

Vláda a parlament - věční rivalové

07.února 2007 Petr Kolář

Ústavní i politický vývoj po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006 otevřel řadu otázek týkajících se aplikace tradičních ústavních mechanismů typických pro fungování parlamentní formy vlády. I na stránkách CEVRO revue jsme se několikrát věnovali výkladu vybraných právních aspektů vztahu mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky. Podíváme-li se ovšem za hranice našeho státu, brzy zjistíme, že právě dynamika tohoto ústavního vztahu je hlavním kritériem charakterizujícím ten který ústavní systém.

Připomeňme si, že Česká republika je poměrně typickým příkladem parlamentní formy vlády. A jak zdůraznil Karl Loewenstein, „parlamentní vláda je v zásadě pokusem nastolit mezi dvěma nezávislými a oddělenými nositeli moci - shromážděním a vládou - takovou rovnováhu, že jeden nad druhým nemůže získat převahu. Srovnáváme-li ústavní modely některých evropských států, které podobně jako my vycházejí z principů parlamentarismu, můžeme dojít k následující typizaci vztahů mezi vládou a parlamentem:

- a) Parlament přímo rozhoduje o podobě vlády, resp. o obsazení funkce jejího předsedy. S touto formou vytváření vlády se setkáváme např. v Základním zákoně SRN nebo v ústavě Maďarské republiky. Podle ustanovení čl. 63 odst. 1 Základního zákona SRN „Spolkového kancléře volí bez rozpravy Spolkový sněm na návrh spolkového prezidenta.“ Podobně i v ustanovení § 33 Ústavy Maďarské republiky nalezneme ustanovení: „Ministerského předsedu volí Parlament na návrh prezidenta republiky ... o zvolení ministerského předsedy a o schválení programu vlády rozhoduje Parlament současně.“ V tomto modelu má tedy parlament rozhodující vliv na výběr budoucího předsedy vlády a výběrem jeho osoby udává základní směr činnosti celé vlády.
- b) O podobě vlády nerozhoduje parlament, nýbrž hlava státu, která jmenuje předsedu i ostatní členy vlády. Takto jmenovaná vláda však má ústavní povinnost v určité lhůtě požádat parlament o vyslovení důvěry. S tímto mechanismem se můžeme setkat např. v Itálii nebo právě v České republice. Ustanovení čl. 94 ústavy Italské republiky stanoví vládě povinnost předstoupit před obě komory parlamentu s žádostí o vyslovení důvěry do 10 dnů od svého jmenování. Podobně i Ústava ČR v čl. 68 stanoví vládě povinnost požádat Poslaneckou sněmovnu o vyjádření důvěry ve lhůtě 30 dnů od svého jmenování.
- c) V poslední skupině zemí se Parlament na vlastním kreačním aktu nijak nepodílí. Vláda je jmenována hlavou státu a poslancům pak náleží pouze právo takto jmenované vládě vyslovit nedůvěru. To je typické např. pro Belgii, Nizozemí, skandinávské státy, či pro našeho jižního souseda - Rakousko.

Možnosti vyjádření nedůvěry vládě

Druhé základní hledisko, podle něhož můžeme klasifikovat politickou odpovědnost vlády vůči parlamentu, resp. jedné z jeho komor, je možnost vyjádřit nedůvěru vládě. Zde se setkáváme se dvěma základními modely:

- a) destruktivní vyjádření nedůvěry – jeho výsledkem je podání demise vlády bez ohledu na to, zda bude možné sestavit vládu novou. S touto úpravou se můžeme setkat ve většině evropských států (mj. i u nás) a obvykle je doprovázena ustanovením umožňujícím hlavě státu pověřit dosavadní vládu výkonem jejích funkcí až do jmenování vlády nové;
- b) konstruktivní vótum – umožňuje odvolat stávající vládu pouze v případě, že parlament před tím vysloví důvěru vládě nové. Typickým příkladem tohoto modelu je Německo nebo Španělsko.

Kolektivní vs. individuální odpovědnost ministrů

Posledním zajímavým kritériem, charakterizujícím ústavní vztah mezi parlamentem a vládou, je konstrukce individuální, resp. kolektivní odpovědnosti jednotlivých ministrů. Opět se v Evropě můžeme setkat se dvěma základními modely:

- a) kolektivní odpovědnost – nedůvěru lze vyslovit pouze vládě jako celku, individuální odpovědnost ministrů je vyloučena. S takovým přístupem se setkáváme např. v Itálii, Španělsku, nebo právě v České republice.
- b) individuální i kolektivní odpovědnost – vyslovit nedůvěru může parlament nejen vládě jako celku, ale též jejím jednotlivým členům. Příkladem může být ústavní praxe v Dánsku, Řecku, Nizozemí nebo třeba na Slovensku.

Povolební vývoj v uplynulých měsících naznačil, jak citlivá je otázka nastavení ústavních pravomocí a mechanismů upravujících vztah mezi dvěma základními činiteli parlamentní formy vlády. Při diskusích o nich však nezapomínejme na to, že vláda je sice parlamentu odpovědna, rozhodně však není jeho zajatcem. Tak jako může parlament vyslovit nedůvěru vládě, může i vláda iniciovat rozpuštění parlamentu. Tyto dvě pravomoci k sobě patří – slovy Karla Loewensteina – stejně jako píst a válec běžícího motoru.