

# POLITICS IN CENTRAL EUROPE

*The Journal of the Central European Political Science Association*

Volume 10 • Number 2 • September 2014 • ISSN 1801-3422



## Česko a Slovensko ve třetí samostatné dekádě

### ESEJE

Cesta k přímé volbě prezidenta na Slovensku a v České republice  
Jakub Charvát a Petr Just

Integrácia Českej republiky a Slovenskej republiky do euroatlantických  
bezpečnostných štruktúr  
Jaroslav Ušiak

Integrace ČR a SR do evropských ekonomických struktur  
Irah Kučerová

Rok 1998 – medzník vo vývoji stranického systému Slovenskej republiky  
Ján Lidák

Vnímání a postavení národnostních menšin v ČR po roce 1993  
Gabriela Cingelová

### DISKUZE

Reflexe historického vývoje samostatné České republiky a Slovenské republiky  
ve středoškolských učebnicích dějepisu  
Pavel Kopeček

Dvouúrovňový hlasovací systém a jeho příspěvek k vyšší  
věrohodnosti volby pro občany  
Zdeněk Vostracký

METROPOLITAN  
UNIVERSITY PRAGUE



PRESS



# POLITICS in Central Europe

*The Journal of the Central European  
Political Science Association*

Volume 10 Number 2 September 2014 ISSN 1801-3422

## Česko a Slovensko ve třetí samostatné dekádě

### ESEJE

Cesta k přímé volbě prezidenta na Slovensku a v České republice  
Jakub Charvát a Petr Just

Integrácia Českej republiky a Slovenskej republiky do euroatlantických  
bezpečnostných štruktúr  
Jaroslav Ušiak

Integrace ČR a SR do evropských ekonomických struktur  
Irah Kučerová

Rok 1998 – medzník vo vývoji stranického systému Slovenskej republiky  
Ján Lidák

Vnímání a postavení národnostních menšin v ČR po roce 1993  
Gabriela Cingelová

### DISKUZE

Reflexe historického vývoje samostatné České republiky a Slovenské republiky  
ve středoškolských učebnicích dějepisu  
Pavel Kopeček

Dvouúrovňový hlasovací systém a jeho příspěvek k vyšší  
věrohodnosti volby pro občany  
Zdeněk Vostracký

*POLITICS IN CENTRAL EUROPE* – *The Journal of Central European Political Science Association*  
is the official Journal of the Central European Political Science Association (CEPSA).  
*POLITICS IN CENTRAL EUROPE* is a biannual (June and December), double-blind, peer-reviewed  
publication.

**Publisher:**

Metropolitan University Prague Press  
Dubečská 900/10, 100 31 Praha 10-Strašnice (Czech Republic)

**Printed by:**

Togga, s. r. o., Volutová 2524/12, 158 00 Praha (Czech Republic)  
Copyright © by Metropolitan University Prague, v. o. s.

**Co-editors:**

Ladislav Cabada & Šárka Waisová  
E-mail: cabada@mup.cz; waisova@mup.cz

**Executive Assistant to the editors:**

Hana Hlaváčková  
E-mail: hlavackova@mup.cz

**English language editing:**

Debra Shulkes

**Home Page**

[www.politicsincentraleurope.eu](http://www.politicsincentraleurope.eu)

**Executive Committee of the CEPSA (2012–2015)**

**Senior presidents:**

Jerzy J. Wiatr  
Attila Ágh  
Silvia Miháliková  
Karin Liebhart

**President:** Ladislav Cabada

**Vice-President:** Miro Haček

**Secretary General:** Ana Matan

**National Representatives:**

Zoltán Balázs (Hungary)  
Agnieszka Kasińska-Metryka (Poland)  
Michal Kubát (Czech Republic)  
Tonči Kursar (Croatia)  
Ludmila Malíková (Slovakia)  
Irmína Matonyte (Lithuania)  
Andreas Pribersky (Austria)  
Cirila Toplak (Slovenia)

### ***International Advisory Board***

- Jan Bureš (Metropolitan University Prague, Department of Humanities)  
Alenka Krašovec (University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences)  
Danica Fink-Hafner (University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences)  
Petr Kopecký (University of Leiden, Department of Political Science)  
Christian Lequesne (SciencePo-CERI, Paris)
- Magdaléna Leichtová (University of West Bohemia, Department of Politics and International Relations)  
Paul Luif (Austrian Institute for International Affairs, Vienna)  
Cas Mudde (University of Georgia, Department of International Affairs)  
Beate Neuss (Technical University in Chemnitz, Institute for Political Science)
- Otto Pick (Charles University in Prague, Faculty of Social Sciences and Czech Diplomatic Academy)  
Jacques Rupnik (National Foundation for Political Science, Paris)
- Boyka Stefanova (University of Texas at San Antonio, Department of Political Science and Geography)  
Soňa Szomolányi (Comenius University in Bratislava, Department of Political Science)  
Rein Taagepera (University of California, School of Social Sciences)

### ***Editorial Office***

Metropolitan University Prague, v. o. s., Univerzitní středisko Plzeň,  
Koterovská 85, 326 00 Plzeň (Czech Republic)

*POLITICS IN CENTRAL EUROPE* is an independent scientific journal.  
The authors are solely responsible for the content of their contributions.

*POLITICS IN CENTRAL EUROPE* is an Open Access Journal and may be freely cited,  
downloaded, photocopied, and scanned for scholarly purposes only.

### ***Subscription rates:***

#### ***Annual Subscription***

In the Czech Republic  
Subscription: CZK 200 (single issue CZK 120)  
Plus an additional charge of CZK 50 (annual postage and handling)

Outside the Czech Republic  
Subscription: EUR 13 (single issue EUR 7)  
Plus an additional charge of EUR 7 (annual postage and handling for Europe)  
or USD 15 (annual postage and handling for overseas)

**ISSN 1801-3422**  
MK ČR E 18556

**The articles published in this scientific review are placed also in SSOAR  
(Social Science Open Access Repository), <http://www.ssoar.info>**

ISSN 1801-3422 ČÍSLO REGISTRACE MK ČR E 18556

## CONTENTS

### ESEJE

Jakub Charvát a Petr Just

**Cesta k přímé volbě prezidenta na Slovensku a v České republice** 9–28

Jaroslav Ušiak

**Integrácia Českej republiky a Slovenskej republiky  
do euroatlantických bezpečnostných štruktúr** 29–43

Irah Kučerová

**Integrace ČR a SR do evropských ekonomických struktur** 45–64

Ján Lidák

**Rok 1998 – medzník vo vývoji stranického systému  
Slovenskej republiky** 65–77

Gabriela Cingelová

**Vnímání a postavení národnostních menšin v ČR po roce 1993** 79–94

### DISKUZE

Pavel Kopeček

**Reflexe historického vývoje samostatné České republiky  
a Slovenské republiky ve středoškolských učebnicích dějepisu** 97–101

Zdeněk Vostracký

**Dvouúrovňový hlasovací systém a jeho příspěvek k vyšší  
věrohodnosti volby pro občany** 103–109

GUIDELINES FOR AUTHORS

110–114





# Editorial

Vážení čtenáři,

podobně jako v roce 2012, rovněž v rámci 10. ročníku existence časopisu *Politics in Central Europe* jsme se rozhodli připravit pro naše české a slovenské čtenáře – a rovněž kolegy politology z dalších zemí, kteří si jeden z těchto jazyků osvojili – „vložené“ druhé číslo. Zatímco v roce 2012 jsme se věnovali problematice volebních procesů a vývoje stranických systémů ve střední Evropě, letos jsme se rozhodli pro reflektivní číslo zaměřené na vývoj vybraných politických parametrů a fenoménů v České republice, resp. Slovenské republice. Tento editorial vzniká 18. listopadu 2014, tedy den po oslavě 25. výročí zmasakrování studentské demonstrace na v Praze Národní třídě, která se stala symbolem zahájení demokratické tranzice v Československu. Jedná se o jeden z mála zdrojů kolektivní paměti, který oba státy a národy intenzívně sdílejí i po odchodu z československé federace a založení samostatné státnosti.

Jednotlivé příspěvky v novém čísle našeho časopisu se zabývají různými aspekty vývoje a jejich tmelem je právě česká, resp. slovenská tematika. Většina z nich nicméně obsahuje intenzivní reflexi procesů po roce 1989 a plní tak vedle funkce analytické mj. funkci retrospektivní. To platí jak pro příspěvek Jakuba Charváta a Petra Justa, jenž sleduje „cestu“ k zavadení přímé volby prezidenta v ČR, tak oba články věnované integraci obou zemí do západních či evropských bezpečnostních, resp. ekonomických struktur (Jaroslav Ušiak a Irah Kučerová). Ani další příspěvek nicméně tento základní rámec analýzy neopouští, byť se článek Jána Lidáka soustředí zejména na přelomový rok 1998 ve vývoji slovenského stranického systému. Čistě retrospektivní charakter nabízí i poslední z článků z pera Gabriely Cingelové, která analyzuje postavení národnostních menšin v samostatné České republice.

Vedle pěti odborných článků zařazujeme do čísla rovněž dva diskusní příspěvky. První je věnován otázce reflexe modrních a soudobých dějin v současné historiograficko-didaktické produkci. Druhý se pak zaměřuje na problematiku volebních mechanismů v České republice. Silně technicistní přístup, způsobený bezpochyby i profesním zázemím autora, bezpochyby může být nejen pro politiky, ale také pro politology impulzem k hledání alternativ.

Přeji Vám příjemné a inspirativní čtení.

*Ladislav Cabada*

**ESEJE**

# Cesta k přímé volbě prezidenta na Slovensku a v České republice

JAKUB CHARVÁT A PETR JUST

**Abstract:** *This study analyzes the genesis, implementation and application of direct presidential elections in the Czech Republic and Slovakia. It deals with the reasons and circumstances that led from indirect to direct elections, with emphasis on differences in both analyzed countries. The object of study is not to argue for or against the direct election of the president, but to put the appropriate constitutional and political reform in the broader framework of the development of Czech and Slovak politics in the period after 1989, or after independence in 1993.*

**Keywords:** *Czech Republic, Slovakia, President, Elections, Executive Power, Direct Elections, Indirect Elections*

Od listopadových událostí 1989 až do 2012 proběhlo na území ČR celkem šest voleb prezidenta, které měly společné to, že probíhaly nepřímou, tedy na parlamentní půdě (do konce 1992 na společném zasedání obou komor Federálního shromáždění, v roce 1993 pouze na půdě Poslanecké sněmovny, protože ještě nebyl ustaven Senát Parlamentu ČR, počínaje prezidentskou volbou konanou na začátku roku 1998 pak na společné schůzi obou komor Parlamentu ČR). Víceméně s výjimkou první polistopadové volby prezidenta republiky, která proběhla na konci prosince 1989, se ovšem neobešla žádná z prezidentských voleb zcela bez problémů. Výraznější vlnu (negativních) emocí sice vzbudily již (nepřímé) prezidentské volby 1998 a 2003 (podr. k okolnostem a průběhu prezidentských voleb 1998, 2003 a 2008 viz např. Tabery 2008: 85–328; Charvát 2014), ale jejich důsledkem nebylo zavedení přímé volby prezidenta. Zlomovým okamžikem na cestě k zavedení přímé volby se tak staly až prezidentská volba 2008, která se navíc odehrávala v přímém přenosu České televize (ČT), a sněmovní volby 2010.

Jakákoli diskuse týkající se zavedení přímé volby v České republice, byla často doprovázena odkazováním na slovenský příklad a slovenskou inspiraci. Naši východní sousedé sice po rozdělení Československa rovněž zprvu přejali

model nepřímé volby, k přímé volbě však přešli výrazně dříve než Česká republika. I na Slovensku byl jedním z důvodů průběh nepřímých voleb z roku 1998, které nakonec ke zvolení prezidenta vůbec nevedly, což nakonec přispělo v roce 1999 ke změně způsobu volby prezidenta z nepřímé na přímou. Od tohoto momentu se Slovensko stalo pro mnohé zastávce zavedení přímé volby v České republice často využívaným příkladem a argumentem při prosazování svých snah o změnu způsobu volby prezidenta. Poukazovali na blízkost a dřívější spojitost obou zemí. Nechme nyní stranou výhody a nevýhody přímo voleného prezidenta a věnujme se v tomto textu genezi přímé prezidentské volby na Slovensku a v České republice. Cílem textu je porovnat podmínky a okolnosti, za jakých byla přímá volba v obou zemích ustavena. Byly podmínky, předpoklady a okolnosti zavedení přímé volby prezidentů v ČR a na Slovensku shodné nebo vykazovaly odlišnosti? I na tuto otázku se pokusí odpovědět předkládaný text.

Zavedení přímé volby prezidenta na Slovensku totiž nebylo primárně důsledkem jakési touhy po vložení rozhodování do rukou lidu. Změna byla v první řadě motivována čistě pragmaticky, zkušeností, kterou Slovensko procházelo v letech 1994–1998 a která se zejména projevila v průběhu prezidentské volby v roce 1998. Ta se stala obětí kombinace přísného nastavení ústavních a volebních podmínek pro zvolení prezidenta nepřímým způsobem a tehdejší zablokovanosti stranického systému neschopného vygenerovat příslušnou potřebnou většinu pro zvolení prezidenta. V České republice bylo sice zavedení přímé volby prezidenta také reakcí na jedny konkrétní prezidentské volby, ty v roce 2008, hlavní problém ale netkvěl v nastavení ústavních podmínek, které byly ve srovnání s někdejší slovenskou úpravou mírnější, ale „jenom“ ve vlastním „politickém“ průběhu volby.

## Otázka zavedení přímé volby na Slovensku a v České republice

Už v době těsně následující po sametové revoluci se objevily první úvahy a spory v otázce zavedení přímé volby prezidenta do ústavního systému tehdejšího Československa a dalo by se říci, že v České republice tyto diskuse v podstatě až do roku 2012 nikdy zcela neustaly. Návrh na zavedení přímé volby prezidenta ČR předložily postupně všechny hlavní české politické strany s výjimkou KSČM, jejíž (účelový) návrh na zavedení přímé volby prezidenta republiky předložený v prosinci 1989 spadá ještě do období federálního Československa (přehled jednotlivých návrhů viz např. Brunnerová – Charvát 2014). Přesto ani KSČM nezůstala k této otázce zcela lhostejná a ve svém volebním programu pro sněmovní volby konané 2006 a 2010 rovněž možnost zvážení zavedení přímé volby prezidenta republiky zmiňuje. Jakkoli se ale může zdát, že existoval konsensus o zavedení přímé volby prezidenta mezi hlavními politickými stranami, opak je pravdou. Každá z politických stran měla vlastní představu o proceduře přímé volby prezidenta republiky i o případných dalších, s tím souvisejících změnách.

Představitelé jednotlivých politických stran pak mimo jiné i proto odmítali podpořit návrhy na zavedení přímé volby prezidenta, které byly předkládány představiteli konkurenčních politických stran.

Slovenská diskuse o zavedení přímé volby prezidenta sice přichází ve srovnání s českou o něco později, měla však konkrétnější ráz a v konečném důsledku i dřívější realizaci. I přes dřívější začátek navíc česká diskuse o zavedení přímé volby prezidenta nabývá na intenzitě až v souvislosti s blížícím koncem mandátu prezidenta Václava Havla v letech 2002–2003, proto se podíváme nejprve blíže na slovenský případ. Rychlejší přijetí reformy související se změnou způsobu volby slovenského prezidenta bylo zapříčiněno vnitropolitickou situací, které Slovensko čelilo v prvním období své nezávislosti, zejména v době vládnutí Vladimíra Mečiara v letech 1994–1998. Tehdejší (první) slovenský prezident Michal Kováč, zvolený nepřímo parlamentem na začátku roku 1993 ještě jako kandidát vládního Hnutí za demokratické Slovensko (HZDS), opouštěl prezidentský palác 2. března 1998 v poměrně napjaté vnitropolitické atmosféře. Ta byla poznamenána mimo jiné i jedním zmařeným a jedním zrušeným referendem o přímé volbě hlavy státu. Michal Kováč se již v průběhu výkonu svého mandátu stal jedním z největších propagátorů zavedení přímé volby prezidenta, v níž ale viděl spíše prostředek na oslabení a případně i odstavení Vladimíra Mečiara od moci. Tato Kováčova úvaha jednoznačně dokládá, jak silným fenoménem a do jisté míry i „faktorem“ byla osoba Vladimíra Mečiara nejen pro formování podoby slovenského stranického systému, ale i pro nastavení některých prvků v ústavním systému.

Intenzivněji se Kováč tématu změny způsobu volby hlavy státu věnoval zejména poslední rok svého působení v prezidentském úřadu, kdy ve prospěch přímé volby prezidenta hovořil nejčastěji. *„Chtěl bych zdůraznit, že pro naši zemi a její budoucnost je velmi důležité, aby se posílila nezávislost a nadstranickost prezidenta republiky tím, že si ho zvolí přímo občané,“* řekl Kováč v novoročním projevu k národu v roce 1997 (Kováč 1997), tedy necelých 15 měsíců před vypršením mandátu. V té době zrovna vrcholily spory mezi ním a premiérem Vladimírem Mečiarom, které měly nejen rovinu ústavní a politickou, ale rovněž rovinu osobní. Prezident Kováč se obával momentu, kdy bude muset předat prezidentské pravomoci Mečiarovi, který by se v případě uvolnění funkce prezidenta stal podle Ústavy úřadující hlavou státu (Ústava 1992: čl. 105, odst. 1). *„Přímá volba zaručí, že po skončení funkčního období nynějšího prezidenta bude tato funkce ihned obsazena,“* řekl v novoročním projevu (Kováč 1997).

V tomto projevu Kováč vlastně prorokoval, že zachování volby prezidenta v rukou parlamentu může ztroskotat, což se nakonec v průběhu roku 1998 naplno projevilo. *„Jak víme, současné složení parlamentu a permanentní nemožnost dohody mezi koalicí a opozicí nedává záruky, že prezident bude včas zvolený parlamentem.“* (Kováč 1997) Nutno na tomto místě podotknout, že v této době bylo ke zvolení prezidenta na Slovensku potřeba získat minimálně ústavní

třípětinovou většinu hlasů všech poslanců, tedy alespoň 90 hlasů, přičemž ani ve druhém kole, kam postupovali dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního, se toto kvorum nesnižovalo. Tehdejší vládní koalice však disponovala pouze prostou nadpoloviční většinou, kromě toho se později naplno projevil předpoklad prezidenta Kováče o nemožnosti jakékoli dohody mezi koalicí a opozicí. I tato situace byla důsledkem vládnutí v letech 1994–1998. Kombinace přísné ústavní podmínky, rozložení politických sil v parlamentu a nemožnost spolupráce koalice s opozicí tak výrazně ztěžovala zvolení hlavy státu na půdě zákonodárního sboru.

Prezidentova novoroční výzva se setkala u obyvatel s kladnou odezvou a v průběhu prvních tří měsíců roku 1997 nashromáždil Petiční výbor za přímou volbu celkem 440 tisíc podpisů. Na základě této petice bylo v květnu téhož roku vypsáno referendum, které však bylo vládou zmařeno. Kabinet Vladimíra Mečiara totiž přijal usnesení, kterým uložil ministrovi vnitra Gustávu Krajčimu vytisknout a distribuovat lístky jen s třemi otázkami týkajícími se vstupu Slovenska do NATO, a tedy bez otázky o přímé volbě prezidenta, jak bylo původně navrhováno. Poslanec KDH Ivan Šimko se obrátil na Ústavní soud ve věci porušení ústavních práv v důsledku postupu ministerstva vnitra. Na Ústavní soud se obrátil také prezident Michal Kováč a žádal o výklad Ústavy v souvislosti s usnesením vlády. Soud v obou případech vyhověl ve prospěch navrhovatelů. Prezident a skupina opozičních poslanců proto požádali předsedu Národní rady Slovenské republiky Ivana Gašparoviče (HZDS) o vyhlášení opakovaného referenda. Gašparovič to však odmítl s odůvodněním potřeby přezkoumat formální náležitosti petice. Druhé referendum se tak vůbec neuskutečnilo.

Slovenští zákonodárci se mezitím připravovali volbu hlavy státu v parlamentu. Tato volba ale nakonec skončila neúspěšně. Žádný z navržených kandidátů totiž při opakovaných pokusech potřebnou ústavní většinu nezískal. Nejblíže ke zvolení měl při pátém pokusu dne 9. července 1998 nominant HZDS, tehdejší rektor Univerzity Mateje Bela v Banskej Bystrici Otto Tomeček. V každém kole získal 86 hlasů. Pátá volba byla rovněž poslední, do níž byl vůbec někdo nominován. Další kola byla sice vyhlášena vždy v souladu se zákonem, ale nikdy nebyl navržen žádný kandidát. Strany se ale soustředily na blížící se parlamentní volby (byly vyhlášeny na podzim 1998), které mohly vnést změnu i do průběhu volby prezidenta. Ať už proto, že by nové rozložení sil v parlamentu umožňovalo zvolit hlavu státu nebo že by došlo v novém zákonodárném sboru ke shodě na změně způsobu volby. Každopádně pro oba výše uvedené kroky bylo zapotřebí disponovat ústavní většinou.

I přesto, že se diskuse o zavedení přímé volby prezidenta v České republice postupně stala nedílnou součástí politického diskursu, je možné sledovat eskalaci této debaty v několika časových úsecích. Intenzivněji se o přímé volbě prezidenta začalo diskutovat v souvislosti s blížícím se koncem druhého Havlova prezidentského mandátu (měl vypršet na počátku 2003), a tedy nutností

zvolit jeho nástupce. Případné zavedení přímé volby prezidenta přitom bylo v tomto ohledu často nahlíženo jako možný nástroj, jak zajistit zvolení vhodné, charismatické a občany i politiky respektované osobnosti. Ačkoli i sám Havel se přimlouval za zavedení přímé volby prezidenta ČR, nevedla však tato diskuse k ústavní změně způsobu obsazování úřady hlavy státu.

Ještě angažovanější debata se rozpoutala po prezidentské volbě 2003, jež se vyznačovala zdlouhavostí, rozvleklostí politických diskusí a neschopností politických klubů dohodnout se na silném kandidátovi. Prezidentská volba 2008 celou debatu vyostřila, především kvůli skandálům a politickým rozepřím, které volbu provázely, ale také kvůli přetrvávající neschopnosti jednotlivých politických uskupení nalézt dostatečně silného kandidáta, který by dokázal získat podporu alespoň mezi příslušníky nominující politické strany (Klaus byl 2003 zvolen prezidentem až ve třetím kole třetí prezidentské volby, tedy na devátý pokus, a 2008 ve třetím kole druhé volby, tedy na šestý pokus).

Příznačné přitom pro všechny diskuse o možnosti zavedení přímé volby prezidenta ČR bylo, že otázka přímé volby byla opakovaně aktualizována především v souvislosti s blížícím se konáním prezidentských voleb, a to navíc převážně zcela účelově, podle momentální situace jednotlivých politických stran, tedy s ohledem na jejich konkrétní politické požadavky a zejména ve vztahu k aktuální konstelaci a rozložení politických sil<sup>1</sup> (srov. Kubát 2003: 299–301; Hloušek 2008: 263; Kubát 2013: 97; Kysela 2013; Brunnerová – Charvát 2014). Druhým významným faktorem, ovlivňujícím a působícím na prosazování změny způsobu ustavování prezidentského úřadu, byla snaha jednotlivých politických stran získat si přízeň voličů v předvolebním boji.

Dosavadní průběh nepřímých prezidentských voleb v České republice odrážel zřejmý paradox. Na jedné straně stála konvenční instituce opírající se o silnou masarykovskou tradici a s dlouhodobě nejvyšším respektem a úctou u veřejnosti (v polistopadovém vývoji je prezident republiky dlouhodobě nejdůvěryhodnější ústavní institucí v českém politickém systému), která má představovat jakousi morální autoritu. Naproti tomu na straně druhé stál nedůstojný průběh celé procedury s řadou zákulisních nepřístojností a nátlakem na jednotlivé poslance (nepřímé prezidentské volby 2003 a 2008 byly ze strany politických komentátorů a analytiků hodnoceny termíny jako nekompetentnost, neschopnost a pokleslost české parlamentní reprezentace, svéráznost průběhu volby či mar-

1 Nejlépe je to patrné na postojích ODS a jejich proměnám v průběhu času. Byla to právě ODS, která po celé období 90. let patřila k nejvýraznějším odpůrcům zavedení přímé volby prezidenta. Během 2002 nicméně ODS začala zavedení přímé volby prezidenta podporovat. Motivací pro tento „taktický obrat“ (Hloušek 2008: 274) se stalo přesvědčení, že může zvýšit šance Václava Klause na získání prezidentského úřadu. Tato účelová motivace, ovlivněná strategickým zájmem na zvolení vlastního kandidáta, je ostatně uvedena přímo v usnesení Výkonné rady ODS ze 14. října 2002 (pro citaci z usnesení viz např. Hloušek 2008: 285, poz. 20). Po zvolení Klause prezidentem republiky v roce 2003 pak na delší čas zájem ODS o zavedení institutu přímo voleného prezidenta opět opadl.



nost, trapnost a nechutnost průběhu celé procedury). Objevil se tak zřetelný inherentní faktor a významný podnět pro zavedení přímé volby prezidenta v ČR. Nejednalo se však o strukturální problém procedury nepřímé volby jako takové, protože tato vždy nakonec vedla, navzdory řadě peripetií, k naplnění svého hlavního cíle v podobě zvolení prezidenta republiky – na rozdíl od několika neúspěšných pokusů zvolit prezidenta v Národní radě Slovenské republiky v roce 1998, což se stalo podnětem pro zavedení přímé volby prezidenta na Slovensku (podr. viz předchozí kapitola). Samotný průběh volby ovšem nedokázal zajistit naplnění normativních očekávání spojených s její procedurou a parlamentní kulturou obecně a byl kritizován nejen veřejností a médii, ale i významnou částí české politické reprezentace.<sup>2</sup>

V návaznosti na průběh a peripetie prezidentské volby 2008 se opět stala otázka možnosti zavedení přímé volby prezidenta v ČR významným tématem politického i veřejného diskursu, a to i díky medializaci celé problematiky. Politické strany navíc začaly postupně slibovat příslušné ústavní změny, které by zavedení přímé volby prezidenta umožnily, a to již pro nadcházející volbu 2013. Ačkoli ještě před sněmovními volbami 2010 byly skutečně předloženy tři konkrétní návrhy na zavedení přímé volby prezidenta (dva návrhy v Poslanecké sněmovně a jeden návrh senátní<sup>3</sup>), žádný z těchto návrhů nezískal potřebnou parlamentní podporu a do sněmovních voleb nedošlo k přijetí příslušné novely ústavního zákona. Problémem návrhů totiž bylo, že předkládající politické subjekty pro ně dopředu nedojednaly potřebnou podporu i u konkurenčních politických subjektů. Ačkoli se jednotlivé návrhy od sebe navzájem v zásadních otázkách příliš nelišily, ostatní parlamentní či případně sněmovní politické strany je nepodpořily z důvodu, že byly iniciovány politickými konkurenty.

---

2 Bylo by samozřejmě možné namítnout, v souladu s argumentací Petra Fialy, že prezidentská volba 2003 probíhala za výrazně nepříznivých politických podmínek neschopnosti politických subjektů utvářet funkční koalice (ať už exekutivní, tak legislativní), nedostatečné disciplinovanosti členů jednotlivých poslaneckých klubů a nestabilního vedení všech stran vládní koalice, v nichž probíhal vnitrostranický boj mezi jednotlivými křídly (Fiala 2003). V podobně nepříznivých podmínkách se pak odehrála i prezidentská volba 2008. To ovšem nemění nic na tom, že samotný průběh celé parlamentní procedury prezidentské volby proběhl za ne zcela důstojných podmínek a nenaplnil očekávání veřejnosti, jak by měl proces volby proběhnout.

3 Do PS byl předložen jednak návrh poslanců Strany zelených v květnu 2008 (viz Návrh poslanců Martina Bursíka, Kateřiny Jacques, Ondřeje Lišky a Přemysla Rabase na vydání ústavního zákona o referendu o přímé volbě prezidenta republiky a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů), aby byl ale posléze v říjnu 2009 stažen z projednávání v PS, a jednak v únoru 2009 návrh Topolánkovy koaliční vlády (viz Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů). Pro projednání v Senátu PČR pak předložil v červenci 2008 návrh ústavní novely zavádějící přímou volbu prezidenta v ČR senátor Jan Horník (viz Návrh senátního návrhu ústavního zákona, senátora Jana Horníka, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavních zákonů č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 395/2001 Sb., č. 448/2001 Sb. a č. 515/2002 Sb.).



## Okolnosti zavedení přímých voleb na Slovensku a v České republice

Jak již bylo uvedeno výše, zlomovým rokem pro slovenskou reformu, která by zavedla přímo voleného prezidenta, byl rok 1998. Kromě toho, že ten rok vypršelo funkční období prezidenta Kováče (viz výše), proběhly na podzim rovněž volby parlamentní. Přestože volba rezonovala jako jedno z hlavních témat v průběhu celého roku a i v předvolební kampani, nejsilnější politická strana a formální vítěz voleb z roku 1998 – HZDS – ve svém předvolebním programu z roku 1998 zmínku o přímé volbě prezidenta neměla, a to i přesto, že hnutí myšlenku zavedení přímé volby ve svých vyjádřeních často podporovalo (Mesežnikov 1998: 14). Ani tehdejší nejsilnější levicová strana SDĽ neměla téma přímé volby v programu, přestože někteří její představitelé v uplynulém období také opakovaně prohlašovali, že změnu směrem k přímé volbě podporují (Mesežnikov 1998: 22). Otázka způsobu volby prezidenta byla tabu také ve volebním programu SNS, která tehdy byla součástí vládní koalice vedené Mečiarovým HZDS.

Na prosazení přímé volby naopak sázela Strana demokratické koalice (SDK) (Mesežnikov 1998: 16), tedy uskupení pěti opozičních „antimečiarovských“ subjektů KDH, DS, DÚ, SDSS, SZS vzniklé jako protiváha a předvolební vyzyvatel vládnoucího HZDS. V období 1994–1998 to byli právě politici z těchto stran, kteří se v parlamentu několikrát neúspěšně pokusili iniciovat legislativní změnu způsobu volby prezidenta. Podporu změn Ústavy týkající se přímé volby hlavy státu deklarovaly ve svých volebních programech také opoziční SMK a nově vzniklá SOP (Mesežnikov 1998: 19 a 24)

Po volbách byla vytvořena široká antimečiarovská koalice SDK-SDĽ-SMK-SOP, která ve 150členném parlamentu disponovala ústavní většinou 93 hlasů. Teoretický předpoklad pro novelizaci Ústavy a přijetí ústavního zákona o způsobu volby prezidenta tu byl. Navíc až na SDĽ měly všechny koaliční strany zavedení přímé volby prezidenta ve svém programu. Ale jak bylo uvedeno výše, SDĽ proti němu přímo nevystupovala. Ústavní většina rovněž teoreticky umožňovala, aby koalice zvolila svého kandidáta v parlamentní volbě. Tato varianta ale padla, protože koalice neměla 100% záruku, že všech jejích 93 poslanců bude v tajné volbě hlasovat pro společného kandidáta. Tato záruka definitivně padla v okamžiku, kdy si nejmenší strana SOP vynutila v koaliční smlouvě zmínku o svém předsedovi Rudolfu Schusterovi jako společném prezidentském kandidátovi celé vládní koalice, což se nelíbilo zejména představitelům KDH.

Strany vládní koalice se nakonec v souladu se svými programy rozhodly přivést zemi k přímé volbě. Poslanecký návrh na změnu Ústavy zavádějící volbu prezidenta občany nakonec podpořilo v závěrečném hlasování 14. ledna 1999 všech 93 koaličních poslanců. Proti hlasoval jen poslanec Ivan Hudec z HZDS, 11 opozičních poslanců se hlasování zdrželo a 42 bylo registrováno jako nepřítomní. Na rozdíl od ostré rétoriky při pokusech zvolit prezidenta

v parlamentu v průběhu roku 1998 bylo projednávání zákona o přímé volbě hlavy státu překvapivě pokojné a hladké. Za opozici vystoupili v rozpravě s věcným příspěvkem pouze dva poslanci – Ján Cuper z HZDS a Jozef Prokeš z SNS. Prokeš navrhol, aby Slovensko prezidenta vůbec nemělo. „*Spoločnosť a štát dokáže veľmi dobre existovať i bez prezidenta a to pri rozdelení jeho kompetencií medzi predsedu vlády a parlamentu,*“ řekl při projednávání zákona Prokeš (Prokeš 1999). Cuper navrhoval dvě změny. První spočívala v tom, aby Ústava doslova obsahovala paragraf hovořící o „politické nezávislosti hlavy státu“, druhou chtěl snížit věkovou hranici pro kandidáty ze 40 na 35 let (Cuper 1999). Ani jeden z jeho návrhů neprošel.

Přelomovým mezníkem pro zavedení přímé volby prezidenta v České republice byly nakonec také volby parlamentní. Myšlenka zavedení přímé volby prezidenta se totiž postupně objevila u všech relevantních politických stran v jejich volebních programech pro sněmovní volby v roce 2010. A to včetně KSČM, ačkoli přímo v jejím volebním programu nacházíme méně striktní formulaci ve znění „*posoudit přímou volbu prezidenta bez rozšiřování jeho pravomocí*“ (KSČM 2010: 5). To bylo do značné míry způsobeno i tím, že česká společnost se dlouhodobě většinou vyslovovala pro zavedení přímé volby prezidenta – z průzkumů veřejného mínění vyplývá trend setrvalé podpory přímé volby prezidenta ČR na úrovni více jak 60 % občanů, a to nejpozději od 2007. Posléze se příslib zavedení přímé volby prezidenta republiky objevil i v programovém prohlášení Nečasovy koaliční vlády, jakkoli sám premiér Nečas se ale nechal v tuto dobu slyšet, že on osobně dává přednost volbě prezidenta na půdě PČR.

Aby pak po volbách prokázali političtí představitelé ochotu předvolební sliby splnit, předkládali v rámci jednotlivých politických táborů (vládní koalice ODS, TOP 09 a VV na straně jedné a ČSSD na straně druhé) návrhy na zavedení přímé volby prezidenta. Opět ovšem neexistovala širší politická shoda na konkrétních detailech změny obsazování prezidentského úřadu. Zpočátku se tak mohlo zdát, že i po sněmovních volbách 2010 se bude opakovat „scénář“ známý z předchozích let a že se jednotlivé politické tábory neshodnou na nastavení volebního systému pro volbu prezidenta, případně v otázce, zda upravit či ponechat stávající pravomoci prezidenta. Zatímco ODS chtěla v tuto dobu ponechat stávající pravomoci prezidenta, opoziční ČSSD naopak spojovala přijetí přímé volby prezidenta s nutností prezidentské pravomoci oslabit. Události však nakonec nabraly jiný směr vývoje.

Nejprve sice došlo v prvním čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně v prosinci 2010 k zamítnutí návrhu ústavní novely předloženého do Poslanecké sněmovny poslanci ČSSD (viz Návrh poslanců Bohuslava Sobotky, Lubomíra Zaorálka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů), když pro zamítnutí hlasovali poslanci stran Nečasovy vládní koalice. A to jednak s odkazem na řadu nedokonalosti

předloženého návrhu, jednak proto, že v téže době připravovalo Ministerstvo spravedlnosti ČR v čele s ministrem Jiřím Pospíšilem (ODS) vlastní návrh ústavní novely zavádějící přímou volbu prezidenta republiky. Předpokládalo se ovšem, že vládní návrh ústavní novely z května 2011 (viz Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů 2011) bude mít podobný osud, protože ČSSD prosazující omezení pravomocí prezidenta nebude souhlasit s vládním návrhem zachovávající jeho stávající pravomoci. Navíc se významně lišily představy členů jednotlivých komor parlamentu, když jinou představu měli poslanci a jinou senátoři. Předpokládalo se tak, že se nakonec ani v tomto případě nenajde dostatečná většina zákonodárců potřebná ke schválení ústavní novely a vládní návrh se tak zařadí po bok všech ostatních doposud předložených a neúspěšných návrhů.

Politická reprezentace nicméně nakonec dokázala v průběhu roku 2012 nalézt kompromisní řešení. Po komplikovaných vyjednávání se nakonec podařilo představitelům ČSSD prosadit do koaličního návrhu dva své požadavky, omezení pravomocí prezidenta republiky rozhodnout o přerušení trestního stíhání a omezení imunity prezidenta. Výměnou za to ustoupila ČSSD od svého třetího požadavku změnit způsob jmenování členů bankovní rady ČNB, respektive oslabit pravomoci prezidenta ve vztahu k této problematice. Vládní návrh ústavní novely pak podpořili zákonodárci všech parlamentních stran s výjimkou KSČM. Představitelé parlamentních stran tak nakonec vyhověli veřejnému diskursu – a to i navzdory varování ze strany odborníků na ústavní právo a politologů, kteří se v převažující většině vzácně shodli na tom, že zavedení přímé volby prezidenta není přínosem pro český politický systém a že naopak tento institut potenciálně vnáší řadu nových rizik a problémů do české politiky – a přímou volbu prezidenta zavedli, jakkoli tomuto principu nebyli jednoznačně nakloněni, což je zřejmé z průběhu projednávání jednotlivých návrhů ústavních novel zavádějících přímou volbu prezidenta či z řady jejich veřejných vystoupení a prohlášení (podr. viz např. Charvát 2013; Charvát 2014).

Poslanecká sněmovna schválila vládní návrh novely ústavního zákona zavádějící přímou volbu prezidenta 14. prosince 2011. Ze 192 přítomných poslanců podpořilo návrh ústavního zákona 159 poslanců (všech 53 přítomných poslanců ČSSD, všech 20 přihlášených poslanců Věci veřejných, 36 z 37 přihlášených poslanců TOP09, 45 z 50 přihlášených poslanců ODS a 5 z 6 nezařazených poslanců). Naopak pouze 3 poslanci (Aleš Rádl, Jaroslav Plachý a Jan Bauer, všichni z ODS) hlasovali proti návrhu ústavního zákona (poslanec Bauer pak nicméně do stenografického záznamu uvedl, že ačkoli hlasoval pro přijetí návrhu, na sjetině z hlasování má uvedeno, že hlasoval proti, aniž by ovšem rozporoval celkový výsledek hlasování) a 30 poslanců se zdrželo (všech 26 poslanců KSČM, dále pak Marek Šnajdr a Ivan Fuksa z ODS, Karel Schwarzenberg z TOP09 a nezařazený poslanec Jaroslav Škárka). Senát schválil tento vládní

návrh ústavní novely 8. února 2012. Hlasování se zúčastnilo 75 senátorů (schvalovací kvorum tedy bylo 45 senátorů) a pro přijetí návrhu hlasovalo celkem 49 senátorů. Hlasování bylo v rámci jednotlivých senátorských klubů ovšem mnohem méně jednotné než na půdě Poslanecké sněmovny. Zatímco v případě ČSSD se ještě většina senátorů vyslovila pro přijetí návrhu zákona (36 senátorů hlasovalo pro přijetí návrhu, 3 senátoři se zdrželi a 2 nebyli přítomní) a naopak všech 6 senátorů KDU-ČSL hlasovalo proti zavedení přímé volbě prezidenta, v senátorských klubech ODS a TOP09 a Starostů to bylo zhruba půl na půl (11 senátorů ODS hlasovalo pro, 10 proti a 3 chyběli, v senátorském klubu TOP09 a Starostů byl jeden hlas senátora Horníka pro přijetí návrhu oproti 3 hlasům proti přijetí návrhu a senátorka Jana Juřenčáková se zdržela hlasování). Pro přijetí návrhu pak ještě hlasovala nezařazená senátorka Marta Bayerová, zatímco další 3 nezařazení senátoři hlasovali proti přijetí ústavní novely zavádějící přímou volbu prezidenta.

## **Novelizace Ústav ČR a SR a přijetí dalších souvisejících legislativních norem**

Změna způsobu volby slovenského prezidenta se jednak dotkla příslušných článků Ústavy, navíc si vyžádala přijetí samostatného prováděcího zákona o způsobu volby prezidenta a o lidovém hlasování o jeho odvolání (zákon č. 46/1999 Sb.). Zákon obsahuje detailní technické a organizační parametry pro aplikaci přímé volby (ale i přímého odvolání) hlavy státu a NR SR jej schválila 18. března 1999, dva měsíce po novelizaci Ústavy. Slovenský prezident je od roku 1999 volen občany v přímých volbách tajným hlasováním. Jeho mandát je pětiletý a žádná osoba nesmí být zvolena na více než dvě po sobě následující volební období. Kandidáty na prezidenta může navrhnout skupina minimálně 15 poslanců nebo občané prostřednictvím petice podepsané nejméně 15 tisíci oprávněnými voliči (Ústava 1992: čl. 101, odst. 3).

Pro volbu prezidenta Slovenské republiky byl aplikován dvoukolový většinový volební systém s uzavřeným druhým kolem, byť v jednom podstatném detailu se tento systém liší od systému, který byl pro přímou volbu prezidenta zaveden později v České republice nebo který je využíván u přímé volby francouzského či polského prezidenta. V prvním kole je prezidentem zvolen ten kandidát, který získá nadpoloviční většinu platných hlasů všech oprávněných voličů (Ústava 1992: čl. 101, odst. 4; zákon 46/1999: § 31, odst. 1). Zde tedy stojí za pozornost skutečnost, že kvorum pro úspěch v prvním kole se vypočítává ze všech občanů, kteří mají v den voleb volební právo. Při volbách českého prezidenta, kde je též používán dvoukolový většinový volební systém, k získání mandátu již v prvním kole stačí nadpoloviční většina z odevzdaných platných hlasů (viz později). Kvorum tedy není dáno předem, ale je odvozeno od počtu odevzdaných hlasů. Pokud žádný z kandidátů na slovenského prezidenta nezíská potřebnou většinu

v prvním kole, koná se do 14 dnů druhé kolo voleb, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z prvního kola.

V druhém kole vyhrává kandidát, který získal nejvyšší počet platných hlasů zúčastněných voličů. Pokud některý z postupujících kandidátů se druhého kola z jakéhokoli důvodu nemůže zúčastnit (ztráta volitelnosti, vzdání se kandidatury, úmrtí), postupuje na jeho místo kandidát, který skončil v prvním kole na třetím místě (Ústava 1992: čl. 101, odst. 5). Toto ustanovení se do zákona dostalo až v průběhu legislativního procesu na návrh vlády. Původní poslanecká předloha s nástupem náhradníka nepočítala. Pokud se o funkci prezidenta uchází jediný kandidát, hlasuje se o něm pouze v jednom kole a ke zvolení je potřeba získat nadpoloviční většinu platných hlasů zúčastněných voličů (Ústava 1992: čl. 101, odst. 6).

Slovenský prezident je nejenom občany volený, ale může jimi být i odvolaný, a to prostřednictvím institutu tzv. „lidového hlasování o odvolání prezidenta“ (Ústava 1992: čl. 106, odst. 1). O této možnosti se v českém prostředí diskutovalo během projednávání přímé volby mnohem méně a nakonec se možnost přímého odvolávání do novely Ústavy vůbec nedostala. Lidové hlasování o odvolání slovenského prezidenta z funkce vyhláší předseda parlamentu, pokud se na tom usnese parlament třípětinovou většinou všech svých členů (tedy minimálně 90 hlasy). Pokud se nadpoloviční většina ze všech oprávněných voličů vysloví v lidovém hlasování pro odvolání, mandát prezidenta zaniká a konají se nové volby (Ústava 1992: čl. 106, odst. 2). Pokud prezident není v lidovém hlasování odvolán, je naopak rozpuštěn parlament a konají se nové volby. Navíc pokud prezident hlasování o svém odvolání „přežije“, začíná mu podle Ústavy plynout nové pětileté volební období (Ústava 1992: čl. 106, odst. 3). Situace, kdy lidé v hlasování o odvolání prezidenta „podrží“, je tedy chápána v jistém slova smyslu jako znovuzvolení prezidenta a zároveň vyjádření nedůvěry parlamentu.

Novelizace Ústavy reagující na zavedení přímé volby prezidenta se neobešla bez úpravy některých prezidentských pravomocí či jejich zpřesnění. Od roku 1999 je pro prezidenta například závazné jmenovat či odvolat člena vlády na návrh premiéra. Závaznost premiérova návrhu patřila do té doby mezi sporné články Ústavy. Mezi pravomoci, k jejichž výkonu potřebuje prezident spolupodpis premiéra či ministra, bylo nově přesunuto pověřování velvyslanců, vyhlášení amnestie a dále rozhodnutí, která prezident činí jako vrchní velitel ozbrojených sil. Prezident má podle změny Ústavy nově právo rozpustit parlament i v případě, že se do tří měsíců neusnese o vládním návrhu zákona, se kterým vláda spojila vyslovení důvěry, nebo pokud parlament nebyl v období delším než tři měsíce způsobilý se usnášet. Prezident však nesmí parlament rozpustit šest měsíců před koncem svého funkčního období. Nově se upravilo i vracení zákonů prezidentem. Od účinnosti novely Ústavy je k přehlasování prezidentského veta třeba nadpoloviční většiny všech poslanců, do té doby stačila nadpoloviční většina přítomných zákonodárců. Prezidentovi bylo naopak vzato právo vetovat ústavní zákony.



Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. zavádějící přímou volbu prezidenta ČR, byl vyhlášen ve Sbírce zákonů 12. března 2012 a platnosti nabyl 1. října 2012 (s výjimkou dvou bodů článku I, které nabyly účinnosti až 8. března 2013). Prováděcí zákon, který specifikuje podrobnosti přímé volby prezidenta a zejména pak proces navrhování prezidentských kandidátů či vedení a financování volebních kampaní, byl v Parlamentu schválen v průběhu roku 2012 a vyhlášen jako zákon č. 275/2012 Sb. ze dne 18. července 2012, o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů.

Právo volit prezidenta republiky má nově každý občan ČR, který dosáhl alespoň v poslední den voleb věku 18 let. Kandidáty na prezidenta může navrhnout nejméně 20 poslanců, 10 senátorů nebo občané, pokud dosáhli věku 18 let a pokud je jejich návrh podpořen peticí s alespoň 50 000 podpisů občanů ČR s právem volit prezidenta. Volbu prezidenta vyhlašuje předseda Senátu PČR (není-li funkce předsedy Senátu obsazena, vyhlášení volby se ujme předseda Poslanecké sněmovny), a to nejpozději 90 dnů před jejím konáním. Prezident republiky pak nově skládá slib a vzdává se svého úřadu do rukou předsedy Senátu ČR, nikoliv již do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, jako tomu bylo v případě nepřímo zvolených hlav státu.

Prezident republiky je volen prostřednictvím dvoukolového absolutně většinového volebního systému s uzavřeným druhým kolem. V prvním kole je prezidentem republiky zvolen kandidát, který obdržel nadpoloviční většinu ze všech odevzdaných platných hlasů od oprávněných voličů. Pokud v prvním kole žádný z kandidátů tuto většinu neobdržel, postupují do druhého kola dva kandidáti s největším počtem hlasů z prvního kola. Pokud by došlo v prvním kole k rovnosti hlasů, postupují do druhého kola všichni kandidáti s nejvyšším počtem hlasů. V případě, že takoví kandidáti nejsou alespoň dva, tak postupují i ti kandidáti, kteří obdrželi druhý největší počet hlasů. Druhé kolo se koná dva týdny po začátku prvního kola a zvolen je kandidát s vyšším počtem hlasů. Pokud by některý z postoupivších kandidátů přestal být před začátkem druhého kola volitelným, nebo se své kandidatury vzdal, postupuje další kandidátů v pořadí s nejvyšším počtem odevzdaných hlasů. K uskutečnění druhého kola dojde i v případě, že zůstane jen jeden kandidát.

Ústavní novela přinesla i některé dílčí úpravy prezidentských pravomocí, aniž by ovšem ve svém důsledku došlo k výraznějšímu zásahu do rozsahu prezidentských pravomocí či změně postavení prezidenta v rámci českého ústavně-politického systému. Pravomoc prezidenta zastavovat a nezahájit trestní řízení byla přesunuta z výlučných do kontrasignovaných pravomocí. Spolu s tím došlo k částečnému omezení prezidentské imunity, která se nově vztahuje pouze na dobu výkonu funkce. Kritizovaným prvkem ústavní novely zavádějící přímou volbu prezidenta bylo, že prezident republiky nadále zůstává z výkonu své funkce neodpovědný. A to i přesto, že je nově volen prostřednictvím všeličového hlasování.

Prezidenta lze nadále stíhat před Ústavním soudem ČR pouze pro podezření z velezrady, nově však může prezidenta žalovat Senát Parlamentu ČR se souhlasem Poslanecké sněmovny, když s případnou žalobou na prezidenta republiky musí souhlasit třípětinová většina přítomných senátorů a třípětinová většina všech poslanců. Článek 65 odst. 2 Ústavy ČR také nově blíže definuje velezradu jako „*jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu*“. Trestem v případě odsouzení nadále zůstává ztráta prezidentského úřadu a možnosti ho znovu nabýt. Spíše logickou změnou pravomocí prezidenta republiky pak bylo zrušení pravomoci vyhlašovat referendum o přistoupení ČR k EU a jeho výsledek.

Zákon o volbě prezidenta republiky pak specifikuje pravidla volební kampaně, která musí probíhat čestně a poctivě, přičemž zákon výslovně zakazuje zveřejňovat nepravdivé údaje o jednotlivých kandidátech. Veškerá politická reklama musí dále podle zákona obsahovat informace o zadavateli a zpracovateli této reklamy, a to včetně negativní politické reklamy. Zákon o volbě prezidenta republiky poskytuje jednotlivým kandidátům bezplatný vysílací čas v rozsahu 5 hodin na obrazovkách ČT a 5 hodin v Českém rozhlasu (ČRo) v období začínajícím 16 dní a končícím 48 hodin před začátkem prvního kola prezidentské volby. Kandidáti, kteří postoupili do druhého kola, pak ještě navíc získávají další hodinu bezplatného vysílacího času v ČT a v ČRo v období začínajícím 4 dny a končícím 48 hodin před zahájením druhého kola hlasování. Současně se poslední tři dny přede dnem prezidentské volby zakazuje jakýmkoli způsobem zveřejňovat výsledky předvolebních a volebních průzkumů.

Dále pak zákon o volbě prezidenta republiky stanovuje všem kandidátům povinnost zřídit volební účet určený pro veškeré finanční operace vztahující se k vedení volební kampaně. Na tento účet musí být v okamžiku registrace kandidatury převedeny veškeré finanční prostředky vybrané na její podporu a na volební kampaň. Údaje o finančních příspěvcích na volební účet, stejně jako údaje o jiných plněních ocenitelných v penězích, musí být evidovány s uvedením údajů o původu těchto prostředků. V případě, že se jedná o finanční příspěvek od právnické osoby, musí být uvedeny název a sídlo firmy a identifikační číslo osoby, bylo-li přiděleno. U fyzické osoby, která takové prostředky poskytla, pak musí být uvedeny jméno a příjmení, datum narození a adresa místa pobytu. Správním volebního účtu je pověřen jeden z členů volebního výboru kandidáta.

Současně zákon stanovuje finanční limity pro vedení volebních kampaní. V případě, že se kandidát účastní pouze prvního kola prezidentské volby, může za vedení volební kampaně utratit nanejvýš 40 mil. Kč. Pokud se prezidentský kandidát účastní i druhého kola volby, pak je na celou volební kampaň stanovena částka ve výši 50 mil. Kč. Do těchto částek se započítávají veškeré náklady spojené s kandidaturou, a to včetně nákladů vynaložených ještě přede dnem podání kandidátní listiny. Dále se do této částky započítávají i veškeré částky, které za kandidáta uhradily nebo se zavázaly uhradit třetí osoby. V případě,

že jakékoli plnění vztahující se k volební kampani bylo poskytnuto bezplatně nebo za cenu nižší, než je cena obvyklá, započítává se do konečných nákladů ve výši obvyklé ceny. V případě, že na volebním účtu zůstanou po skončení prezidentské volby nevyčerpané finanční prostředky, jsou kandidáti povinni převést tyto zbývající prostředky na sociální, zdravotní, sportovní, ekologický, kulturní nebo jinak veřejně prospěšný účel, a to v rozsahu a způsobem, který určí kandidát vlastníci příslušný volební účet.

Vyúčtování volební kampaně jsou kandidáti povinni jednak zveřejnit elektronicky na internetových stránkách kandidáta a současně zaslat mandátovému a imunitnímu výboru Senátu PČR, a to nejpozději 60 dnů ode dne vyhlášení výsledků prezidentských voleb. Ve věci případného porušení pravidel financování volební kampaně je příslušný Městský soud v Praze, zatímco proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny se je možné odvolat a návrh na neplatnost volby je možné podat k Nejvyššímu správnímu soudu (NSS).

## **Přímá volba ve slovenské a české praxi**

Dodnes proběhly na Slovensku čtyři přímé prezidentské volby – v letech 1999, 2004, 2009 a 2014. První volby v roce 1999 byly stále ve znamení „demečiarizace“ slovenské politiky. Účastnilo se jich deset kandidátů, včetně Michala Kováče. Ten se ale krátce před volbami kandidatury vzdal. Na poslední chvíli vstoupil do volebního klání i Vladimír Mečiar a postoupil do druhého kola. V něm jej ale porazil koaliční kandidát Rudolf Schuster (SOP) ziskem 57,18 % hlasů. Druhé kolo přilákalo k urnám více než 75 % voličů, což bylo ještě o dvě procenta více, než se zúčastnilo kola prvního. Dá se říci, že první přímá volba v roce 1999 splnila svůj „účel“ a po Mečiarově faktické porážce v parlamentních volbách v roce 1998 jej zbavila i možnosti usednout do čela státu.

Druhé volby v roce 2004 skončily překvapivým postupem Ivana Gašparoviče do druhého kola společně s Vladimírem Mečiarom. Průzkumy před volbami favorizovaly tehdejšího ministra zahraničních věcí Eduarda Kukana (SDKÚ), který ale nakonec skončil na třetím místě v těsném závěsu na druhého postupujícího. Tím byl právě Ivan Gašparovič, v tu dobu člen malé neparlamentní strany HZD odštěpené od HZDS. Kromě své strany a několika menších spíše nacionalistických formací získal Gašparovič těsně před volbami podporu tehdy postupně sílící strany SMER, která svého vlastního kandidáta nepostavila. To byl bezpochyby jeden z faktorů jeho úspěchu. Druhým faktorem byla osoba jeho protikandidáta ve druhém kole – Vladimíra Mečiara, čehož Gašparovič v kampani hojně využíval. I on se snažil – stejně jako v roce 1999 Rudolf Schuster – prezentovat do pozice toho, kdo bude oním „Antimečiarom“ těžícím ze stále ještě negativního obrazu Vladimíra Mečiara. Na rozdíl od situace z roku 1999 se však v tomto případě jednalo o jistý paradox, protože Gašparovič byl v letech 1994–1998 z pozice předsedy parlamentu přímo spoluzodpovědným za tehdejší



stav slovenské politiky. Dalším důvodem Gašparovičova úspěchu mohlo být i populisticky vhodně zvolené předvolební heslo, které se ujalo natolik, že po celou dobu jeho prezidentování „zdobilo“ i titulní stranu webových stránek slovenské prezidentské kanceláře: „*Myslím národně, cítím sociálně.*“ Nový prezident byl v roce 2004 zvolen s podporou 59,91% voličů, kteří se zúčastnili druhého kola voleb. Ve volbách v roce 2004 kandidoval i úřadující prezident Rudolf Schuster, skončil však již v prvním kole na čtvrtém místě se ziskem necelých 7,5% hlasů. Celkem kandidovalo 12 kandidátů, jeden se těsně před volbami kandidatury nakonec vzdal. Oproti roku 1999 ale razantně poklesla volební účast. Ani v jednom kole se nepřehoupla přes 50% (první kolo – 48%, druhé kolo – 43,5%).

Prvním přímým prezidentským kláním bez účasti Vladimíra Mečiara byly třetí volby v roce 2009, kterých se zúčastnilo celkem sedm kandidátů. Účast voličů byla v prvním kole necelých 47%, ve druhém kole necelých 52%. Ivana Gašparoviče, který mandát obhajoval opět s podporou tehdy už vládnoucí strany SMER, vyzvala společná kandidátka několika pravicových stran a pozdější premiérka Iveta Radičová (SDKÚ). Ta sice ve druhém kole Gašparovičovi podlehla (staronový prezident obhájil mandát s 55,53% hlasů), volby však byly pro ni i pro pravicovou scénu jako takovou vnímány jako určitý test možné budoucí koaliční spolupráce. Strany, které se postavily za Radičovou, o rok později skutečně vytvořily základ nové vládní koalice, shodou okolností s Ivetou Radičovou coby premiérkou. Po necelých dvou letech však vláda padla, když část koaličních poslanců (strana Svoboda a solidarita) nehlasovala pro návrh zákona, se kterým vláda spojila otázku důvěry.

Zatím poslední prezidentské volby proběhly v březnu 2014 za účasti rekordních 14 kandidátů. Účast voličů však rekordní nebyla, zhruba kopírovala situaci z roku 2009 (první kolo 43,40%, druhé kolo 50,48%). Vzhledem k omezení dvou funkčních období pro slovenského prezidenta byly tyto volby jako první plně otevřené a nekandidoval v nich úřadující prezident. Výsledek přinesl určité překvapení, když prezidentem byl zvolen kandidát bez nominace i bez podpory některé z hlavních politických stran. Nezávislý kandidát Andrej Kiska porazil ziskem 59,31% hlasů ve druhém kole kandidáta SMERu a premiéra Roberta Fica. Ten byl přitom díky posledním parlamentním volbám v roce 2012, po nichž SMER obsadil nadpoloviční většinu křesel v parlamentu, považován za favorita.

Česká republika má oproti tomu zatím jedinou zkušenost s přímou volbou z ledna 2013. Prezidentské volby se nakonec zúčastnilo 9 kandidátů, kteří splnili podmínky registrace kandidátní listiny. Ve 3 případech se jednalo o kandidáty nominované poslanci a senátory (Jiří Dienstbier ml. nominován senátory ČSSD, Karel Schwarzenberg poslanci TOP09 a Přemysl Sobotka poslanci ODS), zbývajících 6 kandidátů bylo nominováno občany (Jana Bobošíková, Jan Fischer, Taťána Fischerová, Vladimír Franz, Zuzana Roithová a Miloš Zeman).

K prvnímu kolu prezidentské volby 2013 dorazilo 61,31% registrovaných voličů, přičemž nejvíce jejich hlasů získal Zeman (24,21%) před Schwarzenber-

gem (23,40%), Fischerem (16,35%) a Dienstbierem ml. (16,12%). Žádný další z kandidátů nepřekonal hranici 10% voličských hlasů. Ke druhému kolu dorazilo o necelých 200 tis. voličů méně a volební účast dosáhla hodnoty 59,11%. Většina voličů se ve druhém kole přiklonila na stranu Miloše Zemana (54,80% voličských hlasů), který tak porazil o téměř půl milionu hlasů Karla Schwarzenberga (45,19%) a stal se prvním přímo zvoleným prezidentem republiky.

První přímá prezidentská volba rovněž odhalila řadu nedostatků platné volební legislativy. Ačkoli např. volební zákon implicitně stanovuje povinnost vést volební kampaň čestně a korektně a neanonymně, prezidentská volba 2013 odhalila značné limity ve vymahatelnosti těchto ustanovení volebního zákona, když některé části volební kampaně tato opatření zjevně porušila (např. v podobě anonymní *outdoorové* politické reklamy útočící na některé kandidáty prostřednictvím nepodložených obvinění), aniž by za to byl kdokoli potrestán. Podobně kolem financování volebních kampaní vznikla u některých kandidátů řada pochybností, aniž by ovšem byl za to kdokoli veden k odpovědnosti (podr. k volebním kampaním v prezidentské volbě 2013 viz např. Joachymstál 2014).

Asi nejvýraznější problém spojený s prezidentskou volbou se nicméně objevil v okamžiku registrace jednotlivých občanských kandidátů k prezidentské volbě, respektive v souvislosti s kontrolou petic Ministerstvem vnitra ČR (MV ČR), které se dopustilo hned několika pochybení. Za první pochybení lze považovat, že MV ČR uveřejnilo ještě před vypršením lhůty pro registrace kandidátních listin algoritmus pro výběr „náhodných“ archů určených ke kontrole. Tím ovšem došlo k popření principu nahodilosti, protože jednotliví kandidáti si mohli sami či s pomocí matematických odborníků spočítat, které archy budou ke kontrole vybrány. Následně MV ČR pochybilo „v manipulaci s archy, když je (potenciálně záměrně) většinou po stovkách přetřídilo a tím se do kontrolního vzorku dostaly zcela jiné archy, než tomu dle stanoveného algoritmu mělo být“ (Odehnalová 2014). Tím došlo k narušení posoupnosti kontrolovaných archů ve srovnání se stanoveným algoritmem, čímž MV ČR paradoxně ve svém důsledku částečně zmírnilo výše zmiňované pochybení. Další pochybnosti ohledně postupu MV ČR mohou být vzneseny k samotné kontrole údajů na peticích, která probíhala příliš formálně – vyřazování petentů ze seznamů pro drobné formální nedostatky, jako např. uvedení předešlé adresy nebo aktuální adresy namísto adresy trvalého bydliště, zatímco např. pravost podpisů nebyla vůbec ověřována; ačkoli zde je nutno přiznat, že pro kontrolu pravosti podpisů nemá MV ČR oporu v zákoně, který hovoří o kontrole údajů, nikoli podpisů (podr. viz Odehnalová 2014).

Mediálně nejsledovanější pochybení se nicméně týkalo mechanismu kontroly správnosti údajů na peticích u občanských kandidátů ve smyslu výkladu poslední věty § 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky, podle které „zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u 3% nebo více než 3% občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou

*kontrolních vzorcích*“. Výklad tohoto ustanovení ze strany MV ČR byl takový, že při stanovování konečného procenta chybovosti se mají výsledky obou kontrolních vzorků sečíst a takto získané procento odečíst od celkového počtu podpisů. Takovýto výklad ale posléze odmítl a zrušil verdikt NSS (viz Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Vol 11/2012), podle kterého lze ústavně konformně a logičtěji příslušné ustanovení interpretovat jako povinnost MV ČR oba procentuální výsledky zprůměrovat a získané procento následně odečíst od celkového počtu podpisů.

Toto rozhodnutí NSS bylo zásadní zejména proto, že změnilo dřívější rozhodnutí MV ČR, a vrátilo tak do prezidentské volby 2013 kandidátku Janu Bobošíkovou, kterou MV ČR na základě svého výkladu stanovení míry chybovosti vyřadilo (spolu s Vladimírem Dlouhým a Tomio Okamurou), protože po přepočtu provedeném MV ČR petice podporující Bobošíkové kandidaturu na prezidentku republiky nedisponovala požadovaným počtem 50 tis. podpisů petentů. Podle mechanismu výpočtu stanoveného NSS nicméně Bobošíková, na rozdíl od ostatních vyřazených kandidátů, hranici 50 tis. podpisů těsně překonala, čímž splnila podmínky pro registraci své kandidatury.

## **Závěr**

Zavedení přímé prezidentské volby na Slovensku vysvobodilo v roce 1999 zemi ze zablokované situace, do které se dostala díky politickému rozložení sil a neschopnosti stran a jejich poslanců dohodnout se na přijatelném kandidátovi na prezidenta, který by získal podporu z obou částí tehdy ostře polarizované slovenské politické scény. Svoji vinu na tom mělo i vysoké nastavení kvora, kterého bylo potřeba dosáhnout pro zvolení hlavy státu v parlamentu. Použití dvoukolového většinového volebního systému pro přímou volbu prezidenta však podle mnohých slovenských politologů vedlo občany k tomu, aby po postoupení Vladimíra Mečiara do druhého kola volili spíše »menší zlo«. Mečiarova osobnost tak alespoň při volbách posílila oba jeho protikandidáty, jak Rudolfa Schustera v roce 1999, tak Ivana Gašparoviče o pět let později.

Slovenské vlády sestavené po roce 1999 už nikdy nedisponovaly ústavní většinou a vztahy mezi koalicí a opozicí byly vždy poměrně vyhrcoané bez potenciálu shody na elementárních věcech, natož na kandidátovi na prezidenta. Z těchto důvodů by původní systém volby prezidenta parlamentem pravděpodobně vždy ztroskotal. To je však patrně jediný praktický význam, který přinesla Slovensku změna způsobu volby prezidenta z nepřímé na přímou. Pro charakter politického a ústavního systému Slovenska jinak přímá volba prezidenta nebyla nezbytně nutná. Dá se dokonce říci, že prezident souběžně se změnou způsobu volby v určitých aspektech z hlediska pravomocí oslabil, byť v roce 2011 po vládní krizi a urychlené změně Ústavy se mu dostalo mírného posílení, které je však vázáno na situaci, kdy funguje vláda v demisi či vláda, která ztratila důvěru.

Ani česká změna z roku 2012 neposílila Ústavou vymezené prezidentské pravomoci. I zde můžeme vidět mírnější oslabení v podobě přesunu části jedné kompetence z výlučných do kontrasignovaných, ale na straně druhé byla změna doprovázena ztížením procesu ústavní žaloby na prezidenta. Na rozdíl od slovenského případu nezahrnovala česká změna rozšíření způsobu odvolání prezidenta formou lidového hlasování.

Porovnat dopady a důsledky zavedení přímé volby na ústavní, politický a stranický je zatím předčasné. Slovensko by sice jistý materiál po zkoumání již nabídnout mohlo, komparace s českým případem by však vzhledem ke stále čerstvé zkušenosti nebyla vhodná a jen stěží by mohl přinést validní a reliabilní výsledky.

## Literatura

- Brunnerová, Olga – Charvát, Jakub (2014): Přímá volba prezidenta a její legislativní vývoj. In Charvát, Jakub – Just, Petr a kol. *První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby*. Praha: MUP Press.
- Cuper, Ján (1999): Druhý deň rokovania 8. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky 14. januára 1999. *Národná rada Slovenskej republiky: Spoločná česko-slovenská digitálna parlamentná knižnica*: <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=181574>, 15. prosince 2013.
- ČT (2013): První přímá volba prezidenta České republiky. *Česká televize*: <http://img.ceskatelevize.cz/boss/image/contents/sledovanost/byli-jsme-pritom/volby-2013.pdf>, 15. prosince 2013.
- Fiala, Petr (2003): Volba prezidenta a český politický systém. *Revue Politika* 1, č. 3: <http://revue-politika.cz/clanky/773/volba-prezidenta-a-cesky-politicky-system>, 15. prosince 2013.
- Hladká, Malvína – Just, Petr (2003): Cesta k přímé volbě prezidenta na Slovensku. *Parlamentní zpravodaj*. Roč. 3, s. 10–12.
- Hloušek, Vít (2008): Přímá volba prezidenta: český kontext, in Novák, Miroslav – Brunclík, Miloš a kol. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech. Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 263–285.
- Charvát, Jakub (2013): Analýza procesu zavádění přímé volby prezidenta v ČR. *Evropská volební studia* 8, č. 2, 146–159.
- Charvát, Jakub (2014): Analýza procesu zavádění přímé volby prezidenta v ČR, in Charvát, Jakub – Just, Petr a kol. *První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby*. Praha: MUP Press.
- Joachymstál, Martin (2014): Využití nástrojů politického marketingu v přímé volbě prezidenta republiky v roce 2013, in Charvát, Jakub – Just, Petr a kol. *První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby*. Praha: MUP Press.
- Just, Petr (2014): Dopady zavedení přímé volby prezidenta na politický systém a na politické strany, in Charvát, Jakub – Just, Petr a kol. *První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby*. Praha: MUP Press.

- Kopecký, Pavel (2008): Česká prezidentská volba 2008 aneb osudové osmičky. *Slovenská politologická revue* 8 (1): 84–89.
- Kováč, Michal (1997): Novoročný príhovor 1997. *Kancelária prezidenta Slovenskej republiky*: <http://www.prezident.sk/?novorocny-prihovor-1997>, 15. prosince 2013.
- KSČM (2010): Otevřený volební program KSČM pro volby do PS PČR 2010. *Komunistická strana Čech a Moravy*: <http://www.kscm.cz/viewDocument.asp?document=5481>, 15. prosince 2013.
- Kubát, Michal (2003): Přímá volba prezidenta v České republice, in Kysela, Jan (ed.). *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 299–314.
- Kubát, Michal (2013): *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Brno: Barrister & Principal.
- Kysela, Jan (2013): Univerzita Karlova on-line: Jak se stát prezidentem. Debata o přímé volbě hlavy státu v českém veřejném prostoru. *Česká televize*, 10. ledna 2013: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10000000085-jak-se-stat-prezidentem/213251000750007-jan-kysela-debata-o-prime-volbe-hlavy-statu-v-ceskem-verejnem-prostoru/>, 15. prosince 2013.
- Mesežnikov, Grigorij (1998): Právní stát a demokracie. In: Mesežnikov, Grigorij (ed.). *Volby 1998: Analýza volebných programů politických stran a hnutí*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 11–30.
- Návrh poslanců Bohuslava Sobotky, Lubomíra Zaorálka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (2010): *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Digitální depozitář*: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=6 & T=7>, 15. prosince 2013.
- Návrh poslanců Martina Bursíka, Kateřiny Jacques, Ondřeje Lišky a Přemysla Rabase na vydání ústavního zákona o referendu o přímé volbě prezidenta republiky a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (o referendu o přímé volbě prezidenta republiky) (2008): *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Digitální depozitář*: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=5 & T=524>, 15. prosince 2013.
- Návrh senátního návrhu ústavního zákona, senátora Jana Horníka, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavních zákonů č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 395/2001 Sb., č. 448/2001 Sb. a č. 515/2002 Sb. (2008): *Senát Parlamentu České republiky*: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pszenat/historie?action=detail & value=2326>, 15. prosince 2013.
- Odehnalová, Jana (2014): Kontrola petic občanských kandidátů nominovaných do přímé volby prezidenta republiky, in Charvát, Jakub – Just, Petr a kol. *První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby*. Praha: MUP Press.
- Prokeš, Jozef (1999): Druhý deň rokovania 8. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky 14. januára 1999. *Národná rada Slovenskej republiky: Spoločná česko-slovenská digitálna parlamentná knižnica*: <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=181574>, 15. prosince 2013.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Vol 11/2012.
- Tabery, Erik (2008): *Hledá se prezident. Zákulísí voleb hlavy státu*. Praha: Respekt Publishing.

Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.)

Ústava Slovenskej republiky (ústavní zákon č. 460/1992 Sb., ve znění ústavních zákonů č. 244/1998 Sb. a 9/1999 Z.z.)

Ústavní zákon, kterým se mění Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (ústavní zákon č. 71/2012 Sb.)

Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 747) (2009): *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Digitální depozitář*: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5 & CT=747 & CT1=0>, 15. prosince 2013.

Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (2011): *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Digitální depozitář*: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=6 & T=415>, 15. prosince 2013.

Zákon o volbě prezidenta republiky a o změně některých předpisů (zákon č. 275/2012 Sb.)

Zákon o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov (zákon č. 46/1999 Z.z.)

**Jakub Charvát** je absolventem Ústavu politologie Filosofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Vystudoval obory Politické teorie a soudobé dějiny (Mgr.) a Politologie (Ph.D.). V současné době působí na Katedře politologie a humanitních studií Metropolitní univerzity Praha a jako zástupce vedoucí Centra pro studium mediální kultury MUP, externě přednáší na Ústavu politologie Filosofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Dlouhodobě se odborně věnuje problematice volební analýzy, zvláště pak problematice politiky volebních reforem, komparativní politologii, politické komunikaci a české a střeoevropské politice a soudobé historii. Kontakt: Jakub Charvát, Metropolitní univerzita Praha, Prokopova 900/10, Praha 10, 100 31. E-mail: charvat@mup.cz.

**Petr Just** je absolventem Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, kde vystudoval obor Politologie. Během studia absolvoval rovněž stipendijní pobyt na Fakultě politických věd a mezinárodních vztahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. V současné době působí jako vedoucí Katedry politologie a humanitních studií Metropolitní univerzity Praha. Dlouhodobě se věnuje komparativní politologii, zejména české, slovenské a československé politice, a dále politickým systémům zemí střední Evropy, USA a vybraných zemí západní Evropy. Kontakt: Katedra politologie a humanitních studií, Metropolitní univerzita Praha, Dubečská 900/10, Praha 10-Strašnice, 10031. E-mail: just@mup.cz.



# Integrácia Českej republiky a Slovenskej republiky do euroatlantických bezpečnostných štruktúr

JAROSLAV UŠIAK

**Abstract:** *The aim of this paper is to highlight the developments during the integration of the Czech Republic and the Slovak Republic to the Euro-Atlantic security structures. The theme is broad in its scope, it covers the period 1993–2004, and therefore we focus our analysis mainly on pointing out the most important differences during the accession process in the development of two separate states. During the 1990s both countries were characterized by their own quest for identity in new international environment after the collapse of the USSR and the end of the Cold War. In this paper we analyse why those states have become members of NATO at different times, the Slovak Republic in 2004, the Czech Republic in 1999, as well as the membership of both of the V4 countries in the European Union since 2004. Today we also know that the road to democracy is not easy, that liberal democracy is a system threatened by crises as well as other systems. That is why it is necessary to deepen and enhance the security policy of the state to become a pillar of the power of the state and at the same time a tool for peaceful development and national defence.*

**Keywords:** *security policy, NATO, European Union, Czech Republic, Slovak Republic*

## Úvod

Bezpečnostné prostredie územia ČR a SR, na ktorom postupne vznikali rôzne štátne celky I. ČSR, Československá republika, Československá socialistická republika a Česko-Slovenská federatívna republika až po rozdelenie územia na dva suverénne štáty v roku 1993 môžeme považovať za historicky kontinuálne z hľadiska vonkajších hraníc (niektoré zmeny hraníc počas rokov 1918–1993 mali skôr epizodický ako trvalý charakter). Z hľadiska vnútorného bezpečnostného prostredia sa však často menil obraz vonkajšieho nepriateľa a charakter hrozieb a rizík regionálneho a globálneho charakteru. Cieľom príspevku je poukázať na vývoj v období integrácie ČR a SR do euroatlantických bezpečnostných štruktúr.

Téma je svojim rozsahom široká zahrňuje obdobie 1993–2004, preto sme sa v rámci analýzy sústredili predovšetkým na poukázanie zásadných rozdielov počas tohto prístupového procesu vo vývoji dvoch samostatných štátov. Práve využitím analýzy rámcových dokumentov v oblasti bezpečnosti zasadených do historického kontextu vývoja oboch krajín. Z hľadiska zdrojov využitých pri spracovaní príspevku sa ako ťažiskové od začiatku javili primárne dokumenty oboch štátov (analýzy, koncepcie, doktríny), ktoré sme dopĺňali o štúdie a dostupné publikácie autorov z jednotlivých krajín, ktorí svojim pohľadom najlepšie demonštrujú a kriticky hodnotia konanie a procesy vlastnej krajiny.

## **Možnosť strategickej voľby**

Za prelomové udalosti môžeme považovať prejav M. Gorbačova v júli 1989 v Rade Európy, ktorý predznamenal odklon od Brežnevovej doktríny a zrieknutie sa sféry vplyvu v satelitoch ZSSR ako aj neskorší zánik Varšavskej zmluvy v roku 1991, rozpad ZSSR a zmeny, ktoré priniesol rozpad bipolárneho systému, východoeurópske krajiny vystavili pred nové výzvy, na ktoré museli hľadať vhodné odpovede a vhodné reakcie na nové bezpečnostné výzvy. Z pohľadu rozhodovania boli krajiny postavené pred šesť alternatív, kde si krajiny mohli vybrať pre nich tú najvhodnejšiu: a) neutralitu; b) vybudovaniu vlastnej nezávislej regionálnej bezpečnostnej organizácie; c) zapojenie sa do vtedy existujúcej regionálnej bezpečnostnej organizácie a jej transformácia; d) znovu vytvorenie východnej bezpečnostnej organizácie; e) zapojenie sa do západných bezpečnostných štruktúr; f) vytvorenie paneurópskej bezpečnostnej architektúry; g) spoľahnutie sa na vlastnú národnú obranu (Nagy – Kovács 2006; Cottey 1995).

V danej situácii krajiny najviac trápilo znovuoobnovenie sily a moci Sovietskeho zväzu a desaťročiami vybudovaná závislosť. Ak by sme analyzovali všetky alternatívy v danej situácii, môžeme abstrahovať najvhodnejšiu z nich pre naplnenie záujmov daných krajín. Špecificky sa budeme jednotlivým možnostiam venovať pri jednotlivých krajinách. V tomto zmysle sa pokúsime zhodnotiť dané možnosti všeobecne. Neutralita – výber medzi tzv. mäkkou alebo tvrdou, mäkká neprinášala žiadne bezpečnostné záruky pre danú krajinu, tvrdá zase nenašla oporu bezpečnostných záruk napr. od Bezpečnostnej rady OSN pre jednotlivé krajiny. Vybudovanie vlastnej nezávislej regionálnej bezpečnostnej organizácie však nenašla odozvu u všetkých krajín, ktoré mali rôzne záujmy, v mnohých prípadoch diferenciálne odlišné. Pre zapojenie sa do vtedy existujúcej regionálnej bezpečnostnej organizácie a jej transformácia v tejto súvislosti prichádza do úvahy jedine KBSE/OBSE, ktorá však nikdy nedisponovala silovou zložkou a nedokázala zaručiť štátom garanciu potenciálnej obrany. Znovuvytvorenie východnej bezpečnostnej organizácie však v danej situácii vyzeralo veľmi neatraktívne vzhľadom k historickej skúsenosti. Zapojenie sa do západných bezpečnostných štruktúr lákalo všetky krajiny, i keď v danej situácii sa zdala



táto možnosť ako nereálna, poskytovalo však krajinám napojenie sa na garanta obrany a bezpečnosti pre daný región. Vytvorenie paneurópskej bezpečnostnej architektúry ponúkala sľubnú predstavu pre krajiny Európy, predovšetkým pre krajiny strednej a východnej Európy v spoločnosti obrannej iniciatívy západných štátov, no z hľadiska realizovateľnosti vyzerala táto možnosť ako veľmi zdĺhavá ak nie priam nemožná. Posledná možnosť, a to vytvorenie vlastnej nezávislej národnej obrany, bolo z hľadiska zastaranosti obranných technológií a nevyhnutnosť veľkých investícií pri zohľadnení začínajúcich transformačných reformách príliš nákladné.

Krajiny strednej Európy zvolili možnosť b); e) a čiastočne i g). V koncepte b) bola snaha podporená vytvorením V3/V4, ktorá poskytla priestor na spoluprácu v oblasti prípravy svojich členov na integráciu do euroatlantických štruktúr. Koncept e) sa zdal krajinám najvhodnejší vzhľadom na propagované výhody z členstva v Severoatlantickej aliancii a g) potenciálnemu členstvu vo formujúcej sa Európskej únii – začínajúca sa formalizácia SZBP a začiatok formovania sa Európskej bezpečnostnej a obrannej identity (EBOI), predchodcovi EBOP/SBOP, teda vytvorenie akejsi celoeurópskej obrannej štruktúry.

## **Spoločné „vymedzenie sa“ voči Západu**

K trom najdôležitejším zmenám globálneho bezpečnostného prostredia došlo v 20. storočí súvislosti so zmenami v európskom meradle. Tieto zmeny mali dopad aj na formovanie vonkajšieho a vnútorného bezpečnostného prostredia územia ČR a SR. Po I. svetovej vojne vytvorenie samostatného štátu dvoch národov Čechov a Slovákov – Československa, po II. svetovej vojne, keď sa na základe medzinárodných zmlúv (Jalta, Postupim) stali súčasťou sovietskeho bloku a nakoniec po zániku ZSSR a Varšavskej zmluvy, keď sa bezpečnostné prostredie od roku 1993 samostatne ČR a SR postupne začleňovalo do európskych a euroatlantických štruktúr. To je však osudom malých štátov, zachovať si teritoriálnu integritu, čo najväčší podiel suverenity a dobré vzťahy so susedmi. Významné je v rámci počiatkov transatlantickej integrácie obdobie 1989–1993, ktoré sa nieslo v znamení rozpadu bipolarity a prinieslo do vývoja medzinárodných vzťahov nové dimenzie, naštartovalo nové procesy, ktoré pokračujú až dodnes. Vznik suverénnej Československej federatívnej republiky (ČSFR) priniesli zmeny nielen v politickom usporiadaní, ale i zmeny v charaktere bezpečnosti a novom bezpečnostnom smerovaní krajiny. ČSFR musela po svojom vzniku riešiť mnohé problémy, jednou z nich bolo odsun vojsk Varšavskej zmluvy z nášho územia, ktoré sa podarilo uskutočniť až v roku 1991. ČSFR zostala členom Varšavskej zmluvy až do polovice roku 1991. Rok 1991 bol ešte charakteristický zánikom ZSSR, čo vytvorilo nové bezpečnostné usporiadanie v Európe, s ktorým sa musel začať zaoberať každý štát.

V tomto turbulentnom období sa ČSFR pokúsila o budovanie bezpečnostnej politiky novým smerom. Počas tohto obdobia bolo prijaté, novelizované a modifikované veľké množstvo zákonov, ktoré upravené hlavne zmenu a vypustenie „socialistickej ideológie“ a vedúcej úlohy komunistickej strany takmer zo všetkých noriem a zákonov. V oblasti bezpečnostnej prijala *Vojenskú doktrínu Českej a Slovenskej federatívnej republiky* z roku 1991, ktorá sa opierala o vznik samostatného štátu a s ním súvisiace nevyhnutné kroky. Svoju armádu chce budovať v duchu obrannom, pričom sa prihlásila k zodpovednosti za európske bezpečnostné prostredie. Zaujímavosťou bolo neprihlásenie sa k žiadnemu z vojenských blokov a snaha o neutralitu zrejme z celého dokumentu. Za hlavný pilier medzinárodného práva je považovaná OSN a v oblasti ďalšieho vývoja zaručenia svojej bezpečnosti sa odvoláva na KBSE (terajšie OBSE). Samotná Vojenská doktrína nedefinovala vo svojom texte žiadneho konkrétneho nepriateľa a stanovovala vybudovať armádu výlučne na princípe obranného charakteru. Podľa doktríny mala prebehnúť reorganizácia a redislokácia vojenských jednotiek rovnomerne po celom území krajiny.

ČSFR sa po zvážení všetkých faktorov následne usilovala o vstup do ES (Európskych spoločenstiev) a Západoeurópske únie a taktiež požiadala o vstup do NATO, v ktorom videla garanta svojej bezpečnosti. Zmena nastala v roku 1992, kedy sa začali v spoločnom štáte Čechov a Slovákov ozývať prvé separatistické tendencie. To vyústilo v roku 1993 ku vzniku dvoch samostatných republík – Českej republiky a Slovenskej republiky, ktoré boli postavené pred neľahkú úlohu transformácie krajiny na trhovú ekonomiku, vytvorenie právneho štátu a okrem iného i formovanie svojho bezpečnostného prostredia a národnej bezpečnostnej politiky.

## **„Rozchod“ v jednoznačnej orientácii v oblasti integrácie**

Obdobie po rozpade bolo charakteristické budovaním vlastnej obrannej a bezpečnostnej identity, aj keď o formovaní bezpečnostnej politiky sa nedá veľmi hovoriť, zaniknutím ČSFR zanikla aj Rada obrany štátu, ktorá bola ústredným orgánom štátnej správy pre realizáciu bezpečnostnej politiky v krajine, prevažovala teda orientácia na obranný aspekt bezpečnostnej politiky realizovaný predovšetkým Ministerstvom obrany. Musíme uviesť, že ako i v iných krajinách V4, ani v ČR a SR nebola bezpečnostná a obranná politika prvoradým záujmom politikov – snaha o budovanie demokratických inštitúcií a pravidiel, prechod na trhovú ekonomiku, obmedzenie plánovaného hospodárstva bolo prvoradým cieľom.

V ČR až v roku 1996 sa po prvýkrát objavila téma bezpečnosti v programovom vyhlásení vlády ČR ako samostatná časť, táto už súvisela s rozhodnutím krajiny vstúpiť do NATO (Mazalová 2006). Samotné smerovanie Českej republiky smerom k jednoznačnej orientácii k Severoatlantickej aliancii ovplyvnilo niekoľko udalostí. V prvom rade to bolo miesto nestáleho člena v Bezpečnostnej rade

OSN v rokoch 1994–1995, ktoré poukázalo na problematiku riešenia mnohých konfliktov a hlavne neochota mocností ich riešiť, kde česká reprezentácia pochopila neschopnosť OSN riešiť a vyslať vojská do problematickej oblasti (konflikt v Rwande), akú teda mala mať záruku v prípade riešenia svojich problémov. Druhým problémom neúčinnosti boli praktické skúsenosti organizácie KBSE/ OBSE pri rozpade bývalej Juhoslávie a neúčinnosti jej opatrení (Khol 2004). Posledným bola snaha o neutralitu, s ktorou napokon nesúhlasila ani väčšina politickej reprezentácie (okrem antisystémových strán) a ani verejnosť.

Prvým dokumentom prijatým v oblasti bezpečnosti bola *Vojenská stratégia ČR* z roku 1994, ktorá za hlavný princíp koncepcie obrany postulovala, že Armáda ČR musí byť pripravená čeliť vojenskému napadnutiu akokoľvek silným protivníkom z akéhokoľvek smeru a za akýchkoľvek podmienok začatia a vedenia vojny s možnosťou využitia medzinárodných bezpečnostných štruktúr a spojencov (Rašek 2004: 13). Samotné vymedzenie obrany bolo nerealistické a vzhľadom na veľkosť štátu i finančne náročné a v konečnom dôsledku neudržateľné. Z toho vychádzala jednoznačná úloha a to zadefinovanie úlohy a postavenia charakteru Armády ČR v novom systéme, podľa potrieb národných záujmov Českej republiky, to sa javilo veľmi jednoznačné z pohľadu ďalšieho smerovania, a to snaha o transformáciu Armády ČR na prispôbenie sa platným štandardom v NATO, aby bola plne pripravená, kompatibilná a modernizovaná so systémom platným v tejto Aliancii (*Vojenská stratégia České republiky 1994: 4*).

V marci 1994 podpísala ČR Rámcový dokument Programu partnerstva za mier, a nasledujúce udalosti v krajine jednoznačne smerovali k plnoprávnemu členstvu v NATO – participácia na spoločných cvičeniach, vhodný vnútropolitický vývoj a transformácia všetkých súčastí, najdôležitejšou úlohou bola komunikácia s verejnosťou a prezentácia potrebnosti Aliancie, ako aj zmena charakteru Aliancie smerom k mierovým riešeniam sporov, ako garantovania bezpečnosti v regióne a Európe. Druhým dokumentom bola *Bílá kniha o obraně České republiky* z roku 1995, ktorej najdôležitejším postulátom je vyjadrenie podpory plnohodnotného členstva v NATO a to prostredníctvom participácie na Programe partnerstva za mier, ktorého sa aktívne zúčastňuje do roku 1994.<sup>1</sup>

Významným dokumentom, ktorý otvoril dvere vstupu do NATO novým krajinám bola Štúdia o rozšírení z roku 1995, ktorá vytvorila súbor pravidiel potrebných pre vstup do Aliancie.<sup>2</sup>

1 *Bílá kniha o obraně České republiky* (1995): Ministerstvo obrany ČR, Praha: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/1995%20Bila%20kniha%20o%20obrane%20CR.pdf>, 10. listopadu 2013.

2 V tejto štúdii boli zdôraznené základné pravidlá a zásady pre kandidátske krajiny, ktoré sa chceli stať členmi Severoatlantickej aliancie – demokracia, trhová ekonomika, dobré vzťahy so susedmi, dodržiavanie ľudských práv, civilná kontrola ozbrojených síl, dosiahnutie minimálnej interoperability s vojskami členských krajín NATO. Je zaujímavým faktom, že z uvedených kritérií je až päť politických a len jedna sa týka vojenskej oblasti (Borkovec 2008: 24). Tieto zásady sú platné dodnes pre novopristupujúce krajiny.

Tretím dokumentom, chronologickým v tomto období, bola *Národní obranná strategie České republiky* z roku 1997. Vymedzuje hlavné východiská obrannej stratégie vo forme definovania hlavných záujmov, kde najväčší priestor venuje práve deklarovanému snahe o plnoprávne členstvo v NATO, ktoré chápe ako prostriedok na zaistenie a zvýšenie obrany a bezpečnosti Česka. Stratégia tiež stanovuje možnosť vyslať jednotky mimo územie ČR so súhlasom oboch komôr Parlamentu ČR ako aj (*Národní obranná strategie České republiky 1997: 8*) zaujímavým trendom je nastolenie potreby špecializácie, prostredníctvom vytvorenia špeciálnych zoskupení, napríklad protiteroristických úderných skupín (*Národní obranná strategie České republiky 1997: 6*). Takto naformulované znenie poukazuje na prezieravý krok pripravovateľov dokumentu, ktorý zachytil budúce trendy vo vývoji ozbrojených síl vo svete.

Madridský summit NATO v roku 1997 priniesol pozvánku k začatiu prístupových rokovaní, ktoré sa ukončili ešte počas vlády V. Klause,<sup>3</sup> tesne pred úradníckou vládou J. Tošovského (ktorá však pokračovala v nastolenom trende integrácie, bez výraznej zmeny<sup>4</sup>), a predčasnými voľbami, kedy nastúpila vláda M. Zemana. Táto vláda nakoniec tiež pokračovala už v nastolenom smere (i keď predchádzajúce roky a vyjadrenia predstaviteľov vládnej strany poukazovali na trend špecifického postavenia ČR po vzore Dánska, či Nórska) a dokončila chýbajúce prvky<sup>5</sup> k úspešnému prijatiu krajiny do NATO v marci 1999.

Na druhú stranu obdobie rokov 1994–1998 bolo pre SR charakteristické nepriaznivým vnútropolitickým vývojom, čo vyústilo i do medzinárodnej izolácie. Bola to najmä ambivalentná snaha politických predstaviteľov o vytvorenie mostu medzi východom a západom. Prvým významným dokumentom, ktorý určil prvotné smerovania Slovenska v bezpečnostnej oblasti, bola *Obranná doktrína Slovenskej republiky z roku 1994*. Veľká časť dokumentu sa venuje charakteristike terminológie spojenej s bezpečnosťou, čo SR ako nový štát potreboval zdefinovať. V dokumente je deklarovaná snaha o participáciu v programe Partnerstvo za mier, ktoré znamená krok k ďalšiemu posilňovaniu vzťahov medzi členskými krajinami NATO a ich partnermi v strednej a východnej Európe. Táto snaha

3 I napriek snahe Českej republiky na začiatku prístupových rokovaní ešte stále krajina nespĺňala všetky podmienky, ktoré boli zhrnuté do šiestich bodov: „politické, legislatívne, obranné (obrné plánovanie, interoperabilita, infraštruktúra v rámci HNS, obranný priemysel), zdrojové (ekonomické i ľudské zdroje), oblasť bezpečnosti informácií a verejnej podpory“ (Borkovec 2008: 24).

4 Toto tvrdenie podporuje napríklad i pokračovanie príprav na strategických dokumentoch, či finalizovanie a prijatie ústavného zákona o bezpečnosti, ktorý dával do súladu vývoj bezpečnostnej politiky ČR, tým že bola ukončená dlhá absencia právnej normy v oblasti bezpečnosti a ústredného orgánu v oblasti bezpečnosti, tento zákon stanovil základné pravidlá činnosti bezpečnostného systému v rôznych krízových situáciách a definoval inštitúcie podieľajúce sa na zaisťovaní bezpečnosti Českej republiky, tiež stanovil zriadenie Bezpečnostnej rady štátu ako poradného orgánu vlády pre oblasť bezpečnosti a obrany (Karaffa – Balabán – Rašek 2008: 7).

5 Posledné dva dokumenty prijaté v roku 1999, *Bezpečnostní strategie ČR* a *Vojenská strategie ČR*, vznikli ako súbor predvstupových dokumentov tesne pred prijatím do NATO, pod vonkajším tlakom z dôvodu chýbajúcich prezenčných dokumentov tohto typu v štáte.

mala viesť k plnoprávnemu členstvu v NATO. Slovensko tu tiež poukazuje na nutnosť výstavby nového bezpečnostného systému v Európe, ktorý sa má dosiahnuť prostredníctvom členstva štátu v EÚ a tiež v ZEÚ. Druhým významným dokumentom, ktorý nadväzoval a rozpracovával Obrannú doktrínu SR, boli: *Základné ciele a zásady národnej bezpečnosti Slovenskej republiky prijaté v roku 1996*. Zámer definovať ciele a zásady národnej bezpečnosti Slovenskej republiky bol veľmi správny, pretože Slovenská republika si ako nový štát musela posilniť vlastné bezpečnostné štruktúry, ktoré sa však odvíjali od posilňovania celkových politických štruktúr. Samotná prezentácia ako dosahovať svoje záujmy sa v tomto dokumente nešpecifikuje, ani priame deklarovanie vstupu do NATO sa v dokumente nevyskytuje, skôr sa zdôrazňuje potreba vybudovania nového modelu európskej bezpečnosti. Ako dokument uvádza „situácia, ktorá sa vytvorila v Európe a osobitne v Slovenskej republike, si vyžaduje vybudovať principiálne nový komplexný systém jej bezpečnosti, ako aj bezpečnosti jednotlivých štátov“.

Pri analýze základných dokumentov v oblasti bezpečnosti je zrejmé už v deklaratórnej povahe, že slovenská reprezentácia sama zápasila s otázkou orientácie v oblasti bezpečnosti. I keď na medzinárodnej úrovni vyvíjala aktivity podporujúce členstvo SR v NATO a EÚ, v domácej politike zo strany niektorých politikov dochádzalo k výraznému rozkolu o ďalších cieľoch Slovenska v bezpečnostno-politickom smerovaní, ktorý nakoniec vyústil do zamietnutia integračných tendencií z vonkajšieho prostredia.

Aj napriek tomu, že neustále dochádzalo k napĺňaniu Individuálneho programu Partnerstva za mier, pokračovali rozhovory o možnom pristúpení krajiny v roku 1999 do NATO, Slovenská republika začínala zaostávať v transformácii Armády SR a ďalších krokoch priblíženia, a aj vnútorný politický vývoj sa začínal diametrálne odlišovať od vonkajších krokov nasmerovaných k integrácii. V júli 1997 bolo Slovensko vylúčené na Madridskom summite z prvého kola rozšírenia NATO a dokonca sa neocitlo ani ako primárny kandidát v druhom kole rozširovania. Rok 1997 bol pre Slovenskú republiku zlomový, vrcholili diskusie o možnosti vstupu krajiny do NATO, ale napríklad v tomto roku bola zo strany Slovenska vyvíjaná i snaha o integráciu do Spoločenstva nezávislých štátov (SNS), čo niektorí politici považovali za protipól integrácie do EÚ a NATO (Exchange of experience in Partnership... 1998). Mal to byť akýsi most medzi východom a západom a podporované boli i snahy o neutralitu, nakoniec veľmi negatívne bolo vnímané zo strany zahraničných partnerov i zmarené referendum z februára 1997 o vstupe krajiny do NATO.

Hľadanie nových bezpečnostných štruktúr v Európe prebieha v podstate dodnes ako forma opozície voči geopolitickému vplyvu Spojených štátov amerických (môžeme za ne považovať i vytváranie obranných a bezpečnostných štruktúr súčasnej EÚ počas posledných 15 rokov – od summitu St. Malo), preto aj noví a budúci členovia NATO, ktorí boli výraznou mierou ovplyvňovaní blokovým rozdelením počas Studenej vojny vnímali urýchlenú integráciu k bývalému



blokovému nepriateľovi za možno nie práve najvhodnejší krok, začali uvažovať nad možnosťou a výhodami vytvorenia nového bezpečnostného systému v Európe zaistovaného inou organizáciou.

## Obdobie „zblíženia“ a dosiahnutie cieľov

Obdobie v rokoch 1999–2004 bolo pre ČR charakteristické predovšetkým problémami, či už s transformáciou a interoperabilitou Armády ČR a jej prechod na plne profesionálnu armádu v roku 2005, ako ukázali už prvé kroky člena v NATO, alebo pochopením podstaty členstva samotného (doteraz má verejnosť skreslené predstavy o fungovaní NATO a povinnostiach členských krajín nielen v Česku ale i v SR). Ďalším problémom v sledovanom období je zmena ako NATO, a po vstupe aj EÚ, ako organizácií, kde sa chceli stať členmi a akými sa do roku 2004 stali – obe vo výraznej miere zmenili rozsah, obsah ako aj záber činností.

Prvý problém sa vyskytol už na jar 1999, Kosovská kríza vyústila do začatia operácie a Česko bolo postavené pred nutnosť rozhodnutia podpory leteckého útoku (kde sa politická reprezentácia rozdelila na dva tábory – podporovateľov – V. Havel a J. Kavan, a odporcov M. Zeman a V. Klaus), na druhú stranu ani verejnosť nebola jednoznačne rozhodnutá podporiť v tejto otázke postup Českej republiky a skôr odmietala podporiť operáciu. To postavilo krajinu pred neľahkú úlohu, a to prezentovať a vysvetľovať obyvateľstvu nutnosť nepopulárnych krokov, ak si chcela zachovať nálepku zodpovedného a dôveryhodného spojenca. Tu bol naznačený prvý trend vývoja v najbližších rokoch – zmena strategického záujmy bezpečnostnej politiky jedného cieľa (prijatie za člena NATO) k politike vyváženej bezpečnostnej politiky, kedy s členstvom prichádzajú povinnosti, záväzky, v mnohých prípadoch nepopulárne ku vzťahu k obyvateľstvu krajiny. Druhým trendom bola snaha o „naučenie sa“ a zapojenie sa do rozhodovania prostredníctvom mechanizmov fungujúcich v Aliancii (hľadanie kompromisov v mnohých prípadoch opozitných názorov, vytváranie vnútorných koalícií pri presadzovaní svojich národných záujmov), teda ukončenie procesu nového člena a prijatie plnej zodpovednosti a rozhodovanie Aliancie.

Na rozdiel od Stratégie z roku 1999 kde bol cieľ vytvoriť poloprofesionálnu armádu sa v Stratégii z roku 2003 už objavil zámer výstavy plne profesionálnej Armády ČR, ktorá by bola moderne vyzbrojená, mobilná a flexibilná s možnosťou operácií i mimo územia Česka. V oblasti obrannej politiky sa ČR prihlasuje k zodpovednosti za svetový mier využitím donucovacích prostriedkov, v prípade že zlyhá prevencia, a to nielen ako spoluúčasť v rámci svojich zmluvných záväzkov, ale aj mimo týchto zmluvných záväzkov v súlade s Chartou OSN (Bezpečnostná stratégia ČR 2003: 11–12). Ako poukazujú i niektorí českí analytici, veľmi vágne je formulovaná možnosť, že BR OSN nedá mandát takejto akcii, text „by mali mať mandát“ sa dá vysvetliť, že účasť ČR na akcii by bol možný i bez tohto mandátu. V nasledujúcom článku sa ČR nepriamo prihlasuje k sys-

tému protiraketovej obrany, vzhľadom k pokračujúcej hrozbe ZHN (Centrum strategických štúdií 2004).

Dané obdobie bolo tiež sprevádzané snahou Česka o vstup do Európskej únie, ako zakončenie procesu zapojenia krajiny do západných štruktúr. Tieto snahy, tak ako zvyšné krajiny V4 sa naplnili v roku 2004. Smerovanie v tomto období určovala ľavicová vláda M. Zemana s tichou podporou ODS, ktorá okrem atlanticizmu výraznejšie preferovala aj európsky model bezpečnostnej architektúry prezentovaný Európskou úniou a jej inštitúciami, či politikami. Prijatím za člena NATO sa automaticky stalo Česko aj pridruženým členom Západoeurópskej únie<sup>6</sup> a bolo nutné sa zapojiť do jej činnosti, predovšetkým tak, kde fungovala ako most medzi EÚ a NATO, ako aj využívanie a zapojenie sa do SZBP EÚ (Khol 2004: 35). Vplyv na formovanie vzťahov a prípravy členstva v Európskej únii mala predovšetkým Amsterdamská zmluva (s platnosťou od mája 1999), ktorá založila Európsku bezpečnostnú a obrannú politiku (EBOP) a zakomponovala Petersberské úlohy priamo do jej zmluvy.

Predvstupový proces do EÚ sa v Českej republike orientoval na splnenie kritérií a kalkulovalo sa predovšetkým so vzťahom k SZBP EÚ a rozširovanie vzťahu medzi ZEU a NATO. Nedostatočne bola riešená bezpečnostná a obranná dimenzia, ktorá výrazne narástla. Nielen Česká republika musela v tomto období tento nedostatok odstrániť, neznamenalo to však postaviť EBOP do protikladu so záväzkami k NATO (ako sa to mnohokrát stávalo), bolo ale zásadnou chybou ignorovať rodiacu sa snahu EÚ o budovanie spoločnej bezpečnostnej a obrannej architektúry (Mooz 2004). Výrazný odpor voči budovaniu EBOP bol počas rokov 2000–2002 sa prejavil na strane Ministerstva obrany ČR a neskôr i v predvolebnej kampani ODS v roku 2002, ktorá postavila jednu z tém na odpore voči budovaniu spoločnej armády pod hlavičkou EÚ (Khol 2004: 38). Na druhú stranu Ministerstvo zahraničných vecí ČR sa prikláňalo otvorenejšie ku konceptu EÚ.

Dôležitým medzníkom v tomto období sa stali teroristické útoky na USA v septembri 2001, príprava Pražského summitu NATO v roku 2002 (kde sa ČR preukázala ako spoľahlivý partner a bola to možnosť preukázania pripravenosti krajiny) ako aj Iracká kríza v roku 2003 (kde sa ČR stala podporovateľom politiky USA a postavila sa oproti štátom európskej koalície, ktorí boli proti útoku a definovala Ameriku ako strategického partnera). Všetky udalosti podporili nejednoznačné vzťahy ČR k NATO a EÚ. Až v Konceptii zahraničnej politiky ČR pre roky 2003–2006 sa formuje prvý náznak zblížovania bezpečnostnej politiky ČR medzi oboma inštitúciami, kým dovtedy prevažoval postoj podpory

---

6 Západoeurópska únia (ZEU) bola nezávislá obranná a vojenská organizácia, ktorá mala svoje sídlo v Bruseli a úzko spolupracovala s Európskymi spoločenstvami (predovšetkým s EHS a neskôr EPS), ktoré sa stali predchodcami Európskej únie, jej činnosť zanikla v roku 2010 (vypršaním Parížskych dohôd, ktoré boli uzatvorené na 55 rokov) a ich činnosť bola zakomponovaná priamo pod správu Európskej únie. Jej úlohou bolo predovšetkým snaha o koordináciu bezpečnostnej a obrannej politiky EHS a EÚ.

konzultácií medzi NATO a EÚ, koncepcia priniesla snahu o vybalancovanie prístupu k oboj organizáciám prostredníctvom snahy o dosahovanie dialógu medzi oboma organizáciami a podpora nadviazania strategického partnerstva s existenciou funkčných vzťahov medzi nimi a posilňovanie Aliancie (strategické postavenie USA) s pomocou EBOP. Tento tzv. „systém dvojkolajnosti“ a hľadanie kompromisu budúceho vývoja bezpečnostnej politiky môžeme badať i v analyzovaných strategických dokumentoch tohto obdobia.

Obdobie 1998–2004 bolo v SR poznačené pozastavením smerovania k integrácii do NATO a nutnosti jeho opätovného naštartovania. V prvej polovici roku 1998 stále existovali prejavy nedôvery zo strany zahraničných partnerov a prišli i prvé zamietavé reakcie od oboch organizácií ako NATO, tak i zo strany Európskej komisie ako zástupcu EÚ, blížiac sa voľby však naznačovali, že by mohlo prísť k obratu v ďalšom smerovaní. Zmena vo vnútropolitickom vývoji nastala po voľbách v septembri 1998, kedy sa do vedenia krajiny dostala vláda M. Dzurindu. Tento krok priniesol nové zmeny nielen do vnútropolitického vývoja krajiny, ale nastavil i transatlantické smerovanie v bezpečnostnej oblasti. V tejto dobe teda nastalo oživenie rokovaní o vstupe Slovenska do EÚ a NATO. Pred novým premiérom stáli dôležité rozhodnutia: zmeniť postoj partnerov, ktorí významnou mierou ovplyvňovali zapojenie Slovenska do západných štruktúr; prezentovať nové smerovanie krajiny v strategických bezpečnostných dokumentoch; dokončiť transformáciu Armády SR do požadovanej úrovne a samozrejme vytvoriť podmienky pre verejný diškurz o smerovaní Slovenska do transatlantických štruktúr. Práve tieto otázky rezonovali v oblasti bezpečnostnej politiky prvej Dzurindovej vlády. V prvých dňoch to bola cesta do Bruselu a Viedne, kde politickí predstavitelia prezentovali svoj jednoznačný postoj smerom k integrácii do EÚ a NATO – teda do západných štruktúr. Tie zahraniční partneri prijali s rezervou, pretože záruky dostávali i od predchádzajúceho premiéra, no v praktickej rovine sa v tej dobe otvorili i možnosti opačného smerovania (spomínané pristúpenie do SNŠ). Jedna z dôležitých udalostí, ktoré posunuli chápanie zahraničných partnerov, že Slovenská republika je pripravená začať prístupový proces, bol zásadný postoj predstaviteľov SR počas Kosovskej krízy v roku 1999 (Kmec – Korba – Ondrejcsák 2005).

V roku 1999 po Washingtonskom summite sa Slovensko zapojilo do Akčného plánu členstva – MAP, ktoré ponúklo krajine možnosti ďalšej spolupráce v rámci budúceho členstva v NATO, tento dokument bol prezentovaný ako tzv. cestovná mapa, ktorá poukazovala na nedostatky krajiny, identifikáciu oblastí, ktoré je nutné zmeniť alebo odstrániť. Tento nástroj poskytoval krajinám tzv. odpoveď na to, čo je potrebné zmeniť, upraviť alebo dopracovať, aby sa úsilie o členstvo v NATO mohlo naplniť. Takisto v roku 1999 sa Slovensko po prvý raz zapojilo do misie SFOR, ktorá bola vedená pod hlavičkou NATO. Tieto pozitívne kroky boli ocenené i zo strany zahraničných partnerov (okrem iného i tým najdôležitejším v západnej orientácii – USA).



Roky 2000, 2001 sa niesli v duchu reforiem, pozitívnych vyjadrení zo strany zahraničných partnerov, ale aj negatívnych vyjadrení a správ zo zahraničia k stave reforiem na Slovensku v oblasti bezpečnostnej a obrannej politiky. Na jednej strane existovalo pozitívne prezentovanie a vyjadrenia zo strany slovenskej politickej reprezentácie, na druhej strane neexistovala pozitívna verejná mienka o vstupe do NATO. Reforma Armády SR stále zaostávala a existovala len v deklaratórnych vyjadreniach politikov, no v strategických dokumentoch sa stále vyskytovalo aj iné naznačenie smerovania. Druhá Dzurindova vláda teda stála pred významnými úlohami – transformácia Armády SR; vytváranie nových prezenčných dokumentov Slovenskej republiky – boli to predovšetkým dokumenty z roku 2001: Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky, Obranná stratégia Slovenskej republiky, Vojenská stratégia Slovenskej republiky; alebo postupné prehodnotenie orientácie len na USA a príklon k európskym bezpečnostným a obranným štruktúram (EBOP).

Ďalšou nemenej dôležitou úlohou po obnovení rokovaní a získaní pozvánok pre vstup do NATO a EÚ bolo vytvorenie nových prezentačných dokumentov v oblasti bezpečnosti, a to prijatie Bezpečnostnej stratégie Slovenskej republiky z roku 2001. Táto stratégia po prvýkrát v histórii existencie Slovenskej republiky priniesla posun vo formovaní bezpečnostnej a obrannej politiky Slovenska, hlavný dôraz je položený na proklamovanie snahy integrácie do NATO a EÚ ako životného záujmu Slovenskej republiky. V porovnaní s predchádzajúcim dokumentom – Základné ciele a zásady národnej bezpečnosti SR reflektuje posun v definícii národného záujmu SR, ktorý je definovaný prostredníctvom životných záujmov a dôležitých záujmov. Priniesla prvú ucelenú analýzu bezpečnostného prostredia ako aj vymedzenie základných problémov a hrozieb pre Slovensko.

V roku 2002 sa konal Pražský summit, ktorý rozhodol o pozvaní k vstupu do NATO sedem krajín (Bulharsko, Estónsko, Litvu, Lotyšsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko) v rámci druhého kola rozšírenia. Na začiatku roku 2003 však rezonovala otázka Irackej krízy, kde Slovensko muselo zaujať postoj tak, aby rešpektovalo rozhodnutie BR OSN, teda SR vyslala 75 príslušníkov za hranice, formálne mali mandát len pre oblasť Kuvajtu, no v prípade dôvodného podozrenia z použitia alebo použitia zbraní hromadného ničenia mohli vstúpiť aj na územie Iraku. Následne v roku 2003 sa začal ratifikačný proces Prístupového protokolu Slovenskej republiky v každej členskej krajine NATO, ktorý bol završený 29. marca 2004, keď bolo Slovensko prijaté za člena NATO.

## Záver

Aj v súčasných bezpečnostných a obranných dokumentoch ČR a SR naďalej pretrvávajú v bezpečnostnej politike ambivalentný postoj k EÚ v oblasti EBOP/SBOP, táto dvojkoľajnosť výstavby je však typická pre väčšinu krajín strednej Európy. Druhým problémom súčasného obdobia je množstvo vynakladaných

prostriedkov na zaistenie modernizácie a výstavy Ozbrojených síl ČR a SR, tak aby dokázali plniť článkom 5 Washingtonskej zmluvy garantovanú záväzky ako aj záväzky voči EÚ v rámci obrannej politiky.

Mnohé hrozby pre ČR a SR, ktorým bola venovaná len nepatrná pozornosť, sa dnes stali vysoko aktuálnymi (napríklad energetická bezpečnosť, problematika potravinovej bezpečnosti...), resp. problémy pochádzajúceho z vnútorného bezpečnostného prostredia (menšinový extrémizmus, problematika Rómov, korupcia...). Taktiež pretrvávajúca potreba reformy Ozbrojených síl ČR a SR, naštartovanie bilaterálnej alebo multilaterálnej spolupráce pri zaistení obrany.

Bezpečnostná politika krajín oboch krajín je politikou, ktorá sa vyvíjala špecifickým prostredím – v prostredí strednej Európy. Práve štáty strednej Európy sa v minulosti často označovali aj ako *cordon sanitaire*, t.j. priestor ktorý vytvára územnú bariéru medzi ríšami, neskôr ideologickými blokmi. Kultivovanie strategickú kultúry v minulosti bolo poznačené toto špecifickou črtou. Na začiatku 21. storočia sa bezpečnostná situácia v Európe radikálne zmenila, priestor *cordon sanitaire* prestal existovať, vytvorilo sa nové ohraničenie spôsobené rozširovaním NATO do bývalých štátov východného bloku. Štáty ako Česko, Slovensko, Poľsko a Maďarsko sa situácii prispôbili veľmi rýchlo z viacerých dôvodov. Vnútropolitické krízy prebiehajúce v nich od 50. rokov 20. storočia boli signálom, že bezpečnosť si predstavujú inak, ako to bolo určované ustanoveniami Varšavskej zmluvy. Vo všetkých štátoch existovali opozičné sily voči komunistickému režimu a vo väčšine prípadov boli podporované masívnymi prejavmi verejnej mienky. Orientácia na Západ mala viaceré dôvody – ekonomické, ideologické, kultúrne, sociálne. Aby mohla byť uskutočnená tranzícia týchto krajín na demokratické režimy spolu s budúcim zapojením do ekonomickej integrácie, bolo potrebné vytvoriť nové bezpečnostné prostredie. Štáty V4 sa stali prvými štátmi bývalého východného bloku, ktoré splnili požadované kritéria podľa propozícií a procedurálnych aktov Severnej aliancie, čím sa mohli stať členmi NATO – Maďarsko, Poľsko, Česko v roku 1999 a Slovensko v roku 2004. Od tejto doby sa začali ich bezpečnostné politiky vyvíjať v súlade so strategickými koncepciami NATO, ale aj v kontexte spolupráce NATO s EÚ.

Bezpečnostné politiky oboch štátov v rámci V4 sa museli ideovo obsahovo aj procedurálne vyrovnávať s viacerými problémami. Museli reagovať na zmeny v bezpečnostnom prostredí, ktoré bolo charakterizované viac nepriamymi ako priamymi hrozbami. Patrili k nim napríklad požiadavky súvisiace s migráciou, ľudskými právami, ekonomickou nestabilitou, nárastom radikalizmu a extrémizmu. Bývalé územie *cordon sanitaire* sa stalo uzemným tranzitom z východných štátov a schengenský priestor potreboval nové bezpečnostné garancie. Tieto zmeny však neboli len súčasťou dokumentov o bezpečnostnej politike štátov. Museli nastať aj inštitucionálne zmeny, týkajúce sa decíznej sféry, štátneho aparátu a jednotlivých rezortov, ako aj podielu ich participácie z hľadiska bezpečnosti a obrany štátu. Vstup do NATO ako priorita bezpečnostnej politiky

oboch štátov priniesol aj zmenu základnej orientácie na transatlantické systémy a štruktúry, otázku kompatibility ozbrojených síl a zmeny v soft i hard security; z hľadiska spolupráce s inštitúciami fungujúcimi v systéme NATO.

V súčasnosti môžeme hovoriť, že bezpečnostná politika je proces, nie trvalý stav. Jej zmeny, znižovanie alebo zvyšovanie kvality dokumentov, systémov a implementácie závisí od mnohých faktorov. Obdobie 90. rokov 20. storočia boli pre obe krajiny charakteristické hľadaním svojej vlastnej identity v novoformujúcom sa medzinárodnom prostredí po rozpade ZSSR a ukončení studenej vojny. Dnes už vieme, že uvedené štáty sa stali členmi NATO v rôznom časovom období, SR až v roku 2004, ČR už v roku 1999. Za najdôležitejšie príčiny iného statusu SR sú pokladané vnútropolitické príčiny, najmä nedostatok naplnenia demokratických kritérií. (Asmus 2002) Ako aj členstvo oboch krajín V4 v Európskej únii od roku 2004. Dnes už vieme aj to, že cesta k demokracii nie je ľahká, že demokracia aj liberálna je systém ohrozovaný krízami rovnako ako iné systémy. Práve preto je potrebné prehlbovať a zdokonaľovať bezpečnostnú politiku štátu, aby sa stala pilierom moci štátu a slúžila zároveň mierovému rozvoju a obrane štátu.

## Literatúra

Asmus, Ronald D. (2002): *Dvere do NATO*. Kalligram, Bratislava.

Balabán, Miloš (2004): Tvorba a realizace bezpečnostní politiky – historická reflexe a současné výzvy, in *Bezpečnostní politika České republiky – výzvy a problémy*, Ministerstvo obrany České republiky – AVIS, Praha.

*Bezpečnostná stratégia SR*. (2001): Národná rada Slovenskej republiky, Bratislava: available at <http://merln.ndu.edu/whitepapers/SlovakiaSecurity2001.pdf> (12. December 2013).

*Bezpečnostní strategie ČR*. (1999): Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/002.pdf>, 10. prosince 2013.

*Bezpečnostní strategie ČR*. (2001): Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/2001%20Bezpecnostni%20strategie%20CR.pdf>, 12. prosince 2013.

*Bezpečnostní strategie ČR*. (2003): Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/2003%20Bezpecnostni%20strategie%20CR.pdf>, 9. prosince 2013.

*Bílá kniha o obraně České republiky* (1995): Ministerstvo obrany ČR, Praha: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/1995%20Bila%20kniha%20o%20obrane%20CR.pdf>, 10. listopadu 2013.

Borkovec, Zdeněk (2008): Deset let od vstupu do NATO. *Vojenské rozhledy*, 18 (4): 23–28.

- Centrum strategických studií (2004): Nová Bezpečnostní strategie České republiky. *Revue Politika*: <http://www.revuepolitika.cz/clanky/642/nova-bezpecnostni-strategie-ceske-republiky>, 14. prosince 2013.
- Cottey, Andrew (1995): *East-Central Europe after the Cold War*. Macmillan Press, London.
- Exchange of experience in Partnership for Peace Program implementation*. (1998): Military Press and Information Agency, Bratislava.
- Horemuž, Martin (2013): *Súčasná bezpečnostná politika Ruskej federácie a jej vybrané dimenzie*. Verbum, Ružomberok.
- Ivančík, Radoslav (2012): *Alokačná a technická efektívnosť financovania obrany v Slovenskej republike*. Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika, Liptovský Mikuláš.
- Ivančík, Radoslav – Nečas, Pavel (2012): *International Security from the View of Postmodern Conflicts on African Continent*. Publishing house AMELIA, Rzeszów, Poland.
- Janošec, Josef – Brabcová, Markéta (2011): Co je nového v aktualizované bezpečnostní strategii České republiky 2011. in *Národní a mezinárodní bezpečnost 2011*. Akadémie ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika, Liptovský Mikuláš: 112–125.
- Karaffa, Vladimír – Balabán, Miloš – Rašek, Antonín (2008): Vývoj bezpečnostní politiky a strategie ČR v období 1990–2009. *Vojenské rozhledy*, 18 (4): 5–22.
- Khol, Radek (2004): Česká bezpečnostní politika 1993–2004. in *Zahraniční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy, perspektivy*. Ústav mezinárodních vztahů Praha: 31–44.
- Kmec, Vladimír – Korba, Matúš – Ondrejcsák, Róbert (2005): *Transformácia NATO a bezpečnostná a obranná politika SR*. Centrum bezpečnostných štúdií, Bratislava.
- Krulík, Vladimír (2011): Strategické řízení zajišťování obrany České republiky – součást zajišťování bezpečnosti státu. *Working paper*, no. 5/2011: [http://sbp.fsv.cuni.cz/SBP-36-version1-TRS\\_WP\\_05.pdf](http://sbp.fsv.cuni.cz/SBP-36-version1-TRS_WP_05.pdf), 7. prosince 2013.
- Kubeša, Milan (2002): Mezi řádky Vojenské strategie České republiky. *Obrana a strategie* (1): 45–52.
- Mazalová, Veronika (2006): Strategické dokumenty ČR a jejich reflexe v oblasti finančních zdrojů pro potřeby ozbrojených sil. *Obrana a strategie* (1): 61–70.
- Mooz, Petr (2004): Vliv členství ČR v NATO a v EU na bezpečnostní politiku České republiky. in *Bezpečnostní politika České republiky – výzvy a problémy*. Ministerstvo obrany České republiky – AVIS, Praha: 61–70.
- Nagy, László – Kovács, Tibor (2006): Hungary's Security and Defence Policy in the new geostrategic environment. , no. 35/2006: [http://www.elesme.gr/elesmegr/periodika/t35/t35\\_09.htm](http://www.elesme.gr/elesmegr/periodika/t35/t35_09.htm), 2. prosince 2013.
- Národní obranná strategie České republiky* (1997): Ministerstvo obrany ČR, Praha.
- Obranná doktrína Slovenskej republiky* (1994): Národná rada Slovenskej republiky, Bratislava in Ušiak, Jaroslav (2012): Bezpečnostná politika Slovenskej republiky a vybrané bezpečnostné dokumenty. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica.
- Obranná stratégia SR* (2001): Národná rada Slovenskej republiky, Bratislava: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/SlovakiaDefence2001.pdf>, 25. listopadu 2013.

- Pond, Susan (2004): *Ako porozumieť súboru nástrojov PzM. NATO*, Brusel: <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/slovak/art2.html>, 28. listopadu 2013.
- Rašek, Antonín (2004): Nelehká přeměna armády a zdroj bezpečnostní politiky. in *Bezpečnostní politika České republiky – výzvy a problémy*. Ministerstvo obrany České republiky – AVIS, Praha: 6–18.
- Síla, Jiří (2004): Civilní řízení a kontrola ozbrojených sil. *Bezpečnostní politika České republiky – výzvy a problémy*. Ministerstvo obrany České republiky – AVIS, Praha: 106–115.
- Škvrnda, František (2002): K stavu a perspektívam slovenskej bezpečnostnej politiky. *Medzinárodné otázky* 11 (2): 69–86.
- Ústava Slovenskej republiky – Zákon č. 460/1992 Zb.* (1992): Slovenská národná rada, Bratislava.
- Vojenská doktrína Českej a Slovenskej federatívnej republiky* (1991): Federálne zhromaždenie Českej a Slovenskej federatívnej republiky, Bratislava in Ušiak, Jaroslav (2012): *Bezpečnostná politika Slovenskej republiky a vybrané bezpečnostné dokumenty*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica.
- Vojenská doktrína SR* (2001): Národná rada Slovenskej republiky, Bratislava: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/SlovakiaMilitary2001.pdf>, 28. listopadu 2013.
- Vojenská strategie České republiky* (1994): Vláda České republiky, Praha.
- Vojenská strategie České republiky* (1999): Vláda České republiky, Praha: [www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/1999%20Vojenska%20strategie%20CR.pdf](http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/1999%20Vojenska%20strategie%20CR.pdf), 26. listopadu 2013.
- Vojenská strategie České republiky*. (2002): Vláda České republiky, Praha: [http://www.mocr.army.cz/images/id\\_5001\\_6000/5195/Vojstr2002.pdf](http://www.mocr.army.cz/images/id_5001_6000/5195/Vojstr2002.pdf), 27. listopadu 2013.
- Vojenská strategie České republiky*. (2004): Vláda České republiky, Praha: [http://www.mocr.army.cz/images/id\\_5001\\_6000/5195/vojstr2004.pdf](http://www.mocr.army.cz/images/id_5001_6000/5195/vojstr2004.pdf), 26. listopadu 2013.
- Vojensko politický zázpisník*. (1989): Naše vojsko, Praha.
- Základné ciele a zásady národnej bezpečnosti Slovenskej republiky*. (1996): Národná rada Slovenskej republiky, Bratislava in Ušiak, Jaroslav (2012): *Bezpečnostná politika Slovenskej republiky a vybrané bezpečnostné dokumenty*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica.

**Mgr. Jaroslav Ušiak, PhD.** vyštudoval politológiu na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. V súčasnosti pôsobí ako odborný asistent na Katedre bezpečnostných štúdií, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmáňnyho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: [jaroslav.usiak@umb.sk](mailto:jaroslav.usiak@umb.sk).



# Integrace ČR a SR do evropských ekonomických struktur

IRAH KUČEROVÁ

**Abstract:** *Despite a number of common evolutionary and institutional features of the process of convergence Czech Republic and the Slovak was different. Initially economic transformation in the Czech Republic seemed more successfully, but finally after 1998 was the development of Slovakia not only continuous but very successful, leading to macroeconomic stabilization, institutional standardization and full membership of Slovakia in the European structures, which now Slovakia has more decision-making power than the Czech Republic.*

**Keywords:** *economic transformation, privatization, restitutions, transition deficit, decay-secesion*

## Úvod

Česká republika a Slovenská republika v Evropské unii jsou nazírány poněkud zvláště kvůli jejich vývoji za posledních dvacet let, neboť většina lidí staršího data narození v západní Evropě či dokonce ve světě, pokud existenci těchto států zaznamenala vůbec, pak je vnímá jako jeden stát – Československo. Jsou ale obyvatelé některých evropských států, kteří sledovali proces rozdělení Československa se zájmem, dokonce i s napětím. Například Vlámové v Belgii, ale také např. Chorvati, kteří letos v létě rozšířili řady Evropské unie.

Cesta pro Čechy a Slováky do EU nebyla jednoduchá, netrvala krátce a přinesla pro nás mnohé povinnosti, mnohé výzvy, ale jak jsem osobně zcela přesvědčena, i mnohé výhody. Přímou říkám, že výnosy plynoucí z našeho členství převýšily náklady naší konvergence a vstupu do EU. A to v obou případech, tedy na české i slovenské straně. Konvergenční proces obou zemí nebyl totožný, protože ani náš politický a ekonomický vývoj po rozpadu federace nebyl stejný a diference se spíše prohlubovaly. V některých obdobích a oblastech zpočátku ve prospěch ČR, pak naopak bylo Slovensko připravenější v určitých sférách lépe než Česká republika.



Ač rozdělení státu proběhlo skutečně civilizovaně, na což můžeme být právem hrdí, přesto to samotný přístupový proces zpomalilo – např. již dohodnutá asociační smlouva, její prozatímní verze na konci roku 1992 byla po Silvestru neplatná a musel celý proces proběhnout znova a odděleně. To je vnější důsledek rozpadu ČSFR, na vnitřní straně zatížil vývoj i jednání o vzájemném vyrovnání, které se např. v oblasti teritoriálního vypořádání táhlo až do roku 1998.

Secesionistický proces Československa byl ale v samém počátku vyplňován dohodami o vzájemné kooperaci, resp. integraci v rámci jiných struktur. Ještě dohromady se obě republiky staly členy CEFTA, aby pak jejich členství bylo plynule přeneseno na nástupnické státy. Mezi sebou se při rozdělení federace dohodly na režimu celní a měnové unie, byť jejich funkčnost byla záhy zpochybněna.

Obě země prošly hlubokou transformací ekonomického, institucionálního a sociálního prostředí s nezanedbatelnými náklady, ovšem idea zapojení se do „Evropy“ byla hnacím motorem principiálních změn a nakonec i změněného vnímání sebe navzájem. Dnes nelze říci jinak, než že vlastní cesta Slovensku napomohla v jeho emancipaci a reálném začlenění do evropského partnerství – viditelně jinak a lépe, než je tomu v ČR v posledních letech.

## Výchozí situace československé ekonomiky

Československo patřilo k nejrozvinutějším zemím socialistického bloku, bylo v podstatě jednou z jeho nejvýkonnějších ekonomik založené na dlouhé industriální tradici a kvalifikované pracovní síle díky systémově vyvíjenému odbornému školství (Kučerová 2011a: 41). Průmysl byl diverzifikovaný, v některých odvětvích i částečně konkurenceschopný ve světovém měřítku, jako například šlo o strojírenství, zbrojní výrobu<sup>1</sup>, sklářství, pivovarnictví, cukrovarnický průmysl<sup>2</sup>, byť konkurenceschopnost byla založena na tzv. low cost strategy, čili nízkých výrobních nákladech, což nám, bohužel, vydrželo ještě po celá devadesátá léta (Kučerová 2011a: 41–42). Přesto či právě proto ale naše konkurenceschopnost byla limitována především východními měkkými trhy – když se po roce 1990 liberalizoval zahraniční obchod, tak naši exportéři záhy seznali, že na naše výrobky nikdo nečeká s otevřenou náručí a že na ně čeká tvrdá konkurence, proto také naše obchodní bilance byla velmi dlouho zatížená sníženými exportními výnosy.

Průmysl měl ale tradici v českých historických zemích, ne tolik na Slovensku, jehož zrychlená industrializace sice probíhala po druhé světové válce<sup>3</sup>, ale ve srovnání se západnější částí státu také ne tolik diverzifikovaně. Na Slovensku

---

1 ČSSR bylo 5. největším světovým exportérem zbraní dle HDP/c/1989.

2 Mezi československé vývozní artikly patřily dodávky továren na klíč – pivovary, cukrovary, ale také i elektrárny, hlavně hydroelektrárny.

3 Podíl slovenského průmyslu na československém tvořil v roce 1945 pouhých 8,2%, v roce 1970 již 24% a 1985 30% (Chalupa 2006: 7)

byl budován především těžký průmysl – přesně dle potřeb válkou zničeného Sovětského svazu jako protektora střední Evropy. Odvětvová struktura slovenského průmyslu se po roce 1990, resp. 1992 ukázala být jako problematictější a rigidnější než na české straně. Přesto mělo Československo jistou průmyslovou převahu v rámci socialistických zemí, neboť mu „byla v Moskvě přisouzena role strojírenské velmoci...a tato role byla v Praze ochotně přijata“ (Kubů 2005: 234).

Československo mělo v komparaci s ostatními středoevropskými státy zcela kolektivizované zemědělství<sup>44</sup>, přesto jeho výkonnost budila obdiv v rámci socialistických zemí<sup>55</sup> – např. průměrná hektarová výnosnost v produkci obilí převyšovala dokonce i průměr vyspělých zemí Západu – 4,9 tun oproti 4, 2 tun, u pšenice dokonce 5, 8 tuny (Chalupa 2006: 8). Ovšem samozřejmě za cenu nižší kvality, vyšší míry chemizace a celkově nezodpovědného environmentálního přístupu. Jednalo se ale o celkem stabilizovaný sektor s kontinuálním růstem produkce (Bálek 2007: 50). I v agrárním sektoru byly rozdíly, a to objektivního rázu, ve výkonnosti mezi Českem a Slovenskem, neboť teritoriální reliéf Slovenska není zcela nakloněn zemědělské výrobě, ovšem v některých plodinách (např. pšenice) mělo Slovensko navrch.

Co se týče sektoru služeb, byli jsme na tom srovnatelně bídě – alespoň ve srovnání se západní Evropou. Každopádně regionální diference tu byly a ne zrovna zanedbatelné, i přes desítky let trvající praxi transferů z české části do slovenské.

Společným znakem byla absence soukromého sektoru – zcela ojedinělé v prostoru střední Evropy, protože jak v Polsku, NDR, Maďarsku či Slovinsku, logicky v Rakousku a Německu, soukromý sektor zůstal a vytvářel až třetinu národního produktu. Ve stalinistickém období bylo Československo bohužel nejpilnějším žákem, takže do státního vlastnictví bylo poměrně rychle převedeno v podstatě vše, co podléhalo vlastnickým vztahům – ať již v průmyslu, zemědělství či službách. Míra etatizace byla srovnatelná se SSSR, ne tak s okolními státy. Když opomineme efektivnost chování ekonomických subjektů, která je vždy vyšší v soukromém investorském prostředí oproti státnímu „stabilizačnímu“ přístupu, nevýhodou československé situace byla minimálně po dvě generace ztráta tržních dovedností, tržního chování. Což se ostatně i brzo projevilo jak na straně agregátní nabídky, tak i poptávky, čili na straně výrobců a i spotřebitelů. Nově vznikající firmy neměly často dostatek zkušeností s podnikáním, čemuž nenapomáhala ani silná byrokracie ze strany státu, často se staly terčem

4 98,7% podílů veškeré zemědělské půdy bylo ve společenském vlastnictví; jednotlivě hospodařící rolníci a drobní držitelé půdy ovládali jen 1,3% půdy více na: Statistická ročenka ČR, Rozvoj JZD, 1989, Regionální geografické aspekty transformace zemědělství České republiky, <http://www.geografie.webzdarma.cz/transformace.htm>, 28. října 2014.

5 Efektivnost československého zemědělství byla patrná především oproti Polsku a i Maďarsku, ne již tolik vůči NDR či dokonce SRN. Polský agrární sektor nebyl schopen produkovat dostatečné množství ani na pokrytí vlastních potřeb, problém se zásobováním potravinami byl chronický – ostatně stál mj. za hladovými boulemi v Polsku v prosinci 1970, 1981(Kučerová 2012: 9).

obchodního útoku vedeného znalým a protřelým managementem státních podniků s kontakty na příznivé struktury, které byly dost dlouhou dobu hájeny a vzniklé situace jim tak nahrávaly; nebo v mezerách zákonných předpisů často využívaly skulin a snažily se maximalizovat zisk na úkor kohokoliv. Likvidace soukromého sektoru komunisty v Československu se pak ukázala jako zásadní komparativní nevýhoda v rámci zemí střední Evropy.

Ještě v něčem jsme vynikali – v nivelizaci mezd. Diferenciace mezd byla mizivá, takže i sociální stratifikace byla pod běžným průměrem i v socialistických státech. Ovšem rovnostářství finanční bylo vyvažováno hierarchizací společenskou dle komunisty určených společenských tříd.<sup>66</sup> A vzájemně podmíněno.

V Československu proběhly dva pokusy o reformy řízení ekonomiky, které by přispěly k zefektivnění hospodářských procesů. Ani jeden ale neměl šanci na úspěch a reálné prosazení. První reforma vedená Kurtem Rozsypalem v letech 1958–61 měla zpřehlednit řízení ekonomiky. V jejím důsledku došlo ke koncentraci průmyslových podniků, kdy se jejich počet snížil zhruba na čtvrtinu. Rozsypal prosadil zavedení mzdových tabulek, v jejichž rozsahu byli placeni všichni zaměstnanci. Jeho změny pak byly částečně nahrazeny a doplněny reformou Oty Šika v letech 1963–68. V jejích intencích mělo být sice zachováno plánování, ale jen jako kvantifikovaný rámec vývoje; investice podniků neměly být kryty pouze ze státního rozpočtu, ale část zisku měla být podnikům ponechána (podniky odváděly 100 % zisku), aby mohly lépe, efektivněji alokovat reinvestice – tzn. přenést částečně investiční rozhodování na podniky!<sup>7</sup> Ota Šik doporučoval kaciřsky dokonce zavést hospodářskou soutěž mezi podniky, což bylo pro komunisty naprosto nepřijatelné, protože konkurence dle jejich rétoriky vede pouze a jen k vykořisťování, a hlavně – ztratili by tak kontrolu nad vývojem. Součástí reformních návrhů bylo i zrušit nivelizaci mezd, naopak zavést kritérium výkonů, odstranit mzdové stropy. Celkově poměrně komplexní Šikova reforma napomohla demontáži stranické moci (Stellner 2006: 107). Bohužel to i na volnější šedesátá léta bylo příliš revoluční, byť část z návrhů byla zavedena, ovšem po sovětské okupaci a následné normalizaci bylo vše nové zrušeno.

Shrnutí pokusů o reformy – snahy o uvolnění ekonomického sektoru se logicky vázaly na nutnost svobody volby a rozhodování, což bylo ideologicky nemožné, nebezpečné, protože centrální řízení umocňuje monopolizaci ekonomiky, tudíž i snazší ovladatelnost, kontrolu a vynutitelnost. Všechny tyto reformy byly odsouzeny k zániku již v době jejich nástupu, neboť nesměla být zpochybněna vedoucí úloha strany, a to i v ekonomické rovině.

Proto po revoluci 1989 úvahy nastupující politické elity o zásadním řešení, o fundamentálních změnách, které nebudou pouhými reformami stávajícího.

66 Dělnický původ jako v podstatě nadřazený, rolnický trochu méněcenný oproti proletářskému, nejhorší klasifikovanou třídou společnosti byla „pracující inteligence“ – viz dobová terminologie.

7 Tím by ale vládnoucí nomenklatura ztratila nejen přehled, ale reálnou distribuční moc, proto to nebylo prosaditelné.

## Scénář ekonomické reformy 1990

Programové prohlášení vlády České republiky z 2. července 1990 se dotklo všech zásadních potřeb společnosti s tím, že byla vyzdvihnuta potřeba „začlenit ČSFR jako rovnocenného partnera do světové ekonomiky a integračních procesů, což si vyžaduje složitý ekonomicko-sociální manévř“ (Čalfa 1990a: 1). V horkém létě roku 1990 se pracovalo na mnoha postupech ekonomické transformace, finálním výstupem Federálního shromáždění<sup>8</sup> pak byl Scénář ekonomické reformy z 30. srpna 1990, kde hned v úvodu bylo deklarováno, že „Ekonomická reforma je změnou ekonomických institucí a vztahů mezi nimi. Jejím cílem je přechod od centrálně plánované k tržní ekonomice. Na rozdíl od předcházejících reformních pokusů nejde o zdokonalení existujícího ekonomického systému, ale o jeho principiální změnu. Rizika této reformy (transformace) spočívají právě v její hloubce a radikálnosti. Její realizace musí proběhnout u vědomí nebezpečí růstu inflace a nezaměstnanosti“ (Čalfa 1990 b). Znamená to tedy, že vláda deklarovala zásadní strategický cíl, a to transformovat se v tržní ekonomiku s jejími klady i zápory, a to rychle. Podobně radikální byla v té době i polská vláda, kde od roku 1990 se pokoušel o zásadní změnu Leszek Balcerowicz, ale nakonec neuspěl. Ostatní postsovětské satelity ne zvolily tak rozhodnou strategii šokové terapie.

Následující dva roky byly poměrně bouřlivé ve všech sférách společenského života. Byla nastartována transformace převážně ekonomického, politického, ale i institucionálního, sociálního charakteru. V politické rovině již od samého počátku roku 1990, tedy pár měsíců po pádu komunismu, se začaly prosazovat požadavky Slováků na větší podíl v řízení státu<sup>9</sup>, resp. se začaly projevovat dávné touhy na samostatnost, které byly sdělovány zpočátku ne přímo systémově a zřetelně. Nelze asi opominout tzv. pomlčkovou válku, kterou začal vlastně nechtěně Václav Havel svým projevem na prvním zasedání Federálního shromáždění 23. ledna 1990, kde řešil mj. i přejmenování republiky se socialistickým přídomkem na prosté Československo. Ovšem svůj návrh s nikým nekonzultoval a poslanci dali najevo, že to musí projít standardní procedurou, do čehož ale pak zasáhla diskuse v médiích a na problém s jednoznačným názvem bylo zaděláno. Další návrhy, které měly vyhovět slovenským občanům, jako Česko-Slovensko, Česko-Slovenská federativní republika, neuspěly a výsledkem byl kompromis (ze strany Čechů, protože těm to bylo vlastně jedno) Česká a Slovenská Federativní

---

8 Federální shromáždění bylo československým parlamentem.

9 Asi to není přesné vyjádření, protože minimálně od roku 1968, resp. 1969, kdy vstoupil v platnost zákon o federaci, Slováci měli zákonně garantovaný paritní podíl na řízení celého státu, tzn. nejen v exekutivě, legislativě, ale i v sekundární sféře řízení. Ostatně posledním předlistopadovým prezidentem a hlavně generálním tajemníkem komunistické strany Československa, tedy člověk monopolizující veškerou politickou a výkonnou moc, byl od roku 1975 Slovák Gustáv Husák (do prosince 1989).

Republika<sup>10</sup>. Dohadování o názvu státu bylo vlastně předzvěstí odstředivých tendencí Slováků a jejich postupné, ale o to důkladnější secese.

Přeneseme-li se o dva roky dopředu, tzn. do poloviny roku 1992 po posledních parlamentních federálních volbách z počátku června, v Programu vlády z července 1992 jsou patrné jasné odstředivé tendence Slováků. V první řadě je forma i obsah transformace vnímán jinak, nicméně prioritou bylo udržení makroekonomické stability při růstu produktu. Zásadním přelomem ve vývoji československé federace se stala schůzka dvou vítězných stran, a to české ODS a slovenské HZDS v Bratislavě 19. června. Z jejich bouřlivého nočního jednání byl zveřejněn výsledek, který veřejnost šokoval, neboť byl jasným signálem blížícího se rozpadu společného státu. Bylo řečeno, že federální rozpočet na rok 1993 se nebude připravovat a že národní parlamenty mají o budoucnosti rozhodnout nejpozději do konce září.

Bezprostřední reakcí na toto prohlášení byla abdikace prezidenta Havla, neboť dle jeho slov nemůže vykonávat tuto funkci, když přestává mít jakýkoliv vliv na politický vývoj země. Slovenská národní rada přijala 17. července 1992 deklaraci o svrchovanosti Slovenské republiky. V srpnu 1992 pak začaly rozhovory premiérů obou republik Václava Klause a Vladimíra Mečiara v dnes světoznámé brněnské vile Tugendadt<sup>11</sup> o budoucím uspořádání, které vyvrcholily 26. srpna podpisem smlouvy o rozdělení Československa, k čemuž došlo k 1. lednu 1993.

## Vývoj obou republik po roce 1993

Do Nového roku 1993 vstoupili občané dosavadního Československa se zásadní změnou státní příslušnosti. Vznikly dvě samostatné republiky s mezinárodněprávní suverenitou a musely se řešit i otázky občanství. Sice od ledna 1969, kdy vstoupil v platnost dekret o federalizaci Československa, měli jeho občané jak národní<sup>12</sup>, tak i federální občanství<sup>13</sup>, ovšem z hlediska mezinárodního práva tato diference byla irelevantní. Na významu to ale stouplo až v souvislosti s přípravou rozdělení státu. Již během podzimu 1992 zažádalo o přidělení českého občanství 65 000 Slováků, na což nebyly úřady připraveny a byly tak schopny vyřešit to jen u části z nich do konce roku 1992. Jinak pro Slováky platila

10 Ovšem tomu předcházelo schválení jiného názvu, který platil pouhý měsíc, a to Československá federativní republika (od 29. 3. 1990).

11 Symbolicky zvolené místo mezi Prahou a Bratislavou, mezi zájmy reprezentovanými Českou republikou a Slovenskem. Snaha o vyjádření paritního vztahu, rovnocenného. Jen na okraj – funkcionalistická vila Tugendadt architekta Ludwiga Miese van der Rohe z roku 1928 je v současnosti jedinou památkou moderní architektury z ČR zapsanou v seznamu UNESCO.

12 Rozhodnutí o příslušnosti se řídilo následovně: k 1. 1. 1969 republikové občanství starších 15 let dle principu *ius soli* (místa narození), mladších 15 let již dle zásady *ius sanguinis* (práva krve čili dle občanství rodičů).

13 Tzv. hierarchické občanství

možnost optovat české občanství až do konce června 1994, ovšem již za splnění jistých podmínek (doložení evidenčního trvalého pobytu, nejdříve dvouletého, následně pak pětiletého, doklad o propuštění ze slovenského státního občanství a splnění podmínky pětileté bezúhonnosti). Na Slovensku tato procedura získání slovenského občanství byla jednodušší, do konce roku 1992 se to řídilo federálním zákonem, pak během roku 1993 si mohli bývalí českoslovenští občané bez příslušnosti k Slovenské republice zvolit písemně slovenské občanství, a to bez dodatečných podmínek. Tato opce občanství nevedla ke ztrátě českého občanství – na rozdíl od praxe České republiky. Nutno dodat, že opačný zájem Čechů, Moravanů a Slezanů o slovenské občanství byl minimální.

Nově vzniklé státy s mezinárodněprávní suverenitou zahajovaly svou novou existenci v režimu celní a měnové unie. Ovšem projekt měnové unie byl od samého počátku určen k velmi krátkému režimu, neboť výkonnost slovenské ekonomiky byla výrazně nižší než české, což se logicky promítalo do vnitřního pnutí monetárního vývoje. Česká centrální banka nakonec provedla měnovou odstavku 8. února 1993, tedy pět týdnů po zahájení, již 4. února 1993 ale byla mezi ČR a SR uzavřena Platební dohoda o vzájemném clearing<sup>14</sup>. 8. února tak došlo k rozdělení i v monetární oblasti, zpočátku tím, že se kolkovaly bankovky vyšších nominálních hodnot od 100,- výše, nižší platidla zatím byla ponechána jako společná. Vzájemný kurz byl nastaven 1:1, což se prakticky okamžitě ukázalo jako neudržitelné. Divergenční hospodářský vývoj byl potvrzen v červnu 1993, kdy slovenská koruna byla devalvována o 10 %. Veškeré finanční prostředky – aktiva, pasiva i devizové rezervy byly rozděleny v poměru 2:1 ve prospěch ČR dle logických kritérií (demografické, ekonomicky výkonnostní, teritoriální). Za průběh měnové odstavky jsme v mezinárodním finančním světě, v Evropské unii byli chváleni pro její plynulost, efektivnost časovou, nákladovou i institucionální.

Celní unie sice byla párkrát narušena zavedením tzv. neviditelných překážek trhu slovenskou stranou, kdy například na dovoz mléčných výrobků z Olomouce začaly být požadovány certifikáty o jejich kvalitě, případně, kdy na Slovensku byla nižší dovozní cla na automobily z Jižní Korey než česká cla, ale vcelku tato celní integrace fungovala dobře. Ještě jako federální stát jsme byli spoluzakladateli CEFTA<sup>15</sup>, v níž jsme spolupracovali až do našeho vstupu do EU. Ovšem režim celní unie mezi ČR a SR byl CEFTA nadřazen.

V obou nástupnických státech začal od 1. ledna 1993 také platit nový daňový systém dle federálního zákona č. 286/1992 Sb., který nás přiblížil praxi tržních ekonomik a Evropské unie zvláště. Byla odstraněna dosavadní daň z obratu, kterou platily podniky, a místo ní byla zavedena daň z přidané hodnoty postihující všechny ekonomické subjekty, tedy vedle části výrobců i spotřebitele.

14 Československo mělo příliš nízké devizové rezervy, což následně ovlivnilo depozita obou nástupnických států; kromě toho československá koruna byla nekonvertibilní, proto se tedy ještě před samotnou měnovou odstavkou musel vyřešit mechanismus vyrovnávání vzájemných závazků.

15 Středoevropská zóna volného obchodu



Sazby DPH byly stanoveny na hladině 23 % (základní sazba) a 5 % (snížená). Zatímco v ČR se díky tomu inflace za rok 1993 dostala k 22,5 %, na Slovensku to bylo zhruba o 3 % více. Zatímco česká ekonomika zaznamenala v dalších letech jasnou disinflaci<sup>16</sup>, na Slovensku tomu tak nebylo. Sice v letech 1996–1998 dosahovala míra inflace na Slovensku výrazně nižších hodnot než v ČR o zhruba 3 %, v následujícím období ale se inflační vývoj zhoupnul v neprospěch slovenské ekonomiky (10,6 % oproti české 2,1%/1999).

Rozdělení státu se ekonomicky projevilo na Slovensku i ztrátou transferů z České republiky, což se promítlo ve snížení redistribuce důchodů v absolutním měřítku, tzn. i útlumu domácí poptávky. Slovensku se na rozdíl od ČR dařilo dosáhnout pozitivního výsledku ve vývoji obchodní bilance díky nižší efektivní poptávce, a když později začala růst spotřeba, jednalo se především o investiční statky, což byl dobrý základ pro modernizaci ekonomiky. Oproti tomu česká ekonomika zvyšovala dovozy především spotřebního zboží, čímž bylo dlouhodobě zaděláno na problémy s pasívem obchodní bilance. Celkově lze říci, že po makroekonomické stránce se Slovensko vyrovnalo s negativními dopady rozdělení státu v roce 1995. V roce 1996 dokonce Slovensko získalo primát v nejnižší inflaci ve srovnání se státy Visegrádu, a to 5,8 %, což na tranzitivní ekonomiku byl velký úspěch. Ovšem „za cenu restriktivní měnové politiky... a odkládání deregulace cen“ (Marcinčin – Beblavý 2000: 25). Následující roky již tak úspěšné nebyly, neboť došlo napřed k uvolnění fiskální i monetární politiky na Slovensku, později k jejich restrikci, což nevyvolalo vhodný dojem na zahraniční investory. Slovensko tak bylo příjemcem nižšího objemu zahraničních investic

K institucionálnímu vývoji lze říci, že se potvrdila vzájemná divergence, která stála mimo jiné i za různými názory slovenské a české reprezentace na průběh a rychlost transformace ekonomiky a i společnosti již krátce po revoluci.

K programu privatizace zpočátku přistupovali slovenští představitelé podobně jako ti čeští, proto také první vlna velké privatizace byla spuštěna v roce 1992, kdy také byly zahájeny první významné restituice. Jestliže ale ČR pokračovala druhou vlnou privatizace v roce 1994 stejnou, tedy kupónovou metodou, na Slovensku došlo nejen ke zpomalení tempa<sup>17</sup>, ale i ke změně přístupu. Čistě kupónová privatizace založená na univerzálním přístupu<sup>18</sup> byla vystřídána preferencí tzv. přímých odkupů vedením a zaměstnanci. Výchozí úvahou byla teze o zájmu managementu i prostých zaměstnanců na prosperitě podniku, teze o znalosti

16 Postupný pokles dynamiky růstu cenové hladiny, kdy již v roce 1995 se česká inflace dostala do pásma mírné a v příznivém trendu pokračovala i nadále až do roku 1998, kdy naopak dosáhla až 10,7% (ČSÚ, MF SR).

17 A to i v dalších letech, protože např. parlamentní volby 1998 byly chápány mj. i jako referendum o pozastavení privatizace strategických firem.

18 Každý dospělý občan ČSFR si mohl za 1000 Kč koupit kupónovou knížku, jejímž prostřednictvím mohl nakoupit akcie privatizovaných podniků dle svého uvážení.



potřeb „svého“ podniku a tudíž snazší orientace v tržním prostředí. Vývoj ukázal, že šlo omyl, neboť tato metoda stejně nezabránila nižší efektivnosti vedení podniku, jisté přezaměstnanosti – alespoň ze začátku, neochotě k investicím, korupci... Česká privatizační cesta vycházela s představy spontaneity tržních procesů, která vytvoří kvalitní vlastníky (Chalupa 2006: 9). Také to byl omyl, také došlo k neefektivnosti, k nekompetentnosti, korupci, tunelování<sup>19</sup>... Problém evidentně souvisí s právní nedostatečností, nepřipraveností institucionálního prostředí na tržní systém a nastavení legislativy na možná rizika tržního vývoje. Opětovně se potvrdila má teze o historické zátěži Československa v souvislosti s neexistencí tržního prostředí po více jak dvě generace, zcela absentující zkušenosti s trhem a podnikáním. V České republice proběhla masivní privatizace, bohužel ne formou profit seeking behaviour<sup>20</sup>, ale rent seeking behaviour<sup>21</sup>, což teorie veřejné volby dává do přímého rozporu. Chování nových vlastníků bylo často motivováno jediným cílem, a to maximalizovat zisk okamžitě na úkor čehokoliv jiného za použití jakýchkoliv prostředků bez ohledu na zachování zdrojů či kontinuitu podniku. „Těžba renty“ probíhala v institucionálně neuspokojeném prostředí jakýmkoliv formami, proto problém se zpochybňováním vlastnických práv, přímá kriminalita v souvislosti s tunelováním. Podobně probíhala privatizace i na Slovensku – podniky neprocházely tolik potřebnou restrukturalizací, ale jejich exploatací, vykrádání (Mikloš 2007: 2).

Zatímco restituce v České republice nabraly mohutných rozměrů za podmínky, že mezníkem pro oprávněnost restitucí je neprolomitelnost data 25. 2. 1948, na Slovensku neproběhly v takové míře, byly pozastaveny na delší dobu a týkaly se menšího objemu požadavků. Ostatně míra restitucí<sup>22</sup> nikde jinde nebyla srovnatelná s ČR – buď z důvodu nižší míry znárodnění komunisty, anebo z obav před deficitem státního rozpočtu. Naopak církevní restituce byly na Slovensku spuštěny již po rozdělení federace a formálně byl proces uzavřen v roce 2006. Pro katolickou církev byl hraničním datem 8. květen 1945, tedy konec války a konec klerofašistického Slovenského štátu, pro židovské obce 2. listopad 1938.

Rok 1997 se stal problematickým pro obě republiky. Obě země musely řešit problém se značnou vnější nerovnováhou, na Slovensku po letech aktiv to dokonce činilo k 9 % deficitu vůči HDP, v ČR 6,2 %. Česká ekonomika musela řešit problémy s měnovým kurzem, resp. znehodnocováním koruny – proto došlo

19 Jedno ze dvou slov, kterými čeština obohatila mezinárodní slovník. Bohužel po Čapkově robotu se jedná ale o slovo s negativními konotacemi: tunel jako podvodné vyvedení peněz z podniku a tím okradení reálných vlastníků.

20 Chování vyhledávající zisk, a to okamžitý

21 Těžba renty, chování vedoucí k získání renty, tedy důchodu, v tomto případě okamžitému, byť jednorázovému.

22 Pro přesnost, hovořím o civilních restitucích, církevní jsou i nadále tématem současných dní, a to výbušným tématem. Nicméně vláda premiéra Nečase schválila i poměrně vysoký objem církevních restitucí v roce 2013, ale realizace naráží na spoustu problémů – s potvrzením vlastnických vztahů, s postojem veřejnosti v kontrastu s chováním potenciálních beneficentů – církvi ještě před platností restitucí, apod.

k uvolnění kurzu koruny po pokusu o intervenci centrální banky, v níž přišla o značnou část devizových rezerv. Poprvé od počátku transformace to bylo již na počátku roku 1996, ale tam pomohla mírná změna kurzu koruny z fixního na řízený plovoucí kurz. Ovšem o rok později pomohl až přechod na volně plovoucí kurz. Součástí monetárních zásahů byly i restriktce ČNB na mezibankovním trhu, kdy ČNB přistoupila ke zvýšení všech mezibankovních sazeb (diskont, lombard, P. M.R). Monetárně sice došlo ke zklidnění situace, důsledkem ale byla pak hospodářská deprese, výrazný pokles realizace produktu. Slovenská ekonomika ve sledovaném roce 1997 dosáhla vysokého vnitřního deficitu 5 %, zatímco česká 1,5 %. Rozdílná situace byla v dynamice ekonomického růstu, kdy zatímco český HDP klesal k -0,9 %/1997 a -0,2 %/1998, slovenský produkt vzrostl v obou sledovaných letech o 4,4 %. Na druhou stranu ale nezaměstnanost byla řádově o něčem jiném v obou zemích již od dob federace. Jestliže v posledním roce společné existence byla v celém Československu naměřena průměrná míra nezaměstnanosti 2,5 %, pak regionálně například v Žilině byla 22 % a v Praze 0,4 %, Slovensko celkem - 14,4 %. Důvod vysoké nezaměstnanosti na Slovensku byla nevhodná struktura ekonomiky s převažujícím těžkým průmyslem a zbrojní výrobou, k jejíž demontáži po rozpadu východního bloku a hlavně pádu železné opony docházelo. Ve sledovaných letech 1997–1998 byl rozdíl stále markantní: v ČR se pohybovala nezaměstnanost na přirozené míře, tzn. v rozmezí 4–6 %, na Slovensku dosahovala v průměru 12–13 %.

V politické sféře se vyvíjely obě země také odlišně. V listopadu 1997 kulminovaly vnitropolitické, vnitrostranické problémy vládní strany v ČR tzv. sarajevským atentátem<sup>23</sup>, v jehož důsledku došlo k demisi vlády a do předčasných voleb vládla úřednická vláda. Sarajevský atentát odstartoval politickou krizi v ČR, která pak přes úřednickou vládu Josefa Tošovského se prohloubila výsledkem předčasných voleb, z nichž nakonec vzešla menšinová jednobarevná vláda sociální demokracie za silné podpory ODS na základě tzv. opoziční smlouvy<sup>24</sup>. Ačkoliv deklarovaným cílem opoziční smlouvy byla stabilizace politické situace, výsledkem nebylo nic jiného, než dělba moci a získání prominentních pozic v exekutivě pro opozici – např. křeslo předsedy Sněmovny parlamentu ČR pro Václava Klause. Bohužel povolební vývoj, výsledek negociací zakonzervoval politický vývoj, politickou scénu na dlouhou dobu. Výsledkem pak bylo umocnění klientelismu, korupce a neprůchodnosti možných reforem.

Na Slovensku proběhly v září 1998 řádné volby, z nichž nakonec vzešla koaliční vláda poprvé od vzniku samostatného Slovenska zaměřená nelevicově, nepopulisticky. V čele vlády stanul Mikoláš Dzurinda, který začal směřovat Slovensko k pozastaveným reformám dosavadního slovenského premiéra Vla-

23 Premiér a předseda ODS Václav Klaus byl oficiálně pracovně v Sarajevu. K jeho odstoupení jej vyzvali vlivní poslanci vlastní strany Ivan Pilip a Jan Ruml pod tíhou důkazů o podvodném financování strany.

24 Plným názvem „Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou“

dimíra Mečiar. Krátce a stručně – zatímco ČR směřovala pod taktovkou ČSSD a vlastně díky opoziční smlouvě i ODS ke zpomalení reforem, expanzivní fiskální politice a k vyšším ingerencím státu do ekonomiky, Slovensko naopak zaměřilo svými reformami k ideám „volného“ trhu, resp. k liberálnímu pojetí řízení ekonomiky. Rok 1998 se tak stal jasným rozcestníkem politického vývoje obou států jednoznačně ve prospěch slovenské ekonomiky, neboť tím začal její velmi úspěšný reformní proces, který dovedl Slovensko nejen do řad členských států EU, což nebylo ve sledovaném období zcela jasné, ale i do eurozóny. A také k makroekonomické stabilizaci, nastoupení na cestu ekonomické prosperity a kontinuálního vývoje, v jehož důsledku například Slovensko bylo vedle Estonska jedinou zemí eurozóny, které dosáhlo kladného ekonomického růstu v roce 2011 i 2012, a to 3,2 %, resp. 2,6 %/2011 a u Estonska dokonce 8,3 %, resp. 2,5 %/2012.<sup>25</sup>

Rok 1997 byl z evropského hlediska velmi důležitým mezníkem pro připravované rozšíření Evropské unie o státy střední a východní Evropy. Na základě screeningu konvergenčního procesu kandidátských zemí bylo rozhodnuto, že v roce 1998 budou poprvé vypracovány posudky stavu konvergence – tzv. avis<sup>26</sup>. A pro Českou ani Slovenskou republiku to nebylo příjemné čtení. Ale v mnohém i dost podobné čtení: proces konvergence ke kodaňským kritériím má své slabiny – v případě ČR hlavně institucionální nedostatky jako nedostatečná vymahatelnost práva (legislativní nedostatky), neodpovídající činnost jurisdikce (soudní praxe), korupce. Analogicky vůči Slovensku byly formulovány obdobné námitky jako nedostatečná restrukturalizace, privatizační chyby, korupce. Z toho vyplývá jediné – naše institucionální prostředí bylo velmi podobné, a to nejen kvůli dlouhé společné historii, ale podobnému vývoji transformace a podobnému přístupu k životu ve svobodné demokratické společnosti, s níž dvě generace občanů neměly přímou zkušenost.

## **Přístupový proces k Evropské unii**

Ihned po pádu železné opony na podzim roku 1989 deklarovali noví političtí představitelé Československa svůj eminentní zájem na „návratu do Evropy“<sup>27</sup> – heslo Občanského fóra, častý obrat Václava Havla.

Prvním krokem vedoucím k našemu potenciálnímu a vzdálenému členství bylo uzavření tzv. asociační dohody mezi ČSFR a ES 16. 12. 1991, což završilo

---

25 Finance.cz: <http://www.finance.cz/makrodata-eu/eu-svet/svetove-makroukazatele/hdp/>, 12. prosince 2013.

26 Avis vypracovávala Evropská komise na základě vlastního šetření i podkladů, které jim zasílaly kandidátské země.

27 Poprvé byl tento přírůstek ale použit v roce 1985, kdy Španělsko podepsalo přístupovou smlouvu s ES a tehdejší španělský ministr zahraničí Marcelino Oreja pronesl, že jde o historický návrat Španělska do Evropy po desetiletích izolace režimu generála Franca.

již roční vyjednávací proces (od 20. 12. 1990). Tato dohoda podléhala ratifikaci všemi členskými státy ES a parlamenty obou republik ČSFR. V nadcházejících měsících však v souvislosti s připravovaným rozdělením státu nebyla ratifikována a ČR i SR si začaly projednávat harmonogram smlouvy samostatně. Nakonec vstoupila v platnost se zpožděním až roku 1995.

Oficiální přihlášku ke vstupu do EU podali Slováci již 25. 6. 1995, Češi až 17. 1. 1996 se slovy Václava Klause, že není třeba spěchat, neboť nás čeká ještě hodně práce v transformaci.

Mezitím totiž Evropská unie přijala soubor podmínek pod označením kodaňská kritéria dle summitu Evropské rady v Kodani v červnu 1993, kde explicitně požaduje splnění konkrétních předpokladů vstupu. Bylo to poprvé v historii evropské integrace, kdy si ES ex ante stanovila podmínky, a to obecné podmínky vstupu<sup>28</sup>. Podmínky byly kategorizovány do tří rovin – nastolení demokracie a vlády práva, dodržování práv menšin a lidských práv; funkční tržní ekonomika; ustát konkurenční tlak vyplývající ze zapojení do vnitřního trhu včetně přijetí *acquis communautaire* (komunitární legislativy upravující funkčnost vnitřního trhu). Bylo jasné, že kandidátské státy čeká dlouhý běh náročným terénem nejen vlastní transformace, ale i paralelní konvergence ke standardům EU.

V červenci 1997 byl vypracován strategický dokument Agenda 2000, v němž Evropská unie sama identifikovala oblasti nutných reforem samotné Unie, aby se mohla připravit na velké rozšíření o státy podstatně méně výkonné, než stávající EU15. Jedná se tedy o dokument anticipující potenciální východní rozšíření, které mělo dle tehdejších předpokladů nastat kolem roku 2000 (Kučerová 2010: 120), proto ten název.

V prosinci téhož roku na summitu Rady v Lucemburku padlo rozhodnutí o skupině šesti států tzv. první vlny – Česko, Polsko, Maďarsko, Estonsko, Slovinsko a Kypr, ale ne Slovensko. Tato tzv. lucemburská skupina vykazovala dle EU dostatečný pokrok v konvergenci, aby mohly s ní být zahájeny negociace hned na počátku roku 1998. Těžiště jednání spočívalo ve screeningu – analytické komparaci národního práva s *acquis communautaire*, které bylo rozděleno do celkem 31 kapitol. U Slovenska byly podobné námitky jako vůči České republice ohledně nekvalitního institucionálního prostředí, navíc ale i nedostatky ve fungování demokracie, proto bylo z první zamýšlené vlny rozšíření vyřazené.

Ovšem o dva roky později, v prosinci 1999 na summitu v Helsinkách došlo k významnému posunu. Za prvé byl zrušen princip vln rozšiřování a byl nahrazen principem regaty, v jehož intencích mají kandidátské země závodit o to, kdo přijede do cílového přístavu Evropské unie jako člen dříve. Znamenalo to rozhodnutí o tom, že negociace budou vedeny se všemi kandidáty vyjma Tu-

---

28 Již v přípravě rozšíření o Španělsko a Portugalsko ES stanovila jisté konkrétní „úkoly“, ale ty byly precizovány pro každou zemi zvlášť.

rečka (tehdy ještě nedemokratický režim), které splnily kodaňská kritéria nebo alespoň je u nich znatelný pokrok – tzv. helsinská skupina. Změna v metodice politiky rozšiřování znamenala, že Slovensko se samozřejmě kvalifikovalo plnoprávně do množiny regaty. Nicméně, v roce 1999 toto již Slovensko nepotřebovalo, neboť jeho uklidňující se politický vývoj, makroekonomická stabilizace s počátkem zásadních pro-tržních reforem vlády Mikoláše Dzurindy oprávněně dovedla Slovensko k jednacímu stolu, i kdyby zůstal princip vln zachován. Na rozdíl od České republiky, jejíž politický vývoj a makroekonomická destabilizace v roce 1998 svědčil o opaku.

V prosinci 2000 byla schválena tzv. cestovní mapa rozšíření – strategie Evropské komise a harmonogram priorit týkajících se chystaného rozšíření pro následující tři předsednictví EU, tzn. na období 1,5 roku.

13. listopadu 2001 předseda Evropské komise Romano Prodi se vyjádřil, že kandidátské země plní podmínky rychleji, než se původně předpokládalo a že pokud jednání budou pokračovat stejně úspěšně, rozšíří se EU formou velkého třesku až o deset států najednou. Tehdy padl i odhad roku rozšíření, a to 2004. Úvahy se týkaly jak ČR, tak SR<sup>29</sup>. Další postup nabral již velký spád – na summitu Evropské rady v Laekenu v prosinci 2001 byla potvrzena Prodiho slova až o deseti státech – tzv. laekenská skupina tvořená lucemburskou a nejúspěšnějšími státy helsinské skupiny, v nichž nemohlo Slovensko chybět. V prosinci 2002 na summitu v Kodani pak bylo uzavřeno předvstupní jednání pozitivním uzavřením všech projednávaných kapitol. V symbolickém duchu byla tato agenda komentována jako proces „Od Kodaně ke Kodani“, neboli začátek východního rozšíření technicky začal vytýčením kodaňských kritérií v roce 1993 a skončil uzavřením technicistních negociací o připojení k *acquis communautaire* o devět let později. V dubnu 2003 byla v Athénách podepsána přístupová smlouva, v jejímž duchu se změnil statut kandidátských zemí na přístupující (*accessing states*). A 1. května 2004 se Evropská unie rozšířila o deset nových států včetně Česka a Slovenska.

## Reálná konvergence k výkonnosti v rámci Evropské unie

Standardizace ekonomických procesů v rámci celkové transformace probíhala v obou sledovaných zemích odlišně. Nezpochybnitelným faktem byly výrazné diference ve struktuře ekonomiky, kdy Slovensko dohánělo zpoždění v industrializaci až po druhé světové válce, bohužel však pod taktovkou komunistů, kteří pouze plnili příkazy Moskvy pro její potřeby. Výsledkem byla ekonomika zaměřená na těžký průmysl, na zbrojní výrobu, která ovšem mohla směřovat pouze a jen do spřátelených zemí Varšavského paktu či rozvojových zemí v sovětské sféře vlivu. Proto také pád železné opony a naše následné směřování

---

29 Mimo zůstaly stát pouze tři tehdejší kandidátské země – Turecko, Rumunsko a Bulharsko.



na Západ po roce 1989, tedy integrace do evropských struktur, se negativně podepsala na makroekonomické destabilizaci slovenské ekonomiky s vysokou nezaměstnaností. Slovenský průmysl nebyl jen málo diverzifikován, ale také příliš koncentrován, takže pak jeho případné výpadky postihly daleko větší část populace. Zaměření na primární výrobu nevyžadovala vyšší kvalifikovanost pracovních sil. Kromě toho český průmysl, česká ekonomika a i centrum decizní sféry celého Československa v Praze nasávalo ty nejschopnější Slováky a tím ochuzovalo Slovensko o kvalitní pracovní sílu. V souvislosti s rozpadem státu zůstalo v ČR jen v prvním roce kolem 100 000 Slováků, kteří si zvolili české občanství. A byli to právě ti vysoce kvalifikovaní pracovníci. Slovenská ekonomika tedy dostala do vínku těžší podmínky.

Připočteme-li k tomu i rozdílný přístup k transformaci, kdy na Slovensku se zpočátku přiklonili k pomalejšímu postupu, k mírnější variantě systémových změn, byly výsledky transformačního procesu v první polovině 90. letech jistě přesvědčivější v ČR než na Slovensku. Metoda šokové terapie vyhlášená českou reprezentací vedla k masivní privatizaci, k širokým restitucím, restriktivní monetární politice, zpočátku k uvážlivé fiskální politice, takže makroekonomické indikátory české ekonomiky byly velmi působivé, i když v sobě skrývaly potenciální hrozby. Především nízká nezaměstnanost v ČR nebyla výsledkem obzvlášť skvělé aktivní politiky zaměstnanosti, ale neochoty eliminovat neefektivní podniky a především stále silnou státní správou, která ještě v 90. letech bytněla namísto zeštíhlování. Takže česká nezaměstnanost pohybuující se v pásmu přirozené míry byla vlastně nezdravou přezaměstnaností.

Exportní výkonnost nebyla sice zářivá, ale jednooký mezi slepými králem, takže poměrně diverzifikovaný a současně i mírně konkurenceschopný český průmysl neměl zpočátku tak velké propady po rozpadu východních trhů jako Slovensko, Maďarsko či Polsko. Přesto od samého počátku změn byla obchodní bilance v pasivu, ostatně tak jako u ostatních poskomunistických zemí. Ovšem Česká republika měla jednu komparativní výhodu, a tím byl cestovní ruch, který se pozitivně odrážel v aktivu bilance služeb, jež až do roku 1995 vyvažovala pasivum obchodní bilance. Příznivá geografická poloha, atraktivita Prahy lákala turisty z celého světa, kteří chtěli vidět pozůstatky skanzenu komunismu. Bratislava přece jen byla trochu dále a méně známá. A také mnozí z těch, co přijeli, zaznamenali, že se s Československem něco pozitivního děje (likvidace komunismu, přihlášení se k demokratickým principům), ale pokud věděli o existenci tohoto malého středoevropského (dle jejich optiky politicky východoevropského státu), pak znali jeho hlavní město a tím byla Praha, ne Bratislava. To vše nahrávalo české bilanci služeb.

Za skutečný úspěch české transformace lze označit celkově neinflační prostředí, které bylo výsledkem velmi uvážlivé monetární politiky ČNB – české centrální banky, jejíž postavení bylo od počátku jejího vzniku garantováno jako nezávislé. Na druhou stranu dle mého názoru bylo chybou politiky centrální

banky udržovat dlouho měnový transformační polštář od roku 1990, kdy byla provedena změna kurzu tehdy ještě československé koruny se zafixováním na 28 Kč/1 USD a 17 Kč/1 DM. Tento kurz mohl odpovídat roku 1990, ale ne již roku 1993, 1994 atd., kdy výkonnost české ekonomiky stoupala, díky politické stabilitě a načrtnutým a také realizovaným transformačním krokům bylo ekonomické prostředí ČR předvídatelné, takže investoři měli zájem o českou korunu. Díky jejich zájmu, poptávce po českých korunách, stoupal tlak na její zhodnocování, čemuž ČNB dlouhodobě čelila intervencemi v neprospěch koruny, tedy tak, aby ji udržela na onom nízkém nastavení kurzu z roku 1990. Devizové intervence ČNB vedly k tomu, že za české koruny nakupovala volně směnitelné devizy jako dolary, německé marky, britské libry. Díky tomu tak posilovaly české devizové rezervy nad běžnou úroveň. Vývoj, který nebyl v tranzitivních ekonomikách té doby běžný. Proto naše konvergence vypadala z makroekonomického hlediska velmi příznivě – jiná situace pak byla, když začal screening a projednávala se kompatibilita české legislativy s *acquis communautaire*.

Slovensko se oproti Česku potýkalo již v roce 1991, 1992 s nezaměstnaností, kterou zde dvě generace společnosti nezažily. Do jisté míry Slovensko „odneslo“ za ČR vyšší míru nezaměstnanosti právě kvůli odvětvové struktuře – ovšem ne z důvodu rozhodnutí Čechů, ale Sovětů. Uvážíme-li pak zastavení redistribuce důchodu plynoucího z vytvořeného produktu směrem z české ekonomiky, jejíž výkonnost byla více jak dvoutřetinová oproti slovenské, jako transfery sloužící k vyrovnání životní úrovně chudšího Slovenska, nebyla pro Slovensko situace ekonomicky výhodná při rozpadu státu. A zcela otevřeně řečeno, politická reprezentace vedoucí negociace ohledně rozdělení Československa si toho byla vědoma. Ale touha po samostatnosti byla silnější.

Již bylo řečeno, že zlomovým rokem se pro obě republiky stal rok 1997, kdy vyvrcholily dlouho potlačované, alespoň na straně ČR, makroekonomické problémy, na straně SR otevřené. Následující rok 1998 se stal politickým katalyzátorem v obou zemích, ovšem se zcela opačným znaménkem. Zatímco česká společnost musela projít očištěnou politickou krizí na podzim roku 1997, 1998 následujícím režimem úřednické, tedy dočasné vlády bez politického mandátu a volebním patem končícím opoziční smlouvou konzervující klientelistické praktiky v politice, Slovensko nakročilo k vítěznému tažení v transformaci ekonomiky i společnosti.

Volby na Slovensku vynesly po měsíci koaličních jednání do řízení proevropsky a reformně naladěnou vládu Mikoláše Dzurindy, který s ministrem financí Ivanem Miklošem začal okamžitě pracovat na souboru reforem. Už v roce 2000 došlo k prvním daňovým reformám, které měly stimulovat ekonomickou aktivitu – ke snížení firemní daně na 29 %, 15 % pro farmáře. Ve druhém volebním období známý tandem prosadil celý balík reforem, které byly spuštěny v roce 2004. Jednalo se o propojení daňové, sociální, penzijní, zdravotnické a pracovní reformy. Nejvýraznější byly změny v daňové praxi. Daně z příjmů



přešly z progresivního zdanění na lineární a byla zavedena rovná daň z příjmů právnických i fyzických osob ve výši 19 %. Výpadek v daňových výnosech byl kompenzován zavedením jediné sazby DPH – také ve výši 19 %.<sup>30</sup> Současně byly sníženy sociální dávky, začala platit povinnost pro nezaměstnané pravidelně se hlásit na úřadech práce, povinnost přijmout nabízené zaměstnání a povinnost vykonávat veřejné práce pro nezaměstnané. Výsledkem byl velmi silný hospodářský růst – nejsilnější ve středoevropském regionu, a to 8,3 %/2006, příliv přímých zahraničních investic, pokles nezaměstnanosti, růst produktivity práce. Makroekonomické efekty byly zářné, ovšem za cenu výrazných sociálních nákladů, při poklesu efektivní poptávky, neboť výrazně klesla koupěschopnost obyvatelstva. Nicméně ozdravení slovenské ekonomiky bylo nezpochybnitelné. Dalším konstruktivním krokem bylo zavedení druhého pilíře penzijního systému od začátku roku 2005<sup>31</sup>, kterým se slovenská vláda snažila zodpovědně a mj. i apoliticky řešit budoucí problém neudržitelnosti průběžného penzijního systému při klesající demografické křivce.

Makroekonomická stabilizace umožnila Slovensku vstoupit již v listopadu 2005 do Evropského směnného mechanismu jako podmínky přijetí eura. Původní předpoklady, že vstup do hospodářské a měnové unie přijde v roce 2008, se vinou globální finanční krize 2008–2010 nenaplnily zcela přesně, ale Slovensko s plnou parádou rozšířilo řady eurozóny roku 2009 jako 16. země EU. Klíčovým faktorem se stala fiskální konsolidace.

Podle konvergenční zprávy za rok 2008 se makroekonomické výsledky české a slovenské ekonomiky příliš nelišily, vyjma inflace, která byla v ČR dvojnásobná oproti SR (4,4 % x 2,2 % při referenční hodnotě EU 3,2 %). Slovensko tak vykazovalo podstatně lepší výsledek nejen vůči nám, ale i průměru EU. K fiskálním maastrichtským kritériím – vnitřní deficit v ČR 1,6 %, v SR 2,2 %; vnější deficit podobně příznivý – 28,7 % a 29,4 % na slovenské straně při 60% povolené hranici.<sup>32</sup>

O čtyři roky později, tedy již tři roky strávené Slovenskem v lůně eurozóny vypadají výsledky lépe pro českou ekonomiku stojící mimo euro, ovšem myslím, že hlavní důvod je ve vládě fiskální zodpovědnosti Petra Nečase, resp. zodpovědného za makroekonomickou stabilitu Miroslava Kalouska, ministra financí (tak jako hlavním strůjcem slovenských reforem byl Ivan Miklos). Zatímco inflace v ČR byla 2,7 %, na Slovensku dosáhla 3,4 %, vnitřní deficit v ČR 3,1 %, v SR

30 Od ledna 2006 došlo ke zmírnění daňové reformy, a to vytvoření snížené sazby DPH na léky na 10 %.

31 Parametry spoření byly nastaveny zřejmě příliš vstřícně vůči klientům na úkor státního fondu, neboť občané i stát přispívali stejnou měrou na účet každého občana, a to 9 %. V důsledku krize eurozóny a hrozícího nepřipustného deficitu veřejných financí slovenská vláda R. Fica v září 2012 rozhodla o snížení příspěvku do soukromého fondu na 4 %, s tím, že 5 % jde zpátky do státního pilíře. Stejně ale Slováci dopadli daleko lépe než Maďaři, kde jim to vláda V. Orbána zcela znárodnila.

32 Konvergenční zpráva ECB 2008, [http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xbcr/euro/ECB\\_CON\\_REP\\_2008\\_cs\\_pdf.pdf](http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xbcr/euro/ECB_CON_REP_2008_cs_pdf.pdf), 28. října 2014.

4,3% a vnější deficit 41,2% oproti 52,4%.<sup>33</sup> Nicméně výsledkem stabilizace fiskálních ukazatelů v ČR je i dlouhodobá recese, neboť fiskální konsolidace šla cestou zvyšování daňové zátěže, v jejímž důsledku silně poklesla efektivní poptávka – ostatně proto i tak slušná míra inflace. Mluví se o odložené poptávce, neboť ochota se zadlužovat v Česku je klesající. Mimo jiné i díky špatným příkladům, Maďarska či Lotyšska<sup>34</sup>, které v roce 2009 byly na pokraji státního bankrotu, před nímž je zachránil Mezinárodní měnový fond.

Vedle makroekonomických indikátorů konvergence je zajímavé se podívat na kompatibilitu s *acquis communautaire*. Jedním z ukazatelů reálného začleňování do vnitřního trhu je tzv. transpoziční deficit, který vypovídá o procentu směrnic vnitřního trhu, které nebyly příslušnými státy implementovány, ačkoliv je k tomu zavazuje smlouva. Cílem je, aby se jednalo maximálně o 1% deficit, což plnilo pouze 11 zemí z EU27 v roce 2011. Slovensko patřilo mezi ty vzorné. Ne tak ČR, která s 2% neimplementovaných směrnic vykazovala zcela nejhorší přístup, a to opakovaně!<sup>35</sup> Stačil pouhý rok a přitvrzení ze strany Evropské komise a najednou po letech i ČR se dostala na pouhý 1% deficit. Evropská komise totiž přistoupila k bezprecedentnímu kroku a od února do června 2012 zastavila České republice čerpání z jakýchkoliv strukturálních fondů, dokud nedojde k nápravě. Světe div se, došlo, čímž se ČR v transpozičním deficitu posunula z dvacátého sedmého místa na páté. Příjemným důsledkem také byl pokles vedených soudních řízení EJC z 65 na 37.

Je sice pravda, že na Slovensku probíhá implementace EU práva prostřednictvím aproximačních nařízení či zákony od roku 2001 ad hoc, což umožňuje snadnější projednání. Kromě toho má SR jednokomorový parlament oproti ČR, kde projednávání v druhé komoře musí logicky vést k prolongaci. Ale na druhou stranu, Slovensko je aktivním členem EU, proevropsky naladěným, což o České republice pod prezidenturou Václava Klause a vládou jeho epigona Petra Nečase nelze říci ani omylem. Nová koaliční vláda od léta 2013 deklaruje svůj proevropský postoj, ovšem příliš mnoho času a potenciálu se již promrhalo – ke škodě samotných Čechů.

---

33 Konvergenční zpráva ECB 2012, [http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xbcr/euro/ECB\\_CON\\_REP\\_2010\\_cs\\_pdf.pdf](http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xbcr/euro/ECB_CON_REP_2010_cs_pdf.pdf), 28. října 2014.

34 Ovšem Lotyšsko se od roku 2009 dostalo až k branám eurozóny s tím, že 2013 splnilo všechna kritéria a stává se 18. zemí eurozóny od roku 2014.

35 Česká republika se od samého počátku svého členství pohybovala na samotném konci implementace: v roce 2004 jsme byli druzí nejhorší s 360 nepřijatými směrnicemi, poslední byla Malta s 670 resty, ale následujícího roku 2005 jsme již byli skutečně poslední, zatímco Malta byla nejlepší v implementaci – nám chybělo 151 položek (Kučerová 2006: 178).

## Závěr

Československo mělo na počátku 90. let poměrně příznivější podmínky pro transformaci než jiné postkomunistické státy, a to díky industriální tradici, kvalifikované pracovní síle, příznivé geografické poloze. Nelze samozřejmě zastírat problémy vyplývající z více jak čtyřiceti let centrálně řízené ekonomiky, z likvidace soukromého vlastnictví, z důchodové nivelizace.

Rozhodnutí o potřebě rychlé a zásadní transformace politického, institucionálního, ekonomického a sociálního prostředí, volba šokové terapie jako transformační metody byla do jisté míry výhodou. Jisté zpomalení přinesly secesionistické tendence slovenské části federace, ovšem s vědomím, že hlavní náklady rozdělení státu nesli Slováci – nejen v souvislosti se ztrátou transferů v jejich prospěch, především ale se zřetelem na vysokou koncentraci velkých podniků s regionální sociální zodpovědností, na demontáž těžkého a již nevyhovujícího zbrojního průmyslu a tím pádem vysoké nezaměstnanosti. Rozpad federace v roce 1993 je specifikem česko-slovenského vývoje po pádu komunismu, i když našťastí v čistě mírových konturách – na rozdíl od Jugoslávie, SSSR apod.“ (Kučerová 2011a: 41). Také ale společný stát Čechů a Slováků nevznikl násilně, ale dohodou, kdy mimo jiné spojenectví s Čechy chránilo Slováky před nebezpečím maďarizace<sup>36</sup>.

Přestože v prvních letech vykazovala Česká republika lepší transformační výsledky jak v postupu reforem, tak makroekonomicky, nakonec v konvergenci bylo Slovensko úspěšnější, a to zcela jistě po roce 1998. A to i při vědomí vyšších nákladů transformace, především sociálních, ale i po určitou dobu politických, kdy Slovensko nebylo vybráno do první vlny rozšíření v Lucemburku 1997.

Slovensko za Vladimíra Mečiara získalo svou samostatnost, uhájilo ji, ale teprve v pomečiarovském období se reálně emancipovalo ekonomicky i politicky. Stalo se silným a důvěryhodným ekonomickým partnerem s pevným místem v Evropské unii. Je zatím jedním ze dvou středoevropských států, který vstoupil do eurozóny, který se odpovědně podílí na řešení krize v měnové unii. Ale je také státem, jenž sice má značné náklady svého členství v eurozóně<sup>37</sup>, přesto mu ale toto členství ekonomicky pomohlo, neboť jeho hlavními obchodními partnery jsou další země měnové unie platící eurem.

Nejen pro tyto důvody je dnes jasné, že osamostatnění Slovensku pomohlo – v otázce národnostní identity, politické suverenity, ale i ekonomického rozvoje. Česká společnost se naopak ve vztahu k Evropské unii točí v začarovaném kruhu

36 Československo vzniklo v říjnu 1918, ale bouřlivý vývoj v následnických státech habsburské monarchie vedl k válce mezi Maďarskou republikou rad na straně útočnicka a Rumunska a nově vzniklého Československa na straně mezinárodních dohod o mezinárodním uspořádání. Českoslovenští vojáci bojovali až do roku 1920 za potvrzení příslušnosti Slovenska k novému společnému státu. Tzv. Horní Uhry se staly pak integrální součástí Československa.

37 Například při schválení Evropského stabilizačního mechanismu („stálého eurovalu“) 22. 6. 2012 si Slovensko na svůj podíl ve výši 659,2 mil. € muselo půjčit.

a nevyužívá plně výhod, které mu členství nabízí. Česká republika se řadí mezi země, která měla jisté ambice, vlastně i předpoklady ovlivňovat evropskou agendu (energetická politika, postoj vůči Kubě), ale nemá kvůli vlastnímu vnitropolitickému hašteření dostatečnou kapacitu je prosadit. Na vině je provinčnost domácí politiky, která poškodila důvěryhodnost i vliv, kterou Praha mohla získat (Armitage 2010: 4).

## Literatura

- Armitage, jr. David T. (2010): Velký návrat do Evropy. Dopady posledních dvou rozšíření EU pohledem Američana, CDK Praha: <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1261/>, 15. dubna. 2012.
- Bálek, Alexej (2007): Československá ekonomika v osmdesátých letech 20. století, *Acta Oeconomica Pragensia*, roč. 15, č. 7, 2007, 45–54.
- Čalfa, Marián (1990a): Programové prohlášení vlády 3. 7. 1990, <http://www.vlada.cz/assets/pdf/>, 11. listopadu 2013.
- Čalfa, Marián (1990 b): Scénář ekonomické reformy 30. 8. 1990, [http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0087\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0087_01.htm), 11. listopadu 2013.
- Finance.cz: <http://www.finance.cz/makrodata-eu/eu-svet/svetove-makroukazatele/hdp/>, 12. prosince 2013.
- [http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xbcr/euro/ECB\\_CON\\_REP\\_2010\\_cs\\_pdf.pdf](http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xbcr/euro/ECB_CON_REP_2010_cs_pdf.pdf), 28. října 2014.
- Chalupa, Petr (2006): Ekonomicko-politický vývoj České republiky, [educoland.muni.cz/download/221/](http://educoland.muni.cz/download/221/), přístup 10. 11. 2013
- Konvergenční zpráva ECB 2008: [http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xbcr/euro/ECB\\_CON\\_REP\\_2008\\_cs\\_pdf.pdf](http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xbcr/euro/ECB_CON_REP_2008_cs_pdf.pdf), 28. října 2014.
- Konvergenční zpráva ECB 2012:
- Kubů, Eduard (2005): České (československé) transformační kontinuity 20. století. K hospodářským dějinám 20. století, *Acta Oeconomica Pragensia*, VŠE Praha 3/2005, 230–245.
- Kučerová, Irah (2006): Ekonomické reformy EU po roce 2000 – problémy, realizace, in Plechanová, Běla, *Evropská unie na počátku 21. století. Reformní procesy a institucionální změna*, Karolinum Praha, 169–190.
- Kučerová, Irah (2010): *Hospodářské politiky v kontextu vývoje Evropské unie*, Karolinum Praha.
- Kučerová, Irah (2011a): Komparace ekonomik Evropské unie, studijní opory, MUP: <https://sis.mup.cz/predmety>.
- Kučerová, Irah (2012): Komparace ekonomik Střední Evropy, studijní opory, MUP: <https://sis.mup.cz/predmety>.
- Marcinčin, Anton – Beblavý, Miroslav (2000): *Hospodářská politika na Slovensku 1990–1999*, Bratislava: Róbert Vico.

Mikloš, Ivan (2007): Slovensko: príbeh reforiem (zmena sociálno ekonomického modelu s ručením obmedzeným): [www.upms.sk](http://www.upms.sk), 25. srpna 2013.

Statistická ročenka ČR, Rozvoj JZD, 1989, Regionální geografické aspekty transformace zemědělství České republiky: <http://www.geografie.webzdarma.cz/transformace.htm>, 28. října 2014.

Stellner, František (2006): *Hospodářské dějiny 16.–20. století*, VŠE Praha.

***PhDr. Irah Kučerová, Ph.D.***, působí na *Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy*, konkrétně na *Institutu politologických studií*, a na *Metropolitní univerzitě Praha* na *katedře mezinárodních vztahů a evropských studií*. Jejím profesním zaměřením je *problematika mezinárodních ekonomických vztahů, rozvojových ekonomik, evropské ekonomické integrace*. Přednáší také *komparace ekonomik členských států EU*. Kontakt: [kucerovi@fsv.cuni.cz](mailto:kucerovi@fsv.cuni.cz), [kucerovi@mup.cz](mailto:kucerovi@mup.cz)

# Rok 1998 – medzník vo vývoji stranického systému Slovenskej republiky

JÁN LIĎÁK

**Abstract:** *The present study is aimed at analyzing the development of political parties in the Slovak Republic after 1993. An analysis of policy and program orientation of parties and movements shows that until 1998, under the influence of the dominant political party – HZDS, party and political structure was immature and poorly differentiated compared with neighboring post-socialist countries. Author considers the elections in 1998 to be the determining factor for the development, genesis, profiling and standardization of the party system in the Slovak Republic. In this period, there was a significant shift in political preferences of the population as well as a specific change in the coalition strategy of opposition political subjects. Party system was thus getting into more standardized situation, confirmed by the parliamentary elections in 2002 and the subsequent development although even now the party system remains marked by a great deal of internal fragmentation.*

**Keywords:** *Slovakia, elections, political parties, HZDS, policy of Meciarism*

## Úvod

Pri štúdiu stranických systémov krajín stredoeurópskeho priestoru vzniká vo všeobecnosti potreba venovať zvýšenú pozornosť vzniku a formovaniu stranického systému v česko-slovenských podmienkach. Tu bola situácia v podstate neporovnateľná ako s Poľskom, tak aj s Maďarskom, kde už pred pádom totalitných režimov existovali a vyvíjali činnosť silné opozičné skupiny. Upozorňujeme, že aj keď existovala spoločná Česko – slovenská štátnosť do konca roku 1992, o existencii spoločného československého stranického systému nemožno v tomto období hovoriť. Od samotného počiatku formovania demokratického stranického systému sa stranická scéna v oboch častiach spoločnej republiky vyvíjala síce v určitom kontakte, respektíve vzájomnej spolupráci, ale v podstate viac-menej nezávisle.

V podmienkach Českej republiky, v porovnaní so Slovenskou republikou, úspešne prebiehal proces posilňovania socioekonomickej konfliktnej línie, ktorá ako sa ukazovalo, bola v Čechách dlhé obdobie pomerne stabilná, a k postupnému konštituovaniu najdôležitejších stranických subjektov českej pravice a ľavice. Z hľadiska časového sa v podstate veľmi rýchlo vykryštalizovala a stabilizovala klasická pravo-ľavá dualita stranického systému podobná stranickému systému západoeurópskych krajín. Český stranický systém predstavoval v mnohých ohľadoch pozoruhodný fenomén v rámci transformujúcich sa postkomunistických štátov strednej a východnej Európy. Je možné, s istou dávkou nepresnosti konštatovať, že hlavní aktéri stranického systému vznikli a vnútorne sa konsolidovali už v ranných fázach jeho konštituovania, teda v priebehu prvej polovice deväťdesiatych rokov, kedy získali zastúpenie v českom parlamente. Nasledujúce voľby v podstate, i keď vznikali nové stranické subjekty, ktoré mali iba dočasnú životnosť, nič relevantné nepriniesli. Český stranický systém sa v porovnaní s ostatnými stredo európskymi krajinami, konsolidoval a stabilizoval ako celok veľmi rýchlo a úspešne. Stranický systém sa až do polovice roka 2013 vyvíjal v podobe klasickej pravo ľavej duality hlavných pólov, t.j. istá bipolarita dvoch silných politických strán, čo naznačovalo stabilný prechod na systém dva a pol strany.<sup>1</sup>

## Situácia na Slovensku a rok 1998

Slovenská politická tradícia v podstate s výnimkou krátkeho povojnového obdobia nepoznala rozdelenie politického spektra iba na dve veľké politické strany, prípadne doplnené jednou menšou stranou. Na Slovensku počas jeho novodobej histórie vždy pôsobilo viac strán, ktorých veľkosť a mocenské postavenie bolo značne premenlivé. Pri formovaní politického pluralizmu v Slovenskej republike sme teda boli, okamžite od novembra 1989, svedkami zložitého procesu vnútornej diferenciacie novovzniknutých politických strán a hnutí, ich štiepenia a vzniku nových politických subjektov. Z analýzy politickej a programovej orientácie strán a hnutí, ako aj ich volebných programov vyplýva, že stranicko – politická štruktúra v slovenských podmienkach až do roku 1998 bola nevyzretá, bola málo diferencovaná a bolo veľmi zložité odlišovať strany z hľadiska ich pravo-ľavého členenia.

Podstatný význam pre ďalšiu genézu, profilovanie a štandardizáciu stranického systému v podmienkach Slovenskej republiky mal, podľa nášho názoru, práve rok 1998. Typické pre stranický systém Slovenskej republiky v rokoch 1994–1998, teda v období koalícnej vlády Hnutia za demokratické Slovensko (HZDS; LS-HZDS),<sup>2</sup> Slovenskej národnej strany (SNS) a Združenia robotníkov

1 V polovici roka 2013 pádom vlády Petra Nečasa možno konštatovať, že padla aj tradičná stranická schéma vyprofilovaná v predchádzajúcom období, teda po roku 1989, respektíve po roku 1993.

2 Do roku 2003 strana používala názov HZDS, od roku 2003 bol názov zmenený na Ľudová strana – HZDS (LS-HZDS).



Slovenska (ZRS), ktoré tiež býva označované v odbornej literatúre obdobiím druhej dominácie HZDS, bolo to, že hlavné konfliktné línie slovenských politických strán plne nezodpovedali prevládajúcim teóriám pravo-ľavého štiepenia, ale ani prevládajúcim teóriám zaoberajúcim sa problematikou cleavages.<sup>3</sup> Klasická teória autorov Seymoura Lipseta a Steina Rokkana (Lipset, Rokkan 1967) klasifikuje štyri štiepenia, ktoré ovplyvňujú podobu stranického systému. Tieto sa tiež všetky v slovenskom stranicko politickom vývoji vo väčšej či menšej miere už v tomto období objavili.<sup>4</sup> Podstatným spôsobom však ovplyvňoval podobu stranického systému na Slovensku špecifický konflikt, všeobecne známy a označovaný rôznymi pojmami, zjednodušene a najčastejšie ako konfliktná línia mečiarizmus – antimečiarizmus.

Strany vládnej koalície z rokov 1994–1998 vo všeobecnosti môžeme označiť ako skupinu politických subjektov, ktoré uprednostňovali vo sfére politiky autoritársky prístup, boli poznačené populizmom, nacionalizmom a izolacionizmom. Tieto strany sa snažili vytvoriť politický režim, ktorý sa opieral o ekonomický a politický klientelizmus, spoločenské konflikty sa snažili riešiť mocenským presadzovaním svojich vlastných záujmov aj za cenu porušovania dohodnutých pravidiel. Podľa viacerých autorov ich súhrnne môžeme označiť pojmom »antisystémové«. Tieto strany vzhľadom na ich medzinárodnú nezaraditeľnosť dostali v protiklade s ostatnými politickými subjektmi označenie »neštandardné politické strany« (Mesežnikov 1996: 19).<sup>5</sup> Nasledujúci vývoj rozpoltenosť stranického systému Slovenskej republiky plne potvrdil.

V tomto krátkom časovom období, ktoré uplynulo od pádu totality sa politická scéna na Slovensku plne nevykryštalizovala. Politické spektrum sa ďalej dotváralo a postupne ďalšou kryštalizáciou, rôznymi štiepeniami, ale aj vznikom nových stranickopolitických subjektov, ktoré v stranickom systéme existovali iba časovo obmedzené obdobie a za neustálych stranických turbulencií sa postupne stabilizovalo.<sup>6</sup> Hlavná konkurenčná línia na slovenskej politickej scéne sa vymedzovala na škále demokracia a autoritárske, nacionálne tendencie (Mesežnikov 2005).

Najsilnejším politickým subjektom sa na základe výsledkov volieb v roku 1998 stalo opäť Hnutie za demokratické Slovensko – získalo 27% hlasov a 43 poslaneckých mandátov.<sup>7</sup>

Dominantným subjektom na slovenskej politickej scéne zostalo teda HZDS, ktoré si počas celej svojej existencie zachovávalo nevyhranený charakter. Defino-

3 Za prvú domináciu ĽS-HZDS je pre slovenský stranický systém považované obdobie rokov 1992–1994.

4 Hlavné konfliktné línie predstavujú: centrum–periféria, mesto–vidiek, cirkev–štát a vlastníci–pracujúci.

5 Pozri (Mesežnikov 1995; Szomolányi 1998; Košta 1994).

6 K uvedenej problematike pozri bližšie (Mesežnikov 1996; Leška 1997; Kollár, M. – Mesežnikov 2002).

7 Vývoj stranického subjektu ĽS-HZDS dokumentujú volebné výsledky uvedené v tabuľkovej časti – Parlamentné voľby v Slovenskej republike a ich výsledky v rokoch 1992–2012.

valo sa ako hnutie, ktoré je schopné ako jediné na Slovensku byť hnutím ľudovým a rozvíjať svoju činnosť vo všetkých vrstvách a na celom území Slovenska. Samo sa zaradovovalo do stredu politického spektra a oscillovalo na osi pravica–ľavica, národné–občianske. V ideovej orientácii, najmä v predvolebnej rétorike sa zdôrazňoval jeho kresťanský charakter, ale predovšetkým badateľné boli trendy politickej radikalizácie, prehlbovanie nacionalizmu a nacionálneho populizmu a šírenie protizápadných a protiamerických nálad. Tieto trendy sa objavovali v oficiálnych dokumentoch a vystúpeniach najvyšších predstaviteľov HZDS.

Možno konštatovať, že v tomto období HZDS neurobilo výraznejšie kroky na ceste svojej jednoznačnejšej profilácie. Z hľadiska vnútorných väzieb zostalo autoritárskym hnutím, ktoré vyžadovalo tvrdú stranícku disciplínu vlastných a pred rokom 1998 aj koalíčných poslancov parlamentu, tiež zamestnancov štátnej správy. Ovládlo tak celý štátny aparát a urobilo si zo štátu nástroj na presadzovanie svojich straníckych záujmov. V jeho ideovom zameraní jednoznačne prevládali prvky populizmu. Iba populizmom a demagógiou si mohlo zachovať svoj takzvaný širokospektrálny záber, t.j. udržať si stúpcov pravého i ľavého stredu, národnostne i kresťansky orientovaných občanov a využiť ich ako svoj voličský potenciál a tým brzdiť vývoj stranického systému v Slovenskej republike. Iba tak sa dá vysvetliť aj tá skutočnosť, že na jednej strane sa rozdával majetok a vlastníctvo štátu podnikateľom blízkyk vládnej koalícii, čo spôsobovalo zbedačenie veľkej časti spoločnosti a na druhej strane práve medzi sociálne najslabšími vrstvami malo HZDS značný potenciál sympatizantov a voličov, ktorí podľahli hrubej demagógii.

Pre HZDS bolo príznačné uplatňovanie takzvaných mítingových foriem práce, t.j. organizovanie stretnutí so svojimi stúpcami v športových halách v Bratislave a ďalších mestách Slovenska. Stretnutia mali charakter politickej šou, kde sa ukazovalo prstom na nepriateľov, zapredancov a neprajníkov mladého štátu. Tým sa vytváralo zdanie trvalého ohrozenia, potreby kruhovej obrany a upevňovali sa pocity skupinovej identity s hnutím založené predovšetkým na emóciách. Dokazuje to rastúca agresivita pravidelných účastníkov voči zástupcom opozičných médií či prejavom iných názorov, respektíve nedostatočným prejavom nadšenia.

Spôsobom uskutočnenia privatizácie a celkovej hospodárskej politiky sa v HZDS v rokoch 1994–1998 upevnili prvky klientelizmu. Pod zámenkou ochrany pred zahraničným kapitálom a potrebou vytvorenia vlastnej kapitálotvornej vrstvy, hnutie privatizovalo v prospech svojich členov a stúpcov. Zrušilo druhú vlnu kupónovej privatizácie. Fond národného majetku, ktorý ovládalo hnutie, uprednostňoval priame predaje vopred určeným vlastníkom. Postupne tak vznikla vrstva novo zbohatlíkov, ktorí boli za svoj majetok zaviazaní HZDS a boli ochotní poslušne mu slúžiť. Bol to nielen obrovský rezervoár finančných zdrojov pre hnutie, ale možnosť cez tieto skupiny ovládať naďalej celú ekonomiku a spoločnosť.

Celkový proces ďalšieho vývoja a konsolidácie stranického systému, ktorý sa vyznačoval, ako sme už naznačili, celkovou nezavŕšenosťou a nedostatočnou rozvinutosťou v porovnaní s okolitými transformujúcimi sa štátmi, bol v rokoch 1994–1998 ovplyvňovaný metódami vládnutia a správaním sa vtedajšej vládnej koalície.

Ku kľúčovým faktorom, ktoré ovplyvnili proces formovania stranického systému v uvedenom období patrili:

- Koncentrácia politickej moci vládnuou koalíciou HZDS-SNS-ZRS, oslabovanie kontrolnej funkcie parlamentu, prijatie a realizácia legislatívnych opatrení sústreďujúcich politickú moc v rukách najmä jej najsilnejšieho subjektu.
- Posilnenie prvkov autoritárstva v činnosti vládnej koalície, ktorá chápala demokraciu ako diktát väčšiny a riadila sa heslom »vítaz berie všetko«.
- Pretrvávajúca konfrontácia medzi stranami vládnej koalície a opozičnými politickými subjektmi. Vládna koalícia sa všemožne snažila oslabiť opozičné strany prostredníctvom mechanizmov zákonodarnej a výkonnej moci, používajúc diskriminačné opatrenia znemožňujúce dosiahnuť procedurálny konsenzus medzi koalíciou a opozíciou. Pri prijímaní rozhodujúcich zákonov koaličná väčšina spravidla odmietala pozmeňovacie návrhy opozičných poslancov.
- Spochybňovanie princípov ústavnosti, porušovanie ústavy predstaviteľmi vládnej koalície, zákonov, nerešpektovanie rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky. K najznámejším prípadom porušovania princípov právneho štátu patrí ignorovanie nálezov Ústavného súdu o oprávnenosti poslaneckých mandátov Demokratickej únie (DÚ) a následná organizácia celoštátnej policajnej akcie na zisťovanie pravosti podpisov na petičných hárkoch DÚ; ďalej prípad zmareného referenda o priamej voľbe prezidenta, protiústavné zbavenie poslaneckého mandátu F. Gauliedera a iné.
- Pretrvávajúce napätie a nedostatok dialógu vo vzťahoch medzi predstaviteľmi štátnej moci a zástupcami národnostných menšín a etnických skupín, rast nedôvery príslušníkov menšín voči vláde Slovenskej republiky, odmietnutie viacerých aspektov menšinovej politiky vlády. Išlo najmä o nesúhlas s prijatím zákona o štátnom jazyku, rozhodnutím ministerstva školstva zrušiť dvojjazyčné vysvedčenia na školách s vyučovacím jazykom menšín.
- Absolútne rozdielne chápanie vládnymi a opozičnými stranami príčin negatívneho hodnotenia dôležitých aspektov vnútropolitického vývoja Slovenskej republiky v členských štátoch Európskej únie a NATO, ktoré stále signalizovali, že reálne šance Slovenska na vstup do Európskej únie a NATO v porovnaní s inými stredoeurópskymi štátmi klesajú.
- Neprijatie v dôsledku neplnenia politických kritérií Slovenskej republiky do NATO a rozhodnutie na summite Európskej únie v roku 1997 o nezaradení Slovenskej republiky medzi štáty s ktorými začne Európska únia intenzívne rokovania o plnom členstve.

- Faktická protiintegračná orientácia vládnej koalície, prejavy izolacionizmu a antinvesternizmu v zahraničnej oblasti.
- Výrazná spoločenská polarizácia. Tvrdý konfrontačný kurz sa premietol z parlamentu do celej spoločnosti, ktorá sa rozdelila na dva proti sebe stojace tábory – vládny a protivládny, tých ktorí sa »zaslúžili o vznik Slovenskej republiky« a takzvaných čechoslovakistov, dobrých Slovákov a nepriateľov národa a pod.
- Schválenie kontroverznej novely volebného zákona.

Výsledkom prežívaných skutočností s politikou koalície bolo, že postupne od roku 1996 dochádzalo k významným posunom v politických preferenciách obyvateľstva a tiež k zmene koalície stratégie opozičných politických subjektov. V rámci stranického systému to viedlo k postupnému znižovaniu úrovne fragmentovanosti demokratických síl.

Určujúcu úlohu zohrávalo úsilie zachovať inštitucionálny rámec demokratického režimu, čo odsúvalo do úzadia význam ideologických rozdielov strán pri ich rozhodovaní o vstupe do medzistraníckych zväzkov (Mesežnikov 1999: 38). Jednotiacim prvkom sa stala tendencia návratu k právnemu a liberálnemu demokratickému režimu a prekonanie prekážok súvisiacich s integráciou Slovenska do Európskej únie a NATO. Tento trend sa plne prejavil predovšetkým po prijatí novely volebného zákona.

Celý politický vývoj, ale predovšetkým prijatie novely volebného zákona v máji 1998, významne a určujúco zasiahol do procesu formovania stranického systému Slovenskej republiky. Zo strany vládnej koalície v podstate išlo o vytvorenie legislatívnych prekážok pre prípadné víťazstvo opozície a následnú mocenskú zmenu.<sup>8</sup>

Na základe uvedeného stavu sa v rámci stranícko-politického spektra Slovenskej republiky použil ojedinelý, zvláštny, špecifický postup, kedy sa opozičné strany, v snahe získať maximum voličských hlasov v parlamentných voľbách v roku 1998, dohodli na rozsiahlej integrácii. Vzhľadom na to, že v celospo-

8 Nová úprava zakotvovala, že územie Slovenskej republiky tvoril jeden volebný obvod (podľa predchádzajúcej právnej úpravy to boli 4 volebné kraje). Volebný zákon obsahoval i komplex „protikoaličných ustanovení“. Podľa neho každá strana tvoriaca koalíciu mala mať svoj hlasovací lístok a hlas sa mali pre jednotlivé politické strany v rámci koalície sčítavať samostatne. Volič teda nemohol odovzdať svoj hlas koalícii ako celku, ale iba jednej z jej strán. Okrem toho, každá politická strana, ktorá sa mala podieľať na pridelovaní poslaneckých mandátov, teda aj každá strana volebnej koalície, musela získať najmenej 5% z celkového počtu platných hlasov. Táto klauzula sa týkala dokonca i tých prípadov, ak na kandidačnej listine politickej strany sa nachádzal hoci len jeden kandidát inej strany. V dôsledku uvedeného opatrenia vlastne vytváranie koalícií stratilo zmysel. Tento postup spôsobil, že malé politické strany, ktoré nemali predpoklady dostať sa do parlamentu, vstupovali do väčších politických strán a stávali sa ich súčasťou, respektíve koalície, ktoré sa pripravovali do volieb, boli nútené transformovať sa na politické strany. Novela volebného zákona posilnila aj niektoré kompetencie miestnych orgánov štátnej správy pri nominovaní zástupcov do volebných komisií, posilnila kompetencie ministerstva vnútra, vylúčila z predvolebnej kampane súkromné médiá, atď.

čenskom meradle nedochádzalo v rokoch 1994–1998 k výraznejším posunom vo vývoji voličských preferencií, čoraz aktuálnejšou sa ukazovala potreba vytvoriť koalíčné zoskupenia, ktoré by boli protiváhou HZDS. Vedúci činitelia Demokratickej únie (DÚ) zdôrazňovali potrebu spolupráce opozičných strán, ale boli zdržanlivejší v otázke vytvárania volebných koalícií. Napriek tomu podpísala Únia v októbri 1996 dohodu o spolupráci s Kresťanskodemokratickým hnutím (KDH) a Demokratickou stranou (DS) v rámci takzvanej Modrej koalície. Tým bol položený základný kameň vzniku silného koalíčného predvolebného zoskupenia, ktoré do volieb v roku 1998 vstúpilo ako jedna politická strana.

Formovanie širokej koalície, však nebol jednoduchý a priamočiary proces. Vnútri Modrej koalície sa objavovali prvky tesnejšej spolupráce medzi KDH a DS, ktoré si boli programovo bližšie. Predseda DÚ Eduard Kukan ale presadzoval myšlienku širšej spolupráce demokratických síl, ktorá by vychádzala za rámec strán tvoriacich Modrú koalíciu. Uskutočnili sa intenzívne rokovania so Sociálnodemokratickou stranou Slovenska (SDSS) a Stranou zelených na Slovensku (SZS) a v júli 1997 bola podpísaná dohoda o vytvorení volebnej koalície zloženej z KDH, DÚ, DS, SDSS a SZS pod názvom Slovenská demokratická koalícia (SDK).

Prijatie novely volebného zákona postavilo pred SDK dilemu, aký postup ďalej zvoliť. Rozhodli sa pre vytvorenie novej volebnej strany. Vytvorenie strany nesprevádzalo zlúčenie pôvodných strán, ani ich zánik. Päť strán si zachovalo svoju samostatnosť, vo voľbách však nekandidovali.

Je pomerne jasné, že SDK malo od svojho vzniku v sebe založené mnohé protirečivé tendencie. Treba jednoznačne povedať, že to bol neštandardný politický subjekt, ktorého vznik bol podmienený konkrétnou politickou situáciou a novelou volebného zákona. Išlo o päť strán rôznej sily a rôznej ideovej orientácie. Otázku ideovej plurality zúčastnenej strany vyriešili vytvorením straníckych platforiem, zodpovedajúcich ideovému profilu pôvodných strán – kresťanskodemokratickej, liberálnej, konzervatívnoľiberálnej, sociálnodemokratickej a zelenej.

Z hľadiska praktickej politiky možno podobný krok hodnotiť ako účelový a potrebný v záujme toho, aby sa vytvoril blok štandardných politických strán, ktorý by dokázal vo voľbách poraziť HZDS, zastaviť deštrukciu demokracie, obnoviť právny štát a prekonať zahraničnopolitickú izoláciu Slovenska. Netradičná a netypická situácia, ktorá vznikla pôsobením HZDS a jej koalíčných partnerov si vyžiadala netradičné a netypické prístupy. Zúčastnené politické strany si boli vedomé komplikácií pri zostavovaní spoločného programu, boli však odhodlané ich prekonať a nájsť riešenia.

Od samého začiatku sa predpokladalo, že spolupráca pravicových a ľavicových demokratických strán bude mať svoje časové limity a bude pretrvávať dovtedy, kým budú potrebné záruky proti návratu autoritárskej moci v podobe politického zväzku demokratickej pravice a ľavice. Vízia, že SDK by sa mohla časom

transformovať na širokú ľudovú stranu, ktorá by si vybudovala vlastnú členskú základňu a oddelila sa od pôvodných strán – v línii širšieho pravého streda s liberálnym nádychom, sa ukázala ako nereálna. Pod tlakom časti KDĽ a DS, sa tento politický subjekt navrátil do podoby koalície piatich materských strán.

Inú stratégiu zvolili strany pôvodne Maďarskej koalície (MK) – zvolili cestu splynutia do jedného politického subjektu. Do volieb v roku 1998 vstúpili ako jednotná a jediná politická strana pod názvom – Strana maďarskej koalície (SMK). Veľmi dôležité bolo to, že SMK rovnako ako jej pôvodné zložky, bola politická strana vytvorená špecificky pre potreby maďarskej národnostnej menšiny a jej cieľovou skupinou bol a dodnes je výhradne maďarský elektorát, u ktorého sa predpokladalo, že zlúčením do jedného subjektu sa posilnia voľičské preferencie pri takzvanom »etnickom« hlasovaní. Vznik jednotnej SMK znamenal formálny zánik pôvodných troch politických subjektov, došlo k ich zlúčeniu na úrovni ústredí, regionálnych a lokálnych štruktúr a členstva. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že program SMK bol v základných otázkach, napriek určitým špecifikám, kompatibilný s programami ostatných strán, čo vytvorilo vhodné podmienky na to, že SMK sa po voľbách stala súčasťou vládnej koalície, čo bolo zasa predpokladom pre ďalšie zblížovanie vo vzťahoch medzi Slováckmi a etnickými Maďarmi.

Na politickej scéne Slovenska došlo v tomto období aj k vzniku nového relevantného politického subjektu – Strany občianskeho porozumenia (SOP), ktorá bola zaregistrovaná v polovici februára 1998; ustanovujúci kongres sa uskutočnil v apríli 1998 a ktorej zakladateľom bol bývalý prezident Slovenskej republiky Rudolf Schuster. Hlavným cieľom SOP, ako sa uvádza v straníckych dokumentoch, bolo odstránenie výraznej polarizácie slovenskej spoločnosti, prekonanie politickej konfrontácie medzi vládnymi a opozičnými politickými subjektmi a integrácia Slovenskej republiky do európskych a transatlantických štruktúr.<sup>9</sup>

Ako vyplýva z predchádzajúceho, spolupráca opozičných straníckych subjektov v mnohých ohľadoch prekračovala klasické delenie politických strán. Po štyroch rokoch vládnutia autoritárskych strán HZDS, SNS a ZRS sa na Slovensku po voľbách 1998 vytvorila nová vládna koalícia SDK-SDĽ-SMK-SOP, ktorá reprezentovala viaceré spoločenské segmenty, vrátane najväčšej národnostnej menšiny, a ktorej základom bol výrazný antimečiarizmus. Volebný výsledok HZDS nielenže viedol k strate doterajšieho dominantného postavenia tejto politickej strany, ale znemožnil tomuto subjektu stať sa súčasťou vládnej koalície. Jeho koaličný potenciál bol nulový.<sup>10</sup>

9 Významným medzníkom pre túto politickú stranu sa stalo zvolenie jej predsedu R. Schustera v prvých priamych prezidentských voľbách do funkcie hlavy štátu. R. Schuster po svojom zvolení pozastavil členstvo v SOP a následná reprezentácia tohto politického subjektu, pod predsedníctvom P. Hamžíka, nedokázala udržať popularitu tohto politického subjektu a ako ukazovali predvolebné výskumy preferencií, postupne tratala svoju pozíciu.

10 Výsledky volieb pozri v priložených prehľadoch výsledkov parlamentných volieb v Slovenskej republike.



## Záver

Aj po voľbách a zostavení novej vlády v roku 1998 sa hlavná konkurenčná línia na slovenskej politickej scéne vymedzovala na škále demokracia a autoritárske a nacionálne tendencie (Mesežnikov 2005). Až po roku 2000 začalo postupne, aj podľa iných autorov, toto štiepenie strácať na význame a sile. Postarali sa o to najmä nové politické strany, ktoré v tomto období prenikli do stranického systému a ktoré sa začali prezentovať inými témami než svojim pozitívnym či negatívnym vzťahom k persóne Vladimíra Mečiara (Hloušek – Kopeček, 2005). Stranícky systém sa tak dostával do štandardnejších situácií, čo potvrdili voľby v roku 2002 a následný vývoj.

Pri konceptualizácii predmetnej témy je potrebné konštatovať, že za obdobie, ktoré uplynulo od pádu totality sa politická scéna na Slovensku do dnešných dní plne nevykryštalizovala. Základné problémy straníkopolitického života sú v podstate zhodné s ostatnými stredoeurópskymi krajinami, ale predovšetkým so straníkopolitickým systémom Českej republiky – nestabilný počet politických strán, nestabilná členská a voličská základňa. V niektorých stranách s ťažkosťami fungujú samoregulačné mechanizmy výmeny elít a nápravy chýb. Štandardné politické strany v súčasnosti postupne strácajú svoju autoritu v politickom živote a objavujú sa politické strany predovšetkým populistické, ktoré reagujú na aktuálne problémy súčasnosti a sú len ťažko definovateľné a zaraditeľné na základe klasických teórií a systémovej analýzy.

Súčasný stav v rámci stranického systému Slovenskej republiky možno s istou dávkou nepresností definovať na škále pravica verzus ľavica, zohľadňujúci prístupy strán k základným ekonomickým a sociálnym témam, zohľadňujúci štandardné ideologické rodiny a tradičné cleavage. Je však neustále poznamenaný veľkou dávkou vnútornej fragmentácie. V súlade s uvedeným je potrebné konštatovať, že na stranícky systém na Slovensku má naďalej veľmi veľký vplyv nacionálne – etnická konfliktná línia, ktorá ale v súčasnosti pre mechanizmus stranického systému nie je kľúčová, ale je permanentne v straníckom systéme prítomná.

### Tabuľka 1:

#### Parlamentné voľby v Slovenskej republike a ich výsledky v rokoch 1992

Politický subjekt	Volebné výsledky v %	Počet poslaneckých mandátov
HZDS	37,3	74
SDL	14,7	29
KDH	8,9	18
SNS	7,9	15
ES-MKDH	7,4	14

Zdroj: Štatistický úrad SR (<http://www.statistics.sk>).



**Tabulka 2:**  
**Parlamentné voľby v Slovenskej republike a ich výsledky v rokoch 1994**

Politický subjekt	Volebné výsledky v %	Počet poslaneckých mandátov
HZDS + RSS	34,96	61
Spoločná voľba	10,41	18
Maďarská koalícia	10,18	17
KDH	10,08	17
DÚ	8,57	15
ZRS	7,34	13
SNS	5,40	9

Zdroj: Štatistický úrad SR (<http://www.statistics.sk>).

**Tabulka 3:**  
**Parlamentné voľby v Slovenskej republike a ich výsledky v rokoch 1998**

Politický subjekt	Volebné výsledky v %	Počet poslaneckých mandátov
HZDS	27,00	43
SDK	26,33	42
SDĽ	14,66	23
SMK	9,12	15
SNS	9,07	14
SOP	8,01	13

Zdroj: Štatistický úrad SR (<http://www.statistics.sk>).

**Tabulka 4:**  
**Parlamentné voľby v Slovenskej republike a ich výsledky v rokoch 2002**

Politický subjekt	Volebné výsledky v %	Počet poslaneckých mandátov
HZDS	19,50	36
SDKÚ	15,09	28
SMER	13,46	25
SMK	11,17	20
KDH	8,25	15
ANO	8,01	15
KSS	6,33	11

Zdroj: Štatistický úrad SR (<http://www.statistics.sk>).

**Tabuľka 5:**  
**Parlamentné voľby v Slovenskej republike a ich výsledky v rokoch 2006**

Politický subjekt	Volebné výsledky v %	Počet poslaneckých mandátov
SMER-SD	29,14	50
SDKÚ-DS	18,35	31
SNS	11,73	20
SMK	11,68	20
ĽS-HZDS	8,79	15
KDH	8,31	14

Zdroj: Štatistický úrad SR (<http://www.statistics.sk>).

**Tabuľka 6:**  
**Parlamentné voľby v Slovenskej republike a ich výsledky v rokoch 2010**

Politický subjekt	Volebné výsledky v %	Počet poslaneckých mandátov
SMER-SD	34,79	62
SDKU-DS	15,42	28
SaS	12,14	22
KDH	8,52	15
MOST-HÍD	8,12	14
SNS	5,07	9

Zdroj: Štatistický úrad SR (<http://www.statistics.sk>).

Ľudová strana – Hnutie za demokratické Slovensko (ĽS-HZDS) vo voľbách v roku 2010 skončila absolútnym fiaskom, získala 4,32% hlasov a stala sa mimoparlamentnou politickou stranou.

**Tabuľka 7:**  
**Parlamentné voľby v Slovenskej republike a ich výsledky v rokoch 2012**

Politický subjekt	Volebné výsledky v %	Počet poslaneckých mandátov
SMER-SD	44,41	83
KDH	8,82	16
OĽaNO	8,55	16
MOST-HÍD	6,89	13
SDKÚ-DS	6,09	11
SaS	5,88	11

Zdroj: Štatistický úrad SR (<http://www.statistics.sk>).

Vo voľbách v roku 2012 získala ĽS – HZDS 0,93% hlasov. Jediným predsedom strany od jej vzniku v roku 1991 až do septembra 2013 bol Vladimír Mečiar. V deň konania snemu hnutia – 7. septembra 2013 mu funkcia zanikla, delegáti nového predsedu nezvolili. Istý čas stranu viedlo republikové politické grémium, následne na mimoriadnom sneme v Žiline bola ĽS – HZDS 11. januára 2014 rozpustená.

## Literatúra

- Buček, Jaroslav (2010): Demokratický dialóg v médiách medzi komunikátorom a politikom, in *Podoby demokracie na začiatku 21. storočia: Evropská unie a svět*. Kolín: Nezávislé centrum pro studium politiky, 299–318.
- Buček, Jaroslav (2011): Politici a prezentácia vlastných názorov v mediálnom dialógu, in *Kríza komunikácie v médiách*. Bratislava: Stimul, 37–44.
- Hloušek, Vít – Kopeček, Lubomír (2005): *Konfliktní linie v současné české a slovenské politice: mezi stabilitou a změnou*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- Hynčica, Pavel (2007): Volby 2006 a změna vlády na Slovensku. *Politologická revue*, 1/2007.
- Just, Petr (2006): Koaliční vládnutí na Slovensku 1990–2002, in Říchová, Blanka. a kol.: *Vládní modely v parlamentních systémech*. Olomouc: Moneta-FM, 121–140.
- Just, Petr (2004): Slovenská republika, in Dvořáková, Vladimíra et al. *Komparace politických systému III*. Druhé propracované vydání. Praha: Oeconomica – Nakladatelství Vysoké školy ekonomické, 77–114.
- Kollár, Miroslav – Mesežnikov, Grigorij. ed. (2002): *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava.
- Kollár, Miroslav – Mesežnikov, Grigorij. ed. (2004): *Slovensko 2004. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava.
- Kopeček, Lubomír (2007): *Politické strany na Slovensku 1989–2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultúry.
- Leška, Dušan – Koganová, Viera (1994): Voľby 1994 a profilovanie politických strán a hnutí na Slovensku, in Szomolányi, Soňa a Mesežnikov, Grigorij. ed. *Slovensko: Voľby 1994*. Bratislava.
- Leška, Dušan (1997): Hlavné tendencie vývoja systému politických strán na Slovensku, in *Politický systém Slovenskej republiky*. Zborník. Prešov, s. 27–32.
- Lipset, S. M. – Rokkan, S. (1967): Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction, in Lipset, S. M. – Rokkan, S. ed. *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, New York: **Oxford** University Press, 1–64.
- Mesežnikov, Grigorij (1996): *Vnútropolitický vývoj a politická scéna SR v roku 1995. Slovensko 1995. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava.
- Mesežnikov, Grigorij (1999): Voľby 1998 a vývoj systému politických strán, in Bútora, Martin et al. (ed.). *Slovenské voľby '98: Kto? Prečo? Ako?* Bratislava.
- Mesežnikov, Grigorij (2005): Pravica na Slovensku: úspechy a problémy. *Parlamentný kuriér*, 11/2005.
- Migalski, Marek (2005): *Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Sosnowiec.
- Program hnutia za demokratické Slovensko* (1991): Bratislava.
- Program Slovenskej národnej strany* (1994): Bratislava.
- Program Slovenskej národnej strany* (1998): Bratislava.
- Robotníctvo vždy rozhoduje o platnosti a výsledkoch volieb* (1998): Volebný program ZRS.

SMER – informačný občasník politickej strany Smer (2000): Marec 2000, 1/2000.

Srb, Vladimír – Veselý, Tomáš (2004): *Rozdělení Československa*. Bratislava.

Szomolányi, Soňa (1999): Tranzičná cesta Slovenska a voľby 1998, in: Bútora, Martin et al. ed. *Slovenské voľby 98: Kto? Prečo? Ako?* Bratislava.

**Prof. PhDr. Ján Lidák, CSc.** vyštudoval Filozofickú fakultu Univerzity Komenského v Bratislave. V súčasnosti pôsobí na Academia Rerum Civilium – Vysoká škola politických a spoločenských vied v Kolíne, externe prednáša na Fakulte medzinárodných vzťahov Ekonomickej univerzity v Bratislave. Kontakt: ARC – Vysoká škola politických a spoločenských vied, Ovčárecká 312, 280 02 Kolín. E-mail: lidak@vspsv.cz



# Vnímání a postavení národnostních menšin v ČR po roce 1993

GABRIELA CINGELOVÁ

**Abstract:** *This text deals with perception and role of national minorities in the Czech Republic after 1993. National problems are obvious in Czech society – in historical context – since 19th Century and as well as after 1918. In this sense the most noticeable weak point was relation to German minority. After 1945, in consequence of war events – took place violent displacement of Germans, which affected attitude of Czech nation – on a number of counts supported by Communist Party of Czechoslovakia – to national and ethnic minorities in following four decades. This period is also mentioned in text. In the context of development after 1993 is pay attention to legal and institutional status of national and ethnic minorities with emphasis on school system and education (Multicultural education).*

**Keywords:** *Czech Republic, National minorities, Institutional confirmation, Census, School systém, Multicultural education, Strangers*

## Úvod

Pro pochopení vnímání národnostních menšin v uplynulých letech existence samostatné České republiky je nutné nejprve připomenout některé historické souvislosti dvacátého století, ve kterých lze nalézt kořeny ovlivňující současnost. První světová válka se stala významným milníkem v chápání problematiky národnostních menšin v současném pojetí. Do popředí zájmu (nejen) evropské veřejnosti se poprvé dostaly otázky jejich právní ochrany.

## Národnostní problematika období 1. ČSR

Nově vzniklý československý stát byl nucen tuto otázku také řešit. Na jeho území se nacházelo několik národnostních menšin, z nich nejpočetnější byla menšina

německá.<sup>1</sup> Jejich poměrně rozsáhlá práva byla zakotvena v Ústavní listině ČSR (vyhlášené ústavním zákonem č. 121/1920) konkrétně v šesté hlavě (§ 128–134).<sup>2</sup> Avšak nositelem suverenity československého státu se stal *de iure* (podle zákona č. II/1918 Sb. z. a n.) tzv. národ československý, který *de facto* neexistoval. Obsah toto pojmu nebyl jednoznačně vymezen ani v politických prohlášeních (T. G. Masaryka), ani v legislativě či judikatuře. V té době bylo spíše podstatné, že se nový stát stane domovem rovnoprávných občanů, založený na demokratických principech (Beneš et al. 2003: 54). Lze konstatovat, že první československá republika byla spíše národnostním než národním státem a právě problematický vztah k menšinám se stal později vítanou zmínkou A. Hitlera k jejímu rozbití. Naděje na pokojné budoucí soužití obou národů se stala nereálnou.

## Období let 1945–1989

Šest let útrap, emocionálně vyostřená nálada provázející konec druhé světové války a uplatnění kolektivní viny ve vztahu k Němcům našli v roce 1945 svůj výraz v událostech provázejících jejich vysídlení. Němci byli identifikováni jako nepřátelé uvnitř státu, kterých je potřeba se zbavit. Po druhé světové válce se komunisté stavěli k menšinové politice první československé republiky velmi kriticky a tuto názorovou linii si udrželi i po roce 1948. Bezprostředně poválečný postoj většiny reprezentantů KSČ, od vrcholných představitelů až po lokální úroveň, byl zcela v souladu se všeobecně sdílenou kritikou přílišné velkorysosti meziválečné československé menšinové politiky. Dle jejich představ měl být nový poválečný stát koncipován jak stát národní. Národní charakter státu se odrážel v Ústavě z 9. května 1948. Byla zde však zcela vypuštěna kapitola o kolektivních menšinových právech, která do té doby platila alespoň formálně, a to na základě ústavy z roku 1920 (ve skutečnosti však nebyla vůbec naplňována) (Spurný 2011: 96, 198). Diskriminace a segregace německého (ale i maďarského) obyvatelstva se staly koncem čtyřicátých a v padesátých letech realitou. Na počátku šedesátých let vykázaly statistiky pokles obyvatel německé národnosti v rámci celého Československa o 25 000 osob (v roce 1961 se přihlásilo k německé národnosti 140 402 osob – tj. 1 % z celkového počtu obyvatelstva).<sup>3</sup> Na konci šedesátých let statistiky vykazovaly již jen 110 000 Němců a v sedmdesátých letech se jejich počet na našem území i nadále snižoval. Při sčítání lidu k 1. prosinci 1970 se k německé národnosti na území Čech a Slovenska přihlásilo 85 663 osob (v čes-

1 Věrohodný obraz o národnostní struktuře přineslo sčítání lidu v roce 1921 (podle zákona č. 592 z roku 1920). Národnosti v Československu r. 1921 v absolutních číslech: Celkem 13 613, čs. 8 020 (64,79%), německá 3 218 (23,63%), maďarská 762 (5,80%), židovská 191 (1,40%), polská 110 (0,81%), ruská 477 (3,51%), jiná 35 (0,26%) (Pavlíček 2002: 56).

2 Dále je nutné zmínit zákon č. 592/1920 Sb. z. a n., který upravoval svobodnou volbu národnosti na základě vlastního rozhodnutí jednotlivce.

3 Z toho 6 250 osob na Slovensku (0,2%). V roce 1968 se tento počet snížil na cca 6 000 osob.



kých zemích 80 903 a na Slovensku 4760 osob). V těchto cifrách se promítaly procesy asimilace, přirozená výměna a vystěhovalectví a rovněž příklon k české národnosti. Projevily se zde zřejmě také snahy svůj etnický původ úmyslně zamlčet z důvodů obav před nepřijemnostmi. O deset let později se počet osob snížil o dalších 24 534 duší, které by se přihlásily k německé národnosti (Staněk 1993: 145–173). Vedle Němců a Maďarů (na Slovensku) byly za nežádoucí a státně nespolehlivé považováni rovněž Romové, německy mluvící Židé a jihomoravští Charváti. Společnost národního státu měla být očištěna od všeho, co ji aktuálně i potenciálně ohrožovalo (Spurný 2011: 339).

Z uvedeného vyplývá, že poválečné Československo patřilo do roku 1989 k zemím uzavřeným před světem. Obyvatelé neměli zkušenosti s velkým počtem národností, které se chovají jinak, respektují jiné hodnoty, opírají se o jiné tradice, jinak komunikují a mají jiná očekávání (Šišková 2001: 9). Podezřívání a nepřátelství vůči všemu cizímu bylo posilováno nejen znovu vybičovaným nacionalismem (jehož intenzita byla do značné míry spojena s druhou světovou válkou), ale také politika kulturní a sociální homogenity, kterou komunistická moc důsledně prosazovala při uskutečňování svých představ nové československé společnosti. Nepřítomnost, případně potlačování jiných kultur, způsobů života a ideologií vedly k nárůstu sebestřednosti české populace a tím i k posílení xenofobie. Je nutné připomenout, že podobné postoje byly uplatňovány i k jiným menšinám než etnickým (např. sexuální menšiny). Jejich existence byla přehlížena a důsledně tabuizována. Ani přelom devadesátých let nepřinesl výrazné zlepšení. Strach z neznámého byl umocněn společenskými a hospodářskými proměnami. Postoje české veřejnosti k některým menšinám se dokonce zhoršil. Xenofobie a netolerance se staly neblahým dědictvím uplynulých let (Jirásková 2006: 26–27). Začátkem devadesátých let se pomalu narovnávaly česko-německé vztahy a po rozpadu Československa v roce 1993 si Češi museli zvykat na skutečnost, že se národnostní menšinou stali Slováci.<sup>4</sup>

## Národnostní menšiny v ČR po roce 1993

Jak tedy vypadá institucionální a právní zakotvení národnostních menšin po vzniku samostatné České republiky? Nejprve je třeba uvést, že v současnosti je Česká republika na poli problematiky národnostních menšin vázána několika mezinárodními závazky. Jejich výrazem je např. Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (ratifikována 18. prosince 1997 a uložena u generálního tajemníka Rady Evropy) a Evropská charta regionálních či menšinových jazyků (ratifikována 15. listopadu 2006, v platnost vstoupila 1. března 2007 zveřejněním ve sbírce mezinárodních smluv pod č. 15/2007).<sup>5</sup> Na jejím základě byly do

4 Viz blíže k tématu vzniku a fungování ČR (Bureš – Charvát – Just – Štefek 2012).

5 Jak již bylo uvedeno, ratifikovala dne 15. listopadu 2006 Česká republika Evropskou chartu regionálních či menšinových jazyků. Na jejím základě čerpal např. Moravskoslezský kraj (v němž je největší koncentrace

zvláštního režimu ochrany zahrnutý jako vybrané menšinové jazyky němčina, polština, slovenština a romština. V roce 2008 se pak ČR stává členem Aliance civilizací, kterou tvoří více než 80 států a mezinárodních organizací.<sup>6</sup>

Nelze nezmínit, že od roku 2007 je národnostním menšinám k dispozici Dům národnostních menšin v Praze, v němž sídlí občanské sdružení jednotlivých národnostních menšin. Jeho činnost je zaměřena nejen na spolupráci jednotlivých menšin mezi sebou a majoritní společností, ale také na práci s mládeží (Dům národnostních menšin 2013).

Součástí právního řádu České republiky jsou normy přiznávající národnostním menšinám určitá práva (např. Listina základních práv a svobod). Avšak zajímavým faktem zůstává, že do roku 2001 nebyl pojem „národnostní menšina“ vymezen. Stalo se tak až zákonem č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů (Poslaneckou sněmovnou ČR schválen dne 10. 7. 2001), který nabyl účinnosti dnem vyhlášení 2. srpna 2001 (Tomášková 2001: 32). Pojem národnostní menšina je v § 2 vymezen následovně:

1. „Národnostní menšina je společenství občanů České republiky žijících na území současné České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka, kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo.
2. Příslušníkem národnostní menšiny je občan České republiky, který se hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti“ (Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů 2001).

Zákon dále vymezuje právo národnostních menšin na sdružování, právo účasti na řešení záležitostí týkajících se národnostních menšin, právo na rozvoj kultury, vzdělání v jazyce národnostní menšiny apod. Jak uvádí Tomášková, „etnická“ a „národnostní menšina“ jsou pojmy z oblasti antropologie než práva a je třeba

---

občanů polské národnosti) v roce 2008, 2009 dotace, které pokrývaly např. náklady na uhrazení tlumočení a překlady písemných žádostí podaných v polském jazyce do češtiny a dále na úhradu nákladů vztahujících se na plnění závazku užívání místních názvů (názvů obcí a ulic) a názvů veřejných budov (škol, knihoven, kulturních domů, autobusových zastávek apod.) v polském jazyce. Celkově se obdobná záležitost týká 31 obcí v okrese Karviná a Frýdek-Místek. Po ratifikaci Charty probíhala instalace česko-polských názvů obcí na tabulích. Viz Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2008.

6 Aliance byla vytvořena v roce 2005 z iniciativy Španělska a Turecka. Od roku 2007 má svého vysokého představitele při OSN. Cílem je napomáhat porozumění a spolupráci mezi národy rozdílných kultur a náboženství-zejména mezi státy muslimskými a tzv. státy západními, a tak bojovat s rostoucí polarizací mezi těmito národy, proti netoleranci a extremismu. Tohoto cíle má být dosahováno díky společným aktivitám oblasti vzdělávání, práce s mládeží, medií a migrace (Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2009).

konstatovat, že se v poslední době užívá spíše pojmu „národnostní menšina“ (Tomášková 2001: 33). V současnosti již stát uznává čtrnáct národnostních menšin: Bulhaři, Chorvati, Maďaři, Němci, Poláci, Slováci, Srbové, Romové, Rusíni, Rusové, Řekové, Ukrajinci, Vietnamci a Bělorusové. Poslední dvě byly uznány v polovině roku 2013. K tomu je třeba připomenout, že menšiny musí splňovat dvě základní podmínky. Jejich komunity musí v českých zemích historicky působit (přesná doba není stanovená), a mít dostatečný počet příslušníků s českým občanstvím (rovněž není upřesněn). Rada vlády pro národství menšiny si na několika svých posledních jednáních ujasňovala, zda Vietnamci a Bělorusové tyto požadavky naplňují.<sup>7</sup> Na vysvětlenou je třeba dodat, že Vietnamci přicházeli do Československa zejména kvůli studiím v době normalizace, jejich migrace výrazně pokračovala po roce 1989. V České republice jich žije legálně kolem 65 000 (dle sčítání lidu z roku 2011 jich svou příslušnost k vietnamské národnosti deklarovalo více než 29 000, z toho 800 jich má národnost českou). Bělorusové mají na české země vazby již od 16. století. Velká běloruská vlna emigrace do Československa nastala ve 20. letech minulého století kvůli nástupu bolševiků. Další výrazné přistěhovalectví probíhá v posledních dvaceti letech. V současnosti žije v České republice několik tisíc Bělorusů, kteří sem přicházejí především z ekonomických a politických důvodů. Výraznou část komunity představují studenti (Vietnamci národnostní menšinou 2013).

V rámci České republiky mají národnostní menšiny své zastoupení v již ve výše zmíněné Radě vlády pro národnostní menšiny,<sup>8</sup> která je poradním a iniciativním orgánem vlády pro otázky národnostní týkající se národnostních menšin, jejich příslušníků a ochrany menšinových jazyků (zřízena v souladu se zákonem č. 273/2001 Sb. o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění tehdejších předpisů, a usnesením vlády ze dne 10. října 2001 č. 1034) (Statut rady vlády pro národnostní menšiny 2013). K jejím nejdůležitějším úkolům patří např. sledování dodržování Ústavy ČR, Listiny základních práv a svobod včetně vnitrostátního plnění mezinárodních

7 Stát do roku 2013 uznával dvanáct národnostních menšin. K rozšíření jejich počtu není potřeba měnit zákon, výčet menšin je totiž uvedený pouze ve statutu rady vlády. O jeho úpravě hlasují členové Rady, což jsou zástupci již uznaných menšin a státních institucí. Nakonec dokument schvaluje vláda (Vietnamci národnostní menšinou 2013).

8 Rada pro národnostní vlády ČR byla původně formálně zřízena v souvislosti s přijetím ústavního zákona č. 144/1968 Sb., o postavení národností v Československé socialistické republice. Ten v čl. 5 stanovil, že zákony národních rad též stanoví, při kterých zastupitelských sborech a výkonných orgánech se zřizují orgány, které budou zabezpečovat uskutečňování práv národností (účinnost této zákonné normy zrušil ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvádí Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky). Po listopadu 1989, v podmínkách tehdejší československé federace, schválila vláda ČR usnesením ze dne 13. března 1991 č. 72, k návrhu Statutu Rady pro národnosti vlády České republiky, nový Statut Rady. Jeho platnost zrušilo usnesení vlády ze dne 11. května 1994 č. 259, o schválení Statutu Rady pro národnosti vlády České republiky. Platnost tohoto Statutu Rady zanikla usnesením vlády ČR ze dne 10. října 2001 č. 1034, o zřízení Rady vlády pro národnostní menšiny, jeho současné znění bylo schváleno vládou dne 25. ledna 2012 (usnesení č. 60) (Statut rady vlády pro národnostní menšiny 2012).

závazků ČR. Rada se rovněž vyjadřuje k zákonům týkajících se národnostních menšin, připravuje pro vládu, ministerstva nebo jiné správní úřady doporučení k zajištění potřeb národnostních menšin (v oblasti školství, kultury, médií, používání mateřského jazyka, společenského a kulturního života apod.). Rada má 32 členů, z nichž polovinu tvoří právě tito zástupci (dva zástupce mají Němci, Romové, Poláci a Slováci, ostatní po jednom), kteří byli navrženi sdruženími příslušníků národnostních menšin. Dalšími členy jsou: předseda Rady (člen vlády, zpravidla místopředseda vlády), zástupci Ministerstva financí, kultury, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva práce a sociálních věcí, dále Ministerstva vnitra, spravedlnosti a zahraničních věcí (a to na úrovni náměstků), náměstek člena vlády (předseda Rady nebo jím pověřený zástupce), zástupce Kanceláře prezidenta republiky, zástupce Kanceláře Veřejného ochránce práv, zmocněnec vlády pro lidská práva, zástupce Asociace krajů České republiky a zástupce odborné veřejnosti. Rada se schází zpravidla jednou za tři měsíce. Podklady pro její jednání připravují výbory (výbor pro dotační politiku, výbor pro spolupráci s orgány samospráv).<sup>9</sup> Rada vydává od roku 2002 každoročně zprávy o situaci národnostních menšin v České republice.

Ve zprávě Rady vlády pro národnostní menšiny za rok 2012 nalezneme mj. přehledné výsledky sčítání lidu, bytů a domů z roku 1991, 2001, 2011. Zpráva uvádí, že jedinou možností, jak vyjádřit příslušnost k národnostní menšině, je právě toto sčítání. Z výsledků je patrný pokles občanů, kteří se přihlásili k romské národnosti (je to dáno skutečností, že zde významnou roli hrálo rozhodnutí přihlásit se nebo nepřihlásit dané národnosti).<sup>10</sup> Naopak počet příslušníků ukrajinské národnosti se zvýšil o 140,8%.<sup>11</sup>

---

9 Viz blíže tamtéž.

10 V roce 1991 se k romské národnosti přihlásilo 32 903 osob, v roce 2001 jen 11 716. Kvalifikované odhady ale uvádějí číslo mnohem větší – od 150 do 200 000. Tj. 90% Romů svou národnost při sčítání neuvadlo. Metoda sebeidentifikace, která je využívána při sčítání lidu usiluje o to, aby Romové nebyli prostým objektem kvalifikovaných odhadů, ale využili šanci svobodně a informovaně rozhodovat o své národnosti. Příčinou daného stavu může být obava Romů ze zneužití údajů o národnosti (Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2012: 2013).

11 Hodnocení výsledků sčítání lidu ve srovnání let 1991, 2001 a 2011 je znesnadněno tím, že ve sčítání lidu v roce 2011 hrálo výraznou roli jak rozhodnutí osob nepřihlásit se k žádné národnosti, tak i rozhodnutí přihlásit se ke dvěma národnostem. Lze to dokumentovat názorně na příslušnících romské menšiny. Pokud vezmeme v úvahu jen počty osob, které se přihlásily jen k jedné národnosti, došlo by u romské národnosti ke snížení (o 56,3%), se započtením druhé národnosti jde ale o 9,4% nárůst. Podobně je tomu u německé menšiny (52,3%; s druhou národností 64,5%), o dvě pětiny u maďarské (39,2%; s druhou národností je to 63,9%) a řecké menšiny (o 36,5%), o třetinu u rusínské menšiny (33,2%), cca o čtvrtinu u chorvatské (29,0%), polské (o 24,8%; s připočtením polské národnosti jako druhé jen o 16,4%) a slovenské menšiny (o 23,8%; s druhou pouze o 13,5%) a téměř o pět procent u srbské menšiny. Naopak počet příslušníků ukrajinské menšiny vykázal nárůst o 140,8%, ruské o 44,9% a bulharské o 14,5% (brány jsou v úvahu jen přihlášení se k jedné národnosti). Je ale pravda, že podle údajů ČSÚ např. z celkového počtu osob, které se přihlásily k bulharské menšině, mělo pouze 869 osob státní občanství ČR, v případě slovenské menšiny jde jen o 92 103 osoby se statutem státního občana ČR a u ukrajinské menšiny dokonce pouze 2 954 osoby. Nárůst je tedy dán současnou imigrací, zatímco počty „tradičních“ národnostních menšin spíše permanentně klesají (Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2011: 2012).

**Tabulka 1: Sčítání lidu, bytů a domů v roce 1991, 2001, 2011**

národnost		celkem v roce 1991		celkem v roce 2001		celkem v roce 2011	
		absolutně	v %	absolutně	v %	absolutně	v %
obyvatelstvo celkem		10 302215	100,00	10230060	100,00	10436560	100,00
v tom národnost	česká	8 363 768	81,18	9 249 777	90,42	6 711 624	64,31
	moravská	1 362 313	13,22	380 474	3,72	521 801	5,00
	slezská	44 446	0,43	10 878	0,11	12 214	0,12
	slovenská	314 877	3,06	193 190	1,89	147 152	1,41
	polská	59 383	0,57	51 968	0,51	39 096	0,37
	německá	48 556	0,47	39 106	0,38	18 658	0,18
	ukrajinská	8 220	0,07	22 112	0,22	53 253	0,51
	maďarská	19 932	0,19	14 672	0,14	8 920	0,08
	ruská	5062	0,05	12 369	0,12	17 872	0,17
	romská	32 903	0,32	11 746	0,11	5 135	0,05
	bulharská	3 487	0,03	4 363	0,04	4 999	0,05
	řecká	3 379	0,03	3 219	0,03	2 043	0,02
	srbská	nezj.	---	1 801	0,02	1 717	0,02
	chorvatská	nezj.	---	1 585	0,02	1 125	0,01
	rusínská	1 926	0,02	1 106	0,01	739	0,01
ostatní	9 860	0,10	39 477	0,39	52 225	0,50	
nezjištěno, národnost neuvedena	22 017	0,21	172 827	1,67	2 642 666	25,32	

Zdroj: Rada vlády pro národnostní menšiny. 2012. Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2011.

Z dalších údajů je možno vyčíst nárůst hodnot u „ostatních“ menšinových společenství, který je více než pětinasobný. Je způsoben zvyšujícím se podílem imigrantů. Nejvýraznější je ovšem nárůst počtu osob, které příslušnost k národnosti nevyplnily. Zatímco počet takových osob činil v roce 1991 pouze 22 017 osob (0,21%), v roce 2001 celkem téměř 173 000 (1,7%), v roce 2011 je to již více než 2,6 mil. osob (cca jedna čtvrtina z celkového počtu obyvatel ČR). Na tuto skutečnost poukázali kriticky někteří zástupci národnostních menšin, s tím, že požadovali, aby vyplnění kolonky „národnost“ při sčítání lidu v roce 2011<sup>12</sup> bylo

12 **Bulharská menšina.** Celkový počet osob, které se v roce 2011 přihlásily výhradně k této menšině, prokázal nárůst ze 4 363 osob v censu roku 2001 na 4 999 v roce 2011. Maximum v roce 2001 bylo 4,27% (33 osob; Cerekvice nad Bystřicí, okr. Jičín), v roce 2011 se v uvedené obci nepřihlásil k této národnosti nikdo. Nejvyšší procentuální zastoupení bulharské menšiny ve sčítání lidu v roce 2011 nově v obci Žernov (okr. Semily) dosahuje hodnot okolo 7%, dále v Klíčanech (okr. Praha-východ) 3%. Největší počet Bulharů se zřetelně soustřeďuje do větších měst (Praha, Brno, Plzeň, Ostrava). Počet osob, které se přihlásily k bulharské národnosti jako druhé, nebyl k dispozici.

**Chorvatská menšina.** V roce 1991 nebyla chorvatská menšina zachycena ve sčítání lidu. V roce 2001 se k chorvatské národnosti přihlásilo 1 585 osob, zatímco v roce 2011 pouze 1 125 osob, které se výhradně přihlásily k této národnosti. V roce 2001 byl největší podíl Chorvatů v obci Huzová (okr. Bruntál), a to přes 1,5%, což představuje 10 osob (v roce 2011 pouze 1 osoba), v roce 2011 to jsou Brod nad Dyjí a Jevišovka (okr. Břeclav), cca 0,8% (4 resp. 5 osob) či Uničov (10 osob). Na údajích je i dnes vidět důsledek násilného disperzního vysídlení z tradičního území v jihomoravském kraji v roce 1948. Nejvíce Chorvatů žije v Praze a Brně. Počet osob, které se přihlásily k chorvatské národnosti jako druhé, nebyl k dispozici.

**Maďarská menšina.** Celkový počet výhradních přihlášených se k maďarské národnosti v roce 2011 činil 8 920 osob, zatímco v roce 2001 14 672 osob. Jde o významný pokles počtu. Nejvyšší podíl příslušníků menšiny se vyskytuje v obcích Horky nad Jizerou (okr. Mladá Boleslav) 1,6%, Skalsko 1% (okr. Mladá Boleslav), Mirkovice (okr. Český Krumlov) 1,1%, Střítež (okr. Český Krumlov) 1,1%, Staré Křečany (okr. Děčín) 1,4%, Nové Dvory (okr. Litoměřice) 1,3%, Dobřenice (okr. Hradec Králové) 1,1%. Jedinou obcí, kde při sčítání lidu v roce 2001 dosáhli příslušníci maďarské menšiny 10%, byla Teplička (okr. Karlovy Vary, 8 osob), v censu v roce 2011 se přihlásili k této menšině pouze 2 osoby. Největší množství příslušníků maďarské menšiny se vyskytuje v Praze, Brně a Ostravě. Bylo zjištěno 445 osob, které by se přihlásily k maďarské národnosti jako druhé.

**Německá menšina.** K německé národnosti výhradně se přihlásilo ve sčítání lidu v roce 2011 v ČR celkem 18 658 osob. Ve srovnání s údaji z roku 2001 jde o výrazný pokles počtu o více než polovinu. Zatímco v roce 2001 v 18 obcích přesahoval podíl příslušníků této menšiny 10% a v dalších 117 se podílel na celkovém součtu deseti a více procent národností, potřebném pro zřízení Výboru, v roce 2011 žádné obci nedosahuje počet osob patřících k německé národnosti 10% všech místních obyvatel. Jde např. o Abergamy, 74,2%, Nejdek 2,04% (obě okr. Karlovy Vary), Březovou 4,08%, Habartov 2,90% a Kraslice 2,11% (všechny okr. Sokolov). Z měst jde především o Prahu, Karlovy Vary, Most, Chomutov a Jablonec nad Nisou. Dalších 6 563 osob ovšem deklarovalo příslušnost k německé národnosti jako druhé. Karlovy Vary, Most, Chomutov a Jablonec nad Nisou. Dalších 6 563 osob ovšem deklarovalo příslušnost k německé národnosti jako druhé.

**Polská menšina.** I zde zaznamenáváme pokles výhradního přihlášení se k polské menšině při srovnání posledních censů. Jde o stálý pokles počtu necelých 60 000 v roce 1991 a 52 000 v roce 2001. V roce 2011 se přihlásilo výhradně k této menšině 39 096 osob a 3 206 deklarovalo polskou menšinu jako druhou. Stále platí, že v Moravskoslezském kraji, v okresech Frýdek-Místek a Karviná je soustředěno 30 obcí s více než 10% obyvatel polské menšiny (tedy o jednu méně, než tomu bylo po sčítání lidu v roce 2001), kde nejvyšší počet příslušníků polské menšiny v obci překračuje 30% obyvatel. Jde o jedinou teritoriálně vymezenou národnostně menšinovou komunitu v ČR. Nejvyšší hodnoty zastoupení polské menšiny v obcích přesahují 30%. Mezi statutárními městy výrazně dominují Karviná, Havířov a Praha.

**Romská menšina.** V roce 1991 se k této menšině přihlásilo téměř 33 000 osob, v roce 2001 celkem 11 746 osob. Ve sčítání lidu v roce 2011 to bylo výlučně 5 135 osob, ale jako druhou uvedlo romskou národnost 7 717 osob, to je počet vyšší než v roce 2001. Uvedené hodnoty i tak ukazují na to, že není možno o výsledky sčítání lidu opírat argumenty pro tvorbu politických opatření vůči příslušníkům této menšiny.



povinné. K údajům o národnostních menšinách, které byly zastoupeny v Radě v roce 2012, je třeba připojit také údaje o běloruské a vietnamské menšině. Jak již bylo uvedeno, stali se zástupci vietnamské a běloruské menšiny řádnými členy Rady vlády pro národnostní menšiny v červenci 2013. V letech 1991 a 2001 nebyl při sčítání lidu zjištěn počet Bělorusů na území České republiky, ale v roce 2011 se ke své národnosti přihlásilo 2013 osob. K vietnamské národ-

---

V žádné obci nepřekročil počet příslušníků menšiny hodnotu 10% a nikde, s výjimkou měst se jejich počet výrazněji neprojevuje (pouze v obci Lipová v okr. Děčín dosahuje 4,93%, když se zde přihlásilo 33 osob k romské menšině; jde ovšem v podstatě spíše o nahodilý jev, bez obecnějších souvislostí). V Mostu a Praze žije podle censu absolutně nejvyšší počet Romů.

**Rusínská menšina.** Počet příslušníků rusínské menšiny permanentně klesá, z téměř 2 000 osob v roce 1991 na 739 ve sčítání lidu v roce 2011. Ve sčítání lidu v roce 2001 i v roce 2011 nedosahoval počet příslušníků rusínské menšiny v žádné obci 10%, nejvyšší vyjádřený podíl v roce 2011 činil 5,83% v obci Dašice (okr. Pardubice), přičemž tento podíl se nikterak neprojevil v předchozích sčítáních. Nejvíce Rusínů se soustřeďuje v Praze a Brně.

**Ruská menšina.** Ve sčítáních lidu se – na rozdíl od většiny menšinových společenství – projevuje stálý nárůst počtu osob, příslušníků této komunity. V censu roku 1991 deklarovalo příslušnost k ruské menšině cca 5 000 osob, ve sčítání lidu v roce 2001 se k této menšině přihlásilo celkem 12 369 osob. V roce 2011 to bylo již 17 872 osob, které deklarovaly výhradně uведенou národnost, údaje o přihlášení se k ruské národnosti jako druhé nebyly k dispozici. Jde o jednu ze dvou národností, kde zaznamenáváme při srovnání obou censů nárůst, svědčící o narůstajícím podílu imigrantů. Nicméně nikde nedosahuje podíl menšiny hodnotu 10%. Percentuální podíl na obyvatelstvu v obcích se pohybuje okolo jednotek procent (nejvíce Velké Přílepy 2,63%; Horoměřice, 1,50%; Jesenice 1,28%; všechny okr. Praha-západ, v blízkosti velkých městských aglomerací), největší počet příslušníků ruské menšiny je ale přímo ve městech (Praha, Karlovy Vary, Brno, Teplice).

**Řecká menšina.** V censu v letech 1991 i 2001 se přihlásilo k řecké menšině přes 3 000 osob a v roce 2011 zaznamenáváme výraznější pokles o cca jednu třetinu (na 2 043 osob). Podíl příslušníků řecké menšiny nedosahuje samostatně nikde 10%, nejvíce se k ní přihlásilo v obci Zlaté Hory (okr. Jeseník), a to 2,32%. Největší množství příslušníků uvedeně menšiny žije ve městech. S největším počtem příslušníků se setkáme v Praze, Brně a Ostravě. Údaje svědčící o přihlášení se k řecké národnosti jako druhé, nejsou k dispozici Slovenská menšina. Zatímco v roce 1991 se k příslušnosti výhradně ke slovenské menšině přihlásilo 314 877 osob, v roce 2001 to bylo 193 190 osob, o deset let později pouze 147 152 osoby. Další 20 377 osob ovšem deklarovalo slovenskou národnost jako druhou. Přesto stále slovenská menšina představuje nejpočetnější národnostní menšinu v ČR. Z téměř 50 obcí, kde přesahoval podíl příslušníků slovenské menšiny 10%, jsou to dnes pouze dvě obce nad 200 obyvatel. V ostatních obcích, které měly v minulém censu podíl slovenské menšiny nad 10%, se tato hodnota pohybuje od 1 do 8%. Jako v předešlých případech absolutně nejvyšší počet Slováků je v Praze, Brně a Ostravě.

**Srbská menšina.** Ve sčítání lidu v roce 1991 nebyla srbská menšina zachycena, poprvé se tak stalo v roce 2001, šlo o 1 801 osobu. V roce 2011 pak se výhradně k srbské menšině přihlásilo 1 717 osob, údaje o přihlášení se k srbské národnosti jako druhé, nejsou k dispozici. Z výsledků vyplývá nevýrazný pokles počtu osob, které se přihlásily k tomuto menšinovému společenství. Ze sčítání lidu v roce 2011 vyplývá, že menšina nedosahuje nikde 10%. Nejvyšší podíl, jehož menšina dosahuje, je 0,26% obyvatel (Neratovice). Příslušníci srbské menšiny obývají větší města, především hl. m. Prahu (1028 osob, což činí 60% této minority).

**Ukrajinská menšina.** Ukrajinská menšina je třetím uskupením se vzrůstajícím podílem příslušníků na celkovém počtu obyvatel ČR, percentuálně jde o největší nárůst (53 253 osob, které se přihlásily výlučně k ukrajinské menšině, nejsou k dispozici údaje o přihlášení se k této národnosti jako druhé). Přesto v roce 2011 ukrajinská menšina pouze v obci Žernov (okr. Semily) překračuje hranici 10% (14,98%). Komunita sídlí tradičně ve velkých městech, kde ovšem její podíl na počtu obyvatel nedosahuje patřičných hodnot, nově roste v blízkosti velkých průmyslových aglomerací. Příkladem takových obcí mohou být Zápý (okr. Praha-východ, 5,28%), Trhový Štěpánov (okr. Benešov, 3,49%), či Mochov (okr. Praha-východ, 5,36%). Nejpočetnější ukrajinské společenství žije v Praze (40% z celkového počtu osob hlásících se k ukrajinské menšině) dále v Brně, Plzni a Liberci (Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2011: 2012).



nosti se v roce 1991 přihlásilo 421 osob, v roce 2011 17 462 osoby a v roce 2011 již 29 660 osob. V případě příslušníků vietnamské komunity je patrný nárůst o 69,9%. Opět se potvrzuje, že jde především o osoby, které se přistěhovaly, neboť občanů ČR je pouze 824. V úvahu je ovšem nutné vzít skutečnost, že přístup dětí přistěhovalců k občanství byl v uvedeném období omezený, což se s účinností od 1. ledna 2014 změní (k tomuto datu vstupuje v účinnost nový zákon o státním občanství ČR). Jde tak i v případě občanů ČR vietnamského původu o významný počet, jenž se může podle všeho kontinuálně zvyšovat (Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2011: 2012).

## Školství jako záruka budoucnosti národnostních menšin

Vzhledem k tomu, že problematika školství hrála a hraje stěžejní roli v životě každé národnostní menšiny (např. v období 1. ČSR jej jako základní podmínku pro udržení kulturní svébytnosti a vůbec další existence považovala německá menšina), je třeba se o ni krátce zmínit. Právo na vzdělávání v jazyce národnostní menšiny zajišťuje za určitých podmínek *školský zákon*. Např. v § 14 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů. Kromě pravidel pro zřízení škol s vyučovacím jazykem národnostní menšiny je školským zákonem zavedena možnost, aby pro podporu zájmů příslušníků národnostních menšin mohl ředitel školy se souhlasem zřizovatele stanovit v rámci školního vzdělávacího programu předměty nebo jejich části, v nichž bude možno výuku organizovat dvojjazyčně, a to také v jazyce národnostní menšiny. Dále je stanoveno, že vysvědčení, výuční listy a diplomy o absolutoriu se ve školách, kde se vyučuje v jazyce národnostní menšiny, vydávají dvojjazyčně, tj. v jazyce českém i v jazyce národnostní menšiny. V souladu se zavedením nového modelu maturitní zkoušky od školního roku 2010/2011 je školským zákonem garantováno, že žáci škol a tříd s vyučovacím jazykem národnostní menšiny mají právo skládat společnou i profilovou část maturitní zkoušky v českém jazyce nebo v jazyce národnostní menšiny (v polštině), a to s výjimkou zkoušky z českého jazyka a literatury. Vyučovacím jazykem v základních (ZŠ) a středních (SŠ) školách zařazených v rejstříku škol a školských zařízení je jazyk český. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy může povolit vyučování některých předmětů v cizím jazyce či povolit výjimku. Jde např. o případy tzv. dvojjazyčných gymnázií, která byla zřízena na základě mezivládních dohod a ujednání, a kde jsou vybrané předměty po převážnou část vzdělávání vyučovány v cizím jazyce.

V současnosti v České republice existuje 17 šestiletých tzv. dvojjazyčných gymnázií, pilotujících vzdělávání podle rámcového vzdělávacího programu a školního vzdělávacího programu pro dvojjazyčná gymnázia (toto pokusné ověřování je rozloženo do let 2007 až 2015), šest česko-španělských, pět česko-francouzských, jedno česko-italské, dvě česko-anglická, tři českoněmecké.

Dvě česko-německá dvojjazyčná gymnázia jsou zřízena na základě spolupráce s Rakouskou republikou (Praha, Znojmo), jedno česko-německé v Liberci je zřízené na základě mezivládní dohody se SRN. Většina mezinárodních smluv se zeměmi, z nichž pochází národnostní menšina v ČR, obsahuje ujednání o stipendiích na letní jazykové kursy (Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2010: 2011).

## Romská menšina a její postavení v ČR

Nyní obraťme svou pozornost k nejvíce diskutované a mediálně sledované menšině – k Romům. Zadáme-li do internetového vyhledavače heslo „postoj Čechů k Romům“, zobrazí se čtenáři množství nadpisů (různého stáří) udávající vysoké procentní podíly nejen negativního postoje majoritní společnosti k této menšině, ale také vysoké procentní podíly informující o skutečnosti že Čechy nechťejí Romy ani za sousedy. Také média zaměstnávají témata izolace romských dětí v systému vzdělávání (jejich nadměrné umístování do tzv. praktických škol), projednávání kauzy sterilizace romských žen bez jejich předchozího souhlasu a v neposlední řadě tolik aktuální protiromské protesty. O vnějších a vnitřních příčinách negativního postoje Čechů k Romům se lze mnohé dočíst, otázkou však zůstává, zda existuje naděje tento negativní postoj majoritní společnosti změnit, jakým způsobem a co pro to mohou udělat jednotlivé instituce, vč. školství. Romskou problematiku na celostátní úrovni zpracovává Rada vlády pro záležitosti romské menšiny. Rada je stálým poradním a iniciačním orgánem vlády, má 30 členů, z nichž polovinu tvoří Romové. Předsedou rady je předseda vlády České republiky. Rada systémově napomáhá integraci Romů do společnosti, dosažení bezkonfliktního soužití Romů s ostatní společností a celkové zlepšení jejich postavení ve všech sférách života.<sup>1313</sup> V souvislosti s nárůstem extremismu v České republice se množí incidenty proti této menšině. Příkladem mohou být protiromské nepokoje na podzim 2008 v Litvínově-Janově, žhářský útok neonacistů na dům obývaný romskou rodinou ve Vítkově (noc z 18.–19. 4. 2009), protiromské protesty v řadách veřejnosti v Břeclavi 2012 (způsobené ač křivým obviněním patnáctiletého chlapce), či nedávné bouře v Ostravě-Přívoze (dne

13 Zabezpečuje součinnost resortů odpovědných za realizaci dílčích opatření a plnění úkolů, vyplývajících z usnesení vlády a mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Soustřeďuje, projednává a předkládá vládě informace, podklady a návrhy pro tvorbu a uplatňování politiky vlády, které se týkají Romů. Podrobnější informace o složení a úkolech Rady jsou uvedeny v jejím Statutu, způsob jednání upravuje Jednací řád. Činnost Rady (včetně činnosti jejích výborů i pracovních skupin) zajišťuje kancelář, která je organizační součástí Úřadu vlády České republiky. Klíčovými dokumenty Rady je Koncepce romské integrace a Zpráva o stavu romské menšiny v České republice, která je vládě předkládána každoročně vládě na vědomí. Rada byla zřízena usnesením vlády ČR ze dne 17. září 1997 č. 581 tehdy jako Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity. V roce 2001 došlo k transformaci této komise v Radu vlády pro záležitosti romské komunity. Zásadní změna Statutu byla následně schválena usnesením vlády ze dne 29. března 2010 č. 254, kterým se změnil i název tohoto poradního orgánu na Radu vlády České republiky pro záležitosti romské menšiny (Rada vlády pro národnostní menšiny 2012).

24. srpna 2013) a v Ostravě-Zábřehu (dne 27. září 2013) před romskou ubytovnou, kdy se do demonstrací zapojili běžní lidé z ulice. Na druhou stranu je však třeba připomenut případ etnické nenávisti v prostředí romské mládeže z dubna 2010, kdy sedmnáctiletý romský mladík a jeho nezletilý kamarád, brutálně napadli v obci Krupka dvanáctiletého Patrika D. (Charvát 2013: 68). Všechny uvedené případy vyvolaly velkou mediální odezvu a diskusi ve společnosti. Znovu připomněly nutnost řešení tohoto problému nejen na vládní úrovni, ale zároveň i ve školách. Alarmující jsou totiž výsledky tzv. studentských voleb z roku 2012 (organizované Člověkem v tísní), ve kterých se např. v Ústeckém kraji umístila na prvním místě Dělnická strana sociální spravedlnosti. Druhé místo obsadila ta samá strana v kraji Karlovarském, Moravskoslezském a Pardubickém a Plzeňském a třetí místo např. v Jihočeském, Královéhradeckém, Libereckém a Kraji Vysočina. V souhrnném výsledku je pak na třetím místě hned po České pirátské straně a TOP 09 a Starostové (Výsledek studentských voleb 2012).

## **Multikulturní výchova ve školách jako prostředek k „multikulturní gramotnosti“?**

Jak tedy škola může přispět k rozvoji občanské společnosti a nárůstu extremismu ve společnosti? Od školního roku 2007/2008 vyučují všechny školy v ČR podle Rámcového vzdělávacího programu,<sup>14</sup> který pro základní a gymnaziální vzdělávání obsahuje tzv. průřezová témata.<sup>15</sup> Problematikou národnostních menšin se zabývá Multikulturní výchova. Jejím hlavním cílem je mj. schopnost žáků rozpoznat extremistické prvky jednání a také se požaduje, aby žáci uměli vysvětlit, proč je nepřijatelné propagovat hnutí omezující práva svobody jiných lidí (např. hnutí neonacistického nebo jiného antidemokratického charakteru). Na pomoc kurikulární reformě probíhala řada aktivit (např. metodický portál [www.rvp.cz](http://www.rvp.cz) zpočátku zajišťovaný Výzkumným ústavem pedagogickým),<sup>16</sup> které měly podpořit tvorbu školních vzdělávacích programů a jejich zavádění do

---

14 Do vzdělávání v České republice byl na základě zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zaveden systém více úrovní tvorby vzdělávacích programů. Tyto programové dokumenty konkretizují obecné cíle vzdělávání, specifikují klíčové kompetence důležité pro rozvoj osobnosti žáků, vymezují věcné oblasti vzdělávání a jejich obsahy, charakterizují očekávané výsledky vzdělávání a stanovují rámce a pravidla pro tvorbu školních vzdělávacích programů, včetně učebních plánů. Na základě rámcových vzdělávacích programů a pravidel v nich stanovených si jednotlivé školy vytvářejí své realizační programové dokumenty – školní vzdělávací programy Rámcové vzdělávací programy 2013).

15 Průřezová témata tvoří povinnou součást vzdělávání na základních školách. Dále sem patří Osobnostní a sociální výchova, Výchova v demokratického občana a Výchova k myšlení v evropských a globálních souvislostech. V gymnaziálním vzdělávání pak Osobnostní a sociální výchova, Výchova k myšlení v evropských a globálních souvislostech, Environmentální výchova, Mediální výchova.

16 Od 2009 do 2011 (s platností od 1. 7. 2011) došlo ke sloučení tří přímo řízených organizací MŠMT: NÚOV, VÚP a IPPP. Nástupnickou organizací se stal Národní ústav pro vzdělávání, školské poradenské zařízení a zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků (NÚV).

praxe, vytvářet databázi příspěvků a inspirovat pedagogy a umožnit sdílení a výměnu zkušeností. Vznikla databáze metodických materiálů a podkladů pro pedagogy. Následně pak v roce 2008 byla databáze obohacena o materiály, které mohou pedagogové použít v oblasti vzdělávání příslušníků etnických a národnostních menšin i vzdělávání dětí cizinců (Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2008: 2009).

Problematika multikulturní výchovy byla i v roce 2010 řešena jako součást dlouhodobého systematického resortního úkolu zaměřeného na metodickou podporu výuky průřezových témat (mezi nimi i Multikulturní výchovy). V rámci tohoto úkolu byly jako konkretizace průřezových témat v RVP zpracovány doporučené očekávané výstupy (DOV) pro všechny tematické okruhy průřezového tématu Multikulturní výchova, a to jak pro 1. a pro 2. stupeň ZŠ, tak pro gymnázia (Doporučené očekávané výstupy pro gymnázia 2011). DOV zohledňují transkulturní přístup, který přispívá k minimalizaci rizika vyčleňování jedinců na základě skupinové identity a k prevenci extremistických postojů. Za významnou skutečnost je možné považovat i to, že dochází na úrovni DOV k efektivním přesahům mezi jednotlivými průřezovými tématy a to zejména mezi Multikulturní výchovou, Výchovou demokratického občana a Výchovou k evropským a globálním záležitostem. DOV byly ověřovány na vybraných ZŠ a gymnáziích a byly pro učitele vytvořeny ukázky konkrétních výukových situací, ve kterých mohou být jednotlivé doporučené výstupy dosahovány. Metodické materiály jsou postupně doplňovány a uveřejňovány na Metodickém portálu [www.rvp.cz](http://www.rvp.cz). Na základě potřeb učitelů bylo přednostně na [www.rvp.cz](http://www.rvp.cz) založeno digifolio soustřeďující základní texty a informace k otázkám inkluzivního vzdělávání. Texty uveřejněné na Metodickém portálu se vztahují se např. k rasismu, xenofobii, multikulturní společnosti apod. kromě výše uvedeného portálu jsou dalšími zdroji informací pro Multikulturní výchovu i jiné webové portály resortu školství, na nichž jsou průběžně podporovány mediální aktivity v oblasti Multikulturní výchovy, prevence rasistických, xenofobních a extremistických postojů, výchovy k toleranci a respektování lidských práv (Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2010: 2011). Dále bylo v listopadu 2010 schváleno a zveřejněno Metodické doporučení k prevenci rizikového chování. Materiál nahrazuje dosavadní Metodický pokyn ministra školství, mládeže a tělovýchovy k prevenci sociálně patologických jevů u dětí a mládeže. Jednou z kapitol metodického doporučení je i kapitola Extremismus, rasismus, xenofobie, antisemitismus. Důležitou součástí Metodického doporučení je praktický návod pro školy „Co dělat když...“, který obsahuje detailní a přitom praktické doporučení ředitelům škol a školním metodikům prevence, jak se zachovat při výskytu určitého rizikového chování ve školách. Popisuje typ rizikového chování i východiska přístupu pedagogů. Uvádí rizikové i projektivní faktory, síť partnerů i legislativní rámec. Důležitý je bod možnosti a limity práce pedagoga (Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2011: 2012).

## Závěr

Závěrem je v této souvislosti ještě třeba uvést, že se zcela novým fenoménem po roce 1989 stala migrace cizinců (osoby bez českého občanství) ať již legálním či nelegálním způsobem. Mnozí z nich zde žádají o azyl, jiní se snaží zajistit finančně své rodiny doma. Děti, které nemají české občanství, ale pobývají na našem území legálně, mají povinnost chodit do školy. Cizincům je umožněno vzdělání na všech typech škol (mateřské, základní, střední a vysoké) za stejných podmínek jako majoritní společnosti (a to vše je upravováno školským zákonem). Děti cizinců bývají zařazeny do běžných tříd, ačkoli úroveň jejich znalosti češtiny je mnohdy problematická. Další překážkou, které musí děti migrantů překonat je způsob života, v České republice, který může být značně odlišný od způsobu života v jejich mateřské zemi. Svou roli sehraává i různá úroveň požadovaných znalostí pro určitý ročník, který nemusí být odpovídat požadovaným znalostem ve stejném ročníku u nás. Avšak přílivu cizinců do České republiky a nárůstu počtu „cizích“ žáků ve třídách se nedá striktně bránit (Cílková, Schönerová 2007: 11–12) (ve školním roce 2003/2004 navštěvovalo základní školu 12 973, střední školu 3584, zatímco ve školním roce 2012/2013 bylo na základních školách registrováno 14 551 a na středních školách 9024 žáků) (Ročenka a databáze Českého statistického úřadu 2013). Početně nejvíce cizinců navštěvuje školy vysoké. Nejčastěji se jedná o příslušníky vietnamské, ukrajinské, slovenské, ruské národnosti následované příslušníky národnosti mongolské, moldavské čínské či polské (Údaje ČSÚ za školní rok 2001/2012.)

Na tento trend je třeba adekvátně reagovat a zároveň se snažit o nalezení odpovědí na otázky jak žít s národnostními menšinami a cizinci v souladu, ale zároveň se nám ale může vnučovat provokativní otázka hranic tolerance. Jako příklad k závěrečnému zamyšlení se nabízí článek, který na svých internetových stránkách zveřejnil německý Der Tagesspiegel<sup>17</sup> v neděli 10. listopadu 2013 (Tagesspiegel 2013). Pojednává o výstavě umělkyně Susanne Schüffel, která uspořádala výstavu svých olejomalb, litografií a kreseb měst a lidí na Volkshochschule Marzahn-Hellersdorf v Berlíně. Malby lidí byly většinou polonahé, mezi nimi se ale nalézaly i tři kresby zcela nahých žen. Dotyčné obrazy způsobily druhý den ve škole skandál. Kresby nahých žen prý neberou ohledy na pocity muslimek navštěvující uvedenou školu. Zástupce školy nabídl umělkyni dvě možnosti: buď se akty odstraní úplně, nebo budou ponechána na svém místě, ale intimní místa se překryjí černým pruhem. Autorčiny argumenty, že se nejedná o pornografii, ale umělecké znázornění krásy ženského těla, nepomohly. K obrazům nebyla vpuštěna ani fotografka Tagesspieglu, která si se souhlasem autorky chtěla dotyčné kresby vyfotografovat. Výsledkem celé aféry byl nako-

17 Der Tagesspiegel jsou regionální „západoberlínské“ noviny existující od roku 1946. Orientace levicově-liberální. Ve zbytku Německa spíše nerozšířené.

nec kompromis, který vedení školy navrhlo. Tři ženské akty budou vystaveny, ale na jiném místě, aby s nimi nebyly konfrontovány muslimské ženy, které si to nepřejí. Dlužno dodat, že uvedený případ rozproudil na veřejnosti diskusi o svobodě umění a (přecitlivělému) interkulturnímu přístupu k cizincům, svobodné společnosti a politické korektnosti, která prozatím nebyla ukončena.

## Literatura

- Beneš, Zdeněk – Jančík, Drahomír – Kuklík, Jan, ml. – Kubů, Eduard – Kural, Václav – Kvaček, Robert – Pavlíček, Václav – Pešek, Jiří – Petráš, René (2003): *Rozumět dějinám. Vývoj česko-německých vztahů na našem území v letech 1848–1948*. Praha: Gallery, s. r. o.
- Bureš, Jan – Charvát, Jakub – Just, Petr – Štefek, Martin (2012): *Česká demokracie po roce 1989*. Praha: Grada.
- Cílková, Eva – Schönerová, Petra (2007): *Náměty pro multikulturní výchovu. Poznáváme jiné národy*. Praha: Portál.
- Český statistický úřad (2013): *Ročenka a databáze Českého statistického úřadu. Vzdělávání*. 2013: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/datove\\_udaje/ciz\\_vzdelavani#rok](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/datove_udaje/ciz_vzdelavani#rok), <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>, 22. září 2013.
- Český statistický úřad (2013): *Údaje ČSÚ za školní rok 2001/2012*: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/11004A0B99/\\$File/c06t01.pdf](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/11004A0B99/$File/c06t01.pdf), 23. září 2013.
- Dům národnostních menšin (2013): <http://www.dnm-praha.eu/O-NAS>, 25. září 2013.
- Charvát, Jan et al. (2013): *Demokracie versus extremismus. Výchova k aktivnímu občanství*. Praha: Projekt Asi-milování.
- Idnes (2013): *Vietnamci národnostní menšinou*: [http://zpravy.idnes.cz/vietnamci-oficialni-narodnostni-mensinou-/domaci.aspx?c=A130703\\_133019\\_domaci\\_jj](http://zpravy.idnes.cz/vietnamci-oficialni-narodnostni-mensinou-/domaci.aspx?c=A130703_133019_domaci_jj), 29. září 2013.
- Idnes (2013): *Výsledky studentských voleb*: [http://zpravy.idnes.cz/studentske-volby-vyhrala-0yv-/domaci.aspx?c=A131002\\_152207\\_domaci\\_jj](http://zpravy.idnes.cz/studentske-volby-vyhrala-0yv-/domaci.aspx?c=A131002_152207_domaci_jj), 28. září 2013.
- Jirásková, Věra (2006): *Multikulturní výchova. Předsudky a stereotypy*. Praha: Nakladatelství Epoque a občanské sdružení SPHV.
- Národní ústav pro vzdělávání (2013): *Rámcové vzdělávací programy*: <http://nuv.cz/ramcove-vzdelavaci-programy>, 28. září 2013.
- Spurný, Matěj (2011): *Nejsou jako my. Česká společnost a menšiny v pohraničí (1945–1960)*. Praha: o. s. Antikomplex.
- Šišková, Taťána ed. (2001): *Menšiny a migranti v České republice*. Praha: Portál.
- Tagesspiegel (2013): *Aus Rücksicht auf Muslime. Volkshochschule hängt Gemälde mit nackten Frauen ab*: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/aus-ruecksicht-auf-muslime-volkshochschule-haengt-gemaelde-mit-nackten-frauen-ab/9053216.html>, 28. září 2013.



- Vláda České republiky. Rada vlády pro národnostní menšiny (2009): *Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2008*: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/aktuality/zprava\\_vlada\\_finito.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/aktuality/zprava_vlada_finito.pdf), 30. září 2013.
- Vláda České republiky. Rada vlády pro národnostní menšiny (2010): *Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2009*: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/aktuality/zprava\\_09\\_4\\_vlada\\_tisk.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/aktuality/zprava_09_4_vlada_tisk.pdf), 1. října 2013.
- Vláda České republiky. Rada vlády pro národnostní menšiny (2011): *Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2010*: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/aktuality/zprava\\_2010\\_tiskarna\\_00\\_oprava.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/aktuality/zprava_2010_tiskarna_00_oprava.pdf), 1. října 2013.
- Vláda České republiky. Rada vlády pro národnostní menšiny (2012): *Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2012*: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/aktuality/zprava\\_2011\\_web.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/aktuality/zprava_2011_web.pdf), 2. října 2013.
- Vláda České republiky. Rada vlády pro národnostní menšiny (2013): *Statut rady vlády pro národnostní menšiny*: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/130703\\_statut\\_usneseni\\_530.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/130703_statut_usneseni_530.pdf), 25. září 2013.
- Vláda České republiky. Rada vlády pro národnostní menšiny (2013): *Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2011*: [http://www.assets/ppov/rnm/dokumenty/dokumenty rady/zprava\\_2012\\_redukovana\\_definitivni.pdf](http://www.assets/ppov/rnm/dokumenty/dokumenty rady/zprava_2012_redukovana_definitivni.pdf), dni 2. října 2013.
- Vláda České republiky. Rada vlády pro záležitosti romské menšiny (2012): *Statut Rady vlády pro záležitosti romské menšiny*: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/zalezitosti-romske-komunity/Statut\\_RVZRM\\_leden\\_2012.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/zalezitosti-romske-komunity/Statut_RVZRM_leden_2012.pdf), 28. září 2013.
- Výzkumný ústav pedagogický (2011): *Doporučené očekávané výstupy pro gymnázia*: [http://vuppraha.cz/wp-content/uploads/2011/10/Doporucene\\_ocekavane\\_vystupy\\_gymnazia.pdf](http://vuppraha.cz/wp-content/uploads/2011/10/Doporucene_ocekavane_vystupy_gymnazia.pdf), 25. září 2013.
- Zákony pro lidi (2001): *Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů*: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-273>, 25. září 2013.

**Gabriela Cingelová** je absolventkou Pedagogické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Vystudovala obor Učitelství pro 2. stupeň základních škol německý jazyk-občanská výchova. V současné době působí na Katedře společenských věd Pedagogické fakulty UP v Olomouci. Dlouhodobě se věnuje problematice česko-německých vztahů, zvláště německého školství v období 1. ČSR, multikulturní výchově, oborové didaktice a práci s talentovanou mládeží (předsedkyně a členka porot krajských a celostátních přehlídek Středoškolské odborné činnosti). Kontakt: Katedra společenských věd, Pedagogická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Žižkovo nám. 5, Olomouc, 779 00. E-mail: [Gabriela.medvedova@upol.cz](mailto:Gabriela.medvedova@upol.cz).



# DISKUZE



# Reflexe historického vývoje samostatné České republiky a Slovenské republiky ve středoškolských učebnicích dějepisu

PAVEL KOPEČEK

**Abstract:** *Reviews evaluated, how is presented historical period after the division of Czechoslovakia in 1993 in the Czech and Slovak history textbooks for secondary schools.*

**Keywords:** *textbooks of history, contemporary history, the division of Czechoslovakia*

Učebnice dějepisu představují určitý konsenzuální výklad dějin z pohledu určitého národního nebo státního společenství, v podstatě by se dalo mluvit o určitém „oficiálním pohledu“ na dějiny. Vychází to samozřejmě už z jejich samotného účelu – jsou primárně určeny nikoli dospělému čtenářstvu nebo zapáleným zájemcům o historii, ale žákům, z nichž pro většinu dějepis nepředstavuje nejoblíbenější školní předmět a historie disciplínu, které by se chtěli věnovat po celý zbytek života. Autoři učebnic se většinou nesmí uchylovat k příliš originálním ani kontroverzním soudům a hypotézám, ani se nemohou pouštět do příliš složitých analýz. I přes rozvoj moderních technologií zůstávají i v současnosti učebnice základním edukačním médiem (Beneš 2009: 10).

Obecně by učebnice dějepisu měla poskytnout faktograficky správný, srozumitelný a většinově přijatelný pohled na dějiny, který je samozřejmě ovšem do určité míry zjednodušující. Autoři učebnic jsou pochopitelně omezeni prostorem, který mohou jednotlivým tématům věnovat, dalším omezujícím faktorem je pak pro ně to, že učebnice v České republice i na Slovensku jsou schvalovány ministerstvem školství, a musí tedy projít recenzním hodnotícím řízením.

Teoreticky by měl školní výklad dějin dojít až do současnosti (Beneš – Hudecová 2005: 19). V praxi k tomu z více příčin často nedochází. Nejméně podstatný je přitom časový faktor – nejnovější dějiny se na základní i střední škole probírají až na konec výukového cyklu, takže na ně obvykle nezbyvá dostatek času. Dalším omezujícím činitelem je současné složení pedagogických sborů. Řada učitelů starší generace má problém probírat moderní dějiny už kvůli tomu,

že je před rokem 1989 učila diametrálně odlišně, a proto často končí svůj výklad rokem 1945 nebo ještě dříve. Tento problém by samozřejmě měl s postupnou obměnou pedagogických sborů odeznívat. Obecně ale při probírání nejnovějších dějin platí, že pokud se vyučující dějepisu nechce omezit jen na faktografický přehled událostí, musí fakta také určitým způsobem hodnotit, tj. v podstatě předkládat i svůj názor na ně, a to může být u nejnovějších dějin problém pro učitele jakéhokoliv věkového zařazení.

Z hlediska didaktické teorie i praxe je jistě zajímavé srovnání, jakým způsobem je v soudobých českých a slovenských učebnicích dějepisu popsán historický vývoj České republiky a Slovenské republiky po rozdělení Československa, tj. od roku 1993. Při tomto srovnávání má smysl hodnotit zejména učebnice dějepisu určené pro gymnázia, popř. některé typy středních škol (v ČR zejména pedagogická lycea), na nichž se dějepis vyučuje minimálně tři roky. Kvůli věku a předpokládané vyšší mentální vyspělosti žáků mohou být tyto učebnice faktograficky bohatší než učebnice pro základní školy a autoři mohou některé historické otázky pojmut i analyticky.

Dominantní učebnici pro výuku nejnovějších dějin na gymnáziích v České republice představuje *Dějepis pro gymnázia a střední školy 4. Nejnovější dějiny* (autoři Jan a Jan Kuklíkovi, 1. vydání v roce 2002, poté už jenom dotisky, nejnovější v roce 2010). Druhou učebnicí používanou na českých gymnáziích jsou *České dějiny II* (autor Robert Kvaček, 1. vydání v roce 2002, nyní už 3. dotisk). Tato učebnice je ale využívána výrazně méně (Beneš et al. 2009: 34).

Z hlediska námi sledovaného tématu je podstatné, že obě tyto učebnice končí svůj výklad národních dějin rozdělením Československa 1. ledna 1993. V první ze jmenovaných učebnic je pak už jen stručná zmínka o úsilí České republiky a Slovenské republiky o vstup do EU a NATO a o tom, že ČR vstoupila do NATO v roce 1999 (Kuklík – Kuklík 2002: 204). Dále je možné konstatovat, že ačkoliv obě učebnice byly vydány až v roce 2002, historický vývoj České republiky v 90. letech 20. století v nich není vůbec zachycen. (Co se týče podrobného výkladu obecných dějin, i ten v Kuklíkové učebnici končí rokem 1992, i když je někdy naznačen i další vývoj, např. v případě konfliktu v bývalé Jugoslávii.)

Je vhodné se zamyslet nad tím, proč absence výkladu nejnovějších dějin v učebnicích není pocíťována jako problém, který by bylo vhodné řešit buď vydáním nové učebnice, jež by zahrnovala i nejnovější dějiny, nebo vydáním doplněné podoby dosavadních učebnic. Zde je třeba upozornit na fakt, že učebnice dějepisu, nebo širěji školní výuka dějepisu, nebyly až doposud v České republice předmětem politického boje na vrcholné politické úrovni.<sup>1</sup> Je ale zřejmé, že v případě „závažného“ učebnicového výkladu některých témat z období 90. let 20. století nebo začátku 21. století by problém s hodnocením

1 Politické spory o smysl a koncepci Ústavu pro studium totalitních režimů se do roviny „školního dějepisu“ prozatím výrazněji nepřeněsly.

nastat mohl – pro ilustraci uvedme jen např. otázku úspěšnosti či neúspěšnosti ekonomické transformace v 90. letech, pád Klausovy vlády v roce 1997 v souvislosti s tzv. sarajevským atentátem, tzv. opoziční smlouvu, spor o umístění amerického radaru v Brdech apod. Nabízí se vysvětlení, že právě to byl jeden z důvodů, proč se autoři učebnic těmto tématům vyhnuli a svůj výklad národních dějin ukončili rozdělením Československa v roce 1993.

Ani základní dokument, kterým ministerstvo školství stanovuje obsah učiva dějepisu na gymnáziích – Rámcový vzdělávací program (RVP) pro gymnázia – nevytváří přímý tlak na autory, aby nejnovější dějiny do svých učebnic zahrnuli. I když tvůrci RVP počítali s tím, že výklad dějin bude v rámci výuky dějepisu doveden až do současnosti, jednotlivé tematické celky věnované dějinám po roce 1945 jsou v RVP koncipovány tak, že v nich nejsou témata nejnovějších dějin přímo jmenována (viz příloha).

Na absenci výkladu nejnovějších dějin v učebnicích pochopitelně narážejí středoškolská studenta, kteří přehledné znalosti o období po roce 1992 potřebují např. k maturitě, přijímacím zkouškám apod. Tuto mezeru úspěšně zaplňují některé učební příručky, vydávané ovšem bez schvalovací doložky ministerstva školství. Příkladem může být příručka *Odmaturuj z dějepisu 2* (autoři Alena Štěpánková a Zdeněk Šašinka, 1. vydání v roce 2006), která mj. obsahuje komentovaný nástin politického, hospodářského i kulturního vývoje v ČR až do začátku 21. století, včetně např. výkladu a hodnocení privatizace v 90. letech, začleňování ČR do NATO a EU, a věnuje se i kontroverzním tématům typu opoziční smlouvy. Výklad v této příručce končí sestavením vlády ČSSD, Unie svobody a KDU-ČSL v roce 2002 (Štěpánková – Šašinka 2006: 217–218).

Zajímavé je v této souvislosti srovnání se současným stavem na Slovensku. Co se týče učebnic dějepisu, samostatná Slovenská republika má s nimi poněkud odlišnou historickou zkušenost než Česká republika, protože na Slovensku se už učebnice dějepisu staly předmětem politického boje. Známy je zejména případ z období vlády Vladimíra Mečiara (1994–1998), kdy ministryně školství Eva Slavkovská za Slovenskou národní stranu nechala distribuovat do škol jako učební pomůcku kontroverzní publikaci *Dejiny Slovenska a Slovákov v časovej následnosti faktov dvoch tisícročí* (autor Milan Stanislav Ďurica, 1. vydání v roce 1995, další pak 1996 a 2003).

V této publikaci jsou dějiny Slovenska popisovány jako lineární úsilí Slováků o vytvoření vlastního státu, přičemž vyvrcholením tohoto úsilí by měla být válečná Slovenská republika v letech 1939–1945. Největší kontroverze vyvolalo kladné hodnocení osobnosti Josefa Tisa a zvláště nepřijatelné byly některé formulace týkající se deportací slovenských Židů a podílu slovenské vlády na něm, které se daly interpretovat jako popírání holocaustu. Proti této příručce protestovaly židovské organizace i Slovenský svaz protifašistických bojovníků. Skandál umocnilo, že na vydání této příručky byly použity peníze z evropského fondu Phare. Na nátlak ze strany Evropské unie musela být publikace ze škol

stažena (Havranová 2006). Je zřejmé, že díky tomu se na Slovensku z otázky učebnic dějepisu stala výrazně politická záležitost, kterou ani autoři těchto učebnic, ani politická reprezentace nemohou podceňovat.

V současné době je na Slovensku nejpoužívanější učebnicí pro výuku nejnovějších dějin na gymnáziích *Dejepis pre 3. ročník gymnázií. Národné dejiny* (autoři Alena Bartlová a Róbert Letz, 1. vydání v roce 2005, druhé v roce 2008). Tato učebnice se mj. velmi podrobně zabývá tématem rozdělení Československa a vzniku samostatné Slovenské republiky a pro popis období let 1990–1992 je pro ni dominantní popis vývoje česko-slovenských vztahů a slovenská cesta k samostatnosti. Období po rozdělení Československa a vzniku samostatné České a Slovenské republiky je zde zachyceno v kapitole *V samostatnom štáte do spoločnej Európy* (184–189).

K tématům, jimž autoři učebnice v rámci této kapitoly věnovali významnou pozornost, patří:

- volba prezidenta republiky: M. Kováče v roce 1993, R. Schustera v roce 1999 a Ivana Gašparoviče v roce 2004,
- odvolání V. Mečiar z funkce premiéra a předčasné parlamentní volby v roce 1994,
- izolace Slovenska na mezinárodní scéně v důsledku porušování demokratických principů v době Mečiarovy vlády, v důsledku čehož byl odložen vstup Slovenska do Severoatlantické aliance,
- volby v roce 1998 a vytvoření Dzurindovy vlády,
- integrace Slovenska do NATO a EU,
- hospodářský a sociální vývoj na Slovensku po roce 1992, privatizace a ekonomická transformace – její pozitivita i negativa

Obecně v této slovenské učebnici převládá pozitivní hodnocení historického vývoje Slovenska v 90. letech 20. století a na začátku 21. století a optimistické výhledy Slovenska do budoucnosti. Na místě je proto i úvaha, zda se do rozdílného přístupu českých a slovenských autorů učebnic k výkladu nejnovějších dějin podvědomě nepromítá také odlišný pohled Čechů a Slováků na vlastní státnost a zejména na rozdělení Československa a vznik samostatných států.

## Literatura

Bartlová, Alena a Letz, Róbert (2008): *Dejepis pre 3. ročník gymnázií. Národné dejiny*. Bratislava: SPN.

Beneš, Zdeněk – Gracová, Blažena – Průcha, Jan a kol. (2009): *Sondy a analýzy. Učebnice dějepisu – teorie a multikulturní aspekty edukačního média*. Praha: ÚIV.

Beneš, Zdeněk – Hudecová, Dagmar (2005): *Manuál pro tvorbu školního vzdělávacího programu – vzdělávací obor dějepis*. Úvaly: ALBRA, s. r. o.

Havranová, Renata (2006): „Kniha o Tisovi, která pobouřila historiky“. *Hospodářské noviny*. 17. 10. 2006: <http://hn.ihned.cz/c1-19537740-kniha-o-tisovi-ktera-pobourila-historiky>, 15. prosince 2013.

Kuklík, Jan – Kuklík, Jan (2002): *Dějepis pro gymnázia a střední školy 4. Nejnovější dějiny*. Praha: SPN

Kvaček, Robert (2002): *České dějiny II*. Praha: SPL-Práce.

MŠMT ČR (2007): *Rámcový vzdělávací program pro gymnázia*. Praha: VÚP: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/skolskareforma>, 15. prosince 2013.

Štěpánková, Alena – Šašinka, Zdeněk (2006): *Odmaturuj z dějepisu 2*. Brno: Didaktis.

## **Příloha – Tematické celky, které jsou v RVP pro gymnázia věnovány dějinám po roce 1945:**

- Evropa a svět po válce (OSN, princip sociálního státu)
- Východní blok, jeho politický, hospodářský a sociální vývoj; SSSR jako světová velmoc; RVHP, Varšavská smlouva
- euroatlantická spolupráce a vývoj demokracie; USA jako světová velmoc
- životní podmínky na obou stranách „železné opony“
- konflikty na Blízkém východě, vznik státu Izrael
- dekolonizace; „třetí svět“ a modernizační procesy v něm – ekonomické, demografické a politické postavení v globálním světě
- pád komunistických režimů a jeho důsledky; sjednocující se Evropa a její místo v globálním světě
- globální problémy moderní společnosti

*zdroj: MŠMT ČR (2007): *Rámcový vzdělávací program pro gymnázia*. Praha: VÚP: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/skolskareforma>, 15. prosince 2013.*

***Pavel Kopeček je absolventem Filozofické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, kde vystudoval magisterský studijní obor čeština – dějepis a externí bakalářský obor žurnalistika. V současné době působí na Katedře společenských věd Pedagogické fakulty UP v Olomouci. Dlouhodobě se věnuje problematice didaktiky dějepisu, regionálních dějin a českých dějin 20. století se zaměřením na dějiny nacistické okupace a 2. světové války. Kontakt: Katedra společenských věd, Pedagogická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Žižkovo nám. 5, Olomouc, 779 00. E-mail: p. kopecek@upol.cz***





# Dvouúrovňový hlasovací systém a jeho příspěvek k vyšší věrohodnosti volby pro občany<sup>1</sup>

ZDENĚK VOSTRACKÝ

**Abstract:** *The paper describes the new two-level voting. The voter has two ballots with different weights: First ballot with the full weight and Second ballot with the lower weight. Citizens gain possibility to vote in three variants and can therefore in election express their opinions trustworthy in accordance with their opinion. Politicians receive structured results as a base to decide after election and to govern. The spectrum of results provides valuable information and several options for evaluation. Two-level voting system is applicable to many different electoral systems. As compared with one-level voting system is freer, more robust and results are more credible. Therefore it has the potential to strengthen valuable tool for democracy.*

**Keywords:** *Democracy, elections, two-level voting system, first ballot with full weight, second ballot with lower weight, advantage of two-level voting system, more freer of choice, advantages for citizens and politician*

## Úvodem

*„Demokracie je nejhorší forma vlády, až na všechny ty ostatní formy vlády, které byly občas vyzkoušeny.“ (Winston Churchill)*

Když je demokracie nedokonalý způsob vládnutí, tak musí využívat co nejdokonalejší nástroje. Tím jsou především svobodné volby a systém hlasování. Hlasování je vždy provázáno jistou mírou pravděpodobného vyjádření mínění. Proto systém hlasování musí být co nejsvobodnější a nejvěrohodnější a pro občany co nejdůvěryhodnější. Nízká účast občanů ve volbách ukazuje na to, že důvěra občanů ve volby je nízká.

Již mnohokrát byly zpochybňovány výsledky voleb, zejména při těsném výsledku voleb. Příčina může být v tom, že současný jednourovňový systém

---

<sup>1</sup> Text vzniknul s podporou projektu Studentského grantového systému Západočeské univerzity v Plzni *Legitimizační funkce voleb ve světle neúplně konsolidovaných demokratických režimů* (SGS-2014-027).

hlasování dovoluje hlasovat jen jednoznačně, „černobíle“ (tj. volbu „pro“ nebo volba „proti“ v rámci hry s nulovým součtem a nutností zvolit pouze jednu variantu), i když mínění není jednoznačné, ale jen přibližné. Omezuje „svobodu“ vyjádření mínění volbou. Volič pak často volí z nouze jen jednu možnost ze všech ještě horších. Plný hlas pak obdrží i strana mající jen částečnou přízeň. Proto tento nevěrohodný plný hlas a falešný mandát nechťejí někteří občané stranám poskytnout a nejdou k volbám vůbec. Tato okolnost a nízká účast občanů ve volbách pak snižují jejich důvěryhodnost. Vítězem voleb tak může být dokonce i politický aktér s menší celkovou oblibou, než tomu bylo v případě jeho rivala či rivalů, a tedy obsazení mandátu v rozporu proti všeobecnou vůli občanů. Například v USA v roce 2000 rozhodovalo o těsném výsledku voleb nepatrné procento hlasů (z více než 100 milionů voličů to bylo jen několik stovek hlasů na Floridě) a o vítězi volby musel rozhodnout Nejvyšší soud. Tento nedostatek volebního systému se projeví ještě více u voleb s mnoha stranami a také při prezidentských nebo senátorských volbách v obou kolech hlasování.

Cílem tohoto příspěvku je poskytnout návrh na dvouúrovňové hlasování, jenž umožní voličům „svobodněji“ a věrohodněji vyjádřit názor v souladu s jejich míněním. To povede k vyšší účasti ve volbách. Výsledkem by měla být vyšší důvěra občanů i politiků v demokracii. Návrh systému hlasování je využitelný obecně, tj. při různých typech voleb.

## **Jednouúrovňový systém hlasování nevyjadřuje věrohodně vůli občanů**

Výsledky voleb jednouúrovňového systému jsou prostým součtem a neposkytují objektivní názor voličů s ohledem na skutečnost, že jejich rozhodnutí není činěno jako „jednoznačné“. Problematickou, možná i klesající, důvěryhodnost výsledků voleb lze ilustrovat na jednoduchém příkladu: Předpokládejme, že voleb se zúčastnilo 70 % občanů. Míra přízně voličů volit jednu stranu je v průměru jen 60 % (například někteří 100 % a jiní jen 20 %). Dále předpokládejme, že uvažovaná strana získala 40 % hlasů. Pak je celková vůle (možná i důvěra) všech občanů volit tuto stranu dána součinem ( $0,7 \cdot 0,6 \cdot 0,4 = 0,168$ ) jen asi 17 %. To je ve shodě s uvedeným údajem Eurostatu 15 %. Jak je tedy uplatňována demokracie, vůle lidu?

Na dalším jednoduchém příkladu je ilustrována věrohodnost výsledku voleb se dvěma stranami: Předpokládejme, že ze 100 % voličů strana „1“ získala 55 % hlasů a vyhrála volby. Uvažujme, že voliči byli přesvědčeni o volbě této strany v průměru 60% – pak pro stranu „1“ bylo výsledné přesvědčení  $0,55 \times 0,6 = 33\%$ . Předpokládejme, že strana „2“ získala 45 % hlasů, ale přesvědčení bylo v průměru 80% – pak pro stranu „2“ bylo výsledné přesvědčení 36 %, tedy o 11 % více a přesto strana nezvítězila. Tento paradoxní výsledek by mohlo ještě zvýraznit zahrnutí názoru občanů jiných stran (zde neuvažovaných) i těch, kteří nevolili.

Právě proto se v následující části našeho příspěvku pokoušíme naznačit matematické možnosti, které by mohly vést k vyšší objektivitě volebního hlasování, resp. vyvážit určitou míru nejistoty u (některých) voličů.

## Dvouúrovňový systém hlasování – princip, pravidla, vyhodnocení

Volič obdrží soubor volebních lístků a má volit může prostřednictvím dvou volebních lístků – Prvním lístkem „A“ s plnou vahou a Druhým lístkem „b“ s částečnou, redukovanou vahou (násobením koeficientem „w“ menším než 1). Na každém volebním lístku budou napsána písmena „A“ i „b“. Volič jeden typ lístku označí jako „A“ a druhý jako „b“. Volit pak může třemi kombinacemi:

- 1) jedním lístkem s Prvním lístkem (hlavním) „A“ jednu stranu,
- 2) jedním lístkem s Druhým lístkem (vedlejším) „b“ jednu stranu,
- 3) dvěma lístky: Prvním hlasem „A“ jednu stranu a druhým vedlejším hlasem „b“ jinou stranu.

Volič pak označí volební lístky jako dosud a do obálky vloží hlasy podle jedné ze tří výše uvedených kombinací. Při vyhodnocení bude zřejmé přiřazení Prvního hlavního hlasu (straně) a Druhého vedlejšího hlasu (strany). Preferenční hlasy jednotlivých kandidátů může volič označit, jako dosud, na příslušných (jednom nebo dvou) lístcích (kroužkováním). Preferenční hlasy mají příslušné plné nebo částečné váhy.

Technicky tato volba nevyžaduje oproti současnému stavu větší počet lístků a prakticky vylučuje chybné hlasování oběma lístky pro jednu stranu.<sup>2</sup>

## Matematické vztahy pro výpočty a možnosti vyhodnocení výsledků

Celkový přepočtený počet všech hlasů je pak dán součtem prvních hlasů s plnou vahou a součtem druhých hlasů s nižší vahou. Přitom jejich váhu, tj. citlivost na výsledek voleb, lze nastavit zvolením velikosti koeficientu „w“. Označení veličin je pro názornost více ilustrativní než rigorózně matematické (místo indexů je použito řazení písmen na stejné úrovni). Systém označení: první číslice označuje stranu, druhé písmeno označuje úroveň hlasu (velké písmeno první hlavní hlas – malé písmeno druhý vedlejší hlas), další písmena jsou doplněním a v textu jsou vysvětlena.

---

<sup>2</sup> Teoreticky existuje ještě čtvrtá možnost, tj. volit hlavním hlasem jednu stranu a druhým vedlejším hlasem stejnou stranu, ale z hlediska přínosu hlasovacího systému je to možnost nevhodná.

### 1) První (hlavní) hlasy „A“

Počet prvních hlasů pro jednotlivé strany označíme číslem strany a úrovní volebního lístku, například počet prvních hlasů pro stranu „1“ je „1 A“. Celkový počet volebních hlasů je označen písmenem „T“

Celkový počet prvních hlasů je pak

$$AT = 1 A + 2A + 3A + \dots + NA$$

### 2) Druhé (vedlejší) hlasy „b“

Označení je obdobné jako u hlavních hlasů. První číslo je číslem strany druhého hlasu, následující písmeno úroveň druhého hlasu a třetí je číslo strany k níž byl druhý hlas přiřazen, například počet druhých hlasů pro stranu „1“ přiřazených ke straně „2“ je „1 b-2“. (Platné druhé hlasy jsou ty, jež jsou pro jinou stranu.)

Hlasy voličů, kteří nevolili prvním hlasem hlavním, ale jen hlasem druhým vedlejším k nim nejsou přiřazeny a proto jsou označeny „x“, například pro stranu „1“ je „1 b-x“.

Pak je celkový počet druhých hlasů přiřazených ke straně „1“

$$1bT = 1 b-2 + 1b-3 + \dots + Nb-n + 1 b-x$$

Celkový počet druhých hlasů od všech stran je pak

$$bT = 1bT + 2bT + 3bT + \dots + NbT$$

### 3) Přepočtené (ekvivalentní, fiktivní) hlasy jednotlivých stran

Pro vyhodnocení podílu hlasů jednotlivých stran je potřebné uvažovat všechny hlasy, připočteme tedy druhé hlasy k prvním s příslušnou menší vahou. Pak dostaneme referenční (ekvivalentní, fiktivní) počet hlavních hlasů „R“. Například pro stranu „1“ je to

$$1R = 1 A + w.1bT$$

Obecně pak

$$NR = NA + w.NbT$$

Celkový přepočtený počet fiktivních hlasů všech stran je pak

$$RT = AT + w. bT$$

### 4) Výsledky voleb v daném volebním obvodu

Procentní podíl jednotlivých stran je například pro stranu „1“

$$1Q = 1R/RT. 100$$

Můžeme také určit potřebný počet vedlejších hlasů příslušné strany potřebných k dosažení poloviny všech hlasů jedné strany „N“ (většiny). Například pro stranu „1“ je to

$$1bQ = 1/w. (AT/2 - 1N) + bT/2$$

A obecně pak

$$NbQ = 1/w. (AT/2 - 1A) + bT/2$$

přičemž samozřejmě, že platí podmínka  $bT$  je větší než  $NbQ$ .

Dvouúrovňový hlasovací systém lze využít pro libovolný počet stran, jak vyplývá z níže uvedených vzorců.

## Vyhodnocení výsledků voleb – tabulky

Z tabulek maticového charakteru lze přečíst mnoho zajímavých dat i vazeb – symboly jsou totožné se symboly ve vzorcích.

### Tabulka 1: Výsledky s přehledem přiřazení vedlejších hlasů k hlavním hlasům – vyhodnocení voleb

Tabulka má maticovou strukturu a poskytuje komplexní informace. Vyhodnocení je velmi jednoduché a přehledné. Druhé hlasy se v řádkách (tedy i ve sloupcích) roztřídí podle přiřazení k prvním stranám. Označení je například: ke straně „1“ byly přiřazeny druhé hlasy strany „2“ – pak je označení „1 b-2“.

První hlasy NA	Druhé hlasy strany 1	Druhé hlasy strany 2	Druhé hlasy strany 3	Druhé hlasy strany 4		Druhé hlasy strany N	Druhé hlasy nepřij. X	Součty druhých hlasů N stran	Fiktivní hlasy NR=NA+w.NbT	Podíly Qn= NR/RT.100
1A	-	1b-2	1b-3	1b-4		1b-N	1b-x	1bT	1R	1Q
2A	2b-1	-	2b-3	2b-4		2b-N	2b-x	2bT	2R	2Q
3A	3b-1	3b-2	-	3b-4		3-N	3b-x	3bT	3R	3Q
NA	Nb-1	Nb-2	Nb-3	Nb-4		-	Nb-x	NbT	NR	NQ
						-				
Celkem AT	B1T	b2T	b3T	b4T		b10T	bxT	Celkem bT	Celkem RT	QT

Obdobně lze zpracovat tabulku s přehledem preferenčních hlasů přiřazených k hlavním hlasům. V příslušných buňkách pak budou uvedena i jména kandidátů. Lze také zpracovat jednodušší přehlednou tabulku bez přiřazení druhých hlasů k prvním hlasům. Data lze výhodně zpracovat do přehledných grafů.

## Alternativy využití výsledků dvouúrovňového hlasování

Výsledek voleb pro jednotlivé aktéry je dán součtem prvních hlasů a druhých hlasů se sníženou vahou – viz výše. Tento celkový přepočtený počet všech hlasů je závazným výsledkem voleb. Lze uvažovat i o tom, zda preferenční hlasy mají plné nebo částečné váhy.

Nabízí se i další alternativy využití kombinací obou volebních lístků. Nový systém lze využít obecně, například pro volby senátní i prezidentské, kde je více kandidátů, postup do druhého kola je náhodný a druhé kolo je někdy volba více proti než pro kandidáta. Tato diskuse však přesahuje rozsah tohoto stručného textu.

## Ilustrativní příklady dvouúrovňového hlasovacího systému

Následující příklady ilustrují dvouúrovňový hlasovací systém na zjednodušeném příkladu se dvěma stranami. Jsou zde ukázány možnosti vlivu druhých hlasů na výsledky voleb. Samozřejmě principy platí i pro více stran.

### *Příklad, v němž druhé vedlejší hlasy posílily většinu*

Předpokládejme, že volilo stejně občanů prvními hlavními i druhými vedlejšími hlasy, i když někteří voliči mohli volit například jen prvními nebo jen druhými vedlejšími hlasy. Celkový přepočtený počet hlasů na plné (fiktivní) je dán součtem hlavních a vedlejších hlasů s nižší vahou. První hlavní hlasy jsou rozděleny v jednotlivých stranách: strana „1“ získala 1 A=51%, strana „2“ pak 2 A=49%. Strana „1“ získala 1bT=60% druhých vedlejších hlasů od všech voličů, což je při koeficientu  $w=0,3$  přepočtených druhých vedlejších hlasů 20% a celkem 1R=71% fiktivních hlasů. Strana „2“ má 2 A=49% prvních hlavních hlasů a 2bT=30% druhých vedlejších hlasů, tedy přepočtených druhých vedlejších hlasů 10% a celkem všech přepočtených 2R=59% hlasů. Celkový počet fiktivních hlasů obou stran je RT=130%. Poměr výsledných fiktivních hlasů k rozdělení mandátů pro stranu „1“ je pak  $1Q=71/130 = 54,6\%$ , tj. o více než 3,6% oproti výsledku jednoúrovňového systému. Podobně pro stranu „2“ je pak cca  $2Q=59/130 = 45,4\%$ . Lze předpokládat, že se tak získá podstatně věrohodnější výsledek oproti výpočtu jen z prvních hlavních hlasů.

### *Příklad, v němž druhé vedlejší hlasy obrátily pořadí podle prvních hlavních hlasů*

Předpokládejme, že stejně jako v předchozí kapitole je poměr prvních hlavních hlasů: stran „1“ získala 1 A=51% a strana „2“ pak 2 A=49%. Uvažujme, že strana „1“ získala jen 1 b-x=30% druhých vedlejších hlasů tj. při koeficientu  $w = 0,3$  je přepočtených druhých vedlejších hlasů 10% a tedy fiktivních přepočtených všech hlasů 1R=61%. Strana „2“ má 2 A=49% prvních hlavních hlasů



a  $2bT=60\%$ , tedy přepočtených druhých vedlejších hlasů  $20\%$ , celkem tedy  $2R=69\%$  fiktivních hlasů. Celkový počet všech fiktivních hlasů je  $RT=130\%$ . Poměr výsledných fiktivních hlasů k rozdělení mandátů pak pro stranu „1“ je  $1Q=61/130=46,9\%$ , a pro stranu „2“ je cca  $2Q=69/130=53,1\%$ . Vlivem druhých vedlejších hlasů zvítězila strana „2“ i když obdržela méně prvních hlavních hlasů. Z uvedeného příkladu je zřejmé, že pokud se použije pro vyhodnocení alternativa 1) nemusí zvítězit strana s větším počtem prvních hlavních hlasů, protože nemá většinovou důvěru, což se ukázalo malým počtem druhých vedlejších hlasů.<sup>3</sup>

## Souhrn – očekávaný přínos dvouúrovňového hlasovacího

Nový navrhovaný dvouúrovňový hlasovací systém má oproti dosavadnímu jednoúrovňovému hlasovacímu systému výhody pro občany i politické strany. Občanům dává volba s využitím kombinace dvou volebních lístků, prvního hlavního a druhého vedlejšího, možnost věrohodněji a vyváženěji vyjádřit svůj názor, což je také motivuje jít k volbám. Politikům dává silnější mandát k vládnutí, protože výsledky voleb objektivněji odpovídají většinovému mínění občanů. Dvouúrovňový systém je oproti jednoúrovňovému systému robustnější, je méně citlivý na nečekané situace v předvolebním období. Rovněž poskytuje informaci občanů o názoru na tvorbu koalic po volbách.

Navrhovaný dvouúrovňový systém hlasování lze využít obecně při mnoha volbách – parlamentních, senátních, prezidentských apod. Tento systém hlasování má předpoklady být „svobodnějším“ systémem voleb a proto i důvěryhodnějším nástrojem uplatňování demokracie. Pak Churchillův citát na začátku článku může být doplněn větou:

*„Důvěra občanů v demokracii je přímo úměrná důvěře ve volební systém a výsledky.“ (Jan Florian)*

Základní princip tohoto dvouúrovňového systému hlasování úspěšně byl ověřen prostřednictvím hlasování studentů na univerzitě. Po ověření pilotního projektu, s reprezentativním výběrem voličů, lze pak zvolit alternativu kombinace vyhodnocení hlavních a vedlejších hlasů včetně váhového koeficientu. Bude naše republika jakousi „laboratoří“, v níž se ověří realizovatelnost nového hlasovacího systému?

**Prof. Zdeněk Vostracký**, Sen. Member IEEE, emeritní rektor ZČU v Plzni, vědecký pracovník Fakulty elektrotechnické email: [zdenekv@kee.zcu.cz](mailto:zdenekv@kee.zcu.cz).

---

3 Vliv druhých hlasů lze zvýšit zvýšením koeficientu váhy „w“.

## GUIDELINES FOR AUTHORS

*POLITICS IN CENTRAL EUROPE* publishes original, peer-reviewed manuscripts that provide scientific essays focusing on issues in comparative politics, policy analysis, international relations and other sub-disciplines of political science, as well as original theoretical or conceptual analyses. All essays must contribute to a broad understanding of the region of Central Europe.

Manuscripts should be submitted in electronic version via e-mail to [cabada@kap.zcu.cz](mailto:cabada@kap.zcu.cz), preferably in Word format.

### ***Presentation of the paper***

Each issue the *Politics in Central Europe* focuses on one main topic or theme. This theme is indicated in advance, at the latest in the previous issue. Besides essays focused on the current issue, essays with other themes are welcomed too.

Essays should be written in English (preferably British English).

Essays should not normally exceed 12,000 words in length.

When submitting the essay, please also attach:

- an abstract of 150–200 words, in English, stating precisely the topic under consideration, the method of argument used in addressing the topic, and the conclusions reached
- a list of up to six keywords suitable for indexing and abstracting purposes
- a brief biographical note about each author, including previous and current institutional affiliation
- a full postal and e-mail address, as well as telephone and fax numbers of the author. If the manuscript is co-authored, then please provide the requested information about the second author.

All essays are checked by a referee; they undergo a double-blind peer review. At least two external referees review manuscripts. *Politics in Central Europe* reserves the right to reject any manuscript as being unsuitable in topic, style or form, without requesting an external review.

In order to ensure anonymity during the peer-review process, the name(s), title(s), and full affiliation(s) of the author(s) should only appear on a separate cover sheet, together with her/his preferred mailing address, e-mail address, telephone and fax numbers.

*POLITICS IN CENTRAL EUROPE* reserves the right to edit or otherwise alter all contributions, but authors will receive proofs for approval before publication.

## Style Guidelines

Below are some guidelines for in-text citations, notes, and references, which authors may find useful when preparing manuscripts for submission.

### Manuscript style guidelines

Authors are urged to write as concisely as possible, but not at the expense of clarity. Descriptive or explanatory passages, necessary for information but which tend to break up the flow of text, should appear in footnotes. For footnotes please use Arabic numbers. Footnotes should be placed on the same page as the text reference, with the same number in the essay.

Dates should be in the form of 1 November 2005; 1994-1998; or the 1990 s.

### References in the text

In the text, refer to the author(s) name(s) (without initials, unless there are two authors with the same name) and year of publication. Unpublished data and personal communications (interviews etc.) should include initials and year. Publications which have not yet appeared are given a probable year of publication and should be checked at the proofing stage on an author query sheet. For example:

Since Bull (1977) has shown that. This is in results attained later (Buzan – Jones – Little 1993: 117). As contemporary research shows (Wendt 1992), are states the.

Publications by the same author(s) in the same year should be identified with a, b, c (2005a, 2005 b) closed up to the year and separated by commas. Publications in references that include different authors should be separated by a semicolon: (Miller 1994a: 32, 1994 b; Gordon 1976). If the year of first publication by a particular author is important, use the form: (e.g. Bull 1977/2002: 34). If there are two authors of a publication, separate the names by ‘-’ (not ‘and’ or ‘&’). If there are more than two authors, put the name of the first author followed by ‘*et al.*’, or write all names separated with ‘-’ (four authors maximum).

References to unauthorized data from periodicals may be given in brackets in the text together with the exact page(s). For example: ‘(quoted in *International Security* (Summer 1990: 5).’ If such a reference is included in the reference list, the title of the contribution referred to must be provided, and a short title without inverted commas and a year of publication is used for in-text-referencing (e.g. short title year). As a general rule, an exact web address of a particular article can be substituted for its exact page(s).

## **List of References**

References are placed in alphabetical order of authors. Examples of correct forms of references for alphabetical style:

### **BOOKS:**

#### **Single author books:**

Diehl, Paul F. (1994): *International Peacekeeping. With a new epilogue on Somalia, Bosnia, and Cambodia*, The Johns Hopkins University Press.

#### **Two or more authors:**

Degnbol-Martinussen, John – Engberg-Pedersen, Poul (1999): *Aid. Understanding International Development Cooperation*, Zed Books, Mellempfolkeligt Samvirke, Danish Association for International Cooperation, Copenhagen.

### **EDITED VOLUMES:**

Rittberger, Volker, ed. (1993): *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press.

### **CHAPTERS FROM MONOGRAPHS:**

George, Alexander L. (2004): Coercive Diplomacy, in Art, Robert J. – Waltz, Kenneth N., eds., *The Use of Force. Military Power and International Politics*. Sixth Edition, 70-76, Rowman and Littlefield Publishers.

### **JOURNAL ARTICLES:**

#### **Printed journals:**

Haas, Ernst B. (1961): International Integration. The European and the Universal Process. *International Organization* 15 (4): 5–54.

#### **Online editions of journals:**

Judt, Tony (2002c): Its Own Worst enemy, *The New York Review of Books*: available at <http://www.nybooks.com/articles/15632> (15 August 2002).

## **NEWSPAPER ARTICLES:**

### **Printed editions:**

Excerpts From the Pentagon's Plan: Prevent the Re-Emergence of a New Rival (1992) *The New York Times* (9 March).

### **Online editions:**

Cooper, Robert (2002): Why We Still Need Empires, *The Guardian Unlimited* (7 April): available at <http://www.guardian.co.uk/Archive/Article/0,4273,4388915,00.html> (2 November 2003).

## **RESEARCH REPORTS AND PAPERS FROM CONFERENCE PROCEEDINGS:**

Waisová, Šárka (2005): Czech Security Policy – Between Atlanticism and Europeanization, Bratislava: Ministry of Defence, Working Paper No. 05/2.

## **Illustrations and tables**

Supply tables, figures and plates on separate sheets at the end of the article, with their position within the text clearly indicated on the page where they are introduced. Provide typed captions for figures and plates (including sources and acknowledgements) on a separate sheet. Electronic versions should be saved in separate files with the main body of text and should be saved preferably in Jpeg format.

Authors are asked to present tables with the minimum use of horizontal rules (usually three are sufficient) and to avoid vertical rules except in matrices. It is important to provide clear copies of figures (not photocopies or faxes) which can be reproduced by the printer and do not require redrawing. Photographs should be preferably black and white gloss prints with a wide tonal range.

## **Book Reviews and Review Essays – Guidelines for Contributing Authors**

*POLITICS IN CENTRAL EUROPE* welcomes reviews of recently published books (i.e. those published in the year in which the current issue of *Politics in Central Europe* was published or in the previous year). Authors should submit reviews of works relating to political science and other social sciences with the themes focused on (East) Central European issues.

*POLITICS IN CENTRAL EUROPE* encourages authors to submit either of two types of reviews: a book review or a review essay.

When submitting a book review, authors should abide by the following requirements:

- A book review should not exceed 1,500 words
- State clearly the name of the author(s), the title of the book (the subtitle, if any, should also be included), the place of publication, the publishing house, the year of publication and the number of pages.
- If the reviewed book is the result of a particular event (a conference, workshop, etc.), then this should be mentioned in the introductory part of the review
- Review authors should describe the topic of the book under consideration, but not at the expense of providing an evaluation of the book and its potential contribution to the relevant field of research. In other words, the review should provide a balance between description and critical evaluation. The potential audience of the reviewed work should also be identified
- An exact page reference should be provided for all direct quotations used in reviewing the book.

Contributors of review essays should meet the following requirements:

- A review essay should not exceed 6,000 words. It should also comply with all of the above requirements for book reviews
- Authors may either review several books related to a common topic, or provide a review essay of a single book considered to provide an exceptional contribution to the knowledge in a given field of research
- While a review essay should primarily deal with the contents of the book(s) under review, *Politics in Central Europe* encourages authors to use the reviewed material as a springboard for their own ideas and thoughts on the subject.





