



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

# Briefing Paper 9/2012

Role prezidenta v české zahraniční politice

—

30. říjen 2012

## Role prezidenta v české zahraniční politice

—

**Vít Dostál**

*30. říjen 2012*



Česká republika je z ústavně-právního a politologického hlediska typickým představitelem parlamentní demokracie, ve které je vláda hlavní složkou exekutivní moci. Při svém výkonu je zároveň přímo odpovědná parlamentu.

Přes tuto skutečnost historicky akceptuje český politický systém výraznou roli prezidenta. V praxi se všichni českoslovenští a čeští demokratičtí prezidenti (Masaryk, Beneš, Havel, Klaus) aktivně zapojovali do formulace i realizace zahraniční politiky. Společně s prerogativy při jmenování členů bankovní rady České národní banky a navrhování či jmenování různých soudců **patří dle Ústavy zahraniční politika do oblastí, které může prezident významně ovlivňovat**. Po zavedení přímé volby se navíc prezident při výkonu této funkce bude opírat o důvěru voličů, čímž bude posílena jeho legitimita při výkonu funkce.

Cílem tohoto briefing paper 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.<sup>1</sup>

Pravděpodobně nejviditelnější je působení prezidenta **jakožto reprezentanta České republiky v zahraničí** anebo při přijímání zahraničních návštěv, přičemž pod tyto aktivity lze zahrnout pravomoci dle odstavce 1a, článku 63 Ústavy, který uvádí, že prezident zastupuje stát navenek. Hlava státu by při plnění tohoto úkolu měla spolupracovat s vládou, která je primárně za zahraniční politiku odpovědná. Vzhledem k absenci vlastního rozsáhlého byrokraticko-administrativního aparátu a především reprezentační úloze by se měl prezident opírat při jednáních o podklady dodané ministerstvy a pohybovat se v obecném rámci vymezeném Konceptí české zahraniční politiky z roku 2011. Z hlediska Ústavy není prezident v zahraniční politice suverénem, který se může vyjadřovat, jak chce, bez ohledu na vládní zahraniční politiku. Kooperace s vládou (a především ministerstvem zahraničních věcí) je klíčová při účasti prezidenta na vrcholných setkáních s představiteli dalších zemí. Prezident se 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 každém případě by měl prezident brát ohled na názor vlády a reprezentovat dlouhodobý směr v zahraniční politice. Stejný princip platí i v bilaterálních vztazích. Prezident by neměl nabídnutá fóra, prostředky státního rozpočtu ani kapacity české diplomacie využívat pro představování divergentních osobních názorů či k sebezprezentaci.

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. Zatímco sjednání smlouvy může prezident přenést na vládu nebo

---

<sup>1</sup> Toto rozdělení je čistě instrumentální a vychází z reálných pravomocí prezidenta v České republice i dosavadní praxe. Nesleduje tak žádnou rigorózní právní linii, ani vymezení za účelem srovnání s jinými systémy.



její členy, k ratifikaci je jeho podpis nezbytný.<sup>2</sup> Je však otázkou, zda 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 komentářem k lisabonskému nálezu a hrozila předáním věci právě 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.

Často opomíjenou kompetencí prezidenta v zahraniční politice je **jmenování velvyslanců**, přesně řečeno pověřování a odvolávání vedoucích zastupitelských misí dle odstavce 1e, článku 63 Ústavy. Prezident tedy stvrzuje každý velvyslanec mandát svým podpisem. V českém prostředí se stalo především v posledních letech běžnou praxí odmítání některých kandidátů navržených ministrem zahraničních věcí a naopak prosazování osob blízkých Hradu proti vůli ostatních aktérů zahraniční politiky. Tento trend je pro českou zahraniční politiku nežádoucí. Nadměrné a pochybně odůvodněné zasahování prezidenta do personální politiky, která v tomto ohledu přísluší vládě, resp. ministerstvu zahraničních věcí, rozbíjí stabilitu diplomatického prostředí a oslabuje výkonnost zahraniční politiky.

V neposlední řadě je prezident **vrchním velitelem ozbrojených sil** (odstavec 1c článku 63 Ústavy), což je role s výraznými mezinárodními přesahy. Vzhledem k nutné kontrasignaci předsedy či člena vlády při uplatňování rozhodnutí v této oblasti má prezident možnost ovlivnit zahraniční politiku spíše pasivně, a to například odmítnutím vyslat vojáky do zahraniční mise.

Z provedené analýzy je patrné, že článek 63 odstavec 1 Ústavy dává prezidentovi značné 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 primárně odpovědná. Z těchto důvodů je důležité znát názory prezidentských kandidátů na roli hlavy státu v zahraniční politice, stejně jako jejich stanoviska vůči vlastnímu obsahu české zahraniční politiky.

---

<sup>2</sup> V tomto, stejně jako v dalších případech, platí, že rozhodnutí prezidenta vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (odstavec 3 článku 63 Ústavy).



### ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY (AMO)

Asociace pro mezinárodní otázky je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám v České republice i v zahraničí a dlouholeté historii je AMO vnímána jako čelní nezávislá instituce svého druhu v České republice.

### K DOSAŽENÍ SVÝCH CÍLŮ ASOCIACE:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

### VÝZKUMNÉ CENTRUM AMO

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky je předním českým think-tankem, který 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 diskuzi. Hlavním cílem Výzkumného centra je systematické sledování, analýza a komentování mezinárodního dění se zvláštním zaměřením na zahraniční politiku České republiky.

Výzkumné centrum bylo založeno v říjnu 2003 jako analytický útvar Asociace pro mezinárodní otázky se zaměřením na mezinárodní vztahy a zahraniční, bezpečnostní a obrannou politiku. Jádrem VC AMO je [tým analytiků](#), jejichž prostřednictvím nabízíme odbornou expertízu v hlavních problémech světových regionů a klíčových otázkách současné mezinárodní politiky. Výzkumné centrum zpracovává [vlastní odborné studie](#), analytici poskytují [komentáře](#) k aktuálnímu dění prostřednictvím médií. Dedikovanou platformou pro hodnocení mezinárodní politiky je [blog AMO](#).

### SLEDUJTE NÁS!

