

# Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu

Miloš Brunclík<sup>1</sup>

**Abstract:** *Constructive vote of no-confidence as a tool to strengthen government position vis-à-vis parliament*

*The article seeks to analyze constructive vote of no-confidence in constitutions and political practice of a selected set of countries. The analysis is based on five key variables that help us understand and distinguish various versions of the constructive vote of no-confidence. This comparative analysis serves as a context in which a government bill intended to introduce a constructive vote of no-confidence to the constitution of the Czech Republic is assessed. The final part of this article discusses major strengths and weaknesses of the constructive vote of no-confidence.*

**Keywords:** *Constructive Vote of No-Confidence, Vote of Confidence, Parliamentary Regime*

## 1. Úvod<sup>2</sup>

Na jaře roku 2012 schválila vláda Petra Nečase návrh ústavního zákona, jehož smyslem je zakomponovat do Ústavy ČR tzv. konstruktivní vyslovení nedůvěry (dále jen KVN). Princip tohoto institutu spočívá v tom, že na rozdíl od většiny parlamentních demokracií, v nichž je možné vládu od moci odstavit prostým vyslovením nedůvěry, je nutné, aby kromě samotného vyslovení nedůvěry příslušná parlamentní komora současně schválila nového premiéra (srov. Bergman, Müller, Ström, Blomgren 2003: 156). Tento institut posiluje vládu a zabraňuje převaze negativní většiny, resp. parlamentní aliance, která se shoduje pouze v odporu proti stávající vládě, ale není schopna dohodnout se na společném kandidátovi na premiéra. Účelem KVN je omezit riziko vládních krizí, které mohou po vyslovení nedůvěry vládě nastat. Tento institut se již vícekrát objevil v české veřejné diskuzi, ke které významně přispělo prozatím první úspěšné hlasování o vyslovení nedůvěry v historii ČR v březnu roku 2009, kdy takto padl kabinet Mirka Topolánka (Just 2009)<sup>3</sup>. Potíže s následným sestavováním vlády v tomto roce a obavy z opakování obdobných těžkostí vedly vládu Petra Nečase ustavenou v roce 2010

<sup>1</sup> Kontakt: Katedra politologie a mezinárodních vztahů, Vysoká škola CEVRO Institut, Jungmannova 17, 110 00 Praha 1, e-mail: milos.brunclik@vsoci.cz

<sup>2</sup> Autor tohoto článku děkuje PhDr. Evě Irmanové, CSc., Mgr. Petře Svačinové a Mgr. Vratislavu Havlíkovi za cenné rady při přípravě tohoto článku. Za veškeré případné nedostatky textu je odpovědný autor.

<sup>3</sup> Této vládě vyslovila nedůvěru velmi heterogenní aliance, která se vedle opozičních stran (ČSSD a KSČM) skládala i z představitelů vládních stran (SZ a ODS). Za předpokladu existence KVN by bývaly šance Topolánkovy vlády na přežití daleko vyšší.

k tomu, aby ve svém programovém prohlášení navrhla zakotvení KVN do Ústavy ČR (Vláda 2010: 21). V dubnu roku 2012 vláda svému slibu dostala a schválila příslušný návrh ústavního zákona (Vládní návrh 2012).

Ačkoli je institut KVN v českém prostředí velmi dobře znám, není paradoxně častým námětem systematických politologických analýz či komentářů. V českém prostředí se na toto téma objevilo prozatím jen několik kratších politologických příspěvků (např. Kubát 2009, Just 2009, Mlejnek 2003a) nebo komentářů (např. Pečinka 2005, Klíma 2009, Jelínek 2012).

Cílem tohoto článku je analýza KVN v ústavách a praxi vybraných zemí. Následující sekce diskutuje KVN z teoretického hlediska, a to zejména v souvislosti s racionalizací parlamentního režimu. Jsou zde hodnoceny potenciální výhody i nevýhody KVN. Třetí sekce se zabývá analýzou stávajících variant KVN v ústavách vybraných zemí. Tato analýza spočívá na pěti základních proměnných, které jsou s tímto institutem úzce spojeny. Čtvrtá část přesouvá pozornost na využívání KVN v praxi a představuje úspěšné i neúspěšné pokusy o odvolání vlád prostřednictvím KVN. Tento komparativní pohled vytváří kontext, ve kterém je následně v páté části analyzován vládní návrh ústavního zákona na zavedení KVN do Ústavy ČR. Šestá sekce na základě srovnání teoretických předpokladů a využívání KVN v praktické politice shrnuje hlavní účinky a limity KVN.

## 2. Konstruktivní vyslovení nedůvěry v teorii

KVN znamená, že parlament může vyslovit vládě nedůvěru jen tehdy, pokud současně zvolí nového premiéra. KVN má za cíl posílit pozici vlády vůči parlamentu a zamezit dopadům, které mohou vyplynout z „klasického“ či „destruktivního“ hlasování o nedůvěře: vláda je nucena podat demisi, ale je složité ustavit vládu novou. Obecně totiž platí, že je pro opozici snazší, aby se sjednotila v odporu vůči stávající vládě (negativní/destruktivní většina), než aby se dohodla na společném kandidátovi na premiéra (pozitivní/konstruktivní většina).

KVN je jedním z prvků tzv. racionalizace parlamentního režimu, jejímž cílem je zefektivnit jeho fungování (srov. Tanchev 1993: 33, Kysela 2008, Kubát 2009: 133-134). Za úsilím o zefektivnění parlamentního režimu může stát otázka přežití demokracie v daném státě. Nestabilní vlády či neschopnost vládnout (resp. neschopnost vládnoucí garnitury dostát svým slibům) mohou totiž vést ve společnosti k nespokojenosti a frustraci a přimět řadu voličů, aby dali hlas ve volbách populistům nabízejícím zdánlivě snadná řešení složitých problémů. Populisté pak následně mohou usilovat o nastolení autoritářského, či dokonce totalitního režimu. Neschopnost vládnout může vyústit i ve státní převrat provedený silovými složkami či jinými mocenskými skupinami. Racionalizace parlamentního

režimu může být ale motivována i méně závažnými otázkami. Jak například Itálie po druhé světové válce ukazuje, demokracie může přežívat i v podmínkách vládní nestability a nízkého stupně akceschopnosti (blíže Pasquino 1987). Cílem je tu tedy nikoli primárně udržet demokratické prostředí (tento cíl je v současných evropských demokraciích v zásadě naplněn), ale zefektivnit fungování demokratických parlamentních režimů, což spočívá v posílení jejich schopnosti vládnout. Schopnost vládnout je podmíněna dvěma okolnostmi – stabilitou výkonné moci a politickou účinností – tj. schopnost přijímat rozhodnutí (Kubát 2008: 132, srov. Sartori 2001: 118, Novák 2001: 24-26). Míra schopnosti přijímat rozhodnutí může například ovlivnit makroekonomickou situaci dané země, provedení zásadních strukturálních reforem penzijních, zdravotnických, sociálních a dalších systémů.

Racionalizace parlamentarismu spočívá ve dvou rovinách. První rovinu tvoří ústavně-právní vztahy, kam lze zařadit otázku procesu formování vlády, proces odvolání vlády, ústavní kompetence vlády, vztahy mezi vládou (premiérem) a prezidentem či nastavení vztahů mezi komorami parlamentu v podmínkách bikameralismu a podobně (srov. Kubát 2009: 133-139, Kysela 2006: 7). Druhá rovina racionalizace spočívá v nastavení klíčových politických faktorů, které mohou fungování ústavně-právních vztahů výrazně ovlivnit: podoba stranického a volebního systému (srov. Novák 1996, Novák, Lebeda 2004, Čaloud 2006).

Tento text se zaměřuje na ústavně-právní rovinu racionalizace. V tomto ohledu se racionalizace parlamentního režimu může projevit ve dvou základních variantách. Prvním směrem se vydal Základní zákon Spolkové republiky Německo z roku 1949, který etabloval a zefektivnil parlamentní formu vlády. Ve srovnání s ústavním systémem tzv. Výmarské republiky (jež může být považována za variantu poloprezidentského režimu) byla posílena vláda v čele s kancléřem a naopak role hlavy státu byla oslabena (srov. Jeřábek a kol. 2010). Druhou variantu racionalizace parlamentního režimu představuje ústava tzv. páté republiky ve Francii z roku 1958, která naopak model parlamentního režimu opouští a posouvá se k režimu poloprezidentskému (srov. Perottino 2008). Zde byla oproti ústavám tzv. třetí a čtvrté republiky posílena primárně role hlavy státu. Pozice vlády byla vůči parlamentu také posílena, ale prezident se stal jednoznačně nejdůležitější složkou výkonné moci. Naopak pozice parlamentu je oslabena ve srovnání s kompetencemi parlamentů v parlamentních režimech (např. omezená zákonodárna působnost). Z tohoto důvodu označuje Loewenstein Francii za „zkrocený parlamentarismus“ a prezidenta za „republikánského monarchu“ (Loewenstein 1959: 94 a násled., srov. Klokočka 1996: 210, Kysela 2006: 12).

V tomto článku se budeme zabývat jen jedním z mnoha různých prvků racionalizace – KVN. Ten je součástí první varianty racionalizace, jejíž podstatou je posilování role vlády, avšak princip odpovědnosti vlády vůči parlamentu zůstává zachován (Kubát 2009: 133, Kysela 2008: 32). Role hlav

států (monarchů či prezidentů) je v tomto procesu naopak velmi limitovaná. Nemohou toto hlasování formálně iniciovat a ani nemohou KVN svými ústavními pravomocemi zvrátit či ovlivnit. Mohou samozřejmě autoritou svého úřadu, vahou své osobnosti či politickým manévrováním ovlivňovat rozhodování zainteresovaných aktérů, ale v ústavně-právní rovině je jejich prostor pro samostatné rozhodování minimální.

Za původce tohoto instrumentu je všeobecně považována Spolková republika Německo (SRN), která konstruktivní vyslovení nedůvěry (*konstruktives Misstrauensvotum*) zavedla do své ústavy, resp. Základního zákona (čl. 67), již v roce 1949. Za autora myšlenky KVN je pokládán německý sociálně demokratický politik, profesor veřejného práva a jeden z hlavních tvůrců německého Základního zákona, Carlo Schmid (1896 – 1979) (Rudzio 1999: 255).<sup>4</sup>

Záměrem tvůrců Základního zákona bylo zamezit některým negativním jevům obvyklým ve Výmarské republice. Za dobu trvání Výmarské republiky (1919-1933) se vystřídal celkem 12 různých kancléřů. Průměrná doba trvání vládních kabinetů byla pouhých 11 měsíců (Jeřábek a kol. 2010: 60). V důsledku velké nestability vlád výrazně do parlamentní a vládní politiky vstupoval prezident, který zejména v závěrečné fázi období Výmarské republiky vytvářel tzv. prezidentské kabinet (blíže Jäckel 2004: 67-73, srov. Kysela 2006: 10-11). V Základním zákoně z roku 1949 byly proto radikálně omezeny prezidentské pravomoci tak, že dominantním hráčem v rámci exekutivy se stal kancléř (srov. Sartori 2001: 114-118). Cílem autorů Základního zákona bylo vytvořit funkční parlamentní režim, ve kterém se budou vlády opírat o stabilní většinu. Kancléřova role je zde posílena: je volen absolutní většinou hlasů členy Spolkového sněmu na období čtyř let. Základní zákon také definuje další prvky posilující pozici kancléře (srov. čl. 65). Ze své funkce může být odvolán pouze za předpokladu, že absolutní většina členů Spolkového sněmu zvolí nového kancléře, kterého je pak následně prezident povinen jmenovat do funkce (čl. 67, srov. Müller 2005: 85-86). KVN omezuje možnost zneužívání institutu vyslovení nedůvěry k obstrukcím či mediálnímu zviditelňování opozičních (i vládních) politických stran. Tento instrument sice nemůže zabránit sesazení vlády, ale oproti „destruktivnímu“ hlasování o nedůvěře klade zvýšené nároky na opozici, resp. na její schopnost shodnout se na alternativním kandidátovi na kancléře.

V odborné literatuře je obecně KVN vnímáno v pozitivním světle (srov. Klokočka 1996: 205, Rudzio 1999: 256, Sartori 2001: 115-116, Lijphart 2004: 103, Lijphart 2008: 82). Přesto lze nalézt několik argumentů proti tomuto institutu. Podle jednoho z hlavních argumentů KVN omezuje kontrolní pravomoc parlamentu vůči vládě, a zavádí se tak „kontrolovaný parlamentarismus“

<sup>4</sup> Avšak již v roce 1932 byl z podnětu sociálně-demokratických politiků Otty Brauna a Carla Sveringa princip KVN zakotven do ústavy Pruska (blíže Winkler, Sager 2007: 451, Schwarzschild 2010: 221).

(Loewenstein 1959: 92). Klíčovým rysem parlamentních režimů je odpovědnost vlády vůči parlamentu, avšak KVN omezuje možnost parlamentu vyslovit vládě nedůvěru. Parlament nemusí být schopen odvolat špatného, zkompromitovaného či provizorního premiéra. V této souvislosti vyvstává obecnější otázka, zda je vůbec vhodné omezovat právo parlamentu vyslovit vládě nedůvěru, a to i přesto, že parlament má v rukou i jiné nástroje kontroly vůči vládě (interpelace, kontrolní výbory, schvalování návrhů zákonů apod.). Legitimním právem parlamentu je vyslovit vládě nedůvěru. Parlament by proto neměl být nucen naleznout konsensus na nástupci odvolaného premiéra. Pokud je například u moci vláda, která je nečinná, neakceschopná, porušuje své programové prohlášení či jedná protiústavně, pak je zcela legitimní, aby parlament takové vládě vyslovil nedůvěru, a to bez ohledu na to, zda se opozice shodne na osobě nového premiéra. Avšak pokud je vláda skutečně špatná, jak se mohou opoziční strany domnívat, nic nebrání opozici v tom, aby se shodla na společném premiérovi, který pro ni bude představovat menší zlo než premiér stávající. Opozice může například zformovat úřednickou vládu, jejímž úkolem bude dovést zemi k příštím parlamentním volbám. Jak uvidíme dále, některé ústavní úpravy různými způsoby dokonce na určitou dobu možnost vyvolat KVN zakazují, pokud bylo předešlé KVN neúspěšné. Důvodem pro tyto restriktce je zamezit zneužívání či příliš časté užívání hlasování o nedůvěře. Taková omezení však prakticky podlamují princip vládní odpovědnosti vůči parlamentu.

### 3. Konstruktivní vyslovení nedůvěry v ústavách vybraných zemí

Podívejme se nyní na to, jak ústavy některých států upravují KVN. První zemí, která tento instrument zavedla do své ústavy, byla SRN<sup>5</sup>. Dále jej používá Papua Nová Guinea (PNG) (od 1975)<sup>6</sup>, Španělsko (od 1978), Maďarsko (od 1990), Slovinsko (od 1991), Polsko (od 1992)<sup>7</sup>, Lesotho (od 1993)<sup>8</sup>, Belgie (od 1994)<sup>9</sup> a Izrael (od 2001)<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> KVN funguje i v některých spolkových zemích (Rudzio 1999: 255 a 363).

<sup>6</sup> Ústava PNG dovoluje též „destruktivní“ vyslovení nedůvěry (čl. 145, odst. 2).

<sup>7</sup> Podle čl. 66 přechodné ústavy Polska z roku 1992 měl Sejm možnost zvolit při vyslovení nedůvěry vládě nového premiéra. Učinit tak ale nemusel (Kubát 2009: 143, srov. Svačinová 2011: 133-135). Nová ústava z roku 1997 však již jednoznačně váže vyslovení nedůvěry vládě na volbu nového premiéra (Sanford 2002: 150, Kubát 2005: 61, Kubát 2008: 16).

<sup>8</sup> KVN zakotvuje čl. 87. Pro nedostatek dalších spolehlivých zdrojů je případ Lesotha z následujícího výkladu vynechán.

<sup>9</sup> Čl. 46 belgické ústavy připouští i „destruktivní“ hlasování o nedůvěře, které otevírá cestu k předčasným volbám.

<sup>10</sup> V Izraeli bylo KVN zakotveno do ústavy (Základní zákon – Knesset – čl. 28) po neúspěšném experimentu s přímou volbou prezidenta (1992-2001) (blíže Sartori 2001: 125-126, Ottolenghi 2004: 274, Kretzmer 2006: 78).

KVN a jeho formální podobu lze analyzovat pomocí pěti základních proměnných: a) výše počtu poslanců, která je nutná pro podání návrhu na vyslovení nedůvěry, b) lhůta mezi podáním návrhu a samotným hlasováním, c) charakter většiny, která je v parlamentu<sup>11</sup> potřebná pro schválení návrhu na KVN, d) otázka, zda je nově ustavená vláda na základě KVN povinna navíc žádat o důvěru, a e) omezení pro opakované vyvolání KVN poté, co byl návrh na KVN odmítnut.

Pokud se jedná o první proměnnou, je pravidlem požadavek na vyšší počet poslanců, kteří mohou podat návrh na vyslovení nedůvěry vládě s cílem zabránit zneužití tohoto instrumentu jednotlivci či velmi malými politickými subjekty. Nejvyšší požadavek<sup>12</sup> zakotvuje Belgie, a to ve výši 33 % všech poslanců (Jednací řád parlamentu Belgie 2010: pravidlo č. 137). Následuje SRN, kde musí s návrhem souhlasit nejméně 25 % poslanců Spolkového sněmu či jedna frakce, jejíž poslanci představují alespoň 25 % členů Spolkového sněmu (Jednací řád parlamentu SRN 2003: pravidlo č. 97). Ústava Maďarska stanovuje kворum ve výši 20 % poslanců (čl. 21, odst. 1), ústava Slovinska 11 % (čl. 116, odst. 1), ústavy Španělska (čl. 113, odst. 2), Polska (čl. 158, odst. 1) a PNG (čl. 145, odst. 2) vyžadují 10 % poslanců parlamentu. Zcela jiný přístup volí Izrael, kde je kворum daleko nižší než v ostatních zemích. Návrh na vyslovení nedůvěry může podat jakákoli parlamentní frakce, jejíž velikost není nijak omezená (Jednací řád Knessetu, odd. D, kapitola 1).<sup>13</sup>

Rozdíly v úpravách KVN lze také sledovat ve lhůtách, kdy může samotné hlasování probíhat. Pravidlem je, že mezi návrhem na KVN a hlasováním o tomto návrhu musí uplynout určitá doba. Ta umožňuje vládě manévrovat a vyjednávat za účelem ovlivnění postojů parlamentních poslanců. Nejdelší lhůtu stanovuje ústava Polska (čl. 158, odst. 2) a PNG (čl. 145, odst. 1): o návrhu na KVN lze hlasovat nejdříve po uplynutí sedmi dnů. Španělská ústava tuto lhůtu stanovuje na pět dní s tím, že během prvních dvou dnů této lhůty mohou být podány alternativní návrhy (čl. 113, odst. 3). Ústavy SRN (čl. 67), Belgie (čl. 46, odst. 2) a Slovinska (čl. 116, odst. 2) umožňují hlasovat o návrhu nejdříve po dvou dnech. Slovinská ústava umožňuje o návrhu hlasovat i dříve, a to za předpokladu, že se na tom shodnou dvě třetiny poslanců nebo pokud se země ocitne ve válce či stavu ohrožení. Jednací řád maďarského parlamentu stanoví, že se hlasování o návrhu na KVN koná v průběhu prvních tří dnů od podání návrhu, nejpozději však do osmi dnů (Jednací řád parlamentu Maďarska 2008: pravidlo č. 34). V Izraeli stanoví lhůty Jednací řád Knessetu, který definuje různou délku lhůty v závislosti na tom,

<sup>11</sup> V zemích, které mají dvoukomorové parlamenty, je vláda odpovědná vždy jen jedné z komor – Poslanecké sněmovně v Belgii a Španělsku, Sejmu v Polsku a Státnímu sboru ve Slovinsku. V tomto článku je však pro všechny země používán obecný termín parlament.

<sup>12</sup> V následujícím textu je tento požadavek z důvodu snazší porovnatelnosti mezi jednotlivými zeměmi, jejichž ústavy toto číslo uvádějí buď počtem poslanců, nebo zlomkem, uveden procentuálně.

<sup>13</sup> Parlamentní frakcí je souhrn všech poslanců zvolených do Knessetu za danou politickou stranu (Jednací řád Knessetu, odd. B, kapitola 2).

v jaké chvíli ve vztahu k harmonogramu zasedání parlamentu byl návrh na KVN podán. Na návrh vlády může hlasování proběhnout týž den (blíže Jednací řád Knesetu, oddíl D: kapitola 1).

Třetí proměnnou je kvorum nutné pro úspěšné KVN. Takřka ve všech sledovaných zemích je k přijetí návrhu na KVN nutná absolutní většina (nadpoloviční většina všech členů parlamentu). Výjimkou je PNG, kde stačí nadpoloviční většina přítomných poslanců. Toto pravidlo vládu oslabuje, protože snižuje hranici hlasů nutnou k přijetí návrhu na KVN. Zvláštní úpravu této proměnné zakotvuje Slovinsko. Podle ústavy Slovinska platí, že k vyslovení nedůvěry je nutná absolutní většina poslanců, ale premiér, který byl jmenován do své funkce až ve třetím kole podle čl. 111, odst. 4 (kdy ke zvolení stačí prostá většina), může být ze své funkce odstraněn na základě KVN většinou přítomných poslanců (čl. 116, odst. 3, srov. Cabada 2005: 175, Cabada 2008: 241).

Zde je vhodné srovnat kvorum pro KVN s kvorem, které je nutné k ustavení vlády. V Belgii, Slovinsku a Maďarsku je k ustavení vlády nutná většina všech poslanců. Španělská a slovinská ústava připouští i většinu přítomných poslanců za předpokladu, že se v prvním (resp. druhém) kole nepodaří premiéra zvolit absolutní většinou všech poslanců.<sup>14</sup> Naopak podle ústav Polska, Izraele a PNG postačuje k ustavení vlády pouze většina přítomných poslanců. V Polsku a Izraeli tak vzniká jistá asymetrie: podmínky pro sesazení vlády jsou přísnější než podmínky pro její ustavení.

Čtvrtou proměnnou je otázka, zda premiér, který byl zvolen prostřednictvím KVN, je povinen navíc ještě s jím sestavenou vládou předstoupit před parlament s žádostí o důvěru. Zde lze rozlišit dvě konstrukce: premiérskou a kabinetní. První vychází z německého modelu premiérského<sup>15</sup> modelu parlamentarismu (Sartori 2001: 114-118, Jeřábek a kol. 2009: 60, Blahož, Balaš, Klíma 2011: 138-139), v němž se odpovědnost vlády vůči parlamentu vztahuje primárně na předsedu vlády (čl. 65), který je Spolkovým sněmem volen absolutní většinou hlasů (čl. 63). Premiér si pak následně vybírá do své vlády ministry, kteří již nejsou schvalováni parlamentní většinou. Ministři pouze před Spolkovým sněmem skládají přísahu (čl. 64). Nedůvěru vyslovuje Spolkový sněm kancléři, nikoli vládě jako celku (čl. 67). Obdobné úpravy mají ve svých ústavách zakotveny Španělsko (čl. 99 a 114), PNG (čl. 142), Maďarsko (čl. 16), Slovinsko (čl. 111) a Belgie (srov. de Winter 1995: 133-134, de Winter, Dumont 2003: 259-260).

Druhá konstrukce (kabinetní) vychází z předpokladu, že parlament ustavuje vládní kabinet jako celek. Prezident nejdříve nominuje kandidáta na premiéra. V okamžiku, kdy tento kandidát sestaví svůj

<sup>14</sup> V SRN je též nutná absolutní většina. Pokud ovšem ani na třetí pokus nezíská kandidát na premiéra podporu absolutní většiny parlamentu, může prezident jmenovat menšinovou vládu (a prakticky umožnit pravidlo relativní většiny pro volbu premiéra) nebo rozpustit parlament (čl. 63).

<sup>15</sup> Současná pozice kancléře v SRN je slabší než v dobách systému dvou a půl strany.

kabinet, předstupuje tato vláda před parlament s žádostí o důvěru. V těchto podmínkách je pak logické, že v případě, že je na základě KVN zvolen nový premiér, musí nejdříve sestavit vládu, která je povinna získat důvěru parlamentu. Příkladem takového modelu je Polsko (čl. 154) a Izrael. V Izraeli platí, že do dvou dnů od úspěšného KVN pověří prezident kandidáta, jehož jméno bylo uvedeno v návrhu na KVN, sestavením vlády. Tento kandidát má následně 28 dní na sestavení vlády a musí předstoupit před Kneset s žádostí o důvěru (čl. 28, odst. b, c, d, čl. 13, odst. d). K vyslovení důvěry stačí souhlas většiny přítomných poslanců. Pokud se uvedenému kandidátovi sestavit vládu nepodaří či Kneset odmítne vyslovit jím navržené vládě důvěru, konají se předčasné volby (čl. 28, odst. f). V Izraeli (a také v Polsku) tak funguje poněkud volnější varianta KVN. Vyslovení nedůvěry vládě totiž generuje pouze tzv. formatéra, který nemusí uspět se sestavením své vlády.

Pátou proměnnou představují omezení vztahující se na opětovné vyvolání KVN poté, co bylo hlasování o KVN neúspěšné a vláda zůstává ve funkci. Část zemí uvaluje na opětovné vyvolání tohoto hlasování restriktce. Motivací je zde zamezit iniciativám, které mají jen velmi malou šanci na úspěch, či přímo pokusům zneužívat tento instrument k obstrukcím.

Ústavy SRN, Belgie, Slovinska a Maďarska možnost vyvolání dalšího hlasování o nedůvěře neomezuje. Polská ústava dovoluje tento krok nejdříve až za tři měsíce. Za předpokladu, že návrh na vyslovení nedůvěry podpoří 115 poslanců (tj. 25 %), je možné hlasování o vyslovení nedůvěry vyvolat i dříve (čl. 158, odst. 2). Ústava Španělska zakazuje konat další KVN ve stejném zasedacím období (čl. 113, odst. 4).<sup>16</sup> Tato úprava se může jevit jako poněkud sporná, jelikož na dané období redukuje možnosti parlamentní kontroly ve vztahu k vládě, která je podle čl. 108 parlamentu odpovědná. Z tohoto úhlu pohledu obsahuje relativně spornou úpravu omezení opětovného vyvolání KVN i ústava PNG. Ta zná jak KVN, tak i jeho „destruktivní“ podobu. Ústava umožňuje vyvolat KVN pouze první čtyři roky pětiletého funkčního období parlamentu, zatímco destruktivní hlasování o nedůvěře je možné iniciovat jen v posledním roce funkčního období (čl. 145, odst. 2). Situaci navíc komplikuje ustanovení, podle kterého nelze vyvolat žádné hlasování o nedůvěře v průběhu prvních 18 měsíců funkčního období premiéra (čl. 145, odst. 4).<sup>17</sup> Cílem těchto omezení je posílit vládní stabilitu a ochránit vládu před vysoce fragmentovanou stranicko-politickou scénou v parlamentu (blíže Reilly 2002: 705–711). Jinou logiku omezení vyvolání hlasování o nedůvěře uplatňuje Izrael. Zde jsou znevýhodněny

<sup>16</sup> Podle čl. 73 existují dvě období parlamentního zasedání - první trvá od září do prosince, druhé od února do června.

<sup>17</sup> Až do roku 1992, kdy byla zavedena současná úprava, bylo toto období omezeno pouze na šest měsíců (May 2003: 6).

menší politické frakce (do 7, resp. 9 členů), které mohou podávat maximálně tři, resp. čtyři návrhy na KVN v daném parlamentním období.<sup>18</sup>

#### 4. Využití konstruktivního vyslovení nedůvěry v praxi

Ve Španělsku, Belgii a Izraeli zatím neproběhlo žádné úspěšné KVN. V SRN, Polsku a Maďarsku proběhlo jednou, ve Slovinsku dvakrát a Papua Nová Guinea zaznamenala čtyři úspěšná KVN.

V SRN proběhlo první a zatím jediné úspěšné<sup>19</sup> KVN v roce 1982. Tehdy padla koaliční vláda sociální demokracie (SPD) a liberálů (FDP) vedená Helmutem Schmidtem. Vládní liberálové se tehdy přiklonili k opozici CDU-CSU a sociálnědemokratický kancléř Helmut Schmidt byl nahrazen křesťanskodemokratickým premiérem Helmutem Kohlem (srov. Klokočka 1996: 205, Strahalová 2008: 193, Jeřábek a kol. 2010: 60).

V Polsku bylo KVN<sup>20</sup> úspěšně použito pouze v roce 1995, kdy byl z funkce sesazen premiér Waldemar Pawlak, který stál v čele koalice Spojenectví demokratické levice (SLD) a Polské lidové strany (PSL). Pawlaka ve funkci nahradil Józef Oleksy a byla sestavena opět vláda SLD a PSL (blíže Sanford 2002: 150, Svačinová 2011: 165-166). Jeho vládě byla vzápětí vyslovena důvěra Sejmu (Svačinová 2011: 144).

V Maďarsku bylo KVN využito úspěšně také pouze jednou, a to v březnu roku 2009, kdy byla jednobarevná menšinová vláda socialistů (MSZP) premiéra Ference Gyurcsányho nahrazena úřednickou vládou premiéra Gordona Bajnaie, která se opírala o podporu MSZP a Svazu svobodných demokratů (SZDSZ). Šlo ale prakticky o tah mimořádně nepopulárního premiéra Gyurcsányho, který se zasadil o předání moci do rukou Gordona Bajnaie. Gyurcsány sám vyvolal hlasování proti sobě samému. Cílem zde bylo legálně a rychlou cestou vyměnit pouze premiéra bez nutnosti zapojit do procesu jmenování nové vlády prezidenta (blíže Deszo et al. 2010: 166, Havlík Vr. 2011: 99-114).

Ve Slovinsku bylo KVN úspěšné dvakrát. Poprvé byla nedůvěra vyslovena první demokratické vládě Slovinska v roce 1992 (Boduszyński 2010: 124). Ta byla vedena premiérem Lojzem Peterlem, který stál v čele širokého vládního hnutí DEMOS (Demokratická opozice Slovinska). K sesazení

<sup>18</sup> Všechny představené parametry KVN ve vybraných zemích jsou shrnuty v tabulce v příloze tohoto článku.

<sup>19</sup> Zohledníme-li využití tohoto institutu i na úrovni jednotlivých spolkových zemí, pak historicky vůbec první úspěšné KVN proběhlo v roce 1956 v Severním Porýní – Westfálsku, kde byla ukončena koaliční vláda CDU a FDP vedená Franzem Arnoldem společnými hlasy SDP a FDP. Novou vládu, v jejímž čele stanul Fritz Steinhoff, sestavila SPD a FDP (Landtag NRW, nedat.). Podruhé k tomu došlo v roce 1966, kdy byl opět hlasy SPD a FDP sesazen politik CDU – Franz Meyers. Novým premiérem se stal sociální demokrat Heinz Kühn, který sestavil vládu SPD a FDP (Marx 2010).

<sup>20</sup> Vláda Hany Suchocké v roce 1993 padla rovněž na základě vyslovení nedůvěry, ale „nekonstruktivním“ způsobem, který tehdejší ústava umožňovala (Svačinová 2011: 164-165).

premiéra Peterleho došlo v důsledku rozkolu uvnitř DEMOS, které bylo původně ustaveno jako protikomunistická aliance. DEMOS bylo ovšem jinak ideově velmi heterogenní a prakticky přirozeně se po vítězných volbách v roce 1990 začalo štěpit, mimo jiné i kvůli odporu části DEMOS vůči osobě a politické orientaci premiéra Peterleho. Novým premiérem byl zvolen Janez Drnovšek. Ovšem i jeho vládě byla vyslovena nedůvěra. Pád jeho vlády byl důsledkem přeskupení sil v parlamentu v roce 2000. Vládní Slovinská lidová strana se totiž sloučila s opozičními křesťanskými demokraty a vláda přišla o svou většinovou podporu. Kabinet Janeze Drnovšeka byl nahrazen vládou Andreje Bajuka, která se ovšem opírala o velmi heterogenní většinu, a po dalších volbách se k moci dostal opět Janez Drnovšek (blíže Gow 2000: 157, Cabada 2005: 189-198).

Zatím nejčastěji využila KVN Papua Nová Guinea. Došlo k tomu již čtyřikrát<sup>21</sup>: v letech 1980, 1985, 1988 (Standish 2010) a 2011 (Nalu 2011). K těmto případům uvedme několik zobecňujících poznámek. V této zemi je stranický systém jen velmi slabě strukturovaný. Politické strany jsou po organizační i ideologické stránce slabé. Legislativní většiny se tvoří nikoli na základě stranické příslušnosti či programových shod, ale daleko více kolem charismatických a vlivných politických vůdců. Stranická disciplína je velmi nízká a frekvence „přeběhlictví“ naopak velmi vysoká<sup>22</sup>. Exekutivní většina je založena na koalici individuálních zájmů, patronáží, či dokonce politické korupci, nikoli na bázi společné programové platformy. Vyslovení nedůvěry vládě je otázkou momentálního rozložení sil a stojí na kalkulaci zisků a ztrát individuálních poslanců. Předsedové vlád tak značnou část svého času tráví udržováním dostatečného počtu poslanců, kteří budou vládu podporovat. Výsledná vládní nestabilita je tak typickým rysem politiky tohoto státu (blíže Ghai 1990: 329-330, Reilly 1999: 240-241, Reilly 2002: 705-707, May 2003: 5-6, Standish 2010).

Pokud se jedná o neúspěšné pokusy, na jedné straně je Maďarsko, kde nelze zaznamenat žádný neúspěšný pokus o KVN, a na druhé straně je Izrael, kde jen na základě rešerše denního tisku lze konstatovat, že od roku 2001 do roku 2012 proběhlo více než 50 neúspěšných pokusů o vyslovení nedůvěry vládě. V SRN, Belgii a Polsku opozice představila pouze jeden neúspěšný návrh, ve Slovinsku

<sup>21</sup> V roce 1999 těsně před hlasováním o návrhu na KVN rezignoval premiér Bill Skate (Ketan 2007: 11). Některé prameny však poněkud nepřesně hovoří o odstavení premiéra Skateho na základě KVN (Reilly 2001: 62).

<sup>22</sup> Dodejme ještě, že PNG využívala tradičně jednokolový většinový systém (*first-past the post system*), který přispíval k nízké stranické disciplíně. V důsledku slabé strukturovanosti stranického systému nemohl tento systém zabránit velké fragmentaci stranického systému. Mandáty navíc běžně získávali kandidáti s méně než 20 % hlasů, což podřývalo demokratickou legitimitu voleb (srov. Reilly 2002: 705-712, Standish 2002: 31, May 2003: 7). Od voleb v roce 2007 se zde již používá systém alternativního hlasování (Reilly 2002: 711-712, Lebeda 2011: 608).

a Španělsku byly předloženy takové návrhy dva. V PNG je podávání návrhů na vyslovení nedůvěry vládě naopak relativně časté.<sup>23</sup>

V SRN lze uvést pouze události z roku 1972. Tehdy byla u moci vláda SPD Willyho Brandta a FDP. Někteří poslanci vládní koalice (zvláště FDP ale i SDP) se přidali na stranu opozice kvůli vstřícné politice Brandtovy vlády vůči NDR, Polsku a SSSR. Brandtova vláda tedy přišla o většinu, a proto se opoziční CDU, vedená Rainerem Barzelem, pokusila vyslovit vládě v dubnu roku 1972 nedůvěru. V tajném hlasování zvedlo ruku pro návrh na KVN překvapivě pouze 247 poslanců, což bylo o dva méně, než by bývala opozice potřebovala.<sup>24</sup> Vláda tak toto hlasování přežila, ale nebyla příliš akceschopná, a proto se Willy Brandt rozhodl v září požádat Spolkový sněm o důvěru tak, aby byla otevřena cesta k předčasným volbám. Brandtově vládě důvěra vyslovena nebyla a v listopadu se uskutečnily parlamentní volby, po kterých byla opět ustavena Brandtova koalice SDP a FDP (srov. Bergman, Müller, Strøm, Blomgren 2003: 156, Tsebelis 1995: 97, Reutter 2006: 310, Schröder 2010).

Rovněž v Belgii je využívání KVN spíše výjimečnou záležitostí. V roce 1998 vyvolala opozice hlasování o nedůvěře proti vládě socialistů a křesťanských demokratů, kterou vedl Jean-Luc Dehaene. Bezprostřední příčinou byl útěk zatčeného sériového vraha Marca Dutruoxe. Ten byl sice několik hodin po svém útěku zadržen, ale belgická společnost byla touto událostí šokována. Opozice argumentovala neschopností vlády zajistit bezpečnost a vynucování zákonů. Vláda se obhajovala tím, že bezprostředně po útěku Dutruoxe následovaly rezignace ministrů vnitra a spravedlnosti a také nejvyššího představitele belgické policie, a byla tak vyvozena osobní odpovědnost u čelných představitelů výkonné moci. Ke schválení návrhu bylo třeba 76 hlasů, avšak všech 81 vládních poslanců hlasovalo proti návrhu (Casert 1998, BBC 1998).

V Polsku se v roce 1997 uskutečnilo hlasování o nedůvěře vůči vládě Włodzimierza Cimoszewicze, které vyvolala jedna z koaličních stran – Polská lidová strana (PSL). Vláda však hlasování ustála, neboť poslanci PSL nakonec pro návrh nehlasovali. Toto hlasování ale proběhlo ještě předtím, než vstoupila v platnost současná ústava, která dovoluje pouze KVN (Svačinová 2011: 145). Po vnitrokoaličních sporech spojených s korupční aférou byli v roce 2007 z vlády Jaroslawa Kaczyńského (Právo a spravedlnost) odvoláni všichni ministři ze Sebeobrany a Ligy polských rodin. Z původně většinové vlády se rázem stala vláda menšinová. Sebeobrana a Liga polských rodin vzápětí podaly návrh na KVN. Kandidátem na premiéra měl být bývalý ministr vnitra Janusz Kaczmarek. Kaczyńského vládě se

<sup>23</sup> Z dostupných zdrojů nelze určit přesný počet neúspěšných návrhů na vyslovení nedůvěry. Pozorovatelé se však shodují na relativně častém využívání tohoto instrumentu (BTI 2006: 3-8, O’Keeffe 2012).

<sup>24</sup> Podle řady do značné míry podložených spekulací byl výsledek ovlivněn úplatky pro některé poslance z CDU a CSU. Za úplatky stála tajná služba NDR Stasi, která měla zájem na tom, aby u moci zůstala vláda SPD a pokračovala ve své vstřícné politice vůči NDR (Spiegel 2005).

nepodařilo vyjednat podporu u ostatních stran, a proto se strana Právo a spravedlnost připojila k návrhu Občanské platformy a Spojenectví demokratické levice na rozpouštění Sejmu a vypsání předčasných voleb. O návrhu na vyslovení nedůvěry se mělo jednat na témže zasedání, na němž bylo nakonec

rozhodnuto o rozpouštění Sejmu. K hlasování ale nedošlo také proto, že Kaczmarek na svou kandidaturu před hlasováním rezignoval (Svačinová 2011: 152 a 169, Rzeczpospolita 2007).<sup>25</sup>

O další pokus na vyslovení nedůvěry vládě se pokusila opozice na podzim roku 2012. Opoziční strana Právo a spravedlnost vedená Jaroslawem Kaczynskim připisovala vládě odpovědnost za vzrůstající životní náklady, nezaměstnanost a kritizovala vládu za rozpočtové škrty. Právo a spravedlnost navrhla vyslovit vládě Donalda Tuska nedůvěru. Novým premiérem se podle této opoziční strany měl stát veřejnosti takřka neznámý a politicky nezkušený profesor sociologie Piotr Glinski, který byl navržen 1. října. Vláda Donalda Tuska ovšem opozici poněkud předběhla tím, že v říjnu roku 2012 předložila návrh na vyslovení důvěry, aby konsolidovala parlamentní podporu pro další vládní ekonomická opatření a legislativním návrhy. Vláda v tomto hlasování uspěla, když zvítězila většinou 233 hlasů proti 219 hlasům opozice (blíže Warsaw Voice 2012, Bartyzel 2012). Tím se plánované hlasování o KVN stalo alespoň pro zbytek podzimu 2012 bezpředmětné.

Ve Slovinsku úspěšnému KVN v roce 1992 předcházely dva neúspěšné pokusy opozice sesadit premiéra Peterleho. Teprve až třetí pokus byl úspěšný (Gow 2000: 157, Boduszyński 2010: 124). Obdobně tomu bylo i v roce 2000: Andrej Bajuk byl premiérem zvolen až na třetí pokus (blíže Cabada 2005: 197-198).

Ve Španělsku byla doposud vyvolána pouze dvě neúspěšná hlasování o nedůvěře (Gunther, Montero 2009: 57-58). První hlasování o nedůvěře bylo v roce 1980 vyvoláno proti centristickému premiérovi Adolfo Suárezovi, jehož menšinová vláda Svazu demokratického středu se opírala o 168 poslanců. Návrh na KVN byl podpořen zejména socialisty a komunisty, kteří se snažili využít nejednoty vládního tábora. Levicová aliance však disponovala jen 154 křesly, ale k prosazení svého návrhu potřebovala alespoň 176 hlasů. Rozhodnutí tedy záviselo na celé řadě menších regionálních stran a Lidové alianci. U většiny těchto subjektů nebylo předem jasné, jak se k návrhu postaví. Opozice odůvodňovala svůj návrh vážnou krizí ve společnosti spočívající v hospodářských potížích a v

---

<sup>25</sup> Daleko častější je podávání návrhů na odvolání jednotlivých ministrů vlády, které umožňuje ústava (čl. 159). Jedná se o standardní (nekonstruktivní) hlasování, kde patrně vidí opozice větší šanci na úspěch. Od roku 1997 bylo takových případů, o nichž Sejm hlasoval, přinejmenším 30. V žádném z nich nebyl ale návrh na vyslovení nedůvěry konkrétnímu ministrovi schválen. V případě, kdy bylo odvolání Sejmem vysoce pravděpodobné (v menšinových vládách nebo v případě polopolitické Belkovy vlády), totiž premiéři volili jinou strategii: ohroženého ministra raději z funkce odvolali sami.

problémech při budování demokratického státu. Novým premiérem se měl stát Felipe González. Návrh na KVN získal nakonec podporu pouze 152 hlasů, zatímco proti návrhu se vyslovilo 166 poslanců (blíže Salinas nedat.). Druhý pokus o KVN se udál v roce 1987 a byl namířen proti socialistickému premiérovi Felipe Gonzálezovi. Novým premiérem se měl stát Hernández Mancha. Cílem bylo zviditelnit tohoto nového představitele Lidové aliance. Opozice vinila vládu z neefektivní veřejné správy, chaotické zahraniční politiky či nekompetentnosti v hospodářské oblasti (Bravo 2011: 150-156). Tento pokus byl však prakticky od počátku odsouzen k nezdaru, neboť socialisté měli v dolní komoře parlamentu absolutní většinu hlasů. Návrh na vyslovení nedůvěry získal podporu pouze 67 poslanců (Bravo 2011: 151, El Imparcial 2009).

V Izraeli bylo iniciováno KVN nejvícekrát. Od roku 2001 lze vysledovat více než 50 pokusů o vyslovení nedůvěry. V tomto příspěvku není možné tyto pokusy blíže analyzovat, a proto uveďme jen několik zobecňujících poznámek. Návrhy na KVN jsou v drtivé většině podávány v situacích, v nichž je takřka jisté, že tyto iniciativy nezískají podporu. Opozice je využívá k vyjádření svého zásadního nesouhlasu s vládní politikou a k mediálnímu zviditelnění se. Většina návrhů se týká izraelské zahraniční politiky a také sociálních otázek. V kontextu silně fragmentovaného a segmentovaného stranického systému je běžné podávání několika návrhů na vyslovení nedůvěry současně. Opoziční strany tak běžně jednájí navzájem nezávisle, čímž výrazně omezují šance na úspěch pro KVN. Jednací řád Knesetu podávání návrhů na vyslovení nedůvěry parlamentními frakcemi výrazně neomezuje. Naopak i velmi malým parlamentním frakcím umožňuje podávání několika návrhů (blíže Jednací řád Knesetu, oddíl D: kapitola 1). Politické strany možnosti podávat několik návrhů na vyslovení nedůvěry využívají v hojné míře.<sup>26</sup>

Také PNG je svědkem relativně častých pokusů o KVN. Většina z dosavadních premiérů využívá strategii odsunutí hlasování o návrhu opozice na vyslovení nedůvěry, často i za porušení pravidel ústavy. Běžné je také využívání zvláštních fondů (tzv. Electoral Development Fund) pro uplácení poslanců, čímž si vláda zajišťuje loajalitu nejen vládních, ale i opozičních poslanců (blíže Ketan 2007). Tuto strategii využila například vláda Michaela Somareho v srpnu 2009 i v červenci roku 2010 (blíže Standish 2010).

---

<sup>26</sup> Například v prosinci roku 2010 byly zamítnuty tři návrhy na vyslovení nedůvěry vládě. První návrh podala Kadima a obvinila vládu Benjamina Netanjahua ze „všeobecného selhání“. Tento návrh byl zamítnut 56 hlasy proti 29 hlasům opozice. Druhý návrh byl podpořen zejména arabskými stranami, které vládu vinily z neschopnosti bojovat proti chudobě arabských občanů. Tento návrh byl zamítnut 57 hlasy proti 23 hlasům opozice (Israel National News 2010). Třetí návrh podala strana Meretz, která obvinila vládu z xenofobního přístupu k přistěhovalcům (Ynetnews 2010).

Ve zkoumaných zemích proběhlo zatím jen velmi málo úspěšných hlasování o KVN, a proto nelze z dosavadních případů vyvozovat dalekosáhlé závěry. Obecně lze konstatovat, že v zemích, v nichž došlo k úspěšnému KVN, vycházel podnět k sesazení vlády z vládního tábora. V SRN se FDP rozhodla změnit koaličního partnera, ve Slovinsku bylo KVN výsledkem přeskupení sil v rámci vládnoucí koalice a v Polsku a Maďarsku šlo dokonce „jen“ o snahu vyměnit předsedu vlády. I v PNG předcházela úspěšným KVN přeskupení mezi vládním a opozičním táborem.

Pokud se jedná o neúspěšné pokusy o vyslovení nedůvěry, v evropských zemích jsou řídké i samotné návrhy na vyvolání tohoto typu hlasování. Ojedinelé pokusy, které iniciovala opozice, byly neúspěšné. Jak ukazují případy z roku 1972 ze SRN, Španělska z roku 1980, Slovinska z roku 1992 či Polska z let 1997 a 2007, opozice vyvolává hlasování v případě nejednoty či slabosti vládního tábora. Pokud jsou však vyhlídky na výměnu vlády mizivé, opozice o vyvolání hlasování o nedůvěře takřka neusiluje.

Na druhé straně žebříčku frekvence využívání KVN stojí PNG a Izrael. Odhlédneme-li od specifík tamějších politických kultur, lze hledat vysvětlení pro časté podávání návrhů na KVN v relativně velmi benevolentním nastavení pravidel pro podávání návrhů na KVN, ve velké fragmentaci stranického spektra, kdy i velmi malé parlamentní strany mají velký vliv, dále pak v nízké stranické disciplinovanosti (PNG) a samotné komplikovanosti a polarizaci stranického systému, který odráží různé domácí i zahraničněpolitické problémy (Izrael).

## 5. Návrh na zavedení konstruktivního vyslovení nedůvěry v ČR

V dubnu roku 2012 schválila vláda Petra Nečase návrh ústavního zákona, jehož cílem je zavést KVN do české ústavy (Vládní návrh 2012). Ponechme nyní stranou otázku, do jaké míry je reálné, že bude tento návrh schválen v Parlamentu ČR, a podívejme se na tento dokument optikou výše popsaných pěti proměnných.

Autoři českého návrhu se inspirovali v SRN, Španělsku, Maďarsku, Polsku a Slovinsku. Návrh předpokládá změnu čl. 72 ústavy. Podle stávající úpravy odst. 2 „*návrh na vyslovení nedůvěry vládě projedná Poslanecká sněmovna, jen je-li podán písemně nejméně padesáti poslanci. K přijetí návrhu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců.*“ Podle nové úpravy by mělo znění čl. 72, odst. 2 vypadat takto: „*návrh na vyslovení nedůvěry musí být podán písemně nejméně padesáti poslanci a musí v něm být navržen kandidát na nového předsedu vlády; navržený kandidát musí se svou kandidaturou na předsedu vlády vyslovit souhlas*“ (Vládní návrh 2012: 1). Vládní návrh ústavního zákona zachovává požadavek minimálního počtu 50 poslanců (25 %) k předložení návrhu na vyslovení nedůvěry. Novinkou je podmínka, že tento návrh musí obsahovat

jméno kandidáta na nového předsedu vlády, jenž musí se svou kandidaturou souhlasit. Důvodem této podmínky je zabránění situaci, kdy by nově zvolený premiér se svou ústavní rolí nesouhlasil a krátce po svém zvolení by mohl podat demisi.

Vládní návrh dále čl. 72 doplňuje o tři další odstavce. Podle odst. 3 „*Poslanecká sněmovna projedná návrh na vyslovení nedůvěry vládě nejdříve čtyřicet osm hodin po jeho podání, nejpozději však do sedmi dnů ode dne jeho podání*“ (Vládní návrh 2012: 1). Takto navržená lhůta podle důvodové zprávy „*významně snižuje riziko přijetí rychlých a překvapivých politických řešení*“ (Vládní návrh 2012: 5).

Odst. 4 definuje minimální potřebný počet poslanců k úspěšnému schválení návrhu na KVN: „*K přijetí návrhu na vyslovení nedůvěry vládě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců. Prezident republiky jmenuje nového předsedu vlády na návrh Poslanecké sněmovny*“ (Vládní návrh 2012: 1). Stejně jako stávající úprava i vládní návrh ústavního zákona podmiňuje přijetí návrhu na vyslovení nedůvěry vládě souhlasem nadpoloviční většiny všech poslanců Poslanecké sněmovny. Prezident je rozhodnutím Poslanecké sněmovny vázán a je povinen nového premiéra jmenovat do funkce. Tato konstrukce je logická a správná, neboť v parlamentním režimu je vhodné posilovat roli vlády, nikoli prezidenta (např. Kubát 2009: 133-134, Brunclík 2011: 128-129). Pokud by prezident nebyl rozhodnutím PS vázán, pozice vlády by byla oslabena a naopak by posílil prezident, který by mohl výrazně zasahovat do soupeření vlády a opozice.

Odst. 5 vládního návrhu stanovuje omezení pro další hlasování o nedůvěře: „*Nebyl-li návrh na vyslovení nedůvěry vládě přijat, je nový návrh přípustný nejdříve po uplynutí šesti měsíců ode dne nepřijetí návrhu na vyslovení nedůvěry vládě. Před uplynutím této doby je takový návrh přípustný, jen je-li podán nejméně osmdesáti poslanci*“ (Vládní návrh 2012: 1). Zvýšené kvorum 80 poslanců (40 %) pro opakované vyvolání hlasování o nedůvěře je z komparativního velmi vysoké. Je koncipováno jako pojistka „*před případným zneužíváním tohoto ústavního institutu, jehož aplikací dochází k určité nestabilitě politické situace v zemi a prohlubování vládní krize*“ (Vládní návrh 2012: 6). Současně je však zachován princip odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně podle čl. 68, odst. 1.

V důvodové zprávě k předloženému návrhu ústavního zákona vláda uvádí, že tento návrh „*má za cíl zamezit vzniku krize vládnutí v zemi po vyslovení nedůvěry vládě se všemi důsledky, zejména ekonomickými...*“ (Vládní návrh 2012: 2). V další části důvodové zprávy si navíc autoři návrhu od zavedení KVN slibují zajištění vyšší stability vlády s odkazem na to, že Poslanecká sněmovna „*poměrně často jedná o vyslovení nedůvěry vládě, což politickou a ve svých důsledcích i ekonomickou situaci v České republice destabilizuje*“ (Vládní návrh 2012: 4). Předkladatelé návrhu zde s nejvyšší pravděpodobností narážejí na řadu pokusů ČSSD vyslovit nedůvěru vládě již od roku 2006, kdy se k moci dostala ODS a její koaliční partnerské strany (srov. Hartman 2012).

Vládní návrh ústavního zákona předpokládá zachování principu vyslovení důvěry pro nově jmenovanou vládu. Jinými slovy, vláda, jejíž předseda je prezidentem jmenován do funkce v důsledku KVN, je pak povinna předstoupit před Poslaneckou sněmovnu do 30 dnů od svého jmenování s žádostí o vyslovení důvěry podle čl. 68, odst. 3. Dochází zde tak k určitému duplicitnímu ověřování důvěry: nejdříve je absolutní většinou hlasů odhlasována nedůvěra „staré“ vládě a současně je nominován nový premiér. Pak musí nový premiér sestavit svou vládu, které k osvědčení důvěry stačí souhlas většiny přítomných poslanců. Výše uvedená duplicita je ovšem s ohledem na charakter koncipované vládní odpovědnosti Poslanecké sněmovně logická a nutná. Česká úprava vychází z kabinetního modelu exekutivní odpovědnosti tak, jak ji můžeme nalézt například v Polsku či Izraeli. Pouze za předpokladu rozsáhlejší novely ústavy a přiblížení se premiérskému systému v SRN by bylo možné výše zmíněnou duplicitu odstranit.

Pro úplnost ještě dodejme, že původně vládní návrh předpokládal, že vláda, kterou prezident jmenuje do funkce na základě KVN, by již nemusela žádat o důvěru podle čl. 68, odst. 3. Do něj původní varianta vládního návrhu vložila formulaci: „*to neplatí, jde-li o vládu, jejíž předseda byl jmenován na návrh Poslanecké sněmovny*“ (Vypořádání připomínkového řízení 2011). Na základě mezirezortního připomínkového řízení však autoři návrhu akceptovali argumentaci řady institucí, které obhajovaly požadavek, aby vláda, jejíž premiér byl odsouhlasen Poslaneckou sněmovnou při KVN, byla povinna předstoupit před Poslaneckou sněmovnu s žádostí o důvěru. V rámci mezirezortního připomínkového řízení padl například argument, že pokud je na základě KVN jmenován nový předseda vlády, „*důvěra Poslanecké sněmovny se vztahuje pouze na osobu samotného předsedy vlády, který byl Poslaneckou sněmovnou navržen na základě politického konsensu, nikoliv automaticky k celé nově jmenované vládě*“ (Vypořádání připomínkového řízení 2011). Cílem tu je vnést soulad mezi čl. 68, odst. 1, podle kterého je Poslanecké sněmovně odpovědná celá vláda, jež je povinna do 30 dnů od svého jmenování předstoupit před Poslaneckou sněmovnou s žádostí o důvěru (čl. 68, odst. 3), na jedné straně a čl. 72 vládního návrhu, který hovoří o vyslovení nedůvěry „staré“ vládě a nominaci „nového“ předsedy vlády, na straně druhé. Tento argumentu posiluje i úvaha, že v ČR existuje ústavní zvyklost, podle které nově jmenovaná vláda předkládá s žádostí o vyslovení důvěry Poslanecké sněmovně i své programové prohlášení. Poslanecká sněmovna má tak příležitost posoudit vládu jako celek a její programové cíle. Tato připomínka vychází z obavy, že bez zachování povinnosti vlády požádat o důvěru by byla Poslanecká sněmovna „*zcela zbavena své kontrolní pravomoci vůči vládě*“ (Vypořádání připomínkového řízení 2011).

Závěrem této sekce lze shrnout, že vládní návrh ústavního zákona o KVN vychází z inspirace stejného principu zakotveného v ústavách některých evropských zemí. V Evropě sice nelze najít dvě

shodné úpravy KVN, český návrh však svou koncepcí z hlediska výše analyzovaných parametrů tohoto institutu ve srovnání s evropskými úpravami nijak výrazně nevybočuje.

## 6. Účinky a limity konstruktivního vyslovení nedůvěry

Podívejme se nyní na účinky a zejména na limity KVN. Začněme nejdříve s očekávatelnými efekty tohoto principu. Jak již bylo konstatováno výše, KVN posiluje pozici vlády vůči parlamentu. Tento institut klade vyšší nároky na parlament, resp. na parlamentní opozici, v otázce vyslovení nedůvěry. Na místo destruktivní (negativní) většiny vyžaduje KVN (pozitivní) většinu. KVN umožňuje parlamentním režimům vyhnout se vládním krizím, které zpravidla následují po vyslovení destruktivní nedůvěry vládě. Jinými slovy, při existenci KVN je po pádu vlády způsobeném vyslovením nedůvěry okamžitě zvolena vláda nová a je tak zamezeno vzniku vládní krize charakterizované nejistotou o dalším vývoji. Tak mimo jiné argumentuje i důvodová zpráva vládního ústavního zákona (Vládní návrh 2012: 2).

KVN mohou využít vládní strany pro případ, kdy se chtějí zbavit pouze problematičtějšího premiéra, ale v koaličním projektu hodlají nadále pokračovat. Změna na postu premiéra je vcelku rychlá a hladká. Příkladem takového procesu je Polsko v roce 1995 i Maďarsko v roce 2009. Tato konstrukce umožňuje vládním stranám, aby měly po celou dobu výměny premiéra situaci pod svou kontrolou, protože role hlavy státu je zde velmi limitovaná. Naopak bez KVN pád vlády znamená relativně široké pole působnosti pro hlavu státu, a to zvláště tam, kde má tato instituce rozhodující roli při jmenování nového premiéra.

KVN může zabránit opozici sesadit vládu po rozpadu vládní koalice. V případě odchodu jedné či více vládních stran do opozice může vláda přijít o svůj většinový status, ale může přitom zůstat u moci, pokud sama nepodá demisi. Odštěpená strana nemusí být schopna najít společnou řeč s původní opozicí v otázce kandidáta na nového premiéra. Jako příklad takové situace lze uvést Polsko v roce 1997 a v roce 2000. V létě 1997 vyvolali poslanci vládní Polské lidové strany hlasování o nedůvěře vůči vládě Włodzimierza Cimoszewicze, aby se krátce před parlamentními volbami distancovali od svého koaličního partnera – SDL. Opozice však nemohla tohoto hlasování využít ve svůj prospěch bez podpory Polské lidové strany (Sanford 2002: 150). V roce 2000 se rozpadla vládní koalice stran Volební akce Solidarita a Unie svobody. Vláda přežila rozpad koalice a fungovala až do řádných voleb jako vláda menšinová (Mlejnek 2003b, Kubát 2009: 136). Také ve Slovinsku po volbách v roce 1996 pomohlo KVN udržet vládu Janeze Drnovšeka u moci. Drnovšek sestavil vládu své Liberální demokracie Slovinska (LDS) společně s Demokratickou stranou důchodců Slovinska (DeSUS) a Slovinskou lidovou stranou, která však vystupovala jako vnitřní opozice uvnitř koalice. Princip KVN znemožňoval opozici

J. Drnovška odvolat. V praxi totiž existovaly dvě koalice: vládní a parlamentní, přičemž pouze LDS a DeSUS figurovaly v obou koalicích (blíže Cabada 2005: 194-195).

Co od KVN naopak očekávat nelze? S tímto institutem není možné automaticky spojovat posílení vládní akceschopnosti a vládní stability. Vládní akceschopnost můžeme definovat jako schopnost vlády získávat dostatečnou podporu v parlamentu pro prosazování své politiky (srov. Sartori 2001: 118, Novák 2001: 20). Princip KVN může sice zabránit tomu, aby vláda padla, ale již nezajistí to, že bude vláda schopna prosazovat svou politiku. Vláda se může udržet u moci proto, že opozice není schopna sjednotit se na společném kandidátovi na premiéra. Na druhé straně mohou být opoziční strany schopny účinně blokovat vládní návrhy. Vláda tedy může být stabilní, avšak neakceschopná (srov. Sartori 2001: 118-124).

Zdá se, že ve všech sledovaných zemích KVN sice přispívá k vládní stabilitě, jejímž nejjednodušším ukazatelem je délka trvání vládního kabinetu (Sartori 2001: 123, Balík, Havlík 2011: 32). Na druhé straně je toto opatření pouze jedním z více faktorů, které mají na vládní stabilitu vliv. KVN je ústavním principem. Vláda a parlament však fungují v širším rámci stranické politiky, která se řídí vlastními pravidly. Jinými slovy, vládní stabilita je závislá primárně na jiných než formálních ústavních principech. Je do značné míry determinována podobou volebního a stranického systému, mírou disciplinovanosti poslanců a kohezí vládního tábora. KVN nedokáže zabránit ohrožení vládní stability majícímu příčinu ve výše uvedených faktorech. V zemích, kde proběhla úspěšná KVN, se nejčastěji jednalo o hlasování vyvolané zevnitř vládního tábora.

Argumenty proti KVN spočívající v tom, že je podkopána možnost opozice odstavit špatnou vládu od moci, nelze na základě předchozí analýzy zkoumaných zemí potvrdit. Z ní totiž nevyplývá, že by v zemích s principem KVN byla relevantním problémem a nedostatkem těchto politických systémů nemožnost vyslovit vládě nedůvěru. Naopak lze obecně tvrdit, že se parlamentní režimy nepotýkají s problémy spojenými s nedostatkem parlamentní kontroly vůči vládě, ale spíše s problémy vyplývajícími ze slabosti vlád (srov. Sartori 2001: 110 an), proto je vhodné uvažovat o opatřeních, která k vyšší stabilitě vlád přispívají.

Mezi zeměmi s KVN nalezneme státy s různou mírou vládní stability. Na jedné straně nalezneme Španělsko (Gunther, Montero 2009: 55-57, Real-Dato 2009) či SRN, kde fungují velmi stabilní vlády. Je však třeba dodat, že „*pozoruhodná stabilita a efektivita provádějící poválečný vládní systém SRN je spíše výsledkem změny formátu stranického systému [...] než zásluhou konstruktivního vyjádření nedůvěry*“ (Jeřábek a kol. 2010: 61). K analogickému závěru je možné dospět i v případě Maďarska, kde není relativní stabilita vlád nahodilá, ale můžeme ji přičítat mimo jiné i vlivu volebního systému (Mlejnek 2009, Havlík Vr. 2011: 97-98).

Na druhé straně jsou státy s nestabilními vládami. Příkladem může být PNG (srov. Reilly 1999). Stabilita vlád je zde podrývána velmi nízkou mírou disciplinovanosti poslanců parlamentních stran a obecně slabě strukturovaným stranickým systémem. Od roku 1975, kdy získala PNG nezávislost, pouze dvě vlády vytrvaly po celé pětileté funkční období (blíže Reilly 1999, May 2003, Standish 2010). Také případy Izraele (srov. Ottolenghi 2004), Polska (blíže Svačinová 2011: 163-172) a ostatně i České republiky (Havlík, Vl. 2011: 80-85) ukazují, že vládní stabilitu v první řadě posiluje či oslabuje charakter a způsob fungování stranického systému a také koheze parlamentních stran.

## 7. Závěry

Institut KVN váže svržení vlády na zvolení nového premiéra. KVN zvyšuje nároky na opozici, která se snaží odstavit vládu od moci. Opozice musí nejen získat v parlamentu většinu, která vysloví nedůvěru vládě, současně se ale musí shodnout na společném kandidátovi, který by měl nahradit dosavadního premiéra.

Tento ústavní koncept byl nejdříve zakotven v Základním zákoně SRN v roce 1949. Později jej do svých ústav zavedly i další, zejména evropské, země. Jednotlivé úpravy KVN se v ústavách zkoumaných zemí liší v pěti základních ohledech: a) výše počtu poslanců, která je nezbytná pro podání návrhu na KVN, b) lhůta mezi podáním návrhu a samotným hlasováním, c) kvorum, které je v parlamentu nutné pro schválení návrhu, d) otázka, zda je nově ustavená vláda na základě KVN navíc povinna žádat o důvěru a e) omezení pro opakované využití institutu KVN. Ve Španělsku, Belgii a Izraeli zatím nedošlo k úspěšnému KVN. V SRN, Polsku a Maďarsku k tomu došlo jednou, ve Slovinsku dvakrát a PNG jej zaznamenala čtyřikrát. V evropských zemích je KVN iniciováno velmi zřídka. Naopak relativně snadné vyvolání KVN i pro malé parlamentní strany a fragmentace stranického spektra v Izraeli a na PNG přispívá v těchto zemích k časté iniciaci KVN.

V dubnu roku 2012 schválila vláda Petra Nečase návrh ústavního zákona na zavedení KVN do Ústavy ČR. Český návrh se v pěti základních parametrech od ostatních zemí, které tento institut využívají, nijak výrazně neodlišuje. Lze jej považovat za zdařilý a bylo by vhodné jej zakomponovat do Ústavy ČR. Na rozdíl od většiny stávajících úprav počítá český návrh (podobně jako existující úpravy v Polsku a Izraeli) s tím, že premiér, kterého prezident jmenuje do funkce v důsledku KVN, musí následně předstoupit před Poslaneckou sněmovnu s žádostí o vyslovení důvěry pro jím sestavenou vládu. Jedná se tedy o slabší variantu KVN, protože Poslanecká sněmovna musí prakticky nového premiéra akceptovat dvakrát. Tento požadavek posiluje roli Poslanecké sněmovny na úkor premiéra.

KVN upevňuje v různých aspektech pozici vlády vůči parlamentu, avšak není možné automaticky od tohoto institutu očekávat posílení vládní akceschopnosti a stability. Vládní (ne)stabilita je výsledkem více faktorů, které vycházejí z charakteru volebního systému, stranického systému, koheze vládního tábora či politické kultury, zatímco institut KVN může přispět ke stabilitě vlád spíše sekundárně. V ČR by KVN bývalo „zachránilo“ před pádem patrně jen vládu Mirka Topolánka v roce 2009.

## Literatura

Poznámka: elektronické zdroje byly ověřeny k 17. 11. 2012

Balík, S. - Havlík, V. a kol. (2011): Koaliční vládnutí ve Střední Evropě – základní východiska, in: S. Balík – V. Havlík a kol.: Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990-2010), Brno, Mezinárodní politologický ústav.

Bartyzel, D. (2012). Tusk Wins Polish Confidence Vote After Pledge to Spur GDP, 12. říjen. Bloomberg, on-line (<http://www.bloomberg.com/news/2012-10-11/tusk-confronts-call-for-early-vote-as-opposition-surges.html>).

BBC (1998): Belgian government faces no-confidence vote, 28. duben, on-line (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/84611.stm>).

Bergman, T. - Müller, C. W. - Strøm, K. - Blomgren, M. (2003): Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns, in: K. Strøm – C. W. Müller – T. Bergman. (eds.): Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford, Oxford University Press.

BTI - Bertelsmann Transformation Index (2006): Papua New Guinea, on-line (<http://bti2006.bertelsmann-transformation-index.de/118.0.html?L=1>).

Blahož, J. - Balaš, V. – Klíma, K. (2011): Srovnávací ústavní právo, 4. vydání. Praha, Wolters Kluwer.

Boduszyński, M. P. (2010): Regime Change in the Yugoslav Successor States: Divergent Paths toward a New Europe, Baltimore, The John Hopkins University Press.

Bravo, E.D. (2011): La Moción de censura, y el caso del gobierno Español presidido por Felipe González Márquez. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche, vol. 1, no. 8, p. 140-158.

Brunclík, M. (2011): Rozpouštěcí právo v ČR v komparativní perspektivě, Acta Politologica, roč. 3, č. 2, s. 116– 144.

- Cabada, L. (2005): *Politický systém Slovinska*, Praha, Slon.
- Cabada, L. (2008): *Slovinsko: Mezi tradicionalismem a postmodernou*, in: L. Cabada a kol.: *Nové demokracie střední a východní Evropy*, Praha, Oeconomica.
- Casert, R. (1998): *No-Confidence Vote Fails in Belgium*, Associate Press, 28.duben, on-line (<http://www.apnewsarchive.com/1998/No-Confidence-Vote-Fails-in-Belgium/id-ebc2d8918009154e13b57d35e135f98f>).
- Čaloud, D. (2006): *Volební systém a volební inženýrství: současný stav a možné změny*, in D. Čaloud a kol.: *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*, Brno, CDK.
- Deszo, M. et al. (2010): *Constitutional Law in Hungary*, Wolters Kluwer.
- El Imparcial (2009): *Sólo dos mociones de censura y dos cuestiones de confianza desde 1978*, on-line (<http://www.elimparcial.es/nacional/espana-solo-ha-vivido-dos-mociones-de-censura-y-dos-cuestiones-de-confianza-desde-1978-41340.html>).
- Ghai, Y. (1990): *Constitutional Reviews in Papua New Guinea and Solomon Islands*, *The Contemporary Politics*, vol. 2, no. 2, p. 313-333.
- Gow, J. – Carmichael, C. (2000): *Slovenia and the Slovenes: A Small State and the New Europe*, London, C. Hurst & Co.
- Gunther, R. – Montero, J. R. (2009): *The Politics of Spain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hartman, P. (2012): *Pokus o vyslovení nedůvěry vládě*, Český rozhlas, 20. březen, online ([http://www.rozhlas.cz/cro6/komentare/\\_zprava/petr-hartman-pokus-o-vysloveni-neduvery-vlade--1034712](http://www.rozhlas.cz/cro6/komentare/_zprava/petr-hartman-pokus-o-vysloveni-neduvery-vlade--1034712)).
- Havlík, Vl. (2011): *Česká republika*, in: S. Balík – V. Havlík a kol.: *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990-2010)*, Brno, Mezinárodní politologický ústav.
- Havlík, Vr. (2011): *Maďarsko*, in: S. Balík – V. Havlík a kol.: *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990-2010)*, Brno, Mezinárodní politologický ústav.
- Israel National News (2010): *No Confidence Motions Defeated*, 13. prosinec, on-line (<http://www.israelnationalnews.com/News/Flash.aspx/199869>).
- Jäckel, E. (2004): *Německé století: historická bilance*, Praha, Argo.

- Jelínek, L. (2012): Konstruktivní nedůvěra, Neviditelný pes, 28. únor, on-line ([http://neviditelnypes.lidovky.cz/politika-konstruktivni-neduvera-dqs-/p\\_politika.asp?c=A120227\\_181233\\_p\\_politika\\_wag](http://neviditelnypes.lidovky.cz/politika-konstruktivni-neduvera-dqs-/p_politika.asp?c=A120227_181233_p_politika_wag)).
- Jeřábek, M. a kol. (2010): Srovnání politických systémů Německa a Rakouska: Institucionální a systémové ukotvení, Plzeň, Západočeská univerzita.
- Just, P. (2009): Konstruktivní vyjádření nedůvěry: inspirace pro ČR, Parlament-vláda-samospráva. Zpravodajský měsíčník pro státní správu a podnikatele, on-line (<http://www.parlament-vlada.cz/modules.php?name=News&file=article&sid=538>).
- Ketan, J. (2007): The Use and Abuse of Electoral Development Funds and their Impact on Electoral Politics and Governance in Papua New Guinea, CDI Policy Papers on Political Governance, no. 2, p. 1-65.
- Klíma, M. (2009): Jak upravit ústavu a nezničit ji? Hospodářské noviny, 4. září.
- Klokočka, V. (1996): Ústavní systémy evropských států, Praha, Linde.
- Kretzmer, D. (2006): Experimenting with Constitutional Change: Direct Election of the Prime Minister in Israel, European Constitutional Law Review, vol. 2, p. 60–80.
- Kubát, M. (2005): Demokracie v Polsku. Politický systém Polské republiky (1989-2005), Praha, Slon.
- Kubát, M. (2008): Polsko: Politický a ústavní systém Třetí republiky, in: L. Cabada a kol.: Nové demokracie střední a východní Evropy, Praha, Oeconomica.
- Kubát, M. (2009): Racionalizace parlamentního režimu: polské zkušenosti jako poučení nejen pro českou politiku, Politologický časopis, 2009, roč. 16, č. 2, s. 131-147.
- Kysela, J. (2006): Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentním režimem?, Politologická revue, roč. 12, č. 1, s. 5-28.
- Kysela, J. (2008): Parlament a parlamentarismus, in: J. Syllová a kol.: Parlament České republiky, 2 podstatně přepracované vydání, Praha, Linde.
- Landtag NRW. (nedat): Der Sturz Karl Arnolds - die Schlacht im falschen Saal, Landtag von Nordrhein-Westfalen, on-line ([http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_II/II.1/OeA/60JAHRE/Sturz\\_Karl\\_Arnolds.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/OeA/60JAHRE/Sturz_Karl_Arnolds.jsp)).
- Lebeda, T. (2011): Volební systémy, in: M. Novák et al. Úvod do studia politiky, Praha, Slon.

- Lijphart, A. (2004): *Constitutional Design for Divided Societies*, *Journal of Democracy*, vol. 15, no. 2, p. 96-109.
- Lijphart, A. (2008): *Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, Oxon.
- Loewenstein, K. (2000 [1959]): *Verfassungslehre*, Tübingen, Paul Siebeck, 4. Auflage, unveränd.
- Marx, S. (2010): Franz Meyers (1908-2002), CDU-Politiker und Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen (1958-1966). Portal Rheinische Geschichte, on-line (<http://www.rheinische-geschichte.lvr.de/persoenlichkeiten/M/Seiten/FranzMeyers.aspx>).
- May, R. J. (2003): *Disorderly Democracy: Political Turbulence and Institutional Reform in Papua New Guinea*, Discussion Paper, State Society and Governance in Melanesia, p. 1-17. on-line (<https://digitalcollections.anu.edu.au/handle/1885/41736>).
- Mlejnek, J. (2003a): Ústavní reformy – agenda pro příští roky? *Revue Politika*, č. 11/12, on-line (<http://www.cdk.cz/rp/clanky/164/ustavni-reformy-agenda-pro-pristi-roky/>).
- Mlejnek, J. (2003b): Pravidla se mění, pružní komunisté zatím zůstávají, *Revue Politika*, č. 5, on-line (<http://www.cdk.cz/rp/clanky/120/>).
- Mlejnek, J. (2009): Brzda, plyn, nebo deformátor? Maďarský smíšený volební systém a jeho dvacetileté působení na tvar maďarské politiky, *Acta Politologica*, roč. 1, č. 1, s. 1-28.
- Müller, W. C. (2005): Die Relevanz von Institutionen für Koalitionstreue: Theoretische Überlegungen und Beobachtungen zur Bundesrepublik Deutschland, in: S. Ganghof – P. Manow (eds.): *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt am Main.
- Nalu, M. (2011): Political upheaval in PNG – O'Neill elected as new prim minsiter, *Pacific Scoop*, 2.srpen, on-line (<http://pacific.scoop.co.nz/2011/08/breaking-news-oneill-elected-as-pngs-new-prime-minister/>).
- Novák, M. (1996/7): Ještě jednou o vládní stabilitě. Tentokrát po volbách. *Parlamentní zpravodaj*, Vol. 3, No. 01–02.
- Novák, M. a Lebeda, T. (eds.) (2004): *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Novák, M. (2001): Jakou demokracii pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a

kulturně homogenní země, Brno, Mezinárodní politologický ústav.

- O’Keeffe, A. (2012): Nothing new under the PNG sun, Lowy Institute for International Policy, on-line (<http://www.lowyinterpreter.org/post/2012/03/12/Nothing-new-under-PNG-sun.aspx>).
- Ottolenghi, E. (2004): Choosing a Prime Minister: Executive–Legislative Relations in Israel in the 1990s, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 10, no. 2/3, p. 263–277.
- Pasquino, G. (1987): Party Government in Italy: Achievements and Prospects, in R. Wildenmann, (gen. ed.) *The Future of Party Government. Volume 2: R.S. Katz (ed.): Party Governments: European and American Experiences*, Berlin, Walter & Gruyter, Co.
- Pečinka, B. (2005): Stojedničkové vládnutí pokračuje, *Revue Politika*, č. 5, on-line (<http://www.cdk.cz/rp/clanky/261/stojednickove-vladnuti-pokracuje/>).
- Perottino, M. (2008): Prezident republiky ve Francii, in M. Novák a M. Brunclík (eds.) *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha, Dokořán.
- Real-Dato, J. (2009): Intra-party conflict and cabinet dynamics in democratic Spain (1977-2008). Paper presented at the 5th ECPR General Conference. Potsdam, Germany, 10-12, September 2009, on-line (<http://www.cdk.cz/rp/clanky/261/stojednickove-vladnuti-pokracuje/>).
- Reilly, B. (1999): Party Politics in Papua New Guinea: A Deviant Case?, *Pacific Affairs*, vol. 72, no. 2, p. 225-246.
- Reilly, B. (2001): *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Reilly, B. (2002): Political Engineering and Party Politics in Papua New Guinea, *Party Politics*, vol. 8, no. 6, p. 701-718.
- Reutter, W. (2006): Yet another Coup d’E´tat in Germany? Schröder’s Vote of Confidence and Parliamentary Government in Germany, *German Politics*, vol. 15, no. 3, p. 302–317.
- Rzeczpospolita (2007): Wotum nieufności dla rządu, Kaczmarek premierem? on-line (<http://www.wnp.pl/wiadomosci/wotum-nieufnosci-dla-rzadu-kaczmarek-premierem,29715.html>).

- Salinas, C.E. (nedat.): La moción de censura constructiva y su viabilidad en el sistema político español, on-line ([http://www.tuobra.unam.mx/vistaObra.html?obra=2376#\\_ftn20](http://www.tuobra.unam.mx/vistaObra.html?obra=2376#_ftn20)).
- Sanford, G. (2002): *Democratic Government in Poland: Constitutional Politics Since 1989*, New York, Palgrave Macmillan.
- Sartori, G. (2001): *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*, Praha, Slon.
- Schröder, V. (2010): *Wahlen der Bundeskanzler und Konstruktive Misstrauensvoten, Wahlen in Deutschland*, on-line (<http://www.wahlen-in-deutschland.de/bBundeskanzler.htm>).
- Schwarzschild, L. (2010): *Chronicle of a Downfall: Germany 1929-1939*, London, I.B. Tauris & Co. Ltd.
- Spiegel (2005): *Misstrauensvotum gegen Brandt. Stasi-Karten lüften das letzte Geheimnis*, Spiegel, 22.prosinec, on-line (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/misstrauensvotum-gegen-brandt-stasi-karten-lueften-das-letzte-geheimnis-a-392036.html>).
- Standish, B. (2002): *Papua New Guinea politics: Attempting to engineer the future*, *Development Bulletin*, vol. 60, p. 28-32.
- Standish, B. (2010): *Papua New Guinea's elusive stability*, on-line (<http://www.eastasiaforum.org/2010/08/02/papua-new-guineas-elusive-stability/>).
- Strahalová, Š. (2008): *Spolková republika Německo: koaliční proměny kancléřské demokracie*, in: V. Dvořáková a kol.: *Základní modely demokratických systémů*, Praha, Oeconomica.
- Svačinová, P. (2011): *Polsko*, in: S. Balík – V. Havlík a kol.: *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990-2010)*, Brno, Mezinárodní politologický ústav.
- Tanchev, E. (1993): *Parliamentarism Rationalized*, *East European Constitutional Review*, vol. 2, no. 1, p. 33-34.
- Tsebelis, G. (1995): *Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies*, in: Döring, H. (ed.). *Parliaments and majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Warsaw Voice (2012). *Tusk Wins Vote of Confidence*, 26. Říjen. *Warsaw Voice Online*, on-line (<http://www.warsawvoice.pl/WVpage/pages/article.php/25472/article>)
- Winkler, H.A. – Sager, A. (2007): *Germany: The Long Road West 1789-1933*, Oxford, Oxford University Press.

de Winter, L. (1995): The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, in: H. Döring, (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press.

de Winter, L. – Dumont, P. (2003): Belgium: Delegation and Accountability under Partitocratic Rule, in: K. Strøm – C. W. Müller – T. Bergman. (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press.

Ynetnews (2010): Meretz submits no-confidence vote over hostility towards foreigners, Ynetnews, 22.12., on-line [<http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4003165,00.html>].

## Dokumenty

Jednací řád parlamentu Belgie (2010): The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives. Belgian House of Representatives, on-line ([www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/reglement/reglementE.pdf](http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementE.pdf)).

Jednací řád Knessetu (nedat.): Knesset: Knesset Rules of Procedure, on-line (<http://www.knesset.gov.il/rules/eng/contents.htm>).

Jednací řád parlamentu Maďarska (2008). on-line (<http://www.parlament.hu/hazszabaly/resolution.htm>).

Jednací řád parlamentu SRN (2003): Rules of Procedure of the Germanem Bundestag, The Administration of the Germanem Bundestag, on-line ([http://legislationline.org/download/action/download/id/2179/file/Germany\\_Rules\\_Procedure\\_Parliament\\_2003.pdf](http://legislationline.org/download/action/download/id/2179/file/Germany_Rules_Procedure_Parliament_2003.pdf)).

Ústavy jednotlivých států.

Vláda (2010): Programové prohlášení Vlády České republiky. 4. srpen, on-line (<http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>).

Vládní návrh (2012): Návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, Sněmovní tisk č. 668/0, on-line (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=668&CT1=0>).

Vypořádání připomínkového řízení (2011): Vypořádání připomínkového řízení vůči návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, on-line (<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8LMFXPD7>).

## Příloha: Hlavní proměnné konstruktivního vyslovení nedůvěry ve vybraných zemích

	Návrh	Lhůta	Většina	Žádost o důvěru	Omezení
<b>Německo</b>	25 %	za 2 dny	absolutní	NE	NE
<b>PNG<sup>1</sup></b>	10 %	za 7 dní	prostá	NE	ANO <sup>2</sup>
<b>Španělsko</b>	10 %	za 5 dní	absolutní	NE	ANO <sup>3</sup>
<b>Maďarsko</b>	20 %	do 8 dní	absolutní	NE	NE
<b>Slovinsko</b>	11 %	za 2 dny <sup>4</sup>	absolutní <sup>5</sup>	NE	NE
<b>Polsko</b>	10 %	za 7 dní	absolutní	ANO	ANO <sup>6</sup>
<b>Belgie</b>	33 %	za 2 dny	absolutní	NE	NE
<b>Izrael</b>	frakce	různá <sup>7</sup>	absolutní	ANO	ANO <sup>8</sup>
<b>ČR<sup>9</sup></b>	25%	za 2 dny	absolutní	ANO	ANO <sup>10</sup>

### Vysvětlivky:

Návrh – minimální podíl poslanců, který je nutný k podání návrhu na KVN. Lhůta – doba, po které může nejdříve dojít k hlasování o návrhu na vyjádření nedůvěry od podání návrhu. Většina – minimální většina pro odhlasování návrhu na KVN (absolutní většina = nadpoloviční většina všech poslanců, relativní většina = nadpoloviční většina přítomných poslanců). Žádost o důvěru – otázka, zda je vláda ustavená na základě KVN povinna žádat o vyslovení důvěry. Omezení – ústavní restrikce na opětovné využití KVN poté, co byl předchozí návrh zamítnut.

Poznámky:

<sup>1</sup> Papua Nová Guinea

<sup>2</sup> KVN lze uplatnit pouze první čtyři roky funkčního období parlamentu. Nelze jej naopak uplatnit v prvních 18 měsících po jmenování premiéra.

<sup>3</sup> Bylo-li KVN neúspěšné, nelze jej uplatnit ve stejné parlamentní periodě.

<sup>4</sup> Hlasování může proběhnout dříve, pokud se na tom shodnou 2/3 poslanců či v případě války nebo stavu ohrožení.

<sup>5</sup> Pokud je hlasování o nedůvěře vyvolané proti vládě, jejíž premiér byl zvolen až ve třetím kole volby, postačí k odvolání prostá většina.

<sup>6</sup> Bylo-li KVN neúspěšné, lze jej uplatnit nejdříve až po třech měsících. Za předpokladu, že návrh na vyslovení nedůvěry podpoří 115 poslanců (tj. 25 %), je možné hlasování o vyslovení nedůvěry vyvolat i dříve (čl. 158, odst. 2).

<sup>7</sup> Ústava a jednací řád parlamentu nestanovují jednotnou lhůtu. Ta je závislá na okamžiku, kdy byla žádost podána, resp. na plánu jednotlivých parlamentních schůzí. Vláda může ovšem parlament požádat, aby se KVN konalo týž den (Jednací řád Knesetu, oddíl D: kapitola 1).

<sup>8</sup> Možnost podávat návrhy na KVN je omezena u frakcí s méně než sedmi členy (max. tři návrhy v daném parlamentním období) a u frakcí, které čítají sedm až devět členů (max. čtyři návrhy) (Jednací řád Knesetu, oddíl C: kapitola 1). V kalendářním roce se konají vždy dvě parlamentní období. Doba obou parlamentních období nesmí dohromady přesáhnout osm měsíců (Základní zákon – Kneset 1958: čl. 31).

<sup>9</sup> Jedná se pouze o vládní návrh.

<sup>10</sup> Další návrh na KVN nelze konat po dobu šesti měsíců. Před uplynutím této doby je takový návrh přípustný jen tehdy, je-li podán nejméně 80 poslanci.