

PIOTR SIENIAWSKI*

Funkcjonowanie i ochrona opozycji parlamentarnej w Republice Słowackiej

Abstrakt

*Artykuł podejmuje problematykę ochrony mniejszości politycznej w Radzie Narodowej Republiki Słowackiej oraz prawnej regulacji istnienia i działalności opozycji parlamentarnej w Republice Słowackiej. W kontekście prawnego statusu opozycji parlamentarnej dokonano oceny skuteczności wykonywania jej funkcji w prawnoustrojowym systemie Republiki Słowackiej. Zwrócono również uwagę na fakt, że chociaż prawny status opozycji parlamentarnej nie został *expressis verbis* określony w tekście Konstytucji Republiki Słowackiej, to wywodzi się on z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego.*

Słowa kluczowe: opozycja parlamentarna, mniejszość polityczna, parlament, konstytucja, Republika Słowacka.

Kody JEL: K100.

Functioning and Protection of the Parliamentary Opposition in the Slovak Republic

Abstract

The functioning and protection of parliamentary opposition in the Slovak Republic. The article discusses the issue of protection of a political minority in the National Council of the Slovak Republic as well as legal regulations concerning the existence and activities of parliamentary opposition in the Slovak Republic. It compares the legal status of parliamentary opposition with the actual possibilities to perform its functions within the legal system of the Slovak Republic. It points out the fact that the status of parliamentary opposition is not defined explicitly in the Constitution of the Slovak Republic but derived from the basic principles of a democratic state governed by the rule of law.

* Doktorant, Uniwersytet Kardynała S. Wyszyńskiego w Warszawie; ptr.sieniawski@gmail.com

Key words: parliamentary opposition, political minority, parliament, constitution, Slovak Republic.

JEL Classification: K100.

Wstęp

Istnienie opozycji politycznej jest powszechnie postrzegane jako charakterystyczna cecha demokratycznego państwa prawnego. Pojęcie opozycji jest często używane przez media, laików, a także przez naukowców, przede wszystkim w kontekście rozróżnienia członków organu ustawodawczego na przedstawicieli partii wchodzących w skład rządu i tych mu w parlamencie przeciwnych.

Termin „opozycja” w szerokim sensie oznacza „odrzuć autorytetów” (Schüttenmeyer 2007: 374–375), co należy w praktyce rozumieć jako „całość wszystkich osób, ugrupowań, organizacji, zadań, działalności oraz zamiarów, które przeciwstawiają się osobom posiadającym władzę społeczną, duchowną lub polityczną” (Beck 1986: 675). Natomiast opozycja polityczna to „wszystkie partie i ugrupowania polityczne, które nie uczestniczą w sprawowaniu rządów, lecz zajmują krytyczną postawę wobec koalicji rządzącej (partii politycznej) i realizowanej przez nią polityki oraz dążą do przejęcia władzy w państwie, wykorzystując w tym celu zarówno zagwarantowane konstytucyjnie i ustawowo, jak też i inne, ale mieszczące się w ramach obowiązującego prawa, formy rywalizacji politycznej [...]” (Bożyk 2006: 20). Należy przyjąć, że opozycja polityczna „obejmuje także opozycję pozaparlamentarną” (Pawłowski 2010: 338). Pojęciem bardziej szczegółowym jest opozycja parlamentarna, która jest tworzona przez „partie polityczne reprezentowane w parlamencie, ale znajdujące się w danym momencie poza rządzącą koalicją i tym samym nieuczestniczące w kształtowaniu składu egzekutywy” (Bożyk 2010: 25).

Podstawowe funkcje opozycji politycznej w demokratycznym państwie prawnym to: „kontrola, krytyka, alternatywa” (Bożyk 2010: 52) – wszystkie trzy odnoszą się przede wszystkim do partii lub koalicji rządzącej. Opozycję polityczną można charakteryzować przy wykorzystaniu następujących kryteriów:

- 1) podmiotu – opozycja polityczna to ugrupowania polityczne posiadające pewien stopień instytucjonalizacji; zinstytucjonalizowane ugrupowanie opozycyjne, posiadające mandat w organie ustawodawczym, jest opozycją parlamentarną;

- 2) stosunku do rządu – opozycja polityczna odnosi się krytycznie do politycznego programu przedstawionego przez rząd oraz przedstawia alternatywę dla rządu (choć należy pamiętać, że zdarzają się również przypadki współpracy między rządem i opozycją);
- 3) działalności – opozycja polityczna bierze udział w wyborach, przedstawia alternatywne propozycje realizowania polityki;
- 4) celu – opozycja polityczna dąży do przejęcia władzy w państwie, w celu realizacji własnego programu politycznego, z którym bierze udział w wyborach.

Celem niniejszego artykułu jest analiza prawnoustrojowego statusu opozycji parlamentarnej w Republice Słowackiej, statusu posła Rady Narodowej Republiki Słowackiej oraz możliwości efektywnej działalności opozycji parlamentarnej w systemie politycznym Republiki Słowackiej. Istotne są dwie hipotezy: po pierwsze, zasada ochrony mniejszości zawarta w art. 12 Konstytucji RS gwarantuje również ochronę mniejszości politycznej; po drugie, Republika Słowacka, jako demokratyczne państwo prawne, zapewnia opozycji parlamentarnej środki umożliwiające skuteczną kontrolę rządu.

Wbrew uprawnieniom zawartym w ustawie zasadniczej może w praktyce dojść do sytuacji, kiedy opozycja parlamentarna nie ma realnych możliwości do ich wykonywania. Taka sytuacja miała miejsce np. w poprzedniej kadencji w niemieckim Bundestagu, kiedy parlamentarnej opozycji (Die Linke wraz z Die Grüne) przysługiwało 127 mandatów (20%), natomiast Ustawa Zasadnicza RFN jako konieczną do wszczęcia skargi konstytucyjnej lub powołania komisji śledczej zakłada jedną czwartą posłów (25%, czyli 158). To oznacza, że opozycja parlamentarna w niemieckim Bundestagu nie posiadała efektywnych instrumentów do wykonywania funkcji kontrolnej, aczkolwiek są one formalnie przewidziane w Ustawie Zasadniczej RFN. W tym kontekście zostaną porównane prawne regulacje z faktycznymi możliwościami ich wykonywania, a więc artykuł ten odpowie też na pytanie czy opozycja parlamentarna w Republice Słowackiej posiada możliwości efektywnego wykonywania swoich funkcji?

Metodą badawczą zastosowaną w tej pracy jest przede wszystkim analiza podstawowych aktów prawnych oraz literatury źródłowej z zakresu nauk prawnych i nauk o polityce; ponadto zastosowano analizę orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej i metodę komparatystyczną, celem porównania formalnie przewidywanych w przepisach prawa środków działalności opozycji parlamentarnej z możliwościami skutecznego wykonywania tych uprawnień.

Artykuł uwzględnia stan prawny na dzień 30 kwietnia 2019 r.

Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej

Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r. nie zawiera w swoim tekście żadnej dosłownej wzmianki o opozycji politycznej. Republika Słowacka należy w ten sposób do grupy państw, w których status prawny opozycji politycznej w ramach ustroju państwowego nie jest uregulowany *expressis verbis* w przepisach ustawy zasadniczej. Pojęcie opozycji nie znajduje się nawet w Regulaminie Rady Narodowej Republiki Słowackiej¹ (dalej: RN RS). Wbrew temu faktowi, status prawny opozycji politycznej wywodzi się z niektórych norm zawartych w Konstytucji RS oraz w treści innych aktów normatywnych niższej mocy prawnej.

Podstawowym wymogiem dla możliwości samego istnienia opozycji politycznej jest zasada demokratycznego państwa prawnego, którą przewiduje art. 1 ust. 1 Konstytucji RS: „Republika Słowacka jest suwerennym i demokratycznym państwem prawnym. Nie jest związana żadną ideologią ani religią”.

Jeżeli opozycja polityczna będzie rozumiana jako ugrupowanie podmiotów, które nie wchodzi w skład rządu, to z takiej konstrukcji można wywodzić tezę, że jeżeli rząd posiada w organie władzy ustawodawczej większość mandatów, to opozycja polityczna stanowi w tym organie mniejszość polityczną. Ochrona mniejszości została zagwarantowana w art. 12 ust. 1 Konstytucji RS w brzmieniu: „Ludzie są wolni i równi w godności i w prawach. Podstawowe prawa i wolności nie mogą być odbierane, zbywane, nie ulegają przedawnieniu i uchyleniu”. Cytowane postanowienie Konstytucji zapewnia tzw. równość wobec prawa, czyli zasadę, że „wszyscy ludzie są równi w sensie egzystencji fizycznej” (Palúš, Somorová 2014: 140).

W tym kontekście powstaje pytanie, czy zasada równości dotyczy członków opozycji parlamentarnej w sensie równości osób fizycznych w ich prawach politycznych. Sprecyzowaniem cytowanej normy konstytucyjnej jest art. 12 ust. 2 Konstytucji RS w brzmieniu: „Podstawowe prawa i wolności są gwarantowane na terytorium Republiki Słowackiej każdemu, bez względu na płeć, rasę, kolor skóry, język, wiarę i religię, przekonania polityczne bądź inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do narodowości lub grupy etnicznej, majątek, urodzenie albo inną okoliczność. Nikogo nie można z tych powodów krzywdzić, stawiać w sytuacji uprzywilejowanej albo dyskryminować”. Sąd Konstytucyjny RS

¹ Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej Rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

interpretował cytowany artykuł konstytucyjny w następujący sposób: „Postanowienie art. 12 ust. 2 Konstytucji ma charakter ogólny i deklaracyjny, a nie ma charakteru podstawowego prawa i wolności. Jego zastosowania można się domagać jedynie w związku z ochroną konkretnych podstawowych praw i wolności zawartych w Konstytucji” (I ÚS 17/1999, 336). Moim zdaniem to orzeczenie Sądu Konstytucyjnego RS oznacza, że opozycja parlamentarna nie może się powoływać na art. 12 jako na normę gwarantującą ochronę mniejszości politycznej, gdyż treść Konstytucji RS nie zawiera prawnej regulacji opozycji.

Dalszą zasadę konstytucyjną, istotną dla egzystencji i działalności opozycji politycznej, stanowi zasada wolnej konkurencji sił politycznych. Konstytucja RS gwarantuje ją w treści art. 31 następująco: „Ustawowa regulacja wszelkich praw i wolności politycznych oraz jej wykładnia i stosowanie muszą umożliwiać i chronić wolną konkurencję sił politycznych w demokratycznym społeczeństwie. Sąd Konstytucyjny RS w odniesieniu do tego artykułu skonstatował: „Zasada konstytucyjna sformułowana w art. 31, według której ustawowa regulacja praw ustanowionych w art. 30 musi umożliwiać i wspierać wolną konkurencję sił politycznych w społeczeństwie demokratycznym, odnosi się nie tylko do wolnej rywalizacji między partiami i ruchami politycznymi. Wolna konkurencja sił politycznych istnieje również wewnątrz poszczególnych ruchów i partii politycznych [...]” (L ÚS 15/98).

Podstawą konstytucyjną dla powstawania i działalności partii politycznych w społeczeństwie jest prawo do zrzeszania się, przewidywane w art. 29 Konstytucji RS. Na podstawie ust. 2 tego artykułu „obywatele mają prawo zakładać partie polityczne oraz ruchy polityczne i zrzeszać się w nich”. Porządek prawny przewiduje tylko dwie możliwe sytuacje, w których ograniczenie wolności zrzeszania się jest dopuszczalne:

1. Na podstawie art. 29 ust. 3 Konstytucji RS może dojść do ograniczenia wolności zrzeszania się „tylko w przypadkach określonych ustawą, jeżeli jest to niezbędne w demokratycznym społeczeństwie dla bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego, zapobiegania czynom karalnym albo dla ochrony praw i wolności innych” (Ibidem).
2. Na podstawie §2 Ustawy nr 85/2005 o partiach politycznych i ruchach politycznych partia polityczna „nie może swoim statutem, swoim programem lub działalnością łamać Konstytucji RS, ustaw konstytucyjnych, ustaw i umów międzynarodowych” (Zákon č. 85/2005).

Działalność partii politycznej, niezgodnie z postanowieniami wyżej cytowanej ustawy o partiach politycznych i ruchach politycznych, stanowi powód do wniesienia wniosku do Sądu Najwyższego RS przez Prokuratora Generalnego o rozwiązanie

partii politycznej. Taki kazus miał miejsce 1 marca 2006 r. i dotyczył partii politycznej *Slovenská pospolitost' – Národná strana* (dalej: SP-NS). Sąd Najwyższy RS orzekł, że „realizacja programu SP-NS doprowadziłaby do ograniczenia praw i wolności osób przynależących do mniejszości narodowych lub grup etnicznych, czyli do naruszenia konstytucyjnej zasady równości przewidywanej w art. 12 ust. 1 Konstytucji RS” (Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 1.3.2006: 7). Według orzeczenia Sądu Najwyższego RS „materialne przyczyny rozwiązania partii politycznej polegają na tym, że w społeczeństwie demokratycznym, budowanym na zasadzie równości człowieka i obywatela oraz na zasadach państwa prawnego, można planować zmiany w zasadach podstawowych wolności i praw obywatelskich i politycznych [...] tylko pod warunkiem, że planowana zmiana jest w zgodzie z podstawowymi zasadami demokratycznymi zawartymi w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych” (Ibidem: 8).

Moim zdaniem z cytowanego wyroku Sądu Najwyższego wynika, że konstytucyjne i ustawowe postanowienia porządku demokratycznego w państwie prawnym oraz struktura poszczególnych organów władzy państwowej, stwarzają gwarancje prawne, których zadaniem jest zabezpieczenie przed upadkiem demokracji i państwa prawa jako takiego. Wspominana partia SP-NS spełniała łącznie wszystkie cztery kluczowe elementy opozycji politycznej, jednakże reprezentowała opozycję antysystemową, której zamiarem było usunięcie demokratycznego parlamentaryzmu i zastąpienie go „organizacją państwa na podstawie społeczeństwa klasowego”, w którym uczestnictwo w wyborach wiązałoby się z przynależnością klasową. Zdaniem Sądu Najwyższego „doprowadziłoby to zdecydowanie do złamania zasady powszechnego prawa wyborczego” (Ibidem: 5). Konsekwentne przestrzeganie obowiązku poszanowania demokratycznego porządku państwowego oraz podstawowych zasad konstytucyjnych miałyby być moim zdaniem elementarnym kryterium oceny działalności partii politycznych w systemie prawnoustrojowym.

Interesującym faktem jest, że przewodniczącym rozwiązanej przez Sąd Najwyższy partii SP-NS był Marián Kotleba. W 2010 r., znajdująca się na marginesie sceny politycznej, „Partia Przyjaciół Wina” przekształciła się w partię Kotleba – Partia Ludowa Nasza Słowacja. Często jest ona uważana za kontynuatora działalności partii SP-NS, ale ze zmienionym programem politycznym. Po wyborach parlamentarnych w 2016 r., Prokurator Generalny, w ciągu dwóch miesięcy, otrzymał 160 wniosków o wszczęcie procedury rozwiązania tej partii (Zrušenie Kotlebovej strany..., 2016) a w maju 2017 r. zwrócił się z takim wnioskiem do Sądu Najwyższego, który w kwietniu 2019 r. wszczął procedurę rozwiązania partii, gdyż – według pozwu – partia dąży do likwidacji demokratycznego porządku. W dniu 29 kwietnia 2019 r.

Sąd Najwyższy odrzucił pozew stwierdzając, że partii nie można rozwiązać tylko dla tego, że krytykuje obecnie istniejący porządek prawny i bierze udział w debacie publicznej, powołując się na koncepcję demokracji zdolnej do obrony (*democracy capable of defending itself*) (Stanovisko pre médiá..., 2019).

Status posła Rady Narodowej Republiki Słowackiej

Władzę ustawodawczą w Republice Słowackiej sprawuje Rada Narodowa Republiki Słowackiej (RN RS), jako „wyłączny ustrojodawczy i ustawodawczy organ Republiki Słowackiej” (art. 72 Konstytucji RS). RN RS składa się ze 150 posłów, którzy są wybierani w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, w tajnym głosowaniu, na czteroletnią kadencję. Cytowana norma konstytucyjna oznacza „powszechną demokratyczną zasadę reprezentacji obywateli w najwyższym organie władzy ustawodawczej” (Čič et al. 2012: 457). Posłowie piastują wolny mandat poselski i przy jego wykonywaniu nie są związani instrukcjami.

Rzetelne wykonywanie funkcji posła RN RS zgodnie ze swoim sumieniem i przekonaniem ma być zagwarantowane poprzez trzy instytucje prawa konstytucyjnego, których istotność, w odniesieniu do członków opozycji politycznej, jest niepodważalna:

- 1. Immunitet materialny** (art. 78 ust. 2 Konstytucji RS) – stosowany jest przy głosowaniu i przemówieniach posła w RN RS oraz w jej komisjach. Oznacza to faktyczną bezkarność, czyli poseł nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej w sytuacjach przewidywanych Konstytucją, na przykład nawet wówczas, gdy głosowałby za ustawami łamiącymi prawa człowieka, które nosiłyby znamiona przestępstwa (Majerčák 2009: 199).
- 2. Immunitet formalny** (art. 78 ust. 3 i 4 Konstytucji RS) – poseł nie może bez zgody RN RS zostać aresztowany. „Jeżeli poseł zostanie schwytany i zatrzymany w trakcie popełniania czynu karalnego, właściwy organ jest zobowiązany niezwłocznie powiadomić o tym przewodniczącego RN RS oraz przewodniczącego Komisji Mandatowej i Immunitetowej Rady Narodowej Republiki Słowackiej. Jeżeli Komisja Mandatowa i Immunitetowa nie wyrazi zgody na zatrzymanie, poseł zostanie niezwłocznie zwolniony” (Ústavný zákon č. 239/2012).
- 3. Prawo posła do odmówienia składania zeznań** (art. 79 Konstytucji RS) – „Poseł może odmówić składania zeznań w sprawach, o których dowiedział się podczas

wykonywania swojej funkcji, także wówczas, gdy przestał być posłem”. Odmowa składania zeznań jest „prawem posła, nie jego obowiązkiem. (...) Jeżeli poseł ma złożyć zeznanie w sprawach, które nie są związane z wykonywaną przez niego funkcją posła, jest on w takiej samej sytuacji prawnej, co każda inna osoba będąca świadkiem” (Drgonec 2004: 471).

Rada Narodowa RS jest zdolna do podejmowania uchwał, gdy na sali obecna jest ponad połowa wszystkich posłów. Do przyjęcia zwykłej uchwały wymagana jest zgoda ponad połowy obecnych posłów (teoretycznie najmniejszą możliwą liczbą posłów potrzebną do przyjęcia uchwały jest 39).

Konstytucja stanowi, że zgoda trzech piątych wszystkich posłów wymagana jest do „uchwalenia Konstytucji, zmiany Konstytucji, ustawy konstytucyjnej, na wyrażenie zgody z umową międzynarodową o której mowa w art. 7 ust. 2 Konstytucji, do przyjęcia uchwały o głosowaniu ludowym w sprawie odwołania Prezydenta RS, do złożenia oskarżenia Prezydenta RS i do wypowiedzenia wojny innemu państwu”. W takich przypadkach zazwyczaj Rząd lub koalicja rządowa nie posiada odpowiedniej liczby mandatów i dlatego nieodzowne jest poszukiwanie konsensusu we współpracy z opozycją parlamentarną. Jest to typowy przykład współdziałalności opozycji z większością rządową w modelu koncyliacyjnym, który stosowany jest również na Słowacji.

Podstawowym indywidualnym prawem każdego posła w myśl art. 80 Konstytucji RS jest możliwość złożenia interpelacji do Rządu RS, do członka Rządu RS, albo kierownika innego centralnego organu administracji państwowej w sprawach leżących w zakresie ich kompetencji. Interpelacja, wedle prawnej definicji, to „specjalistyczne pytanie do członków Rządu, odnoszące się do kwestii wykonywania ustaw, realizowania programu działania Rządu oraz uchwał Rady Narodowej” (Regulamin RN RS). Instytucja interpelacji składa się z dwóch elementów: „(a) ze złożenia interpelacji w formie pisemnej lub przeczytania jej na posiedzeniu RN RS, (b) z odpowiedzi na interpelację wraz z debatą nad odpowiedzią, z wypowiedzi posła składającego interpelację oraz z zajęcia stanowiska przez RN RS. Prawną relewancję posiada tylko odpowiedź pisemna, po której doręczeniu poseł składający interpelację wypowiada się, czy uważa odpowiedź za wystarczającą” (*Stanoviská ústavnoprávneho výboru...* 2012: 79–80). Następną debatę o odpowiedzi na interpelację można według art. 80 ust 2 Konstytucji RS połączyć z głosowaniem nad wotum zaufania.

Kolejną formą parlamentarnej kontroli Rządu, która przysługuje poszczególnym posłom, jest godzina pytań, w ramach której „członkowie Rządu, Prokurator Generalny oraz Prezes Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Słowackiej udzielają odpowiedzi na aktualne pytania, przede wszystkim z zakresu ich działalności,

pisemnie zadane przez posłów [...]” (Regulamin RN RS, §131). W odróżnieniu od instytucji interpelacji, postanowienia Regulaminu RN RS nie pozwalają w ramach godziny pytań przyjąć konkretnych środków i składać propozycji proceduralnych.

Posel lub grupa posłów mogą przeprowadzić wywiad poselski „celem ustalenia w jaki sposób dotrzymywane i wykonywane są ustawy i czy zarządzanie środkami publicznymi jest zgodne z ustawami” (Ibidem). Podmioty ogólnie wymienione w cytowanym postanowieniu ustawy, wobec których to kontrolne uprawnienie jest wykonywane, „zobowiązane są dostarczyć posłowi lub grupie posłów informacje, wyjaśnienia i inne dokumenty wiążące się z wykonywaniem wywiadu poselskiego [...]” (Ibidem). Z mojego punktu widzenia, istnieje wątpliwość, co do realnej możliwości wykonywania tego uprawnienia przez opozycję polityczną ze względu na fakt, że do wykonania wywiadu poselskiego niezbędne jest upoważnienie udzielone przez Radę Narodową lub jej Komisję. Oznacza to, że wniosek opozycji o wykonanie wywiadu poselskiego w pewnych przypadkach nie musi zostać zatwierdzony przez Radę Narodową lub przez większość członków Komisji.

Jedna piąta posłów RN RS jest uprawniona do wszczęcia postępowania przed Sądem Konstytucyjnym RS. Oznacza to, że wniosek o wszczęcie postępowania może zostać złożony przez grupę co najmniej 30 posłów (20% posłów). Taka regulacja umożliwia obecnie opozycji politycznej wszczęcie postępowania przed Sądem Konstytucyjnym. Z reguły chodzi o kontrolę zgodności przepisów prawa z Konstytucją. J. Ondrová oprócz tego stwierdza, że ważnym uprawnieniem mniejszości parlamentarnej jest wszczęcie postępowania o zgodności z Konstytucją decyzji o zarządzeniu stanu nadzwyczajnego albo stanu klęski. „Nie można pominąć możliwości realizacji kontroli przez mniejszość parlamentarną, w celu ustalenia czy nie doszło do nadużycia władzy – w przypadku, gdy wniosek o wszczęcie postępowania przed Sądem Konstytucyjnym składają posłowie RN RS” (Ondrová 2010: 149). Dla porównania np. Ustawa Zasadnicza RFN wymaga większej liczby posłów – aż 25% – jednak opozycja polityczna poprzedniej kadencji nie posiadała realnych możliwości wykorzystania instytucji wszczęcia postępowania przed Sądem Konstytucyjnym; natomiast Konstytucja RP w takich sytuacjach wymaga poparcia wniosku przez zaledwie 11 proc. wszystkich posłów.

Możliwość aktywnego uczestniczenia opozycji parlamentarnej w procesach kontrolnych istnieje także przy nadzorowaniu przebiegu wyborów oraz kontroli finansowania partii politycznych w ramach Państwowej Komisji ds. Wyborów i Finansowania Partii Politycznych (Orosz 2015: 226). W skład Komisji wchodzi 14 członków, z których 10 jest mianowanych przez partie polityczne, „które proporcjonalnie, w zależności od liczby mandatów, uzyskały w ostatnich wyborach

prawo reprezentacji w RN RS. Liczba członków Państwowej Komisji mianowanych przez partie polityczne wchodzące w skład Rządu musi pozostać równa liczbie członków mianowanych przez resztę partii politycznych zasiadających w RN RS. Ta równowaga musi zostać zachowana przez cały okres działalności Państwowej Komisji” (Zákon č. 180/2014, §13). Postanowienia ustawy *expressis verbis* podkreślają zasadę proporcjonalnej reprezentacji partii politycznych oraz zasadę równowagi reprezentacji Rządu i opozycji parlamentarnej, które muszą być przestrzegane podczas całej kadencji Komisji.

Opozycja parlamentarna w organach wewnętrznych Rady Narodowej Republiki Słowackiej

Organami wewnętrznymi RN RS są Przewodniczący RN RS, Wiceprzewodniczący RN RS oraz komisje RN RS (Svák, Cibulka 2007: 229). Tryb ich powoływania w życie ustanawia Regulamin RN RS, według którego Przewodniczący RN RS jest wybierany przez Radę Narodową w sposób tajny, większością głosów wszystkich posłów (Stanoviská ústavnoprávneho výboru...: 79–80). Analogicznie postępuje się w przypadku wyborów Wiceprzewodniczących RN RS. W odróżnieniu od Sejmu RP, postanowienia Regulaminu RN RS nie przewidują żadnej minimalnej liczby posłów wymaganej na podanie kandydatury na Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego RN RS. Oznacza to, że kandydaturę mogą zgłaszać także członkowie opozycji politycznej, jednak liczba wiceprzewodniczących reprezentujących opozycję polityczną oraz wybór poszczególnych kandydatów będą zależne przede wszystkim od zgody koalicji lub partii rządzącej.

Przewodniczący RN RS zwołuje i przewodniczy posiedzeniom RN RS. Jeżeli sesja RN RS zostanie przerwana, wniosek o ponowne zwołanie sesji przed wyznaczonym terminem może złożyć jedna piąta posłów. Z takiej możliwości mogą również korzystać członkowie opozycji parlamentarnej w liczbie 30 posłów. Przewodniczący ma obowiązek pozytywnego rozpatrzenia takiego wniosku w terminie nie przekraczającym 7 dni. Postanowienia Regulaminu RN RS nie ustalają liczby Wiceprzewodniczących RN RS. W obecnej VII kadencji (2016–2020) liczba Wiceprzewodniczących wynosi 4, w tym jeden jest przedstawicielem opozycji parlamentarnej.

Komisje RN RS są organami uprawnionymi do podejmowania inicjatywy ustawodawczej oraz do kontrolowania rządu. Rada Narodowa RS *ex lege* powołuje Komisję ds. Mandatów i Immunitetów Poselskich, Komisję ds. Niepołączalności

Mandatu Poselskiego, Specjalną Komisję ds. Kontroli Działalności Słowackiej Służby Informacyjnej oraz Specjalną Komisję ds. Kontroli Działalności Wywiadu Wojskowego. Dalsze komisje, według potrzeb, powołuje RN RS i ustala zakres ich działalności. Zasadę proporcjonalnej reprezentacji partii politycznych Regulamin RN RS zachowuje tylko w przypadku Komisji ds. Niepołączalności Mandatu Poselskiego oraz Komisji ds. Mandatów i Immunitetów Poselskich². Teoretycznie nie można wykluczyć sytuacji, że miejsca w niektórych komisjach zostałyby zajęte wyłącznie przez posłów partii rządzących, a inne komisje tylko przez posłów należących do opozycji politycznej. W praktyce taka sytuacja zdarzyła się podczas I kadencji RN RS (1994–1998), gdy miejsca w Komisji Ochrony Środowiska zostały zajęte przez członków opozycji parlamentarnej (w języku potocznym komisja ta otrzymała miano „Komisji Skazańców”). Posłowie opozycji parlamentarnej zarzucali w tamtym czasie partii rządzącej HZDS (pol. Ruch na Rzecz Demokratycznej Słowacji), że obsadzała ona funkcje Przewodniczących i Wiceprzewodniczących komisji tylko posłami koalicji, jedynie w przypadku tzw. Komisji Skazańców zasadę tę odrzuciła (Jozef Zlocha nechce byť... 1994). Podczas VII kadencji (2016–2020) istnieje 19 komisji, w tym przewodniczącymi 8 komisji są posłowie przynależący do opozycji parlamentarnej.

Uchwały w komisjach są przyjmowane większością obecnych na posiedzeniu posłów. Mniejszość polityczna jest uprawniona, na wniosek któregośkolwiek z obecnych członków komisji, do zajęcia odrębnego stanowiska wobec uchwały przyjętej przez większość członków komisji, jeżeli przynajmniej jedna trzecia członków komisji nie zgodziła się na przyjęcie uchwały. Ta instytucja w pewnym sensie odpowiada instytucji wniosku mniejszości na podstawie Regulaminu Senatu RP (art. 62).

Posłowie należący do tej samej partii politycznej tworzą w RN RS kluby poselskie. Według postanowień Regulaminu RN RS podstawą do tworzenia klubów poselskich jest przynależność posłów do partii politycznych, które reprezentują w RN RS. Minimalna liczba posłów potrzebna do założenia klubu poselskiego to 8. Kluby poselskie zakładane są podczas pierwszej sesji RN RS. Równocześnie istnieje zasada, że poseł może zostać członkiem tylko jednego klubu poselskiego. Na początku VII kadencji (2016–2020) w RN RS istniało 8 klubów poselskich – 4 należące do partii rządzących i 4 opozycyjne.

² „Członkowie Komisji ds. Niepołączalności Mandatu Poselskiego oraz Komisji ds. Mandatów i Immunitetów Poselskich są wybierani na podstawie zasady proporcjonalnej reprezentacji partii politycznych i ruchów politycznych w Radzie Narodowej” (Regulamin RN RS, § 7).

**Tabela 1: Przegląd przynależności posłów VII kadencji
do klubów poselskich. Stan na marzec 2016 r.**

Koalicja		Opozycja	
Klub poselski	Liczba posłów	Klub poselski	Liczba posłów
SMER-SD	49	SaS	21
SNS	15	OĽaNO	19
MOST-HÍD	11	Kotleba-ES NS	14
SIETĽ	10	SME RODINA-Boris Kollár	11
Razem	85 (56,7%)	Razem	65 (43,3%)

Źródło: Opracowanie własne.

W ciągu kilku miesięcy podział sił między koalicją i opozycją nieznacznie się zmienił. Powodem tego był przede wszystkim fakt, że kilkoro posłów należących do partii Sieť (pol. Sieć) oraz Most-Híd odmówiło współpracy z partią Smer pod przewodnictwem Roberta Fico. Klub poselski Sieť w sierpniu 2016 r. zgodnie z prawem przestał istnieć w momencie, gdy liczba jego członków obniżyła się do liczby mniejszej, niż stanowi liczba wymagana do istnienia klubu poselskiego w ogóle (8).

**Tabela 2: Przegląd przynależności posłów VII kadencji
do klubów poselskich. Stan na kwiecień 2019 r.**

Koalicja		Opozycja	
Klub poselski	Liczba posłów	Klub poselski	Liczba posłów
SMER-SD	48	SaS	20
SNS	15	OĽaNO	16
		Kotleba-ES NS	13
		SME RODINA-Boris Kollár	8
MOST-HÍD	13	<i>Bez przynależności</i>	17
Razem	76 (50,7%)	Razem	74 (49,3%)

Źródło: Opracowanie własne.

Kluby poselskie w RN RS nie posiadają uprawnień o charakterze zasadniczym, ale mają funkcję bardziej organizacyjną i proceduralną. Wśród ich uprawnień są m.in. (Regulamin RN RS, § 13, 24, 27, 136):

- uprawnienie do składania na pierwszym posiedzeniu RN RS kandydatury na Przewodniczącego i Wiceprzewodniczących RN RS włącznie z propozycją na stanowienie ich liczby;
- na podstawie propozycji przynajmniej trzech klubów poselskich – uprawnienie do złożenia propozycji nowego punktu w porządku dziennym posiedzenia RN RS;

- uprawnienie do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w sprawie poważnego złamania ślubowania poselskiego, a także gdy poseł czuje się obrażony wypowiedzią innego posła w RN RS lub w jej organie;
- uprawnienie upoważnienia jednego ze swoich członków do wystąpienia w imieniu klubu w dyskusji, w takim przypadku Przewodniczący upoważnia tego członka do zabrania głosu jako pierwszemu, jeżeli został on zgłoszony do udziału w debacie.

Wnioski

Treść Konstytucji Republiki Słowackiej nie zawiera *expressis verbis* pojęcia opozycji politycznej ani jej bezpośredniego uregulowania. Natomiast podstawowym zadaniem demokratycznego państwa prawnego jest stwarzanie warunków dla wolnego zrzeszania się obywateli w ugrupowaniach politycznych, zapewnianie ich wolnej rywalizacji w wyborach oraz umożliwianie wolnej rywalizacji wewnątrz ugrupowań politycznych. Działalność niektórych organów wewnątrzparlamentarnych oraz funkcje, które parlament pełni w demokratycznym państwie prawnym, odzwierciedlają praktykę odnośnie statusu prawnego opozycji politycznej.

Orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej nie wskazuje na fakt, że ochrona mniejszości politycznej przewidywana w art. 12 Konstytucji RS oznaczałaby ochronę przed decyzją większości parlamentarnej, natomiast ta norma konstytucyjna powinna w praktyce być przestrzegana jako prawna gwarancja dla konstruktywnej dyskusji w organie ustawodawczym oraz jako prawo wyrażania własnej opinii w procesie podejmowania decyzji przez parlament. Szczególne znaczenie dla niezależności posła mają następujące instrumenty prawne: immunitet materialny, immunitet formalny oraz prawo posła do odmowy składania zeznań.

Podstawowym prawem, jak i jednocześnie obowiązkiem posła, jest aktywne branie udziału w dyskusji na forum organu ustawodawczego. Opozycja parlamentarna posiada prawo do składania interpelacji do Rządu lub kierowników centralnych organów władzy państwowej. Ma ona także prawo przeprowadzania wywiadu poselskiego oraz składania wniosków o wszczęcie postępowania przed Sądem Konstytucyjnym w sprawie zgodności przepisów prawa z Konstytucją.

Porównując zakres uprawnień opozycji parlamentarnej z możliwościami ich realnego zastosowania, należy stwierdzić, iż opozycja parlamentarna w Republice Słowackiej w obecnej VII kadencji ma do dyspozycji dostarczającą ilość środków

do sprawowania swoich podstawowych funkcji i rzetelnego pełnienia swojej roli. Ich realne i efektywne wykorzystywanie jest jednak w chwili obecnej utrudnione z powodu znacznej fragmentaryzacji opozycji politycznej na słowackiej scenie politycznej.

Bibliografia

- Beck R. 1986. *Sachwörterbuch der Politik*. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Bożyk S. 2006. *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej* Białystok: Temida 2.
- Čič M. et al. 2012. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex.
- Drgonec J. 2004. *Ústava Slovenskej republiky – Komentár*. Šamorín: Heuréka.
- Fajták L. 2012. *Ako pracuje parlament. VI. Volebné obdobie*, Bratislava: Kancelária Národnej rady SR.
- “Jozef Zlocha nechce byť predsedom výboru NR SR pre životné prostredie a ochranu prírody”, „SME” z 24 XI 1994 r.
- Majerčák T. 2009. „Imunita ústavných činiteľov”, w: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*, Ladislav Orosz et al. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika.
- Ondrová J. 2010. *Ústavné súdnictvo Slovenskej republiky*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela.
- Orosz L. 2015. *Volebné právo*, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika.
- Palúš I., Somorová. 2014. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika.
- Pawłowski Sz. 2010. „Opozycja parlamentarna”, w: *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Grajewski K. et al., Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 1.3.2006, 3 SŽ 79/2005.*
- Schüttemeyer S. 2007. *Opposition*, in: *Kleines Lexikon der Politik*, Nohlen, Dieter (ed.), München: C.H. Beck.
- Stanoviská Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky k postupu podľa zákona o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.* 2012. Bratislava: Kancelária Národnej rady SR.
- Najvyšší súd SR. 2019. „Stanovisko pre médiá vo veci vedenej na Najvyššom súde pod sp. Značkou 4 Volpp/1/2017“. <https://www.nsud.sk/stanovisko-pre-media-vo-veci-vedenej-na-najvyssom-sude-pod-sp-znackou-4-volpp12017/> [dostęp: 20.04.2019].

Svák J., Cibulka L. 2007. *Ústavné právo Slovenskej republiky (Osobitná časť)*, Bratislava: Eurokódex.

Ustawa nr 460/1992 Dz.U. Konstytucja Republiki Słowackiej.

Ústavný zákon č. 239/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 85/2005 Z. Z. o politických stranách a politických hnutiach.

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (Regulamin RN RS).

Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky. 1995. Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky.

Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky. 2000. Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky.

Zrušenie Kotlebovej strany. Generálna prokuratúra sa do toho pustila, „Pravda“ z 28 IV 2016 r.