

NOMINACE KANDIDÁTŮ NA FUNKCI PREZIDENTA REPUBLICKY, PASIVNÍ VOLEBNÍ PRÁVO A VOLEBNÍ SYSTÉM PREZIDENTA REPUBLICKY VE VYBRANÝCH STÁTECH EVROPSKÉ UNIE

JIŘÍ HŘEBEJK*

V Evropě – na Evropském kontinentu a k němu náležících ostrovech – se nachází 46 nezávislých států. Ani tento údaj však není neměnný a může být různě modifikován. Podle různých hledisek – kulturních, politických, sportovních – bývají často přiřazovány k seznamu evropských států i státy další, geograficky ležící mimo Evropu. Ze států Evropské unie (EU) je to Kypr, resp. mezinárodně uznávaná Kyperská republika.

Z 27 stávajících států EU je podle stavu k počátku roku 2012 hlava státu – prezident republiky – volen přímo ve 12 státech (nepočítaje v to ČR). V 8 státech (včetně ČR) je prezident volen nepřímo, 7 států jsou monarchie, kde se hlava státu v pravidelných intervalech nevolí. Způsob volby uvádí tento přehled:

Belgie	monarchie
Bulharsko	přímo
Česká republika	nepřímo – dvoukomorovým Parlamentem
Dánsko	monarchie
Estonsko	nepřímo – jednokomorovým Parlamentem
Finsko	přímo
Francie	přímo
Itálie	nepřímo – shromážděním (členové Parlamentu a zástupci oblastí)
Irsko	přímo
Kypr	přímo
Litva	přímo
Lotyšsko	nepřímo – jednokomorovým Parlamentem
Lucembursko	monarchie
Maďarsko	nepřímo – jednokomorovým Parlamentem
Malta	nepřímo – jednokomorovým Parlamentem
Německo	nepřímo – shromážděním (členové Spolkového sněmu a zástupci spolkových zemí)
Nizozemsko	monarchie

* Autor je odborným asistentem katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Polsko	přímo
Portugalsko	přímo
Rakousko	přímo
Rumunsko	přímo
Slovensko	přímo
Slovinsko	přímo
Řecko	nepřímo – jednokomorovým Parlamentem
Španělsko	monarchie
Švédsko	monarchie
Velká Britanie	monarchie

Tato srovnávací studie o některých aspektech přímé volby prezidenta republiky se proto „omezí“ jen na ty státy EU, v nichž prezidenta republiky volí přímo občané daného státu.

K těmto státům má od 1. října 2012 přibýt i Česká republika, když v prosinci 2011 Poslanecká sněmovna a v únoru 2012 Senát schválily novelu Ústavy ČR – ústavní zákon, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.¹

Tato ústavní změna poprvé v historii Československa a České republiky zavádí s účinností od 1. října 2012 přímou volbu prezidenta republiky. Schválená novela Ústavy předpokládá podle nové dikce čl. 58, že „další podmínky výkonu volebního práva při volbě prezidenta republiky, jakož i podrobnosti navrhování kandidátů na funkci prezidenta republiky, vyhlášení a provádění volby prezidenta republiky a vyhlášení jejího výsledku a soudní přezkum stanoví zákon“. Tato studie vznikla v době, kdy tento Ústavou předpokládaný zákon byl teprve ve stadiu zrodu. To, že nebyl připraven a projednáván spolu s novelou Ústavy nepochybně přispělo ke kritice ústavní novely, jež bezprostředně po jejím schválení zazněla z úst i některých vysokých ústavních funkcionářů. Kritika se týkala obtížné proveditelnosti ústavní úpravy, zejména z hlediska možného zpochybnění petice s požadovanými 50 000 podpisy oprávněných občanů a následujícího soudního přezkumu. To, že prováděcí zákon nebyl připraven spolu s ústavní novelou, jistě není stav ideální a svědčí o „legislativní kultuře“ v ČR. Chci ale věřit, že tento zákon bude včas připraven, projednán a schválen a že se vyrovná se všemi úskálími nové ústavní úpravy tak, aby při nejbližších přímých volbách prezidenta republiky prokázal svoji životaschopnost. Tento zákon musí nabýt účinnosti stejně jako již schválená novela Ústavy, tedy k 1. říjnu 2012. Kdyby se totiž z nějakého důvodu uvolnil úřad prezidenta republiky před skončením mandátu stávajícího prezidenta, do 30. září 2012 včetně by mohla proběhnout volba nového prezidenta podle stávajících a prověřených pravidel – tedy nepřímo, Parlamentem. Pro volbu nového prezidenta republiky 1. října 2012 a kdykoliv po tomto datu, by již Parlament nebyl legitimován a přímá volba – bez prováděcího zákona – by byla neproveditelná.

Provedená ústavní změna, tedy přechod z tradiční nepřímé volby prezidenta republiky k přímé volbě, je v ČR novinkou a jako každá novinka může mít „dětské nemoci“.

¹ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb.

Na druhé straně přímé volby v ČR jsou, jsou několikrát vyzkoušené a je možné stávající právní úpravu i faktické zkušenosti využít. Tím spíše, že schválená přímá volba prezidenta republiky do určité míry kopíruje, respektive vychází z volebního modelu, podle něhož se v ČR od roku 1996 každé dva roky volí senátoři.

Jak je uvedeno výše, ve 12 státech EU je volen prezident republiky přímo. Přechodem od nepřímé k přímé volbě prošlo v nedávné minulosti několik států - přechod od nepřímé k přímé volbě prezidenta republiky je nezpochybnitelný trend. Touto proměnou si v nedávné době prošly i naši sousedé Polsko a Slovensko, z dalších států je možné uvést například Portugalsko. Tyto i některé další státy mohou posloužit jako příklady, že tento přechod je zvládnutelný.

Schválená novela Ústavy ČR nezměnila stávající ustanovení, upravující pasivní volební právo (čl. 57: „Prezidentem republiky může být zvolen občan, který je volitelný do Senátu“), ale změnila podmínky navrhování kandidátů a způsob volby. Podle stávající úpravy (čl. 2 bod 2. přílohy č. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) kandidáta na funkci prezidenta republiky navrhuje 10 poslanců nebo 10 senátorů. Podle nové ústavní úpravy (čl. 56 odst. 5 Ústavy) bude mít právo navrhnout kandidáta na funkci prezidenta republiky každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany České republiky, oprávněnými volit prezidenta republiky a vedle toho bude oprávněno navrhovat kandidáta nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů.

Podle nové dílce čl. 56 odst. 2 Ústavy ČR bude prezidentem republiky zvolen kandidát, který obdržel nadpoloviční většinu platných hlasů oprávněných voličů. Není-li takový kandidát, koná se za čtrnáct dnů po začátku prvního kola volby druhé kolo volby, do kterého postupují dva nejméně úspěšnější kandidáti z prvního kola volby. Při rovnosti hlasů postupují do druhého kola volby všichni kandidáti, kteří v prvním kole volby získali nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů, a nejsou-li takoví kandidáti alespoň dva, postupují i kandidáti, kteří obdrželi druhý nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů. Prezidentem republiky je zvolen kandidát, který obdržel ve druhém kole volby nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů. Je-li takových kandidátů více, prezident republiky není zvolen a do deseti dnů se vyhlásí nová volba prezidenta republiky.

Jaká je tedy analogická ústavní úprava volby prezidenta ve státech EU, kde je prezident volen přímo?

NOMINACE KANDIDÁTŮ

Nominovat kandidáty mohou členové parlamentu (Irsko, Slovensko, Slovinsko), politické strany zastoupené v parlamentu (Finsko, Slovinsko), „úřední fyzické či právnické osoby“ (Francie, Irsko) nebo občané, resp. voliči. V takovém případě musí být jejich návrh podpořen peticí stanoveného počtu občanů (voličů).

Z 12 států EU, volících prezidenta přímo, mohou navrhnout kandidáta občané (voliči) v 8 státech. Ústavy vyžadují návrh kandidáta podpořit peticí s různým počtem občanů (voličů):

Finsko	20 000 občanů
Kyperská republika	9 občanů (údaj převzat z materiálu Parlamentního institutu)
Litva	20 000 oprávněných voličů
Polsko	100 000 občanů
Portugalsko	7 500 až 15 000 voličů
Rakousko	6 000 oprávněných voličů
Slovensko	15 000 občanů
Slovinsko	5 000 voličů.

Požadavek novely Ústavy ČR na petici s podpisy nejméně 50 000 občanů je tak 2. nejpřísnější ve státech EU (po Polsku). Z toho vyvstává otázka, zda opravdu musel být stanoven takto vysoký počet podporovatelů. Kontrola petice – zda nejde o podpisy virtuálních osob – tak bude značně náročná a koncepčně se s ní musí vyrovnat právě předpokládaný prováděcí zákon. V této souvislosti jistě není bez zajímavosti, že Ústava Portugalska ukládá předložit kandidatury nejpozději třicet dnů před dnem volby Ústavnímu soudu a Ústava Bulharska stanoví, že ve sporech o zákonnost volby prezidenta rozhoduje Ústavní soud ve lhůtě jednoho měsíce po volbách.

Pasivní volební právo (ústavní úprava):

	Státní občanství	Věk (roky)	Další podmínky	Délka mandátu
Bulharsko	ano (narozením)	40	posledních 5 let žije v zemi	5 let
Finsko	ano (narozením)			6 let
Francie				5 let
Irsko	ano	35		7 let
Kypr				5 let
Litva	ano (narozením)	40	poslední 3 roky žije v zemi	5 let
Polsko	ano	35		5 let
Portugalsko	ano (původ)	35		5 let
Rakousko		35		6 let
Rumunsko				5 let
Slovensko	ano	40		5 let
Slovinsko	ano	18		5 let

Z uvedeného je zřejmé, že podmínky pasivního volebního práva pro zvolení prezidentem republiky, upravují v některých státech přímo ústavy, jinde pak až prováděcí zákony. Nová úprava ČR – požadavek státního občanství bez bližších podmínek, minimální věk 40 let a délka mandátu na 5 let se nijak výrazně neodlišuje od srovnatelné úpravy v jiných státech.

VOLEBNÍ SYSTÉM

Z 12 států EU s přímou volbou prezidenta republiky je v 11 z nich předpokládán většinový dvoukolový volební systém, kdy – není-li prezident zvolen v prvním kole – se s odstupem 1 až 3 týdnů koná druhé kolo. Výjimku z tohoto dvoukolového systému představuje Irsko, kde používají zvláštní systém „převoditelného hlasu“ a vítěze voleb určují po několika skrutiniích.

Pro zvolení prezidenta republiky v prvním kole je v Bulharsku a v Litvě vyžadována k platnosti volby účast nadpoloviční většiny oprávněných voličů.

V Kyperské republice, v Portugalsku a v Rakousku za předpokladu, že tak stanoví zemský zákon, je koncipována volební povinnost.

Z hlediska volebního systému, jako většinového, dvoukolového, který nepředepi- suje ani volební povinnost ani nevyžaduje minimální účast na hlasování, není nová úprava pro volbu prezidenta v ČR, ve srovnání s dalšími státy EU, ničím neobvyklým ani mimořádným.

NĚKTERÉ ASPEKTY ÚSTAVNÍ ÚPRAVY V JEDNOTLIVÝCH STÁTECH EU

1. **Bulharsko;** Ústava byla schválena v r 1991. Podle jejího čl. 93 může být prezidentem zvolen bulharský občan, jehož bulharské občanství vzniklo narozením (tedy zřejmě ne naturalizací), který dosáhl 40 let věku, jenž splňuje podmínky pro zvolení lidovým zástupcem a který žil posledních pět let v zemi. Pro zvolení vyžaduje bulharská ústava absolutní většinu: „zvolen je kandidát, který obdržel více než polovinu platných hlasů, jestliže se hlasování zúčastnila více než polovina voličů.“

Bulharská ústava připouští možnost 2. kola, kterého se zúčastní dva kandidáti, kteří obdrželi nejvíce hlasů. Zvolen je kandidát, který obdrží více hlasů. Minimální účast pro hlasování ústavou stanovena není. Pozoruhodné je ústavní ustanovení (čl. 93 odst. 6), podle něhož je Ústavní soud vázán lhůtou k rozhodnutí: „ve sporech o zákonnost volby prezidenta rozhoduje Ústavní soud ve lhůtě jednoho měsíce po volbách“. V Bulharsku je spolu s prezidentem volen i viceprezident.

V současné době – od 22. 1. 2012 – vykonává funkci prezidenta Bulharska Rosen Plevneliev, zvolený na dobu pěti let.

2. **Finsko;** současná Ústava z roku 2000 je založena na čtyřech ústavních instrumentech – ústavní zákon Finska z r. 1919, parlamentní zákon a dva zákony o odpovědnosti ministrů.

Do roku 1988 byl prezident volen Parlamentem, poté Finsko přešlo na přímou volbu.

Podle čl. 23 a násl. Ústavy Finska prezidentem republiky se volí na dobu šesti let přímou volbou rodilý finský státní občan. Ústava předpokládá dvoukolovou volbu. Právo navrhnout kandidáta pro volbu prezidenta republiky má každá registrovaná strana, z jejíž kandidátní listiny byl při posledních parlamentních volbách zvolen alespoň jeden poslanec, jakož i 20 000 voličů.

Do funkce prezidenta Finské republiky nastoupí od 1. 3. 2012 Sauli Niinistö, zvolený na dobu šesti let.

3. **Francie**; Ústava z roku 1958; přímá volba prezidenta zavedena na základě referenda z roku 1962. Ústava v čl. 6, upravující, že prezident republiky je zvolen na pět let všeobecnými přímými volbami, svěřuje provedení tohoto článku organickému zákonu.

Právo navrhnout kandidáta mají určení úředníci (většinou starostové) z alespoň 30 departementů. Francouzský systém rovněž předpokládá dvoukolovou volbu.

Od roku 2007 vykonával funkci prezidenta Francouzské republiky Nicolas Sarkozy, kterému skončil pětiletý mandát v květnu 2012. Od května 2012 je francouzským prezidentem François Hollande, jehož mandát dle současné ústavní úpravy končí v květnu 2017 (s možností znovuzvolení).

4. **Irsko**; podle Ústavy z roku 1937 je prezident republiky volen v přímých volbách občany alternativním hlasováním (v jednokolových volbách) na sedmileté období. Do funkce prezidenta může být zvolen každý občan, který dosáhl třiceti pěti let věku. Každý kandidát na tuto funkci, kromě bývalých a odcházejícího prezidenta, musí být nominován buď ne méně než dvaceti osobami, z nichž každá je toho času členem jedné z komor Oireachtas (parlamentu), nebo radami ne méně než čtyř správních hrabství (včetně městských obvodů, založených zákonem).

Žádná osoba a žádná taková rada není oprávněná v souvislosti s týmiž volbami navrhnout více než jednoho kandidáta.

Dalším specifikem irských prezidentských voleb je pravidlo, podle něhož je-li na úřad prezidenta navržen pouze jeden kandidát, není nutné pro jeho zvolení přistoupit k hlasování.

Úřadujícím prezidentem Irska je od listopadu 2011 Michael D. Higgins.

5. **Kyperská republika** (mezinárodně uznaná část Kypru); podle Ústavy z roku 1960 stojí prezident, volený na 5 let, v čele vlády i státu (prezidentská forma vlády). Na Kypru je stanovena volební povinnost.

Od února 2008 je v úřadu prezidenta Kyperské republiky Dimitris Christofias.

6. **Litva**; podle Ústavy z roku 1992 (čl. 78) může být prezidentem zvolena osoba, jež je svým původem litevským státním občanem a v Litvě žila nejméně po dobu tří posledních let, ke dni volby dosáhla věku nejméně čtyřiceti let a je volitelná za členu Seimas (parlamentu). Prezidenta volí státní občané republiky Litva na dobu pěti let. Kandidátem na úřad prezidenta republiky se může stát každý litevský státní občan, splňující podmínky pasivního volebního práva, který shromáždil na svou podporu podpisy nejméně dvaceti tisíc oprávněných voličů

V současnosti, od července 2009, je prezidentkou Litvy Dalia Grybauskaitė, zvolená v prvním kole volby.

7. **Polsko**; podle Ústavy z roku 1997 (čl. 127) může být za prezidenta Polské republiky zvolen každý polský státní občan, který dosáhl nejpozději v den volby věku 35 let a má volební právo do Sejmu. Kandidáta navrhuje nejméně 100 000 státních občanů, kteří jsou nositeli volebního práva do Sejmu. Prezident Polské republiky je volen na dobu pěti let

Úřadujícím prezidentem Polské republiky je od srpna 2010 Bronisław Komorowski.

8. **Portugalsko**; podle portugalské Ústavy z roku 1976 (čl. 125 a násl.) je za prezidenta Portugalské republiky volitelný každý státní občan portugalského původu, který má volební právo a ukončil třicátý pátý rok věku. Kandidáti na úřad prezidenta republiky mohou být navrženi nejméně sedmi tisíci pěti sty a nejvýše patnácti tisíci občany s volebním právem. Ústava vyžaduje předběžnou kontrolu ústavnosti když stanoví, že kandidatury musí být předloženy nejpozději třicet dnů před dnem volby Ústavnímu soudu. Úřední období prezidenta republiky je pětileté a končí převzetím úřadu nově zvoleným prezidentem.

I v Portugalsku je koncipována volební povinnost, ústava připouští bílé lístky (nejsou platnými hlasy).

Současným portugalským prezidentem je od roku 2006 Anibal Cavaco Silva.

9. **Rakousko**; podle Ústavy z roku 1920 je Rakousko spolkový stát (jde o jediný složený stát v EU, kde se volí prezident republiky přímo).

Způsob volby spolkového prezidenta upravuje čl. 60 Ústavy Rakouské republiky. Spolkového prezidenta volí lid spolku. Právo zúčastnit se voleb má každý volič do Národní rady. Pro volbu se zavádí hlasovací povinnost ve spolkových zemích, v nichž to přikazuje zemský zákon. Spolkovým prezidentem může být zvolena pouze osoba, která má volební právo do Národní rady a překročila před 1. lednem volebního roku 35. rok věku. Funkční období spolkového prezidenta trvá 6 let.

Členové současných nebo dřívějších panovnických rodin nejsou volitelní.

Od července 2004 zastává úřad rakouského spolkového prezidenta Heinz Fischer. V roce 2010 byl znovuzvolen na druhé funkční období, které mu vyprší v roce 2016.

10. **Rumunsko**; Ústava z roku 1991 stanoví, že prezident je volen všeobecným volebním právem na dobu pěti let. Hlava státu je volena na základě dvoukolového většinového volebního systému.

Současným prezidentem Rumunska je od roku 2004 Traian Băsescu. Rumunský parlament v dubnu 2007 rozhodl o jeho suspendování, v následném referendu se však tři čtvrtiny voličů vyslovili proti jeho odvolání.

11. **Slovensko**; původní text Ústavy z roku 1992 přímou volbu prezidenta Slovenské republiky neobsahoval. Ta byla zavedena novelou ústavy z roku 1999 jako řešení krize, kdy po dobu více než roku nebyla funkce prezidenta Slovenské republiky obsazena.

Způsob volby prezidenta je upravený v Ústavě Slovenské republiky, v člancích 101 až 107 a v zákoně č. 46/1999 Z. z., o způsobu volby prezidenta Slovenské republiky, o lidovém hlasování, o jeho odvolání a o doplnění některých dalších zákonů.

Prezidenta Slovenské republiky volí slovenští občané v přímých volbách tajným hlasováním na pět let. Právo volit prezidenta mají občané, kteří mají právo volit do Národní rady SR. Kandidáta na prezidenta navrhuje nejméně 15 poslanců Národní rady SR nebo aspoň 15 000 občanů, na základě petice. Návrh musí být odevzdán předsedovi Národní rady SR nejpozději 21 dní od vyhlášení voleb. Za prezidenta může být zvolený každý občan, který je volitelný do Národní rady SR a v den voleb dosáhl věku 40 let.

Zvolený kandidát se ujímá funkce složením slibu před Národní radou SR do rukou předsedy Ústavního soudu Slovenské republiky v poledne v den, kdy se má skončit volební období předcházejícího prezidenta. Stejná osoba může být zvolená za prezidenta nejvíce ve dvou po sobě následujících obdobích.

Současným prezidentem Slovenské republiky je od roku 2004 Ivan Gašparovič.

12. Slovinsko; podle Ústavy z roku 1991, která upravuje volbu a postavení prezidenta republiky v čl. 102 a násl., je prezident republiky volen na pět let v přímých, všeobecných a tajných volbách. Za prezidenta Slovinska může být zvolen pouze slovinský státní občan. Každý občan Republiky Slovinsko s aktivním volebním právem do Státního shromáždění je současně nositelem pasivního volebního práva pro volbu prezidentem – teoreticky tak prezidentem může být i osmnáctiletý občan Slovinska. Prezident může být znovu zvolen jen jednou.

Výjimkou z pětiletého období prezidenta je situace, kdy by volební období uplynulo v době válečného nebo výjimečného stavu. Pak by funkční období skončilo až šest měsíců po skončení takového stavu.

Úřadujícím prezidentem Slovinska je od prosince 2007 Danilo Türk.

NOMINATION OF CANDIDATES FOR THE FUNCTION OF PRESIDENT OF THE REPUBLIC, RIGHT TO BE ELECTED AND ELECTION SYSTEM IN SELECTED COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

Summary

As of beginning of 2012, 12 states (excluding the Czech Republic) out of 27 EU Member States elect the president of the republic directly. In 8 states (including the Czech Republic), the president of the republic is elected in the indirect way; 7 states are monarchies in which the head of state is not regularly elected. The Czech Republic should become another state with the direct election of the president of the republic from 1 October 2012 because the Chamber of Deputies and the Senate approved the relevant amendment to the Constitution of the Czech Republic (in December 2011 and February 2012 respectively).

The constitutional change, i.e. the passing from the traditional indirect election of the president of the republic to the direct election, is a novelty in the Czech Republic and as such may encounter “childhood illnesses”. On the other hand, direct elections do take place in the Czech Republic and have been tried out several times. It is possible to make use of the existing legal regulation and take advantage of the factual experience. This claim is supported by the fact that the approved method of the direct election of the president of the republic to some extent copies the election model according to which senators are elected in the Czech Republic every two years since 1996. It is based on the majority electoral system with the possibility of two round election. The paper explores the method of nominating candidates in a comparative way and points out that the requirement of submitting a petition signed by at least 50,000 citizens, imposed by the constitutional amendment, is the second strictest in EU Member States (after Poland). In addition, a comparative table in the paper deals with constitutional requirements for passive suffrage in EU Member States and their electoral systems and accentuates relevant passages of constitutional texts in these states concerning the direct election of the president of the republic.

Key words: president, direct elections, conditions, constitution, European Union

Klíčová slova: prezident, přímá volba, podmínky, ústava, Evropská unie