

Opoziční smlouva – nový prvek politického systému

ZDENĚK KOUDELKA

Po volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu se vytvořila patová situace, kdy přestože vítězná Česká strana sociálně demokratická (ČSSD) získala 74 mandátů z celkových 200, nebyla schopna vytvořit koalici vedoucí k většinové vládě. Za této situace, kdy ani nabídka Občanské demokratické strany (ODS) na vytvoření pravicové vlády nebyla malými pravicovými stranami akceptována, došlo k uzavření Smlouvy o stabilním politickém prostředí mezi ČSSD a ODS. Podstatou smlouvy je závazek ODS umožnit existenci jednobarevné sociálně demokratické menšinové vlády svou tolerancí. Konkrétně tím, že při hlasování opustí poslanci ODS Poslaneckou sněmovnu a tím bude vládě stačit jen důvěra od sociálně demokratických poslanců. Tento závazek trvá po celou dobu platnosti smlouvy, smluvní opozice tak nemůže bez vypovězení smlouvy, jež může být učiněno jen ve smlouvě stanovenou procedurou, navrhnout nebo podpořit návrh na vyslovení nedůvěry vládě. Za toto se vládní strana zavazuje podporovat kandidáta smluvní opozice na funkce předsedy Poslanecké sněmovny, předsedy Senátu, prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, předsedy Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny a předsedů kontrolních orgánů Poslanecké sněmovny vůči Bezpečnostní informační službě a Vojenskému obrannému zpravodajství. Proti této smlouvě útočily zejména malé pravicové strany Unie svobody (US) a Křesťanská a demokratická unie–Československá strana lidová (KDU–ČSL), které se nejen nedostaly do vládních křesel, ale nezískaly ani zastoupení ve vedení sněmovny a jejich zastoupení ve vedení poslaneckých výborů bylo podle principu poměrného zastoupení, tedy US doslala 1. předsedu výboru a KDU–ČSL 2.

Opoziční smlouva umožňuje, aby se trvale udržela vláda ČSSD, která je výrazně menšinová (do většiny jí schází 27 mandátů). Nejsilnější opoziční straně je smluvně garantováno zastoupení ve vedoucích parlamentních a kontrolních postech. Dále byl výrazně oslaben vliv malých stran, které již nehrají roli jazýčku na vahách a jejich zastoupení v parlamentních funkcích odpovídá podpoře u voličů. KDU–ČSL je dokonce favorizována, jelikož jí pro odpor pravic ke Komunistické straně Čech a Moravy (KSČM) připadlo vedení jednoho výboru navíc, který měl dle poměrného principu připadnout KSČM. Pro představitele těchto stran to byla velká změna, neboť např. KDU–ČSL byla poprvé od roku 1918 mimo vládu.

Obě smluvní politické strany disponují v Poslanecké sněmovně ústavní většinou, což vedlo k záměru provést určité ústavní změny. Podstata změn se má týkat volebního systému do Poslanecké sněmovny, aby preferoval větší strany vůči menším. Zatím není jednotna, zda má být zaveden většinový volební systém (ODS) či zda mají být v poměrném volebním systému učiněny změny vedoucí ke stejnému cíli (ČSSD, menší volební kraje, změna volební formule). Zavedení většinového nebo smíšeného volebního systému vyžaduje změnu čl. 18 Ústavy ČR č. 1/1993 Sb., zatímco změny v rámci poměrného systému lze uskutečnit novelou obyčejného volebního zákona č. 247/1995 Sb. Dále je u obou stran evidentní snaha o oslabení vlivu prezidenta, který si svou mocenskou pozici aktivně prosazuje, a to někdy proti vůli vládních politických stran.

Možnost ústavních změn vedla k mobilizaci menších stran pravic, které vytvořily čtyřkoalici (KDU–ČSL, US, Demokratická strana, Občanská demokratická unie) pro senátní volby v listopadu 1998 s cílem zabránit získání ústavní třípětinové většiny v Senátu ČSSD s ODS a tím znemožnit provedení ústavních změn, především v oblasti zavedení většinového volebního systému do Poslanecké sněmovny a oslabení pravomocí prezidenta. Velmi zajímavá je možnost dlouhodobé působnosti smlouvy, protože kromě změn ústavy a volebního systému, což má programový charakter, jde o smlouvu procesní, která utváří vazbu mezi dvěma největšími stranami, z nichž jedna vždy bude vytvářet menšinovou vládu a druhá bude tuto vládu tolerovat za podíl na moci v některých parlamentních a kontrolních orgánech. Dlouhodobosti odpovídá i použité názvosloví, kdy se hovoří o straně zvítězivé ve volbách a o opoziční straně bez bližšího určení, což navozuje možnost, že uvedená smlouva může platit i po dalších volbách, kdy se pozice obou stran mohou změnit. Smlouva získala velkou podporu mezi smluvními stranami, když byla podepsána předsedy, všemi místopředsedy a předsedy parlamentních klubů obou stran po jednomyslném schválení v Předsednictvu Ústředního výkonného výboru ČSSD i ve Výkonné radě ODS.

Smlouva a postavení prezidenta

Úřad prezidenta republiky je významná funkce, která souvisí se složitou vazbou mezi jednotlivými ústavními orgány. Proto jsou v diskusi o změně ústavy na místě úvahy o postavení prezidenta v ústavním systému. Dělbá státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní není dostačující a proto ústavodárce v Čechách, na Moravě a Slezsku jako pojistku proti soustředění moci stanovil, že se o ni dělí vždy dva orgány. V moci zákonodárné je to Poslanecká sněmovna a Senát, v moci výkonné je to prezident a vláda a v moci soudní Nejvyšší soud a Ústavní soud. Prezident tak vystupuje jako určitý protihráč vůči vládě i Parlamentu, občasně konflikty mezi těmito orgány jsou plně v duchu ústavy. Slovenská zkušenost 1994–98 ukázala, že ovládne-li určitý subjekt parlament a tedy i vládu, pak je pouze prezident vedle Ústavního soudu schopen korigovat zvůli vládní většiny. Rovněž při nástupu Hitlera k moci 1933 došlo k rychlému ovládnutí Říšského sněmu nacisty, ale neomezené moci dosáhl Hitler až po smrti prezidenta Hindenburga. Obdobně byl poslední nadějí československých demokratů prezident

E. Beneš při komunistickém převratu 1948, který ovšem svou nečinností a brzkou abdikací očekávání nesplnil. Lze se setkat s názorem, že prezident musí mít jen nevýznamné pravomoci anebo musí být každý jeho akt vázán na spolupodpis předsedy vlády (kontrasignace), neboť prý je prezident neodpovědný ze své funkce. Toto není plná pravda. Prezident je v Čechách, na Moravě a Slezsku odpovědný pro velezradu, kdy jej na základě žaloby Senátu může odsoudit Ústavní soud. Prezident nese odpovědnost jen za část svých rozhodnutí, které spolupodepíše premiér. Paradoxně však ani premiér za ně není odpovědný. Odpovědnost nese celá vláda, byť s rozhodnutím premiéra spolupodpis dát nesouhlasila. I tato odpovědnost je spíše fiktivní, jelikož může vést pouze k vyslovení nedůvěry ze strany Poslanecké sněmovny, která však k tomuto může přistoupit vždy i bez jakéhokoliv porušení povinností ze strany vlády. Anebo naopak při porušení povinností ze strany vlády k tomu nepřistoupí, jelikož má vláda ve Sněmovně pevné stranické zázemí většiny. Při kontrasignaci jde o odpovědnost bez možnosti skutečné sankce, tedy spíše o neodpovědnost. Je v souladu s moderní parlamentní demokracií, pokud prezident má významné postavení a jeho pravomoci mu zajišťují možnost, aby chránil stát před případným absolutismem vládní většiny. Ústava sama přiznává prezidentovi určitá práva a je pak jeho výsadou jich používat, byť se nelíbí vládě nebo Parlamentu. Samozřejmě je nutné, aby prezident plně odpovídal za porušení ústavy a zákonů svým jednáním. Tato odpovědnost však musí být právní, nikoliv politická a musí o vině rozhodnout Ústavní soud, nelze žádat, aby prezident politicky odpovídal Parlamentu a tak se dostal do vleku vládní většiny, což by vedlo k nebezpečné koncentraci moci. Zcela jistě je též vhodné uvažovat o přímé volbě prezidenta občany, která posílí vědomí sounáležitosti voličů s držitelem této vrcholné státní funkce. Volba Parlamentem je nevhodná, neboť prezident je volen orgánem, jehož mocenské ambice má případně korigovat. Proto i v řadě zemí, kde není přímá volba prezidenta, je prezident volen zvláštním orgánem, nikoliv jen parlamentem (Německo).

Úvahy o volebním systému

V souvislosti s podpisem opoziční smlouvy začala diskuse o potřebě změnit volební systém tak, aby volby vedly pravidelně k vytvoření jasné vládní většiny pokud možno bez širokých koalic. I přes názory, že je pro potřeby snadnějšího konstituování vlády nutné zavést většinový systém, poměrný systém možnosti preferující velké volební strany a tedy stabilnější vládní většinu ještě nevyčerpal, i když nebudeme chtít zvyšovat uzavírací 5% klauzuli pro první skrutinium. Může být změněn princip uzavírací klauzule tak, že nebude zjišťována v rámci celého státu, ale v rámci příslušného volebního kraje. Malé strany, které sice překročí 5% hranici celostátně, ale nepřekročí ji v každém volebním kraji, nedostanou za příslušný kraj žádný podíl na mandátech, neboť uvedené hlasy nebudou z volebního kraje převáděny do 2. skrutinia. Také lze zavést novou uzavírací klauzuli pro 2. skrutinium, kde dosud žádná není. Mandáty rozdělované ve druhém skrutiniu by tak mohla dostat jen strana, která překročí určité vyšší procento hlasů, přičemž i v evropských zemích není ojedinělé, že tato hranice je vyšší než pro mandáty v 1. skrutiniu

(10%). Zvýhodněním velkých stran je rovněž zavedení nových menších volebních krajů, přičemž platí, že čím menší kraj, tím více je ztíženo přidělení mandátů malým stranám v prvním skrutiniu. Rovněž se uvažuje o opuštění systému volebního kvocientu a přechod na systém volebního dělitele (používá se v komunálních volbách), kdy se všechny mandáty rozdělí v jednom skrutiniu a podle výběru konkrétního dělitele můžeme preferovat velké či malé strany. Velké strany by byly nejvíce zvýhodněny zavedením malých volebních obvodů, v nichž by se rozdělovalo okolo 7 mandátů, a Imperialiho a dále d'Hontovým dělitelem. I když uvedené úpravy poměrného systému nebudou mít stejný efekt jako většinový systém a zcela jistě nepovedou k vytvoření politického systému dvou stran, přesto posílí pozice silných stran pro snadnější povolební vyjednávání o koaliční i jednobarevné vládě.

Zatímco úprava poměrného systému nevyžaduje změnu Ústavy, tak případné zavedení většinového či smíšeného volebního systému do Poslanecké sněmovny ústavní změnu vyžaduje. V rámci většinového systému lze použít model jednokolový (Británie, USA), který zpravidla vede k systému dvou stran, nebo systém dvoukolový (Francie), jenž je nyní používán při volbách senátorů. Pokud by byl do Poslanecké sněmovny zaveden většinový volební systém, není vhodné stejný systém ponechat pro Senát, obě komory nemají být tvořeny na stejných principech, pokud chceme zachovat jejich odlišnost. V úvahu přichází možnost navázání Senátu na nově zřízené kraje tak, že by Senát byl volen poměrným systémem, přičemž volební kraj by odpovídal kraji samosprávnému. Nebo může být přistoupeno po vzoru francouzského Senátu k zavedení nepřímých voleb, kdy budou senátoři voleni krajskými zastupitelstvy. V obou případech lze zachovat částečnou obměnu senátorů z jedné třetiny po 2 letech, aby byla zachována kontinuita v práci této horní komory. Samozřejmě může být přijat radikální názor zrušit horní komoru. Takový razantní zásah do Ústavy by vyžadoval zavedení volby prezidenta mimo Parlament, ať již přímo voliči či skrze zvláštní orgán tvořený kromě poslanců zástupci krajů či jiných činitelů. Rovněž by se měla posílit práva prezidenta především v oblasti pozdržovacího veta vůči zákonům. Poslanecká sněmovna by pak vždy musela vytvářet nerozpuštělný Stálý výbor zajišťující možnost přijetí závažných opatření v době rozpuštění Sněmovny.

SMLOUVA

o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice
uzavřená mezi

Českou stranou sociálně demokratickou

a

Občanskou demokratickou stranou

Preambule

Výše jmenované strany, u vědomí hrozby politické nestability a v zájmu zachování základních demokratických principů, vědomy si odpovědnosti dané jim voliči, vědomy si odpovědnosti za zajištění dlouhodobé politické stability v České republice

a za pokračování ekonomické a společenské transformace započaté v listopadu 1989 a vědomy si dále odpovědnosti za postavení České republiky ve světě, uzavírají mezi sebou tuto smlouvu o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice.

Tato smlouva upravuje procedurální otázky vztahu smluvních stran.

I.
Výše jmenované strany se zavazují, že budou respektovat právo té z těchto stran, která zvítězila ve volbách, sestavit vládu České republiky, a vyjádří tento respekt neúčastí poslanců druhé strany při hlasování o důvěře vládě.

II.
Výše jmenované strany se zavazují, že budou respektovat právo té z těchto stran, která se ve volbách umístila na druhém místě, být této vládě opozicí, a budou dále respektovat z tohoto práva vyplývající postavení, definované v následujících bodech.

III.
Výše jmenované strany se zavazují, že budou respektovat právo opoziční strany obsadit místa předsedů obou komor Parlamentu České republiky a vyjádří respektování tohoto práva hlasováním pro kandidáty navržené opoziční stranou.

IV.
Výše jmenované strany se zavazují, že při ustavování orgánů Parlamentu České republiky budou postupovat po vzájemné dohodě.

V.
Výše jmenované strany se zavazují, že budou respektovat právo opoziční strany zastávat místa vedoucích kontrolních orgánů Poslanecké sněmovny (Komise pro kontrolu BIS, Komise pro kontrolu vojenského obranného zpravodajství), předsedy rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny a prezidenta NKÚ, a to buď přímo, nebo prostřednictvím opoziční stranou nominovaného neustraníka.

VI.
Výše jmenované strany se zavazují, že v průběhu volebního období Poslanecké sněmovny žádná z nich nevyvolá hlasování o nedůvěře vládě ani nevyužijí ústavních možností vedoucích k rozpuštění Poslanecké sněmovny, a budou-li takové návrhy předloženy jiným politickým subjektem, nepodpoří je hlasováním. V případě hlasování o jednotlivých zákonech (včetně rozpočtu) nejsou výše jmenované strany nijak vázány.

VII.
Výše jmenované strany se zavazují předložit do 12 měsíců od podepsání této dohody návrh takových úprav Ústavy a dalších zákonů, které přesněji vymezí kompetence jednotlivých ústavních orgánů, postupů při jejich ustavení, a v souladu s ústavními principy posílí význam výsledků soutěže politických stran.

VIII.

Výše jmenované strany se zavazují, že budou na základě vyžádání předsedů těchto stran nebo předsedů parlamentních klubů konzultovat způsob řešení zahraničně-politických a vnitropolitických otázek před jejich projednáváním v Parlamentu ČR, majíce vždy na zřeteli stabilitu, prosperitu a postavení České republiky ve světě.

IX.

Výše jmenované strany se zavazují, že po dobu trvání této smlouvy neuzavřou koalici nebo dohodu se třetí politickou stranou, která by znamenala vstup této strany do vlády nebo která by vedla k přeobsazení některé z funkcí vymezených touto smlouvou. Dále se zavazují, že neuzavřou se třetí stranou trvalou dohodu o hlasování v Parlamentu ČR a dále bez předběžné konzultace nenavrhnou za člena vlády neustraníka.

X.

Tato smlouva je vypověditelná v případě porušení jakéhokoli bodu této smlouvy. V případě, že jedna ze stran dospěje k názoru, že smlouva není podstatným způsobem plněna a že vznikají důvody pro její vypovězení, požádá o svolání smířčího řízení, na které každá ze stran deleguje tři zplnomocněné zástupce. Cílem smířčího řízení je dospět k řešení sporné situace při zachování platnosti smlouvy. Návrhy na řešení vzniklé ve smířčích řízení projednají příslušné orgány obou politických stran, které přijmou konečný závěr, se kterým seznámí v prvé řadě druhou smluvní stranu.

V Praze dne 9. 7. 1998 v pěti vyhotoveních.

Za ČSSD

Předseda: Miloš Zeman
Místopředsedové: Petra Buzková, Vladislav Schrom, Ivo Svoboda, Zdeněk Škromach, Vladimír Špidla
Předseda poslaneckého klubu: Stanislav Gross
Předseda senátorského klubu: Zdeněk Vojtíš

Za ODS

Předseda: Václav Klaus
Místopředsedové: Miroslav Beneš, Libuše Benešová, Ivan Langer, Miroslav Macek
Předseda poslaneckého klubu: Vlastimil Tlustý
Předseda senátorského klubu: Milan Kondr

Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny v Čechách, na Moravě a Slezsku
Rozdělení všech 200 mandátů

	ČSSD	ODS	KSČM	KDU-ČSL	US	SPR-RSČ	ODA
1996	61	68	22	18	-	18	13
1998	74	63	24	20	19	0	-