

POLITOLOGICKÁ REVUE



CZECH POLITICAL SCIENCE REVIEW

2 / 2017

MARKÉTA NOVOTNÁ

Česká republika v době uprchlické krize: spoluhráč, nebo solitér?

VLASTIMIL BERNAS

Nizozemská zámořská teritoria v komparativní perspektivě

LUCIE NĚMCOVÁ

Byrokratická autonomie vs. politické vedení: význam pro komunální politiku

KATARÍNA CHOVANCOVÁ

Komparativna analýza opozičních legislativních strategií stran
Smer-SD a ČSSD v letech 2010–2012, resp. 2010–2013

DAN RYŠAVÝ

Patnáct let studií komunálních voleb

POLITOLOGICKÁ REVUE

Redakční rada /

Jan Němec (šéfredaktor), Štěpán Drahokoupil (výkonný redaktor)
Gabriel Badescu, Alena Drieschová, Vladimíra Dvořáková, Magdalena Hadjiisky,
Seán Hanley, Vít Hloušek, Jakub Charvát, Petr Kopecký, Karel Kouba, Michal Kubát,
Darina Malová, Zdenka Mansfeldová, Michel Perottino, Blanka Říchová,
Katarína Staroňová, Kateřina Vráblíková

Redakční kruh /

Marek Bankowicz, Peter Bugge, Kevin Deegan-Krause, Alenka Krašovec,
Françoise Mayer, Karel B. Müller, Jacques Rupnik, Dieter Segert, Jacek Sroka,
Tom Thieme

Časopis vychází dvakrát ročně (léto, zima).

Cena jednotlivého čísla 150 Kč, celoroční předplatné 300 Kč.

Objednávky předplatného /

www.cspv.cz/index.php/cz/politologicka-revue/online-objednavka

Časopis vychází od roku 1994, od roku 1995 procházejí rukopisy
oboustranně anonymním recenzním řízením.

Informace pro autory / www.cspv.cz/index.php/cz/politologicka-revue

Časopis je poskytován redakcím časopisů International Political Science
Abstracts – Documentation Politique Internationale a The Central
European Journal of Social Science and Humanities (CEJSH) a databázím
EBSCO Political Science Complete, C.E.E.O.L. a ProQuest Political Science.
Politologická revue je dále indexována v mezinárodní databázi ERIH Plus.

Vydává Česká společnost pro politické vědy

Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3

www.cspv.cz

E-mail: nemecj@vse.cz

Grafické řešení / Lenka Prokopová | designed by Le

Tisk / SWL – ofsetová tiskárna, Středohorská 549, Praha 10

Časopis vychází s finanční podporou Akademie věd ČR.

Evidenční číslo periodického tisku MK ČR E 6999

ISSN 1211-0353

VYDÁVÁ ČESKÁ SPOLEČNOST PRO POLITICKÉ VĚDY
WWW.CSPV.CZ

Articles

- Markéta Novotná* / The Czech Republic During the Refugee Crisis:
Altruist or Egoist? 5
- Vlastimil Bernas* / Netherlands Overseas Territories
in Comparative Perspective 31

Research Notes

- Lucie Němcová* / Bureaucratic Autonomy vs. Political Leadership:
Implications for Local Government 65
- Katarína Chovancová* / Comparative Analysis of Oppositional
Legislative Strategies of Parties Smer-SD and ČSSD
during Electoral Terms 2010–2012 and 2010–2013 85

Reviews Articles

- Dan Ryšavý* / Fifteen Years of Municipal Election Studies 115

News

- 133

Book Reviews

- 135

Stati

- Markéta Novotná / Česká republika v době uprchlické krize:
spoluhráč, nebo solitér? 5
- Vlastimil Bernas / Nizozemská zámořská teritoria
v komparativní perspektivě 31

Konzultace

- Lucie Němcová / Byrokratická autonomie vs. politické vedení:
význam pro komunální politiku 65
- Katarína Chovancová / Komparatívna analýza opozičných
legislatívnych stratégií strán Smer-SD a ČSSD
v rokoch 2010–2012, resp. 2010–2013 85

Recenzní stati

- Dan Ryšavý* / Patnáct let studií komunálních voleb 115

Zprávy

- VII. Kongres České společnosti pro politické vědy (5. – 7. 9. 2018) 133

Recenze

- Tomáš Korda* / *Olga Navrátilová*:
Stát a náboženství v Hegelově filosofii 135
- Vojtěch Bublík* / *Aletta J. Norval*:
Averzivní demokracie: dědictví a originalita v demokratické tradici 140
- Petr Just* / *Miloš Brunclík, Michal Kubát*:
Kdo vládne Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry 142
- Jan Němec* / *Pavel Hynčica, Pavel Maškarinec, Lukáš Novotný*:
Euroskepticismus ve střední Evropě 143

Komparatívna analýza opozičných legislatívnych stratégií strán Smer-SD a ČSSD v rokoch 2010–2012, resp. 2010–2013

Katarína Chovancová*

Abstract /

Comparative Analysis of Oppositional Legislative Strategies of Parties Smer-SD and ČSSD during Electoral Terms 2010–2012 and 2010–2013

One of the essential functions of a parliament in a parliamentary democracy is the creation of legislation. And since governmental majorities prevail in most parliamentary democracies, the opposition confronts the government in the process of creating the legislation. This article concentrates on a comparison of oppositional strategies of two specific political parties when proposing legislation. The first is Smer-SD, a social-democratic party in Slovakia, while the second is ČSSD, a social-democratic party in the Czech Republic. Both are relevant parties with experience of being in government. The analysed period covers one electoral term when these parties were in opposition: the period of 2010–2012 in the case of the former and the period of 2010–2013 in the case of the latter. The analysis is conducted in five aspects: 1) the number of their legislative proposals; 2) the content of these proposals; 3) strategies used when proposing legislation (whether proposers create the legislation in cooperation with MPs from other parliamentary party groups or with the government); 4) the timing of proposing the legislation (whether any increase or decrease in the legislative activity may be observed during the electoral term) and 5) success of the legislation proposed by these parties (as a complementary factor to these four aspects).

Keywords /

legislative initiative, opposition, oppositional strategies, parliaments

* Mgr. Katarína Chovancová, Katedra politologie, Fakulta Sociálních studií, Masarykova univerzita, Joštova 10, 602 00 Brno. E-mail: chovancova_katarina@yahoo.sk.

Úvod

Dahl (1966: 13), analyzujúc parlamentnú opozíciu v západných liberálnych demokraciách, skonštatoval, že jestvuje tendencia „*považovať existenciu opozičnej strany za takmer najvýraznejšiu charakteristiku demokracie*“. Podstatnou je však v tejto súvislosti otázka, akými charakteristikami disponuje politická opozícia, ktorú možno považovať za zásadný piliér parlamentných demokracií. Christiansen a Damgaard (2008: 46) napríklad na základe analýzy parlamentnej opozície v škandinávskych krajinách 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*“. 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 (jej) 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; preskúmvanie a hodnotenie parlamentných legislatívnych návrhov a návrhu štátneho rozpočtu; kontrola akejkoľvek činnosti vlády a, v neposlednom rade, zabezpečenie stability, legitimity, zúčtovateľnosti a transparentnosti politických procesov.

Pri definovaní modelov politickej opozície vyššie spomenutý Dahl (1966) rozlišuje šesť 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. 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 povolené vyjednávania strán (Dahl, 1966). Miera odlišiteľnosti politickej opozície od vlády je podľa Dahla najväčšia v dvojstraníckom systéme Veľkej Británie, čoho opakom je nejasnosť tejto línie napríklad 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 (srov. Kubát, 2010).

Čo sa týka posledného faktoru, stratégií politickej opozície, tých taktiež podľa Dahla existuje viacero. Primárnou je, samozrejme, snaha vyhrať voľby. V multipartizmoch, kde sa vyskytujú predovšetkým koalíčne vlády, je to ale často najmä snaha o úspech v koalíčných vyjednávaniach. Tretou 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.¹ S takto definovanými stratégiami nemožno nesúhlasiť. Faktom ale zostáva, že všetky tieto stratégie parlamentnej opozície sa vzťahujú

na jej pôsobenie takmer výhradne v iných politických arénach než v parlamente a časovo sú obmedzené na obdobie pred realizáciou parlamentných volieb, alebo bezprostredne po nich. Aké stratégie však parlamentná opozícia volí v priebehu volebného obdobia, po vytvorení vlády, kedy sa jej vyššie spomenuté stratégie nepodarilo zrealizovať so želaným efektom a zostáva v opozícii? Sleduje vtedy parlamentná opozícia cieľ uplatniť svoj vplyv voči vláde a kontrolovať ju, alebo predovšetkým mať reálny vplyv na výstupy legislatívnej činnosti parlamentu? Je v legislatívnom procese aktívnou, alebo pasívne prečkáva väčšinu toho-ktorého volebného obdobia a sústreď sa len na vyššie spomenuté stratégie, ktorých cieľom je zmeniť po voľbách svoj status opozičnej strany?

Tieto otázky, podobne ako mapovanie ďalších z vyššie menovaných stratégií politickej opozície definovaných Dahlom zostávajú v politickej analýze pokrytými v obmedzenej miere. Všeobecne viacerí autori poukazujú na to, že parlamentná opozícia zostáva v politologickom výskume analyzovanou nedostatočne, napriek tomu, že parlament je primárnym miestom pôsobenia parlamentnej opozície a jej interakcie s vládou. A je to pritom 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 činnostiach či politikách 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. 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. A práve na vybrané stratégie parlamentnej opozície v rámci legislatívneho procesu ako najdôležitejšieho procesu v rámci činností parlamentu sa sústreďí tento článok. Takto stanovený predmet analýzy reflektuje dôležitosť legislatívneho procesu ako elementárnej a najdôležitejšej zložky činnosti parlamentu, v ktorom opozícia interaguje s vládou a v rámci ktorého môže uplatňovať svoj vplyv voči nej. Má však vôbec parlamentná opozícia pri tvorbe legislatívy v parlamente manévrovací priestor na tvorbu a realizáciu vlastných stratégií? A ak áno, aké tieto stratégie sú?

Cieľom tohto textu je tieto otázky zodpovedať prostredníctvom komparácie správania sa programovo príbuzných sociálnodemokratických strán, českej strany ČSSD a slovenskej strany Smer-SD. Podľa môjho názoru sú to totiž práve prípadové štúdie alebo komparácie správania sa konkrétnych opozičných strán, čo v politologickej analýze správania sa politických aktérov absentuje, ako bude demonštrované aj v texte nižšie. Výber týchto politických strán zodpovedá kritériám na to, aby skúmaná strana bola relevantná; disponujúca vládnym potenciálom, a teda racionálnou motiváciou a reálnou možnosťou nahradiť vládu; disponujúca tiež vládnu skúsenosťou, a teda predstavou o reálnych možnostiach vlády obmedzovať činnosť a vplyv opozície v legislatívnom procese, a zároveň strany s relatívne veľkým poslaneckým klubom (v porovnaní s inými opozičnými poslaneckými klubmi), disponujúcej počtom hlasov, ktorý nie je v distribúcii hlasov poslancov marginálny. Týmto kritériám vyhovuje práve strana Smer-SD, ktorá momentálne po tretíkrát participuje na slovenskej

vláde a od roku 2002 bola dvakrát v opozícii (2002–2006, 2010–2012) a dvakrát tvorila vládu (2006–2010, 2012–2016), pričom druhý raz jednofarebnú; a rovnako strana ČSSD, ktorá tvorila jednofarebnú vládu v období 1998–2002, s US-DEU a KDU-ČSL tvorila vládnu koalíciu v období 2002–2006, ktoré zahŕňalo spolu tri vlády Vladimíra Špidly, Stanislava Grossa a Jiřího Paroubka, po čom nasledoval odsun do opozície počas dvoch Topolánkových vlád (2006–2009), čo zostalo rovnaké aj po prekleníť úradníckej vlády v rokoch 2010–2013, kedy vládla ODS, TOP09 a Veci verejné, resp. LIDEM. Od roku 2014 ČSSD až do parlamentných volieb v októbri 2017 opäť participovala na vláde spolu so stranami ANO2011 a KDU-ČSL.

1 / Stav skúmania príbuznej problematiky

I keď mnohí autori pokladajú existenciu parlamentnej opozície s dostatočnými právami za zásadnú zložku demokracie, možno povedať, že miere tejto dôležitosti adekvátne nezodpovedá doterajšia miera jej skúmania. V prípade štúdií, ktoré sa analyticky zamerali práve na parlamentnú opozíciu tiež platí, že sa venujú iným aspektom, než je jej činnosť v rámci tvorby legislatívy, alebo na opozíciu nazerajú optikou komplexného hodnotenia jej činnosti. Možno konštatovať, že činnosť, resp. stratégie parlamentnej opozície neboli v prípade Slovenskej či Českej republiky alebo ďalších krajín v regióne strednej Európy separátne analyzované mimo širšieho skúmania rôznych aspektov činnosti parlamentnej opozície v rámci parlamentu. Apropo, čo sa týka regionálneho zamerania, štáty analyzované v tomto texte boli v takýchto štúdiách obsiahnuté skôr obmedzene, vo všetkých prípadoch v rámci širšej komparácie viacerých krajín. V samotnom prostredí Českej a Slovenskej republiky pritom vyšla len jedna relevantná publikácia, a síce kniha Kubáta (2010), ktorej obsah bude priblížený neskôr. Keďže však považujem za potrebné neuspokojiť sa pri prehľade existujúcej literatúry s touto úzkou skupinou publikácií, v krátkosti najskôr čo najstručnejšie priblížim zásadné analýzy činnosti parlamentnej opozície v Európe a následne prejdem k tým regionálne najrelevantnejším.

Rozhodne zaujímavou je práca Ludgera Helmsa „Pět způsobov inštitucionalizácie politickej opozície“ (Helms, 2004), v ktorej sa, skúmajúc rozvinuté západné demokracie, dopracováva k špecifikovaniu štyroch druhov opozície, a síce: 1) opozícia s centrom mimo parlamentu (opozičné parlamentné strany nedisponujú žiadnym vetom a/alebo možnosťou podieľať sa na prijímaní rozhodnutí spolu s vládou); 2) opozícia s centrom v parlamente so silným vetom a/alebo spolurozhodovacou právomocou; 3) parlamentno-prezidentský typ politickej opozície; a 4) model politickej opozície pôsobiace v dualistickom systéme.² Podobne komplexnou a z hľadiska nóva, ktoré prináša, je zásadnou aj práca Michaela Kořa „Vývoj práv parlamentných menšín v západnej Európe“ (Koř, 2011), Damgaard a Jensen (2013) sa zas v obdobnej komparatívnej perspektíve zameriavajú na parlamenty v severských európskych štátoch.³ Pettai a Madise (2006) sa zamerali na tri pobaltské štáty a vývoj v ich legislatívno-exekutívnych vzťahoch od nezávislosti po páde ZSSR do vstupu do EÚ.

K štúdiám, ktoré sa zameriavajú na obdobnú problematiku len v prípade jednej krajiny, možno zaradiť napríklad prácu Andewega (1992), ktorý skúma vzťahy medzi vládou a parlamentom v Holandsku, podobnou, ale z hľadiska skúmaného času značne rozsiahlejšou, je Müllerova štúdia (1993) o legislatívno-exekutívnych vzťahoch v Rakúsku v období rokov 1945–1992, s primárnym zameraním na zmeny rokovacieho poriadku parlamentu. Katrin Steinack (2011) sa zas zamerala na opozíciu v interakciách poslaneckých klubov v regionálnom bavorskom parlamente. V teoretickej i praktickej rovine sa rolou opozície v celkovej činnosti legislatívy zaoberá Forestiere (2005), ktorá svoje predpoklady overuje na dátach z 13 západoeurópskych demokracií. Ako píše, meria väčšinu možností, ktoré môžu individuálni poslanci či strany využiť na to, aby parlament slúžil na dosahovanie politického vplyvu. Ako tieto faktory pomenúva predovšetkým parlamentné výbory, existenciu bikameralizmu, nastolovanie agendy a individuálne práva poslancov (ako právo legislatívnej iniciatívy či právo iniciovať referendum). Okrem inštitucionálnych možností však neignoruje ani tie systémové – na silu parlamentnej opozície má vraj značný vplyv aj charakter stranického systému. Jedným z jej zásadných záverov je podľa môjho názoru opodstatnený a zásadný predpoklad, že potenciálna sila parlamentnej opozície nie je len druhou stranou mince sily samotnej vlády. Ako deklaruje, odvolávajúc sa už na Dahla, tieto dva subjekty sú separátnymi inštitucionálnymi hráčmi s odlišnými rolami, pričom neplatí, že silná vláda automaticky podmieňuje výlučne existenciu slabej opozície, a naopak silná vláda a silná opozícia môžu v politickom systéme koexistovať (Forestiere, 2005).⁴

Ako som uviedla vyššie, možno nájsť aj niekoľko autorov, ktorí sa pri skúmaní parlamentnej opozície primárne zameriavajú na oblasť strednej a východnej Európy. Helms (2008) sa napríklad 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 a ich typológiu, ktorá vychádza z pôvodnej Kingovej typológie, avšak autori ju podrobili modifikácii. Z hľadiska regiónu je podobne zameraná aj práca Radoslawa Zubka (2011). Tá sa zameriava na negatívnu kontrolu agendy a legislatívno-exekutívne vzťahy v strednej a východnej Európe v rokoch 1997–2007, konkrétne na Slovensku, v Českej republike, 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. Závery 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. Za zmienku určite stojí aj práca Zubka, Steckera a Goetza (2009), ktorá je regionálne zameraná na 10 krajín strednej a východnej Európy, vrátane krajín V4. Aj keď sa primárne sústreďa na to, čo prispieva k tomu, aby bolo konanie parlamentných aktérov prediktabilné, vytyčujú konkrétne pravidlá, ktoré majú na túto problematiku zásadný vplyv: navrhovanie zákonov (ktorí aktéri majú na toto právo a aké majú v tomto smere obmedzenia); pravidlá zaraďovania bodov do programu schôdzí parlamentu (predovšetkým to, či musí byť prerokovaný každý návrh zákona, alebo len vybrané); možnosť realizácie zmien v návrhoch zákonov (aké zmeny môžu byť realizované v návrhoch zákonov, ktoré už sú v legislatívnom procese); pravidlá spájania (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).⁵

Za skutočne prínosnú a pre tento text najrelevantnejšiu považujem publikáciu Michala Kubáta „Politická opozície v teorii a stredoevropské praxi“ (2013). Je jedinou knihou písanou 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. Okrem toho autor prináša aj prehľad jej inštitucionalizácie a praktického pôsobenia v Českej a Slovenskej republike, v Maďarsku a v Poľsku. Prináša tiež prehľad vývoja pravidiel pre fungovanie politickej opozície v týchto krajinách a, čo je dôležité, pristavuje sa aj pri konkrétnych aspektoch činnosti politickej opozície, ktoré vidí v dvojstrannej opozícii, poslaneckých interpeláciách, parlamentných vyšetrovacích komisiách, hlasovaní o nedôvere a volebnom inžinierstve.

Ak by som mala predstaviť výlučne práce zaoberajúce sa konkrétnou opozičnými stratégiami parlamentných strán, ich výpočet bude podstatne kratší. Vlajkovou loďou, ktorá je zatiaľ jedinou relevantnou literatúrou v tomto smere, je práca Palau a Muñoz (2015). Autorky vo svojom texte veľmi správne upozorňujú na to, že „*inštitucionálne faktory sú dôležité, ale tie samotné nás ani len neprivedú blízko k pochopeniu správania sa opozície v parlamentnej aréne*“ (Palau & Muñoz, 2015: 7; srov. Helms, 2008). Rozhodnutia opozičných poslaneckých klubov podľa nich závisia od ich stratégií a kontextuálnych faktorov. Strategickým faktorom je predovšetkým racionálna snaha o znovuzvolenie, ktorej efektom je väčšie využívanie opozičných stratégií pred blížiacimi sa voľbami, na konci volebného obdobia. Túto i ďalšie hypotézy autorky testujú na dátach z finálnych hlasovaní o návrhu zákona v španielskom parlamente, avšak bez zásadných výsledkov a odhalených korelácií.

Zhrnutie prác s príbuzným zameraním vzhľadom na tému tohto textu budí dojem ich nerelevantnosti. Faktom však zostáva, že práve toto je mojím argumentom pre koncipovanie štúdie komparujúcej legislatívne stratégie vybraných opozičných strán. Platí totiž, že ak je opozícia skúmaná, takmer výlučne je na ňu nazerané ako na homogénny celok, kým prax ukazuje, ale aj racionálne predpoklady skôr operujú s premisou, že opozičné strany sa správajú skôr individualisticky. Pretože kým tímové správanie je racionálnym pre strany vo

vládnej koalícii, u opozičných strán sa dá skôr predpokladať, že budú postupovať individualisticky, v snahe maximalizovať vlastné zisky (či už sa to týka vplyvu na vládu, na legislatívny proces či budúcich volebných ziskov) na úkor iných opozičných strán. Druhým, rovnako podstatným argumentom pre nakoncipovanie práce tohto typu je takmer úplná absencia štúdií o samotných stratégiách opozície v parlamente, nie mimo neho, napriek tomu, že v teoretickej rovine s týmito stratégiami operujú viacerí autori. Vzhľadom na úzke a značne špecifické zameranie tejto štúdie nemožno jej metodológiu a výskumné otázky priamo previazať s vyššie popísanou už existujúcou literatúrou. Výsledky tejto analýzy však môžu doplniť existujúce poznatky tak z hľadiska regionálneho, ako aj z hľadiska skúmania partikulárnych aspektov činnosti parlamentnej opozície.

Nasledujúca empirická časť bude prezentovať analýzu legislatívnych stratégií strán ČSSD a Smer-SD. Pred samotnou analýzou je potrebné operacionalizovať stratégie parlamentnej opozície. Pre účely tejto analýzy operacionalizujem stratégie parlamentnej opozície ako vzorce správania skupín poslancov prislúchajúcich k opozičným poslaneckým klubom. Nejedná sa o individuálne správanie sa jednotlivcov, ale správanie, ktoré zdieľajú viacerí opoziční poslanci, prislúchajúci v tomto prípade k identickému opozičnému poslaneckému klubu. Stratégie týchto aktérov môžu byť mimoparlamentné, tzn. realizované mimo parlamentnej arény, čoho príkladom sú médiá, obracanie sa na ústavný súd, iniciácia referendum a podobne. Druhým typom predmetných stratégií sú stratégie parlamentné. A nakoľko tvorba legislatívy je najpodstatnejšou úlohou parlamentu, tento článok sa zameriava práve na legislatívne stratégie dvoch skúmaných strán, a to v piatich aspektoch, ktoré sú špecifikované v úvode Kapitoly 3. Ide o kvantitu predkladanej legislatívy; jej obsahové zameranie; stratégie skúmaných strán v rámci potenciálneho spájania sa s poslancami iných strán pri predkladaní legislatívy; vývoj miery legislatívnej iniciatívy v čase a ako komplementárny faktor tiež o mieru úspešnosti legislatívnych návrhov skúmaných strán v legislatívnom procese.

2 / Inštitucionálne pravidlá predkladania a prerokovania legislatívnych návrhov

Pred zameraním sa na empirické dáta je potrebné aspoň v obmedzenej miere priblížiť si inštitucionálne pravidlá regulujúce právo legislatívnej iniciatívy a priebehu legislatívneho procesu v oboch skúmaných krajinách. Základné inštitucionálne rámce stanovujú ústavy štátov, procesne špecifickejšie inštitucionalizujú legislatívny proces rokovacie poriadky parlamentov, konkrétne Zákon č. 90/1995 Sb., o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne (ďalej PS PČR), a Zákon č. 350/1996 Zb. z., o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej NR SR). Podľa Ústavy ČR právo legislatívnej iniciatívy prislúcha individuálnemu poslancovi, skupine poslancov, Senátu, vláde a zastupiteľstvu vyššieho územného samosprávneho celku (Čl. 41 ods. 2). Na Slovensku toto právo prislúcha poslancom, vláde a výborom Národnej rady SR (Čl. 87 ods. 1). Podľa rokovacích poriadkov parlamentov oboch

krajín musí návrh zákona obsahovať dôvodovú správu. Tá musí zdôvodňovať potrebu predmetnej právnej úpravy, v prípade Českej republiky musí tiež špecifikovať „*predpokladaný hospodársky a finančný dosah navrhovanej úpravy, predovšetkým nároky na štátny rozpočet, rozpočty krajov a obcí*“ a zhodnotenie súladu navrhovanej normy s medzinárodnými zmluvami a Ústavou ČR (§ 86 čl. 3 Zákona č. 90/1995 Sb.). Obdobné požiadavky na dôvodovú správu stanovuje aj Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR, ktorý špecifikuje, že dôvodová správa musí obsahovať zhodnotenie platného právneho stavu a zdôvodnenie potreby novej právnej úpravy a „*jej hospodárskeho a finančného dosahu, najmä vplyvu na rozpočet verejnej správy, nároku na pracovné sily a organizačné zabezpečenie*“ a taktiež zhodnotenie súladu predmetného návrhu s ústavou, inými zákonnými normami a právom EÚ vo forme doložky zlučiteľnosti návrhu s právom EÚ (§ 68 čl. 3).

Pred prerokovaním návrhu zákona je na Slovensku každý návrh zákona pridelený ústavnoprávnemu výboru, je určený gestorský výbor pre ten-ktorý návrh a môže tiež byť pridelený ďalším relevantným výborom (§ 71 Zákona č. 350/1996 Z. z.), v Českej republike je každý návrh zákona predložený organizačnému výboru (§ 87 ods. 1 Zákona č. 90/1995 Sb.). Legislatívny proces následne prebieha v oboch krajinách v troch kolách, bežné zákonné normy sú v oboch parlamentoch prijaté, ak sa za ne vysloví nadpolovičná väčšina prítomných poslancov. V prípade českého parlamentu je návrh po prijatí Snemovňou posunutý Senátu, ktorý ho môže chváliť bez výhrad, vrátiť Snemovni s pripomienkami, alebo ho vrátiť ako celok. V tom prípade o vrátenom návrhu s pripomienkami alebo v pôvodnom znení hlasuje snemovňa opäť, pričom v tejto fáze zákon je prijatý, ak sa zaň vysloví nadpolovičná väčšina všetkých poslancov.

O technickom priebehu legislatívneho procesu by bolo možné podrobne písať v rozsiahlejšom texte, avšak to nie je predmetom tohto článku. Základné inštitucionálne pravidlá a obmedzenia pri predkladaní som sa snažila špecifikovať preto, aby boli porovnané podmienky poslancov v oboch parlamentoch, ktorými sú poslanci pri legislatívnej iniciatíve a legislatívnej činnosti obmedzovaní. Možno pritom konštatovať, že podmienky sú pre nich nastavené podobne, tzn. pri tvorbe, predkladaní a presadzovaní legislatívy musia prekonávať obdobné inštitucionálne prekážky. Možné odlišnosti v miere aktivity či úspešnosti poslancov skúmaných strán alebo ich legislatívnych stratégií nemožno preto odvodzovať od odlišného inštitucionálneho rámca legislatívnych procesov v jednotlivých parlamentoch.

3 / Komparácia opozičných legislatívnych stratégií Smer-SD a ČSSD: Podobný profil, podobné správanie?

Nasledujúca časť textu sa bude sústrediť na samotné porovnanie správania sa strán Smer-SD a ČSSD pri predkladaní legislatívy. V prvej podkapitole tejto časti budú strany stručne predstavené v kontexte ich programových orientácií, následne text pristúpi

k porovnávaniu ich legislatívnych stratégií v piatich konkrétnych aspektoch, ktorými sú kvantita legislatívnych návrhov, ich obsahové zameranie, stratégie v zmysle spájania sa s inými poslancami pri predkladaní legislatívy, vývoj miery legislatívnej iniciatívy v čase (v rámci skúmaného obdobia) a ako komplementárny faktor ovplyvňujúci efekt predošlých štyroch aspektov aj miera úspešnosti legislatívnych návrhoch skúmaných strán v legislatívnom procese (podrobnejšie sú tieto faktory popísané v podkapitole venujúcej sa ich analýze).

3.1 / Programový profil strany Smer-SD a stručný vývoj jej parlamentného pôsobenia

Stranu Smer založil v roku 1999 Robert Fico, pôvodne deklarovala svoju dištancovanosť od klasického pravo-ľavého delenia politického spektra (Kopeček, 2005), postupne sa však vyprofilovala cez stranu proklamujúcu tzv. tretiu cestu až po programové a ideologické stotožnenie sa so sociálnou demokraciou. V roku 2003 Smer absorboval Stranu občianskeho porozumenia (SOP), v roku 2004 následne aj Stranu demokratickej ľavice (SDE), Sociálnodemokratickú alternatívu (SDA) a Sociálnodemokratickú stranu Slovenska (SDSS), kedy zároveň svoj názov zmenila na Smer-Sociálna demokracia (Kopeček, 2005). Ako strana deklaruje na svojej webovej stránke, vyprofilovala sa ako „hlavný kritik vládnej politiky“ prvej, ale predovšetkým druhej vlády Mikuláša Dzurindu. Programovo sa strana hlási k *„politike sociálneho štátu európskeho typu presadzujúcej aktívnu rolu štátu v ekonomike, neprivatizáciu strategických podnikov, potrebu redistribúcie, sociálnej rovnováhy a väčšej solidarity v spoločnosti“* (Smer-SD, s.d.). Toto sa snažila pretaviť aj do programových priorít a reálnej činnosti vlád, na ktorých participovala. V programových vyhláseniach jednofarebnej druhej Ficovej vlády figurovala napríklad konsolidácia verejných financií, konsolidácia verejného zdravotníctva či zníženie nezamestnanosti mladých ľudí, predovšetkým tých s nižším vzdelaním.

Aby sme však mohli viac hovoriť o vládnom, ale aj opozičnom pôsobení strany Smer-SD, je dôležité najskôr zmapovať jej volebné zisky. Už v prvých parlamentných voľbách, ktorých sa strana zúčastnila v septembri 2002, získala 13,46 % platných hlasov a 25 kresiel v parlamente a umiestnila sa ako tretia v poradí, po strane Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS) a dovtedajšej vládnej strane Slovenskej demokratickej a kresťanskej úнии-Demokratickej strane (SDKÚ-DS). HZDS, víťaz volieb, však vládu nezostavilo a nasledujúce volebné obdobie vládla koalícia SDKÚ-DS, Aliancie nového občana (ANO) a Kresťansko-demokratického hnutia (KDH). O štyri roky neskôr v predčasných voľbách už strana Smer-SD získala viac ako dvojnásobný počet hlasov i vládny status. Prehľad volebných ziskov strany Smer-SD v týchto i nasledujúcich parlamentných voľbách prináša Tabuľka 1. To, aké bolo pôsobenie Smeru-SD ako vládnej, ale predovšetkým ako opozičnej strany, viac už priblíži nasledujúca kapitola.

Tabuľka 1: Prehľad volebných ziskov strany Smer-SD v parlamentných voľbách

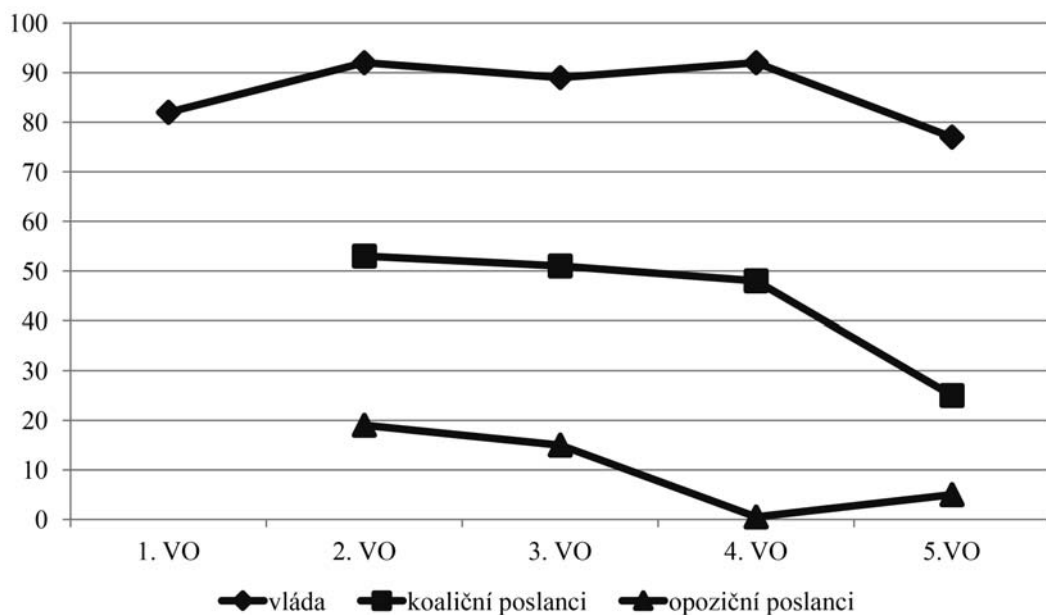
Rok	Volebný zisk (podiel platných hlasov)	Počet kresiel v parlamente	Status	Volebné obdobie
2002	13,46 %	25	opozičná strana	3.
2006	29,14 %	50	vládna strana (s ĽS-HZDS a SNS)	4.
2010	34,80 %	62	opozičná strana	5.
2012	44,41 %	83	vládna strana (jednofarebná vláda)	6.
2016	28,28 %	49	vládna strana (s SNS a Most-Híd)	7.

Zdroj: Štatistický úrad SR.

Pozn.: Pôvodne bola členom koalície uzavretej v roku 2016 aj strana Sieť, ktorá ju, na základe rozpadu svojho poslaneckého klubu, opustila v auguste 2016.

Už vo svojej skoršej širšej analýze interakcií vlády a opozície v slovenskom parlamente (Chovancová, 2014) som odhalila extrémne nízku mieru úspešnosti opozičných návrhov zákonov počas štvrtého volebného obdobia slovenského parlamentu, počas prvej vlády Roberta Fica (koalície strán Smer-SD, Slovenskej národnej strany (SNS) a ĽS-HZDS), čo možno jednoznačne konštatovať na základe dát zhrnutých v Grafe 1. Ako je i z neho vidieť, počet schválených návrhov zákonov predložených opozičnými poslancami v tomto období dosiahol len 0,5 % zo všetkých opozíciou predložených návrhov, čo možno rozhodne označiť za abnormalitu v porovnaní s tým, aká bola úspešnosť opozície v legislatívnom procese v iných volebných obdobiach. A i keď ani počas nich nikdy nepresiahla 20 %, rozhodne sa jedná o priaznivejšiu bilanciu v porovnaní s takmer úplnou nemožnosťou prelomiť blokovanie legislatívnych návrhov opozície zo strany vlády počas prvej vlády Roberta Fica. A práve toto zaujímavé zistenie nastoľuje otázku, či sa strana Smer-SD počas pôsobenia v opozícii v nasledujúcom volebnom období stretla s podobnou distribúciou legislatívnej sily medzi legislatívou a exekutívou. Ešte pred jej zodpovedaním ale veľmi stručne priblížim tiež programové orientácie a parlamentné pôsobenie druhej skúmanej strany, ČSSD.

Graf 1: Úspešnosť návrhov zákonov v NR SR podľa predkladateľov, 1.–5. volebné obdobie (v %)



Zdroj: Autorka, na základe spracovania dát z webu NR SR

3.3 / Programový profil strany ČSSD a stručný vývoj jej parlamentného pôsobenia

Český náprotivok strany Smer ČSSD má za sebou podstatne dlhšiu históriu, ktorá siaha až do Československej sociálnej demokracie, ktorá vznikla v roku 1878 (Hloušek, 2005). V roku 1918 sa sociálnodemokratické strany v Čechách a na Slovensku spojili do Československej sociálnodemokratickej robotníckej strany. S príchodom komunistického režimu sa tento subjekt nútene zlúčil s Komunistickou stranou a svoju činnosť v plnej miere obnovil až po páde režimu v roku 1990. Po rozpade Československa sa premenovala na Českú sociálnu demokraciu a do jej čela sa dostal Miloš Zeman (Hloušek, 2005). Už v tomto období sa jej postupne podarilo zaplniť a homogenizovať stredo-ľavý priestor na českej straníckej scéne, programovo sa strana profiluje predovšetkým na princípoch demokracie, slobody, sociálnej spravodlivosti, solidarity, ekologickej spravodlivosti. Dnes sa strana na svojej webovej stránke prezentuje ako strana snažiaca sa o dôstojný život pre všetky skupiny obyvateľstva, obhajujúca ľudskosť, dôstojnosť a solidaritu (ČSSD, s.d.). Z pohľadu sociálnych a ekonomických orientácií ide teda o sociálnodemokratický subjekt. Ako je vidieť aj v Tabuľke 2, táto strana od vzniku Českej republiky a vlastného obnovenia rýchlo

dokázala nadobudnúť relatívne stabilnú podporu elektorátu. Už vo voľbách v roku 1996 sa stala druhou najúspešnejšou stranou, následne podporovala menšinovú vládu Občianskej demokratickej strany (ODS), Kresťanskej a demokratickej únie – Československej strany ľudovej (KDU-ČSL) a Občianskej demokratickej aliancie (ODA). Po voľbách v roku 1998 už bola najsilnejšou parlamentnou stranou a vytvorila menšinovú vládu, ktorú, spolu s opozičnou zmluvou, predstavovať netreba. Strana ČSSD zvíťazila aj v nasledujúcich parlamentných voľbách v roku 2002, kedy opäť vytvorila vládu s Úniou slobody – Demokratickou úniou (US-DEU) a KDU-ČSL. Voľby v roku 2006 však už vyhrať nedokázala, a to napriek tomu, že sa jej podarilo získať dosiaľ najvyšší volebný zisk. Víťazom sa však stala vo voľbách v roku 2010, na zostavenie vlády to však nestačilo. Vo voľbách 2013 sa taktiež stala víťazom s 20,45 % hlasov, tesne predbiehajúcim nový subjekt na českej straneckej scéne ANO 2011. Po krátkom období, v ktorom nebola vyslovená dôvera vláde Jiřího Rusnoka, kedy bola ČSSD opozičnou stranou, vznikla vláda Bohuslava Sobotku s účasťou ČSSD, ktorá až do vytvorenia vlády po voľbách 2017 úradovala od januára 2014.

Tabuľka 2: Prehľad volebných ziskov strany ČSSD v parlamentných voľbách

Rok	Volebný zisk (podiel platných hlasov)	Počet kresiel v parlamente	Status	Volebné obdobie
1996	26,44 %	61	opozičná strana tolerujúca vládu	2.
1998	32,31 %	74	vládna strana (jednofarebná)	3.
2002	30,20 %	70	vládna strana (s US-DEU a KDU-ČSL)	4.
2006	32,32 %	74	opozičná strana	5.
2010	22,08 %	56	opozičná strana	6.
2013	20,45 %	50	vládna strana (s ANO 2011 a KDU-ČSL)	7.

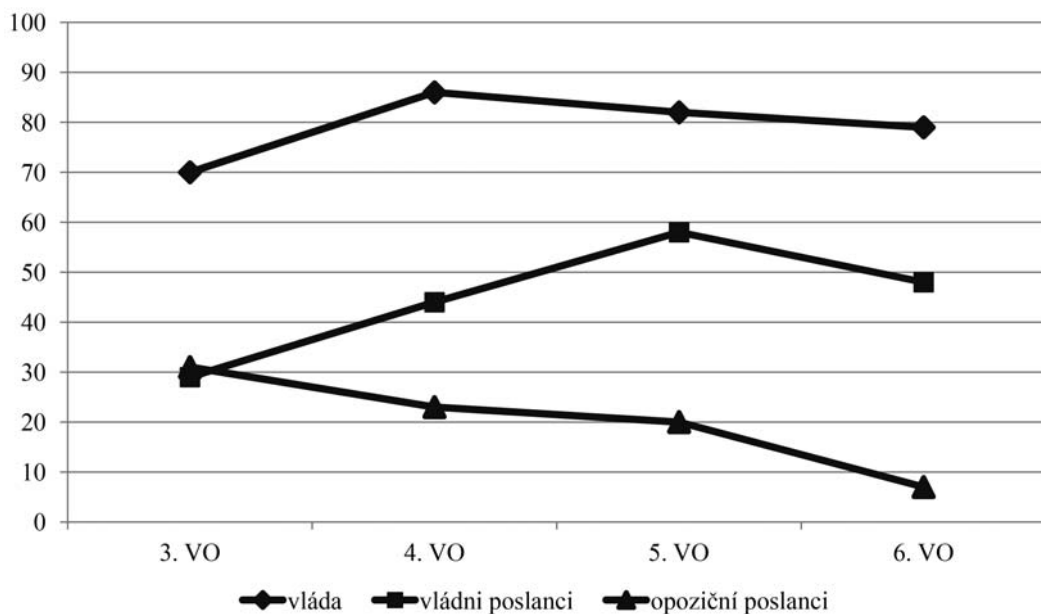
Zdroj: Český statistický úrad.

Rovnako ako v prípade strany Smer-SD je dôležitým náhľad aj do legislatívneho správania ČSSD počas pôsobenia vo vláde. Za najrelevantnejšie z tohto pohľadu považujem posledné volebné obdobie, kedy bola ČSSD súčasťou vládnej koalície, a to v období rokov 2002–2006. Na začiatku tohto volebného obdobia vznikla vládna koalícia v zložení ČSSD, KDU-ČSL

a US-DEU, ktorá získala najtesnejšiu väčšinu v Snemovni, a to 101 kresiel. Jej vládnutie však jednoznačne nebolo jednoduché a kontinuálne. Premiér Špidla (ČSSD) na svoj post rezignoval v lete roku 2004 po tom, ako jeho strana utrpela porážku vo voľbách do Európskeho parlamentu. Na jeho poste ho vystriedal Stanislav Gross, zloženie koalície však zostalo zachované. Ani ten však v ministerskom kresle nezostal do ďalších parlamentných volieb – v súvislosti s ďalšími porážkami ČSSD v krajských a senátnych voľbách, ako aj v dôsledku medializovaných nejasností okolo majetkových pomerov sa na jar roku 2005 rozhodol rezignovať aj Gross, ktorého následne nahradil Jiří Paroubek. Vláda v tejto konštelácii vládla až do riadnych parlamentných volieb, ktoré sa konali v júni 2006.

Tieto tri vlády, ktoré budeme kvôli takmer identickému zloženiu v tomto kontexte operationalizovať ako jednu, podali za obdobie 2002–2006 spolu 457 návrhov zákonov, poslanci (individuálni, ako aj skupiny poslancov) spolu predložili 230 návrhov. Čo sa týka distribúcie týchto návrhov medzi vládou a opozíciou, vláda ako celok predložila 457 návrhov zákonov s úspešnosťou pri schvaľovaní 86 %, individuálni poslanci vládnych strán predložili spolu 68 návrhov, z ktorých úspešných bolo 44 %, na čo viac poukazuje Graf 2. Poslanci opozície, ktorú v tomto období tvorili ODS a KSČM, podali v tomto volebnom období spolu 93 návrhov zákonov s úspešnosťou 23 %. I keď sa takáto miera úspešnosti môže javiť ako nízka v porovnaní s volebným obdobím 1998–2002, kedy táto úspešnosť dosiahla 31%, na druhú stranu, pri pohľade na prvú vládu Roberta Fica je zrejmé, že opozícia mala lepšie podmienky pre presadzovanie svojich návrhov zákonov práve za vlády premiérov ČSSD. Pochopiteľne, tieto údaje sú skôr ilustratívne, nakoľko treba brať do úvahy i fakt, že ČSSD aj Smer-SD na týchto vláдах participovali s ďalšími politickými stranami, a teda nemožno z týchto dát jednoznačne usudzovať na správanie sa týchto dvoch strán v legislatívnom procese, a to ani voči iniciatívam opozície. Takýto prehľad a jednoznačný rozdiel v úspešnosti opozície v týchto obdobiach ale minimálne slúži ako vstup do problematiky a náhľad na legislatívne správanie vybraných strán v období, kedy v parlamente figurovali ako vládne strany.

Graf 2: Úspešnosť návrhov zákonov v PS PČR podľa predkladateľov, 3.–6. volebné obdobie (v %)



Zdroj: Autorka, na základe spracovania dát z webu PS PČR.

3.5 / Opozičné legislatívne stratégie strán Smer-SD a ČSSD v legislatívnom procese

Ako už bolo uvedené vyššie, od prvých parlamentných volieb, ktorých sa strana Smer-SD zúčastnila v roku 2002 sa ocitla v opozícii dvakrát – najskôr počas druhej vlády Mikuláša Dzurindu v rokoch 2002–2006 a po štvorročnej vládnej skúsenosti opäť počas vlády Ivety Radičovej, ktorá však trvala menej než polovicu volebného obdobia, od júla 2010 do apríla 2012. Strana ČSSD má za sebou inú vládnu i opozičnú trajektóriu. Po de facto nepretržitom vládnutí (v rôznych konšteláciách) od roku 1998 do roku 2006 sa táto strana ocitla v opozícii počas prvej i druhej vlády Mirka Topolánka od septembra 2006 do mája 2009. Následne, spolu s ODS a Stranou zelených participovala na Fischerovej úradníckej vláde, ktorá operatívne tvorila exekutívu najmä v čase českého predsedníctva v Rade EÚ, od mája 2009 až do júla 2010, tzn. do riadneho ukončenia volebného obdobia. Po voľbách do Poslaneckej snemovne v júni 2010 sa na tri roky ujal vlády kabinet Petra Nečase, v ktorom sa spojili strany ODS, TOP 09 a Věci veřejné, resp. neskoršie LIDEM. A práve v tomto období strana ČSSD nadobudla svoju prvú súvislejšiu opozičnú skúsenosť, ktorá je v tomto texte podrobená skúmaniu.

V nasledujúcej časti sa teda zameriam na opozičné stratégie strán Smer-SD a ČSSD v legislatívnom procese vo vybraných, takmer úplne sa prekrývajúcich volebných obdobiach,

a to v rokoch 2010–2012 na Slovensku, resp. 2010–2013 v Českej republike. Prostredníctvom komparatívnej analýzy zodpoviem otázku stanovené vyššie: Poskytuje vláda opozícii v parlamente priestor na tvorbu a realizáciu vlastných stratégií? A ak áno, aké tieto stratégie sú? Porovnávaných bude viacero aspektov opozičných stratégií týchto strán, a síce:

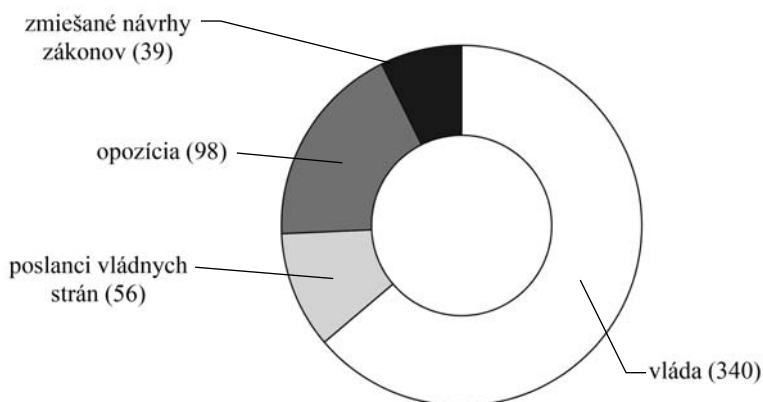
- 1) Kvantita: Komparovaný bude počet podaných legislatívnych návrhov v porovnaní s inými opozičnými stranami, ako aj vo vzájomnom porovnaní.
- 2) Obsahové zameranie: Komparované budú kategórie tém, na ktoré sa skúmané strany zameriavali vo svojich legislatívnych návrhoch.
- 3) Stratégie pri predkladaní legislatívnych návrhov: Skúmané bude to, do akej miery boli legislatívne návrhy týchto strán návrhmi individuálnych poslancov len jednej strany, resp. spoločnými návrhmi viacerých opozičných strán, resp. návrhmi opozičnej (opozičných) strán spolu s vládnu stranou (stranami).
- 4) Vývoj miery legislatívnej aktivity v čase: Skúmaná bude chronológia miery legislatívnej aktivity u oboch strán v rámci volebného obdobia s cieľom zistiť, či táto aktivita nabera, alebo klesá na intenzite so začiatkom či s blížiacim sa koncom volebného obdobia.
- 5) Úspešnosť predložených návrhov: Komparovaná bude miera úspešnosti legislatívnych návrhov týchto strán, tzn. pomer schválených návrhov zákonov týchto strán k celkovému počtu nimi predložených legislatívnych návrhov. Tento pomer bude tiež porovnávaný s identickým pomerom u vládnych návrhov zákonov, resp. návrhov zákonov poslancov vládnych strán.

V tomto kontexte je nutné podotknúť, že tieto faktory nemusia byť jedinými skúmateľnými aspektmi stratégií parlamentnej opozície. Rozhodla som sa ale zamerať sa na správanie skúmaných strán primárne v iniciačnej fáze legislatívneho procesu – v rámci legislatívnej iniciatívy, čo považujem za dostatočné, nakoľko že analýza takéhoto rozsahu postačuje na zodpovedanie výskumných otázok stanovených v práci vyššie.

3.5.1 / Kvantita opozičných návrhov zákonov strán SMER-SD a ČSSD

Ak sa najskôr pozrieme na distribúciu návrhov zákonov počas skúmaného obdobia v českej Poslaneckej snemovni, ako je zrejmé z Grafu 3, z celkových 607 predložených návrhov zákonov predložila vláda 56 %, kým poslanci na individuálnej báze či v rámci poslaneckých skupín predložili 34 % zo všetkých predložených návrhov zákonov. Podstatnejšou je však samotná aktivita opozičných strán, a to predovšetkým strany ČSSD. Opoziční poslanci predložili celkovo 98 návrhov zákonov, čo predstavuje 16 % zo všetkých návrhov a boli tak zhruba 3,5 krát menej aktívni než vláda, avšak zhruba dvakrát viac aktívni ako poslanci vládnych strán. Platí pritom, že jednoznačne dominovalo skupinové podávanie opozičných návrhov zákonov, keďže individuálni opoziční poslanci predložili za celé volebné obdobie len šesť legislatívnych návrhov. Nezanedbateľným je tiež počet zmiešaných návrhov zákonov, ktoré podali spolu členovia viacerých poslaneckých klubov vlády a opozície, nakoľko tvorili viac ako 6 % všetkých návrhov.

Graf 3: Rozdelenie návrhov zákonov predložených PS PČR vo volebnom období 2010–2013 podľa navrhovateľa

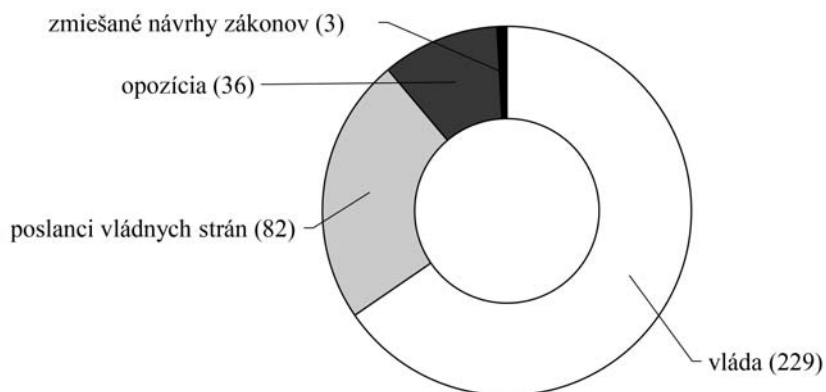


Zdroj: Autorka na základe dát PSP ČR.

Pozn.: Zahrnuté sú len návrhy vlády a poslancov poslaneckej snemovne, nie však senátorov (ktorí spolu predložili 32 návrhov zákonov) a VÚSC (ktoré spolu predložili 26 návrhov zákonov). Legislatívna iniciatíva VÚSC totiž nie je relevantnou z hľadiska zamerania analýzy, senátorské návrhy zákonov zas nie sú brané do úvahy pre účely uskutočnenia symetrickej komparácie, nakoľko parlament Slovenskej republiky je jednokomorový.

Pri pohľade na samotnú legislatívnu aktivitu poslaneckého klubu ČSSD možno zistiť, že jej poslanci podali spolu 44 návrhov zákonov, pričom takmer všetky, okrem jedného, podala skupina poslancov. Platí pritom, že ČSSD bola takmer dvojnásobne aktívnejšie než druhá opozičná strana KSČM, ktorej poslanci podali spolu 24 návrhov nových zákonov či novelizácií existujúcej legislatívy. Pochopiteľne, kvantita je len jedným z viacerých ukazovateľov, prostredníctvom ktorých možno hodnotiť legislatívne stratégie strany ČSSD. To, s akou úspešnosťou či s akým prekrytím s inými stranami predkladali členovia jej poslaneckého klubu legislatívne návrhy, viac priblížia ďalšie podkapitoly textu. Ešte predtým však bude zaujímavé porovnať legislatívnu aktivitu ČSSD s jej slovenským náprotivkom, stranou SMER-SD.

Graf 4: Rozdelenie návrhov zákonov predložených NR SR vo volebnom období 2010-2012 podľa navrhovateľa

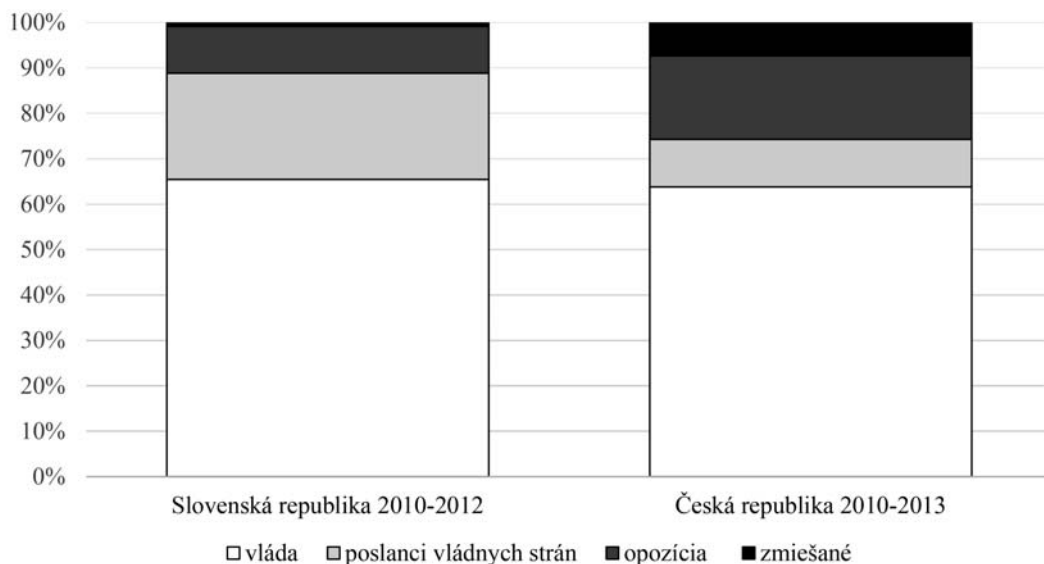


Zdroj: Autorka na základe dát Kancelárie Národnej rady SR.

Pozn.: Graf nezobrazuje návrhy zákonov podané parlamentnými výbormi, ktoré v skúmanom období podali celkovo päť legislatívnych návrhov.

Pre ekvivalentné volebné obdobie v rokoch 2010–2012 na Slovensku platí, že sa v opozícii ocitli dve strany, Smer-SD a SNS. Za toto relatívne krátke volebné obdobie trvajúce spolu 20 mesiacov bolo v slovenskom parlamente spolu predložených 364 návrhov zákonov, medzi navrhovateľmi ktorých jednoznačne dominovala vláda, ktorá podala 86,7 % návrhov, kým poslanci, resp. skupiny poslancov predložili 35,7 % všetkých návrhov. Parlamentné výbory podali päť návrhov zákonov, čo predstavuje zhruba 1,3 % zo všetkých predložených návrhov zákonov. Ako je zrejmé z Grafu 5, opozícia ako celok bola v tomto období vzhľadom na podiel jej návrhov zákonov voči všetkým legislatívnym návrhom menej aktívna než tá česká, nakoľko predložila necelých 10 % zo všetkých návrhov a bola nielen zhruba šesťkrát menej aktívna ako vláda, ale tiež, a čo je dôležitejšie, bola viac ako dvakrát menej aktívna ako poslanci vládnych strán, čo kontrastuje s rovnakým ukazovateľom v českom legislatívnom procese. Skôr sporadicky pritom podávali návrhy opoziční poslanci individuálne – jednotlivci predložili šesť z 36 opozičných návrhov zákonov. V porovnaní s Českou republikou v tomto období tiež stojí za zmienku zjavne nízka miera prieniku vlády a opozície pri predkladaní legislatívy, nakoľko spolu predložili menej ako 1% zo všetkých návrhov, kým v českej Poslaneckej snemovni bol tento prienik jedenásťkrát väčší.

Graf 5: Porovnanie podielu návrhov zákonov podľa navrhovateľa



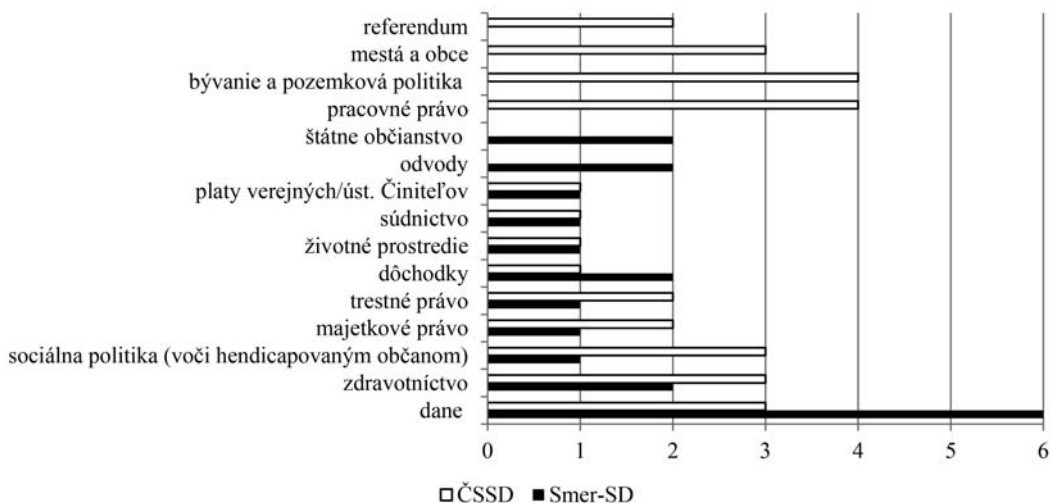
Zdroj: Autorka na základe dát NR SR a PSP ČR.

Skúmané opozičné strany sa však líšili i v tom, do akej miery sa podieľali na celkovom počte opozičných legislatívnych iniciatív. Kým ČSSD predložila zhruba dvakrát viac návrhov než KSČM (s pomerom 44 : 24), slovenskí sociálni demokrati jednoznačne dominovali opozičným legislatívnym aktivitám – kým členovia ich poslaneckého klubu podali 34 návrhov, členovia klubu SNS ako druhej opozičnej strany predložili len tri návrhy. Samozrejme, v tomto prípade je nutné zohľadniť relatívnu veľkosť predmetných poslaneckých klubov, ktorá sa značne líšila, a preto je relevantné zamerať sa ich legislatívnu aktivitu vzhľadom na počet členov: Na jedného poslanca ČSSD v tomto období pripadalo 0,6 návrhu zákona, v prípade KSČM išlo takmer o pomer 1 : 1; na jedného člena klubu Smer-SD pripadalo 0,47 návrhu zákona a na jedného člena klubu SNS len 0,3 návrhu. Tieto údaje poukazujú na vyššiu aktivitu českých opozičných strán v skúmanom období, čo však samo o sebe nemá výpovednú hodnotu, pokiaľ nebudú tieto dáta doplnené o ďalšie aspekty legislatívneho správania sa skúmaných politických strán. Kvantita je totiž len jedným z viacerých ukazovateľov opozičných stratégií týchto strán – druhou je aj ich kvalita v zmysle obsahu. Na aké témy sa strany sústredili, ako široký bol záber nimi predkladanej legislatívy a do akej miery je legislatívne zameranie týchto programovo blízkych strán podobné – tieto otázky sa pokúsi text zodpovedať prostredníctvom analýzy dát, vo svojej nasledujúcej časti.

3.5.2 / Obsahové zameranie navrhovanej legislatívy: Ako sa programová orientácia premieta do legislatívnej činnosti?

Druhým, nemenej zaujímavým ukazovateľom legislatívnych opozičných stratégií vybraných strán je tiež ich kvalita v zmysle obsahu, na ktorý sa primárne zameriavajú. Všetky návrhy zákonov predložené skúmanými stranami boli preto podrobené obsahovej analýze a zaradené k viac ako 20 separátnym tematickým kategóriám. Graf 6 zhrňa všetky kategórie, v rámci ktorých došlo aspoň k minimálnemu prieniku medzi návrhmi zákonov či novelizácií existujúcej legislatívy ČSSD a Smer-SD s doplnením takých kategórií, kde k prieniku nedošlo, avšak jedna zo strán predložila minimálne dva návrhy k nim prislúchajúce. Medzi skúmané návrhy zákonov pritom boli zaradené aj všetky návrhy, na ktorých poslanci týchto strán participovali v spolupráci s poslancami iných strán. Podľa môjho názoru totiž platí, že i keď zmiešané návrhy zákonov odzrkadľujú preferenciu viacerých poslancov či poslaneckých klubov, ide o relevantný ukazovateľ aj v prípade sledovania preferencií dvoch skúmaných strán. Koniec-koncov, práve stotožnenosť s obsahom návrhu je, podľa môjho názoru, primárnou motiváciou opozície podieľať sa na zmiešaných návrhoch zákonov. Fakt, že na väčšine zmiešaných návrhov zákonov participovali skúmané strany (a to predovšetkým ČSSD) s vládnyimi stranami, tento argument len posilňuje. Spájanie sa s vládou nie je štandardne preferovaným postupom opozície, a preto, ak k tomuto kroku jej poslanci pristupujú, možno predpokladať, že je pre nich podstatným obsah navrhovanej legislatívy a zvýšená šanca na schválenie v legislatívnom procese súvisiaca s podporou (časti) vlády.

Graf 6: Prehľad zamerania návrhov zákonov strán Smer-SD a ČSSD



Zdroj: Autorka na základe obsahov návrhov zákonov dostupných na webe PSP ČR a NR SR.

Hovoriac konkrétne o najzásadnejších obsahových preferenciách pri legislatívnych iniciatívach strán ČSSD a Smer-SD možno jednoznačne konštatovať, že prienik medzi nimi existoval najmä v oblasti daňovej politiky, zdravotníctva a sociálnej politiky so špecifickým zameraním na hendikepovaných občanov. Pre ostatné návrhy zákonov oboch politických strán platí, že boli obsahovo značne diverzifikované, a spolu spadali až do 37 kategórií, pričom v rámci každej z nich bol podaný väčšinou jeden, prípadne dva návrhy zákonov. U ČSSD separátne možno usudzovať na silnejšie zameranie sa napr. na otázky bývania a pozemkovej politiky, resp. fungovania Pozemkového fondu, ale aj na fungovanie obcí či pracovné právo, resp. špecifické zmeny v zákonníku práce. Slovenský Smer-SD zas dvakrát navrhol legislatívu týkajúcu sa odvodového zafaženia obyvateľstva a tiež špecifickej otázky odnímania štátneho občianstva v prípade získania štátneho občianstva inej krajiny, čo bolo reakciou na obdobnú politiku Maďarska, čo podnietilo reakcie aj v slovenskom parlamente.

3.5.3 / Stratégie pri predkladaní legislatívy: je opozícia zomknutá?

Za veľmi dôležitý aspekt legislatívnych stratégií opozičných strán jednoznačne možno považovať to, či parlamentné kluby postupujú pri predkladaní legislatívy skôr individualisticky, alebo predkladajú legislatívu v spojení s inými opozičnými alebo vládnymi stranami, čo racionálne zvyšuje ich šancu na to, aby bol ich návrh zákona parlamentom schválený. Keď sa pozeráme na aktivitu ČSSD, jednoznačne možno konštatovať, že je preň charakteristickým spájanie sa s viacerými vládnymi stranami súčasne. Kým s opozičnou KSČM predložilo ČSSD len dva spoločné návrhy, možno nájsť 21 návrhov, na ktorých participovali poslanci ČSSD s vládnymi stranami, pričom najčastejšie išlo o spojenie ČSSD, TOP 09, resp. Veci verejné, ODS; len v minime prípadov došlo k spojeniu s KSČM. Je teda zrejmé, že programovo nemali dve ľavicové opozičné strany k sebe blízko, čo možno hodnotiť ako do istej miery prekvapivé. Obmedzenosť tohto prieniku potvrdzuje aj fakt, že v prípade dvoch konkrétnych návrhov zákonov, na ktorých sa spoločne podieľali, totiž platí, že boli primárne podané poslancami klubu ČSSD, ku ktorým sa pripojil len jeden komunistický poslanec. O to zaujímavejším je fakt, že ČSSD malo vo viac ako dvoch desiatkach prípadov záujem spájať sa s poslancami prevažne stredo-pravých vládných strán, ktorí tvorili väčšinu navrhovateľov tej-ktorej legislatívy. Zmiešané návrhy zákonov z hľadiska obsahu pokrývali takmer všetky kategórie popísané vyššie, pomer prijatých a neprijatých zmiešaných návrhov zákonov bol 19 ku 2. Jednalo sa pritom o návrhy zákonov so skutočne vysokým počtom predkladajúcich poslancov (v signifikantnom počte prípadov išlo o viac ako 30 poslancov). Čo je zaujímavé, toto platí aj o vlastných návrhoch zákonov ČSSD, z ktorých väčšina bola podaná skupinami nad 20 poslancov, pričom nebolo výnimočné, že sa pod zákon podpísal celý, alebo takmer celý poslanecký klub.

Slovenskí sociálni demokrati však v totožnom volebnom období volili individualistickejšiu stratégiu. Podieľali sa len na troch zmiešaných návrhoch zákonov, pričom na všetkých

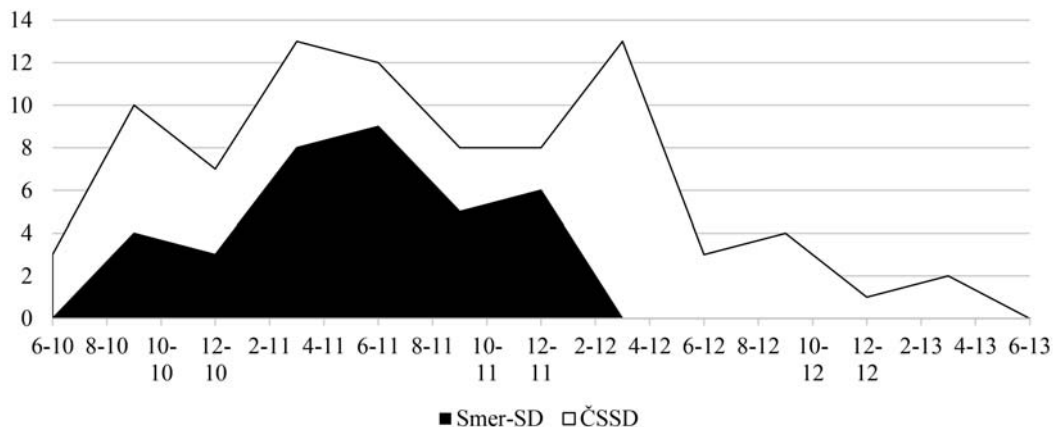
participovalo všetkých šesť parlamentných strán – SDKÚ-DS, KDH, SaS, Most-Híd, Smer-SD i SNS. Kým v dvoch prípadoch sa poslanci vo svojom návrhu zamerali na zmenu zákona o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov, v treťom prípade išlo o návrh ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Všetky tri návrhy boli v parlamente prijaté, čo nemožno hodnotiť vzhľadom na skladbu navrhovateľov ako prekvapivé. Rovnako neprekvapivým je i fakt, že sa Smer-SD nespájal pri navrhovaní legislatívy s taktiež opozičnou SNS. Programovo sú si tieto strany značne vzdialené, okrem toho SNS sa všeobecne v tomto volebnom období prejavila ako pasívny hráč v legislatívnom procese. A i keď Smer v predošlom volebnom období so stranou SNS tvoril vládnu koalíciu spolu s ĽS-HZDS a dokázali vládnuť celé volebné obdobie, práve na tomto legislatívnom správaní v nasledujúcom volebnom období je vidieť, že strany si neboli blízke, či už išlo o vzdialenosť programových priorít, alebo neochotu spájať sa v legislatívnych iniciatívach ani v prípade potenciálnych programových prienikov.

3.5.4 / Vývoj miery legislatívnej aktivity v čase

Graf 7 prináša prehľadný časový prierez legislatívou strán ČSSD a Smer-SD pričom opäť platí, že zahŕňa aj zmiešané návrhy zákonov, na ktorých sa tieto strany podieľali. Ako je z neho zrejmé, nemožno identifikovať žiadne zásadné vzorce poukazujúce na zvýšenú mieru legislatívnej iniciatívy na začiatku volebného obdobia či, naopak, na jeho konci. Nemožno preto usudzovať na potenciálny cieľ predložiť čo najviac legislatívy napríklad na konci volebného obdobia, so snahou o zvýšenie budúcich volebných ziskov.

Možno jednoznačne konštatovať, že medzi legislatívne stratégie strán Smer-SD a ČSSD nemožno zaradiť koncentráciu legislatívnych iniciatív na konkrétne obdobia a nemožno hovoriť o zreteľných poklesoch či nárastoch týchto iniciatív v čase. Nie prekvapivo ale možno konštatovať, že obe strany boli najaktívnejšie v stredných častiach príslušných volebných období a s blížiacimi sa voľbami boli menej aktívne.

Graf 7: Vývoj miery legislatívnej iniciatívy strán ČSSD a SMER-SD v čase



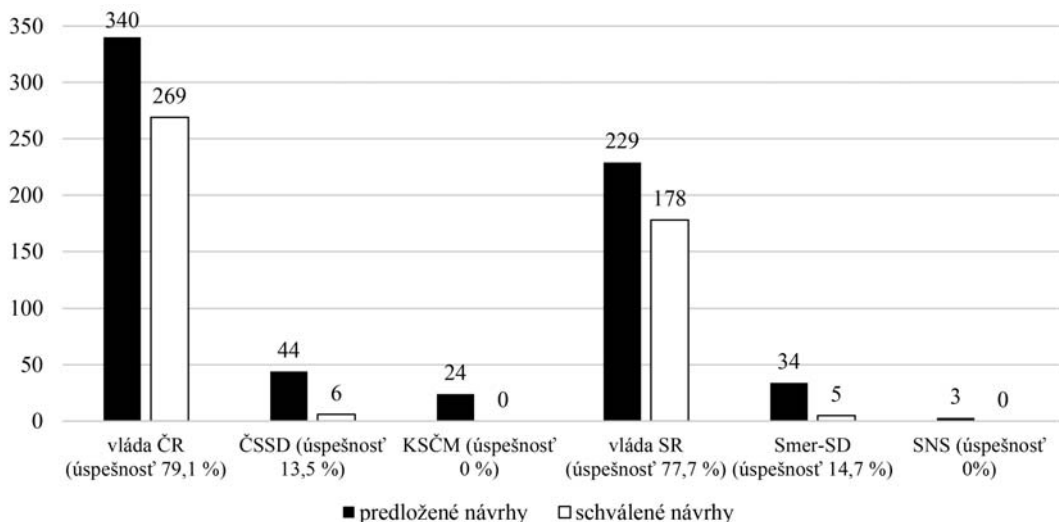
Zdroj: Autorka na základe dát PSP ČR a NR SR.

Pozn.: Ide o návrhy zákonov podaných predmetnými poslaneckými klubmi separátne a zmiešané návrhy zákonov, na ktorých tieto kluby participovali.

3.5.5 / Úspešnosť legislatívy predkladanej stranami ČSSD a Smer-SD

Úspešnosť legislatívnych návrhov skúmaných strán nezaraďujem priamo medzi opozičné stratégie, keďže tie nemôže predkladajúca strana ovplyvniť. Napriek tomu je podstatné skúmať aj tento aspekt opozičného vplyvu v parlamente, nakoľko úspešnosť ich legislatívnych iniciatív ovplyvňuje efekt celkových legislatívnych stratégií konkrétnych strán. Graf 8 porovnáva úspešnosť legislatívnych návrhov ČSSD a Smer-SD (nie však zmiešané návrhy zákonov, na ktorých strany participovali) aj s ďalšími opozičnými stranami – SNS a KSČM, čo je dané do komparácie s úspešnosťou vládnych návrhov zákonov. Ako je z grafu evidentné, ČSSD a Smer-SD boli, ak berieme do úvahy rôznu dĺžku volebných období, v predkladaní legislatívy podobne aktívne, čo platí aj o úspešnosti ich návrhov, ktorá dosiahla 13,5% a 14,7%. Je ale potrebné zdôrazniť, že obe strany možno hodnotiť ako legislatívne aktívne, najmä v porovnaní s inými opozičnými stranami – českí komunisti predložili zhruba o polovicu menej návrhov ako ČSSD, kým slovenskí národnári predložili len tri návrhy zákonov. Pre obe tieto strany pritom platí, že žiaden z ich návrhov nebol v pléne schválený. Všeobecne možno konštatovať, že úspešnosť legislatívnych návrhov skúmaných strán nemožno hodnotiť ako jednoznačne nízku, pokiaľ berieme do úvahy všeobecne nízku úspešnosť opozičných návrhov zákonov a preferenciu týchto strán predkladať legislatívu skôr individuálne než s inými opozičnými či vládnyimi stranami.

Graf 8: Porovnanie počtu predložených a schválených návrhov zákonov



Zdroj: Autorka na základe dát PSP ČR a NR SR.

Záver

Vo svojom texte som sa pokúsila priniesť komplexný pohľad na legislatívne stratégie ČSSD a Smer-SD ako opozičných strán v komparatívnej perspektíve. Možno povedať, že boli zohľadnené všetky najrelevantnejšie aspekty správania sa parlamentných opozičných strán pri predkladaní legislatívy, ktorú považujem za jednu z najzásadnejších úloh parlamentu aj parlamentnej opozície. A kým kontrola vlády prostredníctvom inštitucionalizovaných prostriedkov (ako sú primárne kladenie otázok, interpelácie či hlasovanie o nedôvere vláde alebo jej členovi) alebo kontrola vlády a upozorňovanie na jej činnosť prostredníctvom neinštitucionalizovaných kanálov (akými sú predovšetkým médiá) sú dôležité, vplyv na reálne výstupy činnosti parlamentu môže mať opozícia primárne práve cez legislatívnu iniciatívu. Jednotlivé opozičné strany pritom môžu voliť rôzne stratégie, čo môže súvisieť aj s tým, či samy majú za sebou vládnu skúsenosť. A práve tento rozmer som sa taktiež snažila zohľadniť pri výbere skúmaných strán. V jednotlivých častiach textu som sa tiež snažila dáta o legislatívnej činnosti strán ČSSD a Smer-SD prezentovať aj v kontexte toho, aké bolo správanie ich ďalších opozičných kolegov KSČM, resp. SNS, a aká bola miera spolupráce medzi opozičnými stranami.

Čo sa týka konkrétnych záverov, v prvom rade možno konštatovať, že obe politické strany boli v skúmaných volebných obdobiach relatívne aktívnymi, najmä v porovnaní s ďalšími

opozičnými stranami, pričom české opozičné strany sa v skúmanom období vyznačovali vyššou mierou legislatívnej aktivity ako tie na Slovensku. Zaujímavé pritom je, že kým českí opoziční poslanci boli (najmä vďaka ČSSD) značne aktívnejší ako individuálni poslanci vládnych strán, toto neplatí o slovenskom parlamente, v ktorom poslanci vládnych strán boli značne aktívni aj mimo vládnych návrhov zákonov a dvakrát predčili opozíciu. Toto súvisí s charakterom vlády Ivety Radičovej, na ktorej participovali v rôznych aspektoch programovo nesúrodé politické subjekty, ktoré taktiež v hlasovaniach o návrhoch zákonov hlasovali menej jednotne. Toto ústilo do nižšej miery úspešnosti vládnych návrhov zákonov, a ešte intenzívnejšieho poklesu úspešnosti v prípade návrhov zákonov individuálnych poslancov vládnych strán. Okrem toho, do programového vyhlásenia vlády a tvorby politík všeobecne tieto strany nedokázali premietnuť všetky svoje zásadné programové priority, čo malo za následok zvýšenú aktivitu individuálnych poslancov vládnych strán, ktorí takúto legislatívu predkladali na báze poslaneckých návrhov miesto ich kreovania na ministerstvách.

Čo sa týka tém, ktorým sa tieto strany pri tvorbe vlastnej legislatívy venovali, tie najfrekvencovanejšie reflektovali ich sociálnodemokratický ideologický profil – orientovali sa najmä na sprístupňovanie zdravotníckych služieb obyvateľstvu, prosociálne politiky, vo viacerých prípadoch špecificky orientované voči hendikepovaným občanom, ale aj na úpravu majetkových práv občanov či trestné právo. Väčšina z týchto návrhov právnych úprav nemala kontroverzný charakter a sústredila sa na skvalitnenie života konkrétnych, často znevýhodnených skupín obyvateľstva cez konkrétne opatrenia, len v obmedzenej miere však cez ekonomické regulácie. Toto mohlo mať, podľa môjho názoru, vplyv na zvýšenie miery úspešnosti návrhov zákonov týchto strán v legislatívnom procese.

Rozhodne ďalej možno konštatovať, že stratégia ČSSD bola pri predkladaní legislatívy iná než stratégia Smeru-SD. Kým druhá spomenutá strana postupovala pri predkladaní návrhov zákonov a novelizácií takmer výlučne individualisticky, ČSSD participovala na značnom počte takých návrhov, ktoré predkladala väčšina vládnych strán, prípadne všetky vládne strany, pričom v niektorých prípadoch na týchto návrhoch participovala i KSČM. Takýto postup volilo ČSSD až pri zhruba jednej tretine všetkých návrhov, pod ktorými boli jej poslanci podpísaní, z čoho možno usudzovať aj na celkovú väčšiu programovú blízkosť medzi vládou a opozíciou, než tomu bolo v identickom období na Slovensku. Ako aj neskorší parlamentný vývoj v Českej republike potvrdil, táto ideologická či programová blízkosť bola prítomná do takej miery, že strany vtedajšej vlády i opozície boli ochotné participovať spolu na vláde. Zároveň možno usudzovať na pozitívny aspekt dynamiky vládno-opozičných vzťahov v tomto volebnom období, nakoľko neplatilo, že by sa vládni či opoziční poslanci odmietali podieľať na tvorbe spoločnej legislatívy, hoci by v nej našli programovú zhodu, tzn. nebrali ako prioritné vládno-opozičné či stranícke delenie.

Ani pri svojich individuálnych návrhoch zákonov české opozičné strany neobišli najhoršie – zhruba 15% z nimi predložených návrhov v parlamente získalo podporu. Kým v prípade ČSSD táto miera je podobnou úspešnosti opozičných návrhov počas predošlej vlády, na ktorej sa podieľala, toto rozhodne neplatí o Smeru-SD. Prvá vláda Roberta Fica

v rokoch 2006–2012 nechala v legislatívnom procese opozícii minimum priestoru – schválených bolo len 0,5 % zo všetkých jej návrhov, zato táto istá strana bola počas pôsobenia v opozícii za vlády Radičovej kabinetu v rokoch 2010–2012 takmer tridsaťkrát úspešnejšia a vďaka väčšiemu priestoru, ktorý jej bol poskytnutý zo strany vlády, mohla presadiť svoje programové priority prostredníctvom viacerých legislatívnych návrhov. Z hľadiska ich obsahu a úspešnosti preto platí to, čo bolo uvedené v prípade úspešnosti návrhov ČSSD. Okrem toho možno jednoznačne konštatovať, že vtedajšia česká ani slovenská stredo-pravá vládna koalícia nepreukazovali snahu v čo najväčšej miere blokovať agendu predkladanú opozíciou, čo nie je v histórii legislatívno-exekutívnych vzťahov v rámci týchto krajín samozrejmosťou.

Možno teda konštatovať, že isté legislatívne stratégie sú u skúmaných strán pozorovateľné, a to predovšetkým odlišný prístup k predkladaniu legislatívy – ČSSD rozhodne volila viac kooperatívnosti, Smer-SD sa sústredil predovšetkým na individuálne presadzovanie sa v legislatívnom procese. Takéto výsledky hodnotím však len ako čiastkové, pričom môžu svojim charakterom budiť dojem deskriptívnosti. Na základe zoznamenia sa s existujúcimi analýzami v prípade iných štátov, využívajúcich obdobnú metodológiu a skúmajúcich správanie sa opozície v rámci plnenia jej jednotlivých funkcií v parlamente, je však realizácia podobných analýz podľa môjho názoru potrebnou. To platí o to viac, že v prípade Českej a Slovenskej republiky je vývoj a charakter legislatívno-exekutívnych vzťahov (ktoré sa priamo premietajú do vzťahu vlády a opozície) analyzovaný v obmedzenej miere. Cieľom tejto štúdie preto bolo skúmaním partikulárnej činnosti opozičných strán v jednom volebnom období prispieť k poznatkom o týchto vzťahoch v Českej a Slovenskej republike, na čom možno jednoznačne ďalej stavať. Zaujímavým doplnením takejto analýzy a námetom pre budúce skúmanie by potom mohlo byť predovšetkým skúmanie správania sa týchto strán pri hlasovaniach o návrhoch zákonov, a to jednak súdržnosti ich poslaneckých klubov, ako aj miery podpory legislatívnych iniciatív vlády, resp. vládných poslancov. Rovnako zaujímavým by mohlo byť zasadenie týchto zistení do širšieho kontextu správania sa opozície v skúmaných krajinách vo viacerých po sebe nasledujúcich volebných obdobiach.

Poznámky /

- 1 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 (Dahl, 1968), čo je však v prípade skúmania stabilizovaných parlamentných demokracií nerelevantným aspektom.
- 2 Ako autor deklaruje, ak si máme vziať príklad z etablovaných demokracií, potom by najbližšie k ideálu malo Nemecko, v ktorom pôsobí opozícia s centrom v parlamente, so silnými vetovacími a spolurozhodovacími právomocami parlamentných opozičných strán.
- 3 Primárne sa zameriavajú na dôležitosť existencie a pôsobenia parlamentných výborov a parlamentných poslaneckých klubov, pričom, ako zhŕňajú, „parlamentné kluby sa javia byť stále najviac rozhodujúcimi aktérmi v severských parlamentoch, čo sa politik týka“ (Damgaard & Jensen, 2013: 16).

- 4 Čo autorka podporuje predovšetkým dvoma argumentmi: Po prvé, distribúcia strán vo vláde a v parlamente je odlišná a títo hráči podliehajú odlišným politickým obmedzeniam. Po druhé, byť silnými pre ne znamená niečo odlišné – vláda je silná, ak si dokáže v parlamente udržať väčšinu, a opozícia je silná, ak dokáže mať vplyv na výstupy legislatívneho procesu. I keď by bolo možné polemizovať o tom, či reálnymi atribútmi sily vlády nie sú skôr iné faktory, nemožno polemizovať o tom, že tieto atribúty sa skutočne u vlády a opozície líšia.
- 5 Ako konkrétne zhrňajú, zo skúmaných krajín len v Poľsku existuje kvantitatívne obmedzenie pre navrhovanie zákonov individuálnymi poslancami; zaraďovanie 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 slovinškom a maďarskom parlamente; spájať hlasovanie o návrhu zákona s hlasovaním o dôvere je možné v Maďarsku a Slovinsku, nie však v Poľsku.

Zoznam zdrojov /

Andeweg, R. B. (1992) Executive-Legislative Relations in the Netherlands. Consecutive and Coexisting Patterns. *Legislative Studies Quarterly*, 17(2), 161–182.

ČSSD (s.d.) Webová stránka ČSSD. Online: <https://www.cssd.cz/> [30. 6. 2016].

ČSÚ (s.d.) Webová stránka Českého statistického úradu. Online: <https://www.czso.cz/> [30. 6. 2016].

Dahl, R. (1966) *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.

Damgaard, E., Jensen, H. (2013) *New Perspectives on Parliamentary Power. Some Nordic Evidence*. Working paper 1/2013, Center for Voting and Parties, Department of Political Science, University of Copenhagen. Online: http://cvap.polsci.ku.dk/publikationer/arbejdspapirer/wp12013/WP1_2013_New_Perspective_s_on_Parliamentary_Power_Some_Nordic_Evidence.pdf/ [1. 2. 2017].

Forestiere, C. (2005) *The Role of Opposition Activity in Evaluating Legislative Behavior*. Paper prepared for presentation at the ECPR Joint Session of Workshops Grenada, Spain.

Helms, L. (2004) Five Ways of Institutionalising Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies. *Government and Opposition*, 38(1), 22–54.

Helms, L. (2008) Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1–2), 6–19.

Hloušek, V. (2005) Česko. In Strmiska, M., Hloušek, V., Kopeček, L., Chytilík, R.: *Politické strany moderní Evropy. Analýza stranicko-politických systémů*, 438–452. Praha: Portál.

Chovancová, K. (2014) *Inštitucionálne možnosti parlamentnej opozície v NR SR v rokoch 1994–2012. Diplomová práca*. Bratislava: Univerzita Komenského.

Christiansen, F. J., Damgaard, E. (2008) Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia. *Journal of Legislative Studies*, 14(1–2), 46–76.

- Kopecký, P. (2005) Power to the Executive! The Changing Executive–Legislative Relations in Eastern Europe. *Journal of Legislative Studies*, 10(2–3), 142–153.
- Kopecký, P., Spirova, M. (2008) Parliamentary Opposition in Post Communist Democracies: Power of the Powerless. *Journal of Legislative Studies*, 14(1–2), 133–159.
- Kopeček, L. (2005) Slovensko. In Strmiska, M., Hloušek, V., Kopeček, L., Chytilík, R. (2005). *Politické strany moderní Evropy. Analýza stranicko-politických systémů*, 453–479. Praha: Portál.
- Koß, M. (2011) *The Evolution of Parliamentary Minority Rights in Western Europe*. American Political Science Association Annual Meeting, 1.–4. September 2011. Seattle, USA.
- Kubát, M. (2010) *Politická opozice v teorii a středoevropské praxi*. Praha: Dokořán.
- Müller, W. C. (1993) Executive–Legislative Relations in Austria: 1945–1992. *Legislative Studies Quarterly*, 18(4), 467–494.
- Nussberger, A., Ozbudun, E., Sejersted, F. (2010) Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010). *Council of Europe*. Online: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e) [1. 2. 2017].
- NR SR (s.d.) Webová stránka Národnej rady SR. Onlin: <http://www.nrsr.sk/web/> [30. 6. 2016].
- Palau, A. M., Muñoz, L. M. (2015) *Opposition Strategies and Patterns of Consensus in the Spanish Parliament*. Working Paper 3/3015. University of Barcelona, Barcelona.
- Pettai, V., Madise, U. (2006) The Baltic Parliaments: Legislative performance from independence to EU accession. *The Journal of Legislative Studies*, 12(3-4), 291–310.
- PS PČR (s.d.) Webová stránka Poslanecké sněmovny PČR. Online: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?akk=6/> [30. 6. 2016].
- Smer-SD (s.d.) Webová stránka Smeru-SD. Online: <http://strana-smer.sk/> [30. 6. 2016].
- Steinack, K (2011) Two Patterns of Opposition: Party Group Interaction in the Bavarian State Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, 17(1), 1–26.
- ŠÚSR (s.d.) Webová stránka Štatistického úradu SR. Online: <https://slovak.statistics.sk/> [30. 6. 2016].
- Ústava Českej republiky
- Ústava Slovenskej republiky
- Zákon č. 90/1995 Sb. o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne
- Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky
- Zubek, R. (2011) Negative Agenda Control and Executive-Legislative Relations in East Central Europe, 1997-2008. *Journal of Legislative Studies*, 17(2), 172–192.
- Zubek, R., Stecker, Ch., Goetz, K. H. (2009) *Efficient Parliaments. How Parties and Rules shape Legislative Predictability*. Warsaw: Better Government Programme Ernst and Young Poland.

Summary /

One of the essential functions of a parliament in a parliamentary democracy is undoubtedly the creation of legislation. And since governmental majorities prevail in most parliamentary democracies, the opposition confronts the government stands vis-à-vis the government in the process of creating and passing the legislation. Thus, it appears to be interesting to analyse the behaviour of the governmental and oppositional MPs in the legislative process separately. Considering specific countries, it may be interesting to focus on the region of Central Eastern Europe, where new democracies appeared after the breakdown of the Communist regime. In fact, these countries have been less covered by political analysis although they offer data for testing assumptions, hypotheses or theories based on old Western democracies. For these reasons, two countries from the CEE region were chosen, having much more in common than the Communist past only. These are the Slovak and Czech Republic which until 1993 constituted a common state, Czechoslovakia.

As Dahl (1966) declares, there is a tendency to consider the existence of an oppositional political party as one of the crucial pillars of parliamentary democracy. Thus, specific aspects of the behaviour of parliamentary opposition provide one piece of a complex mosaic of the maturity of democracies, especially new ones. When analysing the parliamentary opposition, there are, according to Christiansen and Daamgaard (2008), several aspects which should be examined: composition (strength, ideology, and fragmentation) of oppositional parties; their institutionalisation; their role in the legislative process; and their importance in comparison with the non-parliamentary opposition. And, as Dahl (1966) declares when defining models of political opposition, there are six criteria when analysing the opposition: its organization, cohesiveness and concentration; its competitiveness; the place of the interaction of the government and the opposition; level of distinctiveness of the political opposition; its goals; and, last but not least, its strategies. When considering its strategies, we may define several of them. The main one is, not surprisingly, to win parliamentary elections. In multiparty systems, the strategy of parties also usually is to be successful in after-elections negotiations. Another strategy might be to succeed in the talks with interest groups if they are influential. And, finally, the strategy of the opposition might be to adapt itself to pre-election competition. In fact, all of these strategies are executed in other arenas than the parliament itself and are linked to pre-election phases or elections only. Thus, the question is which are the strategies of the parliamentary opposition after the parliamentary election. Is the strategy of the opposition to execute its influence vis-à-vis the government or to influence the legislative process instead? Is the opposition active in the legislative process or is just passively waiting for the next elections to come so it can change its oppositional status?

This article concentrates on a comparison of oppositional strategies of two specific political parties when proposing legislation. The first is Smer-SD, a social-democratic party in Slovakia, while the second is ČSSD, a social-democratic party in the Czech Republic,

both being relevant parties with experience in being in government as well as being in the opposition for at least two electoral terms. The analysed period covers one electoral term when these parties were in opposition: the period of 2010–2012 in the case of the former and the period of 2010–2013 in the case of the latter. The analysis is conducted in five separate aspects:

1. The number of their legislative proposals: Absolute numbers of legislative proposals of analysed parties are compared with each other as well as with numbers of such proposals proposed by other oppositional parties.
2. The content of these proposals: Categories of topics of these proposals are analysed and compared.
3. Strategies used when proposing legislation: It is considered whether proposers create the legislation in cooperation with MPs from other PPGs or with the government.
4. The timing of proposing the legislation: It is considered whether any increase or decrease in the legislative activity may be observed during the electoral term.
5. The success of the legislation proposed by these parties (as a complementary factor to these four aspects): The numbers of passed proposals as a percentage of all proposed proposals of oppositional parties as well as governmental parties are compared.

Based on the above-stated criteria, analysis of legislative strategies of parties Smer-SD and ČSSD was conducted. There are several main findings. First, it may be said that both parties were active during the period under analysis, especially in comparison with other oppositional parties. Of the two analysed parties, the Czech ČSSD was more active when proposing legislation. Interestingly, Czech oppositional MPs were more active in proposing legislation than individual MPs from governmental parties. This is not true for Slovak oppositional MPs. When we look at the topics of proposed legislation, they mostly reflected the social-democratic profile of the parties – they were primarily oriented towards availability of health services, pro-social policies or property rights of individual citizens.

Moreover, it may be concluded that the strategy of the Slovak Smer-SD was different from the one of the Czech ČSSD. While the former was somewhat uncooperative when proposing the legislation, the latter frequently cooperated with parties from the government, particularly in one-third of all proposals they proposed. When we look at the level of success of legislation proposed by the opposition, it is not low in the case of the Czech or the Slovak Republic, when approximately 13–15% of their proposals were passed by parliament. In fact, this level was similar to oppositional proposals in the previous electoral term when ČSSD was in the government. And this is not true for the Slovak Republic – when Smer-SD was in the government in the electoral term 2006–2010, only 0.5% of oppositional proposals were successful. Radičová's government left 30 times more space for the opposition's activity in the legislative process in the years 2010–2012. Thus, besides other findings, it might be concluded that the strategy of both parties was to influence the legislative process actively, only the way of doing so differed – ČSSD was more cooperative while Smer-RS was rather "individualistic". More specific findings are presented in the last section of the paper itself.

CZECH POLITICAL SCIENCE REVIEW

Editorial Board /

Jan Němec (Editor-in-Chief), Štěpán Drahokoupil (Executive Editor)
Gabriel Badescu, Alena Drieschová, Vladimíra Dvořáková, Magdalena Hadjiisky,
Seán Hanley, Vít Hloušek, Jakub Charvát, Petr Kopecký, Karel Kouba, Michal Kubát,
Darina Malová, Zdenka Mansfeldová, Michel Perottino, Blanka Říchová,
Katarína Staroňová, Kateřina Vráblíková

Editorial Advisory Board /

Marek Bankowicz, Peter Bugge, Kevin Deegan-Krause, Alenka Krašovec,
Françoise Mayer, Karel B. Müller, Jacques Rupnik, Dieter Segert, Jacek Sroka,
Tom Thieme

The journal is published since 1994 twice a year (Summer, Winter).

Price of single issue 150 CZK, annual subscription 300 CZK

Subscription order /

www.cspv.cz/index.php/en/czech-political-science-review/on-line-order

Information for authors /

www.cspv.cz/index.php/en/czech-political-science-review

The journal is provided to the editorial boards of the International Political Science Abstracts – Documentation Politique Internationale and The Central European Journal of Social Science and Humanities (CEJSH), it is also included in the databases EBSCO Political Science Complete, C.E.E.O.L. and ProQuest Political Science. The journal is indexed in the ERIH Plus database.

The journal is published by the Czech Political Science Association

W. Churchill sq. 4, 130 67 Prague 3, Czech Republic

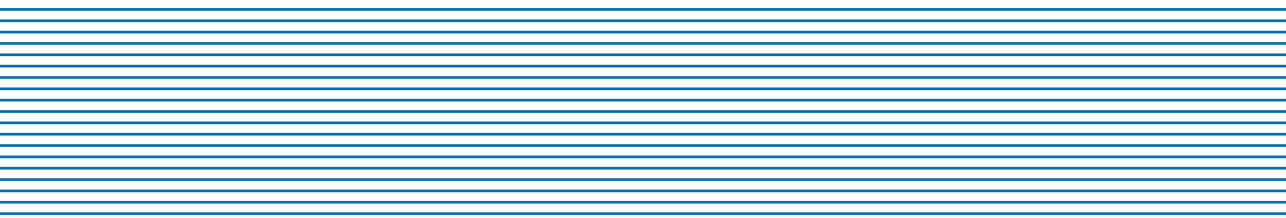
www.cspv.cz

E-mail: nemecj@vse.cz

The journal is financially supported by
the Academy of Sciences of the Czech Republic.

Registration number of the Ministry of Culture of the Czech Republic / MK ČR E 6999

ISSN 1211-0353



Politologická revue je odborný recenzovaný časopis zaměřený
na původní příspěvky českých i zahraničních autorů,
zprávy z vědeckého života a recenze nových knih.

The Czech Political Science Review is academic peer-reviewed
journal of political science mainly focused on original academic
contributions of both Czech and foreign authors.