

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Bakalářská práce

Martin Bednář

Komparace úřadů prezidenta v ČR, Německu a Rakousku
The Comparison of the Presidency in the Czech Republic, Germany
and Austria

Praha 2012

Vedoucí práce: Mgr. Jiří Koubek

Rád bych poděkoval panu Mgr. Jiřímu Koubkovi za vedení mé práce, za jeho komentáře a připomínky, které mě byly v průběhu zkoumání velmi nápomocné.

Anotace:

Tématem této bakalářské práce je komparace role prezidenta v politických systémech v České republice, Německu a Rakousku. Ačkoliv jsou si všechny tři sousední země kulturně blízké a vyznačují se parlamentním režimem, má hlava státu v každé z nich odlišnou úlohu. Postavení prezidentů je v práci zkoumáno za použití Tsebelisovy teorie veto hráčů a zaměřuje se především na úlohu hlavy státu v třech oblastech personální politiky, zahraniční politiky a zákonodárského procesu. Cílem práce je určit na základě analýzy politologických a ústavněprávních pramenů, zda se prezidenti v třech srovnávaných zemích těší postavení veto hráče v oblastech personální politiky, zahraniční politiky a zákonodárského procesu.

Klíčová slova: prezident, hlava státu, Česká republika, Německo, Rakousko, ústavní kompetence, ústavní praxe, personální politika, zahraniční politika, zákonodárský proces

Annotation:

In my Bachelor thesis I compare the roles of Presidents in the political systems of the Czech Republic, Austria and Germany. Despite that fact that all these neighbouring states are culturally linked and all account for parliamentary regimes, the heads of states in these countries carry out their functions in very different manners. The position of the Presidents are in my thesis examined with the help of the Tsebelis's theory of vetoplayers. The aim is to look into the fields of personal policy, foreign policy and legislative process and to ascertain, through the analysis of political and constitutional works, the exact role of the Presidents in these areas.

Key words: president, head of state, The Czech Republic, Germany, Austria, constitutional competences, constitutional practice, personal policy, foreign policy, legislative process

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně, že jsem řádně citoval všechny použité prameny a literaturu a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 15.5.2012

Martin Bednář

Seznam zkratk:	6
1. Úvod	7
2. Teorie vetohráčů	14
2.1. Individuální vetohráči	15
2.2. Kolektivní vetohráči	18
2.3. Určování vetohráčů v systému	19
3. Role hlavy státu ve Spolkové republice Německo	22
3.1. Výmarský odkaz	22
3.2. Novodobý úřad prezidenta	26
3.3. Oblast a) – Teorie vetohráčů a personální politika	27
3.4. Oblast b) – Teorie vetohráčů a zahraniční politika	30
3.5. Oblast c) – Teorie vetohráčů a zákonodárny proces	31
4. Role hlavy státu v České republice	36
4.1. Utváření úřadu hlavy státu a jeho základní kompetence	36
4.2. Oblast a) – Teorie vetohráčů a personální politika	40
4.3. Oblast b) – Teorie vetohráčů a zahraniční politika	45
4.4. Oblast c) – Teorie vetohráčů a zákonodárny proces	49
5. Role hlavy státu v Rakousku	51
5.1. Utváření úřadu a základní kompetence rakouského prezidenta	51
5.2. Oblast a) – Teorie vetohráčů a personální politika	56
5.3. Oblast b) – Teorie vetohráčů a zahraniční politika	59
5.4. Oblast c) – Teorie vetohráčů a zákonodárny proces	62
6. Závěr	66
7. Přílohy:	69
Použitá literatura a zdroje:	71
Internetové zdroje	75

Seznam zkratk:

B-VG – Bundes-Verfassungsgesetz - Rakouská spolková ústava

CDU – Christliche demokratische Union, Křesťanská a demokratická unie

ČLK – Česká lékařská komora

ČNB – Česká národní banka

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

DFS – Deutsche Flugsicherung, řízení německého letového provozu

FPÖ – Freiheitliche Partei Österreichs, Strana svobodných

GG – Grundgesetz, Základní zákon

KDU-ČSL – Křesťanská a demokratická unie – Česká strana lidová

ODS – Občanská demokratická strana

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Sociálně demokratická strana Německa

SPÖ – Sozialdemokratische Partei Österreichs, Sociálně demokratická strana Rakouska

SRN – Spolková republika Německo

TOP 09 – Tradice, odpovědnost, prosperita – politická strana

VdU – Verband der Unabhängigen – Svaz nezávislých

VV – Věci veřejné

1. Úvod

Akademická debata týkající se role prezidentského úřadů ve třech zemích střední Evropy, v České republice, Německu a Rakousku, byla v posledních letech pokládána za nanejvýš živou a podnětnou. Ve všech třech zemích, které budou v této bakalářské práci srovnávány, získal úřad hlavy státu pozoruhodnou dynamiku. V České republice si po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2010 nově sestavená vláda politických stran ODS, TOP 09 a Věci veřejných (VV) vepsala do svého programového prohlášení závazek přijmout přímou volbu hlavy státu.¹ Tento záměr byl přitom dlouhodobě terčem kritiky velké části odborníků na poli státovědy i politologie, zejména z toho důvodu, že přímá volba prezidenta je v napětí s logikou parlamentních režimů. Vychyluje rovnováhu mezi mocemi a neúměrně posiluje pozici hlavy státu na úkor vlády.² Pro parlamentní systém cizí prvek přímé volby tak působí nekoncepčně, neboť ohrožuje vyváženost a efektivitu fungování celého politického systému. Proti zavedení přímé volby se mimo jiné vyjadřovali Kysela, Lebeda, Hloušek³ a další. Zákonodárce nicméně i přes varovné hlasy akademiků novelu Ústavy 8. 2. 2012 přijal a pro její vstup v platnost chybí, toho času, již jen dohoda o prováděcím zákoně a jeho následné schválení.⁴ Bude-li tento prováděcí zákon schválen a přímá volba prezidenta vstoupí v platnost, lze očekávat, že politický systém ČR dostane novou dynamiku, která může mít i velmi negativní důsledky.

Podobně jako v ČR byla i v Německu akademická debata ohledně hlavy státu poměrně energická. Úloha prezidenta Spolkové republiky Německo je v návaznosti na historický vývoj a ústavní zakotvení tohoto úřadu výrazně skromnější než je tomu v ČR a Rakousku. Prezident se netěší silným pravomocem a má být spíše morální autoritou. Podle Morseye⁵ by prezident měl stát nad každodenní politikou, upozorňovat na závažné problémy a vybízet k zamyšlení. Hlava státu ve Spolkové republice Německo (SRN) má působit především jako integrátor společnosti, který střeží demokratické a mravní principy ve státě.

¹ Programové prohlášení vlády, s. 21: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf

² Usnesení Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury č. 9 ze dne 31. ledna 2012

³ Kysela, Jan: *Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní*. in: Novák, Brunclík (2008), s.251, Lebeda, uvedeno podle: [⁴ Svou bakalářskou práci píše v březnu 2012, tedy v době, kdy ještě nebyl prováděcí zákon o přímé volbě hlavy státu zákonodárci schválen.](http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-54654430-primo-voleny-prezident-se-muze-prosadit-na-ukor-vlady-obava-se-politolog-lebeda, Hloušek, Vít: <i>Přímá volba prezidenta – český kontext</i>. in: Novák, Brunclík (2008), s. 279</p></div><div data-bbox=)

⁵ Morsey, Rudolf: *Die Debatte um das Staatsoberhaupt 1945-1949*. in: Jäckel, Möller, Rudolph (1989) s. 26 a 42, O této tradici hovoří Rudolf Morsey v souvislosti s popisem funkčních období Theodora Heusse a Waltera Scheela.

Aktuální německý problém tkví právě v tom, že poslední dva úřadující prezidenti Horst Köhler a Christian Wulff nebyli s to tyto vysoké morální nároky ze strany občanů uspokojit a oba byli společností donuceni na svůj úřad rezignovat. Prezidentský úřad v Německu se tak potýká s problémem přílišných očekávání společnosti od jeho vykonavatelů. Prezidenti k tomu vykazují známky určitého rozčarování ze skromné kompetenční vybavenosti úřadu, což kontrastuje s vysokými požadavky na výkon této funkce.

V Rakousku nelze v takové míře hovořit o aktuální výrazné dynamice, ve které by se úřad hlavy státu nacházel. Přesto lze poznamenat, že jak v politické praxi, tak i na poli akademického diskurzu došlo v době nedávno minulé k poměrně zásadním změnám. K těm kosmetickým patří zejména ústavní novela⁶ z října 2011, jež povolila členům dříve vládnoucích rodin ucházet se o úřad spolkového prezidenta. Tento zákaz zavedla původně první ústava Rakouské republiky z roku 1920 a pasáž o nezpůsobilosti vládnoucích rodin do něj pak prosadila Sociální demokracie.

V kontrastu s touto formální novelou však došlo v lednu 2008 k poměrně výraznému posílení kompetencí rakouského prezidenta skrze změnu v ústavní praxi. Prezident Heinz Fischer z kraje roku 2008 nepodepsal novelu živnostenského zákona z toho důvodu, že obsahově odporovala jak ústavě, tak i obecným rakouským právním principům. Fischer k takovému kroku sáhl jako první prezident v historii republiky. Důvodem byl fakt, že novela předjímal retroaktivní zavedení sazebníku pokut. Pokuty by tedy měly zpětnou účinnost.

Na tomto místě musíme vysvětlit, co se stane, nepodepíše-li rakouský prezident zákon. Na rozdíl od praxe v ČR totiž takový zákon nevstoupí v platnost. Před tím než hlava státu zákon podepíše, a tím i vydá, má z ústavy povinnost posoudit zákon z hlediska jeho konformnosti s ústavou. Shledá-li návrh zákona protiústavním, je povinna ho nepodepsat. Prezident je tak v praxi povýšen do role vetohráče⁷, který rozhoduje, zda daný zákon nabude platnosti. V rámci rakouské akademické obce zůstává však sporné, zda prezident může ústavnost zákona posuzovat z hlediska obsahového nebo pouze formálního. Vysvětleme, že formální přezkum sleduje pouze to, zda byl zákon v parlamentu schválen správnou procedurální cestou.

Srovnávání rolí hlav státu v politických systémech ČR, Německa a Rakouska je zajímavé i z hlediska historické a kulturní blízkosti těchto zemí. Všechny tři země pojí staletí

⁶ Uvedeno podle: http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/654284/Wahlreform_Habsburger-duerfen-wieder-in-die-Hofburg

⁷ Definice George Tsebelise bude záhy následovat. Slovo vetohráč jsem se oproti zvyklosti rozhodl psát dohromady, jelikož je tak dle mého názoru jazykově pohlednější. Čeština navíc podobně jako němčina zná princip skládání slov a složená slova jako např. koloběžka či knihomol jazyk jednoznačně zkrášlují.

společných dějin. Po roce 1918 byly všechny nástupnickými státy, do kterých byl úřad prezidenta zasazen, aby nějakým způsobem zaplnil v politickém systému místo, které uvolnil abdikující konstituční monarcha. Tento pohled je společný akademikům ze všech tří srovnávaných zemí. „Příběh vzniku prezidentského úřadu ve Spolkové republice Německo je bez pohledu zpět na jeho monarchistické a republikánské předchůdce jen stěží pochopitelný,“ ilustruje německou zkušenost Hartmann.⁸ Podobně i Dickinger píše o úloze rakouské hlavy státu jako jakémsi poválečném „náhradním císaři“⁹, který měl pro Rakušany představovat jakýsi jednotlý protipól vůči všemocným politickým stranám v demokratickém zřízení.

V českém prostředí na pozůstatky monarchismu poukazovalo zejména vystupování Tomáše Garrigua Masaryka, který se rád a často nechával vyobrazovat na koni a v uniformě. Tímto svým chováním si jednak vytvářel jakýsi kult osobnosti a zároveň do jisté míry zaplňoval vyprázdněné místo po rakouském císaři. Podle Pavlíčka¹⁰ se pak principy a tradice, které se vytvářely již za monarchie, (spolu s prvorepublikovým a komunistickým odkazem) přenesly i do novodobého chápání úřadu českého prezidenta.

Podobnost mezi srovnávanými zeměmi spočívá i v tom, že všechny v současné době vykazují převážně znaky parlamentních režimů. V Německu je tato charakteristika nezpochybnitelná. Politický systém se podle von Beymeho vyznačuje silnou vládou a velmi slabým prezidentem, pročež bývá označován termínem „Kanzlerdemokratie“.¹¹ V Rakousku, a v případě úspěšného schválení přímé volby prezidenta i v ČR, již tato charakteristika není tak jednoznačná. Do kategorie poloprezidentských namísto parlamentních režimů Rakousko zařazují například Elgie, Müller¹² nebo Marcic¹³. Tento názor je však spíše menšinový. Podle Dickingera je poloprezidentská klasifikace nosná toliko z hlediska psané ústavy, bereme-li ale v potaz i ústavní praxi a politickou realitu, musí se nám tato charakteristika zhortit: „...rakouský systém lze tak charakterizovat jako parlamentní demokracii s prezidenčními prvky...“¹⁴

⁸ Hartmann, Jürgen: *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien. Struktur, Funktionen und Probleme des "höchsten Amtes"*. 1989, s. 15: „Die Entstehungsgeschichte des Präsidentenamtes der Bundesrepublik Deutschland ist ohne Blick auf seine monarchistischen und republikanischen Vorläufer schwer verständlich.“

⁹ Dickinger, Christian: *Der Bundespräsident im politischen System Österreichs*. 1999, s. 26, Originál: „Ersatzkaiser“

¹⁰ Pavlíček, Václav: *Teoretická koncepce Ústavy ČR*. in: Kysela (2003), s. 78-88

¹¹ von Beyme, Klaus: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Eine Einführung*. 2010, s. 289
Překlad: kancléřská demokracie

¹² Elgie, Robert: *Semi-presidentialism in Europe*. 1999, s. 13-14, Müller, Wolfgang C.: *Austria*. in: Elgie (1999), PDF, s.1

¹³ Marcic, René – uvedeno podle: Dickinger, Christian s. 17

¹⁴ Dickinger, Christian, s.18: „so ist das österreichische Regierungssystem als eine parlamentarische Demokratie mit präsidiellem Einschlag.zu charakterisieren.“

Přistoupíme-li k hodnocení politického systému ČR, můžeme poznamenat, že se jedná o parlamentní režim s nestandardně silnou hlavou státu a poměrně slabou vládou. Zavedením přímé volby se tato nerovnováha bude pravděpodobně dále vychylovat směrem k poloprezidentskému režimu. K obšírnější charakterizaci rozdílů mezi poloprezidentským a parlamentním systémem v českém a rakouském kontextu ale přistoupíme ještě později v kapitolách věnujících se jednotlivým zemím. Pomůže nám k tomu mimo jiné Sartoriho definice poloprezidentských systémů.¹⁵

Vzhledem ke geografické a kulturní blízkosti komparovaných zemí se nám může zdát poněkud zarážející, že tituly, které by explicitně srovnávaly tyto země, nejsou v literatuře nikterak četné. V českém prostředí je jedinou výjimkou poměrně nová práce autorského kolektivu Západočeské univerzity v Plzni vedeného Martinem Jeřábekem s názvem: *Srovnání politických systémů Německa a Rakouska*. Čtenáře s do hloubky jdoucím zájmem o konkrétnosti fungování prezidentských úřadů ale bohužel tato práce nemůže uspokojit, neboť se tématu natolik podrobně nevěnuje a zároveň se místy dopouští jistých simplifikací či dokonce nepřesností. První nepřesnosti se Jeřábek dopouští¹⁶, když přisuzuje rakouskému prezidentovi právo přezkumu ústavnosti zákonů pouze z formálního (procedurálního) hlediska. Jeřábek v této otázce opomíjí v literatuře zřejmou převahu akademiků, kteří se vyslovují pro povinnost rakouského prezidenta přezkoumávat ústavnost zákonů i z obsahové stránky. Zjednodušení se pak Jeřábek dopouští¹⁷, když staví rakouského prezidenta tomu německému na roveň ve věcech vyjednávání a ratifikace mezinárodních smluv. Úloha obou prezidentů se totiž, jak záhy doložím, podstatně liší. Zatímco německý prezident působí toliko jako notář, který pouze formálně přikládá svůj podpis, má jeho rakouský protějšek právo více zasahovat do sjednávání těchto smluv. Velká řada autorů včetně Dickingera a Koji¹⁸ rakouské hlavě státu dokonce přisuzují pravomoc mezinárodní smlouvy odmítnout, a to i v případě, že by je již schválil parlament.

Mimo Jeřábkův příspěvek pak v české literatuře již nejsou zastoupeny obdobné práce, které by přímo porovnávaly politické systémy našich dvou německojazyčných sousedů, případně ještě s přidáním České republiky. K jistému překvapení pak může čtenář dojít, když poznamenejme, že takových prací není přešel ani pokud zahrneme cizojazyčnou literaturu dostupnou v českém prostředí. Na druhou stranu lze s potěšením uvést, že existuje velká řada

¹⁵ Sartori, Giovanni: *Srovnávací ústavní inženýrství : zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. 2011, s. 139-140

¹⁶ Jeřábek, Martin: *Srovnání politických systémů Německa a Rakouska*. 2010, s. 48-49

¹⁷ Jeřábek, Martin, s. 52

¹⁸ Dickinger, Christian, s. 93, Kojas, Friedrich: *Die Stellung des Bundespräsidenten in der Verfassung. Seine Politische Funktion*. in: Weissensteiner (1982), s. 13

titulů, které dopodrobna a kvalitně rozebírají politické systémy jednotlivých zemí. Jejich studium pak badateli dovoluje proniknout do komplexních vztahů mezi jednotlivými aktéry v systémech a určit, které role tito aktéři zastávají. Byť je těchto kvalitních prací mnoho, musím se na tomto místě omezit pouze na jmenování těch pro svou bakalářskou práci nejpodstatnějších. Pro pochopení a zorientování se v ústavním pořádku ČR pro mne byla nejpřínosnější práce *Ústavní právo a státověda II. díl* z pera prof. Pavlíčka a sborník *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, který sestavili prof. Novák a Dr. Brunclík. Co se týče německé literatury, pro mé bádání byla zcela zásadní práce *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien. Struktur, Funktionen und Probleme des "höchsten Amtes"*¹⁹ od prof. Hartmanna a Dr. Kempfa. Zároveň bych chtěl zmínit příspěvek prof. Langeho *Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945-1949 mit besonderer Berücksichtigung der Erörterungen im Parlamentarischen Rat* do *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*,²⁰ který výborným způsobem osvětluje diskurz, jenž předcházela vytvoření poválečného úřadu hlavy státu v Německu. Seznam děl, které byly pro mé bádání nejzásadnější, pak můžeme uzavřít zmíněním práce *Der Bundespräsident im politischen System Österreichs*²¹ od Dr. Dickingera.

Poté, co jsem čtenáři poskytl krátký přehled literatury, jež byla k tématu prezidentů sepsána, měl bych nyní vyjasnit, jaké jinak nedostatečně probádané místo v literatuře by měla moje bakalářská práce zaplnit. Vzhledem k tomu, že je bakalářská práce svým rozsahem omezená, rozhodl jsem se zkoumané téma natolik zúžit, aby bylo možno proniknout do nezbytné hloubky. Ve své stati tak komparuji role prezidentů jako veto hráčů v politických systémech ČR, Německa a Rakouska, za použití teorie George Tsebelise.²² Po krátkém obecném úvodu k dané zemi se budu vždy věnovat roli prezidentů ve třech následujících oblastech: a) v personální politice, b) v zahraniční politice a c) v zákonodárném procesu. Abychom byli schopni definovat roli prezidenta s dostatečnou přesností, musíme však dále rozdělit oblast a) do dvou podoblastí: a1) personální politiky na vládní a a2) personální politiky na nižší úrovni. Oblast b) pak podobně zúžíme na: b1) vyjednávání mezinárodních smluv a b2) reprezentaci státu.

Přínos tohoto textu by měl spočívat v tom, že za použití precizní Tsebelisovy teorie a zevrubné analýzy ústavněprávních a politologických pramenů jasně vymezím, ve kterých

¹⁹ Originál: Hlavy státu v západních demokraciích. Struktura, funkce a problémy „nejvyššího úřadu“

²⁰ Originál: Diskuze o postavení hlavy státu 1945-1949 se zvláštním ohledem na jednání v rámci Parlamentní rady. Příspěvek se objevil ve čtvrtletních historických sešitech a dokumentoval úvahy jednotlivých stran při jednání v rámci Parlamentní rady, který byla německým poválečným ústavodárným shromážděním.

²¹ Originál: Spolkový prezident v politickém systému Rakouska

²² Tsebelis, George: *Vetoplayers: How political institutions work*. 2002, s. 17-39

ze tří oblastí prezident hraje roli vetohráče. Tsebelis vetohráče definuje jednoznačně: „*Při změně určité politiky, případně pro změnu nějaké legislativy, je třeba změnit status quo – určitý počet individuálních nebo kolektivních aktérů se na této změně musí shodnout. Takové aktéry definuji jako vetohráče.*“²³ Cíl této stati je tedy jednoznačný. Pokud prezidentovi v jednotlivých oblastech a, b, c přisoudíme status vetohráče, bude to znamenat, že je v těchto oblastech zapotřebí jeho souhlasu, aby bylo schváleno nějaké nové rozhodnutí, návrh zákona nebo mezinárodní smlouvy. S každým dodatečným vetohráčem v politickém systému je pak vždy těžší prosadit změnu stávající politiky, neboli status quo.

Na základě důkladného studia ústavních textů, publikací na poli politologie a státovědy a v neposlední řadě po konzultaci s řadou akademiků jsem se rozhodl přistoupit k následující klasifikaci rolí prezidentů, již se posléze v jednotlivých kapitolách snažím podpořit dalšími argumenty a odkazy na jiné autory. V rámci své klasifikace mám přitom na paměti, že při determinaci skutečné role prezidenta v politickém systému nestačí pouze zohlednit kompetence, které mu vymezuje ústava, ale musíme přihlédnout i k ústavní praxi a politickému životu. Prezidentova schopnost prosadit se v některých oblastech politiky je totiž z velké míry odvislá nejen od textace ústavy, ale i mnoha dalších strukturálních a institucionálních faktorů včetně politického umu a charismatu daného státníka. Důležité je samozřejmě i to, jak silnému protějšku v osobě předsedy vlády prezident čelí.

V Německu je tedy podle mého názoru spolkový prezident vetohráčem v podoblasti a2), v personální politice na nevládní úrovni, a v oblasti c), v zákonodárném procesu, kdy je oprávněn zákony vetovat na základě jejich obsahové i formální nekonformity s ústavou. V oblasti b), v zahraniční politice, vetohráčem není, jelikož v této oblasti plní úlohu toliko formálního notáře.

Naopak v ČR hraje prezident roli vetohráče ve všech oblastech a), b) a c). V oblasti a) nicméně není vetohráčem v podoblasti a1), v personální politice na vládní úrovni, jelikož nemá pravomoc zabránit jmenování ministrů. Prezident je vetohráčem rovněž v b) zahraniční politice, kde je schopen jednat nezávisle na vládě²⁴. Hlava státu je ve výjimečných případech podle Šimíčka a Kysely²⁵ navíc oprávněna odepřít ratifikaci mezinárodní smlouvy, byť by se pro ni vyslovil Parlament. Prezident ČR je pak podmíněným vetohráčem v c) zákonodárném procesu, protože je jeho veto suspenzivní a může být zákonodárcem přehlasováno.

²³ Tsebelis, George, s. 17-39

²⁴ Toto nezávislé jednání při tvorbě zahraniční politiky je ale protiústavní, protiví-li zahraniční politice vlády. V politickém systému ČR je totiž vláda tou centrální instancí, která je primárně odpovědná za tvorbu zahraniční politiky.

²⁵ Kysela a Šimíček tento názor vyjadřují v rámci internetové diskuze na blogu jinepravo.cz: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html>

Rakouský prezident vychází ze srovnání jako nejsilnější, jelikož je veto hráčem ve všech oblastech a), b) a c). V a) personální politice je i na vládní úrovni schopen odmítnout navržené ministry. V krajně teoretické rovině smí dokonce na základě svého uvážení odvolat celou vládu. V oblasti b) smí podobně jako český prezident odmítnout v krajním případě i mezinárodní smlouvu proti vůli parlamentu, v oblasti c) disponuje právem formálního i obsahové přezkumu ústavnosti zákonů.

Co se týče metodologického přístupu, vycházím především z kvalitativní analýzy ústav a dalších právních a politologických textů. Usiluji o to participovat svou prací na akademickém diskurzu, a proto bych nechtěl pojmosloví, které tento diskurz používá, dále rozměšňovat. Obdobně nemá pražádnou cenu objevovat objevené. Z těchto důvodů jsem se rozhodl pro své bádání využít dvou teorií, které jsou v rámci politologické obce velmi pevně etablované. Teorii veto hráčů od Tsebelise jsem již krátce představil, a bude se jí věnovat ještě samostatná následující kapitola. Druhým přístupem bude teorie path dependence, tak jak ji ve svých člancích vymezují Mahoney: *Path Dependence in Historical Sociology, Theory and Society*²⁶ a Pierson: *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*²⁷. Teorie path Dependence by nám měla pomoci pochopit, proč má pro vývoj prezidentských úřadů takový význam způsob, jakým se úřadu zhostí jeho první vykonavatelé. První prezidentů totiž často vytyčí směr, kterým se bude vývoj a chápání prezidentského úřadu ubírat. Jako příklad, kdy můžeme tuto teorii použít pro vysvětlení úlohy hlavy státu, se obecně podává účinkování prvního prezidenta SRN Theodora Heusse, který si podle Morseye²⁸ sice uvědomoval, že má jako první státník v úřadě příležitost postavení hlavy státu spoluvytvářet, proti silnému kancléři Konrádu Adenauerovi se však nebyl schopný prosadit. Jeho nepřilíš ambiciózní působení v úřadě pak podle mnohých velmi ovlivnilo chápání role německého prezidenta až do doby současné.

Závěrem už pouze popíši, jaké je členění mé práce. Po úvodu následuje druhá kapitola věnovaná Tsebelisově teorii veto hráčů, kde osvětlím, jak se veto hráči v systému klasifikují a jaký vliv mají na rozhodovací proces. Ve třetí až páté kapitole provedu analýzu role prezidentů v Německu, ČR a Rakousku. V kapitolách vždy nejprve uvedu obecnější charakteristiku úřadu a přiblížím odborné rozpravy vedené při jeho utváření. Jakmile čtenáři toto nastíním, mohu přistoupit k důkladnější analýze oblastí a), b) a c). Šestá a poslední kapitola bude věnována závěru mé práce, kde shrnu své poznatky.

²⁶ Originál: Teorie závislosti na cestě v historické sociologii, teorii a společnosti.

²⁷ Originál: Rostoucí výnosy, závislost na cestě a studium politiky

²⁸ Morsey, Rudolf. 1989, s. 22

2. Teorie vetohráčů

Tsebelisova teorie vetohráčů by nám měla poskytnout základní rámec, v němž budeme klasifikovat sílu jednotlivých prezidentů ve vymezených oblastech a), b) a c). Před tím, než přistoupíme k hodnocení konkrétních oblastí, na které mají prezidenti vliv, musíme si objasnit obecnější aspekty rozhodovacího procesu. Primárním cílem teorie vetohráčů je totiž podle Tsebelise právě komplexní vysvětlení rozhodovacího procesu. Nejprve tedy jasně stanovíme, jaké aktéry můžeme klasifikovat jako vetohráče. Následně rozebereme, jaký vliv mají vetohráči a jejich počet na celkovou charakteristiku rozhodovacího procesu.

V každém politickém systému plní funkci vetohráčů jiní aktéři či instituce. Vetohráči mohou být horní i dolní komory parlamentů, hlavy států, strany či vládní koalice. Podmínkou pro to, aby mohl být nějaký aktér definován jako vetohráč je skutečnost, že bez jeho souhlasu nebo ustoupení nemůže dojít k žádné změně statusu quo. Status quo Tsebelis definuje jako stávající stav dané politiky.²⁹

Faktory jako počet vetohráčů, jejich vnitřní soudržnost a ideologická vyhraněnost určují podobu a velikost množiny politických výstupů (vítěznou sadu³⁰), která může nahradit status quo. Velikost vítězné sady určuje, zda je možné výrazně změnit status quo. Je-li vítězná sada malá, pak je nemožné, aby došlo k výrazné změně oproti statusu quo. Pokud by totiž nebyla nová politika výrazně odlišná od té stávající, nevyplatí se vetohráčům hradit transakční náklady spojené s provedením reformy. Tsebelis tuto situaci označuje za politickou stabilitu.³¹ Politická stabilita systému závisí na tom, jak snadno jsou vetohráči schopni se dohodnout na změně statusu quo. Pokud je změna statusu quo obtížná, politická stabilita systému je vysoká. V opačném případě, kdy je snadné status quo změnit, je politická stabilita systému podle Tsebelise nízká.

Zaměříme se nyní konkrétněji na velikost vítězné sady. Ta je malá ve třech základních případech, které se však mohou překrývat: a) v systému figuruje velký počet vetohráčů, b) vetohráči mají mezi sebou velké ideologické distance a c) pokud vetohráči vykazují vnitřní soudržnost. Jinými slovy: „*Čím větší je vzdálenost mezi pozicemi vetohráčů a čím větší je jejich počet, tím obtížnější je změnit status quo.*“³²

Tsebelis ve svém textu definuje jeden specifický typ vetohráčů, které nazývá agenda setters. Agenda setter disponuje tou výhodou, že může jako první zvolit libovolný, své ideální

²⁹ Tsebelis, George, s. 2

³⁰ Tsebelis tuto množinu označuje termínem winset.

³¹ Tsebelis, George, s. 2

³² Tsebelis, George, s. 19, Originál: „... the greater the distance among and the number of veto players, the more difficult it is to change the status quo.“

pozici nejbližší výsledek ve vítězné sadě. Možnost prvního výběru umožňuje agenda setters do jisté míry ovlivňovat výslednou podobu změny statusu quo. Jejich moc se ale výrazně odvíjí od podoby politického systému. Čím vyšší je politická stabilita systému³³, tím skromnější je i role agenda settera. Funkci agenda settera v parlamentních systémech plní povětšinou vláda, v prezidentských systémech naopak podle Tsebelise plní tuto funkci legislativa.

Věnujme si nyní krátce možným důsledkům nízké a vysoké politické stability. Pokud je počet veto hráčů vysoký a politická stabilita rovněž, může to mít v jednotlivých systémech řadu následků: a) snížení důležitosti agenda setters, b) nestabilitu vlády v parlamentním systému, protože není schopna prosadit své návrhy, c) nestabilitu celého režimu v prezidentském systému³⁴, d) větší nezávislost byrokracie a soudní moci. Jako příklady zemí s velkým počtem veto hráčů a vysokou politickou stabilitou uvádí Tsebelis Spojené státy a Itálii. Opačným příkladem jsou podle něj Řecko a Spojené království, v jejichž systémech figuruje pouze jediný veto hráč, což má za důsledek snadnou změnu statusu quo.

2.1. Individuální veto hráči

Pakliže prezidentovi v našem bádání přisoudíme pozici veto hráče, bude to pochopitelně individuální veto hráč. Úřad hlavy státu totiž ve všech tří zemích zastává jednotlivec, byť lze namítnout, že rakouská ústava předpokládá v případě indispozice prezidenta jeho zástup skrze kolegium tří předsedů Národní rady. Tato praxe je nicméně zamýšlena pro výjimečné situace. Běžně jsou tak prezidenti veto hráči individuální a nikoliv kolektivní podoby.

Veto hráči tedy mohou být individuální nebo kolektivní aktéři, jejichž jednomyslné³⁵ dohody je potřeba pro změnu statusu quo. Ústava každé země definuje jiný počet institucionálních veto hráčů. V zákonodárném procesu v ČR tak mezi veto hráče patří Poslanecká sněmovna, Senát³⁶ a prezident. Prezident a Senát jsou nicméně pouze podmíněnými veto hráči, jelikož jejich veto může být Poslaneckou sněmovnou přehlasováno. Jediným absolutním veto hráčem je tak Poslanecká sněmovna. Tato klasifikace se nicméně týká pouze schvalování běžných zákonů. Při schvalování ústavních zákonů a volebního

³³ A čím menší je vítězná sada.

³⁴ Hlava státu v prezidentském režimu nemůže být zpravidla odvolána, byť není schopna prosadit potřebné změny statusu quo. Celý politický systém se tak dostává do patu a může být nahrazen jinou formou vlády,

³⁵ Či většinové – vždy v závislosti na zvolené rozhodovací proceduře.

³⁶ Poslaneckou sněmovnu a Senát řadíme mezi kolektivní veto hráče

zákona definuje český ústavní pořádek dva rovnoprávné institucionální veto hráče Poslaneckou sněmovnu a Senát.

Vetohráči mohou být ale i stranické povahy. Pokud má například v dolní komoře parlamentu jedna strana soudržnou a stabilní nadpoloviční většinu, je i tato strana stranickým veto hráčem, který ovládá veto hráče institucionálního. Příkladem nám může být rakouská SPÖ, která měla v letech 1971 – 1983 pod vedením kancléře Kreiského nadpoloviční většinu křesel v dolní komoře parlamentu Národní radě.³⁷

Pro lepší pochopení teorie veto hráčů si musíme pomoci geometrickými modely, které Tsebelis ve své práci používá:

FIGURE 1.2
Winset and core of a system with three veto players

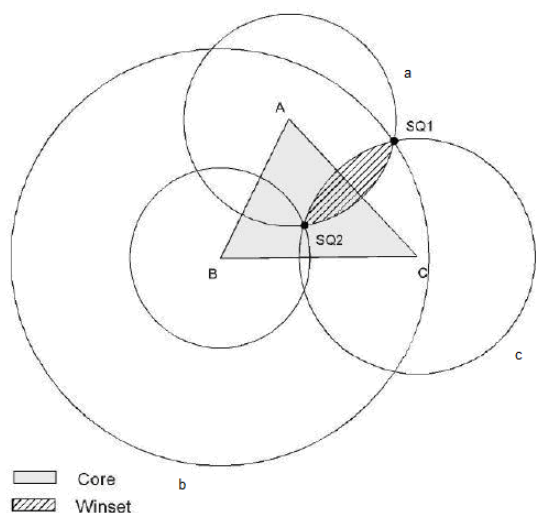
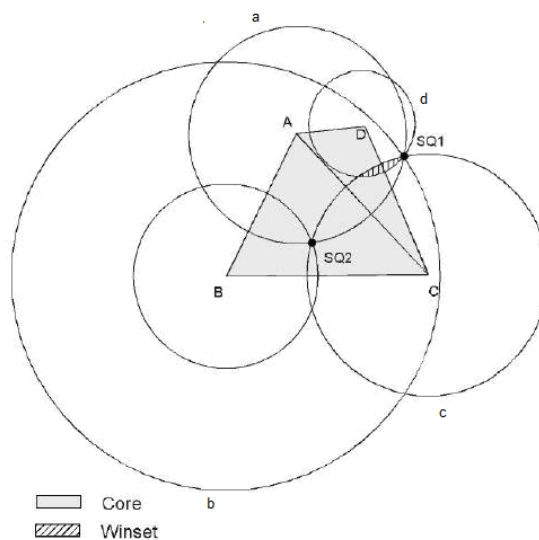


FIGURE 1.3
Winset and core of a system with four veto players



V modelu 1.2.³⁸ máme tři veto hráče A, B a C, kteří se musí jednomyslně shodnout na změně status quo. Každý z těchto veto hráčů má svůj ideální preferenční bod uprostřed kružnice a, b, c. Kružnice a, b, c symbolizují množiny výstupů, které daný veto hráč preferuje. Uvnitř každé kružnice rozhoduje o preferenci mezi jednotlivými výstupy jejich vzdálenost od středu (od ideálního bodu). Pokud jsou dva výstupy stejně vzdálené od středu, je veto hráči lhostejné, který z výstupů bude zvolen. Bod SQ2 označuje status quo, tedy aktuální politiku, která je předmětem úvah o změně.

Vyšrafovaná část elipsy (plochy střetu třech kružnic), která začíná od SQ1 a dosahuje až na hranu trojúhelníku ABC je vítězná sada. Je to sada všech výstupů, na kterých se všichni tři veto hráči jsou schopní dohodnout. Tmavě vybarvený trojúhelník je jádro. Toto jádro má

³⁷ Uvedeno podle: <http://www.parlament.gv.at/WWER/NR/MandateNr1945/index.shtml>, <http://www.austria.gv.at/site/3355/default.aspx>

³⁸ Tsebelis, George, s.22, Do grafu jsem pro větší názornost přidal označení kružnic malými písmeny a, b, c.

název podle typu rozhodování, který se uplatňuje. V našem případě je to tedy jádro jednomyslnosti. Jádro jednomyslnosti je sada bodů s prázdnou vítěznou sadou. Je to tedy sada, která neobsahuje žádné výstupy, jež by mohly porazit status quo. Tato množina výstupů tak nemůže sloužit jako základ dohody mezi všemi vetohráči, protože výstupy uvnitř jádra jsou vždy příliš výhodné pro nějaké vetohráče na úkor vetohráčů ostatních. Tři vetohráči se naopak mohou domluvit na nějakém z výstupů v prostoru mezi body SQ1 až po úsečku AC.

Velikost vítězné sady (vyšrafováno) a velikost jádra (vybarveno) jsou pro Tsebelise indikátory politické stability. Čím menší je vítězná sada a čím větší je jádro, tím vyšší je politická stabilita.³⁹ Tsebelis si zároveň uvědomuje, že pokud by měl být výstup, který je pro všechny tři hráče přijatelný, příliš blízko statusu quo, ke změně nakonec nedojde. Při započítání transakčních nákladů by se nepatrná změna aktérům nevyplatila.

Graf 1.3. ilustruje situaci, která nastane, přidáme-li do procesu rozhodování dalšího vetohráče. Vetohráč D okamžitě zmenšil vítěznou sadu, jelikož vyloučil řadu výstupů, které byly dříve pro ostatní vetohráče přístupné. Zároveň se s přidáním vetohráče D zvětšilo jádro jednomyslnosti.⁴⁰

Co se týče korelace přidání vetohráče a zvětšení jádra, upozorňuje Tsebelis, že k zvětšení jádra nemusí dojít v případě, že se preference nového vetohráče kryjí s preferencemi nějakého jiného vetohráče. Vetohráč, jehož preference jsou již obsaženy v rámci kružnice preferencí jiného vetohráče, je nazýván „*absorbovaným*“ a jeho přidání v podstatě nijak nemění rozložení sil v systému. Znárodnění této situace vidíme v grafu 1.5., kde se preference nového vetohráče D kryjí s vítěznou sadou vetohráčů ABC.⁴¹

³⁹ A tím méně myslitelná je změna statu quo.

⁴⁰ Tsebelis, George, s.23

⁴¹ Tamtéž, s.28

FIGURE 1.5
Winset of VPs A, B and C is contained in winset of D
(D is absorbed)

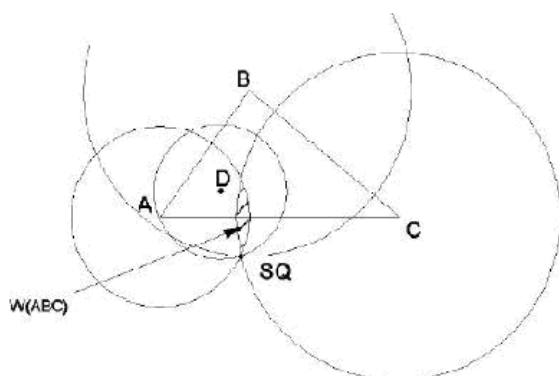
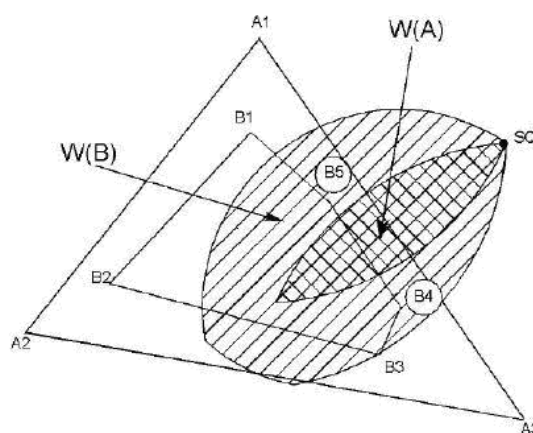


FIGURE 1.6

Veto players A1-A3 produce more policy stability than B1-B5
(no matter where the status quo is)



Tsebelis tato dvě pravidla shrnuje: „Pokud vítězná sada statusu quo existuje, s přidáním dalšího veto hráče se jeho velikost zmenší nebo zůstane stejná (...). Pokud máme jádro jednomyslnosti, jeho velikost se s přidáním veto hráče zvětší nebo zůstane stejná.“⁴² Z obou pravidel lze snadno vyvodit, že přidání veto hráče do politického systému buď zvýší politickou stabilitu, nebo ji nechá beze změny.

Poslední Graf 1.6.⁴³ ilustruje, jak se na politické stabilitě projevuje ideologická či názorová vzdálenost mezi jednotlivými veto hráči. Na grafu 1.6. je zřetelné, že veto hráči A1-A3 mají menší vítěznou sadu [W(A)] a větší jádro jednomyslnosti než pět veto hráčů B1-B5 [W(B)]. B1-B5 mezi sebou totiž mají menší ideologické distance, a proto je jejich vítězná sada větší než u A1-A3 a jejich jádro jednomyslnosti je naopak menší. Politický systém veto hráčů B1-B5 tak vykazuje menší politickou stabilitu než systém veto hráčů A1-3. Bez ohledu na polohu statusu quo tedy můžeme říct, že se politická stabilita s větší vzdáleností mezi veto hráči zvyšuje.

2.2. Kolektivní veto hráči

Většina veto hráčů není ze své podstaty individuální ale kolektivní. Kolektivními veto hráči⁴⁴ jsou zpravidla parlamenty nebo politické strany. Tito veto hráči jsou zřídka ovládnuti jednou homogenní většinou, což v praxi znamená, že se proces rozhodování

⁴² Tsebelis, George, s. 25, Originál: „The addition of a new veto player increases policy stability or leaves it the same (either by decreasing the size of the winset of the status quo, or by increasing the size of the unanimity core, or by leaving both the same).“

⁴³ Tamtéž, s. 31

⁴⁴ Tamtéž, s. 38-66

v politickém systému odehrává na dvou úrovních. Kolektivní veto hráč se nejprve musí vnitřně usnést na kompromisním výstupu, který bude na druhé úrovni prosazovat v klání s jinými veto hráči. Na této druhé úrovni se pak kolektivní veto hráč chová stejně jako by byl individuálním aktérem. Kolektivní veto hráči dosahují kompromisních výstupů pomocí rozhodovacích procedur, které sledují buď jednomyslnost, nebo jednoduchou či kvalifikovanou většinu.⁴⁵

Podle Tsebelise se nicméně rozhodování řídí podle stejných pravidel jako u hry mezi individuálními veto hráči. Politická stabilita se snižuje (vítězná sada statusu quo se zvětšuje a jádro se zmenšuje) s tím, jak veto hráči přecházejí od jednomyslného módu rozhodování přes kvalifikovanou většinu až k prosté většině.

2.3. Určování veto hráčů v systému

Veto hráč je individuální aktér, který má moc svým vetem zablokovat rozhodovací proces. Pokud je v systému nějaký kolektivní veto hráč, například parlament, můžeme ho v jednání s ostatními veto hráči vnímat rovněž jako individuálního aktéra.

Některé veto hráče určuje ústava, když jim explicitně přisuzuje právo buď schválit nebo odmítnout případnou změnu statusu quo. Ústava Spojených států například definuje tři veto hráče: Sněmovnu reprezentantů, Senát a prezidenta⁴⁶. Na rozhodovacím procesu Spojených států se tak mohou podílet jeden až tři veto hráči v závislosti na tom, kolik z těchto veto hráčů je absorbovaných. Jiná země ale může mít v ústavě definovaného jediného veto hráče a tím je parlament. Pokud pak má tato země většinový systém, kdy vítězná strana zpravidla vytvoří silnou vládu a ke schválení zákonů nepotřebuje součinnost jiného aktéra, bude mít tato země pouze jediného stranického veto hráče. Jednoho, někdy dva veto hráče, produkuje například westminsterský model parlamentarismu ve Velké Británii. Tsebelis vymezuje dva typy veto hráčů. První jsou definováni ústavou a jsou to tedy „ústavní veto hráči“, ti druzí jsou produktem politické hry a jsou proto nazýváni „stranickými veto hráči“. Počet i povaha veto hráčů se každopádně mohou často měnit v souvislosti s volbami nebo vinou nestálé povahy politického dění.⁴⁷

Pro definování veto hráčů v politickém systému Tsebelis předepisuje následující postup ve třech krocích⁴⁸: 1) vymezíme ústavní veto hráče v politickém systému, 2) ústavní

⁴⁵ Tsebelis, George, s. 39

⁴⁶ Jehož veto může být přehlasováno.

⁴⁷ Tsebelis, George, s.79

⁴⁸ Tsebelis, George, s.80

vetohráče rozložíme podle stranického klíče, abychom byli schopni rozlišit, kteří vetohráči jsou kolektivní (např. parlament pod vládou koalice s více stranami) a kteří individuální povahy (např. parlament pod kontrolou jediné strany) , 3) aplikujeme absorpční pravidla a vyloučíme tak ty vetohráče, kteří se nacházejí v rámci jádra jednomyslnosti ostatních vetohráčů a neovlivňují tak podobu vítězné sady.

Při identifikaci vetohráčů nesmíme zapomenout na to, jak se teorie vetohráčů vypořádává s existencí soudních vetohráčů v politickém systému: „...*co je důležité z hlediska nezávislosti a významu soudní moci není podoba právního systému* [zvykové právo, občanské právo] *dané země ale skutečnost, zda je soud ústavní nebo nikoliv a celková obtížnost zvrácení jeho rozsudku v politickém systému.*“⁴⁹ V politických systémech ČR, Německa a Rakouska můžeme ústavní soudy chápat jako vetohráče v těch případech, kdy jim je předložena stížnost. Pakliže se ale nějaká strana k ústavnímu soudu odvolá, je rozhodnutí tohoto soudu zpravidla rozhodnutí s konečnou platností. Ústavní soudy ve srovnávaných zemích mají totiž moc interpretovat ústavu a rušit zákony, které ostatní vetohráči přijali, shledají-li je ústavně nekonformními. Ústavní soud nicméně musí být do rozhodovacího procesu nějakou stranou povolán. V návaznosti na dělbu moci ve státě na zákonodárnou, výkonnou a soudní se ústavní soud nemůže podílet na rozhodování o podobě zákona. Ústavnost zákona může přezkoumávat pouze a posteriori, tedy až po jeho schválení mocí zákonodárnou. V rámci schvalovací procedury tak ústavní soud nemá pozici vetohráče, který má přímý vliv na rozhodování o statusu quo. Při schvalování zákonů si ale ostatní vetohráči musí hlídat soulad návrhů s ústavou, jinak se vystavují hrozbě, že ústavní soud schválenou normu zruší, bude-li v rozporu s ústavou. V rámci české Poslanecké sněmovny například u sporných zákonů dohlíží na soulad s ústavou Ústavně-právní výbor.

Někteří autoři, jako Stone-Sweet nebo Burley a Mattli, argumentují, že se soudy v některých politických systémech chovají stále političtěji. Podle Stone-Sweeta si je legislativa na půdě EU vědoma toho, že může soud zvrátit jí schválený zákon a proto své záměry často se soudy předem konzultuje, aby zabránila jejich zrušení.⁵⁰ Burley a Mattli zase aplikují neofunkcionalitickou teorii na Soudní dvůr EU, který pokládají za aktivního hybatele evropské integrace, který nicméně zůstává zahalen odbornou právní maskou.⁵¹ Tyto námitky jsou na úrovni EU jistě oprávněné. I v rámci politických systémů námi srovnávaných zemí

⁴⁹ Tamtéž, s. 226: Originál: „... what matters for the independence and significance of judiciary is not the legal system of a country, but whether courts are constitutional or not and the difficulty of the political system to overrule a statutory or constitutional interpretation.“

⁵⁰ Stone-Sweet, Alec: *Governing with Judges, Constitutional Politics in Europe*. 2000

⁵¹ Burley, Anne-Marie, Mattli, Walter: *Europe Before the Court: A Political Theory and Legal Integration*. 1993, s. 41-76

hrají ústavní soudy roli veto hráčů podílejících se na tvorbě politik. Mohou tak nicméně činit až a posteriori tím, že zruší nějakou schválenou normu, která se, podle jejich názoru, protíví ústavě. Pokud ústavní soud takovou normu zruší, je pro ostatní veto hráče obtížné jeho rozhodnutí zvrátit. Aby dosáhli změny statusu quo, museli by nejprve disponovat dostatečným počtem hlasů pro změnu ústavy. Pokud takový počet hlasů nemají, jsou nuceni stanovisko ústavního soudu respektovat a brát ho v potaz i tehdy, pokud v budoucnu rozhodují o obdobných politikách.

3. Role hlavy státu ve Spolkové republice Německo

3.1. Výmarský odkaz

Pro správné pochopení úlohy prezidentů všech srovnávaných zemí bude nezbytné vydat se na krátký exkurz do historie, jež dané úřady utvářela. Pro úřad prezidenta v Německu to platí dvojnásob. Neobejdeme se tady bez hlubšího rozboru výmarské zkušenosti. Nestálost politického systému ve Výmaru totiž podle mnohých výrazně přispěla k pádu demokracie. Po válce tak mezi ústavodárci převládla jednoznačná snaha vymýtit z nové ústavy všechny negativní aspekty Výmarské říšské ústavy. Hlava státu měla mít v rámci politického systému velmi slabé postavení. Podle Leichta měla jeho úloha spočívat především v politické symbolice: „*Státověda již uznala obě: jak potřebu symbolické integrity a reprezentace společnosti, tak i nutnost tuto soudržnost jednoznačným způsobem znázornit v osobě politika stojícího na špici politického systému.*“⁵²

Rozhodnutí otců německé ústavy vytvořit v rámci poválečného parlamentního systému slabý úřad prezidenta reflektuje historickou zkušenost s rozsáhlými pravomocemi výmarského prezidenta. Nahlédněme tedy do Výmarské říšské ústavy⁵³, jejíž přípravou byl pověřen ústavní právník Hugo Preuss. Vedle Preusse se na její tvorbě podíleli i další významní akademici jako byl Friedrich Meinecke nebo Max Weber.⁵⁴

Ústavodárci se shodli na kompromisní podobě nového politického systému Německa, který předjímal parlamentní formu demokracie se silnými prezidenciálními elementy. Podle Rausche vzešel tento kompromis z názoru většiny akademiků: „...že Říše nemůže postrádat silnou a přímo legitimizovanou osobnost na vrcholu politického systému.“⁵⁵ Mnozí tento kompromis proto označovali jako náhradní císařství.⁵⁶ „Z hlediska státovědy byl prezident postaven na roveň Říšské rady [Parlamentu]. Jeho úřad měl za úkol ochraňovat jednotu národa a působit zároveň jako protiváha vůči nadvládě parlamentních koalic,“⁵⁷ popisuje prezidentovo výsadní postavení Hartmann.

⁵² Leicht, Robert: Die Unverzichtbaren. *Zeit.de*. 27.4.2008, <http://www.zeit.de/2008/18/Pro-Bundespraesident>, Originál: „...hat die Staatslehre schon beides anerkannt: sowohl das Bedürfnis nach symbolischer Integration und Repräsentation des Gemeinwesens als auch die Notwendigkeit, den Zusammenhalt an der Spitze personell sinnfällig zu machen.“ [cit.13.12.2011]

⁵³ WRV - Weimarer Reichsverfassung

⁵⁴ Rausch, Heinz: *Der Bundespräsident - Zugleich eine Darstellung des Staatsoberhauptes in Deutschland Seit 1919*. 1984, s. 35

⁵⁵ Tamtéž

⁵⁶ Tamtéž, Originál: Ersatzkaisertum

⁵⁷ Hartmann, Jürgen, s. 17, Originál: „Staatsrechtlich war der Reichspräsident dem Reichstag ebenbürtig. Er sollte nicht nur die Einheit des Volkes als Ganzes wahren, sondern auch ein Gegengewicht gegen die Herrschaft von Parlamentskoalitionen bilden.“

Prezident byl volen občany přímo na sedmileté funkční období s možností znovuzvolení. Odvolán mohl být pouze lidovým hlasováním.⁵⁸ Návrh na konání tohoto referenda mohla podat Říšská rada, riskovala tím nicméně, že bude sama rozpuštěna, jestliže hlava státu v lidovém hlasování uspěje.⁵⁹ Zavedení přímé volby mělo znázorňovat bezprostřední vztah mezi prezidentem a elektorátem. Podobně jako v Rakousku se ale k vyhlášení přímé volby nepřistoupilo ihned. Politická reprezentace nechtěla přímou volbou hlavy státu dále štěpit již tak polarizovanou politickou scénu, která byla typická pro první léta poválečné republiky, a první přímá volba se proto konala až v roce 1925. Vítězem této volby v roce 1925 se stal armádní generál Paul von Hindenburg, který zvítězil s náskokem zhruba 900 000 hlasů⁶⁰ nad kandidátem tzv. výmarské koalice Wilhelmem Marxem.

Neobyčejně silné postavení výmarského prezidenta dokumentuje čl. 25 Výmarské říšské ústavy (WRV⁶¹). Prezident mohl v případě konfliktu s Říšskou radou tuto Radu na základě čl. 25 WRV rozpustit. Byl sice vázán potřebou kontrasignace ze strany kancléře nebo příslušného ministra⁶², jak ale podotýká Rausch, podle převládajícího mínění státopěvdy bylo dokonce přípustné, aby prezident odvolal vládu mající v Říšské radě většinu, jmenoval menšinovou vládu a na její návrh rozpustil parlament. Všechny tyto tři akty pak mohl podepsat i kancléř nové menšinové vlády⁶³, čímž vstoupily v platnost. Říšská rada byla takto z popudu prezidenta do Hitlerova nástupu k moci v roce 1933 rozpuštěna čtyřikrát. Podle Hartmanna⁶⁴ právě nadužívání této pravomoci přispělo k obrovskému znechucení obyvatelstva z nestálé politické scény. Toto rozčarování, které bylo ještě posíleno hospodářskou krizí z počátku třicátých let, pak nedemokratickým stranám ve volbách v letech 1930 a 1932 přineslo mnoho plusových bodů.

Mezi další výrazné kompetence prezidenta patřilo právo předložit Říšskou radou schválený zákon lidovému referendu. Prezident rovněž jmenoval kancléře a ministry. Kancléř měl udávat politický směr, za což byl odpovědný Říšské radě. Vzhledem k tomu, že byl ale prezident oprávněn, „na základě svého vlastního uvážení“⁶⁵, kancléře jmenovat i odvolat,

⁵⁸ Rausch, Heinz, s. 36

⁵⁹ Podobný princip, kdy parlament snahou odvolat prezidenta riskuje své vlastní rozpuštění, zná i rakouská ústava z roku 1929.

⁶⁰ Hartmann, Jürgen, s. 17

⁶¹ WRV - Weimarer Reichsverfassung, dostupné z: <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/index.html>

⁶² Rozpuštění parlamentu rozhodně nemusel kontrasignovat kancléř, v politické praxi bylo dostačující, měl-li prezident na své straně alespoň jednoho ministra.

⁶³ Rausch, Heinz, s. 38

⁶⁴ Hartmann, Jürgen, s. 17

⁶⁵ Rausch, Heinz, s. 39

mohl fakticky i prezident výrazně ovlivňovat tvorbu politických směrnic. Podle Anschütze⁶⁶ chápala ústava úlohu prezidenta jako vůdčí a tvůrčí instanci, jejíž povinností bylo spolupracovat na tvorbě vládní politiky. Podle čl. 47 WRV byl prezident vrchním velitelem armády.

Velmi problematickou částí výmarské ústavy se ukázal být zejména odst. 2 čl. 48 WRV týkající se úlohy prezidenta ve výjimečném stavu. Výjimečný stav mohl prezident na základě svého uvážení vyhlásit⁶⁷, kdykoli byl ohrožen veřejný pořádek a bezpečnost. Potřeboval k tomu opět kontrasignaci od příslušného ministra, ale zpravidla nebylo těžké tento podpis získat. Za výjimečného stavu byla podstatná část politické moci soustředěna v rukou prezidenta. Byl oprávněn „*veřejnou bezpečnost a pořádek*“ znovu nastolit i za použití ozbrojených sil, čímž nabýval takřka diktátorských pravomocí. Podle čl. 48 WRV mohl navíc prezident ve výjimečném stavu vydávat nařízení, která byla rovna zákonům.

Výmarští prezidenti své pravomoci aktivně využívali. Zvláště ke konci Republiky se prezidiální rysy systému výrazně zesilovaly. Von Hindenburg stále více využíval svých pravomocí podle čl. 48 WRV pro vydávání nařízení ve výjimečném stavu⁶⁸. Ustálila se zároveň praxe, při které kancléři nedisponovali většinou v Říšské radě a byli výhradně závislí na prezidentovi. Kancléř Brüning, který byl v březnu 1930 jmenován von Hindenburgem do úřadu, už nijak neusiloval o vznik většinové koalice a své záměry často prosazoval i proti vůli parlamentní většiny. Svá nepopulární úsporná opatření kancléř vydával pomocí čl. 48 jako prezidentova nařízení ve výjimečném stavu.

Řada akademiků tuto dominanci prezidenta v politickém systému odsuzuje a má za to, že výrazně napomohla celkové destabilizaci systému uvolňujíc tak cestu pro nástup nedemokratických sil. „*Fakt, že mohl prezident kancléře odvolat, aniž by kancléř pozbyl v parlamentu důvěru, představuje nepřekonatelný rozpor vůči základním principům parlamentarismu,*“ kritizuje silné postavení prezidenta Rausch.⁶⁹

Budeme-li chtít Výmarskou republiku zařadit v rámci Sartoriho klasifikace politických režimů, volil bych pro její počáteční léta jako nejvhodnější Sartoriho definici poloprezidentského režimu⁷⁰. Ve třicátých letech by již ale tato definice nepokrývala von Hindenburgovo chování v úřadě, a proto bych systém po roce 1930 klasifikoval spíše již jako

⁶⁶ Uvedeno podle: Rausch, Heinz, s. 36

⁶⁷ Rausch, Heinz, s. 41

⁶⁸ Od 1930 až do května roku 1932 byl výjimečný stav vyhlášen v šedesáti sedmi případech. Viz. Hartmann, Jürgen, s. 19

⁶⁹ Rausch, Heinz, s. 43 Originál: „Dass er aber überdies den Reichskanzler entlassen konnte und dies selbst dann, wenn dieser das Vertrauen des Reichstags nicht eingebüsst hatte, darin lag ein unüberbrückbarer Widerspruch mit den Grundregeln des Parlamentarismus.“

⁷⁰ Sartori, Giovanni, s. 140

prezidentský⁷¹. K tomuto rozřazení mne vede několik důvodů. Ve dvacátých letech splňoval vztah prezidenta a vlády čtyři z pěti Sartoriho podmínek⁷² pro poloprezidentský režim: 1) Hlava státu byla volena přímou všelidovou volbou a 2) sdílela exekutivní moc s kancléřem. 3) Prezident byl nezávislý na parlamentu, ale nemohl vládnout sám a přímo. 5) Existovala duální struktura autority a přesun mocí v rámci exekutivy. Čtvrtou Sartoriho podmínku (nezávislost vlády na prezidentovi a její odpovědnost parlamentu a jeho většině) Výmar splňoval jen částečně, jelikož mohl prezident kancléře jmenovat a odvolat podle svého uvážení.

Ve třicátých letech prezidentova pozice natolik posílila, že již naplňovala Sartoriho podmínky pro klasifikaci prezidentského režimu: 1) přímou volbu, 2) neodvolatelnost prezidenta parlamentem a 3) řízení vlády prezidentem.

Nynější postavení spolkového prezidenta v politickém systému Německa je výrazně ovlivněno tzv. traumatem z Výmaru. Parlamentní rada, jak se nazývalo grémium, které bylo po válce pověřeno vypracováním návrhu dočasné ústavy⁷³ si toto plně uvědomovala: „Členové parlamentní rady pokládali silné kompetence výmarského prezidenta a jejich zneužívání Paulem von Hindenburgem za jednu z hlavních příčin zániku Výmarské republiky.“⁷⁴ Na základě těchto úvah došlo grémium ke konsensu, podle kterého měl být úřad prezidenta ve Spolkové republice omezen na čistě reprezentativní. 30. listopadu 1948 se vyslovila hlavní komise Parlamentní rady po dlouhé diskuzi pro zřízení úřadu Spolkového prezidenta. Jeho pravomoci nicméně byly redukovány na kontrolní, smírčí a poradní. „Základní zákon se ve světle výmarské zkušenosti striktně distancuje od praktikování dualismu mezi parlamentními a prezidenciálními principy a jasně se vyslovuje pro parlamentní systém,“ vysvětluje Hartmann.⁷⁵

Po dosažení tohoto kompromisu následovalo rozhodnutí o formě volby hlavy státu. Vcelku pochopitelně byla přímá volba všeobecně odmítána s poukazem na výmarské nebezpečí. Přímou volbou by se mohl cítit posílen bezprostřední důvěrou elektorátu a mohl by usilovat o posílení svého vlivu, což by narušovalo přísnou dělbu moci, pro kterou se tvůrci německého základního zákona⁷⁶ (GG) rozhodli.

⁷¹ Sartori, Giovanni, s. 93-95

⁷² Pro upřesnění dodávám, že čtyři podmínky byly splněny až roku 1925 s konáním první přímé volby.

⁷³ německého Základního zákona, Grundgesetz

⁷⁴ Hartmann, Jürgen, s. 20

⁷⁵ Hartmann, Jürgen, s. 21, Originál: „Das Grundgesetz weicht nämlich vor dem Hintergrund „Weimar“ vom dort praktizierten Dualismus von parlamentarischen und präsidialem Prinzip strikt ab und spricht sich für ein rein parlamentarisches System aus.“

⁷⁶ GG – Grundgesetz – Základní zákon

3.2. Novodobý úřad prezidenta

Spolkového prezidenta volí Spolkové shromáždění. Podle čl. 54 odst. 3 GG se tento ústavní orgán skládá z členů dolní komory parlamentu Bundestagu a stejného počtu volitelů vyslaných zemskými parlamenty.⁷⁷ Kessel vysvětluje, z jakého důvodu se k této podobě volby přistoupilo: „*Při poradách o otázce, jak se bude volit prezident, vycházeli tvůrci ústavy z předpokladu, že do hry musejí vstoupit oba základní strukturální elementy ústavy: federální spolkový princip a demokratický centralistický princip. Už ze způsobu volby proto muselo být rozpoznatelné, že je Spolkový prezident vnímán jako reprezentant obou těchto principů: principu jednoty státu a principu rozmanitosti v rámci spolkového uskupení.*“⁷⁸ Poté, co shromáždění prezidenta bez rozpravy zvolí, je opět rozpuštěno. Volba probíhá bez rozpravy z toho důvodu, aby osoba prezidenta společnost nijak nepolarizovala. Prezidentova úloha ve Spolkové republice je ve skrze reprezentativní a spočívá především v integraci společnosti.⁷⁹

Prezident je volen na pětileté volební období. Jeho funkce je nadstranická a měl by tak být vyčleněn z různých výměnných obchodů při vytváření vládní koalice. Dosavadní praxe však ukazuje, že se záměru vysvobodit prezidenta z koaličních dohod úplně nedosáhlo.⁸⁰ Jak u prezidenta Heusse⁸¹, tak i u Gustava Heinemanna hrála koaliční jednání významnou roli.⁸² Politická praxe nám ostatně ukazuje, že všichni prezidenti byli před svým nástupem do úřadu nějakým způsobem spojeni s jednou z politických stran.

Mezi nejvýznamnější pravomoci prezidenta patří právo podle čl. 63 GG navrhnout Bundestagu svého kandidáta pro volbu kancléře. Tato pravomoc je ale bezvýznamná, pokud nějaká koalice stran v parlamentu disponuje nadpoloviční většinou. Doporučením nevolitelného kandidáta by prezident dosáhl jediného, ztratil byl svou morální autoritu. V Německu je přitom morální kredit klíčový, jelikož se na něm zakládá většina prezidentových pravomocí. V případě, že se ale v Bundestagu nezformovala jasná většina a prezident k volbě kancléře přistupuje za nevyjasněných koaličních vztahů, může skrze svou pravomoc výrazněji zasáhnout do koaličních rozhovorů a tvorby vlády.

⁷⁷ Viz: Seltenreich, Stephan: *Zur Volkswahl des Bundespräsidenten*. 1995, s. 240-241

⁷⁸ Kessel, Wolfgang: *Die Bundesversammlung*, in: Schneider, Zeh, (1989), s. 1601, Originál: „Bei den Beratungen über die Frage, wie der Bundespräsident gewählt werden solle, ging man schon in einem frühen Stadium davon aus, dass dabei die beiden Strukturelemente der zu schaffenden Verfassung – das unitarische, demokratisch-zentralstaatliche und das föderative, bundesstaatliche Verfassungsprinzip – zum Zuge kommen müssten, damit schon aus dem Modus der Wahl zu ersehen ist, dass der Bundespräsident... als Repräsentant der beiden Aspekte – dem der Einheit und dem der gegliederten Vielheit – entsprechen soll.“

⁷⁹ Uvedeno podle: Gloe, Markus: *Der Kampf um das höchste im Staat*. 2010, s. 85

⁸⁰ Viz také: Köhne, Michael: *Direktwahl des Bundespräsidenten?*. 2008, s. 95-99

⁸¹ Jesse, Eckhard: *Die Wahlen zum Bundespräsidenten 1949 bis 2004*. 2004, s. 145

⁸² Kessel, Wolfgang, s. 1604

Hlavě státu dále přísluší právo rozpustit parlament⁸³, jestliže kandidát na kancléře v třetím kole neobdrží nadpoloviční většinu hlasů v Bundestagu. Prezident v takovém případě může buď jmenovat kancléře s menšinovou podporou, nebo parlament rozpustit.⁸⁴ Druhý případ, kdy prezident smí parlament rozpustit, nastává při vyslovení nedůvěry úřadujícímu kancléři poté, co kancléř parlament sám o vyslovení důvěry požádal. Mezi řadu dalších kompetencí prezidenta patří jmenování soudců a vysokých úředníků, udílení milostí a další obvyklé pravomoci hlavy státu v parlamentních režimech. Podobně jako v Rakousku jsou i všechny akty německého prezidenta podle čl. 58 GG omezeny potřebou kontrasignace ze strany kancléře nebo příslušného ministra⁸⁵.

Na rozdíl od svého českého protějšku je německý prezident politicky odpovědný. Podle čl. 61 odst. 2 GG může být prezident odvolán za porušení ústavního nebo spolkového zákona, pokud podá čtvrtina poslanců Bundestagu nebo čtvrtina zastupitelů Bundesratu návrh na podání žaloby a tato žaloba je dvoutřetinovou většinou poslanců v Bundestagu nebo dvěmi třetinami hlasů v Bundesratu odsouhlasena. Byť je stanovena hranice pro podání žaloby mezi německými akademiky pokládána za vysokou, jedná se o nejjednodušší způsob odvolací procedury ze všech námi srovnávaných zemí. Z této procedury totiž vyplývá, že německý prezident může být odvolán i za porušení běžného zákona a k podání ústavní žaloby stačí dvě třetiny hlasů libovolné komory parlamentu. Žalobou se posléze zabývá ústavní soud, který případně shledá prezidenta nezpůsobilým vykonávat jeho úřad⁸⁶.

3.3. Oblast a) – Teorie veto hráčů a personální politika

Abychom hlavě státu mohli přisoudit postavení veto hráče v oblasti a), personální politice, musel by být podle Tsebelise jeho souhlas se jmenováním či odvoláním jednotlivých ministrů a státních úředníků neodmyslitelný. Z hlediska ústavní praxe v Německu můžeme o hlavě státu hovořit jako o veto hráči, jenž se svým rozhodováním podílí na změně statusu quo toliko v podoblasti a2), kdy se jedná pouze o jmenování státních úředníků. V personální politice na vládní úrovni postavení veto hráče prezidentu nepřísluší, přestože o to řada státníků včele s Heinrichem Lübkiem usilovala.

Podle čl. 64 GG jsou ministři na návrh kancléře jmenováni prezidentem. Ústava nepředjímá, že by měl mít prezident právo se kancléřovu přání protivit a jmenování odepřít.

⁸³ čl. 63 odst.4 GG

⁸⁴ Viz: Reutter, Werner: *Die Stunde des Präsidenten*. 2005, s. 2

⁸⁵ Kontrasignaci nepodléhá pouze jmenování a odvolání kancléře a rozpuštění parlamentu.

⁸⁶ Patzelt, Werner J.: *Der Bundespräsident*. in: Gabriel, Holtmann (2005), s. 298

Čl. 65 GG explicitně stanoví, že vládní politiku určuje kancléř a nese za ní odpovědnost. Jednotliví ministři pak musí tyto směrnice dodržovat a své resorty vést v jejich rámci. Kancléř nese za své ministry odpovědnost a jejich úřad také podle čl. 69 odst. 2 GG končí se zánikem úřadu kancléře. Je tedy evidentní, že kancléř má ve Spolkové republice výsadní postavení, jak již naznačuje von Beymeho výraz „*Kanzlerdemokratie*“. Oproti tomu velmi skromné postavení hlavy státu bylo navíc podle Morseye ještě dále zeslabeno politickým chováním prvního prezidenta Heusse.⁸⁷

Heuss si byl plně vědom toho, že má jako první osoba v úřadě možnost úlohu prezidenta v politickém systému spoluvytvářet. Na něm záleželo, jak bude interpretovat ústavu a jaké mocenské postavení budoucím prezidentům vydobude. Heuss nicméně nebyl v rozšiřování svých kompetencí příliš úspěšný, což padá především na vrub osobě kancléře Konráda Adenauera. Adenauer byl mimořádně silným kancléřem, jenž vládnul nepřetržitě od roku 1949 do 1963. Proti často se střídajícím a slabším kancléřům by se Heuss možná prosadil, proti Adenauerovi to bylo nemožné. Slabost prezidentova postavení Adenauer mimo jiné ilustroval ve svém vyjádření pro časopis Spiegel z roku 1965, v němž prohlásil: „*Spolkový prezident má přesně tolik moci, jakou má kancléř ochotu se s ním zlobit.*“⁸⁸

Mahoney⁸⁹ a Pierson vysvětlují ve svých textech k teorii path dependence, proč je časová postoupnost ve vývoji politických institucí tak důležitá. Události na počátku procesu⁹⁰ mají často určující a zároveň nedozírné následky pro celý jeho vývoj. Podle Piersona mohou rozsáhlé společenské procesy pramenit i z nahodilých událostí. Jakmile je ale daný kurz událostí uveden do běhu, bývá těžké ho zvrátit. Pravděpodobnost, že se v tomto kurzu bude pokračovat, se zvyšuje s každým dalším krokem. Politické instituce se totiž nachází v jisté setrvačnosti a je vždy velmi obtížné v jejich fungování prosadit výrazné změny.⁹¹

Teorie Path dependence pomáhá pochopit Heussovu úlohu ve formování úřadu hlavy státu. Heuss platil za politika/umělce⁹², který stále hledá konsensus. Konfliktů se stranil. Jeho holubičí povaha tak pravděpodobně přispěla k tomu, že nebylo postavení prezidenta v jeho počátcích nikterak výrazně posilněno. Ostatní aktéři v politickém systému si navykli, že hlava státu v řadě oblastí nehraje úlohu vetohráče. Pro Heussovy nástupce poté bylo složité odchylovat se od etablovaného chápání úřadu. Jestliže by chtěl nějaký další prezident

⁸⁷ Morsey, Rudolf. 1989, s. 24

⁸⁸ Citováno podle: Morsey, Rudolf. 1989, s. 22, Originál: „Der Bundespräsident hat genauso viel Macht, wie der Bundeskanzler schlechte Nerven.“

⁸⁹ Mahoney, James: *Path Dependence in Historical Sociology*. 2000, s. 507- 548

⁹⁰ Pierson, Paul: *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. 2000, s. 292 – viz. Polya urn process

⁹¹ Pierson, Paul, s. 292

⁹² Morsey, Rudolf. 1989, s. 24

uplatňovat vliv například na ministerské obsazení vlády, bylo by pro něj nesmírně složité vysvětlit, co ho k tomu opravňuje, pakliže tuto pravomoc řada jeho předchůdců nevyužívala. Se zvyšujícím se zástupem pasivních prezidentů se pak snižuje možnost, že by byl nějaký aktivní prezident schopen odchýlení se od zažité praxe dostatečně zdůvodnit. Heussova úloha tak byla podle mnohých určující. Můžeme i spekulovat, že pokud by v prezidentské volbě v roce 1949 uspěl jeho protivník Kurt Schumacher, velmi vlivný politik v SPD, mohl mít úřad prezidenta docela jiný osud. „*Lze se domnívat, že by byl úřad Spolkového prezidenta pod prezidentem Schumacherem vysoce politizovaný, přičemž by bylo důsledkem odlišné chápání jeho role v politickém systému,*“ hovoří o této teoretické možnosti Schwarz.⁹³

Vraťme se nyní ke klasifikaci úlohy prezidenta jako vetohráče v oblasti a). Adenauer podle Morseye opakovaně zdůrazňoval, že je Spolková republika především kancléřská demokracie a dělal vše proto, aby Heusse úplně vyloučil z vytváření kabinetů. Historie tak zná pouze jediný případ, kdy se německému prezidentovi podařilo odmítnout jmenovat nějakého ministra do úřadu. V případě Thomase Dehlera, kterého nechtěl Heuss v roce 1953 jmenovat ministrem spravedlnosti, Adenauer ustoupil a navrhl jiného kandidáta. Adenauer nicméně Heussovi vyhověl pouze z toho důvodu, že se mu odmítnutí Dehlera hodilo. Spolupráce s Dehlerem byla obtížná a Adenauer se ho takto umě zbavil, aniž by byla ohrožena stabilita vládní koalice⁹⁴. Heussovi nástupci včele s Lübkem už podobně úspěšní ve věci jmenování ministrů nebyli. Lübke se například snažil zabránit jmenování Wenera Schwarze ministrem zemědělství, protože mu vyčítal přílišné ustupování zájmovým skupinám. Nominace Gerharda Schrödera na post ministra zahraničí se Lübkem také přičila, neboť se obával, že přispěje k uvolnění vztahů s Francií. Příklad se Schrödrem byl navíc poměrně zásadní, jelikož do této polemiky vstoupil tehdy i exkancléř Adenauer pokládaje případné odepření jmenování z Lübkeho strany za protiústavní.⁹⁵ Pravděpodobně i z toho důvodu tak vyšly Lübkeho snahy v obou případech naprázdno.

Prezidenti jsou nicméně vetohráči v a2), v personální politice na nižší než vládní úrovni. Podle čl. 60 GG jmenují soudce a vysoké státní úředníky, což jim na této úrovni otevírá možnost v závažných případech jmenování kandidáta odepřít. V roce 1965 tak Lübke odmítl jmenovat spolkovým soudcem Carla Creifelda, kterého navrhl volební výbor soudců. Kvůli váze Lübkeho rozhodnutí poté Creifeld o soudcovský post dále neusiloval. Strohmeier

⁹³ Schwarz, Hans-Peter: *Von Heuss bis Herzog. Die Entwicklung des Amtes im Vergleich der Amtsinhaber.*, 1999, s. 5, Originál: „Dass das Amt des Präsidenten unter einem Präsidenten Schumacher hochgradig politisiert worden wäre mit der Folge eines völlig anderen Rollenverständnis, ist zu vermuten...“

⁹⁴ Strohmeier, Gerd: *Der Bundespräsident: Was er kann, darf und muss bzw. könnte, dürfte, müsste.* 2008, s. 193

⁹⁵ Morsey, Rudolf. 1989, s. 31

uvádí,⁹⁶ že jsou známé další obdobné případy, kdy prezident odmítl nějakého vysokého úředníka jmenovat. Jsou sice právně problematické, v politické realitě však veskrze možné. V klíčových situacích totiž tkví síla prezidenta podle Strohmeiera v jeho umírněnosti⁹⁷: „*Dokud prezident překračuje svoje ústavou dané kompetence ojedinele a vždy to objektivně zdůvodní, politici, kterých se to týká, prezidentovy kroky přijmou. Vzhledem k nadstranickosti, morální autoritě a politické popularitě hlavy státu se totiž neodvážjí jeho osobu veřejně napadnout.*“ Pokud tedy hlava státu plní svou úlohu v politickém systému střídavě a příliš se neodchyluje od dosavadní ústavní praxe, skýtá jí její úřad určitou ochranu před případnými útoky ze strany ostatních veto hráčů.

3.4. Oblast b) – Teorie veto hráčů a zahraniční politika

Abychom zachovali přesnost Tsebelisovy teorie musíme oblast b) rozdělit na dvě podoblasti: b1) vyjednávání smluv a b2) reprezentaci státu. Pro b2) pak platí, že za status quo považujeme stávající směr jednotné zahraniční politiky. Jestliže se veto hráči na změně směru zahraniční politiky neshodnou, nedochází ke změně statusu quo. Veto hráči nicméně mohou sledovat každý svou vlastní zahraniční politiku, z čehož pak pramení její dvojkolejnost. Přejdeme-li nyní ke klasifikaci role německého prezidenta v zahraniční politice, dojdeme k závěru, že není veto hráčem ani v oblasti b1) ani v b2).

Podle čl. 59 GG prezident zastupuje Spolek v mezinárodním právu, uzavírá mezinárodní smlouvy se zahraničím a pověřuje či přijímá vyslance. To však podle Strohmeiera⁹⁸ neznamená, že by se hlavě státu otevíral ve vyjednávání smluv nebo tvorbě zahraniční politiky nějaký manévrovací prostor. Směr zahraniční politiku udává výhradně parlament a spolková vláda, která za ni nese i odpovědnost. Prezident stát pouze reprezentuje bez toho, aby se podílel na nějakých rozhodnutích nebo ve svých projevech při státních návštěvách prezentoval své osobní názory na zahraniční politiku⁹⁹. Jeho povinností je postupovat v souladu s vládní politikou, protože bývá zvykem, že své projevy a interview v zahraničí dává vládě předem ke schválení. Zejména pokud přednáší v zahraničí nějakou významnější řeč, bývá naprostou samozřejmostí, že o tom budou ministerstvo zahraničí

⁹⁶ Strohmeier, Gerd, s. 193

⁹⁷ Strohmeier, Gerd, s. 196

⁹⁸ Strohmeier, Gerd, s. 182

⁹⁹ Patzelt, Werner J., s. 303

a kancléř včas informování. Tuto praxi dokládá i prezident Carstens ve svých pamětech¹⁰⁰ tvrdíc, že se těchto pravidel vždy držel, byť mu to občas bylo zatěžko.

Minimální úlohu, kterou prezident v oblasti b), zahraniční politiky, hraje, nám opět může osvětlit teorie Path dependence a role Theodora Heusse. V době formování úřadu hlavy státu měl, jak už bylo řečeno, výraznou mocenskou převahu kancléř Adenauer. Kancléř Adenauer navíc mezi lety 1951-55 souběžně zastával post ministra zahraničí a Heuss tak dokonce musel na nějakou dobu rezignovat na státní návštěvy v zahraničí. Začal na ně jezdit až po roce 1956, sedm let po svém nástupu do úřadu. Podle Morseye navíc Heuss neměl zájem se na zahraničněpolitických otázkách aktivně podílet: „*Heuss neměl žádnou svou zahraničně politickou koncepci a ani ambici se na zahraniční politice podílet.*“¹⁰¹ Heuss se tak spokojil se skromnou úlohou prezidenta v zahraniční politice. Jeho nástupci Lübke a Scheel¹⁰² se sice pokusili tuto tradici zvrátit, žádný z nich však ve svém počínání neuspěl. Lze tedy dojít k závěru, že jednotliví prezidenti vcelku následují tradici, jež započala s Heusem. Respektují zahraniční politiku vlády a při podpisu mezinárodních smluv působí spíše jako notáři než, že by se aktivně podíleli na jejich utváření.

3.5. Oblast c) – Teorie vetohráčů a zákonodárny proces

Podle čl. 82 odst. 1 GG je prezident poslední instancí, která v rámci zákonodárnyho procesu vyhotovuje zákony. Na rozdíl od české praxe musí německý prezident k návrhu zákona připojit svůj podpis, má-li daný zákon vstoupit v platnost. Prezident ale zákony pouze podepisuje, nesmí v nich provádět žádné změny. Důležité navíc je, že má hlava státu povinnost přezkoumat ústavnost daného návrhu zákona ještě před tím, než ho podepíše a zákon tím vyhotoví. Šíře tohoto přezkumu je však mezi akademiky sporná.¹⁰³

Konkrétně se jednotlivé výklady ústavy liší v tom, zda prezidentu přísluší právo obsahového přezkumu ústavnosti zákonů nebo, zda se má omezit pouze na procedurální stránku schvalování. V druhém případě by pak jeho úkolem bylo stanovit, zda byl daný zákon schválen ústavně-konformní cestou.

Jakkoli je ale prezident v rámci zákonodárnyho procesu poslední instancí, jeho rozhodnutí může být ještě a posteriori přezkoumáno ústavním soudem, který s konečnou platností rozhodne, jestli je zákon v souladu s ústavou. Pokud by navíc měli ostatní aktéři

¹⁰⁰ Uvedeno podle: Schwarz, Hans-Peter, s. 6

¹⁰¹ Morsey, Rudolf. 1989, s. 27, Originál: „Heuss besaß weder außenpolitische Konzeptionen noch Ambitionen.“

¹⁰² Morsey, Rudolf. 1989, s. 39, Die Bundespräsidenten im Portrait (2009), s. 42, 52

¹⁰³ Viz také: Höreth, Marcus: *Das Amt des Bundespräsidenten und Sein Prüfrech.* 2008, s. 32-38.

v politickém systému pádné podezření, že prezident zákon vetoval ze svých politických pohnutek, mohla by být hlava státu obžalována v rámci kompetenčního řízení¹⁰⁴ před ústavním soudem.

V praxi bylo vyhotovení zákona doposavad osmkrát prezidentem odepřeno. Jeden zákon odmítli vyhotovit prezidenti Heuss, Lübke, Scheel a Richard von Weizsäcker. Dva zákony během svého úřadování nepodepsali Gustav Heinemann a Horst Köhler. Čtyři z těchto zákonů byly vetovány z obsahových a čtyři z procedurálních důvodů.¹⁰⁵ Důležité je, že žádný ze zákonů poté nebyl postoupen právnímu přezkumu před ústavním soudem. Prezidenti si totiž dobře uvědomují svou podřízenost vůči ústavnímu soudu. Pokud by si nebyli rozporem zákona s ústavou jisti a obávali se, že ústavní soud může jejich veto zrušit, nikdy by nepřistoupili k jeho uplatnění. Strana, jež prohraje v ústavní při, totiž významně ztrácí na morální autoritě. Bez této autority přitom nelze úřad prezidenta v německé společnosti zastávat, což ostatně potvrdily rezignace prezidentů Köhlera a Wulffa.¹⁰⁶

Jako první využil možnosti nevyhotovit nějaký zákon prezident Heuss. Zákon o realizaci čl. 108 odst. 2 GG z roku 1951 byl schválen pouze Bundestagem, byť bylo podle mnohých zapotřebí i souhlasu Bundesratu. Heuss si tedy nechal od ústavního soudu vypracovat analýzu, jež měla přezkoumat, zda byl zákon schválen ústavně-konformní cestou. Ústavní soud následně seznal ve schvalovací proceduře pochybení,¹⁰⁷ jelikož ústava explicitně pamatuje na potřebu souhlasu Bundesratu. Ve světle tohoto zjištění pak Heuss zákon nevyhotovil. Heussova příkladu následoval Lübke, který v roce 1961 nevyhotovil zákon o podnikání a pracovní síle,¹⁰⁸ neboť se podle něj přičil čl. 12 GG. Posledním prezidentem, který do zákonodárského procesu velmi aktivně vstupoval, byl Köhler. Köhler na začátku svého funkčního období prohlásil, že nebude žádným příjemným prezidentem. Svůj výrok záhy potvrdil, když během šesti týdnů nevyhotovil zákony o řízení leteckého provozu a o informacích pro spotřebitele¹⁰⁹, čímž podle mnohých komentátorů výrazně zabředl do každodenní politiky. Strohmeier to popisuje následovně: „...*ještě nikdy nebyl nějaký spolkový*

¹⁰⁴ tzv. Organstreitverfahren - řízení, které řeší ústavně-kompetenční spory mezi nejvyššími ústavními orgány. Žalobu může před ústavním soudem podat velká řada hráčů přes základní ústavní orgány jako jsou spolková vláda, Bundesrat, Bundestag, spolkový prezident až po ministry, politické frakce i jednotlivé poslance.

¹⁰⁵ Strohmeier, Gerd, s. 180

¹⁰⁶ Horst Köhler odstoupil na základě mediálního a společenského tlaku poté, co se v rozhovoru pro Rádio Německo z 22.5.2010 vyjádřil v tom smyslu, že jsou vojenské intervence za účelem obrany obchodních zájmů Německa pochopitelné a přípustné. Jeho nástupce Christian Wulff rezignoval kvůli podezřením z korupce z doby, kdy byl předsedou vlády v Dolním Sasku.

¹⁰⁷ Rau, Johannes: *Vom Gesetzesprüfungsrecht des Bundespräsidenten*. in: Häberle, Morlok, Skouris. 2003, s. 566

¹⁰⁸ Das Gesetz über den Betriebs- und Belegschaftshandel

¹⁰⁹ Překlad: Zákon o řízení leteckého provozu – Flugsicherungsgesetz, Zákon o informacích pro spotřebitele - Verbraucherinformationsgesetz

prezident politiky za své chování tak silně kritizován. Pro některé zástupce velké koalice nebyl Horst Köhler žádná bezmezně respektovaná hlava státu, nýbrž rušivý element či jistý „kazimír“^{110, 111}

Pozoruhodné bylo zejména Köhlerovo vetování zákona o řízení leteckého provozu, který byl spojen s privatizací Úřadu pro řízení leteckého provozu¹¹² (DFS). V roce 2004 rozhodla německá vláda o kapitálové privatizaci tohoto úřadu se záměrem ponechat si pouze blokační menšinu akcií podniku. Tato privatizace byla velkou částí veřejnosti vnímána jako problematická, jelikož má řízení letového provozu pro každý stát strategický význam z hlediska národní obrany. Podle Köhlerova mínění, které posléze nebylo zpochybněno ústavním soudem, navíc tento zákon o provedení privatizace odporoval čl. 87d odst.1 GG, jenž jasně stanovil¹¹³: „*Letecký provoz zajišťuje Spolkem vlastněný správní úřad.*“ Z toho důvodu Köhler zákon o řízení leteckého provozu nevyhotovil. Ve svém zdůvodnění Köhler dále argumentoval, že by na základě menšinového podílu akcií Německo ztratilo možnost řízení leteckého provozu na svém území v potřebné míře kontrolovat,¹¹⁴ což nebylo z hlediska ústavy přípustné. Zákonodárce Köhlerovo veto akceptoval a v roce 2009 reagoval ústavní novelou, která připustila správu leteckého provozu ze strany zahraniční společnosti, již uznává evropské právo.

Köhler ve svých dvou funkčních obdobích působil jednoznačně jako politický prezident. Vystupoval nezávisle na politických stranách a neváhal podrobit spolkovou vládu veřejné kritice, pakliže podle jeho mínění neprosazovala nezbytné reformy s potřebnou vervou. I z toho důvodu lze poznamenat, že způsob, jakým všichni prezidenti včetně Köhlera uplatňovali své právo na přezkum ústavnosti zákonů, vede řadu akademiků k akceptování obsahového práva na přezkum. Patzelt v této souvislosti uvádí¹¹⁵: „*Uplatnění práva obsahového přezkumu ze strany prezidenta nevedlo nikdy ke při před ústavním soudem. Vláda, Bundestag i Bundesrat rozhodnutí hlavy státu vždy respektovaly a z toho důvodu lze na právo obsahového přezkumu nahlížet jako na zvykem etablovanou kompetenci.*“

V rámci akademické debaty o právu přezkumu však zaznívají i hlasy, které právo prezidenta na obsahový přezkum odmítají. Lhottavěc popisuje následovně: „*Právo veta je v každém případě trnem v oku teoretiků parlamentarismu. Těší se mu totiž prezident, který je*

¹¹⁰ Uvedeno podle: http://www.zeit.de/2007/10/Ich_will_keiner_Schablone_entsprechen

¹¹¹ Strohmeier, Gerd, s. 175

¹¹² Deutsche Flugsicherung

¹¹³ Článek by změněn s novelou ústavy z 1.8.2009: <http://www.buzer.de/gesetz/5041/al19619-0.htm>, Originál: Die Luftverkehrsverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung geführt.

¹¹⁴ Uvedeno podle: http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Amtliche-Funktionen/Entscheidung-Oktober-2006.html;jsessionid=376DB266141060295361C6EB93EDEC1.2_cid249

¹¹⁵ Patzelt, Werner J., s. 302

z hlediska demokratické legitimacy parlamentu podřadný.“¹¹⁶ Lhotta tak souhlasí s komentářem Základního zákona od Brun-Otty Bryda, který k čl. 82 GG namítá,¹¹⁷ že pokud by mělo být v prezidentově vyhotovení zákona zahrnuto právo na obsahový přezkum, bylo by to explicitně vepsáno do Základního zákona. Jde o natolik podstatnou pravomoc, že by neměla být předmětem interpretace, nýbrž by měla být jasně vymezena v samostatném odstavci či článku. Pro méně ambiciózní výklad ústavy ve věci přezkumu zákonů se vyslovoval i prezident Johannes Rau. Podle něj není úlohou prezidenta přezkoumávat ústavnost u sporných zákonů. Nemá na to ani kapacitu, ani dostatečnou odbornost. „*Omezení se na vetování pouze jednoznačně protiústavních zákonů [Evidenzkontrolle] je rovněž z toho důvodu správné, protože by nemělo žádný smysl mít dva ústavní orgány, které by přezkoumávaly to samé,*“ míní dále Rau.¹¹⁸

Co se týče práva obsahového přezkumu, souhlasil bych v tomto tvrzení s Rauem. Hlava státu by se ve Spolkové republice měla opravdu spíše omezit na přezkum jednoznačných prohřešků proti ústavě, neboť prvotní instancí, která má soulad s ústavou u zákonů přezkoumávat, je nepochybně ústavní soud. Tyto zásady jsou ale podle mého v Německu prezidenty dodržovány. Pro čtenářovu představu uvedme, že od doby vzniku Spolkové republiky bylo přijato přes sedm tisíců zákonů¹¹⁹, přičemž přes 275 jich bylo ústavním soudem shledáno protiústavními.¹²⁰ Počet osmi prezidentem odmítnutých zákonů pak v tomto srovnání bezpochyby působí dostatečně uměřeně.

Vzhledem k ústavní praxi a převládajícímu mínění státovědy však německým prezidentům nemůžeme upřít právo obsahového přezkumu, což potvrzuje i komentář ke čl. 82 GG od Jarasse a Pierotha: „*Tzv. právo na obsahový přezkum, respektive právo na odmítnutí zákona z důvodů věcného rozporu s ústavním právem, se [Spolkovému prezidentovi] přiznává pouze pro případy těžkého a jednoznačného rozporu s ústavou, neboť je v první linii pro přezkum souladu zákonů s ústavou určen ústavní soud. Na druhou stranu ale nesmí být hlava státu nucena k přímým proviněním se vůči ústavě.*“¹²¹

V návaznosti na tato zjištění můžeme německému prezidentovi přisoudit postavení vetohráče v oblasti c). Prezident disponuje právem veta, které nemůže být přehlasováno

¹¹⁶ Lottha, Roland: *Der Bundespräsident als "Ausserparlamentarische Opposition"? Überlegungen zur Gewaltenteilung und Typologisierung des parlamentarischen Regierungssystems*. 2008, s. 133

¹¹⁷ Uvedeno podle: Lottha, Roland, s. 133

¹¹⁸ Rau, Johannes, s. 595

¹¹⁹ K datu 21.07.2011 to bylo 7099 zákonů. Statistika: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen, [http://www.bundesrat.de/cln_117/nn_8700/SharedDocs/Downloads/DE/statistik/gesamtstatistik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/gesamtstatistik.pdf](http://www.bundesrat.de/cln_117/nn_8700/SharedDocs/Downloads/DE/statistik/gesamtstatistik/templateId=raw,property=publicationFile.pdf/gesamtstatistik.pdf)

¹²⁰ Uvedeno podle: Strohmeier, Gerd, s. 180

¹²¹ Jarass, Hans D., Pieroth, Bodo: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*. 2006, s. 809

ostatními vetořáči vyjma ústavního soudu. Byť je hlava státu ve svém obsahovém přezkumu omezena na jednoznačně protiústavní zákony, skýtá se jí určitý manévrovací prostor pro určení, kde tento jednoznačný rozpor z ústavou počíná. Pokud se prezident navíc těší vysoké morální autoritě a zaštití se pádnou právní analýzou, je pro ostatní vetořáče nákladné napadnout jeho rozhodnutí u ústavního soudu. Útoky na nad politikou stojící hlavu státu totiž v německém prostředí nejsou zvykem. Přesto musíme na závěr poznamenat, že prezident jako vetořáč v oblasti c) nemůže rozhodovat čistě podle svých politických preferencí, nýbrž musí mít pro své stanovisko pevnou oporu v ústavě.

4. Role hlavy státu v České republice

4.1. Utváření úřadu hlavy státu a jeho základní kompetence

Než znovu přistoupíme k hloubkové analýze kompetencí hlavy státu v oblastech a), b) a c), bude i v českém případě nezbytné krátce nahlédnout do historie úřadu prezidenta. Popíšeme si tedy konkrétní historické odkazy, jež se promítly do výsledného návrhu Ústavy ČR schváleného 16. prosince 1992, a zároveň vymezíme základní ukotvení úřadu prezidenta republiky v politickém systému ČR.

Postavení hlavy státu v České republice upravuje především Ústava. Prezidentský úřad nicméně vytvářejí i zažitá tradice a obyčeje, které se tvořily již za rakousko-uherské monarchie a posléze mnohonárodnostní první republiky. Nesmíme opomenout ani skutečnost, že pozice hlavy státu v politickém systému ČR je částečně determinována i socialistickou etapou české historie.

Při koncipování české ústavy v červenci 1992 sloužila vládní a poslanecké komisi, které měly za úkol text Ústavy připravit, jako vzorový dokument Ústava z roku 1920. Zřetel byl nicméně brán i na dosavadní politickou zkušenost po roce 1989 a další komunistické ústavy, předně tu z roku 1960 a její změnu ústavním zákonem o československé federaci č. 143/1968 Sb.

Výsledkem tohoto míšení tradic a inspirací jsou podle Pavlíčka určité autoritářské rysy české ústavy. Nejvýraznějším z těchto autoritářských prvků je pak podle něj prezidentova neodpovědnost¹²²: „*Postavení prezidenta republiky v Ústavě ČR je koncipováno z části podle modelu parlamentní republiky a z druhé části na základě principu autokratické vlády, neboť v případech, kdy rozhoduje sám, má zajištěnou plnou neodpovědnost z výkonu své funkce.*“

Nedemokratické prvky se do Ústavy dostaly především vinou nekonceptního míšení dokumentů. Prezidentova neodpovědnost byla původně zavedena Ústavní listinou Československé republiky z roku 1920, kde ji upravoval § 66.¹²³ Ústava první republiky ale zároveň v § 68 stanovila, že: „*Jakýkoli presidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje k své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády.*“ Odpovědnost za presidentův úřad tedy přecházela na vládu, která veškeré úkony hlavy státu musela kontrasignovat, jestliže měly vstoupit v platnost.

Socialistické ústavy naproti tomu prezidentovu neodpovědnost zrušily, neboť vycházely z modelu jednoty moci,¹²⁴ kdy byly všechny orgány včetně prezidenta odpovědný

¹²² Pavlíček, Václav. 2003, s. 87

¹²³ Uvedeno podle: http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html

¹²⁴ Tamtéž, s. 86

Parlamentu. Za této situace, kdy byl prezident již odpovědný Parlamentu, bylo pochopitelně zbytečné, aby jeho rozhodnutí ještě kontrasignovala vláda. Tato logika, při níž je prezident vládě neodpovědný, poté přešla i do nové Ústavy z roku 1992. Ústava ČR už ale neobsahovala část o vedoucí úloze KSČ,¹²⁵ která, kontrolujíc Parlament, dříve úřad a možnosti prezidenta omezovala. V posledku tak došlo k výraznému posílení prezidenta, který v oblastech, kde kontrasignaci nepotřebuje, vystupuje jako autokrat, neboť není za svá rozhodnutí nikterak a nikomu odpovědný. Tento fakt však podle Pavlíčka není v souladu s principy demokracie: „*Bez odpovědnosti za rozhodování není demokracie možná.*“¹²⁶

Přejdeme nyní k popisu základních pravomocí prezidenta. Ač je úřad hlavy státu Ústavou zasazen do čela její třetí hlavy, moci výkonné, nestojí podle Pavlíčka¹²⁷ prezident ČR v čele této moci. Právě naopak. Jeho reálný podíl na řízení státu by neměl být, v souladu s duchem Ústavy, příliš výrazný. Česká republika je stát s parlamentním zřízením, kde je sice prezident hlavou státu, vrcholným politickým orgánem je však vláda. Prezident je navíc volen nepřímou a vůči vládě i parlamentu je tak z hlediska legitimacy podřadný.

Podle Kysely¹²⁸ nicméně faktickou roli prezidenta v politickém systému neurčuje pouze ústava, nýbrž i tradice a politické zvyky. Ústava tedy pouze státníkům vymezí jakýsi rámec pro jejich chování, prezidenti se však v každodenní politice nemusí vždy v tomto rámci pohybovat. V ČR pak dokonce prezidenti tento ústavou vytyčený rámec neváhají překračovat, neboť nejsou v politickém systému nastaveny vhodné mechanismy, které by jim v tom bránily.

Další důležité funkce hlavy státu popisuje Vodička¹²⁹: „*S ohledem na českou ústavní kulturu, která připisuje úřadu prezidenta republiky vysokou morální a politickou autoritu, zůstává hlavně státu role arbitra při konfliktech mezi nejvyššími ústavními orgány a některé další významné, autonomně vykonávané ústavní kompetence.*“ S rolí prezidenta jako moderátora politických sporů, nikoliv nositele vlastního politického programu, souhlasí i Wintr. Role českého prezidenta podle něj dále spočívá především v garantování demokratického řádu a reprezentaci¹³⁰. K tomuto názoru se připojuje i Holländer¹³¹, podle

¹²⁵ Pro úplnost uvedme, že článek o vedoucí úloze KSČ ve společnosti a v Národní frontě vypustilo z ústavy Federální shromáždění ČSSR 29.11.1989. Uvedeno podle: <http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/udalosti/chronologie.doc>

¹²⁶ Pavlíček, Václav. 2003, s. 87

¹²⁷ Pavlíček, Václav. 2008, s. 479

¹²⁸ Kysela, Jan, s. 235

¹²⁹ Vodička, Karel, Čabada, Ladislav: *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 2011, s. 197

¹³⁰ Wintr, Jan: *Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního*. 2006, s. 51

¹³¹ Holländer, Pavel: *Základy všeobecné státovědy*. 1995, s. 158

něhož ústavní právo nabízí dvě základní chápání úlohy prezidentů v parlamentních systémech. Hlava státu je buď orgán *sui genesis*, který působí jako prostředník mezi ostatními mocemi ve státě, nebo je hlava státu součástí výkonné moci a do určité míry se tak může podílet na vládnutí. Byť je český prezident formálně v Ústavě součástí výkonné moci, z povahy parlamentní formy vlády v ČR a rozšířeného použití kontrasignace jednoznačně vyplývá, že by v ČR hlavě státu měla připadnout role prostředníka a záchranné instance při politických krizích.

Co se týče prezidentových pravomocí, je nutno poznamenat, že nepřímo volená hlava státu se v ČR těší nezvykle silným kompetencím. Prezident je volen oběma komorami Parlamentu na dobu pěti let s možností znovuzvolení. Prezident je ve výkonu některých svých pravomocí spojen s vládou, která jeho rozhodnutí kontrasignuje. Výčet těchto kompetencí uvádí čl. 63 Ústavy. Čl. 62 pak definuje z povahy méně závažné pravomoci, ke kterým kontrasignace nutná není. Jakkoli ale prezident ve svých kompetencích podle čl. 62 nepodléhá omezení ze strany vlády, jeho povinnosti v mnoha případech okleštuje Ústava na jiných místech.

Podobně jako v ostatních parlamentních režimech prezident ČR jmenuje předsedu vlády. Při volbě svého kandidáta v podstatě není z ústavněprávního hlediska nikterak omezen a může jmenovat kohokoliv. Prezident je ale z politického hlediska limitován tím, že by měl jmenovat osobu, která má reálnou šanci sestavit vládu, jež bude disponovat většinou v Poslanecké sněmovně.¹³² Hlava státu má právo Sněmovně navrhnout dva své kandidáty, právo třetího návrhu poté přechází na předsedu Poslanecké sněmovny. Prezident zároveň Sněmovnu rozpouští. Činí tak pouze v případech, které blíže upravuje Ústava v čl. 35. Čl. 35. odst. 1. ale poskytuje hlavě státu jistý manévrovací prostor, jelikož prezidentovi nenařizuje Sněmovnu v popisovaných případech rozpustit. V případné politické krizi tedy prezident nemusí Sněmovnu rozpustit a může tím vytvářet nátlak na ostatní aktéry v rámci své snahy o moderaci sporu mezi nimi.

Prezident má dále rozsáhlé jmenovací pravomoci, kdy jmenuje vysoké úředníky, soudce a členy České národní banky. Podle čl. 62 písm. g) má prezident rovněž právo udělovat milost, přičemž se mu v této pravomoci skýtá poměrně široká diskrece. Ze své iniciativy, bez omezení návrhem nebo schválením ze strany jiného orgánu, může prezident vstupovat do soudního procesu a zmírňovat či odpouštět tresty. Tato pravomoc je akademiky silně kritizována, jelikož je prezidentovo právo vstupovat do ještě neukončeného soudního

¹³² Pavlíček, Václav. 2008, s. 509

procesu v demokracii skutečně nestandardním prvkem, který ústavy jak v Rakousku tak i v Německu nepřipouštějí.

Než opět přistoupíme k podrobnému rozboru oblastí a), b) a c), musíme ještě popsat prezidentovu odpovědnost z výkonu funkce. Pro hlavu státu v ČR je podle Pavlíčka typická jeho neodpovědnost a imunita. Čl. 54 Ústavy stanoví, že prezident není z výkonu své funkce odpovědný. Neodpovědnost prezidenta je všestranná, platí tedy vůči všem politickým, občanským i právním institucím s výjimkou Ústavního soudu při stíhání za velezradu. Ústavněprávní neodpovědnost se týká pouze výkonu jeho funkce. V soukromých záležitostech je odpovědný, například občanskoprávně. Prezidentova imunita stanovená v čl. 65 nicméně zamezuje trestnímu stíhání prezidenta za přešůpek nebo jiný správní delikt. Trestní stíhání prezidenta po dobu výkonu jeho funkce je tak navždy vyloučeno, a to i v případě, že by se týkalo nějaké jeho soukromé činnosti.

Prezident tím pádem může být stíhán pouze pro velezradu, jak vymezují čl. 65 a 87 Ústavy. Zároveň není možné, aby prezidenta stíhal jiný soud než soud Ústavní. Návrh na zahájení stíhání podá Senát většinou přítomných senátorů. Řízení před Ústavním soudem nemá podobu trestního řízení, nýbrž impeachmentu. Prezidentovo jednání není charakterizováno jako trestný čin, nýbrž jako ústavní delikt. Charakteristika velezrady je obsažena v § 96 zákona o Ústavním soudu: „*Velezradou pro účely tohoto zákona se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu.*“ Ústavní soud se žalobou proti prezidentovi zabývá přednostně před ostatními návrhy. Pokud je žalobě soudem vyhověno, ztrácí prezident okamžitě prezidentský úřad spolu se způsobilostí jej znovu nabýt. Proti tomuto nálezu je přípustná obnova řízení. I pokud by byl ale prezident viny zproštěn, nenabývá znovu svého úřadu.

Na závěr obecnější části bychom si ještě měli přiblížit základní změny, které přináší ústavní novela schválená 8. února 2012¹³³. Projde-li úspěšně i prováděcí zákon o ní¹³⁴, měl by být již nástupce prezidenta Václava Klause do svého úřadu volen lidem přímo.

Přímá volba prezidenta by se měla velmi podobat způsobu volby do Senátu. V prvním kole by úspěšní kandidáti museli získat nadpoloviční většinu všech hlasů, aby byli zvoleni. Do případného druhého kola by postupovali dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního.

¹³³ Schválený návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů vyšel v senátním tisku č. 262, dostupné z:

http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?ke_dni=03.05.2012&O=8&action=detail&value=3047

¹³⁴ 14.3.2012 byl prováděcí zákon v prvním čtení v Poslanecké sněmovně schválen. Obecně se ale očekává, že bude schvalovací proces komplikovaný, jelikož mají politické strany odlišné představy o financování prezidentských kampaní.

V nové volbě by byl zvolen ten z nich, který dosáhne nejvyššího počtu platných hlasů. Je-li takových kandidátů vícero, vyhlásí se nová volba prezidenta.

Touto ústavní změnou by se hlavě státu dostalo přímé legitimacy, která by výrazně posílila jeho postavení a mohla by vést k posunu k Holländerově typu vládnoucího prezidenta. Vedle přímé volby pak novela usiluje o zavedení určitých kontrolních mechanismů. Prezident, který byl dříve stíhatelný pouze za velezradu, by nyní měl být podle čl. 65 odst. 2. Ústavy odpovědný i pro „*hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku*“. Na druhou stranu čl. 65 odst. 3 ztěžuje podmínky pro podání ústavní žaloby Senátem. K přijetí návrhu na podání žaloby je třeba třípětinové většiny všech přítomných senátorů. S podáním této žaloby pak musí vyslovit souhlas Poslanecké sněmovna třípětinovou většinou všech poslanců.

Toto ztížení podmínek pro podání žaloby bude mít určitý dopad na fungování politického systému. Ukažme si to na situaci z dubna 2011, kdy se prezident Klaus protivil čl. 74 Ústavy¹³⁵, když na návrh předsedy vlády Petra Nečase neodvolal ministry za Věci veřejné Radka Johna a Josefe Dobeše. Ačkoliv je takové jednání evidentně protiústavní, pro úspěšné podání žaloby proti prezidentovi k Ústavnímu soudu by byly, podle pravidel novely Ústavy, zapotřebí hlasy ústavní většiny v Poslanecké sněmovně. Jelikož ale vláda zpravidla nedisponuje ve Sněmovně ústavní většinou, pro podání žaloby by byla třeba její spolupráce s opozicí. Je to ovšem vláda a osoba premiéra, které jsou chováním prezidenta oslabováni, a proto nemusí být v zájmu opozice pro podání žaloby hlasovat. Existuje tedy nebezpečí, že bude hlava státu posilovat svůj vliv na úkor premiéra a opozice bude tyto prohřešky vůči Ústavě trpět, neboť to bude oslabovat vládní pozici.

4.2. Oblast a) – Teorie veto hráčů a personální politika

Budeme-li aplikovat teorii veto hráčů na oblast a), musíme uvést, že český prezident je, při zohlednění ústavy i politické praxe, zcela jistě veto hráčem v podoblasti a2), v personální politice na nižší než vládní úrovni. Prezident je relevantním aktérem při jmenování vysokých úředníků a soudců, což záhy obsírněji popíšeme. Máme-li se rozhodnout, zda hlavě státu náleží postavení veto hráče v podoblasti a1), ve věci jmenování a odvolávání ministrů, jedná se již o otázku složitější. Jelikož ale čeští prezidenti doposavad nebyli schopni zabránit jmenování ministrů, proti nimž měli nějaké výhrady, tvrdím, že se hlava státu v ČR netěší postavení veto hráče v a1). Proti této klasifikaci by jistě čtenář mohl namítnout, že prezidenti několikrát úspěšně, byť protiústavně, zabránili odvolání ministrů, přestože to premiér

¹³⁵ čl. 74 Ústavy: Prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády.

požadoval. Podle mého názoru má ale předseda vlády stále rozhodující moc v a1) a hlavě státu pro těch několika odmítnutí odvolání ministra postavení vetohráče nenáleží. Vztah prezidenta a premiéra je ale každopádně odvislý od síly a určité neformální autority každého z nich. Je tak pochopitelně myslitelné, že by se nějaký silný prezident mohl na úkor slabého předsedy vlády prosadit a zaujmout pozici vetohráče.

Pro podoblast a1) je podle Ústavy klíčové, že vládu sestavuje její předseda. Prezident sice jmenuje členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev. Činí tak nicméně na návrh předsedy vlády a nemůže jmenovat nikoho, koho by před tím předseda vlády nenavrhl. Hlavě státu se tak otvírá jen velmi úzký manévrovací prostor s premiérovým přáním polemizovat. Státověda je ve svém výkladu otázky jmenování ministrů poměrně jednotná. Pro hlavu státu by podle Kysely bylo velmi problematické¹³⁶ odmítnout nějakého kandidáta na ministra. Prezident tím balancuje na hraně své ústavní moci a vystavuje se riziku, že premiér odstoupí a on tak vyvolá politickou krizi. Tato politická realita se tak výrazně liší od praxe první republiky, kdy si prezident Masaryk často ve věci jmenování žádal tzv. terno.¹³⁷ Byli mu navrženi tři kandidáti na daný ministerský post a on sám vybral osobu, kterou do úřadu jmenuje.

Připouští-li však Kysela v mezní rovině možnost negování ministra ze strany prezidenta, vyjadřuje se Pavlíček i s přihlédnutím k čl. 74 Ústavy spíše proti tomuto výkladu. Podle čl. 74 Ústavy je člen vlády prezidentem odvolán na návrh předsedy vlády. Prezidentovi tak Ústava neposkytuje žádnou diskreci a on musí na pokyn premiéra příslušného ministra odvolat. Pavlíček proto variantu, ve které je prezident schopen premiérova kandidáta zavrhnout, nepřipouští: „*Ze způsobu jmenování, podávání demise a odvolávání členů vlády vyplývá, že členem vlády může být jen ten, kdo požívá důvěry předsedy vlády.*“¹³⁸ Pokud navíc předseda vlády podá demisi, končí automaticky celá vláda. Postavení každého jednotlivého ministra je totiž postaveno na důvěře předsedy vlády, který je ve funkci.

Měli bychom dále upřesnit, že Ústava rozlišuje dva různé způsoby ukončení výkonu funkce člena vlády. Funkce ministra končí buď jeho odvoláním prezidentem na návrh předsedy vlády podle čl. 74, a nebo podáním demise příslušného ministra. Pokud ministr podá demisi, činí tak skrze premiéra, který ji předá hlavě státu. Než premiér tuto demisi zprostředkuje, skýtá se mu prostor jednat s příslušným ministrem a pokusit se ho přesvědčit, aby vzal demisi zpět. Jestliže se mu to nepodaří, předává demisi prezidentu republiky. Hlava

¹³⁶ Kysela, Jan, s. 248

¹³⁷ Klimek, Antonín: *Boj o Hrad: vnitropolitický vývoj Československa 1926-1935 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví. 2., Kdo po Masarykovi?*. 1998, s. 105

¹³⁸ Pavlíček, Václav. 2008, s. 510

státu demisi ihned přijmout nemusí a může se opět pokusit přesvědčit ministra o potřebě jeho setrvání v úřadu.

Popisovaný průběh podání demise se ale váže pouze na situaci, kdy předseda vlády s demisí nesouhlasí a nepřeje si, aby příslušný ministr své působení ve vládě ukončil. Pokud premiér přijetí demise žádá, měla by se hlava státu tímto požadavkem řídit. „...*setrvaní jakékoli osoby ve vládě je v zásadě závislé na vůli jejího předsedy,*“ uvádí v této věci Pavlíček.¹³⁹ Předseda vlády navíc z hlediska Ústavy může případný spor s prezidentem o přijetí demise vyřešit odvoláním ministra, které prezident podle čl. 74 musí vykonat.

Vztah mezi předsedou vlády a jejími členy tak činí podle Sartoriho klasifikace¹⁴⁰ z českého premiéra „*prvního mezi nerovnými*“. Premiér je s to odvolávat ministry, aniž by oni mohli odvolat jeho. Ve světle všech těchto skutečností tak dle mého soudu prezidentovi nepřísluší s premiérovými návrhy v podoblasti a1) polemizovat a hlavně státu tak z ústavního hlediska nepřísluší postavení veto hráče.

Fakt, že Ústava prezidentům postavení veto hráče podoblasti a1) nepropůjčuje, však neznamená, že by nebylo předmětem jejich tužby. Dosavadní politická praxe pamatuje nesčetně případů, kdy prezidentův svá ústavní omezení v personální politice nerespektují a snaží se vůli předsedy vlády odporovat. V roce 2006 tak například prezident Klaus několikrát v médiích deklaroval svou neochotu jmenovat Karla Schwarzenberga ministrem zahraničních věcí vlády Mirka Topolánka.¹⁴¹ Kvůli neústupnosti vládní koalice však Klaus nebyl schopen svou vůli prosadit. Obdobně Klaus odmítl jmenovat ministrem zdravotnictví v listopadu 2005 Davida Ratha, jelikož Rath zároveň zastával post prezidenta České lékařské komory (ČLK) a byl podle čl. 70, tak Klaus, nejmenovatelný. Rath posléze na post prezidenta ČLK rezignoval a byl prezidentem jmenován.

Mnohem častější, nebo minimálně veřejnější, než spory o jmenování ministrů jsou však spory o jejich odvolání. V politické praxi dochází k nečastým k situacím, kdy hlava státu odmítá příslušného ministra na premiérův návrh odvolat. Jakkoli je toto jednání ze strany prezidenta jednoznačně protiústavní, neexistují v ČR mechanismy, jak tyto prezidentovy přestupky korigovat. Výše jsme již pojednali o situaci z dubna 2011, kdy Klaus odporoval Nečasově návrhu a odvolání ministrů Johna a Dobeše podmiňoval dodáním „*plánu dalšího*

¹³⁹ Pavlíček, Václav. 2008, s. 544

¹⁴⁰ Sartori, Giovanni, s. 112

¹⁴¹ Uvedeno podle: http://zpravy.idnes.cz/takovou-vladu-nechci-odmitl-klaus-topolanka-fme-/domaci.aspx?c=A061221_160622_domaci_rb

vývoje vlády“.¹⁴² Vzhledem k tomu, že byla vládní krize mezi ODS a VV záhy vyřešena, byl odvolán pouze John a návrh na odvolání Dobeše byl premiérem Nečasem stažen. Svým jednáním každopádně Klaus výrazně oslaboval pozici předsedy vlády vůči jeho ministrům a koaličním partnerům, čímž zároveň zpochybňoval jeho postavení „*prvního mezi nerovnými*“.

Podobná situace, kdy prezident Klaus odmítl přijmout demisi ministrů,¹⁴³ ačkoliv to po něm premiér požadoval, nastala na přelomu března a dubna 2005. Vládou Stanislava Grosse tehdy zmítala krize, jejíž příčinou bylo nejasné financování Grosseho luxusního bytu. Premiéru Grosseovi se opakovaně nedařilo vysvětlit, z jakých prostředků tento byt v roce 1999 nabyt. Tlak na jeho osobu se posléze stupňoval i kvůli podnikatelským aktivitám jeho ženy Šárky. Krize se vyostřila, když předseda KDU-ČSL Miroslav Kalousek 19.2. oficiálně vyzval¹⁴⁴ Grosse k podání demise. ÚVV ČSSD však tento požadavek odmítl, načež lidovečtí ministři podali demisi. V reakci na to premiér Gross doporučil Klausovi demise přijmout, ten se však jeho návrhem neřídil. Klaus situaci komentoval slovy: „*Premiér mi je [demise] předal, vyčkám na výsledek hlasování o nedůvěře vládě.*“¹⁴⁵ Premiér Gross záhy toto nepřijetí demisí označil za jednání jdoucí nad rámec ústavy. Politická krize posléze pokračovala přes celý duben 2005 a vyřešila se až Grossovou rezignací a jeho nahrazením Jiřím Paroubkem.

Dle mého soudu prezident Klaus i v tomto případě překročil své ústavní pravomoci. Podle Pavlíčka záleží na jeho uvážení, zda přijme demisi člena vlády, jejíž přijetí předseda vlády nenavrhl. Pokud však premiér přijetí demise navrhne, měl by prezident jeho přání vyhovět.¹⁴⁶

Jak už bylo výše naznačeno, vymezení úlohy prezidenta v podoblasti a1) může být problematické především z toho důvodu, že se zde výrazně liší ústavní výklad od politické praxe. Pro přisouzení postavení vetohráče stačí, aby byl daný aktér schopen v politickém systému zablokovat změnu statusu quo. Podoblast a1) je poměrně široká a skládá se ze jmenování a odvolávání členů vlády. Důležité je, že čeští prezidenti nejsou schopni zabránit jmenování ministrů. V odvolávání ministrů tento výrok zopakovat nemůžeme, jelikož

¹⁴² Před přijetím demisí chci znát Nečasův plán proti chaosu, řekl Klaus. *iDNES.cz*. 11.4.2011. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/pred-prijetim-demisi-chci-znat-necasuv-plan-proti-chaosu-rekl-klaus-1pz-/domaci.aspx?c=A110411_113213_domaci_jan, [cit. 10.3.2012]

¹⁴³ Uvedeno podle: http://zpravy.idnes.cz/premier-predal-klausovi-demise-ministru-ffo-/domaci.aspx?c=A050331_164859_domaci_jpl

¹⁴⁴ Uvedeno podle: http://zpravy.idnes.cz/domaci.aspx?r=domaci&c=A050219_114023_domaci_miz

¹⁴⁵ Premiér předal Klausovi demise ministrů.. *iDNES.cz*. 11.4.2011. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/premier-predal-klausovi-demise-ministru-ffo-/domaci.aspx?c=A050331_164859_domaci_jpl, [cit. 10.3.2012]

¹⁴⁶ Pavlíček, Václav. 2008, s. 510

prezident Klaus v několika případech navržené členy vlády, přes nesouhlas premiéra, neodvolal. Hlava státu se nicméně v takových chvílích pohybuje za hranou Ústavy a je s to takto jednat pouze v omezeném časovém horizontu. Dle mého soudu je navíc jmenování ministrů důležitější částí a1) než jejich odvolávání, a proto bych se spíše přikláněl k názoru, že prezident není veto hráčem v celé podoblasti a1).

Přesuňme se nyní k personální politice v podoblasti a2). Zde je prezident na základě Ústavy jednoznačným veto hráčem. Podle čl. 62¹⁴⁷ písm. e) jmenuje hlava státu soudce Ústavního soudu. Hlava státu ale musí jmenovat kandidáta, který splňuje podmínky v čl. 84 odst. 3 Ústavy a prezidentovo rozhodnutí musí schválit ještě Senát. Podle písm. j) hlava státu dále jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu. Pro toto jmenování není potřeba kontrasignace, prezident však jedná na základě návrhu Poslanecké sněmovny. Podle písm. k) pak prezident jmenuje členy Bankovní rady ČNB, bez kontrasignace jmenuje i jejího guvernéra a viceguvernéra. Tuto praxi ve svém nálezu č.285/2001 potvrdil i Ústavní soud. Deklaroval tím nezávislost ČNB na vládě, jež by měla být střežena nezávislým prezidentem. S kontrasignací podle čl. 63 odst. 1. písm. e) hlava státu ještě pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí.

Věnujme se krátce ČNB. Byť zákon o ČNB stanoví, že centrální banka nesmí přijímat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády ani jiných správních orgánů, skýtá pravomoc jmenování Bankovní rady spolu s jejím guvernérem prezidentovi příležitost uplatňovat jistý vliv na měnovou politiku země. V praxi tak může docházet k tomu, čeho byla veřejnost svědkem při odstoupení guvernéra ČNB Zdeňka Tůmy a jmenování Miroslava Singera. O volné místo guvernéra ČNB tehdy soupeřili oba viceguvernéři Miroslav Singer a Mojmir Hampl. Prezident Klaus, povoláním rovněž ekonom, je znám svými odmítavými názory vůči Evropské unii a společné měně Euru. Oba viceguvernéři se proto snažili v podobném duchu profilovat. Lze se domnívat, že tak činili se záměrem přimět Klause jmenovat na pozici guvernéra právě je. Vzhledem k tomu, že prezident není ve svém výběru kandidátů ničím omezen, nic Klausovi nebránilo, aby vybral kandidáty, kteří mu jsou názorově nejbližší a budou prosazovat takovou měnovou politiku, kterou by případně prosazoval on sám, zastával-li by pozici guvernéra ČNB.

Věrní tradici prezidentského aktivismu¹⁴⁸, který se v duchu teorie path dependence stále posiluje, uplatňovali čeští prezidenti i své ostatní jmenovací pravomoci značně autonomně. Prezident Václav Havel například v roce 2002 odepřel jmenování Petera

¹⁴⁷ Tedy bez kontrasignace.

¹⁴⁸ Viz také: Mandler, Emanuel: *Oba moji prezidenti: Václav Havel, Václav Klaus*. 2004

Mikuleckého rektorem Univerzity Hradec Králové pro nejasnosti ohledně jeho lustrace. V témže roce Havel také odmítl jmenovat Františka Brožíka prezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu, byť byl navržen Poslaneckou sněmovnou. Obdobně i prezident Klaus odmítl v roce 2010 jmenovat velvyslancem na Ukrajině Petra Mareše, načež musel ministr zahraničí Schwarzenberg ustoupit a vybrat jiného kandidáta.¹⁴⁹

4.3. Oblast b) – Teorie veto hráčů a zahraniční politika

V oblasti b) je dle mého názoru český prezident nezpochybnitelným veto hráčem. Pokud oblast b) rozdělíme na podoblasti: b1) vyjednávání smluv a b2) reprezentace státu, dojdeme k závěru, že je prezident podle převládajícího výkladu státovědy ústavním veto hráčem při sjednávání mezinárodních smluv. Naopak při tvorbě zahraniční politiky skrze reprezentaci státu Ústava tuto roli prezidentovi, podle mého soudu, neuděluje. V rámci politické praxe však dosavadní prezidenti Havel a Klaus tyto ústavní meze příliš nerespektovali a byli tak schopni si postavení veto hráče vydobýt.

Na tomto místě bychom měli opět vysvětlit, že status quo v podoblasti b2) se chápe jako směr jednotné zahraniční politiky státu. Pokud se veto hráči neshodnou na změně tohoto směru zahraniční politiky, nedochází ke změně statusu quo. Veto hráči zpravidla sledují každý svou vlastní politiku, což vede k celkové dvojkolejnosti zahraniční politiky.

Přiblížme si tedy základní pravomoci hlavy státu v mezinárodních vztazích. Prezident zastupuje stát navenek, činí tak především v právních vztazích mezi státy. Předpokládá se přitom, že všechny jeho právně závazné úkony jsou nahlíženy jako úkony státu. Dokladem toho je i čl. 7 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, jež definuje, že hlava státu, předseda vlády a ministr zahraničí se z titulu svých funkcí a bez předložení plných mocí považují za zástupce svého státu. Hlava státu pak podle čl. 63 Ústavy sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Pokud prezident tuto ratifikaci neprovede, nemůže smlouva vstoupit v platnost.

V rámci českého právního řádu existují tři druhy mezinárodních smluv, jež se podle závažnosti dělí na prezidentské, vládní a rezortní.¹⁵⁰ Prezident Havel sice přenesl sjednávání méně závažných vládních a rezortních smluv rozhodnutím z 28. 4. 1993 uveřejněným pod č. 144/1993 Sb. na vládu a její členy, v jednotlivých případech si však vyhradil jiný postup.

¹⁴⁹ Uvedeno podle: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=678446>

¹⁵⁰ Koudelka, Zdeněk: *Prezident a mezinárodní smlouvy*. 2009, s 932 (resp.4):

http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Koudelka_Zdenek__1038_.pdf

Toto rozhodnutí navíc může být každým prezidentem zrušeno. Co se týče prezidentských smluv, ty vyžadují souhlas obou komor Parlamentu a jejich sjednávání hlava státu obecným rozhodnutím nepřenesla. Pod toto označení tak veskrze spadají všechny významné smlouvy. Hlava státu je dle usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 131, čl. 11 odst. 1 oprávněna předložit své stanovisko k těmto smlouvám, na které při vyjednávání bude brán zřetel.¹⁵¹

V rámci státovědy nicméně patří ke sporným otázkám, zda prezident smí prezidentskou smlouvu odmítnout, jestliže se pro její přijetí vysloví vláda i Parlament. Šimíček např. chápe úlohu prezidenta ve schvalování mezinárodní smlouvy jako velmi silnou. Podle něj má prezident právo ratifikaci odepřít jak v případě, že smlouvu Parlament již schválil, tak i v případě, že Ústavní soud danou smlouvu prohlásil za ústavně konformní. Šimíček konstatuje: „*Jakkoliv však patří Česká republika mezi parlamentní a nikoliv prezidentské republiky, je v případě schvalování mezinárodních smluv postavení prezidenta velmi silné a nelze jej právně jakkoliv nutit k podpisu smlouvy, s níž nesouhlasí. Jiná věc je apelovat na něj, aby vždy velmi dobře vážil politické dopady takového svého rozhodnutí, ale to je již otázka, přesahující hranice ústavního práva.*“¹⁵² Kühn s tímto názorem nesouhlasí, jelikož je podle něj v této otázce nutné přihlížet k celkové charakteristice parlamentního režimu. Nepřímo volený prezident podle něj nemůže vzdorovat vůli suverénem (lidem) přímo voleného Parlamentu.¹⁵³ Takové chování by podle Kühna bylo oprávněné pouze v těch nejvýjimečnějších případech. Kühnovi dává v tomto zapravdu i Kysela. Podle něj je odmítnutí ratifikace smlouvy schválené Parlamentem velmi nestandardním chováním, jež si žádá stejně výjimečného odůvodnění. Kysela dále upozorňuje na prezidentskou neodpovědnost: „*Jedna ze zásad pro konstruování, ale podle mne i interpretaci ústavních vztahů, je zásada vztahu moci a odpovědnosti. Odpovědnost je dispoicí k větší moci a jejímu samostatnému výkonu, neodpovědnost naopak svazuje ruce.*“¹⁵⁴ Nepřímo volený prezident by si tak měl být vědom své nedostatečné legitimacy a měl by postupovat spíše zdrženlivě a konsensuálně.

V návaznosti na zmíněné argumenty je tedy zřejmé, že se hlava státu při sjednávání smluv těší pozici ústavního vetohrače, který dokonce smí ve výjimečných případech¹⁵⁵ odepřít ratifikaci i proti vůli Parlamentu. Politická praxe ostatně toto pojetí potvrzuje.

¹⁵¹ Uvedeno podle:

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/66A3199D7D65F6EFC12571B6006F8DF4

¹⁵² Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy?. *jinepravo.blogspot.com*. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html>, [cit. 11.3.2012]

¹⁵³ Tamtéž

¹⁵⁴ Tamtéž

¹⁵⁵ Např. smlouvy, jež by se dle prezidentova názoru proviňovaly proti svrchovanosti a celistvosti ČR nebo jejímu demokratickému řádu (charakteristika velezrady podle paragrafu 96 zákona o Ústavním soudu). V této věci je nutné poznamenat, že se před prezidentem se samozřejmě otevírá jistý prostor pro interpretaci.

Příkladem může být Klausovo počínání v ratifikačním procesu Lisabonské smlouvy, kdy si prezident přes jednoznačný souhlas obou komor Parlamentu a dva schvalující rozsudky Ústavního soudu stále kladl podmínky pro schválení, aby si na poslední chvíli vymohl výjimku pro ČR z Charty základních práv EU, kterou podmiňoval svůj podpis pod Lisabonskou smlouvou.

V podoblasti b2) už ale Ústava prezidentovi tak silnou pozici neuděluje. Prezident reprezentuje stát navenek buď během svých oficiálních zahraničních cest, a nebo při přijímání návštěv jiných státních představitelů. Stát zároveň reprezentuje i svou účastí na zasedání nějaké mezinárodní organizace nebo jiného shromáždění hlav států. Při reprezentaci státu v zahraničí musí podle Pavlíčka prezident vždy postupovat v souladu s oficiální politikou vlády, která je jako vrcholný orgán výkonné moci primárně odpovědná za tvorbu zahraniční politiky. Podle Klokočky navíc prezident nepotřebuje kontrasignaci ze strany vlády pouze v případech, kdy se nejedná o závažná rozhodnutí. Hlava státu by tak v zahraniční politice měla toliko prezentovat stanovisko vlády a ne šířit své osobní názory.¹⁵⁶

V praxi tak prezident Klaus překračoval své pravomoci, když na půdě Evropského parlamentu přednesl projev, jenž nebyl v souladu s oficiální proevropskou politikou vlády Mirka Topolánka.¹⁵⁷ Pavlíček tento rozpor s Ústavou chápe jednoznačně: „[Prezident] *Nemůže proto na nich [zasedání MO] vystupovat jako soukromá osoba se svými soukromými názory, a to přesto, že jeho projevy, již nemusí být kontrasignovány vládou, jak tomu bylo v Československu v době platnosti ústavní listiny z r. 1920.*“¹⁵⁸ Zcela opačný náhled na věc nám ale nabízí Brunclík: „*Prezidenti ČR jsou na domácí i zahraniční půdě respektovanými osobnostmi s vyprofilovaným pohledem na řadu mezinárodních otázek, a proto nelze očekávat, že budou pouze tlumočit postoj vlády a že se budou vyjadřovat v zahraničněpolitických otázkách vždy zcela v souladu se stanoviskem a směrnicemi vlády.*“¹⁵⁹

Mému názoru jsou jednoznačně bližší pohledy Pavlíčka a Kysely, kteří chápou prezidentovu roli jako omezenější a akcentují jednoznačnou převahu vlády. Ústava ČR dle mého soudu nepředjímá prezidenta vládnoucího typu¹⁶⁰, nýbrž, podobně jako v SRN a Rakousku, prezidenta s úlohou moderátora pro krizové situace, jenž je zároveň garantem demokratického řádu. Nelze tedy souhlasit s Brunclíkem, jelikož prezident

¹⁵⁶ Uvedeno podle: Brunclík, Miloš: *Spory o zahraniční politiku ČR – prezident vs. premiér*. 2008, s. 311

¹⁵⁷ Uvedeno podle: http://zpravy.idnes.cz/dokument-projev-prezidenta-klause-v-evropskem-parlamentu-pny-/domaci.aspx?c=A090219_130248_domaci_lpo

¹⁵⁸ Pavlíček, Václav. 2008, s. 494

¹⁵⁹ Brunclík, Miloš, s. 323

¹⁶⁰ Viz. výše Holländer, Wint

v zahraničněpolitických otázkách musí respektovat výsadní postavení vlády a měl by se vyjadřovat v souladu s její politikou.

V politické praxi každopádně dosavadní prezidenti svou Ústavou definovanou úlohu příliš nerespektovali a v b2) si přisvojili postavení vetohráčů. Velmi často to pak vedlo k dvojkolejnosti české zahraniční politiky, což mělo za důsledek její obtížnou čitelnost pro zahraniční partnery. Dosavadní praxi bychom si nyní měli doložit vybranými případy, kdy hlava státu nepostupovala v souladu s vládou.

Prvním příkladem může být pozvání autora Satanských veršů¹⁶¹ spisovatele Salmana Rushdieho prezidentem Havlem na oficiální návštěvu v září 1993.¹⁶² Proti tomuto pozvání se veřejně ohradil premiér Klaus, kterému vadilo, že o něm nebyl nijak informován. Klaus zároveň neschvaloval signál, který tato oficiální návštěva vyslala muslimskému světu.

Druhý zahraničně politický spor se týkal amerického nátlaku na odzbrojení Iráku a odehrál se v lednu 2003 mezi prezidentem Havlem a premiérem Vladimírem Špidlou. Havel spolu se sedmi dalšími evropskými státníky podepsal deklaraci¹⁶³, jež vyjadřovala jednoznačnou podporu USA v jejich postupu vůči Iráku. Tato deklarace výrazně stupňovala tlak na Irák, aby se zřeknul zbraní hromadného násilí. Mimo jiné se v ní psalo: „...*Rezoluce OSN č. 1441 je poslední šance Saddáma Husajna odzbrojit se pomocí mírových prostředků. Poslední možnost vyhnout se významné konfrontaci spočívá v jeho rukou.*“ Špidlova vláda se od Havlova činu jednoznačně distancovala a odmítla připojit svůj podpis. Ministerstvo zahraničí poté jednání prezidenta označilo za Havlovu soukromou aktivitu¹⁶⁴. Při analýze tohoto sporu je nutné vysvětlit, že se v iráckém případě sice prezident s vládou v podstatě shodli na postupu vůči Iráku, když obě instance shodně podporovali postoj EU prosazující odzbrojení Iráku prostřednictvím rezoluce OSN č. 1441. Zásadní rozdíl ale tkvěl v míře tlaku, který chtěly oba orgány na Irák vyvíjet. Zatímco vláda se neprofilovala jako výrazný odpůrce či zastánce postupu USA, postavil se prezident Havel jednoznačně na stranu prezidenta USA George W. Bushe.

¹⁶¹ Dílo Satanské verše vzbudilo v muslimském světě velké pobouření. Rushdiemu bylo kvůli knize mnohokrát vyhrožováno smrtí a iránský ajatolláh Ruholláh Chomejní nad ním dokonce vyhlásil fatvu (rozsudek smrti) za to, že svou satirou proroka Mohameda urazil islám.

¹⁶² Brunclík, Miloš, s. 312

¹⁶³ Leaders' statement on Iraq. *news.bbc.co.uk*. 30.1.2003. Dostupné z: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2708877.stm>, [cit.12.3.2012]

¹⁶⁴ Jelikož ale ústava podle Pavlíčka nezná prezidentovu dovolenou ani jiný důvod (kromě velezrady) osvobození prezidenta z úřadu, lze z toho odvodit, že prezident při svém veřejném vystupování nemůže ze své podstaty vystupovat jako soukromá osoba, nýbrž při těchto aktech neustále působí jako reprezentant státu. Dle mého soudu lze za jedinou výjimku, kdy prezident může vystupovat jakou soukromá osoba, považovat jeho výstupy v akademickém prostředí.

Do funkce vetohráče v b2) se během svých dvou funkčních období pasoval i prezident Klaus. První ze sporů mezi ním a vládou se týkaly především evropské politiky. Klausovy názory na evropskou integraci¹⁶⁵ byly v zásadním rozporu s programovými prohlášeními vlád vedených Sociální demokracií. Na tento rozpor ale Klaus nehleděl a často se vyjadřoval v zahraničí v rozporu s oficiální politikou vlády. K první vážné roztržce tak došlo v návaznosti na prezidentovu kritiku euroústavy. Klaus za své výroky sklídl v dubnu 2004 výtku od premiéra Grosse, jenž prezidenta napomenul, že dává veřejnosti zavádějící informace.¹⁶⁶ Radikálněji pak tyto spory o evropskou politiku řešil premiér Paroubek. V reakci na Klausův rozhovor pro Financial Times, kde prezident silně kritizoval návrh euroústavy, a další jeho opakované výroky k evropské politice Paroubek Klausovi pohrozil, že pokud se bude nadále vyjadřovat v zahraničí proti duchu oficiální vládní politiky, budou mu jeho zahraniční cesty vládou omezeny. „*Prezident bude dostávat instrukce tak, aby jeho vystoupení byla v souladu se zahraniční politikou státu. A zahraniční politiku určuje vláda. Pokud prezident nebude vystupovat v rámci těchto směrnic, na některé zahraniční cesty prostě nebude moci jezdit,*“¹⁶⁷ sdělil v této věci tisku Paroubek. Vysvětleme ještě, že pro vládu by bylo zmiňované omezení prezidentových cest lehce proveditelné, neboť každou zahraniční cestu schvaluje vláda na návrh ministra zahraničí.

4.4. Oblast c) – Teorie vetohráčů a zákonodárny proces

Jak již bylo v úvodu předznamenáno, je český prezident podmíněným vetohráčem v oblasti c). Jeho podmíněnost tkví v tom, že ostatní vetohráči mohou jeho nesouhlas přehlasovat. Ve výjimečných situacích, kdy Poslanecká sněmovna dosluhuje své funkční období, však prezident může nabýt postavení standardního vetohráče, jelikož Sněmovna jeho veto již nestihne přehlasovat a musí tak na jeho stanovisko brát zřetel, má-li být status quo změněn.

Podle čl. 50 odst. 1 je hlava státu oprávněna vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního. Činí tak do patnácti pracovních dnů poté, co jí byl zákon postoupen. Prezident v této činnosti vystupuje autonomně a nepotřebuje k uplatnění práva veta žádnou součinnost jiného ústavního orgánu. Svým rozhodnutím potom dosáhne toho, že

¹⁶⁵ Klausovy názory na evropskou integraci, Viz: Drulák, Petr, Beneš, Vít: *České metafory Evropy – Havel vs. Klaus*. in: Novák, Brunclík (2008), s. 329-372

¹⁶⁶ Brunclík, Miloš, s. 316

¹⁶⁷ Paroubek pohrozil Klausovi omezením zahraničních cest. *Novinky.cz*. 26.5.2006. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/57246-paroubek-pohrozil-klausovi-omezenim-zahranicnich-cest.html>, [cit.1.4.2012]

se Poslanecká sněmovna musí zákonem znovu zabývat. Prezidentem vrácený zákon je Sněmovna povinna zařadit na program své nejbližší schůze, z procedury přehlasování prezidentova veta je ale již vyloučen Senát.

Pokud se v Parlamentu najde potřebná většina, která zákon opětovně schválí, dosáhne prezident jediného: zpomalí politický proces. Prezidentské veto nicméně může mít ještě další důsledky. Buď se nemusí znovu ve Sněmovně najít potřebná většina, která by zákon schválila a nebo se přehlasování veta a opětovné přijetí zákona nemusí zdařit z časových důvodů, pokud prezident užije veta na konci funkčního období Sněmovny.

Prezident musí své rozhodnutí o vrácení zákona odůvodnit. Není ale, jako je tomu v německém a rakouském příkladě, omezen výhradně ústavními důvody. Své veto může použít i z politických či jiných pochybností o daném zákoně.

Dosavadní ústavní praxe ukazuje, že prezidenti této možnosti poměrně hojně využívají. Havel uplatnil své právo veta celkem čtyřadvacetkrát, poslanci ho ale až na čtyři případy z prvního období vždy přehlasovali. Klaus tuto tendenci ještě posílil a do 2. dubna 2012 použil svého veta v 52 případech¹⁶⁸. Ve čtyřech případech nebyl Sněmovnou přehlasován a jeden zákon byl posléze zrušen Ústavním soudem. Klaus také umě vetoval čtyři zákony až na začátku června 2006 s tím úmyslem, aby už Sněmovna před volbami konajícími se 2. a 3. června nestihla jeho veto přehlasovat.¹⁶⁹

Na legislativním procesu se prezident podílí i tím, že zákony podepisuje. Prezidentský podpis však není nezbytný, protože zákony v ČR, na rozdíl od Rakouska a Německa vycházejí v platnost i bez něj.

¹⁶⁸ Uvedeno podle: <http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/rozhodnuti-prezidenta/vracene-zakony-parlamentu/index.shtml>

¹⁶⁹ Uvedeno podle: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/exkluzivne-na-ct24/3974-klaus-vetoval-skoro-dvakrat-tolik-zakonu-nez-havel-ve-svem-druhem-funkcnim-obdobi/>

5. Role hlavy státu v Rakousku

5.1. Utváření úřadu a základní kompetence rakouského prezidenta

Ani v posledním, rakouském případě se nemůžeme vyhnout předestření debaty, jež byla vedena v souvislosti s tvorbou ústavy Rakouské republiky po První světové válce. V roce 1920, kdy byla debata o podobě první rakouské demokratické ústavy ve své finální fázi, byly mezi politickými stranami zastoupeny dva základní náhledy na otázku hlavy státu. Podobně jako v Německu prosazovala i rakouská sociální demokracie co nejvýznamnější postavení pro parlament. Roli hlavy státu pak měl podle těchto úvah vykonávat předseda dolní komory parlamentu Národní rady. Levice totiž jednoznačně odmítala jakoukoli podobu prezidentského úřadu, do kterého by byli kandidáti lidem přímo voleni. Obdobné představy byly odmítány jako „*césaristické experimenty*“.¹⁷⁰

Pravicové strany naproti tomu trvaly na potřebnosti nezávislého prezidenta vybaveného dostatečnou autoritou. Podle Müllera se zejména křesťanští socialisté mnohem méně než tzv. *césarismu* obávali případné nekontrolovatelné nadvlády levice, jež by vládla skrze silný parlament. Úřad prezidenta byl proto pravicí vnímán jako jakási nezávislá hráz proti levicové většině v parlamentu.¹⁷¹

V rámci této diskuze posléze sociální demokrat Robert Danneberg¹⁷² přišel s kompromisním návrhem, který počítal se samostatným úřadem prezidenta, byť zásadně odmítal jeho přímou volbu. Na tomto podnětu poté stavěl finální návrh rakouské ústavy, který vypracovali Karl Renner, Michael Mayr, Jodok Fink a Hans Kelsen. Tento návrh designoval nezávislého prezidenta, kterého by volili zastupitelé ve Spolkovém shromáždění¹⁷³. Sociální demokracie do návrhu prosadila dovětek, že se o úřad hlavy státu nesmějí ucházet Habsburkové a jiné bývalé vládnoucí rodiny¹⁷⁴.

Rakouská politické reprezentace se tak dohodla na vytvoření ústavy, která měla silně parlamentní rysy. Oslabený prezident měl veskrze disponovat podobnými pravomocemi, kterým se běžně těší předseda dolní komory parlamentu. Měl stát reprezentovat navenek, ratifikovat jeho jménem mezinárodní smlouvy a vyhlášovat a podepisovat zákony. Nejpodstatnějším principem však bylo ustanovení, že všechny akty prezidenta byly odkázány

¹⁷⁰ Dickinger, Christian, s.42

¹⁷¹ Müller, Wolfgang C., 1999, s. 24 – PDF, s. 3

¹⁷² Danneberg byl rakouský politik židovského původu. Po Anschlusu Rakouska Danneberg uprchl před nacisty do Prahy, kde byl později zatčen a deportován do koncentračního tábora. V prosinci 1942 Robert Danneberg zemřel v koncentračním táboře v Auschwitzu.

¹⁷³ Bundesversammlung – orgán tvořený dolní komorou parlamentu Národní radou (Nationalrat) a horní komorou Spolkovou radou (Bundesrat)

¹⁷⁴ Tento dovětek zrušila ústavní novela z 1.10.2011. Od jejího přijetí se mohou o úřad hlavy státu ucházet i příslušníci habsbursko-lotrinské dynastie.

na návrh nějakého jiného orgánu a kontrasignaci spolkové vlády. Prezidentovi tím bylo zabráněno jednat z vlastní iniciativy. Tuto všeobecnou bezmocnost prezidentova úřadu dokládá i vtip z úst prezidenta Michaela Hainische¹⁷⁵, podle kterého byl jeho kapesník jedinou věcí do které mohl strkat svůj nos. Výsledná podoba prezidentského úřadu tak byla podle Dickingera velkým úspěchem sociální demokracie. Strany napravo od středu politického spektra naopak vždy vzhlížely k výmarskému příkladu silného říšského prezidenta.

Období od roku 1920 do roku 1929 se v rakouské zkušenosti vyznačovalo velmi silným parlamentarismem. Parlament byl v systému nadřazen a vlády vykazovaly nízkou stabilitu. Z těchto důvodů opět sílilo volání křesťanských socialistů a fašizující národní obrany¹⁷⁶ po výrazném posílení rakouského prezidenta po výmarském vzoru. K jejich požadavkům se posléze připojil i Svaz spolkových zemí. Pravicové strany následně předložily soubor významných změn ústavy, neměly ale v parlamentu dostatečnou sílu, aby tyto změny prosadily zcela podle své libosti.

Ústavní novela z roku 1929, která je platná do dnes, ale přesto výrazně posílila pozici prezidenta v ústavním pořádku. Zavedla přímou volbu, skrze kterou se prezidentovi dostalo zvýšené legitimacy od voličů.¹⁷⁷ Silný mandát, jímž byl nyní prezident vybaven, pak notně posílil jeho vyjednávací pozici vůči vládě. Funkční období bylo prodlouženo ze čtyř na šest let. Prezident byl dále ustanoven vrchním velitelem ozbrojených sil a mohl si počínat volně dle svého uvážení při jmenování a odvolávání vlád, protože tato pravomoc nepodléhá kontrasignaci. Výrazně ztíženo bylo i odvolávání hlavy státu. Prezident se stal odpovědným národu přímo, protože mohl být odvolán pouze lidem ve všeobecném referendu. I přes tyto změny však Dickinger upozorňuje: „*Ve skutečnosti nebyly politické změny až tak zásadní, jelikož parlament předložený vládní návrh novely domestikoval a skoro všechny akty spolkového prezidenta zůstaly vázány na návrh a kontrasignaci ze strany spolkové vlády,...*“

¹⁷⁸

Jak jsme již v úvodu naznačili, měli bychom se na tomto místě vypořádat s obecnou charakteristikou rakouského politického systému.¹⁷⁹ Někteří autoři jako Elgie, Marcic nebo Müller¹⁸⁰ zařazují Rakousko mezi poloprezidentské režimy. Elgie tak činí, když nově formuluje Duvergerovu definici poloprezidentských režimů: „*Poloprezidentský režim může být definován jako stav, kdy přímo volený prezident, jenž je volen na fixní volební období,*

¹⁷⁵ Weissensteiner, Friedrich: *Die Österreichischen Bundespräsidenten: Leben und Werk*. 1982, s. 61-62

¹⁷⁶ Heimwehren

¹⁷⁷ Ke které ale došlo až roku 1951.

¹⁷⁸ Dickinger, Christian, s. 54

¹⁷⁹ Viz také: Fischer, Heinz (ed.): *Das politische System Österreichs*. 1974

¹⁸⁰ Müller, Wolfgang C., 1999, PDF, s. 1,

*koexistuje s premiérem a vládou závislých na parlamentní důvěře.*¹⁸¹ Druhou část Duvergerovy teze, jež stanoví, že prezident musí disponovat relevantními pravomocemi Elgie vypouští.¹⁸² Z toho důvodu je možné, aby byly do jedné kategorie poloprezidentských režimů zařazeny státy se slabým prezidentem jako Rakousko i země se silným prezidentem jako je Francie.

Přední teoretici komparativní politologie nicméně Rakousko řadí mezi parlamentní režimy.¹⁸³ Podle Sartoriho je parlamentní systém založen na sdílené legislativně-exekutivní moci. „*To znamená, že systémy, které nazýváme parlamentními, vyžadují, aby byla vláda jmenována, měla podporu a případně byla rozpuštěna na základě hlasování parlamentu,*“¹⁸⁴ popisuje dále parlamentní režimy Sartori. Pro poloprezidentské režimy Sartori vymezuje pět jiných pravidel, které byly již v průběhu této práce zmíněny.

Máme-li se rozhodnout, zda je rakouský systém z hlediska politické praxe prezidentským či parlamentním režimem, přiklonil bych se k názoru, že se jedná o systém parlamentní. K tomuto závěru mne vede několik skutečností. Předně je rakouská vláda závislá na podpoře parlamentní většiny a prezident v rámci běžné praxe není schopen ji prosadit či udržet u moci proti vůli zákonodárného sboru. Politický systém Rakouska dále nespĺňuje řadu Sartoriho podmínek pro poloprezidentský režim. Prezident nesdílí exekutivní moc s kancléřem a jeho vůle není spolkovou vládou tlumočena. V politickém systému tak nevzniká žádná duální struktura, v rámci které by docházelo k „*přesunování mocenské převahy uvnitř exekutivy*“. S touto charakteristikou navíc souhlasí většina akademiků včetně Dickingera, Linze, Lijpharta i samotného Sartoriho.¹⁸⁵ Nejlépe celou věc poté vystihuje Koja,¹⁸⁶ když říká, že ústavní reforma z roku 1929 dodala Rakousku silné prezidiální rysy, to však přesto zůstalo převážně parlamentním systémem.

Shrňme si nyní základní pravomoci prezidenta rakouské republiky, abychom mohli posléze plynule přejít k obšírnější analýze jeho role ve vytyčených oblastech a), b) a c). Prezident má v ústavním pořádku Rakouska výsadní postavení, jelikož disponuje silnou legitimitou pramenící z přímé volby. Je volen na šestileté funkční období s možností znovuzvolení. Přímá volba a poměrně silné postavení hlavy státu by podle Manfreda Welana¹⁸⁷ mohly nesprávně vést k domněnku, že se prezident může octnout v úřadě bez

¹⁸¹ Elgie, Robert, s. 13

¹⁸² Uvedeno podle: Elgie, Robert, s. 10, Originál: „quite considerable powers“

¹⁸³ Uvedeno podle: Müller, Wolfgang C., 1999, PDF, s. 2

¹⁸⁴ Sartori, Giovanni, s. 110, 139-140

¹⁸⁵ Linz, Lijphart a Sartori, uvedeno podle: Müller, Wolfgang C., 1999, PDF, s. 2

¹⁸⁶ Koja, Friedrich, s. 22

¹⁸⁷ Uvedeno podle: Dickinger, Christian, s. 70 – Welan: *Das österreichische Staatsoberhaupt*, Wien 1986

případně i proti vůli politických stran. Takový dojem je ale nesprávný, jelikož doposavad neměl žádný kandidát reálnou šanci na úspěch, aniž by ho podporovala většina nějaké v parlamentu zastoupené strany. Kandidáti mohou být podle ústavy nominováni skupinami voličů, pakliže doloží 6000 platných podpisů, které podporují kandidaturu¹⁸⁸. Pro zapsání kandidatury ale rovněž stačí pět podpisů od poslanců Národní rady, v praxi tak kandidáty většinou nominuje skupina poslanců nějaké politické strany. Obdobně i prezidentskou kampaň povětšinou hradí stranické pokladny, což dále ilustruje napojení prezidentů na stranické struktury.

Prezidenti mohou svou funkci zastávat maximálně dvakrát za sebou. Stejně jako v Německu a Česku i všichni rakouští prezidenti, již se rozhodli znovu se o úřad ucházet, byli i na podruhé zvoleni: Adolf Schärff podruhé zvolen v roce 1963, Franz Jonas v roce 1971, Rudolf Kirschschräger v roce 1980, Thomas Klestil v roce 1998 a Heinz Fischer v roce 2010.

Nejvýznamnější pravomoci rakouského prezidenta se věnuje čl. 70 Rakouské spolkové ústavy¹⁸⁹ (B-VG). Prezident podle tohoto čl. jmenuje spolkového kancléře a na jeho návrh i ministry. Na základě čl. 70 může nicméně prezident i kancléře s celou vládou odvolat. Nepotřebuje k tomu kontrasignaci ani návrh jiného orgánu. Čistě z ústavního hlediska tedy prezident smí odvolat spolkovou vládu ze svého vlastního popudu. Jelikož je ale úřad prezidenta chápán v rakouské politické kultuře jako ze své podstaty reprezentativní, je nemyslitelné, aby prezident v současnosti ze své pohnutky vládu odvolal. Pro označení politického chování rakouského prezidenta se mezi akademiky vžil termín¹⁹⁰: „*Rollenverzicht*“.

Výmarizující novela z roku 1929 přisoudila rakouské hlavě státu ještě jednu nesmírně silnou pravomoc. Prezident smí na návrh kancléře rozpustit Národní radu. Současné ústavní zvyklosti však už dnes toto právo prezidentovi zapovídají a Müller je označuje¹⁹¹ za tzv. „*mrtvé právo*“. Teoreticky se přitom u práva rozpustit Národní radu jedná o velmi silnou pravomoc, ačkoliv je vázána na kontrasignaci ze strany vlády. Prezident totiž může postupovat tak, že odvolá vládu, která nechce jeho přání vyjít vstříc. Poté jmenuje vládu novou, která podá návrh na rozpuštění parlamentu, prezident jej rozpustí a vyhlásí nové volby.

¹⁸⁸ Müller, Wolfgang C., 1999, PDF, s. 18

¹⁸⁹ Rakouská spolková ústava - Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)

¹⁹⁰ Překlad: Zřeknutí se své role, uvedeno podle: http://www.focus.de/politik/deutschland/bundespraesident/tid-18860/bundespraesident-vorbild-oesterreich_aid_524831.html

¹⁹¹ Müller, Wolfgang C.: *Das Regierungssystem*. in: Dachs, Gerlich, Gottweis, Horner, Kramer, Lauber, Müller, Tálos (1997), s. 143 – Originál: „Totes Recht“

Toto právo každopádně využil prezident pouze jednou. V roce 1930 Prezident Wilhelm Miklas jmenoval kancléřem křesťanského socialistu Carla Vaugoina, jehož vláda ale nenašla podporu v parlamentu. Miklas proto na návrh Vaugoina rozpustil parlament a vyhlásil nové volby. Tento akt měl ale velmi negativní důsledky pro všechny zúčastněné. Vauginovi volby nepřinesly kýženou většinu, z voleb naopak profitoval jeho protivník Sociální demokracie. Podle Dickingera pak tato neblahá zkušenost, zcela v souladu s teorií path dependence, vedla další prezidenty ke zřeknutí se práva rozpouštět parlament.

Z dalších pravomocí rakouský prezident zastupuje republiku navenek, přijímá a pověřuje vyslance a uzavírá mezinárodní smlouvy. Prezident dále jmenuje spolkové úředníky a armádní důstojníky. Prezident je také vrchním velitelem ozbrojených sil, přímé rozkazovací právo ale připadá ministrovi obrany. Podle čl. 65 smí prezident ve výjimečných případech udělit milost, či zmírnit podobu trestu. Prezident však zasahuje pouze do již pravomocných rozsudků soudu a nevstupuje do stále běžícího soudního procesu. Prezident zároveň nesmí jednat sám ze své iniciativy. Návrh na udělení milosti podává ministr spravedlnosti, přičemž je nutné poznamenat, že než se návrh dostane k rukám ministra, musí projít vyčerpávajícím řízením v rámci soudní hierarchie.¹⁹²

Poslední důležité články ústavy, jež v této části rozebereme, jsou čl. 61, 67 a 68 B-VG. Podle čl. 61 nesmí prezident během svého setrvání v úřadě vykonávat žádné jiné povolání. Prezident svou funkci vykonává nepřetržitě. Pokud je po dobu delší než 20 dní neschopen svůj úřad vykonávat, zastupuje ho v jeho funkci již zmíněné kolegium tří předsedů Národní rady. Je-li indisponován po dobu kratší, může ho zastoupit osoba kancléře.

Čl. 67 B-VG poté stanoví, že všem aktům prezidenta musí předcházet návrh spolkového kancléře nebo příslušného ministra. Prezident se tak může stát aktivním pouze, pokud ho k tomu kancléř vyzve. Podle čl. 67 odst. 2. navíc potřebují veškeré akty prezidenta k nabytí platnosti kontrasignaci ze strany kancléře nebo příslušného ministra.

Čl. 68 B-VG řeší prezidentovu odpovědnost. Právně je prezident odpovědný Spolkovému shromáždění a může být kvůli „*trestuhodnému porušení ústavy*“ žalován před ústavním soudem. Ústavní soud toto řízení nemůže zahájit sám od sebe, potřebuje k tomu podání žaloby ze strany Spolkového shromáždění. Podání této žaloby musí podle čl. 68 nejprve iniciovat buď horní nebo dolní komora parlamentu. Pokud k tomuto rozhodnutí v jedné z komor dojde, svolává kancléř Spolkové shromáždění. Na spolkovém shromáždění se poté musí účastnit minimálně polovina zákonodárců každé z komor a pro konečné

¹⁹² Uvedeno podle: Dickinger, Christian, s. 105

rozhodnutí o podání žaloby je potřeba dvoutřetinová většina. Pokud ústavní soud na základě této žaloby shledá prezidentovo jednání protiústavním, je prezident zbaven výkonu úřadu.¹⁹³

Rakouská ústava zná ale i politickou odpovědnost prezidenta. Již byla řeč o tom, že hlava státu může být odvolána voliči skrze lidové hlasování. Tato procedura je ale opět velmi komplikovaná. První rozhodující instance je Národní rada, která určí, zda se záležitostí bude zabývat Spolkové shromáždění. Pro postoupení záležitosti Spolkovému shromáždění jsou nutné hlasy dvoutřetinové většiny poslanců při minimálně padesátiprocentní účasti. Po tomto usnesení je prezident zbaven práva vykonávat svůj úřad a kancléř je povinen svolat Spolkové shromáždění. Pokud se Spolkové shromáždění rozhodne pro vyhlášení referenda, je toto referendum vyhlášeno s otázkou: „*Měl by být spolkový prezident odvolán?*“¹⁹⁴ Občané pak rozhodnou, zda má být prezident odvolán. Pokud však vysloví prezidentovi důvěru, je rozpuštěna Národní rada. Ta si tím pádem nemůže dovolit iniciovat odvolání prezidenta z nějakého nepodstatného rozmaru, protože by byla v případě neúspěchu svého návrhu sama rozpuštěna. „*Prezident je odvolatelný pouze skrze komplikované a pro hybatele riskantní řízení, v politické praxi je tak de facto neodvolatelný,*“¹⁹⁵ píše z toho důvodů o odvolacích mechanismech Müller.

5.2. Oblast a) – Teorie veto hráčů a personální politika

Vzhledem ke svému neobyčejně silnému ústavněprávnímu postavení je rakouský prezident nepochybně veto hráčem v obou podoblastech personální politiky a1) a a2). Rakouská hlava státu je nicméně z hlediska politické praxe schopna ovlivňovat ještě trochu víc než je výběr ministrů nějaké vlády. Rakouští prezidenti totiž během poválečné historie příležitostně vstupovali do povolebních koaličních vyjednávání, aby pomohli vzniku jimi preferovaných velkých koalic a naopak vyloučili) z povolebních rozhovorů extrémně pravicovou Stranu svobodných (FPÖ).

Ústavní novela z roku 1929 přenesla prezidentovi pravomoc jmenovat i odvolat vládu, jež byla před přijetím novely závislá výhradně na parlamentu. Z čistě právního pohledu je v této oblasti prezident naprosto volný a smí bez omezení kohokoli jmenovat kancléřem a zároveň kdykoli odvolat celou vládu. Prezident v tomto není ani svázán potřebou návrhu nebo kontrasignace ze strany jiného orgánu.

¹⁹³ Tamtéž, s. 81

¹⁹⁴ Dickinger, Christian, s. 80

¹⁹⁵ Müller, Wolfgang C., 1997, s. 140

Samostatné sledování ústavních pravidel ale podle Koji¹⁹⁶ nestačí pro správné pochopení postavení hlavy státu v politickém systému. V praktické politice pozici hlavy státu omezuje řada jiných faktorů. Předně je vláda závislá na podpoře parlamentu. Hlava státu musí tedy zpravidla jmenovat takovou vládu, která se těší parlamentní většině. Poté, co je spolková vláda jmenována, se musí představit parlamentu, který ji může okamžitě vyhlásit nedůvěru. Stane-li se tak, odvolá ji prezident bez prodlení z úřadu.

Jak již bylo řečeno, prezident do jisté míry participuje na povolebních vyjednáváních. V rakouské politické kultuře se vžila zvyklost, že je vyjednáváním o sestavení vlády pověřen představitel nejsilnější strany v parlamentu. Samozřejmě by ale podle Dickingera bylo možné, od této praxe ustoupit, což naznačovala i řada prezidentů včetně Klestila, již odmítali pověření představitelů FPÖ i v případě, že by tato strana vyhrála volby.¹⁹⁷

Podle řady autorů je nicméně prezidentova úloha v povolebních rozhovorech přímo odvislá od výsledku voleb. Prezidentova pravomoc jmenovat vládu totiž nabývá na síle s tím, jak se komplikuje povolební situace, kolik stran je v parlamentu zastoupených a jaké koalice by byly schopné vytvořit. Pokud naopak volby poskytnou nějakou jasnou nezpochybnitelnou většinu, je prezidentův vliv zpravidla neutralizován. S tímto osudem se ostatně museli smířit prezidenté Jonas a Kirschschräger, kteří svůj úřad zastávali v éře vlády premiéra Bruna Kreiského, při níž byla SPÖ schopná třikrát, v letech 1971, 1975 a 1979, získat absolutní většinu hlasů v Národní radě.¹⁹⁸

Jako příklad prezidenta, který se byl schopen v personálních otázkách prosadit, nám může posloužit Theodor Körner. V roce 1953 uvažoval kancléř Figl o tom, že by do vlády pozval krajně pravicový Svaz nezávislých (VdU).¹⁹⁹ Körner však tomuto záměru učinil přítrž tím, že dal Figlovi najevo zásadní nesouhlas s participací VdU na vládě. Botz to popisuje následovně: „...Körner vysvětlil Figlovi, kterého si k sobě pozval, že by za stávajících poměrů nikdy účast žádného člena této strany ve vládě nepovolil.“²⁰⁰ VdU podle Körnera nebyla žádná státotvorná strana a jako takovou její účast na vládě zásadně odmítal. Jedině velká koalice podle něj byla zárukou obratu poměrů v Rakousku k lepšímu.

V roce 1963 se celá záležitost opakovala. V ÖVP znovu sílily hlasy žádající ukončení velké koalice a navázání spolupráce s FPÖ, nástupnickou stranou VdU. Tehdejší prezident

¹⁹⁶ Kojá, Friedrich, s. 9

¹⁹⁷ Dickinger, Christian, s. 100

¹⁹⁸ Uvedeno podle: <http://www.parlament.gv.at/WWER/NR/MandateNr1945/index.shtml>,
<http://www.austria.gv.at/site/3355/default.aspx>

¹⁹⁹ Verband der Unabhängigen - Svaz byl založen v březnu 1949 Herbertem Aloisem Krausem a měl hájit zájmy bývalých členů NSDAP. Později z této strany vznikla dnešní krajně pravicová FPÖ.

²⁰⁰ Botz, Gerhard: *Theodor Körner*. in: Weissensteiner (1982), s. 204

Schärf se ale proti těmto plánům opět úspěšně postavil. Schärf, jako většina rakouských prezidentů, patřil k zastáncům velké koalice a jak ÖVP, tak SPÖ dal během svého funkčního období jasně najevo, že by odmítl jmenovat jakoukoli vládu, který by se zakládala na bázi malé koalice.²⁰¹ Možná koalice ÖVP a FPÖ byla, z pochopitelných důvodů, trnem v oku naprosté většině prezidentů. Dokonce i prezident Kurt Waldheim, ještě než propukla aféra s jeho utajovanou válečnou minulostí, přispěl k tomu, že se předsedovi ÖVP Mockovi nepodařilo sestavit koalici s FPÖ.

S přihlédnutím k popsáním případům je jasné, že prezident může, pokud mu to volební výsledek umožní, výrazně ovlivnit tvorbu vládní koalice. Podle Müllera prezident sice v této otázce není všemocný, pakliže se ale přidá na stranu jedné z politických stran (zpravidla SPÖ, která prosazuje velkou koalici) může notně posílit vyjednávací pozici této strany.

Věnujme se nyní podoblasti a1). Ministři jsou podle čl. 70 B-VG jmenováni a odvoláváni prezidentem na návrh kancléře. Hlava státu je však schopna různými způsoby uplatňovat na kancléřův výběr vliv. Její funkce může být poradní. Zároveň ale může prezident prosazovat svůj náhled i v některých věcných či personálních otázkách. Ústava totiž podle Dickingera prezidenta nijak nenutí navrhnuté členy vlády nebo vysoké úředníky jmenovat. S tímto názorem souhlasí i Koja: „*Jelikož prezident nemusí vyhovět jmenovacím návrhům ze strany spolkové vlády ani jiných ústavních orgánů a je oprávněn navrženou osobu odmítnout, znamená to, že mu připadá určitý vliv na personální politiku na spolkové úrovni.*“²⁰² Prezident nicméně nemůže ministry ze svého popudu odvolávat, jelikož jejich odvolání musí navrhnout kancléř.

Politická praxe ostatně toto mínění dokládá. Jako první této možnosti využil Karl Renner, když odmítl jmenovat ministra Petera Kraulanda, nad kterým viselo podezření z korupce. Svých pravomocí v oblasti a) pak s velkou vervou využíval především prezident Klestil.²⁰³ Klestil byl jedním z ústředních aktérů v situaci vzniklé po volbách do Národní rady v roce 1999, v rámci nichž výrazně uspěla FPÖ pod vedením korutanského hejtmana Jörga Haidera. FPÖ skončila na druhém/třetím místě, když získala necelých 27 %, shodně s ÖVP, a obsadila 52 ze 183 mandátů Národní rady. Klestil v rámci ustálené praxe pověřil sestavením vlády předsedu nejsilnější strany SPÖ Viktora Klimu (33 %, 65 mandátů) s tím, že doufal v obnovení velké koalice. Koaliční jednání SPÖ s ÖVP ale ztroskotala, a tak byl Klestilem Klima pověřen k sestavení menšinové vlády.

²⁰¹ Dickinger, Christian, s. 130

²⁰² Koja, Friedrich, s. 12

²⁰³ Jeřábek, Martin, s. 46

Během této doby spolu začaly intenzivně vyjednávat ÖVP a FPÖ, aniž by k tomu měly prezidentovo pověření. Obě pravicové strany dospěly 3. února 2000 k dohodě a prezidentovi nezbyla jiná možnost než vládu, přes hrozbu sankcí ze strany EU²⁰⁴, jmenovat. Prezident nicméně využil úzký manévrovací prostor, který se mu skýtal, a přinutil vládu k velmi výrazným ústupkům²⁰⁵. Svě jmenování vlády podmínil mimo jiné podepsáním Deklarace odpovědnosti pro Rakousko – budoucnost v srdci Evropy²⁰⁶. V tomto prohlášení se pak vláda zavazovala bránit evropské hodnoty, principy tolerance, nediskriminace a demokracie. Klestil zároveň odmítl jmenovat dva ministry za FPÖ, Thomase Prinzorna a Hilmara Kabase kvůli jejich kontroverzním výrokům během kampaně.²⁰⁷

V oblasti a2) je prezident veto hráčem podle čl. 65 odst. 2. Jmenuje některé spolkové úředníky, důstojníky armády a soudce. I v této oblasti poté byli prezidenti schopni negovat návrhy ze strany ostatních orgánů. Prezident Jonas tak například odmítl jmenovat soudce Wenera předsedou správního soudu a navrhl místo toho svého vlastního kandidáta. Prezidentův kandidát se pak dokonce prosadil, jelikož byla vláda kancléře Klause tehdy pod vysokým politickým tlakem a nechtěla riskovat otevřený konflikt s hlavou státu. V podobném duchu Jonas poté vetoval i vládní návrh na jmenování západoněmeckého velvyslance. Vedle Jonase byl v podoblasti a2) velmi aktivní i Klestil, který sám před vstupem do úřadu deklaroval, že se svých jmenovacích pravomocí aktivně zhostí a stane se jakýmsi kontrolorem vlivu politických stran.

5.3. Oblast b) – Teorie veto hráčů a zahraniční politika

Rakouský prezident se podle převládajícího výkladu státovědy těší postavení veto hráče v oblasti b). Jeho přesná úloha v zahraniční politice je však mezi akademiky natolik sporná, že tento výrok musíme ještě vycizelovat. V rakouské zahraniční politice lze totiž velmi dobře pozorovat rozlišnost mezi ústavními předpoklady a politickou realitou. Pokud

²⁰⁴ Sankcemi hrozila EU právě kvůli historicky první účasti extrémistické FPÖ ve vládě.

²⁰⁵ Jeřábek, Martin, s. 46

²⁰⁶ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,62760,00.html>, Deklarace - Verantwortung für Österreich - Zukunft im Herzen Europas

²⁰⁷ Kontroverzními výroky jsou ostatně představitelé FPÖ nechvalně proslulí. Prezidentská kandidátka Barbara Rosenkranz tak při kampani v roce 2010 prohlásila, že se zákon o zákazu Národního socialismu (NS-Verbots-Gesetz) proviňuje proti svobodě slova a měl by být zrušen. Předseda FPÖ Strache se pak označil straníky FPÖ za novodobé židy kvůli jejich pronásledování ze strany médií. Pokud si má ale čtenář udělat pravý obraz o straně FPÖ, bude nejlepší citovat z předvolebního billboardu strany z roku 2010: „Více odvahy pro naši vídeňskou krev, příliš mnoho cizího nedělá nikomu dobře.“ – překlad „Mehr Mut für unser Wiener Blut, zu viel Fremdes tut niemandem gut.“ http://neuwal.com/index.php/2010/08/16/reines-wiener-blut_zu-viel-fpoe-tut-niemandem-gut/

zahraniční politiku rozdělíme do podoblastí b1) a b2), zjistíme, že ačkoliv ústava přisuzuje prezidentovi postavení vetohráče v obou těchto oblastech, v politické praxi se prezidenti těší tomuto postavení pouze v b1) při sjednávání mezinárodních smluv.

Článek 65 B-VG stanoví, že: „*Prezident reprezentuje stát navenek, přijímá a pověřuje vyslance, ...a uzavírá státní smlouvy...*“ Právý obsah tohoto ustanovení je ale již řadu let předmětem poměrně živé akademické diskuze. Někteří autoři jako Dickinger se přiklánějí spíše k restriktivnímu pojetí prezidentovy úlohy v oblasti b). Zdůrazňují přitom, že Rakousko je parlamentním režimem s jasnou převahou vlády. Druhá skupina ústavních teoretiků včele s Kojou²⁰⁸ naopak zdůrazňuje sílu rakouského prezidenta a omezující výklady jeho pravomocí odmítá.

V podoblasti b1) se prezident těší velmi silnému postavení, neboť je jeho úřad při podpisu mezinárodních smluv nezastupitelný. Dickinger proces vyjednávání smluv popisuje následovně: „...*při každém kroku, který stát přibližuje k přijetí závazku skrze mezinárodní smlouvu, je nezbytné, aby prezident vyjádřil své stanovisko. Pokud totiž prezident odmítne smlouvu ratifikovat, může zabránit vzniku veškerých mezinárodněprávních závazků i tehdy, když už tyto smlouvy schválily vláda a Národní rada. Podpis mezinárodních smluv ze strany prezidenta není pouze formální podstata, nýbrž se jedná o jeho politické rozhodnutí.*“²⁰⁹ Pokud tedy zůstaneme na přísně teoretické rovině, mohl by podle Dickingera spolkový prezident dokonce zabránit vstupu Rakouska do Evropské unie. Koja pak jde ještě dál, protože v jeho interpretaci ústavy není odmítnutí smlouvy o vstupu do EU prezidentem teoretická, ale reálná možnost. „*Jelikož on [prezident] není povinen mezinárodní smlouvy podepsat, může skrze své odepření podpisu zabránit vzniku jakýchkoli mezinárodněprávních závazků,*“²¹⁰ tvrdí Koja. Pro bezproblémové vedení zahraniční politiky je tedy podle něj nutné, aby spolu prezident a vláda úzce spolupracovali.

Někteří autoři jako je Glantschnig či Kicker-Rottensteiner²¹¹ s tímto pojetím nesouhlasí a je pro ně nemyslitelné, že by prezident proti vůli Národní rady mohl zablokovat ratifikační proces nějaké mezinárodní smlouvy. Převaha hlasů v rámci ústavní vědy nicméně připouští, že je v krajním případě tato možnost pro hlavu státu otevřená. Přihlédneme-li pak k tomuto převládajícímu pojetí, musíme odmítnout názor Jeřábkův, který jsme zmínili

²⁰⁸ Koja, Friedrich, in: Weissensteiner (1982), s. 7-22

²⁰⁹ Dickinger, Christian, s. 93

²¹⁰ Koja, Friedrich, s. 13

²¹¹ Uvedeno podle: Dickinger, Christian, s. 94-95

v úvodu, jestliže tvrdí²¹², že rakouský prezident svým podpisem pouze formálně stvrzuje mezinárodní smlouvy a činí tak až ex post poté, co vláda ve věci rozhodla.

Co se však týče ústavní praxe, měli bychom dodat, že doposavad žádný prezident neodmítl nějakou smlouvu ratifikovat a zároveň se vžila zvyklost, podle které prezident sjednávání smluv deleguje na jiné orgány. Shrňme si tedy úlohu prezidenta v b1), rakouští prezidenti se těší postavení ústavního vetohráče při sjednávání mezinárodních smluv, prozatím ale nikdy nedošlo k tomu, že by jejich nesouhlas vedl ke ztroskotání ratifikačního procesu.

V podoblasti b2) akademici hájící silného prezidenta zastávají názor, že prezident sice běžně potřebuje ke svým aktům návrh vlády, toto pravidlo se ale podle nich nevztahuje na reprezentaci státu v zahraničí nebo účast na mezinárodních konferencích. Pouze v případě, že by zde prezident podepisoval nějaká právně závazná prohlášení, platilo by pro něj pravidlo návrhu a kontrasignace. Kojá hlavě státu přisuzuje jakýsi monopol ve formálních otázkách zahraniční politiky a k tomu i významný podíl na otázkách věcných. Právě jeho právní analýzou se zaštiťoval i prezident Klestil,²¹³ když se po nástupu do úřadu pokoušel vytyčit si větší manévrovací pole, než tomu bylo zvykem u jeho předchůdců.

Dickinger ovšem s pojetím takto silného prezidenta nesouhlasí a hájí spíše pozici, podle které je prezident svébytným orgánem, jenž sice spoluvytváří zahraniční politiku, ale nemůže ji sám iniciovat. Podle jeho mínění se tak při reprezentaci v zahraničí neztrácí princip kontrasignace a návrhu. S tím souhlasí Welan, byť připomíná, že je nutné, aby byl prezident vládou o tvorbě zahraniční politiky pravidelně informován.²¹⁴ Vláda rovněž musí při koncipování této politiky prezidentovo stanovisko zohlednit.

Postavení prezidenta je nepochybně nejslabší ve výkladu Glantschniga a Kicker-Rottensteinera.²¹⁵ Podle nich se úloha prezidenta omezuje výhradně na reprezentativní roli. Mají za to, že při posuzování jeho kompetencí v zahraniční politice je klíčový fakt, že tyto části ústavy byly vytvořeny již v roce 1920 a novela z roku 1929 je ponechala beze změny. První návrh ústavy přitom počítal s velmi slabým prezidentem s formálními pravomocemi. Z toho důvodu není podle Kickera-Rottensteinera ani dnes možné přisuzovat prezidentovi velký vliv na zahraniční politiku.

Podle mého názoru ale lze námitku Kicker-Rottensteinera odmítnout s tím, že je nutné chápat ústavu jako jeden celek. Pakliže ústavní novela z roku 1929 přinesla tak zásadní změny

²¹² Jeřábek, Martin, s. 52

²¹³ Dickinger, Christian, s. 92

²¹⁴ Uvedeno podle: Dickinger, Christian, s. 93.

²¹⁵ Uvedeno podle: Tamtéž, s. 94-95

v celkovém pojetí prezidentského úřadu, jako je zavedení přímé volby a dalších silných pravomocí, není možné mít za to, že v rámci ústavy zůstaly tak významné oblasti jako je zahraniční politika netknuty. Jestliže byl prezident celkově posílen, musela být nutně posílena i jeho úloha v zahraniční politice. Nemožnost omezení prezidentových úkonů na čistě formální potvrzuje i Dickinger²¹⁶: „*Jelikož neexistuje žádný konsensus ohledně obsahu a rozsahu článku 65 rakouské ústavy, ..., můžeme jen těžko prezidentům vytýkat, že se snaží využívat jim připsaných kompetencí. Poukazy na ústavní praxi a princip zřeknutí se role jsou sice důležité, jelikož dokumentují politickou kulturu a základní vnímání konsensu o ústavě Druhé republiky, v ústavě ale není zahrnuto nějaké jednoznačné právní omezení prezidenta.*“

Přes neexistenci tohoto konsensu se ale většina akademiků shodne na tom, že je prezident v reprezentaci státu svázán potřebou návrhu a kontrasignace. Můžeme proto souhlasit Müllerovým tvrzením, že prezident není orgánem, který by mohl zahraniční politiku iniciovat.²¹⁷ Nebylo by tak příliš praktické, kdyby stát zastupoval na mezinárodních konferencích, neboť by vždy musel čekat na návrh ze strany jiného orgánu a nebyl by schopný včas reagovat. Omezenost své úlohy v oblasti b) ostatně uznal i sám prezident Kirchschräger, když prohlásil: „*Zahraněční politiky je tvořena vládou, nikoliv prezidentem.*“²¹⁸

V politické praxi docházelo ke sporům o zahraniční politiku mezi prezidentem a vládou poměrně zřídka. Výjimkou může být rozepře z června roku 1994²¹⁹. Prezident Klestil tehdy na základě Kojova extenzivního výkladu čl. 65 odvodil své právo zastupovat Rakousko na summitu Evropské rady na Korfu, kde měla být podepsána přístupová smlouva Rakouska k EU. Kancléř Vranitzky nicméně tento požadavek razantně odmítl. Argumentoval tím, že zastupování státu na úrovni EU není klasickou zahraniční politikou v mezinárodním prostředí, a proto náleží výhradně kancléři. Klestil tak nakonec upustil od svého záměru a neúčastnil se ani následujících summitů v Essenu a Madridu.

5.4. Oblast c) – Teorie veto hráčů a zákonodárny proces

V rakouské rozpravě nad úlohou hlavy státu v zákonodárném procesu jednoznačně převládá mínění, že prezidentu připadá postavení veto hráče v oblasti c). Nový impulz této debatě pak dodal především Fischer, když jako první prezident využil svého práva na

²¹⁶ Tamtéž, s. 97

²¹⁷ Müller, Wolfgang C., 1999, PDF, s. 14

²¹⁸ Citováno podle: Müller, Wolfgang C., 1999, s. 14

²¹⁹ Jeřábek, Martin, s. 52

přezkum ústavnosti zákonů (čl.47 B-VG) a odmítl podepsat novelu živnostenského zákona. Učinil tak z toho důvodu, že se novela přičila čl. 7 Evropské úmluvy o lidských právech²²⁰, která je jako mezinárodní smlouva svou důležitostí rovna ústavnímu zákonu. Novela konkrétně předjímal retroaktivní zavedení sazebníku pokut. Protiústavnost této novely byla z toho důvodu jednoznačná, což dokládá i Pelinkovo hodnocení: „*Nikdo nepochybuje nad tím, že se tato novela živnostenského zákona ve své schválené formě hrubě protivila ústavě.*“²²¹

Čl. 47 B-VG stanoví, že je zákon s konečnou platností schválen, podepíše-li ho prezident. Toto ustanovení opravňuje prezidenta k účasti na zákonodárném procesu a z pohledu některých akademiků mu přisuzuje roli ochránce ústavy. Skrze svůj podpis totiž prezident zákon schválí jako ústavně konformní. Na rozdíl od českého příkladu je pak v Rakousku prezidentův podpis nutný proto, aby daný zákon vstoupil v platnost. Odepře-li prezident svůj podpis, zákon není schválen.

Před tím, než prezident svůj podpis k zákonu připojí, je nucen přezkoumat, zda se daný zákon nějak neproviňuje vůči ústavě. V rámci ústavní vědy je nicméně sporné, jak dalece může prezident zákony přezkoumávat. Podobně jako v Německu státověda rozlišuje mezi formálním (procedurálním) přezkumem a přezkumem obsahovým. Paar poté dále rozlišuje mezi přezkumem obsahovým omezeným na očividné prohřešky proti ústavě a neomezeným obsahovým přezkumem.²²²

Přibližme si tedy nejprve argumenty těch akademiků, kteří prezidentovi přisuzují pouze právo formálního přezkumu. Müller²²³ např. nevidí důvod pro přiznání jiného než formálního přezkumu, neboť je pro obsahový přezkum určen výhradně ústavní soud, který proto má i potřebné předpoklady. K přípustnosti pouze formálního přezkumu se hlásí rovněž Öhlinger s Mayerem. Argumentují tím, že se termín „*Das verfassungsmäßige Zustandekommen*“ (vznik, něco dojde do finálního stavu) v čl.47 z jazykovědného hlediska vztahuje pouze na formální kroky, které vedou ke vzniku zákona. Chtěl-li by ústavodárce udělit prezidentovi právo na obsahový přezkum a tím i podíl na utváření zákona, musel by použít termín: „*Erarbeitung*“ (vypracování). Slovní spojení *das verfassungsmäßige Erarbeiten* ale v textaci čl. 47 nenajdeme.²²⁴

²²⁰ Uvedeno podle: <http://www.bundespraesident.at/newsdetail/artikel/information-zur-nichtbeurkundung-der-novelle-zur-gewerbeordnung-durch-bundespraesident-heinz-fischer/>

²²¹ Pelinka, Anton: Starker Mann in der Burg, *Zeit.de*. 7.2.2008. Dostupné z: <http://www.zeit.de/2008/07/Fischer>, [cit. 2.1.2012]

²²² Paar, Martin: *Das Beurkundungsrecht des Bundespräsidenten nach Art 47 B-VG*. 2009, s. 8

²²³ Müller, Wolfgang C., 1999, PDF, s. 16

²²⁴ Paar, Martin, s. 10

V rámci rakouského diskurzu ovšem výrazně převažují zastánci obsahového přezkumu. Základní prací, která je často citována v souvislosti s neomezeným obsahovým přezkumem, je komentář od Fröhlicha, Merkla a Kelsena.²²⁵ Autoři zde rozebírají znění čl. 44 B-VG, který určuje v jakém případě mají poslanci Národní rady o návrhu zákona hlasovat jako o ústavním zákonu a kdy mají o zákonu jednat jako o běžném zákonu. Fröhlich/Merkl/Kelsen ve věci čl. 44 připisují hlavě státu povinnost přezkoumávat, zda bylo rozhodnutí Národní rady v pořádku a zda bylo o zákonu správně hlasováno jako o ústavním nebo běžném. Z toho plyne, že prezident musí nejprve přezkoumat obsah zákona, aby správně rozlišil, zda se jedná o zákon ústavní nebo běžný. Teprve poté může zkontrolovat, zda byla použita správná procedura hlasování.

Ve věci čl. 47 pak autoři stanoví, že je prezident povinen vyhlášení zákona odepřít, protivil-li se zákon ústavě. V souvislosti s výkladem čl. 44 pak interpretace komentáře Fröhlich/Merkl/Kelsen zastávají ten názor, že hlava státu v čl. 47 musí rovněž přistoupit k obsahovému přezkumu, aby rozpoznala, jestli se zákon protivil ústavě. Podle Paara²²⁶ se k tomuto názoru ve svých textech přiklání i Welan, Winkler, Loebenstein, Berchtold, Jahnelt, Rill, Korinek a Adamovich.²²⁷ Většina ze zmiňovaných autorů pak hovoří o nemožnosti oddělit formální a obsahovou stránku zákona při přezkumu.

Na stranu obhájců obsahového přezkumu se řadí i Koja²²⁸ a Paar „Podle jednoho z široce převládajících výkladů mu [prezidentovi] připadá právo přezkumu, nebo dokonce povinnost přezkumu návrhu zákona z hlediska jeho věcného souladu s ústavou,“ míní Koja. Paar je pak dokonce toho názoru, že hlavě státu přísluší neomezené právo obsahového přezkumu.²²⁹ Prezident se tak dle jeho mínění nemusí omezovat pouze na jednoznačné rozpory zákonů s ústavou, protože mu ústava žádné takové omezení nestanoví, a může vetovat veškeré zákony, které nejsou podle něj v souladu s ústavou. Zároveň odmítá Müllerovův argument,²³⁰ že je prezident, jehož kancelář měla např. v roce 1996 73 zaměstnanců, nedostatečně vybaven pro tak rozsáhlý přezkum. Podle Paara si totiž hlava státu může obstarat odbornou analýzu externí cestou, jak tomu ostatně bylo v případě živnostenské novely.

²²⁵ Uvedeno podle: Paar, Martin, s. 11

²²⁶ Paar, Martin, s. 11

²²⁷ Měli bychom poznamenat, že Korinek a Adamovich zastávali úřad předsedy ústavního soudu a podpořili prezidenta Fischera při jeho odmítnutí novely živnostenského zákona.

²²⁸ Koja, Friedrich, s. 13

²²⁹ Paar, Martin, s. 17

²³⁰ Müller, Wolfgang C., 1999, PDF s. 9

Paarova argumentace jde však dle mého soudu příliš daleko. Můžeme si vypomoci porovnáním s Německem, kde je obsahový přezkum etablován již delší dobu a prezident se sám omezuje pouze na očividné přestupky vůči ústavě. V rakouském prostředí by proto nemělo žádný smysl, aby prezident neomezeně přezkoumával ústavnost zákonů a suploval tak úlohu ústavního soudu. Paar má nicméně pravdu, když tvrdí, že dle ústavy pouze prezidentovi přísluší kvalifikovat, kdy už je provinění zákona proti ústavě natolik jednoznačné, aby zákon nevyhotovil.

Na závěr dodejme, že prezident není posledním veto hráčem v systému. Pokud by jeho rozhodnutí bylo pochybné, byl by do procesu Národní radou přivolán ústavní soud, který by s konečnou platností rozhodnul o ústavní konformitě daného zákona. Pokud by navíc prezidentovi byla prokázána svévole a trestuhodnost při odepření podpisu, mohlo by to vést k úvahám o podání žaloby proti jeho osobě.

6. Závěr

Cílem této bakalářské práce bylo vymezit role prezidentů v oblastech a) v personální politice, b) v zahraniční politice a c) v zákonodárném procesu. Pro dosažení větší přesnosti byla oblast a) dále rozdělena do dvou podoblastí: a1) personální politiky na vládní a a2) personální politiky na nižší úrovni. Oblast b) jsme stejným způsobem zúžili na: b1) vyjednávání mezinárodních smluv a b2) reprezentaci státu.

Ve všech těchto oblastech jsme za použití Tsebelisovy teorie veto hráčů zkoumali, zda v nich prezidenti plní funkci veto hráčů. Připomeňme si, že podle Tsebelise je veto hráč takový aktér v politickém systému, jehož souhlas je nezbytný pro schválení navržené změny status quo. Termín status quo pak v této komparaci označuje zákonné normy, personální rozhodnutí, směr zahraniční politiky a mezinárodní smlouvy.

Pakliže hlavě státu v relevantních oblastech a, b, c přisoudíme postavení veto hráče, znamená to jediné. Politická stabilita se v dané zemi buď zvýší, nebo zůstane stejná. S každým dodatečným veto hráčem v politickém systému je tedy obtížnější dosáhnout případné změny stávající politiky.

Každá z kapitol věnovaných jednotlivým zemím vždy začínala výkladem historických událostí, které dané úřady utvářely. Činili jsme tak proto, že bez těchto znalostí není nikdy možné správně pochopit fungování prezidentských úřadů. Roli hlavy státu totiž nedeterminuje pouze psaná ústava, ale dotváří ji i řada dalších strukturálních faktorů včetně ústavní praxe a politické tradice dané země. Důležité je zároveň personální obsazení úřadu spolu s jeho načasováním v duchu teorie path dependence.

Porovnejme nyní krátce dějinné zkušenosti jednotlivých zemí. Jelikož měli výmarští prezidenti lví podíl na nestabilitě meziválečného Německa, rozhodli se tvůrci Základního zákona zamezit případnému opakování *traumatu z Výmaru*. Pováleční prezidenti se proto těšili jen velmi skromným kompetencím a jejich úloha spočívala především v moderaci sporů a integraci společnosti. V České republice naopak princip prezidentovy neodpovědnosti z výkonu funkce, jenž do Ústavy pronikl ze socialistických ústav, výrazně posílil jeho diskreci při účinkování v úřadě. Prezidentova neodpovědnost zároveň bránila jakýmkoli možným korekcím chování hlavy státu, neboť neumožňovala udělení sankcí, pokud se hlava státu svým konáním protivila Ústavě. Kombinace prezidentovy neodpovědnosti s tradiční vysokou popularitou jeho úřadu pak vedla k posílení prezidentova postavení v politickém systému ČR nad rámec, který ústavodárce původně zamýšlel. V Rakousku zůstává nadále v platnosti ústavní novela z roku 1929, jež se inspirovala Výmarskou říšskou ústavou a rakouskému politickému systému dodala semi-prezidenční rysy. Rakouští prezidenti ale doposavad

nebyli s to mocenský potenciál, který jim ústava skýtá, plně využít. Svůj podíl viny na tom nese i rakouský stranický systém, jenž pravidelně produkuje vlády velké koalice. Hlava státu prozatím nebyla schopna se proti takto silným parlamentním většinám ve všech oblastech prosadit, přesto je však její úloha v politickém systému i přes nevyužitý potenciál poměrně významná.

Na tomto místě se již dostáváme ke shrnutí závěrů našeho zkoumání. Cílem bylo určit, ve kterých ze sledovaných oblastí a, b, c se prezidenti těší postavení vetohráče. Na základě důkladného rozboru právních a politologických textů se kloním k názoru, že z komparace vychází jako kompetenčně nejslabší orgán úřad německého prezidenta. Německá hlava státu plní funkci vetohráče pouze v oblastech a2) a c). V personální politice je schopna prosadit svou vůli pouze při jmenování státních úředníků, do personálních otázek vlády zasahovat nemůže. V zahraniční politice prezident na státních návštěvách postupuje v přísném souladu s vládou a u podpisu mezinárodních smluv má spíše notářskou úlohu. V zákonodárném procesu je však pozice prezidenta poměrně silná, protože může zákony vetovat na základě jak formálního, tak i obsahového rozporu s ústavou.

Porovnání úřadu rakouského a českého prezidenta je komplikovanější. S přihlédnutím k jednotlivým oblastem a1) až c) bych se ale přiklonil k názoru, že se český prezident prozatím netěší tak silné pozici jako jeho rakouský protějšek. Hlavu státu ČR bych klasifikoval jako vetohráče v oblastech a2), b1), b2) a c), byť v c) je vetohráčem podmíněným. V personální politice se čeští prezidenti setrvale snaží o posílení svého vlivu, což dokazuje i jejich úspěšné odmítání odvolat premiérem navrhnuté ministry. Prezidenti ale doposud nebyli schopni zabránit jmenování nějakého ministra, přestože se o to v několika případech pokoušeli, a proto jim ve své klasifikaci roli vetohráče v a1) nepřiznávám. V zahraniční politice Ústava prezidentům přiznává roli vetohráče při sjednávání mezinárodních smluv, čehož zejména Václav Klaus umě využíval. V podoblasti b2) si navíc oba dosavadní prezidenti postavení vetohráče vydobyli, byť šlo jejich jednání nad ústavní rámec. V zákonodárném procesu je hlava státu ČR vetohráčem podmíněným, neboť disponuje pouze suspenzivním vetem, kterého navíc pozbývá v hlasování o ústavních zákonech.

Hlava státu v politickém systému Rakouska hraje, dle naší komparace, nejsilnější roli. Je to dáno zejména skutečností, že je stále v platnosti ústavní novela z roku 1929, díky níž je prezident nadán poměrně silnými kompetencemi. Rakouský prezident je klasifikován jako vetohráč v oblastech a1), a2), b1) a c). Jeho moc dokonce částečně přesahuje vytyčené oblasti. Rakouští prezident totiž v poválečné historii příležitostně zasahovali do povolebních rozhovorů se snahou vyloučit z nich extrémně pravicovou FPÖ. V personální politice jsou

prezidenti s to zabránit jmenování ministrů, kteří se jim z nějakých pádných důvodů přičí. Rakouská ústava jim poté uděluje právo podílet se na sjednávání mezinárodních smluv. Princip návrhu a kontrasignace podle čl. 67 B-VG jim ale komplikuje aktivní tvorbu zahraniční politiky, což jim doposavad bránilo si postavení vetohráče v b2) vydobýt. Mnohé osobnosti v úřade v čele s Klestilem o to přesto dlouho usilovali. V zákonodárném procesu hlava státu podle převládajícího výkladu státovědy disponuje právem formálního i obsahového přezkumu ústavnosti zákonu. Pokud se tyto zákony ústavě protíví, nemusí je prezident stejně jako v Německu vyhotovit.

Závěrem je třeba upozornit, že popisovaná klasifikace, kterou shrnuje tabulka v příloze 4., hodnotí možnosti prezidentského úřadu uceleně v návaznosti na to, jakým způsobem všichni dosavadní prezidenti vykonávali svou funkci. Není však žádnou výjimkou, když některé osobnosti v úřadě nevyužívali v oblastech a, b, c veškeré možnosti, které se jim skýtaly. Naše klasifikace vytyčuje maximální pole působnosti, jež úřad hlavy státu nabízí. Řada nahodilých faktorů ale dále ovlivňuje, zda nějací noví prezidenti tuto klasifikaci přesáhnou či nadále zůstanou v jejím rámci.

	Vetohráč v oblasti:				
Státy:	a1)	a2)	b1)	b2)	c)
DE	NE	ANO	NE	NE	ANO
CZ	NE	ANO	ANO	ANO	ANO(podm.)
AT	ANO	ANO	ANO	NE	ANO

Příloha č.4.²³¹

²³¹ Tabulka klasifikace vetohráčů v DE,CZ a AT v oblastech a1) – c).

7. Přílohy:

NĚMECKO	
FUNKČNÍ OBDOBÍ	PREZIDENT
12. září 1949- 12. září 1959	Theodor Heuss
13. září 1959- 30. června 1969	Heinrich Lübke
1. července 1969- 30. června 1974	Gustav Heinemann
1. července 1974- 30. června 1979	Walter Scheel
1. července 1979- 30. června 1984	Karl Carstens
1. července 1984- 30. června 1994	Richard von Weizsäcker
1. července 1994- 30. června 1999	Roman Herzog
1. července 1999- 30. června 2004	Johannes Rau
1. července 2004- 31. května 2010	Horst Köhler
30. července 2010- 17. února 2012	Christian Wulff
18. března 2012-	Joachim Gauck

Příloha č. 1.²³²

ČESKÁ REPUBLIKA	
FUNKČNÍ OBDOBÍ	PREZIDENT
2. února 1993- 2. února 2003	Václav Havel
7. března 2003- (7. března 2013)	Václav Klaus

Příloha č. 2.²³³

²³² Uvedeno podle: <http://www.bundespraesident.de/DE/Die-Bundespraesidenten/Die-Bundespraesidenten-node.html>

²³³ Uvedeno podle: <http://www.hrad.cz>

RAKOUSKO	
FUNKČNÍ OBDOBÍ	PREZIDENT
10. října 1920 – 9. prosince 1920	Karl Seitz
9. prosince 1920 – 10. prosince 1928	Michael Hainisch
10. prosince 1928 – 13. března 1938	Wilhelm Miklas
20. prosince 1945 – 31. prosince 1950	Karl Renner
21. června 1951 – 4. ledna 1957	Theodor Körner
22. května 1957 – 28. února 1965	Adolf Schärf
9. června 1965 – 24. dubna 1974	Franz Jonas
8. července 1974 – 8. července 1986	Rudolf Kirchschläger
8. července 1986 – 8. července 1992	Kurt Waldheim
8. července 1992 – 6. července 2004	Thomas Klestil
8. července 2004 –	Heinz Fischer

Příloha č.3.²³⁴

²³⁴ Uvedeno podle: <http://www.bundespraesident.at/historisches/bisherige-amtsinhaber/>

Použitá literatura a zdroje:

- von Beyme, Klaus:** *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Eine Einführung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010
- Botz, Gerhard:** Theodor Körner, in: Weissensteiner, Friedrich: *Die Österreichischen Bundespräsidenten: Leben und Werk,* Wien: Österreichischer Bundesverlag, 1982, s. 162-208
- Brunclík, Miloš:** Role prezidenta při vládních krizích v České republice. in: Novák, Miroslav, Brunclík, Miloš (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě.* Praha: Dokořán, 2008, s. 286-310
- Brunclík, Miloš:** Spory o zahraniční politiku ČR – prezident vs. premiér, in: tamtéž. s. 310-329
- Brunclík, Miloš, Novák, Miroslav:** Postoje prezidenta Václava Klause k „euroústavě“ v širším kontextu, in: tamtéž. s.372-389
- Burley, Anne-Marie, Mattli, Walter:** Europe Before the Court: A Political Theory and Legal Integration, *International Organization*, Vol. 47, No. 1 (Zima, 1993), s. 41-76
- Čepelka, Čestmír:** *Právo mezinárodních smluv, Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem.*, Praha: nakladatelství Karolinum, 1999
- Dachs, Gerlich, Gottweis, Horner, Kramer, Lauber, Müller, Tálos:** *Handbuch des politischen Systems Österreichs: Die Zweite Republik.* Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1997
- Dickinger, Christian:** *Der Bundespräsident im politischen System Österreichs.* Innsbruck: Studien Verlag, 1999
- Drulák, Petr, Beneš, Vít:** České metafory Evropy – Havel vs. Klaus. in: Novák, Miroslav, Brunclík, Miloš (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě.* Praha: Dokořán, 2008, s. 329-372
- Elgie, Robert:** *Semi-Presidentialism in Europe.* Oxford: Oxford University Press, 1999 (elektronický zdroj, knihovna UK, Oxford Scholarship Online - Political Sciences)
- Fischer, Heinz** (ed.): *Das politische System Österreichs.* Wien: Europaverlag, 1974
- Gloe, Markus:** Der Kampf um das höchste im Staat. Die Wahl des Bundespräsidenten im Mai 2009. in: Gloe, Markus, Reinhardt, Volker (eds.): *Politikwissenschaft und Politische Bildung. Nationale und internationale Perspektive.* Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, s. 85-98

- Hartmann, Jürgen, Kempf, Udo:** *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien. Struktur, Funktionen und Probleme des "höchsten Amtes"*. Opladen: Westdeutscher Verlag 1989, s. 15-49
- Hloušek, Vít:** Přímá volba prezidenta – český kontext. in: Novák, Miroslav, Brunclík, Miloš (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 263-286
- Holländer, Pavel:** *Základy všeobecné státovědy*. Praha : Všehrd, 1995
- Höreth, Marcus:** Das Amt des Bundespräsidenten und Sein Prüfrecht, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 58. Jg., 2008, B 16, s. 32-38
- Jarass, Hans D., Pieroth, Bodo:** *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*, 8. Aufl., München: Beck, 2006
- Jeřábek, Martin a kol.:** *Srovnání politických systémů Německa a Rakouska*. Plzeň: Filozofická fakulta Západočeské univerzity v Plzni, 2010, s. 39-55
- Jesse, Eckhard:** Die Wahlen zum Bundespräsidenten 1949 bis 2004, *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung*, 53.Jg., 2004, Heft 2, s.143-154
- Kessel, Wolfgang:** Die Bundesversammlung, in: Schneider, Hans-Peter, Zeh, Wolfgang (eds.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Berlin: Walter de Gruyter, 1989, s. 1599-1618
- Klimek, Antonín:** *Boj o Hrad: vnitropolitický vývoj Československa 1926-1935 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví. 2., Kdo po Masarykovi?*. Praha : Panevropa, 1998
- Koja, Friedrich:** Die Stellung des Bundespräsidenten in der Verfassung. Seine Politische Funktion. in: Weissensteiner, Friedrich: *Die Österreichischen Bundespräsidenten: Leben und Werk*, Wien: Österreichischer Bundesverlag, 1982, s. 9-24
- Köhne, Michael:** Direktwahl des Bundespräsidenten?, *Recht und Politik. Vierteljahresheft für Rechts- und Verwaltungspolitik*, 44. Jg. 2008 H. 2 s. 95-99
- Koudelka, Zdeněk:** Prezident a mezinárodní smlouvy, *Právník* 0231-6625 Roč. 148, č. 9 (2009), s. 929-939
- Kysela, Jan:** Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. in: Novák, Miroslav, Brunclík, Miloš (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 235-262

- Lange, Erhard H.M.:** Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945-1949 mit besonderer Berücksichtigung der Erörterungen im Parlamentarischen Rat, *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 26. Jg., 1978, Nr. 4, s. 601-651
- Lottha, Roland:** Der Bundespräsident als "Ausserparlamentarische Opposition"? Überlegungen zur Gewaltenteilung und Typologisierung des parlamentarischen Regierungssystems, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39. Jg., 2008, H. 1, s. 119-133
- Mahoney, James:** Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4 (Aug., 2000), s. 507-548
- Mandler, Emanuel:** Oba moji prezidenti: Václav Havel, Václav Klaus. Praha: Libri, 2004
- Morsey, Rudolf:** Die Debatte um das Staatsoberhaupt 1945-1949. in: Jäckel, Eberhard, Möller, Horst, Rudolph, Hermann (eds.): *Von Heuss bis Herzog - die Bundespräsidenten im politischen System der Bundesrepublik*. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 1999, s. 45-58
- Morsey, Rudolf:** Der Bundespräsident in der Kanzlerdemokratie. Amtsverständnis, Amtsführung und Traditionsbildung von Theodor Heuss bis Walter Scheel (1949-1979), *Jahres- Tagungsbericht der Görresgesellschaft 1988*, Köln 1989, s. 22-43
- Müller, Wolfgang C.:** Austria. in: Elgie, Robert: *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999, (staženo jako PDF z www.oxfordscholarship.com, 4.3.2012) PDF s. 1-25
- Müller, Wolfgang C.:** Das Regierungssystem. in: Dachs, Gerlich, Gottweis, Horner, Kramer, Lauber, Müller, Tálos: *Handbuch des politischen Systems Österreichs: Die Zweite Republik*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1997, s. 71-84
- Müller, Wolfgang C.:** Der Bundespräsident. in: tamtéž, s. 138-148
- Novák, Miroslav, Brunclík, Miloš** (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008
- Paar, Martin:** Das Beurkundungsrecht des Bundespräsidenten nach Art 47 B-VG, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, volume 64 (2009), Number 1, s. 7-21
- Patzelt, Werner J.:** Der Bundespräsident. in: Gabriel, Oskar W., Holtmann, Everhard: *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. München: Oldenbourg Verlag, 2005, s. 291-308
- Pavliček, Václav a kolektiv:** *Ústavní právo a státověda II. díl, Ústavní právo ČR část 1.* Praha: Linde, 2008
- Pavliček, Václav a kolektiv:** *Ústavní právo a státověda I. díl, Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998

- Pavlíček, Václav:** Teoretická koncepce Ústavy ČR. in: Kysela, Jan: *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003
- Pierson, Paul:** Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000), pp. 251-267
- Rau, Johannes:** Vorm Gesetzesprüfungsrecht des Bundespräsidenten. in: Häberle, Peter, Morlok, Martin, Skouris, Vassilios (eds.): *Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag am 5. Mai 2003*, Baden-Baden 2003, s. 563-576
- Rausch, Heinz:** *Der Bundespräsident - Zugleich eine Darstellung des Staatsoberhauptes in Deutschland Seit 1919*. 2. Aufl., München 1984, s. 35-49
- Reutter, Werner:** Die Stunde des Präsidenten, *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 166, 21.7.2005, s. 2 VI. Ein anderes Amt des Bundespräsidenten?
- Sartori, Giovanni:** *Srovnávací ústavní inženýrství : zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011
- Seltenreich, Stephan:** Zur Volkswahl des Bundespräsidenten, *Kritische Justiz*, 28. Jg., 1995, s. 238-251
- Schwarz, Hans-Peter:** Von Heuss bis Herzog. Die Entwicklung des Amtes im Vergleich der Amtsinhaber, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 49. Jg. 1999, B 20, s. 3-13
- Stone-Sweet, Alec:** *Governing with Judges, Constitutional Politics in Europe*. OXFORD: Oxford University Press, 2000
- Strohmeier, Gerd:** Der Bundespräsident: Was er kann, darf und muss bzw. könnte, dürfte, müsste, *Zeitschrift für Politik*, 5. Jg. 2008, H. 2, s. 175-198
- Tsebelis, George:** *Vetoplayers: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002
- Vodička, Karel, Cabada, Ladislav:** *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Praha: Portál, 2011
- Weissensteiner, Friedrich:** *Die Österreichischen Bundespräsidenten: Leben und Werk*. Wien: Österreichischer Bundesverlag, 1982
- Wintr, Jan:** *Principy českého ústavního práva s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006
- Die Bundespräsidenten im Portrait. in: *die Bundesversammlungen 1949-2004*. Eine Dokumentation aus Anlass der Wahl des Bundespräsidenten am 23. Mai 2009. Berlin: Deutscher Bundestag, 2009, s.33-76

Ústava České republiky, Spolkový ústavní zákon Rakouské republiky, Základní zákon Německé spolkové republiky, Ústavní listina Československé republiky ze dne 29. února 1920 a Výmarská říšská ústava

Internetové zdroje²³⁵:

http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Koudelka_Zdenek__1038_.pdf

<http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html>

<http://jinepravo.blogspot.com/2011/04/vaclav-klaus-jedna-proti-demokratickemu.html>

<http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/rozhodnuti-prezidenta/vracene-zakony-parlamentu/index.shtml>

<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/exkluzivne-na-ct24/3974-klaus-vetoval-skoro-dvakrat-tolik-zakonu-nez-havel-ve-svem-druhem-funkcnim-obdobi/>

http://zpravy.idnes.cz/prezident-sefovi-vlady-neveri-de4/domaci.aspx?c=A050211_155004_domaci_ton

http://zpravy.idnes.cz/domaci.aspx?r=domaci&c=A050219_114023_domaci_miz

http://zpravy.idnes.cz/premier-predal-klausovi-demise-ministru-ffo-domaci.aspx?c=A050331_164859_domaci_jpl

http://www.lidovky.cz/klaus-se-dopousti-velezrady-mini-ustavni-expert-f67-/ln_domov.asp?c=a110413_102346_ln_domov_kim

http://zpravy.idnes.cz/klaus-navrhl-duhovou-koalici-termin-se-hleda-f32-/domaci.aspx?c=A061103_143444_domaci_nel

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2708877.stm>

<http://www.bimmerfest.com/forums/showthread.php?t=20044>

<http://www.guardian.co.uk/world/2011/feb/15/defector-admits-wmd-lies-iraq-war>

<http://www.klaus.cz/clanky/1620>

<http://www.klaus.cz/clanky/708>

<http://www.novinky.cz/domaci/57246-paroubek-pohrozil-klausovi-omezenim-zahranicnich-cest.html>

<http://www.klaus.cz/clanky/2178>

HN 25.8.2005, Vláda se omluvila německým antifašistům

<http://www.klaus.cz/clanky/457>

²³⁵ Dostupnost všech internetových odkazů byla ověřena dne 11.4.2012.

http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf,
<http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-54654430-primo-voleny-prezident-se-muze-prosadi-na-ukor-vlady-obava-se-politolog-lebeda>,
http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/654284/Wahlreform_Habsburger-duerfen-wieder-in-die-Hofburg
<http://www.zeit.de/2008/17/Bundespraesident>
<http://www.zeit.de/2008/18/Pro-Bundespraesident>
http://www.zeit.de/2007/10/Ich_will_keiner_Schablone_entsprechen
<http://www.buzer.de/gesetz/5041/al19619-0.htm>
http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Amtliche-Funktionen/Entscheidung-Oktober-2006.html;jsessionid=376DB266141060295361C6EB93EDECC1.2_cid249
http://zpravy.idnes.cz/pred-prijetim-demisi-chci-znat-necasuv-plan-proti-chaosu-rekl-klaus-1pz-/domaci.aspx?c=A110411_113213_domaci_jan
http://zpravy.idnes.cz/premier-predal-klausovi-demise-ministru-ffo-/domaci.aspx?c=A050331_164859_domaci_jpl
http://zpravy.idnes.cz/domaci.aspx?r=domaci&c=A050219_114023_domaci_miz
http://zpravy.idnes.cz/premier-predal-klausovi-demise-ministru-ffo-/domaci.aspx?c=A050331_164859_domaci_jpl
<http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=678446>
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2708877.stm>
<http://www.novinky.cz/domaci/57246-paroubek-pohrozil-klausovi-omezenim-zahranicnich-cest.html>
<http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/rozhodnuti-prezidenta/vracene-zakony-parlamentu/index.shtml>
<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/exkluzivne-na-ct24/3974-klaus-vetoval-skoro-dvakrat-tolik-zakonu-nez-havel-ve-svem-druhem-funkcnim-obdobi/>
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,62760,00.html>
<http://www.zeit.de/2008/07/Fischer>
http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?ke_dni=03.05.2012&O=8&action=detail&value=3047
<http://www.parlament.gv.at/WWER/NR/MandateNr1945/index.shtml>
<http://www.austria.gv.at/site/3355/default.aspx>

<http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/index.html>

<http://www.bundespraesident.de/DE/Die-Bundespraesidenten/Die-Bundespraesidenten-node.html>

http://zpravy.idnes.cz/takovou-vladu-nechci-odmitl-klaus-topolanka-fme-/domaci.aspx?c=A061221_160622_domaci_rb

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/66A3199D7D65F6EFC12571B6006F8DF4

<http://www.hrad.cz>

<http://www.bundespraesident.at/historisches/bisherige-amtsinhaber/>

http://www.focus.de/politik/deutschland/bundespraesident/tid-18860/bundespraesident-vorbild-oesterreich_aid_524831.html

http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html

<http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/udalosti/chronologie.doc>