

Katarína Chovancová



Načo nám je opozícia?

**Inštitucionálne práva
parlamentnej opozície
v ČESKU a na SLOVENSKU**

**MUNI
PRESS**

MASARYKOVA UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV

—

EDIČNÍ ŘADA MONOGRAFIE
SVAZEK Č. 70

MUNI
PRESS

NAČO NÁM JE OPOZÍCIA?

Inštitucionálne práva parlamentnej
opozície v Česku a na Slovensku

KATARÍNA CHOVANCOVÁ



MASARYKOVA UNIVERZITA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ
MEZINÁRODNÍ POLITOLOGICKÝ ÚSTAV
BRNO 2019



Konrad
Adenauer
Stiftung

Publikace vychází s finanční podporou Konrad-Adenauer-Stiftung,
zastoupení v Praze

EDIČNÍ RADA MASARYKOVY UNIVERZITY

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda)

PhDr. Jan Cacek, Ph.D. (Fakulta sportovních studií)

Mgr. Tereza Fojtová (Rektorát)

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (Právnická fakulta)

Mgr. Michaela Hanousková (Středisko pro pomoc studentům se specifickými nároky)

doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D. (Ústav výpočetní techniky)

doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D. (Filozofická fakulta)

prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D. (Lékařská fakulta)

prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D. (Pedagogická fakulta)

prof. PhDr. Tomáš Kubiček, Ph.D. (Moravská zemská knihovna v Brně)

prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat. (Přírodovědecká fakulta)

doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D. (Ekonomicko-správní fakulta)

doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D. (Fakulta informatiky)

Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D. (Centrum jazykového vzdělávání)

prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D. (Středoevropský technologický institut)

prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A. (Ústav pro českou literaturu AV ČR, v.v.i.)

doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D. (Fakulta sociálních studií)

PhDr. Alena Mizerová (tajemnice)

Recenzent: doc. Mgr. Erik Láštík, Ph.D.

© 2019 Masarykova univerzita

© 2019 Katarína Chovancová

978-80-210-9464-2 (online ; pdf)

978-80-210-9463-5 (print)

OBSAH

ZOZNAM TABULIEK.....	9
ZOZNAM GRAFOV	11
ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK	13
ÚVOD.....	15
1. PARLAMENTY A VLÁDY – DEFINÍCIE A FUNKCIE	24
1.1 Parlament – jeho definícia a funkcie	24
1.2 Vlády – ich základné delenie a funkcie	26
2. PARLAMENTNÁ OPOZÍCIA – JEJ DEFINÍCIA A FUNKCIE	32
2.1 Stráca parlamentná opozícia zmysel?	44
2.1.1 Je vôbec potrebný celý parlament? Teória o úpadku parlamentov	44
2.1.2 Zánikanie parlamentnej opozície: Mýtus alebo nezvratný trend?	50
2.1.3 Racionalizácia parlamentarizmov – čo znamená pre opozíciu?	52
3. OPOZÍCIA INDE: STAV EMPIRICKÉHO SKÚMANIA ČINNOSTI PARLAMENTNEJ OPOZÍCIE	56
4. OPERACIONALIZÁCIA PARLAMENTNEJ OPOZÍCIE A METODOLOGICKÉ ASPEKTY JEJ ANALÝZY	63

5. EMPIRICKÁ ČASŤ – INŠTITUCIONÁLNE MOŽNOSTI PARLAMENTNEJ OPOZÍCIE NA SLOVENSKU A V ČESKEJ REPUBLIKE	80
5.1 Predstavenie slovenských a českých vlád v jednotlivých volebných obdobiach	81
5.2 Inštitucionálne práva parlamentnej opozície na Slovensku	97
5.2.1 Základné inštitucionálne rámce s vplyvom na silu parlamentnej opozície	97
5.2.2 Charakter volebného systému a jeho vývoj	103
5.2.3 Rokovací poriadok NR SR a jeho novelizácie	107
5.2.4 Legislatívna iniciatíva a úspešnosť legislatívnych návrhov opozície	118
5.2.5 Hlasovanie o dôvere vláde a hlasovanie o nedôvere vláde alebo jej členovi	123
5.2.6 Parlamentné otázky a interpelácie členov vlády	126
5.2.7 Obsadzovanie postov v predsedníctve parlamentu	132
5.2.8 Obsadzovanie postov v parlamentných výboroch	133
5.2.9 Legislatívnym procesom všetko nekončí: Podnety na ústavný súd	137
5.2.10 Referendová iniciatíva	141
5.3 Inštitucionálne práva parlamentnej opozície v Českej republike	146
5.3.1 Základné inštitucionálne rámce s vplyvom na silu parlamentnej opozície	146
5.3.2 Charakter volebného systému a jeho vývoj	154
5.3.3 Inštitucionálna adaptácia Poslaneckej snemovne: Zásahy ústavného súdu do činnosti Snemovne a novelizácie jej rokovacieho poriadku	160

5.3.4 Legislatívna iniciatíva a úspešnosť legislatívnych návrhov opozície	176
5.3.5 Hlasovania o dôvere a hlasovanie o nedôvere vláde	184
5.3.6 Interpelácie členov vlády.....	195
5.3.7 Obsadzovanie postov vo vedení Poslaneckej snemovne.....	202
5.3.8 Obsadzovanie postov v parlamentných výboroch a komisiách	205
5.3.9 Legislatívnym procesom všetko nekončí: Podnety na ústavný súd	214

6. KOMPARATÍVNA PERSPEKTÍVA: ČO SPÁJA A ODLIŠUJE ČESKÚ A SLOVENSKÚ PARLAMENTNÚ OPOZÍCIU?

6.1 Komparácia inštitucionálnych rámcov vplývajúcich na práva parlamentnej opozície	222
6.1.1 Zmeny rokovacieho poriadku parlamentu – smery inštitucionálnej adaptácie oboch parlamentov....	224
6.2 Komparácia inštitucionálnych práv parlamentnej opozície nezávislých od jej menšinového, resp. väčšinového statusu	226
6.3 Komparácia inštitucionálnych práv parlamentnej opozície závislých od jej menšinového, resp. väčšinového statusu	231
6.3.1 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií v legislatívnom procese	231
6.3.2 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií v hlasovaní o dôvere a nedôvere vláde alebo jej členovi.....	233
6.3.2.1 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií v iniciačnom hlasovaní o dôvere vláde	237

6.3.3 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií pri obsadzovaní postov v predsedníctve parlamentu a v parlamentných výboroch	246
6.3.4 Postavenie menšinových a väčšinových opozícií v iniciovaní referenda	249
6.4 Prechodné vlády a parlamentná opozícia	250
6.5 Zhrnutie: Pozícia opozície v Národnej rade a v Poslaneckej snemovni v komparatívnej perspektíve	255
6.6 Odporúčania pre posilnenie pozície parlamentnej opozície	265
 ZÁVER.....	 271
SUMMARY	275
POUŽITÁ LITERATÚRA A ZDROJE	288

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1: Porovnanie udržiavacích, dočasných a úradníckych vlád na základe ich primárnych charakteristík (s. 31)

Tabuľka 2: Ciele parlamentnej opozície definované Robertom Dahlom (s. 39)

Tabuľka 3: Kontinuum medzi vládnym a opozičným statusom v deviantných konštaláciách legislatívno-exekutívnych vzťahov (s. 65)

Tabuľka 4: Prehľad inštitucionálnych možností parlamentnej opozície rozlíšených na základe ich charakteru a výskytu v parlamente, resp. mimo parlamentu (s. 74)

Tabuľka 5: Inštitucionálne možnosti parlamentnej opozície zoradené do troch vertikálnych kategórií na základe ich relatívnej sily, rozlíšené na možnosti vyskytujúce sa vnútri, resp. mimo parlamentu (s. 75)

Tabuľka 6: Prehľad jednotlivých volebných období a základných informácií o vláдах v týchto volebných obdobiach v prípade Slovenskej a Českej republiky (s. 82)

Tabuľka 7: Počet parlamentných strán v SR v jednotlivých volebných obdobiach (s. 106)

Tabuľka 8: Zmeny rokovacieho poriadku NR SR v jej prvých šiestich volebných obdobiach rozdelené podľa obsahových kategórií (s. 115)

Tabuľka 9: Chronologické zoradenie zmien rokovacieho poriadku NR SR v jej prvých šiestich volebných obdobiach, rozdelené podľa volebného obdobia, v ktorom boli prijaté (s. 117)

Tabuľka 10: Prehľad navrhovateľov zmien rokovacieho poriadku NR SR, ktoré boli prijaté parlamentom (s. 118)

Tabuľka 11: Prehľad hlasovaní o dôvere, resp. nedôvere vláde alebo jej členovi v šiestich volebných obdobiach NR SR podľa iniciátora (s. 124)

Tabuľka 12: Prehľad predsedov a podpredsedov NR SR v jednotlivých volebných obdobiach (s. 133)

Tabuľka 13: Počet parlamentných strán v ČR v jednotlivých volebných obdobiach (s. 159)

Tabuľka 14: Zmeny rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne ČR rozdelené podľa obsahových kategórií (s. 172)

Tabuľka 15: Chronologické zoradenie zmien rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne ČR v jej prvých šiestich volebných obdobiach, rozdelené podľa volebného obdobia, v ktorom boli prijaté (s. 174)

Tabuľka 16: Prehľad navrhovateľov zmien rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne ČR v prvých šiestich volebných obdobiach (s. 175)

Tabuľka 17: Prehľad všetkých uskutočnených hlasovaní o vyslovení nedôvery vláde, o vyslovení dôvery vláde a o zákone, hlasovanie, ktoré bolo spojené s hlasovaním o dôvere vláde (s. 193)

Tabuľka 18: Prehľad distribúcie postov vo vedení Poslaneckej snemovne medzi vládou a opozíciou v jej prvých šiestich volebných obdobiach (s. 203)

Tabuľka 19: Zoznam stálych a dočasných komisií Poslaneckej snemovne ČR v jej prvých šiestich volebných obdobiach a zastúpenie vlády a opozície v ich členstve a predsedníctve (s. 208)

Tabuľka 20: Zoznam parlamentných výborov Poslaneckej snemovne ČR v jej prvých šiestich volebných obdobiach a zastúpenie vlády a opozície v ich členstve a predsedníctve (s. 212)

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 (s. 119)
- 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 (s. 120)
- Graf 3: Počet legislatívnych návrhov predložených poslancami opozičných strán v 2.–6.volebnom období NR SR (s. 121)
- Graf 4: Percentuálny pomer poslancov vládnych, opozičných strán a nezaradených alebo nezávislých poslancov pri predkladaní parlamentných otázok v šiestich volebných obdobiach NR SR (s. 127)
- Graf 5: Percentuálny pomer poslancov vládnych, opozičných strán a nezaradených alebo nezávislých poslancov na interpelovaní členov vlády v 3.–6. volebnom období NR SR (s. 131)
- Graf 6: Pomer zastúpenia vlády a opozície v predsedníctve parlamentných výborov v prvých šiestich volebných obdobiach NR SR (s. 135)
- Graf 7: Prehľad poslaneckých podaní na Ústavný súd SR vo veci namietania nesúladu právnej normy s Ústavou SR podľa navrhovateľa (s. 138)
- 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 obdobiach Poslaneckej snemovne ČR (s. 179)
- 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 (s. 181)

Graf 10: Porovnanie počtov legislatívnych návrhov opozičných poslancov v 2.–6. volebnom období Poslaneckej snemovne ČR (s. 183)

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 (s. 191)

Graf 12: Porovnanie pomeru poslancov vládnych a opozičných strán na predkladaní ústnych interpelácií v 2.–6. volebnom období Poslaneckej snemovne ČR. (s. 196)

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 (s. 201)

Graf 14: Prehľad predložených žiadostí na Ústavný súd ČR o zrušenie zákona v prvých šiestich volebných obdobiach, rozdelené podľa navrhovateľa (s. 217)

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 (s. 227)

Graf 16: Komparácia počtu žiadostí o ex post kontrolu legislatívy ústavným súdom iniciovaných poslancami parlamentnej opozície v SR a ČR (s. 229)

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 (s. 232)

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 (s. 234)

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	Kresťanská 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
LS-HZDS	Ľudová strana – Naše Slovensko
MK	Maďarská koalícia (Magyar Koalíció)
NKÚ	Najvyšší kontrolný úrad
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
ODA	Občanská demokratická aliance
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
SDE	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
SPD	Svoboda a přímá demokracie

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

„Systém zvládania hlavných politických konfliktov v spoločnosti prostredníctvom zabezpečenia, aby jedna alebo viaceré opozičné strany mohli súťažiť s vládnyimi 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 reflektovania dôležitosti parlamentnej opozície a predovšetkým jej vedeckého skúmania. V nadväznosti na jeho dielo 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. Medzi dnešnými autormi je to napríklad Helms (2004), ktorý zdôrazňuje, 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. V oblasti empirického skúmania platí, že súčasní politológovia sa na opozičné sily orientujú v rozsiahlej miere, avšak skôr v kontexte zameriavania sa na mimoparlamentné formy opozície. Nemožno však spochybniť fakt, že niektorí autori analyticky rozpracovali tiež parlamenty a ich vzťahy k vládam. Výskumná optika sa v tom prípade často zameriava skôr na celkový vývoj parlamentarizmu v rámci jednotlivých krajín separátne, či v komparatívnej perspektíve (viď napr. Ilonszki, 2008; Kopecný, 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; De Giorgi a Ilonszki (ed.), 2018). Len veľmi výnimočne sa však tieto smery skúmania dostali k podrobnému analyzovaniu práv a reálnej činnosti samotnej parlamentnej opozície v konkrétnej krajine. Tú totiž nemožno jednoducho analyticky stotožniť so skúmaním parlamentu ako celku.

Pochopiteľne, cieľom nie je čitateľovi v úvode tejto knihy predstaviť detailný výpočet publikácií súvisiacich s témou tejto knihy. Tento kontext však nie je nepodstatný, nakoľko hovorí jasnou rečou – v politologickom skúmaní relatívne často figurujú príbuzné témy, avšak diel zameraných práve na parlamentnú opozíciu ako zásadného parlamentného aktéra je, predovšetkým v našom regióne, ako šafranu. Nie je pritom ani nutné zdôrazňovať teoretické citáty podčiarkujúce dôležitosť parlamentnej opozície – každý občan aktívne sa zaujímajúci sa o politické dianie dozaista vníma jej činnosť, ktorá spočíva predovšetkým v snahe kontrolovať vládu a v parlamente pôsobiť ako dôležitý aktér vyvažujúci jej vplyv. 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. A práve doplnenie popísaného stavu empirického skúmania je ambíciou tejto publikácie, v ktorej som sa rozhodla špecificky zamerať na Českú a Slovenskú republiku. Tie v minulosti tvorili jeden štátny útvar a majú za sebou dlhú existenciu komunistického režimu, po páde ktorého muselo opätovne dôjsť k vytvoreniu inštitúcií parlamentnej demokracie či konštituovaniu stranického systému a parlamentná opozícia si v nich postupne nachádzala svoju pozíciu v legislatívno-exekutívnych vzťahoch, čo rozhodne považujem za zaujímavý objekt skúmania. Ak je reč o podnetoch k napísaniu tejto publikácie, je potrebné tiež povedať, že táto kniha stavia na obsahu mojej dizertačnej práce, ktorá vznikla počas môjho doktorandského štúdia na Masarykovej univerzite v Brne, v priebehu ktorého som sa snažila do hĺbky porozumieť vládno-opozičným vzťahom v týchto krajinách prostredníctvom dlhotrvajúceho zberu dát a ich analýzy.

Podobne ako táto práca, publikácia má čitateľovi zodpovedať otázku, načo nám je parlamentná opozícia všeobecne, prostredníctvom teoretického konceptualizovania jej funkcií, ale predovšetkým zhodnotiť, aká je jej úloha v praxi, tzn. aké funkcie plní a aké prostriedky volí k ich naplneniu. Konkrétne, kniha porovnáva vývoj práv¹ parlamentnej opozície, ale aj konkrétne aspekty celkovej dynamiky vzťahov medzi vládou a opozíciou, priamo sa premietajúcej do vzťahov legislatívno-exekutívnych a „nastavuje zrkadlo“ dvom skúmaným krajinám v tom, aký posun vo vývoji vzťahov vlády a opozície dosiahli a či jedna z nich výrazne predčila druhú v zmysle miery, do akej môže parlamentná opozícia reálne uplatňovať svoj vplyv voči vláde.

Publikácia skúma tieto možnosti v období rokov od 1992 (v prípade Českej republiky), resp. 1994 (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 štátov, ale predovšetkým ohrozením jednotlivých volebných období samotnou Národnou radou SR a Poslaneckou snemovňou ČR. Česko a Slovensko vytvorili samostatné štáty v januári 1993. Česká vláda, ktorá vznikla v roku 1992, však kontinuálne pokračovala po rozdelení republík. Z tohto dôvodu je Česká republika skúmaná práve od začiatku tohto volebného obdobia, počnúc dňom 2. 7. 1992, nakoľko z hľadiska jednotky analýzy je potrebné pokryť celé volebné obdobie, aj napriek jeho presahu mimo existenciu samostatnej Českej republiky. 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 časové ohraničenie jednotlivých

¹ 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 dva termíny v knihe používam ako rovnocenný ekvivalent.

volebných období identifikujem rovnako, ako ho v zaznamenávaní svojej činnosti identifikujú tieto inštitúcie samotné. Základnou jednotkou analýzy je teda volebné obdobie toho-ktorého legislatívneho telesa, a to predovšetkým z dôvodu, aby bolo možné jednotlivé časové jednotky systematicky porovnávať v empirickej analýze. Takto stanovená jednotka analýzy však nijako neabstrahuje od funkčných období jednotlivých vlád, ktoré mohli vzniknúť aj bez realizácie nových volieb do legislatívneho telesa, čo bolo predovšetkým prípadom Českej republiky. V samotnej komparatívnej analýze a jednotlivých empirických kapitolách sú partikulárne vlády existujúce v rámci jedného volebného obdobia, ktorých predseda alebo stranícky pôdorys boli zmenené v porovnaní s predošlou vládou, vždy jednoznačne odlišené a ich funkčné obdobia sú teda chápané ako čiastkové pod-jednotky analýzy. Dĺžku skúmaného obdobia, ktorá predstavuje viac ako 20 rokov, pritom považujem za dostatočne dlhú na to, aby bolo možné tento vývoj reálne hodnotiť a minimálne načrtnúť širšie predpoklady o vývoji týchto vzťahov v nových demokraciách po páde komunistického režimu.

Objektom analýzy je Poslanecká snemovňa ČR a Národná rada SR. Je nutné dodať, že prvá menovaná je jednou z dvoch komôr českého parlamentu, avšak táto kniha analyticky mapuje len jeho dolnú komoru. Faktom totiž je, že podľa Ústavy ČR je vláda zodpovedná len Poslaneckej snemovni, čo ju robí najrelevantnejším objektom skúmania v kontexte zamerania tejto publikácie. Okrem toho, absencia Senátu v rámci objektov skúmania je tiež podporená potrebou symetrie komparácie medzi Českom a Slovenskom, ktorá by nebola plne dosiahnuteľná, pokiaľ by bol do analýzy zahrnutý. Tento argument je však sekundárny, kým primárnym je ten, že je potrebné sa zaoberať výhradne tou komorou parlamentu, ktorej sa vláda z podstaty politického systému zodpovedá. Okrem toho, empiria ukazuje, že Senát obvykle nevychýľuje existujúce rozdelenie síl medzi vládou a opozíciou iným smerom, než je tomu v Poslaneckej snemovni. Ako uvádzajú Kolář a kol. (2013), český Senát všeobecne vráti len menej ako 5 % všetkých zákonov prijatých Snemovňou, z nich zhruba 40 % prípadov Snemovňa prehlasuje tak, že návrh je prijatý v pôvodnom znení. O výraznom vychýlení osi tohto vzťahu nemožno hovoriť

ani v kontexte jeho personálneho zloženia. Platí totiž, že vo väčšine volebných období disponovali vládne strany väčšinou v Senáte. Výnimkou sú len tri po sebe nasledujúce vlády premiérov Špidlu, Grossa a Paroubka, čo však činí len jedno volebné obdobie. Väčšinou v Senáte nedisponovala ani Zemanova vláda, toto však bolo v súlade s jej menšinovým statusom v Poslaneckej snemovni.

Kedže, ako som už uviedla, podnetom pre napísanie a publikovanie tejto knihy bola absencia podobných titulov v českom a slovenskom jazyku, s týmto súvisí rozsah tejto knihy. Za jej cieľ totiž nepovažujem len predstaviť čitateľom opozíciu vo vzťahu k vláde v Česku a na Slovensku. Mojm cieľom bolo vytvoriť publikáciu, v ktorej čitateľ zaujímavý sa o parlamentnú opozíciu o nej nájde komplexné informácie o tejto v prípade oboch skúmaných krajín. Preto teoretická časť prináša prehľad o základných charakteristikách vlád a parlamentov, ale predovšetkým typov parlamentnej opozície, jej funkcií a ďalších aspektov jej fungovania v parlamentných demokraciách. Pokúsila som sa tiež priniesť stručný výpočet štúdií a kníh, ktoré sa podobnou problematikou v minulosti zaoberali, vďaka čomu čitatelia v prípade záujmu budú vedieť, po čom siahnuť, ak budú chcieť v čítaní o týchto témach prekročiť horizont Česka a Slovenska. Ešte predtým, než kniha pristupuje k samotnej empirickej analýze je tiež niekoľko strán venovaných aj predstaveniu jednotlivých vlád v tom-ktorom volebnom období v oboch krajinách. Celá empirická časť totiž prezentuje analyzované dáta v jednotlivých volebných obdobiach, odvoláva sa na ne a porovnáva ich, čo by pre čitateľa mohlo byť pomerne komplikovaným, ak by nepoznal konštalácie jednotlivých vlád a ich základné charakteristiky, či dôvody ich pádu. Pochopiteľne, mohol by tieto informácie získavať z iných zdrojov, ale považujem za prehľadnejšie a praktickejšie, ak relevantné informácie tohto typu nájde priamo v tejto knihe. Samozrejme, bez prílišného zachádzania do detailov o spôsobe vládnutia konkrétnych vlád, hoci tie by kľudne sami postačovali na samostatnú a nepochybne zaujímavú knihu.

A čo sa týka samotnej empirie, možno povedať, že kniha je v tomto smere pomerne rozsiahla. Skúma totiž parlamentnú opozíciu dvoch krajín vo viac ako 20 rokov trvajúcim období, pričom sa zameriava na všetky inštitucionálne možnosti parlamentnej opozície, ktoré sú

vyhodnotené ako relevantné, uplatniteľné a merateľné. To činí analýzu pomerne rozsiahlou vo viacerých jej dimenziách a v nadväznosti na to je empirická časť knihy pomerne robustnou a bohatou na dáta a informácie, ale aj podkapitoly. Okrem toho, empirická časť, ktorá je rozdelená na samostatné sekcie o Slovenskej a Českej republike, je následne doplnená o komparatívnu časť, ktorá v závere knihy porovnáva jednotlivé skúmané aspekty a ich vývoj u oboch krajín súčasne. Toto môže budiť dojem duplicity, avšak z dôvodu prehľadnosti sa javí byť logickým práve takéto delenie – komparatívna časť samotná zhrňa vyhodnotenia analýzy v komparatívnej perspektíve, avšak len z nej by sa čitateľ nedozvedel podrobnejšie vysvetlenia odhalených javov, tendencií a vzťahov. Ak by všetky tieto informácie zosyntetizovala len komparatívna časť, bola by, naopak, zaťažená množstvom informácií na úkor prehľadnosti samotnej komparácie. Preto, ak si čitateľ bude chcieť prečítať prehľad porovnania sily parlamentnej opozície v Česku a na Slovensku, je pre neho najvhodnejšou práve komparatívna kapitola, ktorá sa okrem samotného porovnania venuje aj zásadným rozdielnostiam medzi krajinami, ktoré z nej vyvstali, a to predovšetkým fungovaniu opozície počas mandátu prechodných a menšinových vlád. Ak sa však čitateľ bude chcieť podrobne zoznámiť s vývojom využívania konkrétneho práva parlamentnej opozície v čase na Slovensku *alebo* v Česku, mal by primárne siahnuť po empirickej sekcii, ktorá prináša ich štruktúrovaný prehľad. Koncepty, s ktorými pracuje empirická a komparatívna časť sú operacionalizované v teoretickej časti. Pochopiteľne, to si vyžaduje pomerne rozsiahly teoretický aparát, a preto, v snahe čitateľa nezaťažiť, sú niektoré koncepty predstavené v čo možno najstručnejšej miere.²

Ako už je čitateľovi jasné, táto publikácia sa zaoberá reálnymi vzťahmi medzi vládou a opozíciou v krajinách bývalého Československa. Dichotómiu opozícia-vláda v nej však nestotožňujem s dichotómiou legislatíva-exekutíva, nakoľko, ako bude evidentné v empirickej

² Príkladom toho je predstavenie jednotlivých typov parlamentov, vrátane rozlišovania viacerých typov bikameralizmu. Vláda a parlamentná opozícia pôsobia priamo v parlamente, preto považujem za potrebné stručne predstaviť ich základné charakteristiky. Detailné teoretické informácie by však boli skôr nadbytočnými.

časti, aj poslanci vládnych strán alebo samotní členovia vlády nielen môžu, ale aj v praxi využívajú možnosti, ktoré prislúchajú poslancom parlamentu všeobecne. Všeobecne analýza stavia na premisách 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.³ Toto je aplikovateľné na správanie sa vlád i opozície a tiež 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 k maximalizácii vlastných politických ziskov.

Na podrobnejšie teoretizovanie bude priestor neskôr, avšak hneď v úvode je potrebné zdôrazniť, že parlamentná opozícia má svoje veľmi konkrétne funkcie, ktoré by mala spĺňať.⁴ To, do akej miery parlamentná opozícia v skúmanom období plní tieto funkcie na Slovensku a v Českej republike je ústrednou otázkou tejto knihy. Tieto funkcie pritom plní na základe inštitucionálnych práv, ktorými disponuje a ktoré definujem v metodologickej sekcii. Publikácia si vytyčuje niekoľko výskumných otázok:

³ Tento inštitucionalizmus predpokladá, že politickí aktéri konajú vždy tak, aby maximalizovali vlastné zisky, pričom výsledky kolektívnych akcií či rozhodnutí sú v princípe neoptimálne v tom zmysle, že zvýhodňujú konkrétnych aktérov, kým iných znevýhodňujú (Hall a Taylor, 1996). Jeho zástancovia deklarujú, 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. Ďalšie charakteristiky inštitucionalizmu racionálnej voľby, ako aj ďalších nových inštitucionalizmov možno nájsť v mojej dizertačnej práci (Chovancová, 2018), alebo v pôvodných inštitucionalistických publikáciách (napr. Hall a Taylor, 1996; Aspinwall a Schneider, 2000).

⁴ 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*.

1. *Využíva parlamentná opozícia v oboch skúmaných krajinách všetky svoje inštitucionálne práva?*
2. *Využívaním ktorých z týchto práv posilňuje parlamentná opozícia svoj 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.⁵

Podstatné je však, podľa môjho názoru, definovať nielen to, o čom táto kniha je, ale aj to, o čom táto kniha *nie je*. Činnosť parlamentnej opozície sa totiž 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 publikácie. V prvom rade, táto kniha 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, pričom z hľadiska ich identity je podstatnou výlučne príslušnosť poslancov k vládnym, resp. opozičným politickým stranám. Tento text 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 evidentné. Text však prináša prehľad vývoja stranického systému a stranického

⁵ Čo je metodologicky exaktne vymedzené v metodologickej časti.

zloženia parlamentov len do tej miery, aká je potrebná pre predstavenie kontextu, v ktorom dochádzalo k interakciám medzi vládou a opozíciou v tom-ktorom volebnom období. Rovnako táto kniha nie je analýzou celkového vývoja parlamentov a parlamentarizmov v skúmaných krajinách, aj keď naň bude nepriamo poukazovať. Zameriava sa na špecifické interakcie medzi parlamentnými aktérmi, nie však na vývoj parlamentarizmu ako celku, či na parlamentnú kultúru. Tento text tiež nie je v absolútnom prekrytí ani so skúmaním legislatívno-exekutívnych vzťahov. Presnejšie, ako bude v knihe evidentné, kategórie vzťahov vláda-opozícia a legislatíva-exekutíva sa v nezanedbateľnej miere prekrývajú, je však potrebné zdôrazniť, že ich *nemožno* považovať za absolútne identické. Z tohto dôvodu nie sú v empirickej časti ani vyhodnocované legislatívno-exekutívne vzťahy cez prizmu Kingom nakoncipovaných typológií legislatívno-exekutívnych vzťahov, ktorá bola, v porovnaní s mojou dizertačnou prácou, vypustená aj z teoretického aparátu.

Čo sa týka štruktúry tejto knihy, ako bolo popísané vyššie, tá najskôr prinesie teoretickú sekciu, ktorá prináša exkurz do teórií o vládach, parlamentoch, ale predovšetkým o parlamentnej opozícii. Následne bude čitateľ zoznámený s metodológiu analýzy inštitucionálnych práv parlamentnej opozície a napokon pristupuje k svojej najrozsiahlejšej, empirickej sekcii. Po nej nasleduje sekcia komparatívna, ktorá sa pokúsi priniesť porovnanie skúmaných aspektov. Následne, pred pristúpením k záveru, kniha predstaví súbor odporúčaní, ktoré možno nazvať predpokladanými ideálnymi podmienkami pre fungovanie takej parlamentnej opozície, ktorá by mala možnosť v plnej miere efektívne vykonávať svoje funkcie.

1. PARLAMENTY A VLÁDY – DEFINÍCIE A FUNKCIE

1.1 Parlament – jeho definícia a funkcie

Ako píše Norton a Olson (2007: 7), „legislatívy vládnu svetu“. Sú integrálnou súčasťou demokracií a 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 už „parlamenty zastávajú ústrednú rolu medzi inštitúciami demokratického vládnutia“ (Walkhe a Eulau in Kopecký, 2001: 2).

Podrobné teoretizovanie o parlamentoch a parlamentarizme v histórii aj v dnešných demokraciách prenechám radšej už existujúcim publikáciam (pozri napr. Kolář a kol., 2013) a zameriam sa len na ich základné definícičné charakteristiky a tie aspekty ich fungovania, s ktorými táto publikácia bude neskôr operovať. V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že parlament je legislatívnym orgánom, ktorého primárnou funkciou je tvorba zákonných noriem. Rozhodne však nie je jedinou – 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 (nakolko parlament „volí“ vládu), expresívnu (vyjadruje vôľu občanov), vzdelávaciu (v zmysle špecifického vzdelávania občanov), informačnú (poskytuje občanom informácie) a zákonodarnú. Norton (1998), okrem spomenutých funkcií hovorí o regrutačnej funkcii, nakolko parlament vyberá nominantov do rôznych funkcií aj mimo neho. Blondel (1973) pri vymedzovaní funkcií parlamentov osobitne definuje aj rozpočtovú funkciu, nakolko parlament schvaľuje štátny rozpočet, ktorý je špecifickou normou so zásadným dopadom na fungovanie štátu. Kopecký

(2001) zas deklaruje, že hlavnými funkciami parlamentov sú legitimizácia vlády, výber a socializácia politických elít, tvorba zákonov, riešenie politických tenzií, dohľad nad administratívou a artikulácia záujmov občanov.

Zásadným atribútom parlamentov je počet ich komôr. Na základe počtu komôr rozlišujeme unikameralizmus, modifikovaný unikameralizmus, bikameralizmus a polykameralizmus (multikameralizmus) (Kolář a kol., 2013),⁶ v dnešných parlamentarizmoch sa ale stretávame len s unikameralizmom a bikameralizmom. V prípade bikameralizmu rozdiel medzi dvoma komorami parlamentu možno podľa Lijpharta (1984) nájsť vo viacerých ich aspektoch, a to predovšetkým vo formálnej nadsadenosti 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 vôľu väčšiny obyvateľstva, prípadne sa argumentuje v prospech vytvorenia systému brzd a protiváh proti „tyranii väčšiny“ v jednej komore parlamentu. Menej častými argumentmi je predpoklad, že dve komory sťažujú lobistom uplatňovanie ich vplyvu v legislatívnom procese či to, že ak má parlament množstvo práce, vďaka dvom komorám môže byť lepšie diverzifikovaná, vďaka čomu parlament pracuje efektívnejšie (Kysela, 2004).

Ak chceme rozlíšiť medzi rôznymi typmi bikameralizmu, vhodné je obrátiť sa na Lijphartovu typológiu bikameralizmov, ktorá posudzuje

⁶ Modifikovaný unikameralizmus bol v minulosti typický pre škandinávské 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 legislatívnych telies (tamtiež).

ústavné právomoci oboch komôr (či im sú ústavou pripísané rovnako silné, alebo odlišné právomoci) a spôsob ich voľby, ako aj ich zloženie v zmysle, či druhé komory majú za cieľ nad-reprezentovať menšiny existujúce v danom ústavnom systéme, alebo nie (Lijphart, 1999). Na základe prvých dvoch kritérií rozlišujeme komory symetrické a asymetrické; podľa druhého kritéria zas rozpoznávame komory súdržné, resp. kongruentné, ktoré nenad-reprezentovávajú menšiny a naopak, komory nesúdržné, resp. inkongruentné, v ktorých k tejto nad-reprezentácii dochádza. 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) (tamtiež).

V kontexte ďalšieho zamerania tejto publikácie by boli akékoľvek definície parlamentov skôr nadbytočné. Nás viac bude zaujímať definícia vlád, od charakteru ktorých sa sila parlamentnej opozície priamo či nepriamo odvodzuje. K parlamentom samotným sa však sčasti vrátíme v špecifických kontextoch, a to v kapitole 2.1.1, ktorá sa vysporadúva s teóriami o úpadku parlamentov a v kapitole 2.1.3, ktorá predstavuje koncept racionalizácie parlamentarizmu.

1.2 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 vládam 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, možno začať v našom regióne najfrekvencovanejším modelom, ktorým sú koaličné vlády zložené z viacerých strán. Tie sa vyskytujú v rôznych formách – Riker (1962) 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. Takáto koalícia je koalíciou dvoch alebo viacerých strán, pričom všetky z nich sú pre fungovanie vlády potrebné, lebo bez ktorejkoľvek z nich by vláda netvorila v legislatívnom orgáne väčšinu, ktorá je *tesná* (Luebbert, 1986). 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 strate požadovanej parlamentnej väčšiny. Tieto typy koalícií sú práve z tohto dôvodu frekventovanými, pretože v nich politické strany môžu maximalizovať svoje zisky v podobe najväčšieho „zúročenia“ vo voľbách získaných hlasov na zisk postov vo vláde a čo najextenzívnejšie presadzovanie svojich politik (Strom, 1990; Luebbert, 1986)).

V súvislosti s týmto platí, že ďalšie dva typy koalícií, tzv. „surplus majority coalition“, resp. „prebytkové koalície“ a menšinové vlády, sú deviantnými prípadmi (Luebbert, 1986). 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 nezlepšuje pozíciu vlády v legislatívnom procese, zato zvyšuje počet strán, ktoré si musia deliť ministerské kreslá, znižuje sa tiež miera, do akej môže strana presadzovať svoje politické a programové ciele a taktiež sa potenciálne zvyšuje počet trecích plôch, kvôli ktorým môže dochádzať k vnútrokoalíčnym konfliktom. Existujú však dôvody, prečo k tvorbe takýchto koalícií reálne dochádza – Jungar (2000) napríklad poukazuje na taxonómiu dvoch najzásadnejších teórií vzniku týchto koalícií – uvádza, že pri ich vzytváraní buď ide o *nutnosť*, alebo o *možnosť*.⁷ Nutnosťou sa rozumie potreba získať väčšinu potrebnú na zmeny ústavy či iné hlasovanie, na ktoré jednoduchá parlamentná väčšina nepostačuje. Toto platí obzvlášť v prípade, ak existuje potenciál pre nedisciplinované hlasovanie časti poslancov vládnych strán. Druhým

⁷ V anglickom origináli „necessity or possibility“ (Jungar, 2000).

dôvodom pre vznik takýchto koalícií je, že jedna alebo viaceré strany zapojením ďalšej politickej strany do koalície sledujú vlastné ciele, napríklad ak predpokladajú, že im to zvýši politický kredit. Okrem toho, veľká, resp. nadmerná 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 – k ich nástupu dochádza erodovaním väčšinovej vlády a odchodom jedného alebo viacerých koaličných 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 poslaneckých kresiel menej ako 50 % a uspokojí sa s predpokladom, že bude získavať ad hoc podporu ďalších parlamentných strán. Strom (1990) toto dopĺňa tvrdením, že menšinové vlády vznikajú častejšie v tých politických systémoch, kde sú možnosti parlamentnej opozície ovplyvňovať vznikajúce politiky relatívne široké, a teda výhody participácie na vláde sú relatívne nízke oproti pôsobeniu v opozícii. Ako ďalej uvádza, pre niektoré politické strany je zas niekedy racionálnejším rozhodnutím zostať v opozícii, najmä ak by im, vzhľadom na charakter potenciálnych vládnych partnerov, ubrala účasť na vláde politický kredit, čím by klesla ich šanca participovať na vláde v budúcnosti. Ako autor totiž zhŕňa, voliči menej prísne penalizujú opozičné politické strany, ktoré podporujú menšinovú vládu, než samotné vládne strany (Strom, 1990).

V tejto súvislosti považujem za potrebné priblížiť aj vklad, ktorý do typologizácie koalícií priniesol Novák (1997). Ten rozlišuje tri typy koalícií: volebné, parlamentné a vládne. Kým charakter volebných a vládnych koalícií je čitateľovi pravdepodobne zrejmý už z ich názvu, špecifickými sú v kontexte menšinových vlád práve koalície parlamentné, ktoré podľa neho môžu mať charakter provládnych aj protivládnych koalícií. V rámci parlamentných koalícií Novák tiež rozlišuje tzv. *podporné koalície*, v ktorých sa menšinová vláda opiera o podporu vybraných parlamentných strán, ktoré ale nie sú reprezentované vo vláde. Klíma (1999) v tejto súvislosti dokonca tvrdí, že každá menšinová koalícia sa stáva väčšinovou už v momente, kedy