

Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky
Odbor Parlamentný inštitút

Edícia: Prehľady

5/2022

Menšinové vlády

Vypracovala: PhDr. Krisztina Csudai,
Odbor Parlamentný inštitút

Schválila: PhDr. Natália Petranská Rolková, PhD.,
riaditeľka Odboru Parlamentný inštitút

Bratislava
október 2022

Anotácia:

Cieľom predkladaného prehľadu je poskytnúť stručný teoretický a praktický prehľad o menšinových vláдах. Prehľad sa bližšie zameriava na vznik menšinových vlád, spôsoby získavania podpory pre legislatívne návrhy a skúma postavenie opozície v tomto type vlády.

Kľúčové slová:

menšinová vláda,
parlamentarizmus,
koalícia, opozícia

Prehľad: Menšinové vlády



Po stavenie Odboru Parlamentný inštitút definuje § 144 zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, podľa ktorého Parlamentný inštitút plní informačné, vzdelávacie a dokumentačné úlohy súvisiace s činnosťou NR SR a jej poslancov. Súčasťou odboru je aj Oddelenie Parlamentná knižnica a Oddelenie Parlamentný archív.

V rámci informačnej činnosti Odbor Parlamentný inštitút vydáva spravidla tieto informačno-analytické materiály:



V oblasti vzdelávania Odbor Parlamentný inštitút zastrešuje úvodné inštruktážne semináre najmä pre novozvolených poslancov, účasť Kancelárie NR SR na parlamentnej rozvojovej spolupráci určenej pre zahraničné parlamenty, stážový program pre študentov vysokých škôl, ako aj ďalšiu vzdelávaciu, prednáškovú a publikačnú činnosť.



Materiál slúži výlučne pre poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a zamestnancov Kancelárie NR SR a nemôže v plnej miere nahrádzať právne alebo iné odborné poradenstvo v danej oblasti.

Údaje použité v materiáli sú aktuálne k dátumu jeho zverejnenia. Zverejňovanie materiálu je možné iba so súhlasom Odboru Parlamentný inštitút a autorov. Materiál neprešiel jazykovou úpravou.

Všetky iniciatívne materiály PI nájdete na: <https://www.nrsr.sk/web/?sid=nrsr/kancelaria/pi/oa/materialy/pm>

Menšinová vláda

Anotácia

Cieľom predkladaného prehľadu je poskytnúť stručný teoretický a praktický prehľad o menšinových vláдах. Prehľad sa bližšie zameriava na vznik menšinových vlád, spôsoby získavania podpory pre legislatívne návrhy a skúma postavenie opozície v tomto type vlády.

Kľúčové slová

menšinová vláda, parlamentarizmus, koalícia, opozícia

Minority Government

Annotation

The aim of the presented review is to provide a brief theoretical and practical overview of minority governments. The review focuses more closely on the minority governments creation, methods of gaining support for legislative proposals and examines the position of the opposition in this type of government.

Key words

minority government, parliamentarism, coalition, opposition

Obsah

Úvod.....	5
Teoretický rámec formovania vlád	6
Väčšinová vláda	6
Koaličná vláda.....	7
1. Minimálna víťazná koalícia („Minimal Winning Coalition“).....	7
2. Nadbytočná veľká koalícia („Surplus Majority Coalition“)	8
Menšinová vláda.....	9
Stabilita menšinových vlád	10
Negatívny parlamentarizmus ako predpoklad menšinovej vlády?	12
Opozičné strany v menšinovej vláde	14
Záver	18
Zoznam použitých zdrojov	19

Úvod

Parlamentné režimy predstavujú jednu z najrozšírenejších foriem vlády v demokratických systémoch. Podobne ako prezidentské či poloprezidentské formy vlády sú aj parlamentné režimy rôznorodé. Odlišujú sa v miere reálnej politickej moci vládneho kabinetu, miery vládnej kontroly nad zákonodarnou agendou a štruktúrou parlamentných a rozhodovacích procesov.

Hlavným znakom reprezentatívnej parlamentnej demokracie je, že moc vychádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom volených zástupcov. Členmi vlád sú tak spravidla členovia politických strán alebo ich nominanti. Takýto typ straníckej vlády sa v Európe stal normou po druhej svetovej vojne.¹

Vo väčšine parlamentných demokracií nedokážu jednotlivé politické strany samé vytvoriť väčšinu v zákonodarnom zbore. Ak chcú získať podiel na moci, sú zvyčajne nútené vstúpiť do koalície s jednou či viacerými stranami. Hoci je tento postup skôr normou, v parlamentnej praxi európskych štátov nie sú výnimkou ani prípady, keď strany dokážu vládnuť aj bez väčšiny v parlamente. Politické strany v niektorých prípadoch môžu vytvoriť aj menšinové vlády. Oproti väčšinovým vládam, ktoré opierajú svoju moc o väčšinu v parlamente musia tieto vlády hľadať oporu i medzi poslancami iných strán. Menšinové vlády sa tak líšia predovšetkým v spôsobe získavania podpory pre svoje návrhy.

Cieľom predkladaného prehľadu je poskytnúť stručný teoretický a praktický prehľad o menšinových vládach. Prehľad sa bližšie zameriava na vznik menšinových vlád, spôsoby získavania podpory pre legislatívne návrhy a skúma postavenie opozície v tomto type vlády.

¹ MALIŠKA, M. *Povolebné formovanie vlády na Slovensku a vo vybraných štátoch Európskej únie*. [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=479663>

Teoretický rámec formovania vlád²

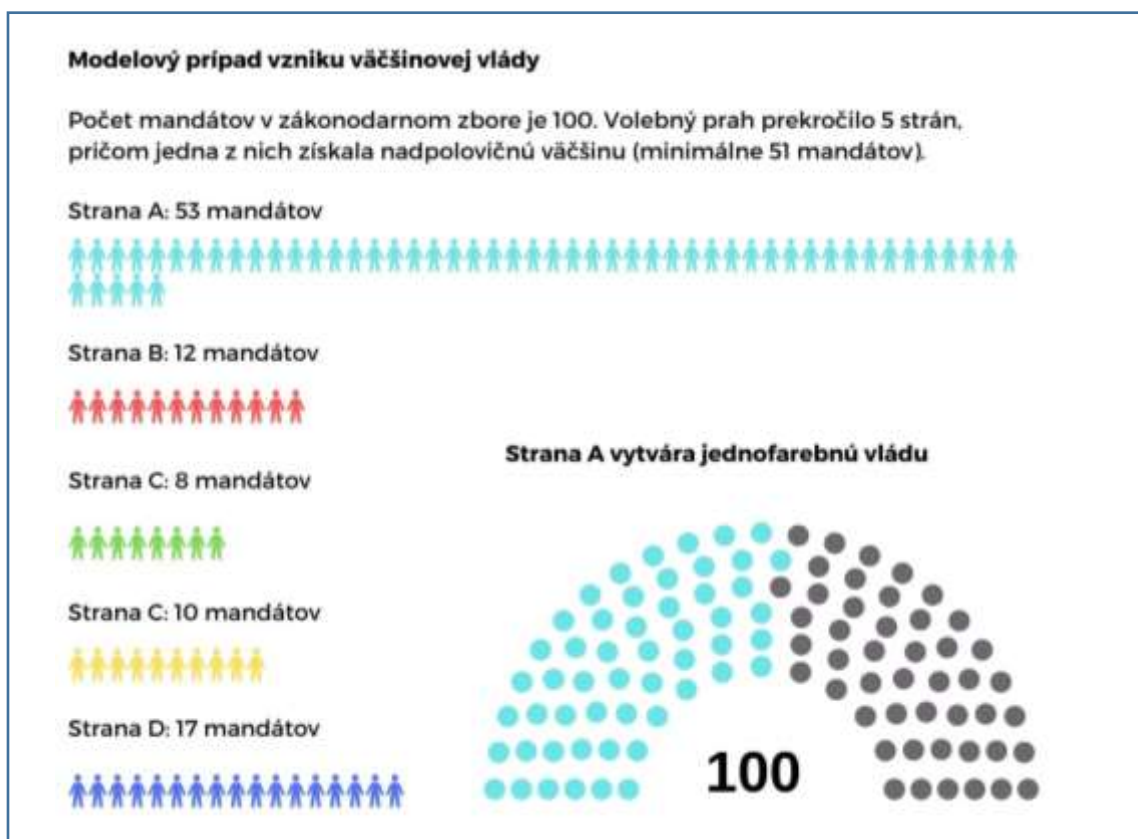
Formovanie vlád predstavuje intenzívny politický a právny proces, ktorého povaha a výsledok závisia tak od politických okolností, ako aj od písaných, či nepísaných pravidiel.

V predkladanom materiáli delíme vznik vlád na základe princípu minimálnej veľkosti koalície na *väčšinové, koaličné a menšinové vlády*.³

Väčšinová vláda

Väčšinová vláda vzniká vtedy, ak jedna z politických strán vo voľbách získa nadpolovičnú väčšinu všetkých mandátov. Takáto strana dokáže vytvoriť jednofarebnú vládu a vládnuť bez pomoci inej strany.

Informačná grafika č. 1:



Zdroj: vlastné spracovanie autorky

² Pre bližšie informácie o formovaní vlád pozri MALÍŠKA, M. *Povolebné formovanie vlády...* C. d.

³ RIKER, W. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven and London: Yale University.

Koaličná vláda

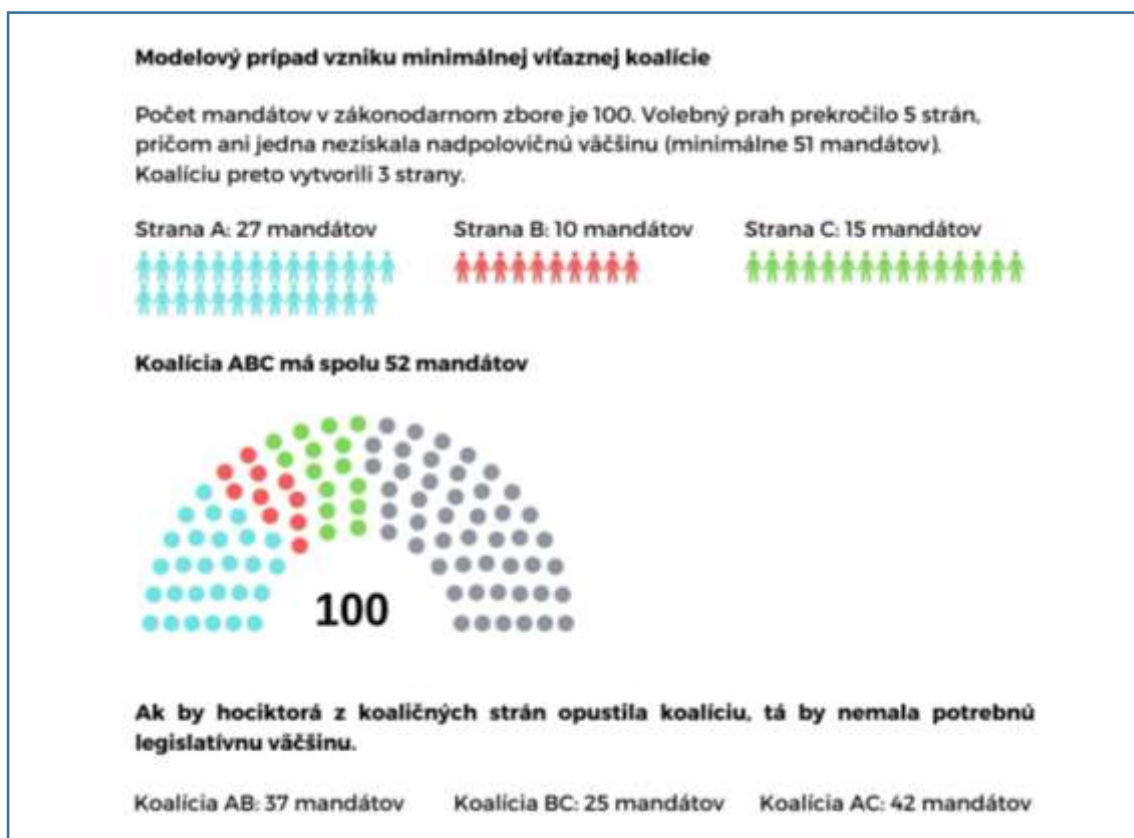
Ak žiadna zo strán nezíska celkovú väčšinu v parlamente, formovanie vlády môže zahŕňať zložité a zdĺhavé rokovania medzi politickými stranami v snahe vytvoriť koaličnú vládu. Z hľadiska počtu politických subjektov v koaličnej vláde rozlišujeme tzv. „minimálnu víťaznú koalíciu“ a „nadbytočnú veľkú koalíciu“.

1. Minimálna víťazná koalícia („Minimal Winning Coalition“)

Existujú dve základné podmienky na vznik tejto vlády:

- ide o koalíciu tvorenú dvoma a viac stranami, ktoré spoločne kontrolujú nadpolovičnú väčšinu parlamentných mandátov,
- v tejto koalícii nie sú žiadni členovia, ktorých hlasy nie sú potrebné na získanie parlamentnej väčšiny. Znamená to, že stratou jedného z partnerov stráca koalícia potrebnú legislatívnu väčšinu.⁴

Informačná grafika č. 2:



Zdroj: vlastné spracovanie autorky

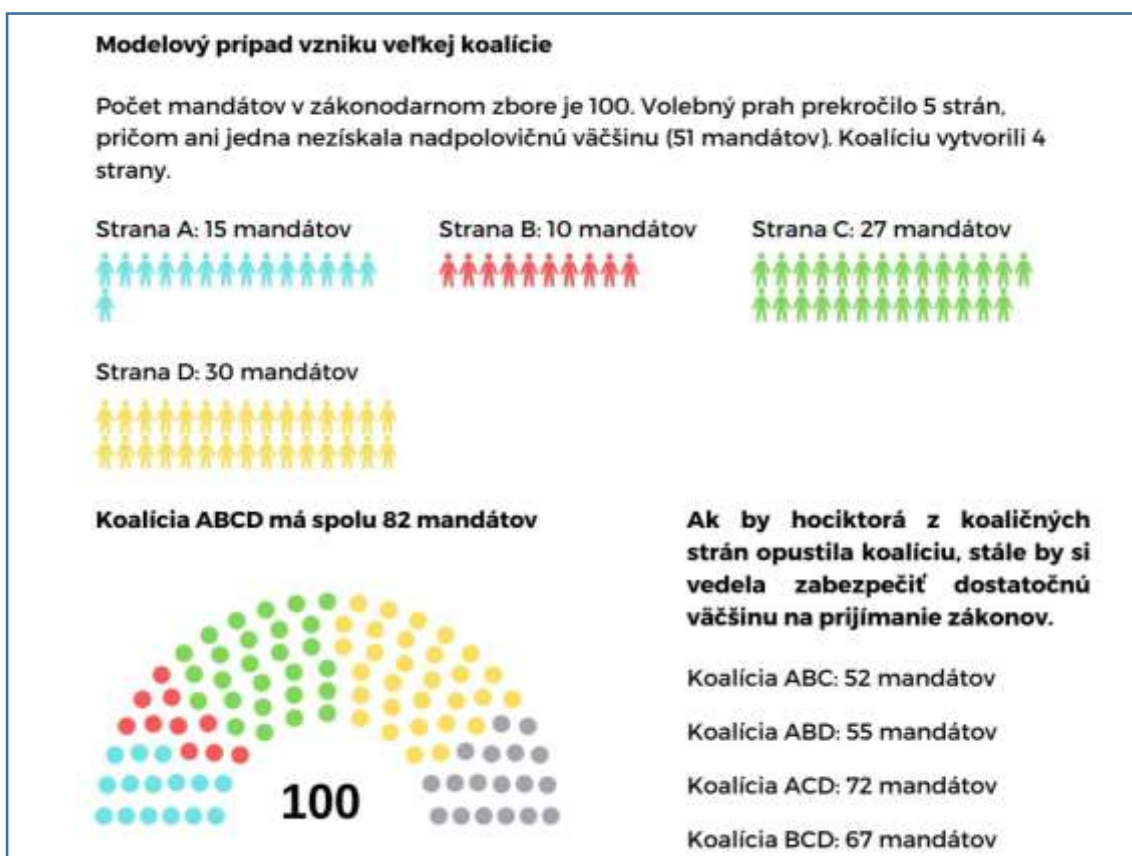
⁴ RIKER, W. (1962). C. d..

Ako hlavný dôvod, prečo sa politické strany uchylujú k vytváraniu minimálnych víťazných koalícií, je maximalizácia zisku, t.j. obsadenie čo najväčšieho počtu ministerských kresiel. V duchu racionálneho uvažovania je myšlienka zdieľania ministerských kresiel iracionálna s koalíčnym partnerom, ktorého účasť vo väčšinovej vláde vzhľadom k počtu mandátov nie je potrebná. Politické strany vytvárajúce minimálnu víťaznú koalíciu vidia vo voľbách predovšetkým cestu k získaniu podielu na vláde (tzv. „*office-seeking theory*“).⁵

2. Nadbytočná veľká koalícia („*Surplus Majority Coalition*“)

Základnou požiadavkou na to, aby bola koalícia hodnotená ako nadbytočná veľká, je prítomnosť jednej alebo viacerých „nadbytočných“ politických strán v koalícii. Nadbytočná veľká koalícia na rozdiel od minimálnej víťaznej koalície má za cieľ presadenie programu (tzv. „*policy-seeking theory*“), a preto jej primárne nezáleží na tom, koľko účastníkov sa na presadení podieľa. **Pre jednotlivých aktérov v rámci veľkej koalície je prítomnosť viacerých nadbytočných strán výhodnejšia v zmysle väčšej podpory – veľké koalície môžu byť preto zostavované ako ochrana pred nedisciplinovanými členmi vlády.**⁶

Informačná grafika č. 3



Zdroj: vlastné spracovanie autorky

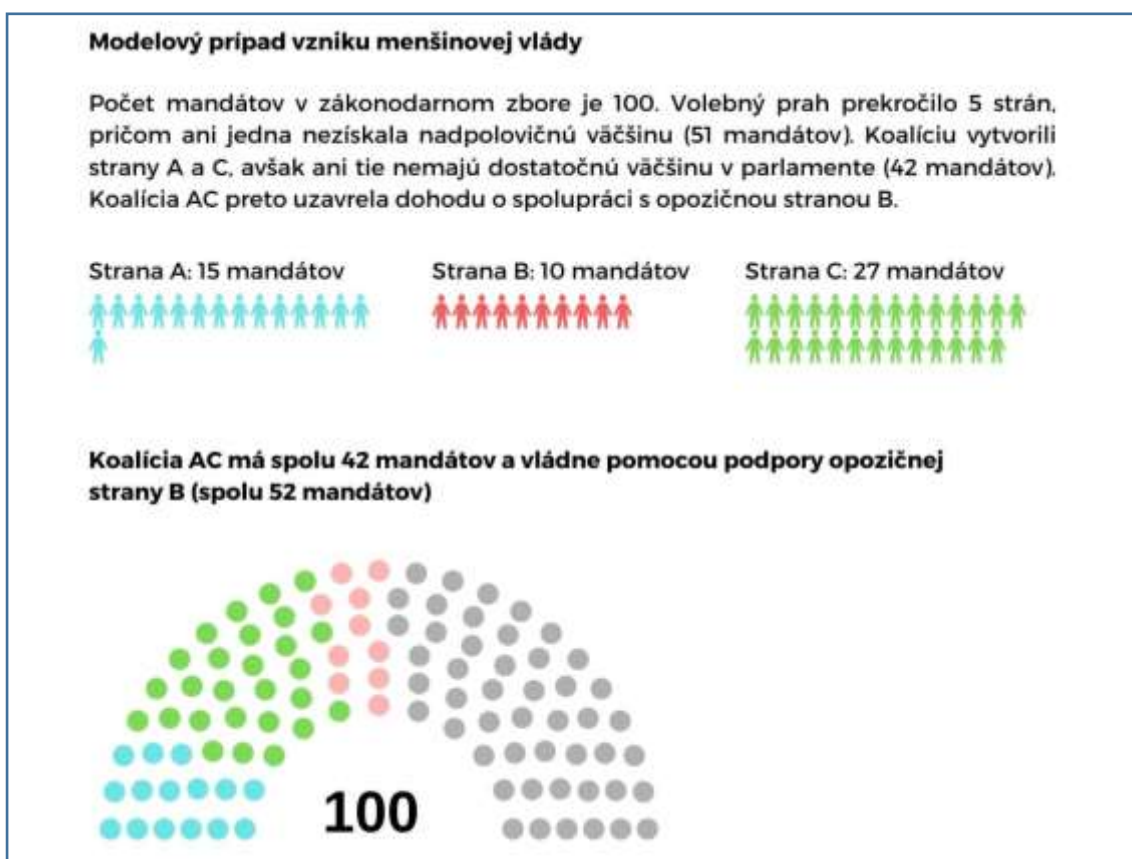
⁵ ŘÍCHOVÁ, B. (2006): *Prehľad moderných politologických teórií*. Praha: Portál.

⁶ MÜLLER, W. C. et al. (2000): *Coalition Governance in Western Europe: An Introduction*. In: Müller, W. C. – Strøm, K. (eds.): *Coalition Governance in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, s. 1-31.

Menšinová vláda

Menšinové vlády vznikajú v okamihu, keď ani jedna strana nezískala vo voľbách nadpolovičnú väčšinu všetkých mandátov. Ide predovšetkým o momentálnu neschopnosť politických aktérov zabezpečiť väčšinu v parlamente. Oproti väčšinovým, resp. koaličným vládam, ktoré opierajú svoju moc o väčšinu v parlamente, musia tieto vlády hľadať oporu i medzi poslancami iných strán.

Informačná grafika č. 4



Zdroj: vlastné spracovanie autorky

Menšinové vlády vznikajú len za určitých podmienok a v určitých situáciách:

- Očakáva sa, že voľby prinesú víťazstvo jednej strany, avšak toto očakávanie sa nenaplní.** Príkladom sú voľby v Írsku v roku 1961, keď sa očakávalo víťazstvo strany Fianna Fáil. Tá sa vyznačovala širokou podporou, vďaka ktorej strana verila v istý úspech bez záujmu o vytvorenie koalície. Strana nakoniec získala 70 mandátov zo 144 a musela vytvoriť menšinovú vládu, pretože žiadna zo strán, ktoré prekročili volebný prah, nechcela vstúpiť do koalície s inou stranou. Tri z víťazných strán predstavili svojho kandidáta na post predsedu vlády, z ktorých najviac hlasov získal Sean Lemass z Fianna Fáil. Táto strana nakoniec vládla s podporou nezávislých poslancov.

- b) **V straníckom systéme existuje istá forma imobility, ktorá je príčinou nemožnosti zostaviť väčšinovú vládu.** Počas štvrtej Francúzskej republiky mohli vzniknúť koalície najmenej z 380 poslancov z 586 (nadpolovičná väčšina pritom predstavovala minimálne 294 mandátov) kvôli špecifickým štrukturálnym črtám vtedajšieho straníckeho systému, ktorý zabráňoval vzniku väčšinových vlád.⁷
- c) **Došlo k rozpadu koalície a časť strán sa rozhodla zotrvať vo vláde.** V roku 2006 vznikla menšinová vláda v Litve po tom, čo koalíciu opustili dve strany. Menšinovú vládu podporovala až do roku 2007 najväčšia opozičná strana, s ktorou vláda podpísala dekrét o podpore na obdobie šiestich mesiacov.⁸
- d) **Vládnej politickej strane chýba k dosiahnutiu väčšiny len pár kresiel v parlamente.** Po parlamentných voľbách v Česku v roku 2018 zostavili vládu strany ANO a Česká strana sociálne demokratická (ČSSD). Keďže vláda nemala dostatočnú väčšinu (93 z 200), vládla s podporou Komunistickej strany Čiech a Moravy (KSČM) (15 hlasov).⁹
- e) **Prítomnosť anti-systémovej strany v parlamente.** Príkladom takejto strany bola KSČM v 90. rokoch v Česku. Ostatné politické strany s ňou odmietali spolupracovať a vstupovať do koalíčných zväzkov. Sociálni demokrati preto len ťažko hľadali ľavicového partnera a uchýľovali sa radšej k spolupráci s ideologicky vzdialenejšími stranami.¹⁰

Stabilita menšinových vlád

Ako sme už spomínali, zastúpenie strán v menšinových vládach nemá v rukách nadpolovičnú väčšinu v parlamente. Tento typ vlády je preto vo veľkej miere závislý od pomoci strán, ktoré nie sú koalíčnymi partnermi. V parlamentných systémoch, kde je vláda zodpovedná parlamentu, má chýbajúca podpora vplyv na schopnosť parlamentu prijímať zákony, a tým aj na jeho stabilitu. Vo všeobecnosti prevláda názor, že menšinové vlády sú menej stabilné ako väčšinové a koalíčné vlády.

Jeden z argumentov, prečo menšinové vlády čelia riziku predčasného pádu, je úzko spojená s ich schopnosťou podieľať sa na vytváraní politik. Výhody zotrvania v menšinovej vláde sú menšie, pretože je menšia pravdepodobnosť, že strany budú schopné prijímať zákony. Ak vychádzame z predpokladu, že politické strany sú aktéri, ktorých hlavným cieľom je naplnenie programového vyhlásenia („*policy-seeking theory*“), táto znížená schopnosť prijímať

⁷ HERMAN, V., POPE, J. (1973). Minority Governments in Western Democracies. *British Journal of Political Science*, 3(02).

⁸ ECPRD request no. 3880 – *Rules on defining political groups in opposition or with the government*. [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete po prihlásení:

<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/380677>

⁹ KOPECKÝ, J. ANO podepsalo koaliciční smlouvu s ČSSD i dohodu o toleranci s KSČM. [online]. 10.7.2018 [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koalici-smlouva-ano-cssd-dohoda-o-toleranci-kscm.A180710_135950_domaci_kop

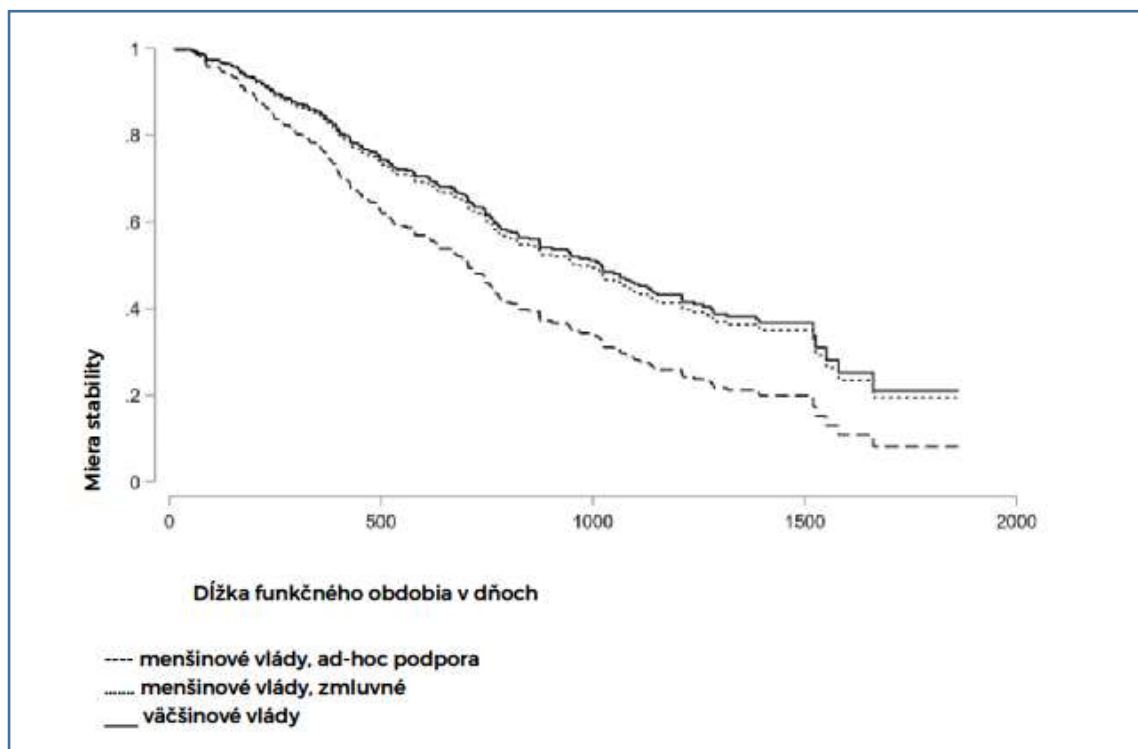
¹⁰ HÁJEK, L., ŠVEC, K. et al. (2017) *Menšinové vlády: v Evropě nic výjimečného, v Česku však moc dlouho nevydrží*. [online]. 26.12.2018 [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: <https://ct24.ceska-televize.cz/svet/2338006-mensinove-vlady-v-evrope-nic-vyjimecneho-v-cesku-vsak-moc-dlouho-nevydrzi>

zákony má vplyv na motiváciu zotrvania v menšinovej vláde. Politické strany sa teda môžu prikloniť k predčasnému ukončeniu vlády, napr. prostredníctvom vyslovenia nedôvery vláde, pretože vyhlásenie nových volieb môže byť pre ich budúce postavenie vo vláde výhodnejšie.

Uvedený názor na nestabilitu menšinových vlád však neberie do úvahy spôsob, akým môže menšinová vláda hľadať podporu v parlamente. Z empirického hľadiska možno identifikovať **rôzne druhy získavania podpory**, od *ad hoc* podpory až po formalizované dekréty o spolupráci, ktoré majú významný vplyv na stabilitu menšinovej vlády.¹¹ S *ad hoc* podporou má skúsenosti napríklad portugalský parlament, kým v írskom parlamente uzatvárajú menšinové vlády dohody o podpore s opozičnými stranami.

Ak by sme stabilitu menšinových vlád merali na základe dĺžky funkčného obdobia, zistíme, že existuje rozdiel medzi zmluvnými menšinovými vládami a menšinovými vládami, ktoré nie sú schopné trvalo formovať stabilnú podporu iných strán. Výskumy ukazujú, že práve tie menšinové vlády, ktoré si vedia zabezpečiť podporu opozičných strán prostredníctvom dohôd o spolupráci (tzv. zmluvné menšinové vlády) sú oveľa stabilnejšie ako tie, ktoré hľadajú podporu pre svoje zákony *ad hoc*.¹²

Graf č. 1: Miera stability menšinových vlád v Európe



Zdroj: KRAUSS, S. et al. (2021). *Stability of minority governments and the role of support agreements*. [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2021.1890455?fbclid=IwAR1E-Nm1ZmVw7u-kT_WyHR0xZUIlpdWQmlS0uhdNFXucOicK0XjmdtyqHb8&src=&journalCode=fwep20

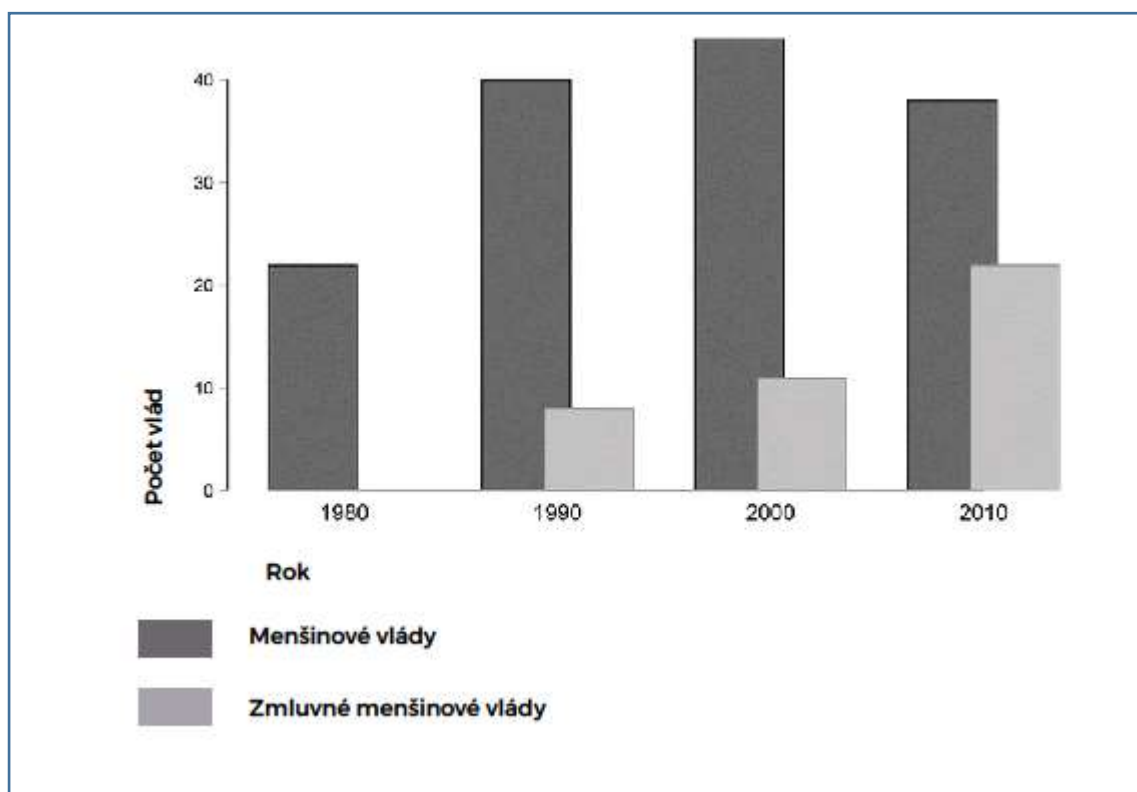
¹¹ KRAUSS, S. et al. (2021). *Stability of minority governments...* C. d.

¹² Tamže.

Graf č. 1 ukazuje, že neexistujú podstatné rozdiely medzi mierou stability väčšinových a zmluvných menšinových vlád. Miera stability menšinových vlád, ktoré hľadajú *ad hoc* podporu je podstatne nižšia. Po 1000 dňoch je miera stability týchto vlád len približne 35 %, kým zmluvné menšinové a väčšinové majú viac ako 50% šancu, že nepadnú po 1000 dňoch vládnutia.

Empirický výskum tiež ukazuje, že od roku 1990 môžeme byť svedkami narastajúceho výskytu zmluvných menšinových vlád.

Graf č. 2: Nárast počtu zmluvných menšinových vlád od roku 1980 do 2010 v Európe



Zdroj: KRAUSS, S. et al. *Stability of minority governments...* C. d.

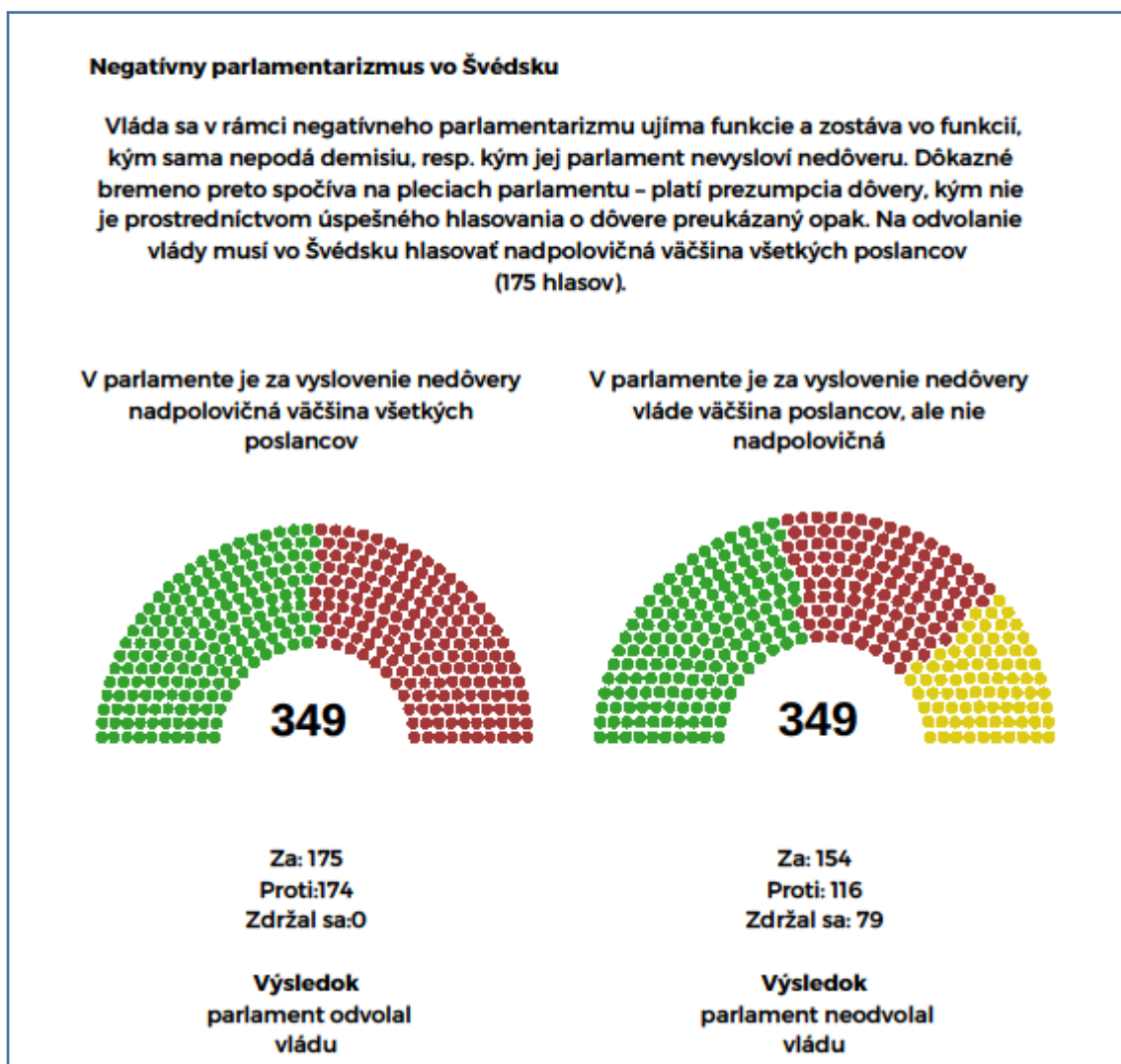
Negatívny parlamentarizmus ako predpoklad menšinovej vlády?

Menšinové vlády nie sú v Európe ojedinelým prípadom. Takmer všetky členské štáty EÚ mali v minulosti skúsenosti s menšinovou vládou. Najvyššia koncentrácia výskytu menšinových vlád je v severských krajinách, t.j. v Dánsku, Švédsku a v Nórsku. Naopak, žiadne skúsenosti s menšinovou vládou nemajú od roku 1945 v Nemecku, Luxembursku či Švajčiarsku.¹³

¹³ HÁJEK, L., ŠVEC, K. et al. Menšinové vlády: v Evropě nic... C. d.

Rôzna miera výskytu menšinových vlád v Európe má svoje odôvodnenie a má dočinenia so spôsobom, akým sa vláda ujíma funkcie po voľbách. Na rozdiel od Slovenska, kde vláda musí po svojom zostavení požiadať parlament o vyslovenie dôvery, vlády v niektorých štátoch môžu vládnuť aj bez podpory parlamentu. Ide o tzv. „negatívny parlamentarizmus“. Ten stojí na logike, že ak vláde nie je vyslovená nedôvera, predpokladá sa, že vláda dôveru má a môže vládnuť. Pozitívny parlamentarizmus, naopak, vyžaduje, aby parlament formálne vyjadril svoj súhlas s vládou.¹⁴

Infografika č. 5



Zdroj: vlastné spracovanie autorky

¹⁴ BRUNCLÍK, M. (2009). Negativní parlamentarismus: cesta k efektivnějšímu fungování parlamentního režimu? In *Acta Politologica*, Vol. 1, No. 2, s. 118-141. ISSN 1803-8220. [online]. [cit. 23-09-2022]. https://acpo.fsv.cuni.cz/ACPOENG-15-version1-brunclik_01_02_merged.pdf

Negatívny parlamentarizmus je typický práve pre Dánsko, Švédsko a Nórsko, kde sa tiež stretávame s výraznou prevahou menšinových vlád. Uplatňuje sa tiež vo westministerských demokraciách (Veľká Británia, Austrália, Kanada), na Islande, či Faerských ostrovoch. V minulosti bol typický pre Fínsko (do r. 2000), Rakúsko, Grécko (do r. 1986) a Portugalsko (do r. 1976). Prezumpcia dôvery vláde existuje aj vo Francúzsku, kde prezident vymenúva premiéra, ktorý nepotrebuje ďalšie parlamentné potvrdenie.¹⁵

Z možných vysvetlení, prečo menšinové vlády vznikajú práve v systémoch negatívneho parlamentarizmu, je práve ich schopnosť vytvoriť priestor, v ktorom sa znižuje zložitosť vyjednávacej situácie, keď politické strany vyjednávajú o podobe novej vlády. V parlamentných systémoch, kde musí žiadať vláda o vyslovenie dôvery, strávia politické strany viac času vyjednávaním (v priemere 28 dní) než v systémoch s negatívnym parlamentarizmom (v priemere 14 dní).¹⁶ Riziko vyslovenia nedôvery v systémoch pozitívneho parlamentarizmu núti preto politické strany vyjednávať o budúcej podobe vlády dvakrát dlhšie než v systémoch negatívneho parlamentarizmu.¹⁷

Opozičné strany v menšinovej vláde

Opozičné strany sa vo všeobecnosti prezentujú ako alternatíva k vládnuším stranám. Pôsobenie opozičných strán v parlamente je motivované podobne ako v prípade vládnych strán volebným úspechom a získaním podielu na vláde. Cieľom opozičných strán je teda získanie volebných hlasov, vládnych funkcií a realizácia politiky. Avšak v menšinových vládoch je ich pozícia skomplikovaná, pretože vyjadrením podpory menšinovej vláde vystupujú ako „kvázi“ koaličný partner. Opozičné strany sa tak dostávajú do dilemy, lebo v porovnaní s formálnym koaličným partnerom majú zodpovednosť nielen za udržanie vlády, ale aj za vlastné stranícke ciele.¹⁸ Otázkou teda je, prečo niektoré opozičné strany podporujú menšinové vlády.

Vysvetlenie vzniku menšinových vlád cez prizmu opozície predložil K. Strøm:

- a) menšinové vlády môžu vzniknúť za situácie, keď je neúčast' na procese vládnutia kompenzovaná nádejou na silnú opozičnú pozíciu. Platí, že čím je väčšia možnosť opozície ovplyvniť výslednú politiku vlády, tým menší je prospech spojený s priamou účasťou na vláde bez toho, aby boli priamo zodpovedné za prijaté opatrenia;
- b) druhá možnosť nastáva v momente, keď je pre určitú stranu v danej chvíli výhodnejšie prenechať momentálne vládnutie inému účastníkovi volieb preto, aby nebola ohrozená jeho možnosť zvíťaziť v nadchádzajúcich voľbách.¹⁹

¹⁵ BRUNCLÍK, M. (2009). Negativní parlamentarismus:... C. d.

¹⁶ Tamže.

¹⁷ Podotýkame, že medzi negatívnym parlamentarizmom a menšinovými vládami neexistuje čistý kauzálny vzťah, pretože na podobu vládnych koalícií majú vplyv aj iné faktory ako volebný systém (Veľká Británia), resp. tradície (Island).

¹⁸ MÜLLER, M. et al. (2021) Timing in Opposition Party Support under Minority Government. In *Scandinavian Political Studies*. Vol. 44 – No. 2, 2021 [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9477.12195>

¹⁹ STRØM, K. (1990) A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. In *American Journal of Political Science*. Vol. 34, No. 2, 1990. [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: <https://www.jstor.org/stable/2111461>

V záujme získania praktických informácií o postavení opozičných strán v menšinových vláдах sme analyzovali odpovede na požiadavku Európskeho centra pre parlamentný výskum a dokumentáciu. Žiadosť pod názvom *Menšinové vlády – pravidlá definovania politických skupín v opozícii a vo vláde* z roku 2018 sa bližšie zameriavala na:

- formálne pravidlá definovania opozície,
- postavenie strany, ktorá podporuje menšinovú vládu, ale nie je oficiálne jej členom.

Na požiadavku odpovedalo sedem z oslovených štátov: Chorvátsko, Česko, Dánsko, Írsko, Litva, Portugalsko, Švédsko.

Chorvátsko uviedlo, že nemá žiadne skúsenosti s menšinovou vládou.

Po parlamentných voľbách v **Írsku** v roku 2016 vytvorila strana Fine Gael a skupina nezávislých poslancov menšinovú vládu s podporou opozičnej Fianna Fáil. Základom ich podpory bola formalizovaná dohoda o spolupráci („*confidence-and-supply*“), ktorá obsahovala presné podmienky pre obe strany.

Opozičná Fianna Fáil sa zaviazala, že

- sa zdrží volieb predsedu vlády, nominácie ministrov a ich výmeny,
- umožní schválenie rozpočtu,
- zahlasuje proti akémukoľvek návrhom na vyslovenie nedôvery voči vláde a ministrom, resp. sa zdrží hlasovania.

Vládna strana Fine Gael prisľúbila, že

- **akceptuje postavenie Fianna Fáil ako nezávislej opozičnej strany,**
- uzná právo Fianna Fáil predkladať vlastné návrhy zákonov na základe vlastného programu,
- zverejní všetky dohody s nezávislými poslancami a inými politickými stranami v plnom rozsahu,
- umožní, aby opozičné zákony (okrem finančných), ktoré postúpia do druhého čítania, mohli byť prerokované vo výboroch do 10 týždňov,
- implementuje dohodnuté politické zásady počas celého volebného obdobia,
- sa bude vyhýbať predkladaniu návrhov, ktoré sa vopred prerokovali,
- predstaví reformovaný rozpočtový proces.

Podľa dohody musia akékoľvek konflikty vyriešiť lídri strán. Prehodnotenie dohody sa uskutočnilo v roku 2018 s možnosťou jej predĺženia.²⁰

²⁰ FINE GAEL. *A Confidence and Supply Arrangement for a Fine Gael-Led Government*. [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: <https://www.lawsociety.ie/globalassets/documents/policy-and-law-reform/public-affairs/ff-fg-agreement-may-3-3pm.pdf>

V roku 2018 uzavrela po parlamentných voľbách v Česku politická strana Akcia nespokojných občanov (ANO) tzv. „dohodu o tolerancii“ s opozičnou Komunistickou stranou Čiech a Moravy (KSČM). KSČM sa podľa dohody zaviazala hlasovať za vyslovenie dôvery menšinovej vláde. Tiež sa zaviazali, že nebudú iniciovať hlasovanie o vyjadrení nedôvery vláde.

Koaliční partneri na sa druhej strane zaviazali, že

- nebudú blokovať prerokovanie návrhov zákonov z dielne KSČM, ktoré nie sú obsiahnuté v programovom vyhlásení.
- budú predkladať návrhy zákonov na základe programových priorít k schváleniu včas a tak, aby mohol byť zaistený celý legislatívny proces schválenia v oboch komorách parlamentu, a to do 6 mesiacov pred skončením volebného obdobia.
- môžu predkladať aj iné zákony zo svojho programu, za takéto návrhy KSČM nemusí hlasovať.

V prípade konfliktov medzi stranami, ktoré sa týkali dodržania dohody, sa mali zísť expertné tímy oboch strán dohody. Ak nedošlo k dosiahnutiu zhody, zišli sa k spornému bodu predsedovia oboch strán dohody. Dohoda sa považuje za ukončenú, ak ani predsedovia strán nedošli k riešeniu konfliktu.²¹

V roku 2021 vypovedala KSČM dohodu o tolerancii. KSČM prekázalo, že ANO „nedodržala niekoľko dohôd, o ktoré sa opierala pôvodná dohoda o tolerancii“.²²

Od roku 1973 sa **dánsky** politický systém vyznačuje existenciou väčšieho počtu malých strán, ktoré nie sú schopné vytvoriť koalíciu. Dánsko má preto rozsiahle skúsenosti s menšinovými vládami. Od roku 1953 do roku 2018 pôsobili len štyri väčšinové vlády. Pre zostavenie menšinovej vlády v Dánsku nemusí víťazná strana požiadať o dôveru a nemusí ani preukázať, že má väčšinu. K akceptácii menšinovej vlády dochádza pasívnym prijatím. Menšinová vláda však musí nájsť politických partnerov, ktorí podporia jej politiku, inak môže čeliť odvolaniu. **Ak sa menšinovej vláde nepodariť schváliť rozpočet, vláda musí podať demisiu a vypísať nové voľby. Naposledy parlament neprijal rozpočet v roku 1984.** Opozičné strany nemajú špeciálne postavenie, v parlamente sú nezávislými subjektami. Hoci väčšina zákonov je z dielne vlády, opozičným stranám sa niekedy podarí „pretlačiť“ návrh aj proti vôli vlády. V 80. rokoch 20. storočia skupina opozičných strán „prinútila“ vládu, aby vyjadrila výhrady voči jadrovej stratégii NATO.²³

²¹ iROZHLAS. *KSČM podepsala s hnutím ANO dohodu o tolerancii vlády*. [online]. 10.7.2022.[cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/kscm-ano-dohoda-o-tolerancii-vlady-1807101346_mat

²² RTVS. *Komunisti vypovedali dohodu o tolerancii menšinovej vlády Babiša*. [online]. 13.4.2022.[cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: <https://spravy.rtvs.sk/2021/04/komunisti-vypovedali-dohodu-o-tolerancii-mensinovej-vlady-babisa/>

²³ ECPRD request no. 3880: *Minority Governments – Rules on defining political groups in opposition or with the government*. [online].[cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete po prihlásení: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/380677>

Rokovací poriadok v **litovskom** parlamente explicitne upravuje postavenie opozície. Podľa čl. 40 rokovacieho poriadku politické strany a ich koalície, ktoré nesúhlasia s programom vlády, sa môžu vyhlásiť za opozičné politické skupiny. Môžu tak spraviť na základe formálneho vyhlásenia. Keď v roku 2006 opustili koalíciu dve vládne strany, najväčšia opozičná strana, ktorá podporovala vládu, odmietla vstup do vlády a ponechala si status opozičnej strany.²⁴

V roku 2015 poveril **portugalský** prezident víťaznú politickú stranu PPD/PSD (sociálni demokrati) zostavením vlády. Oproti dvom pravicovým stranám, ktoré vytvorili menšinovú vládu, stál silný ľavicový blok; tomu sa podarilo odvolať vládu počas hlasovania o programovom vyhlásení. Po odvolaní vlády vznikla nová menšinová vláda pod vedením Strany socialistov s podporou širokého ľavicového bloku (komunisti, ľavicový blok, zelení). V praxi fungovala táto menšinová vláda na báze *ad hoc* vyjednávania. Pred schválením väčších a dôležitejších legislatívnych balíčkov vláda rokovala so svojimi partnermi, aby získala potrebnú väčšinu. Strany podporujúce vládu sa formálne nepovažovali za „opozíciu“ alebo „koalíciu“, pretože ich hlasovanie o zákonoch a iných návrhoch nebolo vopred určené ani stanovené, ani im nebol pridelený žiadny konkrétny status.²⁵

²⁴ Tamže

²⁵ Tamže.

Záver

Menšinové vlády vznikajú, keď politická strana/strany nevedia zostaviť väčšinu v parlamente a musia sa spoliehať na podporu strán mimo koalície. Cieľom predloženého prehľadu bolo poskytnúť stručný teoretický a praktický prehľad o menšinových vláдах. Informácia sa bližšie zameriavala na vznik menšinových vlád, spôsoby získavania podpory pre legislatívne návrhy a skúmala postavenie opozície v tomto type vlády.

V materiáli sme identifikovali päť situácií spojených so vznikom menšinových vlád:

- a) Očakáva sa, že voľby prinesú víťazstvo jednej strany, avšak toto očakávanie sa nenaplní.
- b) V straníckom systéme existuje istá forma imobility, ktorá je príčinou nemožnosti zostaviť väčšinovú vládu.
- c) Došlo k rozpadu koalície a časť strán sa rozhodla zotrvať vo vláde.
- d) Vládnucej politickej strane chýba k dosiahnutiu väčšiny len pár kresiel v parlamente.
- e) Prítomnosť anti-systémovej strany v parlamente.

Empirický výskum ukazuje, že väčšina európskych štátov má skúsenosti s menšinovými vládami. Najvyššia koncentrácia výskytu menšinových vlád je v severských krajinách, t.j. v Dánsku, Švédsku a v Nórsku. Naopak, žiadne skúsenosti s menšinovou vládou nemajú od roku 1945 v Nemecku, Luxembursku, či Švajčiarsku. Stabilita menšinových vlád závisí od spôsobu, akým získavajú podporu pre svoje návrhy. Vo všeobecnosti možno identifikovať dva druhy menšinových vlád: tie, ktoré získavajú podporu pre svoje návrhy *ad hoc* a tzv. zmluvné menšinové vlády. Európskymi parlamentnými systémami, ktoré majú skúsenosti s uzatváraním dohôd o spolupráci s opozičnými stranami, sú napr. Česko a Írsko. Hoci ani v jednej z uvedených krajín nemajú opozičné strany podporujúce menšinovú vládu špeciálny status, dohody o spolupráci im poskytujú určité výhody, ako sú napr. väčšia transparentnosť v parlamentných procesoch (Írsko) či zákaz blokovania návrhov zákonov (Česko).

V materiáli sme sa tiež bližšie pozreli na predpoklady vzniku menšinových vlád. Zistili sme, že negatívny parlamentarizmus poskytuje priestor, v ktorom sa znižuje zložitosť vyjednávacej situácie. Negatívny parlamentarizmus stojí na logike, že ak vláde nie je vyslovená nedôvera, predpokladá sa, že vláda dôveru má a môže vládnuť. Pozitívny parlamentarizmus, naopak, vyžaduje, aby parlament formálne vyjadril svoj súhlas s vládou.

Zoznam použitých zdrojov

1. BRUNCLÍK, M. (2009). Negativní parlamentarismus: cesta k efektivnějšímu fungování parlamentního režimu? In *Acta Politologica*. Vol. 1, No. 2, s. 118-141. ISSN 1803-8220. [online]. [cit. 23-09-2022]. https://acpo.fsv.cuni.cz/ACPOENG-15-version1-brunclik_01_02_merged.pdf
2. ECPRD request no. 3880 – *Rules on defining political groups in opposition or with the government*. [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete po prihlásení: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/380677>
3. FINE GAEL. *A Confidence and Supply Arrangement for a Fine Gael-Led Government*. [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: <https://www.lawsociety.ie/globalassets/documents/policy-and-law-reform/public-affairs/ff-fg-agreement-may-3-3pm.pdf>
4. HÁJEK, L., ŠVEC, K. et al. (2017) *Menšinové vlády: v Evropě nic výjimečného, v Česku však moc dlouho nevydrží*. [online]. 26.12.2018 [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2338006-mensinove-vlady-v-evrope-nic-vyjimecneho-v-cesku-vsak-moc-dlouho-nevydrzi>
5. HERMAN, V., POPE, J. (1973). *Minority Governments in Western Democracies*. British Journal of Political Science, 3(02).
6. iROZHLAS. *KSČM podepsala s hnutím ANO dohodu o toleranci vlády*. [online]. 10.7.2022. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/kscm-ano-dohoda-o-toleranci-vlady_1807101346_mat
7. KOPECKÝ, J. (2018). *ANO podepsalo koaliční smlouvu s ČSSD i dohodu o toleranci s KSČM*. [online]. 10.7.2018 [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koalicni-smlouva-ano-cssd-dohoda-o-toleranci-kscm.A180710_135950_domaci_kop
8. KRAUSS, S. et al. (2021) Stability of minority governments and the role of support agreements. In *West European Politics*. Vol. 45, 2022. [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2021.1890455?fbclid=IwAR1E-Nm1ZmVw7u-kT_WyHR0xZUIIpDWQmlS0uhdNFXucOicK0XjmdtyqHb8&src=&journalCode=fwep20
9. MALIŠKA, M. *Povolebné formovanie vlády na Slovensku a vo vybraných štátoch Európskej únie*. [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=479663>
10. MÜLLER, W. C. et al. (2000): Coalition Governance in Western Europe: An Introduction. In: Müller, W. C. – Strøm, K. (eds.): *Coalition Governance in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, s. 1-31.
11. MÜLLER, M. et al. (2021) Timing in Opposition Party Support under Minority Government. In *Scandinavian Political Studies*. Vol. 44 – No. 2, 2021 [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9477.12195>

12. RIKER, W. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven and London: Yale University.
13. RTVS. *Komunisti vypovedali dohodu o tolerancii menšinovej vlády Babiša*. [online]. 13.4.2022.[cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: <https://spravy.rtv.s.sk/2021/04/komunisti-vypovedali-dohodu-o-tolerancii-mensinovej-vlady-babisa/>
14. ŘÍCHOVÁ, B. (2006): *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál.
15. STRØM, K. (1990) A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. In *American Journal of Political Science*. Vol. 34, No. 2, 1990. [online]. [cit. 23-09-2022]. Dostupné na internete: <https://www.jstor.org/stable/2111461>