

Nová politika s novými ľuďmi

Federálne zhromaždenie v roku 1990

JANA RESCHOVÁ*

Ústav státu a práva ČSAV, Praha

New politics with the new people

Federal Assembly in the year 1990

Abstract: The renewal of the Federal Assembly in the year 1990 had been agreed on during the round table negotiations of December, 1989. The whole process of the resignation of nearly fifty percent of the parliament members progressed quickly and was channeled mainly through political influence than by the approved legal procedures. The composition of the Federal Assembly has dramatically changed not only since the first waves of resignations in January, but more markedly after the general elections in June, 1990. Besides the description and analysis of the federal legislature in terms of common indicators, the author compares the outcome of the survey with compatible data issued after the 1986 general elections. The present article also treats the question of how the above mentioned changes have affected the activities and work of, and the political bargaining in, the parliament.

Sociologický časopis, 1992, Vol. 28 (No. 2: 222-236)

Nasledujúce riadky sa venujú zmenám v personálnej štruktúre Federálneho zhromaždenia v roku, ktorý zahajoval obdobie všeobecne nazývané prechodným.

Prečo analyzovať práve Federálne zhromaždenie? Tento orgán sa začal obmieňať ako prvý zo všetkých zastupiteľských (a zákonodarných) zborov a vzhľadom na vtedajšie ústavnopolitické postavenie najvyššieho orgánu moci federácie, upútavali procesy jeho vnútornej transformácie mimoriadnu pozornosť verejnosti. Podobnou procedúrou prešiel celý zastupiteľský systém a ani ostatné štátne orgány s rôznou pôsobnosťou a právomocou nezostali mimo - hoci v iných formách a podľa iných noriem - spoločenskopolitický proces katarzie.

Štúdia sa opiera o hodnotenie údajov, ktoré boli publikované najmä v internej tlači Federálneho zhromaždenia (dokumentačné prehľady, stenografické záznamy schôdzí snemovní, parlamentné tlačie).

Predkladané údaje sú však predmetom nového spracovania a analýza predstavuje začiatok výskumu o postavení a úlohe parlamentu v kontexte ústavných, politických a spoločenských zmien.

1. Rekonštrukcia FZ

Veľkej väčšine poslancov sa mandát ukončil nie ako by sa dalo predpokladať v zmysle zákona o odvolávaní poslancov (z. č. 14/1990 Zb.), na základe odvolania

*) Veškerou korespondenci pošlejte na adresu: JUDr. Jana Reschová, CSc., Ústav státu a práva ČSAV, Národní třída 18, 116 91 Praha 1.

ústrednými orgánmi politických strán alebo Národného frontu, ale formálne na základe vlastných žiadostí poslancov, teda ich rezignácií.

Medzi poslancami, ktorí rezignovali ako prví, boli poslanci, ktorí vykonávali v tom čase alebo v období po voľbách v roku 1986 vysoké stranícke alebo vládne funkcie.

K prvému hromadnému podávaniu rezignácií dochádza k 22. 12. 1989 a do prijatia zákona o odvolávaní poslancov sa už väčšina poslancov vzdala svojho mandátu. Za účinnosti tohto zákona sa dokončuje proces odvolávania až 30. 1. 1990 a podľa neho bolo napríklad v Snemovni ľudu odvolaných už len 19 poslancov.

Poslancov odvolávali nielen komunistická strana a strany, ktoré boli členmi Národného frontu (Československá strana lidová a Slovenská strana slobody), ale aj napríklad novoustavená Demokratická strana, ktorá odvolala jedného "konvertitu". Poslancov bez politickej príslušnosti odvolával sám Národný front.

Je azda na mieste položiť si otázku, aký bol účel spomínaného zákona. Tým nepochybne bolo 1) vylúčiť z politiky poslancov, ktorí pre reformujúce sa politické strany by mohli byť kompromitujúcimi osobnosťami, 2) dostať do parlamentu a do povedomia širšej verejnosti osobnosti, ktoré do novembra 1989 boli štátnou mocou marginalizované, 3) pripraviť s podstatne obmeneným zborom poslancov právne, politické a spoločenské podmienky pre voľby v júni 1990.

Zákon o odvolávaní poslancov (ako aj zákon o voľbách) výrazne modifikoval právne poňatie zastupiteľského vzťahu medzi voličom a poslancom. Poslanec mohol dovtedy byť odvolaný len voličmi a to na základe návrhu Národného frontu. To by sa charakterom prípravy a organizácie podobalo organizovaniu nových volieb. Je známym faktom, že k odvolávaniu poslancov týmto spôsobom nedochádzalo a tak poslanec mával kreslo v parlamente takmer isté po celé funkčné obdobie. K odvolávaniu voličmi sa nepristúpilo ani po novembri 1989. Skutočnosť, že odvolávanie voličmi bolo právne viazané na volebný obvod poslanca, nezaručovala, že by sa dosiahlo žiadanej obmeny najmä v tak širokom rozsahu. Nehľadiac na to, že obmena poslaneckého zboru v takej šírke a touto cestou by fakticky znamenala usporiadanie všeobecných volieb s minimálnou prípravou. A tak okružle stoly (v terminológii zákona "dohody predstaviteľov politických strán, Občianskeho fóra a Verejnosti proti násiliu") boli spoľahlivým politickým mechanizmom na uskutočnenie rekonštrukcie zákonodarných a zastupiteľských zborov.

1.1. Politické zloženie FZ

Ak porovnáme zloženie Federálneho zhromaždenia po voľbách v roku 1986 so skladbou v januári 1990, zistíme, že došlo k takmer 50 % obmene poslaneckého zboru (z 200 poslancov Snemovne ľudu zostalo 105 poslancov a zo 150 poslancov Snemovne národov zostalo 83 poslancov). K najdôležitejšej obmene došlo v januári 1990, kedy Snemovňa ľudu na uvoľnené mandáty zvolila 90 poslancov a Snemovňa národov 55 nových poslancov. Zmeny v zložení poslaneckého zboru však prakticky prebiehali až do parlamentných volieb v júni 1990.

V porovnaní s rokom 1986 sa výrazne zmenilo politické zastúpenie. Ak v roku 1986 bolo v Snemovni ľudu 69,5 % komunistických poslancov, potom k februáru ich bolo 38 %. Počet poslancov za ČSS a ČSL sa nezmenil (po 11 poslancoch, čo spolu predstavovalo 11 %). Československá strana socialistická ako jediná z politických strán neodvolala ani jedného svojho poslanca. Poslancov bez politickej príslušnosti bolo v roku 1986 v Snemovni ľudu 17,5 %, zatiaľčo k februáru 1990 39,5 %. Údaje v Snemovni národov sú podobné: zastúpenie za komunistickú stranu kleslo z 51,5 % na 37 % (zo 68 % komunistických poslancov zvolených v Českej republike na 37,3 % a zo 69 % poslancov za KSS zvolených v Slovenskej republike na 41 %). Podiel poslancov bez politickej príslušnosti sa zvýšil z 19 % na 44 % (z 13 % poslancov bez politickej príslušnosti zvolených v Českej republike na 40 % a z 25 % poslancov bez politickej príslušnosti zvolených v Slovenskej republike na 48 %). Podiel zastúpenia Československej strany socialistickej ani Československej strany ľudovej sa nezmenil (po 9 % pre obidve politickej strany tak po voľbách v roku 1986 ako aj po rekonštrukcii v januári 1990).

Z uvedeného badať, že po personálnej obmene sa k nekomunistickým stranám (SSI, Československá strana zelených, KDS, KDH, Československá sociálna demokracia, Maďarská nezávislá iniciatíva, VPN, Občianske forum) hlásilozanedbateľné percento poslancov.

Zastúpenie Slovenskej strany obrody a Strany slobody bolo pred novembrom 1989 viac ako marginálnou otázkou, otázkou politickej prezentácie skôr ako reprezentácie. Po novembri 1990 však ani zastúpenie nových politických strán (napríklad Československej sociálnej demokracie, Demokratickej strany) výrazne nestúplo (po jednom poslancovi). Azda aj tento fakt ukázal na problémy novo sa konštitujúcich politických strán a hnutí, ktoré vznikali a zahajovali svoju činnosť na základe zákona o politických stranách č. 15/1990 Zb.

Je nepochybné, že politické zloženie Federálneho zhromaždenia nereflektovalo široké spektrum politických združení a hnutí, ktoré sa vytvárali. Tak napríklad už k 14. februáru 1990 sa na ministerstvách vnútra ČR a SR evidovalo 10 politických strán a ďalších 30 strán a hnutí uviedlo, že sa konštituuju [Informační bulletin 1990]. Z tohto pohľadu je potom prehľad o poslancoch, ktorí uviedli, že sú bez politickej príslušnosti ešte vo februári 1990, nie celkom presný. Časť z týchto poslancov sa už totiž zapojila do príprav a do zakladania nových politických strán a hnutí a veľká väčšina z nich sa aktívne podieľala na činnosti orgánov Občianskeho fóra a Verejnosti proti násiliu (resp. ich koordinačných centier) alebo vystupovala v ich mene. Tak Občianskemu fóru ako aj Verejnosti proti násiliu zákon o politických stranách - a napokon už aj ústavný zákon o voľbe nových poslancov - zverili určité právomoci, legalizovali ich vznik a tak umocnili ich politický kredit a aj v istom zmysle predstih pred ostatnými politickými stranami a hnutiami.

Po všeobecných voľbách v júni 1990 sa zastúpenie politických strán a hnutí výrazne zmenilo. Strany, ktoré po desaťročia boli v parlamente zastúpené, volebným sitom alebo neprešli (ČSS, SSI, SSO) alebo z neho vzišli výrazne oslabené (KSC) alebo vstúpili do parlamentu spolu s volebným partnerom (ČSL).

Politické hnutia, ktoré spojili svoj vznik a politický kredit s radikálnymi zmenami v spoločnosti a štáte sa stali bezkonkurenčnými víťazmi (OF, VPN). Stranám, ktoré sa konštituovali až v priebehu roku 1990 a nezískali mandáty v parlamente zostávalo ešte len hľadať spojencov v radoch poslancov a zakladať poslanecké kluby (Československá sociálna demokracia).

Zásadná personálna obmena po voľbách znamenala, že vo zvolenom FZ bolo v Snemovni ľudu 78 % nových poslancov, 20,6 % tých poslancov, ktorí pracovali vo FZ už v období od decembra 1989 do volieb a 1,3 % poslancov, ktorí boli zvolení vo všeobecných voľbách v roku 1986. V Snemovni národov bolo 72 % nových poslancov zvolených v ČR (76 % nových poslancov zvolených v SR), 26,6 % poslancov, ktorí pracovali vo FZ už v období od decembra 1989 do volieb v júni 1990 (22,6 % tejto skupiny poslancov zvolených v SR) a 1,3 % poslancov, ktorí boli zvolení vo všeobecných voľbách v roku 1986 (takisto 1,3 % tejto skupiny poslancov zvolených v SR). Pozri tabuľku 1.

1.2. Socioprofesné zloženie FZ

Pravdivý obraz socioprofesnej štruktúry zákonodarného zboru si žiada spoľahlivé a pomerne detailné údaje o výkone zamestnania jednotlivých poslancov a takisto nemenej spoľahlivú klasifikáciu zamestnaní, ktorá by bola porovnateľná so štandardnou klasifikáciou v sociológii. Súborom údajov, ktoré boli k dispozícii boli údaje, ktoré poslanci sami poskytli o svojom zamestnaní v internej publikácii "Federálne zhromaždenie". Nakoľko poslanci neposkytli podrobný popis výkonu povolania, bolo treba v niektorých prípadoch použiť pomocné indikátory (údaje o zamestnávateľovi, hodnosť alebo titul), podľa ktorých však mohlo ísť o hrubú klasifikáciu. Napriek tomu, zvolená klasifikácia (t.j. Československá varianta sociologické aplikácie Mezinárodného štandardu klasifikácie zamestnaní - ISCO) [Boguszak, Matějů 1990] dáva podrobnejší obraz o štruktúre zákonodarného zboru než ako tomu bolo doposiaľ v dostupných publikáciách. Tie štandardne klasifikovali poslancov podľa skupín: robotník, člen JRD a poľnohospodársky pracovník, technicko-hospodársky pracovník a príslušník humanitnej inteligencie, stranícki a verejní činitelia, ostatní.

Porovnanie štruktúry poslaneckého zboru vo Federálnom zhromaždení v rokoch 1986-1990 ukazuje, že došlo k výraznej zmene v zastúpení niektorých kategórií zamestnaní. Daný variant klasifikuje nielen podľa oblastí v systéme deľby práce ale aj, a najmä, podľa miesta v systéme riadenia v jednotlivých oblastiach výkonu práce. Navyše tento variant pracuje s kategóriou vedúcich pracovníkov štátnej moci a správy a v rámci tejto skupiny aj s kategóriou uvoľnených funkcionárov politických a spoločenských organizácií. To bolo nepochybne výraznou pomocou pre klasifikáciu tých zamestnaní, ktoré predstavovali v danom politickom systéme elitné postavenie. Uvedený variant klasifikácie však neobsahuje skupinu súkromný zamestnávateľ-podnikateľ, resp. jej vnútornú štruktúru. V sledovanom období však rozvoj tejto skupiny zamestnaní bol v začiatkoch a prakticky (až na výnimky počtom zatiaľ irelevantné) sa poslanci s takými povolaniami vo Federálnom zhromaždení nevyskytli.

Ako ukazuje graf 2, v sledovanom období došlo k výrazným zmenám v zastúpení niektorých socioprofesionálnych skupín. Podstatne klesol počet poslancov, ktorí patria do skupiny "20" (t.j. politickí pracovníci, členovia vlád, uvoľnení funkcionári národných výborov), tak ako aj počet poslancov zo skupiny "60" (t.j. vedúci a riadiaci pracovníci poľnohospodárskych a lesných podnikov a družstiev, resp. predsedovia JRD a riaditelia štátnych poľnohospodárskych podnikov) alebo do skupiny "62" (t.j. poľnohospodárski pracovníci, resp. ošetrovatelia hospodárskych zvierat, mechanizátori, opravári v poľnohospodárskej výrobe) a takisto do skupín "70-98" (t.j. kvalifikovaní robotníci, resp. majstri v priemyselnej výrobe, v stavebníctve a doprave, baníci, zámočníci, robotníci v odevníctve).

Z grafov vysvitá, že sa zvýšil podiel skupín "02", "03" (t.j. technická inteligencia vo vede a výskume, inžinieri, konštruktéri, technológovia), skupiny "06" (lekári), skupiny "12" (právnici a advokáti), skupiny "13" (učitelia na univerzitách a vysokých školách, učitelia na nižších stupňoch škôl).

Ponúka sa otázka, nakoľko zistené údaje o zmenách v socioprofesionálnej štruktúre Federálneho zhromaždenia vypovedajú o podstatných súvislostiach personálnej obmeny. Výpoveďou zistené údaje sú potiaľ, pokiaľ sú interpretované s ohľadom na mechanizmus obsadzovania politických a štátnych funkcií do novembra 1989. Potom je zrejmé, že personálnou obmenou vo Federálnom zhromaždení boli rozbité riadiace štruktúrne väzby nielen v politickej oblasti (resp. v oblasti štátnej moci a správy) ale aj v hospodárskej a kultúrnej sfére. Nielen, že v parlamente nezostali prakticky politickí funkcionári strán zastúpených vo FZ po voľbách v roku 1986, ale ani funkcionári odborových zväzov, spoločenských organizácií a ani riaditelia štátnych podnikov a predsedovia poľnohospodárskych družstiev, či napríklad ani riaditeľ okresného muzea alebo riaditeľ konzervatória. Všetci vedúci pracovníci boli do svojich funkcií schvaľovaní podľa nomenklatúrneho poriadku a to bola rozhodujúca skutočnosť, ktorá vyvolala ich rezignácie, odvolávanie a napokon aj odchod z verejného politického života. Badateľný úbytok profesionálnych skupín z prvovýroby je vysvetliteľný čiastočne tým, že sa zrútila schéma sociopolitickej reprezentácie. Príchod technickej a humanitnej inteligencie (t.j. vysokoškolských učiteľov, praktických lekárov, právnikov, prírodovedcov), ktorí do roku 1989 nevykonávali svoje pôvodné povolanie alebo nepatrili do straníckych nomenklatúrnych štruktúr, hoci ani to nemožno tvrdiť absolútne, vo veľkej miere poznačil ďalšiu činnosť Federálneho zhromaždenia.

Pre úplnosť treba doplniť, že od februára 1990 sa výkon poslaneckej funkcie podobal plnému výkonu zamestnania a od volieb v júni 1990 bola uzákonená jeho profesionalizácia. To samozrejme nebráni poslancom vykonávať iné zamestnania (až na prípady inkompatibility, ktorá nie je zatiaľ veľmi široká) a tak ich príslušnosť k niektorej z analyzovaných socioprofesionálnych skupín môže mať iba orientačný charakter.

1.3. Zloženie FZ a jeho orgánov podľa ďalších indikátorov

V porovnaní s rokom 1986 sa poslanecký zbor výrazne omladil. Ak vo voľbách v roku 1986 boli zvolení prevažne poslanci ktorí patrili ku skupine 56 ročných a

starších, teda ku generácii narodenej pred rokom 1931, potom zastúpenie tejto generácie je výrazne potlačené v prospech mladších poslancov. Ide o skupinu poslancov vo veku medzi 40. a 50. rokom, teda o generáciu poslancov narodených medzi rokom 1941 a 1950 včítane. Hoci badať medzi snemovňami rozdiel, je celkový posun v generačnom zastúpení jednoznačný. Rekonštrukciu Federálneho zhromaždenia však nemožno interpretovať iba v rovine generačnej. Z novozvolených poslancov v januári 1990 boli aj tí, čo patrili ku generácii tridsiatnikov, štyridsiatnikov, päťdesiatnikov, šesťdesiatnikov a aj nepomerne starších. Do parlamentu boli zvolení predovšetkým tí, ktorí dovtedy nepatrili do okruhu oficiálnej politickej reprezentácie.

Kandidátka do parlamentných volieb sa do roku 1990 konštituovala takmer vždy podľa politickej schémy, podľa ktorej v danom pomere boli zastúpené vekové, sociálne, profesné, národnostné skupiny a politické strany a spoločenské organizácie. Podľa toho napríklad vedúci tajomníci krajských (a niektorých okresných) výborov komunistickej strany, predsedovia odborových organizácií národných podnikov, predsedníčky zväzu žien, predsedovia zväzu družstevných roľníkov, zväzu protifašistických bojovníkov, ministri vlády, riaditelia masmédií, predsedovia národných rád republík a predsedovia nekomunistických politických strán boli na kandidátnych listinách. A uvedená skupina bola výrazne jednogeneačnou. A nakoľko "iné" skupiny poslancov "vyvažovali" sociálnopolitickými indikátormi vopred prijatú schému zloženia parlamentu nestali sa tieto v prvej vlne rekonštrukcie objektom politického negociačného procesu. Títo poslanci ani nerezignovali ani neboli ako kategória odvolávaní. Zostali (zvýšili) v parlamente a krivka vekového priemeru klesla.

Mierne klesla aj krivka zastúpenia žien. Po voľbách v roku 1986 bolo vo Federálnom zhromaždení približne 30 % žien (29,3 % v Snemovni ľudu, 34,6 % v Snemovni národov - 34,6 % poslankyň zvolených v Českej republike a 24 % poslankyň zvolených v Slovenskej republike). Po obmene parlamentu bolo vo februári 1990 23 % žien v Snemovni ľudu a v Snemovni národov 26 % poslankyň zvolených v ČR a 22 % poslankyň zvolených v SR. Medzi novozvolenými poslancami v januári 1990 bolo iba jedno(!) percento žien. Podobne ako vo vekovej štruktúre parlamentu aj v rozložení poslancov podľa pohlavia badať, že predošlá schéma bola vytvorená umelo a nevystihovala reálny podiel a politickú silu sociálnych skupín v spoločnosti.

Nie nepodstatné sú zmeny, ktorými prešli samotné orgány federálneho zhromaždenia a obidvoch snemovní. Začiatkom lavíny rezignácií bolo odstúpenie predsedu FZ z funkcie hneď na prvej spoločnej schôdzke snemovní po novembrových udalostiach v roku 1989. Po dvoch týždňoch nasledovali ďalšie rezignácie, prerokúvané už na oddelených schôdzkach snemovní a koncom decembra nasleduje prvá fáza volieb nových poslancov, členov predsedníctiev snemovní a Federálneho zhromaždenia. Výsledkom volieb do orgánov bolo, že sa Predsedníctvo FZ obmenilo z 2/3, predsedníctva snemovní úplne a funkcie predsedov výborov z 85 %.

Po voľbách v júni 1990 sa zmenilo nielen obsadenie orgánov FZ ale aj kľúč a spôsob zastúpenia poslaneckých klubov v týchto orgánoch. Dilemou, pred ktorou

poslanci stáli bolo, či prijať pomerný alebo majoritný princíp zastúpenia politických strán v orgánoch FZ. Napokon sa prijal princíp pomerného zastúpenia, podľa ktorého sa obsadzovanie funkcií členov predsedníctiev FZ, snemovní a funkcií vedenia výborov riadi výsledkami zo všeobecných volieb do Federálneho zhromaždenia. A tak z 98 funkcií v uvedených orgánoch 60 % funkcií pripadlo VPN a OF, 13 % KSČS, 9 % KDH a 6 % KDU. Princíp pomerného zastúpenia sa uplatnil aj pri voľbách do orgánov ako boli napríklad dohodovacie komisie, vyšetrovacie komisie, komisie na zisťovanie volebných výsledkov či medziparlamentnej únie. Zďaleka však kalkulus pomerného zastúpenia nebol kľúčom k bezrozpornej a nerivalitnej personálnej politike. Atmosféra rokovania o návrhoch kandidátov do orgánov FZ onedlho po všeobecných voľbách dávala tušiť, že vôľa po rýchlych a "zmierlivých" kompromisoch zostala v archíve okrúhlych stolov.

1.4. Tzv. ústrední poslanci

Tzv. ústrednými poslancami boli poslanci, ktorí vykonávali prevažne svoju profesnú činnosť alebo mali svoje miesto trvalého bydliska mimo svoj volebný obvod. Takými poslancami boli predovšetkým členovia vlád a uvoľnení funkcionári politických strán či spoločenských organizácií. Po voľbách v roku 1986 sa počet takých poslancov pohyboval v rozmedzí 20-25 %.

Z hľadiska koncepcie imperatívneho mandátu, ktorý vtedy ešte platil, to vonkoncom nebol prvok, ktorý by zastupiteľskú väzbu medzi voličom a poslancom posilňoval. Z hľadiska právnej konštrukcie takému stavu nič nebránilo, nakoľko príslušné volebné zákony, zákony o poslancoch, zákony o rokovacích poriadkoch a ani samotné ústavné ustanovenia neobsahovali žiadnu výhradu totožnosti miesta trvalého bydliska (alebo miesta výkonu povolania) s volebným obvodom poslanca. Z hľadiska politickej účelnosti bolo poslanecké kreslo pre členov vlád a uvoľnených funkcionárov doplnkom, ktorý sa patrilo k hlavnej profesii mať a pritom nehrozilo, že by poslanecká funkcia jednotlivých členov vlád podliehala imperatívom voličov zdola.

Nové volebné zákony z roku 1990 umožnili vytvoriť nové volebné obvody, ktoré sa veľkosťou kryli s administratívnymi krajinami a ktoré v systéme pomerného zastúpenia prestali byť jednomandátovými. Tým prirodzene vzrástla úloha centier politických strán v určovaní poradia, resp. v tom, ako ovplyvniť zápis kandidátov na kandidátne listiny za jednotlivé volebné kraje. Kritérium miesta trvalého bydliska (alebo miesta výkonu povolania) prakticky nehrá výraznú úlohu. Tak napríklad 23 % poslancov zvolených do Snemovne ľudu v júni 1990 má miesto trvalého bydliska mimo "svoj" volebný kraj. V Snemovni národov je to 23 % poslancov zvolených v Českej republike a 19 % poslancov zvolených v Slovenskej republike. Tento spôsob výberu kandidátov nebol charakteristický iba pre jednu či niekoľko politických strán. Uchýlili sa k nemu tak KDH, VPN, OF ako aj SNS, ESW, KSČ, LDS či HSD-SMS, teda aj strany, ktoré nie sú stranami koalície vo federálnej vláde. Napokon sa ukazuje, že preferenčné hlasy nenarušili poradie zápisu na kandidátnych listinách natoľko, aby sa miestna, resp. krajová reprezentácia politickej strany výrazne presadila. Naopak, ústrední kandidáti na

prednom poradí boli magnetom a pomáhali získavať dôveru voličov často nielen pre celú politickú stranu ale aj pre jej miestne vedenie. Ako výsledky volieb v júni 1990 ukázali, práve títo ústrední poslanci v miere nie zanedbateľnej kandidovali či za politické strany a hnutia budúcej vládnej koalície (24 % poslancov za OF, 23 % poslancov za VPN, 20 % poslancov za KDH) alebo za včase volieb pomerne silné politické strany (33 % poslancov za KDU-ČSL, 19 % poslancov za KSČ).

Z uvedeného vyplynulo, že súvislosť medzi indikátorom miesta trvalého bydliska kandidáta, resp. poslanca, ako indikátora zastupiteľskej väzby v podmienkach nových volebných zákonov, ústavnoprávných vzťahov a zmenenej politickej klímy stratila na svojom význame v tom zmysle, že:

- 1) Volebné kraje sú rozsiahlymi územnými celkami s tak diferencovaným hospodárskym, sociálnym a politickým spektrom, že lokálna príslušnosť k nemu nie je výpoveďou o ich charakteristickej orientácii;
- 2) V podmienkach voľného poslaneckého mandátu je poslanec nielen nezávislý na voličoch z volebného kraja a na miestnych orgánoch politickej strany (rozumej až do ďalšej volebnej kampane) ale ani na ústrednom vedení politickej strany v podmienkach, kedy sa celkovo uvoľnili štruktúry politických strán a mechanizmy ich nátlaku;
- 3) V podmienkach, kedy výkon poslaneckej funkcie sa stal výkonom povolania s plným časovým a pracovným vyťažením, je konkrétna forma zastupiteľských väzieb stále ešte v začiatkoch.

Sledovať súvislosť medzi miestom trvalého pobytu poslanca a miestom výkonu jeho funkcie je však významné preto, že nás stavia pred otázku nakoľko je podiel ústredných poslancov stabilizujúcim faktorom každej politickej moci. Nie je v tomto zmysle ani nevýznamné to, že práve títo poslanci, ktorí zastupujú politické strany vládnej koalície zastávajú významné štátne funkcie. Potom zostáva len určitá hranicu saturácie ústavných a štátnych funkcií. Je ňou rozpätie 20-25 %?

2. Vplyv personálnych zmien na činnosť Federálneho zhromaždenia

Obmena poslaneckého zboru nemohla neovplyvniť fungovanie Federálneho zhromaždenia. Zákonodarný orgán definoval v priebehu sledovaného obdobia nielen "novú politiku", ktorá sa materializovala predovšetkým v prijatých zákonoch, ale pracoval v celkom iných podmienkach politickej, ústavnej a spoločenskej atmosféry.

Došlo de facto k strate kontinuity poslaneckého zboru, čo v praktickej legislatívnej činnosti znamenalo, že kontinuitu zabezpečoval aparát zákonodarného zboru. Rok 1990 nebol zďaleka posledným obdobím, kedy sa hľadali formy pre obmenu poslaneckého zboru. Parlament ešte len čakajú lustrácie, do ktorých parlamentná komisia vkladá terapeutické nádeje.

Predvolebné a povolebné obdobie v jednom roku výrazne poznačilo atmosféru rokovania v samotných orgánoch Federálneho zhromaždenia. Môžeme povedať, že:

2.1. Rozdelenie na opozíciu a na vládnu väčšinu nie je stabilizované

Dôvera vláde, ktorú parlament proklamoval jednoznačne v decembri 1989 a v januári 1990 pri hlasovaní o programovom vyhlásení vlády bola dôverou vláde národného porozumenia. Až na výnimky vláda ani jednotliví ministri neboli postavení pred hrozbu voľby o dôvere. Po voľbách v júni 1990, kedy sa vláda identifikovala do postavenia vlády národnej obete, sa podoba vládneho programu a politiky stala predmetom mnohých rozporov. Postoj k programovému vyhláseniu vlády sa však nestal jednoznačným kritériom pre odlíšenie vládnej koalície od parlamentnej opozície.

Všetci komunistickí poslanci, ktorí vystúpili v rozprave, podporili vládu a jej program (hoci poukázali na absenciu opatrení na zmiernenie dopadu ekonomickej reformy na sociálne slabšie vrstvy obyvateľstva, na nedostatočné riešenie nezamestnanosti a potrebu dotácií vysokým školám, na neprepracovanosť opatrení na zabezpečenie boja proti nárastu kriminality, na nedostatočné zákonné garancie rovnosti všetkých foriem vlastníctva, na uprednostňovanie privatizovaných a reprivatizovaných podnikov, na absenciu poľnohospodárskej politiky, na nerozpracovanosť ekonomických a politických dôsledkov zmien geopolitických faktorov a na nedoriešenosť otázky postavenia romských občanov). Ani vystúpenia poslancov Slovenskej národnej strany cez hyperkritiku vládnucej väčšiny (pre nežiadúce posilňovanie právomocí federácie na úkor suverenity Slovenskej republiky, pre odmietavý postoj vlády voči požiadavkám republík na samostatné kompetencie v oblasti bankovníctva, zahraničných vzťahov a vojenskej dislokácie a pre nevhodnosť opatrení ekonomickej reformy na podmienky Slovenska) neboli otvoreným odmietnutím vládneho programu. Rovnako ani poslanci za HSD-SMS neformulovali svoj postoj k vládnomu programu ako poslanci opozície. Našli však príležitosť na to, aby podčiarkli svoj politický záujem o reformu obecného zriadenia, o trojčlennú federáciu a o prerozdelenie daňových výnosov. Umiernený postoj k vládnomu programu zaujali aj poslanci za KDU-ČSL, hoci aj podľa ich mienky vláda v programe nie dostatočne rozpracovala opatrenia na zaistenie bezpečnosti štátu a na boj proti nárastu kriminality, nepredložila nový ekologický program, program na pomoc mnohohodným rodinám a novú sústavu daňových úľav pre drobných a stredných podnikateľov.

O to viac vtedy prekvapilo stanovisko poslancov za LDS, za stranu, ktorá sa pôvodne konštituovala v rámci OF, hnutia volebného víťaza. Podľa jej poslancov vláda nezvolila vo vládnom programe také cesty, ktoré by zabezpečili prechod k liberálnej spoločnosti (pretrvávajúci štátny monopol na masmédiá, absencia práv a slobôd slobodného podnikania, prevládajúci etatizmus v zákonoch o združovaní občanov). Nie na poslednom mieste však zaznela výhrada, že zloženie vlády je príliš ľavicové. To všetko boli argumenty zdôvodňujúce, prečo poslanci za LDS sa ako jediní pri hlasovaní o programovom vyhlásení vlády zdržali hlasovania.

2.2. Aktivita poslancov je vyššia

Ak pre predvolebné obdobie takmer výhradne platilo, že návrhy zákonov podáva vláda, resp. prezident alebo členovia predsedníctva FZ či jeho snemovní, tak pre povolebné obdobie je charakteristická zvýšená aktivita poslancov v podávaní

iniciatívnych návrhov zákonov alebo ich alternatívnych znení a v podávaní a presadzovaní pozmeňovacích návrhov pri rokovaní v snemovniach a najmä vo výboroch. Pravda, nie všetky iniciatívne návrhy poslancov boli zaradené na program schôdzok snemovní, ale vláda v dôsledku toho bola donútená korigovať svoje pôvodné návrhy, predkladať k nim dodatky, rokovať intenzívne vo výboroch a neúnavne vysvetľovať vlastné stanovisko.

Ak pre obdobie konca roku 1989 je typické, že všetky významné zmeny ústavných článkov navrhujú poslanci za všetky politické strany koordinovane a spolu, pre povolebné obdobie je charakteristické, že poslanci formulujú a predkladajú návrhy zákonov samostatne a vo zvýšenej miere interpelujú a kladú písomné otázky vláde (viď tabuľku č. 3). Z tabuľky vysvitá, že poslanci viac podávajú návrhy zákonov v skupinách. Poslancami, ktorí podávajú návrhy zákonov samostatne sú poslanci, ktorí majú právnické vzdelanie alebo majú k normotvorbe profesne či zo životných skúseností blízko. Poslanci, ktorí podávali spoločne návrhy zákonov (resp. zásad zákonov), nevytvárali stabilné skupiny ani čo do personálneho zloženia ani čo do politickej konfigurácie. Preto medzi spoločnými navrhovateľmi mohli byť poslanci za VPN, KSČ a OF. Úsilie podávať spoločné návrhy zákonov bolo viac markantné u poslancov za OF a KSČ ako u poslancov za iné politické strany. Tendenciu k posilňovaniu poslaneckých iniciatív dokrešľuje množstvo interpelácií a otázok na vládu a jej členov. Otázky sa dotýkali tak rôznorodých oblastí ako len môže byť rôznorodá sféra štátnej správy. Zahrnovali od žiadostí o informácie detailného charakteru, žiadostí o intervencie, o nápravu nedostatkov v riadiacej činnosti ministerstiev až po žiadosti o vysvetlenia vyhlásení člena vlády publikovaných v tlači a petície za novú zákonnú či podzákonnú úpravu.

2.3. Rokovacia kultúra absentuje

Procedurálne otázky sa v sledovanom období často zdali byť najdôležitejším predmetom rozpravy. V situácii, kedy rokovací poriadok nerátal s detailnou úpravou mnohých procedurálnych pravidiel a teda normy sa mali ešte len provizorne tvoriť, bola často rozprava o schvaľovaní bodov programu objektom konfliktov a politickej prestíže. Povolebné obdobie znamená určité ustálenie tak časového harmonogramu schôdzok ako aj procedurálnych noriem. Platí napríklad (až na pravidelné výnimky), že snemovne zasadať v utorok, stredu, štvrtok, pondelok je vyhradený práci medzi voličmi a piatok práci vo výboroch. Pokiaľ si to výnimočná situácia nevyžaduje, rokovacie dni sa končia nie neskôr ako o 20.00 hodine. Na prvý pohľad môžu tieto pravidlá v československých podmienkach pôsobiť kuriózne, lebo pevne stanovený časový limit pre rokovanie parlamentu, tak ako napríklad vo Veľkej Británii sa nezvykol aplikovať. Skúsenosti z prvých mesiacov ponovembrového parlamentu, kedy časová náročnosť rokovaní hraničila s fyzickou neúnosnosťou, viedli len logicky k takému riešeniu. Vysoká absencia poslancov na rokovaníach však nemusela byť vždy odôvodnená práve časovou náročnosťou rokovacích dní.

Nezvyčajne často sa striedali predsedajúci spoločných schôdzí snemovní, čo sa odrazilo na spôsobe, akým predsedajúci viedli rokovanie. Jeden predsedajúci inklinoval k tomu, aby odoberal slovo poslancom, ktorí prekročili časový limit

svojho vystúpenia, iný bol príliš benevolentný k zneužívaniu práva vystupovať v rozprave. Niektorí z predsedajúcich dávali hlasovať o návrhoch chaoticky, čo pri ústavnom význame oddeleného hlasovania a zákazu majorizácie viedlo prinajmenšom k neprehľadnosti v hlasovaní. Rotáciu desiatich predsedajúcich vo vedení spoločných schôdzí snemovní obmedzil až nový rokovací poriadok, podľa ktorého sa volí už menší počet podpredsedov FZ, ktorí spolu s predsedom majú právo viesť schôdze FZ. Tým sa samozrejme nie celkom znížilo riziko nejednotného vedenia rokovaní. Napokon však ani prijatie nového rokovacieho poriadku nebolo motivované týmto nedostatkom.

Vystúpenia poslancov často nesúviseli s prerokúvaným bodom programu. Ich spôsob argumentácie mohol poukázať na neznalosť vecnej problematiky, prípadne na nedostatočné oboznámenie sa s textom návrhu. To potom viedlo k podávaniu pozmeňovacích návrhov nesúvisiacich s predmetom návrhu a k následnému zaťažovaniu celého programu rokovania.

2.4. Cesty ku konsensu sú kľukaté

Federálne zhromaždenie prekonáva neraz kritický bod nesúhlasných uznesení obidvoch snemovní. Pri schvaľovaní návrhu zákona o odvolávaní poslancov, pri hlasovaní o ústavnom zákone o zmene názvu štátu alebo o ústavnom zákone o zriadení Federálneho výboru pre životné prostredie mali nielen dohodovacie komisie ale aj kluby poslancov svojimi intímnejšími a účinnejšími mechanizmami napomôcť zjednotenie stanovísk. V jednom z prípadov pomohla aj účasť hlavy štátu. Pravda, nemožno jednoznačne tvrdiť, že závažnosť návrhu vyvoláva úmerne komplikované dohodovacie konanie. Spor o formuláciu "štátne vlastníctvo" a "vlastníctvo štátu" bol vyriešený pomerne hladko, hoci môže implikovať nejednoduché teoretické a právne problémy, zatiaľčo spor o názov štátu, hoci neprovokoval závažné teoretické otázky, mal oveľa hlbšie a komplikovanejšie politické pozadie. Nemožno ani jednoznačne tvrdiť, že skutočnou príčinou nezhodného hlasovania snemovní bol odmietavý postoj jednej z nich k navrhovanému zákonu, pravda, ak odchod poslancov zo sály neinterpretujeme ako odmietnutie samotné. Pri schvaľovaní návrhu o zriadení Federálneho výboru pre životné prostredie, tou príčinou mohol byť zamietavý postoj vlády a spravodajcu ústavnoprávneho výboru.

Po voľbách v júni 1990 má Federálne zhromaždenie čeliť sústredenému tlaku zvonku (pozri rokovania o kompetenčnom zákone), ktorý tentoraz neprichádza od voličov či širšej verejnosti ale od ústavných orgánov. Poslanci Federálneho zhromaždenia sú ňž na členov predsedníctva málo oboznámení s výsledkami rokovaní vlád republík a federácie a tak ich reakcie na návrh zákona sú viacmenej deklaráciami postojov ku spoločnej štátnosti. Rozporné stanoviská členov vlád sa v rozprave neodrazili hoci spoločenskopolitická atmosféra mimo parlament bola napätá.

Hladkému riešeniu rozporov v dvojkomorovom parlamente na prvý pohľad bráni rigidný mechanizmus zákazu majorizácie, či samotná organizácia a rovnoprávne postavenie obidvoch snemovní. Také hodnotenie by však mohlo

zväzdať k zjednodušovaniu efektívnosti a kauzality pri aplikácii mechanizmov politického rozhodovania.

3. Na záver

Predložená štúdia nedala nazrieť do všetkých podôb a peripetií, ktorými Federálne zhromaždenie v sledovanom období pri obmene poslancov prešlo. Neodhaľuje ani povahu a priebeh politických rokovaní, ktoré boli impulzom počiatočných zmien [Hanzel 1991] a rovnako ani neponúka rozbor subjektívnej stránky výkonu poslaneckého mandátu. Nepodarilo sa tak sociologickou metódou klasifikovať poslancov podľa miery a stupňa motivácie politickej aktivity, tak ako to realizoval napríklad J. D. Barber a roztriedil členov zákonodarného zboru na I. "divákov", resp. Spectators, na II. "inzerentov", resp. Advertisers, na III. "kongresmanov proti svojej vôli", resp. Reluctants a na IV. "pravých zákonodarcov", resp. Lawmakers [Barber 1965]. Podľa neho, skupinu

ad I. tvoria tí, ktorí nepatria svojou aktivitou k výrazným osobnostiam zákonodarného zboru, podliehajú ľahko vo svojom rozhodovaní a konaní svojim kolegom a sú flexibilní v postojoch;

ad II. tvoria tí, ktorí vykazujú vysokú aktivitu v činnosti zákonodarného zboru z prestížnych dôvodov na to, aby rozšírili sieť socioprofesionálnych kontaktov a na to, aby "boli počutí, videní, známi";

ad III. tvoria tí, ktorí patria k menej aktívnym poslancom, ktorí sa dali na výkon poslaneckej funkcie presvedčiť a ktorí prácu v zákonodarnom zbore považujú viac za svoj morálny záväzok a občiansku povinnosť ako za činnosť sústredenú na tvorbu zákonov;

ad IV. tvoria tí, ktorí svoju vysokú aktivitu v zákonodarnom zbore sústreďujú na právne a legislatívnotechnické otázky a ktorí sa plne identifikujú so sociálnou rolou zákonodarcu.

Charakterizovať skupiny poslancov Federálneho zhromaždenia podľa štýlu a spôsobu argumentácie či podľa typu vystúpení a miery aktivity nielen na plenárnych schôdkach ale aj vo výboroch zostáva úlohou pre výskum do budúcnosti. Nepochybne tak ako aj hodnotenie toho, ako popísané zmeny vo vrcholnom zákonodarnom orgáne federácie ovplyvnili tvorbu zákonov a postavenie Federálneho zhromaždenia v sústave štátnych orgánov a v celom politickom systéme.

Tabuľky

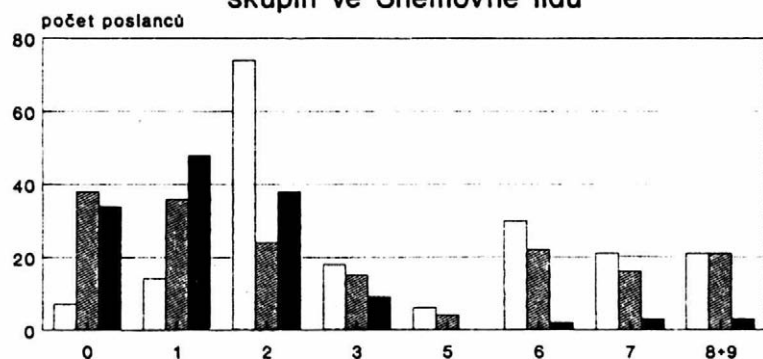
Tabuľka 1. Obmena Federálneho zhromaždenia
(Podiel poslancov zvolených od roku 1986 na celkovom počte poslancov zvolených vo všeobecných voľbách 1990)

	počet poslancov zvolených vo voľbách roku 1986	počet poslancov zvolených do 1. 2. 1990	počet poslancov zvolených vo voľbách roku 1990	z počtu poslancov zvolených vo voľbách roku 1990
Snemovňa ľudu	2 (1,3 %)	31 (20,6 %)	117 (78,0 %)	150
Snemovňa národov	1	20	54	75
(poslanci zvolení v ČR)	(1,3 %)	(26,6 %)	(72,0 %)	
Snemovňa národov	1	17	57	75
(poslanci zvolení v SR)	(1,3 %)	(22,6 %)	(76,0 %)	

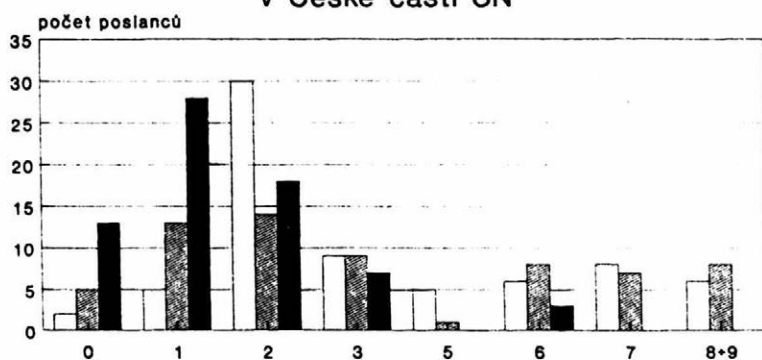
Tabuľka 2. Navrhovatelia parlamentných tlačí
obdobie 18. 6. 1990 - 28. 12. 1990

navrhovatelia	počet parlamentných tlačí
vláda	51
skupina poslancov	48
v tom: zákon, zásady zákona	27
písomné interpelácie	18
jednotliví poslanci	82
v tom: zákon, zásady zákona	8
písomné interpelácie	72
orgány Federálneho zhromaždenia	16
výbory Federálneho zhromaždenia	40
členovia vlády	124
SNR, ČNR	4
prezident	7
iní	3
neuvedení	35
počet parlamentných tlačí spolu	411

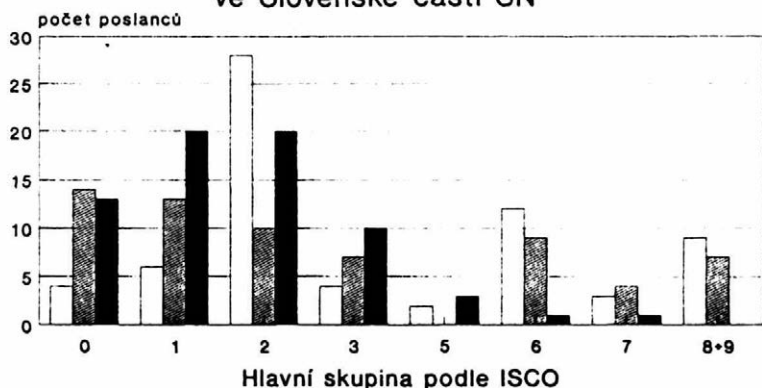
Zastoupení základních profesních skupin ve Sněmovně lidu



v České části SN



ve Slovenské části SN



volby '86
 doplnění '90
 volby '90

JANA RESCHOVÁ je vědeckou pracovnící Ústavu státu a práva ČSAV v Praze. Zabývá se zejména postavením parlamentu v ústavním a politickém systému.

Literatura

Barber, J. D. 1965. *The Lawmakers*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Boguszak, M., P. Matějů 1990. "K využití Mezinárodní standardní klasifikace zaměstnání (ISCO) v československé sociologii." *Sociologický časopis* 26: 418-448.

Hanzel, V. 1991. *Zrychlený tep dějin*. Praha: OK Centrum.

Informační bulletin 1990. Praha: ÚV NF ČSSR (č. 1-4), Kancelář SPPSSO ČSSR (č. 5-6).

Zprávy o schůzích sněmoven FS v V. a VI. volebním období 1986, 1990, 1991. Praha: FS ČSSR (1986, 1990), FS ČSFR (1990, 1991).

Summary

The consequence of the general elections in June, 1990, was that the continuity of the personal and political composition of the Federal Assembly has been considerably disrupted. Only 1,3 % of MPs elected at that time had been parliamentarians since the last general elections in 1986. Political parties that used to have their safe seats in parliament for years either became losers (the Communist Party), did not obtain enough votes and pass the 5 % threshold (the Socialist Party, the Slovak Reform Party, which became the Democratic Party) or entered the parliament in coalition with a new party (People's Party). Movements that had gained political credibility in promoting radical reforms after November, 1989, (Civic Forum, Public against Violence) were the clear winners. The occupational composition that has for decades been shaped by an official representation scheme markedly changed. On the one hand, the proportion of MPs who are government officials or political party representatives, managers of agricultural cooperatives or workers decreased. On the other hand, the proportion of MPs who are lawyers, scholars, scientists, physicians or teachers increased. Compared with that, the number of MPs who are called "central" (those who neither live nor work in their constituency) and usually take higher governmental positions has not changed and ranges from 20-25%.

Changes in the composition of the Federal Assembly have, of course, affected the activity of the body as a whole:

The cleavage between those who are in power and those who are not has not yet been stabilized. MPs who did not belong to the parties in government supported the governmental policy program and voted for it while MPs who ran for the elections winner did not.

The MPs are much more active after the 1990 elections than in the previous term. They put forward more private bills, they moved for numerous amendments to governmental bills and they posed oral or written questions (interpellations) to the members of the government.

The hectic work of the Federal Assembly required an enormous respect for procedure discipline that has not always been met by all parliamentarians.

The paths to reaching consent are getting more and more difficult. The dissent between the two chambers of the Federal Assembly in adopting constitutional amendments is no more exceptional. The rigid procedure that requires a 3/5 majority of all members in both chambers and, especially, in the Czech as well as the Slovak parts of the second chamber for the adoption of any constitutional amendment appears to be the main cause of trouble, but the cause may lie elsewhere.