

PŘÍMÁ VOLBA PREZIDENTA JAKO ESENCIÁLNÍ ZNAK POLOPREZIDENTSKÉ FORMY VLÁDY VE FRANCII?

ONDŘEJ PREUSS*

„Když se chce dovědět, co si Francie myslí, zeptám se na to sám sebe.“
Charles de Gaulle

1. ÚVODEM

1.1. KRÁTKÝ ÚVOD

Předmětem této práce je zhodnocení systému francouzské prezidentské volby, jako jednoho ze základních prvků tamějšího ústavního a politického systému. Ve Francii je volen prezident v přímých volbách, což je označováno za jeden ze základních pilířů tzv. poloprezidentského systému, jehož je země galského kohouta nejčistším modelovým příkladem, či prototypem, jak píše Giovanni Sartori¹.

Podle tohoto klasického autora jsou kromě zmíněné přímé volby (resp. volby mimo parlament) základními znaky poloprezidentského systému duální struktura autority (exekutiva vs. legislativa) a sdílení moci (prezident a premiér)².

Zaměříme se však na samotnou volbu. Jak utváří ústavní systém? Je způsob volby rozhodující pro fungování ústavního mechanismu? Je možné poloprezidentský systém pomocí přímé volby implementovat např. do čistě parlamentní republiky? Proč právě ve Francii nacházíme etalon tohoto zřízení?

Francie byla vždy evropskou (nejen právní) laboratoří, která přinášela nové postupy a to v negativním i pozitivním slova smyslu. Jak píše Jiří Kunc, je to dáno tím, že tendence projevující se i v jiných politických systémech se ve Francii vyvinuly vesměs do krajnosti v čisté podobě a projevíly se v plné síle.³

* Bc. et Mgr. Ondřej Preuss je interním doktorandem na Katedře ústavního práva PF UK. Kromě Právnické fakulty UK vystudoval i teritoriální studia na Fakultě sociálních věd UK. V současnosti se vedle doktorského studia a vědecké práce věnuje i právní praxi jako advokátní koncipient v advokátní kanceláři Jasanská & Co.

¹ SARTORI, Giovanni. Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. s. 128.

² Tamtéž.

³ KUNC, Jiří. Francouzská republika (République française). In DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra et al. Komparace politických systémů I. Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2005. s. 65.

Jak tedy přímá volba prezidenta ve Francii funguje? Mohl by její politický systém fungovat i na bázi jiné volební procedury? Může nás nějak inspirovat v souvislosti s naší čerstvou ústavní změnou vydávající se podobným směrem? Je přímá volba prezidenta esenciální znak poloprezidentské formy vlády ve Francii?

Odpověď na tyto otázky není jednoduchá, nicméně s jistotou lze tvrdit, že francouzský systém je bez přímé volby dnes již prakticky nepředstavitelný. Veřejnost i politické strany (proudy) si na ni zvykly a vycházejí z ní. Paradoxně právě zavedení přímé volby ve Francii upevnilo sílu největších stran, ač bylo motivováno protistranicky. Může to být varováním pro největší zastánce probíhající české změny, u které není možné odhadnout, k jakým praktickým důsledkům povede.

1.2. POPIS ÚSTAVNÍ SITUACE PŘED ZAVEDENÍM PŘÍMÉ VOLBY HLAVY STÁTU

Francouzská pátá republika vznikla na troskách Francouzské čtvrté republiky na konci 50. let 20. století v souvislosti s Alžírskou krizí. Vznikla jako zhmotnění vůle jednoho muže, generála Charlese de Gaulla. Generál si po celý svůj život vytvářel představu Francie, představu, která se mu v jeho mysli personifikovala, žila vlastním životem. Vlast pro něj jednoduše existovala!⁴

Jaké však je skutečné jádro fenoménu gaullismu, ze kterého se odvíjí i francouzská ústavní teorie a praxe? To je velmi složitá otázka neustále se vracející v mnohých odvětvích humanitních věd. Vždyť i pro renomovaného historika, který se chystá psát o fenoménu gaullismu jako takovému, je otázka jeho podstaty těžko zodpověditelná a jako sjednocující prvek je nucen přijmout „určitou ideu Francie“⁵.

V této práci není prostor pro zevrubnou analýzu vzniku Francouzské páté republiky, respektive okolnosti zvolení generála de Gaulla prezidentem a přijetí ústavy ze 4. října 1958 v referendu 28. září 1958 (dále jen „Ústava“). Nicméně přesto je potřeba několika slovy ústavní situaci přelomu 50. a 60. let 20. století přiblížit.

Změny začaly Alžírskou krizí. Francie v Alžírsku stále udržovala koloniální správu a nejvyšší francouzská politika podléhala obrovsky vlivné zájmové skupině tzv. Černých nohou (tedy Francouzů žijících na druhé straně Středozemního moře). Krize téměř vyústila do vojenského převratu, moci se však nakonec ujal generál de Gaulle, který kolonialistů využil a pak se jich nemilosrdně zbavil a jejich revoltu potlačil, aby mohl Francii vybudovat k obrazu svému. De Gaulle věděl, že stávající francouzská koloniální říše po druhé světové válce nedává ekonomický smysl, i když mnoho tehdejších představitelů to ještě nechápalo. Například poslanec Gaston Monnerville v roce 1945 tvrdil, že „Francie by bez svého impéria byla jen další osvobozená země, díky impériu je vítěz.“⁶ Jak píše Paul Johnson, de Gaulle nebyl kolonialista a duchem žil v budoucnu.⁷

⁴ AGULHON, Maurice. *De Gaulle: dějiny, symbol, mýtus*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. s. 13 a 15.

⁵ BERSTEIN, Serge. *Historie du gaullisme*. Paříž: Perrin, 2001. s. 7.

⁶ Tímto citátem otevírá Fitzgerald svou analýzu ekonomického smyslu francouzského impéria po Druhé světové válce, ve které dochází k jednoznačnému stanovisku o nesmyslnosti lpění na impériu. FITZGERALD, Edward Peter. Did France's Colonial Empire Make Economic Sense? A Perspective from the Postwar Decade, 1946–1956. *The Journal of Economic History*, 48 (1988). s. 373.

⁷ JOHNSON, Paul. *Dějiny 20. století*. Praha: ROZMLUVY, 1991. s. 487.

To souvisí s jedním z jeho okřídlených výroků o tom, že Francie nemůže být Francií, aniž by byla velická! Francie zároveň žije a nezáleží při tom jen na geografických podmínkách⁸.

Generál de Gaulle viděl hroučící se stavbu Francouzské čtvrté republiky a uvědomoval si, že Francie se ocitá na prahu velké krize nebo spíše již krizi prožívá. Podle jeho vidění světa, byla jediné silná autorita schopna zastavit pád vlasti a takovou autoritou v té době podle vlastních slov disponoval pouze on sám, neboli jen jeho autorita byla v tomto smyslu dostatečná⁹. To se mu potvrdilo i po jeho investituře, kdy pouhá jeho přítomnost navodila atmosféru či dojem normálního pořádku (tedy alespoň podle jeho slov).¹⁰

Zároveň se však spolu se svými spolupracovníky v čele s Michelem Debré soustředil nato, aby toto jeho vidění světa našlo odraz v nové Ústavě. Ta měla být základním nástrojem nového pořádku, obnovení francouzské velikosti. Proto byl nebývale potlačen parlament (omezení jeho legislativní kompetence, zavedení Ústavní rady jako strážce legislativy) a posílena role prezidenta (vrchol výkonné moci, krizové „diktátorské pravomoci“ atd.). Prezident byl zároveň vysvobozen ze závislosti na poslancích a senátorech, když byla jeho volba svěřena zvláštnímu mimoparlamentnímu orgánu s počtem volitelů mnohokrát převyšující počet poslanců a senátorů.

Jak však uvidíme v další kapitole, nakonec se generál de Gaulle rozhodl systém ještě lépe vyvážit, prosadit přímou volbu a zasadit tak politickým stranám smrtelný úder.

2. ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY

2.1. HISTORICKÝ KONTEXT

Ve volbách z roku 1956 získali gaullisté pouhých 4,4% hlasů, což bylo nejméně v celé jejich historii. O to větší se zdál generálův úspěch v referendu z 28. září 1958, kdy 80% voličů schválilo Ústavu. Toto číslo v sobě skrývá nejméně milion hlasů, které byly ještě v minulých volbách odevzdány pro komunisty. Navíc na počátku roku si jen 13% dotázaných přálo De Gaullův návrat¹¹.

De Gaulle sestavil po svém pověření vládu ze všech parlamentních stran s výjimkou komunistů a radikálních poujadeovců. V centru moci se však ocitli generálovi nejoddanější Michel Debré, Georges Pompidou, André Malraux další.

Vznikl „konzulát s jedním konzulem“ a byl zaveden nový volební systém. Místo poměrného byl v nové Ústavě zakotven systém relativní většiny, což mělo obrovský vliv na rozložení sil v nově zvoleném parlamentu. Komunisté sice získali 19% odevzdaných hlasů a tedy jen o procento méně než nová de Gaullova strana Svaz pro novou republiku (UNR), leč dosáhli jen na 10 mandátů z 578, zatímco UNR na 206. Do parlamentu se nedostali ani takové osobnosti jako bývalý premiér Pierre Mendès-France či budoucí socialistický prezident Francois Mitterrand.

⁸ GAULLE (DE), Charles. *Mémoire d'espoir: Le Renouveau: 1958–1962*. Paris: Plon, 1970. s. 7.

⁹ Tamtéž, s. 22.

¹⁰ Tamtéž, s. 34.

¹¹ MOLČANOV, N. N. *De Gaulle*. Praha: Svoboda, 1973. s. 302.

2.2. MOTIVACE, ARGUMENTACE A ZVOLENÁ METODA ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY

Generál de Gaulle původně shrnul své záměry stran ústavních změn již ve svém slavném projevu z Bayeux, který pronesl 16. června 1946 téměř přesně dva roky poté, co poprvé veřejně promluvil na stejném místě z právě osvobozeného francouzského území.

Ve svém tehdejším komplexním programu mimo jiné navrhl volbu prezidenta soubojem větším než parlament, ale zároveň ještě vylučoval přímou volbu.¹² Michel Debéré si tehdy těmito slovy postěžoval předsedovi prozatímní vlády stran návrhu ústavy Francouzské čtvrté republiky: *Výběr prezidenta republiky samotným parlamentem má nepříjemné následky. Hlava státu není nezávislá a navíc mu politické shromáždění závidí jeho moc a snaží se tedy z přirozených reflexů vyhnout rozhodným a charakterním osobnostem.*¹³

K tomuto programu se tedy gaullisté vrátili i ve zlomovém roce 1958. V Ústavě byla přijata pravidla, která volebnímu tělesu dávala spíše administrativní než politický charakter, když čítalo na 80 000 osob. Generálovým primárním cílem bylo ukončení „katastrofálního stranického systému“. Přímá volba prezidenta v jeho očích zaručovala, že vliv politických stran bude konečně zničen.¹⁴

Generál de Gaulle tedy nabídnul dva zásadní argumenty pro zavedení přímé volby. Šlo mu o posílení instituce prezidenta a jeho autority. Zároveň změnu prezentoval, jako dokončení (vylepšení) systému z roku 1958 (tehdy politicky nemyslitelného)¹⁵.

Je paradoxní, že modifikace volby ve svém důsledku stranám částečně pomohla adaptovat se na nový systém a postupně se vrátit na výsluní politické scény, když se podle Gérarda Grunberga stranický systém vyvinul v nedokonalý bipartismus, přičemž se zdá, že v období posledních let tento vývoj ještě akceleroval, byť nemůže být považován za definitivní.¹⁶

V roce 1962 všechny strany, s výjimkou gaullistů změnu odmítaly. Generál se osobně obrátil na veřejnost s plamenným projevem: *Francouzky, Francouzi, 28. října jste zavrhlí hrozivý stranický systém a vyjádřili vůli uzrít novou republiku oddanou pokroku, vývoji a velikosti! ... Ještě jednou referendum ozařuje zásadní moment naší doby. Strany minulosti, svázané společnou vášní, nereprezentují národ! ...*¹⁷

Jako protiváha jeho snaze vznikl tzv. „kartel NE“ („Cartel des Non“), který sjednocoval všechny odpůrce ústavní změny. Ti varovali před nebezpečím pro politický systém i demokracii jako takovou. Odmítali další oslabení parlamentu a připomínali jedno jméno – Louis Napoleon.

¹² LAVROFF, Dimitri. *Le système politique français : constitution et pratique politique de la 5e république*. Paris: Dalloz, 1991. s. 360.

¹³ Cit podle: DEBRÉ, J. L. *Les idées constitutionnelles du général De Gaulle*. Paris: LGDJ bibliothèque constitutionnel et de science politique, t. XLIV, 1974. s. 319 a n. Tamtéž, s. 359.

¹⁴ GRUNBERG, Gérard. Les partis politiques français et l'élection présidentielle sous la Cinquième République. *Modern & Contemporary France*. Vol. 16, No. 4, November 2008. s. 399.

¹⁵ Viz LAVROFF, Dimitri (o. c.) s. 362.

¹⁶ GRUNBERG, Gérard. (o. c.) s. 399.

¹⁷ GRUNBERG, Gérard. (o. c.) s. 400.

Navíc generál de Gaulle zvolil k ústavní změně kontroverzní nástroj, tedy čl. 11 Ústavy. Ten umožňuje prezidentovi vyhlásit referendum o návrhu zákona (mimo jiné o organizaci veřejné moci). Takto může prezident obejít nepřátelsky či nejasně naladěný parlament. Avšak téměř všichni tehdejší ústavní právníci shodně tvrdili, že článek 11 je nevhodný ke změně Ústavy a jediná možnost je ta předpokládaná článkem 89, který je přímo ke změnám Ústavy určen.¹⁸ Tento názor zastávala tehdy i Conseil d'Etat. Je zřejmé, že pokud ústava zná nástroj na svou změnu, který předpokládá shodu obou komor parlamentu potvrzenou ještě lidem v referendu, měl by tento postup dostat přednost před postupem zjevně určeným pro přijímání běžných zákonů.

Gaullisté však museli užít čl. 11 z politických a taktických důvodů. Procedura čl. 89 by změnu zablokovala a jednoduše by ke změně v tehdejší rozložení sil nedošlo, zato čl. 11 umožnil politickou elitu vynechat a za cenu obejítí Ústavy změnu prosadit. Ústavní rada byla plně v generálových rukou, nebylo tedy právního nástroje, jak zvolenou proceduru zlomit.

Národní shromáždění se přesto pokusilo svůj nesouhlas dát jasně najevo a vyslovi- lo nedůvěru vládě gaullistického premiéra, dřívějšího člena Ústavní rady a pozdějšího prezidenta Geroge Pompidoua. Prezident neváhal a NS rozpustil. Zároveň se obrátil na veřejnost s poselstvím před blížícím se referendem: *Pokud bude Vaše odpověď „ne“, tak jak to chtějí všechny staré strany, aby obnovily svůj nešťastný režim a všichni buřiči, aby mohli započít rozvrácení a stejně tak i pokud bude většina pro „ano“ slabá či průměrná, bude evidentní, že můj úkol zde končí a to bez možnosti návratu.*¹⁹

Většina však byla pro generála postačující (62,25 %) a podle Maurice Duvergera právě ústavní reforma z roku 1962 ukončila období „orléánského parlamentarismu“ a nahradila ho režimem smíšeným rozkročeným mezi režim parlamentní a režim prezidentský.²⁰

3. KDO MŮŽE KANDIDOVAT

Ve francouzských prezidentských volbách se vychází z přesvědčení, že prezident je zosobněním státu a vlastně i národa. K jeho volitelnosti se však uplatňuje do jisté míry běžný okruh cenzů.

Cenzus věku je velmi čerstvě nastaven na pouhých 18 let, což je poměrně nízké omezení, o plných 22 let nižší než české. Před snížením z roku 2011²¹ taktéž nebyla věková hranice nastavena nijak vysoko, když kandidát musel dosáhnout věku nejméně 23 let. V praxi samozřejmě takto mladý kandidát není ve velké výhodě a nikdy ještě žádný mladík neuspěl, když nejmladším zvoleným prezidentem v celé francouzské historii byl hned ten první, čtyřicetiletý Louis Napoleon Bonaparte. Nicméně již fakt, že se o funkci může ucházet i nezkušený člověk je zajímavý. Není to však až tak překvapující, když si uvědomíme, že prezident je ve Francii opravdovou exekutivní funkcí,

¹⁸ LAVROFF, Dimitri (o. c.) s. 363.

¹⁹ Tamtéž, s. 364.

²⁰ GRUNBERG, Gérard. (o. c.) s. 400.

²¹ Změna byla provedena organickým zákonem č. 2011–410 ze 14 dubna 2011.

kteře by omezení vysokým věkem nepřinášelo mnoho pozitivního. Vždyť u nás může být premiérem prakticky kdokoli plnoletý a prezident, který jak podle staré, tak podle nové úpravy musí mít více jak 40 let má poněkud jiné formální postavení a určení v systému.

Cenzus občanství je samozřejmostí. Nicméně Francie do jisté míry ztotožňuje státní a národní příslušnost, prezidentem se tedy může stát i člověk s nefrancouzským původem narozený kdekoli na světě, který se s ní sváže právním svazkem. Kandidát nicméně musí být nadán právní způsobilostí a musí být zapsán v seznamu voličů.

Pokud jde o další podmínky, od roku 1988 musí kandidáti předkládat Ústavní radě, která bdí nad průběhem voleb, prohlášení o svých majetkových poměrech. Volební kampaň je obecně velmi striktně upravena. Nesmí začít dříve než 15 dní před prvním kolem volby. Je stanoven finanční strop volebních výdajů jednotlivých kandidátů (od roku 2006 cca 16 mil. euro pro první kolo a 21,5 mil. euro pro druhé kolo, přičemž od roku 2007 se tyto částky valorizují). Kandidáti musí mít dokonce zřízeno zvláštní bankovní konto pod dohledem úřadů (zvláště pod kuratelou Ústavní Rady) a finanční příspěvky mohou získávat pouze od fyzických osob či politických stran. I tak se ve Francii hovoří o mnoha finančních skandálech, majících své kořeny často až v exotických koutech bývalých francouzských kolonií.

Určitou, dnes patrně již relativní výhodou, je fakt, že mají kandidáti přímo ze zákona prostor v televizním vysílání. Kandidáti, kteří ve volbách obdrží více než 5 % hlasů mají nárok na finanční příspěvek (cca 800 000 euro).

4. KDO MŮŽE NOMINOVAT?

Nominační proces je ve Francii podroben velmi důkladnému zájmu. Nominace je svázaná velmi pečlivým mechanismem, který nijak nepočítá s ingerencí širší veřejnosti. Nicméně v poslední době se ve Francii objevují instituty známé spíše z praxe např. ve Spojených státech amerických. Kupříkladu výběr protikandidáta současného prezidenta Nicolase Sarkozyho tzv. sjednocenou levicí proběhl pomocí tzv. Občanských primárních voleb (Primaaires citoyennes 2011). Volby se mohli na rozdíl od minulých primárních voleb z let 1995 a 2006 zúčastnit nejen organizovaní sympatizanti levice, ale i levicová veřejnost, tedy lidé zapsaní na seznámech voličů a zároveň písemně deklarující, že jsou levicového smýšlení. Z právního hlediska však nemá veřejnost na výběr kandidátů vliv a v historii byli kandidáty většinou vládcí největších francouzských stran.

V literatuře se hovoří o tom, že systém dvoukolové volby vlastně nahrazuje primární volby, když voliči v rámci dvou táborů vybírají v prvním kole nejlepšího kandidáta pro každý tábor do kola druhého.²²Jiní odborníci však dovozují, že tvrzení, že první kolo voleb nahrazuje primárky, je jen částečně přesné. Strany mají většinou zájem na tom vybrat kandidáta dříve.²³

²² Viz např. LAVROFF, Dimitri (o. c.) s. 368.

²³ BURDEAU, Georges. HAMON, Francis. TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1997. s. 507.

Při zavedení přímé prezidentské volby byl zároveň stanoven okruh hodnostářů oprávněných nominovat oficiálního kandidáta, tedy udělit tzv. parrainage. Šlo o poslance národního shromáždění, senátory, starosty, členy hospodářských rad a zastupitele územních správních celků. Z těchto hodnostářů muselo kandidáta podpořit nejméně 100 z 10 různých departmentů (krajů). Jako důvod omezení je uváděna snaha zamezit přístup k volbě fantaskním kandidátům,²⁴ případně aby prostor v televizi či rozhlasu nezneužívali „kandidáti“ k osobním cílům (např. podnikatel či spisovatel).²⁵

V roce 1976 však proběhla poměrně zásadní reforma. Do sboru oprávněných nominovat byli zahrnuti všichni volení zástupci (poslanci a to i evropští, senátoři, zastupitelé, členové zastupitelských sborů ve zvláštních zámořských územích (TOM), starostové). Naopak napříště byli vynecháni členové hospodářské rady. Tito radové jsou určité francouzské specifikum s nádechem korporativního systému. Jsou spíše odbornou vrstvou a nemají žádnou přímou legitimitu odvozenou od lidu a tak byli v novém okruhu opomenuti.

Počet nezbytných navrhovatelů byl změněn na pět set z třiceti různých departmentů či zámořských území. Platí, že maximálně jedna desetina z navrhovatelů může pocházet z jednoho konkrétního regionu. Je tak docíleno opravdového rozložení podpory kandidáta po celé Francii. Pokud by někdo zastával zároveň křeslo několika oprávněných nominujících, má stále jen jeden hlas. Tato reforma ztížila přístup k volbě radikálnějšími kandidáty, například dcera Jean-Marie Le Pena, dlouholetého předsedy Národní fronty, která ho nahradila v této roli i v roli prezidentského kandidáta má velké problémy potřebný počet navrhovatelů sehnat a velmi kritizuje nutnost veřejné publikace těchto nominací.²⁶

Celkově právem nominovat disponuje na 45 000 činovníků, z nichž více než 36 000 jsou starostové. Jak je naznačeno výše, lze se mezi nimi setkat s širokou paletou osobností od starostů Lyonských čtvrtí, přes zástupce Francouzů žijících v zahraničí po hlavy Francouzské Polynésie atp.

V roce 2007 byl ustaven zvláštní „Výbor pro ústavní reflexi, modernizaci a vyvážení institucí V. Republiky“ (“la Comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et rééquilibrage des institutions de la Ve République”) pod vedením bývalého premiéra Eduarda Balladura. Výbor měl za úkol navrhnout komplexní ústavní změny a mimo jiné připravil návrh na navýšení počtu nominujících na 100 000 činovníků. K této změně však nedošlo.

Je zřejmé, že francouzská úprava této otázky je mnohem detailnější než nová česká. Český ústavodárce má očividně větší důvěru v poslance a senátory a veřejnost jako takovou, které taktéž umožňuje do nominace zasáhnout. Tím vyvažuje jinak striktní omezení na členy Parlamentu ČR. Je však otázkou, zda v praxi k lidovým iniciativám bude vůbec docházet a zda by nebylo efektivnější otevřít nominace i u nás ostatním voleným zástupcům lidu.

²⁴ PIERRE-CAPS, Stéphan. CONSTANTIESCO, Vlad. *Droit Constitutionnel*. Paris: Press Universitaires de France, 2007. s. 369.

²⁵ LAVROFF, Dimitri (o. c.). s. 372.

²⁶ Viz článek z tisku. L'EXPRESS: http://www.lexpress.fr/actualite/politique/2012-le-pen-reclame-un-parrainage-anonyme_1053822.html (staženo 5. 2. 2012).

5. VOLEBNÍ SYSTÉM A KONTROLA VOLEB

5.1. VOLEBNÍ SYSTÉM

Francouzské prezidentské volby jsou blíže upraveny v několika právních předpisech. Kromě Ústavy jde zejména o zvláštní organický zákon a o tzv. volební zákoník, na který je odkazováno zejména v technických záležitostech.²⁷

Samotná volba probíhá podle klasických pravidel systému absolutní většiny, přičemž jde o svobodné, rovné a přímé volby, kde nevystupují žádní volitelé jako mezičlánek mezi voličem a jeho kandidátem.

Volební období je od roku 2000 pětileté (tzv. quinquennat),²⁸ dříve bylo sedmileté (tzv. septennat). Poměrně neobvyklá délka pramenila z ústavní situace 70. let 19. století, kdy převážně monarchistická politická reprezentace chtěla dlouhým volebním obdobím získat čas. Bylo potřeba, aby zesnul radikální Jindřich, hrabě z Chambord, tak aby se králem mohl stát umírněný Filip Orleánský, hrabě z Paříže, který byl v nástupnickém řádu až druhým v řadě. Než k tomu však došlo, získali opět většinu republikáni.

V prvním kole má volič možnost vybrat jednoho z navržených kandidátů (viz bod 4). Pokud některý z kandidátů získá již v prvním kole nadpoloviční většinu všech hlasů, stává se novým prezidentem bez dalšího. Nejblíže měl k takovému výsledku samotný generál de Gaulle v jediné přímé volbě, které se účastnil. V souboji s Francoisem Mitterrandem v roce 1965 získal v prvním kole 44,6 % hlasů.

Pokud tedy žádný kandidát nezíská vítězství již v prvním kole, do druhého kola, jež se koná po dvou týdnech od kola prvního, postupují dva kandidáti, kteří získali v prvním kole nevyšší počet hlasů. Toto pravidlo bylo vytvořeno ze dvou důvodů. Jednak tím vítěz získává opravdu silnou pozici, je zvolen většinou voličstva. Druhým důvodem byla podle některých ústavních teoretiků snaha o vyhnutí se situaci, kdy by se duel druhého kola neredukoval na souboj komunistického a antikomunistického kandidáta.²⁹ Je pravdou, že volby do Národního shromáždění probíhají z tohoto pohledu odlišně a do druhého kola postupují všichni kandidáti se ziskem nad 12,5 % hlasů z kola prvního. Při takovém systému je opravdu trochu snazší prosazení i extremističtějšího kandidáta. Nicméně ani pravidlo o pouhých dvou postupivších kandidátech nemůže radikální politiky z druhého kola spolehlivě vyloučit, jak ukazuje účast v duelu Jean-Marie LePena z roku 2002.

Pokud by měl některý z kandidátů zesnout, záleží na okamžiku, kdy se tak stane. Pokud před datem, kdy je nutné podat oficiální kandidaturu, Ústavní rada může, ale nemusí volby odložit, pokud později, je nutné volby odložit.

²⁷ PIERRE-CAPS, Stéphan. CONSTANTIESCO, Vlad. (o. c.) s. 370. Jde zejména o organický zákon č. 62-1292 z 6 listopadu 1962 a tzv. Volební zákoník (Code électoral).

²⁸ Změna byla dosažena referendem vyhlášeným prezidentem Jacquesem Chiracem a provedena ústavním zákonem č. 2000-964 z 2. října 2000.

²⁹ LAVROFF, Dimitri (o. c.) s. 368.

5.2. KONTROLA VOLEB

Jak bylo uvedeno již výše, průběh voleb v první řadě kontroluje Ústavní rada, která pak i vyhláší jejich výsledek. Ústavní rada samotná je již dnes v podstatě vnímána jako téměř klasický kontinuální ústavní soud, nicméně si stále uchovává určité odlišnosti. Jednou z nich může být i její poměrně aktivní zapojení ve volebním procesu.

Na druhou stranu přezkoumání voleb podobným orgánem není nijak výjimečné a rada disponuje i pravomocí celé volby na kvalifikovaný návrh zrušit. Musí však jednat velmi rychle, na své rozhodnutí má 48 hodin od podání stížnosti domněle poškozeným kandidátem. Nicméně je zvykem, že k výsledkům voleb připojuje Ústavní rada i prohlášení, ve kterém kritizuje drobné nedostatky. V roce 1974 bylo takové prohlášení motivem pro pozdější ústavní změnu.³⁰

Nad financováním kampaně kromě Ústavní rady vykonává dozor i Národní komise pro politické financování (plným názvem: “Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques”), která byla zřízena v roce 1990 a která má dle Ústavní rady charakter správního orgánu.³¹ Jejich devět členů jmenuje premiér, nezávislost tohoto orgánu tedy není z našeho komparativního pohledu úplně standardní.

6. PRAVOMOCI PREZIDENTA REPUBLIKY

6.1. FRANCOUZSKÝ PREZIDENT JAKO GARANT

Prezident je především garantem dodržování Ústavy, běžného fungování veřejné moci i samotné státní kontinuity (viz čl. 5 Ústavy). Takto je legislativně zahuštěn program generála de Gaulla zmíněný na začátku práce.

Prezident republiky určuje (determinuje) politiku národa, vláda ji řídí prezidentem vytyčeným směrem a pod kontrolou parlamentu.³² Tak shrnuje francouzská konstitucionalistka základní vztahy ve státě. Ve skutečnosti je semiprezidentský systém samozřejmě komplikovanější. Exekutiva má dva vrcholy, jeden zosobněný prezidentem odvislý od přímé volby lidem, druhý v osobě předsedy vlády založený na parlamentní většině.

Může se zdát, že prezident je skutečným vrcholem výkonné moci, který předsedu vlády vlastně nepotřebuje a může ji řídit sám, tak jako to udělal Ludvík IV. po smrti kardinála Mazarina. To by však byl omyl, všechny tři aktéři (prezident, premiér, parlament) jsou pečlivě provázáni a navzájem závislí. Prezident je však často považován za určitého arbitra, tedy někoho, kdo je pánem situace, politickým „šéfem“ či „kapitán mužstva“.³³

Technicky se podle čl. 19C Ústavy dělí pravomoci prezidenta na tři druhy: vyžadující kontrasignaci premiéra či odpovědného ministra, pravomoci, které vykonává prezident sám a nakonec tzv. akční pravomoci.

³⁰ BURDEAU, Georges. HAMON, Francis. TROPER, Michel. (o. c.) s. 515.

³¹ Komise byla zřízena zákonem č. 90–55 z roku 1990 a její postavení precizováno rozhodnutím Ústavní rady ze dne 31. července 1991 (č. 91-1141), její fungování je pak upraveno i nařízením č. 2003-1165. Pro další informace viz <http://www.cnccfp.fr>.

³² MASSOT, Jean. Direction du gouvernement et conduite de la politique de la Nation. *Revue administrative. Mars-avril*, 1980. s. 301.

³³ PIERRE-CAPS, Stéphan. CONSTANTIESCO, Vlad. (o. c.) s. 382.

6.2. PREZIDENT VERSUS PREMIÉR

Prezidentovi je v první řadě svěřena pravomoc nominovat předsedu vlády (čl. 8 Ústavy). Ve svém výběru není sice limitován, nicméně pokud předseda vlády nezíská důvěru od většiny v Národním shromáždění, musí ho prezident odvolat. Prezident nemá naopak možnost libovolně odvolat předsedu vlády disponujícího danou většinou, což se projevuje zejména v případě takzvané kohabitace, jinak totiž premiér nemá prakticky šanci odolat požadavku na svou rezignaci. Prezident podle čl. 9 Ústavy může jednání vlády předsedat, pokud to uzná za vhodné.

Prezident Nicolas Sarkozy změnil v tomto ohledu částečně zaběhnuté pořádky, když designoval celou vládu již dopředu před volbami samostatně.³⁴ Prezident tedy opět získal minimálně určité optické posílení.

Existují i další pravomoci prezidenta vůči vládě, které podkreslují jeho obraz. Prezident se podílí na vládní pravomoci vydávat podzákonné předpisy, jmenuje některé státní úředníky a vojenské velitele (čl. 13 Ústavy), velmi nezávisle pak operuje v oblasti diplomatických vztahů (čl. 14 Ústavy), když jmenuje a přijímá velvyslance a uvádí v účinnost mezinárodní smlouvy. Prezident je také vrchním velitelem francouzské armády (čl. 15 Ústavy), disponuje i tzv. force du frappe, tedy francouzskou nukleární výzbrojí. Obecně lze říci, že doména zahraničních vztahů je více „rezervována“ právě pro prezidenta, i v této oblasti se však projevuje určitá nezbytná nutnost spolupráce prezidenta a vlády vedené premiérem.

Vztah prezidenta a premiéra lze tedy zobecnit takto: Prezident určuje hlavní motivy politiky, je posvátným symbolem státu, za který jedná navenek. Premiér je spíše úředníkem, který v první řadě řídí politicko-administrativní mašinérii na každodenní bázi, který však i limituje prezidentské výstřelky a zejména v období tzv. kohabitace se podílí na směřování zejména vnitřní politiky státu velmi silnou měrou. Je zajímavé, nakolik se posunulo vnímání obou rolí v průběhu politické a ústavní praxe. Kohabitace za času generála de Gaulla byla nemyslitelná, generál by po ztrátě většiny ve sněmovně patrně rezignoval či sněmovnu ignoroval. Dnes je systém na takový stav připraven a nezpůsobuje nepřekonatelné těžkosti.

6.3. PREZIDENT VERSUS PARLAMENT

Jaké jsou pravomoci prezidenta vůči parlamentu? Ústava z roku 1958 se snažila tyto prezidentské pravomoci podtrhnout. Generál de Gaulle měl celý život despekt vůči parlamentním hrátkám, a jak již bylo uvedeno výše, jeho primární motivací bylo zničit stranický parlamentní systém, který považoval za škodlivý a neakceschopný.

V praxi prezident prostřednictvím dekretu svolává mimořádné schůze Národního shromáždění. Teoreticky tak musí učinit, pokud jsou k tomu dány zákonné předpoklady, nicméně v roce 1960 to generál de Gaulle odmítl (ač byl žádán vysokou parlamentní většinou) a stejně postupoval i socialistický prezident Francois Mitterrande v roce 1987 v období kohabitace s premiérem Jacquesem Chiracem. Na řádné schůze nemá nicméně prezident vliv.

³⁴ PIERRE-CAPS, Stéphan. CONSTANTIESCO, Vlad. (o. c.) s. 376.

Nejsilnější zbrání prezidenta vůči parlamentu je jeho právo rozpustit Národní shromáždění podle čl. 12 Ústavy. Jedná se o osobní pravomoc nevyžadující kontrasignaci předsedou vlády, nicméně i tak musí prezident zachovat určitý postup a nejprve tento krok konzultovat s předsedou vlády a předsedy obou komor parlamentu. Nové volby pak musí následovat mezi 20 až 40 dny od vydání daného dekretu. Od roku 1958 došlo k pěti těmto rozpuštěním (dvě za generála de Gaulla, dvě za Françoise Mitterranda a jedno za Jacquese Chiraca), není to tedy jen „papírový“ institut, který by ústavní praxe překonala. Navíc pouze v posledním případě v roce 1997 nezískal tímto krokem prezident Chirac kýženou parlamentní většinu na svou stranu. Omezením tohoto práva je nemožnost opakování jeho užití po dobu nejméně jednoho roku a vyloučení jeho aplikace v průběhu užití pravomocí dle čl. 16 Ústavy (viz níže).

Musíme dále zmínit, že prezident promulguje zákony přijaté parlamentem. Této povinnosti se nemůže vyhnout, nicméně může parlament požádat, aby se daným zákonem zabýval ještě jednou (čl. 10 Ústavy). Jedná se o klasické parlamentní veto. Není to však jediný prostředek prezidenta jak vstoupit do legislativního procesu, hlava státu je oprávněna samostatně předložit návrh zákona k posouzení Ústavní radě (čl. 61 Ústavy). Naplňuje se tak výrok blízkého spolupracovníka prezidenta de Gaulla a francouzského premiéra Michela Debré, podle nějž byla Ústavní rada koncipována jako „zbraň proti excesům parlamentu“.³⁵

Konečně čl. 11 Ústavy vyjadřuje jednu ze zásadních myšlenek generála de Gaulla. Prezident se může prostřednictvím referenda kdykoliv obrátit na suveréna samotného, na francouzský lid a obejít tak zákonodárny sbor (viz bod 2.2.). Nicméně Ústava toto právo vyvažuje zúžením oblastí, kterých se referenda mohou týkat. Zejména se jedná o institucionální otázky, schvalování mezinárodních závazků (smluv) a od roku 1995 i ekonomické a sociální reformy. Referendum vždy vyhlašuje prezident, který o to může být požádán vládou či jednou ze sněmoven, ale nemusí takové přání reflektovat.

Pokud je zde vyzdvihována převaha prezidenta, musíme závěrem konstatovat, že konečné slovo má z ústavněprávního hlediska vždy (paradoxně) parlament, případně lid samotný, pokud změní Ústavu.

6.4. PREZIDENT JAKO „ŘÍMSKÝ DIKTÁTOR“

Francouzský prezident je přímým reprezentantem suveréna a sám se za suveréna často považuje. Právním výrazem je čl. 16 ústavy. Tam se jednoznačně pravi: „Jsou-li vážně a bezprostředně ohroženy instituce republiky, národní nezávislost, územní celistvost nebo plnění mezinárodních závazků a je-li porušen řádný chod ústavních orgánů veřejné moci, činí prezident republiky po úřední poradě s ministerským předsedou a předsedy sněmoven, jakožto Ústavní radou opatření, která okolností vyžadují...“³⁶ Tato pravomoc není téměř nijak omezena, v zásadě jen povinností informovat národ a nerozpustit Národní shromáždění v období uplatňování této pravomoci.

³⁵ BURDEAU, Georges. HAMON, Francis. TROPER, Michel. (o. c.) s. 682.

³⁶ Ústava 5. francouzské republiky. Citováno podle KLOKOČKA, Vladimír. WÁGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997.

V dějinách ji francouzský prezident využil jen jednou a byl to právě Charles de Gaulle při řešení vzpoury několika generálů v roce 1961 v souvislosti s alžírskou krizí. Domnívám se, že tento článek Ústavy je opravdovým zhmotněním de Gaullových představ o způsobu zajištění přežití a posílení Francie. Není nutné se znovu pouštět do rozboru generálových myšlenek a idejí Francie, abychom mohli konstatovat, že jeho vize našla reálného uplatnění.

Nutno ještě závěrem dodat, že prezident republiky je politicky neodpovědný, což znamená, že neexistuje procedura, jak ho odvolat. Pokud jde o právní odpovědnost, její úprava je podobná té naší. Je možno předpokládat, že právě toto téma bude u nás podněcovat mnoho odborných diskuzí.

Ve Francii je stejně jako u nás prezident trestně neodpovědný a nemůže být stíhán. Může se však dopustit velezrady, přičemž tento pojem není nikde blíže definován. Může být obžalován dvoutřetinovou většinou v obou komorách parlamentu a pak je souzen zvláštním tribunálem (“Haut Cour du justice”) složeným z 12 poslanců a 12 senátorů. Dříve stačila k žalobě většina absolutní, ale v roce 2007 byla procedura zpřísněna, aby nemohlo dojít ke zneužití tohoto institutu.

7. VYHODNOCENÍ – BYLA SPLNĚNA OČEKÁVÁNÍ? JE SYSTÉM DOBŘE VYVÁŽENÝ?

Očekávání spojená se změnou volebního systému byla ve Francii velmi radikální. Část společnosti ji příkře odmítala, větší část však věřila úsudku generála de Gaulla či si alespoň nepřála návrat k předešlému zavrhnutému stranickému systému.

Přímá volba prezidenta ve Francii je dnes neodmyslitelnou součástí poloprezidentského systému a celé Francouzské republiky, jejíž politický řád by bez ní ve své současné podobě nemohl fungovat. Její odstranění by vedlo k rozkolísání systému, který je naopak teď poměrně vyvážený. Jak bylo naznačeno, dokonce i politické strany nakonec našly v tomto systému svou roli a dnes již není způsob volby v zásadě zpochybňován.

To ovšem neznamená, že se nevyvíjí, a že nemůže dojít ke změnám. Ve Francii však před ústavní změnou dochází k institucionalizované diskuzi (viz zmíněný Ballardurův Výbor pro ústavní reflexi, modernizaci a vyvážení institucí V. Republiky). Změny tedy nejsou většinou nepromyšlené a politická scéna je sto odůvodnit své záměry a potřebnost zásahů do Ústavy.

V souvislosti s recentní změnou způsobu volby v České republice lze jen těžko odhadovat, nakolik tento krok povede i k jiným důsledkům spojeným s oslabením parlamentního charakteru formy vlády. Je zřejmé, že francouzský poloprezidentský systém nestojí pouze na způsobu volby. Prostá změna způsobu výběru hlavy státu tedy neznamená automaticky změnu formy vlády. Na druhou stranu by snad určitá stabilita spojená s francouzským modelem mohla naší v poslední době až tragicky zkoušené politické scéně prospět. Jsem k tomu však skeptický.

Summary

The article “The direct presidential election as key element of semi-presidential political system of France” deals with origins, system and organization of direct presidential election in France. This system of vote was enforced by general Charles de Gaulle for the purpose of limitation of power of political parties and strengthen of authority of institution of head of state.

The paper focuses on the influence of the method of vote to the constitutional and political system of France and to role of president and other institution.

The article is divided into several parts. First part deals with constitutional situation during establishing of new system of vote and its main origins. Second part aims to present details of its organization and conditions of ballots. Final part focuses on position of president of the republic in the constitutional order and political system.

French political parties were able to adapt on new method of vote and that’s why the French system and experiences could also serve as inspiration for new Czech political and upcoming constitutional situation.

Key words: president, constitution, direct elections, France, powers, government

Klíčová slova: prezident, ústava, přímá volba, Francie, pravomoci, vláda