

Alternativa k navrhovaným způsobům volby prezidenta republiky

VOJTĚCH ŠIMÍČEK

V roce 2003 vyprší mandát prezidenta V. Havla a protože podle Ústavy stejná osoba nemůže být zvolena více než po dvě funkční období za sebou, je zřejmé, že budoucím prezidentem ČR již V. Havel být nemůže. Také v této souvislosti se rozhořela debata na téma vhodnosti stávající právní úpravy volby prezidenta (který je dosud volen oběma komorami Parlamentu na jejich společné schůzi) a na případnou možnost přechodu k jeho přímé volbě a lze předpokládat, že toto téma bude jedním z hlavních témat nadcházející volební kampaně ve volbách do Poslanecké sněmovny. Čtyřkoalice již dokonce předložila vlastní návrh změny Ústavy, která by umožnila přímou volbu, ČSSD plánuje o této otázce vyhlásit vnitrostranické referendum. Diskuse na toto téma však neprobíhá pouze na stránkách denního tisku a v televizních a rozhlasových debatách, nýbrž – byť velmi omezeně – i na stránkách odborných časopisů. Domnívám se, že je namístě rozšířit tuto diskusi rovněž do Politologického časopisu.¹

Jedním z důvodů, v nichž spatřuji legitimitu této diskuse, je i ten, o kterém se zatím příliš nehovoří. Tímto důvodem je *riziko nezvolení nového prezidenta*. Domnívám se totiž, že současnému prezidentovi V. Havlovi nemohou ani jeho největší kritici upřít, že představuje mimořádně výraznou a charismatickou osobnost, po níž se jen obtížně bude hledat důstojná náhrada. Stávající platná ústavní úprava je taková (čl. 58 Ústavy), že v prvním kole volby je nutno získat nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců i nadpoloviční většinu všech senátorů; ve druhém kole je zvolen kandidát, který obdržel nadpoloviční většinu hlasů přítomných poslanců i přítomných senátorů a ve třetím kole postačuje ke zvolení již jen nadpoloviční většina přítomných poslanců a senátorů. Není obtížné si představit, že pokud např. ve volbách do Poslanecké sněmovny dojde k – velmi reálné – přibližné rovnováze počtu poslanců ODS, ČSSD a Čtyřkoalice a pokud se bude opakovat situace jako v roce 1998 a tedy neschopnost vytvořit vládní většinu, může vzniknout patový stav, vzniklý třeba jen tím, že někteří kandidáti na funkci prezidenta budou nepřijatelní pro ostatní strany. Vzpomeňme si na podobnou situaci, která v nedávné době vznikla na Slovensku a kdy Národní rada nebyla za konkrétní konstelace sil schopna zvolit prezidenta. Protože neobsazení funkce prezidenta by nesporně představovalo prvek nestability ve vnitřní politice i výrazně špatný signál do zahraničí, je namístě zabývat se způsoby, jak takovéto situaci zabránit.

V následujícím stručném a polemicky laděném článku se proto nejprve pokusím předestřít známé a často prezentované argumenty, svědčící pro přímou volbu prezidenta, poté se pokusím výhody přímé volby zpochybnit a nakonec budu demonstrovat – ve velmi hrubé podobě – návrh volby prezidenta vlastní. Základním nedostatkem stávající diskuse je totiž skutečnost, že se odehrává toliko ve dvou vyhraněných polohách: buď přímá volba prezidenta nebo jeho volba Parlamentem dle stávající úpravy. Přitom je třeba vidět, že možnosti přímé volby prezidenta i volby prostřednictvím Parlamentu mohou mít různou podobu a ani tyto dvě varianty (v rozličných modifikacích) nelze považovat za vyčerpávající. Prostor pro diskusní příspěvek

však neumožňuje tyto jednotlivé varianty a jejich důsledky podrobně prozkoumat a proto musíme zůstat v určité rovině zjednodušení.

Za výhody přímé volby prezidenta lze označit následující:

1. Prezident republiky je hlava státu, která jej reprezentuje navenek. Měl by mít proto *silný mandát a dostatečnou legitimitu*, aby mohl plnit své ústavní funkce. Měl by být aktivním politickým aktérem, nikoliv pouze formálním účastníkem politického dění a následným vykonavatelem politických rozhodnutí.
2. Prezident by měl *schrávat integrující roli* ve společnosti. To znamená, že by měl být představitelem nejen aktuální většiny v Parlamentu, nýbrž většiny občanů.
3. Prezident by neměl být představitelem politických stran, nýbrž *silnou a charismatickou osobností*. Přestože i za existence přímé volby prezidenta lze důvodně očekávat, že prezidentem bude některý z kandidátů politických stran (viz příklady Polska, Rakouska, Slovenska), vede přímá volba přinejmenším k tomu, že i v rámci politických stran bude velmi pravděpodobně navržen silný kandidát, který dokáže oslovit voliče i napříč politickým spektrem. Naopak volba výhradně Parlamentem s větší pravděpodobností vede k tomu, že navržení kandidáti jsou primárně loajálními straníky (tzv. Parteisoldaten) a že ke zvolení prezidentem dochází v rámci rozličných personálních „výměnných obchodů“ mezi jednotlivými stranami.
4. Přímá volba prezidenta *potlačuje přílišný vliv politických stran*. Jak vyplývá z výše uvedeného, sice lze očekávat vítězství kandidáta politické strany (stran), nicméně jeho osoba musí více respektovat širší zájmy občanů, než je tomu v případě voleb Parlamentem, a měla by se proto bezprostředně pozitivně projevit i ve vnitrostranických rozhodovacích procesech.
5. Přímá volba je v ČR důležitá i z toho hlediska, že náš *ústavní systém se dosud staví velmi nevládně k formám přímé demokracie*. To – mimo jiné – přispívá k nežádoucímu odcizení veřejné politické a soukromé individuální sféry a k averzi k politice ze strany veřejnosti. Vhodné prvky přímé demokracie však mohou odpovídajícím způsobem působit i jako motivační a aktivizující faktory a jsou z tohoto hlediska silně žádané.
6. Přímá volba prezidenta *omezuje potenciální riziko vytvoření patové situace*, kdy nebude u politické elity existovat politická vůle ke zvolení prezidenta republiky (viz výše vzpomenutá situace na Slovensku v roce 1999).

Naopak stěžejní argumenty proti zavedení přímé volby prezidenta republiky a tedy pro ponechání statu quo² lze shrnout následujícím způsobem:

- A) Přímá volba prezidenta *koresponduje spíše s prezidentskou či neoprezidentskou formou vlády*, nikoliv s formou vlády parlamentní a v našem ústavním systému – pokud by přirozeně nebyl zásadním způsobem změněn – by se proto jednalo o změnu nekoncepční. Ústavní postavení našeho prezidenta totiž je možno charakterizovat jako slabé a prezident nedisponuje významnými pravomocemi.
- B) Přímá volba prezidenta sice dá prezidentovi větší legitimitu, nicméně *sama o sobě nic neznamena, pokud není provázena zvýšením jeho pravomocí*. To by však již znamenalo přechod na jinou formu vlády, což by vyžadovalo důkladnou přípravu.
- C) Přímá volba prezidenta neznamena, že bude prezidentem zvolen kandidát „apolitický“ či alespoň „nadstranický“. *Rozhodující roli i při přímé volbě totiž budou vždy mít politické*

strany a jejich příznivci. Význam samotného způsobu volby prezidenta nelze přeceňovat, neboť důležitá je vždy jeho osobnost. Nelze rovněž přehlédnout, že i typický stranický kandidát se po svém zvolení může velmi reálně chovat nadstranicky, resp. přinejmenším nezávisle na politické straně, která jej nominovala (viz nedávný příklad M. Kováče na Slovensku).

D) Přímá volba prezidenta je *finančně nákladná* a výsledný kýžený efekt zjevně neodpovídá vynaloženým nákladům.

E) Zavedení přímé volby znamená *zvýšení počtu voleb*. Tato skutečnost vede k „únavě voličů“ a především k tomu, že exekutivní orgány (ale koneckonec i orgány zákonodárné moci a regionální orgány) nemohou pracovat dostatečně koncepčně a s dlouhodobějším efektem, což může vést k neustálému oddalování nepopulárních, leč nezbytných kroků (přijímání zákonů, vládních opatření atp.).

Na základě výše uvedeného je tedy zřejmé, že argumenty pro i proti zavedení přímé volby prezidenta jsou velmi vyrovnané. Je proto plně legitimní zvažovat i určitý kompromis mezi oběma variantami. Jinak řečeno, stávající ústavní úprava sice bezpochyby není vhodná a neodpovídá významu a smyslu funkce prezidenta v našem ústavním systému, nicméně přímá volba ve svých důsledcích přináší celou řadu nevýhod. Za hlavní z těchto nevýhod osobně považuji příliš častou frekvenci voleb v České republice (do Poslanecké sněmovny, senátní, krajské, komunální, brzy do Evropského parlamentu a potencionálně prezidentské), přičemž je zřejmé, že spojení prezidentských voleb s jinými volbami by nebylo vhodné, jelikož by v nich již z tohoto důvodu byli velmi znevýhodněni tzv. nezávislí kandidáti. Kandidáti politických stran by totiž nutně těžili z toho, že jejich politické strany by vedly volební kampaň např. do Poslanecké sněmovny (a to v podstatě za státní peníze) a v tomto rámci by – jaksí navíc – podporovaly i svého prezidentského kandidáta.

Za určitý – a velmi vhodný – kompromis mezi přímou a nepřímou volbou prezidenta proto považuji možnost volby prezidenta zvláštním, ad hoc utvářeným, orgánem (sborem volitelů). Nejedná se přirozeně o originální návrh, neboť tuto možnost znají ve SRN³, do určité míry rovněž v Itálii⁴ a originálním způsobem (pouze v případě konání čtvrtého kola voleb) v Estonku⁵ a dá se říci, že se osvědčila. V podmínkách České republiky by bylo možno si představit např. model, kdy orgán oprávněný volit prezidenta (řikejme mu třeba „Shromáždění“) by tvořili všichni poslanci a senátoři (tzn. 281 osob) a stejný počet osob by představovali zastupitelé krajů. Stávající počet zastupitelů ve 13 krajích a v hlavním městě Praze činí celkem 730, což znamená, že na volbě prezidenta by se podílela pouze část z nich (necelá polovina), která by se musela vybrat poměrným systémem v jednotlivých krajích podle předem stanoveného počtu míst (formou prováděcího zákona).

Tento model považuji za výhodný především z následujících důvodů:

- I. Do značné míry *eliminuje nevýhody obou dříve uvedených modelů*. Zvyšuje totiž význam postavení prezidenta a jeho legitimitu, nicméně je to systém velmi levný a nevyžaduje od politických subjektů žádnou zvláštní volební kampaň a další aktivity, které ve svém celkovém efektu značně zatěžují systém fungování vládní moci.
- II. *Zvyšuje význam krajských zastupitelstev* a jedná se tedy i o prvek tolik žádoucí decentralizace. Krajský systém totiž v České republice vznikl značně nešťastným a nepřipraveným způsobem a občané si často kladou otázku po jeho smyslu, o čemž svědčí mimo jiné nízká

volební účast v loňských krajských volbách. Demonstrováný model prezidentské volby je však pro občany velmi srozumitelný a posiluje význam krajské samosprávy.

III. *Do volby prezidenta mají šanci se zapojit i menší politické strany (např. regionální), což zvyšuje pluralitu politické soutěže*. Zatímco totiž počet stran zastoupených v Poslanecké sněmovně a ostatně i v Senátu je velmi omezený a redukuje se v současnosti prakticky na 5 subjektů, jsou v krajských zastupitelstvech zastoupeny i některé strany další⁶, které touto zprostředkovanou formou budou mít větší šanci zapojit se do „celostátního“ politického dění.

IV. *Zvolený prezident by reprezentoval nikoliv pouze politickou většinu na celostátní úrovni (fakticky však pouze v Poslanecké sněmovně), nýbrž i politickou elitu regionální*. Stávající úprava je totiž taková, že prezident je sice volen Parlamentem a tedy oběma jeho komorami, nicméně s ohledem na počet členů Poslanecké sněmovny a Senátu je zřejmé, že rozhodující slovo při volbě má Poslanecká sněmovna. Naopak zapojení regionálních reprezentací do volby prezidenta by znamenalo jeho odlišnou legitimitu, což by v konečném důsledku mohlo prakticky i reálně znamenat, že by hlava státu neměla v Poslanecké sněmovně většinovou podporu.

V. *Tento model koncepčně odpovídá ústavnímu systému České republiky a nevyžaduje jeho zásadní změny*. Na rozdíl od zavedení přímé volby prezidenta totiž z povahy věci nevede k posílení postavení prezidenta a neznamená, že jeho pravomoci je nutno znovu přehodnotit.

VI. *Není možno opomenout ani to, že prezentovaný model je velmi levný a vyžaduje vskutku minimální náklady ze státního rozpočtu*. Zatímco totiž u přímé volby prezidenta je třeba počítat se zatížením státního rozpočtu přibližně ve výši 400–500 mil. Kč, neznamená navrhovaný systém prakticky žádné zvláštní náklady státu.

Poznámky:

1. Tento článek ve zkrácené podobě vyšel v revue Universitas č. 4/2001, a to pod názvem „Jak volit prezidenta“.
2. Byť nikoliv nutně ve stávající podobě. Je např. myslitelné, aby ve třetím kole volby prezidenta Parlamentem v České republice postačovala pouze relativní většina (namísto stávající většiny absolutní). Touto změnou by se mohlo prakticky zcela eliminovat riziko nezvolení prezidenta.
3. Srov. čl. 54 Základního zákona SRN, podle něhož je prezident volen Spolkovým shromážděním, tvořeným z jedné poloviny z členů Spolkového sněmu a z druhé poloviny z členů volených zemskými sněmy podle zásad poměrného zastoupení. Zvolen je ten kandidát, který dostane většinu hlasů Spolkového shromáždění a nedosáhne-li ve dvou kolech této většiny žádný z kandidátů, je zvolen ten, kdo získá nejvíc hlasů v dalším kole.
4. Srov. čl. 83 ústavy Itálie. Prezident je volen Parlamentem a dále vždy třemi delegáty z každého regionu, volenými oblastní radou „tak, aby bylo zajištěno zastoupení menšin“. V praxi to vypadá tak, že toto volební shromáždění má celkem 1003 členů, z nichž 630 jsou poslanci, 315 senátoři, 19 regionů vysílá po třech zástupcích a region Valle d'Aosta má jednoho zástupce.
5. Dle § 79 estonské ústavy je volen parlamentem (Riigikog). Pokud však ve třech kolech není zvolen žádný z kandidátů, volí prezidenta kolegium volitelů, tvořené všemi členy Riigikogu a zástupci shromáždění místních samospráv, přičemž každé z těchto shromáždění deleguje nejméně jednoho zástupce. Viz překlad estonské ústavy, obsažený ve sborníku *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, I. část, Praha, 1999, str. 186.
6. Blíže viz L. Mrklas (ed.), *Krajské volby 2000 – Fakta, názory, komentáře*, CEVRO, Praha, 2001.

Summary:**An Alternative to the Suggested Modes of Election of the President in the Czech Republic**

The article takes into account present debates concerning the best possible way of the election of President in the Czech Republic. According to valid legislative, the President is elected by the Parliament. As this mode of election displays a series of disadvantages (e.g. insufficient legitimacy, powerful influence of political parties, danger of non-election of a President), a shift towards direct election is actually discussed. However, this mode of election is not optimal as well since it does not correspond to the present conception of a position of a „weak“ President, which is applied in the Czech Republic, and excessively increases the number of national elections. Therefore, the article presents another suggestion: the President should be elected by an assembly of electors. The assembly should, in one half, consists of the members of the Parliament (deputies and senators) and of the members of regional bodies in the other. This compromise suggestion eliminates majority of disadvantages that can be seen in connection with the former modes of the election of President.