



národní
úložiště
šedé
literatury

Vliv přímé volba presidenta na politický systém (základní teze)

Pecháček, Štěpán
2003

Dostupný z <http://www.nusl.cz/ntk/nusl-188987>

Dílo je chráněno podle autorského zákona č. 121/2000 Sb.

Tento dokument byl stažen z Národního úložiště šedé literatury (NUŠL).

Datum stažení: 13.07.2024

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní nusl.cz .



Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny

Parlamentní institut

VLIV PŘÍMÉ VOLBY PREZIDENTA NA POLITICKÝ SYSTÉM
(ZÁKLADNÍ TEZE)

Informační podklad: č. 1.143

Mgr. Štěpán Pecháček
březen 2003

Přímá volba prezidenta občany je základním předpokladem existence tzv. prezidentského systému¹. V tomto systému je vláda za svoji činnost odpovědná prezidentovi. Prezident má právo zasahovat do složení, i do činnosti vlády. Exekutiva ve vztahu vláda - prezident je tak hierarchizována. Činnost legislativy a exekutivy je od sebe oddělena, vláda je stabilní, svůj mandát odvíjí od legitimacy prezidenta. Právě stabilita vlády a neprolínání mocí jsou hlavními výhodami zmiňovanými v souvislosti s prezidentským systémem. Jako nevýhody bývají uváděny nemožnost změnit vládu mimo daný volební interval bez zásahu prezidenta, a to i v případě, že se objeví závažné společenské okolnosti. Tato skutečnost vede k menší sociální inkluzi v průběhu výkonu mandátu prezidenta. V klasických prezidentských systémech je prezident stranickým prezidentem a předpokládá se, že bude jednat ve prospěch své strany. Tomu jsou uzpůsobeny jeho pravomoci ve vztahu k vládě i parlamentu. Tyto principy nalezneme i v zemích, kde je možná kohabitace, např. ve Francii. Svým způsobem jsou v systémech umožňujících kohabitaci ještě silnější, protože prezident může aktivně ovlivňovat činnost parlamentu, vlády a svojí politikou může vyvolat nutnost předčasných voleb².

Pokud jde o parlamentní demokracie, kde je prezident volen parlamentem, je třeba, aby bylo parlamentu umožněno prezidenta zvolit. Znamená to, že volební procedura musí akceptovat parlament jako vnitřně nesourodé těleso, na jehož půdě dochází ke konfrontaci mnoha názorů³. Volební procedura aplikovaná v České republice vychází z historické skutečnosti, že prezidenti se v České republice volili buď manifestačně a jejich volba byla spíš projevem všeobecně uznávaného respektu před jeho osobností, nebo šlo o, svým způsobem, také manifestační volbu, ovšem nikoliv způsobenou respektem ke kandidátovi, ale respektem ke komunistické straně. Historicky platí, že od prezidenta se v našem politickém prostředí očekává uplatňování daleko většího **neformálního** vlivu, který je založen na jeho osobnosti, nikoliv jeho ústavně garantovanými pravomocemi⁴. Dochází tak ke konfrontaci očekávání a reálných možností sociálního systému produkovat takovéto osobnosti.

¹ Vynechávám systémy kancléřské nebo semiprezidentské.

² Kesselman, M.: France, In: European Politics in transition, Toronto, 1992, str. 195.

³ Tato různorodost jde ruku v ruce s poměrným volebním systémem, který se v parlamentních systémech užívá. Poměrný volební systém vede k vytvoření reprezentace společenských sil. Srovnej např.: Nohlen, D.: Walrecht und Parteiensystem. Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen, Opladen 1989, str. 106.

⁴ Tyto tendence ve společnosti dokládají i data z průzkumů veřejného mínění, např. STEM Informace z výzkumu Trendy 2/2001.

Z očekávání neformálního vlivu pramení ústavně nezakotvený a fakticky nevynutitelný požadavek nadstranickosti prezidenta. Jde přitom o velice důležitou skutečnost, protože obecně vytvořené očekávání staví prezidenta do role „voleného monarchy“ a vytváří nerovnováhu v chápání institucí politického systému. Je přitom naprosto logické, že politickým stranám jako základu politického systému takovýto prezident nevyhovuje. Politické strany totiž nejsou schopny takovéto osobnosti produkovat. Volby v demokratických státech jsou totiž výběrem, který je „zprostředkován politickou orientací, jejímž představitelem je politická strana“⁵. Toto tvrzení se sice týká parlamentních voleb, ale pro volbu v parlamentu platí stejně, dokonce snad ještě více, protože parlament je esencí politické orientace.

Způsob výběru jednotlivce pro výkon určitého úřadu má odpovídat míře jeho zodpovědnosti. Toto pravidlo je základním pravidlem pro udržování stabilní a funkční společenské struktury. Volební procedura prezidenta má být úměrná míře legitimacy, kterou prezident potřebuje pro výkon svých pravomocí. Pravomoci českého prezidenta ho v mezinárodním srovnání řadí mezi tzv. slabé prezidenty. Volební procedura by proto neměla vycházet z nutnosti legitimovat „voleného monarchu“, to znamená zvolení velkou většinou, určité podřízení se parlamentu prezidentově autoritě, ale z nutnosti zvolit legitimního prezidenta, který disponuje ústavně vymezenými pravomocemi. Například v Estonsku je v případě neúspěšné volby na půdě parlamentu přenesena volba na jiný orgán, kterým je volební komise složená ze členů parlamentu a zástupců volených regionálních samospráv.

Pokud se podíváme na země se srovnatelným ústavním systémem jako je Česká republika vidíme, že ve většině případů stačí v určité fázi volby pro zvolení prezidenta prostá většina přítomných hlasujících členů parlamentu. V našem případě by tak stačilo eliminovat započítávání "bílých lístků", které umožňuje obstrukci při hlasování. Zvolení charismatické osobnosti velkou většinou členů parlamentu přirozeně nic nebrání ani v tomto případě. Tato většina je však nevynutitelná procedurálními pravidly.

Český parlament je dvoukomorový a politické složení obou komor se liší, to byl konec konců záměr tvůrců ústavy. Volební procedura volby prezidenta předpokládá, že především v Poslanecké sněmovně je jasně definovaná stabilní většina. Poměrný volební systém vytváří politickou reprezentaci zobrazující sociální strukturu společnosti, a nutí politické strany

⁵Gerloch, A.: Význam voleb v demokratické společnosti, in: Volby v demokracii, MPÚ, Brno, str. 11.

vytvářet konsensus, který umožňuje vládnutí. Vytváření konsensu je přitom "usměřováno" některými sankčními mechanismy. Pro parlament obecně je nejvyšší sankcí jeho rozpuštění. Míra sankce musí být úměrná předmětu rozhodování. Porovnání se zeměmi s podobně konstruovaným ústavním systémem ukazuje, že neúspěšná volba prezidenta není sankcionovaná. Parlament prezidenta v těchto zemích nakonec zvolí i bez širokého konsensu. Domnívám se, že pro legitimitu prezidenta v našem ústavním systému není široký konsensus nutný. Naopak pro legitimitu parlamentu je zvolení prezidenta nutné. Parlament zvolením prezidenta dává najevo svoji akceschopnost, svoji potřebnost a posiluje tak legitimitu svého rozhodování.

Sankce rozpuštění parlamentu při nezvolení prezidenta je uplatněna pouze ve dvou zemích: Turecku a Řecku, které mají jednokomorový parlamentu. Sankce rozpuštění parlamentu v našem případě nepřipadá v úvahu. Prezidenta v České republice volí parlament jako celek a Senát je z ústavy nerozpuštělný. Nelze za neprovedenou volbu sankcionovat pouze jednu komoru.

Situace kolem volby prezidenta v roce 2003 ukazuje, že nastala situace, kterou volební procedura nepředpokládá, totiž že parlament nebude schopen vyprodukovat všeobecně přijatelného prezidenta. Tuto situaci však lze vyeliminovat odstraněním obstrukčních mechanismů. Obstrukce je sice klasickým nástrojem politiky v parlamentech, nesmí však paralyzovat jejich činnost. Možnost obstrukce je proto v jednacích řádech omezena, je regulována. Nemožnost jejich využití může mít na politické strany v důsledku pozitivní vliv a může jim dosažení konsensu umožnit. Volební procedura pro volbu prezidenta však takovouto regulaci neobsahuje a tím nenutí politické strany k dosažení dohody. Žádný mechanismus nebrání tomu, aby se některé politické strany začaly chovat destruktivně k legitimitě parlamentu.

Systémy kombinované⁶, které můžeme nalézt např. na Slovensku nebo v Rakousku, ponechávají prezidenta pokud jde o pravomoci slabého, ale upevňují jeho postavení přímou volbou. Tato skutečnost vytváří nerovnováhu v systému politických institucí. Nezabrání volbě stranického prezidenta, naopak, především příklad Rakouska ukazuje, že ve stabilním stranickém systému má šanci na úspěch pouze kandidát politické strany. Pokud má být udržena funkčnost struktury politického systému, dochází zde k paradoxu. Prezident nesmí

mít ambici využít dosažené legitimacy k posílení svých pravomocí nebo k použití neformálního vlivu. Obě tyto tendence mohou destabilizovat politický systém a ochromit jeho fungování. Pokud dáme tuto skutečnost do souvislosti s volební kampaní, která bude stát na osobních střetech kandidátů, je jasné, že jejich argumentace půjde naprosto mimo stávající pravomoci prezidenta. Je představitelné, že by ve volebním klání uspěl kandidát, který by dal najevo, že bude vykovávat pravomoci prezidenta tak, jak jsou formulovány v ústavě? Lze si představit, že posílená legitimita prezidenta by se dotkla především dvou oblastí: jmenování vlády a zahraniční politiky. Tato skutečnost by vyžadovala změnu komunikace mezi prezidentem a vládou, z prezidenta by se stal aktivní hráč. V této souvislosti je zajímavé, že podle průzkumů veřejného mínění si většina občanů přeje přímou volbu prezidenta, ovšem na druhé straně existovala silná kritika bývalého prezidenta Havla za "nezávislý" výkon jeho pravomocí. Je tedy otázka, do jaké míry by veřejnost byla schopná akceptovat aktivního prezidenta.

Přechod na přímou volbu bez současné změny ústavního systému směrem k posílení prezidentských pravomocí je projevem ztráty legitimacy parlamentu rozhodovat. Je to změna svým způsobem antisystémová, protože posiluje legitimitu jedné instituce politického systému bez návaznosti na jeho celkovou strukturu. Především však nelze zvyšovat legitimitu bez zvýšení pravomocí a odpovědnosti

Je také třeba uvést, že přímá volba prezidenta je obecně uplatňována v zemích, které mají daleko silnější tradici, pokud jde o prvky přímé demokracie, např. referendum. Přímá volba prezidenta je tak prvním krokem pro otevření diskuse o změně systému demokracie a je závažnou otázkou, zda k ní má být přistoupeno izolovaně, bez rekonstrukce celého ústavního systému.

Pokud jde o změnu pravomocí prezidenta a prvky přímé demokracie, zcela legitimně by se objevila otázka možnosti konzultačního referenda vyhlášeného prezidentem v některých případech. Tyto okolnosti by vyvolaly další prostor pro revizi ústavy.

Důležitá je také skutečnost, že prezident je volen oběma komorami Parlamentu ČR. Z pohledu vyváženého vztahu obou komor parlamentu by došlo k odejmutí výrazné pravomoci Senátu vůči exekutivě. Volba prezidenta je přitom jediným přímým vztahem Senátu k exekutivě a

⁶ Používám tento pojem ve smyslu kombinace přímé volby prezidenta v systému parlamentní demokracie.

tento vztah je v logice ústavního systému a v jejím rámci rozdělení exekutivy na vládu a prezidenta.

Další možnou modifikací ústavního systému by byla změna postavení předsedy vlády a jeho posílení v rámci vlády a ve vztahu k prezidentovi.

Země, které změnily volební proceduru z nepřímé na přímou:

Finsko

Do roku 1982 volil ve Finsku prezidenta sbor 301 volitelů, kteří byli vybírání voliči v přímé volbě. V roce 1987 byl tento systém modifikován. Byl vytvořen dvoukolový systém, ve kterém voliči v prvním kole volili kandidáta na prezidenta a zároveň volitele. Pokud žádný kandidát na prezidenta nezískal více jak 50% hlasů, nastupovalo druhé kolo, ve kterém byl prezident volen sborem volitelů. Tento způsob volby byl použit pouze v roce 1988. V roce 1991 byl tento systém nahrazen čistou přímou volbou, poprvé byl tento systém využit v roce 1994.

Změna volebního systému při prezidentské volbě ve Finsku byla součástí celkové ústavní reformy, která souvisela s přijetím nové ústavy. Ústavní změny vedly spíše k oslabení pozice prezidenta směrem k tzv. státní radě a parlamentu. Tyto změny reflektovaly především vstup Finska do EU.

Slovensko

Slovensko přistoupilo k přímé volbě prezidenta jako k řešení ústavní krize, která vznikla po skončení volebního období prvního slovenského prezidenta Michala Kováče, kdy část pravomocí přešla na tehdejšího premiéra a předsedu HZDS Vladimíra Mečiara, protože parlament nebyl schopen prezidenta zvolit. Volby v roce 1998 umožnily vytvoření koalice, která prosadila změnu systému volby a v polovině června 1999 byl prezident přímou volbou zvolen. Pravomoci prezidenta byly v této souvislosti oslabeny.

Nejedná se o obecně používaný odborný termín.