



Role prezidenta v zahraniční politice po zavedení přímé volby

Vít Dostál, Vít Borčany



Úvod

Prezident patří mezi **vrcholné představitele české zahraniční politiky**. Jeho role plyne z poměrně významných a široce interpretovatelných kompetencí v Ústavě, vysoké společenské legitimity prezidentského úřadu a historického dědictví aktivních prezidentů v této oblasti.

Do zavedení přímé volby prezidenta České republiky panovala mezi ústavními právníky a politology shoda, že politický systém ČR lze zařadit mezi **parlamentní demokracie**, ve kterých je vláda hlavní složkou exekutivní moci. Při svém výkonu je zároveň přímo odpovědná Parlamentu, přičemž **prezident má v systému nadstandardně významnou roli**. Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. o přímé volbě prezidenta, nástup Miloše Zemana do prezidentského úřadu v roce 2013 a působení Rusnokovy vlády přinesly krátkodobé vychýlení směrem k systému poloprezidentskému. Po parlamentních volbách ve stejném roce se však pomyslné mocenské kyvadlo vychýlilo zpět směrem k parlamentarismu.¹

Zvýšená legitimita vložená prezidentovi do rukou přímou volbou neposílila jeho pravomoci, nicméně vedla ke snahám o široký výklad Ústavy a pozměnění ústavních zvyklostí, jež se dotkly i zahraniční politiky. V ní získal prezident nebyvale silný vliv i přes existenci relativně stabilní koaliční většinové vlády.

Historicky se všichni českoslovenští a čeští demokratičtí prezidenti (Masaryk, Beneš, Havel, Klaus, Zeman) aktivně zapojovali do formulace i výkonu zahraniční politiky. Dle Ústavy patří zahraniční politika mezi oblasti, které **může prezident významně ovlivňovat**. Politická realita a vztahy mezi aktéry v procesu její tvorby pak v posledních pěti letech prezidentův vliv ještě posílily.

Před nadcházející druhou přímou volbou je proto vhodné rozšířit briefing paper AMO věnovaný roli prezidenta v zahraniční politice z roku 2012.² Cílem revidovaného paperu je identifikovat hlavní pravomoci prezidenta v zahraniční politice, přičemž důraz bude kladen především na reprezentační a výkonnou roli, úlohu v legislativním procesu při schvalování mezinárodních smluv a vliv v personálních záležitostech souvisejících se zahraniční politikou. Budou rovněž nastíněny neformální a politické aspekty prezidentské zahraniční politiky a uvedeny příklady, kdy prezident výrazně ovlivnil výslednou podobu české zahraniční politiky.

Prezidentovy pravomoci v zahraniční politice

Prezidentské zahraničně-politické pravomoci vymezuje čl. 63 Ústavy, který pro jejich výkon vyžaduje kontrasignaci předsedy vlády či jím pověřeného člena, čímž vláda přebírá politickou odpovědnost za přijatá rozhodnutí.

Pravděpodobně nejviditelnější je působení prezidenta jakožto reprezentanta České republiky. Ve formální rovině se jedná o prezidentské návštěvy v zahraničí anebo přijímání zahraničních návštěv v ČR, přičemž pod tyto aktivity lze zahrnout pravomoci dle odstavce 1a, který uvádí, že **prezident zastupuje stát navenek**. Mimo jiné jej reprezentuje v právních vztazích s ostatními státy a mezinárodními organizacemi. Hlava státu by při plnění tohoto úkolu měla spolupracovat s vládou, která je za zahraniční politiku primárně odpovědná. Je však nutné podotknout, že kontrasignaci podléhají pouze formální rozhodnutí. Zastupování státu navenek v podobě veřejných vystoupení kontrasignováno není,

¹ HLOUŠEK, Vít: Is the Czech Republic on its Way to Semi-Presidentialism?, *Baltic Journal of Law & Politics* 7, č. 2, 95–118, 2014.

² DOSTÁL, Vít: Role prezidenta v české zahraniční politice, *Asociace pro mezinárodní otázky*, 2012.



což dává prezidentovi poměrně široký prostor k vlastnímu angažmá, které je potenciálním zdrojem konfliktů mezi aktéry zahraniční politiky.

Vzhledem k absenci vlastního rozsáhlého byrokraticko-administrativního aparátu a své především reprezentační úloze by se měl prezident opírat při jednáních o podklady dodané ústředními orgány státní správy³ a **pohybovat se v obecném rámci vymezeném Koncepcí české zahraniční politiky**. Z hlediska Ústavy není prezident v zahraniční politice suverénem, který se může vyjadřovat bez ohledu na vládní zahraniční politiku. Kooperace s vládou (a především Ministerstvem zahraničních věcí) je klíčová při účasti prezidenta na vrcholných setkáních s představiteli ostatních zemí.

Prezident by při výkonu reprezentační funkce neměl nabídnutá fóra, prostředky státního rozpočtu ani kapacity české diplomacie využívat pro předstávání divergentních osobních názorů či k sebe prezentaci. Na druhou stranu **prezident představuje politického činitele**, a přímá volba tak zanesla do systému rozpor. Prezident reprezentuje svůj elektorát, a nejen proto by měl mít možnost se k zahraničně-politickým událostem a rozhodnutím vyjádřit. Problémy tak nastávají v momentech, kdy prezident výrazně modifikuje dlouhodobé směřování ČR nebo se snaží na daném tématu politicky vyprofilovat.

Kromě tradičních bilaterálních setkání, ať už na nejvyšší státní úrovni, či na úrovních nižších (oficiální, pracovní), se prezident může účastnit jak summitů multilaterálních mezinárodních organizací (OSN, OBSE, NATO), tak vrcholných setkání Evropské unie; zasedání Evropské rady nebo summitů se třetími zeměmi. Zde záleží na dohodě s vládou, kdo (prezident, premiér, vicepremiér, ministr zahraničních věcí) bude zemi zastupovat. V praxi však zastupuje prezident stát na vrcholných setkáních EU zcela výjimečně.

Podstatná a právně nejednoznačná je pozice prezidenta při ratifikaci mezinárodních smluv. Ústava v článku 63 odstavci 1b stanoví, že prezident **sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy**. Sjednávání smluv přenesl prezident v souladu s Ústavou na vládu a její členy obecným rozhodnutím prezidenta republiky č. 144/1993, které v kombinaci s navazující vládní směrnicí zaneslo do systému odchylku od textu Ústavy. Část mezinárodních smluv, které nevyžadují podle Ústavy vyslovení souhlasu s ratifikací oběma komorami Parlamentu, jsou de facto ratifikovány vládou, nikoliv prezidentem.

Ratifikace tzv. prezidentských mezinárodních smluv, jež prezidentův podpis podle Ústavy vyžadují, je doprovázena otázkou, zda příslušné ustanovení interpretovat ve smyslu může ratifikovat, nebo musí ratifikovat. V odborné diskuzi se vyskytují obě vysvětlení a jasno by v této věci mohl udělat pouze Ústavní soud. Ten sice v tzv. lisabonském nálezu uvedl, že prezident má povinnost ratifikovat mezinárodní smlouvu bez zbytečného odkladu, avšak tento výrok nemusí být interpretován univerzálně, ale pouze ve vztahu k projednávané věci; tedy ústavnosti Lisabonské smlouvy. Když skupina sociálnědemokratických senátorů vyzvala prezidenta k ratifikaci dodatku k Evropské sociální chartě o kolektivních stížnostech, který ležel na jeho stole od roku 2003, opírala se ve své argumentaci právě o lisabonský nálezy a hrozila předáním věci Ústavnímu soudu. Václav Klaus však dodatek promptně podepsal a rozřešení této kompetence prezidenta tak bylo odsunuto. Jak však ukázala praxe při ratifikaci Lisabonské smlouvy, interpretační nejednoznačnost dává prezidentovi značné možnosti při prosazování vlastní agendy, a je proto zásadní otázkou, jak bude hlava státu (opírající se navíc o legitimitu danou přímou volbou) s tímto institutem zacházet.

Prezident je také **vrchním velitelem ozbrojených sil** (odstavec 1c článku 63 Ústavy), což je role s výraznými mezinárodními přesahy zejména v případě ozbrojených konfliktů. Nejedná se však o přímé operační velení ani vyhlášení

³ Zatímco Odbor zahraniční Kanceláře prezidenta, pod nějž spadá zahraničně-politická agenda, čítá zaměstnance v řádu jednotek, Ministerstvo zahraničních věcí jako ústřední orgán státní správy pro zahraniční vztahy zaměstnává více než půl druhého tisíce zaměstnanců (včetně technických a administrativních pracovníků).



válečného stavu, které může učinit pouze Parlament. Z velké části se tato pravomoc váže ke jmenování a vyznamenávání vrcholných představitelů ozbrojených sil.

Prezident **přijímá vedoucí zastupitelských misí** partnerských států podle odstavce 1d článku 63 Ústavy. Tato pravomoc nevyvolává příliš mnoho diskuzí, neboť odmítnutí udělení agrémentu, v čemž má prezident konečné slovo, probíhá podle diplomatických zvyklostí bez dohledu veřejnosti. Následné faktické přijetí velvyslance má spíše ceremoniální povahu. V neformální rovině může prezident s vedoucími zastupitelských misí konzultovat různé otázky vzájemných vztahů. Pokud se jedná o citlivá témata, zpravidla jsou velvyslanci předvoláni na Ministerstvo zahraničních věcí, prezident však s nimi může jednat také.

Během aktuálně končícího funkčního období byla hojně diskutována kompetence prezidenta jmenovat velvyslance, přesně řečeno **pověřovat a odvolávat vedoucí zastupitelských misí** dle odstavce 1e článku 63 Ústavy. Prezident stvrzuje každý velvyslanecký mandát svým podpisem. V českém prostředí se stalo běžnou praxí odmítání některých kandidátů navržených ministrem zahraničních věcí prostřednictvím vlády, a naopak prosazování osob blízkých Hradu, a to i proti vůli ostatních aktérů zahraniční politiky. Tento nežádoucí trend rámoval křehké vztahy Nečasovy vlády, respektive jejího ministra zahraničních věcí Schwarzenberga, s prvním přímo zvoleným prezidentem Zemanem, jenž usiloval o změnu dosavadních zvyklostí s cílem posílení prezidentské role. Nejsilnější konflikt se rozhořel ohledně jmen Zemanových podporovatelů ve volební kampani Livie Klausové a Vladimíra Remka jako kandidátů na velvyslanecké posty na Slovensku a v Rusku. Pokud takovéto spory probíhaly i po nástupu Rusnokovy a Sobotkovy vlády, nepronikly na veřejnost.

Všichni dosavadní prezidenti ČR se také pokoušeli interpretovat šířeji článek 62 Ústavy, konkrétně **pravomoc jmenování předsedy vlády a jejích členů**. Činili tak rovněž právě v případě rezortu zahraničních věcí. Havel vyjadřoval své pochybnosti před jmenováním Jana Kavana v menšinové vládě ČSSD v roce 1998, Klaus odmítal jmenovat Karla Schwarzenberga na přelomu 2006-2007 v Topolánkově druhé vládě a Zeman zprvu vyjadřoval své výhrady vůči Lubomíru Zaorálkovi před jmenováním Sobotkovy vlády v roce 2014. Ve všech uvedených případech však nakonec došlo ke jmenování kandidátů navržených na post ministra.

Zahraněčně-politické kompetence prezidenta mohou být **rozšířeny zákonem**. K tomu došlo v minulosti významněji třikrát, kdy prezident získal pravomoc vyhlášovat volby do Evropského parlamentu a vyhlášoval rovněž referendum o vstupu ČR do EU. V rámci tzv. euronovely získal prezident možnost podat Ústavnímu soudu návrh na přezkoumání souladu mezinárodních smluv s Ústavou po vyslovení souhlasu s ratifikací oběma komorami Parlamentu.

Prezident jako politický aktér

Ústava dává prezidentovi poměrně silné pravomoci v zahraniční politice. Vzhledem k možné volnější interpretaci těchto kompetencí závisí jejich rozsah do značné míry na prezidentově vůli se v zahraničněpolitických otázkách angažovat a na ochotě kooperovat nebo soupeřit s vládou, která je za zahraniční politiku státu politicky odpovědná.

Jádro prezidentova působení v zahraniční politice však leží poněkud jinde, totiž v neformální či politické rovině její tvorby. Prezident je výrazným symbolem, jenž ovlivňuje svými akty, výroky a gesty zahraničně-politický diskurs a výslednou podobu zahraniční politiky. Z role politické autority ovlivňuje postoje veřejnosti a politických aktérů, nastoluje agendu a komentuje aktuální dění. Obecně lze říci, že se v politice zahraniční prosazuje snadněji než v té vnitrostátní.

Agenda, jíž se prezident věnuje a jíž promítá do širšího rámce, odpovídá jeho politickým a ideovým preferencím a je přirozeně omezená, mimo jiné vzhledem k nízkému počtu spolupracovníků. **Ačkoliv prezident nemůže přímo**



činit zásadní politická rozhodnutí a inkorporovat své programové vize do oficiálních koncepčních dokumentů, může svými výroky a jednáním s ostatními aktéry k jejich podobě přispívat a v minulosti tak všichni tři polistopadoví prezidenti činili. Václav Havel spoluzaložil tradici lidských práv a demokratizace. Prezident Klaus bojoval proti prohlubování evropské integrace a environmentalismu. A dosavadní prezident Zeman si pak vytkl za cíl posilovat hospodářský rozměr zahraniční politiky a v druhé části svého funkčního období se zaměřil na uprchlickou krizi, kdy se vymezoval proti přijetí uprchlíků z islámského světa.

Prezidentská zahraniční politika často **bývá mylně interpretována jako permanentní střet s vládou**, což neodpovídá realitě. Zcela výjimečně také dochází k posunu směrem k hraně ústavnosti. Konflikty mezi vládou a prezidentem byly v minulosti způsobeny převážně odlišnými politickými postoji k probíhajícím událostem. Častokrát se jednalo o situace, v nichž byly aktuální vlády slabé a rozštěpené vnitřními rozpory, mimo jiné v oblasti zahraniční či evropské politiky. Obecně v obdobích nestabilních, menšinových či úřednických vlád se prezidentova pozice značně posiluje. Lze však najít i anomálie; totiž **v období relativně stabilní Sobotkovy většinové vlády měl prezident Zeman v jistých momentech neobvykle silnou pozici** a dokázal zahraničně-politickou diskuzi zcela opanovat, kdežto ministr zahraničních věcí Zaorálek či premiér Sobotka stáli v pozadí. Konflikty mezi vládou a prezidentem byly v minulosti řešeny ad-hoc konzultacemi nebo snahami o koordinační schůzky, jež se však nepodařilo v dlouhodobém hledisku zachovat.

Neformální rovina bývá pro českou zahraniční politiku naprosto zásadní, neboť **vláda má v případě divergentních prezidentových názorů velmi omezené možnosti, jak jej zastavit**. Vzniká-li pak vícekolejná zahraniční politika, nejednoznačný obraz ČR v zahraničí vede k úvahám nad stabilitou partnerských závazků, jako tomu bylo např. během ukrajinské krize. V její pozdější fázi prezident kontinuuálně zpochybňoval sankce uvalené EU na Rusko.

Závěr

V textu bylo demonstrováno, že prezidentská zahraniční politika se zakládá na **poměrně silných a širěji vyložitelných pravomocech**, které se v průběhu posledních dekád proměňovaly na pozadí aktuálního politického kontextu. Přímá volba zanesla do systému vyšší prezidentovu legitimitu, kdy **prezident reflektuje ve své zahraniční politice názory veřejnosti a zároveň je spoluutváří**. A právě tato neformální rovina tvorby zahraniční politiky představuje jádro prezidentova vlivu. Ve srovnávací perspektivě bude podstatné analyzovat, zda prezident vzešlý z voleb v lednu 2018 bude ve svých rukou koncentrovat zahraniční politiku a diskuzi o ní podobným způsobem, jako to v exponovaných momentech činil Miloš Zeman či jeho předchůdci. Ti sehráli silnou roli i navzdory nepřímé volbě. V případě Zemanova znovuzvolení lze očekávat ještě výraznější snahy formovat zahraniční politiku podle svých postojů a vizí.



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Vít Dostál

Vít Dostál je ředitelem Výzkumného centra AMO, odborně se zaměřuje na českou zahraniční a evropskou politiku, střeoevropskou spolupráci a polskou zahraniční a vnitřní politiku.



vit.dostal@amo.cz



[@VitDostal](https://twitter.com/VitDostal)

Vít Borčany

Vít Borčany je analytikem Výzkumného centra AMO se zaměřením na českou zahraniční politiku a ekonomickou diplomacii.



vit.borcany@amo.cz



[@vit_borcany](https://twitter.com/vit_borcany)