



Vliv zavedení přímé volby prezidenta na politický systém



Ing. Mgr. Jan Němec
Bc. Martin Kuta

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Obsah:

Ústavně právní postavení prezidenta České republiky	3
Postavení prezidenta v politickém systému ČR	4
Srovnání vybraných aspektů výkonu funkce prezidenta ČR v období V. Havla a V. Klause ...	5
Jmenování předsedy vlády, úloha prezidenta při řešení vládních krizí	6
Další jmenovací pravomoci	6
Zahraniční politika	7
Způsob volby prezidenta – nepřímá versus přímá volba	8
Přímá volba v českém kontextu	9
Případové studie	12
Finsko	12
Vývoj ústavního a systémového postavení prezidenta	12
Přímá volba	13
Současné postavení prezidenta	15
Slovensko	16
Historické aspekty postavení prezidenta	16
Současné postavení prezidenta	20
Vývoj ústavního postavení prezidenta, přímá volba	21
Dopady zavedení přímé volby	22
Seznam použité literatury	23

Ústavně právní postavení prezidenta České republiky

Stejně jako tomu obvykle je v ostatních parlamentních systémech, nestojí hlava českého státu v čele moci výkonné¹. Ve vztahu k vládě prezident vystupuje jako nezávislá instituce, v případě potřeby komunikuje i s vládní opozicí i s ohledem na odlišná funkční období, kdy prezident představuje kontinuitu státní moci. Nezávisle vystupuje i ve vztahu k moci zákonodárné – prezidenta nejenže volí celý Parlament, tedy nikoliv Poslanecká sněmovna, od jejíž důvěry odvozuje svou legitimitu vláda, ale na rozdíl od úpravy obsažené v ústavě z roku 1960 není prezident Parlamentu odpovědný. Parlament se však může usnést a prezidentovi výkon pravomocí odebrat (viz dále o článku 66 Ústavy ČR).

Prezident České republiky má některé pravomoci, které často prezidentům v parlamentních systémech chybějí a z českého prezidenta vytvářejí silnou ústavní instituci. Pravomoci prezidenta se rozdělují na základní (výlučné, čl. 62) a další (kontrasignované, čl. 63). Výlučné pravomoci může prezident používat v situacích, kdy vystupuje jako arbitr politického dění – svým rozhodnutím může řešit politické a ústavně právní krize.² Mezi ta rozhodnutí, kterými prezident může ovlivňovat politickou situaci, patří pravomoc pověřit konkrétní osobu sestavením vlády, formálně jmenovat předsedu vlády, svolat a rozpustit Poslaneckou sněmovnu – zde však ústava nedává prezidentovi pravomoc libovolně a kdykoliv rozpustit Sněmovnu podle vlastního uvážení, nýbrž taxativně uvádí, za jakých okolností k takovému kroku může přistoupit³ – a v případě demise vlády ji pověřit výkonem funkce do doby, než bude ustavena vláda nová. Dále do těchto pravomocí patří i ostatní jmenovací (kreační) pravomoci – např. jmenování soudců Ústavního soudu, členů Bankovní rady ČNB atd.⁴ Tyto kompetence ze své podstaty nepodléhají spolurozhodnutí další složky výkonné moci. Autonomní legitimitou a nepodřízeností jiným institucím v případě jmenovacích pravomocí má být docíleno nezávislosti jmenovaných orgánů na politické situaci. Výjimku z toho do určité míry představuje jmenování soudců Ústavního soudu, kteří jsou jmenováni se souhlasem Senátu⁵.

Příkladem rozhodnutí, kdy prezident jedná autonomně a jako arbitr politického dění, je mechanismus sestavování vlády. Prezident podle článku 62 písmene a) jmenuje a odvolává předsedu vlády a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její demisi. Ústava ponechává prezidentovi v rozhodování, koho předsedou vlády jmenuje, volnost – v ústavě není ani kladen požadavek zohlednit výsledek voleb či rozložení sil

¹ Česká ústava se výkonnou mocí a jejími dvěma složkami (prezidentem republiky a vládou) zabývá v hlavě třetí. Zatímco vláda je vrcholným orgánem exekutivy, prezident je v článku 54 definován jako hlava státu. Kromě způsobu volby (čl. 58), předpokladů prezidentského kandidáta (čl. 57) a záležitostí týkajících se funkčního období prezidenta (čl. 55, 56) vymezuje Ústava ČR v článcích 62 a 63 pravomoci prezidenta.

² KYSELA, Jan (2008). Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní In: Miroslav Novák, Miloš Brunclík (eds.). Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě. Praha: Dokořán, str. 239.

³ Rozpuštění Poslanecké sněmovny je ovšem jen jedním z možných řešení, které prezident může zvolit. Záleží tedy na něm, jestli se při splnění podmínek rozhodne tak učinit, či zvolí jinou cestu řešení krize podle momentální politické situace. V případě politické krize tak významně vzrůstá prezidentův vliv na vnitropolitickou situaci. PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří (1998). Ústava a ústavní řád České republiky: Ústavní systém. Praha: Linde, 1998, str. 167-168.

⁴ Obzvláště kreační pravomoc členů Bankovní rady ČNB je podle Jana Kysely ukázkou posíleného postavení prezidenta v českém systému. KYSELA, Jan (2006). Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentním systémem? *Politologická revue*. 2006, č. 1, str. 5.

⁵ V případě kreačních pravomocí prezidenta republiky je namísto zmínit senátní návrh novelizace ústavy z roku 2001, podle něhož by se například při jmenování členů Bankovní rady ČNB převzal postup používaný při jmenování soudců Ústavního soudu. KYSELA, Jan (2008). *cit. d.*, str. 241.

v Poslanecké sněmovně, které je vláda zodpovědná. Až druhý neúspěch při žádosti o vyslovení důvěry Poslanecké sněmovny vládě, kterou sestavoval prezidentem jmenovaný předseda vlády, znamená, že dalšího předsedu vlády jmenuje prezident na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. V případě jmenování ministrů nemá prezident formální právo odmítnout jmenování ministra navrženého předsedou vlády, stejně jako nemůže jmenovat nikoho, kdo nebyl předsedou vlády navržen.

Prezident není v případě jmenování ministerského předsedy omezen žádnou časovou lhůtou. Je tedy možné, aby de facto držel u moci vládu v demisi nejmenováním nového ministerského předsedy. Někteří ústavní právníci (např. V. Klokočka, A. Gerloch, P. Rychetský jako předseda Ústavního soudu) se shodují v názoru, že jestliže není v ústavě uvedena lhůta pro prezidentovo rozhodnutí a jednání, rozumí se, že prezident tak má učinit bezodkladně. Ustavením praxe, kdy prezident nejmenuje předsedu vlády neprodleně, podle právníků dochází k dezinterpretaci ústavy. Možnost jednání prezidenta podle vlastního uvážení je podle nich v ústavě výslovně obsažena tam, kde je třeba. Podle V. Klokočky nemá prezident právo vytvářet si další prostor pro vlastní rozhodování.⁶ Takové jednání přispívá k vytváření rozdílností mezi formální (jak je napsána) a materiální (jak je „prováděna“) ústavou.

Kontrasignované pravomoci (čl. 63) prezidenta republiky nabývají svého významu především kvůli politické neodpovědnosti hlavy státu. Spolupodpisem předseda vlády nebo příslušný ministr bere na sebe odpovědnost z rozhodnutí. Odpovědnost z výkonu veřejné moci tak přechází na vládu, druhou složku exekutivy, které může být případně Poslaneckou sněmovnou vyslovena nedůvěra. Rozhodující v tomto procesu tedy je podpis předsedy vlády jako nejvyššího politicky odpovědného ústavního činitele. Vladimír Klokočka k tomu dále uvádí, že by prezidentova kontrasignace měla být chápána jako stvrzení rozhodnutí vlády, nikoli jako instituce, která má v případě nesouhlasu s vládou polemizovat a jít s ní do konfliktu.⁷

Jediným možným způsobem zbavení prezidenta funkce je žaloba pro velezradu podle článku 65 odstavce 2 Ústavy. Prezidenta v takovém případě soudí Ústavní soud na základě senátní žaloby. Vedle toho Česká ústava podle článku 66 umožňuje prezidenta ve chvíli, kdy není ze „závažných důvodů“, které však nejsou ústavou blíže specifikovány, schopen výkonu své funkce, zbavit pravomocí. Je potřeba, aby se na tom usnesly obě komory parlamentu zvlášť. V takovém případě přechází výkon některých pravomocí na předsedu vlády a předsedu Poslanecké sněmovny. Prezident se může proti takovému usnesení ovšem bránit a podat k Ústavnímu soudu návrh na zrušení rozhodnutí Parlamentu.

Postavení prezidenta v politickém systému ČR

Charakter politického systému, respektive forma vlády – parlamentní, poloprezidentské či prezidentské – vyplývá z analýzy institucionalizovaných vztahů mezi státními mocemi (výkonnou, zákonodárnou a soudní). Politolog Robert Elgie k tomuto klasickému pojetí doplňuje pojem politického vůdcovství. Tento koncept bere v potaz nejen institucionalizované vztahy mezi mocemi, ale klade důraz i na adekvátní ocenění „síly“ jednotlivých aktérů v politickém systému. Namísto pouhé interpretace ústavy se tak zkoumá i historická dimenze formování politického systému. Pro posuzování síly prezidenta v politickém systému je tedy

⁶ HVÍŽDALA, Karel (2009). Vladimír Klokočka: Někdy se mi chce emigrovat. Respekt. 1. 6. 2009, roč. XX, č. 23, str. 46.

⁷ HVÍŽDALA, Karel (2009). *cit. d.*, str. 46.

nutné sledovat, která instituce má v systému vůdčí postavení.⁸ Český prezident má tradičně silné postavení vyplývající z ústavních zvyklostí, jejichž počátek sahá do období první československé republiky.⁹ Souvisí to jak se způsobem vzniku samostatné republiky (T. G. Masaryk jako klíčový představitel zahraničního odboje a respektovaný reprezentant českých politických elit navenek), tak i faktické, ústavou nepotvrzené vyhrazení části výkonných pravomocí jiným prezidentům (např. výrazné angažmá E. Beneše a V. Havla při formování koncepce zahraniční politiky). Zároveň v chápání obyvatel často docházelo ke ztotožňování osoby prezidenta s tvůrcem a garantem zásadních politických změn (r. 1918, 1945, 1989). To vše dodalo prezidentskému úřadu mimořádnou váhu v politickém systému bez ohledu na nastavení ústavních pravomocí. Dokonce i v době komunistického režimu v letech 1948-1989 byla funkce prezidenta republiky zachována, ačkoli to nebylo pro komunistické režimy běžné, a obsazovali ji čelní představitelé režimu, kteří navíc kumulovali vysoké stranické a státní funkce.

Tento stav odráží i skutečnost, že dlouhodobě má prezident ze všech ústavních činitelů nejvyšší důvěru občanů. O výjimečném postavení prezidenta mezi českými politiky vypovídá i to, že na rozdíl od ostatních politiků není u prezidenta sledována důvěra v konkrétní osobu, ale v prezidenta jako instituci. Instituce prezidenta republiky je ze své povahy silně personalizovaná a tato personalizace je dále utvrzována. Dalo by se říci, že samo obsazení prezidentského úřadu dodává osobě, která se této funkce ujme, automaticky část důvěry občanů.

Při vypracovávání ústavy České republiky, které začalo v druhé polovině roku 1992, se na konečné podobě úpravy funkce prezidenta v ústavně právním pořádku podepsaly také úvahy o personálním obsazení jednotlivých úřadů, tedy i to, kdo konkrétně bude prezidentem, a momentální politický kontext.¹⁰ V následujícím oddíle se proto zaměříme na některé aspekty výkonu funkce dvou dosavadních prezidentů Václava Havla a Václava Klause. Půjde zejména o konfliktní situace, které mezi prezidentem a vládou nastaly, a jejich dopad do formování pozice prezidenta v rámci systému a o využívání neurčitosti/flexibility ústavy ve vztahu k vymezení některých pravomocí.

Srovnání vybraných aspektů výkonu funkce prezidenta ČR v období V. Havla a V. Klause

Jakkoliv se oba prezidenti České republiky výrazně odlišují ve svých ideových východiscích a pojetí ideálního uspořádání politického systému a společnosti, včetně jejího mezinárodního ukotvení,¹¹ společné jim je, že oba při výkonu své funkce naplno využívali flexibility ústavního rámce.

Funkční období prezidenta Václava Havla ovlivňovaly časté zásahy do politického dění. Ačkoli neměl žádné formální či historické napojení na politické strany, vždy měl k některé ze stran blízko (personálně, programově). Stejně jako za první republiky docházelo k interakci

⁸ ELGIE, Robert. Citováno podle JAVŮREK, Petr (2008). Prezidenti poloprezidentských režimů. In: Miroslav Novák, Miloš Brunclík (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, str. 11-26.

⁹ Rozsah pravomocí a úprava postavení prezidenta odpovídá ústavní tradici plynoucí z Ústavní listiny z roku 1920. K vývoji pozice českého, respektive československého prezidenta viz KYSELA, Jan (2006). *cit. d.*, str. 13-17.

¹⁰ KYSELA, Jan (2008). *cit. d.*, str. 236.

¹¹ DRULÁK, Petr, BENEŠ, Vít (2008). České metafory Evropy: Havel vs. Klaus. In: *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Miroslav Novák, Miloš Brunclík (eds.). Praha: Dokořán, str. 329-372.

mezi Hradem a politickými stranami. Zejména menší strany se v některých případech snažily svůj nesouhlas s postupem velkých stran (ať už jako s koaličním partnerem, nebo v době tzv. opoziční smlouvy) řešit s pomocí prezidenta Havla. Ten jim často vycházel vstříc (např. pověřením Josefa Luxe jednáními o sestavení nové vlády v roce 1997, podáním podnětu k Ústavnímu soudu v souvislosti se změnou volebního zákona v době tzv. opoziční smlouvy atd.). Václav Klaus naproti tomu nastupoval do funkce prezidenta republiky s jinou politickou historií. Bývalý předseda vlády, zakladatel a dlouholetý předseda jedné z nejsilnějších současných politických stran v ČR a příznivec dvoustranického systému a pokud možno jednobarevných vlád, měl pochopitelně zcela opačný přístup k malým stranám. Nicméně přestože při své inauguraci deklaroval svůj úmysl být „prezidentem aktivním, nikoliv aktivistickým“, míra a rozsah zasahování prezidenta Klause do činnosti vlády v ústavou vymezených hranicích zavdává příčinu k dohadům o spíše aktivistickém přístupu k výkonu funkce.

Jmenování předsedy vlády, úloha prezidenta při řešení vládních krizí

Z ústavy výběr premiéra náleží prezidentovi. V případě, že nastane situace vládní krize, prezidentův vliv na vnitropolitickou situaci a řešení krize tudíž vzrůstá. Výraznou roli sehrál prezident Havel ve vládní krizi na přelomu let 1997 a 1998. Po rozpadu vládní koalice stran ODS, ODA a KDU-ČSL prezident aktivně vystupoval při jednáních. Nejen, že byl aktivní při sestavování vlády, připravovaná „poloúřednická“ vláda Josefa Tošovského byla navíc do značné míry odrazem Havlových politických a personálních preferencí. Neméně důležitým aspektem byla též podpora, kterou před hlasováním o důvěře vládě prezident Havel v Poslanecké sněmovně vyjádřil.¹²

Poněkud jiný průběh měly vládní krize v letech 2004 a 2005. Prezident Václav Klaus v obou krizích avizoval, že pověří sestavením vlády toho, kdo mu přinese závazek, že vláda bude mít v Poslanecké sněmovně podporu 101 hlasů. Ústava ovšem nepožaduje pro vyslovení důvěry vládě absolutní (101 hlasů) většinu, nýbrž většinu relativní (většinu přítomných poslanců). Stejně tak nemá prezident formální právo takový požadavek vznášet.

Dalším momentem, kdy prezident Klaus využil možností, jež mu ústava dává, byl odklad jmenování nového předsedy vlády po demisi první vlády Mirka Topolánka, která nezískala důvěru Poslanecké sněmovny, na dobu po senátních volbách. Od 11. října 2006, kdy první Topolánkova vláda podala demisi, do 10. ledna 2007, kdy byla jmenována druhá Topolánkova vláda, tedy vykonávala exekutivní moc jednobarevná vláda ODS v demisi.

Další jmenovací pravomoci

Příkladem využití flexibility ústavy prezidentem Havlem může být jmenování náčelníka Generálního štábu Armády České republiky v roce 2002. Podle článku 63 písmene c) Ústavy je prezident vrchním velitelem ozbrojených sil. Na základě toho prezident jmenuje náčelníka Generálního štábu AČR. Zákon o ozbrojených silách České republiky (219/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů) ovšem stanoví, že náčelníka ke jmenování prezidentovi navrhuje vláda. Prezidentovo rozhodnutí tedy není finální, podle Ústavy se jedná o kontrasignovanou pravomoc a prezidentovo jmenování je tedy platné pouze se spolupodpisem člena vlády. Prezident Havel si však v roce 2002 nechal vládou navrhnout několik kandidátů na funkci

¹² BRUNCLÍK, Miloš (2008). Role prezidenta při vládních krizích v České republice. In: Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě. Miroslav Novák, Miloš Brunclík (eds.). Praha: Dokořán, str. 291.

náčelníka Generálního štábu, z kterých by si mohl vybrat. Vláda jménem ministra obrany na jeho požadavek přistoupila.¹³

Podobně jako Havel i prezident Klaus poněkud vychýlil úmysl ústavodárce v případě kreačních pravomocí, konkrétně při jmenování soudců. Jmenování soudců je kontrasignovaná pravomoc, na jejíž účinnosti se musí též podílet i vláda. Soudce po návrhu ministerstva spravedlnosti schválí vláda a postoupí prezidentovi ke konečnému rozhodnutí. Prezidentova úloha ve jmenovacím procesu spočívá především v tom, aby se soudcem nestal někdo, kdo není k výkonu takové funkce způsobilý. Prezidentovo rozhodnutí se tak, stejně jako ostatní jmenování („vedení do úřadu“), považovalo za stvrzení rozhodnutého. Prezident Klaus poprvé v roce 2005 odmítl jmenovat soudní čekatele s odkazem na jejich nízký věk – podmínka věku se ovšem během jejich přípravy změnila. Spor mezi neúspěšnými soudními čekateli a prezidentem vyústil v konstatování Nejvyššího správního soudu, podle něhož prezident má právo odmítnout soudce jmenovat, na druhou stranu ovšem musí podat vysvětlení. Od této kauzy se již několikrát stalo, že prezident Klaus odmítl vládou navržená jména. Prezidentova argumentace k odmítání jmenování soudních čekatelů je opřena především o vyvážení moci ve státě mezi třemi mocemi – není podle jeho názoru vhodné, aby jmenování soudců (a tudíž zasahování do moci soudní) příslušelo vládě jako moci výkonné.

Zahraniční politika

Havlovo renomé na mezinárodně politické scéně vedlo k tomu, že se Havel snažil výrazným způsobem ovlivňovat zahraniční politiku státu. S ohledem na shodnost priorit (integrace do transatlantických a západoevropských struktur) v zásadě všechny vlády s touto situací souhlasily a konflikty byly spíše sporadické. Jedním z nich bylo např. v roce 1999 Havlovo vyjádření podpory bombardování Srbska jednotkami NATO, s čímž vláda nesouhlasila.¹⁴ Dalším příkladem může být v roce 2003 podepsání tzv. dopisu osmi, kterým někteří evropští představitelé vyjádřili podporu invazi do Iráku. Havlův podpis, který přišel těsně před koncem jeho funkčního období, znamenal rozkol mezi prezidentem a vládou. Zároveň se ukázalo, že prezidentovi, pokud je rozhodnut zastávat jiný postoj než vláda, nic nezabrání, aby tak činil s odkazem na to, že jedná jako „soukromá osoba“.¹⁵

Prezident Klaus se stejně jako jeho předchůdce zprvu snažil o vytváření vlastní zahraniční politiky, respektive svými výroky a svou aktivitou nejednal v intencích vládou vytyčených priorit.¹⁶ Spory prezidenta Václava Klause a vlády v rámci zahraniční politiky se týkaly především postoje k evropské integraci.¹⁷ Se začátkem Klausova funkčního období v roce 2003 se blížil i vstup České republiky do Evropské unie. Již v tomto roce proto proběhly první náznaky konfliktů, které se s ohledem na silně kritický postoj prezidenta Klause k EU postupně vyhrcovaly až do současné debaty o ratifikaci Lisabonské smlouvy v České republice.

¹³ K tomu viz blíže ČTK, LN 17.10.2002 Tvrdík neprosadil proti Havlovi svého favorita na šéfa armády

¹⁴ BRUNCLÍK, Miloš (2008). Spory o zahraniční politiku v ČR: prezident vs. Premiér. In: Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě. Miroslav Novák, Miloš Brunclík (eds.). Praha: Dokořán, str. 312-314.

¹⁵ Ústavní právník Václav Pavlíček ovšem uvádí, že prezident nemůže někdy vystupovat jako hlava státu, a někdy jako soukromá osoba. PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří (1998). *cit. d.*, str. 208.

¹⁶ BRUNCLÍK, Miloš (2008). *cit. d.*, str. 315.

¹⁷ Viz BRUNCLÍK, Miloš (2008). *cit. d.*, str. 310-328.

Způsob volby prezidenta – nepřímá versus přímá volba

Tendence zavést přímou volbu hlavy státu se v různých zemích objevily v různých situacích, v následující části budou rozebrány okolnosti a důsledky takového kroku.

Podle některých studií je přímá volba hlavy státu v republikánském zřízení nejčastějším způsobem volby: ve třech čtvrtinách republik vybírají hlavu státu přímo občané.¹⁸ Kromě rozdělení na přímou a nepřímou volbu je vhodné zmínit i třetí, „smíšený“ typ. V něm voliči vybírají kandidáty na prezidentský úřad v prvním kole, v druhém kole potom volí sbor volitelů, nejčastěji zákonodárny sbor. Tento model byl původně zamýšlen pro prezidentské volby ve Spojených státech amerických a ještě do nedávna se používal v některých zemích Latinské Ameriky (typickým byl pro v Chile do pádu demokratického režimu v roce 1973, v Bolívii naposledy použit v roce 2002). Zvolením (či potvrzením volby, pokud kongres vyjádřil podporu nejúspěšnějšímu kandidátovi z volby přímé) prezidenta kongresem se mělo zamezit případným konfliktům mezi přímo zvoleným prezidentem a kongresem, zejména pokud by prezident nenašel v kongresu většinu. Zejména v zemích Latinské Ameriky byl tento způsob volby postupně nahrazen dvoukolovou přímou volbou. V případě USA však dodnes, pokud žádný z kandidátů nedostane nadpoloviční většinu hlasů volitelů, vybírá ve druhém kole prezidenta ze tří nejúspěšnějších kandidátů Kongres. Vedle toho se ve Spojených státech mluví o „jakoby přímé“ volbě prezidenta, kdy hlasy voličů v jednotlivých státech federace jsou převáděny na hlasy volitelů za celý stát. O prezidentovi pak rozhoduje většina hlasů volitelů, nikoliv voličů. Může se tak stát (a v minulosti i několikrát stalo, naposledy při volbách v roce 2000), že kandidát, který získá nejvyšší počet hlasů voličů, vlivem převodu hlasů na počet volitelů prezidentský post nezíská.

Častým argumentem zastánců přímé volby je posílení občanské participace v politickém procesu. Tu lze spatřit ve dvou rovinách. Za prvé, možnost zvolit prezidenta údajně posiluje politické uvědomění občanů, kteří se cítí více zapojení do politických záležitostí a politické dění vnímají s větší mírou zaujetí. Druhou rovinou občanské participace je charakter prezidentské funkce a její vztah k občanům. Hlava státu ze symbolické podstaty své funkce – reprezentace celého státu, resp. společnosti – by měla tedy být volena všemi občany, měla by být produktem společenského konsensu. Ačkoli tento požadavek částečně splňuje i nepřímá volba (volba legitimními zástupci lidu), problémem je, že se tak neděje nezprostředkovaně – přímou volbou vzniká nezprostředkovaný vztah prezidenta a suveréna moci (lidu).

Dalším argumentem pro zavedení přímé volby je skutečnost, že nepřímá volba je mnohdy výslednicí zákulisních dohod a kompromisů na politické scéně. Fenomén výměny podpory, někdy nazývaný politickou korupcí (výměna podpory pro stranického kandidáta za podporu jinému legislativnímu návrhu či politické dohodě), mnohdy vede k neprůhlednosti výběru. Politické strany zavedením přímé volby ztrácejí vliv na výběr hlavy státu a samotná volba se stává transparentnější.

Existují však protiargumenty, podle kterých rozšiřování přímé demokracie a kultivace občanského sektoru ve společnosti nejsou nutně spojeny s volebním mechanismem.¹⁹ Zároveň je nutné zmínit, že s přibývajícimi volbami v systému může docházet k větší voličské apatii („únavě z voleb“) a menší účasti. Je ovšem otázkou, do jaké míry je stále nižší volební účast zejména v Evropě způsobena množstvím voleb, k nimž jsou občané povoláváni, či zda se

¹⁸ Ne všechny přímé volby však naplňují požadavky standardu svobodných a demokratických voleb. LEBEDA, Tomáš (2008). Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí. In: Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě. Miroslav Novák, Miloš Brunclík (eds.). Praha: Dokořán, str. 32.

¹⁹ Viz např. HLOUŠEK, Vít (2008). *cit. d.*, str. 278.

nejedná spíše o důsledek jiných faktorů (faktická neexistence programových alternativ, znechucení politikou obecně apod.).

Nezpochybnitelné však je, že přímá volba mnohem více odráží preference voličů. Ačkoli přímou volbou neztrácejí politické strany vliv na primární výběr kandidátů, konečný výběr je na občanech. Strany se preferenci občanů mohou přizpůsobovat již v primárním výběru vlastních kandidátů, např. hledáním osobností, které by dokázali získat hlasy nejen voličů a sympatizantů dané strany, může jít dokonce o význačné osobnosti dosud působící mimo politiku. Ačkoli k něčemu podobnému může docházet i u nepřímé volby, je konečná volba prezidenta výlučnou záležitostí politických stran a vzájemných vyjednávání fakticky bez ohledu na preference občanů.

Proti zavedení přímé prezidentské volby stojí především argument nebezpečí vzestupu populistických kandidátů. Před nebezpečím vzniku „videopolitiky“ a „videomoci“ varuje např. politolog G. Sartori.²⁰ Upozorňuje, že se díky masmédiím do volebních kampaní dostávají kandidáti, kteří nenabízejí realizovatelná řešení skutečných problémů společnosti, nýbrž pouze sami sebe prezentují v dobrém světle. Dochází tak k upozadění potřebných záležitostí, což následně vede ke ztrátě celého smyslu politiky. Druhým negativním aspektem přímé volby může být financování kampaně. Do hry se i u přímé volby dostávají různé zájmové skupiny, které se prostřednictvím finanční podpory konkrétní kampaně mohou snažit o ovlivnění politiky stejně neprůhledně, jako tomu může být v případě nepřímé volby při zákulisních vyjednávání.

Za bližší zkoumání stojí výše zmíněný argument politické participace a rozvoje demokracie, protože právě tento argument mnohdy zavedení přímé volby podpořil. Vztah politické stability, rozvoj demokratických tradic ve společnosti v podobě posílení prvků přímé participace, a zavádění přímé volby do politického systému ovšem má nejednoznačnou povahu. Přímá volba prezidenta v parlamentní formě vlády je nekoncepční prvek, který může vztahy mezi ústavními institucemi ve státě narušit, proto obecně v parlamentní formě stačí, aby hlavu státu volili volitelé. Pokud bychom vzali v úvahu některé příklady z historie, lze si všimnout, že přímá volba ne vždy zaručovala demokratický a stabilní vývoj společnosti a ne všechny rozhodovací procesy byly konsensuální. Ačkoli přímo volený prezident volbou získal značnou legitimitu a silný mandát, nedá se tvrdit, že by kvalita politického systému co do stability a vyššího konsensu ve společnosti vzrostla. Právě onen posílený mandát prezidenta a snaha po vytváření vlastního politického programu může přímo zvolené prezidenty vést k tomu, aby více zasahovali do legislativní činnosti (např. prostřednictvím práva veta) či výkonné moci. Takovéto chování může vyvrcholit konfliktem s hlavním představitelem výkonné moci v parlamentním systému – parlamentu odpovědnou vládou – a může dojít k závažné krizi celého politického systému²¹.

Přímá volba v českém kontextu

Ústavně právní postavení českého prezidenta je legitimizováno nepřímou volbou. Volba parlamentem odpovídá roli prezidenta České republiky v politickém a ústavním systému – prezident má vystupovat jako moderátor politického dění, nemá být nositelem vlastního

²⁰ SARTORI, Giovanni (2001). *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podmětů a výsledků*. Praha: SLON, str. 142-143.

²¹ Níže bude detailněji popsán vývoj v Moldávii.

politického programu.²² Zároveň v souladu s úlohou hlavy státu v parlamentním systému má být prezident nadstranický a nevnášet politicky konfliktní témata.²³

Koncepce nepřímo voleného prezidenta byla převzata z ústavní listiny z roku 1920. Ovšem již v době příprav ústavy samostatné České republiky kritizoval tehdejší československý prezident Václav Havel charakter legitimacy prezidentského úřadu. Havel odmítal, aby se prezident stal „derivátem současné politické situace“ a požadoval, aby prezident byl ustanoven do úřadu na základě jiného principu, než je vládnoucí většina.²⁴ Argumentoval především tím, že prezident odvislý od okamžité politické situace nemůže zajistit dostatečnou kontinuitu, politickou stabilitu a ústavnost politického systému a dění. Připustil ovšem, že toho by se dalo dosáhnout i jinak než zavedením přímé volby. Za dostatečné nakonec považoval volbu oběma komorami parlamentu, prodloužení funkčního období na dobu delší než je funkční období Poslanecké sněmovny a zajištění politické neodpovědnosti.

Faktem, potvrzujícím Havlův požadavek, je, že se v evropských parlamentních systémech volí hlava státu buď přímo, nebo často kolegiem volitelů odlišným od sboru, kterému je odpovědná vláda. Jde například o Spolkovou republiku Německo, kde prezidenta volí Spolkové shromáždění, v minulosti byla volba kolegiem volitelů ve Finsku a ve Francii. Úprava obdobná té české se vyskytuje v Maďarsku, Lotyšsku, Albánii, Moldávii. Postavení prezidenta v těchto zemích se ovšem od českého prezidenta liší – parlamenty jsou jednokomorové, a proto je volba prezidenta ještě více závislá na momentální rozložení sil v parlamentu.²⁵

Po konci Havlova druhého funkčního období se ODS odchýlila od své „doktríny nepřímé demokracie“ a prosazovala tehdy zavedení přímé volby prezidenta zejména s cílem prosadit do této funkce svého bývalého předsedu Václava Klause. Změnu systému volby hlavy státu však strana požadovala pouze před volbou roce 2003. Úspěšné zvolení Václava Klause prezidentem debatu ze strany ODS více méně ukončilo.²⁶

Po poslední prezidentské volbě v roce 2008 se politické strany kvůli rozporuplnému průběhu voleb souhlasně vyjádřily, že další volba hlavy státu by měla probíhat již přímo občany. Od přímé volby si politické strany slibovali větší míru transparentnosti výběru hlavy státu, stejně jako posílení politického uvědomění občanů. Jakkoliv se zdá být dosažitelné změnit v ústavě nepřímou volbu na přímou, konfliktním se pro strany stává konkrétní způsob přímé volby.

V praxi rozeznáváme několik variant přímé volby prezidenta. Každá varianta má kvůli své vnitřní povaze, tj. nastaveným parametrům, které mohou ovlivnit celkový výsledek volby, své příznivce a odpůrce. Pro volba prezidenta republiky vzhledem k nekolektivní povaze této instituce (je – na rozdíl od zákonodárského sboru – nedělitelná) je logicky jediným vhodným většinový volební systém. Podle konkrétních parametrů, zejména podle povahy většiny, která je pro zvolení požadována, se většinové systémy dělí na prostě většinové a absolutně většinové. Při přípravě poslední vládní novely Ústavy ČR vedoucí k zavedení přímé volby

²² V případě, kdy rozhodnutí prezidenta má charakter vlastního politického jednání (uzavírání mezinárodních smluv – kontrasignované pravomoci dle článku 63 Ústavy ČR), vyžaduje jeho úkon schválení vládou, jak bylo naznačeno výše. Vláda tak přejímá zodpovědnost (vůči parlamentu, potažmo voličům) za taková rozhodnutí. KYSELA, Jan (2008). *cit. d.*, str. 236.

²³ KYSELA, Jan (2006). *cit. d.*, str. 15.

²⁴ KYSELA, Jan (2008). *cit. d.*, str. 237.

²⁵ Návrh na vytvoření zvláštního kolegia volitelů je přítomen i v české diskusi. Např. V. Šimíček se vyslovuje pro to, aby se kolegium skládalo ze zástupců Poslanecké sněmovny, Senátu a také ze zástupců krajských zastupitelstev. ŠIMÍČEK, Vojtěch. (2003). Alternativa k navrhovaným způsobům volby prezidenta. *Politologický časopis*, VII, 4, str. 388-392.

²⁶ HLOUŠEK, Vít (2008). *cit. d.*, str. 274.

počítalo ministerstvo spravedlnosti se třemi variantami. Následující část se zaměří na popis jednotlivých variant a jejich zhodnocení.

První variantou, která se používá např. pro volbu poslanců do dolní komory britského Parlamentu, je jednokolová relativně většinová volba. V praxi to znamená, že zvolen je ten kandidát, který získá nejvyšší počet hlasů. Může se tedy stát, že vítěz je zvolen poměrně malým podílem hlasů, pokud je voličská podpora více méně rovnoměrně rozložená mezi více kandidátů. Při britských parlamentních volbách je u relativně většinového systému zmiňována jeho schopnost vytvářet akceschopnou většinu jedné strany, která je tak sama schopná vytvořit vládu. Právě tento argument nelze ovšem použít v souvislosti s volbou prezidenta. Prezident jako reprezentant státu navenek i dovnitř a integrující prvek společnosti by neměl být volen pouze relativní většinou. Z „britského“ modelu je totiž patrné, že lze získat jako výsledek volby kandidáta, kterého volila největší menšina občanů. Legitimita takto zvoleného prezidenta v politickém systému by proto mohla být velice jednoduše zpochybněna. Z výše uvedeného vyplývají i námitky českých politických stran proti zavedení této varianty.

Druhou zvažovanou variantou je absolutně většinový systém, kterým se např. volí senátoři Parlamentu ČR. V něm vítězí ten kandidát, který získá nadpoloviční většinu všech odevzdaných platných hlasů. Takový kandidát tedy oproti předchozí variantě je odrazem preferencí většiny aktivních voličů v daném volebním obvodu. Samozřejmě ovšem může docházet k případům, kdy ani jeden z kandidátů nezíská nadpoloviční většinu. V tom případě se koná druhé kolo volby, do něhož postupují pouze dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního a v němž na zvolení stačí nejvyšší počet odevzdaných platných hlasů. Návrh této varianty přímé volby prezidenta pamatuje i na situaci rovnosti hlasů u kandidátů ve druhém kole. Za takové situace by se konalo kolo třetí. Pokud by ani třetí kolo ze stejných důvodů nemělo vítěze, musely se vypsat nové prezidentské volby.²⁷

Absolutně většinová volba však nepřináší automaticky větší míru „demokratické legitimacy“, než jakou má z toho důvodu kritizovaná relativně většinová volba. Prvním problémem může být nízká volební účast, kterou např. známe ze senátních voleb. Potom ani absolutně většinová volba nemusí znamenat, že zvolený kandidát reprezentuje většinu voličů/občanů. Druhým negativním aspektem může být situace, kdy žádný z kandidátů nezíská v prvním kole absolutní většinu hlasů. Před druhým kolem tak může docházet k přeskupování sil mezi politickými stranami a k vyjednávání o podpoře stranickým kandidátům. Podle kritiků této varianty volby je vyjednávání mezi politickými stranami o podpoře stejně neprůhledné jako v případě nepřímé volby. Není třeba zdůrazňovat, že takové chování snižuje důvěryhodnost prezidentské volby a vede ke vzniku spekulací o „politickém handlu“.

Poslední zvažovanou variantou je takzvaná „francouzská“ varianta. Používá se jí při volbě poslanců francouzského Národního shromáždění.²⁸ Jedná se o dvoukolovou většinovou volbu. Pokud získá nějaký kandidát absolutní většinu hlasů, vítězí. V případě, že se tak nestane, postupují do druhého kola první dva nejúspěšnější kandidáti a dále všichni ti, kteří překročili určitou procentní hranici (v případě voleb do francouzského Národního shromáždění je to 12,5 %). Ve druhém kole rozhoduje nejvyšší počet odevzdaných platných hlasů, tedy relativní většina. Za klad této varianty se obecně považuje mnohem vyšší kvalita volby – předpokládá se totiž stejně jako u absolutně většinové volby, že nedojde ke zvolení prezidenta již v prvním kole, a tak nastupuje kolo druhé, jež má eliminovat populistické a extremistické kandidáty.

²⁷ Pokud ani třetí kolo nepřinese vítěze, musí se vypsat nové prezidentské volby. Důvodová zpráva k zákonu ovšem uvádí, že třetí kolo považuje za ryze hypotetickou záležitost.

²⁸ Nejedná se ovšem o naprostou podobnost. Ve francouzském volebním systému je stanovena nejnižší volební účast, při které se volby považují za právoplatné. Návrh českého zákona s takovou podmínkou ale nepočítá.

Obohacení druhého kola o více než jen dva kandidáty pak dává voličům větší možnost výběru, kdy se nemusí uchýlovat k volbě „nejmenšího zla“ tak často. Vyjednávání mezi prvním a druhým kolem voleb se ovšem stává oproti absolutně většinové volbě mnohem komplikovanější. Do druhého kola mohou postoupit více než dva kandidáti. Před druhou volbou se stává, že kandidát odstoupí se slovy, že jeho podporu má jeden ze soupeřů – nepřímo tak navádí své voliče, aby hlasy v druhém dali jím podporovanému kandidátovi. V takovém případě vyvstávají otázky, zdali nedošlo k zákulisnímu vyjednávání mezi odstupujícím kandidátem a podporovaným soupeřem a jaká je „politická cena“ tohoto odstoupení.

Z různých variant volby hlavy státu v moderních demokraciích je namísto zmínit i takzvanou polopřímou volbu, kdy v prvním kole rozhodují o vítězi voliči, v případě, že žádný z kandidátů nezíská požadovanou většinu, rozhoduje o prezidentovi parlament či jiný sbor volitelů. Další možností je jednokolový systém s požadovaným minimem hlasů. V takovém systému je kandidát zvolen již v prvním kole, i pokud nedosáhl absolutní většiny hlasů, ale odstup od druhého nejúspěšnějšího kandidáta je stejný nebo větší než zákon požaduje. V této variantě bývá často uveden i minimální potřebný podíl hlasů nižší než 50 %.

Případové studie

Následující text shrnuje příčiny a důsledky zavedení přímé volby prezidenta ve dvou evropských státech, kde zároveň nedošlo ke změně formy vlády. Případová studie o Finsku se zaměřuje na okolnosti zavedení přímé volby do finského systému. Finové tak učinili v 90. letech 20. století. Se zavedením přímé volby prezidenta byly jeho pravomoci omezeny a došlo k celkovému přesunu moci na parlament – tedy k tzv. parlamentarizaci. Obdobně nemá ani v českém systému dojít k posílení prezidentských pravomocí. Prezident tedy bude po přímém zvolení relativně slabý ve vztahu ke zbytku výkonné moci i v ústavním systému celkově. V případě Finska je sledován vývoj jakým se občané přímo zvolený prezident choval, jak používal zbylé pravomoci a jak přímá legitimita ovlivnila jeho vztah k vládě uvnitř výkonné moci.

Druhou případovou studií je Slovensko. Jeho význam spočívá především v důvodech, které slovenské zákonodárce vedly k zavedení přímé volby, tedy snaha vyřešit situaci způsobenou neschopností politických stran domluvit se na osobě prezidenta a odblokování parlamentu přesunem výběru budoucího prezidenta na voliče. Obdobně i tento argument pro zavedení přímé volby zaznívá v českém prostředí.

Finsko

Vývoj ústavního a systémového postavení prezidenta

Podoba finského politického systému odráží do značné míry zahraničněpolitický vývoj po druhé světové válce. Období studené války významně formovalo institucionální a především praktickou podobu politického procesu. Kvůli vytváření národní jednoty a udržení státní suverenity se zahraniční a bezpečnostní politika stala jednoznačnou doménou prezidenta. Prezident byl z tohoto pohledu chápán jako garant státnosti²⁹.

²⁹ Již během funkčního období prezidenta Juho Kusti Paasikiviho docházelo z jeho strany k vměšování se do vnitřní politiky. Známa je především takzvaná nótová krize z roku 1948. Tehdy odvolal z vlády komunisty, čímž pobouřil Sovětský svaz, který následně žádal sesazení menšinové sociálně demokratické vlády. Paasikivi za vládou stál. Poprvé se projevilo, že ze zahraničněpolitických důvodů mohl zasáhnout i do vnitřní politiky. JUTIKKALA, Eino, PIRINEN, Kauko (2001). Dějiny Finska. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, str. 268.

Padesátá léta 20. století představovaly první výměnu na postu prezidenta. Odstupujícího Juho Kusti Paasikiviho nahradil do té doby premiér Urho Kekkonen. Poměrně silnou prezidentskou tradici Kekkonen ještě prohluboval. Vedlo ho k tomu především dřívější angažmá ve vnitřní politice. Kekkonenova vláda (1956-1981) se tedy vyznačovala mnohými pokusy o zasahování prezidenta i do vnitřní politiky, často navzdory ústavním principům.

Mnozí historici a politologové uvádějí, že pro 70. léta bylo typické zasahování prezidenta Kekkonena do stabilně fungující parlamentní politiky³⁰. Ukázkou může být fakt, že Kekkonen ve funkci zůstal o dvě funkční období déle, než ústava připouštělo. Vynutil si totiž na parlamentu možnost kandidovat i potřetí (v roce 1968) a prodloužení funkčního období – až do roku 1978, kdy byl počtvrté zvolen prezidentem³¹. Podle jiného názoru představovala 60. a 70. léta období, kdy byl prezident nejsilnějším regulátorem a garantem politického procesu ve Finsku, zároveň se Kekkonen uchýlil k mimoústavním zásahům do vnitřní politiky³².

Kekkonen rezignoval v roce 1981 ze zdravotních důvodů. Do prezidentské funkce byl v roce 1982 zvolen bývalý premiér Mauno Koivisto. Stal se tak prvním sociálně demokratickým prezidentem ve Finsku v poválečné éře.

Koivistova předchozí funkce premiéra ho ovlivnila v tom směru, že se snažil klást větší důraz na vliv parlamentu jako centra moci ve státě. Za svou výsostnou oblast považoval pouze zahraniční politiku³³. V jeho druhém funkčním období (1988-1994) se ovšem v souvislosti s celkovou zahraničněpolitickou změnou a situací na domácí politické scéně začalo přesouvat těžiště rozhodování o zahraničních otázkách i do parlamentu.

Dále proběhly po roce 1982 změny ústavy z roku 1919. Výlučnost některých prezidentských rozhodnutí se nyní podřizovala kontrasignaci premiéra, případně souhlasu parlamentu. Ústavní změny nicméně přenechávaly nejvyšší post moci výkonné prezidentovi, stejně jako supremaci v otázkách zahraniční politiky.

Změny v 90. letech reflektovaly přistoupení Finska do Evropské unie – došlo k rozdělení zahraničněpolitické agendy na čistě zahraniční a evropskou. V evropské politice dostala vláda rozhodující pravomoc.

Nová ústava z roku 1999 posílila úlohu parlamentu. Omezila do značné míry prezidentské pravomoci, upravila vztahy mezi vládou a prezidentem. Návrh vycházel z touhy politický systém parlamentarizovat³⁴. Úloha prezidenta nicméně v nové ústavě zůstává nejasná³⁵.

Přímá volba

Prezidentská volba do roku 1988 probíhala nepřímou. Prezidenta vybíralo kolegium čítající tři sta volitelů. Ti byli voleni podle stejných pravidel jako poslanci do parlamentu. S větší volností domácí politiky se stabilizoval stranický systém, ve kterém se prosadily tři velké strany – konzervativci (KOK), agráři (KESK CENT) a sociální demokraté (SDP). Další

³⁰ PALOHEIMO, Heikki (2003). The Rising Power of the Prime Minister in Finland. *Scandinavian Political Studies*, vol. 26, no. 3, str. 223.

³¹ JUTIKKALA, Eino, PIRINEN, Kauko (2001). *cit. d.*, s. 273

³² Kekkonen jmenováním vysokých státních úředníků jemu nakloněných vytvářel neformální síť loajálních a oddaných vykonavatelů jeho politiky. NOUSIAINEN, Jaakko (2001). From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Development in Finland. *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, no. 2, str. 101.

³³ NOUSIAINEN, Jaakko (2001). *cit. d.*, str. 101.

³⁴ Ke změnám ústavy viz PALOHEIMO, Heikki (2003). *cit. d.*, str. 225.

³⁵ J. Nousiainen píše, že ústava je flexibilní a dá se vykládat s aplikací na jak prezidentský, tak i parlamentní systém. NOUSIAINEN, Jaakko (2001). *cit. d.*, str. 106.

posilování postavy premiéra vytvářelo z volby prezidenta „politický obchod“ – volba prezidenta se dostala více do roviny vyjednávání o podpoře prezidentským kandidátům mezi předsedy jednotlivých politických stran výměnou za podporu jinému politickému návrhu. Tomu se mělo zabránit zavedením přímé volby, a tak byl v roce 1991 změněn systém prezidentské volby a přednost dostala volba přímá.

Důvodem, proč se tomu tak dělo, byl především požadavek voličů přímo se podílet na výběru prezidenta. Přímá volba posiluje prvky přímé demokracie³⁶. Mezi voliči a prezidentem vznikla vazba – prezident jako vůdčí postava systému přestal být „produktem“ dohod mezi politickými stranami³⁷. Právě časté výše zmíněné zákulisní excesy, které svědčily o obchodování s podporou prezidentských kandidátů, byly jedním z argumentů pro přímou volbu³⁸. Legitimizace prezidenta probíhá neustále. Prezident musí o svou podporu ze strany voličů bojovat tak, jako tomu musí činit i ostatní političtí aktéři.

V důsledku zavedení přímé volby došlo ke změně charakteru prezidentské funkce. Přímá volba odstranila do té doby tradiční vazbu politické elity-prezident. Vůdčí postavení prezidenta, který až do té doby získával svou legitimitu odvozeně přes sbor volitelů, se nyní stalo potvrzeným vůlí voličů. Dál bude docházet ke změně prezidenta coby vrcholu moci výkonné na názorového vůdce a arbitra společnosti.

Politické strany se před zavedením přímé volby obávaly, že ztratí vliv na výběr kandidáta. Všechny tři přímé volby prezidenta (konané v letech 1994, 2000 a 2006)³⁹ dokazují, že se kandidáti nejsilnějších tří politických stran umísťovali na nejvyšších místech. Strany se tak z boje o prezidentskou funkci nedostaly. Do prezidentských voleb nasazují své kandidáty všechny strany – mohou se proti sobě jako vyzyvatelé postavit kandidáti vládních koaličních stran⁴⁰. Pravdou ovšem je, že se mění charakter výběru volených zástupců. Z důvodů stírání ideových rozdílů v jednotlivých volebních programech politických stran dochází k personalizaci volebního chování⁴¹. Zároveň se finské voličstvo v prezidentských volbách vyznačuje vyšší mírou volatility a menší loajalitou stranickým kandidátům⁴².

Další změny lze spatřit v předchozí politické kariéře jednotlivých stranických kandidátů. Zatímco do roku 1994 bylo šest z deseti prezidentů při svém zvolení premiéry⁴³, poslední tři přímé volby (Martti Ahtisaari, Tarja Halonenová) vyhráli kandidáti, kteří se nepohybovali v nejvyšších politických kruzích. Ahtisaari pracoval v době svého zvolení jako diplomat a Halonenová jako ministryně zahraničních věcí.

Ačkoli je postava prezidenta alespoň svou dřívější příslušností svázaná s nějakou politickou stranou, v době svého funkčního období prezident vystupuje nad stranami a snaží se bojovat o svou vlastní politickou realizaci. Ovšem na druhé straně takzvaná kohabitace s sebou přináší

³⁶ Prezidentské volby jsou od roku 1994 nejdůležitějšími volbami ve finském systému. Dlouhodobě se těší velké účasti (70-80 %).

³⁷ NOUSIAINEN, Jaakko (2001). *cit. d.*, str. 103.

³⁸ PESONEN, Pertti, RIIHINEN, Olavi (2002). *Dynamic Finland: The Political System and the Welfare State*. Helsinki: Finnish Literature Society, Studia Fennica Historica, str. 168.

³⁹ Výsledky jednotlivých voleb jsou uvedeny v příloze.

⁴⁰ Stalo se tomu i v posledních prezidentských volbách v roce 2006. Do nich s největší podporou šla kandidátka sociálně demokratické strany a úřadující prezidentka Tarja Halonenová a úřadující premiér a předseda agrárnícké strany, Centristů, Matti Vanhanen. Do druhého kola postoupili Halonenová a předseda třetí nejsilnější strany ve Finsku, tou dobou opozičních konzervativců, Sauli Niinistö.

⁴¹ PALOHEIMO, Heikki (2003). *cit. d.*, str. 237.

⁴² KARVONEN, Kyösti (2005). Halonen vs. the rest [online]. c1995-2009, June 14, 2005 [cit. 2009-04-26]. Dostupný z WWW: <<http://www.virtual.finland.fi/netcomm/news/>>.

⁴³ PESONEN, Pertti, RIIHINEN, Olavi (2002). *cit. d.*, str. 168.

větší míru konfliktů. Příkladem může být první období po zavedení přímé prezidentské volby v roce 1994. Tehdy prezident Ahtisaari, zvolený za sociálně demokratickou stranu, byl ve sporu s premiérem Eskem Ahem, reprezentujícím pravostředou koalici. Ve sporu šlo především o možnost jmenovat ministry do vlády, čemuž parlamentní většina zabránila, a o rozdělení agendy zahraniční politiky a evropských otázek včetně evropské Společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Uklidnění situace a vyřešení kompetenčních otázek (účast na summitech Evropské rady) nastalo až s nástupem sociálně demokratického premiéra Paavo Lipponena, který souhlasil s právem prezidenta účastnit se summitů⁴⁴.

Současné postavení prezidenta

Konflikty v systému mezi prezidentem a premiérem jsou spíše institucionálního charakteru. Spory se nevedou na úrovni stranické příslušnosti, tedy prosazované politiky, ale ve formě kompetenčních sporů mezi vládou a prezidentem. Svou roli v tom hraje nezkušenost s novou ústavou, která se tak dotváří „za chodu“. Během funkčních období prezidentky Halonenové se například na sklonku roku 2005 rozhořel spor mezi vládními a opozičními politickými stranami o oprávněnosti jednání vlády přivlastňovat si některé pravomoci náležící prezidentovi. Podle parlamentní komise pro ústavní zákony jsou rozhodnutí týkající se finských vojenských misí pod vedením Evropské unie v pravomoci premiéra. Naproti tomu šéfem bezpečnostní politiky Finska je prezident. Výklad ústavy v tomto případě byl komplikovaný. Spor byl posléze převeden na stranickou rovinu, důležité ovšem je, že tehdy nešlo o kohabitaci v pravém slova smyslu, nýbrž kompetenční institucionální spor mezi dvěma složkami výkonné moci. Spor pomohl k vyjasnění výkladu ústavy, na druhé straně se rozhodovací procesy uvnitř výkonné moci v otázkách zahraniční a bezpečnostní politiky a evropské politiky staly složitějšími⁴⁵.

Situace ve Finsku se za posledních patnáct let nevyznačuje nijak vážnými kompetenčními spory uvnitř výkonné moci. Adaptace na poměry konstituované novou ústavou probíhá a pouze zřídka se objeví vyhrocená situace podobné té výše zmíněné. Prezidentka Halonenová hned po svém prvním zvolení v roce 2000 jmenovala členy bankovní rady národní banky navzdory odlišným vládním návrhům⁴⁶. Tato omezená možnost jmenovat vysoké státní úředníky prezidentovi podle ústavy z roku 2000 zůstala. Její rozhodnutí bylo v tomto případě ojedinělé, navíc podle ústavy je jmenování členů bankovní rady plně v kompetenci prezidenta republiky. V prvních dvou letech svého funkčního období vládla Halonenová společně se sociálně demokratickou vládou – nedá se tedy v tomto období mluvit o kohabitaci.

Debaty předvolebních kampaní prezidentských voleb jsou od změny ústavy v podstatě bezobsažné. Omezené pravomoci prezidenta podle ústavy z roku 2000 neumožňují prezidentovi vykonávat výrazněji nezávislou politiku. V první kampani po změně ústavy se musela politická témata rozlišovat na domácí a zahraniční. V domácích tématech měl prezident vystupovat jako účastník veřejné diskuze o politických otázkách, supremace v zahraniční politice potom byla všemi kandidáty zdůrazněna. Po vítězství ve volbách v roce 2000 Tarja Halonenová deklarovala, že dlouhodobě bude zahraniční politiku koordinovat

⁴⁴ NOUSIAINEN, Jaakko (2001). *cit. d.*, str. 104.

⁴⁵ KARVONEN, Kyösti (2006a). Powers of the President Became an Election Issue [online]. c1995-2009, 2006-01-09 [cit. 2009-04-26]. Dostupný z WWW: <www.virtual.finland.fi/netcomm/news/>.

⁴⁶ PALOHEIMO, Heikki (2003). *cit. d.*, str. 230.

s vládou⁴⁷. Na začátku druhého období v roce 2006 prohlásila, že se více než na zásahy do praktické politiky zaměří na názorové vedení společnosti⁴⁸.

Prezident i nadále zůstává ve finském politickém systému jednou z ústředních postav. Voliči nehledě na jeho pravomoci od něj očekávají aktivní politické vystupování a silnou osobnost⁴⁹. Kandidáti naproti tomu nemohou svoji politiku aktivně realizovat z důvodů omezeného pole působnosti zavedeného ústavou z roku 2000. Z funkce prezidenta se tak postupně stává sice vážený, ale slabý aktér. Přímou volbou se odstranily nepříjemné projevy zákulisního stranického vyjednávání. Zároveň tím prezident dostal legitimitu spíše symbolického charakteru. Z finské historie je totiž patrné, že prezident vládl mnoha prostředky bez přímé legitimacy. Pravomoci prezidenta podle nové ústavy mu přenechávají pouze zahraniční politiku z tradice. Ovšem i v této oblasti dochází k postupnému přenášení rozhodování a provádění této politiky na vládu a parlament. O přímé volbě coby legitimizaci výkonu prezidentovy politiky se ve finském příkladu nedá hovořit.

Slovensko

Historické aspekty postavení prezidenta

Slovenský politický systém a jeho podoba ve 20. století je do značné míry totožná s českým. Vychází především z historické tradice společného česko-slovenského státu. Instituce prezidenta je ovšem ve slovenském prostředí něčím zcela novým. Slovenská veřejnost se nikdy neztotožnila s institutem ať už prvorepublikového československého nebo posléze česko-slovenského prezidenta⁵⁰. Tradice prvorepublikového prezidentství, na kterou do značné míry navázala Česká republika, byla ve slovenském prostředí spojována se státním centralismem a čechoslovákismem – Slováci vnímali prezidenta s negativními konotacemi jako reprezentanta státní (české) moci. Během fungování unitárního česko-slovenského státu v letech 1945 až 1968 se toto vnímání nezměnilo. Federální republika v letech 1969 až 1989 přinesla pro Slováky novou situaci, kdy se federálním prezidentem stal Gustáv Husák.

Se vznikem samostatného slovenského státu v roce 1993 nebylo na koho navázat. Průzkumy veřejného mínění uskutečňované na začátku 90. let 20. století ukazovaly, že se slovenské obyvatelstvo značně rozcházel v názorech na působení jednotlivých prezidentů (Masaryk, Tiso, Husák, Havel), téměř polovina obyvatel se nestavěla záporně k osobnostem Tisa a Husáka. Historické a politické souvislosti fungování těchto dvou postav ovšem nedovolovaly, aby se na nich stavěla tradice fungování slovenského prezidenta⁵¹. Krize historického vědomí byla pro Slovensko v rané době po vzniku samostatného státu nedostatkem, který bylo nutné odstranit⁵². Z výzkumů dále vyplynulo, že osobnost Alexandra Dubčeka by se ať už z historického nebo ze současného politického pohledu na post slovenského prezidenta hodila, o

⁴⁷ NOUSIAINEN, Jaakko (2001). *cit. d.*, str. 108.

⁴⁸ KARVONEN, Kyösti (2006b). Finland chooses continuity once again [online]. c1995-2009 2006-02-16 [cit. 2009-04-26]. Dostupný z WWW: <www.virtual.finland.fi/netcomm/news/>.

⁴⁹ NOUSIAINEN, Jaakko (2001). *cit. d.*, str. 108.

⁵⁰ KOPEČEK, Lubomír. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Miroslav Novák, Miloš Brunclík. Praha: Dokořán, 2008. Prezident v politickém systému Slovensko – nelehké hledání fungujícího model, str. 174.

⁵¹ BÚTOROVÁ, Zora, et al. *Slovensko rok po*. Praha: SLON, 1994, str. 19.

⁵² Ze stejného sociologického výzkumu (Bútorová 1994) plyne, že vývoj myšlení slovenského obyvatelstva po listopadu 1989 se vyznačoval značnými výkyvy ve vnímání vlastní historie. Například postava posledního federálního prezidenta Husáka nebyla tři roky po revoluci vnímána tak negativně jako těsně po ní. Za zmínku jistě stojí vnímání osobnosti Masaryka. Toho v roce 1993 kladně hodnotilo 45 % obyvatel.

Dubčekovi jako prezidentovi se v roce 1993 uvažovalo. Úvahy ovšem překazila Dubčekova předčasná smrt.

Politické prostředí se ovšem na začátku samostatnosti vyznačovalo zvyšováním nedůvěry občanů v domácí politickou reprezentaci⁵³. Vstup do éry mečiarismu s sebou přinesl první vnitropolitické boje o moc v rámci vládnoucí HZDS (Hnutí za demokratické Slovensko)⁵⁴ a také zklamání ze všeobecně politicko-hospodářského úpadku. Do tohoto prostředí se měla zavést další politická a především nová instituce⁵⁵.

Instituce slovenského prezidenta si z výše zmíněných důvodů začala budovat svou pozici v systému až s rozpadem federace v roce 1993. Kromě nutnosti vybudovat úřad po materiální stránce bylo zapotřebí vytvořit i ústavní praxi fungování prezidenta v systému. Prvním prezidentem byl v únoru roku 1993 zvolen Michal Kováč, bývalý politik a spoluzakladatel HZDS. Prezidenta tehdy poprvé a naposledy vybírali poslanci Národní rady. Pro zvolení prezidenta byla zapotřebí ústavní většina, tři pětiny ze sto padesáti poslanců Národní rady.

Ačkoli vycházel Kováč ze stejné názorové platformy jako Vladimír Mečiar, dokázal se velice rychle adaptovat na požadavek prezidentské nadstranickosti⁵⁶. Jeho zvolení je toho důkazem. Politolog L. Kopeček uvádí, že podporu od ostatních politických stran získal především díky svému odhodlání působit jako všelidový prezident⁵⁷. Slovenští občané v něm velice brzy začali spatřovat prezidenta snažícího se o konsenzus a zároveň osobnost, která byla schopná se postavit jako protiváha Vladimíru Mečiarovi⁵⁸.

Ústava z roku 1992 počítala s prezidentem se silným postavením vůči vládě a slabým postavením vůči parlamentu, kterému byl z výkonu své funkce odpovědný⁵⁹. Parlament kromě jeho zvolení měl mít pravomoc prezidenta i odvolat. Tato formulace se z výsledného znění ústavy odstranila⁶⁰.

Vládní návrh ústavy z roku 1992 přiznával prezidentovi republiky rozsáhlé pravomoci. Jejich naplňování se ovšem zdálo být za vnitropolitické situace vzniklé po rozpadu federace komplikované. Jednou ze zmíněných pravomocí je, že prezident během své přítomnosti na zasedání vlády těmto schůzím předsedá⁶¹. Do konečného znění ústavy v roce 1992 se dále dostalo prezidentovo zakotvení jako součásti moci výkonné. Toto ustanovení je obvyklé ve všech parlamentních režimech. Ovšem už tato ústava označila vládu za nejvyšší orgán výkonné moci, čímž by se de facto měl prezident podřídit vládě⁶². Vztah uvnitř výkonné moci už v roce 1993 řešil ústavní soud. Ten se přiklonil k názoru, že v ústavním systému je dominantnější prezident. Dominantní postavení prezidenta podle rozhodnutí ústavního soudu a další ustanovení ústavy, předsedání schůzí vlády, evokovalo myšlenku, že se v případě Slovenska jedná o poloprezidentský systém.

⁵³ BÚTOROVÁ, Zora, et al. (1994). *cit. d.*, str. 38.

⁵⁴ Roztržka premiéra Mečiara a ministra zahraničí Milana Kňažka. KOPEČEK, Lubomír. *Demokracie, diktatury a politické stranictví na Slovensku*. Brno: CDK, 2006. str. 174

⁵⁵ Za zmínku jistě stojí, že důvěra v prezidenta Michala Kováče byla poměrně nízká, pouhých 34,8 % v březnu 1993 (Bútorová 1994: 38).

⁵⁶ Malová a Rybář (2008: 182) uvádějí, že se Kováč vydal cestou prezidentské tradice demokratického Československa.

⁵⁷ KOPEČEK, Lubomír (2008). *cit. d.*, str. 180.

⁵⁸ BÚTOROVÁ, Zora, et al. (1994). *cit. d.*, str. 43.

⁵⁹ MALOVÁ, Darina, RYBÁŘ, Marek. Slovakia's presidency: consolidating democracy by curbing ambiguous powers. In: Robert Elgie, Sophia Moestrup. *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2008, str. 181.

⁶⁰ KOPEČEK, Lubomír (2008). *cit. d.*, str. 190.

⁶¹ MALOVÁ, Darina, RYBÁŘ, Marek (2008). *cit. d.*, str. 181.

⁶² KOPEČEK, Lubomír (2008). *cit. d.*, str. 190.

Roztržka z roku 1993 o nadřazenost prezidenta či vlády dala vzniknout sérii dalších problémů a pnutí mezi premiérem a prezidentem. Následující konfrontace na sebe nenechala dlouho čekat. Porušování principů právního státu a ústavnosti⁶³ a pochybné financování vládní strany⁶⁴ vedly prezidenta Kováče k ostrému projevu o stavu země v březnu 1994. Politická situace se vyostřila a opozice vyslovila vládnoucí HZDS nedůvěru⁶⁵. Předseda HZDS Mečiar prohlásil, že Kováč přestoupil své pravomoci a použil svého vlivu ke změně politické konstelace⁶⁶. Zároveň se ve sporu prohlubovala i osobní rovina celé konfrontace.

Drtivé vítězství HZDS v předčasných volbách na podzim 1994 a sestavení koaliční vlády nicméně konflikt mezi prezidentem a vládou posílilo. HZDS vedená Mečiarom se nyní snažila odstavit prezidenta Kováče od moci. Prezident se totiž za dva roky v úřadu stal nezávislým politickým aktérem, který se snažil korigovat vládní politiku, jež pod Mečiarovým vedením šla k omezování demokratických hodnot. Aby dosáhl Mečiar svého cíle, nechal v parlamentu schválit zákon, podle něhož prezident ztratil důvěru Národní rady⁶⁷. Dále parlament odebral prezidentovi pravomoci, které mu přímo nedávala ústava⁶⁸. Vládní HZDS v čele s Mečiarom se ovšem i nadále snažilo Kováče donutit k odstoupení⁶⁹. Prezident Kováč tlak vydržel a setrval ve své funkci po zbytek svého funkčního období.

Opozice přišla již v roce 1996 s návrhem na změnu ústavy a zavedení přímé volby prezidenta. Antimečiarovská koalice chtěla předejít nezvolení prezidenta v parlamentu, případně snížením volebního kvora zvolení mečiarovského kandidáta⁷⁰. Strany si pravděpodobně uvědomovaly význam prezidentské funkce v systému –funkci arbitra prezidenta Kováče a jeho zásahy do vládní politiky.

Návrh změny ústavy se zamlouval i prezidentu Kováčovi. Chtěl, aby o případné změně rozhodli voliči, a proto na rok 1997 vyhlásil referendum o přímé volbě, které spojil s otázkou přistoupení k Severoatlantické alianci. Vládě se nicméně přímá volba nezamlouvala, a tak referendum účelově ovlivnila nerozdáním volebních lístků pro přímou volbu. Opozice vyhlásila bojkot referenda, čehož dosáhla. Ve výsledku nebylo referendum uznáno⁷¹.

V březnu 1998 vypršelo funkční období prezidentu Michalu Kováčovi. O jeho nástupci hlasovala Národní rada neúspěšně po celé jaro 1998. Silně polarizované stranické prostředí⁷² v Národní radě neumožňovalo zvolit pro všechny přijatelného kandidáta. V tomto období došlo k vyladění některých prezidentských pravomocí, respektive přechodu těchto pravomocí na ostatní ústavní činitele při neschopnosti prezidenta pravomoci vykonávat⁷³.

⁶³ KOPEČEK, Lubomír (2006). *cit. d.*, str. 180.

⁶⁴ MALOVÁ, Darina, RYBÁŘ, Marek (2008). *cit. d.*, str. 182.

⁶⁵ KOPEČEK, Lubomír, et al. (2003). *Od Mečiara k Dzurindovi: slovenská politika a politický systém v prvním desetiletí samostatnosti*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2003. ISBN 80-210-3136-0. S. 21.

⁶⁶ MALOVÁ, Darina, RYBÁŘ, Marek (2008). *cit. d.*, str. 182.

⁶⁷ Důvěra Národní rady prezidentovi ovšem ústava neznala, a tak se celý krok stal zcela zbytečným. KOPEČEK, Lubomír (2006). *cit. d.*, str. 186.

⁶⁸ Jmenování náčelníka generálního štábu, ředitele Slovenské informační služby.

⁶⁹ Bylo k tomu především použito nátlaku unesením prezidentova syna agenty SIS, jejíž ředitel byl nově jmenován premiérem.

⁷⁰ KOPEČEK, Lubomír (2008). *cit. d.*, str. 181.

⁷¹ Evropská unie a Severoatlantická aliance pozastavily přístupová jednání po zmařeném referendu z důvodů nestability politického režimu. MALOVÁ, Darina, RYBÁŘ, Marek (2008). *cit. d.*, str. 183.

⁷² KOPEČEK, Lubomír (2006). *cit. d.*, str. 180.

⁷³ Neschopnost výkonu funkce se týkala i situace, kdy prezidentovo funkční období vypršelo a nový ještě nebyl zvolen. Novela ústavy přijatá ještě před koncem Kováčova funkčního období byla ovšem po roce opět změněna. Důvodem k tomu byly především aktivity premiéra Mečiara, který den po přechodu pravomocí na sebe vyhlásil amnestii na obžalované v kauze únosu Kováčova syna a zmařeného referenda z roku 1997.

Krizi v Národní radě kolem volby prezidenta vyřešily až parlamentní volby na podzim roku 1998. Ty vynesly do premiéřského křesla Mikuláše Dzurindu, předsedu Slovenské demokratické koalice (SDK). Ústavní většina v parlamentu umožnila nové vládě významné zásahy do fungování ústavního systému. Ačkoli strany koalice si mohly dovolit ponechat volbu prezidenta v rukou parlamentu, v němž nyní měly pohodlnou většinu na zvolení svého kandidáta, dostály svých slibů z předvolební kampaně a přímou volbu zavedly. Jejich rozhodnutí bylo především motivováno snahou předejít podobné volební krizi z let 1998-1999 i do budoucna.

Prvním prezidentem zvoleným přímo občany se stal v roce 1999 vládní kandidát Rudolf Schuster. Vládní koaliční tábor se ovšem před prezidentskými volbami rozdělil. Odpůrcům Schusterovy kandidatury vadil především jeho vysoký post v komunistické straně v období před roku 1989. Mnohé z vládních stran sdružených v SDK podporovaly jiné kandidáty – diplomatku Magdu Vašáryovou nebo bývalého prezidenta Kováče. Teprve až kandidatura Vladimíra Mečiara dokázala vládní tábor stmelit. Velkou roli ve sjednocení podpory vládní koalice měl premiér Dzurinda, který musel svou vlastní stranu o Schusterově vhodnosti na post prezidenta přesvědčit. Voliči vládních stran volili téměř jednotně Rudolfa Schustera⁷⁴.

Slovenské prezidentské volby potvrzují předpoklad, podle něhož dvoukolový systém prezidentské volby, případně jakékoli jiného většinového hlasování, zabrání vítězství extrémního kandidáta. Pokud ve společnosti získá obecně neakceptovatelný kandidát vysokou podporu a postupuje z prvního kola do druhého, přiměje to jinak roztříštěnou opozici k souladnému postupu, a voliči tak zvolí cestu „menšího zla“. Na Slovensku byl v minulosti tento aspekt umocněn kandidaturou Vladimíra Mečiara. Mezi občany měl velké sympatie, vždy se dostal do druhého kola, což přimělo voliče ostatních kandidátů, aby podpořili společného kandidáta⁷⁵.

Zatímco prezident Kováč se k vlastní politice uchýlil v souvislosti s neutěšenou politickou situací v éře mečiarismu, startovní pozice nového prezidenta Schustera byla rozdílná. Tím, že pocházel z jedné koaliční strany vzniklé za účelem jeho zvolení na post prezidenta, snažil se i v prezidentské funkci sjednocovat politickou scénu a aktivně vystupovat. Svou politikou občanského smíření⁷⁶ nicméně proti sobě postavil vládní koalici, díky níž byl zvolen a která měla zájem na řešení běžných politických otázek pomocí parlamentních mechanismů. Tato samostatná politika vydržela Schusterovi po celé funkční období. Před dalšími prezidentskými volbami v roce 2004 se uchýlil k populistickým krokům, aby si zajistil své znovuzvolení⁷⁷.

Schusterovi volební průzkumy nedávaly velké šance na znovuzvolení. Vládní koalice nominovala dosavadního ministra zahraničí Eduarda Kukana. Vladimír Mečiar měl podporu své HZDS. Jako další významný kandidát o post prezidenta republiky vstoupil do volebního klání Ivan Gašparovič, předseda Hnutí za demokracii⁷⁸ (HZD), který se zároveň jako nejvíce přijatelný kandidát jevil sociálně demokratické straně SMER Roberta Fica.

⁷⁴ KOPEČEK, Lubomír (2008). *cit. d.*, str. 184.

⁷⁵ Takové taktizování je známé například z Francie z roku 2002. Tehdy se do druhého kola dostal pravicový populist Jean-Marie Le Pen a Jacques Chirac.

⁷⁶ KOPEČEK, Lubomír (2008). *cit. d.*, str. 195.

⁷⁷ Schuster především tvrdě kritizoval pravicové reformy Dzurindovy vlády a odmítal některé reformní zákony podepsat, podporoval opoziční návrhy na vyhlášení předčasných parlamentních voleb (Kopcsay 2004a).

⁷⁸ Gašparovič byl původně místopředseda HZDS. Mečiar ho ovšem po parlamentních volbách v roce 2002 odstavil od moci. Gašparovič se proto začal vymezovat jak vůči vládní koalici, tak i vůči Mečiarovi.

V prvním kole prezidentských voleb favorit vládní koalice Eduard Kukan nedosáhl na postup do kola druhého. V něm se potom utkali Mečiar a Gašparovič, jemuž předvolební průzkumy nedávaly příliš šanci na postup⁷⁹. Cestu „menšího zla“ zvolilo v druhém kole téměř 60 % slovenských voličů⁸⁰. Opět se projevilo druhé kolo jako eliminující méně vhodného kandidáta⁸¹.

Podpora strany SMER Gašparovičovi s sebou nesla i mocenský aspekt. Ačkoli Gašparovič pronesl, že nebude stranit žádné politické straně, očekávalo se, že se příliš nezmění styl vládnutí od jeho předchůdce – Gašparovič se také stavěl k pravicovým reformám rezervovaně až nepřátelsky. Tím by připravil prostor pro nástup strany SMER k vládním postům⁸².

Třetí přímá volba prezidenta na Slovensku proběhla na jaře roku 2009. S největšími předvolebními šancemi v nich znovu kandidovali Gašparovič s podporou strany SMER a poslankyně opoziční Strany demokratické a křesťanské unie – Demokratické strany Iveta Radičová. Oba se utkali v druhém kole, v němž Gašparovič ziskem 55 % hlasů porazil Radičovou.

Současné postavení prezidenta

Hodnotová orientace prezidenta Gašparoviče se více blíží levici⁸³. Zatímco v roce 2004 jeho kandidaturu opoziční strana SMER podpořila až dodatečně, v roce 2009 Gašparovič kandidoval jako kandidát vládních stran⁸⁴. Tématem předvolební kampaně se stala roztržka mezi prezidentem Gašparovičem a opoziční Radičovou o Gašparovičově výroku, že „je členem SMERU“⁸⁵. Zatímco souběh prvních dvou let Gašparovičova funkčního období s Dzurindovou vládou byl faktickým pokračováním kohabitace, kdy prezident vystupoval v zásadě proti reformním krokům koaliční vlády, během posledního parlamentního volebního období došlo k procesu politického sblížení prezidenta a premiéra. Prezident Gašparovič od svého nástupu do funkce po zbytek funkčního období Dzurindovy vlády (2004-2006) vetoval 31 zákonů. Od roku 2006, kdy sociálně demokratická strana SMER vytvořila koaliční vládu, až do konce svého funkčního období v roce 2009 vetoval Gašparovič 14 zákonů. Ze statistiky ovšem vyplývá, že Národní rada prezidentská veta přehlasovala ve většině případů⁸⁶.

Polarizace politické scény na Slovensku po parlamentních volbách v roce 2006 výrazně přispěla k tomu, že se z volby prezidenta stává boj mezi politickými stranami. Strany chtějí dostat do prezidentské funkce svého kandidáta, aby tím mohly i nadále ovlivňovat vládní politiku. V roce 2004 to byla strana SMER, která se snažil získat dostatečnou podporu pro

⁷⁹ KOPCSAY, Mária (2004b). Když se dva perou.... *Týden*. 13. 4. 2004, č. 16, str. 46.

⁸⁰ Výsledky prezidentských voleb jsou zobrazeny v příloze.

⁸¹ V tomto případě zcela jistě. Gašparovič byl zapleten coby předseda Národní rady za HZDS do mnoha skandálů v éře mečiarismu. Za nejmarkantnější lze považovat protiústavní zbavení mandátů poslanců, kteří vystoupili z HZDS v roce 1998. HANUS, Martin (2004). Slovensko s potkanem na zádech. *Týden*. 26. 4. 2004, č. 18, str. 60.

⁸² KOPCSAY, Mária (2004b). *cit. d.*, str. 46.

⁸³ FENDRYCH, Martin, MOTEJLEK, Miroslav (2004). Mezi Štúrem a Dubčekem. *Týden*. 12.7.2004, č. 29, str. 40.

⁸⁴ Parlamentní volby v roce 2006 vyhrál Směr. Robert Fico následně sestavil koaliční vládu složenou ze stran Směr, Slovenská národná strana a HZDS. *TÝDEN.CZ* (2009). Na Slovensku začala kampaň před volbami prezidenta. *Týden.cz* [online]. 2009 [cit. 2009-03-21]. Dostupný z WWW:

<<http://www.tyden.cz/rubriky/zahranici/evropa/na-slovensku-zacala-kampan-pred-volbami-prezidenta.htm>>.

⁸⁵ SME.SK (2009). Gašparovič: Som člen Smeru. *Sme.sk* [online]. 2009 [cit. 2009-04-30]. Dostupný z WWW:

<<http://volby.sme.sk/c/4373334/gasparovic-som-clen-smeru.html>>.

⁸⁶ NÁRODNÁ RADA SR (2009). *Štatistiky* [online]. 2009 [cit. 2009-05-01]. Dostupný z WWW:

<<http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=zakony/statistiky>>

Gašparoviče⁸⁷. Je vysoce pravděpodobné, že při zvolení opoziční kandidátky Radičové by se opozice snažila vytvářet na vládu nepřímý tlak⁸⁸. Ačkoli je funkce slovenského prezidenta z ústavy nadstranická, Gašparovičovo funkční období a debaty v předvolební kampani na jaře roku 2009 tomu spíše odporují.

Vývoj ústavního postavení prezidenta, přímá volba

Prezident ve struktuře slovenského politického systému je slabý, ale přímo zvolený⁸⁹. Na první pohled se může zdát, že snaha po posílení legitimacy prezidenta zavedením přímé volby bude doprovázena i posílením jeho pravomocí, aby mohl efektivněji působit coby protiváha vlády v systému. Opak je v případě Slovenska pravdou. Politolog L. Kopeček uvádí, že celý proces zavedení přímé volby měl především odblokovat situaci v parlamentu⁹⁰. Nepřímá volba by mohla i nadále fungovat, pokud by došlo k její revizi, ovšem některé strany spojily přímou volbu se svým volebním programem, a tak ve vhodné chvíli do systému přímou volbu zavedly. První revize ústavy byla přijata v roce 1999 v souvislosti se zavedením přímé volby.

První institucionální krize mezi prezidentem Kováčem a premiérem Mečiarom z roku 1993 přiměla poslance ke změně ústavy. Dominance v rámci výkonné moci musela být vyjasněna. Poslanci odebrali prezidentovi právo předsedat zasedání vlády. Tento rys ve slovenské ústavě připomínal poloprezidentský systém. Celkově ústavní změny posilovaly premiéra na úkor prezidenta. Právníci D. Malová a M. Rybář nicméně uvádějí, že prezident dostal pravomoci v oblasti jmenování premiéra a dalších členů vlády⁹¹, personální záležitosti vlády však zcela nepodléhají individuálním rozhodnutím prezidenta. Jelikož vláda je i nadále odpovědná parlamentu, který hlasuje o její důvěře, je i personální obsazení vlády nepřímo ovlivněno složením parlamentu. Jak ukázal vývoj po parlamentních volbách v roce 2002, kdy prezident Schuster jmenoval předsedu HZDS Mečiara sestavením vlády, děje se skutečné sestavování vlády v rovině stranického vyjednávání. Mečiar tehdy nemohl sestavit vládu, která by se mohla ucházet o důvěru v parlamentu, protože neměl dostatečný koaliční potenciál.

Jednou z možností, jak prezident může zasahovat do politiky vlády a tím ji korigovat, je vetování zákonů. Ústava prezidentovi tento postup umožňuje. Jím vrácené zákony mohou být ovšem jednoduchou většinou přehlasovány. Ústavní reforma z roku 1999 nicméně znemožnila prezidentovi vetovat ústavní zákony, tedy ty, které pro přijetí potřebují většinu tří pětin poslanců.

Zajímavé je sledovat institut vetování zákonů prezidentem Kováčem. V době, kdy naplno trval konflikt mezi ním a premiérem Mečiarom, bylo neúčinné vracet zákony do parlamentu k projednání. Prezident Kováč tak nechával často zákony přezkoumávat ústavním soudem. Období konfliktu mezi prezidentem Kováčem a premiérem Mečiarom bylo ovšem specifické. Tehdy prezident skutečně fungoval jako protiváha vlády a ochránce ústavnosti systému. Následné funkční období prezidenta Schustera znamenalo změnu ve fungování procesu vetování zákonu. Prezident Schuster se totiž více cítil jako součást politického dění, které sám musí ovlivňovat, jeho postoje byly naznačeny výše. Z této pozice proto vetoval i schválené zákony, se kterými politicky nesouhlasil. Nejmarkantněji se to projevilo ke konci jeho funkčního období. Prezident Gašparovič pak v nastolené praxi pokračoval. Ke zklidnění situace přispěl nástup vlády Ficova SMERU. Fakt, že prezident Gašparovič již nepokračoval

⁸⁷ Viz Kopcsay (2004b).

⁸⁸ Sám Gašparovič řekl, že jeho neúspěch by znamenal i konec vládní koalice Směru. Podle politologa Lászlóa Öllösa tím Gašparovič přiznal, že je stranický a dokonce „vládní“ prezident (Sme.sk 2009).

⁸⁹ MALOVÁ, Darina, RYBÁŘ, Marek (2008). *cit. d.*, str. 184.

⁹⁰ KOPEČEK, Lubomír. (2008). *cit. d.*, str. 201.

⁹¹ MALOVÁ, Darina, RYBÁŘ, Marek (2008). *cit. d.*, str. 184.

ve vetování, potvrzuje výše zmíněnou myšlenku o stranickém postavení prezidenta Gašparoviče.

Prezidenta od ústavní změny v roce 1999 volí všichni voliči ve všeobecných volbách. V prvním kole je zvolen ten kandidát, který získá alespoň 50 % hlasů a jeden hlas navíc všech oprávněných voličů⁹². V druhém kole vítězí kandidát s nejvyšším počtem hlasů. Zatím ve všech volbách byl prezident zvolen až ve druhém kole.

Zajímavý na slovenském příkladu je mechanismus odvolání prezidenta. Národní rada musí nejprve ústavní většinou vyhlásit referendum, v němž absolutní většina voličů rozhodne o odvolání prezidenta. Pokud se voliči v referendu vysloví pro prezidentovo setrvání v úřadu, automaticky se rozpouští Národní rada a prezidentovi začíná nové pětileté funkční období. Tato úprava vznikla z iniciativy poslanců, kteří chtěli v ústavě zakotvit alespoň teoretickou možnost prezidenta odvolat⁹³.

Dopady zavedení přímé volby

Vývoj institutu prezidenta na Slovensku se je spojen s vývojem konfliktu uvnitř moci výkonné. První institucionální krize postupně přerostla ve vlekoucí se spor mezi oběma ústavními činiteli. Prezident se stal ochráncem ústavnosti a snažil se v systému působit proti posilujícímu postavení vlády a premiéra. Svou roli v eskalaci konfliktu jednoznačně měly osobnosti prezidenta a premiéra a jejich silné personální animozity. Zklidnění situace tak mohl přinést pouze odchod obou politiků z politického života.

Parlamentní a prezidentské volby v letech 1998 a 1999 odstranily zjevný personální konflikt mezi ústavními činiteli. Protože léta sporu 1994-1998 vyvolala institucionální krize, došlo k úpravě a vyjasnění pravomocí prezidenta. V Schusterově volebním období, kdy prezidenta už zvolili všichni voliči, se objevil ideový konflikt. Prezident začal pomoci svých omezených možností – vetováním schválených zákonů – zasahovat do vnitřní politiky. Markantnější je to v případě prezidenta Gašparoviče.

Gašparovič zasahoval vetováním zákonů do reformních snah Dzurindovy vlády, tedy do vnitřní politiky státu. Ačkoli díky přímé volbě má prezident legitimitu vzešlou od voličů, nedá se hovořit o dvouvrcholové exekutivě jako v případě poloprezidentského systému. Ve slovenské ústavě totiž není zakotveno rozdělení na zahraniční a vnitřní politiku jako například ve Finsku. Prezident tak přílišným zasahováním do ideových otázek vlády koná proti logice ústavy.

Přímá volba na Slovensku pomohla předejít opakování situace z roku 1998, kdy byl zablokovaný parlament. Svou úlohu v tomto směru splnila. Politická praxe výkonu prezidentské funkce a její negativní projevy (ve smyslu stranický a vládní prezident) pravděpodobně plynou z nezkušenosti s touto institucí v systému a z nedostatku historických zkušeností a tradice.

⁹² MALOVÁ, Darina, RYBÁŘ, Marek (2008). *cit. d.*, str. 185.

⁹³ Viz výše zmíněný vládní návrh ústavy, podle něhož je prezident politicky odpovědný parlamentu, který ho může odvolat.

Seznam použité literatury

- BRUNCLÍK, Miloš (2008a). Role prezidenta při vládních krizích v České republice. In: Miroslav Novák, Miloš Brunclík. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, str. 286-309.
- BRUNCLÍK, Miloš (2008b). Spory o zahraniční politiku v ČR: prezident vs. premiér. In: Miroslav Novák, Miloš Brunclík. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, str. 310-328.
- DRULÁK, Petr, BENEŠ, Vít (2008). České metafory Evropy: Havel vs. Klaus. In: *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Miroslav Novák, Miloš Brunclík. Praha: Dokořán, str. 329-372.
- DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra (2003). *Spojené státy americké*. Praha: Libri.
- HLOUŠEK, Vít (2008). Přímá volba prezidenta: Český kontext. In: Miroslav Novák, Miloš Brunclík. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, str. 263-285.
- HVÍŽĎALA, Karel (2009). Vladimír Klokočka: Někdy se mi chce emigrovat. *Respekt*. 1. 6. 2009, roč. XX, č. 23, str. 44-47.
- JAVŮREK, Petr (2008). Prezidenti poloprezidentských režimů. In: Miroslav Novák, Miloš Brunclík. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, str. 11-26.
- JUTIKKALA, Eino, PIRINEN, Kauko (2001). *Dějiny Finska*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- KARVONEN, Kyösti (2005). Halonen vs. the rest [online]. c1995-2009, June 14, 2005 [cit. 2009-04-26]. Dostupný z WWW: <<http://www.virtual.finland.fi/netcomm/news/>>.
- KARVONEN, Kyösti (2006a). Powers of the President Became an Election Issue [online]. c1995-2009, 2006-01-09 [cit. 2009-04-26]. Dostupný z WWW: <www.virtual.finland.fi/netcomm/news/>.
- KARVONEN, Kyösti (2006b). Finland chooses continuity once again [online]. c1995-2009 2006-02-16 [cit. 2009-04-26]. Dostupný z WWW: <www.virtual.finland.fi/netcomm/news/>.
- KOPEČEK, Lubomír (2006). *Demokracie, diktatury a politické stranictví na Slovensku*. Brno: CDK.
- KOPEČEK, Lubomír (2008). Prezident v politickém systému Slovensko - nelehké hledání fungujícího modelu. In: Miroslav Novák, Miloš Brunclík. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, str. 171-210.
- KYSELA, Jan (2008). Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavně právní In: *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Miroslav Novák, Miloš Brunclík. Praha: Dokořán, str. 235-262.
- KYSELA, Jan (2006). Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentním systémem? *Politologická revue*, č. 1, str. 5-27.
- LEBEDA, Tomáš (2008). Volební pravidla pro prezidentské volby. Komparativní analýza 142 zemí. In: Miroslav Novák, Miloš Brunclík. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, str. 27-61.
- MALOVÁ, Darina, RYBÁŘ, Marek (2008). Slovakia's presidency: consolidating democracy by curbing ambiguous powers. In: Robert Elgie, Sophia Moestrup. *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press, str. 180-200.
- NOUSIAINEN, Jaakko (2001). From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Development in Finland. *Scandinavian Political Studies*. 2001, vol. 24, no. 2, str. 95-109.
- PALOHEIMO, Heikki (2003). The Rising Power of the Prime Minister in Finland. *Scandinavian Political Studies*, vol. 26, no. 3, str. 219-243.
- PAVLÍČEK, Václav, HŘEBEJK, Jiří (1998). *Ústava a ústavní řád České republiky: Ústavní systém*. Praha: Linde.

- PEHE, Jiří (2000). Každý z nás může být v politice. *Mosty*, 28, 11. 7. 2000.
- PESONEN, Pertti, RIIHINEN, Olavi (2002). *Dynamic Finland: The Political System and the Welfare State*. Helsinki: Finnish Literature Society, Studia Fennica Historica.
- ROPER, Steven (2008). From Semi-Presidentialism to Parliamentarism: Regime Change and Presidential Power in Moldova. *Europe-Asia Studies*, vol. 60, no. 1, str. 113-126.
- SARTORI, Giovanni (2001). *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podmětů a výsledků*. Praha: SLON.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch (2003). Alternativa k navrhovaným způsobům volby prezidenta. *Politologický časopis*, VII, 4, str. 388-392.