postupne jej prisudzovali aj možnosti či posty, ktoré jej predtým neprislúchali, ich inštitucionálne vymedzenie by bolo druhoradým a nemuselo by k nemu vôbec dôjsť, čo je práve prípadom obsadzovania opozície na posty podpredsedov (v prípade Českej republiky niekedy aj samotných predsedov) Národnej rady či Poslaneckej snemovne, alebo predsedov parlamentných výborov a komisií. Pochopiteľne, tento aspekt nie je vynútiteľný a ani nemožno očakávať jeho spontánny nástup, mám však zato, že bez neho by súbor odporúčaní voči opatreniam posilňujúcim rolu parlamentnej opozície v legislatívno-exekutívnych vzťahoch neboli kompletným. A je nutné dodať, že ak by parlamentné strany nemali tendencie smerujúce ku skvalitňovaniu parlamentnej kultúry na základe vlastných hodnôt, za podmienok, kedy každé volebné obdobie prináša potenciál pre absolútnu alebo čiastočnú obmenu vlády, by mohol k tomuto vládu motivovať aj racionálny kalkul, že ak opozícia získa väčší priestor, v nasledujúcom období to môžu byť aj vládne strany, ktoré sa ocitnú v opozícii a budú taktiež môcť z tohto nastavenia (ak by bolo zachované) ťažiť.

Záver

Táto dizertačná práca si ako svoj cieľ stanovila priniesť komplexný prehľad o činnosti, postavení a sile parlamentnej opozície v dvoch skúmaných krajinách, v rámci prvých šiestich volebných období ich legislatívnych orgánov. Výber samotnej témy práce vychádzal z relatívne často zdôrazňovaných argumentov, že miera, do akej je parlamentnej opozícii umožnené vykonávať svoje funkcie je ukazovateľom miery demokratickej vyspelosti (pozri napr. Nussberger, Ozbudun a Sejersted, 2010). S týmto sa plne stotožňujem, avšak mám zato, že takejto miere dôležitosti parlamentnej opozície, resp. jej pripísaným právam, nie je venovaný dostatočný priestor v empirickom výskume, a to predovšetkým v regióne strednej Európy. Z toho dôvodu som nakoncipovala takýto typ dizertačnej práce, ktorá mala ambíciu priniesť extenzívny prehľad teórie nielen o parlamentnej opozícii, ale aj kategóriách, ktoré s ňou priamo súvisia (iné formy politickej opozície, vlády, parlamenty a pod.), ale tiež priniesť prehľad stavu skúmania tejto problematiky u iných autorov a následne predstaviť parlamentnú opozíciu v Českej a Slovenskej republike v čase, ale aj v komparatívnej perspektíve. V empirickej časti práce som sa zamerala na všetky relevantné a merateľné možnosti, resp. práva parlamentnej opozície, vďaka čomu je práca relatívne širokou na úrovni skúmaných aspektov, ale aj v rámci skúmaného obdobia, ktoré pokrýva viac ako 20 rokov existencie oboch štátov. Koniec-koncov, pred zhruba 25-timi rokmi tieto dva štáty ešte tvorili jeden štátny celok. O to zaujímavejšie je pozorovať, akým smerom sa vyvinuli ich legislatívno-exekutívne vzťahy a predovšetkým inštitucionalizované práva parlamentnej opozície a ich reálne využívanie. Vybrané kapitoly sa preto zameriavajú práve na to, aký vývoj bol v tomto smere na základe analýzy zaznamenaný. Vo väčšine skúmaných kategórií nemožno hovoriť o zásadných posunoch. Faktom však je, že tie kategórie, kde posun zaznamenaný bol, nepoukazujú na progres smerom k posilňovaniu práv parlamentnej opozície. Pozitívnu výnimku v tomto smere tvoria len pre opozíciu priaznivé inštitucionálne zmeny vzťahujúce sa na interpelovanie členov vlády v Českej republike. Okrem toho, česká parlamentná opozícia v jednotlivých volebných obdobiach môže značne ťažiť zo svojho väčšinového statusu, ktorý sa jej dostane, pokiaľ sú vytvorené menšinové vlády. Jednoznačne nie je prekvapivým, že v takýchto obdobiach je vplyv parlamentnej opozície značne vyšší, avšak ide o podmienky, ktorých existenciu nemôže parlamentná opozícia ovplyvniť, nakoľko závisia od konštituovania vlády, preto nemožno hovoriť o systematickom a ani kontinuálnom procese.

Zásadným je však regres, ktorý bol zaznamenaný v oboch skúmaných krajinách a ktorý spočíva v postupnom poklese vplyvu opozície v legislatívnom procese, ktorý na Slovensku v štvrtom skúmanom období priblížil nule, ktorú následne, v poslednom skúmanom období, de

facto dosiahol. Regres bol v tomto smere zaznamenaný aj v Poslaneckej snemovni Českej republiky, napriek tomu však platí, že aj najnižšia zaznamenaná miera tejto úspešnosti presahuje 7%, čo v komparatívnej perspektíve činí českú opozíciu vplyvnejšou. To platí tak o legislatívnom procese, ako aj o kontrole vlády. V rámci jej kontroly je opozícia v Českej republike oproti tej slovenskej komparatívne silnejšou nielen vďaka priaznivejšiemu inštitucionálnemu regulovaniu predkladania ústnych interpelácií, ale tiež, a to predovšetkým, vďaka inštitucionálnemu rámcu, ktorý umožňuje existenciu menšinových vlád, pokiaľ im časť opozície prejaví pasívnu toleranciu v iniciačnom hlasovaní o dôvere vláde po jej nástupe do funkcie. V dôsledku tohto môžu vzniknúť vlády, nad ktorými drží opozícia kontrolu v podobe hlasovacej väčšiny, ktorá vládu môže kedykoľvek odvolať.

Pochopiteľne, ani šesť volebných období nemusí stačiť na formulovanie zásadných zovšeobecnení, predovšetkým smerom k predikciám týkajúcim sa ďalšieho vývoja vo vzťahu vlád a parlamentných opozícií v Českej a Slovenskej republike. Ako sa ukazuje vo volebných obdobiach prebiehajúcich v oboch skúmaných krajinách v čase finalizácie tejto práce, tento vývoj nie je ľahko predikovateľným a niekedy závisí od vôle úzkej skupiny parlamentných, resp. koalíčných aktérov. Príkladom môže byť nedávna extenzívna zmena rokovacieho poriadku parlamentu na Slovensku z dielne vládnej SNS, čo jej predseda označil za reakciu na „nekultúrne“ správanie sa opozičných poslancov v pléne parlamentu, čím však boli oklieštené možnosti parlamentnej opozície prejavovať sa na jeho schôdzach. Iným príkladom môže byť vývoj českého stranického systému, nakoľko voľby do Poslaneckej snemovne 2017 vygenerovali dve antisystémové parlamentné strany, čo značne sťažuje kreovanie vlády a môže značne ovplyvniť aj charakter parlamentnej opozície, resp., v prípade vytvorenia inej ako koalíčnej formy spolupráce celkové vládno-opozičné vzťahy. V rámci potenciálu pre ďalší výskum by preto mohlo byť zaujímavým analyticky pokryť i ďalšie volebné obdobia skúmaných parlamentných telies, či analýzu doplniť o ďalšiu skúmanú krajinu, čo v tomto prípade nebolo možné z dôvodu rozsiahlosti skúmaného obdobia, skúmaných aspektov a, v neposlednom rade, z dôvodu snahy o čo najmenšie prekročenie stanoveného odporúčaného rozsahu pre dizertačnú prácu.

Použitá literatúra a zdroje

Literatúra:

- Alexander, G.** (2007). *Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation*. Journal of Theoretical Politics, 13 (3), s. 249 – 270.
- Andeweg, R.B.** (1992). *Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns*. Legislative Studies Quarterly, 17/2, s. 161-182.
- Andeweg, R. B.** (2013). *Parties in Parliament: The Blurring of Opposition*. In: Muller, W.C. –Narud, H. M. (eds.): Party Governance and Party Democracy. New York: Springer Science+Business Media, s. 99-114.
- Andeweg, R. B., De Winter, L., & Muller, W. C.** (2008). *Parliamentary opposition in post-Consociational democracies: Austria, Belgium and the Netherlands*. Journal of Legislative Studies, 14 (1), s. 77-112.
- Andeweg, R.B. -Nijzink, L.** (1995). *Beyond the Two Body Image: Relations between Ministers and MPs*. In: Doring, H. (ed.): Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt: Campus Verlag.
- Aspinwall, M.D. –Scheider, G.** (2000). *Same Menu, Seperate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration*. European Journal of Political Research, 38 (1), August, s. 1-36.
- Bealey, F.** (1995). *Ústavy*. In: Bealey, F.: Úvod do komparatívnej politológie. Bratislava: Katedra politológie Filozofickej fakulty UK - Vzdelávacia nadácia Jána Husa, s. 15-27.
- Belko, M.** (2003). *Vývoj systému politických stran*. In: Kopeček, L. (eds.): *Od Mečiara k Dzurindovi. Slovenská politika a politický systém v prvom desaťročí samostatnosti*. Brno: Masarykova univerzita, s. 93- 112.
- Blondel, J.** (1997). *Political Opposition in the Contemporary World*. Government and Opposition, 32 (4), s. 462-486.
- Bútorá, M. –Mesežnikov, G. (ed.)**. (1997). *Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava: IVO.
- Connolly, W.E.** (2008). *Democracy, pluralism, and democratic theory*. New York: Routledge.
- Cowley, P.** (2002). *Revolts and Rebellions*. London: Politico's.
- Cunningham, F.** (2002). *Theories of Democracy- A Critical Introduction*. New York: Routledge.
- Dahl, R.** (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago.
- Dahl, R.** (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R. J.** (2002). *The decline of party identification*. In: Dalton, R. J. -Wattenberg, M. P. (eds.): Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press.
- Damgaard, E. -Jensen, H.** (2013). *New Perspectives on Parliamentary Power – some Nordic Evidence*. Copenhagen: Center for Voting and Parties, Department of Political Science, University of Copenhagen, CVAP Working Series, 01.
- Diamond, L.** (2002). *Thinking about hybrid regimes*. Journal of Democracy, 13 (2), s. 21-34.
- Dvořák, O.** (2012). *Obsadzovanie pozícií v NR SR koalíciou a opozíciou v rokoch 1994-2012*. Bakalárska práca. Bratislava: Univerzita Komenského.

- Elgie, R. -Stapleton, J.** (2006). *Testing the Decline of Parliament Thesis: Ireland, 1923–2002*. Political Studies, 01.
- Flinders, M. -Kelso, A.** (2011). *Mind the Gap: Political Analysis, Public Expectations and the Parliamentary Decline Thesis*. The British Journal of Politics & International Relations, 13 (2), s. 249–268.
- Gyarfášová, O. -Mesežnikov, G.** (2004). *Vláda strán na Slovensku: Skúsenosti a perspektívy*. Bratislava: IVO.
- Hall, P. A. -Taylor, R. C. R.** (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies, 44, s. 936 – 957.
- Havlík, V.** (2011). *Česká republika*. In: Balík, S. -Havlík, V. (ed.): *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990-2010)*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita.
- Helms, L.** (2004). *Five Ways of Institutionalising Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies*. Government and Opposition, 39, s. 22- 54.
- Helms, L.** (2008). *Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives*. The Journal of Legislative Studies, 14 (1–2), s. 6–19.
- Hendrych, D. -Svoboda, C.** (1997). *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck.
- Hloušek, V. -Kopeček, L.** (2008). *Cleavages in the Contemporary Czech and Slovak Politics: Between Persistence and Change*. East European Politics and Societies and Cultures, 22 (3), s. 518-552.
- Hloušek, V. -Kopeček, L.** (2012). *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno: Barrister & Principal.
- Chovancová, K.** (2012). *Inštitucionálna adaptácia NR SR: Analýza zmien rokovacieho poriadku*. Bakalárka práca. Bratislava: Univerzita Komenského.
- Chovancová, K.** (2014). *Inštitucionálne možnosti parlamentnej opozície v NR SR v období 1994-2012*. Diplomová práca. Bratislava: Univerzita Komenského.
- Christiansen, F.J. -Damgaard, E.** (2009). *Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia*. Journal of Legislative Studies 14 (1/2), 2008, s. 46- 76.
- Chytilík a kol.:** (2009). *Volební systémy*. Praha: Portál.
- Iłonszki, G.** (2007). *From Minimal to Subordinate: A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990– 2002*. Journal of Legislative Studies, 13 (1), s. 38–58.
- Ionescu, G. -Madariaga, de. I.** (1972). *Opposition. Past and Present of a Political Institution*. London, Baltimore, Melbourne: Penguin Books.
- Immergut, E.** (1998). *The theoretical core of the New Institutionalism*. Politics and society, 26 (1), s. 5-34.
- Kaiser, A.** (2008). *Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand*. The Journal of Legislative Studies, Issue: Parliamentary Opposition in Old and New Democracies, 14 (1-2).
- King, A.** (1976). *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany*. Legislative Studies Quarterly 1 (1), s. 11-36.
- Kirchheimer, O.** (1957). *The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes*. Social Research, 24 (2), s. 128–156.
- Klíma, M.** (1999). *Skrytá tichá velká koalice*, Politologický časopis, 4 (2), s. 170–182.
- Kmeť, J.** (2011). *Slovensko*. In: Balík, S. -Havlík, V. (ed.): *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990-2010)*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita.

- Kolář, P. -Syllová, J. -Georgiev, J. -Pecháček, Š. -Kysela, J.** (2013). *Parlament České republiky*. 3. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Leges.
- Kopecký, P.** (2001). *Parliaments in Czech and Slovak Republics: Party Competition and Parliamentary Institutionalization*. Aldershot: Ashgate.
- Kopecký, P.** (2005). *Power to the Executive! The Changing Executive–Legislative Relations in Eastern Europe*. *Journal of Legislative Politics*, 10 (2/3), s. 142–153.
- Kopecký, P. -Spirova, M.** (2008). *Parliamentary Opposition in Post--Communist Democracies: Power of the Powerless*. *Journal of Legislative Studies*. 14 (1/2), s. 133-159.
- Kopeček, L.** (2006). *Demokracie, diktatury a politické stranictví na Slovensku*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Kopeček, L.** (2007). *Politické strany na Slovensku 1989 až 2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Kopeček, L.** (2010). *Éra nevinnosti: Česká politika 1989–1997*. Brno: Barrister & Principal.
- Kopeček, L.** (2013a). *Opoziční smlouvy „za kopečky“ I.: Byl pakt ČSSD a ODS z let 1998–2002 demokratickou deviací?* *Středoevropské politické studie*, 15 (2–3), s. 175–195.
- Kopeček, L.** (2013b). *Opoziční smlouvy „za kopečky“ II.: Byl pakt ČSSD a ODS z let 1998–2002 demokratickou deviací?* *Středoevropské politické studie*, 15 (4), s. 284–299.
- Kopeček, L.** (2015). *Deformace demokracie? Opoziční smlouva a česká politika v letech 1998–2002*. Brno: Barrister & Principal.
- Kopeček, L. -Petrov, J.** (2016). *From Parliament to Courtroom: Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic*. *East European Politics and Societies, Am. Council of Learned Societies, SAGE*, 30 (1), s. 120-146.
- Koß, M.** (2011). *The Evolution of Parliamentary Minority Rights in Western Europe*. Annual Meeting Paper, APSA.
- Kubát, M.** (2010). *Politická opozice v teorii a středoevropské praxi*. Praha: Dokořán.
- Kubát, M.** (2013). *Současná česká politika: Co s neefektivním režimem?* Brno: Barrister & Principal.
- Kubín, E. –Velšic, M.** (1998). *Slovensko a jeho volebné pravidlá*. Bratislava: Veda.
- Kysela, J.** (2004). *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentu*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Lane, J. E. -Ersson, S. O.** (1999). *Politics and Society in Western Europe*. Sage Publications.
- Láštic, E.** (2004). *Legislatívny proces v Národnej rade SR*. In: Malová, D. (ed.): *Parlamentná demokracia. Parlamenti vo svete a na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 74-83.
- Láštic, E.** (2011). *V rukách politických strán: Referendum na Slovensku 1993-2010*. Bratislava: Univerzita Komenského.
- Láštic, E.** (2012). *Opposition's Labour's Lost?: Minority Rights in Slovakia, 1994-2012*. Paper Prepared for ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop: Minority Rights and Majority Rule in European Legislatures, Antwerp, Belgium, 10-15 April. First Draft.
- Laver, M. -Shepsle, K. A.** (1996). *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, S. –Way, L.** (2010). *Competitive Authoritarianism*. In: *Hybrid Regimes After the Cold War*. New York- Cambridge: Cambridge University Press, s. 3-24.

- Lijphart, A.** (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Malová, D. -Dolný, B.** (2004). *Parlamentná demokracia: vzťahy exekutívy a legislatívy*. In: Malová, D. (ed.): *Parlamentná demokracia. Parlamenty vo svete a na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 6- 29.
- Malová, D. -Krokoška, M.** (2004). *Parlamentné výbory Národnej rady SR*. In: Malová, D. (ed.): *Parlamentná demokracia. Parlamenty vo svete a na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 106-128.
- Malová, D. -Michálek, L.** (2004). *Teoretický a komparatívny úvod do štúdia parlamentov*. In: Malová, D. (ed.): *Parlamentná demokracia. Parlamenty vo svete a na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 30-58.
- March, J. G. –Olsen, J. P.** (1984). *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *The American Political Science Review*, 78 (3), September, s. 734-749.
- March, J. G. –Olsen, J. P.** (2008). *Elaborating the „New Institutionalism“*. In: Binder, S.A. – Rhodes, R. A. W. –Rockman, B. A. (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford university Press.
- Martin, S.** (2011). *Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction*. *The Journal of Legislative Studies*, 17 (3), s. 259-270.
- Martin, L. W. -Vanberg, G.** (2014). *Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise*. *American Journal of Political Science* 58 (4), s. 979–996.
- Maťko, M. -Homola, K. et al.** (2010). *10 rokov vôle a cesty: SDKÚ-DS: 2000 – 2010*. Bratislava: Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana.
- McNeely, C.** (2012). *World Society Theory*. Blackwell Publishing Ltd..
- Mesežnikov, G. (ed.)** (1997). *Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava: IVO.
- Mesežnikov, G.** (1999). *Volby 1998 a vývoj systému politických strán*. In: Bútor, M. - Mesežnikov, G. –Bútorová, Z. (ed.): *Slovenske voľby '98. Kto? Prečo? Ako?* Bratislava: IVO.
- Mesežnikov, G.** (2003). *Parlamentné voľby 2002 a vývoj systému politických strán*. In: Mesežnikov, G. -Gyarfášová, O. -Kollár, M. (eds.): *Slovenské voľby '02: Výsledky, dôsledky, súvislosti*. Bratislava: IVO.
- Mesežnikov, G.** (2004). *Vnútropolitický vývoj a systém politických strán* in: Kollár, M. - Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2004: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: IVO.
- Mezey, M.L.** (1998). *Executive-legislative relations*. In: G.T. Kurian (ed.): *World encyclopedia of parliaments and legislatures*, Vol. II. Washington, DC: Congressional Quarterly, s. 780–786.
- Millard, F.** (2008). *Executive–Legislative Relations in Poland, 1991–2005: Institutional Relations in Transition*. *Journal of Legislative Studies*. 14 (4), s. 367–393.
- Müller, W.C.** (1993). *Executive–Legislative Relations in Austria: 1945–1992*. *Legislative Studies Quarterly*, 18 (4), s. 467–494.
- Norgaard, A.** (1996). *Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis*. *European Journal of political research*, 29, s. 31–57.
- Norton, P.** (1998). *Parliaments and Governments in Western Europe*. Great Britain: Psychology Press.

- Norton, P.** (2008). *Making Sense of Opposition*. The Journal of Legislative Studies, 14 (1/2), s. 236- 250.
- Norton, P. -Olson, D. M.** (1996). *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*. 1st edition. London: Routledge.
- Norton, P. -Olson, D. M.** (2007). *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: The Initial Decade*. First edition. London: Routledge.
- Novák, M. -Lebeda, T. a kol.** (2004). *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Novák, M.** (2004). *Typy vlád a jejich utváření. ČR v komparativní perspektivě*. In: M. Novák – T. Lebeda a kol. (eds.): *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Novák, M. (ed.)** (2016). *Strany, volby a demokracie: Od Duvergera k Sartorimu a dále*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Nussberger, A. -Ozбудun, E. a Sejersted, F.** (2010). *Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament adopted by the Venice Commission, 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October*.
- Peters, G.** (2005). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. London: Continuum.
- Pettai, V. -Madise, U.** (2006). *The Baltic Parliaments: Legislative Performance from Independence to EU Accession*. The Journal of Legislative Studies, 12 (3-4).
- Pierre, J. –Peters, G. –Stoker, G. (eds.)** (2008). *Debating Institutionalism*. Manchester: Manchester University Press.
- Pierson, P. –Skocpol, T.** (2002). *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*. In: Katznelson, I., Milner, H.V.: *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, s. 693-721.
- Pšejja, P.** (2005). *Stranický systém České republiky: Politické strany a jejich vývoj 1989-1998*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Rasch, E. B. -Tsebelis, G. (eds.)**. (2011). *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. London: Routledge.
- Říchová, B.** (1997). *Komparativní metoda v politologii*. Politologická revue, 2, s. 3 -34.
- Saalfeld, T.** (2000). *Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight*. European Journal of Political Research, 37 (3), s. 353-376.
- Sanders, E.** (2008). *Historical Institutionalism*. In: Binder, S.A. – Rhodes, R. A. W. –Rockman, B. A. (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford university Press.
- Sartori, G.** (2011). *Srovnávací ústavní inženýrství: Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Shapiro, I. –Habermas, J.** (2002). *Toerie demokracie dnes*. Praha: Nakladatelství Filosofického ústavu AV ČR (prel. Pokojný, M. –Bakešová, A.).
- Shepsle, Kenneth A.** (2005). *Rational Choice Institutionalism*. Harvard: Harvard University Press.
- Schmitter, P. C. –Karl, T. L.** (1991). *What Democracy Is... And Is Not*. Journal of Democracy 2 (3), s. 103-110.

- Schofer, E. –Hironaka, A. –Frank, D. J.** (2012). *Sociological Institutionalism and World Society*. In: Amenta, E. –Nash, K. –Scott, A.: *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology*. Blackwell Publishing, Ltd.
- Schumpeter, J.** (1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy* (3rd edition). New York: Harper.
- Siaroff, A.** (2009). *Varieties of Autocracies: Totalitarianism, Sultanism, and Authoritarianism*. In: *Comparing political regimes: A thematic introduction to comparative politics*. North York: University of Toronto Press.
- Sieberer, U. -Müller, W. C. -Heller, M. I.** (2011). *Reforming the rules of the parliamentary game: Measuring and explaining changes in parliamentary rules in Austria, Germany and Switzerland, 1945-2010*. *West European Politics*, 34 (5), s. 948-975.
- Siváková, D.** (1999). *Slovenský parlament v kontexte transformácie spoločnosti po roku 1989*. In: Žatkuliak, J. (ed). *Národná rada v kontexte slovenských dejín. 150. výročie vzniku prvej Slovenskej národnej rady. Zborník materiálov zo sympózia v Častej- Papierničke, 21.-22. apríla 1998*. Bratislava: Národná rada SR - Slovenská historická spoločnosť pri SAV, s. 190-204.
- Spáč, P.** (2010). *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Steinack, K.** (2011). *Two Patterns of Opposition: Party Group Interaction in the Bavarian State Parliament*. *The Journal of Legislative Studies*, 17 (1), March, s. 1- 26.
- Svensson, P.** (1995). *Teorie demokracie: Brněnské přednášky*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Svák, J. -Cibuľka, E.** (2006). *Ústavné právo Slovenskej republiky: Vybrané otázky teórie, výučby a praxe*. Žilina: Vydavateľstvo Poradca podnikateľa.
- Šedo, J.** (2009). *Reforma volebního systému v ČR - 20 let diskusí*. *Evropská volební studia*, 4 (2).
- Šimíček, V. (ed.)**. (2015). *Financování politického života*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita.
- Tabery, E.** (2008). *Vládeme, nerušíť: Opoziční smlouva a její dědictví*. Praha: Respekt Publishing, a.s.
- Thelen, K. –Steinmo, S.** (1992). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. In: Thelen, K. –Steinmo, S. –Longstreth, F.: *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G.** (2011). *Veto players: How Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Ward, I.** (2004). *The British Constitution*. London: Hart.
- Weber, M.** (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Wheare, K.** (1967). *Legislatures*. Oxford: Oxford University Press.
- Wintr, J.** (2010). *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium.
- Winzen, T.** (2013). *Beyond the Decline of Parliament: European Integration and National Parliamentary Democracy. Doctoral Thesis*. Zurich: ETH Zurich, European Politics.
- Zubek, R.** (2011). *Negative Agenda Control and Executive-Legislative Relations in East Central Europe, 1997-2008*. *Journal of Legislative Studies*, 17 (2), June, s. 172-192.

Zubek, R. -Stecker, C. a Goetz, K. (2009). *Efficient Parliaments: How Parties and Rules Shape Legislative Predictability*, Warsaw: Ernst & Young.

Zdroje:

Aktuálně.cz. (7.8.2013). *Sněmovna živě: 100 proti 93, Rusnok důvěru nezískal* [online]. Dostupné na stránce: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/zive-koalici-chybi-jeden-poslanec-ulehla-nedorazil/r~3e5827d6ff3c11e2af42002590604f2e/> (Naposledy navštívené: 12/2017).

Česká redakcia BBC Online. (2002). *Volby 2002* [online]. Dostupné na stránce: http://www.bbc.co.uk/czech/volby2002/parties_koalice_4k.htm (Naposledy navštívené: 12/2017).

Český statistický úřad. *Výsledky voleb a referend* [online]. Dostupné na stránce: <http://volby.cz/> (Naposledy navštívené: 04/2018).

ČTK. (8.11.2013). *Ministr Podivínský přes silici tlak některých lidovců neodstoupí* [online]. Dostupné na stránce: https://www.denik.cz/z_domova/ministr-podivinsky-pres-silici-tlak-nekterych-lidovcu-neodstoupi-20131108.html (Naposledy navštívené: 12/2017).

iDNES.cz. (3.7.2013). *Starosta Lukl je dalším ministrem, Benešová pozastaví členství v ČSSD* [online]. Dostupné na stránce: https://zpravy.idnes.cz/lukl-povede-ve-vlade-mistni-rozvoj-benesova-nebude-v-cssd-pz7-/domaci.aspx?c=A130703_124535_domaci_kop (Naposledy navštívené: 01/2018).

iDNES.cz. (25.4.2005). *Vláda je podepsaná, Gross podal demisi* [online], Dostupné na stránce: https://zpravy.idnes.cz/vlada-je-podepsana-gross-podal-demisi-dw0-/domaci.aspx?c=A050425_080252_domaci_jpl (Naposledy navštívené: 12/2017).

Koděra, P. (14.6.2013). *Policie už začala rozdávat obvinění. ČSSD žádá demisi premiéra a rozpuštění sněmovny.* iHNed.cz [online]. Dostupné na stránce: <https://ihned.cz/cesko/c1-60061380-policejni-razie-na-uradu-vlady-zasahovala-v-noci-protikorupcni-policie> (Naposledy navštívené: 03/2018).

Kopecký, J. (16.6.2013). *Nečas dá v pondělí demisi, ODS chce vládnout dál s jiným premiérem.* iDnes.cz [online]. Dostupné na stránce: https://zpravy.idnes.cz/necas-poda-demisi-0e1-/domaci.aspx?c=A130616_222742_domaci_kop (Naposledy navštívené: 03/2018).

Lidovky.cz. (3.5.2012). *Peake a spol. už mají název své strany: LIDEM* [online]. Dostupné na stránce: https://www.lidovky.cz/peake-a-spol-uz-maji-nazev-sve-strany-lidem-fju-/zpravy-domov.aspx?c=A120503_140508_ln_domov_spa (Naposledy navštívené: 10/2017).

Lidovky.cz. (19.4.2011). *VV vládu podpoří, ale Kalousek s Vondrou musí jít* [online]. Dostupné na stránce: https://www.lidovky.cz/vv-vladu-podpori-ale-kalousek-s-vondrou-musi-jit-fux-/zpravy-domov.aspx?c=A110419_154738_ln_domov_ogo (Naposledy navštívené: 11/2017).

Nález Ústavního soudu ČR Pl.ÚS 42/2000, 24.1.2001 [online]. Dostupné na stránce: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-42-2000> (Naposledy navštívené: 12/2017).

Nález Ústavního soudu ČR Pl.ÚS 5/02, 2. 10. 2002 [online]. Dostupné na stránce: <http://kraken.slv.cz/Pl.US5/02> (Naposledy navštívené: 12/2017).

Nález Ústavního soudu ČR Pl.ÚS 77/06, 15. 2. 2007 [online]. Dostupné na stránce: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-77-06> (Naposledy navštívené: 12/2017).

NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky [online]. Dostupné na stránce: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx> (Naposledy navštívené: 12/2017).

Národná rada Slovenskej republiky: *Výsledky hlasovania podľa príslušnosti poslancov k poslaneckým klubom podľa schôdzi* [online]. Dostupné na stránke: <http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/schodze> (Naposledy navštívené: 01/2017).

Národná rada Slovenskej republiky (webstránka) [online]. Dostupné na internete: www.nrsr.sk (Naposledy navštívené: 4/2018). **Poslanecká Sněmovna Parlamentu České republiky** [online]. Dostupné na stránke: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?akk=3> (Naposledy navštívené: 04/2018).

Poslanecká Sněmovna Parlamentu České republiky: Jednání a dokumenty [online]. Dostupné na stránke: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=183> (Naposledy navštívené: 04/2018).

Sme.sk. (7.12.2010). *Koalícia zradcom nedala šancu* [online]. Dostupné na stránke: <http://www.sme.sk/c/5672823/koalicia-zradcom-nedala-sancu.html> (Naposledy navštívené: 12/2017).

Sme.sk. (17.6.2011). *Minúta po minúte: Prezident Čentéša zatiaľ nevymenuje* [online]. Dostupné na stránke: <http://www.sme.sk/c/5941359/minuta-po-minute-prezident-centesa-zatial-nevymenuje.html> (Naposledy navštívené: 12/2017).

Sme.sk. (3.12.2010). *Poslanci zradili Radičovú* [online]. Dostupné na stránke: <http://www.sme.sk/c/5667185/poslanci-zradili-radicovu.html> (Naposledy navštívené: 12/2017).

Sme.sk. (1.8.2012). *Poslancom Smeru diktujú, čo sa spýtať Fica* [online]. Dostupné na stránke: <http://www.sme.sk/c/6480220/poslancom-smeru-diktuju-co-sa-spytat-fica.html> (Naposledy navštívené: 12/2017).

Sme.sk. (3.10.2007). *SDKÚ navrhuje upraviť čas na odpovede premiérovi počas Hodiny otázok.* [online]. Dostupné na stránke: <http://www.sme.sk/c/3517326/sdu-navrhuje-upravit-cas-na-odpovede-premierovi-pocas-hodiny-otazok.html#ixzz30CufUfRs> (Naposledy navštívené: 12/2017).

Spoločná česko-slovenská parlamentní knihovna: *Databáze sněmovných tisků* [online]. Dostupné na stránke: <http://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?o=1> (Naposledy navštívené: 04/2018).

Štatistický úrad Slovenskej republiky: *Databáza výsledkov volieb do Národnej rady Slovenskej republiky* [online]. Dostupné na stránke: http://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/home!/ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOIDzT0tnJwMHQ0s_IJcDTxDHAPcg7xMDA1MTIEKIoEKDHAARwNC-sP1o8BKnN0dPUzMfQwMLHzcTQ08HT1CgywDjY0NHI2hCvBY4eeRn5uqX5AbYZB1qgIAL9TbiU!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/ (Naposledy navštívené: 04/2018).

Tabery, E. -Holub, P. (4.2.2002). *Čtyřkoalice pod koly dějin*, [online]. Dostupné na stránke: <https://www.respekt.cz/tydenik/2002/6/ctyrkoalice-pod-koly-dejin> (Naposledy navštívené: 12/2017).

Zákon č. 35/1989 Sb. o rokovacom poriadku Českej národnej rady a jeho novely: 42/1993 Sb. Zákon č. 573/2006 Sb. novela č. 47/2000 Sb. 39/2001 Sb. a 192/2002 Sb. č. 78/2002 Sb. č. 282/2004 Sb. Zákone č. 359/2004 Sb.

Zákon č. 37/2002 Sb. ktorým sa mení zákon č. 247/1995 Sb., o voľbách do Parlamentu České republiky a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonů.

Zákon č. 44/1989 Sb. Slovenskej národnej rady o rokovacom poriadku Slovenskej národnej rady.

Zákon č. 47/1990 Sb. o volbách do federálního shromáždění

Zákon č. 54/1990 Sb. České národní rady o volbách do České národní rady

Zákon č. 59/1992 Sb. kterým se mění a doplňuje zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění, ve znění zákonného opatření předsednictva Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky č. 208/1990 Sb.

Zákon č. 80/1990 Sb. Zákon Slovenskej národnej rady o voľbách do Slovenskej národnej rady.

Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 94/1992 Sb. České národní rady, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění zákonů České národní rady č. 221/1990 Sb. a č. 435/1991 Sb.

Zákon č. 104/1992 Sb. Slovenskej národnej rady, ktorým sa mení a doplňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady.

Zákon č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu.

Zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 187/1998 Z. z. ktorým sa mení a doplňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov.

Zákon č. 204/2000 Sb. kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

Zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Usnesení Ústavního soudu ČR IV.ÚS 331/98 ze dne 14. 8. 1998.

Ústava Slovenskej republiky

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky č. 110/1998 Sb.

Ústavný súd Slovenskej republiky: *Databáza výsledkov rozhodovacej činnosti: Rozhodnutia* [online]. Dostupné na stránke: http://www.concourt.sk/search.do?id_submenu=d (Naposledy navštívené: 4/2016).