



PARLAMENTNÍ  
INSTITUT

## VYBRANÁ TÉMATA

14/2012

### Referendum o odvolání prezidenta v Rumunsku

Ing. Martin Kuta

říjen 2012



POSLANECKÁ  
SNĚMOVNA  
PARLAMENTU  
ČESKÉ REPUBLIKY

V červnu roku 2012 schválil rumunský parlament, podle článku 95 rumunské ústavy<sup>1</sup>, návrh na zbavení funkce prezidenta. Podle ústavy tím parlament pozastavil výkon funkce současného prezidenta Traiana Băsescu. K úplnému zbavení funkce ústava vyžaduje, aby návrh schválili voliči ve všelidovém hlasování. To proběhlo 29. července 2012, ovšem z důvodu nízké účasti referendum nebylo platné a prezident Băsescu nastoupil zpět do úřadu. Jednalo se již o třetí pokus sesadit rumunského prezidenta během jeho funkčního období (Ion Iliescu byl zbaven funkce v roce 1994, Traian Băsescu v roce 2007 a nyní). Kromě pokračující krize politického systému, kterou se zabývala také Evropská unie, má současná situace v Rumunsku analytický přesah pro obecné fungování středo- a východoevropských politických systémů, jedná se o degrese ve vývoji demokratického právního státu, nejasné vymezení postavení přímo voleného prezidenta a nesoudržnost politických stran a volební inženýrství.

### Přehled událostí politické krize 2012

Leden 2012	politická krize vyvolaná přijetím úsporných zákonů, odstoupení vlády premiéra E. Boca (PD-L), nástup vlády M. Ungureana (PD-L)
Duben 2012	vyhlášení nedůvěry vládě M. Ungureanu, sestavením vlády pověřen V. Ponta (PSD), dosavadní vládní PD-L přešla do opozice
Červen 2012	parlament svým hlasováním pozastavil funkce prezidenta Băsescu kvůli porušování ústavy, prozatímním prezidentem se stal předseda senátu Crin Antonescu (vládní PNL)
Červenec 2012	referendum o prezidentu Băsescovi, voliči se vyjádřili pro jeho odvolání, kvůli nízké účasti neplatné
Srpen 2012	ústavní soud potvrdil Băsescův návrat do funkce

### Prezident a vláda v letech 2008 až 2012

Na podzim roku 2008 proběhly parlamentní volby, z nichž vzešla vládní koalice liberálních a sociálních demokratů (PD-L a PSD) s předsedou vlády Emilem Bocem. Vítězem voleb (PD-L) se stala strana, z níž současný prezident Băsescu pochází. Băsescu za platformu Aliance spravedlnosti a pravdy, předchůdkyni dnešního PD-L, v roce 2004 kandidoval do prezidentského úřadu. Vládní velká koalice se však na podzim roku 2009 rozpadla a PD-L vstoupila do období menšinové vlády. Menšinová vláda Emila Boca nezískala v následujícím hlasování důvěru parlamentu<sup>2</sup>. Rekonstrukce vlády proběhla až po prezidentských volbách v listopadu roku 2009, které potvrdily Băsescu v úřadu (jedná se o přímou volbu prezidenta). Prezident opětovně jmenoval Emila Boca premiérem, který vládu sestavil se svojí stranou PD-L, Demokratickou aliancí Maďarů v Rumunsku (UDMR) a nezávislými členy parlamentu<sup>3</sup>. Opozice jmenování staronového premiéra ostře odsoudila; prezident totiž pověřil

<sup>1</sup> Anglická verze ústavy dostupná z WWW: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>.

<sup>2</sup> Za hlavní důvody rozpadu koalice a hlasování o nedůvěře vládě poslanci a senátoři uváděli neschopnost vlády bojovat s ekonomickou krizí. Nedůvěru vládě vyhláší na společné schůzi Poslanecká sněmovna a Senát. BBC News. Romanian government falls on vote [cit. 9. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8305307.stm>.

<sup>3</sup> Stranickým systémem a prezidentskými volbami v roce 2009 se zabývá práce PI Vybraná témata 4/2010 Prezidentské volby v Rumunsku 2009. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=61007>). Blíže ke jmenování premiéra Boca viz RRI.ro. Week Review 14–20/12/2009 [cit. 9. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.rri.ro/arh-art.shtml?lang=1&sec=18&art=27925>.

sestavením vlády politika, kterému parlament již jednou vyhlásil nedůvěru<sup>4</sup>. Jmenování je ale potřeba vnímat z pohledu prezidenta, který se i po svém druhém zvolení mohl spolehnout na pro-prezidentskou většinu v parlamentu, která mu zajišťovala schopnost vládnout prostřednictvím jemu nakloněné vlády. Logika fungování systému se tím přiblížila poloprezidentské formě vlády, kdy se prezident po svém zvolení snaží upravit složení vlády (obvykle rozpuštěním parlamentu a vypsáním předčasných voleb), aby mohl kromě ústavou garantovaných pravomocí využívat i parlamentní většinu k vládnutí a prosazování své politiky<sup>5</sup>.

Z ústavního hlediska předznamenaly blížící se napětí mezi prezidentem a parlamentem již parlamentní volby v roce 2008. Podle ústavní reformy z roku 2003 bylo prodlouženo funkční období prezidenta na 5 let. Tím došlo, oproti stavu před reformou, k rozchodu prezidentských a parlamentních voleb. Ze systémového hlediska má souběh obou typů voleb zajišťovat posílené postavení prezidenta tím, že se politické preference vyjadřované v jeden okamžik promítnou ve shodné většiny volící prezidenta i parlament. Rozchod prezidentských a parlamentních voleb může v budoucnu vést k vytváření nesouhlasných většin a ke vzniku kohabitace. Prezident v poloprezidentských systémech disponuje proto možností rozpustit parlament a vyhlásit předčasné volby, což vede k vytvoření aktuální většiny v parlamentu<sup>6</sup>. Podle ústavy rumunský prezident může jednou ročně rozpustit parlament a vyhlásit nové volby, pokud jím jmenovaný premiér nezískal dvakrát za sebou důvěru parlamentu (čl. 89 Ústavy). Prezident tímto ústavním nástrojem sice disponuje relativní možností ovlivňovat složení parlamentu ve svůj prospěch, ale procedura rozpouštění je natolik zdoluhavá, že souběhu prezidentských a parlamentních voleb nejde dosáhnout, a tudíž nelze garantovat podobnost většiny prezidentské a parlamentní<sup>7</sup>. Možnost rozpustit parlament podle rumunské ústavy bývá hodnocena jako pouze formální pravomoc; sice v ústavě zakotvená, ale v praxi neproveditelná<sup>8</sup>.

Možné budoucí spory mezi prezidentem a parlament se prezident Basescu pokoušel vyřešit změnou volebního systému, podle něhož se volí poslanci parlamentu. Basescu navrhl změnu ústavy v roce 2008. V tomto návrhu bylo obsaženo zavedení systému absolutní většiny (francouzská varianta) a cílem této změny bylo posílení vzniku provládní většiny v parlamentu<sup>9</sup>. Tento krok se mu ovšem nevydařil, protože ústavní změnu neschválili voliči v celonárodním referendu. Namísto toho přijal parlament systémovou změnu, podle níž parlamentní volby v roce 2008 proběhly podle zásad personalizovaného poměrného volebního systému<sup>10</sup>. Podle tohoto volebního systému by se mělo volit do parlamentu také v prosinci

<sup>4</sup> RRI.ro. Week Review 14–20/12/2009 [cit. 9. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.rri.ro/arh-art.shtml?lang=1&sec=18&art=27925>.

<sup>5</sup> Prezident Basescu se pokoušel iniciovat změnu ústavy, která by dala přímo pravomoci prezidentovi (zahraniční politika, možnost rozpouštění parlamentu). Tím by se Rumunsko zařadilo i po formální stránce k poloprezidentským systémům. V souvislosti se změnou ústavy Basescu též prosazoval zrušení druhé komory parlamentu, Senátu.

Viz Vybraná témata 4/2010 Prezidentské volby v Rumunsku 2009, s. 6.

<sup>6</sup> Jako příklad lze uvést Francii, kde rozdílné volby prezidenta a Národního shromáždění několikrát spěly k vytvoření rozdílných většin a tzv. kohabitaci.

K tomu viz blíže PEROTTINO, Michel (2005). Francouzský politický systém. Praha: SLON, s. 96.

<sup>7</sup> Parlamentní většina je navíc umocněna faktem, že se Poslanecká sněmovna a Senát volí stejným volebním systémem. Volební systém tak vede k převodu voličských preferencí ve stejné (straničké) složení obou komor.

<sup>8</sup> DIMULESCU, Valentina-Andreea. Presidential Impeachment in Semi-Presidential Systems. Case Study: Romania 2007. *Europolis*, 4, 1, s. 112.

<sup>9</sup> SMRČKOVÁ, Markéta. Evropské volby v Rumunsku a referendum o změně volebního systému. *European Electoral Studies*, 3, 2, s. 267.

<sup>10</sup> Jedná se o podobnou verzi volebního systému, který se uplatňuje v Německu. Mandáty jsou přidělovány v jednomandátových volebních obvodech podle principu absolutní většiny. Pokud žádný kandidát nezíská nadpoloviční většinu, mandát z obvodu propadá a přesouvá se na úroveň vícemandátových obvodů, kde se mandáty následně přidělují podle principu nejvyššího dosaženého zisku hlasů.

2012, ačkoli se současná vládní koalice snažila prosadit změnu na absolutně většinovou variantu (viz dále).

### ***Politická krize 2012 a referendum o prezidentu Băsescovi***

K současné politické krizi přispěly zhoršující se ekonomické podmínky v zemi související s hospodářskou krizí. Celkovou ztrátu podpory vládní koalice lze přičíst též vzrůstající nespokojenost s neoliberalními reformami, které prováděla vládní koalice a které představovaly i jádro politického programu prezidenta Traiana Băsescu. Băsescovi navíc občané vyčítali jeho aktivní roli během zavádění úsporných opatření, které vláda sjednávala v rámci zajištění mezinárodní finanční pomoci<sup>11</sup>. Jako reakce na tato opatření proběhla v lednu 2012 vlna protestů proti vládě premiéra Emila Boca. Tuto vlnu protestů odstartovalo přijetí nového zákona o zdravotnických službách, který předpokládal částečnou privatizaci rumunského zdravotnictví<sup>12</sup>. V protestech zaznívaly argumenty především proti škrtům veřejných rozpočtů, snižování mezd ve veřejném sektoru, zvyšování daní. V souvislosti s obecným propadem životní úrovně demonstrovali též kritizovali korupci a klientelismus ve společnosti<sup>13</sup>. Opoziční strany (především Národní liberální strana PNL) vyzvaly k vyhlášení předčasných voleb. Kromě opozičních sil se k požadavku předčasných voleb přihlásili protestující, kteří též žádali odstoupení prezidenta Băsescu.

Protesty vyvolaly vládní krizi. Premiér Boca oznámil rezignaci svojí vlády. Nahradila ji prozatímní vláda Mihaie Razvana Ungureanu, která vznikla na půdorysu předchozí vládní koalice. Této vládě však parlament vyjádřil na konci dubna 2012 nedůvěru poté, co z vládního tábora vystoupilo značné množství poslanců. Svou stranickou příslušnost změnilo ve volebním období 2008–2012 totiž přes 20 % poslanců<sup>14</sup>. Rozpad vládní koalice znemožnil sestavení vlády na původním půdorysu, proto hned po hlasování o nedůvěře pověřil prezident Băsescu sestavením vlády předsedu sociální demokracie Victora Pontu s pověřením sestavit vládu, její politický program a předstoupit před parlament do 10 dnů s žádostí o důvěru. Ponta byl jediným, koho nominovaly politické strany, které si pozval Băsescu po vyslovení nedůvěry Ungureanovy vlády<sup>15</sup>. Ponta sestavil vládu, která se opírala o podporu sociální demokracie (PSD). Vláda předstoupila před parlament s tím, že hodlá obnovit důvěru mezinárodního finančního sektoru (investorů), Mezinárodního měnového fondu a Evropské unie a následně získala důvěru na začátku května. Tím, že parlament vyslovil vládě důvěru, se

---

Ve volbách v roce 2008 nastoupilo z 2960 kandidátů, kteří kandidovali v jednomandátových obvodech, bylo pouze 31 nezávislých (nestranických) kandidátů. V prvním přepočtu volebních výsledků získalo mandát 113 poslanců, z čehož 40 mandátů připadlo PD-L a 51 mandátů PSD. Tedy téměř 80 % mandátů ve většinové složce připadlo kandidátům dvou nejvýznamnějších politických stran. Zároveň se ovšem nejedná o většinové vítězství jedné, nebo druhé strany.

OGARU, Roberta-Manuela. The Effects of the 2008 Romanian Electoral System Reform: when the Reformation Converts to Counter-Reformation. Příspěvek prezentovaný na konferenci doktorandů (22. 7. 2011), Centre for Legislative Studies, University of Hull.

<sup>11</sup> BBC News. Romania's Traian Basescu survives impeachment vote [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19034173>.

<sup>12</sup> BBC News. Romania protests: PM Emil Boc calls for dialogue [cit. 9. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-16570860>.

<sup>13</sup> NYTimes.com. Protests Over Austerity Measures Turn Violent in Romania [cit. 9. 10. 2012]. Dostupný z WWW: [http://www.nytimes.com/2012/01/16/world/europe/romanians-protest-austerity-measures.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/01/16/world/europe/romanians-protest-austerity-measures.html?_r=0)

<sup>14</sup> Romanian Academic Society. Policy Brief 60, July 2012. Romania: The Political Economy of a Constitutional Crisis. S. 6. Dostupný z WWW: <http://www.sar.org.ro/romania-economia-politica-a-unei-crize-constitucionale/?lang=en>.

<sup>15</sup> CNN.com. Romania's government falls after Parliament vote [cit. 9. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://edition.cnn.com/2012/04/27/world/europe/romania-government-collapse/index.html>.

změnilo složení vládní většiny; prezident tak ztratil politický blízkou proprezidentskou většinu v parlamentu.

Krise politického systému se prohloubila po červnových komunálních volbách. V nich volební koalice Sociálně demokratická unie (USL, sestavená ze sociálních demokratů a konzervativců PC a Národní liberální strany PNL) získala 50 % hlasů, zatímco někdejší vládní strana PD-L pouze 22 %<sup>16</sup>. Někdejší opoziční strany v těchto volbách zaznamenaly znatelné vítězství i v těch oblastech, které byly doposud baštou někdejší vládní PD-L<sup>17</sup>.

Komunální volby vedly k posílení legitimacy vládní koalice a sociální demokracie zahájila sérii sporných kroků. Tyto kroky především znamenaly snahu zahladit některá rozhodnutí protikorupční agentury vyšetřovat bývalé politiky sociální demokracie. Vláda se tak snažila omezovat vliv agentury, jejíž nezávislost nepřímou zdůrazňovala také Evropská komise při vstupu Rumunska do Evropské unie. Zároveň vládní koalice přistoupila k rozsáhlé personální obměně ve státní správě s cílem dosadit zástupce své strany<sup>18</sup>. Kritizovanými kroky vlády se stala také politizace soudního systému<sup>19</sup>.

Politický vývoj v roce 2012 vyhrotil soupeření o úloze prezidentského úřadu, které probíhá již od roku 2007, kdy došlo k poslednímu pokusu o sesazení prezidenta hlasováním v parlamentu. Tehdy byl prezident Băsescu obviněn z překračování svých pravomocí ale voliči potvrzen v úřadu. Podle ústavy a zvyklostí se k návrhu parlamentu na odvolání prezidenta musí nezávazně vyjádřit ústavní soud (v roce 2007 ústavní soud konstatoval, že odvolání ze strany parlamentu není ústavně podložené a opírá se spíše o politické argumenty). Băsescu se proto v roce 2011 snažil prosadit ústavní změnu, která by zavedla naopak závazné stanovisko soudu. Podobně se pokoušela Pontova vláda změnit zákon o referendu tím, že by pro odvolání prezidenta nebylo potřeba 50 % plus jeden hlas ze všech voličů (tedy absolutní většina), ale stačilo by pouze 50 % plus jeden hlas z voličů, kteří se dostavili k volbám<sup>20</sup>.

Roztržkou mezi prezidentem a premiérem se pak stalo rozhodnutí ústavního soudu, podle něhož na jednáních Evropské rady zastupuje Rumunsko prezident. Podle premiéra Ponty tím prezident překračuje svoje pravomoci, neboť evropská politika je vnímána jako domácí politika, na jejíž spoluformování nemá prezident s ústavního hlediska nárok<sup>21</sup>. Premiér Ponta následně v parlamentu vyvolal proceduru impeachmentu na odvolání prezidenta Băsescu (podle čl. 96 Ústavy). V parlamentním hlasování se pro odvolání prezidenta vyslovilo 256 členů parlamentu pro a 114 proti<sup>22</sup> (referendum bylo naplánováno na 29. července). Vláda po tomto kroku dále iniciovala hlasování vládní většiny, které vedlo k odvolání předsedů obou

---

<sup>16</sup> Romanian Academic Society. Policy Brief 60, July 2012. Romania: The Political Economy of a Constitutional Crisis. S. 2.

<sup>17</sup> Balkaninsight.com. Romania: Leftist Coalition Wins Local Elections [cit. 9. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.balkaninsight.com/en/article/landslide-victory-of-leftist-coalition-in-romanian-local-elections>.

<sup>18</sup> Romanian Academic Society. Policy Brief 60, July 2012. Romania: The Political Economy of a Constitutional Crisis. S. 8.

Srovnej též situaci v roce 2007. Viz Networkeurope.org. Maintaining an independent justice system in Romania [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.networkeurope.org/feature/maintaining-an-independent-justice-system-in-romania>.

<sup>19</sup> Rumunská vláda se snažila omezit možnost přezkumů rozhodnutí parlamentu ústavním soudem. Toho vláda dosáhla tím, že v červnu 2012 změnila zákon o fungování ústavního soudu.

<sup>20</sup> Romanian Academic Society. Policy Brief 60, July 2012. Romania: The Political Economy of a Constitutional Crisis. S. 4-5.

<sup>21</sup> HIPPER, Anitta. In Hungary's Footsteps: Different Victor, Same Strategy [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://ukconstitutionallaw.org/2012/07/16/anitta-hipper-in-hungarys-footsteps-different-victor-same-strategy/>.

<sup>22</sup> HIPPER, Anitta. In Hungary's Footsteps: Different Victor, Same Strategy [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://ukconstitutionallaw.org/2012/07/16/anitta-hipper-in-hungarys-footsteps-different-victor-same-strategy/>.

komor parlamentu a jejich nahrazení představiteli vládních stran. Tímto krokem si totiž vláda zajistila, že v případě úspěšného sesazení prezidenta Basesca by se prozatímním prezidentem stal předseda senátu Crin Antonescu z vládní PNL<sup>23</sup>.

Ústavní soud potvrdil ústavnost parlamentního hlasování o sesazení prezidenta i výměny předsedů obou komor parlamentu. Zamítl ale vládní dekret o snížení kvora potřebného k odvolání prezidenta referendem<sup>24</sup>.

Do politické krize vstoupila také EU, která kritizovala politizaci soustavy soudů a podkopávání vlády práva obecně<sup>25</sup>. Zneužívání ústavního článku, podle něhož vláda může vydávat nařízení síly zákona ve stavu nouze se souhlasem pouze Poslanecké sněmovny, vedlo v rumunském případě k obecnému prolamování ústavního textu. Zároveň EU zdůrazňovala nepřipustnost tlaku Pontovy vlády na soudy<sup>26</sup>. Na nejvyšší úrovni také probíhala jednání mezi Evropskou komisí a rumunskou vládou. Z Rumunska ovšem zaznívaly hlasy, které odmítaly jakoukoli povinnost respektovat byť jen doporučení EK na nápravu stavu v zemi<sup>27</sup>. V Evropském parlamentu tak zazněl návrh, aby byla Rumunsku odebrána hlasovací práva na evropské úrovni na základě článku 7 Smlouvy o EU<sup>28</sup>. Iniciativa německého europoslance Markuse Ferbera ovšem nenašla v EP výraznější podporu<sup>29</sup>.

Vlastní referendum o prezidentu Basescovi proběhlo 29. července 2012. K volbám se dostavilo 46,13 % voličů, čímž nebyla splněna zákonná podmínka na odvolání prezidenta v referendu. Z voličů ovšem 87,5 % volilo proti prezidentu Basescovi. Basescu vyzval voliče, aby zabránili státnímu převratu a bojkotovali hlasování svou neúčastí. Ponta po hlasování prohlásil, že prezident ztratil legitimitu pro setrvání v úřadu, protože až 65 % občanů si podle průzkumů přeje Basescovo odstoupení<sup>30</sup>. V druhé polovině srpna potom ústavní soud potvrdil, že referendum nebylo z důvodu nízké účasti platné.

Po všelidovém hlasování premiér Ponta prohlásil, že hodlá pokračovat v souboji s prezidentem, dokud Basesca z postu neodstraní. Pontovy výroky se opírají především o odmítnutí pravicové politiky prezidenta Basesca, jak ukázaly výsledky referenda. Premiér Ponta ještě tři dny před soudním rozhodnutím argumentoval, že z celkového počtu

---

<sup>23</sup> HIPPER, Anitta. In Hungary's Footsteps: Different Victor, Same Strategy [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://ukconstitutionallaw.org/2012/07/16/anitta-hipper-in-hungarys-footsteps-different-victor-same-strategy/>.

<sup>24</sup> HIPPER, Anitta. In Hungary's Footsteps: Different Victor, Same Strategy [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://ukconstitutionallaw.org/2012/07/16/anitta-hipper-in-hungarys-footsteps-different-victor-same-strategy/>.

<sup>25</sup> EUobserver.com. EU warns Romania on rule of law [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://euobserver.com/political/116896>.

<sup>26</sup> Guardian.uk. Romanian PM systematically abusing constitution, says EU [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jul/17/romania-eu-report-constitution-abuse>.

<sup>27</sup> EUobserver.com. Romanian government downplays EU to-do list [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://euobserver.com/political/116977>.

<sup>28</sup> Článek 7 Smlouvy o EU obsahuje, že v případě vážného porušení principů EU lze členskému státu práva hlasovat na společných jednání odebrat.

Romania-insider.com. Local media: German MEP to seek Romania's suspension from EC over current constitutional crisis [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.romania-insider.com/adevarul-german-mep-to-see-romania-suspension-from-european-council-over-current-constitutional-crisis/60193/>.

Srovnej též EUobserver.com. EU warns Romania on rule of law [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://euobserver.com/political/116896>.

<sup>29</sup> Markus Ferber se již během dřívější politické krize v roce 2007 zasazoval o to, aby na Rumunsko byla uplatněna klauzule umožňující EU omezit hlasovací práva členské zemi.

Viz Networkeurope.org. Maintaining an independent justice system in Romania [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.networkeurope.org/feature/maintaining-an-independent-justice-system-in-romania>.

<sup>30</sup> BBC News. Romania's Traian Basescu survives impeachment vote [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19034173>.

rumunských voličů žije poměrně velká část (3 miliony) v zahraničí a další velké skupině voličů propadly občanské průkazy. Tímto krokem se Ponta snažil uměle snížit kvorum potřebné pro platnost referenda. Tuto Pontovu snahu ale odmítla jak rumunská opozice, tak i mezinárodní společenství<sup>31</sup>. Toto Pontovo chování vyvolalo ovšem i nevoli u vládních představitelů. Někteří ministři opustili po referendu vládu<sup>32</sup>.

Premiér Ponta v průběhu srpna mírnil svoje výroky konstatováním, že je připraven vládnout zemi i nadále s prezidentem Basescem v úřadu. Stav tzv. kohabitace ovšem podmiňoval dodržováním ústavy ze strany Basesca<sup>33</sup>. Další vývoj v zemi ovlivní parlamentní volby, které vláda stanovila na 9. prosince<sup>34</sup>.

### ***Rumunská politika v kontextu postkomunistických zemí***

Současná politická krize v Rumunsku odhaluje několik trendů typických pro postkomunistické země. Prvním z nich je **degrese demokratického vývoje**, kdy vláda práva a demokratické formy vládnutí ještě nejsou v systému zažité a jednotliví aktéři obcházejí formální pravidla. Nejen EU vyjádřila svoje obavy o porušování vlády práva a demokratických zvyklostí. Politizace ústavního soudu, snahy o ovlivňování jeho rozhodování, nadužívání nebo nesprávné použití institutu posouzení legislativy ústavním soudem jsou vnímány jako nepřijatelné narušování dělby moci a používání ústavního soudnictví k politickým účelům<sup>35</sup>. Legislativní návrhy na změnu ústavy, které navrhla současná vládní koalice, jsou vnímány jako narušení demokratických principů vládnutí<sup>36</sup>. Na druhou stranu rumunský ústavní soud ještě požívá jistou autonomii. Tu prokázal v procesu odvolání prezidenta Basesca tím, že nepodpořil premiérův návrh na jeho odvolání. Svou pozici také obhájil při odmítnutí platnosti referenda. Pozice ústavního soudu však zůstává i nadále značně nestabilní.

Druhým výrazným aspektem je **nejasně vymezené postavení přímo voleného prezidenta v systému**, jeho aktivní (mnohdy aktivistické) vystupování v systému, používání pravomocí. Parlament v době suspendování prezidenta Basesca vyzval, aby předstoupil a reagoval na ústavní žalobu. Prezident ovšem odvětil, že ho zvolili voliči, nikoli parlament, tudíž nebude předstupovat před parlament s vysvětlením svého chování. Toto Basescovo chování ukazuje

<sup>31</sup> Rada Evropy to označila za značné vměšování vlády do pravomocí ústavního soudu. Spojené státy americké a EU situaci v Rumunsku také monitorují. Na půdě EU se také objevila diskuze, zdali nebylo uspěchané přijmout Rumunsko už v roce 2007.

Viz Economist.com. Romanian politics: The fight over the judiciary [cit. 11. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.economist.com/node/21560922>.

<sup>32</sup> V polovině září 2012 obvinila protikorupční agentura DNA tajemníka sociální demokracie z uplácení během referenda. Ten to odmítl konstatováním, že se jedná o politickou odplatu prezidenta Basesca.

Viz Romania-insider.com. Ruling party general secretary Liviu Dragnea accused of electoral fraud in Romania's referendum [cit. 11. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.romania-insider.com/psd-general-secretary-liviu-dragnea-accused-of-electoral-fraud-in-romania-referendum/64540/>.

<sup>33</sup> Guardian.uk. Romanian PM Victor Ponta says end to country's political crisis is Nera [cit. 11. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/aug/14/victor-ponta-romania-president-impeachment>.

<sup>34</sup> Průzkumy veřejného mínění ukazují pokles preferencí stran vládnoucí koalice (sociální demokracie PDS a Národně liberální strany PNL), stále ovšem se předpokládá vítězství levice.

Reuters.com. Romania to hold parliamentary election on December 9 [cit. 11. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://www.reuters.com/article/2012/09/01/us-romania-politics-election-idUSBRE88004V20120901>.

<sup>35</sup> V tomto směru se v evropské politice v poslední době objevily příklady též z Maďarska. V případě Maďarska se jedná o omezování svobody slova a zavedení nové ústavy, kterou iniciovala Orbánova strana Fidesz.

<sup>36</sup> Premiér Ponta prohlásil, že je potřebné provést hlubší ústavní změny v roce 2013. Ponta tím předjímá svoje vítězství v parlamentních volbách a dostatečnou vládní většinu v parlamentu k prosazení změn.

Srovnej též HIPPER, Anitta. In Hungary's Footsteps: Different Victor, Same Strategy [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://ukconstitutionallaw.org/2012/07/16/anitta-hipper-in-hungarys-footsteps-different-victor-same-strategy/>.

tzv. paradox původu<sup>37</sup>. Prezident se zodpovídá tomu, kdo ho zvolil, tedy přímo voličům. Konstrukce prezidentské volby (přímá volba) odpovídá volbám parlamentním (všeobecné, rovné, přímé, tajné hlasování). Prezident má proto navíc stejnou legitimitu jako parlament a nehledě na ústavní pravomoci se může účastnit politického procesu. V rumunské diskuzi se proto objevuje zásadní otázka, zdali prezident vystupuje v systému jako prostředník mezi jednotlivými politickými aktéry nebo samostatný aktér (arbitr) s možností vytvářet vlastní rozhodnutí a snažit se je prosazovat.

Prezident Băsescu se výrazně podílel na formování vládní politiky i bez ústavních pravomocí. Tento neformální vliv na vládní politiku plyne především z politické příbuznosti prezidenta a vládní většiny. Prezidentovi blízká politická strana vykonává prezidentovu vůli a promítá tak jeho preference do politického procesu. Premiér v podstatě vykonává prezidentovy neformální příkazy. Ústavou definovaní aktéři vystupují z ústavních rolí a jednají podle stranické logiky<sup>38</sup>. Oproti klasickému pojetí poloprezidentských režimů dochází k posilování prezidentovy pozice i bez původního úmyslu ústavodárců. Dochází k posilování neformálního vlivu prezidenta prostřednictvím nejasně vymezených pravomocí (v případě prezidentů Václava Havla a Václava Klause se hovořilo o tzv. dobývání území – tedy cíleném zvyšování vlivu prezidenta v oblastech, které mu ústava výslovně neudělovala).

Politické nestabilitě také přispívá politická migrace, kterou částečně způsobuje **nesoudržnost politických stran a neustálé změny volebního systému**. Snaha po zavedení přímého vztahu mezi poslancem a voličem (personalizace volebního systému) včetně úvah o většinovém volebním systému vede naopak k rozvázání vztahů mezi poslancem a stranou. V parlamentu následně dochází k častému rozpadu poslaneckých klubů a destabilizaci vlády. Volební systémy zaměřené na posílení vlády tak mohou vést k opačnému efektu – vláda se stává méně akceschopnou a rozpadem vládní většiny až paralyzovanou. Politici se nicméně i přes to snaží zajistit si dostatečnou podporu a volební systém se stává prostředkem politického vítězství, namísto způsobu vytvoření voličské vůle<sup>39</sup>. Vysoká míra politické migrace ve spojení s personalizovanými volbami by mohla prohloubit vládní neakceschopnost.

Před nadcházejícími parlamentními volbami se vládní koalice pokoušela opětovně zavést většinový volební systém s cílem umělého posílení vítězné většiny<sup>40</sup>. Ústavní soud tuto změnu ovšem odmítl s prostým konstatováním, že taková varianta volebního systému je protiústavní, a vyhověl tím námitkám opoziční PD-L.

V obecné rovině rumunská politická krize 2012 ukazuje situaci v postkomunistických zemích. Jedná se o přenášení politických (ideových souborů) mezi vládnoucími a opozičními silami do ústavní roviny. Soupeření mezi programy jednotlivých stran se projevuje soubojem o

---

<sup>37</sup> DIMULESCU, Valentina-Andreea. Presidential Impeachment in Semi-Presidential Systems. Case Study: Romania 2007. *Europolis*, 4, 1, s. 114.

<sup>38</sup> Jedná se o tzv. principal-agent teorii, podle níž principál bez zákonného zakotvení pověří výkonem své vůle svého agenta.

Srovnej též SHUGART, Matthew Soberg. Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns. *French Politics*, 2005, 3, s. 328.

<sup>39</sup> Současná vládní koalice chtěla čistě účelově přistoupit ke změně volebního systému v letošních parlamentních volbách a posílit tím svou pozici. Ústavní soud tuto změnu ovšem zamítl.

Obecnou snahou v Rumunsku je zavedení legislativy, které by zakázalo politickou migraci. Poslanec by v případě, že opustí stranu, za kterou byl zvolen, ztratí mandát.

Srovnej též SYLLOVÁ, Jindřiška. Poslanec, senátor a Parlament. In: J. Syllová. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, s. 110-117.

<sup>40</sup> BUCUR, Cristina. In Romania, electoral reform is taking a backwards step, to the benefit of the ruling parties [cit. 11. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/05/30/romania-elections/>.

Viz též Reuters.com. Romania court rejects electoral reform [cit. 11. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://uk.reuters.com/article/2012/06/27/uk-romania-politics-idUKBRE85Q1G620120627>.



instituce<sup>41</sup> politického systému (pravomoci prezidenta, volební systém produkující dostatečnou většinou pro vládu), jejich sílu a význam. Možnost pozastavit funkci prezidenta, která má sloužit pouze ve chvílích váženého porušení ústavy prezidentem, se stává pro parlament způsobem, jak prezidenta z opačného politického tábora odstranit z politického soupeření.

### Vývoj rumunského volebního systému a jeho vliv na vládnutí

Do roku 2008 se pro volby do Poslanecké sněmovny i Senátu používal **poměrný volební systém**. Ve 42 vícemandátových obvodech voliči hlasovali pro kandidátní listiny politických stran.

**Personalizovaný poměrný volební systém**, použitý ve volbách v roce 2008, vychází z volby kandidátů v jednomandátových obvodech (334 poslaneckých a 137 senátorských). Změna byla vedena snahou zvýšit provázanost kandidáta s volebním obvodem a voliči v něm. Pro udělení mandátu se proto používají jednomandátové volební obvody. Systém přidělování mandátů ale začíná určením, kolik mandátů v daných vícemandátových volebních obvodech (celkový počet 42) strana má získat. Nejprve se vypočítá volební kvóta v každém volebním obvodu (Hareova kvóta). Touto kvótou se potom vydělí zisk všech kandidátů nominovaných za konkrétní stranu – tím se straně určí, kolik má v daném volebním obvodu získat mandátů. Jestliže se tímto způsobem nepovede přiřadit všechny mandáty v obvodu, převádějí se tyto nevyužité mandáty a hlasy do celostátního obvodu, kde se mandáty přidělují stranám prostřednictvím d'Hondtova dělitele. Následuje obsazování přidělených mandátů konkrétními kandidáty. Jestliže v jednomandátovém volebním obvodu získal kandidát nadpoloviční většinu, stává se poslancem/senátorem. Pokud nikdo nezískal nadpoloviční většinu hlasů, seřadí se kandidáti sestupně v rámci vícemandátových volebních obvodů podle zisku hlasů. Mandáty se přidělují podle stranické logiky (tedy nároku jednotlivých stran na mandát v daném vícemandátovém obvodu) dle nejvyššího dosaženého počtu hlasů. Mandáty z celostátní úrovně se politickým stranám opět přidělují podle nejvyššího dosaženého počtu hlasů.

Čím více křesel se rozdělí na úrovni jednomandátových obvodů, tím méně křesel se přiděluje na úrovni vícemandátových obvodů. Logika volebního systému, kdy se nejprve určí nároky na mandát pro volební strany v rámci vícemandátových obvodů, výrazně preferuje stranické kandidáty. Aby se nezávislý kandidát stal poslancem, senátorem, je třeba, aby získal absolutní většinu hlasů v daném jednomandátovém volebním obvodu. To ukazují i statistiky kandidátů z voleb 2008, kdy pouze 31 kandidátů z celkového počtu 2960 (něco málo přes 1 % kandidátů) bylo nezávislých. Kandidaturu nezávislých volební zákon umožňuje, klade na ně ovšem vysoké nároky co se týče počtu voličů, kteří kandidáta musejí do voleb nominovat – tato povinnost odpadá v případě stranických kandidátů. Zároveň vítězství téměř jedné čtvrtiny kandidátů absolutní většinou hlasů v jednomandátových obvodech ukazuje, že tito kandidáti získali značnou většinovou podporu voličů. U těchto kandidátů vzniká jiný vztah mezi nimi, jeho stranou a voličem. Tito kandidáti nezískali svůj mandát díky stranické kandidátní listině, ale díky přímé podpoře voličů. To potom vede k relativnímu poklesu stranické soudržnosti, protože akt nominace na stranickou kandidátní listinu kandidáty neomezuje v jejich autonomním chování. Volební systém zaměřený na osoby v jednomandátových volebních obvodech snižuje stranickou soudržnost na celostátní úrovni a omezuje vládní akceschopnost.

Zvýšení vládní akceschopnosti se stalo důvodem, proč se současná vládní koalice (a v roce 2008 i prezident Băsescu) pokoušela prosadit změnu volebního systému na **jednokolový systém relativní většiny** (tzv. britský typ), v němž vítězí v daném jednomandátovém volebním obvodu ten kandidát, který získá nejvyšší počet hlasů. Jednokolový relativně většinový volební systém vede k vytvoření dvoustranického formátu a střídání těchto politických stran ve vládě a v opozici (tzv. Duvergerův zákon). Tím obecně přispívá ke stabilitě vlád, protože se vytvářejí jednobarevné vlády. Jako nutná podmínka vzniku dvoustranického formátu při použití relativně většinového volebního systému se uvádí strukturace politických stran, která v případě nově se utvářejících politických systémů není ještě zdaleka přítomná.

<sup>41</sup> HIPPER, Anitta. In Hungary's Footsteps: Different Victor, Same Strategy [cit. 10. 10. 2012]. Dostupný z WWW: <http://ukconstitutionallaw.org/2012/07/16/anitta-hipper-in-hungarys-footsteps-different-victor-same-strategy/>.

## Zdroje

BUCUR, Cristina. In Romania, electoral reform is taking a backwards step, to the benefit of the ruling parties. Dostupný z WWW: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2012/05/30/romania-elections/>.

DIMULESCU, Valentina-Andreea. Presidential Impeachment in Semi-Presidential Systems. Case Study: Romania 2007. Europolis, 4, 1, s. 101-132.

HIPPER, Anitta. In Hungary's Footsteps: Different Victor, Same Strategy. Dostupný z WWW: <http://ukconstitutionallaw.org/2012/07/16/anitta-hipper-in-hungarys-footsteps-different-victor-same-strategy/>.

PEROTTINO, Michel (2005). Francouzský politický systém. Praha: SLON.

Romanian Academic Society. Policy Brief 60, July 2012. Romania: The Political Economy of a Constitutional Crisis. S. 12. Dostupný z WWW: <http://www.sar.org.ro/romania-economia-politica-a-unei-crize-constitutionale/?lang=en>.

Rumunská ústava. Dostupný z WWW: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>

SHUGART, Matthew Soberg. Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns. French Politics, 2005, 3, s. 323-351.

SMRČKOVÁ, Markéta. Evropské volby v Rumunsku a referendum o změně volebního systému. European Electoral Studies, 3, 2, s. 264-275.

SYLLOVÁ, Jindřiška. Poslanec, senátor a Parlament. In: J. Sylová. Parlament České republiky. Praha: Linde, 2008.

Vybraná témata 4/2010 Prezidentské volby v Rumunsku 2009. Parlamentní institut. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=61007>.

Zpravodajské portály