

Politické instituce a modely vládnutí v ČR

JPM032/019

Parlamentní a poloprezidentský režim
Zpětné (kritické) ohlédnutí

ZS 2024

Vznik a vývoj parlamentního režimu. Ústava ČR - vznik, základní ústavní a politické principy, základy ústavního pořádku v ČR

- Parlamentní režim jako jediná možná volba (?)
- Přijetí nové ústavy
- Ústavní (a politické) principy:
 - **Parlamentní režim** (uspořádání institucí, pravomoce – primárně ale 1. odpovědnost vlády před Plt a 2. možnost rozpuštění Plt), základní model(y)
 - Fungování vlády
 - Odpovědnost vlády
 - Proporční volební systém (PS)
 - Ústavní soud (kontrola ústavnosti)

Čl. 62

Prezident republiky

- a) **jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády** a přijímá jejich demisi, **odvolává vládu** a přijímá její demisi,
- b) svolává zasedání Poslanecké sněmovny,
- c) rozpouští Poslaneckou sněmovnu,
- d) **pověřuje vládu, jejíž demisi přijal nebo kterou odvolal, vykonáváním jejich funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády,**
- e) jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy,
- f) jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu,
- g) odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zhlazuje odsouzení,
- h) má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního,
- i) podepisuje zákony,
- j) jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu,
- k) jmenuje členy Bankovní rady České národní banky.

Čl. 64

(1) Prezident republiky má právo účastnit se schůzí obou komor Parlamentu, jejich výborů a komisí. Udělí se mu slovo, kdykoliv o to požádá.

(2) **Prezident republiky má právo účastnit se schůzí vlády, vyžádat si od vlády a jejích členů zprávy a projednávat s vládou nebo s jejími členy otázky, které patří do jejich působnosti.**

Čl. 63 (kontrasignace)

(1) Prezident republiky dále

- a) **zastupuje stát navenek,**
- b) **sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy,**
- c) je vrchním velitelem ozbrojených sil,
- d) přijímá vedoucí zastupitelských misí,
- e) pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí,
- f) vyhlašuje volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu,
- g) jmenuje a povyšuje generály,
- h) propůjčuje a uděluje státní vyznamenání, nezmocní-li k tomu jiný orgán,
- i) jmenuje soudce,
- j) nařizuje, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo,
- k) má právo udělovat amnestii.

(2) Prezidentovi republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavním zákoně uvedeny, stanoví-li tak zákon.

(3) Rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle odstavců 1 a 2 vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

(4) **Za rozhodnutí prezidenta republiky, které vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, zodpovídá vláda.**

Čl. 65

(1) Prezidenta republiky nelze po dobu výkonu jeho funkce zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přešpek nebo jiný správní delikt.

(2) Senát může se souhlasem Poslanecké sněmovny podat **ústavní žalobu** proti prezidentu republiky k Ústavnímu soudu, a to **pro velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku**; velezradou se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Ústavní soud může na základě ústavní žaloby Senátu rozhodnout o tom, že prezident republiky ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabyt.

(3) K přijetí návrhu ústavní žaloby Senátem je třeba souhlasu třípětinové většiny přítomných senátorů. K přijetí souhlasu Poslanecké sněmovny s podáním ústavní žaloby je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců; nevysloví-li Poslanecká sněmovna souhlas do tří měsíců ode dne, kdy o něj Senát požádal, platí, že souhlas nebyl dán.

Čl. 66

Uvolní-li se úřad prezidenta republiky a nový prezident republiky ještě není zvolen nebo nesložil slib, rovněž nemůže-li prezident republiky svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat a usnese-li se na tom Poslanecká sněmovna a Senát, přísluší výkon funkcí podle čl. 63 odst. 1 písm. a) až e) a h) až k) a čl. 63 odst. 2 **předsedovi vlády. Předsedovi Poslanecké sněmovny** přísluší v době, kdy předseda vlády vykonává vymezené funkce prezidenta republiky výkon funkcí prezidenta republiky podle čl. 62 písm. a) až e) a k) a dále čl. 63 odst. 1 písm. f), jde-li o vyhlášení voleb do Senátu; uvolní-li se úřad prezidenta republiky v době, kdy je **Poslanecká sněmovna rozpuštěna**, přísluší výkon těchto funkcí **předsedovi Senátu**, kterému též přísluší v době, kdy předseda vlády vykonává vymezené funkce prezidenta republiky, výkon funkcí prezidenta republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. f), jde-li o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny.

Vláda

Čl. 67

(1) Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci.

(2) Vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů.

Čl. 68

(1) **Vláda je odpovědna Poslanecké sněmovně.**

(2) **Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády** a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.

(3) Vláda předstoupí do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry.

(4) **Pokud nově jmenovaná vláda nezíská v Poslanecké sněmovně důvěru, postupuje se podle odstavců 2 a 3. Jestliže ani takto jmenovaná vláda nezíská důvěru Poslanecké sněmovny, jmenuje prezident republiky předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny.**

(5) V ostatních případech prezident republiky jmenuje a odvolává na návrh předsedy vlády ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů.

Čl. 73

(1) Předseda vlády podává demisi do rukou prezidenta republiky. Ostatní členové vlády podávají demisi do rukou prezidenta republiky prostřednictvím předsedy vlády.

(2) Vláda podá demisi, jestliže Poslanecká sněmovna zamítla její žádost o vyslovení důvěry nebo jestliže jí vyslovila nedůvěru. Vláda podá demisi vždy po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny.

(3) Podá-li vláda demisi podle odstavce 2, **prezident republiky demisi přijme.**

Čl. 74

Prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády.

Čl. 75

Prezident republiky odvolá vládu, která nepodala demisi, ačkoliv ji byla povinna podat.

Čl. 69

(1) Člen vlády skládá slib do rukou prezidenta republiky.

(2) Slib člena vlády zní: "Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony a uvádět je v život. Slibuji na svou čest, že budu zastávat svůj úřad svědomitě a nezneužiji svého postavení."

Čl. 70

Člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce. Podrobnosti stanoví zákon.

Čl. 71

Vláda může předložit Poslanecké sněmovně žádost o vyslovení důvěry.

Čl. 72

(1) **Poslanecká sněmovna může vyslovit vládě nedůvěru.**

(2) Návrh na vyslovení nedůvěry vládě projedná Poslanecká sněmovna, jen je-li podán písemně nejméně padesáti poslanci. K přijetí návrhu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců.

Čl. 76

(1) **Vláda rozhoduje ve sboru.**

(2) K přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

Čl. 77

(1) Předseda vlády organizuje činnost vlády, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další činnosti, které jsou mu svěřeny Ústavou nebo jinými zákony.

(2) Předsedu vlády zastupuje místopředseda vlády nebo jiný pověřený člen vlády.

Čl. 78

K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.

Čl. 79

(1) Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.

(2) Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.

(3) Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Čl. 80

(1) Státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.

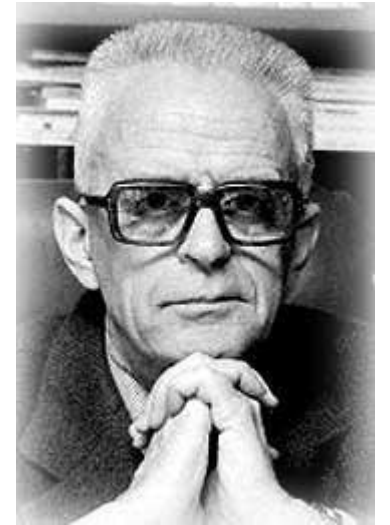
(2) Postavení a působnost státního zastupitelství stanoví zákon.

Vznik a vývoj parlamentního režimu. Ústava ČR - vznik, základní ústavní a politické principy, základy ústavního pořádku v ČR

- Parlamentní režim jako jediná možná volba (?)
- Přijetí nové ústavy
- Ústavní (a politické) principy:
 - **Parlamentní režim** (uspořádání institucí, pravomoc – primárně ale 1. odpovědnost vlády před Plt a 2. možnost rozpuštění Plt), základní model(y)
 - Fungování vlády
 - Odpovědnost vlády
 - Proporční volební systém (PS)
 - Ústavní soud (kontrola ústavnosti)

Poloprezidentký režim

- Maurice Duverger
- 1970' léta
- 3 kritéria:
 - Přímá volba prezidenta republiky
 - Vlastní pravomoce prezidenta republiky
 - Vláda odpovědná před parlamentem (před dolní komorou)
- Původně omezený počet příkladů (Výmarská rep., Portugalsko, Finsko, Irsko, Rakousko, Island).
- Paradoxní nejasnost kritéria
 - obrovský rozptyl

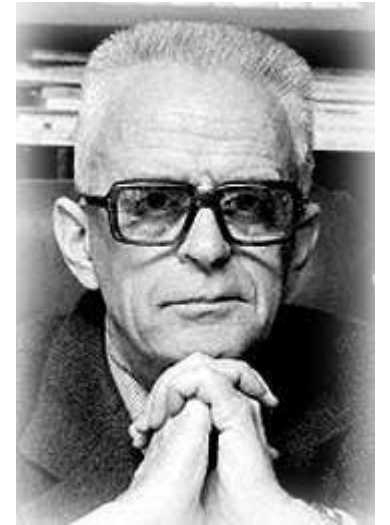


Poloprezidentký režim

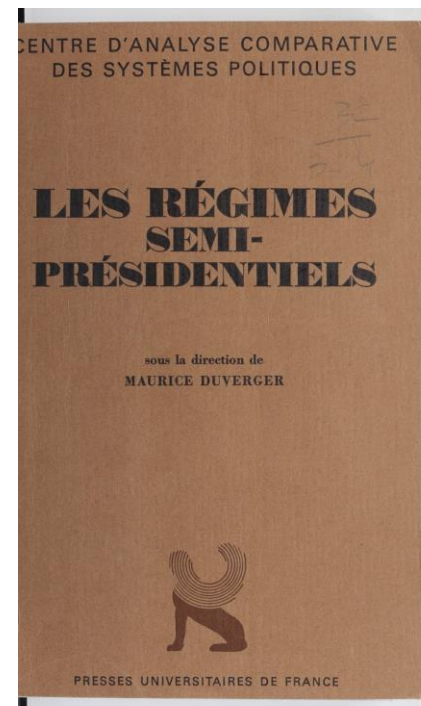
- Politický systém se skládá z aktérů (činitelů), institucí, organizací, chování, přesvědčení, norem, postojů, ideálů, hodnot a jejich příslušných interakcí.
 - Zahrnuje tedy mimo jiné ekonomickou strukturu, sociální organizaci ale i politický režim.
- Politický režim je organizace moci a jejího výkonu v rámci politické entity.
 - Jedná se tedy o institucionální forma moci a praxe, která z ní vyplývá.
 - Často forma vlády = politický režim.

Poloprezidentký režim

- Maurice Duverger (1917-2004)
- 1970' léta
- **3 kritéria:**
 - Přímá volba prezidenta republiky
 - Vlastní pravomoce prezidenta republiky
 - Vláda odpovědná před parlamentem (před dolní komorou)
- Původně omezený počet příkladů (Výmarská rep., Portugalsko, Finsko, Irsko, Rakousko, Island).
- Paradoxní nejasnost kritéria
 - obrovský rozptyl



- 1959: Poloprezidentský režim podle Huberta Beuve-Méryho (Le Monde) – 8/1/1959: **De la dictature temporaire au régime semi-présidentiel**
- V r. 1960 byla podle Duvergera 5. republika parlamentním režimem (přičemž ústava obsahovala některé prvky prezidentského režimu)
- Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1970, p. 277.
- Maurice Duverger, *Échec au roi*, Albin Michel, 1978, p. 17-136
- Maurice Duverger, 1980, « A new political system model : semi-presidential government », *European Journal of Political Research*, 8, p. 168-183.
- Maurice Duverger, « Le concept du régime semi-présidentiel », *in* Maurice Duverger (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1986, p. 8.



Poloprezidentký režim

- Giovanni Sartori (1994)
 - Hlava státu je volena **všelidovou volbou (přímo i nepřímo)** na pevně dané funkční období
 - Hlava státu sdílí exekutivní moc s premiérem. Vytváří **strukturu duální authority**, již vymezují tři kritéria:
 - **Prezident je nezávislý na parlamentu**, není však oprávněn vládnout sám či přímo, a jeho vůle proto musí být tlumočena vládou a procházet přes její rozhodnutí
 - **Premiér a jeho kabinet** naopak představují instituce nezávislé na prezidentovi v tom, že jsou **závislé na důvěře, nebo na nedůvěře parlamentu** (nebo na obojím) a v obou případech **potřebují podporu parlamentní většiny**
 - Duální struktura authority poloprezidentského systému umožňuje **různé vyvažování a také přesunování mocenské převahy uvnitř exekutivy**, to však pod přísnou podmínkou, že trvá „**potenciál autonomie**“ každé složky exekutivy



„Současná“ diskuse

Zjm.

- Robert Elgie

www.semipresidentialism.com

Semi-presidentialism is where a constitution includes 1) a popularly elected fixed-term president and 2) a prime minister and cabinet who are collectively responsible to the legislature

- Alan Siaroff

presidential systems, parliamentary systems with presidential dominance, parliamentary systems with a presidential corrective and parliamentary systems with figurehead presidents

- Česká politologická obec (M. Kubát a M. Brunclík) – český problém



„Jednoduchý“ (francouzský) výklad:

- „Le **caractère semi-présidentiel** résulte du fait que le président de la République est élu au suffrage universel mais que le gouvernement reste responsable devant l'Assemblée nationale.“ **Maurice Duverger**, Le Monde, 26/11/1969
- „à travers l'expression régime semi-présidentiel Maurice Duverger propose de définir un **type d'organisation des pouvoirs publics qui combine la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et l'élection du Président par le peuple.**“

Duhamel, Olivier. « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », Dominique Colas éd., *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*. Presses Universitaires de France, 1988, p. 581

Ve Francii poměrně jednoznačně (a dlouhodobě) odmítnuto.

„Připomenutí“

- Hubert Beuve-Méry, zakladatel Le Monde, poprvé použil **pojem 8 ledna 1959** (v článku « De la dictature au régime semi-présidentiel ») = nebylo původně vázáno na přímou volbu...
- Sám Duverger upozorňuje (1980) na **tři modely fungování** poloprezidentských režimů:
 - COUNTRIES WITH A **FIGUREHEAD PRESIDENCY**: AUSTRIA, IRELAND AND ICELAND
 - COUNTRY WITH AN **ALL-POWERFUL PRESIDENCY**: FRANCE
 - COUNTRIES WITH A **BALANCED PRESIDENCY AND GOVERNMENT**: THE WEIMAR REPUBLIC, FINLAND AND PORTUGAL

		Powers of the President	
		In the constitution	In practice
Classification in descending order	1. Finland		1. France
	2. Iceland		2. Finland
	3. Weimar		3. Weimar
	4. Portugal		4. Portugal
	5. Austria		5. Austria
	6. France		6. Ireland
	7. Ireland		7. Iceland

Fig. 1. The powers of the president in semi-presidential regimes.

Relations Between the President and the Majority		President			
		Leader of the majority	In opposition	Member of the majority	Neutral
True majority	Monolithic	Absolute monarch (1)	Controller (5)	Symbol (9)	Controller (13)
	Coalition with a dominant party	Limited monarch (2)	Controller (6)	Symbol (10)	Controller (14)
	Balanced coalition	Dyarch (3)	Controller (7)	Symbol (11)	Controller (15)
Quasi-majority	Limited monarch (4)	Controller (8)	Symbol (12)	Controller (16)	
Absence of majority		⊗	⊗	⊗	Dyarch (17)
⊗ Situation logically impossible					

Fig. 2. The transformational grid.

Duverger, 1980, pp. 179-180

Although the constitution plays a certain part in the application of presidential powers, this role remains secondary compared to that of the other parameters; the cases of France and Iceland show this in an undeniable way. In both cases, **the constitutions are not violated, despite the fairly great differences which separate what is written in the constitutions and actual practices...**

When practice goes beyond what is written, **this means that the government agrees in fact to submit to the presidential injunctions which it could legally disregard**, being able to make free use or otherwise of its own powers, just like the president. Of course, if the Head of State or the prime minister do not exercise all their prerogatives, it is because they find it to their advantage not to do so, in view of the political situation and power relationships.

Politická situace jako klíč(?)

- **Robert Elgie**, 2009, „Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype“, *West European Politics*, 32(2), pp. 248-267, připomíná, že Duverger identifikoval tři klíčové proměnné použitelné pro vysvětlení různých modalit vlivu prezidenta:
 - Ústavní pravomoce
 - Kontext založení režimu (zjm. 1980)
 - Vztah prezident/parlamentní (poslaneckou) většinu (1996)

Politická situace jako klíč(?)

- Ano (dohoda/praxe/absence reakce = legitimizace), ale nejenom:
- Francouzský extrémní model
 - Prezident a vláda
 - Prezident předsedá ministerskou radu
 - Premiér je plnohodnotně jmenovaný jakmile jej prezident jmenuje
 - Nepotřebuje důvěru (nemusí ani požádat o vyslovení)
 - Neexistuje souběh dvou premiérů
 - Volební kalendář

ČR: neleží problém jinde?

Vášeň ohledně kategorizaci (odmítnutí poloprezidentského režimu pro případ ČR po 2012-13)

- Ústavněprávní (úzký) pohled (formalismus) – *constitution matters (only constitution)* + nehledíme na přímou volbu
- Legitimita (způsob volby)? (viz diskuse o přímé volbě před změnou ústavy)
- Genius loci, logika institucí, **role**
- Hypotéza: politický rozměr – běžnější použití kategorizace do r. 2012 – odmítnutí potom
 - Snahy (konkrétního) prezidenta více (?) vstupovat do dění
 - Problém s tehdejším prezidentem(?) – snahy všech, lepší výchozí pozice pro MZ?
- Plasticita (viz např. postavení V. Havla)