



Ústavný súd Slovenskej republiky

**Správa o úlohe opozície
v
demokratickom parlamente**

prijatá Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia)
na jej 84. plenárnom zasadnutí
(Benátky 15. – 16. októbra 2010)

na základe komentárov

p. Angeliky NUSSBERGER (Nemecko)
p. Erguna ÖZBUDUNA (Turecko)
p. Fredrika SEJERSTEDA (Nórsko)

Predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

REPORT ON THE ROLE OF THE OPPOSITION IN A DEMOCRATIC PARLIAMENT

Preklad a korektúra:

JUDr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Obsah

1. Úvod	3
2. Oblasť štúdie	3
3. Parlamentná opozícia – úloha a funkcie	7
4. Právna ochrana parlamentnej opozície a menšín	11
4.1. Úvod	11
4.2. Právna ochrana v užšom a širšom slova zmysle	13
4.3. Predmet právnej ochrany	14
4.3.1. Zákonné práva a funkcia jednotlivých poslancov	15
4.3.3. Zákonné práva a funkcia kvalifikovaných menšín	18
4.3.4. Zákonné práva a funkcia opozície ako takej	20
4.4. Právny stupeň a forma ochrany	23
5. Právne predpisy upravujúce parlamentnú opozíciu alebo menšiny	26
5.1. Úvod	26
5.2. Účasť na postupoch v parlamente	27
5.3. Právo kontroly a dohľadu parlamentu nad exekutívou	29
5.4. Právo blokovat' alebo odd'alo'vat' rozhodnutia väčšiny	32
5.5. Ústavný prieskum zákonov a iných aktov parlamentu	33
5.6. Ochrana menšín pred útlakom a zneužitím	34
6. Úlohy opozície	37
7. Zhrnutie a závery	40

1. Úvod

1. Dňa 23. januára 2008 prijalo Parlamentné zhromaždenie Rady Európy (PACE) rezolúciu 1601 (2008) o „Procesných pravidlách týkajúcich sa práv a povinností opozície v demokratickom parlamente“. Rezolúcia zdôrazňuje úlohu politickej opozície ako „základnej zložky dobre fungujúcej demokracie“ a v zásade odporúča určitú inštitucionalizáciu práv parlamentnej opozície tým, že stanovuje niekoľko pravidiel, ktorými sa majú parlamenty členských štátov inšpirovať.

2. Rezolúcia je založená na správe, ktorá poskytuje komplexný prehľad rôznych foriem parlamentnej opozície, na nedávnych vývojoch a diskusiách na vnútroštátnej a európskej úrovni a na právach a povinnostiach, ktoré sú alebo môžu byť späté s opozičnými poslancami a politickými zoskupeniami v demokratickom parlamente.

3. V súvislosti s rezolúciou Parlamentné zhromaždenie požiadalo Európsku komisiu pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátsku komisiu), aby „spracovala štúdiu o úlohe opozície v demokratickej spoločnosti“.

4. Na základe uvedeného Benátska komisia rozhodla o spracovaní štúdie za účelom vypracovania správy, v ktorej bližšie rozoberie problematiku, a tak doplní rezolúciu Parlamentného zhromaždenia.

5. Predmetná správa bola vypracovaná na základe príspevkov pani Nussberger, pánov Özbuduna a Sejersteda [CDL-DEM(2009)001, CDL-DEM(2009)002, CDL-DEM(2010) 001].

6. Predbežné diskusie o skorších návrhoch sa uskutočnili 11. júna 2009 a 14. októbra 2010 v rámci Subkomisie pre demokratické inštitúcie. Správa bola prijatá na 84. plenárnom zasadnutí Komisie (Benátky 15. – 16. októbra 2010).

2. Oblasť štúdie

7. Všeobecný predmet „úloha opozície v demokratickej spoločnosti“ predstavuje veľmi širokú problematiku, ktorá siaha až do jadra demokratickej teórie a o ktorej ústavní a politickí odborníci diskutovali počas veľmi dlhého obdobia. Z ústavnoprávnej perspektívy tento predmet vyvoláva široký okruh otázok od základných demokratických štruktúr ústav, princípov rovného a univerzálneho volebného práva, slobodných a spravodlivých volieb, cez slobodu vytvárať a spájať politické organizácie, slobodu prejavu, spravodlivé a rovnaké podmienky pri súťažení politických strán o moc až po prístup k nezávislým médiám a niekoľko ďalších prvkov, z ktorých mnohé sú ochraňované nielen na vnútroštátnej ústavnoprávnej úrovni, ale aj európskej úrovni prostredníctvom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ďalšími právne záväznými zmluvami a záväzkami.

8. Z perspektívy politickej vedy tento predmet vyvoláva otázky demokratickej stability, zrelosti a tolerancie, rozdelenia politických a hospodárskych zdrojov a rôznych tradícií a inštitucionálnych rámcov vo vnútroštátnych politických kultúrach.

9. Predmetom rezolúcie 1601 (2008) Parlamentného zhromaždenia nebola politická opozícia vo všeobecnosti, ale úloha „opozície v demokratickom parlamente“ – inými slovami, parlamentná opozícia. Rezolúcia sa primárne zaoberá otázkami právnej a formálnej inštitucionalizácie a ochranou parlamentnej opozície, a nie rozsiahlymi otázkami politickej kultúry, hospodárskych zdrojov atď. Aj napriek tomu táto problematika ostáva veľmi rozsiahlou a Benátska komisia v tejto správe k nej obmedzí svoje pozorovania.

10. Vo všeobecnosti Benátska komisia schvaľuje rezolúciu 1601 (2008) PACE ako priekopnícky nový soft law inštrument týkajúci sa predmetu významnej dôležitosti pre vývoj demokratických postupov v parlamente. Nasledujúce komentáre majú podporný a doplňujúci charakter.

11. Rozhodujúcou charakteristikou „opozície“ je, že nie je pri moci, ale oponuje (viac alebo menej) tým, ktorí pri nej sú. Parlamentná opozícia teda pozostáva z tých politických strán, ktoré sú reprezentované v parlamente, ale nie vo vláde. Vo väčšine (ale nie vo všetkých) parlamentných systémov má vláda obyčajne priamu podporu väčšiny. Uvedené znamená, že problematika práv parlamentnej opozície je predovšetkým otázkou práv politických menšín. To môže typicky zahŕňať procesné práva na informácie, zastúpenie a účasť, rozpravy a hlasovacie práva, práva predkladať návrhy zákonov alebo iné návrhy, právo kontroly a dozoru nad exekutívou a právo na ochranu pred zlým zaobchádzaním zo strany väčšiny. Avšak uvedené nezahŕňa právomoc prijímať podstatné rozhodnutia, ktorých prijímanie v demokratickom systéme ostáva na zvolenej parlamentnej väčšine.

12. Otázka, v akom rozsahu by parlamentná opozícia mala mať zákonom ustanovené práva, preto môže byť vnímaná ako otázka rovnováhy medzi legitímnou väčšinou a politickými záujmami menšiny reprezentovanými v parlamente. V prípade, že opozícii nie sú dostatočne zaručené základné práva, môže dôjsť k oslabeniu, resp. zničeniu demokratického fungovania a legitímnosti systému. Na strane druhej ak sú opozícii udelené široké práva a právomoci, môže to oslabiť alebo zmariť možnosť väčšiny a vlády efektívne riadiť krajinu.

13. Nájsť optimálnu rovnováhu medzi vládnutím parlamentnej väčšiny a právami menšiny je niečím, čo musí byť vykonané na vnútroštátnej úrovni v rámci vnútroštátnej politickej a ústavnej tradície a kontextu. Avšak existujú aj otázky spoločného záujmu, ktoré môžu byť identifikované a prediskutované ako inšpirácia pre vytvorenie dobrej parlamentnej úpravy na vnútroštátnej úrovni.

14. Medzi základné otázky tejto štúdie patrí otázka, aké formálne práva by parlamentná opozícia alebo menšina mala alebo mohla mať a ako môžu byť tieto právne najlepšie zakotvené a chránené. Zásadnou myšlienkou je, že určitý stupeň formálnej inštitucionalizácie menšinových práv a právomocí môže prispieť k upevneniu a dobrému fungovaniu demokracie

v Európe. Uvedené sa môže uskutočniť viacerými spôsobmi zohľadniac pritom vnútroštátnu ústavnú tradíciu.

15. Vo všeobecnosti je dnes rozšírený spoločný európsky model demokracie, v ktorom má politická opozícia podstatnú parlamentnú účasť a v rámci parlamentu aj široké možnosti oponovania a ponúkania alternatív k politike väčšiny a vlády. Tento model vychádza z európskej demokratickej kultúry a tradície, ktoré sa vyvíjali postupne počas dlhého obdobia s občasnými neúspechmi, ale aj s obrovským progresom v posledných desaťročiach, a to predovšetkým v nových demokraciách strednej a východnej Európy, ako aj v krajinách západnej Európy s dlhšie existujúcou parlamentnou demokraciou.

16. Okrem demokratickej kultúry je postavenie opozície do značnej miery právne zakotvené a chránené ako na európskej, tak aj na vnútroštátnej úrovni. Na európskej úrovni garantuje Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd základné práva – ako napr. právo na slobodné vyjadrenie názoru a slobodu prejavu, slobodu zhromažďovania a združovania a právo na slobodné a spravodlivé voľby, bez ktorých by bola existencia politickej opozície veľmi ťažká. Avšak dohovor výslovne negarantuje práva parlamentnej opozície (alebo menšiny) ako takej a existenciu týchto práv možno do určitej miery dedukovať len z jednotlivých bodov.¹ Neexistujú ani záväzné inštrumenty medzinárodného práva, ktoré by takúto úpravu zavádzali. Na úrovni soft law je nedávna rezolúcia 1601 (2008) PACE doteraz najrozsiahlejším a najdôležitejším inštrumentom. Na vnútroštátnej úrovni existujú určité otázky späté s pozíciou parlamentnej opozície, ktoré sú viac-menej upravené rovnakým spôsobom vo väčšine, resp. v mnohých členských štátoch Rady Európy. Na druhej strane sú ďalšie otázky upravené veľmi rozdielne, ak vôbec, a neexistuje žiaden spoločný model.

17. Nasledovné hodnotenia Benátskej komisie preto nemajú právne záväzný charakter a štúdia by mala byť skôr vnímaná ako pokus o formuláciu určitých spoločných problémov a zdôraznenie toho, ako tieto môžu byť, resp. boli riešené na vnútroštátnej úrovni. Štúdia je do istej miery komparatívna a čerpá zo skúseností Benátskej komisie týkajúcich sa vnútroštátneho ústavného práva. Je potrebné zdôrazniť, že Komisia nemala priestor na vykonanie úplného komparatívneho prieskumu k danej téme.

¹ K špecifickým témam, akou je i parlamentná imunita, však existujú prípady Európskeho súdu pre ľudské práva. Pozri inter alia A. proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok zo 17. decembra 2002 (35373/97), a Kart proti Turecku, rozsudok z 3. decembra 2009(89175/05), pozri časť 4.5; k úlohe členov parlamentu a opozície pozri Tanase proti Moldavsku, sťažnosť č. 7/08, rozsudok z 27. apríla 2010; k slobode prejavu pre volených zástupcov pozri Strana kresťanských ľudových demokratov proti Moldavsku, sťažnosť č. 28793/02, rozsudok zo 14. februára 2006; k rôznorodosti a vyjadreniu názoru menšiny pozri Buscarini a ďalší proti San Marínu, sťažnosť č. 24645/94, rozsudok z 18. februára 1999; k parlamentnému privilegiu pozri Demicoli proti Malte, sťažnosť č. 13057/87, rozsudok z 27. augusta 1991.

18. Benátska komisia v minulosti nepredložila žiadne všeobecné stanovisko k úlohe opozície. Avšak tejto problematike sa venovala v správe týkajúcej sa konkrétneho štátu, a to v „Správe k návrhu zákona o parlamentnej opozícii na Ukrajine“ z roku 2007.² Benátska komisia podala navyše stanoviská a správy, všeobecné alebo týkajúce sa konkrétneho štátu, k rôznym otázkam priamo alebo nepriamo súvisiacim s úlohou politickej opozície v parlamentnej demokracii vrátane (zoznam nie je vyčerpávajúci) volebného práhu,³ úlohy a zákonnej úpravy politických strán, smerníc o zákaze a rozpustení politických strán a podobných opatrení,⁴ smerníc k legislatíve o politických stranách,⁵ ochrany politických strán pred zákazom,⁶ legislatívnej iniciatívy,⁷ viazaného mandátu,⁸ ústavnej zmeny⁹ a parlamentnej imunity.¹⁰ V prípade potreby na ne budeme ďalej odkazovať.

19. Správa obsahuje:

- analýzu úlohy a funkcií parlamentnej opozície,
- prehľad rôznych spôsobov, akými môžu byť parlamentná opozícia a menšina právne upravené a chránené,
- analýzu základných kategórií parlamentnej opozície a práv menšín vrátane (i) procesných práv účasti, (ii) špeciálnych právomocí kontroly a dozoru, (iii) práva veta a odročenia rozhodnutia väčšiny, (iv) práva požadovať ústavné preskúmanie zákonov a iných aktov parlamentnej väčšiny a (v) ochrany proti perzekúciám a zneužitiu,
- stručnú diskusiu k povinnostiam a záväzkom demokratickej parlamentnej opozície.

20. Správa sa obmedzuje na úlohu opozície v národných parlamentoch a nezaobrá sa otázkami spätými s regionálnymi parlamentmi alebo medzinárodnými inštitúciami, akými sú Európsky parlament v Európskej únii alebo Parlamentné zhromaždenie Rady Európy (PACE). Nezaobrá sa ani špecifickými charakteristikami politických systémov, v ktorých sú všetky hlavné politické strany zastúpené vo vláde, ako to je napr. vo Švajčiarsku.

² Pozri „Stanovisko k návrhu zákona o parlamentnej opozícii na Ukrajine“, CDL-AD(2007)019, prijaté v júni 2007, ako aj skôr prijaté predbežné stanovisko z marca 2007, CDL-AD(2007)015. V roku 2007 bola Benátskej komisii doručená správa španielskeho zastupujúceho člena p. Sancheza Navarra: „Správa o úlohe a právnej ochrane opozície“, pozri CDL-DEM(2007)002rev.

³ Pozri správy o práhu a ďalších prvkoch volebných systémov, ktoré stranám znemožňujú vstup do parlamentu, CDL-AD (2008)037 a CDL-AD (2010)007. Vo volebnej oblasti je referenčným dokumentom Kódex osvedčených postupov vo volebných veciach, CDL-AD(2002)023rev. Pre kompiláciu hlavných textov Benátskej komisie pozri Volebný zákon, Vydavateľstvo Rady Európy, ISBN 978-92-871-6424-7.

⁴ Pozri Smernice k zákazu politických strán a podobným opatreniam, CDL-INF(2000)001; Smernice a dôvodová správa k legislatíve o politických stranách: niektoré špecifické témy, CDL-AD(2004)007rev.

⁵ Spoločný návrh OBSE/ODHIR – Smernice Benátskej komisie k legislatíve týkajúcej sa politických strán, CDL (2010)073.

⁶ Pozri Stanovisko k ústavným a zákonným ustanoveniam týkajúcim sa zákazu politických strán v Turecku, CDL-AD(2009)006.

⁷ Správa o legislatívnej iniciatíve, CDL-AD(2008)035.

⁸ Správa o viazanom mandáte, CDL-AD(2009)027.

⁹ Správa o ústavnej zmene, CDL-AD(2010)001.

¹⁰ Správa o vzniku parlamentnej imunity, CDL-INF(1996)007e.

3. Parlamentná opozícia – úloha a funkcie

21. Dnes je v Európe existencia organizovaných politických strán tvoriacich opozíciu považovaná za samozrejmosť. Nebolo to vždy tak. Dokonca ani politické systémy, ktoré boli z historického hľadiska vnímané ako (viac-menej) demokratické, nezahŕňali nevyhnutne inštitucionalizovanú opozíciu. V roku 1966 Robert Dahl poznamenal, že:

Z troch najvýznamnejších míľnikov vo vývoji demokratických inštitúcií – právo účasti na rozhodnutiach vlády prostredníctvom hlasovania, právo byť zastúpený a právo organizovanej opozície žiadať o hlasy smerujúce proti vláde vo voľbách a v parlamente – je posledný vo svojej veľmi vyvinutej forme natoľko moderný, že niektorí v súčasnosti žijúci ľudia sa narodili ešte pred objavením sa tohto míľnika vo väčšine štátov západnej Európy. Zdá sa, že v priebehu známej histórie boli stabilné inštitúcie poskytujúce zákonné, usporiadané a pokojné spôsoby politickej opozície ojedinelé. (...) Legálne pôsobiaca strana tvoriaca opozíciu je v skutočnosti nedávnym náhodným fenoménom obmedzene sa objavujúcim zväčša v krajinách západnej Európy a anglicky hovoriacom svete. (...) Skutočnosť, že systém mierumilovnej a legálne pôsobiacej opozície tvorenej politickými stranami je relatívne raritou, znamená, že musí byť nesmierne ťažké takýto systém *zaviesť* alebo *udržať* alebo *zaviesť* a *udržať*.¹¹

22. Odvtedy, ako to bolo napísané, sa demokracia rozšírila najmä v Európe, kde organizovaná politická opozícia vo vnútri alebo aj mimo parlamentu dnes môže byť považovaná za celkom dobre fungujúcu v takmer všetkých 48 členských štátoch Rady Európy. Avšak v prípade mnohých európskych štátov ide len o nedávny fenomén, ktorý nemôže byť považovaný za samozrejmosť. Aj pre staré a vyspelé demokracie západnej Európy je udržanie a zdokonaľovanie dobre fungujúceho systému politickej opozície výzvou a nepretržitou úlohou.¹²

23. Parlamentné zhromaždenie v rezolúcii 1601 (2008) uviedlo, že existencia „politickéj opozície vo vnútri, ale aj mimo parlamentu je dôležitým prvkom dobre fungujúcej demokracie“. Benátska komisia s týmto súhlasí a je toho názoru, že právne a skutkové podmienky pre pokojnú parlamentnú opozíciu sú kritériom hodnotenia demokratickej vyzretosti ktoréhokoľvek politického systému.

¹¹ Pozri Robert Dahl (ed.): „Politické opozície v západných demokraciách“ (1966), predslov str. xiii – xiv. V tom čase Dahl uviedol, že zo 113 členov Spojených národov asi len 30 členov malo politické systémy, v ktorých medzi organizovanými politickými stranami existovala úplne legálna opozícia už v priebehu predchádzajúceho desaťročia. Uvedené podnietilo otázku „Predstavuje týchto 30 teraz existujúcich systémov iba exotické kvety jedinečnej a prechodnej historickej klímy? Alebo sú životaschopnými produktmi dlhého vývoja, politický druh dostatočne silný na to, aby sa rozvinul v inej, možno tvrdšej klíme?“.

¹² To isté možno aplikovať aj na demokracie v iných častiach sveta. Zaujímavým príkladom tejto spoločnej diskusie je správa s názvom „Úloha opozície“ z workshopu zástupcov 20 štátov Britského spoločenstva národov v júni 1998. Workshop bol organizovaný a správa bola publikovaná sekretariátom spoločenstva a parlamentným združením spoločenstva.

24. Parlament svojou povahou nie je jednoliatou a homogénnou inštitúciou, ale reprezentatívnym zhromaždením, v ktorom by základnou myšlienkou malo byť zastúpenie rôznych záujmov a ideí a v ktorom budú vždy existovať rôzne názory, ako aj rozdiel medzi väčšinou a slabšími alebo silnejšími opozičnými menšinami. V moderných parlamentoch sa to uskutočňuje prostredníctvom straníckych politických línií s hlavným rozdielom medzi vládnuou stranou (stranami) a opozičnými stranami, ktoré sú v parlamente zastúpené.

25. Princíp vládnutia väčšiny odrážajúci väčšinovú vôľu je základným formálnym a zákonným kritériom „demokracie“. V rámci parlamentu sú rozhodnutia prijímané väčšinou a parlamentný systém vlády je charakterizovaný skutočnosťou, že vláda bude mať obvykle podporu väčšiny.¹³ Opozícia je zvyčajne v menšine a je všeobecným pravidlom, že menšina nemá oprávnenie prijímať rozhodnutia. Úlohou opozície nie je rozhodovať. Namiesto toho môže mať opozícia iné úlohy. Ktoré sú najdôležitejšie, je diskutabilné, avšak možno uviesť niektoré z nich:

- ponúknutie politických alternatív,
- formulovanie a presadzovanie záujmov svojich voličov (ako ich základných súčastí),
- ponúknutie alternatív k navrhovaným rozhodnutiam vlády a zástupcov väčšiny,
- vylepšovanie postupov pri rozhodovaní v parlamente prostredníctvom rozpráv, úvah a protinávrhov,
- preskúvanie legislatívnych a rozpočtových návrhov vlády,
- dohliadanie a kontrolovanie vlády a administratívy,
- posilňovanie stability, legitimacy, zodpovednosti a transparentnosti politických postupov.

26. To, do akej miery je opozícii v danom parlamentnom systéme umožnené plniť tieto funkcie, môže byť považované za ukazovateľ úrovne demokratickej vyspelosti. Skutočnosť, že sa neplní žiadna z nich, je znakom dysfunkčnej demokracie.

27. Uvedené funkcie sa dopĺňajú a sú do určitej miery prepojené. Dôležitosť jednotlivých funkcií závisí od parlamentných systémov a postupom času sa môžu líšiť aj v rámci určitého systému a medzi opozičnými stranami. Niektoré opozičné strany sa môžu rozhodnúť predstaviť alternatívne návrhy k vládnym návrhom, zatiaľ čo iné sa rozhodnú podporiť ich. Niektoré vykonávajú prísny dohľad nad konaním vlády, niektoré naopak nie. Vnímanie a výkon tejto úlohy opozície závisí od reálnych úsilí opozičnej strany o vládu v ďalších voľbách. Ďalším dôležitým faktorom je, či je opozičná strana početná alebo menej početná. Opozičné strany nachádzajúce sa na konci politického spektra sa budú často správať odlišne v porovnaní s tými, ktoré sú v centre. Zatiaľ čo početná a osvedčená opozičná strana sa môže

¹³ Rozdiel je medzi pozitívnym a negatívnym parlamentarizmom. Pozitívny parlamentarizmus znamená, že vláda musí mať výslovnú podporu väčšiny v parlamente obvykle prostredníctvom hlasovania o podpore alebo dôvere. Negatívny parlamentarizmus znamená, že vláda môže zasadať dovtedy, dokiaľ nemá explicitnú nedôveru väčšiny vyjadrenú napríklad v hlasovaní o nedôvere. Systémy s negatívnym parlamentarizmom poznajú skôr obdobia minoritných vlád. Avšak minoritné vlády môžu vzniknúť aj v systémoch s pozitívnym parlamentarizmom v prípade, ak jedna alebo viacero opozičných strán volí vládu.

sústredovať na vytváranie alternatívnej politiky pre riadenie krajiny po najbližších voľbách, mnoho malých opozičných strán bez snahy o vládnutie často chápe svoju parlamentnú úlohu rozdielne, a to ako úlohu strážcov, zdôrazňujúc dozor a dohľad.

28. Pojem „opozícia“ sa vzťahuje nielen na opozíciu ako činnosť, ale aj na opozíciu ako subjekt. Opozícia ako činnosť zahŕňa všetky argumenty a činnosti, ktoré oponujú politickej väčšine a vláde. „Opozícia“ ako jeden alebo viaceré subjekty je obvykle definovaná ako politické strany, ktoré nie sú pri moci. Tieto dva koncepty sa zvyčajne, avšak nie nevyhnutne, prekrývajú. Opozičná strana sa môže rozhodnúť podporovať politickú frakciu buď na permanentnom základe, alebo v závislosti od jednotlivých prípadov. V niektorých parlamentoch nie je celkom nezvyčajné, že radoví poslanci vládnucej strany sa niekedy pripoja aj k opozičným stranám pri hlasovaní proti návrhom svojej vlády.

29. Charakter a sila parlamentnej opozície v danom štáte závisia od volebného systému. V systémoch s pomerným zastúpením, ktoré predstavujú dominantný model v Európe, bude mať obvykle opozícia oveľa lepšie parlamentné zastúpenie než v systémoch založených na systéme relatívnej väčšiny „vítaz berie všetko“, tak ako to je vo westminsterskom modeli.¹⁴ Pomerné zastúpenie sa bude pokúšať o zachovanie viacerých politických strán určitej veľkosti a dôležitosti.¹⁵ Volebný prah predstavuje ďalší významný prvok, ktorý rozhoduje o počte a veľkosti opozičných strán. V Európe je tento prah rôzny. Základný model predstavuje 5 % a zvyčajne zaručuje, aby bol v parlamente reprezentovaný určitý počet opozičných strán.¹⁶

30. Benátska komisia je toho názoru, že umožnenie rozumnej reprezentácie politickej opozície v parlamente má vo svojej podstate veľký význam pre podporovanie stabilnej a legitímnej demokracie, tak ako na to bolo poukázané spravodajcami z Fóra o budúcnosti demokracie Rady Európy v roku 2007:

11. Absencia silnej opozície v parlamente môže viesť k tvorbe mimoparlamentnej opozície, v rámci ktorej môže byť nesúhlas vyjadrovaný násilnými formami na uliciach, čo následne vedie k zníženiu kvality a významu parlamentnej rozpravy, ako aj ovplyvňovaniu rozhodovacieho procesu ako celku. Jedným z prostriedkov,

¹⁴ Avšak k tomuto nie vždy dochádza a existujú modely pomerného zastúpenia, ktoré môžu obmedzovať počet politických strán v parlamente.

¹⁵ Systém relatívnej väčšiny môže rovnako vytvoriť homogénnejšiu a menej roztrieštenú opozíciu s len jednou alebo dvoma hlavnými opozičnými stranami zastúpenými v parlamente, čo zjednodušuje vytvorenie „tieňovej vlády“ a menovanie formálneho „lídra opozície“ s určitými parlamentnými privilégiami. Táto opozícia môže plniť dôležitú úlohu a lepšie zvýrazniť existujúce politické odlišnosti a alternatívy.

¹⁶ Spomedzi členských štátov Rady Európy má Turecko najvyšší prah, a to 10 %, nasleduje Lichtenštajnsko s 8 % a Ruská federácia a Gruzínsko na úrovni 7 %, tretina štátov má 5 % prah a 13 z nich majú prah ešte nižší. Ďalšie členské štáty nemajú prah stanovený. Navyše, v niektorých systémoch sa hranice vzťahujú na obmedzený počet kresiel. V rozhodnutí vo veci Yumak a Sakad proti Turecku z 8. júla 2008 Európsky súd pre ľudské práva označil tureckú podmienku 10 % ako neporušujúcu čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Benátska komisia vo svojej Správe o volebnom práve a volebnej administratíve v Európe z 12. júna 2006 uviedla, že „jeden volebný systém by sa mohol sústrediť viac na spravodlivé zastúpenie strán v parlamente, zatiaľ čo druhý systém by mohol viesť k predchádzaniu fragmentácii stránického systému a podpore vytvorenia vládnej väčšiny jednej strany v parlamente“.

ako sa vyhnúť situáciám, v ktorých je opozícia v podstate mimoparlamentná, je znížiť prah pre parlamentné zastúpenie. V rozvinutých demokraciách by mal byť prah nízky, tak aby boli v parlamentne zastúpené práva všetkých občanov a všetky politické názory a záujmy.¹⁷

31. V závislosti od národného politického kontextu a volebných pravidiel môže parlament pozostávať z jednej opozičnej strany alebo aj veľkého počtu opozičných strán.¹⁸ Tieto môžu byť zaradené do „blok“ alebo rozdelené často spolu s opozičnými stranami na oboch stranách politického spektra vo vzťahu k vládnucej frakcii. Tradičný (Spojené kráľovstvo) westminsterský model s dvoma hlavnými stranami je dnes v Európe veľmi zriedkavý. Známy a jednoduchý rozdiel medzi vládnucou väčšinou a Opozíciou ako samostatnou zložkou s veľkým „O“ (a permanentnou „tieňovou vládou“) je významne odlišný od politickej reality vo väčšine európskych krajín. Rovnako aj v parlamente so zastúpením mnohých opozičných strán môže jedna alebo viaceré z nich vytvoriť blok, ktorý predstavuje jedinu reálnu alternatívu pre získanie vládnej moci po najbližších voľbách, a preto fungujú ako dominantná „Opozícia“.

32. V parlamentnom systéme bude mať obvykle vláda explicitnú podporu parlamentnej väčšiny, ktorá bude pozostávať z jej vlastnej strany alebo viacerých strán v prípade existencie volebnej koalície. Následne bude opozícia tvoriť menšinu. Avšak nie je to tak stále. Mnoho európskych štátov má bohaté skúsenosti s „menšinovými vládami“ – to znamená vládami politických strán, ktoré samostatne nemajú parlamentnú väčšinu. Takéto strany môžu mať dohodu s jednou z opozičných strán poskytujúcou stabilnú väčšinu, ale môžu byť aj bez regulárnej podpory spoliehajúc sa na podporu zo strany jednej z opozičných strán v závislosti od konkrétneho prípadu. Obdobia menšinovej vlády sa vyznačujú tým, že väčšina v opozícii nie je schopná dohodnúť sa na alternatívnej vláde. Avšak uvedené neznamena, že opozičné strany sa nevedia zhodnúť na ďalších otázkach ako napr. na kontrole a kritike vlády alebo na prijatí väčšinových rozhodnutí v rozpore s preferenčnou politikou vlády. Príkladmi sú Dánsko v roku 1980 a Nórsko v roku 1990, ktoré zažili dlhé obdobia, počas ktorých parlamentná opozícia bola v skutočnosti schopná nielen kontrolovať minoritnú vládu, ale dokonca ju aj vo viacerých otázkach usmerňovať.

33. „Opozícia“ je konceptom primárne používaným v parlamentných systémoch. Iný kontext je v politických systémoch, v ktorých je predstaviteľ exekutívy – obvykle prezident – volený priamo a je od parlamentu nezávislý. V prezidentských systémoch ako napr. v USA alebo poloprezidentských systémoch ako vo Francúzsku môžu existovať obdobia, počas ktorých prezident, ako aj väčšina v parlamente sú z tej istej strany, ale tiež obdobia, počas ktorých nedochádza k tzv. „spolužitiu“, tak ako to je často vo Francúzsku. Počas týchto období sa koncept politickej „opozície“ odlišuje od konceptu v parlamentných systémoch a skôr

¹⁷ Pozri Závěry generálních spravodajcův (p. Gross, Whitmore a Tarschys) k Fóru o budoucnosti demokracie v Štokholme/Sigtune v júni 2007, bod 11.

¹⁸ V niektorých parlamentoch existuje tradícia nezávislých členov parlamentu bez akejkoľvek stranej príslušnosti, ktorí následne tvoria špecifickú formu opozície „medzi frakciami“. Či je uvedené možné alebo nie, závisí *inter alia* od volebného systému.

predstavuje dva opozičné orgány štátu reprezentujúce osobitnú formu delenia moci – alebo „inštitucionálnu opozíciu“, ako sa občas nazýva.

34. Ďalšiu formu politického rozdelenia je možné nájsť v dvojkomorových parlamentoch, v ktorých sú obe komory volené alebo ustanovené na základe rôznych kritérií a v ktorých rôzne strany môžu mať väčšinu v každej z komôr – v úlohe opozície v jednej a majú väčšinu v druhej z komôr. Uvedené skôr predstavuje určitú formu delenia moci s „brzdami a protiváhami“ než dichotómiu pozície/opozície. Aj napriek tomu môžu byť v takýchto systémoch stále menšie strany, ktoré nie sú súčasťou väčšiny žiadnej z komôr a budú v „opozícii“ v tradičnom slova zmysle.

35. V niektorých politických systémoch je vláda zložená zo všetkých významných strán zastúpených v parlamente, čo komplikuje manévrovanie s konceptom „opozície“ v tradičnom slova zmysle. Týka sa to Švajčiarska. Tiež sa to týka niektorých krajín so špeciálnou potrebou národnej rekonziliácie ako napr. Severné Írsko.

36. Vládna strana a opozícia, ako aj úlohy parlamentnej menšinovej skupiny sa môžu líšiť aj v závislosti od regionálnych parlamentov, ako aj inštitúcií, akými sú Európsky parlament (EÚ), alebo medzinárodných parlamentných zhromaždení, akým je aj Parlamentné zhromaždenie Rady Európy.

37. Nasledujúce komentáre sa budú v prvom rade týkať národných parlamentných systémov a najrozšírenejšieho modelu, v ktorom sú opozičné strany minoritou a z toho dôvodu potrebujú určitý stupeň ochrany za účelom splnenia základných legitímnych úloh opozície, ktoré sú nevyhnutné na zabezpečenie efektívnej a udržateľnej demokracie.

4. Právna ochrana parlamentnej opozície a menšín

4.1. Úvod

38. V prípade hodnotenia sily a úlohy parlamentnej opozície v danom štáte predstavuje legislatíva len jeden z viacerých faktorov. Dôležitejšie sú všeobecný národný politický kontext a kultúra, ktoré sú tvorené mnohými faktormi, spolu s právnym ústavným rámcom. Vo vyzretých a stabilných demokraciách s tradíciou politickej tolerancie sa môže opozícia vyvíjať bez právnych záruk, zatiaľ čo v iných politických systémoch môže byť opozícia prísne potláčaná, hoci požíva vysoký stupeň formálnej ochrany.

39. V politickom systéme, v ktorom z času na čas dochádza k zmene vlády, je základnou zárukou ochrany opozície vedomie, že strana pri moci má svoje vlastné záujmy. Vládnuca strana si uvedomuje, že po najbližších voľbách sa môže objaviť v úlohe opozície, a preto bude so súčasnou opozíciou zaobchádzať racionálnym spôsobom.

40. Zdroje sú iným faktorom. Hoci princíp formulovaný politológom Steinom Rokkanom, že „hlasy sa rátajú, ale zdroje rozhodujú“, je príliš absolútny, ekonomické a iné zdroje dostupné opozícnej strane môžu pre ňu znamenať viac než právny rámec, v rámci ktorého vykonáva svoju činnosť. Patria sem aj parlamentné zdroje. V Európe existujú veľké rozdiely medzi administratívnou a organizačnou štruktúrou národných parlamentov. Niektoré parlamenty majú rozsiahlu administratívu, ktorá členom parlamentu a politickým skupinám vrátane opozície poskytuje podporu, a odborný personál, ako aj ďalšie vymoženosti. V niektorých parlamentoch je administratívna podpora slabšia, čo komplikuje činnosť opozície.¹⁹

41. Právna úprava opozície a práv menších je dôležitá, a to z rôzneho uhla pohľadu. Pre každodenné fungovanie politiky parlamentu môže mať pre opozíciu veľký význam spôsob úpravy postupov, ako aj to, či tieto postupy poskytujú opozícii rozumnú participáciu a vplyv. Navyše, zabezpečenie právnej ochrany opozície môže predstavovať bezpečný základ pre jej činnosť a prispieť ku kreovaniu politickej kultúry tolerancie opozičných stanovísk. Uvedené môže byť osobitne dôležité v štátoch, ktoré sú ešte stále v procese rozvoja a budovania ich demokratických a parlamentných tradícií.

42. Právna úprava je spôsob *inštitucionalizovania* úlohy politickej a parlamentnej opozície. Ako na to už poukázal politológ Robert Dahl, ide o jeden z viacerých faktorov, ktoré môžu určovať demokratickú zdatnosť a zvyšovať „cenu donucovania“ vládnu stranou:

Napokon, ak je raz systém, ktorý umožňuje mierumilovnú opozíciu, vysoko inštitucionalizovaný a obklopený právnymi zárukami, cena za jeho zničenie je pravdepodobne príliš vysoká. Vláda môže zničiť opozíciu len zničením ústavného systému. V tomto stave je na zničenie opozície potrebná revolúcia. Avšak existuje riziko, že cena, ktorú je potrebné za revolúciu zaplatiť, bude privysoká.²⁰

43. V posledných desaťročiach sa demokracia v Európe rozšírila a dosiahla „vývojové štádium“, v ktorom je možné povedať, že politické podmienky pre parlamentnú opozíciu fungujú vo väčšine prípadov veľmi dobre a pomerne dobre vo väčšine iných členských štátov Rady Európy. Avšak formálna úprava úlohy opozície nedosiahla rovnakú úroveň. Ako už Benátska komisia vo svojom stanovisku z roku 2007 uviedla, stupeň formálnej inštitucionalizácie parlamentnej opozície sa v Európe významne líši:

Právny status opozície v národnom parlamente sa v jednotlivých štátoch významne líši. Špeciálny zákon o opozícii je v medzinárodnom porovnaní výnimočný. Konkrétne riešenia sú určené ústavným rámcom, volebným systémom a inými historickými,

¹⁹ Systémy podpory administratívy parlamentu môžu v skutočnosti byť často nástrojom, ktorý je opozícii k dispozícii a ktorý mu slúži ako určitý druh ďalšej odbornosti v porovnaní s administratívnymi zdrojmi ponúknutými vládou a administratívou, ku ktorým má vládna strana prístup. Aj tu ide o to nájsť rovnováhu medzi sprístupnením nevyhnutných zdrojov pre konštruktívny výkon legitímnej funkcie parlamentnej opozície na jednej strane a problémom preťaženia systému vytvorením inej konkurenčnej administratívnej štruktúry, ktorá by súťažila s administratívou exekutívy na strane druhej.

²⁰ Pozri Robert Dahl (ed.): „Politické opozície v západných demokraciách“ (1966), predslov, str. XVI.

politickými, sociálnymi a kultúrnymi faktormi. Z toho dôvodu sa stupeň inštitucionalizácie opozície výrazne líši, a to od nepísanej, cez konvenčne uznávanú až po formálne zakotvenú inštitucionalizáciu v ústave.²¹

44. Benátska komisia na tomto základe dospela k záveru, že európska demokracia už dosiahla vývojové štádium, v ktorom je vhodné a zaujímavé objavovať cesty a spôsoby, akými môžu byť úloha a funkcie parlamentnej opozície formálne lepšie upravené a chránené. Toto je podstatná téma rezolúcie 1601(2008) Parlamentného zhromaždenia a vzťahuje sa rovnako na staršie, ako aj novšie demokracie v Európe. Nasledujúca časť má prispieť k tejto myšlienke analyzovaním spoločných základných princípov a výziev, ako aj právnych kategórií a techník úpravy parlamentnej opozície, ako i práv a pôsobnosti menšiny.

4.2. Právna ochrana v užšom a širšom slova zmysle

45. Základnú črtu demokratickej parlamentnej tradície v Európe predstavuje úloha opozície, ktorá je právne lepšie ochraňovaná, než ako by sa mohlo na prvý pohľad zdať. Avšak primárne to nie je preto, že práva opozície sú upravované explicitne, ale skôr preto, že sú upravované nepriamo, a to nielen na ústavnej, ale aj inej úrovni.

46. Väčšina ústav sa skladá z dvoch hlavných súborov noriem a pravidiel – (i) týkajúcich sa štátnych inštitúcií a vládneho aparátu a (ii) základných práv jednotlivca. Oba súbory noriem môžu v širšom slova zmysle slúžiť na ochranu a posilnenie politickej opozície, a to či už vo vnútri alebo aj mimo parlamentu. Niektoré základné ľudské práva vrátane slobody prejavu, slobody názoru, slobody združovania, ochrany proti svojvoľnému zatýkaniu a týraniu, prístupu k súdu a ďalších sú nevyhnutné pre vývoj demokratickej opozície vo vzťahu k vládnej moci.²²

47. To isté platí aj pre základné ústavné ustanovenia o volebnom systéme a štátnych inštitúciách. Hoci to nie je explicitne ustanovené, takéto pravidlá v skutočnosti často ochraňujú opozíciu, ako aj minoritné práva a záujmy, ustanovujúc postupy, ktoré väčšina nemôže ignorovať alebo obísť, hoci by to bolo pre ňu jednoduchšie. Uvedené je obzvlášť

²¹ Pozri Predbežné stanovisko k parlamentnej opozícii na Ukrajine z marca 2007, CDL-AD(2007)015, bod 4.

²² Dôležitým príkladom je čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd o slobode zhromažďovania a združovania, ktorý je interpretovaný tak, že slúži na ochranu existencie a činnosti politických strán mimo alebo aj vo vnútri parlamentu. Veľa európskych ústav obsahuje pravidlá o zákaze politických strán, čo môže ovplyvniť aj strany zastúpené v parlamente. Avšak aplikácia týchto ustanovení o zákaze by znamenala obmedzenie čl. 11 (1) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktoré by muselo byť odôvodnené čl. 11 (2). V niektorých prípadoch EŠLP rozhodol, že z dôvodu dôležitosti politických strán pre fungovanie demokracie si v týchto prípadoch Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd vyžaduje osobitné presvedčivé odôvodnenie. Benátska komisia preskúmala otázku ochrany politickej strany pred nezákonným rozpustením v jej všeobecných „Smerniciach o zákaze a rozpustení politických strán a podobných otázkach“ z roku 1999 a nedávno aj detailnejšie v „Správe o ústavných a zákonných ustanoveniach týkajúcich sa zákazu politických strán v Turecku“ z roku 1999, pozri CDL-AD(2009)006. Pozri nižšie časť 5.6.

zjavné v prípade volebných pravidiel.²³ Avšak rovnako toto konštatovanie platí aj pre všetky postupy, ktoré predpokladajú parlamentnú účasť a rozpravu – keďže tieto vždy budú predmetom pozornosti zo strany opozície a otvárajú možnosti pre kritické hodnotenie. Základný demokratický princíp, a to že zákony a rozhodnutia týkajúce sa rozpočtu musia byť prijímané parlamentom, v skutočnosti predstavuje spôsob zabezpečenia účasti opozície na základnej politickej rozhodovacej činnosti. Ak ústava vyžaduje, aby niektoré vládne rozhodnutia boli odsúhlasené parlamentom alebo aby mu niektoré vládne dokumenty boli predkladané, potom je výsledkom uvedeného to, že tieto rozhodnutia a dokumenty sú následne predmetom kontroly a preskúmania a eventuálne aj kritiky zo strany opozície.

48. To isté platí aj pre postupy v parlamente. Ak napr. rokovací poriadok ustanoví povinnosť predložiť text výboru na preskúmanie a rokovať o ňom na plenárnom zasadnutí ešte pred jeho prijatím, ide vo svojej podstate o záruku pre opozíciu, že bude začlenená do politického procesu.

49. Benátska komisia vo svojej Správe o ústavnej zmene z roku 2009 poukázala na to, že konštitucionalizmus vo svojej podstate slúži na ochranu politickej opozície tým, že zakotvuje postupy, ktoré väčšina nemôže jednoduchým spôsobom zmeniť:

Mnoho ústavných noriem týkajúcich sa vlády slúži tiež na ochranu politickej opozície tým, že garantujú jej zastúpenie a vyjadrenie názoru, čo jej umožňuje bojovať o moc v nasledujúcich voľbách.²⁴

50. Stručne povedané, ústavná demokracia, v ktorej sú voľby a výkon vládnej a parlamentnej štátnej moci regulované prostredníctvom ústavne chránených postupov, ktoré väčšina nemôže svojvoľne meniť, predstavuje vo svojej podstate najlepšiu záruku existencie efektívnej politickej opozície. Na tomto základe a na základe politickej kultúry založenej na demokratickej tolerancii a rešpektovaní legitímnej nezhody môžu byť opozičné záujmy starostlivo chránené, hoci neexistujú žiadne explicitné ustanovenia alebo normy v danej veci.

4.3. Predmet právnej ochrany

51. Vo všetkých európskych ústavných systémoch existujú taktiež ustanovenia, ktoré explicitnejším spôsobom zverujú práva alebo dokonca aj právomoci iným parlamentným entitám než väčšine – a tak priamo alebo nepriamo tiež opozícii. Subjektom alebo užívateľom týchto pravidiel môžu byť:

- jednotliví poslanci,
- politické strany zastúpené v parlamente (frakcie),

²³ Stupeň úpravy volebných pravidiel na ústavnej úrovni sa v Európe výrazne líši. Benátska komisia by mala zdôrazniť dôležitosť ústavne chránených základných princípov národného volebného systému, a to takým spôsobom, aby ich väčšina nemohla jednoducho zmeniť alebo obísť.

²⁴ Pozri „Správa o ústavnej zmene“ z decembra 2009, CDL-AD(2010)001, bod 78.

- kvalifikovaná menšina členov parlamentu,
- „Opozícia“ ako taká.

52. Prvé dve kategórie sú obvykle pre úlohy parlamentnej opozície najdôležitejšie, zatiaľ čo tretia je takmer zriedkavá a posledná vo väčšine európskych štátov už veľmi zriedkavá alebo neexistujúca.

4.3.1. Zákonné práva a funkcia jednotlivých poslancov

53. Z formálneho hľadiska je individuálny poslanec vo väčšine európskych štátov jedným z najhlavnejších právnických subjektov v parlamente. Parlament je zhromaždenie zložené zo zvolených zástupcov, každý za jeho volebný obvod a s každým poslancom je obvykle spätý určitý počet formálnych práv a povinností. Uvedený princíp sa aplikuje bez ohľadu na to, či poslanec patrí k vládnej frakcii alebo opozícii. Avšak formálny status je dôležitejší pre poslancov menšiny a môže vyjadrovať, do akej miery sú títo poslanci schopní plniť funkcie opozície efektívne.

54. Vo väčšine európskych parlamentov existuje explicitne alebo implicitne uznaný základný princíp rovnakého zaobchádzania s poslancami. Poslanec je poslancom, a to bez ohľadu na to, či opozičným alebo neopozičným. V bode 5 rezolúcie 1601 (2008) Parlamentného zhromaždenia je uvedené, že „rovnaké zaobchádzanie s poslancami musí byť zabezpečené pri všetkých ich aktivitách a privilégiách“.

55. V Európe je rozšírený určitý počet základných práv a právomocí člena parlamentu, ktoré predstavujú súčasť spoločnej parlamentnej tradície. Tieto obvykle zahŕňajú:

- hlasovacie právo (týkajúce sa legislatívy, rozpočtov atď.),
- právo predkladať návrhy zákonov a iné návrhy,
- právo vyjadrovať sa v rozpravách (často modifikované),
- právo klásť vláde otázky ústne alebo písomne,
- právo zúčastňovať sa na práci výborov,
- právo získavať informácie a dokumenty predkladané parlamentu,
- parlamentné imunity, akými sú imunita na výroky (sloboda prejavu) a nedotknuteľnosť (zákaz svojvoľného zatknutia),
- sloboda politického názoru vrátane ochrany pred „imperatívnym mandátom“ a právo na zmenu politickej príslušnosti,
- právo podať sťažnosť ústavnému súdu.

56. Nie všetci poslanci požívajú všetky tieto práva a právomoci a nie všetky tieto práva a právomoci sú absolútne. Niektoré práva sú základné ako napr. hlasovacie právo. Ďalšie sú skôr relatívne a často existujú výnimky obvykle z dôvodu nedostatočnej efektivity. A tak právo vyjadriť sa v rozpravách je obvykle prísne upravované a v mnohých štátoch

zverené len politickým stranám, a nie jednotlivým poslancom. A hoci vo viacerých krajinách môže existovať právo na účasť na práci výborov, poslanci majú len zriedkakedy, ak vôbec, právo na výber výboru. Niektoré práva nemusia nevyhnutne korešpondovať s povinnosťami iných – napríklad poslanec môže mať právo klásť ministrovi otázky, avšak to neznamená, že minister je povinný odpovedať.

57. Vo väčšine európskych parlamentov má poslanec právo politickej iniciatívy vrátane práva na legislatívnu iniciatívu a práva na kladenie otázok. Uvedené zabezpečuje, že opozícia môže do programu parlamentu zaradiť svoj bod aj napriek tomu, že nemá právo požadovať, aby jej návrhy boli prijaté. V prevažnej väčšine európskych parlamentov má poslanec všeobecné právo legislatívnej iniciatívy, hoci toto právo je občas obmedzené na špecifické druhy návrhov vyhradených pre skupiny poslancov alebo kvalifikované menšiny.²⁵

58. Spoločnou tradíciou v európskych parlamentoch je udeľovanie špeciálnej ochrany alebo „imunity“ poslancom, ktorá je obvykle upravená v ústave štátov. Ochrana zvyčajne zahŕňa osobitnú úroveň slobody prejavu (vylúčenie zodpovednosti), ale v rôznom rozsahu môže zahŕňať aj občianskoprávnu a/alebo trestnoprávnu imunitu. Tieto pravidlá môžu slúžiť nielen na kolektívnu ochranu parlamentu ako inštitúcie, ale aj na individuálnu ochranu poslancov pred exekutívou, zákonodarným zborom alebo parlamentnou väčšinou – tak ako to bolo zdôraznené Benátskou komisiou v jej „Správe o vzniku parlamentnej imunity“ z roku 1996.²⁶

59. Ďalším základným právom poslanca, ktoré bolo Benátskou komisiou hodnotené, je sloboda nebyť viazaný „imperatívnym mandátom“, ale byť schopný slobodne si utvárať názory alebo dokonca aj meniť stranícku príslušnosť. Komisia v stanovisku z roku 2009 zdôraznila dôležitosť slobodného a nezávislého mandátu členov parlamentu a uviedla, že

... strata statusu poslanca z dôvodu zmeny straníckej príslušnosti nie je v *súlade s princípom slobodného a nezávislého mandátu*. Hoci cieľ sledovaný týmto druhom opatrení (t. j. zabránenie „predaju“ mandátov najlepšiemu kupcovi) môže byť považovaný za určitú láskavosť, základný ústavný princíp, ktorý zakazuje imperatívny mandát alebo akúkoľvek inú formu odnímania mandátov poslancom, musí ako pilier európskeho demokratického konštitucionalizmu prevážiť.²⁷

²⁵ Pozri „Správa o legislatívnej iniciatíve“ z decembra 2008, CDL-AD(2008)035.

²⁶ CDL-INF(96)7; Parlamentná imunita ako taká nie je Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd chránená, ale existujú prípady, v ktorých Súd musel zhodnotiť rozsah týchto pravidiel vo vzťahu k iným základným právam, osobitne právu na spravodlivý proces v zmysle čl. 6; pozri napr. Kart proti Turecku, 3. december 2009 (8917/05). Pozri nižšie časť 4.6.

²⁷ Pozri „Správa o imperatívnom mandáte a podobných praktikách“, CDL-AD(2009)027, bod 39. Zákaz imperatívneho mandátu je možné nájsť v ústavách Andorry, čl. 53; Arménska, čl. 66; Chorvátska, čl. 74; Francúzska, čl. 27; Nemecka, čl. 38.1; Holandska, čl. 67; Talianska, čl. 67; Litvy, čl. 59 – ktoré sa vzťahujú na neobmedzovanie zástupcov inými mandátmi; ústavách Rumunska, čl. 69, ako aj Španielska, čl. 67.2. Pozri tiež CDL-EL(2009)005, body 11 – 12. Ďalším zaujímavým príkladom je čl. 2 Rokovacieho poriadku Európskeho parlamentu, ktorý ustanovuje, že poslanci majú vykonávať svoj mandát nezávisle, nie sú viazaní žiadnymi pokynmi a nedostávajú záväzné príkazy.

60. V najdemokratickejších parlamentoch tvoria práva spojené s jednotlivými poslancami dôležitú časť právneho základu a ochrany parlamentnej opozície. Benátska komisia vo všeobecnosti podporuje princíp formálneho uznania a posilnenia jednotlivých poslancov ako pilier demokratických parlamentných postupov.

4.3.2. Zákonné práva a funkcia politických zoskupení (frakcie)

61. So vznikom moderných politických strán v Európe v 20. storočí sa politické skupiny (frakcie) stali z praktického uhla pohľadu najdôležitejším prvkom v parlamentných procesoch. Vo väčšine parlamentných systémov je to formálne uznané ak nie v ústave, tak prinajmenšom v rokovacom poriadku, ktorý často upravuje určité otázky používajúc politické strany ako základné entity.²⁸ Uvedené zvyčajne zahŕňa procesné práva účasti ako zastúpenie vo výboroch a iných parlamentných orgánoch, právo žiadať o diskusiu, o udelenie slova počas diskusií atď. Tieto ustanovenia zriedkakedy rozlišujú medzi vládnuou stranou a opozíciou, ale práve pre opozíciu majú osobitnú dôležitosť a fungujú ako minoritné práva a právomoci.

62. Pokiaľ sú parlamentné postupy späté s existenciou politických strán, potom sa kritériá pre vznik „politických skupín“ stávajú dôležitými. V niektorých parlamentných systémoch sa vyžaduje minimálny počet poslancov, a to môže znamenať problém pre malé opozičné strany len s niekoľkými politickými kreslami. Ak je prah pre vznik politických skupín vysoký, môže to v demokracii spôsobiť problémy.²⁹

63. Osobitne dôležitým princípom pre opozičné strany je *princíp pomerného zastúpenia* – v parlamentných výboroch, pri rozdeľovaní pozícií, rečnickeho času, prerozdeľovaní administratívnych a finančných zdrojov atď. Je to princíp, ktorý možno nájsť vo väčšine parlamentov, či už v prísnejšej alebo menej prísnej podobe. Niektoré parlamenty aplikujú pomernosť na všetky dôležité právomoci, zatiaľ čo iné parlamenty tento princíp aplikujú len v niektorých prípadoch.

64. Existujú odlišnosti aj v spôsobe, akým je princíp pomerného zastúpenia formálne uznávaný. V niektorých štátoch je to explicitne upravené v ústave. Týka sa to čl. 52 Ústavy Dánska, ktorý ustanovuje, že „voľba členov výborov Folketingu a členov určených na vykonávanie špeciálnych povinností má byť v súlade s pomerným zastúpením“, a čl. 95

²⁸ Niekedy sú parlamentné politické skupiny spomenuté v ústave ako napr. v čl. 180 Ústavy Portugalska alebo čl. 73 Ústavy Cypra, ktoré ustanovujú, že „akákoľvek politická strana, ktorá je zastúpená najmenej 12 percentami z celého počtu zástupcov v snemovni reprezentantov, vytvára a je oprávnená byť uznaná za parlamentnú politickú skupinu“. Avšak národné ústavy častejšie neupravujú pozíciu politických skupín, čo je následne ponechané na rokovací poriadok parlamentu.

²⁹ V Rokovacom poriadku Európskeho parlamentu (EÚ) je pozícia „politických skupín“ silná a existuje požiadavka, aby „politická skupina“ bola zložená z členov pochádzajúcich z viac než jedného členského štátu a skupiny boli utvorené v závislosti od ich „politickej príslušnosti“. Uvedené bolo napadnuté v roku 1999 nezávislými poslancami, ktorí chceli vytvoriť „technickú“ stranu za účelom efektívnejšieho fungovania aj napriek tomu, že nemali rovnakú politickú príslušnosť. Avšak to bolo odmietnuté na plenárnej schôdzi a Súd prvej inštancie odmietnutie potvrdil; pozri Martinez a De Gaulle proti Európskemu parlamentu, vec T-222/99, T-327/99 a T-329/99, rozsudok z 2. októbra 2001, Správy európskych súdov 2001, s. II-02823.

Ústavy Turecka, ktorý ustanovuje, že „ustanovenia rokovacieho poriadku majú byť spracované spôsobom zabezpečujúcim účasť každej politickej skupiny na všetkých aktivitách zhromaždenia, a to pomerne k počtu jej členov...“.³⁰ V iných parlamentných systémoch môže byť princíp upravený len na nižšej úrovni, obvykle v rokovacom poriadku, alebo vôbec – ale stále ostáva uznaný ako „dohoda“, ktorú bude obvykle väčšina rešpektovať.³¹

65. Nové smernice Parlamentného zhromaždenia Rady Európy týkajúce sa práv opozície zakotvené v rezolúcii 1601 (2008) obsahujú niekoľko bodov týkajúcich sa pomerného zastúpenia vrátane týchto:

- rečnícky čas na plenárnych zasadnutiach má byť stanovený aspoň v závislosti od dôležitosti politických skupín (...) (2.2.9),
- predsedníctvo trvalých/permanentných výborov má byť prerozdelené medzi parlamentné skupiny na základe pomerného zastúpenia (...) (2.5.1),
- akýkoľvek výbor, či už stály alebo nestály, má byť zložený na základe pomerného zastúpenia (2.5.2).

66. Benátska komisia dospela k záveru, že politické skupiny predstavujú dôležitú základnú zložku v demokratických parlamentných postupoch a potvrdzujú princíp pomerného zastúpenia, ktorý Komisia považuje za dôležitý inštrument na zabezpečenie práv opozície a menšín.

4.3.3. Zákonné práva a funkcia kvalifikovaných menšín

67. Základný parlamentný princíp spočíva v tom, že rozhodnutia sú prijímané hlasovaním, a to jednoduchou väčšinou. Avšak existujú dve výnimky. Prvá výnimka sa týka pravidiel požadujúcich *kvalifikovanú väčšinu* na prijatie rozhodnutia. Druhá výnimka predstavuje pravidlá zverujúce *kvalifikovanej menšine* rozhodovaciu právomoc. Tieto dve kategórie sú prepojené, avšak existujú medzi nimi rozdiely. Pravidlo kvalifikovanej väčšiny znamená zveriť menšine negatívnu právomoc blokovat' rozhodnutia. Toto pravidlo je najčastejšie využívané v prípade rozhodnutí osobitného významu ako napr. v prípade ústavnej novely a najmä prenosu zvrchovanosti. Naopak, princíp kvalifikovanej menšiny zveruje menšine

³⁰ Pozri tiež čl. 55 Ústavy Rakúska ustanovujúceho, že „národná rada volí svoj hlavný výbor zo svojich členov v súlade s princípom pomerného zastúpenia“.

³¹ V Nórsku je princíp pomerného zastúpenia zakotvený len v bežnom rokovacom poriadku parlamentu, ktorý môže byť väčšinou kedykoľvek formálne zmenený. Avšak v praxi je tento princíp ochraňovaný osvedčeným využitím a politický prah, ktorý umožňuje odmietnuť pomerné zastúpenie parlamentnej skupiny, je veľmi vysoký. To neznamena, že k tomu nemôže dôjsť. K takému prípadu došlo v roku 1948, keď parlamentné postupy pri konzultácii s vládou o otázkach týkajúcich sa zahraničných záležitostí a bezpečnosti boli obídene za účelom vyradenia dôležitej prosovietskej komunistickej strany, aby nemala prístup k citlivým informáciám oznamovaným ďalším opozičným stranám.

pozitívnu právomoc navrhovať a prijímať rozhodnutia. Uvedené je najčastejšie využívané v prípade procesných otázok alebo otázok spojených s parlamentnou kontrolou a dozorom.³²

68. Parlamentné pravidlá týkajúce sa kvalifikovanej väčšiny alebo menšiny v skutočnosti znamenajú zverovanie práv a právomocí opozícii, avšak len opozičným skupinám určitej veľkosti. Niekedy bude mať jedna veľká opozičná strana dostatok poslancov na výkon svojich právomocí, ale môže sa stať, že žiadna z politických skupín nemá dostatok poslancov, a preto je spolupráca medzi opozičnými skupinami nevyhnutná.

69. Pravidlá týkajúce sa parlamentnej kvalifikovanej menšiny stanovujú buď určitý počet poslancov, napr. 10 alebo 20, alebo percentuálny počet z celkového počtu poslancov, napr. 1/5, 1/4 alebo 1/3, na plenárnom zasadnutí alebo vo výbore. Presná hranica bude často výsledkom starostlivého hodnotenia s cieľom dosiahnutia rovnováhy medzi postavením väčšiny a sledovanými legitímnymi záujmami menšiny berúc do úvahy národnú politickú kultúru a kontext.

70. V Európe sú pravidlá poskytujúce parlamentným menšinám procesné práva a právomoci relatívne rozšírené, hoci neexistuje vzorová predloha alebo spoločný model. Väčšina príkladov obsahuje prepojené otázky ako právo požadovať rokovania a rozpravy, interpelovať, podávať určité druhy návrhov atď. Tieto ustanovenia je možné obvykle nájsť v národných parlamentných rokovacích poriadkoch, ale existujú aj prípady, že sú zakotvené v ústave alebo v bežnom zákone.³³

71. Pravidlá, ktoré ustanovujú požiadavku kvalifikovanej väčšiny pre ukončenie rozpráv (ukončenie rozpráv hlasovaním), sú v podstate len ďalším príkladom práv kvalifikovanej menšiny, ktoré umožňujú menšine určitej veľkosti možnosť odročiť, ba dokonca aj zablokovať parlamentné postupy predĺžovaním debát („obštrukcionizmus“).³⁴

72. V niektorých parlamentoch môže mať kvalifikovaná menšina právo na *odročenie* väčšinových rozhodnutí napr. tým, že požiada o mimoriadne zasadnutie alebo o lehotu na rozmyslenie. V zmysle čl. 41 dánskej ústavy môže 2/5 menšina poslancov požiadať, aby tretie a posledné rokovanie o legislatívnych návrhoch bolo odročené až o 12 dní za účelom poskytnutia možnosti menšine na iniciovanie verejnej diskusie.

³² Pravidlá o kvalifikovanej menšine sa niekedy nazývajú ako „pravidlá subväčšiny“. Na účely analýzy výkladu týchto pravidiel pozri Adrian Vermeule „Submajority Rules: Forcing Accountability upon Majorities“. Pracovný dokument z roku 2004, Právnická fakulta Chicago.

³³ Napr. podľa Ústavy Turecka musia byť interpelácie podané najmenej dvadsiatimi poslancami alebo politickou skupinou; v zmysle čl. 72 Ústavy Macedónskej republiky najmenej piatimi zástupcami; podľa čl. 43 Ústavy Českej republiky: „Skupina najmenej dvadsiatich zástupcov môže interpelovať vládu alebo jej členov vo veciach ich pôsobnosti.“ Podľa čl. 61 litovskej ústavy: „Na zasadnutiach parlamentu, Seimasu, môže skupina nie menej než jednej pätiny členov Seimasu interpelovať premiéra alebo ministra.“

³⁴ Veľmi známym príkladom je pravidlo senátu v Spojených štátoch, podľa ktorého je senátorovi alebo niekoľkým senátorom umožnené rozprávať tak dlho, ako si to želajú, a na ktorúkoľvek tému, ktorú si zvolia, pokiaľ „tri pätiny senátorov riadne vybraných, ktorí zložili prísahu“ (60 zo 100), ukončia rozpravu odkazujúc na zákončenie rozpravy v zmysle Pravidla č. XXII. To dáva 2/5 menšine senátu právomoc zablokovať rozhodnutia väčšiny, a teda moc, ktorá bola pri viacerých príležitostiach už využitá, resp. hrozilo, že využitá bude.

73. Práva kvalifikovaných menšín je možné nájsť vo všeobecných parlamentných postupoch alebo špeciálnych postupoch v osobitných prípadoch, najčastejšie v postupoch v prípade *parlamentného dohľadu a kontroly* exekutívy. Tu je možné nájsť príklady, že určité percento menšiny členov parlamentu má skutočne právo prijať rozhodnutia – napr. zvolať zasadnutie alebo zriadiť vyšetrovaciu komisiu. V nemeckej ústave napríklad čl. 44 priznáva 1/4 poslancov právo požadovať zriadenie parlamentnej vyšetrovacej komisie. V nórskom parlamente môže 1/3 členov v dozornom výbore začať vyšetrovanie a zvolať verejné zasadnutie. V rezolúcii 1601 (2008) Parlamentné zhromaždenie Rady Európy podporilo zverovanie práv kvalifikovanej menšine 1/4 poslancov v prípade viacerých pravidiel týkajúcich sa dozoru, dohľadu a kontroly. Viac ohľadom uvedeného je možné nájsť v časti 5.3.

74. Ďalším rozšíreným oprávnením je právo kvalifikovanej menšiny poslancov požadovať ústavnú kontrolu legislatívnych aktov alebo aktov väčšiny zo strany národných ústavných súdov alebo podobných inštitúcií. Viac k tejto téme je možné nájsť v časti 5.3.

75. Najrozšírenejšími pravidlami týkajúcimi sa kvalifikovanej väčšiny, ktoré je možné nájsť v európskych parlamentoch, sú pravidlá o *zmenách ústavy*, ktoré vo väčšine krajín vyžadujú postup zahrňujúci rozhodnutie kvalifikovanej väčšiny parlamentu. Najčastejší prah predstavuje 2/3 väčšinu poslancov, avšak vyžaduje sa aj 3/5, 3/4 a 5/6 väčšina.³⁵ Takéto ustanovenia v skutočnosti priznávajú menšine (opozícii) určitej veľkosti parlamentné veto. Viac k tomu v časti 5.4.

76. Benátska komisia je toho názoru, že parlamentné pravidlá o kvalifikovanej väčšine alebo menšine predstavujú prostriedok, ktorý môže efektívne a legitímne chrániť opozíciu a minoritné záujmy či už vo veci procesnej účasti, kontrolných právomocí alebo niektorých osobitne dôležitých rozhodnutí. Rovnako ide o prostriedok, ktorý obmedzuje moc demokraticky zvolenej väčšiny, a preto by mal byť použitý s obozretnosťou a prispôbený osobitne národnému a politickému kontextu.

4.3.4. Záonné práva a funkcia opozície ako takej

77. Zverenie práv jednotlivým poslancom parlamentu, politickým skupinám a kvalifikovaným menšinám je najbežnejší spôsob udeľovania formálnych práv parlamentnej opozícii v európskych štátoch. Ustanovenia zverujúce zákonné práva „opozícii“ ako takej sú skôr zriedkavé – hoci aj tu možno nájsť niekoľko príkladov.

78. Udeľovanie formálnych práv opozícii ako takej je predovšetkým konceptom aplikovaným v parlamentoch westminsterského typu, ktorý je založený na volebných pravidlách „vítaz

³⁵Uvedené bolo posúdené Benátskou komisiou v jej „Správe o ústavných zmenách“ z decembra 2009, CDL.AD(2010)001. Pozri nižšie časť 5.4.

berie všetko“ a ktorý presadzuje systém s len dvoma hlavnými parlamentnými frakciami – stranou pri moci a „opozíciou“. V britskej tradícii je uvedené niekedy zdôraznené označením hlavnej parlamentnej opozičnej frakcie s veľkým „O“ alebo „Lojálna opozícia“ alebo „Opozícia jej Veličenstva“. V britskom parlamente existuje mnoho zvyklostí a procesných ustanovení založených na koncepte „opozície“, napr. právo lídra opozície na týždenné kladenie otázok premiérovi a zvyklosť, že opoziční poslanci predsedajú niektorým výborom snemovne.

79. Iné európske parlamentey fungujú s inštitucionalizovaným konceptom „opozície“ ako takej, a to či už vo väčšom alebo menšom rozsahu. Jedným z príkladov je Malta, ktorej ústava v čl. 90 ustanovuje, že „líder opozície má byť menovaný prezidentom“. Ďalším príkladom je Portugalsko, kde existuje špeciálny zákon o opozícii.³⁶

80. Avšak okrem týchto príkladov je pojem „opozícia“ ako právny koncept v európskych parlamentných systémoch zriedkavý. Hlavným dôvodom pre uvedené je, že „opozícia“ vo väčšine parlamentov nie je jednotnou zložkou, ale pozostáva z viacerých politických strán, niekedy z veľmi malého počtu a obvykle s protichodnými záujmami, stanoviskami a stratégiami. Intenzita, akou opozičné strany oponujú vláde, môže byť odlišná, keďže niektoré ju podporujú výslovne alebo mlčky, či už vo všeobecnosti alebo v závislosti od prípadu, zatiaľ čo iné prijímajú postoj opozície frontálne a permanentne. Preto je nemožné alebo prinajmenšom nekonštruktívne poskytnúť právnu ochranu opozičným stranám ako celku. A udelenie špeciálneho privilegovaného statusu „Opozície“ jednej alebo viacerým z nich (napríklad najväčšej strane) je v rozpore s princípom rovnosti poslancov a môže byť ostatnými ostro odmietnuté.

81. V „Stanovisku k návrhu zákona o parlamentnej opozícii na Ukrajine“³⁷ z júna 2007 Benátska komisia odporučila neprijímať špeciálny zákon o „opozícii“ ako takej – uvádzajúc, že to nekorešponduje s ústavným a politickým kontextom v ukrajinskom parlamente:

5. V ukrajinskej ústave a legislatíve nie je v súčasnosti používaný ani pojem „parlamentná opozícia“, ani koncept „opozičnej aktivity“. Preto rozsah práv a imunit poslancov, ktoré sú ustanovené v ústave, zákone o statuse zástupcov ľudu Ukrajiny a rokovacom poriadku Verkhovnej rady Ukrajiny nezávisí od ich členstva v parlamentnej frakcii.

6. Návrh zákona je založený na veľmi silnom rozlíšení medzi vládnu koalíciou a opozíciou, a to z dôvodu jeho špecifickej povahy ako všeobecného zákona a bipolárneho charakteru, ktoré vyplývajú z definícií uvedených v čl. 1. Udelenie

³⁶ Zákon č. 24/98 z 26. mája 1998, v ktorom je koncept „opozície“ definovaný v čl. 2 ako funkcia: „Opozícia má byť chápaná ako monitorovacia činnosť, ktorá kontroluje a kritizuje hlavné politické smerovanie vlády...“ Práva uvádzané v štatúte zahŕňajú právo na predbežné konzultácie (čl. 5), právo účasti vo všeobecnosti (čl. 6) a osobitne vo veci legislatívy (čl. 7), právo na podávanie vyhlásení (čl. 8) a záruku slobody a nezávislosti médií (čl. 9).

³⁷ Pozri stanovisko CDL-AD(2007)019 prijaté v júni 2007 a tiež skoršie predbežné stanovisko z marca 2007, CDL-AD(2007)015. Po stanovisku Benátskej komisie bol navrhovaný zákon stiahnutý.

špeciálneho statusu opozícii a jeho zakotvenie v špeciálnom zákone môže mať význam, ak je jeho účelom posilnenie politickej a inštitucionálnej pozície najsilnejšej opozičnej strany, ktorá sa zajtra môže stať väčšinou. Môže sa to stať v systémoch založených na pravidle vlády väčšiny, v ktorých je opozícia zložená z najdôležitejšej minoritnej strany v parlamente, ktorá je pripravená nahradiť vládu v prípade, ak táto rezignuje (westminsterský model). Vo väčšinovom systéme, ktorý je často bipolárny, sa obvykle vo vláde a opozícii striedajú dve hlavné politické strany.

7. Ukrajinský parlament bol doteraz skôr charakteristický pluralitou politických strán, blokov, frakcií a nezávislých poslancov. Politický a inštitucionálny život sa pravidelne mení, rovnako ako aj početné väčšiny vo Verkhovnej rade, a to z dôvodu striedania politických strán poslancami. Za takýchto okolností sa Benátska komisia domnieva, že môže byť veľmi ťažké – a v niektorých prípadoch problematické z pohľadu zákazu diskriminácie – zaviesť prísne pravidlá, najmä ak majú tendenciu zverovať špecifické právomoci niektorým politickým činiteľom v neprospech iných, ktorí sú rovnako oprávnení vystupovať ako zástupcovia občanov.

8. Ako už Benátska komisia vo svojom predbežnom stanovisku zdôraznila, prísnosť postupu pri ustanovovaní a rozpustení „parlamentnej opozície“ vyvoláva problémy, keďže môže mať nepriaznivý vplyv na slobodu a nezávislosť mandátu poslancov v dôsledku takéhoto posilňovania parlamentnej oddanosti a lojality majoritnej skupiny.

82. Dňa 22. júna 2006 Ústavná rada Francúzska vyhlásila, že ustanovenia zavedené novým čl. 19 rokovacieho poriadku národného zhromaždenia, ktoré ustanovili povinnosť parlamentných skupín vyhlásiť lojálnosť väčšine alebo opozícii a v prípade, že to odmietnu, zveriť rozhodovacie právomoci výboru národného zhromaždenia, boli v rozpore s čl. 4.1 ústavy. Podľa rady čl. 19 viedol k neoprávnenému rozdielnemu zaobchádzaniu na ujmu parlamentných skupín, ktoré odmietajú vyhlásiť takúto lojálnosť, pretože takéto vyhlásenie lojálnosti má značné dôsledky týkajúce sa práva účasti na rôznych činnostiach súvisiacich s parlamentnou kontrolou. Tento návrh bol v rozpore s ústavou, pretože viedol k „neodôvodnenému rozdielom“ v zaobchádzaní s rôznymi politickými stranami.³⁸

83. V roku 2009 sa v Nórsku parlament zaoberal a do istej miery aj prijal niekoľko návrhov na posilnenie práv parlamentnej menšiny, avšak nepoužil koncept „opozície“.³⁹

84. Aj napriek tomu, že formálna inštitucionalizácia „opozície“ ako jedinečnej jednotky nie je vhodná v iných parlamentoch než spadajúcich pod westminsterskú tradíciu, neznamená to, že pojem „opozícia“ nemôže byť použitý konštruktívne, keď sa diskutuje o parlamentných postupoch. V smerniciach ustanovených rezolúciou 1601(2008) Parlamentné zhromaždenie dôsledne odkazovalo na práva, ktoré by mali „členovia opozície“ mať. Podstatná časť textu spočíva v myšlienke, že všetci poslanci majú tieto práva, ale osobitne je potrebné zdôrazniť

³⁸ Pozri zhrnutie a úplné znenie rozhodnutia v CODICES, FRA-2006-2-005.

³⁹ Pozri správu výboru č. 235 (2008 – 2009) nórskeho parlamentu (Storting).

tieto práva vo vzťahu k opozícii. Rovnako je dôležité spomenúť niektoré parlamentné úlohy, o ktoré by sa „opozícia“ mala osobitne zaujímať. Ide o kontrolné aktivity a dohľad, ktoré poslanci vládnej väčšiny nebudú vykonávať s rovnakými pohnútkami.

85. Vo Francúzsku nový čl. 51-1 ústavy (doplnený v roku 2008) ustanovuje, že rokovací poriadok oboch komôr parlamentu „priznáva špecifické práva opozičným skupinám v rámci komory rovnako ako minoritným skupinám“. Ustanovenie čl. 48(5) zveruje „opozičným skupinám“ právo určiť program jedného dňa rokovania v mesiaci. Avšak práva a právomoci sú späté s parlamentnými skupinami a kvalifikovanými menšinami, ale nie s „opozíciou“ ako právnickou osobou.

86. V niektorých parlamentoch existuje pravidlo alebo dohoda, že niektoré pozície by mali byť určené pre členov opozície, napr. vo Veľkej Británii alebo Nórsku.⁴⁰ Uvedené sa rovnako aplikuje na predsedníctvo výborov zodpovedných za kontrolu a dohľad nad vládnymi aktivitami, čo je založené na myšlienke, že pri výkone parlamentnej kontroly nad exekutívou je možné spoliehať sa v prvom rade na opozičné strany.⁴¹ Avšak v niektorých politických systémoch existuje tradícia, že aj poslanci vládnej strany môžu kontrolovať vládu, a to prísny spôsobom.

4.4. Právny stupeň a forma ochrany

87. Rozsah, v akom formálne pravidlá chránia parlamentnú opozíciu a záujmy menšiny, závisí nielen od ich obsahu, ale aj od úrovne, na akej sú v rámci hierarchie právnych predpisov zakotvené. Vo všeobecnosti platí, že ak je záujem menšiny upravovaný len na úrovni, ktorá môže byť zmenená jednoduchou väčšinou hlasov, potom formálne nejde o veľmi dobrú ochranu. Skutočná úroveň ochrany má byť lepšia, hoci existujú nepísané normy a dohody zabraňujúce väčšine meniť pravidlá hry. Avšak keď opozícia potrebuje skutočnú ochranu menšiny, nemôže sa nevyhnutne spoliehať na zdržanlivosť väčšiny.

88. Vo všeobecnosti by preto základné ustanovenia týkajúce sa parlamentnej opozície a menšinových práv mali byť upravené skôr v takej forme, ktorú by väčšina nemohla svojvoľne meniť, prinajmenšom nie okamžite.

⁴⁰ Na Malte je napr. pozícia podpredsedu parlamentu tradične zverená členovi opozície.

⁴¹ V bode 2.5.1 rezolúcie 1601(2008) Parlamentné zhromaždenie odporúča, aby opozícia predsedala všetkým „výborom pre monitorovanie vládnej činnosti ako napr. výboru pre rozpočet a financie, výboru pre audit alebo výboru pre dohľad nad bezpečnosťou a tajné služby“. Uvedené je príkladom rezolúcie, ktorá zachádza dosť ďaleko v porovnaní s tým, čo je zvykom v národných parlamentoch. Poukazuje taktiež na problémy ústavného porovnávacieho práva. V mnohých štátoch nie sú parlamentné výbory zodpovedné za rozpočet a financie považované za „monitorovacie“ výbory. V nórskom parlamente napr. stály výbor pre financie (Finanskomiteen) nie je považovaný za monitorovací výbor, ale za výbor s podstatnou rozhodovacou právomocou. Teda tradične mu predsedá poslanec vládnej strany, zatiaľ čo stálej kontrolnej komisii (Kontrollkomiteen) v zmysle nepísanej zvyklosti obvykle predsedá opozícia.

89. Z komparatívnej perspektívy je možné národné pravidlá o zákonných právach parlamentnej opozície a minoritných záujmoch nájsť vo viacerých podobách a na všetkých úrovniach hierarchie právnych predpisov:

- ústava,
- zákon,
- rokovací poriadok parlamentu,
- nepísané obyčajové právo alebo zvyklosť.

90. Ako už bolo uvedené, určitý počet ustanovení nachádzajúcich sa obvykle v národných ústavách nepriamo ochraňuje úlohu politickej opozície vo všeobecnosti a osobitne parlamentnú opozíciu. To isté platí pre základné práva a pravidlá štátnej mašinérie a štátnych postupov, ktoré musí väčšina rešpektovať, aj keď by ich nepreferovala. Takmer všetky ústavy obsahujú aj pravidlá o ústavnej zmene, ktorá si vyžaduje kvalifikovanú parlamentnú väčšinu, a tým poskytujú menšine (opozícii) možnosť práva veta.

91. Ustanovenia, ktoré explicitnejším spôsobom upravujú parlamentnú opozíciu alebo minoritné práva, nie sú také obvyklé v národných ústavách, hoci zvyčajne v nich zakotvené sú. Uvedené primárne závisí od úrovne precíznosti národnej ústavy, ktorá sa dosť líši, a najmä od rozsahu, v akom sú parlamentné postupy v ústave upravené. Väčšina ústav len upravuje najzákladnejšie prvky parlamentného života ponechávajúc detailnejšiu úpravu na osobitný zákon o parlamente alebo (častejšie) na rokovací poriadok prijatý parlamentom samotným. To znamená, že väčšina otázok týkajúcich sa práv opozície v parlamentných konaniach je obvykle chránená na ústavnej úrovni.

92. Jednou z tém, ktorá je vo väčšine európskych štátov upravovaná na ústavnej úrovni, je parlamentná imunita poslancov, o ktorej sa hovorí nižšie v časti 5.6. Medzi štátmi existujú veľké rozdiely, pokiaľ ide o pravidlá týkajúce sa opozície a minoritných práv. Existujú napríklad ústavy, v ktorých je zakotvené právo poslancov podávať interpelácie,⁴² avšak vo väčšine krajín je uvedené upravované v rokovacích poriadkoch. Len niekoľko ústav sa explicitne odvoláva na koncept „opozície“ ako takej.⁴³ Princíp pomerného zastúpenia v parlamentných postupoch je chránený len v niekoľkých ústavách ako napr. v čl. 52 dánskej ústavy, ale vo väčšine krajín je upravený iba v rokovacom poriadku, ak vôbec.

93. Čo sa týka obyčajného zákona, zdá sa, že je veľmi zriedkavo využívaný na úpravu postavenia parlamentnej opozície a menšín. Avšak existuje niekoľko krajín, ktoré majú špeciálny zákon o parlamente, napr. „Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko“, ktorý sa

⁴² Napr. v ústavách Arménska (čl. 80), Rakúska (čl. 52.3), Cypru (čl. 73), Fínska (čl.37) a Ukrajiny (čl. 134).

⁴³ Tu je možné spomenúť Ústavu Portugalska, ktorá v čl. 114 ustanovuje, že „právo demokratickej opozície menšín má byť priznané za podmienok ustanovených v tejto ústave a v zmysle zákona“, a Ústavu Francúzska, ktorá v čl. 51.1 ustanovuje, že „rokovací poriadok každej komory určí práva parlamentných skupín v rámci nich. Ustanovujú, že opozičné skupiny v danej komore, ako aj minoritné skupiny majú špecifické práva.“ Nedávna reforma francúzskej ústavy z roku 2008, ktorej účelom bolo okrem iného posilnenie právomoci parlamentu, čl. 48.3 zaviedla, že jeden rokovací deň v mesiaci bude vyhradený pre program určený každou komorou na základe iniciatívy opozície alebo minoritných skupín každej z komôr.

môže do určitej miery týkať aj opozície a minoritných práv. Špeciálny zákon o opozícii ako takej je možné nájsť v Portugalsku.⁴⁴

94. Väčšinu ustanovení upravujúcich parlamentnú opozíciu a minoritné práva nachádzame v rokovacích poriadkoch národných parlamentov. Je to prirodzené a odráža to procesnú autonómiu parlamentu, čo je základným princípom vo väčšine ústavných systémov. Nevýhodou z pohľadu menšiny je, že rokovací poriadok je zvyčajne prijímaný jednoduchou väčšinou, a tak môže byť aj menený jednoduchou väčšinou, čo poskytuje slabšiu formálnu ochranu záujmov menšín.

95. Avšak nie vždy ide o takýto prípad. V niektorých krajinách ústava ustanovuje, že parlamentný rokovací poriadok musí byť prijatý kvalifikovanou väčšinou. Je to tak v Rakúsku, kde podľa čl. 30 ústavy „spolkový zákon o stálom rokovacom poriadku národnej rady môže byť prijatý za účasti polovice poslancov a dvojtretinovou väčšinou odovzdaných hlasov“. Podľa čl. 8.6 švédskej ústavy rokovací poriadok parlamentu (Riksdagsordningen) môže byť zmenený buď len v zmysle postupov určených pre ústavnú zmenu, alebo 3/4 väčšinou.⁴⁵

96. Benátska komisia je toho názoru, že rokovací poriadok parlamentu by mal byť podľa možnosti upravený tak, aby jednoducho väčšine sťažil ignorovanie legitímnych záujmov minoritných politických skupín.

97. Vo väčšine parlamentov sú písané rokovacie poriadky doplnené o nepísané normy a obyčaje, ktoré v niektorých parlamentoch tvoria súčasť procedurálnych právnych predpisov, akými sú „zvyk a obyčaj“ v britskom parlamente, z ktorých viaceré sú spísané vo forme „rokovacieho poriadku“.⁴⁶ Avšak aj v parlamentoch, ktoré prijali extenzívne rokovacie poriadky, budú tieto často doplnené alebo dokonca zmenené nepísaným zvykom. Môže to byť významné pre súčasnú pozíciu parlamentných menšín. Spoločnou črtou demokraticky vyzretých parlamentov je, že záujmy opozície a minoritných skupín sú často oveľa viac rešpektované vo forme zvyku alebo obyčaje než prostredníctvom formálnych pravidiel, tak ako na to poukázali March a Olsen:

„Okrem špecifických ustanovení demokracia predpokladá, že legitímny orgán rešpektuje etiku dobrovoľnej zdržanlivosti, pozostatok princípu demokratickej pokory. [...] Väčšiny dobrovoľne ustupujú v niektorých prípadoch menšinám. Nemajú využiť alebo v skutočnosti nevyužívajú všetky výhody, ktoré im platné ustanovenia ponúkajú.“⁴⁷

⁴⁴ Zákon č. 24/98 z 26. mája 1998.

⁴⁵ Ďalším variantom je Dánsko a Nórsko, v ktorých sú rokovacie poriadky prijímané parlamentom jednoduchou väčšinou, pričom niektorými ustanoveniami upresňujú, že v individuálnych prípadoch nemôžu byť zrušené okrem kvalifikovanou väčšinou hlasov (3/4 poslancov v Dánsku, 2/3 v Nórsku). Inými slovami, väčšina v parlamente môže kedykoľvek kompletne meniť rokovací poriadok, ale nemôže sa od neho odchýliť v konkrétnych prípadoch. Tento druh sebaobmedzovania nie je logický, ale v praxi funguje celkom dobre a poskytuje vysoký stupeň skutočnej ochrany opozície a minoritných záujmov.

⁴⁶ Niektoré z nich je možné nájsť na <<http://www.parliament.uk/about/how/role/customs.cfm>>.

⁴⁷ Pozri March a Olsen: Demokratické vládnutie (1995), s. 127.

98. Skutočnosť, že parlamentná opozícia a menšinové záujmy sú formálne chránené prostredníctvom ustanovení rokovacích poriadkov, automaticky neznamená, že opozícia bude mať v prípadoch sporu možnosť využiť súdnu kontrolu. V mnohých krajinách nebudú existovať žiadne procesné možnosti súdnej kontroly sporov vo veci interpretácie a aplikácie parlamentných rokovacích poriadkov; táto možnosť by bola principiálne vyhodnotená ako rozporná s procesnou nezávislosťou a autonómiou parlamentu.

99. V iných ústavných systémoch existuje opravný prostriedok. V nemeckej ústave je špeciálny postup pri sťažnostiach pred Spolkovým ústavným súdom nazvaný „Organstreitverfahren“ a ustanovený v čl. 93.1 ústavy. V tureckej ústave umožňuje súdnu kontrolu ústavnosti parlamentných rokovacích poriadkov čl. 148. Vo Francúzsku ústavná rada už niekoľkokrát rozhodovala o rokovacích poriadkoch oboch komôr parlamentu.⁴⁸ Aj Ústavný súd Maďarska v roku 2006 preskúmal ústavnosť ustanovení týkajúcich sa dĺžky zasadnutí a časového rámca vystúpení poslancov. Dvaja sudcovia nesúhlasili s názorom väčšiny, ktorá poukázala na nedostatok ochrany menšiny v ustanoveniach rokovacieho poriadku vo vzťahu k právu na vystúpenie v parlamente.⁴⁹

100. Neexistuje spoločný európsky model, pokiaľ ide o úpravu parlamentnej opozície a minoritných práv, a Benátska komisia nepovažuje za nevyhnutné alebo vhodné, aby nejaký vytvorila. Komisia by však rada zdôraznila, že z bližšej analýzy vyplýva, že väčšina národných ústav implicitne alebo nepriamo ochraňuje opozíciu oveľa lepšie, ako sa zdá. Komisia sa ďalej domnieva, že najdôležitejšia nie je forma ochrany, ale to, že základné právne požiadavky efektívnej parlamentnej opozície sú chránené takým spôsobom, že nemôžu byť zrušené alebo oddiaľované jednoduchou väčšinou podľa vlastných rozmarov.

5. Právne predpisy upravujúce parlamentnú opozíciu alebo menšiny

5.1. Úvod

101. Doteraz sa táto štúdia venovala najmä právno-technickým aspektom úpravy úlohy parlamentnej opozície – priamo alebo nepriamo, používajúc rôzne typy právnych subjektov a rôzne hierarchie právnych predpisov. Ďalšia otázka je skôr materiálna – ktoré základné práva opozície a práva menšín a právomoci sú alebo by mali byť právne zaručené?

102. Hlavným princípom v ktorejkoľvek parlamentnej demokracii je, že rozhodnutia sú prijímané väčšinou hlasov. Avšak menšine by malo byť vždy umožnené zúčastniť sa. Väčšina pravidiel týkajúcich sa parlamentnej opozície a menšín má preto procesnú povahu. Niekedy sú menšinám zverené viac než len práva účasti a môžu dokonca disponovať právomocou prijímať alebo prinajmenšom ovplyvňovať podstatné rozhodnutia.

⁴⁸ Pozri CODICES 2006-2-005, CODICES 1990-S-001, CODICES 1995-3-010.

⁴⁹ Pre zhrnutie a celkový text rozhodnutia pozri CODICES, HUN-2006-1-001.

103. V politickej teórii sa niekedy rozlišuje medzi pozitívnou a negatívnou právomocou. Pozitívna právomoc prijímať rozhodnutia by mala v demokracii prislúchať zvolenej väčšine. Ale menšina (opozícia) môže požívať určitý stupeň *negatívnej právomoci* – kontrolovať, dohliadať, oddiaľovať alebo dokonca aj blokovať výkon vlády väčšiny. Koncept „negatívnej právomoci“ je užitočným nástrojom na pochopenie, ako opozičné a minoritné záujmy môžu alebo by mohli byť upravované.

104. Nie je jednoduché nájsť skutočnú rovnováhu medzi demokratickou vládou väčšiny a legitímnou opozíciou a právami menšiny a záujmami menšiny – a medzi pozitívnou a negatívnou právomocou, ktorá vo veľkom rozsahu závisí od národnej politickej a ústavnej kultúry. Neexistuje žiadna jediná všeobecná formula a ani jasný spoločný európsky štandard. Ale stále jestvujú spoločné prvky záujmu. Z bližšej analýzy vyplýva, že existujú hlavné kategórie špeciálne opozičných alebo minoritných práv, ktoré je možné nájsť v niektorých alebo väčšine európskych parlamentných systémov:

- pravidlá garantujúce účasť menšiny v parlamentných postupoch (5.2),
- pravidlá zverujúce menšine špeciálne pravidlá kontroly a dozoru nad politikou vlády (5.3),
- pravidlá zverujúce menšine právo zablokovať alebo oddialiť rozhodnutia väčšiny (5.4),
- pravidlá zverujúce menšine právo požadovať ústavnú kontrolu zákonov (5.5).

105. Ide o pravidlá, ktoré parlamentnej opozícii a menšinám zverujú práva a kompetencie. Navyše, existujú pravidlá, ktoré ochraňujú opozičné strany a poslancov pred prenasledovaním a zneužitím (5.6).

5.2. Účasť na postupoch v parlamente

106. Základnou charakteristikou parlamentu je, že ide o reprezentatívne združenie, ktoré by malo odrážať rôzne názory a ktoré by malo diskutovať – slovo „parlement“ vo francúzštine znamená diskusia. Aj napriek tomu, že hlavným princípom je, že rozhoduje väčšina, nie je to väčšina, ktorá tvorí parlament. Parlament ako inštitúcia je tvorená zo všetkých zástupcov a všetci sú oprávnení a povinní zúčastňovať sa na jeho postupoch, či už vo väčšine alebo menšine. Preto nie je prekvapujúce, že väčšina ustanovení, ktoré nájdeme v súvislosti s jednotlivými poslancami, politickými skupinami, kvalifikovanými menšinami a (skôr zriedkavo) „opozíciou“, sa týkajú „procesných“ otázok zabezpečujúcich menšinám práva *účasti*, ale nie rozhodovacie práva.

107. Stručne povedané, „parlamentný postup je založený na princípe, podľa ktorého je dôležité, aby sa menšina mohla vyjadriť a väčšina rozhodovala.“⁵⁰ Menšina by sa mala vyjadriť v tom zmysle, že by mala mať právo účasti na postupoch, práci vo výboroch a rokovaní. Avšak následne pri hlasovaní na konci dňa menšina prehráva. Rokovania

⁵⁰ Pozri Philip Laundy: *Parlamente v modernom svete* (1989), s. 95.

môžu stále vylepšovať výsledok a ak aj nie, je to stále účasť opozície, ktorá prispeje k otvorenosti a transparentnosti politických postupov, zvýši transparentnosť, zodpovednosť a legitimitu.

108. Taktiež je dôležité, aby sa menšina mohla vyjadriť k zostavovaniu programu – rozhodovať o tom, o ktorých veciach by sa malo rokovať, aby mohla určovať termíny rokovaní, časový rámec atď. Určovanie programu len väčšinou, v dôsledku čoho by doň boli zaradené len také rokovania, ktoré jej vyhovujú a ktoré by oddŕaľovali alebo blokovali ďalšie, by negarantovalo efektívnosť a legitimitu parlamentnej demokracie.

109. Vo väčšine národných parlamentov existuje mnoho ustanovení rokovacieho poriadku, ktoré garantujú procesnú účasť či už upravenú vo vzťahu k jednotlivému poslancovi, politickým skupinám, kvalifikovanej menšine alebo „opozícii“ ako takej.

110. Základným princípom parlamentných postupov, ktorý je málokedy explicitne ustanovený v národných ústavách ale ktorý je možné nájsť prostredníctvom výkladu, je princíp *rovnosti poslancov*. Ako už bolo uvedené, parlament je inštitúciou pozostávajúcou z volených zástupcov, jeho základnou právnou jednotkou je poslanec, pričom základnou myšlienkou je, že každý z nich by mal mať rovnaké práva a povinnosti nezávisle od ich straníckej príslušnosti k vládnej strane alebo opozícii.

111. Tento princíp rovnosti je zakotvený v rezolúcii 1601 (2008) Parlamentného zhromaždenia nasledovne: „Rovnaké zaobchádzanie s poslancami, či už ako s jednotlivcami alebo členmi politickej skupiny, musí byť zabezpečené v každom aspekte vykonávania ich mandátu a fungovania parlamentu.“ Čo sa týka Benátskej komisie, tá vo svojom Kódexe osvedčených postupov vo veci politických strán zdôraznila nevyhnutnosť rešpektovania princípu rovnosti.⁵¹

112. Princíp rovnosti členov Európskeho parlamentu bol v zmysle práva Európskej únie súdnou cestou uznaný rozsudkom Súdu prvej inštancie, ktorý v roku 2001 rozhodol, že „podmienky, na základe ktorých poslanci vykonávajú svoj mandát, ktorý im bol demokratickým spôsobom zverený, nesmú byť ovplyvnené z dôvodu ich nepríslušnosti k politickej skupine v rozsahu, ktorý presahuje to, čo je nevyhnutné pre dosiahnutie legitímnych cieľov stanovených parlamentom prostredníctvom svojej organizácie v politických skupinách“.⁵²

⁵¹ Pozri bod 51: „Všeobecné princípy stanovené týmto kódexom sa aplikujú v prípade, ak je strana pri moci, ale aj keď tvorí opozíciu.“ Uvedené je rozobraté v dôvodovom memorande takto: „Za účelom ochrany politického pluralizmu ako nevyhnutného prvku zastupiteľskej demokracie ústavný princíp rovnosti pre riadne fungovanie ukladá povinnosti nielen štátom, ale aj politickým stranám. Čo sa týka politických strán, tento princíp naznačuje, že vládnuce strany by nemali zneužívať alebo hľadať výhody zo svojho vládneho postavenia, aby tak vytvorili diskriminačné podmienky pre ďalšie politické sily, ale rešpektovať rovnosť politickej súťaže“.

⁵² Rozsudok Súdu prvej inštancie z 2. októbra 2001, Martinez a De Gaulle proti Európskemu parlamentu, vec T-222/99, T-327/299 a T-329/9, bod 202.

113. Princíp rovnosti poslancov je obmedzený, a to z dôvodu efektívnosti, keďže často by bolo nemožné prijímať rozhodnutia v rámci zhromaždenia, v ktorom všetci členovia majú rovnaké právo procesnej účasti. Princíp parlamentnej rovnosti je následne obvykle doplnený zastupiteľským princípom a pomernou účasťou parlamentných skupín.

114. Čo sa týka konkrétnejších a detailnejších práv procesnej účasti, existuje veľký počet otázok, ktoré si zaslúžia našu pozornosť a ktoré sa týkajú mnohých funkcií a postupov v modernom parlamente. Rezolúcia 1601 (2008) uvádza, že Parlamentné zhromaždenie zakotvilo extenzívny a detailný zoznam procesných práv, ktoré by mali byť opozičným členom garantované. Hlavné kategórie zahŕňajú:

- účasť na funkcii „dozoru, dohľadu a kontroly“ prostredníctvom niektorých špecifikovaných procesných práv (2.2.1 až 2.2.9),
- účasť na organizácii legislatívnych prác (2.3.1 a 2.3.2),
- účasť na legislatívnych postupoch (2.4.1 až 2.4.4),
- účasť na prácach parlamentných komisií (2.5.1 až 2.5.5),
- účasť na politických rozhodnutiach (2.6),
- účasť na kontrole ústavnosti právnych predpisov (2.7).

115. Benátska komisia chváli Parlamentné zhromaždenie za zostavenie tohto zoznamu procesných práv nevyhnutných pre demokratické a legitímne parlamentné rozhodovanie a opätovne pripomína, že tieto práva by mali byť národnými parlamentmi členských štátov Rady Európy implementované.

5.3. Právo kontroly a dohľadu parlamentu nad exekutívou

116. Jednou z najdôležitejších funkcií, ktoré takmer všetky parlamenty okrem prijímania zákonov a schvaľovania rozpočtov vykonávajú, je funkcia kontroly a dohľadu nad vládou a administratívou (exekutívou) – občas sa hovorí o parlamentnom dohľade, parlamentnom vyšetrovaní alebo kontrole.⁵³

⁵³ Hoci táto základná funkcia je spoločná pre všetky demokratické parlamenty, terminológia sa líši. V niektorých parlamentoch ako napr. v škandinávskom je konceptom „parlamentná kontrola“, ale pojem „kontrola“ je následne aplikovaný v užšom význame v porovnaní s bežným použitím v anglickom jazyku a týka sa len (alebo väčšinou) kontroly a vyšetrovania ex post (nie ovplyvňovania ex ante). V americkom kongrese sa používa pojem „dohľad“ (alebo „dohľad vykonávaný kongresom“), čo korešponduje s pojmom všeobecne používaným v medzinárodnej literatúre venovanej tejto otázke, alebo aj pojem „legislatívna kontrola“. Vo Veľkej Británii je rovnaká úloha čiastočne pokrytá konceptom parlamentného „dozoru“. Pojem „parlamentná kontrola“ môže byť použitý rôznymi spôsobmi (kontrolovať, prešetrovať, preskúmať, prerokovať, schváliť, vyzvať, cenzurovať, ovplyvňovať). Pozri Gregory „Parliamentary Control and the Use of English“, Parliamentary Affairs 1990 p. 75. Funkcia parlamentnej „kontroly“ je úzko spätá s konceptmi ministerskej zodpovednosti a povinnosťou skladať účty.

117. V ústavnej teórii je dohľad vykonávaný parlamentom ako inštitúciou. V skutočnosti je toto prvoradou úlohou opozície, ktorá má slúžiť ako záruka princípu delenia moci, ktorá je v ústavnej teórii nevyhnutná. Skutočnými protivníkmi nie sú parlament a vláda, ale opozícia a vládna strana (alebo strany). Niekedy môže dohľad prebehnúť v atmosfére parlamentného konsenzu. Avšak oveľa častejšie ide o proces politických sporov s tým, že opozícia napáda vládnych ministrov, zatiaľ čo poslanci vládnucej strany ich obhajujú. Keď parlamentná kontrola vedie k odhaleniu chýb a zlyhaní, môže to viesť buď k založeniu ministerskej zodpovednosti, čo je dramatickejšim výsledkom, alebo k riešeniu problému parlamentom prijatím novej legislatívy, ktorou sa mení rozpočet, alebo inými prostriedkami. Kontrola vykonávaná opozíciou je často vykonávaná vo verejnom záujme spolu s činnosťami opozície sledovanými a doplňovanými médiami.

118. Účinná kontrola si vyžaduje, aby parlament mal právomoc a kompetencie prešetrovať činnosť vlády a administratívy, a to vyžiadáním si informácií a dokumentov, zvolaním rokovaní, ustanovením vyšetrovacích komisií atď. Väčšina parlamentov má stále špeciálne vyšetrovacie výbory dohľadu a kontroly a v mnohých štátoch existujú aj externé kontrolné inštitúcie zodpovedajúce sa priamo parlamentu, akými sú napr. parlamentní ombudsmeni, audítori a ďalší.⁵⁴ Vo Veľkej Británii sú vládni ministri, ako aj predseda vlády pravidelne vystavovaní „hodine otázok“. Existujú tu aj parlamentné výbory zaoberajúce sa všeobecnými záležitosťami (ako ľudskými právami) a prácami hlavných ministerských rezortov. Každému z tohto výboru obvykle predsedá člen opozície.

119. Neodmysliteľným problémom a paradoxom kontroly v parlamentných systémoch je, že vláda sa môže obvykle spoľahnúť na podporu väčšiny členov inštitúcie, ktorá je v zmysle ústavy oprávnená ju kontrolovať a vyžadovať predkladanie účtov. Navyše, táto väčšina bude mať malý alebo nebude mať dokonca žiaden záujem o objasnenie politicky kontroverzných a citlivých vecí. Z tohto dôvodu sa vo všeobecnosti domnievame, že práva opozície a menšín sú dôležité vo vzťahu k tejto kontrolnej úlohe (dozor a kontrola a posteriori).

120. Vo väčšine parlamentov je základným prvkom kontrolnej funkcie právo každého poslanca klásť otázky a predkladať návrhy a vyslovovať kritiky. Uvedené je ale menej intenzívnou formou kontroly. Skutočnosť, že kontrola je vedená prostredníctvom zavedených postupov, ktoré väčšina nemôže obísť, tiež predstavuje určitú úroveň kontroly. Ak existujú

⁵⁴ Pôvodne švédka myšlienka „ombudsmana“ zodpovedného za riešenie sťažností smerujúcich proti administratíve bola v súčasnej dobe prevzatá väčšinou európskych štátov (ako aj EÚ). Ombudsman je vo väčšine systémov považovaný za parlamentnú inštitúciu zodpovedajúcu sa priamo parlamentu. Čo sa týka auditu vlády a administratívy, v Európe existujú rôzne tradície s tým, že niektoré štáty majú špeciálne „súdy audítorov“ a iné „hlavných kontrolórov účtov“, pričom z ústavného hľadiska môžu patriť buď k legislatívnej, alebo exekutívnej moci. Avšak v mnohých krajinách sú kontrolné inštitúcie zodpovedajúce sa parlamentu priamo alebo nepriamo napojené na parlament ako integrálna súčasť parlamentného kontrolného systému. V takýchto systémoch môže byť veľmi dôležité, do akej miery je kontrolná inštitúcia závislá alebo nezávislá od parlamentnej väčšiny a do akej miery môže parlamentná menšina požadovať alebo jej zveriť vyšetrovanie v určitej veci. V niektorých krajinách existujú externé parlamentné orgány zodpovedné za kontrolu tajných služieb (v iných krajinách sa to uskutočňuje v rámci exekutívnej moci a/alebo samotným parlamentom prostredníctvom špeciálnych výborov).

napr. postupy vyžadujúce, aby vláda podávala o určitých otázkach správy parlamentu alebo aby správy kontrolných revízorov a ombudsmanov boli predmetom parlamentnej kontroly, môže to opozícii umožniť upozorňovanie na chyby a nedostatky vlády a väčšina tomu nemôže zabrániť. V otvorenej spoločnosti môže byť pre vládnú frakciu politicky komplikované odmietat' žiadosti o parlamentné vyšetrovanie vo veciach, ktoré sú všeobecne známe, hoci aj to závisí od politickej kultúry a moci nezávislých médií.

121. Čo sa týka intenzívnejšej parlamentnej kontroly v špecifických prípadoch, vo väčšine parlamentov ostávajú problémom začatie vyšetrovania, vyžiadanie informácií, zvolávanie rokovaní a ďalšie dôležité opatrenia, ktoré vyžadujú väčšinové rozhodnutie, čo v podstate znamená ich odsúhlasenie vládnu frakciou.

122. Z uvedeného dôvodu niektoré politické systémy udelili parlamentnej opozícii obvykle vo forme určitej kvalifikovanej menšiny nielen práva procesnej účasti, ale aj zákonné právomoci prijímať rozhodnutia na začatie vyšetrovania, vyžadovať informácie, zriaďovať špeciálne výbory alebo komisie atď. Nejde o spoločnú európsku tradíciu. Mnoho parlamentov je bez takýchto inštrumentov a v prípade tých, ktoré ich majú, sú tieto upravené odlišným spôsobom. Avšak existuje mnoho významných príkladov. Jeden z najstarších a najdôležitejších je čl. 44 nemeckej ústavy, ktorý 1/4 zástupcov Bundestagu priznáva právo požadovať vytvorenie vyšetrovacej komisie.⁵⁵ Článok 115 finskej ústavy zveruje desiatim poslancom právo požadovať, aby ústavnoprávny výbor začal vyšetrovanie vo veci správania vládných ministrov, nedávna reforma rokovacieho poriadku nórskeho parlamentu 1/3 členov výboru pre ústavnú kontrolu zveruje právo začať vyšetrovanie a zvolávať rokovania. Podľa čl. 76 Ústavy „Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko“ návrh na zriadenie vyšetrovacej komisie môže byť predložený 20 zástupcami (zo 120).

123. Pri rezolúcii 1601(2008) sa Parlamentné zhromaždenie inšpirovalo systémami, ktoré zverujú špeciálne kontrolné právomoci parlamentným menšinám, a odporučilo, aby kvalifikovaná menšina 1/4 zástupcov mala zákonnú právomoc požadovať nasledovné opatrenia:

- plenárne zasadnutie (2.2.5),
- rokovanie k špecifickej téme (2.2.7),
- zriadenie „vyšetrovacej komisie alebo informačnej úlohy parlamentu a byť jej členom“ (2.2.8),

⁵⁵ Pozri čl. 44 (1): „Bundestag má právo a na základe návrhu jednej štvrtiny poslancov aj povinnosť zriadiť vyšetrovaciu komisiu, ktorá má za úlohu zbierať dôkazy nevyhnutné pre verejné zasadnutie.“ Zdanlivo podobné ustanovenie je možné nájsť v pravidlách Európskeho parlamentu – v čl. 226 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (bývalý čl. 193 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva), ktorý ustanovuje, že Európsky parlament na žiadosť jednej štvrtiny svojich členov môže v rámci svojich funkcií ustanoviť dočasný vyšetrovací výbor, ktorý bez toho, aby boli dotknuté právomoci vymedzené zmluvami iným inštitúciám a orgánom, preskúma prípady porušenia alebo nesprávneho úradného postupu pri uplatňovaní práva Únie...“. Avšak medzi týmito ustanoveniami existuje významný rozdiel spočívajúci v tom, že požiadavka jednej štvrtiny poslancov Európskeho parlamentu neznamená, že Európsky parlament je povinný začať vyšetrovanie, keďže o tomto stále rozhoduje jednoduchá väčšina hlasov na plenárnej schôdzi. Inými slovami, na rozdiel od čl. 44 nemeckej ústavy zámerom čl. 226 Zmluvy o fungovaní Európskej únie nie je zveriť práva menšine.

- mimoriadne zasadnutie (2.3.2),
- rokovania komisií (2.5.4).

124. Benátska komisia v zásade schvaľuje myšlienku zverovania špeciálnych vyšetrovacích právomocí kvalifikovanej menšine poslancov v súvislosti s kontrolnou funkciou parlamentu. Rovnako by malo byť zdôraznené, že pre uvedené neexistuje spoločná európska tradícia, keďže tieto pravidlá sú stále relatívne zriedkavé a prah 1/4 odporúčaný zhromaždením vo väčšine politických systémov by bol považovaný skôr za nízky. Význam a presný obsah týchto ustanovení by mal byť prispôsobený národnej ústavnej a politickej tradícii a kontextu.

5.4. Právo blokovat' alebo odd'aľovat' rozhodnutia väčšiny

125. Odlišný, ale bezpochybne najvýznamnejší druh práva opozície (menšiny) je právo parlamentnej menšiny zablokovat' alebo oddialiť niektoré obzvlášť významné rozhodnutia väčšiny. Je to prvotný príklad „negatívnej právomoci“ – ktorá funguje nielen ako záruka minoritných skupín v parlamente, ale slúži taktiež záujmom a skupinám, ktoré reprezentujú – ako ich ochrana proti tomu, čo sa niekedy označuje ako „tyrania väčšiny“.

126. Najzákladnejším a najrozšírenejším z týchto práv je právo parlamentnej menšiny blokovat' ústavnú zmenu. Vo všetkých európskych štátoch je ústavná zmena predmetom špeciálnych požiadaviek, z ktorých najobvyklejšou je kvalifikovaná väčšina hlasov v parlamente. Benátska komisia vo svojej „Správe o ústavnej zmene“ z roku 2009 preskúmala ústavné ustanovenia všetkých členských štátov Rady Európy a zistila, že najrozšírenejšou požiadavkou je 2/3 väčšina v parlamente, hoci existujú aj príklady 3/5, 3/4, 4/5 a 5/6.⁵⁶ Benátska komisia okrem iného uviedla:

94. Hlavným účelom a dôsledkom požiadavky *kvalifikovanej väčšiny* je (i) zabezpečiť široký politický konsenzus (a tak posilniť legitimitu a trvácnosť zmeny) a (ii) chrániť záujmy a práva politickej opozície a menšín. Takáto požiadavka v podstate zveruje menšine (určitej veľkosti) možnosť veta vo vzťahu k ústavnej zmene.

127. Ustanovenia o kvalifikovanej väčšine v prípade ústavnej zmeny budú obvykle slúžiť na ochranu záujmov parlamentnej opozície (a v iných prípadoch jej umožnia vyjednávať), dokiaľ vládna strana (alebo strany) nemá „superväčšinu“, ktorá je potrebná na prijatie zmien. Uvedené je súčasťou širšej a implicitnejšej ochrany politických záujmov menšiny.

128. Niektoré ústavy okrem ústavných zmien vyžadujú kvalifikovanú väčšinu aj pre iné parlamentné rozhodnutia s osobitnou dôležitosťou. Jedným z príkladov, ktorý už bol uvedený,

⁵⁶ Pozri „Správu o ústavnej zmene“ prijatú v decembri 2009, CDL-AD/2010)001. Požiadavka kvalifikovanej väčšiny v parlamente je obvykle doplnená o jednu alebo viaceré prekážky, akými sú napríklad osobitný časový rozsah alebo referendum. V záveroch Benátskej komisie sa v bode 241 uvádza, že „dobrý postup pri zmene bude za normálnych okolností zahŕňať (i) kvalifikovanú väčšinu v parlamente, ktorá by nemala byť príliš prísna, a (ii) určitý časový limit, ktorý zabezpečí obdobie debát a úvah“.

je v niektorých parlamentoch požiadavka kvalifikovanej väčšiny, ktorá je potrebná na zmenu rokovacieho poriadku. Ďalším príkladom je požiadavka kvalifikovanej väčšiny pre parlamentné rozhodovania týkajúce sa presunu štátnej suverenity na medzinárodné organizácie. To je možné nájsť, okrem iného, v čl. 93 nórskej ústavy, ktorý ustanovuje, že takéto rozhodnutia vyžadujú 3/4 väčšinu, a v čl. 20 dánskej ústavy, ktorý ustanovuje požiadavku 5/6 väčšiny v parlamente alebo referendum (s prísnyimi požiadavkami). Lotyšsko, Poľsko a Slovinsko vo svojich ústavách taktiež ustanovujú požiadavku 2/3 väčšiny.⁵⁷

129. Ustanovenia niektorých ústav nepriznávajú kvalifikovanej menšine právo zablokovať, ale *oddialit'* väčšinové rozhodnutia. Príkladom je čl. 41 (3) dánskej ústavy, ktorý ustanovuje právo kvalifikovanej 2/5 menšiny žiadať, aby tretie a záverečné rokovanie o legislatívnych návrhoch bolo odložené až o 12 dní, a to za účelom ponechania času opozícii na verejnú debatu. Radikálnejším ustanovením je čl. 42 tejto ústavy, ktorý 1/3 priznáva právo požadovať, aby zákon, ktorý prešiel v parlamente, bol predmetom referenda ešte pred jeho vyhlásením. Táto právomoc bola využitá len raz (1963), avšak jej existencia je naďalej odôvodnená určitým politickým účinkom. Tretím príkladom je čl. 12 zaradený v 2. hlave švédskej ústavy, ktorý kvalifikovanej menšine, ktorá predstavuje viac než jednu šestinú prítomných a hlasujúcich, priznáva s určitými výnimkami možnosť dvanásťmesačného odkladu pri návrhu právnych predpisov ovplyvňujúcich základné práva a slobody zakotvené v 2. hlave.

130. Benátska komisia dospela k záveru, že povinnosti kvalifikovanej väčšiny (a s tým korešpondujúce práva kvalifikovanej menšiny) musia byť vnímané ako užitočný prostriedok na prijímanie niektorých hlavných parlamentných rozhodnutí, a to najmä pri zmene ústavy; okrem týchto prípadov by mal byť tento prostriedok používaný s obozretnosťou, aby nedošlo k narušeniu základného princípu väčšiny.⁵⁸

5.5 Ústavný prieskum zákonov a iných aktov parlamentu

131. Ustanovenia týkajúce sa ústavného prieskumu zákonov (a ďalších aktov parlamentu) sa v členských štátoch Rady Európy líšia – odlišnosti sú napr. v tom, kedy môže dôjsť k prieskumu (pre alebo po prijatí), aké inštitúcie môžu požiadať o prieskum, v kritériách a intenzite prieskumu a iných faktoroch.⁵⁹

⁵⁷ Pozri čl. 90 lotyšskej ústavy, čl. 68 poľskej ústavy a čl. 3a slovinskej ústavy.

⁵⁸ Neslávne známym príkladom z histórie práv menšín týkajúcich sa veta, ktoré zašli príďaleko, je právo veta priznané každému poľskému šľachticovi v národnom zhromaždení (Sejm) v 17. a 18. storočí. Uvedené vedie k obrovským politickým problémom a neskôr k vzniku výrazu „politický parlament“ (vo švédskom a nórskom jazyku *Polsk riksdag*, v dánskom jazyku *Polsk rigsdag*, nemeckom jazyku *Polnischer Reichstag*) ako pojmu opisujúcemu zhromaždenie, v ktorom nemôže byť prijaté žiadne skutočné rozhodnutie.

⁵⁹ V niektorých krajinách takýto prieskum vôbec nepoznajú okrem prieskumu parlamentom samotným, tak ako to je v Holandsku. Ak holandský parlament dospeje k záveru, niekedy v rozpore s názorom štátnej rady, že návrh zákona je v súlade s ústavou, a prijme zákon, je to posvätné, okrem prípadu, že súd vysloví porušenie medzinárodného záväzku.

132. V Európe je rozšírený model, v rámci ktorého môže parlamentná menšina požiadať o ústavný prieskum zákonov buď pred, alebo po ich prijatí, a to obvykle ústavný súd.⁶⁰ Táto právomoc dáva opozícii (určitej veľkosti) príležitosť na predloženie zákonov a iných aktov parlamentnej väčšiny na preskúmanie nezávislému súdnemu orgánu. Táto právomoc dáva menšine možnosť určitého politického manévrovania a môže spomaliť prijatie alebo vyhlásenie novej (väčšinovej) legislatívy. Či to v skutočnosti zastaví takúto legislatívu, závisí od obsahu zákona, rigoróznosti ústavy a vôle, ako aj od zloženia a tradície národného ústavného súdu.

133. Kvalifikovaná menšina, ktorá sa vyžaduje pre podanie návrhu na ústavnú kontrolu zákonov, sa odlišuje. V niektorých parlamentoch ide o 1/3 členov (Rakúsko, Slovinsko) alebo 1/4 (Nemecko),⁶¹ alebo 1/5 (Albánsko, Bulharsko, Litva, Slovensko a Turecko). V iných krajinách ide o fixné číslo ako napr. vo Francúzsku (60 poslancov alebo 60 senátorov), Poľsku (50 poslancov alebo 30 senátorov) alebo Španielsku (50 poslancov alebo 50 senátorov).

134. Niektoré krajiny majú tradíciu opozície odkazujúcu na významný počet parlamentných aktov pre ústavný prieskum. Jedným z príkladov je Francúzsko, kde nízky prah 60 členov z 577 členov zhromaždenia (alebo 60 senátorov z 348) viedlo k praxi, že ktorýkoľvek legislatívny akt určitej dôležitosti vyvolávajúci polemiku bol predložený ústavnej rade, ktorá takto do významnej miery fungovala ako inštitúcia na hodnotenie opozičných námietok.

5.6 Ochrana menšín pred útlakom a zneužitím

135. Správa sa zatiaľ venovala existencii (pozitívnych) práv a právomocí alebo tomu, ktoré z nich môžu byť zverené parlamentnej opozícii alebo záujmom menšín. Avšak hodnotenie právneho statusu opozície v demokratickom parlamente nie je kompletne bez ustanovení o *špeciálnej právnej ochrane* parlamentnej menšiny proti útlaku a zneužitiu väčšiny. V danej veci existuje spoločná európska tradícia, ktorá zabezpečuje osobitnú formálnu ochranu pre:

- politické strany (proti zákazu a rozpusteniu),
- jednotlivých poslancov („parlamentná imunita“).

136. Takéto ustanovenia nie sú určené opozícii, ale týkajú sa všetkých politických strán a poslancov. Fungujú predovšetkým ako záruka menšín vo vzťahu k politickej väčšine nielen vo vláde, ale aj v parlamente.⁶² Oba druhy pravidiel boli vo veľkej miere preskúmané

⁶⁰ Vo Švédsku je ústavný prieskum (ex ante) návrhov zákonov uskutočňovaný špeciálnou „Radou pre legislatívu“ na základe žiadosti parlamentného výboru alebo najmenej 5 jeho členov.

⁶¹ V zmysle nemeckej ústavy zvykla byť požiadavka 1/3, avšak došlo k zmene na 1/4, a tak k posilneniu práva menšín.

⁶² V roku 2008 začal prokurátor v Turecku konať vo veci zákazu vládnucej AK strany. Návrh na konanie nebol ústavným súdom prijatý z dôvodu jedného chýbajúceho hlasu. Okrem tohto príkladu neexistujú v modernej európskej politickej histórii politických strán s parlamentnou väčšinou ďalšie príklady vo veci hrozby zákazu politických strán. Z titulu všetkých praktických dôvodov je toto záležitosťou opozície a menšín.

Benátskou komisiou a odkazovalo sa na ne v „Správe o vzniku parlamentnej imunity“ z roku 1996 a v „Smerniciach o zákaze a rozpustení politických strán a podobných opatreniach“ z roku 1999 a Komisiou boli ďalej rozobrané v Správe o zákaze politických strán v Turecku z roku 2009.⁶³

137. Špeciálna ochrana pred zákazom (opozičných) strán je zaručená na európskej úrovni a v mnohých štátoch aj na národnej úrovni. V zmysle čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd súd uznal špeciálnu povahu a demokratické funkcie politických strán a uviedol, že by mali požívať špeciálnu ochranu a zakázané môžu byť len vo výnimočných prípadoch a pri rešpektovaní prísnych kritérií. Dopĺňujúc uvedené o odkaz na európske demokratické štandardy Benátska komisia vo svojich smerniciach v danej veci uviedla, že politické strany môžu byť legitímne zakázané, len ak sa uchylujú k násiliu alebo hrozia násilím. Toto sa samozrejme aplikuje na politické strany vo vnútri, ale aj mimo parlamentu.

138. Špeciálna ochrana jednotlivých poslancov vo forme ustanovení o „parlamentnej imunite“ nie je ako taká upravovaná na európskej úrovni.⁶⁴ Avšak je natoľko rozšírená na národnej ústavnej úrovni, že tvorí spoločnú parlamentnú tradíciu, ktorá dosahuje úroveň posvätnosti počnúc zastupiteľským úradom v Rímskej republike (súdmi), cez Listinu práv v roku 1689 a Francúzsku revolúciu až po moderné parlamenty.

139. Dnešné ustanovenia o parlamentnej imunite poslancov je možné nájsť v rôznych podobách v parlamentoch všetkých členských štátov Rady Európy obvykle upravených v samotných ústavách. Tieto ustanovenia môžu slúžiť buď ako kolektívna ochrana parlamentu ako inštitúcie (voči exekutive), alebo ako ochrana jednotlivého poslanca pred exekutívou, ale aj parlamentnou väčšinou.

140. Správa Benátskej komisie z roku 1996 „o vzniku parlamentnej imunity“ je založená na celkovej komparatívnej analýze takýchto pravidiel všetkých európskych štátov.⁶⁵ V správe Komisia určuje dva hlavné typy imunity, ktorými sú

- imunita v parlamente (sloboda prejavu),
- nedotknuteľnosť poslanca (nemožnosť zatknutia).

⁶³ Pozri Správu o vzniku parlamentnej imunity, CDL-INF (96) 7, prijatú v júni 1996; Smernice o zákaze a rozpustení politických strán a podobných opatreniach, CDL-INF(2000)001, prijaté v decembri 1999 a Stanovisko k ústavným a zákonným ustanoveniam týkajúcim sa zákazu politických strán v Turecku“ prijaté v marci 2009, CDL-AD(2009)006.

⁶⁴ Hoci parlamentná imunita ako taká nie je upravená alebo chránená v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, existuje mnoho prípadov, v ktorých Európsky súd pre ľudské práva musel hodnotiť národné ustanovenia o parlamentnej imunite vo vzťahu k základným právam zakotveným v dohovore ako napr. čl. 6. V niektorých prípadoch Súd zahrnul komparatívny prehľad a komentoval inštitút národnej parlamentnej imunity. Pozri napríklad veci A. proti Spojenému kráľovstvu; Cordova (č. 1), Cordova (č. 2) a Tsalkitzis, C. G. I. L. a Coffertati proti Taliansku, č. 46967/07, rozsudok z 24. februára 2009, a Kart proti Turecku č. 89175/05, rozsudok z 3. decembra 2009.

⁶⁵ Pozri Správu o vzniku parlamentnej imunity, CDL-INF (96) 7, prijatú v júni 1996.

141. Vo významnej väčšine európskych štátov je imunita poslanca v parlamente zaručená vo forme špeciálne ochraňovanej slobody prejavu poslancov značne uniformná a nesporná, hoci z času na čas sa objavia debaty o rozsahu imunity okrem iného aj vo vzťahu k rasistickým vyjadreniam. Ako už bolo v roku 1996 Benátskou komisiou zdôraznené, takéto ustanovenia neposkytujú len ochranu pred exekutívou a obťažovaním zo strany súkromných osôb, ale aj „doplňujúcu istotu poslancom vo vzťahu k názoru väčšiny vyjadrenému v samotnom parlamente“. Ako zástupcovia svojich voličov môžu menšiny v parlamente vyjadriť svoje názory aj napriek tomu, že nie sú zhodné s názormi väčšiny.⁶⁶

142. Imunita vo forme nedotknuteľnosti poslanca (vo vzťahu k žalobám v civilnej a/alebo trestnej veci) je oveľa komplexnejšou a kontroverzejšou otázkou; ustanovenia v tejto oblasti sa v jednotlivých európskych krajinách významne odlišujú. Niektoré krajiny predpokladajú značne rozsiahlu imunitu pred akýmikoľvek žalobami, v niektorých poslanci takúto ochranu nepoživajú vôbec. Dôležité je nájsť rovnováhu medzi ochranou legitímnych záujmov opozície na jednej strane a rešpektovaním právneho štátu na strane druhej a zbytočne nebrániť výkonu spravodlivosti. Ak je imunita poslanca vzťahujúca sa na nemožnosť byť zatknutý aplikovaná príliš zoširoka, môže dôjsť k zneužitiu a snahe o vyhýbanie sa spravodlivosti, čo bolo v nedávnom období problémom v niekoľkých európskych štátoch.

143. Poslanecká imunita môže byť dôležitou súčasťou demokracie, ale občas musí byť vyvážená inými základnými princípmi. Toto bolo predmetom niektorých vecí pred Európskym súdom pre ľudské práva, inter alia v nedávnej veci Kart proti Turecku, v ktorej Súd vyslovil:

Súd už uznal, že zverovanie rôznych stupňov imunity poslancom vo všeobecnosti predstavuje dlhotrvajúcu prax štátov a sleduje legitímne ciele ochrany slobody prejavu v parlamente a udržanie delenia moci medzi legislatívou a súdnictvom (...). Rôzne formy poslaneckej imunity môžu skutočne slúžiť na ochranu efektívnej politickej demokracie, ktorá predstavuje jeden zo základných pilierov systému dohovoru, najmä tam, kde ochraňujú autonómiu legislatívy a parlamentnej opozície.

144. Benátska komisia v správe z roku 1996 zdôraznila, že „v niektorých krajinách možno pozorovať tendencie upravovania podmienok pre pozbavenie imunity poslancov v zákone alebo snahy o definovanie presných, objektívnych kritérií tohto pozbavenia v čo najväčšom rozsahu. Tento trend je podnietený obavami z prísnejšej aplikácie princípov právneho štátu a požiadavkami o ochranu základných slobôd“.

145. Benátska komisia vo všeobecnosti súhlasí so základným princípom, ktorý požaduje, aby existovala špeciálna právna ochrana pre výkon opozičných legitímnych funkcií poslaneckej menšiny, a to nielen v podobe ochrany pred zakazovaním strán, ale aj vo forme

⁶⁶ V niektorých krajinách je imunita poslancov absolútna. V ďalších môžu byť isté odlišnosti alebo o pozbavení imunity rozhoduje samotný parlament, avšak za podmienky dosiahnutia kvalifikovanej väčšiny, ktorá do určitej miery môže opozíciu ochrániť.

parlamentnej imunity zaručenej jednotlivým poslancom. Avšak uvedené by nemalo zachádzať ďalej, než je to potrebné, aby sa zabezpečila ochrana legitímnej politickej opozície a minoritných záujmov, a nemalo by sa to využívať ani ako prostriedok na vyhýbanie sa spravodlivosti.

6. Úlohy opozície

146. Pri analýze práv a kompetencií parlamentnej opozície je nevyhnutné položiť si otázku, či by tieto mohli alebo mali korešpondovať s niektorými osobitnými úlohami a povinnosťami.

147. Základnou povinnosťou politickej opozície je vykonávať svoju činnosť v medziach zákonov vrátane národnej ústavy, občianskeho a trestného práva a rokovacieho poriadku parlamentu. Opozičné strany môžu obhajovať zmeny zákona, ale pokiaľ tieto nie sú prijaté, sú povinné rešpektovať zákon tak ako ktokoľvek iný. Pokiaľ dôjde k zmene poslaneckej imunity, opozícia môže byť vzatá na zodpovednosť za akúkoľvek nezákonnú činnosť tak ako ktorákoľvek iná organizácia alebo jednotliviec. Väčšina parlamentov pozná vnútorné disciplinárne sankcie určené politickým skupinám a poslancom porušujúcim rokovací poriadok, ktoré sú vhodné vtedy, ak sú zákonne odôvodnené a primerané. Veľa štátov má špeciálne ustanovenia o zákaze politických strán a podľa Benátskej komisie sú oprávnené vtedy, ak politická (opozičná) strana využíva alebo sa vyhráža použitím násilia a nedemokratických prostriedkov, aby narušila demokratický režim.⁶⁷

148. Okrem samozrejmej povinnosti rešpektovať zákon je ťažké zostaviť nejaké osobitné právne povinnosti opozície. Nie je však zriedkavé hovoriť o určitých opozičných „úlohách“ alebo „povinnostiach“, ktoré sú súčasťou pojmu „lojálna“ opozícia a ktoré sú politickej a morálnej povahy. Základnou myšlienkou je, že politická opozícia by mala byť vykonávaná konštruktívnym spôsobom, ktorý má byť v súlade s legitímnymi funkciami opozície, najmä aby predstavovala skutočné politické alternatívy a kontrolovala exekutívu (pozri bod 3).⁶⁸

149. V dobre fungujúcej parlamentnej demokracii existuje rovnováha medzi väčšinou a menšinou, ktorá vytvára v recipročnej forme vhodné opatrenia pre efektívne, demokratické a legitímne vládnutie. Uvedené nie je možné považovať za samozrejmosť a existuje mnoho štátov aj v Európe, v ktorých je situácia rozdielna. Existujú najmenej dve základné formy zneužitia alebo znefunkčnenia úlohy opozície. Buď opozícia úplne zablokuje efektívnu prácu vlády a/alebo prácu parlamentu, alebo opozícia neponúka žiadne alternatívy k práci vlády a/alebo parlamentu, k návrhom parlamentnej väčšiny, a preto nie je v politickej debate viditeľná.

⁶⁷ Pozri „Smernice o zákaze a rozpustení politických strán a podobných opatreniach“ prijaté Benátskou komisiou v decembri 1999, CDL-INF(2000)001, a „Stanovisko k ústavným a zákonným ustanoveniam týkajúcim sa zákazu politických strán v Turecku“ prijaté v marci 2009, CD L-AD(2009)006.

⁶⁸ Hranica medzi tým, čo je konštruktívne alebo nekonštruktívne, môže samozrejme byť sporná a „určitá opozícia“ jednej skupiny môže byť jednoducho vnímaná ako „nezodpovedná obštrukcia...“, ako bolo zdôraznené Philipom Laundym. Pozri *Parliaments in the Modern World* (Dartmouth 1989), s. 93.

150. Takéto negatívne dôsledky nie sú zvyčajne prvotne zapríčinené nedostatkom právnej úpravy týkajúcej sa práce v parlamente a úlohy opozície, ale skôr vážnymi problémami v politickej kultúre danej krajiny. Predpokladom efektívnej práce opozície v demokratickom systéme je, aby rozdielne svetové koncepcie a politické presvedčenia, ktoré v spoločnosti existujú, boli v parlamente zastúpené. Ak kandidáti a strany nemajú žiaden identifikovateľný politický profil, je ťažké viesť konštruktívny dialóg na tému rôznych politických možností. Takýto beztvárny politický systém by mohol buď viesť ku konfrontačnej politike, v ktorej by opozícia bola systematická pri každom politickom opatrení, alebo k fiktívnej opozícii, ktorá neposkytuje žiadnu alternatívu. Takéto problémy nemôžu byť vyriešené len zákonnou reformou a musia byť konfrontované od jadra problémov. Avšak vytvorenie uspokojivého právneho rámca vhodného pre vývoj a dozrievanie parlamentnej politiky nie je neúčinné a môže často zásadným spôsobom prispieť k zriadeniu silne demokratickej národnej politickej kultúry.

151. Benátska komisia je toho názoru, že existuje určité spojenie medzi zverovaním formálnych práv opozícii a spätným očakávaním určitého stupňa konštruktívnosti a zodpovednosti. V systémoch, kde pozícia parlamentnej opozície tkvie predovšetkým v politických tradíciách a zvyklostiach (a implicitnej zdržanlivosti väčšiny), nie je pravdepodobne otázka opozičných zákonných práv a kompetencií taká dôležitá, keďže akékoľvek zneužitie zo strany opozície môže byť sankcionované väčšinou. Avšak ak sú opozícii (menšine) zverené explicitné zákonné práva, môže to mať za následok pravdepodobne určité morálne (nie právne) povinnosti. Ak napríklad štvrtina zástupcov má právomoc zvolať verejné zasadnutie alebo zriadiť parlamentný vyšetrovací výbor, malo by k tomu dôjsť len v dôležitých prípadoch, ak existujú skutočné náznaky protiprávneho konania – a nemali by byť použité ako prostriedok na obťažovanie a znemožňovanie legitímnej vlády väčšiny.

152. Myšlienka morálnej a politickej zodpovednosti, ktorá je spoločná všetkým stranám zastúpeným v parlamente a ktorej úlohou je konštruktívnym a lojálnym spôsobom prispieť k politickému procesu, je dôležitejšia v štátoch, v ktorých sú demokratické štruktúry relatívne nové a nemali čas sa ustáliť. Osobitne dôležitá je taktiež v systémoch, v ktorých rôzne politické strany kontrolujú rôzne štátne inštitúcie, napr. v obdobiach „spolunažívania“ v prezidentských a poloprezidentských systémoch alebo v dvojkomorových parlamentoch, v ktorých je každá komora kontrolovaná rozdielnymi stranami. V takýchto prípadoch je zdržanie nevyhnutné na zabezpečenie toho, aby činnosť vlády v štátnom záujme nebola znemožnená úzkymi straníckymi politickými úvahami.

153. Benátska komisia v Kódexe osvedčených postupov v oblasti politických strán z roku 2009 poukázala na rovnováhu medzi právami a úlohami opozičných strán:

53. (...) Funkcia opozície so sebou prináša dôslednú kontrolu, dozor a dohľad nad konaním a politikou orgánov a verejných funkcionárov. Avšak princíp dobrého vládnutia naznačuje, že opozičné strany (ako aj strany pri moci) by sa mali zdržať

akejkoľvek činnosti, ktorá môže narušiť demokratickú diskusiu alebo by prípadne mohla podlomiť dôveru občanov v politikov a politické strany.⁶⁹

154. Benátska komisia v Dôvodovej správe ku Kódexu rozobrala, akým spôsobom môžu byť osvedčené postupy pre zodpovednú a konštruktívnu opozíciu zakotvené v štatútoch strán:

Hlavnými povinnosťami strán na strane opozície sú kontrolovanie a kritizovanie, a to vždy zodpovedným a konštruktívnym spôsobom, ako aj privedenie väčšiny pri moci k zodpovedaniu sa zo svojich činov. V podstate národ môže byť suverénny len vtedy, keď vie, čo robí vláda a z akých dôvodov takto koná. Tieto úlohy sú uznané implicitným spôsobom, sú dobrovoľne akceptované a upravované v štatútoch niektorých strán a predstavujú tak dobré zvyklosti v danej oblasti. Napr. vnútorné predpisy niektorých strán ukladajú svojej parlamentnej strane povinnosť zodpovedať sa zo svojho konania, tak aby strana mohla zhodnotiť, do akej miery spĺňa úlohu kontroly činnosti vlády alebo podpory aplikácie politického programu strany, ak je vo vláde.

155. Niektoré strany predstavujú dobrý model organizačnej štruktúry, ktorý môže poskytnúť aktívnu a zdravú politickú opozíciu prostredníctvom konštantnej činnosti v rôznych oblastiach, ktoré tvoria politický program (tieňový) strany a ktorý umožňuje udržať aparát strany fungujúcej ako alternatívna (tieňová) vláda, ktorá je vždy pripravená nahradiť stranu v jej úradných povinnostiach. Príklady tohto typu štruktúry nájdeme v Španielsku, v sektorových organizáciách a sekretariátoch Španielskej robotníckej socialistickej strany, v niektorých orgánoch Zjednotenej ľavice, ako aj v stálych komisiách zodpovedných za určenie politického programu Strany zelených v Írsku.

156. Generálni spravodajcovia vo Fóre o budúcnosti demokracie Rady Európy v roku 2007 k téme „O úlohe a funkciách opozície“ zdôraznili:

10. Je v záujme nielen väčšiny, ale aj opozície, aby si pamätali, že nikto nepatrí k väčšine alebo opozícii navždy a že väčšina skôr či neskôr bude v úlohe opozície a naopak. A preto je v záujme väčšiny neprijímať rozhodnutia skôr, ako má opozícia príležitosť skontrolovať návrhy a predložiť alternatívy. Inak povedané, opozícia by nemala vnímať svoju úlohu len ako úlohu obštrukčného mechanizmu a mala by podstatne prispievať k rozhodovaciemu procesu.⁷⁰

157. Rovnováha medzi právami a úlohami je zdôraznená aj v poslednom bode rezolúcie 1601 (2008), kde Parlamentné zhromaždenie po veľmi podrobnom predstavení práv opozície sformulovalo krátky záver zdôrazňujúci:

⁶⁹ Pozri CDL-AD(2009)021.

⁷⁰ Pozri Závery generálnych spravodajcov (p. Grossa, Whitmorea a Tarschysa) z Fóra o budúcnosti demokracie Rady Európy, ktoré zasadalo v Štokholme/Sigtune v júni 2007, bod 10.

5. Politická opozícia v parlamente musí ukázať svoju politickú zrelosť a vykonávať svoju činnosť zodpovedným a konštruktívnym spôsobom pri vzájomnom rešpekte a používajúc práva s cieľom posilnenia efektívnosti parlamentu ako celku.

158. Podľa Benátskej komisie čím viac formálnych práv a kompetencií je opozícii (menšine) zverených ústavným a parlamentným systémom, tým dôležitejšia je jej úloha nezneužiť tieto právomoci, ale byť v opozícii spôsobom rešpektujúcim základný systém a myšlienku legitímnej a účinnej demokratickej vlády väčšiny. Avšak toto nie je otázka, ktorá môže byť právne upravovaná alebo vnímaná ako akákoľvek forma formálnej „povinnosti“, ale skôr je vnímaná ako politická a morálna povinnosť.

7. Zhrnutie a závery

159. Demokracia je dnes v Európe solídnejšia než kedykoľvek predtým. Demokratické politické štruktúry a tradície sa v západnej Európe po druhej svetovej vojne skonsolidovali a dozreli a v posledných dvoch dekádach rozšírili aj do strednej a východnej Európy. Z politického hľadiska Európa dosiahla pokročilé štádium demokratického vývoja. Z právneho aspektu sú základné demokratické princípy dôsledne chránené nielen vo vnútroštátnych ústavách, ale aj v spoločných európskych právnych systémoch, akými sú Európsky súd pre ľudské práva a právo Európskej únie.

160. Formálna a právna inštitucionalizácia demokracie je však kontinuálnym procesom, ktorý možno vždy vylepšovať. Čo sa týka úlohy a funkcií politickej opozície vo všeobecnosti – a predovšetkým parlamentnej opozície – uvedené právne nedosiahlo rovnaký vývojový stupeň, ako ho dosiahlo politicky. Existuje len niekoľko spoločných európskych pravidiel alebo štandardov, ktoré ochraňujú parlamentnú opozíciu a menšiny ako také, a veľa národných ústavnoprávnych systémov, ktoré v podstate neupravujú tieto otázky adekvátnym spôsobom.

161. Benátska komisia dospela k záveru, že európska demokracia dnes dosiahla úroveň, v rámci ktorej je vhodné a zaujímavé objavovať cesty a spôsoby, akými môže byť úloha parlamentnej opozície formálne lepšie upravená a chránená. Za predpokladu, že medzi dominanciou demokratickej väčšiny a záujmami legitímnej menšiny existuje rovnováha, by takáto inštitucionalizácia mala slúžiť zlepšeniu parlamentných postupov a posilneniu demokratickej zdatnosti vnútroštátnych politických systémov.

162. Na základe uvedeného Benátska komisia víta a súhlasí s rezolúciou 1601(2008) Parlamentného zhromaždenia ako novým priekopníckym soft law inštrumentom inšpirujúcim a rozvíjajúcim formálne pravidlá a právomoci parlamentnej opozície v členských štátoch Rady Európy.

163. Benátska komisia tiež víta Parlamentným zhromaždením konštatovanú tendenciu, že v mnohých európskych krajinách badať zvýšený záujem o úlohu a fungovanie

parlamentnej opozície a menšín, a je pripravená zúčastniť sa na týchto procesoch v prípade, ak o to bude požiadaná.

164. Benátska komisia sa domnieva, že hoci neexistuje alebo by nemal existovať jediný európsky model pre detailnejšiu úpravu práv parlamentnej opozície a menšín, stále existuje spoločná európska tradícia a kultúra tolerantnej a liberálnej parlamentnej politiky, ktorá za normálnych okolností umožňuje opozícii širokú možnosť manévrovania. Demokratický parlamentný systém predpokladá zdržanlivosť zo strany väčšiny rešpektujúc menšinové práva a záujmy. Vo vyzretých parlamentných systémoch by väčšina nemala získavať všetky možné výhody.

165. V parlamentoch, v ktorých takáto politická kultúra často existuje s „nepísanými“ parlamentnými dohodami, je potreba právnych záruk pre opozíciu a menšiny menšia. V nových demokraciách bez takýchto demokratických tradícií je potreba formálnych pravidiel ochraňujúcich opozíciu často väčšia.

166. Benátska komisia by taktiež chcela poukázať na rozdiel medzi priamou a nepriamou (explicitnou a implicitnou) právnou ochranou záujmov politickej (a parlamentnej) opozície a medzi ochranou v širšom a užšom slova zmysle. Vo väčšine členských štátov Rady Európy existuje len niekoľko (ak vôbec) právnych predpisov priamo a explicitne upravujúcich parlamentnú opozíciu, ako aj minoritné práva a záujmy. Avšak existujú aj právne predpisy na európskej a vnútroštátnej úrovni, ktoré v užšom zmysle implicitne alebo nepriamo slúžia na ochranu záujmov (parlamentnej) opozície. Napokon, takéto záujmy sú zákonom oveľa lepšie chránené, než ako sa na prvý pohľad zdá.

167. Základná ochrana parlamentnej opozície je zaručená na úrovni Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd prostredníctvom základných práv na slobodné a spravodlivé voľby, slobody prejavu a názoru, slobody zhromažďovania a ďalších základných princípov. Tieto práva sú vo väčšine európskych štátov chránené aj na vnútroštátnej ústavnoprávnej úrovni. Ústavná ochrana do istej miery zahŕňa aj viaceré otázky, ktoré sa priamo týkajú parlamentných menšín, napr. parlamentnú imunitu.

168. Explicitnejšia a detailnejšia právna úprava práv parlamentnej opozície a menšiny je obvykle spojená s jednotlivými poslancami parlamentu, politickými skupinami (frakciami) alebo s kvalifikovanou menšinou zástupcov. Benátska komisia sa domnieva, že uvedené vo viacerých prípadoch predstavuje lepšiu formu úpravy než v prípade zverenia práv „opozícii“ ako takej, keďže ide o komplikovaný koncept, ktorý sa mení v závislosti od zainteresovaných strán a národných tradícií.

169. Benátska komisia sa domnieva, že existujú určité kategórie práv parlamentnej opozície a menšín, ktoré majú mimoriadnu dôležitosť a mali by byť všeobecne uznané. Ide o (i) procesné práva účasti, (ii) špeciálne právo kontroly a dohľadu nad vládou, (iii) právo veta alebo odročenia niektorých rozhodnutí významného charakteru, (iv) právo požadovať ústavné preskúmanie zákonov a (v) ochranu proti perzekúciám a zneužitiu.

170. V každej z týchto kategórií by vnútroštátny ústavný systém mal uznať a zaručiť parlamentným menšinám určitý stupeň právnej a účinnej ochrany.

171. Existencia Benátskej komisie je založená na myšlienke, že demokracia môže a mala by byť presadzovaná a chránená „prostredníctvom“ práva. Právne uznanie určitých práv parlamentnej opozície a menšín je v tomto zmysle podstatnou otázkou. Najdôležitejším prvkom zabezpečenia dobrej parlamentnej demokracie je taktiež tolerantná a vyspelá politická tradícia a kultúra, v rámci ktorej frakcia, ktorá je pri moci, nezneužíva svoje postavenie za účelom potlačania opozície a opozícia sa aktívne a konštruktívne angažuje.