

Marie Pechancová

Úprava práv opozice jakožto menšiny na půdě Německého spolkového sněmu v reakci na vytvoření „supervelké“ koalice¹⁾

1. Úvod

Pojem „demokracie“ znamená již od dob Aristotela „vládu mnohých“²⁾, resp. jak dnes říkáme častěji „vládu lidu“. Je to tedy lid, od něhož je odvozena suverenita státu. Je to lid, kdo volí na základě všeobecného volebního práva své zástupce, kteří jej zastupují v zákonodárném sboru, tedy parlamentu.³⁾ Moderní demokracie znamená reprezentativní demokracii, v níž jsou rozhodnutí přijímána na základě většinového principu. Většinová demokracie je však současně neoddělitelně spjata s ochranou menšin. Dle Hoffmana a Dreiera⁴⁾ většinová demokracie žije ze svých menšin a právě jejich ochrana je nutným korektivem uplatňování většinového principu. Cílem této koncepce je nejenom ochrana menšiny jako takové, nýbrž také možnost prosadit určité procedury i proti vůli většiny. V podstatě tedy zaručuje možnost kontrolovat většinu menšinou a přispívá k otevřenosti celého zákonodárného procesu. Její zakotvení je jedním z definičních prvků demokratického právního řádu a na její dodržování pečlivě dohlíží i český Ústavní soud.⁵⁾

¹⁾ Článek vznikl s podporou projektu specifického vysokoškolského výzkumu UK „Aktuální otázky ústavního práva: rovnost a diskriminace, politický systém“ (č. 260016/2014).

²⁾ STOLZLECHNER, H. *Einführung in das öffentliche Recht*. Vydání páté. Wien: MANZ, 2011, s. 90.

³⁾ Tato koncepce parlamentu jakožto hlavního zákonodárce vychází jak z tradice, tak z dnešního pojetí demokracie. K tomu více GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vydání první. Praha: ASPI, 2008, s. 29 an.

⁴⁾ HOFFMAN, H., DREIER, H. in SCHNEIDER, H. P., ZEH, W. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Vydání první. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, s. 192 – 193.

⁵⁾ Srov. např. Pl. ÚS 55/10: „V neposlední řadě je třeba mezi demokratické principy legislativního procesu zahrnout i princip většinového rozhodování a od něj neoddělitelný princip ochrany menšin (čl. 6 Ústavy České republiky), jež jsou na parlamentní půdě představovány parlamentní opozicí. Mezi její základní funkce patří zejména artikulace menšinových názorů, předkládání alternativních návrhů k většinovým stanoviskům a rozhodnutím a kontrola vládnoucí většiny, to vše před zraky veřejnosti, tedy občanské společnosti, která si i tímto způsobem tvoří a upřesňuje svůj názor.“

Proto jsou na půdě parlamentů přiznána menšině, reprezentované nejčastěji opozicí, rozličná práva. Jejich výkon je často vázán na dosažení určité „kvalifikované menšiny“. Je-li však volební výsledek takový, že ani opozice jako celek nedosáhne na takový počet křesel, který je potřebný k výkonu menšinových práv, nastává zásadní problém. V realitě se projevil v Německu po volbách do Spolkového sněmu na podzim roku 2013. Po zformování „supervelké koalice“⁶⁾ představované frakcemi⁷⁾ CDU/CSU⁸⁾ a SPD⁹⁾ obsadily vládní strany 504 z celkových 631 křesel německého Spolkového sněmu. Celkových 127 křesel opozičních stran Die Linke (Levice) a Bündnis/Die Grünen 90¹⁰⁾ tak představuje jednu pětinu. V Německu byla však k výkonu některých menšinových práv zapotřebí minimálně jedna čtvrtina všech hlasů. Po volbách se tedy strhla diskuse, jak tuto situaci řešit a jak zaručit práva opozice v tomto 18. volebním období Spolkového sněmu. Tuto diskusi provázely také úvahy o tom, co je vlastně menšinovým právem, neboť ani německý Základní zákon,¹¹⁾ ani jiné právní předpisy nedefinují explicitně, co se pod pojmem menšinových práv, příp. práv opozice rozumí.

Tento článek má tedy za cíl nastínit, co spadá pod pojem menšinových práv na půdě Spolkového sněmu v obecné rovině, a následně představit diskutovaná a později také přijatá řešení a ukázat tak, co si pod pojmem menšinových práv představuje samotný německý zákonodárce.

2. Postavení a vymezení opozice jako menšiny a její práva ve Spolkovém sněmu

2.1. Vymezení opozice jakožto menšiny

Žádný z německých zákonů upravujících fungování parlamentu a parlament-

⁶⁾ Jedná se o vlastní pracovní označení, různí autoři označují koalici různě, srov. použití termínu „kvalifikovaná velká koalice“ v CANKIK, P. Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 33 (2014), s. 18-24.

⁷⁾ Frakce představuje na poli německého parlamentu obdobu českých poslaneckých klubů. Je definována v § 10 odst. 1 jednacího řádu Spolkového sněmu (v orig. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, BGBl. I S. 1237, dále jen „GO-BT“ či „jednací řád Spolkového sněmu“) jako sdružení minimálně pěti poslanců ze sta, kteří náležejí ke stejné straně nebo k různým stranám, které však mají stejné politické cíle a díky tomu nestojí v rámci politické soutěže v žádné zemi proti sobě.

⁸⁾ Společná frakce stran CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, tedy Křesťanskodemokratické unie Německa), která působí ve všech spolkových zemích vyjma Bavorska, a CSU (*Christlich-Soziale Union in Bayern*, v překladu Křesťansko-sociální unie Bavorska) působící právě v Bavorsku. Vzhledem k tomu, že si tyto strany v žádné ze spolkových zemí nekonkurují, mohou v souladu s § 10 odst. 1 GO-BT tvořit jednu frakci.

⁹⁾ V orig. *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, přel. Sociálnědemokratická strana Německa.

¹⁰⁾ Přel. Svaz 90/Zelení, což je jedna spolková strana, která vznikla v roce 1993 spojením dvou uvedených stran.

¹¹⁾ V orig. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. S. 1., dále jen „GG“ či „Základní zákon“.

ních procedur nezná pojem „opozice“. Opozice jako taková tedy není explicitně upraveným ústavním orgánem.¹²⁾ Otázkou ostatně je, co přesně se pod pojmem opozice rozumí. Schneider¹³⁾ si klade otázku, kdo vlastně tvoří opozici. Zda se jedná o všechny opoziční strany jako celek nebo pouze nejsilnější z nich, či zda pod pojem menšiny spadají i ti členové zákonodárního sboru, kteří sice nejsou součástí vládních stran, ovšem vládu tolerují.¹⁴⁾ Sám pak nabízí odpověď, že parlamentní opozici je každá parlamentní frakce, která se nepodílí na vládě, ovšem potencionálně je schopná i ochotná vládnout. Dodává dále, že pod pojmem „schopnost vládnout“ je zapotřebí rozumět schopnost být součástí koaliční vlády.

Není-li definován na spolkové úrovni pojem opozice, nemohou být definována ani opoziční práva. Opozice je však nejčastěji zároveň parlamentní menšinou, a proto k plnění své funkce využívá práva, která poslancům, frakcím či určité skupině poslanců svěřuje Základní zákon, spolkové zákony a jednací řád Spolkového sněmu. Ani v nich však nelze najít taxativní výčet menšinových práv. Co se takovým právem rozumí, vyplývá z úpravy parlamentního systému, z role opozice v tomto systému,¹⁵⁾ ale i z toho, jaký význam má úprava jednotlivých parlamentních práv na parlamentní praxi a postavení menšiny vůči většině. Aby bylo možné říci, co je menšinovým právem, je zapotřebí nejdříve vymezit práva členů Spolkového sněmu v obecné rovině. Ta lze dělit dle toho, zda náleží každému jednotlivému poslanci či zda je pro jejich výkon zapotřebí určité organizované skupiny poslanců, ať už v podobě frakce nebo dosažení určité „kvalifikované menšiny“.

¹²⁾ SCHWARZ, K. - A. Unkontrollierbare Regierung – Die Rechte der Opposition bei der Bildung einer Großen Koalition im Deutschen Bundestag. *Zeitschrift für Rechtspolitik*. 2013, roč. 47, č. 8, s. 226, shodně CANKI, P. Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 2014, roč. 33, č. 1-2, s. 20. Jinak je tomu však na zemské úrovni, neboť ústavy dvanácti zemských států výslovně zakotvují právo na opozici a upravují její konkrétní pravomoci. Tak např. čl. 59 durynské ústavy stanoví, že „parlamentní opozice je základní součástí parlamentní demokracie“ a opoziční frakce mají právo na rovné zacházení, stejně jako nárok na takové vybavení, které zajistí plnění jejich specifických úkolů. Obdobné zakotvení obsahuje ústava svobodného města Brém (čl. 78) či spolkových zemí jako je Sasko (čl. 40) či Sasko-Anhaltsko (čl. 48).

¹³⁾ In SCHNEIDER, H. - P., ZEH, W. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Vydání první. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, s. 1070.

¹⁴⁾ Některé z ústav spolkových zemí obsahují legální definici pojmu opozice. Např. ústava spolkové země Sasko-Anhaltsko ve svém čl. 48 odst. 1 výslovně definuje, že parlamentní opozice je složena z těch frakcí zemského sněmu, které nepodporují vládu. Shodnou definici obsahuje i ústava Meklenburska-Předního Pomohanska či Bavorska.

¹⁵⁾ Na rozdíl od Německa je vymezení českých menšinových práv méně nejasné, neboť jejich definici obsahuje nálezný Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10: „Mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice anebo jejích jednotlivých členů, která by měla být v demokratickém právním státě ústavně garantovaná, lze zařadit zejména práva zaručující parlamentní menšině účast na parlamentních procedurách; práva umožňující parlamentní opozici výkon dozoru a kontrolu vládoucí většiny i vlády samotné. Dále se jedná o práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, jakož i o práva umožňující opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů), a konečně jde v neposlední řadě i o práva chránící parlamentní opozici i její jednotlivé členy před pronásledováním a zvlášť ze strany většiny.“

2.2. *Práva náležející jednotlivým poslancům*

Všichni členové Spolkového sněmu mají stejná práva a stejné povinnosti.¹⁶⁾ Dle toho, kdo může jednotlivá práva vykonávat, však mezi nimi můžeme rozlišovat. Mandát členů Spolkového sněmu je v čl. 38 odst. 1 větě první GG definován jako volný a s jeho výkonem jsou spojena rozličná práva, zejména právo promlouvat na zasedáních Spolkového sněmu, hlasovat, klást dotazy, podílet se na fungování výborů atd. Nadto mají jednotliví poslanci práva vyplývající ze zákona o Spolkovém ústavním soudu.¹⁷⁾ Dle jeho § 48 odst. 1 může poslanec, jehož zvolení bylo zpochybněno usnesením Spolkového sněmu, podat proti tomuto usnesení stížnost. Stejně tak je každý jednotlivý poslanec oprávněn podat návrh na zahájení řízení v rámci kompetenčního sporu mezi ústavními orgány Spolkové republiky Německo, byla-li jeho práva vyplývající z čl. 38 odst. 1 GG porušena konáním či opomenutím jiného ústavního orgánu.

2.3. *Práva náležející jednotlivým frakcím nebo vždy pěti poslancům ze sta*

Vedle práv jednotlivých poslanců zná GO-BT také práva, která náležejí jednotlivým frakcím nebo vždy alespoň pěti poslancům ze sta (tj. v současnosti 32 poslancům). Takovým právem je kupříkladu právo zakotvené v § 4 odst. 1 zákona o spolurozhodování parlamentu o vyslání ozbrojených sil do zahraničí.¹⁸⁾ Je-li totiž jednáno o vyslání ozbrojených sil malé intenzity a rozsahu, lze využít tzv. proces zjednodušeného hlasování. V jeho rámci je odůvodněný vládní návrh distribuován všem poslancům, výborům a frakcím. Pokud není do sedmi dnů od rozeslání tisku podán návrh, aby o věci rozhodoval celý Spolkový sněm, platí, že byl vysloven souhlas. A právě návrh, aby rozhodoval celý zákonodárný sbor, je oprávněna podat jednotlivá frakce či vždy pět poslanců ze sta (tj. zmíněných 32).

Další práva frakcí pak zakotvuje zákon o Spolkovém ústavním soudu, na základě něž mohou frakce navrhnout členy volebního výboru, jenž vybírá soudce Spolkového ústavního soudu (§ 6 odst. 2 BVerfGG) či podat stížnost proti usnesení Spolkového sněmu o platnosti a řádném průběhu voleb (§ 48 odst. 1 BVerfGG). Konečně je frakce oprávněna podat ke Spolkovému ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení v rámci kompetenčního sporu mezi ústavními orgány Německa.¹⁹⁾

¹⁶⁾ Tuto tezi vyvodil německý Spolkový ústavní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. BverfGE 80, 188 (218/219) na základě toho, že reprezentaci lidu v parlamentu představuje právě parlament jako celek, tedy množina všech jeho členů jakožto reprezentantů lidu, ne jeho jednotliví poslanci či skupiny poslanců.

¹⁷⁾ V orig. Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, BGBl. I S. 1473, dále jen „BVerfGG“ či „zákon o Spolkovém ústavním soudu“.

¹⁸⁾ V orig. Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, BGBl. I S. 775.

¹⁹⁾ Čl. 93 odst. 1 bod 1 GG ve spojení s § 13 bodem 5 BVerfGG a § 63 odst. 1 BVerfGG.

Řada dalších práv je pak zakotvena v jednacím řádu Spolkového sněmu. Jedná se např. o právo podávat návrhy zákonů (§ 76 GO-BT), dožadovat se debaty v prvním a druhém čtení (§ 79 odst. 1 a § 81 odst. 1 GO-BT), vyžadovat hlasování po jménech (§ 52 GO-BT)²⁰⁾ a další. Frakcím či pěti procentům poslanců jsou svěřena i různá kontrolní práva, jako např. právo požadovat tzv. „aktuální hodinu“ dle § 106 GO-BT, v jejímž rámci je diskutováno naléhavé aktuální téma, žádat přítomnost určitého spolkového ministra na zasedání Spolkového sněmu (§ 42 GO-BT), či předkládat tzv. malé a velké interpelace (§ 100 – 105 GO-BT ve spojení s § 75 a 76 GO-BT).

2.4. Práva vázaná na dosažení určité menšiny členů Spolkového sněmu

Konečně existují na německé parlamentní půdě práva, jejichž uplatnění a výkon jsou vázány na dosažení určitého počtu poslanců. Tímto je nejčastěji jedna čtvrtina.

Jedním ze základních kontrolních práv opozice a zároveň menšinovým právem dle GG je právo požadovat ustavení vyšetřovacího výboru, které upravuje čl. 44 GG. Ten stanoví, že Spolkový sněm má právo a v případě, že to navrhne jedna čtvrtina jeho členů, dokonce povinnost ustavit vyšetřovací výbor, jehož úkolem je v rámci veřejného jednání sesbírat potřebné důkazy v konkrétní kauze. Další podrobnosti ustavení a fungování vyšetřovacího výboru stanoví zákon o úpravě práv vyšetřovacího výboru německého Spolkového sněmu.²¹⁾ Ten také ve svém § 2 definuje práva „kvalifikované menšiny“ při ustavení vyšetřovacího výboru tak, že na návrh jedné čtvrtiny členů Spolkového sněmu je tento povinen bez zbytečného prodlení vyšetřovací výbor ustanovit. Považuje-li však Spolkový sněm návrh zčásti za protiústavní, ustanoví jej jen v takovém rozsahu, v jakém Základnímu zákonu neodporuje. Navrhovatelé však mají právo toto rozhodnutí napadnout u Spolkového ústavního soudu. Rozsáhlými právy disponuje také čtvrtina členů vyšetřovacího výboru. Smí například požadovat svolání jeho zasedání na nejbližší možný termín, smí požadovat překládání důkazů a podat proti odmítavému stanovisku na přijetí důkazu odvolání.²²⁾

Dalším významným právem, které náleží čtvrtině členů Spolkového sněmu, je právo požadovat ustavení speciální odborné pracovní komise (tzv. Enquete-komise)²³⁾ dle § 56 odst. 1 GO-BT.

²⁰⁾ Hlasování na půdě Spolkového sněmu totiž neprobíhá pomocí elektronického zařízení, nýbrž je realizováno pouhým zvednutím ruky, ve třetím čtení pak povstáním. Při tomto hlasování se tak neevduje, jak konkrétní poslanci hlasovali, a sčítání probíhá pouze orientačně. Je-li však požadováno hlasování po jménech, obdrží jednotliví poslanci hlasovací kartičky, které jsou povinny odevzdat při samotném hlasování. Účast na jmenném hlasování je povinná a její nesplnění je pokutováno. Výsledky hlasování po jménech jsou pak zveřejněny na internetových stránkách www.bundestag.de.

²¹⁾ V orig. Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, BGBl. I S. 1142, dále jen „zákon o vyšetřovacím výboru“.

²²⁾ K tomu podrobně rozhodnutí Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvE 2/01.

²³⁾ Jedná se o pracovní skupiny, jejichž úkolem je připravit jednotné stanovisko k danému tématu obecnějšího charakteru, jako je např. téma internetu a digitální společnosti (pracovní skupi-

Čtvrtina členů Spolkového sněmu je zapotřebí také pro výkon určitých práv v souvislosti se záležitostmi Evropské unie. Dle čl. 23 odst. 3 GG je spolková vláda povinna dát Spolkovému sněmu příležitost vyjádřit se k její účasti na vytváření právních aktů EU prostřednictvím vlastního stanoviska. Spolková vláda je poté povinna písemně informovat Spolkový sněm, do jaké míry bylo jeho stanovisko zohledněno. Požaduje-li to čtvrtina všech členů Spolkového sněmu, je nadto spolková vláda povinna v rámci plenární debaty osvětlit, proč, a v jakých bodech, nebylo stanovisku vyhověno.²⁴⁾ Dále je Spolkový sněm povinen podat u Soudního dvora Evropské unie žalobu pro porušení principu subsidiarity, pokud to požaduje jedna čtvrtina jeho členů (čl. 23 odst. 1a věta druhá GG).²⁵⁾

Čtvrtina všech členů Spolkového sněmu, nebo jedna frakce, do níž však náleží alespoň čtvrtina všech členů Spolkového sněmu, je oprávněna dle § 4 GO-BT navrhnout kandidáta na spolkového kancléře. Toto právo lze však uplatnit jen v případě druhého a třetího kola volby kancléře, neboť v kole prvním navrhuje osobu kancléře spolkový prezident (čl. 63 GG). Čtvrtina poslanců nebo jedna frakce disponující alespoň čtvrtinou členů Spolkového sněmu také může podat návrh na vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři (§ 97 odst. 1 GO-BT). K samotnému vyslovení nedůvěry je však dle čl. 67 odst. 1 GG zapotřebí nadpoloviční většiny všech členů Spolkového sněmu. Stejná většina je ostatně zapotřebí k vyslovení důvěry kancléři dle čl. 68 odst. 1 GG. Není-li důvěra vyslovena, může být Spolkový sněm na návrh spolkového kancléře rozpuštěn. Tohoto nebezpečí se ovšem zbaví, pokud zvolí kancléře nového.²⁶⁾ A právě kandidáta na nového kancléře je oprávněna navrhnout čtvrtina členů Spolkového sněmu.

I v rámci práce ve výborech je mnohdy čtvrtina jejich členů nadána důležitými právy. Například je výbor pro obranu (*Verteidigungsausschuss*) povinen na návrh jedné čtvrtiny svých členů začít s vyšetřováním určité záležitosti a vykonávat tak funkci vyšetřovacího výboru, k čemuž je oprávněn na základě čl. 45a odst. 2 GG. Na návrh

na fungující mezi lety 2010–2013), globalizace a světového hospodářství (1999–2002), etiky a práva moderní medicíny (2003–2005) atd. Pracovní skupiny jsou složeny ze zástupců všech politických frakcí Spolkového sněmu a dalších znalců a odborníků.

²⁴⁾ Podrobnosti celého procesu jsou upraveny v § 8 zákona o spolupráci spolkové vlády a Spolkového sněmu v záležitostech Evropské unie (v orig. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl. I S. 2170, dále jen „zákon o spolupráci v záležitostech EU“).

²⁵⁾ Podrobnosti upravuje § 12 zákona o odpovědnosti Spolkového sněmu a Spolkové rady za integraci v záležitostech Evropské unie (v orig. Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl. I S. 3022, dále jen „zákon o odpovědnosti za integraci“). Tento zákon byl přijat jako reakce na rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci posouzení ústavnosti Lisabonské smlouvy a svěřil Spolkovému sněmu a Spolkové radě spolurozhodovací pravomoci v některých integračních otázkách EU. Ve vymezených případech tak musí spolková vláda vyslovit souhlas s určitými návrhy evropských právních aktů pouze s předchozím souhlasem Spolkového sněmu a Spolkové rady.

²⁶⁾ Jedná se o klasický případ institutu konstruktivního vyjádření nedůvěry.

jedné čtvrtiny členů výboru je tento také povinen provést v rámci svého zasedání veřejné slyšení expertů k tomu kterému návrhu zákona ve smyslu § 70 odst. 2 GO-BT.

Samostatnou kategorií je právo podat návrh na přezkum souladu spolkového nebo zemského práva se Základním zákonem nebo souladu zemského práva s právem spolkovým, tj. iniciovat abstraktní kontrolu norem dle čl. 93 odst. 1 bodu 2 GG a § 13 bodu 6 a § 76 BVerfGG. Tímto právem disponuje spolková vláda, zemská vláda nebo právě čtvrtina členů Spolkového sněmu.

Na žádost jedné třetiny členů Spolkového sněmu je jeho prezident povinen Spolkový sněm svolat (čl. 39 odst. 3 GG, § 21 odst. 2 GO-BT). Jedna třetina členů výboru může zablokovat ustavení podvýboru, jak stanovuje § 55 odst. 1 GO-BT.

2.5. Možnost odchýlit se od ustanovení GO-BT

Vše, co bylo výše řečeno o právech zakotvených v jednacím řádu Spolkového sněmu, však nemusí vždy platit. V § 126 GO-BT je totiž zakotvena úprava, která umožňuje se od jednotlivých ustanovení GO-BT odchýlit, není-li to v rozporu s ustanoveními Základního zákona. Podmínkou takového rozhodnutí je souhlas dvoutřetinové většiny přítomných členů Spolkového sněmu. Toto ustanovení však zásadně naráží na princip ochrany menšiny, neboť menšina tak může být vždy přehlasována. Na tomto místě prozatím téma uzavřeme tak, že většina zásadních menšinových práv je zakotvena jak v jednacím řádu Spolkového sněmu, tak v Základním zákoně, a proto nelze zneužívat tento institut v úmyslu potlačovat práva menšiny zakotvená v GO-BT a zároveň v GG. Ostatně stejný princip vyplývá i z obecné zásady zákazu zneužití práva na úkor druhých.²⁷⁾

2.6. Vymezení práv opozice jako menšiny ve Spolkovém sněmu

Na úrovni spolku tedy není legálně definována ani opozice, ani její práva. Disponuje však právy, která jsou svěřena jednotlivým poslancům, frakcím či jiným menšinám Spolkového sněmu. Nelze tak říci, že pouze ta práva, která může vykonávat jedna čtvrtina spolkových poslanců, jsou právy menšinovými, stejně jako nelze tvrdit, že menšinová práva jsou synonymem práv opozičních. Především, ne všechna opoziční práva jsou právy menšinovými.²⁸⁾ V praxi jsou ovšem menšinová práva nejefektivnějším nástrojem opozice k výkonu jejích úkolů, tedy kontrole a kritice vládní většiny.²⁹⁾

²⁷⁾ MAURER, H. *Staatsrecht I*. Vydání třetí. München: C. H. Beck, 2003, s. 429.

²⁸⁾ Například právo vyslovit nedůvěru spolkovému kancléři dle čl. 67 GG je označováno jako typické opoziční právo (srov. HABERLAND, S.: *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*. Vydání první. Berlin: Duncker & Humblot, 1995, s. 78 an.), ovšem nelze jej označit za právo menšinové, neboť pro vyslovení nedůvěry je zapotřebí nadpoloviční většina všech členů Bundestagu. Jako menšinové právo lze však označit právo podat návrh na vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři (srov. výše).

²⁹⁾ Zatímco GG ani jiný spolkový zákon úkoly opozice nedefinují (neboť nedefinují ani opozici

Schneider³⁰⁾ proto řadí mezi menšinová práva zejména právo požadovat svolání vyšetřovacího výboru dle čl. 44 GG, interpelační právo a právo klást vládě otázky dle čl. 43 odst. 1 GG ve spojení s § 100 – 105 GO-BT, právo požadovat veřejné slyšení expertů ve výborech dle § 70 odst. 2 GO-BT, právo ustavit Enquete-komise dle § 56 GO-BT, právo projednat na plénu naléhavou záležitost a klást k ní dotazy vládě v rámci tzv. aktuální hodiny dle § 106 GO-BT a také právo podat návrh na zrušení zákona ústavním soudem dle čl. 93 odst. 1 bodu 2 GG. Jiní autoři³¹⁾ řadí k menšinovým právům také právo požadovat svolání Spolkového sněmu dle čl. 39 odst. 3 GG. Konečně, v souvislosti s právy opozice jako menšiny bývá diskutováno³²⁾ také právo promlouvat na zasedání pléna. Toto právo sice mají všichni členové Spolkového sněmu, ovšem vzhledem k tomu, že v Německu je omezen čas jednotlivých vystoupení poslanců dle velikosti jednotlivých frakcí, jeho úprava může podstatně zasahovat do výkonu práv opozice a plnění její kontrolní funkce vůči vládě.

Menšinovým právem tedy zdaleka není jen to právo, které může vykonávat pouze kvalifikovaná menšina, resp. čtvrtina či třetina členů Spolkového sněmu. Definičním prvkem menšinového práva je jeho účel, kterým je ochrana jakékoliv menšiny na půdě zákonodárního sboru. Cílem této ochrany ovšem primárně není, jak ostatně judikoval i Spolkový ústavní soud,³³⁾ ochrana menšiny před věcnými rozhodnutími většiny. Ochrana práv menšin má zaručit, aby menšina, tedy nejčastěji opozice, měla možnost představit vlastní hlediska a názory v procesu vytváření vůle většiny a přispívat tak k demokratickému a otevřenému legislativnímu procesu. Vzhledem k tomu, že GG ani GO-BT neupravují výslovně „práva opozice“, realizuje tato svoji roli kontrolora a kritika vlády prostřednictvím práv jednotlivých poslanců, frakcí či jinak vymezených menšin.

3. Diskuse o úpravě menšinových práv po volbách do Spolkového sněmu na podzim 2013

3.1. Výchozí situace po volbách

Jak bylo uvedeno výše, německá opozice má k dispozici širokou škálu práv, která může vykonávat ke kontrole a kritice vlády. Nejvýznamnější z těchto práv

jako takovou), ústavy zemských států se tomu často nebrání. Konkrétně stanoví ústava spolkové země Meklenbursko-Přední Pomořansko ve svém čl. 26, že hlavním úkolem opozice je realizovat vlastní program a iniciativy, jejichž cílem je kontrola zemské vlády a správy, ale také kritika programu vlády na straně druhé. Kritiku a kontrolu vlády zmiňuje explicitně také ústava Šlesvicko-Holštýnska.

³⁰⁾ In SCHNEIDER, H. - P., ZEH, W. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Vydání první. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, s. 1074.

³¹⁾ Srov. HABERLAND, S. *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*. Vydání první. Berlin: Duncker & Humblot, 1995, s. 78 an.

³²⁾ Tamtéž, ale také pohled samotného německého zákonodárce, srov. níže.

³³⁾ Rozhodnutí německého ústavního soudu BverfGE 70, 324.

jsou však vázána na dosažení hlasů alespoň čtvrtiny členů Spolkového sněmu, tj. v současnosti tedy alespoň 158 poslanců. Opoziční frakce Die Linke a Bündnis 90/ /Die Grünen však disponují dohromady pouze 127 členy Spolkového sněmu. Po započetí povolebního vyjednávání a koaličních rozhovorů mezi CDU/CSU a SPD tak začala být úprava menšinových práv v Německu žhavým tématem jak na půdě Spolkového sněmu, tak v celostátním tisku. Bylo zjevné, že v případě vytvoření supervelké koalice bude opozice sice schopna využívat práva jednotlivých poslanců či frakcí (srov. body 2.2 a 2.3 výše), nedosáhne však na nejvýznamnější menšinová práva podmíněná jednou čtvrtinou hlasů. Problému si byly vědomy i vládní strany budoucí koalice, a proto v koaliční smlouvě přislíbily chránit menšinová práva a přijmout taková opatření, která umožní opozici vykonávat menšinová práva a odpovídajícím způsobem zohlední práva opozičních poslanců při přerozdělování času k promluvě na plénu.³⁴⁾

O svá práva se však hlásila i opozice a požadovala jejich rozšíření v mnohem větším rozsahu, než měly v úmyslu vládní strany. Zatímco koaliční strany prosazovaly rozšíření menšinových práv pouze formou změny GO-BT³⁵⁾ a pouze pro aktuální volební období, opozice se zasazovala o novelizaci nejen jednacího řádu Spolkového sněmu, ale také Základního zákona, zákona o vyšetřovacím výboru, zákona o Spolkovém ústavním soudu, a to nejen pro 18. volební období, nýbrž trvale. S tímto požadavkem u vládních stran samozřejmě narazila a ty nakonec prosadily vlastní navržené řešení.

3.2. Požadavky a návrhy opozice

Opoziční strany předložily celkem tři návrhy zákonů, kterými chtěly novelizovat úpravu menšinových práv. První dva vzešly ze spolupráce obou opozičních stran, třetí z nich navrhuující změnu Základního zákona pocházel výhradně z pera Die Linke.

První z nich, tisk č. 18/379, obsahoval návrh na změnu jednacího řádu Spolkového sněmu spočívající v zakotvení nového § 126a. Tento měl omezit použití výše popsaného § 126 GO-BT, který umožňuje odchýlit se, se souhlasem dvou třetin přítomných členů Spolkového sněmu, od jednotlivých ustanovení GO-BT. Opoziční strany měly v úmyslu zakotvit úpravu, na základě níž by společně dvě frakce, jež nejsou zastoupeny ve spolkové vládě, mohly takovému usnesení většiny odporovat. Stejně tak by mohly tyto dvě frakce dle navrhovaného znění odst. 2 vykonávat práva,

³⁴⁾ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, dostupná na World Wide Web: <https://www.bundestag.de/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf>, s. 184.

³⁵⁾ Jednací řád Spolkového sněmu nemá v Německu formu zákona, nýbrž je i v souladu s judikaturou Spolkového ústavního soudu označován jako druh *autonomních stanov*. Jeho časová působnost je omezena vždy pouze na dané volební období. Nově zvolený Spolkový sněm však může (a většinou tak i činí) převzít předchozí jednací řád. K tomu více MAURER, H. *Staatsrecht I*. Vydání třetí. München: C. H. Beck, 2003, s. 431 – 432.

kteřá dle GO-BT náleží „kvalifikované menšině“. Odstavec třetí měl zakotvit pravidlo, dle něhož neměla být při jednáních o programu schůze a rozdělení řečnickém času podstatným měřítkem velikost frakce, nýbrž se mělo přihlížet zejména k tomu, aby byly dostatečně reprezentovány opoziční frakce. V odůvodnění zákona pak byla tato práva kvalifikované menšiny příkladmo uvedena: právo žádat svolání Spolkového sněmu dle § 21 odst. 1 GO-BT,³⁶⁾ právo blokovat ustavení podvýboru dle § 55 odst. 1 GO-BT, právo žádat ustavení Enquete-komise (§ 56 odst. 1 GO-BT), právo jedné čtvrtiny členů výboru požadovat, aby byl předložený návrh předložen opět Spolkovému sněmu k obecné rozpravě (§ 69a odst. 5 GO-BT), a právo požadovat veřejné slyšení expertů dle § 70 odst. 1 GO-BT.

Druhý návrh opozice obsažený v tisku č. 18/380 měl za cíl novelizovat několik zákonů. Prvním z nich byl zákon o vyšetřovacím výboru. Konkrétně do něj měl být doplněn nový § 37, jenž by stanovil, že tam, kde zákon přiznává práva kvalifikované menšině, mohou tato práva vykonávat také společně dvě frakce, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě. Dále pak navrhoval, aby tam, kde zákon vyžaduje souhlas kvalifikované většiny,³⁷⁾ nebylo možné rozhodnutí přijmout, pokud by mu společně odporovaly dvě nevládní frakce. Druhým novelizovaným zákonem měl být zákon o Spolkovém ústavním soudu, do jehož § 76 by byl přidán odst. 1a. Ten by umožnil, aby návrh na posouzení zákonů Spolkovým ústavním soudem byly oprávněny podat také společně dvě frakce, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě, i když společně netvoří ani čtvrtinu členů Spolkového sněmu.

Dalšími novelizovanými zákony měly být zákon o spolupráci v záležitostech EU, zákon o financování evropského stabilizačního mechanismu,³⁸⁾ zákon o převzetí záruk v rámci evropského stabilizačního mechanismu³⁹⁾ a zákon o odpovědnosti za integraci, na základě jehož navrhované změny by byly minimálně dvě opoziční frakce oprávněny podat žalobu pro porušení principu subsidiarity k Soudnímu dvoru EU. Ostatně obsahem všech navrhovaných změn mělo být svěření těch práv, která dle těchto zákonů může vykonávat pouze čtvrtina poslanců, i těmto dvěma opozičním frakcím.

Konečně třetí návrh, tentokrát pouze z pera Die Linke, měl za cíl novelizovat samotný Základní zákon, a to tak, že práva, která dosud mohla vykonávat čtvrtina poslanců, měly být oprávněny vykonávat také společně všechny frakce, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě. Konkrétně se jednalo o právo podat žalobu pro poru-

³⁶⁾ Toto právo však primárně vyplývá z čl. 39 odst. 3 GG.

³⁷⁾ Zákon jako takový však s pojmem „kvalifikované většiny“ nepracuje. Některá rozhodnutí vyšetřovacího výboru však musí být učiněna alespoň dvěma třetinami jeho přítomných členů (srov. § 10 odst. 2 a 4, § 13 odst. 1, § 25 odst. 1).

³⁸⁾ V orig. Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (BGBl. I S. 1918, dále jen „zákon o financování ESM“).

³⁹⁾ V orig. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BGBl. I S. 1166, dále jen „zákon o převzetí záruk v rámci EMS“).

šení principu subsidiarity k Soudnímu dvoru EU dle čl. 32 odst. 1a věty první GG, právo požadovat svolání Spolkového sněmu dle čl. 39 odst. 3 GG, právo podat návrh na ustavení vyšetřovacího výboru, jemuž je prezident Spolkového sněmu povinen vyhovět (čl. 44 odst. 1 GG), a právo iniciovat zahájení vyšetřování v rámci výboru pro obranu dle čl. 45a odst. 2 GG. Levice neopomněla ani právo podat návrh na posouzení zákona Spolkovým ústavním soudem a tuto pravomoc všech opozičních frakcí jako celku měla v úmyslu zakotvit přímo do čl. 93 odst. 1 bodu 2 GG.

3.3. Reakce vládní koalice na požadavky opozice a sporné body

Vládní koalice od začátku diskusí trvala na tom, že nebude zasahováno do Základního zákona a změněn tak bude pouze jednací řád Spolkového sněmu. Největší diskuse se však vedla o tom, zda právo podat návrh na přezkum zákona ústavním soudem v rámci abstraktní kontroly norem je či není, příp. má či nemá být menšinovým právem opozice.

Tato diskuse se však v Německu nevedla poprvé. Původně byla totiž dle čl. 93 odst. 1 bodu 2 GG vedle spolkové nebo zemské vlády oprávněna podat návrh jedna *třetina* členů Spolkového sněmu. Ovšem po volbách v roce 2005 a sestavení první velké koalice kancléřky Angely Merkel opozice obsadila 166 z tehdy celkem 614 křesel, což představovalo přibližně 27% zastoupení ve Spolkovém sněmu. Tehdejší vládní koalice ve spolupráci s dvěma opozičními frakcemi FDP a Bündnis 90/Die Grünen využila možnosti, kdy byl Základní zákon měněn v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy a novelizovala i předmětné ustanovení. Počet členů Spolkového sněmu potřebný pro podání návrhu na abstraktní přezkum norem Spolkovým ústavním soudem tak byl snížen na jednu čtvrtinu. Už při této příležitosti bylo argumentováno, že přezkum zákona Spolkovým ústavním soudem je sice objektivním řízením, jehož cílem je ochrana právního řádu, ovšem zároveň slouží k ochraně parlamentní menšiny.⁴⁰⁾

Na druhé straně přispívá stanovení minimálního počtu poslanců nutného pro podání návrhu ke Spolkovému ústavnímu soudu také k ochraně tohoto ústavního orgánu jako takového. Tím, že je stanoven minimální nutný počet navrhovatelů, je Spolkový ústavní soud chráněn před „zahlcením“ jednotlivými návrhy a je tak zaručena jeho schopnost efektivně fungovat.⁴¹⁾ V rámci debaty o úpravě opozičních práv v 18. volebním období Spolkového sněmu vládní strany zdůrazňovaly, že právo podat návrh na abstraktní přezkum norem Spolkovým ústavním soudem není z podstaty věci základním parlamentním právem opozice, neboť mezi taková práva

⁴⁰⁾ DIMROTH, J.: *Antragsberechtigung beim Normenkontrollverfahren – Wächterfunktion oder Minderheitenschutz?* 2006, roč. 39, č. 2, s. 50.

⁴¹⁾ CANKIK, P.: *Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 2014, roč. 33, č. 1-2, s. 22.* Prof. Cancik byl ostatně také jedním z expertů, kteří k tématu promluvili v rámci veřejného slyšení expertů ve Výboru pro přezkum voleb, imunitu a jednací řád konaného dne 12. března 2014.

lze počítat pouze ta, která zaručují existenci a fungování opozice na půdě zákonodárského sboru. Jakkoliv se tedy jedná o právo parlamentní menšiny, není zaručeno, že touto menšinou musí být vždy opozice, neboť se nejedná o právo opoziční.⁴²⁾

Zároveň koaliční strany trvaly na tom, že změna jednacího řádu Spolkového sněmu bude omezena pouze na současné volební období.

3.4. Přijaté řešení

Po několikátýdenním vyjednávání mezi vládními a opozičními stranami předložily frakce CDU/CSU a SPD tisk č. 18/841, jehož cílem bylo novelizovat jednací řád Spolkového sněmu a posílit tak postavení opozice v 18. volebním období Spolkového sněmu.

O výsledném návrhu bylo hlasováno 3. dubna 2014, kdy byl přijat hlasy frakcí CDU/CSU, SPD a opoziční frakce Bündnis 90/Die Grünen, která jej považovala za podstatné posílení menšinových práv a ve výsledku s ním byla spokojena. Frakce Die Linke měla i k výslednému návrhu několik výhrad, a proto se hlasování zdržela. Přijatý zákon⁴³⁾ tedy zakotvil v novém § 126a GO-BT následující pravidla uplatnění menšinových práv na půdě Spolkového sněmu:

Na návrh 120 poslanců⁴⁴⁾ je Spolkový sněm povinen ustavit vyšetřovací výbor. Zároveň musejí členové opozičních frakcí tvořit alespoň jednu čtvrtinu členů vyšetřovacího výboru. Výbor pro obranu je však povinen zahájit vyšetřování určité záležitosti a plnit tak úkoly vyšetřovacího výboru až na návrh všech členů výboru, kteří náležejí k opozičním frakcím.

Dle § 126a odst. 1 bodu 3 GO-BT je prezident Spolkového sněmu povinen jej na návrh celkem 120 jeho členů svolat. Na návrh stejného počtu poslanců je Spolkový sněm jako celek povinen podat žalobu pro porušení principu subsidiarity před Soudním dvorem EU. Odpovídajícím způsobem byl změněn také § 12 zákona o odpovědnosti za integraci. Stejný počet poslanců je oprávněn na základě § 126a odst. 1 bodu 6 a 7 GO-BT vykonávat práva dle § 8 zákona o spolupráci v záležitostech EU a zákona o financování ESM. Ovšem pouze všichni členové opozičních frakcí společně mají dle § 126a odst. 1 bodu 8 GO-BT právo požadovat, aby určité vládní návrhy předkládané rozpočtovému výboru na základě zákona o financování ESM a zákona o převzetí záruk v rámci ESM byly projednány v rámci veřejného zasedání rozpočtového výboru.

⁴²⁾ Srov. tamtéž.

⁴³⁾ BGBl. I, S. 20.

⁴⁴⁾ Původní návrh vládních frakcí svěřil toto a některá další práva společně všem členům frakcí, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě. Na návrh výboru pro přezkum voleb, imunitu a jednací řád (tisk č. 18/997) byla tato koncepce opuštěna a zakotven počet 120 členů Spolkového sněmu.

Vedle čtvrtiny členů výboru jsou nově oprávněni požadovat veřejné slyšení expertů také všichni zástupci opozičních frakcí v konkrétním výboru jako celek (§ 126a odst. 1 bodu 9 ve spojení s § 70 odst. 1 věty druhé GO-BT). Stejně tak bylo všem členům opozičních frakcí v jednotlivém výboru jako celku svěřeno právo požadovat, aby byl konkrétní návrh předložen opět Spolkovému sněmu k obecné rozpravě dle § 69a odst. 5 GO-BT.

Konečně na návrh 120 poslanců je Spolkový sněm povinen ustavit Enquete-komisi dle § 56 odst. 1 GO-BT ve spojení s novým § 126a odst. 1 bodem 11 GO-BT.

Ustanovení § 126a odst. 2 GO-BT také nově stanoví, že stávající § 126 GO-BT zakotvující možnost odchýlit se na návrh jedné třetiny členů Spolkového sněmu od konkrétních ustanovení GO-BT, se neuplatní na ustanovení zakotvená v § 126a GO-BT.

Tisk č. 18/841 také obsahoval návrh na nový způsob rozdělování řečnické doby, na jehož základě by byla prodloužena řečnická doba opozice. Pravidla přerozdělení řečnické doby ve Spolkovém sněmu však nejsou upravena v GO-BT, nýbrž se opírají o rozhodnutí grémia (*Ältestenrat*) Spolkového sněmu, jež se na novém přerozdělení řečnické doby shodlo už před přijetím zákona novelizujícího jednací řád Spolkového sněmu.

Konečně se vládní strany zavázaly zvýšit tzv. opoziční příplatek (*Oppositionszuschlag*) náležející všem členům opozičních frakcí, aby tito měli dostatek prostředků na pokrytí svých výdajů.

4. Shrnutí a úvahy nad přijatým řešením

Jakkoliv není opozice na úrovni spolkového zákonodárství v Německu legálně definována, její faktický význam a role jsou nesporné. Na půdě Spolkového sněmu má za úkol kontrolovat a kritizovat spolkovou vládu a naplňovat tak zásady demokratického principu. Ochrana opozice jakožto menšiny je nutným korelátem většího principu, na jehož základě je Spolkový sněm ustavován. Opozice disponuje rozličnými právy, ať už se jedná o práva náležející jednotlivým poslancům, práva náležející jednotlivým frakcím nebo vždy pěti poslancům ze sta či práva vázaná na dosažení určité menšiny. Právě posledně jmenovaná bývají označována jako práva kvalifikované menšiny a k jejich výkonu je zapotřebí dosažení nejčastěji jedné čtvrtiny členů německého Spolkového sněmu.

Situace po podzimních volbách roku 2013 však připravila nelehké rozložení sil ve Spolkovém sněmu. Po vzniku supervelké koalice bylo jasné, že opozice bude moci vykonávat svoji roli, kontrolu a kritiku vládních stran, jen v omezeném rozsahu. Mohla nadále využívat práva náležející jednotlivým poslancům či frakcím, ovšem nejvýznamnější z nich, tzv. práva kvalifikovaných menšin, jí zůstala zapovězena, neboť ani obě opoziční frakce společně nedosáhly na potřebnou jednu čtvrtinu hlasů.

Tohoto problému si byly vědomy i vládní strany, a proto se zavázaly posílit menšinová práva v 18. volebním období změnou jednacího řádu Spolkového sněmu. Zatímco opoziční frakce požadovaly zprvu obsáhlejší rozšíření menšinových práv, po vzájemném vyjednávání byla minimálně opoziční frakce Bündis 90/Die Grünen s výslednou úpravou spokojena.

Přijaté řešení svěřilo stávající opozici mnohá menšinová práva, a to formou novelizace jednacího řádu Spolkového sněmu, do něž byl začleněn § 126a. Z legislativně technického hlediska se jedná o poměrně zajímavé řešení, neboť nebyla novelizována jednotlivá ustanovení konkrétních zákonů. Jejich úprava byla pouze rozšířena zakotvením § 126a do jednacího řádu Spolkového sněmu. S tím souvisí právě to, že nadpis paragrafu 126a GO-BT nese název „*Zvláštní uplatnění menšinových práv v 18. volebním období*“. Rozšíření možnosti využít menšinových práv na celkem 120 poslanců nebo dvě opoziční frakce, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě, se tak uplatní pouze v tomto volebním období.

Aby vládní většina nemohla sestavením dvoutřetinové většiny odhlasovat, že takto rozšířená práva menšiny nenajdou v konkrétním případě uplatnění, bylo v § 126a odst. 2 zakotveno, že § 126 GO-BT se na nově zakotvená práva menšin neuplatní.

Vzhledem k tomu, že vedle GO-BT nebyl novelizován žádný jiný právní předpis, zůstalo zejména právo podat návrh na přezkum zákona Spolkovým ústavním soudem beze změny. Současná opozice tak není nadána tímto právem a nemůže tak iniciovat abstraktní přezkum norem před Spolkovým ústavním soudem. Jak bylo několikrát zdůrazňováno vládními stranami,⁴⁵⁾ nejedná se dle jejich názoru o menšinové, ba opoziční právo jako takové, jakkoliv tento výklad může kolidovat s vymezením principu ochrany menšiny Spolkovým ústavním soudem (srov. výše). Jediný, kdo tak bude oprávněn před Spolkovým ústavním soudem napadat zákony vzešlé z vládních návrhů, budou v tomto volebním období zemské vlády, neboť nelze předpokládat, že samy vládní strany podají takový návrh. Tato situace je poněkud nešťastná a v podstatě brání opozici v efektivní kontrole a kritice zákonů schválených vládními stranami. Jedinou možností opozičních poslanců napadat vládními stranami schválené zákony tak zůstává institut ústavní stížnosti. Z české zkušenosti víme, že i touto formou je možné dosáhnout zrušení zákona, jako standardní řešení však tuto cestu zcela jistě označit nelze. Jak se německá demokracie vypořádá s touto situací a zda nemožnost opozice napadat zákony před Spolkovým ústavním soudem s sebou přinese i negativní dopady na vyspělou a fungující parlamentní praxi, však ukáže až čas.

⁴⁵⁾ Srov. projevy Dr. Stefana Hecka (frakce CDU/CSU) a Dr. Katariny Barley (frakce SPD) při projednávání výše představených návrhů. Oba projevy byly zaznamenány do protokolu ze zasedání pléna č. 18/26 dostupném na World Wide Web: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/18026.pdf>.

Shrnutí:

Článek se zabývá právy opozice jako menšiny za dob „supervelké“ koalice v Německu. Pod pojmem „supervelká koalice“ se rozumí třetí koalice spolkové kancléřky Angely Merkel, která byla po volbách do Spolkového sněmu v prosinci roku 2013 vytvořena frakcemi CDU/CSU a SPD. Po jejím zformování totiž opoziční frakce Die Linke a Die Grünen/Bündnis 90 nedosáhly ve Spolkovém sněmu ani na potřebnou jednu čtvrtinu hlasů, se kterou je spojen výkon významných menšinových práv. V úvodu článku je rozebrán pojem opozice jako menšiny na půdě Spolkového sněmu. Následuje popis jednotlivých skupin práv členů Spolkového sněmu. Popsána jsou tak práva, která náleží jednotlivým poslancům, práva, která náleží jednotlivým frakcím nebo vždy pěti poslancům ze sta, a konečně práva vázaná na dosažení určité menšiny Spolkového sněmu, nejčastěji tedy jedné čtvrtiny. Následně jsou rozebrány a komentovány jednotlivé legislativní návrhy jak vládní koalice, tak opozice a představeno řešení, které mělo vyřešit povolební situaci a přiznat některá menšinová práva i současné opozici.

Resumé:

Der Artikel befasst sich mit Rechten der Opposition als Minderheit in den Zeiten der „supergroßen“ Koalition in Deutschland. Unter dem Begriff „supergroße“ Koalition wird das dritte Kabinett Merkel verstanden, das nach der Bundeswahl im Dezember 2013 von den Fraktionen CDU/CSU und SPD gebildet wurde. Nach dessen Bildung haben die Oppositionsfraktionen Die Linke und Die Grünen/Bündnis 90 nämlich nicht einmal das Viertel der Stimmen erreicht, mit dem die Ausübung bedeutsamer Minderheitenrechte verbunden ist. In der Einleitung des Artikels wird der Begriff der Opposition als Minderheit im Bundestag erläutert. Die Beschreibung der einzelnen Gruppen von Rechten der Mitglieder des Bundestages wird folgen. Es werden also die Rechte beschrieben, die den einzelnen Abgeordneten zustehen, Rechte, die den einzelnen Fraktionen oder immer fünf vom Hundert der Angeordneten zustehen, und Rechte, die auf Erreichung bestimmter Minderheit im Bundestag, also am häufigsten eines Viertels, gebunden sind. Folglich werden einzelne Gesetzesentwürfe der Regierungskoalition, als auch der Opposition beschrieben und kommentiert und die Lösung vorgestellt, die die Nach-Wahl-Situation lösen sollte und einzige Minderheitenrechte auch der heutigen Opposition zuerkennen sollte.