

# PARLAMENTNÁ OPOZÍCIA V SPOLKOVEJ REPUBLIKE NEMECKO

## PARLIAMENTARY OPPOSITION IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

*Piotr Sieniawski*

*Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*

### **ABSTRAKT**

Článok sa zaoberá postavením parlamentnej opozície v právnom poriadku Spolkovej republiky Nemecko. Analyzuje relevantné ustanovenia Základného zákona, rokovacích poriadkov Spolkového snemu a Spolkovej rady, judikatúry Spolkového ústavného súdu a ústavných zvyklostí. Osobitná pozornosť je venovaná zásade efektívnej opozície, ktorá je odvodená z judikatúry Spolkového ústavného súdu. V tomto kontexte autor porovnáva právny a faktický stav v prípade, ak parlamentná opozícia nedisponuje potrebným počtom mandátov potrebných na výkon oprávnení, ktoré jej právny poriadok zveruje. Autor analyzuje rozhodnutie Spolkového ústavného súdu, v ktorom sa súd vysporiadal s problémom teleologickej interpretácie Základného zákona za účelom efektívneho výkonu funkcií parlamentnej opozície.

### **ABSTRACT**

The article discusses the status of parliamentary opposition within the legal system of the Federal Republic of Germany. It analyzes relevant provisions of the Basic Law, the Rules of Procedure of the German Bundestag as well as of the Bundesrat, decisions of the Federal Constitutional Court and constitutional customs. Particular attention is paid to the principle of effective opposition, which is derived from the decision-making of the Federal Constitutional Court. In this context, the author compares legal and actual state in the situation, when parliamentary opposition does not have sufficient mandates in order to carry out competences assigned by the legal order. The author analyzes the decision of the Federal Constitutional Court, in which the Court dealt with the problem of teleological interpretation of the Basic Law for the sake of effective exercise of the rights of parliamentary opposition.

### **I. ÚVOD**

Existencia parlamentnej opozície je v demokratickom a právnom štáte prirodzeným javom. Pod pojmom parlamentná opozícia rozumieme „politické zoskupenia alebo frakcie, ktoré bez ohľadu na dôvody, pre ktoré nie sú súčasťou vlády, zaujímajú kritický postoj voči jej politickému programu a činnosti, a tiež vytvárajú vlastnú programovú a personálnu alternatívu, aby podľa ústavou stanovených pravidiel mohli prevziať a vykonávať vládu“<sup>1</sup>. V tomto kontexte je však potrebné uviesť, že za parlamentnú opozíciu budeme považovať i nezaradených poslancov, ktorí zaujímajú kritický postoj voči vládnej koalícii. Rozdelenie na

---

<sup>1</sup> ZWIERZCHOWSKI, E. 2000. Opozycja parlamentarna. In *Opozycja parlamentarna*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. ISBN 83-7059-454-9. S. 11.

vládnuce zoskupenia a parlamentnú opozíciu sa najjasnejšie odohráva pri hlasovaní o vyslovení dôvery vláde<sup>2</sup>. Naproti tomu širším pojmom je politická opozícia, ktorá v sebe zahŕňa nielen parlamentnú, ale aj mimoparlamentnú opozíciu. Parlamentná opozícia plní v demokratickom a právnom štáte tri základné okruhy funkcií – funkciu kontroly, kritiky a alternatívy<sup>3</sup>. Najdôležitejšia z nich je práve tá prvá, ktorá smeruje predovšetkým voči vláde a ústredným orgánom štátnej správy. Parlamentná opozícia vykonáva funkciu kontroly nielen vo svojom vlastnom záujme, ale predovšetkým v záujme demokratického štátu ako takého<sup>4</sup>.

Spolková republika Nemecko (ďalej len SRN) je z hľadiska formy štátneho zriadenia federáciou, teda zloženým štátom pozostávajúcim zo šestnástich spolkových krajín. Základný zákon (ďalej len ZZ), ktorý je v SRN principiálnym právnym predpisom najvyššej právnej sily, na rozdiel od ústavných dokumentov niektorých spolkových krajín (napr. Hamburg, Durínsko a pod.), neobsahuje výslovnú zmienku o politickej opozícii, ani o opozícii vo všeobecnosti. Právnu úpravu statusu parlamentnej opozície možno odvodiť z všeobecných ustanovení ZZ, z judikatúry Spolkového ústavného súdu, z právnych predpisov nižšej právnej sily (rokovací poriadok legislatívneho orgánu, zákon o poslancoch, trestný zákonník a pod.), ako aj z ústavných zvyklostí.

Medzi základné oprávnenia politickej opozície vo všeobecnosti patrí právo interpelovať člena vlády alebo vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, právo zvolať mimoriadnu schôdzu legislatívneho orgánu, právo iniciovať zriadenie vyšetrovacieho výboru a právo iniciovať konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom. Výkon týchto oprávnení je podmienený dosiahnutím určitého počtu poslancov, ktorý právny poriadok na tento účel predvída. „Politická opozícia môže byť aktívna iba vtedy, pokiaľ jej prislúchajú aj parlamentné práva potrebné na výkon efektívnej kontroly vlády.“<sup>5</sup> Článok vychádza z hypotézy, že v prípade, ak je parlamentná opozícia príliš malá a nedisponuje potrebným počtom poslancov, potom je jej efektivita značne obmedzená, keďže vyššie uvedené oprávnenia nemôže v praxi vykonávať. Za účelom overenia tejto hypotézy autor skúma právnu úpravu statusu parlamentnej opozície v Spolkovej republike Nemecko a porovnáva ho so stavom faktickým.

Článok reflektuje právny a faktický stav skúmanej problematiky aktuálny k dňu 15. mája 2018.

## II. PRÁVNE ZAKOTVENIE STATUSU PARLAMENTNEJ OPOZÍCIE

Spolková republika Nemecko je v zmysle čl. 20 ods. 1 ZZ demokratický a sociálny spolkový štát. Tento článok je spolu s čl. 1 (princíp ochrany ľudskej dôstojnosti) súčasťou materiálneho jadra Základného zákona, ktorého zmena alebo derogácia je vo svetle tzv. klauzuly večnosti (čl. 79 ZZ) neprípustná. ZZ nehovorí *expressis verbis* o tom, či v SRN je alebo nie je parlamentná forma vlády, avšak táto skutočnosť vyplýva z kompetenčných vzťahov medzi najvyššími štátnymi orgánmi, predovšetkým s ohľadom na vzťah medzi Spolkovým snemom a vládou.

Praktická realizácia názorovej plurality, ako i základných politických práv a slobôd spočíva v činnosti politických strán, ktorá zodpovedá ústavným princípom. Právo na ústavne

<sup>2</sup> PAWŁOWSKI, S. 2010. Opozycja parlamentarna. In *Leksykon prawa konstytucyjnego*. Warszawa: C. H. Beck. ISBN 978-83-255-1177-7. S. 339.

<sup>3</sup> BOŻYK, S. 2006. *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*. Białystok: Temida 2. ISBN 83-89620-13-8. S. 52.

<sup>4</sup> *BVerfGE 49, 70*. [online] [cit. 27.04.2018]

Dostupné na internete: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv049070.html#Rn024>

<sup>5</sup> SCHMIDT, R. 2014. *Staatsorganisationsrecht sowie Grundzüge des Verfassungsprozessrechts und des EU-Rechts*. 14. vyd. Grasberg bei Bremen: Verlag Rolf Schmidt. ISBN 978-3-86651-130-9. S. 30.

konformné kreovanie a výkon parlamentnej opozície ako základný ústavný princíp zakotvila novela trestného zákonníka (nem. *Strafgesetzbuch*) z 30. augusta 1951<sup>6</sup>. V súčasnosti je tento princíp obsiahnutý v §92 trestného zákonníka<sup>7</sup>. Z uvedenej dikcie sa môže naskytnúť otázka, či zákonodarca mal zámer povýšiť ochranu parlamentnej opozície na ústavný princíp. Teória konštitucionalizmu na túto otázku odpovedá záporne, argumentujúc tým, že takúto dôležitosť ochrany parlamentnej opozície možno vyvodzovať iba vo svetle trestného zákonníka, zatiaľ čo ZZ žiadnu podobnú dikciu neobsahuje. Ide teda iba o zdôraznenie potreby právnej ochrany parlamentnej opozície na federálnej úrovni<sup>8</sup>.

V r. 1952 Spolkový ústavný súd v rozhodnutí vo veci zákazu Socialistickej ríšskej strany zdôraznil, že medzi základné princípy demokratického poriadku patrí i „princíp multipartizmu a rovnosti príležitostí pre všetky politické strany spolu s právom na ústavne konformné kreovanie a vykonávanie opozície“<sup>9</sup>. Tento princíp opätovne potvrdil v r. 1956 spolu s právom na organizovanú (inštitucionalizovanú) politickú opozíciu<sup>10</sup>. Súd ďalej konštatoval nasledovne: „V liberálnom a demokratickom štáte, ktorý zodpovedá nemeckému ústavnému vývoju, je každému občanovi zaručená sloboda názoru a sloboda združovania do zoskupení politického charakteru ako základné právo. Na druhej strane podstata každej demokracie spočíva v tom, že štátna moc vychádzajúca z ľudu je realizovaná prostredníctvom slobodných volieb. Takáto vôľa ľudu sa však v modernom demokratickom štáte môže vyskytovať iba prostredníctvom politických strán.“<sup>11</sup>

Hoci právny status politickej ani parlamentnej opozície nie je v SRN explicitne upravený na federálnej úrovni v rámci ústavného dokumentu, jej samotná existencia je „všeobecne uznávaným faktom“<sup>12</sup>. Význam existencie politickej opozície v slobodnom a demokratickom štáte zdôrazňovala judikatúra Spolkového ústavného súdu už v prvých rokoch existencie SRN. „K základným princípom [demokratického – pozn. aut.] poriadku patria prinajmenšom: dodržiavanie základných ľudských práv konkretizovaných v Základnom zákone, predovšetkým práva človeka na život a na slobodný rozvoj osobnosti, princíp suverenity ľudu, princíp delby moci, zodpovednosť vlády, zákonnosť činnosti správnych orgánov, nezávislosť súdov, princíp pluralizmu a zásada rovnosti príležitostí pre všetky politické strany spolu s právom na ústavne konformné kreovanie a vykonávanie opozície.“<sup>13</sup> Z citovaného rozhodnutia Spolkového ústavného súdu teda možno vyvodiť záver, že právo na kreovanie politickej opozície a právo na vykonávanie jej funkcií patria k základným princípom slobodného demokratického poriadku.

### III. STATUS POSLANCA SPOLKOVÉHO SNEMU

Legislatívnu zložku moci tvoria v SRN dva orgány - Spolkový snem (nem. *Bundestag*), ktorého členovia sú volení občanmi v priamych voľbách na funkčné obdobie 4 roky,

<sup>6</sup> *Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951*. [online] [cit. 03.05.2018] Dostupné na internete: <http://www.documentarchiv.de/brd/1951/strafrechtsaenderungsgesetz.html>

<sup>7</sup> „V zmysle tohto zákona sú ústavnými princípmi [...] právo na kreovanie a výkon parlamentnej opozície [...]“ §92 ods. 2 č. 3 *Strafgesetzbuch*. [online] [cit. 03.05.2018] Dostupné na internete: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/StGB.pdf>

<sup>8</sup> Porov. BOŽYK, S., op. cit., s. 42.

<sup>9</sup> *BVerfGE 2,1 – SRP-Verbot*. [online] [cit. 03.05.2018] Dostupné na internete: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv002001.html>.

<sup>10</sup> *BVerfGE 5, 85 – KPD-Verbot*. [online] [cit. 09.05.2015] Dostupné na internete: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv005085.html#Rn246>.

<sup>11</sup> *BVerfGE 2, 1 – SRP-Verbot*, op. cit. Ods. 52.

<sup>12</sup> JUCHNIEWICZ, J. 2010. Status i rola opozycji parlamentarnej niemieckiego Bundestagu. In *Przeгляд Prawa Konstytucyjnego*. Roč. 1, č. 1. ISSN 2082-1212. S. 222 – 223.

<sup>13</sup> *BVerfGE 2, 1 – SRP-Verbot*, op. cit. Ods. 38.

a Spolková rada (nem. *Bundesrat*), ktorej členovia sú delegovaní a odvolávaní vládami jednotlivých spolkových krajín, pričom dĺžka funkčného obdobia člena Spolkovej rady nie je striktno ustanovená. Strata mandátu v Spolkovej rade môže byť buď dôsledkom odvolania člena Spolkovej rady krajinou vládou, alebo straty funkcie člena krajinkej vlády. Poslanci Spolkového snemu vykonávajú slobodný mandát, zatiaľ čo členovia Spolkovej rady vykonávajú imperatívny mandát.

Poslanci Spolkového snemu sú volení tzv. kombinovaným volebným systémom. Minimálny počet mandátov je 598 a zvyšný počet tvoria tzv. prevyšujúce mandáty vznikajúce v dôsledku markantných rozdielov medzi výsledkami jednotlivých zložiek kombinovaného volebného systému<sup>14</sup>, preto je počet poslancov v každom volebnom období odlišný. V súčasnom 19. volebnom období (2017 – 2021) pozostáva Spolkový snem zo 709 poslancov.

Nezávislosť poslanca Spolkového snemu má byť zaručená predovšetkým prostredníctvom troch inštitútov – indemnity<sup>15</sup>, imunity<sup>16</sup> a práva odoprieť svedeckú výpoveď<sup>17</sup>. Mimoriadny význam vo vzťahu k parlamentnej opozícii má predovšetkým inštitút indemnity, ktorý predstavuje záruku slobody prejavu v Spolkovom sneme.

Špecifikom ústavného systému SRN je, že ZZ neobsahuje všeobecné ustanovenie týkajúce sa inkompatibility mandátu poslanca Spolkového snemu, ale túto problematiku upravuje iba čiastočne v niektorých ustanoveniach. Výkon poslaneckého mandátu je nezlučiteľný s výkonom funkcie prezidenta (čl. 55 ods. 1 ZZ) a funkcie sudcu Spolkového ústavného súdu (čl. 94 ods. 1 ZZ). Rovnako je nezlučiteľný paralelný výkon mandátu v Spolkovom sneme i v Spolkovej rade, čo vyplýva z „povahy úloh Spolkového snemu a Spolkovej rady a vzájomných vzťahov medzi nimi“<sup>18</sup>. V prípade zvolenia štátnych úradníkov, sudcov a vojakov do Spolkového snemu, ich doterajšia funkcia počas výkonu poslaneckého mandátu spočíva<sup>19</sup>. Pozoruhodnou je skutočnosť, že ZZ a ani tzv. poslanecký zákon (nem. *Abgeordnetengesetz*) v prípade poslancov Spolkového snemu nepozná zásadu inkompatibility poslanca legislatívneho orgánu s funkciou člena vlády, prípadne spolkového kancelára. Klasický systém delby moci medzi legislatívnu, exekutívnu a súdnu zložku je teda v tomto prípade deformovaný stieraním hraníc medzi legislatívou a exekutívou, keďže niektorí členovia vlády i samotná spolková kancelárka sú zároveň poslancami Spolkového snemu. V dôsledku toho sa v nemeckej právnej teórii vlada a parlamentná väčšina v SRN často označujú pojmom „vedenie štátu“ (nem. *Staatsleitung*), ktorého protipólom je parlamentná opozícia<sup>20</sup>. Práve v takejto situácii nadobúda kontrolná funkcia parlamentnej opozície mimoriadny význam.

<sup>14</sup> Bundeswahlgesetz. 2005. In *Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland*. 39. vyd. Heidelberg: C. F. Müller. BWahlG 30. §§ 1 – 7.

<sup>15</sup> „Poslanec nesmie byť v žiadnom prípade súdne ani služobne postihnutý alebo braný na zodpovednosť za svoje hlasovanie alebo za výrok v Spolkovom sneme alebo na zasadnutí niektorého z jeho výborov. To neplatí vo vzťahu k ohováraniam a urážkam.“ (*Grundgesetz für die...*, čl. 46 ods. 1)

<sup>16</sup> „Za trestom postihnuteľné konanie môže byť poslanec braný na zodpovednosť iba so súhlasom Spolkového snemu, s výnimkou, ak bol pristihnutý pri páchaní trestného činu alebo zadržaný počas nasledujúceho dňa.“ (*Grundgesetz für die...*, čl. 46 ods. 2)

<sup>17</sup> „Poslanci sú oprávnení odoprieť svedectvo vo vzťahu k osobám, ktoré im ako poslancom, resp. ktorým oni ako poslanci prezradili skutočnosti, ako aj vo vzťahu k týmto skutočnostiam. Vo svetle tohto práva na odopretie svedeckej výpovede je zadržanie písomností neprípustné.“ (*Grundgesetz für die...*, ods. 47)

<sup>18</sup> BOŻEK, M. 2017. *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. S. 91.

<sup>19</sup> *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages*. [online] [cit. 14.04.2018] Dostupné na internete: <https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/AbgG.pdf>. § 5 a nasl.

<sup>20</sup> Porov. IPSEN, J. 2014. *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*. 26. vyd. München: Verlag Franz Vahlen. S. 208.

ZZ v čl. 38 ods. 1 zakotvuje princíp rovnosti<sup>21</sup> poslancov Spolkového snemu. „Rovnosť poslancov sa zakladá na tom, že všetci poslanci vo svojej heterogenite môžu reprezentovať národ, že odlišné predstavy a záujmy majú aj pri veľkom počte poslancov dostať príležitosť byť predložené v procese tvorby parlamentnej vôle. [...] Práve preto, že každý jeden poslanec má rovnaké možnosti ako ostatní poslanci, si môže dovoliť konflikty, môže nechať počuť svoj názor.“<sup>22</sup>

Judikatúra Spolkového ústavného súdu kladie dôraz na rovnosť poslancov vo vzťahu k ich právam a povinnostiam, a to bez ohľadu na politickú príslušnosť poslanca. „Všetci poslanci sú povolávaní, aby participovali na práci Spolkového snemu s rovnakými právami a povinnosťami. Táto zásada vychádza z toho, že zastúpenie ľudu je dosahované parlamentom ako celkom, teda všetkými jeho členmi ako reprezentantmi ľudu. To predpokladá rovnaké oprávnenia všetkých poslancov podieľať sa na činnosti Spolkového snemu.“<sup>23</sup>

V tomto kontexte prichádza do úvahy otázka, či sa ústavný princíp ochrany menšín vzťahuje aj na rozhodnutia parlamentnej väčšiny, ktoré by mohli byť namierené proti politickej opozícii. Spolkový ústavný súd zaujal k tejto otázke stanovisko, podľa ktorého „ochrana parlamentnej menšiny nepôsobí tak, aby ochraňovala menšinu pred vecnými rozhodnutiami väčšiny, ale tak, aby menšine umožnila vnieť jej stanovisko do rozhodovacieho procesu parlamentu“<sup>24</sup>.

Medzi základné práva jednotlivých poslancov Spolkového snemu patrí právo interpelovať členov Spolkovej vlády. „Každý člen Spolkového snemu je oprávnený položiť Spolkovej vláde jednotlivé krátke otázky v písomnej alebo v ústnej forme.“<sup>25</sup> Toto oprávnenie prislúcha každému členovi Spolkového snemu bez ohľadu na jeho politickú príslušnosť a nie je viazané na predloženie návrhu určitým počtom poslancov. Každý poslanec Spolkového snemu má právo v rámci hodiny otázok položiť najviac dve otázky<sup>26</sup>.

Základným právom poslanca Spolkového snemu je tiež právo vystúpiť v pléne. Teoreticky by mohlo dochádzať k situáciám, keď by bolo zástupcom opozície toto právo upierané, a to napr. ukladaním obmedzení vo vzťahu k dĺžke rozpravy alebo k dĺžke vystúpenia jednotlivých poslancov. Ustanovenia Rokovacieho poriadku Spolkového snemu umožňujú prerozdelenie rečnickeho času medzi jednotlivé frakcie<sup>27</sup>. Spolkový ústavný súd v tomto kontexte konštatoval: „Právo poslanca obdržať slovo v Spolkovom sneme je súčasťou jeho ústavnoprávneho statusu. Výkon tohto práva podlieha obmedzeniam stanoveným parlamentom z titulu jeho autonómie. Rozdelenie rečnickeho času, stanoveného Spolkovým snemom, medzi jednotlivé frakcie podľa ich sily nenaruša status poslanca zakotvený v čl. 38 Základného zákona.“<sup>28</sup>

<sup>21</sup> „[Poslanci Spolkového snemu – pozn. aut.] sú zástupcami celého národa, nie sú viazaní príkazmi ani pokynmi, ale iba svojim svedomím.“ (*Grundgesetz für die...*)

<sup>22</sup> DREIER, H. et al. 2006. *Grundgesetz. Kommentar*. 2. vyd. Tübingen: Mohr Siebeck. S. 1004.

<sup>23</sup> *BVerfGE 80, 188 – Wüppesahl*. [online] [cit. 07.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv080188.html>

<sup>24</sup> *BVerfGE 70, 324 – Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste*. [online] [cit. 07.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv070324.html>.

<sup>25</sup> *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*. 2017. Berlin: Deutscher Bundestag. §105.

<sup>26</sup> *Anlage 4 – Richtlinien für die Fragestunde und für die schriftlichen Einzelfragen*. [online] [cit. 07.04.2018] Dostupné na internete: [https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg/anlage4/245184](https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage4/245184)

<sup>27</sup> Porov. *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages...*, §35.

<sup>28</sup> *BVerfGE 10, 4 – Redezeit*. [online] [cit. 07.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv010004.html>

Medzi základné oprávnenia parlamentnej opozície patrí i právo iniciovať zvolanie mimoriadnej schôdze Spolkového snemu na návrh jednej tretiny poslancov (čl. 39 ods. 3 ZZ). V praxi to znamená, že takýto návrh v súčasnom volebnom období musí podať najmenej 237 poslancov.

#### IV. POSTAVENIE PARLAMENTNEJ OPOZÍCIE VO VNÚTORNÝCH ORGÁNOCH SPOLKOVÉHO SNEMU

Jednotliví poslanci Spolkového snemu pôsobia podľa svojej politickej príslušnosti v rámci tzv. frakcií (nem. *Fraktionen*). Frakciou rozumieme „zoskupenie poslancov, ktorí v zásade patria k tej istej politickej strane“<sup>29</sup>. Frakciu môže vytvoriť najmenej 5 percent poslancov, teda v súčasnosti 36 poslancov. V 19. volebnom období (2017 – 2021) poslanci Spolkového snemu reprezentujú šesť politických frakcií: únia CDU/CSU<sup>30</sup> má 246 mandátov, SPD<sup>31</sup> 153 mandátov, AfD<sup>32</sup> 92 mandátov, FDP<sup>33</sup> 80 mandátov, ľavicová strana *Die Linke* 69 mandátov a Strana zelených *Bündnis 90/ Die Grünen* 67 mandátov, pričom dvaja poslanci Spolkového snemu pôsobia ako nezaradení. Vláduca „veľká koalícia“ (CDU/CSU, SPD) má k dispozícii 399 mandátov (56,3%) a opozícii zostáva 310 mandátov (43,7%).

Parlamentná frakcia je v zmysle ustanovení Rokovacieho poriadku nositeľom niektorých oprávnení, napr. práva zákonodarnej iniciatívy či práva interpelovať Spolkovú vládu alebo niektorého z jej členov. Spolková vláda má povinnosť predložiť písomnú odpoveď do štrnástich dní od podania interpelácie. O odpovedi Spolkovej vlády sa následne koná v Spolkovom sneme rozprava.

Parlamentné frakcie, ktoré nie sú súčasťou vlády, majú nárok na tzv. opozičný príplatok (nem. *Oppositionszuschlag*), ktorého výšku každoročne určuje Spolkový snem<sup>34</sup>. Opozičný príplatok sa na prvý pohľad môže javiť ako narušenie ústavného princípu rovnosti poslancov a zásady rovnosti parlamentných frakcií. Nemecká ústavná teória voči tomu argumentuje, že opozičný príplatok predstavuje finančnú kompenzáciu vyššieho vyťaženia opozičných frakcií z dôvodu nimi vykonávanej kontroly a kritiky vlády, ako aj vypracúvania vlastných alternatívnych stanovísk a konceptov. Okrem toho parlamentná opozícia nedisponuje rovnakým byrokratickým aparátom ako vládna koalícia a neteší sa ani rovnakému mediálnemu záujmu<sup>35</sup>.

Zástupcovia parlamentnej opozície nesmú byť vylúčení z procesu tvorby legislatívnych návrhov zásadného charakteru. Rovnako im prislúchajú pomerne široké oprávnenia na prístup k informáciám. Spolkový ústavný súd v r. 1986 konštatoval, že vylúčenie zástupcov opozičných frakcií zo spolupôsobenia pri prerokúvaní hospodárskych plánov spravodajských služieb „by sa priečilo právu opozičnej frakcie na legislatívne spolupôsobenie, ako aj parlamentnou demokraciou zaručenému princípu ochrany menšín. Je nevyhnutné, aby na

<sup>29</sup> BECK, R. 1986. *Sachwörterbuch der Politik*. 2. vyd. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag. ISBN 3-520-40002-2. S. 300.

<sup>30</sup> nem. *Christlich-Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern* - Kresťansko-demokratická únia, resp. v spolkovej krajine Bavorsko Kresťansko-sociálna únia.

<sup>31</sup> nem. *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* – Sociálno-demokratická strana Nemecka.

<sup>32</sup> nem. *Alternative für Deutschland* – Alternatíva pre Nemecko.

<sup>33</sup> nem. *Freie Demokratische Partei* – Slobodná demokratická strana.

<sup>34</sup> *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbgG)*. [online] [cit. 04.05.2018] Dostupné na internete: <https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/AbgG.pdf>, § 50.

<sup>35</sup> Porov. WAACK, H. – J. 2016. *Parlamentarische Opposition*. In *Parlamentsrecht. Praxishandbuch*. Baden-Baden: Nomos. ISBN 978-3-8329-6950-9. S. 735 – 736.

takýchto poradách bol prítomný aspoň jeden poslanec za každú opozičnú frakciu ako jej zástupca.<sup>36</sup>

Tabuľka č. 1: Prehľad rozloženia politických síl v nemeckom Spolkovom sneme v 19. volebnom období

Koalícia		Opozícia	
Frakcia	Počet mandátov	Frakcia	Počet mandátov
CDU/CSU	246	Alternative für Deutschland	92
		Freie Demokratische Partei	80
SPD	153	Die Linke	69
		Die Grünen	67
		Nezaradení	2
<b>Spolu</b>	<b>399 (56,28%)</b>	<b>Spolu</b>	<b>310 (43,7%)</b>

(Vlastné spracovanie)

Vrcholným vnútorným orgánom Spolkového snemu je prezídium (nem. *Bundestagspräsidium*), ktoré sa skladá z predsedu a podpredsedov. Rokovací poriadok *expressis verbis* priznáva každej parlamentnej frakcii právo byť zastúpený v tomto orgáne aspoň jedným podpredsedom<sup>37</sup>. Z ustanovení Rokovacieho poriadku možno odvodiť zásadu, že predsedom Spolkového snemu je príslušník najsilnejšej parlamentnej frakcie (v súčasnom volebnom období CDU/CSU), nakoľko v prípade, ak predseda nemôže vykonávať svoju funkciu, „zastupuje ho niektorý z jeho zástupcov z druhej najsilnejšej frakcie“<sup>38</sup>, pričom politická opozícia nemá žiadne reálne možnosti, ako túto voľbu ovplyvniť. V súčasnom 19. volebnom období je počet podpredsedov 5, z toho 2 podpredsedovia sú poslancami vládnej koalície a 3 podpredsedovia sú zástupcami opozície<sup>39</sup>. Paradoxné je, že i napriek vyššie uvedenému ustanoveniu o zastúpení každej frakcie v predsedníctve Spolkového snemu, v súčasnom volebnom období strana AfD nie je v prezídiu zastúpená svojím podpredsedom, nakoľko sa jej kandidátovi ani v treťom kole nepodarilo získať počet hlasov potrebný na jeho zvolenie<sup>40</sup>.

Spolkový snem za účelom prípravy legislatívy a vykonávania svojich ústavných povinností kreuje vnútorné orgány – výbory. V praxi rozlišujeme medzi stálymi výbormi, ktoré existujú počas celého volebného obdobia, a vyšetrovacími výbormi, ktoré sú zriaďované *ad hoc* za

<sup>36</sup> BVerfGE 70, 324 – Haushaltskontrolle..., op. cit.

<sup>37</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages..., §2 ods. 1.

<sup>38</sup> Ibidem, §7 ods. 6.

<sup>39</sup> Präsidium. [online] [cit. 09.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.bundestag.de/bundestag/praesidium>.

<sup>40</sup> Strana AfD navrhla za kandidáta na podpredsedu Spolkového snemu Albrechta Glasera, za ktorého v prvom kole hlasovalo 115 poslancov, v druhom 123 a v treťom 114 (proti hlasovalo v treťom kole 545 poslancov, pričom podľa ustanovení Rokovacieho poriadku je na zvolenie potrebná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov Spolkového snemu). (AfD-Kandidat Glaser fällt in drei Wahlgängen durch. [online] [cit. 09.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.sueddeutsche.de/news/politik/bundestag-afd-kandidat-glaser-faellt-in-drei-wahlgaengen-durch-dpa-urn-newsml-dpa-com-20090101-171023-99-571430>)

účelom prešetrenia určitých skutočností. Výbory predstavujú platformu, na ktorej môže parlamentná opozícia vyvíjať činnosť predovšetkým v oblasti zákonodarstva a kontroly. Pri obsadzovaní výborov členmi jednotlivých frakcií sa uplatňuje zásada proporcionálneho zastúpenia frakcií<sup>41</sup>.

ZZ v čl. 44 ods. 1 zaručuje Spolkovému snemu právo zriaďovať vyšetrovacie výbory. „Spolkový snem má právo a na základe návrhu jednej štvrtiny svojich členov povinnosť zriaďiť vyšetrovací výbor, ktorý na verejnom zasadnutí vykonáva potrebné dôkazy. Verejnosť môže byť z jeho zasadnutia vylúčená.“<sup>42</sup> Jedna štvrtina poslancov Spolkového snemu, ktorú ZZ za účelom zriadenia vyšetrovacieho výboru vyžaduje, predstavuje pri súčasnom stave 178 poslancov. Práve vyšetrovacie výbory predstavujú dôležitý kontrolný nástroj parlamentnej opozície voči vládnucej väčšine, čo si vyžaduje ich efektívne fungovanie. Ako však poznamenáva J. Ipsen, v praxi „[p]olitická rivalita medzi vládnu väčšinou a opozíciou vedie nezriedka k tomu, že dôjde k paralyzovaniu vyšetrovacieho výboru.“<sup>43</sup>

Postavenie parlamentnej opozície nemusí byť nevyhnutne upravené iba právnymi predpismi ústavného a zákonného charakteru, ale môže vyplývať aj z politického konsenzu, prípadne z obyčajových pravidiel (ústavných zvyklostí). Takýmto obyčajovým pravidlom je i zásada, že predsedom Výboru pre rozpočet je zástupca najsilnejšej opozičnej frakcie<sup>44</sup>, v súčasnosti z frakcie AfD.

Jedným z vnútorných orgánov Spolkového snemu je i Rada starších (nem. *Ältestenrat*). Ide o orgán, ktorého postavenie a charakter činnosti nevyplýva priamo zo ZZ, ale z Rokovacieho poriadku Spolkového snemu. Pozostáva z prezídia Spolkového snemu, teda z jeho predsedu, zástupcov predsedu (podpredsedov) a z 23 ďalších poslancov, ktorí reprezentujú jednotlivé parlamentné frakcie s ohľadom na ich silu<sup>45</sup>. Možno teda konštatovať, že v Rade starších sa uplatňuje mechanizmus reprezentácie jednotlivých parlamentných frakcií na základe princípu proporcionality. Súčasná vládna koalícia má v Rade starších 16 zástupcov (55,17%) a opozícia 13 zástupcov (44,83%), čo zodpovedá reálnemu stavu rozloženia politických síl.

Rada starších sa uznáva o vnútorných záležitostiach Spolkového snemu, pokiaľ nespádajú do výlučnej právomoci prezídia, a tiež vypracúva predbežný návrh rozpočtu Spolkového snemu. Jej úlohou je „podporovať predsedu Spolkového snemu pri výkone jeho povinností“ a tiež „presadzovanie porozumenia medzi frakciami ohľadom obsadenia miest predsedov výborov a ich zástupcov, ako aj ohľadom plánu práce Spolkového snemu“<sup>46</sup>. Nedisponuje teda významnejšími rozhodovacími právomocami, ale má skôr charakter poradného orgánu. Na základe toho je možné považovať Radu starších za politické grémium, ktoré nielenže umožňuje podieľať sa zástupcom parlamentnej opozície na procese rozhodovania o niektorých otázkach spadajúcich do vnútornej kompetencie Spolkového snemu, ale predstavuje i fórum pre nachádzanie konsenzu medzi zástupcami vládnych a opozičných frakcií.

## V. POLITICKÁ OPOZÍCIA V SPOLKOVEJ RADE

Na postavenie a činnosť politickej opozície má nepopierateľný vplyv aj forma štátneho zriadenia. Ako sme uviedli na začiatku tohto článku, SRN je zloženým štátom, federáciou

<sup>41</sup> *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages...*, §12.

<sup>42</sup> *Grundgesetz für die...*, op. cit., čl. 44.

<sup>43</sup> IPSEN, J., op. cit., s. 67.

<sup>44</sup> *Bundestag. Ausschüsse*. [online] [cit. 09.04.2018]

Dostupné na internete: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/39331/bundestag?p=1>

<sup>45</sup> *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages...*, §12.

<sup>46</sup> *Ibidem*, § 6 ods. 2.



pozostávajúcou zo šestnástich spolkových krajín. Na úrovni jednotlivých spolkových krajín existujú krajinské parlamenty, krajinské vlády a krajinské ústavy. „Spolkové zriadenie zlepšuje šance politickej opozície. V spolkových krajinách, v ktorých je súčasťou vlády, môže ponúkať politické alternatívy voči spolkovej vláde a dokazovať svoju schopnosť vládnuť.“<sup>47</sup>

Záujmy jednotlivých spolkových krajín reprezentuje na federálnej úrovni druhá komora nemeckého parlamentu – Spolková rada. Skladá sa zo 69 členov, ktorí sú do nej priamo kooptovaní z jednotlivých spolkových krajín. Špecifickosť postavenia členov Spolkovej rady je daná tým, že na federálnej úrovni sú členmi legislatívneho orgánu, no súčasne sú na krajinskej úrovni členmi exekutívy, keďže vykonávajú mandát členov vlády príslušnej spolkovej krajiny. Rokovací poriadok v súvislosti s jej členmi nepoužíva pojem *poslanec*, ale *člen Spolkovej rady*<sup>48</sup>. Na rozdiel od poslancov Spolkového snemu, členovia Spolkovej rady vykonávajú tzv. imperatívny mandát, ktorého prejavom je „právo krajinských vlád nariadiť členovi Spolkovej rady spôsob rozhodnutia“<sup>49</sup>. Spolková rada je „večným orgánom“, nakoľko jej členovia sa obmieňajú priebežne, v závislosti od volieb v jednotlivých spolkových krajinách.

Kombinovaný volebný systém uplatňovaný v SRN umožňuje paradoxnú situáciu – členovia Spolkovej rady, ktorí sú v spolkovej krajine členmi vládnej koalície, môžu byť teoreticky na federálnej úrovni v pozícii člena opozície. V súčasnosti totiž iba v štyroch spolkových krajinách zloženie vládnej koalície kopíruje zloženie federálnej vlády. V ostatných spolkových krajinách sú súčasťou vládnych koalícií strany, ktoré na federálnej úrovni tvoria súčasť opozície, s výnimkou strany AfD, a v Bavorsku je vláda zložená iba zo zástupcov strany CSU. Táto skutočnosť má podstatný význam pre možnosť politickej strany, ktorá je na federálnej úrovni v opozícii, ale v niektorej zo spolkových krajín tvorí súčasť krajinskej vlády, iniciovať konanie pred Spolkovým ústavným súdom prostredníctvom krajinskej vlády podľa čl. 93 ods. 1 č. 2 ZZ.

ZZ ustanovuje inkompatibilitu funkcie člena Spolkovej rady s funkciou spolkového prezidenta (čl. 55 ods. 1), sudcu Spolkového ústavného súdu (čl. 94 ods. 1) a – na rozdiel od poslancov Spolkového snemu – i s funkciou člena spolkovej vlády (čl. 66). Rokovací poriadok Spolkovej rady taktiež ustanovuje nezlučiteľnosť funkcie člena Spolkovej rady s výkonom mandátu poslanca Spolkového snemu (§2)<sup>50</sup>.

Pokiaľ ide o rozloženie politických síl, v súčasnosti má vládna koalícia v Spolkovej rade k dispozícii 47 mandátov (68,12%) a politickej opozícii prislúcha 22 mandátov (31,88%). I napriek vysokej nepravdepodobnosti teoreticky nemožno vylúčiť možnosť, že vládna koalícia by v Spolkovej rade disponovala menšinovým počtom hlasov, a teda fakticky by v tomto orgáne bola v pozícii opozície.

<sup>47</sup> *Bundesstaat*. [online] [cit. 10.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/39296/bundesstaat>

<sup>48</sup> *Geschäftsordnung des Bundesrates*. [online] [cit. 04.05.2018] Dostupné na internete: <https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/go/go-node.html>

<sup>49</sup> SCHMIDT, R., op. cit., s. 201.

<sup>50</sup> *Geschäftsordnung des Bundesrates*, op. cit.

Tabuľka č. 2: Prehľad aktuálneho rozloženia politických síl v nemeckej Spolkovej rade

Koalícia		Opozícia	
Frakcia	Počet mandátov	Frakcia	Počet mandátov
CDU/CSU	28	Die Grünen	12
		Die Linke	5
SPD	19	Freie Demokratische Partei	4
		Nezaradení	1
<b>Spolu</b>	<b>47 (68,12%)</b>	<b>Spolu</b>	<b>22 (31,88%)</b>

(Vlastné spracovanie)

K najvyšším ústavným orgánom v Spolkovej republike Nemecko patrí aj tzv. Spoločný výbor, ku ktorého kreovaniu dochádza v prípade vyhlásenia vojnového stavu, počas ktorého Spoločný výbor predstavuje núdzový parlament<sup>51</sup>. Pozostáva zo 48 členov, z ktorých jednu tretinu (16 členov) tvoria zástupcovia Spolkovej rady (1 zástupca za každú spolkovú krajinu) a 32 zástupcov Spolkového snemu, ktorých zastúpenie bude zodpovedať sile jednotlivých frakcií<sup>52</sup>. Aj v prípade vojnového stavu teda Základný zákon predvída proporcionálne zastúpenie politickej opozície v dočasnej legislatívnej inštitúcii.

## VI. PROBLÉM EFEKTÍVNEJ PARLAMENTNEJ OPOZÍCIE

Výkon niektorých kontrolných oprávnení parlamentnej menšiny je naviazaný na dosiahnutie určitého kvóra, ktoré na tento účel predvída ZZ alebo rokovací poriadok, a to bez ohľadu na príslušnosť poslancov k niektorej z parlamentných frakcií. V prípade, ak parlamentná opozícia takýto počet poslancov nedosiahne, vo vzťahu k parlamentnej väčšine prakticky nemá reálne možnosti výkonu efektívnej kontroly. Samotné ústavné a zákonné garancie ochrany parlamentnej menšiny sa v tomto prípade zdajú byť pomerne slabé<sup>53</sup>.

Spolkový snem pozostával v 18. volebnom období (2013 – 2017) zo 630 poslancov, z čoho 503 (79,8%) pripadalo tzv. veľkej koalícii<sup>54</sup> (CDU/CSU, SPD). Parlamentná opozícia, teda strany *Die Linke* a *Die Grünen*, mali k dispozícii 127 mandátov, čo predstavovalo približne 20,2%. Praktickým problémom efektívneho výkonu funkcií parlamentnej opozície bola skutočnosť, že ZZ pre zvolanie mimoriadnej schôdze vyžaduje návrh jednej tretiny poslancov (vtedy 210), pre iniciovanie abstraktnej kontroly ústavnosti pred Spolkovým ústavným súdom jednu štvrtinu všetkých poslancov (vtedy 158 poslancov) a rovnaký počet poslancov vyžaduje aj pre zriadenie vyšetrovacieho výboru. Pri vtedajšom rozložení politických síl v Spolkovom sneme to znamenalo, že možnosti parlamentnej opozície na výkon efektívnej kontroly boli značne obmedzené.

<sup>51</sup> MAUNZ, T. – ZIPPELIUS, T. 1991. *Deutsches Staatsrecht*. 28. vyd. München: Verlag C. H. Beck. S. 407.

<sup>52</sup> *Grundgesetz für die...*, op. cit., čl. 53.

<sup>53</sup> STEIN, E. 1993. *Staatsrecht*. 14. vyd. Tübingen: Mohr. S. 96.

<sup>54</sup> Veľká koalícia pozostávajúca zo strán CDU/CSU a SPD nie je v SRN úplne atypickým javom. Okrem 18. volebného obdobia existovala v 5. volebnom období (1965 – 1969), v 16. volebnom období (2005 – 2009) a takisto existuje v súčasnom 19. volebnom období (2017 – 2021). Z hľadiska postavenia parlamentnej opozície bolo najvyhrotenejším 5. volebné obdobie, keď z celkového počtu 518 poslancov mala jediná opozičná frakcia FDP iba 47 mandátov (9%).

Tabuľka č. 3: Prehľad rozloženia politických síl v nemeckom Spolkovom sneme v 18. volebnom období (2013 – 2017)

Koalícia		Opozícia	
Frakcia	Počet mandátov	Frakcia	Počet mandátov
CDU/CSU	310	Die Linke	64
SPD	193	Die Grünen	63
<b>Spolu</b>	<b>503 (79,8%)</b>	<b>Spolu</b>	<b>127 (20,2%)</b>

(Vlastné spracovanie)

Abstraktná kontrola ústavnosti spočíva v preskúvaní právneho predpisu, pričom sa neviaže na konkrétny existujúci súdny spor, ale opiera sa o zhodnotenie právneho predpisu *in abstracto*<sup>55</sup>. Podľa čl. 93 ods. 1 č. 2 ZZ Spolkový ústavný súd rozhoduje pri nezhodách alebo pochybnostiach týkajúcich sa formálnej alebo vecnej zlučiteľnosti spolkového alebo krajinského práva so Základným zákonom alebo zlučiteľnosti krajinského práva s ostatným spolkovým právom na návrh spolkovej vlády, krajinskej vlády alebo jednej štvrtiny členov Spolkového snemu.

Problém nemožnosti výkonu efektívnej kontroly parlamentnou opozíciou vyriešil Spolkový snem 23. apríla 2014 novelizáciou Rokovacieho poriadku, ktorý bol doplnený o §126a, v zmysle ktorého mal Spolkový snem povinnosť zriadiť vyšetrovací výbor na návrh 120 poslancov. Pri určovaní počtu členov vyšetrovacieho výboru novela zakotvila princíp, že na frakcie, ktoré nie sú súčasťou spolkovej vlády, sa prihliada, ako keby tvorili jednu štvrtinu všetkých poslancov Spolkového snemu. Uvedená novela Rokovacieho poriadku rovnako ukladala predsedovi Spolkového snemu povinnosť zvolať mimoriadnu schôdzu na návrh 120 poslancov, i napriek tomu, že ZZ v tomto prípade *expressis verbis* vyžaduje jednu tretinu poslancov<sup>56</sup>. Napriek tomu, že novela Rokovacieho poriadku obsahovala ešte niekoľko ďalších oprávnení vzťahujúcich sa na parlamentnú opozíciu, počet poslancov potrebný pre iniciovanie abstraktnej kontroly ústavnosti neznížila.

V prípade vyššie uvedenej novely Rokovacieho poriadku podľa nášho názoru išlo o zmenu interpretácie právnych noriem ústavného charakteru prostredníctvom jednoduchého zákona. ZZ totiž explicitne stanovuje kvórum potrebné pre zvolanie mimoriadnej schôdze či zriadenie vyšetrovacieho výboru. Zastávame názor, že teleologická interpretácia ústavných noriem prostredníctvom právneho predpisu nižšej právnej sily nie je namieste. Navyše, takýmto postupom sa predmetné ustanovenia novelizovaného Rokovacieho poriadku dostali do konfliktu s niektorými normami ZZ.

Frakcia *Die Linke* následne iniciovala konanie pred Spolkovým ústavným súdom podľa čl. 93 ods. 1 ZZ. V zmysle tohto ustanovenia Spolkový ústavný súd rozhoduje o výklade ZZ z dôvodu sporov o rozsahu práv a povinností niektorého z najvyšších spolkových orgánov alebo iných účastníkov, ktorým ZZ alebo rokovací poriadok niektorého z najvyšších spolkových orgánov priznáva vlastné oprávnenia. Opozičná frakcia *Die Linke* sa domáhala,

<sup>55</sup> Porov. KROŠLÁK, D. et al. 2016. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-511-8. S. 566; SZMULIK, B. 2001. *Sądownictwo konstytucyjne. Ochrona konstytucyjności prawa w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo UMCS. ISBN 83-227-1748-2. S. 61

<sup>56</sup> *Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*. [online] [cit. 12.04.2018] Dostupné na internete: <https://www.buzer.de/gesetz/11166/a187674.htm>.

aby Spolkový ústavný súd potvrdil skutočnosť, že ZZ garantuje politickej opozícii určitý právny status bez ohľadu na to, ako silná alebo ako slabá je politická opozícia. Cieľom návrhu frakcie *Die Linke* bolo, aby práva parlamentnej opozície, zakotvené v 18. volebnom období v Rokovacom poriadku, boli opozícii priznané na ústavnej úrovni, a teda aby nepodliehali vôli jednoduchej parlamentnej väčšiny. Frakcia sa pritom odvolávala na ústavný princíp práva na efektívnu parlamentnú opozíciu a poukazovala na narušenie princípu demokracie, efektívneho výkonu funkcií parlamentnej opozície a účinnej kontroly vlády a parlamentnej väčšiny<sup>57</sup>. Rovnako argumentovala potrebou zníženia ústavou predvídaného kvóra pre iniciovanie abstraktnej kontroly ústavnosti na dve frakcie, ktoré nie sú súčasťou spolkovej vlády.

Spolkový ústavný súd v rozhodnutí z 3. mája 2016 návrh opozičnej frakcie *Die Linke* zamietol. Súd konštatoval, že „Základný zákon síce obsahuje všeobecný ústavný princíp efektívnej opozície, konkretizovaný v judikatúre Spolkového ústavného súdu, tento princíp však nezakotvuje žiadne špecifické oprávnenia opozičných frakcií. Nezávisle od toho je zavedenie špecifických oprávnení politických frakcií nezlučiteľné s princípom rovnosti poslancov a ich zoskupení, zakotvenými v čl. 38 ods. 1 Základného zákona.“<sup>58</sup> Hoci ZZ nepriznáva parlamentnej opozícii žiadne výlučné právomoci, na druhej strane právna doktrína často zdôrazňuje, že konštrukcia kontrolných oprávnení smerujúcich voči vládnej väčšine je taká, aby slúžili *predovšetkým* parlamentnej opozícii<sup>59</sup>. V zmysle ustanovení §126a Rokovacieho poriadku sa napr. pri určovaní počtu členov vyšetrovacieho výboru mal uplatniť princíp, podľa ktorého dve opozičné frakcie, ktorým reálne prislúchalo 20,2% mandátov, mali vo vyšetrovacom výbore získať 25% mandátov, čo predstavovalo narušenie ústavnej zásady rovnosti poslaneckého mandátu. Dôsledkom takéhoto prístupu je privilegovanie parlamentnej menšiny a jej voličov, ktoré je v rozpore s princípom demokracie<sup>60</sup>.

Berúc do úvahy skutočnosť, že rozloženie politických síl v Spolkovom sneme je výsledkom slobodných a demokratických volieb, a teda realizáciou zásady suverenity ľudu, nemožno podľa nášho názoru priznať parlamentnej opozícii špecifické oprávnenia len preto, lebo nemá k dispozícii počet poslancov potrebný na dosiahnutie ústavou predvídaného kvóra. Zakotvenie špecifických oprávnení parlamentnej opozície a ciele zníženie ústavou stanovených kvór by predstavovalo určitú „korekciu“ volebného výsledku a zvýhodňovanie parlamentnej menšiny. Rovnako nemožno opomenúť skutočnosť, že právny status parlamentnej opozície nie je *expressis verbis* zakotvený v ústavnom dokumente, ale je odvodený z niektorých ústavných princípov v rámci rozhodovacej činnosti Spolkového ústavného súdu.

Pokiaľ ide o oprávnenie iniciovať abstraktnú kontrolu ústavnosti, Spolkový ústavný súd konštatoval, že „abstraktná kontrola noriem nepatrí medzi základné podmienky pre fungovanie opozície“<sup>61</sup>. Domnievame sa, že nemožno opomenúť skutočnosť, že oprávnenie iniciovať abstraktnú kontrolu ústavnosti je viazané na poslancov ako jednotlivcov pri zachovaní podmienky kvóra, a nie na poslaneckú frakciu. V tomto kontexte súd poukázal jednak na možnosť podania návrhu na začatie takéhoto konania prostredníctvom krajinkej vlády, ktorú tvorí strana nachádzajúca sa v opozícii na spolkovej úrovni (čl. 93 ods. 1 č. 2 ZZ), a takisto na možnosť opozičných frakcií iniciovať konanie pred Spolkovým ústavným

<sup>57</sup> *Urteil vom 03. Mai 2016*. 2 BvE 4/14. Ods. 84 [online] [cit. 21.04.2018] Dostupné na internete: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/05/es20160503\\_2bve000414.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/05/es20160503_2bve000414.html)

<sup>58</sup> *Ibidem*, op. cit.

<sup>59</sup> IPSEN, J., op. cit., s. 82.

<sup>60</sup> Porov. WAACK, H. – J., op. cit., s. 738.

<sup>61</sup> *Urteil vom 03. Mai 2016*, op. cit., ods. 44.

súdom vo veci sporov o rozsahu práv a povinností niektorého z najvyšších spolkových orgánov alebo iných účastníkov, ktorým ZZ alebo rokovací poriadok niektorého z najvyšších spolkových orgánov priznáva vlastné oprávnenia (čl. 93 ods. 1 č. 1 ZZ)<sup>62</sup>. V tomto prípade sa javí, že federálne usporiadanie štátu umožňuje parlamentnej opozícii širšie uplatňovanie jej práv ako v prípade unitárnych štátov, keďže do úvahy pripadá možnosť, že opozičné frakcie sa budú nachádzať vo vláde v niektorých spolkových krajinách a z tejto pozície budú vykonávať kontrolné oprávnenia voči spolkovej vláde.

## VII. ZÁVER

Základný zákon neobsahuje explicitné vymedzenie oprávnení parlamentnej opozície. Z judikatúry Spolkového ústavného súdu vyplýva, že ZZ nepriznáva parlamentnej opozícii žiadne špecifické oprávnenia, a teda že parlamentná opozícia v SRN nemá povahu ústavnoprávneho inštitútu. Nositeľmi oprávnení parlamentnej opozície sú frakcie, politické zoskupenia, resp. v prípade, ak ZZ ustanovuje pre ich realizáciu kvórum, sú nimi jednotliví poslanci. Ústavodarca teda v takomto prípade nenaviazal takéto oprávnenia na frakcie, ale na poslancov ako jednotlivcov, ktorí sú povolávaní na to, aby sa aktívne podieľali na činnosti Spolkového snemu, a to bez ohľadu na ich politickú príslušnosť. Výkon týchto oprávnení je podmienený kvalifikáciou v podobe dosiahnutia ústavou predvídaného kvóra. V tomto kontexte teda možno hovoriť o oprávneniach kvalifikovanej parlamentnej menšiny, ktorých nositeľmi sú jednotliví poslanci. Nemožno tiež opomenúť princíp demokracie a princíp suverenity ľudu v tom zmysle, že zloženie Spolkového snemu, a teda počet poslancov reprezentujúcich parlamentnú opozíciu, je odrazom vôle oprávnených voličov, ktorí vo voľbách uplatnili svoje aktívne volebné právo.

Právny poriadok Spolkovej republiky Nemecko sa vyznačuje výrazným zakotvením princípu proporcionality nielen pri kreovaní vnútorných orgánov legislatívneho zboru, ale aj pri uplatňovaní niektorých oprávnení poslancov (prerozdelenie dĺžky rečnickeho času). V SRN má parlamentná opozícia takisto zákonný nárok na špeciálne materiálne vybavenie – tzv. opozičný príplatok, ktorého výšku každoročne určuje Spolkový snem.

Hypotéza o tom, že efektívny výkon oprávnení parlamentnej opozície je v prípade chýbajúceho počtu mandátov obmedzený, sa nepotvrdila. V 18. volebnom období (2013 – 2017) v právnom poriadku SRN existovala špecifická úprava oprávnení parlamentnej opozície, ktorej cieľom bolo umožniť parlamentnej opozícii efektívny výkon jej funkcií. Táto právna úprava znížila počet poslancov potrebný pre zriadenie vyšetrovacieho výboru a zároveň pri stanovovaní počtu členov takéhoto výboru považovala frakcie, ktoré netvorila súčasť vlády, za jednu štvrtinu členov Spolkového snemu. Taktiež znížila počet poslancov potrebný pre zvolanie mimoriadnej schôdze Spolkového snemu. Spolkový ústavný súd v r. 2016 rozhodol, že zníženie ústavou stanovených kvór za účelom efektívneho výkonu funkcií parlamentnej menšiny je v rozpore so Základným zákonom. V zmysle rozhodnutia Spolkového ústavného súdu Základný zákon nepredvída kreáciu špecifických oprávnení parlamentnej opozície, ani z neho takúto konštrukciu nemožno odvodiť. Kreácia špecifických oprávnení parlamentnej menšiny narušá princíp suverenity ľudu, princíp demokracie a zásadu rovnosti poslancov. Z uvedeného vyplýva, že teleologická interpretácia ZZ prostredníctvom Rokovacieho poriadku ako právneho predpisu nižšej právnej sily za účelom zníženia ústavou stanovených kvór a kreácie špecifických oprávnení parlamentnej opozície nie je prípustná.

---

<sup>62</sup> Ibidem, ods. 88.

**KLÚČOVÉ SLOVÁ**

Parlamentná opozícia. Spolková republika Nemecko. Spolkový snem. Spolkový ústavný súd.

**KEY WORDS**

Parliamentary opposition. Federal Republic of Germany. German Bundestag. Federal Constitutional Court.

**POUŽITÁ LITERATÚRA**

1. *AfD-Kandidat Glaser fällt in drei Wahlgängen durch.* [online] [cit. 09.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.sueddeutsche.de/news/politik/bundestag-afd-kandidat-glaser-faellt-in-drei-wahlgaengen-durch-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-171023-99-571430>
2. *Anlage 4 – Richtlinien für die Fragestunde und für die schriftlichen Einzelfragen.* [online] [cit. 07.04.2018] Dostupné na internete: [https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg/anlage4/245184](https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage4/245184)
3. BECK, R. 1986. *Sachwörterbuch der Politik.* 2. vyd. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag. ISBN 3-520-40002-2.
4. *Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.* [online] [cit. 12.04.2018] Dostupné na internete: <https://www.buzer.de/gesetz/11166/a187674.htm>.
5. BOŹEK, M. 2017. *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
6. BOŹYK, S. 2006. *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej.* Białystok: Temida 2. ISBN 83-89620-13-8.
7. *Bundesstaat.* [online] [cit. 10.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/39296/bundesstaat>
8. *Bundestag. Ausschüsse.* [online] [cit. 09.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/39331/bundestag?p=1>
9. Bundeswahlgesetz. 2005. In *Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland.* 39. vyd. Heidelberg: C. F. Müller.
10. *BVerfGE 2,1 – SRP-Verbot.* [online] [cit. 03.05.2018] Dostupné na internete: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv002001.html>
11. *BVerfGE 5, 85 – KPD-Verbot.* [online] [cit. 09.05.2015] Dostupné na internete: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv005085.html#Rn246>
12. *BVerfGE 10, 4 – Redezeit.* [online] [cit. 07.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv010004.html>
13. *BVerfGE 49, 70.* [online] [cit. 27.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv049070.html#Rn024>
14. *BVerfGE 70, 324 – Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste.* [online] [cit. 07.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv070324.html>.
15. *BVerfGE 80, 188 – Wüppesahl.* [online] [cit. 07.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv080188.html>
16. DREIER, H. et al. 2006. *Grundgesetz. Kommentar.* 2. vyd. Tübingen: Mohr Siebeck.

17. *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages*. [online] [cit. 14.04.2018] Dostupné na internete: <https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/AbgG.pdf>.
18. *Geschäftsordnung des Bundesrates*. [online] [cit. 04.05.2018] Dostupné na internete: <https://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/go/go-node.html>
19. *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*. 2017. Berlin: Deutscher Bundestag.
20. IPSEN, J. 2014. *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*. 26. vyd. München: Verlag Franz Vahlen.
21. JUCHNIEWICZ, J. 2010. Status i rola opozycji parlamentarnej niemieckiego Bundestagu. In *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*. Roč. 1, č. 1. ISSN 2082-1212. S. 222 – 223.
22. KROŠLÁK, D. et al. 2016. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-511-8.
23. MAUNZ, T. – ZIPPELIUS, T. 1991. *Deutsches Staatsrecht*. 28. vyd. München: Verlag C. H. Beck.
24. PAWŁOWSKI, S. 2010. Opozycja parlamentarna. In *Leksykon prawa konstytucyjnego*. Warszawa: C. H. Beck. ISBN 978-83-255-1177-7.
25. *Präsidium*. [online] [cit. 09.04.2018] Dostupné na internete: <http://www.bundestag.de/bundestag/praesidium>.
26. SCHMIDT, R. 2014. *Staatsorganisationsrecht sowie Grundzüge des Verfassungsprozessrechts und des EU-Rechts*. 14. vyd. Grasberg bei Bremen: Verlag Rolf Schmidt. ISBN 978-3-86651-130-9.
27. STEIN, E. 1993. *Staatsrecht*. 14. vyd. Tübingen: Mohr.
28. *Strafgesetzbuch*. [online] [cit. 03.05.2018] Dostupné na internete: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/StGB.pdf>
29. *Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951*. [online] [cit. 03.05.2018] Dostupné na internete: <http://www.documentarchiv.de/brd/1951/strafrechtsaenderungsgesetz.html>
30. SZMULIK, B. 2001. *Sądownictwo konstytucyjne. Ochrona konstytucyjności prawa w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo UMCS. ISBN 83-227-1748-2.
31. *Urteil vom 03. Mai 2016*. 2 BvE 4/14. Ods. 84 [online] [cit. 21.04.2018] Dostupné na internete: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/05/es20160503\\_2bve000414.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/05/es20160503_2bve000414.html)
32. WAACK, H. – J. 2016. Parlamentarische Opposition. In *Parlamentsrecht. Praxishandbuch*. Baden-Baden: Nomos. ISBN 978-3-8329-6950-9.
33. ZWIERZCHOWSKI, E. 2000. Opozycja parlamentarna. In *Opozycja parlamentarna*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. ISBN 83-7059-454-9.

## KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

**Mgr. et Mgr. Piotr Sieniawski**

Interný doktorand

Instytut Politologii, Wydział Nauk Historycznych i Społecznych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ul. Wóycickiego 1/3, bud. 23, 01-938 Warszawa, Polsko

E-mail: [piotr.sieniawski@student.uksw.edu.pl](mailto:piotr.sieniawski@student.uksw.edu.pl)