

Slibovat slušnost a korektnost není voličsky chytlavé

O českém prezidentovi, jeho přímé volbě a konfliktnosti jeho postu, přesunech moci, hrozbě korporativismu a změnách ústavy s JUDr. Janem Kyselou, docentem Katedry teorie práva a právních učení a vedoucím Katedry politologie a sociologie Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.



NADŠENÝ Z PŘÍPADNÝCH ZMĚN

ústavy nejsem, ale debatu o nich považuji za prospěšnou.

V tomto vydání CI Time se věnujeme otázce jednoho roku působení přímo voleného prezidenta obecně a působení prezidenta Zemana konkrétně. Před pár lety jste se vyjádřil v obecné rovině následovně: „Moje představa role prezidenta republiky je role osoby s olejníčkou, která lije olej do politického soukolí, aby lépe šlapalo. Obávám se, že z přímé volby vzejde někdo, kdo není vybaven olejníčkou, ale hrstí pisku.“ Jak dnes hodnotíte své prognostické schopnosti?

Obecně mám dojem, že se v odhadech spíše mýlím, protože se při parlamentních volbách nechávám raději překvapit... V tomto případě však šlo o systémovou souvislost, takže jsem se asi trefil. Zkrátka mám dojem, že to tak dopadlo. Ne snad, že by volba parlamentní byla zárukou samého oleje, což bylo dosti patrné na Václavu Klausovi. U přímé volby však je pravděpodobnější puzení k aktivitě, která není podchycena jako systém podporující, ale spíše rozkolísávající. Prezident republiky není šéfem exekutivy ani nemá pozitivní kompetence typu zákonodárné iniciativy, dekretální pravomoci apod. Chce-li svým voličům dokázat, že je pilný a výrazný, dostává jej to do konfliktů s dalšími ústavními orgány, zejména s vládou. Předjet by se tomu dalo snad jedině tak, že kandidáti budou slibovat pouze slušnost, korektnost, konciliantnost, což není voličsky úplně chytlavé.

MODERÁTOR NEBO ARBITR?

Často se hovoří o nebezpečí nového mocenského centra, jež díky přímé volbě na Hradě vzniká. Navzdory řadě silných prezidentových vyjádření v minulém roce však reálný přesun moci nezaznamenáváme. Kde tedy spočívá ono riziko?

Musíme si znovu a znovu připomínat, že přímá volba je pouze dispozicí, která je aktivována při úspěchu určitého typu kandidáta a současně při submisivnosti jeho okolí. Každopádně se na riziko nového mocenského centra poukazuje i v zahraniční odborné literatuře. Tak či onak se tím odkazuje na slova slavného Maurice Duvergera, že přímá volba nedodává prezidentovi pravomoci, ale moc. Ústavní úprava kompetencí je nutně neurčitá, zahrnující prostory uvážení, diskrece. Využívání diskrece se řídí různými faktory, z nichž ty systémové povahy jsou odpovědnost, anebo neodpovědnost, tj. to, zda je možné a za co prezidenta „trestat“, přítomnost, anebo nepřítomnost kontrasignace vládou, a právě vol-

ba jako legitimizační titul. K tomu je možné připočítat faktory mimosystémové, jako je osobnost prezidenta, resp. jeho mocenský apetit. Souhrn těchto faktorů se pak promítá v tom, jak je prezident vnímán okolím a jak se vnímá sám. Má být spíše moderátorem, nebo arbitrem, anebo dokonce vládnoucím prezidentem? Rozhoduje se zcela volně, s tím, že někdy k tomu přistupuje souhlas jiného orgánu, anebo se řídí vůlí spíše toho orgánu druhého? Už v meziválečném Československu se pojednávalo o tom, jak se neodpovědný prezident republiky podřizuje odpovědné vládě, a to právě kvůli konstrukci (ne)odpovědnosti. Není moci bez odpovědnosti. Také se však upozorňovalo na to, že v praxi se tato zásada nemusí prosazovat, nejsou-li pro to vhodní lidé. Prakticky jde o to, zda jmenování velvyslanců znamená i jejich vybírání, zda pravomoc ratifikovat mezinárodní smlouvu zahrnuje i oprávnění ratifikaci odepřít, zda jmenování ministra na návrh předsedy vlády vylučuje odmítnutí jmenování z libovolných důvodů apod.

Mohl byste se pokusit odlišit, co z věcí, jež uvádíte, jsou důsledky nového režimu prezidentské volby jako takového a co je příspěvek této konkrétní volby, tedy osobnosti Miloše Zemana; případně vidíte dopady, jež souvisí s dědictvím reálného socialismu nebo transformace 90. let?

Miloš Zeman dispozicí nepochybně proměnil, u jiného prezidenta to nastat nemuselo, případně ne v takové míře. Možná teď reálný přesun moci nepocítujeme, ale co loni v létě? Prezident republiky ignoroval snahy bývalých koaličních stran o vytvoření nové vlády a zcela podle své úvahy jmenoval předsedu vlády a poté i vládu z osob jemu v různých ohledech blízkých. Dával najevo, že by tuto vládu mohl nechat vládnout i bez důvěry Sněmovny až do řádných voleb. Současně se ohradil proti limitaci čímkoliv nepsaným (ústavní konvence), protože přímá volba podle něj nastolila nové poměry. Ministryně spravedlnosti o něm v rozhovoru pro Respekt mluvila jako o ztělesnění ducha doby. Sestavil si poradní tým z členů vlády, odborářů a kapitánů průmyslu, tedy těleso odpovídající koncepci korporativismu. Tady se zřejmě měla rodit strategická rozhodnutí posléze už jen realizovaná. Připravoval volební úspěch své strany a domlouval podporu s významnou částí ČSSD. Kdyby to vyšlo, byla tu vláda těšící se důvěře Sněmovny, jejímž by byl ovšem prezident patronem. Neměl by nové pravomoci, ale vliv na vládu, Sněmovnu, řadu velkých podnikatelů. Proti sobě by měl možná další politické strany, na něž ovšem veřejnost nehledí úplně vlídně. Kooperovat by mohl i s politickými hnutími, jejichž vztah k dosavadní podobě politického sys-

**PŘINEJMENŠÍM
SE MŮŽE**
ustálit představa, jakého prezidenta vlastně chceme.

tému je poněkud kritický. Kdyby se k tomu přidalo referendum, jež by třeba mohl sám vyhlášovat, měl by nástroj k vládnutí ve jménu dolních deseti milionů. Dědictví minulosti se podle mého soudu projevuje v generačních vazbách a také v reminiscencích na opoziční smlouvu, jejímž uzavřením dal najevo vůli běžné mechanismy parlamentní demokracie přinejmenším modifikovat.

„IDIOTSKÉ ÚSTAVNÍ ZVYKLOSTI“

I v souvislosti s výrokem prezidenta Zemana, na nějž narážíte, o tom, že „pojem ústavní zvyklosti je naprosto idiotský, protože kdyby to byly opravdu ústavní zvyklosti, tak by nějakým způsobem byly zakotveny v ústavě“, se nyní hovoří o nutnosti zpřesnit ústavní text, resp. omezit a přesněji definovat prezidentské pravomoci. Na druhou stranu zaznívají hlasy, že by se ústava neměla měnit jen kvůli tomu, že se nám momentální jednání konkrétního nositele ústavní funkce nelíbí a že je vlastně správné, že je ústava psána spíše v obecné rovině. Jak se díváte na takové úvahy o úpravě ústavy Vy?

Mně se líbí ústava obecná. Její funkčnost však odvisí od určitého předporozumění, tj. chápání rolí, akceptace kulturních limitů, společenského konsenzu. U nás tyto podmínky tak úplně splněny nejsou. Ve vztahu k prezidentu republiky existují očekávání významné části veřejnosti přesahující formální vymezení, což má řadu různých důvodů. Po roce 1989 navíc byly zvoleny tři výrazné osobnosti. Kombinace malého respektu k nepsaným omezením, značných očekávání a osobností s mimořádnou autoritou a vlivem vede k tomu, že prezidenti republiky jsou v pokušení testovat hranice

ústavního vymezení svého postavení, případně je i překračují. Ústava jim ponechává prostory pro uvážení, aby jeho pomocí byly překonávány různé zádrhele ve fungování systému (koaliční krize, volební pat apod.). Problémem ovšem je, když se někdo rozhodne svého uvážení využít k jinému účelu: posilování své pozice, podpoře konkrétní politické straně, posunutím systému. Když se to ostatním nelíbí, mohou extenzi čelit politicky, spory před Ústavním soudem anebo vytěsňováním onoho uvážení z Ústavy. Někdy nám ovšem může chybět. Nadšený z případných změn nejsem, ale debatu o nich považuji za prospěšnou. Přinejmenším se může ustálit představa, jakého prezidenta vlastně chceme.

Z jiného soudku: Spolkový ústavní soud v Karlsruhe začíná měnit své názory ve volebních záležitostech. Před dvěma lety doporučil zavést tzv. kompenzační mandáty pro volby do Spolkového sněmu, čímž učinil německý systém ještě proporčnějším. Před volbami do Evropského parlamentu pak dokonce zrušil volební práh pro zastoupení německých stran. Jak si to vysvětlujete? A lze očekávat, že pod vlivem této autority může začít měnit svá stanoviska i český Ústavní soud?

Nevím, nezdá se mi. Změny volebního systému byly u nás proponovány vždy spíše k výraznějšímu podílu prointegračních prvků à la bonus pro vítěze. Vůči nim by se Ústavní soud mohl vymezovat. U stávajícího volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu není primárně problém v proporčnosti, ale spíše v dopadu rozdílných volebních krajů na rovnost volebního práva.

Jinou věcí jsou volby do Evropského parlamentu, v nichž zřejmě chybí legitimní důvod pro zavedení volebního práhu, který míru proporcionality limituje. Nesestavujete tu vládní většinu. Musel by to však někdo napadnout a mj. se vypořádat s tím, že pro volby evropské chybí ústavní příkaz poměrného volebního systému, takže uvážení zákonodárce tu může být velmi široké. Jak jsem řekl, nevím.

DOC. JUDR. JAN KYSELA, PH.D.



- Absolvent Právnické fakulty Univerzity Karlovy, český ústavní právník a odborník v oboru státovědy a politologie,
- působí na Právnické fakultě Univerzity Karlovy jako vedoucí Katedry politologie a sociologie,

- v roce 2006 se habilitoval na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy prací „Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů“,
- věnuje se též práci pro Stálou komisi Senátu Parlamentu ČR pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury,
- je členem pracovní komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo a členem rozkladové komise ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy,
- je autorem řady knih, sborníků a odborných článků z ústavního práva, ústavní teorie a politické vědy; připravil též návrh tzv. Stykového zákona.