

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH

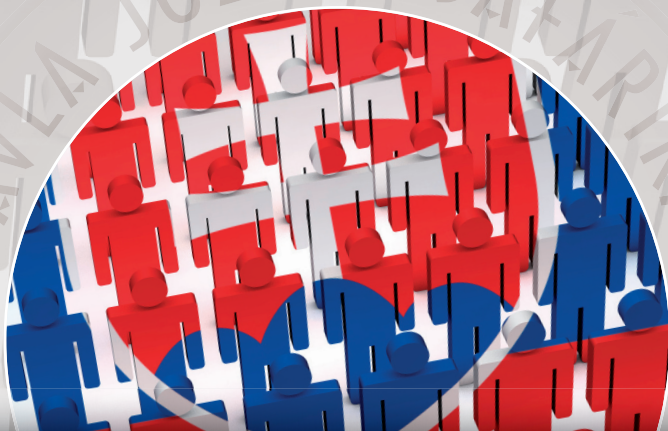
PRÁVNICKÁ FAKULTA



KATEDRA ÚSTAVNÉHO PRÁVA A SPRÁVNEHO PRÁVA

AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA – NOVÉ VOLEBNÉ ZÁKONY

LADISLAV OROSZ, TOMÁŠ MAJERČÁK (EDS.)



KOŠICE 2015

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta
Katedra ústavného práva a správneho práva



**Aktuálne problémy volebného práva -
nové volebné zákony**

Ladislav Orosz – Tomáš Majerčák (eds.)

Košice 2015

OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva - nové volebné zákony*. Košice UPJŠ 2015.

Zborník vedeckých prác vznikol v rámci riešenia projektu Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied: "**Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy**" VEGA č. 1/0965/13.

Editori:

doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

*Katedra ústavného práva a správneho práva
Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

JUDr. JCLic. Tomáš Majwerčák, PhD.

*Katedra ústavného práva a správneho práva
Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

Vedecký redaktor:

doc. JUDr. Mária Kiovská, CSc.

*Katedra ústavného práva a správneho práva
Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

Recenzenti:

JUDr. Štefan Kseňák, PhD.

*Katedra ústavného práva a správneho práva
Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

prof. dr hab. Paweł Sobczyk

*Katedra ústavného a kánonického práva
Fakulta práva a verejnej správy
Opolská univerzita v Opole*

© 2015 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovať, ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori vedeckých prác. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

ISBN 978-80-8152-345-8

Úvod

Prioritným záujmom riešiteľov projektu Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied: **"Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy"** VEGA č. 1/0965/13. v tejto práci bolo sústrediť jej obsahové zameranie v prvom rade na kritickú analýzu právnej úpravy volieb, poukázať na problémy, ktoré môžu vzniknúť v aplikačnej praxi, s ambíciou pokúsiť sa aj o formulovanie námetov na skvalitnenie platnej ústavnej a zákonnej úpravy, opierajúce sa aj o poznatky získané z medzinárodného porovnávania, vychádzajúc zo skúseností získaných v okolitých štátoch (Českej republike, Poľskej republike a Maďarsku).

Tematické zameranie tejto publikácie popri skutočnosti, že voľby, volebné systémy a volebné zákonodarstvo tvoria neobyčajne atraktívny a príťažlivý predmet výskumu ústavnej teórie, ako aj ďalších spoločenských vied, predurčilo predovšetkým schválenie zákona č. 180/2014 Z. z. o výkone volebného práva a zákona č. 181/2014 o volebnej kampani a nadobudnutie účinnosti 1. júla 2015. Táto publikácia je odzrkadením teoretických vedomostí, praktických skúseností a najmä odzrkadením poznatkov zhromaždených v ostatných dvoch desaťročiach z neustále sa kvantitatívne rozrastajúcej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky ale aj Ústavných súdov krajín V4 a volebných súdov, ale aj novelizácii volebných zákonov alebo prijatie nových volebných kódexov v krajinách V4 v posledných rokoch.

Tomáš Majerčák

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

Obsah

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY	5
I.1. Nové volebné zákony na Slovensku – kvalitatívny skok, evolučný krok, či premárnená šanca (Ladislav Orosz)	5
I.2. Princípy volebného práva a nový volebný zákon (Ľubor Cibulka)	32
I.3. Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike (Ľudmila Somorová)	45
I.4. Navrhovanie a registrácia kandidátov vo volebných procesoch (Radomír Jakab).....	67
I.5. Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy) (Tomáš Majerčák)	77
I.6. Hlasovanie ľudu v referende a vo voľbách z pohľadu nezmeniteľných náležitosti ústavy (Jin Svák, Boris Balog)	96
I.7. Problém prepadnutých hlasov vo voľbách do NR SR (Vladimír Dančišin)	105
I.8. Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie („hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu) (Jozef Sotolár)	112
I.9. Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volených orgánov obce (Jozef Tekeli)	128
I.10. Referendum vo volebnom kódexe (Alena Krunková)	143
I.11. Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy (Marián Giba)	153
I.12. Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945) (Tibor Seman)	166
II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE	187
II.1. Migrácia voličov a migrácia volieb (Ivan Halasz)	187
II.2. Čestnosť jako zákonný požadavek na voľby v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR (Pavel Molek)	197
II.3. Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně? (VojtěchŠimíček)	209
II.4. Voľby poslancov maďarského parlamentu v roku 2014 - ústavnoprávne otázky (Júlia Kovács)	220
II.5. Reforms in electoral procedural law in Hungary and its related case-law (2010 – 2014) (Téglási András)	228
II.6. The principles of electoral law in Ukraine (Jerzy Nikolajew).....	235
II.7. PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI (Grzegorz Chmielewski).....	254

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

I.1. Nové volebné zákony na Slovensku – kvalitatívny skok, evolučný krok, či premárnená šanca

doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Úvod

Názov môjho príspevku napovedá, že jeho ambíciou je **pokus o síce len „vstupné“, ale pritom pokiaľ možno ucelené zhodnotenie nových volebných zákonov schválených** Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) 29. mája 2014, teda zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“, alebo „zákon č. 180/2014 Z. z.“) a zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o volebnej kampani“, alebo „zákon č. 181/2014 Z. z.“). Aj keď od schválenia oboch uvedených zákonov uplynul už viac ako rok, môže sa úsilie smerujúce k ich komplexnému zhodnoteniu zdať nielen príliš ambiciózne, ale aj predčasné a preto „ošemetné“, a to predovšetkým vzhľadom nato, že v čase spracovávania tohto príspevku neboli ešte nové volebné zákony účinné,¹ t. j. neexistovali žiadne skúsenosti z ich aplikácie v spoločensko-politickej praxi.

Za týchto okolností môže „vstupné hodnotenie“ nových volebných zákonov vychádzať v zásade len z konfrontácie ich obsahu so spoločensko-politickými zámermi, ktoré sa sledovali ich schválením v spojení s reálnymi

¹ Podľa predstavy zákonodarcu mali síce III. a IV. časť zákona č. 180/2014 Z. z. nadobudnúť účinnosť už od 1. júla 2014 (obsah označených častí zákona tvorili novelizácie zákona č. 346/1990 Z. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, prostredníctvom ktorých sa ustanovila pre výkon funkcie starostu obce požiadavka „získania aspoň stredného vzdelania“), t.j. tak, aby mohli byť aplikovateľné pri voľbách orgánov samosprávy obcí konaných v novembri 2014. Uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 18/2014 z 10. septembra 2014 však bola ich účinnosť pozastavená (označené uznesenie bolo publikované v Zbierke zákonov SR pod č. 239/2014 Z. z.).

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

problémami, ktoré sa v ostatných 25 rokoch objavili v ústavno-politickej praxi v súvislosti s interpretáciou a aplikáciou predchádzajúcich volebných predpisov, teda (predovšetkým) tých, ktoré boli zákonom č. 180/2014 Z. z. a zákonom č. 181/2014 Z. z. zrušené. V rámci naznačeného metodologického postupu sa pokúsim poukázať a zhodnotiť predovšetkým

- tie časti nových volebných zákonov, ktoré možno označiť za „novátorské“, t.j. tie, ktoré prinášajú do nášho volebného zákonodarstva nové (doposiaľ nepoznané) prvky, či inštitúty,

- tie časti domácej volebnej legislatívy, ktoré podľa môjho názoru nielen mohli, ale aj mali byť upravené v nových volebných zákonoch inak, ako doposiaľ,

- na eventuálne problémy, ktoré môže priniesť aplikácia nových volebných zákonov v spoločensko-politickej praxi.

I. Legislatívny proces smerujúci k schváleniu nových volebných zákonov

V súlade s naznačeným metodologickým postupom sa v úvodnej časti tohto príspevku zdá vhodné pripomenúť, že v kľúčovom politickom dokumente - programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) na roky 2012 - 2016 boli zámery vo sfére volebného zákonodarstva formulované nasledovne: *„Vláda bude iniciovať diskusiu o potrebe zmeny volebného systému pre jednotlivé druhy volieb a v prípade dohody relevantných politických síl navrhne aj ich úpravu. Bude dbať o zjednotenie základných inštitútov volebných predpisov a zavedenie jednotnej terminológie, transparentnú úpravu pravidiel volebnej kampane a dôslednú kontrolu prostriedkov použitých na jej vedenie kandidujúcimi subjektmi vrátane ich verejnej kontroly.“* V súvislosti s citovanými zámermi formulovanými v aktuálnom programovom vyhlásení druhej Ficovej vlády sa žiada pripomenúť, že nešlo o principiálne novú legislatívnu iniciatívu. Zámer uskutočniť zásadnejší zásah do volebnej legislatívy bol totiž formulovaný už v programovom vyhlásení vlády I. Radičovej na obdobie rokov 2010 – 2012, v ktorom bola explicitne formulovaná úloha pripraviť *„volebný kódex s cieľom priniesť zjednotenie terminológie a jednotnú právnu úpravu niektorých ustanovení súčasných volebných zákonov ...“*. Deklarovaný cieľ sa vláde, ktorá vzišla z parlamentných volieb v roku 2010 nepodarilo naplniť a to predovšetkým preto, že jej mandát bol predčasne ukončený v roku 2012. Na druhej strane sa žiada uviesť, že vo vnútri rezortu ministerstva vnútra sa prípravné práce nad volebným kódexom už v tomto volebnom období pomerne intenzívne rozbehli, čo umožnilo aby na ne po predčasných parlamentných voľbách v roku 2012

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

nové vedenie rezortu ministerstva vnútra plynulo nadviazalo a v relatívne krátkom čase doviedlo do „koncovky“.

Za kvalitatívny obrat súvisiaci s avizovanou prípravou novej volebnej legislatívy sa najmä v rámci akademickej komunity považoval vo vládnom programe Ficovej vlády výslovne deklarovaný cieľ „*iniciovat' diskusiu o potrebe zmeny volebného systému pre jednotlivé druhy volieb ...*“ (rozumej verejnú odbornú diskusiu, nie diskusiu politickú, pozn.) a to najmä vzhľadom na skutočnosť, že interesujúca odborná verejnosť disponovala poznatkami o nelichotivom stave volebného zákonodarstva a množstve problémov, ktoré je žiaduce v relatívne krátkom čase legislatívnou cestou riešiť, vrátane problémov, ktoré volajú po koncepcie novom legislatívnom stvárnení a to aj v kontexte so štandardmi modernej volebnej legislatívy formujúcimi sa na začiatku nového tisícročia v demokratickom svete.

Očakávanie odbornej verejnosti spojené s avizovaným „otvorením“ odbornej diskusie o novej podobe volebného zákonodarstva z úrovne najvyšších ústavných orgánov v polovici júla 2013 do značnej miery „schladila“ informácia, že vo vnútri rezortu ministerstva vnútra (teda „kabinetne“) boli pripravené a 15. júla už aj predložené do pripomienkového konania návrh zákona o podmienkach výkonu volebného práva a návrh zákona o volebnej kampani. Vzhľadom na rozsah matérie, ktorú obsahovali oba návrhy zákonov bolo pripomienkové konanie z nepochopiteľných príčin neobyčajne krátke a do nemalej miery zrejme aj formálne, čo potvrdzuje skutočnosť, že už 16. augusta 2013, t.j. mesiac po predložení návrhov nových volebných zákonov do pripomienkového konania, boli tieto už ako vládne návrhy zákonov predložené do Národnej rady Slovenskej republiky (čpt. 659 a čpt. 660). Skutočnosť, že 10. septembra 2013 už bolo ukončené I. čítanie o uvedených vládnych návrhoch zákonov signalizovala, že nové volebné zákony budú na jeseň roku 2013, t. j. v rekordne krátkom čase, aj schválené a to zvlášť vzhľadom na skutočnosť, že podľa ich záverečných ustanovení mali nové volebné predpisy nadobudnúť účinnosť už 1. januára 2014.

V konečnom dôsledku sa ale legislatívny proces predlžil, k čomu nepochybne prispeli jednak kriticky ladené vyjadrenia opozičných poslancov počas I. parlamentného čítania, ako aj záblesky rozbiehajúcej sa verejnej diskusie, o ktorej informovali predovšetkým printové médiá.² Za

² Pozri napr. príspevky v denníku SME z obdobia leta a jesene 2013[„*Volby po novom: tri milióny na kampaň a tri týždne žiadne prieskumy*“ (17. 7. 2013), „*Opozícia moratórium pred voľbami nechce, považuje ho za zbytočné*“ (17. 7. 2013), „*Lipšic: Neumožniť kontrolu volieb novými stranami je absurdné*“ (19. 7. 2013), „*Zmeny vo volebnej kampani diskriminujú nezávislých, tvrdí mimovládka*“ (24. 7. 2013), „*KDH chce presadiť minimálne vzdelanie pre starostov*“ (9. 10. 2013), „*Jeden volebný obvod podľa Zajaca vytvára vodcovský typ strán*“ (14.10. 2013), atd.].

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

tejto situácie hrozilo vládnej strane, že bude obvinená politickými oponentmi z „diktátu“, resp. snahy o „volebné inžinierstvo“ v tak politicky citlivej problematike³ ako je volebné zákonodarstvo. Zrejme práve z týchto dôvodov vytvorila vláda väčší časový priestor na politickú diskusiu o návrhoch nových volebných zákonov, tým, že viackrát odložila termín ich prerokovania v II. čítaní.⁴ Túto skutočnosť treba v konečnom dôsledku oceniť a to aj preto, že politická diskusia nepochybne (aspoň v niektorých smeroch) prispela k skvalitneniu zákonných predlôh. Inou otázkou je, že „nepolitická“ verejnosť príliš veľkú šancu zapojiť sa výraznejšie do primárne politickej diskusie o novej podobe volebných predpisov ani v tomto štádiu legislatívneho procesu nedostala. Legislatívny proces vyústil 29. mája 2014, keď boli na 35. schôdzi národnej rady schválené oba nové volebné zákony v znení celého radu pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov a 26. júna 2014 publikované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.⁵

II. Nové volebné kódexy, alebo (len) nové legislatívno-technické usporiadanie volebnej legislatívy (?)

V súvislosti s hodnotením nových volebných zákonov nemožno na prvom mieste nespomenúť skutočnosť, že **ich schválením došlo k významnej redukcii právnych predpisov upravujúcich jednotlivé typy volieb a inštitút celoštátneho referenda**, keďže materiál obsahujúci dovtedy v šiestich samostatných zákonoch pochádzajúcich z rôznych časových období⁶ bola s určitými inováciami (viac, či menej významnými)

³ Žiada sa pritom v záujme objektivity uviesť, že vládne návrhy nových volebných zákonov boli vo svojej pôvodnej podobe až prekvapujúco „politicky neutrálne“ (inou je otázka, že niektoré ich ustanovenia boli už na prvý pohľad prinajmenšom „nedomyšlené“). Tento hodnotiaci záver artikuloval okrem iných aj známy publicista Juraj Hrabko vo svojom výstižne označenom publikačnom výstupe HRABKO, J.: *Volebné inžinierstvo Smeru: voličom nič nedáva, stranám nič neberie* (SME, 22. 10. 2013).

⁴ Z dennej tlače k tomu pozri napr. „Kaliňák analyzuje, volebné zákony odkladá na január“ (SME, 18. 11. 2013), „Strany sa stále nedohodli na volebných zákonoch, hovorili o zlučovaní volieb“ (SME, 11. 12. 2013), „Volebné zákony nebudú ani v januári, Kaliňák a opozícia sa nedohodli“ (22. 1. 2014).

⁵ Len v Spoločnej správe výborov národnej rady k vládnej návrhu zákona o podmienkach výkonu volebného práva bolo obsahujúcich celkom 57 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov a v Spoločnej správe výborov k vládnej návrhu zákona o volebnej kampani celkom 74 pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, z ktorých viaceré zásadným spôsobom korigovali pôvodné znenie vládnych návrhov zákonov (všetky boli schválené).

⁶ Išlo o nasledovné zákony: zákon č. 346/2990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov; zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov; zákon č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov; zákon č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

premietnutá do dvoch nových zákonov – zákona o podmienkach výkonu volebného práva a zákona o volebnej kampani, t. j. celkom nepochybne išlo o nové legislatívno-technické usporiadanie v podstate celej matérie tvoriacej obsah volebného práva a kľúčovej časti matérie tvoriacej obsah tzv. „referendového práva“, ktoré má so sférou volebného práva celý rad spoločných znakov. Ak pod kodifikáciou budeme rozumieť primárne systematické zjednotenie právnych noriem, ktoré patria do jedného odvetvia, príp. pododvetvia práva do jedného právneho prepisu (zákona, kódexu), tak nepochybne možno nové volebné zákony považovať za **zákony kódexového typu**, t. j. zákony, v ktorých sú regulované v zásade všetky spoločenské vzťahy tvoriace súčasť relatívne samostatného pododvetvia práva – volebného práva.

Skutočnosť, že v Slovenskej republike sa zákonodarca pokúsil o kodifikáciu volebného práva si nepochybne už sama osebe zaslúži pozornosť (a snáď aj ocenenie), keďže v medzinárodnom porovnaní stále ide skôr o netradičné legislatívne riešenie (stále dominantne prevláda právna úprava pozostávajúca z viacerých samostatných volebných zákonov, ktoré upravujú jednotlivé typy volieb).⁷ Legislatívno-technické spracovanie volebnej problematiky do zákona kódexového typu predstavuje nepochybne zložitú „operáciu“, ktorá sa môže skončiť úspešne len pri vynaložení mimoriadneho úsilia, sústredenej pozornosti, vysokej erudícii a „legislatívnej zručnosti“ poverených odborných zamestnancov spracovateľa návrhov nových volebných zákonov (ministerstva vnútra). Práve vďaka tomu, že nové volebné zákony majú kódexový charakter sa zrejme podarilo naplniť jeden z kľúčových cieľov deklarovaných v programovom vyhlásení aktuálnej vlády, ktorý sledoval „*zjednotenie základných inštitútov volebných predpisov a zavedenie jednotnej terminológie*“. Naplnenie tohto cieľa by sa malo pozitívne prejavíť aj v dlhodobejšej perspektíve. Pri rešpektovaní aspoň elementárnych zásad legislatívneho procesu by sa totiž nemalo stávať, aby budúce novelizácie volebného zákonodarstva spôsobili vo vnútri (toho istého) volebného

samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov; zákon č. 331/2003 Z.z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov a zákon č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

⁷ Úprava volebného práva vo volebnom kódexe je známa napr. z Belgicka, belgický volebný kódex pochádza ešte z roku 1928. Vo Francúzsku platí volebný kódex z roku 1964. Z novších zákonov kódexového typu možno spomenúť nórsky zákon o voľbách do Stortingu, provinčných zhromaždení a zastupiteľstiev obcí z roku 1985, španielsky organický zákon o všeobecnom volebnom systéme taktiež z roku 1985 (*Regimen Electoral General*). V strednej Európe sa volebné zákony kódexového typu začínajú objavovať až v ostatnom desaťročí, ide najmä o poľský volebný kódex z roku 2011.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

kódexu výraznejšiu nejednotnosť používanej terminológie, či výraznejšiu rozbiehavosť úpravy jednotlivých inštitútov volebného práva pre jednotlivé typy volieb.

Z už uvedeného vyplýva, že z hľadiska obsahu nové volebné zákony predstavujú kodifikáciu volebného práva. Tento záver zrejme nemožno úspešne spochybňovať, a to ani pri zohľadňovaní a zvýrazňovaní skutočnosti, že právna teória kladie na právnu reguláciu kódexového typu aj určité kvalitatívne požiadavky, spočívajúce popri systematickom usporiadaní príbuznej vecnej matérie obsiahnutej pôvodne vo viacerých právnych predpisov do jedného zákona, aj v tom, že by malo ísť aj o novú („reformnú“) úpravu príslušných spoločenských vzťahov, ktorá by mala byť z perspektívneho pohľadu aj primerane stabilizovaná.⁸ O naplnení týchto kvalitatívnych požiadaviek už možno z pohľadu vecného obsahu nových volebných zákonov a perspektív ich stability viesť kontroverznú diskusiu, pri ktorej sa žiada vziať do úvahy, že ide o také (prísne) kvalitatívne požiadavky na nové volebné zákony, ktoré očividne nespĺňajú ani iné kódexy platné v Slovenskej republike.⁹

Otázka, či označovať nové volebné zákony ako kódexy volebného práva, alebo nie, má z vecného hľadiska podružný význam a v zásade (len) akademický charakter. Oveľa **podstatnejšia je otázka, či zákonodarca touto formou legislatívno-technického usporiadania príbuznej legislatívnej matérie sústredil do zákonov kódexového typu naozaj všetko to, čo tam patrí (má patriť), resp. naopak či tam nezahrnul aj matériu, ktorá tam objektívne nepatrí (nemala by patriť) a či v dôsledku uskutočnenej „kodifikačnej operácie“ reálne došlo k sprehľadneniu, zjednodušeniu a zvýšeniu zrozumiteľnosti príslušnej sféry právnej regulácie vo vzťahu k jej štandardným „konzumentom“ (adresátom).**

Odpovede na uvedené otázky nemožno zďaleka formulovať jednoznačne. V prvom rade sa žiada uviesť, že **sa ponúkalo viacero alternatív prístupu zákonodarcu ku kodifikácii volebného práva**, pričom zvolený prístup nebol podľa môjho názoru optimálny. Už skutočnosť, že **zákonodarca rozdelil volebnú matériu do dvoch a nie jedného zákona kódexového typu, hoci ju mohol premietnuť do jedného volebného kódexu** vyvoláva oprávnené viacero otáznikov. Pri nepochybnéj

⁸ K tomu viac pozri napr. RAKOWSKA, A. – SKOTNICKI, K.: *Kodeks i tryb jego uchwalenia w polskim prawie*. In.: BĀRĀNY, E. a kolektív.: *Zmena práva*. Bratislava: Ústav štátu a práva. SAP, 2013, s. 160 a nasl. .

⁹ Z hľadiska (ne)rešpektovania požiadavky stability možno poukázať na. (nový) Trestný poriadok schválený v roku 2005, ktorý bol za 10 rokov svojej účinnosti už 32 krát (!) novelizovaný, čo ho už samo osebe ako zákon kódexového typu zásadným spôsobom dehonestuje.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

kodifikačnej ambícii tvorcu novej volebnej legislatívy sa mi zdá nepochopiteľné, že túto ambíciu nedoviedol do dôsledkov, keďže pre „vyčlenenie“ právnej regulácie volebnej kampane zo zákona o podmienkach výkonu volebného práva (ten sa mohol nazývať aj inak, pozn.) podľa môjho názoru neexistovali dostatočné argumenty. Ide o sféru právnej regulácie, ktorá doposiaľ tvorila integrálnu súčasť všetkých predchádzajúcich volebných zákonov a osobne som nepostrehol vážnejšie problémy, ktoré by toto legislatívne riešenie v právno-aplikačnej praxi spôsobovalo, a to napriek úzkej väzbe týchto ustanovení volebných zákonov na iné, najmä mediálne zákony, zákon o reklame, príp. zákon o politických stranách. Navyše vyčlenenie volebnej kampane do samostatného zákona nemá podľa mojich poznatkov oporu ani z hľadiska medzinárodnej komparácie.

Možno si tiež položiť otázku, **či bolo najšťastnejšie zahrnúť do zákona o podmienkach výkonu volebného práva aj inštitút celoštátneho referenda** a to aj napriek tomu, že v komparatívnom porovnaní sú takéto legislatívne prístupy známe.¹⁰ Nepochybujem príbuznosť volebnej a referendovej problematiky a to najmä z hľadiska veľkej podobnosti legislatívnej konštrukcie, z ktorých musí vychádzať právna regulácia organizácie a riadenia volieb a referenda. Zároveň treba ale poznamenať, že Ústava Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) nepozná len inštitút celoštátneho referenda (čl. 93 a nasl.), ale aj inštitút miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku (čl.67 ods. 1). Za týchto okolností mohol zákonodarca uvažovať aj inak a upraviť v jednom kódexe komplexne nielen problematiku volieb, ale aj referenda. **Osobne by som preferoval skôr iné riešenie – komplexnú úpravu volebného práva vo volebnom kódexe a komplexnú úpravu referendového práva v referendovom kódexe.** Kriticky sa žiada ešte poznamenať, že zaradenie inštitútu celoštátneho referenda do nových volebných zákonov vyznieva problematicky aj z terminologického hľadiska. Aj v ôsmej časti zákona o podmienkach výkonu volebného práva označenej nadpisom „Referendum“ (§ 196 - § 215) sa totiž objavujú také pojmy, ako „právo voliť“, „volič“, „osobitný zoznam voličov“, „volebná komisia“, „spôsob voľby“, „voľba poštou“, ktoré celkom pochopiteľne vyznievajú nešťastne a cudzorodo.¹¹

¹⁰ Najčerstvejším príkladom je poľský volebný kódex z roku 2009. Podrobnejšie o ňom pozri SKOTNICKI, K. (red.): *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2011.

¹¹ Podrobnejšie k otáznikom a problémom súvisiacim so zaradením zákonnej úpravy referenda do obsahu zákona o podmienkach výkonu volebného práva pozri v tejto publikácii príspevok SVÁK, J. – BALOG, B.: *Zastupiteľská demokracia v krajinách využívajúcich referendum*.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

Už z naznačeného vyplýva, že zásadnou otázkou, ktorá si vyžaduje samostatné zhodnotenie je **otázka, či sústredenie volebnej matérie do dvoch zákonov kódexového typu bude prospešné pre ich adresátov**, a to najmä z hľadiska toho, či sa dokážu bez vážnejších problémov orientovať v nových volebných zákonoch a budú spôsobilí bez odbornej pomoci porozumieť ich vnútorným väzbám (zvlášť ide o vzťah medzi všeobecnou časťou zákona o podmienkach výkonu volebného práva k jeho osobitným častiam, obsahujúcim špecifickú úpravu pre jednotlivé typy volieb a celoštátne referendum). Na túto otázku sa podľa môjho názoru v súčasnosti, t. j. v čase, keď nové volebné zákony už platia, ale sa ešte neaplikujú, nedá zodpovedne a už vôbec nie jednoznačne odpovedať. Volebné zákony sú *via facti* určené v podstate všetkým voličom, ktorých podstatnú časť možno označiť ako „laickú“ verejnosť. Radový volič ale v zásade nepotrebuje k tomu, aby uplatnil svoje volebné právo hlbšie znalosti o volebných zákonoch. Z tohto hľadiska je pre radového voliča v zásade neutrálne, či je jeho právo voliť (a s ním súvisiace ďalšie oprávnenia) upravené v jednom alebo viacerých volebných zákonoch. Existuje ale pomerne veľká skupina laickej verejnosti, od ktorej sa vyžadujú ďaleko hlbšie vedomosti o platnom volebnom práve. Mám na mysli niekoľko tisíc členov rôznych stupňov volebných komisií, ktorým môže orientácia v nových volebných zákonoch a ich interpretácia spôsobovať určité problémy (aj keď ich nemožno považovať za neprekonateľné).

Ďalšou mimoriadne závažnou otázkou je, či s kodifikáciou spojená nevyhnutnosť generalizácie tých ustanovení doterajších volebných zákonov, ktoré sa v novom zákone o podmienkach výkonu volebného práva upravujú jednotne v rámci jeho prvej časti „Všeobecné ustanovenia“ (§ 1 až § 41) nešla na úkor niektorých osobitostí, ktoré sú príznačné len pre jednotlivé typy volieb, a ktoré sa mohli a mali zachovať (k tomuto problému sa ešte v ďalšom texte vrátim).

III. Rámcová vecná analýza nových volebných zákonov (nové prvky a nové riešenia)

III. 1. Aktívne a pasívne volebné právo, prekážky volebného práva

Pri právnej regulácii aktívneho a pasívneho volebného práva bol kreatívny priestor zákonodarcu značne obmedzený, pretože táto sféra je pomerne rigorózne upravená v Ústave Slovenskej republiky. Napriek tomu sa v záverečnom štádiu legislatívneho procesu (priamo na 35. schôdzi národnej rady) na návrh skupiny 16 poslancov (za SMER-SD) súčasťou zákona o podmienkach výkonu volebného práva stali aj novelizácie v tom čase ešte platného a účinného zákona č. 346/1990 Zb. a zákona č. 369/1990

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

Zb. o obecnom zriadení, na základe ktorých sa pre výkon funkcie starostu ustanovila podmienka „získania aspoň stredného vzdelania“, čo v konečnom dôsledku predstavuje obmedzenie pasívneho volebného práva na funkciu starostu prostredníctvom špecifického vzdelanostného cenzu, ktorý sa podľa mojích poznatkov v tradičných demokraciách už nevyskytuje. Vzhľadom na skutočnosť, že otázkou vzdelanostného cenzu pre výkon funkcie starostu sa v dohľadnej dobe bude na základe návrhu skupiny poslancov národnej rady zaoberať ústavný súd, nepovažujem za vhodné formulovať môj názor k tejto otázke.¹²

Pokiaľ ide o prekážky volebného práva, tieto sa v zákone o podmienkach výkonu volebného práva **ustanovili** (na rozdiel od stavu pred schválením volebného kódexu) **jednotne pre všetky typy volieb, čo si v zásade zaslúži pozitívne ocenenie**. Podľa vládneho návrhu sa mala ustanoviť v zákone len jedna prekážka volebného práva a to osobitným predpisom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia. V konečnom dôsledku bolo ale na základe pozmeňujúceho návrhu obsiahnutého v Spoločnej správe výborov národnej rady schválené iné - rozšírené znenie § 4 zákona o podmienkach výkonu volebného práva, podľa ktorého prekážky aktívneho volebného pri všetkých typoch volieb tvoria a) zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia, b) výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu a c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony. Bez toho, aby som podrobnejšie hodnotil túto časť novej volebnej matérie si dovoľím poznamenať, že najmä tretia, ale v zásade aj druhá z uvedených prekážok je minimálne v napätí s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva¹³ a teda formujúcimi sa medzinárodnými štandardmi, pričom ani prekážka spočívajúca v dôvodoch ochrany verejného zdravia nie je pri do úvahy prichádzajúcich moderných formách hlasovania neprekonateľná. Rovnako ako prekážky aktívneho volebného práva boli na

¹² Na druhej strane považujem za vhodné poukázať aspoň na niektoré publikačné výstupy realizované v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0965/13 „Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy“, ktoré sa dotýkali vzdelanostného cenzu pri výkone funkcií v územnej samospráve; ide napr. o štúdiu KSEŇÁK, Š.: *Gramotnosť ako jeden z predpokladov výkonu verejnej moci v samospráve (alebo koľko negramotných sa zmesí na hrot ihly)*. In.: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. ústavné dni*. Košice UPJŠ 2014, s. 232 a nasl., alebo TEKELI, J.: *Volby do orgánov samosprávy obcí – nástroj reprezentatívnej demokracie*. In.: OROSZ, L. - MAJERČÁK, T. (eds.): *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky*. Košice, UPJŠ, 2014, s. 221-222.

¹³ K tomu pozri SVÁK, J. – BALOG, B.: *O princípoch volebného práva, volebnom práve a referende*. In.: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy ...*. Košice UPJŠ 2014, s. 205 a nasl.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

základe pozmeňujúceho návrhu obsiahnutého v Spoločnej správe výborov národnej rady rozšírené aj prekážky práva byť volený, ktoré v zmysle § 6 zákona č. 180/2014 Z. z. tvoria a) výkon trestu odňatia slobody, b) právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené, c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony (podľa vládneho návrhu mal prekážku pasívneho volebného práva tvoriť len výkon trestu odňatia slobody); k tejto právnej úprave podľa môjho názoru nemožno formulovať zásadnejšie výhrady.¹⁴

III. 2. Zoznamy voličov

Pre korektný priebeh volieb je nevyhnutné sumarizovať a aktualizovať okruh konkrétnych osôb, ktoré disponujú (resp. v čase volieb budú disponovať) aktívnym volebným právom. Sumarizovanie okruhu oprávnených voličov sa uskutočňuje prostredníctvom ich registrácie. Výsledkom registrácie je zoznam voličov, ktorý obsahuje základné údaje v zásade o každom oprávnenom voličovi. Právna regulácia zostavovania, vedenia a aktualizovania voličských zoznamov slúži k tomu, aby každá fyzická osoba, ktorá disponuje aktívnym volebným právom bola zapísaná v príslušnom zozname voličov a mohla tak voliť, ako aj tomu, aby sa konkrétnemu voličovi zabránilo voliť v tých istých voľbách viackrát (v rôznych volebných okrskoch), čo možno dosiahnuť len vtedy, keď zákonom ustanovené pravidlá zostavovania zoznamov voličov budú garantovať, že každá oprávnená osoba bude zapísaná len v jednom zozname voličov. Z uvedených hľadísk **predstavuje inštitút voličských zoznamov jeden z kľúčových organizačno-právnych prostriedkov, prostredníctvom ktorých sa garantuje jednak všeobecnosť, ako aj rovnosť volebného práva.**

Pri právnej regulácii zostavovania a vedenia zoznamov voličov **nenastali oproti predchádzajúcej úprave zásadnejšie zmeny.** Zákon o podmienkach výkonu volebného práva naďalej vychádza z inštitútu stálych voličských zoznamov, ktorých vedením sú poverené obce. Voličské zoznamy síce nie sú verejne prístupné, ale každý volič je oprávnený v úradných hodinách nahliadnuť do zoznamu voličov a domáhať sa doplnenia údajov a vykonania opráv vo voličskom zozname, pričom ak obec voličovi nevyhoví, rozhodne o jeho návrhu s konečnou platnosťou príslušný okresný súd. **Určité zmeny nastali pri vedení osobitného voličského zoznamu, ktorý na účely volieb do Národnej rady Slovenskej**

¹⁴ K podmienkam a prekážkam volebného práva ustanoveným v zákone o podmienkach výkonu volebného práva pozri v tejto publikácii podrobnejšie príspevok SOMOROVÁ, Ľ.: *Prekážky a podmienky výkonu volebného práva.*

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

republiky a celoštátneho referenda vedie ministerstva vnútra (predtým ho viedla Mestská časť Bratislava- Petržalka). Do osobitného zoznamu voličov sa zapisujú voliči na základe svojej žiadosti predloženej v zákonom ustanovenej lehote a obsahujúcej zákonom ustanovené údaje, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Ministerstvo vnútra odovzdáva osobitný voličský zoznam Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej aj „Štátna komisia“), do ktorej pôsobnosti patrí zisťovanie výsledkov volieb voličmi, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a využijú oprávnenie voliť poštou.

Aj keď právna regulácia zostavovania a vedenia voličských zoznamov vychádza z doposiaľ v zásade osvedčenej právnej regulácie, **bolo podľa môjho názoru namieste zamyslieť sa nad možnosťami jej skvalitnenia** a to jednak z hľadiska potenciálnych rizík, ktoré prináša, ako aj formujúcich sa medzinárodných demokratických štandardov. V prvom rade sa žiada upozorniť, že je síce v zásade akceptovateľné a aj vhodné, aby zoznamy voličov naďalej viedli obce, ale zároveň **je nevyhnutné, aby voličské zoznamy zostavané pre jednotlivé obce boli vzájomne prepojené a nielen de facto, či de iure tvorili spolu celoštátny (centrálny) zoznam voličov**, pretože len tak sa dá zabrániť tomu, aby určitá osoba bola zapísaná vo viacerých voličských zoznamoch (a teda mohla v zásade viackrát aj voliť), resp. aby v dôsledku administratívnych problémov v konečnom dôsledku nenastal stav, keď nie je zapísaná v žiadnom voličskom zozname. Ak zabezpečovanie tejto požiadavky mohlo v nedávnej minulosti spôsobovať nemalé problémy, tak v súčasnosti vďaka nielen tradičnému (papierovému), ale predovšetkým elektronickému vedeniu zoznamov voličov možno vykonať ich aktualizáciu v priebehu niekoľkých sekúnd. V tejto súvislosti sa **žiada sa kriticky poznamenať, že v novej právnej úprave nenájdeme zmienku o existencii celoštátneho zoznamu voličov, ani povinnosti viesť voličské zoznamy elektronickou formou.**¹⁵

Diskutabilné je tiež, či **právna úprava zostavovania osobitného voličského zoznamu založená výhradne na iniciatíve voličov, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky** a navyše bez

¹⁵ Nová právna úprava - zákon o podmienkach výkonu volebného práva, v zásade tak ako predchádzajúca úprava vychádza z toho, že obec zabezpečí aktualizácie zoznamu voličov „na základe a) vlastných evidencií, b) oznámení orgánov verejnej moci a c) výsledkov námietskoveho konania“ (§9 ods. 6), pričom ustanovuje pre „Orgány verejnej moci, ktoré rozhodujú o osobnom stave voličov alebo vedú inú evidenciu o voličoch ako výkon štátnej správy, sú povinné bezodkladne oznámiť príslušnej obci nadobudnutie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky, úmrtie voliča alebo jeho vyhlásenie za mŕtveho, zmenu mena alebo zmenu priezviska, dovŕšenie 18 rokov veku, pozbavenie spôsobilosti na právne úkony a zmenu trvalého pobytu, u cudzincov zmenu a skončenie trvalého pobytu na území Slovenskej republiky a štátnu príslušnosť.“ (§ 9 ods. 7).

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

možnosti námietkového konania **zodpovedá moderným demokratickým štandardom**. Je nepochybné, že zápis do osobitného zoznamu voličov musí byť primárne založený na iniciatíve voliča, žiada sa ale poznamenať, že v súčasnosti sú už vo viacerých moderných demokratických štátoch úlohou zostavovať a viesť takéto zoznamy voličov poverené aj diplomatické a konzulárne úrady v spolupráci a v súčinnosti s vnútroštátnymi orgánmi volebnej administratívy, t. j. iniciatíva oprávnených voličov je spojená s aktívnou činnosťou príslušných orgánov štátu. Skutočnosť, že nová právna úprava pri zostavovaní osobitného zoznamu voličov zverila príslušným orgánom (ministerstvu vnútra) len pasívnu – evidenčnú funkciu, považujem za jeden z nedostatkov novej právnej úpravy.

V súvislosti s už uvedeným treba brať na zreteľ skutočnosť, že vzhľadom na slovenskú ústavnú úpravu **musia príslušné volebné orgány v rozhodnom časovom okamihu disponovať nepochybniteľnou a objektívne overiteľnou informáciou o počte oprávnených voličov**, keďže v zmysle čl. 101 ods. 4 ústavy je v prvom prezidentských kole „*Za prezidenta zvolený kandidát, ktorý získa nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov*“ a v zmysle čl. 98 ods. 1 prvej vety ústavy „*výsledky referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov*“. Na prvý pohľad sa zdá odpoveď na uvedenú otázku relatívne jednoduchá; okruh oprávnených voličov tvoria všetky fyzické osoby zapísané v zoznamoch voličov (vrátane osobitného voličského zoznamu). Ak ale vezmeme do úvahy aj skutočnosť, že podľa novej (ale i doterajšej) volebnej legislatívy môžu byť do zoznamu voličov dopísaní v deň volieb aj voliči na základe predloženého občianskeho preukazu, ako aj na základe slovenského cestovného pasu a predložení čestného vyhlásenia o trvalom pobyte v cudzine, tak nie je odpoveď na otázku koho považovať za oprávneného voliča zd'aleka tak jednoznačná, ako na prvý pohľad vyzerá. Pri uvedení si naznačených súvislostí mohol zákonodarca na nastolenú otázku odpovedať explicitne a teda jednoznačne, čím by predišiel potenciálnym ústavným sporom.

III.3. Vyhlasovanie volieb, určovanie volebných obvodov a volebných okrskov

K nevyhnutným organizačne riadiacim opatreniam súvisiacim s prípravou volieb patrí vyhlásenie volieb, ako aj ustanovovanie, resp. vytváranie volebných obvodov a volebných okrskov. **Ani v tejto sfére nová právna úprava nepriniesla zásadnejšie zmeny**. Poukážem preto aspoň na tie zmeny, ktoré podľa môjho názoru nemožno považovať za optimálne, resp. mohli a aj mali byť ustanovené inak. Pokiaľ ide o vyhlasovanie volieb, všetky typy volieb vyhlasuje naďalej predseda národnej rady, pričom sa

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

zjednotila aj lehota na ich vyhlásenie „*najmenej 110 dní pred dňom ich konania*“. Je ale pozoruhodné a nie celkom pochopiteľné, že pre vyhlásenie volieb prezidenta sa ustanovila (tak ako doteraz) „polovičná lehota „*najneskôr 55 dní pred dňom ich konania*“. Pozitívne možno hodnotiť skutočnosť, že zákon pomerne precízne vymedzuje, čo musí rozhodnutie o vyhlásení volieb obsahovať a ustanovuje, že pri všetkých typoch volieb sa tieto konajú v jeden deň (sobotu).

Pokiaľ ide o určovanie volebných obvodov v prípade volieb národnej rady, volieb do Európskeho parlamentu, volieb prezidenta, volieb predsedu samosprávneho kraja a starostu obce, tieto sú ustanovené *ex lege*, keďže sa priamo v zákone ustanovuje pre voľby do národnej rady a tiež pre voľby do Európskeho parlamentu jeden viacmandátový obvod zahŕňajúci celé územie Slovenskej republiky a prirodzene tiež jeden jednomandátový obvod pre voľby prezidenta (zahŕňajúci celé územie Slovenskej republiky), pre voľby predsedu samosprávneho kraja (zahŕňajúci celé územie samosprávneho kraja) a pre voľby starostu (zahŕňajúci územie celej obce).

Skutočnosť, že voľby do národnej rady sa aj v zmysle novej právnej úpravy budú konať len v jednom volebnom obvode je predmetom sústredenej kritiky publicistov, opozičných politikov i odbornej verejnosti v podstate odvetdy, ako bola táto úprava zavedená (novelizáciou zákona č. 80/1990 Zb. vykonanou zákonom č. 187/1998 Z.z. na účely parlamentných volieb v roku 1998), napriek tomu k zmene kritizovanej právne úpravy zatiaľ nedošlo. **Osobne považujem návrat k rozdeleniu volebného územia na viacero volebných obvodov pri parlamentných voľbách za žiaduci** a to najmä z toho hľadiska, že rozdelenie volebného územia na viacero volebných obvodov by mohlo účinne pôsobiť proti silnejúcej partiokrácii, primárne proti nadmerne centralisticky orientovaným politickým stranám (strany jedného muža), a v tejto súvislosti aj proti neustálemu štiepeniu relevantných politických strán (nespokojnosť s lídrom a založenie vlastnej strany), malo by oslabovať silu straníckych aparátov a na druhej strane umožňovať presadenie sa väčšieho počtu politických osobností reprezentujúcich aj záujmy určitého regiónu (lídrov kandidátnych listín v jednotlivých volebných krajoch) a v konečnom dôsledku viac priblížiť politické elity voličom. Aj keď objektívne existuje viacero dôvodov pre rozdelenie volebného územia na účely volieb do parlamentu na viac volebných obvodov, ktoré by mohli priniesť pozitívne efekty, som skeptický k presadeniu takejto zmeny aj v dlhodobejšej perspektíve. V Slovenskej republike totiž v súčasnosti výrazne dominujú strany „jedného muža“, ktoré na takejto zmene celkom zjavne a aj pochopiteľne nemajú politický záujem.

Podľa nového zákona o podmienkach výkonu volebného práva sa viacero viacmandátových volebných obvodov môže určiť pre voľby

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

poslancov zastupiteľstiev samosprávneho kraja a voľby poslancov obecných zastupiteľstiev (zákon pri voľbách obecných zastupiteľstiev, tak ako doposal, umožňuje vytvoriť aj jeden viacmandátový volebný obvod, ak sa má v obci zvoliť 12 alebo menej poslancov). Určovanie počtu poslancov zastupiteľstva samosprávneho kraja, resp. obecného zastupiteľstva, vytváranie volebných obvodov, určovanie ich hraníc, ako aj počtu volených mandátov v jednotlivých volebných obvodoch je zverené zastupiteľstvám samosprávnych krajov a zastupiteľstvám obcí v lehote uvedenej v rozhodnutí o vyhlásení volieb. Táto úprava je v zásade vyhovujúca, zákonodarca však tak ako doposal neuvažoval o tom, **ako riešiť situácie, ak zastupiteľstva určia volebné obvody a ich hranice v rozpore s princípom rovnosti, t. j. uplatnia volebnú geometriu.** Je totiž minimálne diskutabilné, či v lehote, ktorá zostáva do uskutočnenia volieb možno nápravu zabezpečiť, pričom je zároveň otáznе aj to, akými právnymi prostriedkami sa toho môžu oprávnení voliči domáhať (?).

Pokiaľ ide o volebné okrsky, ich vytváranie zostalo zverené starostom obcí (primátorom miest) v lehotách určených rozhodnutím o vyhlásení volieb. Na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy (pozri napr. § 3 ods. 3 zákon č. 46/1999 Z. z.) **sa už neumožňuje vytváranie špeciálnych volebných okrskov** v zdravotníckych zariadeniach, sociálnych zariadeniach, ústavoch na výkon väzby a ústavoch na výkon trestu odňatia slobody, čo z hľadiska pozitívneho záväzku štátu zjednodušiť voličom prístup k voľbám nepovažujem za najšťastnejšie riešenie.

III. 4. Volebné komisie (Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán)

V súvislosti s organizáciou a riadením volieb plnia nezastupiteľné úlohy volebné komisie. Zákon o podmienkach výkonu volebného práva predpokladá pre všetky typy volieb zriadenie okrskových volebných komisií a okresných volebných komisií, na účely volieb orgánov samosprávneho kraja tiež zriadenie volebnej komisie samosprávneho kraja a obvodovej volebnej komisie a na účely volieb orgánov samosprávy obcí tiež zriadenie miestnej resp. mestskej komisie (ďalej aj „volebné komisie nižšieho stupňa“). Úlohy vrcholnej riadiacej komisie pre všetky typy volieb by mala plniť Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán.

Vo vzťahu k volebným komisiám nižšieho stupňa zákon č. 180/2014 Z. z. zásadnejšie zmeny neprináša, naďalej sú vytvárané na tzv. delegačnom princípe, ktorý je (zjednodušene) založený na tom, že politické strany zaregistrované na účely volieb (pri celoštátnom referende politické strany zastúpené v národnej rade) a pri voľbách prezidenta tiež petičný

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

výbor, ktorý navrhol kandidáta na funkciu prezidenta a pri celoštátnom referende aj petičný výbor za referendum delegujú do jednotlivých stupňov volebných komisií rovnaký počet zástupcov, resp. ich náhradníkov. **Volebné komisie nižšieho stupňa zostávajú naďalej „laickými“ komisiami**, keďže zákon č. 180/2014 Z. z. pre členstvo v týchto komisiách žiadne profesionálne, či vzdelanostné predpoklady. Aj napriek tomu, že popísaný spôsob kreovania volebných komisií nižšieho stupňa možno označiť za „osvedčený“, žiadalo sa podľa môjho názoru vo fáze prípravných prác viac diskutovať o alternatívnych riešeniach (aj v kontexte s komparatívnymi poznatkami), ktoré by mohli znížiť riziká nadmernej politicizácie činnosti volebných komisií (táto pri zákonom ustanovenom spôsobe ich kreácie vždy reálne hrozí) a tiež zvýšiť odbornú úroveň činnosti volebných komisií. Na druhej strane som si vedomý toho, že pokus o zásadnejšiu zmenu spôsobu kreácie volebných komisií by pravdepodobne narazil na sústredný odpor politických strán.¹⁶

Za závažný nedostatok považujem skutočnosť, že **zákon o podmienkach výkonu volebného práva naďalej negarantuje pri voľbách orgánov územnej samosprávy zastúpenie vo volebných komisiách nezávislým kandidátom**, čo ich nemalým spôsobom znevýhodňuje oproti iným (straníckym) kandidátom. Tento nedostatok zvyrazňuje skutočnosť, že ak prostredníctvom delegovania kandidujúcimi politickými stranami nie je dosiahnutý minimálny počet členov okrskovej alebo miestnej volebnej komisie, dopĺňa chýbajúcich členov (bez akýchkoľvek zákonom ustanovených limitov) starosta obce, ktorý nie zriedka kandiduje aj v ďalších voľbách, čo ho môže výrazne zvýhodňovať oproti ostatným (najmä nezávislým) kandidátom (obdobné menovacie práva má vo vzťahu k dopĺňaniu volebnej komisie samosprávneho kraja a obvodnej volebnej komisie aj predseda samosprávneho kraja). Podľa môjho názoru takáto právna úprava je minimálne v napätí s princípom rovnosti volebného práva (v jeho širšom chápaní) a môže prinášať do volebnej praxe celý rad sporov.¹⁷

¹⁶ K tomu pozri už OROSZ, L.: *Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (II)*. Justičná revue, 63, 2011, č. 3, s. 1431.

¹⁷ Potvrďuje to aj judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý po ostatných voľbách do orgánov samosprávy obcí rozhodoval o celom rade ústavných sťažnostiach, v ktorých sťažovatelia namietali, že ich ako nezávislých kandidátov spravidla z formalistických dôvodov odmietli zaregistrovať miestne volebné komisie, na ktorých personálne zloženie mali určujúci vplyv starostovia obce, pričom príslušné okresné sudy rozhodnutia miestnych volebných komisií potvrdili. Ústavný súd síce vo väčšine prípadov sťažovateľom vyhovel a vyslovil porušenie ich základných práv podľa čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy (pozri napr. konania vo veciach vedených pod sp. zn. I. ÚS 722/2014, III. ÚS 693/2014, II. ÚS 17/2015, II. ÚS 63/2015 atď.), ale vzhľadom na časové súvislosti (nevynutnosť rozhodnúť o sťažnosti ešte pred konaním volieb) mohol efektívnu ochranu

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

Nová právna úprava v zásade nemení právne postavenie a úlohy volebných komisií nižšieho stupňa, ich úlohy sú skôr evidenčné, poriadkové, kontrolné a sumarizačné. Mimoriadne významnú a vo svojej podstate kľúčovú úlohu zohrávajú volebné komisie nižšieho stupňa a predovšetkým okrskové volebné komisie pri zabezpečovaní priebehu hlasovania a sčítavaní hlasov, teda pri určovaní výsledkov volieb. V prípravnom štádiu volieb majú zásadný význam pri voľbách orgánov územnej samosprávy rozhodnutia volebnej komisie samosprávneho kraja a miestnej volebnej komisie o zaregistrovaní kandidátov (kandidátnych listín), ktoré podliehajú súdnemu prieskumu. Pozitívne možno oceniť, že na účely volieb do orgánov územnej samosprávy, u ktorých zákon predpokladá konanie nových, či doplnovacích volieb [§ 149 ods. 3 písm. d) a § 181 ods. 3 písm. d)], **sú volebné komisie zriaďované na celé volebné obdobie.**

K zásadnej zmene oproti predchádzajúcemu obdobia dochádza v spôsobe kreovania, zložení, právnom postavení a pôsobnosti ústrednej vrcholnej riadiacej volebnej komisie, ktorou je podľa nových volebných zákonov **Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán.** Štátna komisia sa súčasťou nových volebných zákonov stala až v priebehu legislatívneho procesu v národnej rade a to na základe politickej dohody relevantných politických strán, ktorá bola premietnutá do Spoločnej správy výborov národnej rady v podobe pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré boli schválené národnou radou v rámci druhého čítania. Implementácia tak zásadnej časti volebnej legislatívy, akú tvorí regulácia spôsobu kreácie, organizácie a pôsobnosti vrcholného orgánu pre riadenie volieb do návrhov nových volebných zákonov v priebehu legislatívneho procesu priamo na pôde parlamentu je spojená s množstvom rizík a úskalí. Až aplikačná prax ukáže do akej miery sa táto riskantná „legislatívna operácia“ vydarila. Na jednej strane možno v zásade pozitívne hodnotiť, že **Štátna komisia sa spôsobom svojej kreácie, zložením a právnym postavením priblížila k štandardom a odporúčaniam vyvoditeľným z relevantných dokumentov Benátskej komisie pre demokraciu a právo**¹⁸ a tým v zásade aj aktuálnym medzinárodným demokratickým

sťažovateľom poskytnúť len celkom výnimočne (v jednom prípade - konanie vedené pod sp. zn. III. ÚS 651/2014).

¹⁸ Ide najmä o Kódex dobrej praxe vo volebných veciach (*The Code of good practice in electoral matters*), schválený Benátskou komisiou na jej 52. plenárnom zhromaždení 18.-19. októbra 2002 [CDL-AD(2002)23rev], najmä body 68 a nasl.

Dostupné na internete:

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282002%29023rev.aspx>.

Ako aj dokument *Report on Electoral law and electoral administration in Europe. Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues*, schválený Benátskou

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

štandardom. V tejto súvislosti nemožno opomenúť ani skutočnosť, že nová právna regulácia Štátnej komisie v spojení s prísnyimi podmienkami regulácie volebnej kampane zrejme najvyššou mierou prispela k tomu, že v zásade bezprostredne po schválení nových volebných zákonov bolo Slovensko vyradené zo skupiny štátov monitorovaných GRECO (Skupina štátov Rady Európy proti korupcii) za neplnenie povinností v oblasti transparentnosti financovania politických strán. GRECO na svojom 65. plenárnom zasadnutí uskutočnenom 6. – 10. októbra 2014 v Štrasburgu totiž prerokovalo priebežnú správu Slovenskej republiky o plnení odporúčaní z tretieho kola GRECO na tému: Transparentnosť financovania politických strán, pričom Slovenská republika bola ocenená za veľký pokrok v tejto oblasti.¹⁹

V konkrétnostiach možno na prvý pohľad pozitívne hodnotiť skutočnosť, že

- Štátna komisia má v zmysle novej právnej úpravy **charakter nezávislého a pritom stáleho orgánu verejnej moci** „na kontrolu financovania politických strán a politických hnutí, riadenie volieb a zisťovanie výsledkov volieb“ (§ 13 ods. 1 zákona č. 180/2014 Z.z.),

- **z hľadiska spôsobu kreácie a zloženia Štátnej komisie sa dosiahol v zásade všeobecne akceptovateľný kompromis** [„... Štátna komisia má 14 členov. Desiat členov delegujú do štátnej komisie politické strany, ktoré v ostatných voľbách získali zastúpenie v Národnej rade Slovenskej republiky, a to úmerne podľa počtu získaných poslaneckých mandátov. Počet členov štátnej komisie delegovaných politickými stranami, ktoré vytvorili vládu, sa musí rovnať počtu členov štátnej komisie delegovaných ostatnými politickými stranami zastúpenými v Národnej rade Slovenskej republiky. Táto rovnosť musí byť zachovaná počas celého funkčného obdobia štátnej komisie. Po jednom členovi štátnej komisie deleguje predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky, predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, generálny prokurátor a predseda Najvyššieho kontrolného úradu“ (§ 13 ods. 1 zákona č. 180/2014 Z.z.)],

- **Štátna komisia už nie je „laickým orgánom“**, keďže jej členom sa môže stať len „občan Slovenskej republiky, ktorý má trvalý pobyt na

komisiou na jej 67. plenárnom zasadnutí 9.-10. júna 2006 [CDL-AD(2006)018-e] (body 19 a nasl.);

Dostupné na internete:

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282006%29018-e>.

¹⁹ Aktuálne dostupné na internete:

<http://www.minv.sk/?tlacove-spravy-8&sprava=greco-ocenilo-slovensko-za-volebne-kodexy>.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

území Slovenskej republiky, je bezúhonný,²⁰ spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu, má vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa a dosiahol vek najmenej 35 rokov“ (§ 13 ods. 4 zákona č. 180/2014 Z. z.),

- zákon ustanovuje v širokom rozsahu nezlučiteľnosť výkonu funkcie člena Štátnej funkcie s inými verejnými funkciami (§ 14 zákona č. 180/2014 Z.z.),

- k zániku funkcie člena Štátnej komisie môže dôjsť len zo zákonom taxatívne ustanovených dôvodov „... a) uplynutím funkčného obdobia, b) vzdaním sa funkcie“, c) ak člen štátnej komisie prestal spĺňať podmienky na výkon funkcie podľa odseku 4 alebo podľa § 14, d) z dôvodu zmeny pomeru politických síl podľa odseku na základe rozhodnutia politickej strany, ktorá ho delegovala“²¹ (§ 13 ods. 6 zákona č. 180/2014 Z.z.).

Pri podrobnejšej analýze ustanovení nových volebných zákonov upravujúcich postavenie Štátnej komisie musí ale pozorný čitateľ objektívne dospieť k záveru, že v právnej regulácii Štátnej komisie sú zakódované také vážne problémy, ktoré môžu v konečnom dôsledku spochybniť všetky jej pozitívne prvky. Ide najmä o nasledovné (potenciálne) problémy:

- zákonom ustanovený spôsob uznášania sa Štátnej komisie vyznieva už na prvý pohľad ťažkopádne a aj vzhľadom na väčšinové zastúpenie zástupcov politických strán v nej **môže viesť v spoločensko-politickej praxi k jej absolútnej nefunkčnosti (neschopnosti prijímať akékoľvek rozhodnutia),²² resp. „prepolitizovaniu“ jej činnosti** [„Štátna komisia rozhoduje v zbere. Štátna komisia je uznášaniashopná, ak sú na zasadnutí prítomné aspoň tri štvrtiny jej členov. Na platnosť rozhodnutia je potrebná nadpolovičná väčšina hlasov všetkých členov. Ak štátna komisia hlasuje o tom, či bolo porušené volebné moratórium, či bolo porušené moratórium na zverejňovanie prieskumov verejnej mienky, o registrácii kandidátnej listiny alebo o vyčiarknutí kandidáta z kandidátnej listiny, sú potrebné na schválenie uznesenia tri štvrtiny hlasov všetkých členov štátnej komisie. Ak dôjde k rovnosti hlasov, rozhodujúci je hlas predsedu štátnej komisie.“ (§ 15 ods. 2 zákona č. 180/2014 Z.z.)],

²⁰ Bezúhonnosť je pritom ustanovená veľmi rigorózne „Bezúhonný na účely tohto zákona je ten, kto nebol právoplatne odsúdený za trestný čin“ (§ 13 ods. 5 zákona č. 180/2014 Z.z.)

²¹ Posledný z uvedených dôvodov je síce principiálne na mieste (vzhľadom na dohodnutú zásadu, že koalíčné a opozičné strany majú v Štátnej komisii rovnaké zastúpenie – po 5 členov), dá sa ale očakávať, že s jeho aplikáciou v spoločensko-politickej praxi sa objavia interpretačné problémy.

²² K nefunkčnosti Štátnej komisie v zásade postačuje, aby sa jej činnosť rozhodli bojkotovať členovia delegovaní opozičnými politickými stranami, alebo naopak členovia delegovaní vládnymi politickými stranami.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

- za rizikovú možno považovať aj skutočnosť, že **pôsobnosť Štátnej komisie je už na prvý pohľad mimoriadne široká a z vecného hľadiska veľmi rozmanitá**, keďže by mala plniť nielen úlohy vrcholného riadiaceho orgánu pre všetky typy volieb, ale zároveň aj vrcholného riadiaceho orgánu pre sféru kontroly financovania politických strán, pričom je jej popri riadiacich a kontrolných úlohách zverená aj pôsobnosť správneho orgánu rozhodujúceho o správnych deliktach (tak v prvom stupni, ako aj ako odvolací orgán).²³

Podľa môjho názoru je „nešťastne“ **riešený aj spôsob ustanovovania predsedu Štátnej komisie**, ktorého bude voliť národná rada (§ 13 ods. 2 zákona č. 180/2014 Z.z.); ďaleko vhodnejšie by aj z hľadiska „odpolitizovania“ jej činnosti bolo, ak by predsedu Štátnej komisie volili zo svojho stredy jej členovia na prvom zasadnutí. Z pohľadu odporúčaní Benátskej komisie, ako i formujúcich sa medzinárodných štandardov²⁴ sa

²³ Podľa § 16 ods. 1 zákona č. 180/2014 „Štátna komisia

a) preskúmava a registruje kandidátne listiny pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky a pre voľby do Európskeho parlamentu,

b) dohliada na pripravenosť volebných komisií nižších stupňov zabezpečiť úlohy podľa tohto zákona,

c) riadi odborný sumarizačný útvar pri plnení úloh podľa tohto zákona,

d) kontroluje financovanie politických strán,

e) kontroluje financovanie a vedenie volebnej kampane,

f) je odvolacím orgánom proti rozhodnutiam ministerstva vnútra vydaným podľa osobitných predpisov vo veciach financovania politických strán a vo veciach volebnej kampane,

g) prerokúva pridelenie vysielačích časov v televíznom vysielaní a rozhlasovom vysielaní počas volebnej kampane na základe návrhu vysielača,

h) zisťuje výsledky volieb poštou osobami oprávnenými voliť, ktoré nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, a vyhotovuje zápisnicu o výsledku hlasovania poštou osobami oprávnenými voliť, ktoré nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky,

i) zisťuje a zverejňuje priebežné a celkové výsledky volieb,

j) vyhotovuje zápisnicu o výsledku volieb,

k) vydáva kandidátom zvoleným za poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a poslancov Európskeho parlamentu osvedčenia o zvolení,

l) vyhlasuje nastúpenie náhradníka za poslanca Európskeho parlamentu,

m) oznamuje predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky nastúpenie náhradníka alebo neuplatňovanie mandátu v prípade, v ktorom to ustanovuje zákon v osobitných častiach,

n) usmerňuje spracovanie výsledkov hlasovania,

o) odovzdáva volebné dokumenty do úschovy ministerstvu vnútra,

p) plní ďalšie úlohy podľa osobitných častí tohto zákona a podľa osobitných predpisov.“

²⁴ Pre porovnanie možno poukázať napr. na španielske riešenie, kde pôsobí 13 členná Ústredná volebná komisia, ktorej osem členov tvoria sudcovia Najvyššieho súdu designovaní losovaním z radov sudcov tohto súdu a päť jej členov menuje predsedníctvo Dolnej snemovne parlamentu spomedzi profesorov práva, politológie a sociológie na návrh parlamentných politických strán. Podľa obdobného algoritmu (zastúpenie sudcov a profesorov) sa zriaďujú aj provinčné a okruhové volebné komisie. Z krajín bývalého

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

môže javiť ako nedostatok tiež skutočnosť, že **v Štátnej komisii nebudú mať žiadne zastúpenie sudcovia** (zastúpenie sudcov všeobecných súdov a sudcov ústavného súdu vylučuje priamo ústava – pozri čl. 137 ods. 2 a čl. 145a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky). Tento nedostatok by sa dal aspoň čiastočne neutralizovať, ak by boli do funkcií členov Štátnej komisie delegovaní emeritní sudcovia (od predsedu najvyššieho súdu a predsedu ústavného súdu, ako subjektov disponujúcich právom delegovať zástupcu do Štátnej komisie to možno aj oprávnene očakávať).

III.5. Navrhovanie a registrácia kandidátnych listín a kandidátov pre jednotlivé typy volieb

Navrhovanie a registrácia kandidátnych listín a kandidátov predstavuje jedno z najvýznamnejších štádií legislatívneho procesu. **V tejto oblasti nedošlo prakticky k žiadnym zmenám** (snáď s výnimkou úpravy lehôt na podávanie kandidátnych listín a ich registráciu), čo je v zásade celkom prirodzené, keďže pri žiadnom type volieb nedošlo k zmene volebného systému. Už vyššie som kriticky poukázal na skutočnosť, že nová právna úprava zachovala pri voľbách orgánov samosprávy právnou reguláciu, ktorá vo volebnej praxi nie zriedka vytvára situácie, keď sa registrácia kandidátov na voľbu starostu ocitne v rukách miestnej volebnej komisie, v ktorej môžu mať prevahu členovia delegovaní doterajším starostom obce, ktorí sa spravidla opätovne uchádza o túto funkciu aj v nasledujúcich voľbách. Na riešenie tohto problému nepochybne existuje viacero možností.

Kritickú výhradu si dovoľím formulovať aj na margo **nesystémového riešenia registrácie kandidátov na funkciu prezidenta (§ 103 zákona č. 180/2014 Z.z.), ktorá zostala v pôsobnosti predsedu národnej rady**, hoci pri všetkých ostatných typoch volieb je táto pôsobnosť zverená príslušným volebným komisiám. Vo vzťahu k registrácii kandidátov na funkciu prezidenta by registrácia podľa môjho názoru systémovo mala patriť do pôsobnosti Štátnej komisie. Navyše zákon z nepochopiteľných príčin používa pre registráciu kandidáta na funkciu

východného bloku možno poukázať napr. na riešenie v Chorvátsku, kde má postavenie ústredného volebného orgánu Štátna volebná komisia, ktorej predsedom je predseda Najvyššieho súdu a jej ďalšími štyrmi členmi sú taktiež sudcovia Najvyššieho súdu, pričom po registrácii kandidátnych listín je táto komisia doplnená po troch zástupcoch vládných a opozičných politických strán. Aj na nižšom stupni pôsobia obdobné volebné orgány - obvodné volebné komisie zložené z troch stálych členov (predseda a dvaja členovia) menovaných Štátnou volebnou komisiou zo sudcov alebo vynikajúcich právnikov, pričom po registrácii kandidátov sa aj tieto komisie dopĺňajú o dvoch zástupcov vládných a dvoch zástupcov opozičných politických strán.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

prezidenta inú terminológiu („preskúmavanie návrhu“, „prijatie“, resp. „odmietnutie návrhu“), akú používa pre registráciu pri iných typoch volieb hoci aj v prípade volieb prezidenta ide v skutočnosti o registráciu kandidátov.

Celý rad kritických poznámok politologického zamerania by si zaslúžila aj otázka volebných koalícií, ktoré sú v zmysle novej volebnej legislatívy oprávnené vytvárať politické strany a politické hnutia bez závažnejších obmedzení v zásade pre všetky typy volieb za účelom ich registrácie a účasti vo voľbách a to zvlášť v spojení so zachovaním aditívnej metódy uzavieracej klauzuly ustanovenej pre voľby do národnej rady, ako aj voľby do Európskeho parlamentu.²⁵

III. 6. Nová právna úprava volebnej kampane

Nová právna úprava volebnej kampane pre všetky typy volieb je obsiahnutá v novom zákone o volebnej kampani, ktorý možno v zásade považovať za legislatívnu realizáciu cieľa deklarovaného v programovom vyhlásení druhej Ficovej vlády „*dbať o ..., transparentnú úpravu pravidiel volebnej kampane a dôslednú kontrolu prostriedkov použitých na jej vedenie kandidujúcimi subjektmi vrátane ich verejnej kontroly.*“

V porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou je nová právna regulácia volebnej kampane nepochybne ďaleko podrobnejšia a prináša aj viacero nových prvkov, ktoré svojou podstatou nepochybne smerujú k napĺňaniu cieľov artikulovaných vo vládnom programe. Novú právnu úpravu volebnej kampane v zákone č. 181/2014 Z. z. rámcovo charakterizujú najmä nasledovné znaky:

- zákon reguluje pravidlá vedenia volebnej kampane kandidujúcimi politickými stranami a politickými hnutiami, ako aj koalíciami politických strán a politických hnutí, nezávislými kandidátmi (ďalej aj „kandidujúce subjekty“) a tiež tzv. tretími stranami²⁶,
- zákon **definuje volebnú kampaň** (§2 ods. 1) a **vymedzuje obdobie trvania volebnej kampane**, ktoré začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb a končí 48 hodín pred dňom konania volieb (§2 ods. 2), pričom zároveň **ustanovuje jednotne pre všetky typy volieb volebné moratórium** (§ 2 ods. 3),

²⁵ Podrobne k problematike uzavieracej klauzuly pre volebné koalície pozir v tejto publikácii príspevok ŠIMÍČEK, V.: *Uzavírací klausule.*

²⁶ Tzv. tretie osoby sú v zmysle § 8 zákona o volebnej kampani fyzické osoby alebo právnické osoby zaevidované na účely legálneho vedenia volebnej kampane Štátnou komisiou (na účely volieb prezidenta má postavenie tretej osoby aj politická strana).

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

- zákon **ustanovuje finančné limity výdavkov na volebnú kampaň, ktoré môžu vynaložiť** politické strany (pri voľbách do národnej rady a Európskeho parlamentu najviac 3 mil. €, pri voľbách do orgánov územnej samosprávy najviac 500 000 €), kandidáti na funkciu prezidenta (najviac 500 000 € pre oba kolá volieb), nezávislí kandidáti na funkciu predsedu samosprávneho kraja a primátora hlavného mesta, resp. mesta Košice (250 000 €), ako aj kandidáti na funkcie primátorov a starostov (finančné limity sú odstupňované podľa počtu obyvateľov miest a obcí), a tiež tzv. tretie osoby (pre voľby orgánov územnej samosprávy 25 000€, pre ostatné typy volieb 100 000 €),

- zákon ustanovuje **povinnosť kandidujúcich subjektov a tzv. tretích strán viesť finančné prostriedky určené na volebnú kampaň na osobitnom platobnom účte** (to isté platí pre kandidátov na prezidenta a nezávislých kandidátov na funkcie v územnej samospráve, ako aj tretie osoby), ktorý je bezplatne, diaľkovo a nepretržite prístupný tretím osobám, pričom finančné prostriedky na tento účet môžu byť vložené len prevodom z iného účtu,

- zákon ustanovuje **tiež povinnosť kandidujúcich subjektov a tzv. tretích strán viesť o použití prostriedkov na volebnú kampaň osobitnú evidenciu** [politické strany majú tiež povinnosť spracovať záverečnú správu o nákladoch na volebnú kampaň pre voľby do národnej rady a predložiť ju najneskôr do 30 dní odo dňa konania volieb ministerstvu vnútra, ktoré ju v lehote 30 dní zverejní na svojom webovom sídle (obdobné povinnosti majú politické strany aj pri iných typoch volieb a tiež kandidáti na prezidenta a nezávislí kandidáti na funkcie v územnej samospráve)],

- zákon ustanovuje **pravidlá vysielania politickej reklamy a diskusných programov počas volebnej kampane** v RTVS, ako aj vysielateľov s licenciou zamerané na rešpektovanie princípu rovnosti,

- **štátnu kontrolu volebnej kampane zveruje zákon ministerstvu vnútra a okresným úradom** (z poverenia ministerstva vnútra), pričom **štátnu kontrolu dopĺňa verejná kontrola** (kontrola verejnosťou), ktorá je primárne založená na prístupe verejnosti k informáciám o financovaní volebných kampaní, povinnosti kandidujúcich subjektov viesť evidenciu o financovaní volebnej kampane a povinnosti zverejňovať, resp. prístupňovať verejnosti zákonom označené dokumenty,

- **zákon o volebnej kampani obsahuje sankčný mechanizmus**, spočívajúci vo vymedzení skutkových podstát správnych deliktov a priestupkov, prostredníctvom ktorých sa sankcionuje porušovanie pravidiel volebnej kampane (sankcie sú ustanovené v podobe finančných pokút, ktoré môžu za správne delikty ukladať ministerstvo vnútra, Štátna komisia a tiež ministerstvo kultúry a za priestupky okresné úrady).

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

V rámci všeobecného hodnotenia novej zákonnej úpravy volebnej kampane sa v prvom rade žiada zdôrazniť, že **v zásade sleduje legitímne verejnoprospešné ciele a to predovšetkým férovosť volebnej súťaže a rovnosť šancí kandidujúcich subjektov**. Ide o ciele, ktoré pôsobia nepochybne v prospech ústavného imperatívu vyjadreného v čl. 31 ústavy (podpora a ochrana slobodnej súťaže politických síl). Na druhej strane je ale nevyhnutné zamyslieť sa aj nad otázkou, **či kontrolný a sankčný mechanizmus obsiahnutý v novom zákone o volebnej kampani je spôsobilý aj reálne zabezpečiť dodržiavanie nie zriedka veľmi rigorózne ustanovených pravidiel**, t. j. ide o otázku, či bude nová právna úprava efektívna. Túto poznámku treba vnímať aj v kontexte s vyššie naznačenou hroziacou nefunkčnosťou Štátnej komisie, ktorá má v zmysle príslušných ustanovení zákona o volebnej kampani kľúčové postavenie pri uplatňovaní jeho sankčného mechanizmu. V širších súvislostiach sa žiada zdôrazniť, že niektoré **inštitúty, na ktorých je nová právna úprava volebnej kampane založená sú v odbornej literatúre vnímané kontroverzne**. Mám na mysli predovšetkým inštitút volebného moratória a inštitút finančných limitov výdavkov na volebnú kampaň, ktoré ja osobne považujem v podmienkach domácej politickej a právnej kultúry za žiaduce. Zároveň si ale uvedomujem, že nemajú žiadny zmysel a pôsobia kontraproduktívne, v prípade, ak neexistujú primerané záruky toho, že právna regulácia bude v aplikačnej praxi efektívna. Aj preto sa žiadalo otvoriť k týmto otázkam ďaleko intenzívnejšiu odbornú-politickú diskusiu. Pri právnej regulácii politicky tak citlivej problematiky akou je volebná kampaň je podľa môjho názoru mimoriadne **aktuálne uplatnenie všeobecnej zásady, podľa ktorej „niekedy menej znamená viac“**, ktorá je nepochybne aplikovateľná aj vo sfére legislatívy. Navyše treba zvýrazniť, že **nadmerná ingerencia štátu do volebného procesu, resp. slobodnej súťaže politických síl má v podmienkach liberálnej demokracie nepochybne svoje ústavné limity**, ktorých prekročenie vo svojich dôsledkoch môže signalizovať aj príklon k reštaurácii prvkov totalitného štátu a teda aj k prípadnej klasifikácii zákona o volebnej kampani ako celku za právny predpis, ktorý je v napätí s princípmi demokratického a právneho štátu vyvoditeľnými z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.²⁷

²⁷ Podrobnejšia a konkrétnejšia kritická analýza nového zákona o volebnej kampani je v tejto publikácii obsiahnutá v príspevku MAJERČÁK, T.: *Volebná kampaň (súčasný stav, perspektívy)*.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

III. 7. Spôsoby hlasovania

Hlasovanie je z hľadiska voliča nepochybne kľúčové štádium volebného procesu, keďže prostredníctvom neho sa každý volič právne relevantným spôsobom môže zúčastniť volieb. Tradičná predstava o forme hlasovania je spojená s hlasovaním vo volebných miestnostiach organizovaných podľa trvalého bydliska voličov. V ostatných desaťročiach sa ale v moderných demokratických štátoch **tradičný spôsob hlasovania vo volebných miestnostiach dopĺňa novým formami hlasovania označovaným spravidla ako tzv. alternatívne formy hlasovania.**²⁸

Zavádzanie nových – netradičných foriem hlasovania možno považovať za jeden z významných prejavov realizácie tzv. pozitívneho záväzku štátu, ktorého kľúčovou funkciou je **odstraňovanie prekážok sťažujúcich určitým skupinám oprávnených voličov prístup k voľbám.** V zásade možno konštatovať, že vo vyspelom demokratickom svete sa zavádzanie alternatívnych foriem hlasovania stáva súčasťou všeobecne akceptovaných tendencií ďalšieho vývoja volebného práva.²⁹ Alternatívne formy hlasovania sú cieľovo zamerané na tie skupiny oprávnených voličov, ktoré majú objektívne sťažený prístup k voľbám; ide v prvom rade o skupiny voličov, ktorí trvale žijú v zahraničí, resp. sa tam dlhodobo združujú a tiež zdravotne handicapovaným voličom.

Z hľadiska naznačených tendencií rozvoja moderného volebného práva nemožno považovať spôsoby hlasovania ustanovené v zákone o podmienkach výkonu volebného práva zďaleka za optimálne. Zastávam síce názor, že úvahy o prípadnom zavedení elektronického hlasovania sú v našich podmienkach ešte predčasné [jednak z hľadiska finančných nákladov potrebných na jeho zabezpečenie, nedostatočnej „elektronickej“ gramotnosti určitých skupín voličov, ale aj z hľadiska „mentálnej nepripravenosti“ akceptovať spôsob hlasovania, ktorý nepochybne bude späť so zásahom do tradičného chápania niektorých

²⁸ K alternatívnym formám hlasovania možno v prvom rade zaradiť korešpondenčné hlasovanie (hlasovanie poštou), ako aj elektronické hlasovanie a hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca.

²⁹ Porovnaj k tomu napr. *International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of election.* Dostupné na internete: http://www.idea.int/publications/pub_electoral_main.html, s. 72.

Veľká pozornosť sa problematike alternatívnych spôsobov hlasovania venuje aj v odbornej literatúre, príkladmo možno poukázať na viacero dostupných prameňov z poľskej odbornej literatúry, napr. SKOTNICKI, K. (red.): *External voting w wybranych państwach europejskich.* Łódź: WYDAWNICTWO UNIWESITETU ŁÓDZKIEGO, 2012; GRABOWSKA, S. – GRABOWSKI, K.(red.): *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu.* Rzeszów, 2007; RAKOWSKA. A.: *Głosowanie przez pełnomocnika.* Studia Wyborcze, 2007, č. IV., atd.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

princípov demokratického volebného práva – priamosť a tajnosť hlasovania), napriek tomu si myslím, že nové volebné zákony už mohli vytvoriť priestor pre „experimentálne“ využitie elektronického hlasovania aspoň pre niektoré typy volieb (napr. voľby orgánov územnej samosprávy vo veľkých mestách). Vážnejšie kritické výhrady mám ale k tomu, že nový zákon o podmienkach výkonu volebného práva nerozšíril výraznejšie priestor pre uplatnenie korešpondenčného hlasovania. Oproti doterajšej právnej úprave síce došlo k rozšíreniu možnosti hlasovať prostredníctvom pošty popri voľbách do národnej rady aj v celoštátnom referende, podľa môjho názoru však **bolo žiaduce zaviesť formu hlasovania poštou aj pre voľby prezidenta**. Obrana založená na tvrdení, že hlasovanie poštou sa „technicky“ nedá na účely prípadného druhého kola prezidentských volieb reálne zabezpečiť, ktorá zaznela s „oficiálnych miest“, podľa môjho názoru neobstojí. Aj preto považujem obmedzený priestor pre uplatnenie alternatívnych foriem hlasovania v novej volebnej legislatíve za premárnenú šancu.³⁰ Na druhej strane možno objektívne oceniť, že nový zákon (aj na základe doterajších skúseností) precíznejšie a ústretovejšie (k voličom) upravil „technické“ podmienky hlasovania poštou.

Závery

Aktuálna diskusia o platnej volebnej legislatíve v Slovenskej republike sa celkom prirodzene orientuje na hľadanie odpovedí na otázku, čo nové volebné zákony prinášajú, resp. čo neprinášajú a priniesť mali a mohli. Priestorové možnosti tohto príspevku umožnili reagovať na tieto otázky len rámcovo a zďaleka nie vyčerpávajúco. Až aplikačná prax ukáže do akej miery sú nástrahy vyvolané zmenami domácej volebnej legislatívy, na ktoré som upozornil v mojom príspevku reálne. Napriek tomu sa žiada v záverečnej časti môjho príspevku zovšeobecniť čiastkové závery a zároveň sa pokúsiť formulovať explicitne odpoveď na otázku nastolenú v jeho nadpise, t. j. či nové volebné zákony možno hodnotiť ako kvalitatívny skok vo vývoji volebnej legislatívy v Slovenskej republike, alebo predstavujú len prirodzený evolučný krok, ktorý zároveň (ne) možno v niektorých kontextoch hodnotiť aj ako premárnenú šancu. Pri hľadaní odpovede na túto otázku sa pokúsím inšpirovať českou politologickou literatúrou, v ktorej sa zmeny volebných zákonov spravidla rozčleňujú do troch kvalitatívne rozdielnych kategórií:

³⁰ V prospech zavedenia alternatívnych foriem hlasovania vzniklo v priebehu legislatívneho procesu viacero občianskych iniciatív (k tomu pozri napr. „Zahraniční Slováci chcú voliť cez internet, spustili petíciu (SME, 25. 1. 2014), alebo „Žijú v cudzine, voliť prezidenta nemôžu“ (SME, 25.1, 2014).

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

a) volebné reformy, o ktoré ide vtedy, ak prostredníctvom zmien volebnej legislatívy dôjde k zmene volebného systému,

b) malé reformy, pri ktorých sa nemení volebný systém, ale menia sa niektoré z jeho základných pravidiel (napr. zmeny v počte a veľkosti volebných obvodov, zmeny volebnej formuly, či v uzavieracej klauzule, zmeny v podmienkach vytvárania volebných koalícií, zavedenie nových foriem hlasovania, a pod.), pričom ide o takú zmenu, ktorá objektívne musí vyvolať zmenu „volebného správania“ podstatnej časti adresátov volebnej legislatívy, teda predovšetkým politických strán a iných kandidujúcich subjektov, resp. oprávnených voličov

c) marginálne zmeny volebných predpisov (ide v zásade o legislatívno-technické, resp. organizačno-technické zmeny volebných predpisov, ktoré nemajú bezprostredný vplyv na volebné správanie kľúčových adresátov volebnej legislatívy).³¹

Používajúc uvedenú klasifikáciu možno podľa môjho názoru konštatovať, že schválenie nových volebných zákonov v Slovenskej republike;

1. **Nemožno** (napriek pomerne veľkému kvantitatívnemu rozsahu legislatívnych prác) **hodnotiť ako volebnú reformu a ani ako zásadnejší kvalitatívny skok vo vývoji domácej volebnej legislatívy**, a to predovšetkým preto, že pri žiadnom type volieb nedošlo k zmene volebného systému, aj keď sa ponúkalo viacero možností (podľa môjho názoru bola v záujme posilnenia legitimacy starostov obcí žiaduca minimálne zmena volebného systému pri voľbách starostu obce zmenou systému relatívnej väčšiny na dvojkolový systém s absolútnou väčšinou).

2. Nové volebné zákony nepriniesli ani zásadnejšie zmeny do základných pravidiel volebných systémov uplatňovaných v predchádzajúcom období pri jednotlivých typoch volieb hoci sa z môjho pohľadu javili ako žiaduce (napr. zvýšenie počtu volebných obvodov pri voľbách do národnej rady, zmeny v právnej regulácii uzavieracej klauzuly, zmeny v podmienkach kandidovania volebných koalícií). Zásadnejší význam možno pripísať len koncepcne novej právnej regulácii vrcholného orgánu pre riadenie volieb (Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán) a výrazným zmenám v právnej úprave volebnej kampane, čo v spojení s kodifikačnou podobou novej volebnej legislatívy **umožňuje klasifikovať vykonané legislatívne zmeny ako žiaduci evolučný krok vo vývoji domácej volebnej legislatívy, ktorý**

³¹ Porovnaj napr. ŠEDO, J.: *Volební systémy a stabilita systému politických stran*. Brno: Masarykova universita 2011, s. 77 a nasl.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok,
či premárnená šanca

„znesie“ kritéria malej volebnej reformy prevažne administratívneho charakteru (ako byrokratické „odfajknutie“ splnenia jednej z úloh vládneho programu).

3. V mnohých smeroch ale podľa môjho názoru možno **proces tvorby novej volebnej legislatívy hodnotiť ako premárnenú šancu**. Kodifikačné ambície zákonodarcu totiž nutne mali byť spojené s ambíciou uskutočniť aj zásadnejšie reformné (obsahové) zásahy do volebného zákonodarstva v záujme toho, aby sa do neho výraznejšie premietli moderné vývojové tendencie volebnej legislatívy a jej formujúce sa štandardy v demokratickom svete. Naplnenie reformných ambícií v novej podobe volebnej legislatívy sa mohlo stať zárukou jej stabilizácie aj na dlhšie časové obdobie. Zároveň mohol a mal byť proces tvorby novej volebnej legislatívy spojený s ďaleko intenzívnejšou odbornou-politickou diskusiou o možných alternatívach právnej regulácie volebných systémov uplatňovaných pri jednotlivých typoch volieb, ako aj ich možných pozitívnych (či negatívnych) dopadov na fungovanie ústavno-politického systému Slovenskej republiky. Uvedené kritické závery treba síce primárne adresovať (politickým) tvorcom novej volebnej legislatívy a parlamentným politickým stranám (vrátane ich odborného zázemia), ale zároveň aj do radov odbornej (predovšetkým politologickej a právnickej) verejnosti, ktorá mala a mohla na pozadí politickej diskusie ďaleko viac seba vlastnými prostriedkami artikulovať svoje predstavy o aktuálnych potrebách domáceho volebného zákonodarstva a ponúkať alternatívne riešenia.

Abstrakt:

Vo vyššie uvedenom príspevku autor kriticky analyzuje zákon č. 180/2014 Z. z. o výkone volebného práva a zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Vychádzajúc z judikatúry ústavného súdu, teórie a praxe, poukazuje na problematické časti a navrhuje riešenia.

Abstract:

In the article author critically analyzes Act No. 180/2014 about the execution of voting rights and the Act no. 181/2014 about the election campaign. Based on the case law of the Constitutional Court, theory and practice, he points to problem areas and proposes solutions.

I.2. Princípy volebného práva a nový volebný zákon¹

Prof. JUDr. Eubor Cibulka, CSc.
Právnická fakulta UK v Bratislave

Dňom prvého júla 2015 v Slovenskej republiky nadobúdajú účinnosť dva významné zákony. Prvým je zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ďalej len „volebný kódex“², druhým zákonom bezprostredne súvisiacim je zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov. Uvedeným zákonom č. 180/2014 Z. z. sa vlastne vytvoril v Slovenskej republike tzv. volebný kódex, v ktorom sú upravené všetky druhy volieb, ktoré sa konajú na území Slovenskej republiky.

I. Malé odbočenie

Zhruba od polovice 20 storočia prebieha vo svetovom rámci proces novej kvality, ktorý smeruje k celosvetovej integrácii a novej globálnej organizácii výrobných a obchodných procesov, bankových a finančných operácií, technológií a informácií. Tento proces je jednoducho nazývaný globalizácia. I keď jeho základom sú ekonomické procesy, nie je však možné z globalizácie vynechať politiku a právo a teda ani problematiku postavenia a úloh štátu všeobecne a konkrétne v rovine ústavného zakotvenia.

Samostatnou, aktuálnou a zložitou problematikou je del'ba moci v podmienkach postmodernity, globalizujúceho a integrujúceho sa sveta. Na európskom kontinente del'bu moci a jej pravidlá ovplyvnila Európska únia so svojimi princípmi fungovania. Postmoderna a globalizácia prinášajú nový pohľad na vertikálnu del'bu moci, hoci nie je zanedbateľný jej vplyv aj na naplnenie obsahu horizontálneho členenia moci. Na jednej strane je to del'ba moci medzi národnú úroveň a nadnárodnú úroveň a na strane druhej je to del'ba moci vo vnútri štátu. Štát je začleňovaný do čoraz pevnejších väzieb v rámci medzinárodných organizácií alebo nadnárodných spojení, čo sa stáva limitou vlastnej moci štátu. Postmodernou a globalizáciou nastal razantný proces presunu časti právomocí štátov na medzinárodné organizácie, nadnárodné inštitúcie a je otázkou či nie aj na subjekty súkromnoprávnej povahy.

¹ Článok spracovaný s podporou grantu Vega č. 1/0777/15.

² Názov „volebný kódex“ zákona č. 180/2014 Z. z. nie je jednoznačne prijímaný.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Princípy volebného práva a nový volebný zákon

Globalizácia je komplexný a nezvratný proces, ktorý má viac rozmerov a to: ekonomický, sociálny a politický. Štát a štátna moc s nim musia rátať a vytvárať primeraný ústavnoprávny rámec naplnenia. Je to kvalitatívne nový, vyšší stupeň internacionalizácie hospodárskeho života podmienený prevratnými účinkami informačných a telekomunikačných technológií spojený s prechodom ľudskej spoločnosti od industriálnej k informačnej spoločnosti.

V kontexte globalizácie a prehlbujúcej sa integrácie otázky politických práv a ich uplatňovanie zostáva stále aktuálnou otázkou, ba práve je možné konštatovať, že na mnohé otázky spojené s politickými právami, a teda aj volebným právom, je potrebné hľadať nové odpovede.

Aj v globalizovanom svete vo všetkých demokratických štátoch zostávajú voľby nevyhnutnou súčasťou politického života, hoci význam mocenských atribútov, ktorými disponujú jednotlivé štáty klesá a to v závislosti od ekonomickej vyspelosti, veľkosti územia, miery integrácie ako aj, že kontrola na vnútroštátnej úrovni v dôsledku expanzie supranacionálnych síl nedokáže postihnúť aktivity osôb a spoločností.

Najvýznamnejšou zmenou v postmoderne globalizovaného sveta je zmena mocenského postavenia štátu. Štát síce zostáva významným elementom, ale jeho autorita sa kontinuálne rozptyľuje.³ Ak teda akceptujeme, že aj v globalizovanom svete sú voľby integrálnou súčasťou politického života a jedným z najdôležitejších nástrojov účasti zdroja moci na správe vecí verejných a aktívneho ovplyvňovania života spoločnosti jednotlivcom.

I keď na prvý pohľad vyššie uvedené poznámky sa bezprostredne nedotýkajú volebného systému, zákonodarca však pri koncipovaní volebného zákona musel vziať do úvahy aj faktory globalizácie, integrácie či postmodernity. V súvislosti s volebným právom je to najmä charakteristický rys súčasnosti – výrazný rast migrácie občanov jednotlivých štátov či už z ekonomických dôvodov, za pracovnými príležitosťami, získavaním vzdelania atď.⁴ Rastie počet ľudí, ktorí dočasne alebo trvalejšie žijú za hranicami štátu, ktorého sú občanmi a otázky uplatňovania politických práv vrátane volebného práva nadobúdajú nové dimenzie a sú s nimi spojené mnohé otázky.

Osobitným okruhom týchto otázok je vplyv Európskej únie, v ktorej k jednej zo základných slobôd patrí sloboda voľného pohybu osôb a z toho

³ BARÁNY, E.: *Moc a právo*. Bratislava : Veda 1997, s. 131 a nasl.; Podobne: BIERSTEKER, T. J. WEBER, C. *State Sovereignty as Social Construct*. New York : Cambridge University Press, 1996

⁴ V tejto súvislosti neberieme ohľad na súčasnú migračnú vlnu z krajín severnej Afriky či Arabského poloostrova.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Princípy volebného práva a nový volebný zákon

bez akýchkoľvek pochybností vznikajú otázky spojené s ich účasťou na verejnopolitickom živote členského štátu v ktorom majú práve trvalý pobyt.

Volebné právo patrí k základným politickým právam, ktorého základy sú ústavne upravené v členských štátoch EU. Vo všeobecnej rovine volebné právo je upravené a chránené v medzinárodnoprávných dokumentoch.⁵

Princípy/zásady volebného práva vo volebnom kódexe

K imanentným znakom moderných demokratických štátov, k takým patrí aj Slovenská republika, patrí naplnenie princípu suverenity ľudu cestou účasti občanov resp. občianskej spoločnosti na správe vecí verejných a to najmä prostredníctvom slobodných a demokratických volieb.⁶

Demokratický volebný systém založený na demokratických princípoch volebného práva je jedným z nástrojov obsahového naplnenia princípu demokracie, ktorý patrí k rozhodujúcim princípom výstavby moderného a demokratického štátu. Všeobecnosť, rovnosť, priamosť volebného práva spojené s tajným hlasovaním a slobodná súťaž politických síl sú základnými predpokladmi slobodných volieb. Prostredníctvom takýchto volieb je legitimizovaná moc v Slovenskej republike. **Volebný kódex v § 2 zakotvuje, že voľby sa konajú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním.**

II. Všeobecnosť volebného práva - charakteristika⁷

Zjednodušene môžeme všeobecnosť volebného práva charakterizovať ako právo fyzickej osoby voliť (aktívne volebné právo) a byť volený (pasívne volebné právo), vrátane práva hlasovať v referende, ak táto osoba spĺňa zákonom stanovené podmienky. Inú formu vymedzenia obsahu všeobecnosti volebného práva môžeme chápať v negatívnom význame, t. j. ako absenciu rôznych osobitných kvalifikačných, vzdelanostných či majetkových predpokladov pre výkon aktívneho i pasívneho volebného práva.⁸

Základný rámec aktívneho a pasívneho volebného práva je daný Ústavou Slovenskej republiky, čo volebný kódex v plnej miere rešpektuje. Volebný kódex zásadu všeobecnosti volebného práva upravuje jednak vo všeobecných ustanoveniach, kde v § 2 zakotvuje: „Právo voliť má každý, kto najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku podľa podmienok

⁵ Napr. Článok 3, Protokol č. 1 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

⁶ Čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky.

⁷ K vývoju volebného práva pozri: KREJČÍ, O.: *Nová kniha o volbách*. Praha : Professional Publishing, 2006, s. 93 a nasl.

⁸ FRIDRICH, B. a kol.: *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : PraF UK, 2013, s. 127.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Princípy volebného práva a nový volebný zákon

ustanovených v osobitných častiach.“ V osobitných častiach volebného kódexu sú stanovené ďalšie podmienky pre jednotlivé druhy volieb v Slovenskej republike (NR SR, voľba prezidenta, voľba samosprávnych orgánov územnej samosprávy, Európsky parlament, referendum, ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta).

S aktívnym volebným právom vymedzeným v § 2 zákona súvisí zakotvenie v § 4 prekážok práva voliť. K nim zákon zaradil: „*a) zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia, b) výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu, c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony*“. To znamená, že tieto prekážky práva voliť sa vzťahujú pre všetky typy volieb resp. hlasovaní.

Pasívne volebné právo zákon upravuje v osobitných častiach pre jednotlivé typy volieb, čo je prirodzené, pretože môžu existovať objektívne dôvody pre rozdielnu úpravu. Avšak aj v súvislosti s pasívnym volebným právom zákon v § 6 všeobecnej časti zakotvuje prekážky pre právo byť volený. K nim zákon zaradil: „*a) výkon trestu odňatia slobody, b) právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahľadené, c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony*“.

Aktívne volebné právo do NR SR je v zmysle zákonnej úpravy viazané na štátne občianstvo, vek ku dňu volieb minimálne 18 rokov a neexistenciu prekážok práva voliť upravených v § 4 zákona. Pasívne volebné právo do NR SR je v zmysle ústavnej a zákonnej úpravy viazané štátne občianstvo, trvalý pobyt na území SR, vek ku dňu volieb minimálne 21 rokov a neexistenciu prekážok práva byť volený upravených v § 6 zákona.

Právo voliť prezidenta Slovenskej republiky je viazané na štátne občianstvo a splnenie podmienok aktívneho volebného práva do NR SR.

Právo hlasovať v ľudovom referende o odvolaní prezidenta je priznané občanom Slovenskej republiky. Táto zákonná úprava je nepresná, pretože kým právo voliť prezidenta je viazané na existenciu občianstva a aktívneho volebného práva, právo hlasovať o odvolaní prezidenta je viazané iba na občianstvo.

Zložitejšia je právna úprava aktívneho a pasívneho volebného práva do Európskeho parlamentu (EP). Aktívne volebné právo do EP na území SR má občan SR s trvalým pobytom v SR a občan SR, ktorý nemá trvalý pobyt v SR ale v deň volieb sa zdržiava na území SR. Ďalej aktívne volebné právo má občan iného členského štátu EU s trvalým pobytom v SR ak nebol pozbavený práva voliť v členskom štáte EU, ktorého je občanom. Pasívne volebné právo je viazané na vek 21 rokov minimálne ku dňu volieb a štátne občianstvo SR (bez ohľadu na trvalý pobyt) resp. štátne občianstvo iného členského štátu EU ak nebol pozbavený práva byť volený v členskom štáte EU, ktorého je občanom.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Princípy volebného práva a nový volebný zákon

Aktívne volebné právo do orgánov samosprávy obcí je okrem veku (minimálne 18 rokov) viazané iba na trvalý pobyt v obci; nevyžaduje sa štátne občianstvo SR. Pasívne volebné právo za starostu je viazané na vek minimálne 25 rokov a tiež trvalý pobyt v obci, pasívne volebné právo za poslancov obecného zastupiteľstva je viazané na vek 18 rokov a trvalý pobyt v obci. Analogické podmienky (vek 18 rokov, trvalý pobyt na území samosprávneho kraja) sa viažu na aktívne volebné právo do samosprávnych orgánov samosprávneho kraja. Pasívne volebné právo za predsedu samosprávneho kraja je viazané na vek minimálne 25 rokov a trvalý pobyt na území samosprávneho kraja, pre voľby poslancov zastupiteľstva VUC je to 18 rokov a trvalý pobyt v obci, ktorá spadá do územia VUC.

K naplneniu princípu všeobecnosti volebného práva sú samozrejme potrebné organizačno technické opatrenia, prostredníctvom ktorých sa má zabezpečiť, aby každý, kto má aktívne volebné právo ho mohol bez osobitných ťažkostí uplatniť. K tomu slúži viacero nástrojov, ako napr. voličský preukaz, hlasovanie poštou, prenosné volebné urny, spôsob kreácie volebných miestnosti.

III. Všeobecnosť volebného práva – možné otázky na úvahu

Trvalý pobyt

Ak vezmeme do úvahy kritérium štátneho občianstva ako podmienky aktívneho a pasívneho volebného práva zisťujeme, že v prípade volieb do samosprávnych orgánov obcí a vyšších územných celkov sa kritérium štátneho občianstva ako neopomenuteľnej podmienky aktívneho a pasívneho volebného práva od prijatia ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. neuplatňuje. V týchto voľbách je kritériom trvalý pobyt v obci resp. na teritóriu obcí patriacich do teritória vyššieho územného celku. Kritérium trvalého pobytu sa okrem ďalších podmienok uplatňuje pri pasívnom volebnom práve pri voľbách poslancov NR SR, poslancov EP a voľbe prezidenta SR.

Na prvý pohľad uvedené kritérium trvalého pobytu by nemalo spôsobovať problém. Keď však bližšie analyzujeme toto kritérium vidíme, že aj inštitút trvalého pobytu môže vytvárať priestor na zneužitie a ani volebný kódex nevytvoril dostatočnú bariéru pred možným zneužitím inštitútu trvalého bydliska pri voľbách do orgánov samosprávy obcí.

Získania trvalého pobytu alebo zmeny trvalého pobytu je podľa zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky relatívne veľmi jednoduchým úkonom. Účelové prihlásenia sa k trvalému bydlisku tesne pred komunálnymi voľbami, predovšetkým v malých obciach, v ktorých je značné množstvo obydli využívaných výlučne na rekreačné účely môže zmeniť

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Princípy volebného práva a nový volebný zákon

pomer medzi tzv. starousedlíkmi a obyvateľmi, ktorí majú v obci nehnuteľnosť využívanú na rekreačné účely, v prospech týchto účelovo prihlásených obyvateľov. Účelové prihlasovanie osôb, ktoré v danej obci majú rekreačné domy, k trvalému pobytu za účelom dosiahnutia úspešného volebného výsledku v prospech ich kandidáta, môže narušiť filozofiu účelu miestnej samosprávy, pretože po skončení volieb môže nastať proces návratu k pôvodnému trvalému pobytu, samozrejme okrem osôb, ktoré boli zvolené za. Preto, aby sa predišlo takýmto účelovým zmenám počtu obyvateľov s trvalým pobytom, možno by bolo vhodné do kritéria trvalého pobytu doplniť časový faktor – určitú minimálnu dĺžku trvalého pobytu pred voľbami v danej obci. Mohlo by to mať aj finančný efekt pre obec, pretože do rozpočtu obce prichádzajú podielové dane v závislosti od počtu obyvateľov – osôb s trvalým pobytom, ktorý sa zisťuje k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roku.

Štátne občianstvo

Kritérium štátneho občianstva Slovenskej republiky ako podmienky realizácie aktívneho a pasívneho volebného práva sa uplatňuje pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, pri voľbách prezidenta republiky, pri ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta, pri referende a pri voľbách poslancov Európskeho parlamentu na území Slovenskej republiky.

V prípade volieb do EP aktívne a pasívne volebné právo v SR majú aj štátni občania členských štátov EU, ak majú v SR trvalý pobyt. Pri týchto voľbách je potrebné upozorniť na nasledovný problém, ak nie paradox, s ktorým sme sa mohli stretnúť do prijatia zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov, ktorý súvisí s otázkami spojenými s členstvom cudzincov v politických stranách.

V súčasnosti stále rastie počet ľudí, ktorí dočasne alebo trvalejšie žijú v inom členskom štáte EU ako v materskom štáte. Štatistické údaje potvrdzujú, že narastá počet voličov EÚ žijúcich v inom členskom štáte, než je členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi. Zo štatistik pohybu občanov EU možno dospieť k záveru, že význam politických práv občanov EÚ rastie súbežne s využívaním práva na voľný pohyb a pobyt.⁹ Nakoniec i Charta základných práv EU viaceré politické práva upravuje.

Vo voľbách zaujímajú politické strany dôležitú úlohu, sú neodmysliteľnou súčasťou demokratického a právneho štátu. Spomedzi

⁹ Dostupné: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0605:FIN:SK:PDF>,
10.12.2012

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0605:FIN:SK:PDF)
dňa

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Princípy volebného práva a nový volebný zákon

práw, ktoré sú im priznané zákonmi osobitne upozorňujeme na ich výlučné právo navrhovať kandidátov na funkcie poslancov NR SR a poslancov EP, ale aj poslancov do volených samosprávnych orgánov resp. starostov obcí a predsedov vyšších územných celkov.

Ústava Slovenskej republiky v čl. 29 ods. 2 ústavy zakotvuje: „*Občania majú právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich*“. Najmä v súvislosti s voľbami do EP vzniká otázka interpretácie obsahu čl. 29 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čo úzko súvisí s aktívnym a pasívnym volebným právom do EP občanov členských štátov EU s trvalým pobytom na území SR.

Článok 29 ods. 2 ústavy je možné interpretovať tak, že právo zakladať politické strany a právo združovať sa v nich sú to dve samostatné práva, hoci sú v citovanom článku ústavy vyjadrené v jednom ustanovení.¹⁰ Táto interpretácia problém nespôsobuje. Otázkou je však to, či uvedené dve práva sa vzťahujú výlučne na občanov SR, alebo či na občanov SR sa vzťahuje iba právo zakladať politické strany a hnutia a členstvo v nich už nie je viazané na štátne občianstvo. Tradičné chápanie, možno povedať a to nielen v Slovenskej republiky ale napr. i v podmienkach Českej republiky¹¹, bolo založené na tom, že čl. 29 ods. 2 ústavy priznáva obidve uvedené práva iba štátnym občanom SR.¹² Opačný názor zastáva T. Lalík ktorý uvádza: „že „*Síce jazykový a doslovný výklad ustanovenia by viedol k záveru, že aj právo združovať sa v politických stranách a hnutiach patrí výlučne občanom. Takýto záver však musíme odmietnuť pre nezávislosť práva na jednej strane zakladať politické strany a na druhej strane združovať sa v nich. Tieto práva sú síce vzájomne podmienené podľa logického argumentu a minori ad maius, ale ich faktická nezávislosť ich*

¹⁰ FRIDRICH, B. a kol.: *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : PraF UK, 2013, s. 120; DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vydanie. Šamorín : Heuréka 2012, s. 561.

¹¹ Napr. JIRÁSEK, J.: *Ústavní základy organizace státu*. Praha : Leges, 2013, s. 97-98; KLÍMA, K.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s.1136; KOLMAN, P.: *Proč nesmí být cizinci členem české politické strany?* [online] publikované 19. 3. 2013. Dostupné: http://www.epravo.cz/top/efocus/proc_nesmi-byt-cizinec-clenem-ceske-politicke-strany-89822.html.

¹² Porovnaj tiež: KREJČÍ, O.: *Nová kniha o volbách*. Praha : Professional Publishing, 2006, s. 498; JIRÁSEK, J.: *Ústavní základy organizace státu*. Praha : Leges, 2013, s. 96; ŠIMÍČEK, V.: *Členství cizinců v politických stranách (aneb cizinec není našinec)*. Dostupné:<http://jinepravo.blogspot.sk/2007/08/lenstv-cizinc-v-politickch-stranch-aneb.html>; Analogicky je chápaný čl. 20 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd. Blížšie pozri: KLÍMA, K.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozšířené vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, 2 v., s. 1136; Šimíček, V.: *Politické strany v ústavním pořádku České republiky*. In KYSELA, J.: *Deset let Ústavy Česke republiky: vychodiska, stav, perspektivy : sbornik příspěvků*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 251.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Princípy volebného práva a nový volebný zákon

nespája, ale naopak rozdeľuje. Povedané inak, zakladatelia politických strán, resp. ich neskorší zánik členstva v nich, nie je podmienkou pokračovania existencie týchto strán....Rovnako systematický výklad celého článku svedčí pre tento záver, keď výkon združovacieho práva in genere nie je viazaný na občianstvo SR.“ Jeho argumentácia vyúsťuje do ďalšieho záveru, že „...podmienka založenia strany len občanmi SR už nezodpovedá moderným výzvam volebného práva a bude ju nutné zanechať v dohľadnej dobe.“¹³ Ako jeden zo spôsobov uvádza i extenzívny výklad inštitútu „občianstva SR“ tak, aby výklad zahŕňal nielen občanov SR, ale aj všetkých občanov EU. S viacerými myšlienkami T. Ľalíka je veľmi problematické bez vyjadrenia ďalších súvislostí súhlasiť, pretože sa dotýkajú samotnej podstaty vzťahu štátneho občana a štátnej moci.¹⁴

V. Šimíček na margo členstva cudzincov v politických stranách uvádza, že :“ že po zavedení aktívneho a pasívneho volebného práva v komunálnych voľbách a ve voľbách do Európskeho parlamentu cizincům s trvalým pobytom na území ČR (resp. príslušné obce) nutně musí následovat umožnění členství v politických stranách i pro tuto skupinu osob“ a súčasne uvádza argumenty pre svoje tvrdenie.¹⁵ Zdeněk Koudelka sa prikláňa k názoru, že de lege lata je členstvo cudzincom v českých politických stranách umožnené a uvádza: „Na rozdíl od zájmových spolků, kde je ústavně zaručeno sdružovat se bez ohledu na občanství, je Listinou základních práv a svobod garantováno právo na sdružení v politických stranách občanům. Ale je-li něco ústavně garantováno pro někoho, nelze vyvozovat, že jiný toto právo mít nemůže, jen nesmí být upřeno občanům. Ústava nezakazuje členství cizinců v politických stranách. Také zákon o politických stranách přejímá ústavní pozici, když umožňuje sdružovat se v politických stranách občanům, ale nikde výslovně nestanoví, že toto právo náleží jen občanům anebo výslovný zákaz cizinců v politických stranách“¹⁶. Z podobnej filozofie vychádza i T. Grygar, ktorý uvádza: *Z ustanovení čl. 20, ods. 2 LZPS¹⁷ však není možno automaticky vyvozovat, že pokud je*

¹³ ĽALÍK, T.: *Voľby do Európskeho parlamentu – rovnosť, legitimita a demokracia alebo krátky úvod k veľkej téme*. In Optimálny model volebného systému do Európskeho parlamentu. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2010, s. 10-11.

¹⁴ Minimálne vznikajú otázky typu právo voliť Národnú radu SR, prezidenta SR budú mať všetci obyvatelia SR, alebo iba štátni občania SR a občania iných členských štátov EU, bude kritérium štátneho občianstva podmienkou na výkon funkcie sudcu, ústavného sudcu a pod. Problém sa samozrejme širší a nie je ho možné riešiť na tomto mieste.

¹⁵ ŠIMÍČEK, V.: *Členství cizinců v politických stranách (aneb cizinec není našinec)*. Dostupné:<http://jinepravo.blogspot.sk/2007/08/lenstv-cizinc-v-politickch-stranch-aneb.html>.

¹⁶ KOUDELKA, Z.: *Občanství a stranictví*. Dostupné: http://www.zdenekoudelka.cz/www/article_detail.php?id=114;

¹⁷ Listina základních práv a svobod

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Princípy volebného práva a nový volebný zákon

*prvo sdružovať se v politických stranách garantováno jen občanum, tak všem ostatním (tedy cizincum) musí být ze strany politických stran odeprěno, nejspíše v té podobě, že cizince nesmí za svého člena přijmout“.*¹⁸ Za kľúčovú otázku spojenú s hľadaním odpovede na to, či cudzinec môže byť členom strany vidí v povahe politickej strany, teda či strana je osobou verejného práva alebo súkromného práva. Poznamenávame, že ani na túto otázku neexistuje jednoznačná odpoveď. Pokiaľ však pri politickej strane existujú prvky súkromnoprávnej povahy možno akceptovať názor, že cudzinci môžu byť členmi politickej strany v ČR.

Ak by sme akceptovali názor, že zakladať a osobitne byť členom politickej strany môže byť aj osoba, ktorá nie je štátnym občanom SR, potom musíme nastoliť otázku účasti (aktívneho a pasívneho volebného práva) cudzích štátnych občanov - členov politických strán, vo voľbách do NR SR, vo voľbách prezidenta či v referende, resp. za akých ústavne konformných podmienok by im právo voliť do naznačených mohlo byť obmedzené. Samostatný okruh otázok podobného obsahu sa týka občanov EU. Čiže akceptácia názorov pripúšťajúcich členstvo cudzincov v politických stranách na Slovensku a prípadná možnosť voliť a byť volený napr. do NR SR, keďže kandidátne listiny predkladajú výlučne politické strany by si vyžiadala zmenu ústavy a viacerých zákonov, vrátane volebného kódexu.

Záver dvadsiateho storočia a začiatok dvadsiateho prvého storočia položili pred demokratické štáty nové výzvy.¹⁹ Osobitne na európskom kontinente integračné procesy spojené s Európskou úniou vyvolávajú mnohé nové otázky a dávajú nové podnety. Vzniká otázka, do akej miery v súčasnom globalizovanom svete a osobitne v Európskej únii je politické práva potrebné viazať na inštitút štátneho občianstva. Maastrichtská zmluva v článku 19 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii ako aj Charta základných práv EU zakotvila právo každého občana EU s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie je občanom, voliť a byť volený vo voľbách do EP v tom členskom štáte, v ktorom má bydlisko, za rovnakých podmienok, ako štátni príslušníci tohto štátu.²⁰ Tento koncept povahy občianstva EU je považovaný za primárny element vznikajúceho európskeho občianstva, ktorý sa okrem volieb do EP prejavuje v komunálnych voľbách v jednotlivých členských štátoch, ale je napĺňaný aj realizáciou jednotlivých politik EU. Veľmi dôležitou časťou volebného procesu do EP je proces

¹⁸ GRYGAR, Z.: O (ne)možnosti členství cizincu v politických stranách v České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Ročník XXII., 2014, č. 4, s. 353.

¹⁹ Pozri: BÁRÁNY, E.: *Moc a právo*. Bratislava : Veda, 1997.

²⁰ SIMAN, M., SLAŠŤAN, M.: *Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva*. Banská Bystrica : Právnická fakulta univerzity Mateja Bela, s. 58.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Princípy volebného práva a nový volebný zákon

navrhovania kandidátov, ktorý je upravený v druhej časti Zákona a má bezprostrednú väzbu na inštitút štátneho občianstva.

Podľa doterajšej akceptácie názorov, že z dikcia Ústavy a zákonnej úpravy združovania v politických stranách priznávala právo zakladať a byť členom politických strán v SR iba občanov a teda nie občanom iných členských štátov EU. V praxi to potom znamenalo, že legálne podieľať na činnosti politickej strany, na činnosti jej orgánov, uplatňovaní práv vyplývajúcich z členstva v politickej strane patrilo iba občanom Slovenskej republiky. Vznikala otázka, či vo väzbe na pasívne volebné právo do EP je do dôsledkov naplnený princíp rovnosti volebného práva.

Vznikal tak paradox. Európska práva úprava nadväzujúc na základnú európsku právnu úpravu Aktom o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu, ktorý bol pripojený k rozhodnutiu 76/787/ESUO, EHS, Euratom, Smernicou Rady 2002/772/ES a Smernicou Rady č. 93/109/ES zo dňa 6. 12.1993, ktorou sa stanovujú pravidlá pre výkon práva voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu občanov Únie, ktorí majú bydlisko v niektorom členskom štáte a nie sú jeho štátnymi príslušníkmi, priznáva právo voliť a byť volený do EP občanom členských štátov EU v tom členskom štáte, kde majú trvalý pobyt. Aj Charta základných práv EU v čl. 39 zakotvuje právo voliť a byť volený do EP a orgánov samosprávy obcí. Naplnenie práva byť volený občanom členských štátov EU na území iného členského štátu, než ktorého sú štátnymi občanmi, je však v rukách politickej strany, politického hnutia resp. koalície politických strán a hnutí. Avšak podľa doterajšej interpretácie ústavnej a zákonnej úpravy SR (nielen však iba slovenskej právnej úpravy) ani občania členských štátov nemohli byť zakladateľmi ani členmi takejto politickej strany a teda nemali reálnu možnosť ovplyvňovať zloženie kandidátnej listiny. Je pravdou, že volebný zákon č. 331/2003 Z. z. o voľbách do EP umožňoval na kandidátnu listinu zaradiť občana iného členského štátu Únie. Ale na druhej strane a pri počte 13 poslancov EU volených v SR je logické, aj zo psychologického hľadiska, že politická strana uprednostňovala svojich členov alebo v krajnom prípade nečlenov strany, ale občanov SR. Na problém viac krát upozornila EU. Komisia odporúča členským štátom, aby svojim obyvateľom z EÚ s inou štátnou príslušnosťou ponúkli možnosť stať sa členmi vnútroštátnych politických strán za tých istých podmienok ako ich vlastní štátni príslušníci. Výrazne by to uľahčilo účasť občanov na politickom živote členského štátu, v ktorom žijú, ako aj ich integráciu a takisto by sa tým obohatil politický život a posilnila sa demokracia.²¹ V inej správe sa osobitne upozorňuje na problém

21

Dostupné

na:

<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=437769:cs&lang=sk&list=525591:cs.488212>:

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Princípy volebného práva a nový volebný zákon

spojený s väzbou štátneho občianstva a členstva v politickej strane: „*Ďalšia prekážka, ktorá bráni občanom EÚ využívať ich právo zúčastniť sa na európskych voľbách, je spojená s obmedzeniami týkajúcimi sa členstva v politických stranách a podmienok zakladania politických strán. Vykonávanie práva kandidovať vo voľbách je úzko spojené s členstvom v politickej strane. Uchádzači vo väčšine prípadov kandidujú prostredníctvom listín, ktoré zostavili politické strany a na ktorých sú ich príslušní členovia. Právne predpisy členských štátov, ktoré obmedzujú členstvo v politických stranách na svojich členských štátnych príslušníkov, bránia občanom EÚ, aby kandidovali v európskych voľbách ako členovia politických strán. V dôsledku toho v súlade s platnými vnútroštátnymi ustanoveniami môžu občania EÚ, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi, kandidovať vo voľbách iba ako nezávislí alebo ako kandidáti organizácií alebo nepolitických strán. Takéto právne predpisy znamenajú, že podmienky vykonávania tohto práva nie sú pre štátnych príslušníkov iného členského štátu rovnaké ako pre štátnych príslušníkov. Okrem toho ak občania EÚ, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi daného členského štátu, nemajú právo zakladať politické strany, ale môžu iba vstúpiť do už existujúcich strán, tak im ani nie je umožnené prezentovať názorové platformy, ktoré nie sú reprezentované v existujúcich stranách.*“²² Variantom riešenia naznačeného problému môže byť úvaha, ktorá médiami prebehla, že v jednotlivých členských štátoch EU by mali vznikať a pôsobiť tzv. európske politické strany. Tento model politických strán by mohol prekonať aktuálne problémy väzby štátneho občianstva na členstvo v politickej strane.

Ak sme vyššie uvádzali, že doterajšie interpretácie čl. 29 ods. 2 ústavy vychádzali z toho, že právo zakladať a byť členom politickej strany patrí iba občanom SR, tak už táto interpretácia sa prelamuje, pretože zákon č. 181/2010 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov novelizoval § 3 ods. 1 zákona č. 85/2005 Z. z. tak, že v § 3 ods. 1 zakotvil, že právo voliť a byť volený do orgánov strany má štátny občan Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky a občan iného členského štátu Európskej únie s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky, ktorý v deň volieb do orgánov strany dovŕšil 18 rokov veku a má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu. Z uvedenej dikcie novelizovaného zákona vyplýva, že členmi politických

cs,498423:cs,462575:cs,438004:cs,437770:cs,437769:cs,437934:cs,437933:cs,437932:

cs.&pos=7&page=1&nbl=93&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte

²²

Dostupné:

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0605:FIN:SK:PDF,](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0605:FIN:SK:PDF,)
10.12.2012.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0605:FIN:SK:PDF,>
dňa

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Princípy volebného práva a nový volebný zákon

strán v SR môžu byť aj občania členských štátov EU, ktorý dovŕšil 18 rokov veku a má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu. Novelizovaná právna úprava znamená čiastočne prelomenie obsahu združovania v politických stranách. Otvoreným i otázkami, ako sme už vyššie uviedli, zostáva účasť týchto občanov na voľbách do NR SR, prezidenta republiky atď.

Otázka naplnenia princípu všeobecnosti volebného práva sa dotýka aj určenia vekovej hranice predovšetkým pre aktívne volebné právo. Štatistické ukazovatele účasti na voľbách ukazujú na klesajúci trend účasti na voľbách. Odborníci hľadajú príčiny klesajúcej účasti a súčasne sa hľadajú prostriedky ako zvýšiť túto účasť. Od druhej polovice 90. rokov silnie volanie po ďalšom znížení vekovej hranice aktívneho volebného práva a to na 16 rokov. Paradoxne sa so nevyhlo ani štátom, ktoré ľpeli na 21 rokoch. /Rakúsko, Brazília, Kuba/. Náš zákonodarca zatiaľ zotrval na vekovej hranici 18 rokov pre aktívne volebné právo.

Na problém účasti vo voľbách je možné pozrieť sa aj cez prizmu naplnenia obsahu princípu suverenity ľudu. Otázku je možné postaviť i tak, či suverenity ľudu znamená iba právo nositeľa moci vykonávať túto moc, alebo je s týmto právom spojená zodpovednosť za výkon moci. Ak akceptujeme túto filozofiu naplnenia princípu suverenity ľudu, tak potom je možné uvažovať aj o zavedení volebnej povinnosti tak ako je to vo viacerých demokratických štátoch, ako napr. Belgicko, Luxembursko, niektoré spolkové krajiny v Rakúsku.²³ Názory na akceptáciu volebnej povinnosti sa však líšia.²⁴ Napokon aj na území dnešnej Českej republiky a Slovenskej republiky volebná povinnosť platila do roku 1954.

Snahy o zvýšenie účasti voličov na voľbách v duchu naplnenia princípu všeobecnosti volebného práva vedú i k úvahám o zavedení elektronického hlasovania, hlasovania prostredníctvom internetu a pod. Náš zákonodarca zatiaľ zostal v rovine hlasovania prostredníctvom poštovej zásielky tak ako sme to vyššie uviedli. Nevyužil možnosť širšej odbornej diskusie o týchto otázkach.

Kvalitu právnej úpravy volebného procesu však overia iba samotné voľby. V stati sme sústredili pozornosť najmä na naplnenie princípu všeobecnosti volebného práva a aj to vzhľadom k rozsahu nie vo všetkých aspektoch.

²³ KREJČÍ, O.: *Nová kniha o volbách*. Praha : Professional Publishing, 2006, s. 101

²⁴ FILIP, J.: *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 1992, s. 91.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Princípy volebného práva a nový volebný zákon

Abstrakt:

Postmoderna a globalizácia prinášajú nový pohľad na vertikálnu delbu moci. Najvýznamnejšou zmenou v postmoderne globalizovaného sveta je zmena mocenského postavenia štátu. v globalizovanom svete sú voľby integrálnou súčasťou politického života a jedným z najdôležitejších nástrojov účasti zdroja moci na správe vecí verejných. Globalizácia a integrácia vyvolávajú značný pohyb obyvateľstva. Rastie počet ľudí, ktorí dočasne alebo trvalejšie žijú za hranicami štátu, ktorého sú občanmi a otázky uplatňovania politických práv vrátane volebného práva nadobúdajú nové dimenzie. Osobitné miesto v týchto procesoch patrí Európskej únii. Demokratický štát je neoddeliteľne spojený so slobodnými a demokratickými voľbami založenými na zásade všeobecnosti, rovnosti, priamosti volebného práva s tajným hlasovaním. Pozornosť je sústredná na obsah všeobecnosti volebného práva s osobitným zameraním na postavenie cudzincov vzhľadom na otázky spojené s členstvom v politických stranách.

Kľúčové slova: *aktívne volebné právo, pasívne volebné právo, štátne občianstvo, cudzinci, navrhovanie kandidátov, zásady volebného práva, politické strany*

Abstract:

Postmodernity and globalization have established a new vision of the vertical separation of powers. The most important modification of this development has been an alteration of the power sharing within the state. In globalized world the elections have been an integral part of politics and also one of the most important tools of the public governance. Globalization and integration have caused a significant movement of inhabitants. The number of population living abroad, either temporarily or permanently, has been growing constantly. Consequently, the questions of political rights, including the suffrage, have gained a new momentum. The special position in these processes belongs to the European Union. A democratic state is inherently connected with free and democratic elections based on a general, equal, direct and secret ballot. The attention is focused on the content of general suffrage with a special emphasize on the aliens and their memberships in the political parties.

Keywords: *Active Suffrage, Passive Suffrage, Citizenship, Aliens, Nomination of Candidates, Principles of Suffrage, Political Parties*

I.3. Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

doc. JUDr. Ľudmila Somorová, CSc.
Právnická fakulta UPJŠ Košice

Úvod

Reprezentatívna demokracia ako forma uskutočňovania suverenity ľudu znamená, že vlastný výkon moci sa deje zvláštnymi orgánmi, ktoré sú k tomu oprávnené v dôsledku voľby ľuďom. Pritom podstatnou osobitosťou nepriamej demokracie nie je samostatná reprezentácia, ale skutočnosť, že reprezentanti sú na výkon moci výslovne legitimovaní samotným suverénom. Vzťah medzi nositeľom moci (ľuďom) a vlastnou realizáciou tejto moci je sprostredkovaný volebným aktom ako významným zdrojom legitimacy moci. „Ak je moc získaná legitímne, tak je vláda oprávnená k jej vykonávaniu“¹. Vláda je teda oprávnená k moci iba ak ju získala legitímne t. j. na základe práva.

S určitosťou o dnešnej situácii môžeme tvrdiť len to, že hoci parlament (vláda) získa moc legitímne, nie vždy je to reálny odraz spoločenskej situácie a legitímna bude dovtedy, kým bude schopná ospravedlniť svoju moc vykonávanú na občanoch.

Na území Slovenskej republiky, ktorej ústava deklaruje, že je demokratickým a právnym štátom, získavajú kľúčové orgány moc na základe volieb regulovaných právom. Volebné právo je základným politickým právom, ktorého kvalita v Slovenskej republike má svoj ústavný², medzinárodný zmluvný (vrátane práva Európskej únie)³ a zákonný rozmer. Široký pramenný materiál predstavuje aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) a Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Podstatou volieb je nepochybne preferenciou určitých politických a personálnych alternatív, prejavenu cez volebný akt, legitimovať politickú moc. To je jedna stránka volieb zvýrazňujúca demokratický princíp utvárania zastupiteľských zborov. Druhá stránka volieb tkvie v požiadavke

¹ Beetham, D.: *The Legitimation of Power*, London, Palgrave Macmillan, 1991, s.4

² Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.(čl. 2 ods.1, čl. 30, čl. 69, čl. 74, čl. 101, čl. 103)

³ Napr. čl. 22 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEU), Charta základných práv EÚ čl. 39, Smernica Rady 93/109 ES zo 6.februára 1993 o práve voliť a byť volený do Európskeho parlamentu pre občanov Únie z bydliskom v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi, čl. 3 Protokolu č.1 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv (ďalej aj len Dohovor)

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

stability a akcieschopnosti volebného orgánu, v požiadavke na jeho spôsobilosť prijímať rozhodnutia a schopnosť vytvárať stabilitu verejnej moci v štáte.

Hľadanie optimálnej miery v relácii uvedených dvoch stránok volieb je úlohou volebného zákonodarstva. Vývoj volebného zákonodarstva v podmienkach Slovenska po novembri 1989 to jednoznačne potvrdzuje. Postupne boli prijímané osobitné volebné zákony pre každý druh volieb (celkom 5 zákonov), ktoré boli v priebehu svojej platnosti mnohokrát novelizované, čo bolo často sprevádzané živými politickými diskusiami svedčiacimi o zložitosti spoločensko-politického vývoja v tom období. Viaceré novely boli prejavom úsilia o skvalitnenie volebného práva vrátane legislatívno-technických úprav. Na druhej strane niektoré novely boli zjavne vedené snahou aktérov politického boja (resp. aktuálne vládnych politických síl) o presadenie účelových zmien vo volebných zákonoch, ktoré by boli spôsobilé zabezpečiť alebo zlepšiť ich pozície vo voľbách. Niektoré z nich sa stali predmetom konania a rozhodovania Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj ústavný súd).

Úprava podmienok a prekážok aktívneho volebného práva bola v sledovanom období tiež dotknutá vyvíjajúcim sa volebným zákonodarstvom aj rozhodnutiami ústavného súdu.⁴

Zákonom č. 104/1992 Zb., ktorý novelizoval z. č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady sa rozšírili prekážky aktívneho volebného práva. K dovedty zakotveným prekážkam spočívajúcim v „obmedzení osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí“ a v „pozbavení (resp. obmedzení) spôsobilosti na právne zákony pre duševnú poruchu“ pribudla prekážka „výkon trestu odňatia slobody“.

Inštitút prekážok vo výkone volebného práva bol znovu upravovaný v z. č. 187/1998 Z. z., ktorým sa novelizoval z. č. 80/1990 Zb. Tento zákon zmiernil prekážku volebného práva spočívajúcu nedostatku svojprávnosti. Prekážka v podobe „obmedzenia spôsobilosti na právne úkony“ pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj NR SR) bola zrušená. Takáto úprava bola odôvodňovaná presvedčením, že uplatňovanie prekážky volebného práva vo vzťahu k osobám s „obmedzenou spôsobilosťou na právne úkony“ je absolútne neodôvodnené

⁴ Pozri: Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky) Orosz,L.- Majerčák,T. (eds.) Košice 2014, osobitne Orosz,L.: Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike po roku 1989 (spoločensko- politické okolnosti konštituovania a ďalšieho vývoja), s.149 a nasl., Orosz,L.- Skotnický, K. : Ewolucja ustawodawstwa wyborczego w Republice Slowackiej po 1990 roku, Studia wyborcze, 2006, č.1, s.23-51

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

a odporujúce ústavnej zásade všeobecnosti volieb⁵. Zachovaná ale zostala naďalej vo voľbách do orgánov samosprávy obcí.

V roku 2004 bol prijatý nový zákon o voľbách do NR SR (z. č. 333/2004 Z. z.), ktorý prevzal v úplnosti konštrukciu prekážok aktívneho volebného práva z predchádzajúcej právnej úpravy a zaviedol aj prekážky výkonu pasívneho volebného práva. Ako zaujímavosť totiž možno uviesť, že počas celej doby účinnosti z. č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady, t. j. od r. 1990 do r. 2004, tento nepodmieňoval výslovne výkon pasívneho volebného práva žiadnymi prekážkami. Voliteľnosť sa odvodzovala od splnenia podmienok pre nadobudnutie (nie výkon) aktívneho volebného práva⁶.

Na návrh generálneho prokurátora (podaný v r. 2007) ústavný súd posudzoval ústavnosť príslušných ustanovení volebných zákonov, ktoré upravovali prekážku volebného práva (aktívneho i pasívneho) spočívajúcu vo „výkone trestu odňatia slobody“.

Ústavný súd v náleze sp. PL. ÚS 6/08 zo dňa 11. februára 2009 zaujal rozdielne stanovisko vo vzťahu k aktívnemu volebnému právu na strane jednej a pasívnemu volebnému právu na strane druhej v ich prepojení na prekážku výkonu trestu odňatia slobody. V odôvodnení nálezu (aj s odkazom na inštitút voľby poštou) vyslovil, že „neexistuje žiadny relevantný verejný záujem smerujúci k tomu, aby osobám vo výkone trestu odňatia slobody bol odopretý výkon aktívneho volebného práva vo voľbách do národnej rady“. Nálezom sp. zn. PL. ÚS 6/08 ústavný súd vyslovil nesúlad príslušných ustanovení z. č. 333/2004 Z. z. s dotknutými ustanoveniami ústavy. V rovnakom rozsahu bol vyslovený nesúlad s ústavou aj zodpovedajúcich ustanovení z. č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu.

Úpravu prekážky výkonu pasívneho volebného práva pre osoby umiestnené vo výkone trestu odňatia slobody ústavný súd posúdil ako súladnú s ústavou⁷. Ďalšia novelizácia citovaných volebných zákonov bola vykonaná z. č. 58/2010 Z. z., ktorý opätovne ustanovil prekážku výkonu trestu odňatia

⁵ Oporou vtedajším názorom o neudržateľnosti zachovania takejto prekážky bola najmä Všeobecná deklarácia VZ OSN vyhlásená rezolúciou č. 2856 (XXVI) zo dňa 20.12. 1971, podľa ktorej (čl.1) „majú mať duševne postihnuté osoby (mentally retardet persons) až po najvyšší stupeň zvládnuteľnosti rovnaké práva ako iné ľudské bytosti“, pozri k tomu aj : Filip, J.: Ústavní právo České republiky 1 (základní pojmy a instituty) 4. doplnené vydání, nakladatelství Doplněk, 2003, s. 46

⁶ Až zákonom č. 333/2004 Z. z. o voľbách do NR SR boli zavedené dve prekážky pasívneho volebného práva: „výkon trestu odňatia slobody“ a „pozbavenie spôsobilosti na právne úkony“ (§2 ods. 3 zákona).

⁷ V prípade volieb do orgánov samosprávy obcí bolo obmedzenie aktívneho volebného práva u osôb vo výkone trestu odňatia slobody, ústavným súdom posúdené ako ústavne akceptovateľné a teda súladné s ústavou (sp. zn. PL ÚS 6/08)

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

slobody, ale v pozmenenej podobe. Okruh osôb, ktorým bolo odopreté právo voliť z dôvodu výkonu trestu odňatia slobody bol ohraničený uložením trestu za spáchanie obzvlášť závažného zločinu. V tejto podobe je uvedená prekážka súčasťou aj dnes platného volebného zákonodarstva.

Všeobecnosť volebného práva nadobudla nový rozmer prijatím úst. z. č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky. Na základe novelizovaných ustanovení ústavy (čl. 30 ods. 1, čl. 69) aktívne aj pasívne volebné právo do orgánov územnej samosprávy nadobúda aj cudzinec s trvalým pobytom na území SR. Následne sa táto ústavná úprava premietla do príslušných zákonov o voľbách do orgánov územnej samosprávy, ktoré od r. 2002 (z. č. 36/2002 Z. z.) priznávajú právo voliť a byť volený všetkým obyvateľom obce resp. obyvateľom samosprávneho kraja, ktorí v ich územnom obvode majú trvalý pobyt, (t. j. občanom i cudzincom). V porovnaní s inými členskými štátmi Európskej únie išlo o mimoriadne veľkorysé riešenie⁸, ktoré prekračuje požiadavky Smernice Rady 94/80 ES do dňa 19. decembra 1994 ustanovujúcej podrobnosti uplatňovania volebného práva občanov Únie v Komunálnych voľbách v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi. Väčšina členských štátov v zmysle uvedenej smernice priznávala v tom čase právo voliť a byť volený v komunálnych voľbách len tým cudzincom, ktorí sú občanmi niektorého členského štátu Únie.

Ustanovenie primárneho práva Európskej únie (čl. 22 ZF EÚ) zakotvuje právo každého občana Únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie je občanom, voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu v tom členskom štáte, v ktorom má bydlisko, za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohoto štátu. Toto ustanovenie sa premietlo do zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu, ktorý priznal aktívne a pasívne volebné právo do Európskeho parlamentu aj cudzincom, ktorí sú občanmi iného členského štátu EÚ, ak na území Slovenskej republiky majú povolený pobyt.

Obe vyššie spomínané právne úpravy významne zasiahli do tradičného štátoobčianskeho charakteru volieb.

I. Podmienky a prekážky volebného práva v SR – aktuálny stav

Zámerom podstatnej časti tohto príspevku je prezentovať prvé hodnotiace úsudky k problematike podmienok a prekážok výkonu

⁸ Podobné ustanovenie má napr. volebné zákonodarstvo Fínska, ktoré umožňuje voliť do orgánov miestnej samosprávy aj cudzincom a apatridom s trvalým pobytom na území Fínska. Pozri Serzhanova, V.: Wybory do parlamentu finlandzkiego Eduskunty, in : Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike- II. ústavné dni, Orosz,L.- Majerčák, T. (eds.) Univerzita P.J. Šafárika, Košice 2014 s. 146

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

volebného práva v novom volebnom zákonodarstve Slovenskej republiky v prepojení na princíp všeobecnosti a osobitne na princíp rovnosti volieb.

Volebné právo (aktívne i pasívne) je považované za všeobecné pokiaľ po dosiahnutí určitého minimálneho veku je priznané všetkým občanom (obyvateľom) štátu. Obsah tohto princípu sa zvyčajne chápe aj ako neprípustnosť bezdôvodného vylúčenia jednotlivcov alebo skupín osôb z účasti na slobodnej voľbe svojich zástupcov.

Rovnosť volebného práva je konkretizáciou zásady rovnosti občanov vo všetkých oblastiach života, ktorá zakazuje neodôvodnené rozlišovanie právnej situácie jednotlivcov (občanov). Zároveň je nepochybné, že rovnosť volebného práva musí byť realizovaná v oboch základných prvkoch subjektívneho volebného práva. To znamená rovnosť nielen v aspekte rovnosti formálnej („jeden volič - jeden hlas“), či rovnosti materiálnej („sila hlasu každého voliča je rovnaká“) - t. j. má rovnakú mieru vplyvu na výsledky volieb, ale v neposlednom rade aj v aspekte rovnosti šancí a teda sa týka postavenia (pozícií) subjektov uchádzajúcich sa o mandáty.⁹

Východiskový právny rámec úpravy volebného práva tvorí Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj ústava). V oblasti zákonnej úpravy volieb nastala nová situácia. Parlament Slovenskej republiky dňa 29. mája 2014 schválil dva nové zákony tvoriace volebné zákonodarstvo. Zákon č.180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj zákon o volebnom práve alebo volebný zákon) a zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení z. č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o volebnej kampani). Účinnosť uvedených zákonov bola stanovená na deň 1. júla 2015. Pôvodný návrh zákona ustanovoval pre všetky druhy volieb iba jednu prekážku aktívneho volebného práva, a to „obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia“ (§ 4 návrhu). Podobne návrh zákona formuloval iba jednu prekážku voliteľnosti (pasívneho volebného práva) spoločnú pre všetky druhy volieb, a to „výkon trestu odňatia slobody“.

Takúto úpravu prekážok v návrhu nového volebného kódexu bolo možné charakterizovať ako mimoriadny kvalitatívny posun predbiehajúci volebné zákonodarstvo mnohých iných členských štátov Európskej únie (ďalej aj EÚ alebo Únia). Takýto výrazný progres sa však veľmi rýchlo ukázal ako predčasný. Zo spoločnej správy výborov Národnej rady SR

⁹ Pozri k tomu napr.: Skladowski, K.: Zasada równosci wyborow a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym, in: Kodeks wyborczy- Wstępna ocena, Skotnicki, K. (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2011, s. 275

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

vyplynul pozmeňovací návrh na doplnenie prekážok volebného práva, ktorý bol parlamentom schválený. V oboch prvkoch volebného práva (aktívneho i pasívneho) došlo k znovuzavedeniu prekážky „pozbavenia spôsobilosti na právne úkony“. V aktívnom volebnom práve došlo k navráteniu prekážky „výkonu trestu odňatia slobody za obzvlášť závažný zločin“. V pasívnom volebnom práve bola upravená nová prekážka „právoplatného odsúdenia za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené“. To, až na posledne uvedenú prekážku, znamenalo návrat k doterajšej právnej úprave. Ako nosný dôvod k takémuto postupu bol v Správe výborov parlamentu uvedený „verejný záujem na tom, aby sa o volené funkcie uchádzali osoby, ktorých bezúhonnosť je nespochybniteľná¹⁰.

Porovnanie zákonnej úpravy jednotlivých druhov volieb poukazuje na niektoré špecifiká či rôznosť inštitútov uplatňovaných v procese organizácie tých ktorých volieb. S vedomím tejto skutočnosti sa chcem pokúsiť o vymedzenie základných (spoločných) obsahových náležitostí subjektívneho volebného práva s poukázaním na prípadné špecifiká či odlišnosti so zameraním na základne podmienky a prekážky výkonu aktívneho a pasívneho volebného práva, prípadne aj na ďalšie zákonné pravidlá, ktoré ovplyvňujú všeobecnosť a rovnosť volieb.

A. Na základe ústavy a platného volebného zákonodarstva možno vymedziť nasledovné podmienky a prekážky aktívneho volebného práva.

Právo voliť (aktívne volebné právo) má :

1. Vo voľbách do Národnej rady SR a vo voľbách prezidenta SR – občan Slovenskej republiky, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku (čl. 101 ústavy, § 3, § 42 zákona o volebnom práve)
2. Vo voľbách do Európskeho parlamentu v Slovenskej republike :
 - a) občan SR, ktorý má na území SR trvalý pobyt
 - b) občan SR, ktorý nemá trvalý pobyt na území SR ani na území iného členského štátu EÚ má právo voliť do Európskeho parlamentu ak sa v deň volieb zdržiava na území Slovenskej republiky
 - c) občan iného členského štátu EÚ, ktorý má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt.
3. Vo voľbách do orgánov samosprávneho kraja (zastupiteľstvo samosprávneho kraja a predseda samosprávneho kraja) má právo voliť občan SR a cudzinec, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši vek 18 rokov a má trvalý pobyt vo vojenskom obvode, ktorý

¹⁰ Spoločná správa výborov NR SR, tlač 659a, č. CRD- 1604/2013

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

patrí na účely volieb samosprávneho kraja (obyvateľ samosprávneho kraja); (čl. 69 ods. 5 a 6 ústavy, § 3 a § 131 zákona o volebnom práve).

4. Vo voľbách do orgánov samosprávy obce (obecné zastupiteľstvo, starosta obce) má právo voliť obyvateľ obce (t. j. občan SR a cudzinec), ktorý má trvalý pobyt v obci a najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku (čl. 69 ods. 2 a 3 ústavy, § 3 a § 163 zákona).

Prekážky práva voliť sú podľa § 4 volebného zákona spoločné pre všetky druhy volieb.

Ide o tieto prekážky:

- a) zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia
- b) výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu
- c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

Z vyššie uvedeného možno zovšeobecniť, že aktívne volebné právo je vždy viazané na vek 18 rokov a vo voľbách do Národnej rady SR a voľbách prezidenta výlučne na štátnych občanov SR. Vo voľbách prezidenta a voľbách do Európskeho parlamentu je prísna viazanosť práva voliť (odovzdať svoj hlas) na územie Slovenskej republiky. Vo voľbách do orgánov územnej samosprávy zákon viaže nadobudnutie práva voliť podmienkou trvalého pobytu v obci resp. v samosprávnom kraji a uplatnenie hlasovacieho práva na územie príslušného obvodu.

Z ustanovenia § 72 ods. 3 zákona vyplýva, že právo voliť do Európskeho parlamentu nemá tiež občan iného členského štátu, ktorý bol pozbavený práva voliť v štáte, ktorého je štátnym občanom. Slovenská republika (ministerstvo vnútra) preveruje či u občana členského štátu EÚ nie sú prekážky práva voliť a či nebol pozbavený práva voliť v štáte svojho štátneho občianstva. Ak výsledok preverenia nevyhovuje požiadavkám zákona, znamená to prekážku vo výkone práva voliť (§ 75. zákona). Z konštrukcie (podmienok a prekážok) aktívneho volebného práva pre voľby do Európskeho parlamentu vyplýva, že občania SR, ktorí spĺňajú požiadavku veku a majú trvalý pobyt na území iného členského štátu EÚ, nemôžu vykonať svoje hlasovacie právo na území SR, a to ani v prípade, že sa v čase volieb zdržiavajú na území štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi. Sú nútení voliť v členskom štáte svojho pobytu kandidátov štátu, ktorého občanmi nie sú alebo sa volieb nezúčastníť.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

Slovenský právny poriadok pre túto skupinu voličov neupravuje žiadne alternatívne spôsoby odovzdania hlasu na území SR alebo zo zahraničia (hlasovanie poštou či iné).

B. Právo byť volený (pasívne volebné právo) podľa platného volebného zákonodarstva má:

1. Do národnej rady – občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť v týchto voľbách dosiahol vek 21 rokov a má trvalý pobyt na území SR (čl. 74 ústavy, § 43 zákona o volebnom práve).
2. Vo voľbách prezidenta SR – občan Slovenskej republiky, ktorý je voliteľný za poslanca Národnej rady SR a v deň volieb dovŕšil vek 40 rokov (čl. 103 ústavy).
3. Za poslanca Európskeho parlamentu môže byť zvolený občan SR, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši vek 21 rokov a občan iného členského štátu, ktorý v deň volieb dovŕši 21 rokov veku a nebol zbavený práva byť volený v členskom štáte EÚ, ktorého je občanom. Zo zákona o volebnom práve vyplýva ešte požiadavka trvalého pobytu na území SR pre kandidáta a obmedzenie kandidátky len na jeden členský štát v tých istých voľbách (§ 73, zákona). Podobne ako pri aktívnom volebnom práve aj voliteľnosť občana členského štátu EÚ zákon podmieňuje overiteľnými vyhláseniami, že neexistujú uňho prekážky voliteľnosti a nebol v štáte svojho štátneho občianstva pozbavený práva byť volený (§ 80 ods. 4, 9, 10 zákona, kde sú upravené povinné súčasť kandidátnych listín).
4. a) za poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja môže byť zvolený obyvateľ (t.j. občan i cudzinec) s trvalým pobytom na území volebného obvodu, v ktorom kandiduje a v deň volieb dovŕši 18 rokov veku.
b) za predsedu samosprávneho kraja je voliteľný obyvateľ samosprávneho kraja, ktorý v deň konania volieb dovŕši vek 25 rokov (§ 132, § 13)
5. a) za poslanca obecného zastupiteľstva môže byť zvolený obyvateľ obce (t.j. občan i cudzinec s trvalým pobytom v obci, ktorý najneskôr v deň volieb dovŕši vek 18 rokov (§ 163).
b) kandidátom na starostu obce môže byť obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci, najneskôr v deň konania volieb dovŕši 25 rokov veku a **spĺňa predpoklady na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu** (§ 165 zákona o volebnom práve).

Prekážky voliteľnosti sú v zákone vymenované spoločne pre všetky druhy volieb a sú nasledovné :

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

- a) výkon trestu odňatia slobody
- b) právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené
- c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony (§ 6 zákona o volebnom práve)

Po stručnom zhrnutí podmienok a prekážok volebného práva si dovoľím vysloviť názor, že spôsob aký zákonodarca pri ich formulovaní uplatnil, z hľadiska jednoduchosti, prehľadnosti a presnosti nevyvolávajúcej pochybnosti, nemožno považovať za vydarený.

V krátkosti sa vyjadřím k zákonom novo-formulovanej podmienke voliteľnosti do funkcie starostu obce. Nový volebný zákon stanovuje pre kandidáta do starostu splnenie predpokladov na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu. Osobitným predpisom je v tomto prípade zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení novelizovaný článkom IV. z. č. 180/2014 Z. z.. Podľa novelizovaného ustanovenia § 13 ods. 1 tohto zákona **„Predpokladom na výkon funkcie starostu je získanie aspoň stredného vzdelania“**. Doklad osvedčujúci splnenie zákonov požadovaného predpokladu na výkon funkcie starostu musí byť pripojený ku kandidátnej listine. Nepredloženie dokladu o strednom vzdelaní znamená neprípustnosť kandidatúry (§ 176, § 177 zákona o volebnom práve).

Zákon formuluje požiadavku dosiahnutia určitého stupňa vzdelania v rámci základných podmienok pasívneho volebného práva (ako je trvalý pobyt či vek), teda ako predpoklad kandidovania. Nesplnenie tejto podmienky znamená inelegibilitu, preto možno toto ustanovenie zákona považovať za tzv. „vzdelanostný cenzus“.

Účel tejto úpravy bol jej predkladateľmi odôvodnený potrebou, „ aby výkon funkcie starostu bol zárukou riadneho výkonu funkcie a dodržiavania právneho poriadku“.

Zavedenie vzdelanostného cenzu vyvoláva pochybnosti o jeho ústavnosti. Prinajmenšom sa domnievam, že vzťah medzi cieľom sledovaným zákonom a použitými prostriedkami nemožno v tomto prípade považovať za primeraný a zavedenie cenzu vzdelania za nevyhnutné¹¹. Nepochybne sa tým významne modifikuje princíp všeobecnosti a rovnosti v rovine pasívneho volebného práva a nepriamo aj aktívneho volebného práva. Myslím, že pochybnosti o zlučiteľnosti podmienky určitého vzdelania s legitímnymi dôvodmi ospravedlňujúcimi obmedzenie voliteľnosti sú namieste.

¹¹ Pozri k tomu napr. : Kseňák, Št.: Gramotnosť ako jeden s predpokladov výkonu verejnej moci v samospráve (alebo koľko negramotných starostov sa zmesť na hrot ihly) in: dielo citované v poznámke č. 8 s. 232 a nasl.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

Spornosť „vzdelanostného cenzu“ potvrdzuje aj skutočnosť, že Ústavný súd SR prijal na ďalšie konanie návrh skupiny poslancov (zo dňa 10.9. 2014), ktorého predmetom je súlad príslušných ustanovení zákona č. 180/2014 Z. z. s Ústavou SR. Ústavný súd súčasne uznesením pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení zavádzajúcich nový predpoklad voliteľnosti starostov obcí. Vo veci samej zatiaľ ústavný súd nerozhodol [sp. zn. PL. ÚS 18/2014].

I.1 Štátni občania, cudzinci a princíp rovnosti volieb.

Štátne občianstvo ako podmienka výkonu aktívneho a pasívneho volebného práva sa uplatňuje vo všetkých druhoch volieb aj keď ako výlučná len vo voľbách do Národnej rady SR a vo voľbách prezidenta.

Ako vyplýva z predchádzajúceho textu, vo voľbách do orgánov územnej samosprávy môžu voliť a byť volení aj cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky a vo voľbách do Európskeho parlamentu aj cudzinci, ktorí sú štátnymi občanmi iného členského štátu EÚ a majú trvalý pobyt na území SR.

Podmienka existencie štátneho občianstva SR je splnená bez ohľadu na titul jeho nadobudnutia (narodením, naturalizáciou) aj bez ohľadu na dobu jeho nadobudnutia. Rovnako nie je pre splnenie tejto podmienky významná skutočnosť, že občan SR je držiteľom občianstva aj iného štátu (členského štátu EÚ alebo tretieho štátu)¹².

Súčasne s tým, ako popri štátnych príslušníkoch získali volebné právo do viacerých orgánov aj cudzinci, začal sa vynárať problém nerovnosti medzi občanmi a cudzincami najmä pokiaľ ide o garantovanie rovnakých podmienok na prístup k možnosti byť voleným ako aj garantovanie rovnosti šancí mandát získať.

Rovnosť šancí ako samostatný prvok zásady rovnosti je najvýraznejšie modifikovaný v postavení **subjektov uchádzajúcich sa o mandáty v Európskom parlamente**. Prejavuje sa aj v postavení subjektov kandidujúcich do volených funkcií v orgánoch územnej samosprávy ale v menšej miere. Spôsobené je to skutočnosťou, že v týchto voľbách sa uplatňuje väčšinový volebný systém a popri politických stranách môže kandidovať aj nezávislý kandidát podporený zákonom stanoveným počtom podpisov zo strany voličov.

Problém spočíva v spôsobe a podmienkach navrhovania kandidátov na poslancov Európskeho parlamentu v SR. Podľa ustanovenia § 80 ods. 1

¹² Výnimočne existujú ešte štáty, v ktorých je štátny občan príslušného štátu s dvojitým štátnym občianstvom vylúčený z možnosti kandidovať (napr. Bulharsko, Litva).

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

a 2 zákona o volebnom práve kandidátnu listinu môže podať politická strana registrovaná podľa osobitného predpisu alebo koalícia politických strán. Iné subjekty (ako napr. združenia, spolky, skupina občanov, či individuálna kandidatúra nezávislého kandidáta) sú **z možnosti podávať kandidátne listiny pre voľby do Európskeho parlamentu vylúčené**¹³.

Vznikla tak situácia, v ktorej právne akty Európskej únie aj vnútroštátne volebné zákonodarstvo priznávajú volebné právo aktívne i pasívne pre voľby do Európskeho parlamentu občanom Únie, ak majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, ale vnútroštátny právny poriadok im **neumožňuje založiť politický subjekt** alebo sa stať členom subjektu, ktorý má právo predkladať v týchto voľbách kandidátne listiny. Cudzinci môžu byť síce zaradení na kandidátke politickej strany ako nečlenovia strany, ale to plne závisí od vôle politickej strany či cudzinca na svoju kandidátnu listinu zaradiť a aké poradie mu na nej určí.

Na problém obmedzeného práva občanov Európskej únie s inou štátnou príslušnosťou zúčastňovať sa na politickom živote členského štátu svojho bydliska upozornila Komisia EÚ v Správe vypracovanej na základe Stanoviska nezávislých expertov k členstvu občanov EÚ v politických stranách štátu pobytu. V tejto súvislosti Komisia prijala opatrenie, ktoré vyžaduje od členských štátov EÚ, aby svojim obyvateľom majúcim občianstvo členského štátu umožnili stať sa členmi vnútroštátnych politických strán alebo ich aj zakladať za rovnakých podmienok aké majú ich vlastní občania¹⁴.

Skutočnosťou je, že viaceré štáty EÚ vo svojich právnych poriadkoch členstvo vo svojich vnútroštátnych politických stranách pre občanov iného členského štátu umožňujú, niekedy s určitými obmedzeniami¹⁵. Vo väčšine týchto štátov možnosť cudzinca stať sa členom vnútroštátnej politickej strany sa vyvodzuje na základe toho, že v ich právnej úprave neexistuje zákon o politických stranách¹⁶, alebo preto, že ich právny poriadok nestanovuje explicitne podmienku štátneho občianstva,

¹³ Viaceré štáty Únie umožňujú podávať kandidátne listiny nielen politickým stranám, ale aj kvalifikovaným skupinám voličov alebo občianskym združeniam (napr. Španielsko, Slovinsko, Fínsko, Spolková republika Nemecko, Poľsko, Luxembursko a iné).

¹⁴ Správa zo dňa 27.3. 2014 COM (2014) 196 final, ec. európa eu/transparency/regdoc/rep/1, dostupné na <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>. Pozri k tomu Cibulka, E.: Voľby do Európskeho parlamentu v kontexte volebného systému Slovenskej republiky a Českej republiky in : Optimálny model volebného systému do Európskeho parlamentu, UK Bratislava 2010 s. 25.

¹⁵ Napr. Nemecko, Lotyšsko, Španielsko, Slovinsko. Podľa úpravy v SRN platí, že politickou stranou nie je také politické združenie, ktorého viac ako polovica členov sú cudzinci. <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>.

¹⁶ Napr. Belgicko, Dánsko, Írsko, Luxembursko, Malta, Holandsko, Švédsko

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

resp. neobsahuje ustanovenie o zákaze členstva cudzincov v politických stranách¹⁷.

Ústava SR v ustanovení čl. 29 ods. 2 priznáva právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich občanom. Čo treba rozumieť pod pojmom občan ustanovuje čl. 52 ods. 1 ústavy, podľa ktorého „kde sa v prvej a druhej hlave tejto ústavy (čl. 29 je v druhej hlave ústavy – pozn. L.S.) používa pojem občan rozumie sa tým štátny občan Slovenskej republiky“.

Z uvedeného vyplýva, že právo zakladať politické strany a združovať sa v nich cudzincom (vrátane občanov iného členského štátu EÚ) ústava nepriznáva¹⁸.

Komentáre k ústave interpretujú čl. 29 ods. 2 ústavy „Občania majú právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich“ v tom zmysle, že právo zakladať politické strany a právo združovať sa v nich je potrebné chápať ako dve odlišné na sebe nezávislé práva. To jednoducho vyjadrené znamená, že existencia politickej strany nezávisí od trvania členstva jej zakladateľov¹⁹.

Nestotožňujem sa ale s názorom, ktorý na tvrdení o oddelenosti a nezávislosti práva zakladať politické strany a práva združovať sa v nich, prostredníctvom systematického výkladu čl. 29 ústavy zakladá záver odmietajúci výklad, že aj právo združovať sa v politických stranách patrí výlučne občanom SR²⁰. To by vo výsledku znamenalo, že ústava nepriznáva občanom iného členského štátu EÚ právo politické strany zakladať, ale umožňuje im stať sa ich členmi. Právo združovať sa v politických stranách je nepochybne špecifikáciou všeobecného združovacieho práva (zakotveného v čl. 29 ods. 1) a tá špecifikácia (upravená v čl. 29 ods. 2) spočíva práve v rozlíšení subjektu (každý- občan). Ústavodarca tu zreteľne oddelil združovanie v spolkoch (čl. 29 ods. 1) od združovania v politických stranách (čl. 29 ods. 2 ústavy). Preto podľa môjho názoru súčasné znenie ústavy taký výklad nedovoľuje.

Stav, v ktorom vnútroštátny právny poriadok neumožňuje členstvo v politických stranách občanom EÚ usadeným na Slovensku nie je dobrý. Porušuje princíp rovnosti šancí, nevyhovuje požiadavke Komisie EÚ o potrebe umožniť združovanie v politických stranách pre obyvateľov

¹⁷ Napr. Francúzsko, Fínsko, Maďarsko, Rakúsko, Cyprus, Taliansko.

¹⁸ Pozri k tomu : Cibulka, L. : Dielo citované v poznámke č. 14 s. 24.

¹⁹ Pozri napr. : Drgonec, J. : Ústava Slovenskej republiky. Komentár, Šamorín, Heuréka 2007, s. 338, Čič, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Eurokódex, 2012, s. 217

²⁰ Pozri: Lalik, T. : Voľby do Európskeho parlamentu- Rovnosť, legitimita a demokracia alebo krátky úvod k veľkej téme, in: dielo citované v poznámke č. 14, s.10

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

majúcim občianstvo členského štátu a je neudržateľný aj v porovnaní s inými členskými štátmi EÚ v tejto otázke.

Úsilie (pokus) zákonodarcu o rýchly pozitívny posun v otázke členstva občanov EÚ v politických stranách viedlo podľa môjho názoru k unáhlenej novelizácii zákona o politických stranách. Stalo sa tak zákonom č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani, ktorý v čl. II. okrem iného novelizoval ustanovenie § 3 ods. 1 zákona o politických stranách (z. č. 85/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov).

Obsahom citovaného ustanovenia je problematika vnútrostraníckej organizácie resp. spôsobu tvorby orgánov strany. Ustanovenie § 3 ods. 1 zákona o politických stranách po novelizácii znie: „ Právo voliť a byť volený do orgánov strany má štátny občan SR s trvalým pobytom na území SR a občan iného členského štátu Európskej únie s trvalým pobytom na území SR (ďalej len „občan“) , ktorý v deň volieb do orgánov strany dovŕšil 18 rokov veku a má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu“ (zvyraznený text je doplnený novelou). Považujem túto novelu za prinajmenšom unáhlenú, nepremyslenú a nedôslednú. Novú dikciu § 3 ods. 1 zákona o politických stranách nemožno vnímať ako ustanovenie priznávajúce občanom členských štátov EÚ s bydliskom na území SR právo zakladať politické strany a združovať sa v nich tak ako to prezentuje dôvodová správa. Dôvodová správa však našťastie nezaväzuje, účel sledovaný dôvodovou správou nemožno prijatou novelou zákona dosiahnuť²¹.

Je načase vážne uvažovať o zásadných legislatívnych zmenách, ktorých vykonanie Slovenská republika oznámila za účelom splnenia požiadavky EÚ umožniť obyvateľom štátu s občianstvom iného členského štátu združovať sa v politických stranách alebo ich aj zakladať.

Jedným z riešení je novelizácia čl. 29 ústavy, ktorá by jasne formulovala právo združovať sa alebo aj právo zakladať politické strany občanmi EÚ²².

Iným riešením (bez zmeny ústavy) je legálny výklad, v ktorom by ústavný súd vyslovil, že pojmom „občan“ v čl. 29 ods. 2 sa rozumie aj občan ktoréhokoľvek členského štátu Európskej únie s trvalým pobytom v Slovenskej republike.

²¹ Dôvodová správa k návrhu zákona č. 181/2014 Z.z., ČPT 660. Podľa nej „ dôvodom uvedenej úpravy je umožniť občanom iných členských štátov EÚ zakladať politické strany a byť ich členmi a tak za rovnakých podmienok ako občania SR byť volení do orgánov miestnej samosprávy. Tým sa zosúlada vnútroštátne právo s čl. 22 ZFEÚ... „

²² Inšpiráciu možno nájsť v Ústave Španielskeho kráľovstva, ktorá právo založiť politickú stranu priznáva výlučne občanom Španielska, členstvo v už založených stranách je však priznané aj cudzincom s trvalým pobytom v Španielsku (čl. 21 a čl. 22 Ústavy)

I. 2 K niektorým prekážkam výkonu volebného práva

Každú ustanovenú prekážku výkonu volebného práva je nutné posudzovať prísne ako možný zásah do všeobecnosti volieb. Aj keď princíp všeobecnosti volebného práva je ideál, ku ktorému sa právna úprava viac či menej približuje avšak absolútne uplatňovaný nebýva²³.

Výkon trestu odňatia slobody

Nový zákon o volebnom práve ustanovil výkon trestu odňatia slobody ako prekážku pasívneho volebného práva. Prekážkou aktívneho volebného práva je podľa zákona výkon trestu odňatia slobody **uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu**²⁴. Zákonodarca tak v novom volebnom zákone zaviedol istý „materiálny korektív“ pri výkone trestu odňatia slobody ako dôvodu prekážajúceho výkonu práva voliť.

Jasne sformulované stanovisko k prekážke výkonu trestu odňatia slobody sa nachádza už v rozhodnutí Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 6/08. V tomto náleze ústavný súd vyslovil že „neexistuje žiadny relevantný verejný záujem na tom, aby osobám vo výkone trestu odňatia slobody bol odopretý výkon aktívneho volebného práva vo voľbách do Národnej rady SR a vo voľbách do Európskeho parlamentu“. Toto rozhodnutie sa nepochybne vzťahuje na výkon trestu odňatia slobody za akýkoľvek trestný čin (zločin) s akoukoľvek trestnou sadzbou.

Jeden z významných argumentov súdu spočíval aj v tom, že právny poriadok Slovenskej republiky nespája s uložením trestu odňatia slobody aj stratu politických práv pokiaľ opak nevyplýva zo súdneho rozhodnutia (obmedzenie osobnej slobody) alebo pokiaľ to nie je nevyhnutné pre dosiahnutie účelu trestu odňatia slobody.

V demokratickom a právnom štáte je neprípustné, aby bola akákoľvek skupina občanov vylúčená z možnosti voliť, ak k takému opatreniu neexistuje legitímny cieľ a súčasne

nie sú jeho prípadným odstránením ohrozené iné dôležité verejné záujmy. Vzniká tak otázka či zákonná prekážka- výkon trestu odňatia slobody za obzvlášť závažný zločin – je v súlade so zásadou všeobecnosti volebného práva.

Z rozsudku Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) zo 6. októbra 2005 vo veci Hirst v. Spojené Kráľovstvo o ktorý sa opieral aj Ústavný súd SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 6/08 , vyplýva, že ESLP

²³ Antoš, M.: Princípy voleb v České republice, Praha, Linde, 2008, s. 24

²⁴ O tom, či sa u konkrétnej osoby, ktorá je vo výkone trestu odňatia slobody uplatní prekážka práva voliť rozhodne výška trestnej sadzby stanovená za čin, ktorý daná osoba spáchala. Obzvlášť závažný zločin je v Trestnom zákone vymedzený ako úmyselný trestný čin, za ktorý je stanovený trest odňatia slobody s dolnou hranicou trestnej sadzby najmenej 10 rokov (§ 11 ods. 3 z. č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov)

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

mal výhrady predovšetkým voči tomu, že „strata volebného práva bola automatická, nevyplývala z rozhodnutia súdu, pričom posudzované obmedzenie sa vzťahovalo paušálne na všetkých väzňov bez ohľadu na dĺžku trestu, charakter alebo závažnosť spáchaného trestného činu a konkrétne okolnosti prípadu²⁵“. Z uvedeného vyplýva, že ESLP za splnenia a určitých podmienok pripúšťa, že prekážka práva voliť pre osoby vo výkone trestu odňatia slobody nie je sama o sebe nezlučiteľná s čl. 3 Protokolu č. 1 Dohovoru.²⁶

Mohli by sme preto usudzovať, že viazanosť prekážky výkonu trestu odňatia slobody na „obzvlášť závažný zločin“ robí túto prekážku ospravedlniteľnou a vyhovujúcou požiadavke legitímneho cieľa a primeranosti použitých prostriedkov. Bolo by ale odstránenie tejto prekážky ohrozením dôležitého verejného záujmu? Porovnanie s inými štátmi demokratickej Európy ukazuje, že prekážka „trestu odňatia slobody“ pri výkone práva voliť je významne zmierňovaná resp. modifikovaná v prospech princípu všeobecnosti volieb²⁷.

Domnievam sa, že zavedením prekážky práva voliť spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody, aj napriek jej zúženiu na obzvlášť závažné zločiny došlo k prelomeniu nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/08.

Prekážka výkonu trestu odňatia slobody pri pasívnom volebnom práve zodpovedá požiadavke legitímneho cieľa spočívajúceho v dôležitom verejnom záujme. Obmedzenie voliteľnosti je nevyhnutne dosiahnuté už v samotnom obmedzení osobnej slobody, ktoré tvorí podstatu trestu odňatia slobody.

Pozbavenie spôsobilosti na právne úkony

Nový volebný zákon SR ustanovuje prekážku spočívajúcu v pozbavení spôsobilosti na právne úkony ako spoločnú pre všetky druhy volieb pri výkone aktívneho i pasívneho volebného práva (§ 4, §6 z. č.

²⁵ Rozsudok Veľkej komory ESLP vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo (No 2) (Application no. 74025/01)

²⁶ Protokol č. 1 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv v čl. 3 uvádza : „Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú konať v rozumných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názoru ľudu pri voľbe zákonodarného zboru“.

²⁷ Napr. podľa čl. 54 ods. 2 holandskej ústavy právo voliť nemá osoba, ktorá bola odsúdená za zákonom stanovený trestný čin k trestu odňatia slobody v trvaní najmenej 1 rok a **zároveň zbavená volebného práva**. V Poľsku nemá právo voliť osoba „zbavená politických práv právoplatným rozhodnutím súdu“ a osoba „pozbavená volebných práv právoplatným rozhodnutím Štátneho tribunálu“ (art. 10, § 2, Kódex wyborczy zo dňa 5. januára 2011 r.), v Českej právnej úprave bola prekážka práva voliť spočívajúca vo výkone trestu odňatia slobody zrušená (§ 5 ods. 2 z. č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu ČR ve znení pozdejších predpisů)

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

180/2014 Z. z.). Zároveň sa odstránilo prv uplatňované aj len čiastočné pozbavenie, teda obmedzenie spôsobilosti na právne úkony ako prekážka výkonu volebného práva vo voľbách do orgánov miestnej samosprávy. V prípade voliteľnosti (šance získať mandát) je prekážka pozbavenia spôsobilosti na právne úkony odôvodnená, vyhovuje účelu sledovanému dôležitým verejným záujmom.

V zmysle novej právnej úpravy majú teda osoby pozbavené spôsobilosti na právne úkony rozhodnutím súdu zákonnú prekážku vo výkone volebného práva.

Existencia tejto prekážky je nesporne v istom napätí s princípom všeobecnosti volieb pretože automaticky a paušálne odoberá právo voliť početne významnej skupine osôb²⁸. Možno predvídať, že diskusia k tejto problematike bude len pozvoľná a zdĺhavá. Podstatné ale je, že sa už rozbieha nielen v odborných kruhoch ale aj v širšom spoločensko-politickom priestore. Impulzom k tomu sú východiskovo jednak medzinárodné dokumenty o právach osôb so zdravotným postihnutím, ale najmä judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a judikatúra národných ústavných súdov²⁹.

Za hodné pozornosti v evolúcii úsudkov na prekážku pozbavenia svojprávnosti považujem rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky č. IV. ÚS 412/04. Stručne povedané Ústavný súd ČR v tomto rozhodnutí zamietol sťažnosť „nesvojprávneho“ sťažovateľa, ktorý sa nemohol zúčastniť volieb. Zaujímavé sú však myšlienky (úsudky) uvedené v odôvodnení tohto rozhodnutia zavŕšené inšpiratívnym výrokom.

V rámci testu proporcionality ústavný súd posudzoval najmä potrebnosť obmedzenia práva voliť z dôvodu „nesvojprávnosti“ a či toto obmedzenie zodpovedá legitímnemu cieľu, ktorým je zabezpečenie racionálneho elektorátu. Tu ústavný súd konštatoval: **„Aby toto obmedzenie bolo možné posúdiť ako potrebné v zmysle testu**

²⁸ B. Balog na základe súdnych štatistík uvádza, že ročne je na Slovensku pozbavených spôsobilosti na právne úkony okolo 1000 osôb. Pritom prinavrátene spôsobilosti súdnym rozhodnutím je celkom výnimočné. V roku 2009 bolo tak učinené v piatich prípadoch. Pozri : Balog, B. : O princípoch volebného práva, volebnom práve a referende, in: Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdництва v Slovenskej republike – II. Ústavné dni, Orosz, L., Majerčák, T. (eds.), Košice, 2014, s. 219

²⁹ Rezolúcia VZ OSN č. 2856 (XXVI) z 20.12. 1971, Dhovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím z 1.12. 2006, ktorý vstúpil do platnosti 3.5. 2008, a ktorý Slovenská republika ratifikovala, Odporúčanie Výboru Rady Európy č. Rec (2006) 5, členským štátom odporúča, aby žiadna osoba so zdravotným postihnutím nebola v dôsledku svojho postihnutia vylúčená z aktívneho ani pasívneho volebného práva. Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky č. IV. ÚS 412/04, II. ÚS 2630/07, Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. U-I-346/02-13, Rozhodnutie EŠLP vo veci Alajos Kiss v. Maďarsko (sťažnosť č. 38832/06)

proporcionality, muselo by platiť, že žiadna osoba pozbavená spôsobilosti na právne úkony nie je schopná porozumieť význam, účel a účinky volieb“. Ďalej súd uviedol, že „pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, ktoré obmedzuje celý rad práv jednotlivca (a to aj verejných subjektívnych práv) avšak skúma a odôvodňuje iba zásah do niektorých z týchto práv, z tohto pohľadu nemôže obstať³⁰. Osoby sú tak zbavené práva voliť bez toho, aby ich spôsobilosť voliť bola individuálne skúmaná. Ide o paušalizujúci, jedinečné okolnosti každého prípadu opomínajúci prístup, ktorý je v právnom štáte neprípustný.

Na základe dôkladného odôvodnenia ústavný súd rozhodol, že zakotvenie prekážky výkonu volebného práva pre osoby pozbavené pôsobnosti na právne úkony samo o sebe nie je protiústavné, ale zároveň zaviazal všeobecné súdy k povinnosti venovať mimoriadnu pozornosť dopadom ich rozhodnutí na verejné subjektívne práva dotknutých osôb.

Toto rozhodnutie môže naznačovať ďalší vývoj v chápaní a interpretácii prekážky spočívajúcej v tzv. „nesvojprávnosti“. Veľmi liberálne vyriešila túto otázku novela holandského volebného zákona z októbra 2009, ktorá popri iných zmenách podporujúcich voličskú účasť zrušila prekážku aktívneho volebného práva u osôb právne nespôsobilých pre mentálne postihnutie. V argumentácii v prospech tohto riešenia zavážili tvrdenia, že **nie každá osoba pozbavená spôsobilosti na právne úkony je nevyhnutne neschopná urobiť volebné rozhodnutie** a že pozbavenie volebného práva môže byť v špecifických prípadoch považované za neprimerané obmedzenie práva voliť, hoci to nie je vo všeobecnosti v rozpore s medzinárodným právom o ľudských právach³¹.

Obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia

Zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia je prekážkou aktívneho volebného práva aj v novom volebnom zákone (§4 zákona o voľbách).

Ak by sme chceli objasniť podstatný obsah uvedenej prekážky, teda voči komu sa toto obmedzenie uplatní môžeme na základe osobitného zákona povedať, že ide o prípady osôb, ktoré trpia ochorením vyžadujúcim si izoláciu osoby v domácom prostredí, v zdravotníckom zariadení, prípadne v inom na to určenom zariadení. Môže ísť tiež o osoby, u ktorých je

³⁰Ústavný súd ČR to konkretizoval myšlienkou, že ide o situáciu, v ktorej osoba zbavená ústavnej možnosti voliť, a to v podstate na základe fikcie, podľa ktorej napr. „kontrakčná“ nespôsobilosť implikuje zároveň nespôsobilosť porozumieť významu, účelu a účinkom volieb.(č. IV. ÚS 412/04).

³¹ <http://english.minbzk.nl/subjects@2036/ellections> act., Pozri k tomu : Trellová. L. : Holandsko : Stabilný volebný systém pomerného zastúpenia a jeho efektivita, in: ako poznámke č. 27, s. 84, 87

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

nariadený zvýšený zdravotný dozor, lekársky dohľad alebo karanténne opatrenia³².

Nový volebný zákon ale vôbec nerieši otázku kto je povinný a za akých okolností obci ohlásiť vznik uvedenej prekážky. Ustanovenie § 9 ods. 7 z. č. 180/2014 Z. z. oznamovaciu povinnosť vo vzťahu k prekážke „ochrany verejného zdravia“ neukladá.

Je pozoruhodné, že táto prekážka je v našom volebnom zákonodarstve pomerne trvalo fixovaná tak povediac bez povšimnutia, bez poznatkov z jej aplikácie a nevyvoláva žiadnu diskusiu. Jej zachovávanie nemá žiadne racionálne odôvodnenie ani ústavnoprávne opodstatnenie. V porovnaní s právnymi úpravami iných štátov ide pravdepodobne o „československé“ špecifikum (túto prekážku pozná slovenské i české volebné zákonodarstvo). Obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia nemôže byť reálnou prekážkou práva voliť v čase bežného (pravidelného) využívania hlasovania poštou či iných spôsobov alternatívneho hlasovania.

Nový volebný zákon v SR však zachoval inštitút hlasovania poštou iba v medziach pred jeho prijatím (t. z. len vo voľbách do národnej rady a len zo zahraničia) a na rozšírenie jeho uplatnenia aj na ostatné druhy volieb a umožnenie jeho využitia aj na území SR rezignoval.

II. Alternatívne hlasovanie – zmiernovanie prekážok práva voliť

Uplatňovanie zákonných podmienok a osobitne prekážok volebného práva sa významne podieľa na modifikácii (deformácii) princípu všeobecnosti a rovnosti volieb a negatívne vplýva na účasť voličov vo voľbách.

Diagnóza neúčasti voličov vo voľbách je značne zložitý problém. V politologickej literatúre býva rozoznávaná absencia zavinená a absencia vynútená³³. Za absenciu zavinenú sú považované prípady, keď voliči vedome i cielene rezignujú z účasti vo voľbách (znechutenie, strata dôvery, nízka motivácia na účasti vo verejnom živote, neexistencia volebnej alternatívy a pod.) Absencia vynútená je vtedy, keď volič prejavuje vôľu odovzdať hlas ale z dôvodov od neho nezávisiacich (absencia vhodného spôsobu hlasovania) je jeho účasť definitívne znemožnená.

Štát je preto povinný urobiť všetko preto, aby garantoval voličom reálnu možnosť účasti na hlasovaní aj cestou opatrení zjednodušujúcich

³² Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (§ 12 ods. 1 zákona).

³³ Pozri napr. Zbieranek, J. : Nowe procedury: glosowanie korespondencyjne a prez pelnomocnika, in: dielo citované v poznámke č. 9, s. 37

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

prístup voličov k voľbám. Môže ísť o opatrenia, ktoré slúžia na uľahčenie hlasovania vo volebnej miestnosti (napr. bezbarierový prístup do volebnej miestnosti, pomoc iného voliča pri úprave hlasovacieho lístka a pod.)

Vo vzťahu k účasti voličov vo voľbách sú však podstatne dôležitejšie inštitúty, ktoré spočívajú v spôsoboch hlasovania resp. technikách, pomocou ktorých môžu voliči svoj hlas vo voľbách odovzdať mimo volebnej miestnosti. Ide o spôsoby alternatívneho hlasovania uplatňované vo volebnom zákonodarstve mnohých štátov Európy. Medzi takéto možno zaradiť : hlasovanie poštou (korešpondenčné hlasovanie), využívanie prenosnej volebnej schránky, uplatňovanie voličského (hlasovacieho) preukazu, hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca, hlasovanie na zastupiteľských (konzulárnych) úradoch v zahraničí, elektronické hlasovanie či tzv. predterminové hlasovanie.

Hodnotenie nového volebného zákonodarstva Slovenskej republiky z tohto pohľadu neprináša novú kvalitu, skôr konzervuje stav pred jeho prijatím. Zachováva tradičné inštitúty ako je mobilná volebná schránka, hlasovací preukaz a v oklieštenej podobe inštitút voľby poštou (§ 24, § 46, § 76, § 99 zákona).

Je skutočne nepochopiteľné prečo zákonodarcu neumožnil voľbu poštou (respektíve korešpondenčné hlasovanie) aj pre voľby prezidenta³⁴, voľby do Európskeho parlamentu, prípadne neuvažoval aj o zavedení tejto možnosti vo voľbách do orgánov územnej samosprávy a to nielen zo zahraničia, ale aj z územia Slovenskej republiky. Bolo by to nepochybne ústretové pre tých voličov, ktorým objektívne (vážne) dôvody neumožňujú dostaviť sa do volebnej miestnosti v deň volieb. Tento spôsob hlasovania zároveň viac vyhovuje princípu tajných volieb než hlasovanie do prenosnej (mobilnej) schránky. Podľa môjho názoru by bolo užitočné zaviesť možnosť korešpondenčného hlasovania vo voľbách do Európskeho parlamentu aj pre občanov SR s trvalým pobytom (bydliskom) v inom členskom štáte Únie. Mohli by tak odovzdať svoj hlas kandidátom štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi.

V niektorých členských štátoch EÚ sa uplatňuje aj inštitút hlasovania prostredníctvom splnomocnenca (napr. Holandsko, Belgicko, Francúzsko, Poľsko). Tento inštitút je ale prijímaný s omnoho väčšou opatrnosťou³⁵. S jeho uplatňovaním sú spravidla spojené isté reštriktívne

³⁴ Dôvod odmietnutia voľby poštou vo voľbách prezidenta spočívajúci v časovej tiesni pre druhé kolo volieb je technicky preklenuteľné (napr. hlasovaním na konzulárnych úradoch v zahraničí, ktoré bolo u nás tradičné)

³⁵ Napr. volebný zákon Finskej republiky zakazuje hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca, čo zdôvodňuje zásadou bezprostrednosti volieb. Code of good practices in electoral matters. Guidelines and explanatory report, s. 23. Pozri k tomu tiež Zbieranek, J. : dielo citované v poznámke č. 33, s. 42 a nasl.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

ohraničenia a je zvyčajne určené len pre vybrané skupiny osôb (osoby staršie, zdravotne postihnuté, pracovne zaneprázdnené). V stanovisku Rady Európy k inštitútu splnomocnenca sa zdôrazňuje, že „Hlasovanie cez splnomocnenca môže byť dovolené len vtedy, ak podlieha pevným predpisom... Počet splnomocnení, ktoré môže prijať jeden volič musí byť ohraničený“.

Veľmi liberálna je v tejto otázke právna úprava v Holandsku. Zavedenie inštitútu voľby prostredníctvom zástupcu v Holandsku bolo okrem iného odôvodnené presvedčením, že v prípade ak volič nemá možnosť voliť osobne v deň konania volieb, mal by mať možnosť urobiť tak sprostredkovan³⁶. Uplatňuje sa voči všetkým voličom bez akéhokoľvek obmedzenia.

Úprava inštitútu splnomocnenca v poľskom volebnom kódexe určená pre osoby zdravotne postihnuté (fyzicky i psychicky) a pre osoby v pokročilom veku (75 rokov) bola predmetom konania pred Ústavným tribunálom Poľskej republiky. Ústavný tribunál nový inštitút hodnotil pozitívne, keď uviedol, že „hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca je jednou z alternatívnych foriem hlasovania a teda doplnkovou garanciou úžitku z využívania aktívneho volebného práva³⁷.

Ako alternatívny spôsob hlasovania je v niektorých, osobitne škandinávskych štátoch uplatňované aj tzv. predterminové hlasovanie (hlasovanie vopred). Tento inštitút je určený pre voličov, ktorí nebudú prítomní v deň volieb vo svojom volebnom obvode resp. pre občanov krátkodobo sa zdržiavajúci v zahraničí. Znamená to, že volič môže odovzdať svoj hlas vo svojom volebnom obvode (v obci) v lehote niekoľkých dní pred dňom volieb, alebo v tejto lehote (vo Fínsku je stanovená na 11 dní pred dňom volieb)³⁸ svoj „hlas vopred“ môže doručiť obci poštou. Tento spôsob hlasovania na rozdiel od hlasovacieho preukazu uplatniteľného len v deň volieb, by mohol byť využitý voličmi, ktorí krátko pred voľbami odchádzajú pracovne či súkromne do zahraničia. Voľba poštou tak ako je upravená v platnom volebnom zákone je v takýchto prípadoch kôli lehotám vylúčená.

U nás sa o možnosti zavedenia inštitútu splnomocnenca ako alternatívneho spôsobu hlasovania vážnejšie ani neuvažovalo. Podobne je to

³⁶ V Holandsku je hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca (zástupcu) tradičné. V každých voľbách je takto odovzdaných 10 až 15 % hlasov. Správa poradnej komisie k volebnému procesu „Hlasovanie s dôverou“ z 27.9. 2007, s. 15.

³⁷ Wyrok Trybunalu konstytucyjnego z dnia 20. lipca 2011 r., K 9/11

<http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>.

³⁸ Volebný zákon Fínska č. 714/1998 s neskoršími zmenami (z. č. 218/2004), hlava 5 čl. 46 až 66, dostupné na <http://www.finlex.fi>

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

aj s diskusiou a posúdením možnosti zavedenia elektronického, predtermínového či iného alternatívneho hlasovania.

Záver

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že nová úprava volebného práva má primeranú kvalitu, umožňuje, aby voľby plnili svoje základné funkcie a splňa základné predpoklady na výkon všeobecného, rovného, priameho volebného práva s tajným hlasovaním.

Hlbšia analýza príslušných ustanovení nového volebného zákona však ukazuje, že v otázkach podmienok a osobitne prekážok volebného práva tento konzervuje stav pred jeho prijatím. Pokus, podľa pôvodného návrhu zákona smerujúci k výraznému zníženiu (zrušeniu) prekážok volebného práva (aktívneho i pasívneho) i keď nesmierne odvážny sa nepodaril.

Porovnanie s právnymi úpravami iných členských štátov EÚ vykazuje badateľný trend smerujúci k využívaniu viacerých inštitútov alternatívneho hlasovania a tým k zmierňovaniu prekážok volebného práva v prospech garantovania princípov všeobecnosti a rovnosti volieb.

Skutočnosť, že nový volebný zákon na Slovensku nerozšíril existujúce a nezaviedol žiadne nové inštitúty alternatívneho hlasovania znamená, že volebné zákonodarstvo SR trend zmierňovania prekážok volebného práva zatiaľ nesleduje. Šanca na kvalitatívny posun v úprave podmienok a prekážok volebného práva zostala nevyužitá.

Abstrakt:

Podmienky a prekážky práva voliť a práva byť volený upravené právom sú dôležitým indikátorom naplňania princípov všeobecnosti a rovnosti volieb. Zámerom tohto príspevku je, na pozadí stručného retrospektívneho pohľadu, analýza práve tých ustanovení nového volebného zákona (účinného od 1. júla 2015), ktoré zakotvujú predpoklady pre nadobudnutie volebného práva aktívneho i pasívneho) a prekážky znemožňujúce toto právo vykonať. Na základe analýzy autorka prezentuje prvé hodnotiace úsudky v sledovanej problematike, ktoré vyznievajú skôr kriticky. Nový volebný zákon v Slovenskej republike má svoju primeranú kvalitu a nepochybne umožňuje vykonanie demokratických volieb. V otázkach podmienok a prekážok volebného práva však konzervuje stav pred jeho prijatím. Trend zmierňovania prekážok aktívneho volebného práva nesleduje a teda neznamená žiaden kvalitatívny posun.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Podmienky a prekážky volebného práva v Slovenskej republike

Abstract:

Conditions and obstacles to rights to vote and to be elected governed by law represent an important indicator of fulfilment of the principles of universality and equality of elections. The aim of this paper is, on the background of brief retrospective view, the analysis of the provisions of a new electoral law (effective from 1 July 2015) encoding preconditions for acquiring of active and passive voting rights and impediments to exercise thereof. Based on the analysis, the author presents first judgements about the mentioned issue which sound rather critically. The new electoral law of Slovak Republic is of an adequate quality and undoubtedly enables performance of democratic elections. Regarding the conditions and obstacles to voting right, this, nevertheless, preserves the former state of the art. It does not follow the trend of mitigation of obstacles to voting right and, hence, it does not mean any qualitative shift.

I.4. Navrhovanie a registrácia kandidátov vo volebných procesoch

JUDr. Radomír Jakab, PhD.
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

I. ÚVOD

Všeobecne môžeme v zjednodušenej rovine vnímať volebné právo ako prostriedok umožňujúci oprávneným subjektom kreovať vykonávateľov verejnej moci. Tým sa de facto na realizácii moci podieľajú nepriamo, aj keď si jej vykonávateľov priamo volia. Novodobé volebné právo rozlišujeme v súvislosti s realizáciou verejnej moci v troch rovinách, a to lokálna, národná a nadnárodná.¹ Inak povedané, verejné volebné procesy prebiehajú na lokálnej, národnej, ako aj nadnárodnej úrovni.

V Slovenskej republike sa uskutočňujú viaceré volebné procesy, ktorými dochádza k legitímácii rôznych zastupiteľských orgánov a volených funkcií. Na lokálnej úrovni prebieha volebný proces do orgánov samosprávy obcí a vyšších územných celkov. Medzi volebné procesy na národnej úrovni zaiste patrí proces voľby jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu Slovenskej republiky – Národnej rady Slovenskej republiky. Do spektra volebných procesov na národnej úrovni patrí aj proces voľby prezidenta a jeho odvolávanie v ľudovom hlasovaní. V súvislosti so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie (od 1. mája 2014) svoju relevanciu na území Slovenskej republiky nadobudol aj volebný proces poslancov do Európskeho parlamentu, ktorý je možné zaradiť k volebným procesom na nadnárodnej úrovni.

Jedným z neopomenuteľných štádií v rámci každého volebného procesu je navrhovanie, a následná registrácia kandidátov pre ten ktorý druh volieb. Účelom tohto štádia je jednak preverenie splnenia podmienok uplatňovania pasívneho volebného práva, no zároveň aj zabezpečenie objektívnosti pri skúmaní splnenia týchto podmienok. Totiž v tomto štádiu je možné zmariť možnosť uplatnenia pasívneho volebného práva zo strany

¹ KRUNKOVÁ, A.: Volebné právo ako prostriedok participácie v kontexte Charty základných práv Európskej únie. In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. Ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v Košiciach dňa 25.9.2013. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2014, s. 225.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Navrhovanie a registrácia kandidátov vo volebných procesoch

registrujúcich subjektov; preto je daná možnosť súdneho preskúmania rozhodnutí o registrácii.

Vzhľadom na to, že každý volebný proces obsahuje odchýlky v právnej úprave tohto štádia, jej posudzovanie v rámci každého volebného procesu by prekračovalo možné rámce pre tento príspevok. Preto téma tohto príspevku bola zúžená na skúmanie štádia registrácie kandidátov súdom v rámci volieb do orgánov samosprávy obcí.² Mám za to, že práve toto štádium v rámci volieb do orgánov samosprávy obcí je značne problematické z hľadiska právnej úpravy. Rovnako, vzhľadom na to, že navrhovanie a registrácia pre voľby do orgánov samosprávy obcí prebieha relatívne samostatne a nezávisle v každej obci, vznikajú pri realizácii aj najpočetnejšie aplikačné problémy.

Danou problematikou som sa už zaoberal v rámci môjho príspevku pomenovaného ako „Rozhodovanie súdu o registrácii kandidátov v komunálnych voľbách“, ktorý bol publikovaný v časopise *Justičná revue*, číslo 2, ročník 2011.³ Cieľom tohto príspevku bolo kritické skúmanie právnej úpravy rozhodovania súdu o registrácii kandidátov v komunálnych voľbách podľa zákona SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí“) a zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“).

S účinnosťou od 1. júla 2015 vyššie uvedený Zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí bol nahradený novým volebným kódexom – zákonom č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Volebný kódex“). Rovnako, aj druhý právny predpis regulujúci rozhodovanie súdu o registrácii kandidátov – Občiansky súdny poriadok - bude v tejto súvislosti nahradený s účinnosťou od 1. júla 2016 novým zákonom č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „Správny súdny poriadok“). Na základe toho je možné konštatovať, že s účinnosťou od 1. júla 2016 proces rozhodovania súdu o registrácii kandidátov do orgánov samosprávy obcí bude podliehať novým pravidlám – a to vyplývajúcim z Volebného kódexu a zo Správneho súdneho poriadku. V medziobdobí od

² Bližšie k voľbám do orgánov samosprávy obcí viď TEKELI, J.: Voľby do orgánov samosprávy obcí – nástroj reprezentatívnej demokracie. In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed): *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike. Doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v Košiciach v dňoch 26. – 27. júna 2014.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2014, s. 208 – 224.

³ JAKAB, R.: Rozhodovanie súdu o registrácii kandidátov v komunálnych voľbách. In *Justičná revue: časopis pre právnu prax.* Roč. 63, č. 2 (2011), s. 193-199.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Navrhovanie a registrácia kandidátov vo volebných procesoch

1. júla 2015 do 30. júna 2016 právna úprava tohto procesu je vo Volebnom kódexe a v doterajšom Občianskom súdnom poriadku.

Ako bolo uvedené, cieľom zmieneného príspevku publikovaného v roku 2011 bolo kritické skúmanie rozhodovania súdu o registrácii kandidátov do orgánov samosprávy obcí v intenciách právnej regulácie obsiahnutej v Zákone o voľbách do orgánov samosprávy obcí a v Občianskom súdnom poriadku, t.j. v stave účinnom do 30. júna 2015. V tomto príspevku boli vytýkané viaceré nedostatky právnej úpravy s návrhmi de lege ferenda.

Cieľom tohto príspevku je skúmanie právnej úpravy rozhodovania súdu o registrácii kandidátov do orgánov samosprávy obcí podľa stavu účinného od 1. júla 2016, t.j. podľa Volebného kódexu a Správneho súdneho poriadku, následne porovnanie zmien v právnej úprave účinnej od 1. júla 2016 a účinnej do 30. júna 2015, ako aj posúdenie odstránenia vytýkaných nedostatkov právnej úpravy účinnej do 30. júna 2015 v mojom príspevku publikovanom v časopise Justičná revue v roku 2011.

Pri vypracovaní tohto príspevku boli aplikované základné metódy výskumu, a to najmä analýzy, syntéza, deskripcia, a hlavne komparácie v podobe historického porovnávania.

V ďalšom texte tohto príspevku sú samostatne posudzované jednotlivé vytýkané nedostatky, a to v porovnaní právnej úpravy účinnej do 30. júna 2015 a právnej úpravy účinnej od 1. júla 2016.

II. ZMENY V PRÁVNEJ ÚPRAVE

S účinnosťou do 30. júna 2015 bola právna úprava upravujúca registráciu kandidátov do orgánov samosprávy obcí obsiahnutá v ust. § 17 (ohľadom kandidátov na poslancov do obecných/miestnych/mestských zastupiteľstiev) a v ust. § 22 (ohľadom kandidátov na starostov obcí, primátorov miest) Zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí. Procesnoprávna stránka konania súdu o registrácii kandidátov do orgánov samosprávy obcí bolo (a aj v súčasnosti ešte je) v ust. § 250zb Občianskeho súdneho poriadku. V rámci tohto konania bolo možné sa domáhať jednak zaregistrovania kandidáta v prípade jeho nezaregistrovania miestnou volebnou komisiou, ako aj zrušenia registrácie v prípade jeho zaregistrovania miestnou volebnou komisiou. To znamená, bolo možné napadnúť tak pozitívne, ako aj negatívne rozhodnutie miestnej volebnej komisie.

S účinnosťou od 1. júla 2016 nová právna úprava je v rámci Volebného kódexu, konkrétne v ust. § 172 (ohľadom kandidátov na poslancov do obecných/miestnych/mestských zastupiteľstiev) a v ust. § 177 (ohľadom kandidátov na starostov obcí, primátorov miest). Postup súdu

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Navrhovanie a registrácia kandidátov vo volebných procesoch

v súvislosti s rozhodovaním o registrácii vo voľbách do orgánov samosprávy obcí je v ust. § 303 až 312 Správneho súdneho poriadku. Na rozdiel od úpravy účinnej do 30. júna 2016 je daná možnosť preskúmania iba záporného rozhodnutia miestnej volebnej komisie, t.j. rozhodnutia o nezaregistrovaní kandidáta pre voľby do orgánov samosprávy obcí. Domnievam sa, že zúženie súdneho preskúmania iba na negatívne rozhodnutie je vhodné; totiž účelom tohto konania je posúdenie správnosti rozhodnutia komisie z hľadiska splnenia podmienok kandidátom. Toto konanie by nemalo byť sporové, zneužiteľné v rámci predvolebného zápasu. Pričom preskúvanie pozitívneho rozhodnutia miestnej volebnej komisie takúto možnosť poskytuje.

III. ZMENY V PRÍSLUŠNOSTI SÚDU

V doterajšej právnej úprave rozhodovania súdu v predmetných veciach bol vecne príslušným na rozhodovanie okresný súd (ust. § 250 zb ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku). V predchádzajúcom príspevku som sa zamýšľal, či takto vymedzená vecná príslušnosť je vydarená, t.j. či by nebolo lepšie, aby tieto veci rozhodovali krajské sudy. Totiž ide o málopočetné prípady, ktoré sa vyskytujú v krátkom čase pred konaním volieb, spravidla v štvorročných intervaloch. Z dôvodu ojedinelosti týchto prípadov, sudcovia okresného súdu sa nešpecializujú na tento typ súdnictva. Obvykle tieto veci prejednávajú sudcovia na civilnom úseku. Ak by vecná príslušnosť bola zverená krajským súdom, veci by mohli rozhodovať správne senáty, ktoré sú vo verejnom súdnictve viac špecializované. Rovnako by to umožňovalo ustaľovať súdnu prax. V novej právnej úprave účinnej od 1. júla 2016 k zmene vecnej príslušnosti neprichádza, teda na toto konanie bude naďalej vecne príslušný okresný súd (ust. § 303 ods. 2 Správneho súdneho poriadku). Moja kritika vo vzťahu k riešeniu vecnej príslušnosti naďalej pretrváva.

V súvislosti s príslušnosťou bola z mojej strany vytykaná aj právna úprava miestnej príslušnosti v doterajších predpisoch. Totiž zo znenia ust. § 250zb Občianskeho súdneho poriadku nie je možné túto miestnu príslušnosť explicitne zistiť. Niektorí autori vychádzali z toho, že miestne príslušným je okresný súd, ktorý je všeobecným súdom navrhovateľa⁴. Teória a aplikačná prax však túto miestnu príslušnosť určovala podľa ust. § 246a Občianskeho súdneho poriadku, t.j. miestne príslušný je súd, v ktorého obvode má sídlo správny orgán, ktorého rozhodnutie a postup sa preskúmava – miestna volebná komisia ako ad hoc správny orgán. Je možné konštatovať, že

⁴ MAZÁK, J. a kol.: Základy občianskeho procesného práva. Tretie, podstatne prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2007. s. 271.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Navrhovanie a registrácia kandidátov vo volebných procesoch

s vymedzením miestnej príslušnosti podľa doterajšej úpravy existovali interpretačné a aplikačné problémy. V právnej úprave účinnej od 1. júla 2016 sú tieto problémy s vymedzením miestnej príslušnosti už eliminované. V zmysle ust. § 303 ods. 2 Správneho súdneho poriadku na konanie je príslušný okresný súd, v ktorého obvode sa nachádza obec, mesto alebo mestská časť. To znamená, v tejto právnej úprave je riešená explicitne a špecificky miestna príslušnosť na konanie súdu vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí, miest a mestských častí.

Pokiaľ ide o funkčnú príslušnosť, tak doterajšia právna úprava, ako aj nová účinná od 1. júla 2016 vymedzuje toto konania ako jednoinstančné. V doterajšej právnej úprave však existovali nepresnosti; v zmysle ust. § 250zb ods. 4 Občianskeho súdneho poriadku voči rozhodnutiu súdu nie je prípustný opravný prostriedok. No podľa ust. § 17 ods. 4 Zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí proti rozhodnutiu súdu sa nedá odvolať. Je rozdiel vo vymedzení, že voči rozhodnutiu súdu nie je prípustný opravný prostriedok alebo že sa nedá odvolať. Preto tieto ustanovenia si zasluhovali zosúladenie. V právnej úprave účinnej od 1. júla 2016 je tento problém taktiež odstránený. Vo volebnom kódexe nie je explicitne riešená možnosť / nemožnosť opravného prostriedku, či odvolania. Správny súdny poriadok v ust. § 29 vymedzuje, že rozhodovanie správneho súdu vo všeobecnosti je zásadne jednoinstančné. Rovnako z ust. § 133 ods. 2 tohto zákona vyplýva, že proti rozhodnutiu správneho súdu nie je prípustný opravný prostriedok, ak zákon nestanovuje inak (takou výnimkou by v danom prípade mohlo byť snád pripustenie žaloby o obnovu konania).

Nevýhodou jednoinstančnosti takéhoto konania je to, že neexistuje mechanizmus zjednocovania rozhodovacej praxe súdov, obzvlášť ak rozhodujú okresné sudy. Požiadavka na vytvorenie mechanizmu zjednocovania judikatúry vyplýva z požiadaviek kladených na štát, ktorý sám seba definuje ako štát právny. Neexistencia takéhoto mechanizmu vo svojich praktických dôsledkoch vedie i k tomu, že sa do roly „zjednocovateľa“, v rozpore so svojim postavením, nutne dostáva ústavný súd. Ohľadom tejto záležitosti formuloval svoje stanovisko Nejvyšší správní soud České republiky⁵, ktorý konštatoval, že v prípade takýchto konaní sa požiadavka na to, aby existovali účinné mechanizmy zjednocovania judikatúry v podobe opravných prostriedkov stretáva s požiadavkou na rýchlosť rozhodovania v týchto veciach, čo je odôvodnené záujmom na tom, aby čo najrýchlejšie, t.j. maximálne v horizonte dní či týždňov, bolo nepochybné a právne nespochybniteľné, aké je zloženie volených orgánov

⁵ Uznesenie zo dňa 18.4.2006, sp. zn. Vol 1/2006.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Navrhovanie a registrácia kandidátov vo volebných procesoch

vykonávajúcich verejnú moc; iba tak sa dá zabrániť pochybnostiam o ich legitimitě, resp. o legitimitě rozhodnutí vydaných volenými orgánmi.⁶

IV. ZMENY VO VYMEDZENÍ ÚČASTNÍKOV KONANIA

Zmeny v právnej úprave rozhodovania súdu o registrácii kandidátov do orgánov samosprávy obcí sa týkajú aj vymedzenia okruhu účastníkov. Doterajšia právna úprava umožňovala preskúmanie tak negatívneho, ako i pozitívneho rozhodnutia miestnej volebnej komisie. S tým súvisí aj vymedzenie okruhu účastníkov, hoci text právneho predpisu nie je úplne jednoznačný. V prípade preskúmania negatívnych rozhodnutí na strane navrhovateľa je kandidujúca politická strana, politické hnutie alebo nezávislý kandidát. Na strane odporcu je potom miestna volebná komisia, ktorej rozhodnutie o nezaregistrovaní kandidáta je napadnuté. Ak sa preskúmava pozitívne rozhodnutie miestnej volebnej komisie, na strane navrhovateľa je iná kandidujúca politická strana, politické hnutie alebo iný nezávislý kandidát; na strane odporcu je potom miestna volebná komisia, ktorá vydala rozhodnutie o zaregistrovaní, ako aj týmto zaregistrovaná politická strana, politické hnutie alebo nezávislý kandidát. Táto právna úprava nereflektovala situáciu, ak kandidátnu listinu podávala koalícia politických strán alebo hnutí. Aplikačná prax za navrhovateľa, resp. odporcu považovala túto koalíciu.

Právna úprava účinná od 1. júla 2016 je v tomto ohľade jednoznačnejšia, a to aj v dôsledky pripustenia preskúmania iba negatívnych rozhodnutí miestnej volebnej komisie. Podľa toho, účastníkom konania na strane žalobcu je dotknutá kandidujúca politická strana, koalícia politických strán alebo dotknutý nezávislý kandidát (ust. § 305 Správneho súdneho poriadku). Na strane žalovaného je miestna volebná komisia alebo mestská volebná komisia (ust. § 306 Správneho súdneho poriadku). Vytýkané nejednoznačnosti v mojom príspevku z roku 2011 vo vzťahu k vymedzeniu účastníkov konania boli novou právnou úpravou odstránené.

⁶ Blížšie v ŠIMÍČEK, V.: Soudní přezkum voleb v České republice. In In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. Ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v Košiciach dňa 25.9.2013. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2014, s. 9 – 10.

V. ZMENY VO VYMEDZENÍ LEHÔT NA PODANIE NÁVRHU A NA ROZHODNUTIE

Ďalšou z problematických oblastí doterajšej právnej úpravy je exaktnosť vymedzenia lehôt na podanie návrhu a na rozhodnutie súdu o podanom návrhu. Podľa ust. § 250zb ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku návrh je potrebné podať v hmotnoprávnej lehote 3 dní odo dňa rozhodnutia miestnej (mestskej) volebnej komisie. Sporné v tejto súvislosti je to, kedy začína plynúť táto lehota, t.j. čo je možné považovať za rozhodnutie miestnej volebnej komisie. Je týmto dňom deň zasadnutie komisie? Alebo je ním deň písomného vyhotovenia rozhodnutia? Alebo dokonca deň prevzatia tohto rozhodnutia splnomocnencom politickej strany/hnutia? Odpoveď na tieto otázky poskytol až Ústavný súd Slovenskej republiky uvádzajúc, že dňom rozhodnutia miestnej volebnej komisie vo veci registrácie kandidátnej listiny je deň, v ktorom bolo toto rozhodnutie volebnej komisie aj písomne vyhotovené, podpísané a predkladateľ kandidátnej listiny bol zákonom ustanoveným spôsobom upovedomený o jeho existencii a vyzvaný, aby si ho prevzal.⁷

Právna úprava účinná od 1. júla 2016 upravuje jednoznačné pravidlo, že žaloba musí byť podaná v lehote troch dní od prevzatia rozhodnutia žalovaného – miestnej volebnej komisie o nezaregistrovaní kandidáta pre voľby do orgánov samosprávy obcí (ust. § 307 Správneho súdneho poriadku). Miestna volebná komisia vyzve politické strany, koalície a nezávislých kandidátov, aby si rozhodnutie prevzali do 24 hodín. Ak si dané rozhodnutie neprevezmú v ustanovenej lehote, považuje sa rozhodnutie za prevzaté (ust. § 172 ods. 3 a ust. § 177 ods. 3 Volebného kódexu). Podľa tejto právnej úpravy je možné konštatovať, že začiatok plynutia lehoty na podanie žaloby na súd je dostatočne špecifikovaný.

V súvislosti s lehotou na rozhodnutie súdu doterajšia právna úprava vymedzovala, že súd rozhodne uznesením do troch dní odo dňa podania návrhu (ust. § 250zb ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku). V tejto lehote by mal súd aj oznámiť rozhodnutie účastníkom. V praxi oznamovanie takéhoto rozhodnutia súdu sa uskutočňovalo tak, že súd vyzval splnomocnenca navrhovateľa, aby si prevzal rozhodnutie. Tento následne preukazoval rozhodnutie miestnej volebnej komisii. Takýto postup však nemal oporu v právnych predpisoch.

Právna úprava účinná od 1. júla 2016 špecifikuje, že správny súd rozhodne o žalobe do troch dní od jej doručenia (ust. § 310 Správneho súdneho poriadku). Zásadne nevidím rozdiel medzi pojmiami doručiť žalobu a podať návrh. Teda, v tomto rozsahu k zmene nedošlo. No v ust. § 312

⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. III. ÚS 117/07 z 24.9.2007.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Navrhovanie a registrácia kandidátov vo volebných procesoch

Správneho súdneho poriadku je stanovené, že správny súd bezodkladne doručí rozhodnutie účastníkom konania. Z tejto právnej vety je možné vyabstrahovať dva parciálne závery, a to že súd nemusí doručiť rozhodnutie v lehote 3 dní od doručenia žaloby; v tejto lehote musí rozhodnúť, písomné vyhotovenie rozhodnutia potom doručí účastníkom bezodkladne. Ďalší záver spočíva v tom, že rozhodnutie sa musí doručiť obom účastníkom, t.j. tak žalobcovi, ako i miestnej volebnej komisii ako žalovanému, čo vybočuje z doterajšej praxe súdov. Každopádne, aj túto zmenu je možné hodnotiť pozitívne.

VI. OSTATNÉ ZMENY

Okrem vyššie uvedeného, právna úprava účinná od 1. júla 2016 v súvislosti s rozhodovaním súdu o registrácii kandidátov vo voľbách do orgánov samosprávy obcí prináša aj ďalšie zmeny spočívajúce v spresnení a zjednotnení právnej úpravy. V tejto súvislosti je potrebné spomenúť, že v ust. § 308 Správneho súdneho poriadku sú explicitne vymedzené náležitosti žaloby, ako aj špecifikácia príloh tejto žaloby. Toto ustanovenie je možné hodnotiť kladne, a to v záujme právnej istoty. Totiž na podanie žaloby je daná veľmi krátka lehota; rovnako veľmi krátka lehota je stanovená pre rozhodnutie súdu. Z praktického hľadiska je veľmi komplikované v tomto konaní aplikovať postup odstraňovania nedostatkov podania. Preto jednoznačná špecifikácia náležitosti a príloh žaloby umožní minimalizovať formálne nedostatky pri podávaní žaloby v časovej tiesni. Doterajšia právna úprava neobsahuje takéto ustanovenie o náležitostiach návrhu; aplikuje sa iba všeobecné ustanovenie o náležitostiach žaloby v zmysle ust. § 79 Občianskeho súdneho poriadku.

Ďalšou zmenou účinnou od 1. júla 2016 je zakotvenie povinnosti žalovaného – miestnej volebnej komisie predložiť správne súdu na jeho výzvy vyjadrenie k žalobe (ust. § 309 Správneho súdneho poriadku). No s prihliadnutím na dĺžku lehôt na rozhodnutie súdu mám za to, že toto ustanovenie bude aplikované len výnimočne.

A napokon, v ust. § 311 Správneho súdneho poriadku sú špecifikované druhy rozhodnutí, ktoré správny súd v danom konaní môže prijať. V prípade zistenia nedôvodnosti žaloby, uznesením ju súd zamietne. V opačnom prípade rozhodne uznesením o zaregistrovaní kandidáta pre voľby do orgánov samosprávy obcí, miest a mestských častí, pričom vo výroku uvedenie aj označenie kandidátnej listiny a meno a priezvisko zaregistrovaného kandidáta.

VII. ZÁVER

Od 1. júla 2015 nadobudol účinnosť nový Volebný kódex, ktorý nahradil doterajšie parciálne volebné zákony; v rámci toho aj Zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí. Okrem toho, od 1. júla 2016 nadobudne účinnosť nový Správny súdny poriadok, ktorý obsahuje aj právnu reguláciu rozhodovania súdu vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí, miest a mestských častí. Dovtedy táto regulácia je v rámci Občianskeho súdneho poriadku.

Cieľom tohto príspevku bolo skúmať zmeny v právnej regulácii procesu rozhodovania súdu o registrácii kandidátnych listín do orgánov samosprávy obcí účinnnej od 1. júla 2016 a porovnanie tejto novej právnej úpravy s doterajšou, účinnou do 30. júna 2015. Táto doterajšia úprava bola objektom môjho skúmania už v minulosti, pričom výsledky boli formulované v príspevku „Rozhodovanie súdu o registrácii kandidátov v komunálnych voľbách“ publikovaného v roku 2011 v časopise *Justičná revue*.

Na základe tohto skúmania a porovňovania je možné konštatovať, že nová právna úprava účinná od 1. júla 2016 odstraňuje väčšinu mnou vnímaných nedostatkov, pričom je možné ju v komplexnom meradle hodnotiť pozitívne. Naďalej však nie som stotožnený s úpravou vecnej príslušnosti okresného súdu konať a rozhodovať v týchto veciach. Domnievam sa, že na rozhodovanie v tomto konaní by mal byť vecne príslušný krajský súd konajúci v špecializovaných správnych senátoch. Totiž na okresných súdoch danú agendu vykonávajú nešpecializovaní sudcovia spravidla z úseku civilných vecí. Okrem toho, takto vymedzená vecná príslušnosť je obmedzujúcim determinantom v zjednocovaní rozhodovacej praxe.

Abstrakt:

V tomto príspevku autor skúma právnu úpravu rozhodovania súdu o registrácii kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obce, ktorá bude účinná od 1. júla 2016. Následne ju porovnáva s právnou úpravou tohto konania účinnou do 30. júna 2015 a hodnotí, do akej miery sú eliminované nedostatky, ktoré v tejto právnej úprave vnímal.

Kľúčové slová: *Voľby, samospráva obcí, rozhodovanie súdu*

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Navrhovanie a registrácia kandidátov vo volebných procesoch

Abstract:

In these papers the author deals with the legal regulation of court proceedings concerning registration of candidates' deeds in elections to self-governing bodies of municipality, that comes into force on July 1, 2016. Afterwards, he is comparing it with legal regulation of the court proceedings effective until June 30, 2015. As the result, he evaluates scope of elimination of discrepancies in the older legal regulation.

Keywords: *Elections, self-governance of municipalities, court deciding*

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

I.5. Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

JUDr. JCl. Tomáš Majerčák, PhD.
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Úvod

V rámci slobodnej súťaže politických strán, pri volebnom boji o moc má veľmi veľký, ba priam nenahraditeľný význam volebná kampaň. Bez vedenia volebnej kampane je priam nemožné zvíťaziť vo voľbách a získať mandát. Uvedomujú si to všetky politické strany a hnutia, aj nezávislí kandidáti, ktorí sa uchádzajú o volené funkcie pri všetkých druhoch volieb. Aby nedochádzalo k porušovaniu základných práv a slobôd kandidátov na volené funkcie je potrebná správna a efektívna právna regulácia volebnej kampane. Uvedomila si o aj vláda Slovenskej republiky, ktorá si v roku 2012 v programovom vyhlásení stanovila, že „bude dbať na transparentnú úpravu pravidiel volebnej kampane a dôslednú kontrolu prostriedkov použitých na jej vedenie kandidujúcimi subjektmi vrátane ich verejnej kontroly. preskúma možnosti vytvorenia stálych volebných orgánov, ktoré by nezávisle kontrolovali financovanie politických strán a navrhne účinné sankcie za porušovanie volebných pravidiel“¹. Cieľom tejto časti práce je kritický analyzovať aktuálny stav právnej úpravy a navrhnúť, akým smerom by mohol ísť vývoj právnej úpravy volebnej kampane, aby bola ústavne konformná a efektívna.

Do roku 2014 pre každé voľby volebná kampaň bola upravená v osobitnom zákone. Právna úprava bola veľmi stručná, nejednotná, neefektívna². Vláda Slovenskej republiky v súlade so svojim programovým vyhlásením predložila návrh zákona o volebnej kampani, ktorý Národná rada Slovenskej republiky schválila 29.mája 2014, publikovaný v zbierke zákonov bol 26.júna 2014, ako zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o volebnej kampani“ alebo „zákon“). Účinnosť celý zákon nadobudol 1.júla 2015. Schválením tohto zákona bol urobený krok dopredu, nakoľko právna úprava volebnej kampane pre všetky druhy volieb je upravená v jednom zákone, zákonodarca definuje "volebnú kampaň", čas volebnej kampane,

¹ <http://www.vlada.gov.sk/uloha-statu-a-verejneho-sektora/>

² Viac pozri MAJERČÁK, T.: Vývoj volebnej kampane v zákonodarstve Slovenskej republiky od roku 1990 do schválenia volebných kódexov v roku 2014. In Orosz, L. – MAJERČÁK, T.: Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky), UPJŠ, Košice 2014, s. 225 – 247.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, prerpektívy)

stanovuje limity výdavkov na volebnú kampaň a to pre politické strany, kandidátov i tzv. tretie strany.

I. Vymedzenie pojmu „volebná kampaň“

Ak sa zákonodarca rozhodol upraviť pravidla volebnej kampane, je logické, že najprv musel tento pojem vymedziť. Vymedzenie tohto pojmu je dôležité z hľadiska aplikácie a výkladu zákona. Aj Ústavný súd Slovenskej republiky pri volebných sťažnostiach dotýkajúcich sa volebnej kampane musel tento pojem definovať v svojich rozhodnutiach³. Zákonodarca v zákone o volebnej kampani vymedzuje čo je potrebné pod týmto pojmom pre účely zákona chápať. Podľa zákonodarcu „volebná kampaň“ je *akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí, kandidátov a tretích strán podľa § 8, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programov za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety*⁴.

Základné znaky pojmu „volebná kampaň“:

a) akákoľvek činnosť

„Akákoľvek činnosť“ je veľmi široké vymedzenie, ktoré je obmedzené ale bodom 3-4. Takou činnosťou je politická reklama v médiách, vylepovanie bilbordov, rozdávanie reklamných predmetov, písanie blogov v prospech politickej strany, kandidáta alebo v neprospech politickej strany alebo kandidáta, distribúcia materiálov propagujúcich politickú stranu alebo kandidáta. Propagácia politickej strany alebo kandidáta na sociálnych sieťach, vydávanie denníkov, týždenníkov, mesačníkov alebo iných tlačovín v ktorých bude propagovaná politická strana, teda aj tých ktoré vydávajú politické strany.

b) subjekt, ktorý činnosť vykonáva (PS a tretie osoby)

Volebnou kampaňou je len činnosť, ktorú vykonávajú **politické strany, kandidáti na volené funkcie ale aj tretie strany, ktoré sa zaregistrovali v súlade s §8 volebného zákona**. Z uvedeného vyplýva, že ak by takúto činnosť vykonávali iné subjekty, tak nemožno ich činnosť považovať za volebnú kampaň. Ak by iné subjekty vykonávali činnosť podobnú volebnej kampani, tak podľa §20 ods. 1 písm. b)

³ Pozri napr. PL. ÚS 15/2013-19

⁴ §2 ods. 1) zákona o volebnej kampani.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

zákona o volebnej kampani sa dopustia priestupku za čo im hrozí pokuta od 300 eur do 1000 eur.

c) **za ktorú sa platí obvykle náhrada**

Musí ísť o takú činnosť za ktorú sa obvykle platí náhrada, ak sa náhrada za takúto činnosť neplatí nejde o volebnú kampaň. Je potrebné skúmať za ktoré činnosti sa obvykle platí náhrada a za ktoré činnosti sa náhrada neplatí. Už bude len na osobách, ktoré budú vyvodzovať zodpovednosť za porušenie zákona a na súdoch, ktoré budú vo veciach rozhodovať, aby posúdili, či sa za tú ktorú činnosť náhrada platí alebo nie.

d) **cieľom, takejto činnosti je propagácia činnosti, cieľov a programu PS alebo kandidátov za účelom získania volenej funkcie**

Ak by účelom propagácie (činnosti, cieľov a programu) vykonávaných PS uvedených v bode 1 nebolo získanie volenej funkcie, tak takáto činnosť nie je volebnou kampaňou.

Aby sme mohli hovoriť o volebnej kampani je potrebné, aby boli splnené kumulatívne všetky vyššie uvedené štyri prvky legálnej definície volebnej kampane, ak by nebol čo i len jeden splnený nemôžeme hovoriť o volebnej kampani. V súvislosti s výkladom a aplikáciou zákona môže dôjsť k chybám a striktnému formalizmu tak, ako tomu bolo pri voľbách do orgánov územnej samosprávy v roku 2014, kde súdy striktno formalistický postupovali pri rozhodovaní o zaregistrovaní respektíve nezaregistrovaní nezávislých kandidátov⁵. Striktný formalizmus je badať skoro na všetkých orgánoch verejnej správy a nezriedka aj na súdoch ba aj na ústavnom súde.

Môžeme sa pýtať, aká je to činnosť ak na mítingoch politických strán vystúpia speváci, športovci a verejne známych osobnosti aby vyjadrili podporu politickej strane, a politická strana im nebude za túto činnosť platiť? Podobne písanie blogov v prospech politickej strany alebo kandidáta. Musia sa aj tieto osoby zaregistrovať, aby mohli na svojich vystúpeniach propagovať politickú stranu, alebo vyjadriť názor, koho budú voliť a prečo? Aj vyjadrenie názoru na verejných podujatiach je činnosť, ktorá smeruje k propagácii PS alebo kandidáta s cieľom aby získal volenú funkciu?

5

Pozri http://portal.concourt.sk/plugins/servlet/get/attachment/main/ts_data/T1_info_50_15_polrok_46_kor.pdf

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

II. Zákaz propagácie politických strán a kandidátov pre iné subjekty

Ako som už poukázal vyššie volebnú kampaň môžu vykonávať len politické strany, politické hnutia, kandidáti a tretie osoby. **Podľa § 2 ods. 3 zákona, činnosť iných subjektov ako ustanovených v prvej vete na podporu alebo v neprospech politických strán, koalícií politických strán a kandidátov sa v čase ustanovenom na volebnú kampaň zakazuje.**

Z uvedeného vyplývajú viaceré skutočnosti:

1. Zákonodarca správne používa pojem „činnosť iných subjektov“, lebo ako to vyplýva z definície volebnej kampane, túto môžu viesť len subjekty uvedené v §2 ods. 1 zákona, a iné subjekty môžu len vykonávať činnosť v prospech alebo neprospech politických strán alebo kandidátov na volené funkcie.

2. Nakoľko zákonodarca v §2 ods. 3 zákona nehovorí len o volebnej kampani ale hovorí o **činnostiach iných subjektov, teda fyzických osôb aj právnických osôb na podporu alebo v neprospech politickej strany alebo kandidáta.** S týmto ustanovením je spojených viacero problémov:

a) **Zákonodarca hovorí o akejkolvek činnosti na podporu alebo v neprospech.** Tu sa už nič nehovorí o platenej činnosti, stačí že ide o činnosť na podporu politickej strany alebo kandidáta. Takouto činnosťou na podporu alebo v neprospech politickej strany alebo kandidáta môže byť napr. „kázeň v kostole“, pastiersky list biskupov alebo predstavených iných cirkví a náboženských spoločnosti. Takouto činnosťou môžu byť články v periodikách, na internetových stránkach, na sociálnych sieťach. **Z uvedeného vyplýva, že nikto okrem politických strán, kandidátov a tretích strán počas volebnej kampane nemôže sa vyjadrovať k otázke podpory teda v prospech alebo v neprospech kandidátov alebo politických strán.** Takouto činnosťou môže byť aj vystúpenie prezidenta Slovenskej republiky v Slovenskej televízii s príhovorom pred voľbami, kde taktiež môže propagovať určitú politickú stranu alebo kandidáta. Aj vystúpenie prezidenta v Slovenskej televízii alebo v Národnej rade SR, ktoré bude vysielané je v čase volebnej kampane zakázané? Nikto na verejných podujatiach sa v čase vyčlenenom na volebnú kampaň sa nemôže vyjadrovať k otázke podpory kandidáta alebo politickej strany. Ak tento zákaz osoba poruší, tak dopustí sa priestupku. Podľa môjho názoru, takýto výklad zákona určite nie je ústavne konformný. Ale dá sa toto ustanovenie zákona vyložiť aj v súlade s ústavou?

Ďalšou otázkou je, kto bude skúmať, či konkrétna činnosť smeruje k podpore politickej strany nezávislého kandidáta alebo či je to činnosť v neprospech týchto subjektov, ak nepôjde len o volebné plagáty alebo reklamné predmety. Priestupkové konanie vedie okresný úrad, konkrétny zamestnanec tohto úradu, ktorý ani nemusí mať právnické vzdelanie, ktorý

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

ani nemusí mať potuchy čo je to ústavne konformný výklad, alebo materiálny výklad a nie formalistický.

b) Je asi nesporné, že ustanovením §2 ods. 3 zákona **zákonodarca obmedzil základne práva a slobody a to právo na informácie a slobodu prejavu**. V súvislosti s tým sa natiska otázka, či takéto obmedzenie je v súlade s čl. 26 Ústavy SR. Podľa čl. 26 Ústavy SR *sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené. Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu*. Je otázkou, či takéto obmedzenie je v súlade s čl. 26 ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého *slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti*. Môžeme konštatovať, že k obmedzeniu došlo zákonom teda formálna podmienka je splnená, ale či sú splnené materiálne podmienky a to : a) musí ísť o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnuté, b) na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti⁶, na to dá už odpoveď asi len Ústavný súd SR. Tento **ústavný dôvod obmedzenia tohto základného práva nevyplýva ani z dôvodovej správy**⁷. Zákonodarca aspoň v dôvodovej správe mal uviesť prečo považuje takéto obmedzenie za opatrenie v demokratickej spoločnosti za nevyhnutné a čo sa tým má chrániť. Týmto ustanovením urobil zákonodarca krok späť, pred rok 1989. Zákonodarca nemôže zakázať fyzickým osobám alebo právnickým osobám vyjadrovať svoj názor v rozpore s čl. 26 ods. 4 ústavy, a tým aj vykonávať činnosť na propagáciu určitej politickej strany alebo kandidáta. V demokratickej spoločnosti platí sloboda vyjadrovať svoje názory slovom aj písmom. Sloboda prejavu je základným prvkom demokracie. **Vyvíjanie činnosti na podporu kandidáta alebo politickej strany je práve prejavom slobody, ktorá je imanentnou súčasťou demokratického a právneho štátu**. Týmto obmedzením sa nechránia práva

⁶ Viac pozri ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky . Eurokódex, bratislava, 2012, s. 203.

⁷ „Významným ustanovením je aj zákaz propagácie politických strán alebo kandidátov v čase vymedzenom pre volebnú kampaň inými subjektmi. Vychádza sa z toho, že kampaň je vecou predovšetkým súťažiacich kandidujúcich subjektov. Nový zákon iným subjektom v súvislosti s týmto obmedzením vytvára priestor, aby svoje názory na podporu kandidujúcich subjektov mohli prejavovať finančne - podporou ich nákladov na vedenie volebnej kampane.“ [Ministerstvo vnútra SR K Čl. I. Dôvodová správa k zákonu č. 181/2014 Z.z., o volebnej kampani [Systém ASPI] NRSR - Národná rada SR [cit. 2015-8-11] ASPI_ID LIT42876SK. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 1339-133X.]

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

a slobody iných, neslúži to na ochranu verejného poriadku ani ochranu verejného zdravia alebo mravnosti.

Vo vzťahu k uplatneniu práva na informácie vo **volebnej kampani** už ústavný súd uviedol: „Obdobie **volebnej kampane** je obdobím zvýšeného záujmu obyvateľstva štátu o verejné veci aj obdobím zvýšeného významu informácií o verejných záležitostiach. V demokratickej spoločnosti počas **volebnej kampane** občania hodnotia stav spoločnosti zaznamenaný v predchádzajúcom volebnom období a uvažujú o ďalšom smerovaní štátu. Na základe prijatých informácií rozhodujú o tom, koľko vo voľbách splnomocnia na výkon od nich pochádzajúcej moci v nasledujúcom volebnom období. Informácie o politickej strane, jej programe, zámeroch a názoroch jej predstaviteľov majú zásadný význam pre uplatnenie práva, ktoré sa zaručuje čl. 30 ods. 1 ústavy. Informácie o okolnostiach, podľa ktorých občania uplatnia svoje právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, majú väčší význam pred uplatnením aktívneho volebného práva ako v ďalších fázach volebného obdobia“⁸. Z uvedeného vyplýva, že práve v čase volebnej kampane je každá osoba opravená vyvíjať činnosť na propagáciu svojho kandidáta a lebo politickej strany a poskytovať o nich informácie, lebo jej záleží na tom, kto bude mať v rukách moc. Nemôže zákonodarca povedať, ako to uviedol v dôvodovej správe, že „**obmedzením sa vytvára priestor, aby svoje názory na podporu kandidujúcich subjektov mohli prejaviť finančne - podporou ich nákladov na vedenie volebnej kampane**“⁹. Sloboda prejavu nie je o finančnej pomoci.

III. Čas volebnej kampane a volebné moratórium

Zákonodarca upravil aj čas volebnej kampane. Na rozdiel od doterajšej úpravy, kde čas volebnej kampane bol rozdielny v závislosti od toho o aké voľby išlo¹⁰, v súčasnosti zákonodarca stanovil rovnaký čas volebnej kampane pre všetky voľby. *Volebná kampaň začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a končí 48 hodín pred dňom konania volieb*¹¹.

Zmenu, čo sa týka začiatku volebnej kampane je potrebné hodnotiť pozitívne. Pri všetkých druhoch volieb politické strany alebo kandidáti na volené funkcie volebnú kampaň v skutočnosti začínali skôr, ako sa mala začať podľa zákona¹². Je potrebné poukázať aj na to, že viest'

⁸ PL. ÚS 15/98.

⁹ Ministerstvo vnútra SR K Čl. I. Dôvodová správa k zákonu č. 181/2014 Z.z., o volebnej kampani [Systém ASPI] NRSR - Národná rada SR [cit. 2015-8-11] ASPI_ID LIT42876SK. Dostupné v Systéme ASPI. ISSN: 1339-133X.]

¹⁰ Viac pozri MAJERČÁK, T.; d.cit. v pozn. 2., s. 228-231.

¹¹ §2 ods. 2 zákona.

¹² Táto skutočnosť vyplýva aj z konaní na Ústavnom súde SR, pozri PL. ÚS 11/2014-22;

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

volebnú kampaň len 17 dní alebo 13 pred voľbami, ako to zakotvovali doterajšie volebné zákony je priam utópia¹³.

Z druhej strany musí ale vyjadriť svoj názor, že z druhej strany čo sa týka **zavedenie volebného moratória** hodnotím negatívne. Ak si len zoberie predchádzajúcu právnu úpravu, tak volebné moratórium nebolo už nebolo pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky¹⁴. Najviac problémov, ktoré riešil Ústavný súd Slovenskej republiky v súvislosti s volebnými sťažnosťami bolo porušovanie volebného moratória¹⁵. Podľa môjho názoru niekedy aj ústavný súd postupoval striktno formalistický, keď rozhodol o neplatnosti volieb aj z dôvodu porušenia volebného moratória, ktoré spočívalo v tom, že k už nalepeným bilbordom bol nalepený bilbord kandidáta, ktorý vo voľbách zvíťazil¹⁶. Zákaz vylepovať bilbordy počas volebného moratória napriek tomu, že vyvesené už nikto nedá dole je v rozpore s logikou, nie je to v súlade s materiálnym právnym štátom a môže to slúžiť výlučne na špekulatívne účely, ako dosiahnuť neplatnosť volieb.

Volebné moratóriu je obmedzenie slobody prejavu pre politickú stranu, kandidátov a tretie strany. Obmedzenie práva na informácie pre všetky subjekty. Je tu preto otázka, či takéto obmedzenie obstojí podľa čl. 26 ods. 4 Ústavy SR. Môžeme sa pýtať či volebné moratórium je *opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné, alebo* či cieľ, ktorý sa sleduje volebným moratóriom sa nedá dosiahnuť ináč. Cieľom volebného moratória podľa zákonodarcu je, aby sa volič mohol *slobodne rozhodnúť komu odovzdá svoj hlas bez ovplyvňovania inými subjektmi, ktoré sa podieľajú na vedení volebnej kampane, alebo ktoré sú nosičmi informácií o kandidátoch*¹⁷. Najprv je otázka či takéto opatrenie je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti? Následne ak je nevyhnutné, či je možné cieľ dosiahnuť ináč? Následne či sú splnené materiálne podmienky, čo toto

¹³ Viac pozri MAJERČÁK, T., d.cit. v pozn. 2., s. 229-230.

¹⁴ §24 ods. 8 zákona č. 333/2004 Z. z.

¹⁵ Pozri napr. PL. ÚS 8/2012; PL. ÚS 15/2013; PL. ÚS 40/2011.

¹⁶ Pozri PL. ÚS 1/2011 „Ústavný súd na základe vykonaného dokazovania zistil, že počas volieb došlo k porušeniu § 30 ods. 2 zákona o voľbách a ústavných princípov zakotvených v čl. 30 ods. 4 a čl. 31 ústavy tým, že v prospech odporcu bol nainštalovaný bilbord v blízkosti volebnej miestnosti v čase volebného moratória, ako aj neprípustným ovplyvňovaním voličov jedným z členov okrskovej volebnej komisie č. 10 priamo vo volebnej miestnosti. Uvedené porušenia zákona o voľbách v tomto prípade vzhľadom na tesný volebný výsledok vo voľbách primátora dosahovali podľa ústavného súdu takú intenzitu, že boli spôsobilé ovplyvniť voličov v prospech voľby konkrétneho kandidáta – odporcu, a mali tak priamy a relevantný dosah aj na končný výsledok volieb primátora“.

¹⁷ Ministerstvo vnútra SR K Čl. I. Dôvodová správa k zákonu č. 181/2014 Z.z., o volebnej kampani [Systém ASPI] NRSR - Národná rada SR [cit. 2015-8-11] ASPI_ID LIT42876SK. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 1339-133X.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, prerpektívy)

obmedzenie slúži na *ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti*¹⁸.

Podľa môjho názoru volebné moratórium v tak širokom ponímaní nie je ústavne konformné. V súvislosti s cieľom, ktorý je vyjadrený v dôvodovej správe je aj nelogické. Nelogickosť vidím v tom, že volebné plagáty, bilbordy počas volebného moratória nikto nedá dole z reklamných plôch, plotov, stĺpov, tie tam budú visieť ešte niekoľko týždňov alebo mesiacov po voľbách. Ak niekto vyvesí bilbord počas volebného moratória, kde už je vyvesených niekoľko ďalších nemôže sa tým porušiť stanovený cieľ volebného moratória. Na sociálnych sieťach, internetových stránkach, ktoré budú prevádzkované občanmi Slovenskej republiky ale zo zahraničia nikto nedokáže zaviesť volebné moratórium. Kto ale nechce tieto informácie čítať, aby nebol pred volebným aktom ničím ovplyvňovaný, tak si nezapne tieto internetové stránky, neprihlási sa na sociálne siete nebude čítať takéto informácie a podobne to môže byť aj pri televízii a rozhlase. A podobne to môže byť aj s predvolebnými stretnutiami, kto nechce tak na volebný míting kandidáta alebo politickej strany nepôjde ale prečo brániť tomu, kto chce ísť na takéto stretnutie, kto má ešte otázky na kandidátoch.

Dovolím si tvrdiť, že volebné moratórium je aj veľký klam, nakoľko vo všetkých masovokomunikačných prostriedkoch sú správy z domova. V rámci spravodajstva sa dá robiť skrytá kampaň a to najmä v prospech politických strán a kandidátov, ktorí pred voľbami zastávajú volenú funkciu. Teda aj v rámci volebného moratória budú sa podávať správy tak, aby politická strana alebo kandidát, za ktorým stoja masmédiá bol v očiach a vedomí ľudí ako ten najlepší kandidát.

Ak už zákonodarca chcel zaviesť volebné moratórium, tak to mal urobiť len pre niektoré činnosti, napr. volebná reklama v televízii a rozhlase, ale nie paušálne na všetky činnosti, lebo mína sa to s cieľom, ktorý je sledovaný volebným moratóriom a takéto opatrenie nie je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti.

Na tomto mieste je potrebné poukázať ešte na jednu dôležitú skutočnosť. Po dôslednom prečítaní § 2 ods. 2 a 3 zákona môžem konštatovať, že **v čase volebného moratória môžu vykonávať kampaň v prospech alebo neprospech politickej strany alebo kandidáta všetky osoby okrem politických strán, kandidátov a tretích strán**. Vyplýva to z toho, že podľa §2 ods. 2 zákona volebná kampaň končí 48 hodín pred voľbami **a činnosť iných subjektov** než sú politické strany, kandidáti a tretie strany **sa zakazuje len v čase ustanovenom na volebnú kampaň**.

¹⁸ Viac pozri BALOG, B.: Volebné moratórium a sloboda prejavu. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T.: Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky), UPJŠ, Košice 2014, s.248-263.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

Z uvedeného vyplýva, že tieto „iné subjekty“ počas volebného moratória môžu vylepovať plagáty, bilbordy, rozdávať reklamné predmety bez akejkolvek sankcie, lebo neporušujú zákon.

IV. Financovanie volebnej kampane

Na rozdiel od doterajšej právnej úpravy zákonodarca sa podrobne venuje otázke financovania volebnej kampane. Ide o pomerne podrobnú úpravu, ktorej cieľom je transparentnosť volebnej kampane, vytvorenie rovnakých podmienok pre všetky kandidujúce politické strany a kandidátov¹⁹.

Zákonodarca reguluje v tejto časti nasledujúce okruhy problémov:

- a) maximálna výška výdavkov na volebnú kampaň pri jednotlivých druhoch volieb pre politické strany, nezávislých kandidátov a tretie strany
- b) zriadenie osobitného účtu
- c) záverečná správa

IV.1 Výdavky na volebnú kampaň

a) pre voľby do Národnej rady SR a Európskeho parlamentu

Politická strana a politické hnutie môže na svoju volebnú kampaň vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a vo voľbách do Európskeho parlamentu vynaložiť **najviac 3 000 000 eur vrátane dane z pridanej hodnoty**. Do limitu nákladov politickej strany podľa prvej vety sa započítava aj rozdiel medzi cenou daru alebo iného bezodplatného plnenia uvedenou v zmluve a cenou obvyklou a náklady na propagáciu politickej strany, **ktoré politická strana vynaložila v čase začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb**.

Zákonodarca nedal jednoznačnú odpoveď na otázku, **čo s nákladmi, ktoré majú jednotliví kandidáti**. Volebný boj je nie len medzi politickými stranami ale aj medzi kandidátmi na kandidátnych listinách politických strán. **Ak jednotliví kandidáti vedú volebnú kampaň**, čo je v súlade s §2 ods. 1 zákona, **ak otázkou je či aj tieto financie sa započítavajú do limitu výdavkov politickej strany, nakoľko tieto finančné prostriedky nevydala politická strana ale kandidát, ktorého umiestnila na kandidátnu listinu**. Ak sa tieto finančné prostriedky nezapočítavajú do limitu, tak v takom prípade sa dá zákon jednoduchým spôsobom obchádzať. Každý kandidát môže mať svojho sponzora, sponzor neposiela finančné prostriedky na osobitný účet politickej strany ale primárne bude financovať kampaň kandidáta. Takýmto spôsobom sa legálne v súlade so zákonom

¹⁹ Ministerstvo vnútra SR A. Všeobecná časť. Dôvodová správa k zákonu č. 181/2014 Z.z., o volebnej kampani [Systém ASPI] NRSR - Národná rada SR [cit. 2015-8-11] ASPI_ID LIT42876SK. Dostupné v Systéme ASPI. ISSN: 1339-133X.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

môžu navýšiť prostriedky na volebnú kampaň nad limit stanovený pre politickú stranu.

b) pre voľby prezidenta

Kandidát na prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len "kandidát na prezidenta") môže na svoju volebnú kampaň vynaložiť **najviac 500 000 eur vrátane dane z pridanej hodnoty** spolu pre obidve kolá volieb. Do tejto sumy sa započítavajú aj náklady vynaložené na propagáciu kandidáta, ktoré kandidát na prezidenta vynaložil v čase začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb, a náklady, ktoré kandidát na prezidenta uhradil alebo má uhradiť. Ak sa politická reklama, inzerát alebo program zverejnili alebo odvysielali bezplatne alebo za zníženú cenu u iného vysielateľa ako v Rozhlase a televízii Slovenska, započítava sa do uvedenej sumy ich obvyklá cena.

V prípade ak kandidát na prezidenta je kandidátom politickej strany, tak je vo výhode lebo politická strana je v tomto prípade treťou stranou a môže poskytnúť ďalších 100 000 eur. Takýmto spôsobom môže dochádzať k deformácii a nie k stanovenému cieľu a to rovnosti.

V prípade financovania volebnej kampane je potrebné poukázať ešte na jeden problém, a to od koho môže kandidát na prezidenta prijímať dary. Podľa §5 ods. 3 zákona, kandidát na prezidenta môže prijať dary a iné bezodplatné plnenia na volebnú kampaň iba od

a) fyzickej osoby, ktorá má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky,

b) právnickej osoby, ktorá má sídlo na území Slovenskej republiky,

c) politickej strany, ktorá je registrovaná v Slovenskej republike.

Právo voliť prezidenta má občan Slovenskej republiky či už má alebo nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Preto je **nepochopiteľné prečo občan Slovenskej republiky, ktorý môže voliť prezidenta Slovenskej republiky nemôže finančne prispieť na jeho volebnú kampaň, ak práve podľa predkladateľa návrhu zákona** " *subjekty môžu svoje názory na podporu kandidujúcich subjektov prejaviť finančne - podporou ich nákladov na vedenie volebnej kampane*". A opačne cudzinci, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky voliť prezidenta nemôžu ale finančne prispieť na jeho kampaň môžu.

c) pre voľby do orgánov územnej samosprávy

Nezávislý kandidát môže na svoju volebnú kampaň vynaložiť sumu, do ktorej sa započítava aj daň z pridanej hodnoty, takto

a) na funkciu **predsedu samosprávneho kraja najviac 250 000 eur** pre obidve kolá volieb,

b) na funkciu **primátora hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy** a na funkciu **primátora mesta Košice najviac 250 000 eur**,

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

c) na funkciu primátora mesta, starostu obce alebo starostu mestskej časti s počtom obyvateľov

1. od 60 001 do 120 000 obyvateľov najviac 100 000 eur,
2. od 30 001 do 60 000 obyvateľov najviac 70 000 eur,
3. od 16 001 do 30 000 obyvateľov najviac 50 000 eur,
4. od 10 001 do 16 000 obyvateľov najviac 20 000 eur,
5. od 5 001 do 10 000 obyvateľov najviac 10 000 eur,
6. od 2 001 do 5 000 obyvateľov najviac 5 000 eur,
7. do 2 000 obyvateľov najviac 2 000 eur.

Politická strana, ktorá vedie volebnú kampaň vo voľbách do orgánov územnej samosprávy, môže na túto kampaň vynaložiť najviac 500 000 eur.

Čo sa týka limitov nie je jasné prečo kandidát na prezidenta Slovenskej republiky môže vynaložiť na volebnú kampaň maximálne 500 000 eur a kandidát na primátora Bratislavy a Košice 250 000 eur, teda len o polovicu menej, pričom sa nedá porovnávať funkcia prezidenta Slovenskej republiky a funkcia primátora Bratislavy či Košice.

Druhý problém, ktorý podľa môjho názoru je vážnejší je ten, že zákonodarca stanovil **limit pre politickú stranu pri komunálnych voľbách 500 000 eur**. Ak politická strana bude mať kandidátov na primátorov v Košiciach, Bratislave a iných mestách v Slovenskej republike²⁰, tak limit 500 000 eur na volebnú kampaň vo všetkých mestách je neprimerane nízky oproti výdavkom nezávislých kandidátov na primátora Košíc či Bratislavy, ktorý budú môcť vynaložiť na volebnú kampaň 250 000 eur.

V súvislosti s financovaním volebnej kampane je tu niekoľko otázok:

1. či **kandidát politickej strany nemá limit výdavkov**, lebo v súlade s §2 ods. 1 zákona volebnú kampaň môže viesť aj kandidát, teda zákonodarca nehovorí len o nezávislom kandidátovi?

2. či **pri komunálnych voľbách politická strana ma limit 500 000 eur pre každého svojho kandidáta?**

3. Ak volebnú kampaň do orgánov územnej samosprávy môžu viesť kandidáti aj politickej strany, nie sú znevýhodnený nezávislí kandidáti?

Zákonodarca bol v tomto smere nedôsledný.

²⁰ V súlade s §176 zákona č. 180/2014 Z. z. kandidátne listiny predkladajú aj politické strany, preto nie každý kandidát je nezávislým kandidátom. Viac pozri SOMOROVÁ, L.: Ústavná a zákonná úprava volieb prezidenta Slovenskej republiky (vývoj, aktuálny stav, hodnotenie). In. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T.: Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky), UPJŠ, Košice 2014, s.189-195.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

IV.2 Zriadenie osobitného účtu

Na úhradu nákladov na volebnú kampaň môže politická strana, kandidát na prezidenta, nezávislý kandidát na funkciu predsedu samosprávneho kraja a nezávislý kandidát na funkciu primátora mesta, na funkciu starostu obce, na funkciu starostu mestskej časti v obci nad 5 000 obyvateľov použiť len finančné prostriedky, ktoré bude viesť na **osobitnom platobnom účte v banke** so sídlom na území Slovenskej republiky, alebo v pobočke zahraničnej banky na území Slovenskej republiky.²¹ Aj tretia strana finančné prostriedky určené na volebnú kampaň musí viesť na osobitnom účte v banke²². Zriadením takéhoto účtu má dôjsť k transparentnosti a ľahšej kontrole príjmov a výdavkov na volebnú kampaň osobami, ktoré ju môžu viesť.

Osobitný účet musí politická strana zriadiť pre každú volebnú kampaň samostatne²³. Nestačí jeden účet, ktorý bude pre všetky voľby na neobmedzený čas. Takýto účet budú zriaďovať politické strany a nezávislí kandidáti pre každé voľby zvlášť.

Zákonodarca stanovil aj obmedzenie, a to že na osobitný účet možno vkladať finančné prostriedky do 48 hodín pred dňom konania volieb. Nie je známe kedy takýto účet môže kandidát alebo politická strana zriadiť a od kedy možno na ten účet posilať finančné prostriedky (dary). Z logiky veci vyplýva, že takýto účet je možné zriadiť po vyhlásení volieb v zbierke zákonov, lebo až od tohto dňa možno viesť volebnú kampaň. Nezávislí kandidáti a tretie strany asi až po registrácii, lebo až registráciou Štátnou volebnou komisiou miestnou volebnou komisiou alebo volebnou komisiou samosprávneho kraja sa fyzická osoba stáva nezávislým kandidátom alebo tretou stranou.

Zákonodarca stanovil, že údaje na osobitnom účte musia byť bezplatne, diaľkovo a nepretržite prístupné tretím osobám a musia zobrazovať prehľad platobných transakcií. Každý kto chce môže skontrolovať a pozrieť si, kto finančne podporil politickú stranu, nezávislého kandidáta alebo kandidáta na prezidenta. Na boli použité finančné prostriedky a v akej výške.

IV.3 Záverečná správa

Záverečnú správu je povinná vyhotovovať len politická strana. Takúto povinnosť nemajú nezávislí kandidáti, kandidáti na prezidenta ani tretie strany. Ak by politická strana nepredložila záverečnú správu tak by

²¹ Pozri §3 ods. 2, §5 ods. 5 a § 6 ods. 6 zákona.

²² § 8 ods. 8 zákona.

²³ §3 ods. 3 zákona.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

nemohla dostať ani príspevok zo štátneho rozpočtu a to či už príspevok za hlasy, na činnosť alebo na mandát²⁴.

Záverečná správa sa podáva len pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky. Takáto správa nie je potrebná pri žiadnych iných voľbách. Pôvodný návrh bol aby záverečnú správu o nákladoch na volebnú kampaň predkladali všetky politické strany a politické hnutia, ktoré vedú kampaň vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a **do Európskeho parlamentu. Schválená však bola len záverečná správa pre voľby do národnej rady**²⁵. Z uvedeného vyplýva, že hľadiská sledovania financovania volebnej kampane najviac je sledovaná volebná kampaň pri voľbách do národnej rady. Záverečná správa obsahuje podrobný rozpis nákladov na volebnú kampaň²⁶ a doručuje ju politická strana najneskôr v 30. deň po vykonaní volieb ministerstvu vnútra v listinnej podobe a elektronickej podobe.

V návrhu sa objavila aj predbežná správa. Návrh tejto právnej úpravy bol prevzatý zo zákona o politických stranách a politických hnutiach. V konečnom znení zákona ale táto predbežná správa bola vypustená.

V. Volebná kampaň treťou stranou

Viesť volebnú kampaň „treťou stranou“ zaviedol až nový zákon o volebnej kampani. V predchádzajúcej právnej úprave takáto regulácia chýbala. Zákonodarca najprv definuje, kto je to „tretia strana“ . Podľa §8 ods. 1 zákona, *treťou stranou na účely tohto zákona je fyzická osoba, fyzická osoba - podnikateľ alebo právnická osoba, ktorá je zaevidovaná Štátnou komisiou pre voľby a kontrolu financovania politických strán* (ďalej len "štátna komisia"). Zákonodarca v §8 ods. 2 zákona taxatívne vymenúva, ktoré subjekty nemôžu byť treťou osobou. Okrem iných treťou osobou nemôže byť **fyzická osoba, ktorá nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky ani právnická osoba, ktorá má sídlo v zahraničí**. Ako som už uviedol vyššie nie je zrejme, prečo treťou osobou nemôže byť občan Slovenskej republiky, ktorý nemá trvalé bydlisko na území Slovenskej republiky, keď takýto občan môže voliť vo voľbách do Národnej rady SR, do Európskeho parlamentu a vo voľbách prezidenta Slovenskej republiky. Z druhej strany cudzinec, ktorý má trvalý pobyt na území

²⁴ Pozri §26 ods. 4, §27 ods. 4 a §28 ods. 3 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach

²⁵ Ministerstvo vnútra SR K Čl. I. Dôvodová správa k zákonu č. 181/2014 Z.z., o volebnej kampani [Systém ASPI] NRSR - Národná rada SR [cit. 2015-8-12] ASPI_ID LIT42876SK. Dostupné v Systéme ASPI. ISSN: 1339-133X.]

²⁶ Viac pozri §4 ods. 2 zákona.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

Slovenskej republiky voliť nemôže, ale treťou osobou, ktorá vykonáva volebnú kampaň môže byť.

Ďalší problém je s právnickou osobou, kde treťou stranou nemôže byť len tá, ktorá má sídlo mimo územia Slovenskej republiky. Podľa zákona, treťou stranou môže byť tá právnická osoba, ktorá má sídlo na území Slovenskej republiky bez ohľadu na to, kto je vlastníkom tejto právnickej osoby, teda kto je spoločníkom alebo jej akcionárom. Aký je dôvod mal zákonodarca na to, aby treťou stranou mohla byť **právnická osoba - obchodná spoločnosť, kde spoločníkom alebo akcionárom budú výlučne iné zahraničné spoločnosti, kde sa ani nedá zistiť, kto stojí za týmito právnickými osobami.** Takáto právna úprava smeruje k zahmlievaniu skutočností.

Štátna volebná komisia zaeviduje tretiu osobu bezodkladne po tom čo predloží úplnú žiadosť o zaevidovanie. V žiadosti o evidenciu *meno, priezvisko, adresu trvalého pobytu, číslo občianskeho preukazu alebo dokladu o pobyte žiadateľa, ak ide o fyzickú osobu, a obchodné meno a identifikačné číslo, ak ide o fyzickú osobu - podnikateľa, názov a sídlo, právnu formu a identifikačné číslo organizácie žiadateľa, ak ide o právnickú osobu.* **V žiadosti sa neuvádza sa v prospech, ktorej politickej strany bude viesť volebnú kampaň alebo v neprospech ktorej bude viesť volebnú kampaň. Podľa môjho názoru z dôvodu transparentnosti, táto skutočnosť by sa mala v žiadosti uviesť, aby bolo zrejme v prospech, koho vykonáva volebnú kampaň.**

Podľa §8 ods. 7 zákona, **tretia strana môže na volebnú kampaň vynaložiť najviac 100 000 eur, a ak ide o voľby do orgánov územnej samosprávy, najviac 25 000 eur.** V súvislosti s maximálnym limitom výdavkov treťou stranou sa vyskytuje ďalší problém. Nejaká osoba sa môže najprv zaregistrovať ako tretia strana fyzická osoba. Tá istá fyzická osoba môže mať niekoľko obchodných spoločností, ktoré taktiež zaregistruje ako tretie strany. Takýmto spôsobom v skutočnosti od jednej fyzickej osoby môže prúdiť na volebnú kampaň niekoľko stotisíc eur, ktoré preleje cez svoje obchodné spoločnosti.

Pokiaľ sa v žiadosti o registráciu neuvádza v prospech koho bude vykonávaná volebná kampaň, tak z registra sa len dozvieme, že takáto tretia osoba existuje. Z výpisov z účtu v banke budeme vedieť koľko vynaložil na volebnú kampaň, len nebudeme vedieť v prospech alebo v neprospech koho vykonával volebnú kampaň.

Ak sa k tomu pridá aj to, že spoločníkom alebo akcionárom „tretej strany“ – teda obchodnej spoločnosti budú zahraničné právnické osoby, kde sa vieme len ťažko dopátrať k tomu, kto je za touto spoločnosťou, tak všetko bude zastreté rúškom tajomstva. Nebudeme vedieť, kto sa skrýva za treťou stranou.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

VI. Kontrola volebnej kampane

Kontrolu volebnej kampane podľa tohto zákona (ďalej len "kontrola") vykonávajú

- a) ministerstvo vnútra a
- b) okresný úrad²⁷.

Okresný úrad vykonáva kontrolu podľa poverenia ministerstva vnútra. Poverenie musí byť v listinnej podobe, ak to vyžaduje situácia, môže byť doručené okresnému úradu aj elektronicky. Problém pri kontrole volebnej kampane môže byť ten, že politická strana, ktorá bude mať ministra vnútra na čele ministerstva môže šikanóznym spôsobom kontrolovať volebnú kampaň svojich konkurentov, nakoľko okresný úrad môže kontrolu vykonať len na základe poverenia ministerstva.

Vedenie volebnej kampane kontroluje Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej len „Štátna komisia“)²⁸. Štátna komisia je nezávislý orgán na kontrolu financovania politických strán a politických hnutí (ďalej len "politická strana"), riadenie volieb a zisťovanie výsledkov volieb²⁹.

VII. Formy volebnej kampane:

VII.1 Vysielanie politickej reklamy v štátnych mediách (RTVS) a súkromných médiách

Čo sa týka vysielania politickej reklamy médiách, tak nová právna úprava sa v podstate nelíši od predchádzajúcej právnej úpravy. Rozhlas a televízia Slovenska **vyhradí** najviac po 30 minút vysielacieho času pre kandidujúcu politickú stranu alebo kandidujúcu koalíciu politických strán, spolu však najviac desať hodín vysielacieho času na vysielanie politickej reklamy v rozhlasovom vysielaní a najviac desať hodín vysielacieho času na vysielanie politickej reklamy v televíznom vysielaní pokiaľ ide o voľby do Národnej rady STR a Európskeho parlamentu. Z uvedeného vyplýva, že tieto médiá **sú povinné** vyhradit' tento čas. Vysielateľ, ktorý má oprávnenie na vysielanie na základe licencie (ďalej len "vysielateľ s licenciou"), môže vyhradit' na vysielanie politickej reklamy najviac po 30 minút vysielacieho času pre kandidujúcu politickú stranu alebo koalíciu politických strán, spolu však najviac desať hodín vysielacieho času. Z uvedeného vyplýva, že súkromné médiá nie sú povinné vysielat' politickú reklamu, ale ak sa rozhodnú, že ju budú vysielat' musia zabezpečiť rovnaké podmienky pre všetky kandidujúce politické strany a hnutia. **Zákonodarca týmto**

²⁷ §9 ods. 1 zákona.

²⁸ Pozri §16 ods. 1 písm. e) zákona č. 181/2014 Z. z.

²⁹ Pôsobnosť Štátnej komisie je uvedená v §16 ods. 1 zákona č. 180/2014 Z. z.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

zabezpečil rovnaké podmienky pre všetky kandidujúce politické strany a hnutia.

Pri voľbách prezidenta rozhlas a televízia Slovenska vyhradí **najviac po jednej hodine** vysielacieho času pre každého kandidáta na prezidenta, spolu však **najviac desať hodín** vysielacieho času na vysielanie politickej reklamy v rozhlasovom vysielaní a najviac desať hodín vysielacieho času na vysielanie politickej reklamy v televíznom vysielaní. **Vysielateľ s licenciou môže** vyhraďiť na vysielanie politickej reklamy **najviac po 30 minút** vysielacieho času pre každého kandidáta na prezidenta, **spolu však najviac desať hodín vysielacieho času.**

Pri voľbách do orgánov samosprávy je vysielanie politickej reklamy zakázané. Zákonodarca stanovil, že Rozhlas a televízia Slovenska a vysielateľ s licenciou môžu na čas 21 dní pred voľbami do volebného moratória vyhraďiť vysielací čas na **diskusné programy pre kandidátov** na funkciu predsedu samosprávneho kraja, poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja, starostu obce, primátora mesta a poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva alebo miestneho zastupiteľstva v rozhlasovom vysielaní a televíznom vysielaní tak, aby určením času vysielania nebol žiadny z kandidátov znevýhodnený.

RTVS a vysielateľ s licenciou môžu vysielateľ politickú reklamu len v čase začínajúcom sa 21 dní pred dňom konania volieb a končiacom sa 48 hodín pred dňom konania volieb, teda do začiatku volebného moratória.

Čo sa týka financovania politickej reklamy, tak zákonodarca stanovil, že náklady na politickú reklamu vo vysielaní Rozhlasu a televízie Slovenska a náklady na politickú reklamu vo vysielaní vysielateľa s licenciou uhrádzajú kandidujúce politické strany, kandidujúce koalície politických strán a kandidáti na prezidenta. Rozhlas a televízia Slovenska a vysielateľ s licenciou sú povinní zabezpečiť pre všetkých kandidátov na prezidenta rovnaké podmienky nákupu vysielacieho času a rovnaké cenové a platobné podmienky. Zákonodarca takýmto spôsobom sa snaží aplikovať princíp rovnosti.

Pravda je však taká, že nie každá politická strana má k dispozícii financie na zaplatenie politickej reklama. Podobne ani každý kandidát na prezidenta nemá financie na zaplatenie politickej reklamy. RTVS aj vysielateľ s licenciou môžu svojimi cenovými a platobnými podmienkami fakticky vylúčiť niektoré politické strany alebo nezávislých kandidátov z možnosti uplatniť právo na vysielanie politickej reklamy, ak odplata bude veľmi vysoká. Je možné uvažovať nad tým, s cieľom zabezpečenia skutočnej rovnosti, aby vysielanie politickej reklamy bolo možné len v RTVS a bezplatne. Náklady na reklamu by sa mohli pokryť z tých volebných kaucii, ktoré by sa nevracali.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

VII.2 Umiestňovanie volebných plagátov

Zákonodarca nezakázal vylepovať bilbordov okolo ciest, na budovách alebo iných priestranstvách. Zákonodarca upravuje, aby obec, v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestská časť, všeobecne záväzným nariadením vyhradí miesta a ustanoví **podmienky na umiestňovanie volebných plagátov na verejných priestranstvách počas volebnej kampane** pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, voľby do Európskeho parlamentu, voľby do orgánov samosprávnych krajov a voľby do orgánov samosprávy obcí. Vyhradená plocha musí zodpovedať zásadám rovnosti kandidujúcich subjektov. V súčasnom svete elektronických technológií, internetu, sociálnych sietí, možno sa zdá, že táto právna úprava je zbytočná. Podľa môjho názoru je potrebné regulovať umiestňovanie volebných plagátov na verejných priestranstvách, aby tieto neslúžili len jednej politickej strane, alebo len jednému kandidátovi.

VII.3 Volebné prieskumy

Zákonodarca stanovil, že v čase **14 dní predom dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania** je zakázané zverejňovať výsledky volebných prieskumov. Ak sa koná druhé kolo volieb prezidenta alebo druhé kolo volieb predsedu samosprávneho kraja, výsledky volebných prieskumov je zakázané zverejňovať v čase sedem dní predom dňom konania druhého kola volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania.

Volebný prieskum podáva voličovi určitú informáciu, ktorá pre voliča môže byť dôležitá, a ktorú volič chce mať, aby sa rozhodol komu dá svoj hlas. Obmedzením času v ktorom možno zverejňovať výsledky volebných prieskumov, je obmedzením základného práva, a to práva na informácie. Preto môžeme sa pýtať, či takéto obmedzenie je v súlade s čl. 26 ods. 4 Ústavy SR, teda či ide o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

Dôvodom zavedenia tohto obmedzenia podľa dôvodovej správy je, že „zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov sa stále častejšie objavuje v prostriedkoch masovej komunikácie. Tejto činnosti sa venujú najmä renomované inštitúcie vykonávajúce túto činnosť na všeobecne uznávaných princípoch. Vo verejnosti však rezonuje, že za prieskumami verejnej mienky sú neraz ťažko identifikovateľné subjekty a médiá vyjadrujú prostredníctvom odborníkov rôzne názory na ich objektivitu. Často sa hovorí v tomto smere aj o účelových objednávkach. Keďže ide o jeden z významných spôsobov ovplyvňovania voličov, ktorý nadobúda význam najmä v čase približujúcich sa volieb, ustanovuje sa moratórium aj na túto

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

činnosť³⁰. Z uvedeného vyplýva, že dôvodom pre ktorý dochádza obmedzeniu práva na informácie je:

- a) neidentifikovateľnosť subjektu, ktorý stojí za prieskumom verejnej mienky,
- b) neobjektívnosť prieskumov verejnej mienky,
- c) účelové objednávky verejnej mienky.

Ak by prieskum verejnej mienky robila len jedná agentúra, tak by som mohol súhlasiť s tým, že je potrebné obmedziť zverejňovať výsledky pred voľbami. Ak ale prieskum robia viaceré agentúry, tak neobjektívnosť a účelovosť sa dá porovnaním výsledkov od rôznych agentúr zistiť. Možno do budúcnosti uvažovať nad tým, že toto obmedzenie sa zruší, ale stanovia sa podmienky zverejňovania volebných prieskumov, kto si objednal volebný prieskum (písomná objednávka, faktúra a zaplatené finančné prostriedky, teda kto platil), kto vykonal volebný prieskum. Následne voliči, pre ktorých sú tieto informácie dôležité, si už budú vedieť porovnať aké boli volebné prieskumy jednotlivých agentúr v minulosti a aký bol skutočný výsledok volieb. Aj pri volebných prieskumoch sú povolené odchýlky. Volebný prieskum nikdy asi nebude 100% s čím každý musí rátať.

Z vyššie uvedených skutočností vyplýva, že cieľ, ktorý sa sleduje obmedzením práva na informácie sa dá dosiahnuť aj iným spôsobom, než obmedzením tohto práva. Takéto obmedzenie nie je opatrením v demokratickej spoločnosti nevyhnutným na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

Účelové, neobjektívne sú často aj činnosti vo volebnej kampani, a to nič nehovoriace slogany na bilbordov, reklamných predmetov, inzerciách, skráslené a vyretušované bilbordy politické reklamy a predsa nie pre ne moratórium v takom rozsahu ako pre výsledky volebných prieskumov.

VIII. Záver

Ak zákonodarca chce právne regulovať volebnú kampaň, tak prijatím nového zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani urobil veľký kus práce a je to potrebné hodnotiť pozitívne.

Ako pri každom legislatívnom akte, tak aj v tejto oblasti je potrebný a možný vývoj zdokonalenia a zefektívnenia právnej úpravy. V článku som poukázal na problematické časti, alebo ustanovenia zákona a možnosti ich riešenia, ktoré na tomto mieste už nie je potrebné opakovať.

³⁰ Ministerstvo vnútra SR K Čl. I. Dôvodová správa k zákonu č. 181/2014 Z.z., o volebnej kampani [Systém ASPI] NRSR - Národná rada SR [cit. 2015-8-12] ASPI_ID LIT42876SK. Dostupné v Systéme ASPI. ISSN: 1339-133X.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)

Abstrakt:

V tejto kapitole autor analyzuje právnu úpravu volebnej kampane v právnom poriadku Slovenskej republiky. Poukazuje na nedostatky právnej úpravy, ktorými sú najmä: neodôvodnené obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie, široké možnosti obchádzania financovania volebnej kampane a možnosti navyšovania výdavkov na volebnú kampaň a iné problémy. Odôvodňuje svoje názory ohľadne právnej úpravy a navrhuje ich riešenie.

Abstract:

In this chapter author analyzes the rules of the election campaign in the legal system of the Slovak Republic. It highlights the shortcomings of the legislation, namely: The unjustified restriction on freedom of expression and information, the general possibility of circumvention of campaign financing and the possibility of raising election campaign expenditure and other problems. Justifies its opinion on the legislation and propose their solution.

I.6. Hlasovanie ľudu v referende a vo voľbách z pohľadu nezmeniteľných náležitosti ústavy

prof. JUDr. Ján Svák, PhD. – JUDr. Boris Balog, PhD.
Paneurópska vysoká škola

Kto je ľud a aké miesto mu patrí v parlamentnej forme vlády je asi najťažšou otázkou vyplývajúcou z jednoduchej definície demokracie ako vlády ľudu. Jej zodpovedanie je však bezprostredne spojené s otázkou možnej identifikácie ľudu ako moci ustanovujúcej a ľudu ako moci ustanovenej. Preto treba posunúť túto otázku na samotný začiatok a z pohľadu témy bez hlbších teoretických ponorov je týmto začiatkom štát, pretože demokracia je v ňom od určitého stupňa spoločenského vývoja priamo ukotvená a bez jeho ochrany aj ťažko zrealizovateľná, ak pravda nie sme obyvateľmi prvého obdobia kodanskej kolónie Christiniánie. Rovnako tak nepredpokladáme, že súmrak moderného štátu principiálne ohrozí vzájomnú podmienenosť demokracie a štátu. Menia sa len konkrétne vzťahy a novým obsahom sa naplňajúce znaky štátu.

Ľud vystupuje v moderných dejinách v dvojjedinej úlohe a to ako zakladateľ štátu, ale aj ako jeho radiaca mocenská zložka. Hypoteticky ľud spisuje spoločenskú zmluvu, ktorá sa pretavuje do viac či menej konkrétnej ústavy. Práve proces prijímania ústavy a jej obsah potom kódujú demokraciu v štáte. Ľud sa potom dostáva do dvojjedinej a z mocenského hľadiska často veľmi zložito oddeľovanej pozície ako *pouvoir constitue* a *pouvoir constituant*. Proces prijímania ústavy vykonáva buď sám v ľudovom hlasovaní alebo cestou svojich zástupcov (reprezentantov) alebo vzájomnou kombináciou priamej a nepriamej formy demokracie. V ústave potom určí ako bude vládnuť v štáte a štátu, či priamo alebo nepriamo. Málokterá ústava, ktorá zakotvuje referendum i parlament však dáva odpoveď na otázku, kedy vystupuje reálny ľud ako ústavodarná moc a kedy ako ustanovená. Podľa nášho názoru neplatí ani prezumpcia, že priama demokracia má prednosť pred nepriamou. Čo potom platí, resp. aké kritériá je potrebné použiť na upomerovanie referenda a parlamentu?

Jedným z nich, ktorému venujeme tento príspevok, je materiálne ohnisko ústavy a nezmeniteľné náležitosti ústavy. V Slovenskej republike by toto kritérium na prvý pohľad malo zohrávať úlohu outsidera už z toho najjednoduchšieho dôvodu, a to že Ústava Slovenskej republiky (ďalej „Ústava“) neobsahuje na rozdiel od Českej republiky tzv. večné klauzuly, ktoré presne vymedzeným okruhom ústavnoprávnych noriem vylučujú ústavodarcu z možnosti ich zmeny alebo zrušenia. Táto situácia, ktorá pri prvom náhlade akoby vylúčila kritérium nezmeniteľných náležitostí ústavy

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Hlasovanie ľudu v referende a vo voľbách z pohľadu nezmeniteľných náležitostí ústavy

z určovania pomeru medzi priamou a nepriamou demokraciou však práve na Slovensku toto kritérium favorizuje. A to v dvoch smeroch, ktorými sa bude vecne zaoberať tento príspevok. Prvým je, že Ústava Slovenskej republiky *expressis verbis* vylúčila z ľudového hlasovania otázky ľudských práv a druhým, že v čase písania príspevku boli účinné dva procesné kódexy hlasovania v referende a vo voľbách ale zároveň už platný jednotný (v zmysle jedného) zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Majú rozdiely v hlasovaní (nemyslí sa tu ich faktický jednorazový akt hlasovania) medzi referendum a voľbami dôvod pre ich rozdielnú, resp. unifikovanú zákonnú úpravu?

Spúšťacím mechanizmom pre základnú otázku príspevku bolo spoločenské napätie v súvislosti s referendum, ktorého ústavnosť posudzoval Ústavný súd Slovenskej republiky v konaní PL. ÚS 24/2014, ktoré možno, v zhode s L. Oroszom uvedeným v jeho opozitnom výzve nazývať aj ako referendum o rodinných vzťahoch. Predmetom preskúmania jeho ústavnosti bola otázka či sa ním nezasahuje do základných práv a slobôd v zmysle čl. 93 ods. 3 Ústavy.

Väčšia pozornosť (odbornej i laickej verejnosti) bola pochopiteľne venovaná obsahu problému, ale nie raz sa kládla aj otázka o dôvodoch prečo je napríklad predreferendová kampan' diametrálne odlišná od volebnej kampane. Už na prvý pohľad je zrejme jednoduchá odpoveď, že kým vo volebnej kampani politické strany môžu bez obáv do svojich volebných programov zakomponovať aj plány či sľuby, ktorých splnenie sa nevyhnutne dotkne aj základných práv a slobôd garantovaných v Ústave, tak práve kľúčovou otázkou v referende je či referendum sa dotýka základných práv a slobôd. V prípade predmetného referenda dokonca išlo o „zraniteľnú“ menšinu, pri ktorej sú zásahy do nej oveľa prísnejšie posudzované aj Európskym súdom pre ľudské práva pri určovaní voľnosti úvahy ústavodarcu. Spôsob tvorenia názoru o predmete referenda, resp. o zástupcoch ľudu v parlamente má preto zásadnejší význam ako sa na prvý pohľad zdá.

Vzťah medzi referendum a parlamentom vystupujúcim v úlohe ústavodarcu sa týka po prvé zásadnej otázky existencie štátu ako takého (rozhodovanie o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo vystúpení z tohto zväzku podlieha schváleniu ústavodarcu a ľudu - ide o obligatórne referendum) a po druhé v prípade nezmeniteľných náležitostí ústavy medzi ktoré patria aj základné práva a slobody - tzv. fakultatívne referendum. Kým v prvom prípade ľud vystupuje ako „tvorca“ štátu, tak v druhom ako jeho modifikátor. Preto je dôležitá otázka či v druhom prípade by nezasiahol do štátu v takom rozsahu, že by zmenil jeho podstatu. Zásahom do základných ľudských práv ústavodarcou chránený v podobe nezmeniteľných náležitostí ústavy.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Hlasovanie ľudu v referende a vo voľbách z pohľadu nezmeniteľných náležitostí ústavy

Vzhľadom na extenzívny vývoj v oblasti ľudských práv, ku ktorému dochádza nielen ich rozširovaním do katalógu vkomponovanému priamo do Ústavy, ale aj súdnym výkladom ich obsahu by sa mohlo fakultatívne referendum paralyzovať, čoho sa obával aj Ústavný súd Slovenskej republiky v rozhodovaní o ústavnosti referenda o rodinných vzťahoch.

Pri výbere dvoch možností výkladu čo je základné ľudské právo sa rozhodol pre extenzívny výklad, ktorý doplnil o kritérium úrovne ochrany. V prípade, že referendum by neznižilo úroveň ochrany ľudského práva, tak by nenarušilo ústavodarcom stanovené nezmeniteľné náležitosti Ústavy. Čiastočne sa pritom oprel aj o tzv. absentujúceho zákonodarcu, čo je možné priamo v prípade ľudských práv druhej generácie ako ich vymedzil ústavodarca v čl. 51 ods. 1 Ústavy. Extenzívnym výkladom potom určil, že niektoré rodinné vzťahy sú ľudskými právami druhej generácie.

Na druhý prístup upozornil v odlišnom stanovisku L. Mészároš. Je založený na reštriktívnom výklade, ktorý by vymedzil základné ľudské práva patriace medzi nezmeniteľné náležitosti ústavy. Sem by boli nepochybne zaradené ľudské práva prvej generácie, medzi ktoré patrí aj právo na rodinný život. V ich prípade by nemohli byť predmetom referenda principiálne a to zrejme ani keby zvyšovali úroveň ich ochrany, čo však je vždy diskutabilné vzhľadom na to, že rozšírením ochrany jedného ľudského práva sa môže často zasiahnuť do iného ľudského práva aj znížením jeho ochrany. V tomto prípade by došlo k možnému rozšíreniu práv väčšiny na úkor menšiny, čo už môže naraziť aj na demokratické princípy budovania štátu.

Príklady ukazujú, že nie raz sa stalo, keď opozitné vótum v budúcnosti ovplyvnilo zmenu samotného súdneho precedensu, ku ktorému bolo podané.

Dňa 1. júla 2015 nadobudne účinnosť zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon predstavuje jednotný volebný kódex, ktorý na jednom mieste upravuje podmienky výkonu volebného práva pre voľby konané v Slovenskej republike. Snaha zákonodarcu vytvoriť jeden volebný kódex je skôr formálna, pretože jednotlivé voľby vykazujú rozdiely z hľadiska výkonu volebného práva, čo sa prejavuje aj na vnútornej štruktúre tohto zákona, ktorá je kľúčovo postavená na osobitných častiach zákona, kde sa plne prejavujú špecifiká a odlišnosti jednotlivých volieb. Treba ale uznať aj to, že jednotlivé voľby konané v Slovenskej republike vykazujú aj mnohé spoločné znaky, ktoré bolo možné viac alebo menej prirodzene či umelo „natlačiť“ do prvej časti tohto zákona. V rozsahu volieb by takáto úprava nemusela predstavovať problém, resp. dôvod na zamyslenie. Ak ale vychádzame z predmetu úpravy tohto zákona podľa § 1, ktorým je upraviť „*podmienky výkonu volebného práva a organizáciu volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, volieb do Európskeho parlamentu, volieb prezidenta*

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Hlasovanie ľudu v referende a vo voľbách z pohľadu nezmeniteľných náležitostí ústavy

Slovenskej republiky, ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, volieb do orgánov územnej samosprávy a spôsob vykonania referenda vyhláseného podľa článku 93 až 99 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „voľby“).“ tak zákonodarca do tohto zákona, volebného kódexu, vtiahol aj spôsob vykonania referenda podľa druhého oddielu piatej hlavy ústavy a navyše pre takto vymedzený predmet úpravy v § 1 zaviedol legislatívnu skratku „voľby“, zahŕňajúcu v ďalšom texte zákona, ale aj pri vonkajšom odkaze naň, nielen voľby v ich klasickom chápaní, ale aj referendum.

Stotožňovanie referenda s voľbami, resp. subsumovanie referenda pod voľby, aj keď v rozsahu zákona ide len o spôsob vykonania referenda a v podstate nie o referendum samotné, nemuselo byť podľa nás najvhodnejší krok, pretože sa tým potiera rozdiel medzi voľbami a referendom. Skutočnosť, že občania odovzdávajú hlas vo voľbách, ako aj v referende je skôr skutočnosťou technickou, ale zmysel a význam volieb na jednej strane a referenda na strane druhej je v demokratickej spoločnosti ústavne rozdielny.

Slobodné voľby predstavujú základ materiálneho demokratického štátu. V demokratickom a právnom štáte sa prostredníctvom volieb uskutočňuje právo občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí. Voľby predstavujú prostriedok, ktorý legitimizuje verejnú moc, nakoľko v parlamentnej republike je žiaducim jav, keď predstaviteľ verejnej moci odvíja svoju legitimitu od primárnych pôvodcov štátnej moci, od občanov.

Význam a funkcia volieb je v demokratickej spoločnosti nezastupiteľný. Voľby predstavujú prostriedok legitimizovania ústavných orgánov, prostriedok prenosu moci od jej originálneho nositeľa na orgány, ktoré moc v štáte v mene jej originálneho nositeľa vykonávajú a zastupujú ho. Tieto súčasne získavajú voľbami legitimitu na kreovanie ďalších, nepriamo legitimizovaných, ústavných orgánov.

Legitimita štátnej moci v demokratickom ústavnom systéme je založená na slobodnom rozhodovaní voličov v riadnej volebnej procedúre, prostredníctvom ktorej nadobúdajú volené orgány verejnej moci, a to volené ústavné orgány, ako aj volené orgány územnej samosprávy, priamy mandát a ďalšie, nimi kreované orgány verejnej moci, nepriamy mandát na jej výkon od jej pôvodného nositeľa - občana. Legitimita štátnej moci je odvodená od výsledku slobodných a demokratických volieb, na základe výsledkov ktorých sa vytvárajú orgány reprezentujúce legitímnu moc, najmä orgány zákonodarnej moci a výkonnej moci.

Voľby nepredstavujú nástroj priamej demokracie, neprijímajú sa nimi rozhodnutia. Voľby predstavujú prostriedok, na základe ktorého získavajú ústavné orgány mandát na vykonávanie moci, súčasťou ktorého je

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Hlasovanie ľudu v referende a vo voľbách z pohľadu nezmeniteľných náležitostí ústavy

aj prijímanie rozhodnutí v oblasti moci zákonodarnej, moci výkonnej a moci súdnej.

Nový volebný zákon zahrnul pod spoločné označenie „voľby“ aj referendum. Referendum je nástrojom priamej demokracie, ktorý má právne účinky. Takýto charakter voľby nemajú, pretože nevyvolávajú také ústavné účinky ako referendum.

V ostatnom rozhodnutí venovanom referendu sp. zn. PL. ÚS 24/2014 ústavný súd nadviazal na svoju predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť v otázke povahy referenda, k čomu vyslovil, že *„Podľa názoru ústavného súdu nie je potrebné zoširoka obhajovať názor o povahe referenda ako ústavnoprávneho inštitútu priamej demokracie.“*. Podľa ústavného súdu o tom niet pochybností, pretože z jeho doterajšej rozhodovacej činnosti vyplýva, že *„referendum je v pomeriavaní s výkonom zákonodarnej moci parlamentom rovnocenným nástrojom presadenia vôle občana ako originálneho nositeľa štátnej moci. Súčasne je zreteľný postoj ústavného súdu uznávajúci právne účinky referenda (referendum teda nie je plebiscitom).“*. Ústavná koncepcia referenda podporuje existenciu právnych účinkov referenda, pretože referendum predstavuje priamy výkon štátnej moci občanmi, ktorý navyše s ohľadom na požiadavky pre jeho platnosť disponuje v ústavnom systéme Slovenskej republiky mimoriadne vysokou mierou demokratickej legitimacy (čl. 98 ods. 1 Ústavy). Tu tkvie podstatný rozdiel medzi voľbami a referendom, pretože na rozdiel od referenda, voľby nepredstavujú priamy výkon štátnej moci občanmi, ale predstavujú nástroj jej prenosu od zdroja k tomu, kto ju vykonáva.

V referende podľa čl. 93 ods. 2 Ústavy občania rozhodujú o inej dôležitej otázke verejného záujmu. Výsledkom referenda, teda návrhom prijatým v referende, je rozhodnutie, ktoré má charakter všeobecne záväzného právneho aktu. Označenie „akt“ používame na odlíšenie tohto prameň práva od všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré upravujú určitú komplexnú oblasť spoločenských vzťahov, kým návrh prijatý v referende sa týka určitej konkrétnej dôležitej otázky verejného záujmu. Je to konkrétne všeobecne záväzné pravidlo správania sa prijaté občanmi v referende, pretože *„čl. 72 ústavy... nevylučuje iný spôsob prijímania všeobecne záväzných pravidiel správania s právnou silou zákona, prípadne ústavného zákona, konkrétne občanmi v referende“*.¹

Návrh prijatý v referende nie je zákon. Je to samostatný, originálny formálny prameň práva. Jeho právna sila sa odvodzuje od jeho zdroja, resp. pôvodu. Občania v platnom referende vykonali svoju moc bez zástupcov, teda bez predchádzajúceho prenosu moci voľbami na prijatie takéhoto rozhodnutia, a výsledok referenda musí byť preto odlíšený od výsledkov

¹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 24/2014.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Hlasovanie ľudu v referende a vo voľbách z pohľadu nezmeniteľných náležitostí ústavy

vykonávania zákonodarnej moci zástupcami občanov. Odlíšenie je práve vo vyššom stupni právnej sily, ktorú majú návrhy prijaté v platnom referende v porovnaní s zákonmi. Práve takáto hierarchia je naplnením princípu suverenity ľudu. Výsledky platného referenda, vzhľadom na ich bezprostredné spojenie so zdrojom moci, v zásade požívajú najvyššiu mieru demokratickej legitimity, ktorú je možné v súčasných podmienkach dosiahnuť. Z hľadiska demokratickej ideológie preto platí, že výsledky referenda by mali mať najvyššiu právnu silu zo všetkých prameňov práva.² Odlíšenie právnej sily návrhu prijatého v referende súčasne umožňuje prekonať aj zdanlivý rozpor v názore ústavného súdu o tom, že v referende občania udeľujú príkaz na ďalšie konanie ústavným orgánom, osobitne parlamentu.

Podstatný ústavný rozdiel, ktorý výrazne odlišuje voľby a referendum je platnosť ich výsledkov. Rovnaká ústavná situácia je pri východisku, teda pri práve zúčastniť sa volieb a pri práve zúčastniť sa referenda, ale logickým dôsledkom rozdielu významu a zmyslu volieb v demokratickom štáte a významu referenda v demokratickom štáte je kategória platnosti výsledkov. Pri voľbách platnosť výsledkov volieb odvodzujúca sa od počtu zúčastnených voličov stanovená nie je, pretože volebné právo znamenajúce možnosť zúčastniť sa volieb umožňuje voličovi prenechať výber zástupcov na iných, a to s plným vedomím toho, že títo zástupcovia budú zastupovať aj tých, ktorí sa na ich výbere nezúčastnili. Účasť v referende je tiež dobrovoľná, napriek tomu ústava spája s referendom požiadavku platnosti jeho výsledkov, čo má ústavný význam. Ten spočíva práve vo vyššie uvedenom charaktere výsledkov referenda. Podstatným faktorom, ktorý vplýva na právnu silu výsledku referenda je jeho vysoká legitimita. Pri porovnaní účasti vo voľbách do Národnej rady SR a následnej reprezentácie predstavujúcej vládnu parlamentnú väčšinu prepočítanú na 100 % oprávnených a nielen zúčastnených voličov disponuje výsledok referenda vyššou legitimitou ako parlamentná reprezentácia a úplne nepochybne ako vládna parlamentná väčšina. Aj preto má platný výsledok referenda vyššiu právnu silu ako zákon parlamentu.

Ústavná požiadavka minimálnej účasti v referende sa následne prejavuje aj v rozdielnom prístupe ku kampani pred voľbami a pred referendom. Aj tu spôsobuje zahrnutie referenda pod spoločný pojem „voľby“ čiastočné problémy.

Subsumovanie referenda pod spoločné označenie „voľby“ v novom volebnom zákone sa následne premieta aj do zákona č. 181/2014 Z. z. o

² PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M.: *Teória práva*. 1. vydanie, Bratislava, C. H. Beck, 2013, s. 139.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Hlasovanie ľudu v referende a vo voľbách z pohľadu nezmeniteľných náležitostí ústavy

volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov. Predmetom úpravy tohto zákona podľa § 1 je upraviť „*podmienky vedenia a financovania volebnej kampane pre voľby podľa osobitného predpisu*“ s odkazom práve na nový volebný zákon. Navodzuje to dojem, že tento zákon upravuje aj podmienky vedenia a financovania kampane pred referendum. Z ustanovenia § 2 tohto zákona ale vzápätí vyplýva, že tomu tak nie je. Ustanovenie § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani túto chápe ako aktivitu za účelom získania funkcie volenej podľa zákona o voľbách. Je to činnosť v prospech aj v neprospech politických strán, politických hnutí, ich koalícií, kandidátov a tretích strán. Takéto definovanie a vymedzenie volebnej kampane vylučuje jej uplatnenie v čase pred konaním referenda. Zákon o volebnej kampani preto volebnú kampaň upravuje len vo vzťahu k voľbám v užšom zmysle slova a neupravuje kampaň pred referendum. Takáto úprava zodpovedá charakteru a zmyslu referenda.

S voľbami je v modernej, technicky a marketingovo vyspelej spoločnosti neodmysliteľne spojená aj volebná kampaň. Táto smeruje nielen k aktivizácii možných voličov z hľadiska účasti vo voľbách, ale primárne smeruje k podpore niektorého z kandidátov, resp. kandidujúcich politických strán. Volebná kampaň je procesom názorových a programových stretov, ktorého cieľom je získanie čo možno najväčšej voličskej podpory pre jednotlivých politických aktérov. V demokratickej spoločnosti štát prijíma právne normy na zabezpečenie rovnakých podmienok na ochranu politických subjektov pred znevýhodnením vo volebnej kampani. Na tento účel slúžia predovšetkým právne úpravy limitujúce množstvo finančných prostriedkov, ktoré možno vynaložiť vo volebnej kampani, a ustanovujúce mechanizmy dôslednej spoločenskej kontroly nad tým, aby účastníci volebnej kampane nespotrebovali viac, ako zákon dovoľuje. Ide teda o vytvorenie pravidiel rovnakých pre všetkých účastníkov volebnej kampane a zaručujúcich fair play. Predpokladá sa súperenie aspoň dvoch alebo viacerých alternatív, ktoré by mali mať rovnaké pravidlá hry. Kampaň v takomto zmysle pred referendum nie je. Osobitne nie, ak by išlo o referendum ľudové. V tomto prípade nevystupujú nevyhnutne dve alebo viaceré súperiace alternatívy a ani otázky v referende nie sú a nemôžu byť postavené alternatívne. Ak preto chápeme kampaň ako proces názorových a programových stretov, tak pred referendum v zásade k tomuto nedochádza v inštitucionalizovanej rovine. Je tu petičný výbor, ktorý vyhlásenie referenda inicioval, a zo strany ktorého sa prirodzene predpokladá propagovanie tak účasti v referende, ako aj navádzanie na konkrétny spôsob odpovede na referendovú otázku, ale tento výbor nemá žiadneho súpera, s ktorým by súperil o hlasy pre referendovú otázku. To nevylučuje prezentovanie iných názorov a postojov, vrátane prezentovania názorov

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Hlasovanie ľudu v referende a vo voľbách z pohľadu nezmeniteľných náležitostí ústavy

odrádzajúcich od účasti na referende alebo názorov navádzajúcich v prípade účasti na iný spôsob odpovede na referendovú otázku ako prezentuje petičný výbor. Nejde ale o súperenie dvoch hráčov o toho istého voliča, ako je to v prípade volieb. Petičný výbor alebo národná rada ako iniciátori referenda nemajú žiadneho formálneho, resp. inštitucionalizovaného protivníka. Preto ani nie je potrebné vytváranie pravidiel pre kampaň pred referendom, pretože tu kampaň ani nevyhnutne nemusí byť alebo môže byť v podstate stále, pretože ak je predmetom referenda iná dôležitá otázka verejného záujmu, tak by sa dalo predpokladať, že táto otázka bude predmetom verejných diskusií, fór a verejných prezentácií, výmen, ale aj stretov názorov pravidelne, možno až stále, ale iste nie iba od momentu vyhlásenia referenda v Zbierke zákonov SR. Takáto požiadavka by bola priamym popretím referenda v tom, že by nebola naplnená ústavná požiadavka predmetu referenda.

Obdobie volebnej kampane je obdobím zvýšeného záujmu obyvateľstva štátu o verejné veci aj obdobím zvýšeného významu informácií o verejných záležitostiach. V demokratickej spoločnosti počas volebnej kampane občania hodnotia stav spoločnosti zaznamenaný v predchádzajúcom volebnom období a uvažujú o ďalšom smerovaní štátu. Na základe prijatých informácií rozhodujú o tom, koho vo voľbách splnomocnia na výkon od nich pochádzajúcej moci v nasledujúcom volebnom období.³ Ak takéto chápanie a význam volebnej kampane použijeme na referendum, dospejeme opäť k záveru, že to v prípade referenda naplnené nie je. Súvisí to opäť s ústavnou požiadavkou predmetu referenda. Ak ním má byť dôležitá otázka verejného záujmu, táto otázka by mala byť dôležitá stále, alebo aspoň nejakú dlhšiu dobu, nielen iba 90 dní a mala by vzbudzovať verejný záujem opäť nielen 90 dní, ale dlhšiu dobu, v podstate stále. A práve takýto jej charakter spojený s dlhšou spoločenskou diskusiou spojenou s prezentovaním rôznych protichodných a nezlučiteľných názorov na ňu by malo podnietiť referendum, kde by sa o nej rozhodlo s právnymi účinkami rozhodnutia.

Úprava konania referenda podľa zákona o voľbách a podľa zákona o volebnej kampani prináša liberalizáciu doterajšej právnej úpravy referenda, súčasťou ktorej boli aj obmedzenia súvisiace s konaním referenda. Zákon o volebnej kampani síce prináša v § 17 prísne podmienky obmedzujúce zverejňovanie volebných prieskumov, ak ale vylúčime použitie zákona o volebnej kampani na referendum, tak sa nepoužije ani toto ustanovenie.

V čase pred konaním referenda bude preto možné bez časového obmedzenia zverejňovať výsledky prieskumov verejnej mienky, ktoré sa

³ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 15/98.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Hlasovanie ľudu v referende a vo voľbách z pohľadu nezmeniteľných náležitostí ústavy

týkajú otázok predložených v referende. Odbúranie tohto obmedzenia je pokrokom oproti súčasnému stavu. Súčasne zrušenie tohto obmedzenia prispieva k naplneniu ústavnej úpravy referenda a platnosti jeho výsledkov. Pre referendum je dôležitá účasť voličov, táto nie je až taká dôležitá pre voľby, pretože aj pri nízkej účasti je síce materiálna legitimita volených zástupcov nízka, ale ústavno-formálne sú voľby platné, resp. nie sú z titulu nízkej účasti neplatné. Inak je to v prípade referenda. Podľa nás je preto dôležité, aby mobilizácia voličov prebiehala pred referendumom do poslednej chvíle, k čomu môžu prispieť aj prieskumy pred referendumom, ktoré môžu ovplyvniť k účasti na referende aj tých, ktorí by k referendu inak nešli. Prieskum verejnej mienky o otázkach predložených v referende má mobilizačný efekt, preto zrušenie ich obmedzení je potrebné hodnotiť kladne.

Rovnako to platí aj pre zrušenie obmedzenia spočívajúce v zákaze zverejňovať výsledky prieskumov v deň konania referenda. Ktorýkoľvek oprávnený volič sa môže rozhodnúť aj v deň konania referenda, či sa ho zúčastní alebo nie a ako bude hlasovať pri otázke, ktorá je jeho predmetom. Žiaden z voličov nie je povinný mať tieto veci vyriešené a ustálené pred dňom konania referenda. Až do ukončenia hlasovania v referende o desiatej hodine večer sa môže každý rozhodnúť, či sa referenda zúčastní alebo nie a ako bude prípadne hlasovať o referendovej otázke. A znova práve zverejnenie prieskumu hlasovania počas konania referenda môže ovplyvniť rozhodnutie oprávneného voliča, ktorý by sa referenda inak nezúčastnil, na účasť na referende. Aj to je príspevok k naplneniu ústavného zmyslu a významu referenda.

Abstrakt:

Predložený príspevok v kontexte novej komplexnej právnej úpravy volieb a referenda sa venuje rozdielom medzi voľbami a referendumom z pohľadu možnosti občanov zasiahnuť do nezmeniteľných náležitostí v ústave. Osobitný význam to má vo vzťahu k základným právam a slobodám, ktoré nemôžu byť predmetom referenda.

Abstract:

The present contribution in the context of the new comprehensive regulation of elections and referenda shall be paid to the difference between the elections and referendum in view of the possibility of citizens to intervene in the unalterable requirements of the Constitution. This is particularly important in relation to the fundamental rights and freedoms, which can not be subject to referendum.

I.7. Problém prepadnutých hlasov vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky

PhDr. Vladimír DANČIŠIN, PhD.

Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove

„Volebné systémy sú zvláštne prístroje – zároveň kamery i projektory, t. j. prístroje, ktoré spracúvajú podnety, ktoré samy vytvárajú.“

Maurice Duverger (1984, s. 34)

Volebné systémy majú dvojaký vplyv na výsledky volieb – jednak mechanický, ktorý je založený na určení spôsobu akým sa prepočítavajú hlasy na mandáty a jednak ovplyvňujú to, akým spôsobom sa hlasuje – čo je tzv. psychologický efekt volebných systémov. Mechanické faktory ovplyvňujú spôsob prepočítavania hlasov na mandáty a psychologické faktory ovplyvňujú samotné hlasovanie, či už tým, že svojimi mechanickými vlastnosťami prinúti voliča voliť viac alebo menej strategicky, a rovnako ovplyvňujú aj spôsob, akým sa kandidáti prezentujú, ako vedú predvolebnú kampaň, s kým sa spájajú a pod. Vo voľbách voliči často podľahnú vplyvu predvolebnej kampane, ktorá nabáda k voľbe menšieho zla pred prepadnutím hlasu. Volia tak stranu, ktorá má reálnu šancu na prekročenie volebného kvóra. Svojím konaním sa usilujú zabezpečiť, aby ich hlas neprepadol, aj keď je diskutabilné, či neúprimné hlasovanie nie je v princípe prepadnutým hlasovaním. Predkladaný príspevok analyzuje problém nastavenie volebného systému vo voľbách do NR SR, ktorý nepriamo nabáda, aby časť voličov potlačila svoje úprimné preferencie, ktoré nie sú v súlade s ich skutočnými preferenciami. V závere je prezentované riešenie, akým spôsobom by bolo možné eliminovať v maximálnej možnej miere potrebu strategického hlasovania vo voľbách do NR SR.

I. Prepadnuté hlasy a strategické hlasovanie – teoretické východiská

Politologická literatúra (z mnohých je možné spomenúť Rona Johnstona a Charlesa Pattieho, 2006) rozlišuje medzi tromi typmi hlasov: a) prepadnuté hlasy (*wasted votes*), t. j. hlasy, ktoré nemajú žiadny vplyv na výsledok volieb, čiže sa nepremietli do získania mandátu (mandátov); b) nadbytočné hlasy (*surplus votes*), t. j. hlasy, ktoré v princípe taktiež nemajú výrazný vplyv na volebný výsledok. Strana/kandidát by získal/a mandát, aj

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Problém prepadnutých hlasov vo voľbách do NR SR

keby tieto hlasy nezískala. Ide o všetky hlasy, ktoré sú nad rámec hlasov, ktoré sú potrebné na víťazstvo vo voľbách/na zisk mandátov; c) efektívne hlasy (*effective votes*), t. j. hlasy, ktoré sú potrebné na víťazstvo vo voľbách. Napríklad v prípade, že kandidujú dvaja kandidáti a kandidát A získa 300 hlasov a kandidát B 100 hlasov, 100 hlasov kandidáta B sú prepadnuté hlasy, 101 hlasov z 300 kandidáta A sú efektívne hlasy a hlasy kandidáta A od 102 do 300 sú nadbytočné hlasy.

Analýza prepadnutých hlasov vo voľbách sa v teórii objavuje prevažne v súvislosti s väčšinovými volebnými systémami (napr. Palfrey, 1989, Chen, Xia, 2010). Uvedené štúdie skúmajú, do akej miery volič volí strategicky v prípade, že sa domnieva, že ním preferovaný kandidát nemá reálnu nádej na úspech vo voľbách. Prepadnutým hlasov v pomernom volebnom systéme sa venuje napr. Carsten Anckar, ktorý vo svojej štúdií uviedol, že počet prepadnutých hlasov nie je ovplyvnený veľkosťou volebného obvodu a ani výškou efektívneho kvóra, ale – aspoň do určitej miery – ovplyvnený výškou volebného kvóra (Anckar, 1997). Strategické hlasovanie je tak priamo úmerné proporčnosti volebnej procedúry a výške prahovej hranice, ktorú musí prekročiť kandidát, resp. politická strana, aby získal(a) mandát(y). Čím vyššie percento je potrebné na zvolenie, tým väčšia je pravdepodobnosť, že voliči budú voliť strategicky, teda z obavy, aby ich hlas neprepadol sú ochotní voliť kandidátov, ktorí nepatria medzi ich najpreferovanejších. Najvyššie volebné kvórum je vo väčšinových systémoch, kde na získanie mandátu je potrebná nadpolovičná, resp. relatívna väčšina všetkých hlasov. Strategické hlasovanie sa v systémoch pomerného zastúpenia prejavuje v menšom počte a závisí to hlavne od výšky prahovej klauzuly – umelo stanovenej hranice potrebnej na získanie minimálne jedného mandátu.

Strategické hlasovania, označované aj ako taktické hlasovanie, sa v politologickej literatúre objavuje ako opozitum k termínu úprimné hlasovanie. Každá z volebných procedúr vyžaduje od voliča v určitej miere hlasovať strategicky, aby jeho hlas neprepadol. Rozdiely medzi volebnými procedúrami sú iba v tom, do akej miery jednotlivé charakteristiky volebných procedúr nútia voliča, aby volil strategicky. Vychádzame z teóremy dvoch ekonómov, Allana Gibbarda a Marka Satterthwaitea, ktorí v polovici 70-tych prišli nezávisle na seba s teorémou, v ktorej tvrdili, že ak je volebná procedúra založená na individuálnych preferenciách, výber je minimálne z troch alternatív a volebný výber vyhráva len jedna alternatíva, pričom každá z alternatív sa môže stať víťazom volieb za určitých preferencií, a volebná procedúra je nemanipulovateľná, potom je to diktátorská volebná procedúra. Inými slovami, uvedená teória konštatuje, že neexistuje taká demokratická volebná procedúra, ktorá by nebola manipulovateľná prostredníctvom strategického hlasovania voličov.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Problém prepadnutých hlasov vo voľbách do NR SR

Manipulácia sa prejavuje v tom, že pri výbere minimálne z troch alternatív a pri účasti minimálne troch voličov existuje možnosť, že volič bude benefitovať z toho, že neodhalí svoje pravé preferencie, ale svojím neúprimným hlasovaním získa viac, ako by tomu bolo pri odhalení pravých preferencií. Odvođením zo Gibbard-Satterthwaiteovej teóremy je možné konštatovať, že volebná procedúra nepriamo vyžaduje od voličov, aby volili strategicky, ak chcú získať čo najuspokojivejšie výsledky volieb.

Niektoré procedúry majú väčšiu a iné menšiu tendenciu nabádať voličov, aby nevolili svoju preferovanú stranu, ale aby hlasovali za inú. Strategické hlasovanie je priamo úmerné proporčnosti volebnej procedúry a výške prahovej hranice, ktorú musí prekročiť kandidát, resp. politická strana, aby získal(a) mandát(y). Strategické hlasovanie je založené na uvedomovaní si vplyvu hlasu voliča na výsledok volieb. Racionálny volič volí len alternatívu, ktorá má reálnu šancu na úspech vo voľbách, dokonca aj keď to znamená, že bude voliť svoju tretiu, resp. štvrtú najpreferovanejšiu alternatívu. Racionálne správanie sa politických elít navodzuje obdobné správanie sa, a to také, že sa nebudú sponzorovať a predkladať pred voliča alternatívy, ktoré nemajú reálnu šancu na úspech. Tak sa okruh kandidátov automaticky zužuje. Taktické hlasovanie je priamo úmerné aj proporčnosti volebného systému. Ak je reálna šanca, že politická strana získa za malý počet hlasov minimálne jeden mandát, ako je tomu v pomerných systémoch, volič nemá veľa dôvodov nevoliť svoju najpreferovanejšiu alternatívu.

Strategické hlasovanie je problematické skúmať, pretože na dôkladnú analýzu je potrebné mať k dispozícii nielen výsledky volieb, ale, a to hlavne, poznať úprimné preferencie všetkých voličov. Vzhľadom na skutočnosť, že takéto poznanie preferencií voličov je prakticky nemožné dosiahnuť, diskusie o vplyve a rozsahu taktického hlasovania vo voľbách často vedú k nejednoznačným politologickým interpretáciám. Vo voľbách sa volič dostáva do Bayesovej hry, ktorá je založená na subjektívnom vyhodnotení informácií, ktoré nie sú s určitosťou známe. Volič si vytvára predpoklad (očakávanie) o voličských preferenciách ostatných voličov. V tejto hre však voličovi nie sú úplne známe ani to, ako strategicky uvažujú ostatní voliči. Volič si tak vytvára na základe neúplných informácií očakávania o očakávaní ostatných voličov. Miera strategického hlasovania je tak často ovplyvnená fenoménom zbožného očakávania (želania) voliča.

II. Alternatívne hlasovanie vo voľbách do NR SR

Vo voľbách do NR SR republiky sú prepadnuté všetky hlasy, ktoré získali strany, ktoré neprekročili volebné kvórum. Obrazne povedané, ide o hlasy, ktoré sa po voľbách hodia do koša. Pri prepočítavaní hlasov na

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Problém prepadnutých hlasov vo voľbách do NR SR

mandáty sa prerozdeľuje sto percent mandátov bez ohľadu na to, koľko voličov príde voliť. Nevolič de facto „dáva“ svoj hlas pomerne všetkým stranám, ktoré prekročili volebné kvórum. V prípade, že sa dostane do NR SR šesť strán, každý nevolič „dá“ šestinú svojho hlasu každej z týchto strán. Rovnako tak narába volebný systém s hlasov voliča strany so ziskom menším ako je volebné kvórum. Súčasnú nastavenie volebného systému tak nerobí žiadny rozdiel medzi nevoličom a voličom strany so ziskom menším ako päť percent. Tým je možné vysvetliť, že napr. v roku 2012 strana Smer-SD získala 25,82 % hlasov oprávnených voličov, 44,41 % platných hlasov a až 55,33 % mandátov v Národnej rade Slovenskej republiky. Vo voľbách v roku 2012 bolo malou útechou pre voličov SNS a SMK aspoň dobrý pocit z toho, že ich hlas prispel ich preferovanej strane k finančnej odmene (v podobe vrátenia volebnej kaucie a poskytnutia príspevku za hlasy a príspevku na činnosť).

V nasledujúcej tabuľke možno vidieť počet prepadnutých hlasov od roku 1998, kedy bol na Slovensku zavedený jeden viacmandátový volebný obvod:

Tab. 1 Platné a prepadnuté hlasy vo voľbách do NR SR od roku 1998

Rok	Platné hlasy	Prepadnuté hlasy	%
1998	3 359 176	194 264	5,8
2002	2 875 081	522 885	18,2
2006	2 303 139	275 815	12,0
2010	2 529 385	402 162	15,9
2012	2 553 726	493 450	19,3

Pozn.: Spracované na základe údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky.

Ako možno vidieť napríklad vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v roku 2012 hlas takmer každého piateho voliča bol ignorovaný. Z uvedeného dôvodu považujeme za vhodné uvažovať o modifikácii volebného systému a zavedenia princípu alternatívneho hlasovania, ktorý je zakomponovaný v austrálskom alebo írskom volebnom systéme (Uvedená idea bola autorom prezentovaná aj v štúdií: Dančíšin, 2013). Alternatívny volebný systém by mohol byť nastavený takto: hlasovanie by prebiehalo rovnakým spôsobom ako v súčasnosti. Rozdiel by bol v tom, že by bol na hlasovacom lístku poskytnutý priestor, kde by volič mohol označiť svoje ďalšie preferencie kandidujúcich politických strán – od najpreferovanejšej po najmenej preferovanú (volič by zoradil číslami od 1 po x strany podľa svojich preferencií). Zoradením jednotlivých strán by volič poskytol volebnej komisii informáciu, že v prípade, ak sa jeho najpreferovanejšia strana nedostane do parlamentu, jeho hlas sa má pripočítať druhej

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Problém prepadnutých hlasov vo voľbách do NR SR

najpreferovanejšej strane. Ak by sa ani tá nedostala do parlamentu, jeho hlas sa má pripočítať tretej najpreferovanejšej strane atď. Na hlasovacom lístku by mohol označiť ľubovoľný počet preferencií (nemuselo by sa prijať v Austrálii uplatňované pravidlo, že hlasovací lístok je platný len v prípade, ak sa zoradia všetky alternatívy od najpreferovanejšej po najmenej preferovanú). Po sčítaní volebných výsledkov sa vezmú hlasovacie lístky strane, ktorá neprekročí volebné kvórum a získa najmenší počet hlasov. Na základe ďalších preferencií voličov sa tieto hlasy prerozdedia medzi ostatné strany. Následne sa postup opakuje až do momentu, kedy všetky strany majú minimálne 5 % platných hlasov. Prijateľné – a hlavne jednoduchšie na prepočítavanie – by bolo aj to, že by sa po voľbách prerozdělili podľa ďalších preferencií hlasy všetkých strán, ktoré neprekročili 5 %. Po prerozdelení hlasov by došlo k takmer úplnej zhode medzi percentom získaných hlasov a percentom získaných mandátov strán, ktoré sa dostali do parlamentu.

Prijatím takto nastaveného volebného systému by sa zaručilo, že by ani jeden hlas nemusel prepadnúť (volebný systém by odignoroval len tie hlasy, ktoré by boli označené za neplatné a tie hlasy, ktoré boli dané stranám s nízkou podporou na ktorých voliči neuviedli svoje ďalšie preferencie). V konečnom dôsledku by sa prakticky všetky hlasy využili na prerozdelenie hlasov na mandáty. Presadením alternatívneho prvku by sa miera nevyhnutnosti hlasovať strategicky znížila na minimum. Limituje sa miera strategického hlasovania. Volič nebude mať dôvod sa obávať, že jeho hlas „prepadne“. Môže hlasovať za svoju najpreferovanejšiu politickú stranu alebo koalíciu, a v prípade, že tá nebude vo voľbách úspešná (neprekročí volebné kvórum), jeho hlas sa prenesie na druhú najpreferovanejšiu stranu alebo koalíciu.

Literatúra:

- ANCKAR, C.: Determinants of Disproportionality and Wasted Votes. *Electoral Studies*, roč. 16, č. 4 (1997), s. 501 – 515.
- BLAIS, A.: Making Electoral Democracy Work. *Electoral Studies*, roč. 29, č. 1 (2010), s. 169 – 170.
- BLAIS, A. – TURGEON, M.: How Good are Voters at Sorting Out the Weakest Candidate in Their Constituency. *Electoral Studies*, roč. 23, č. 3 (2004), s. 455 – 461.
- CHEN, Y. – XIA, A.: The Wasted Vote Phenomenon with Uncertain Voter Population. *Social Choice and Welfare*, roč. 37, č. 3 (2011), s. 471 – 492.
- COX, G. – SCHOPPA, L.: The Consequences of „Sticky Voting“ in Mixed-Member Electoral Systems. Boston, Annual Meeting of the American Political Science Association 1998.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Problém prepadnutých hlasov vo voľbách do NR SR

- COX, G.: Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems. New York, Cambridge University Press 1997.
- DANČIŠIN, V.: Ignorovaný a nerešpektovaný slovenský volič v kontextoch politickej tolerancie. In: Idea tolerancie I: jej multikultúrne východiská, dimenzie, limity a ich interdisciplinárne (filozofické, teologické a politologické) reflexie. Prešov, Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove 2013, s. 162 – 173.
- DUMMETT, M.: Voting Procedures. Oxford, Clarendon Press 1984.
- DUVERGER, M.: Which Is the Best Electoral System? In: LIJPHART, A. – GROFMAN, B. (eds.): Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives. New York, Praeger Publishers 1984.
- GIBBARD, A.: Manipulation of Voting Schemes: A General Result. *Econometrica*, roč. 41, č. 4 (1973), s. 587 – 601.
- JOHNSTON, R. J. – PATTIE, C. J.: Putting Voters in their Place: Geography and Elections in Great Britain. Oxford, Oxford University Press 2006.
- NURMI, H.: Comparing Voting Systems. Dordrecht, D. Reidel Publishing Company 1987.
- PALFREY, T. R.: A Mathematical Proof of Duverger's Law. In: ORDESHOOK, P. C. (ed.): Models of Strategic Choice in Politics. University of Michigan Press, Ann Arbor 1989, s. 69 – 91.
- SATTERTHWAITE, M. A.: Strategy-Proofness and Arrow's Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions. *Journal of Economic Theory*, roč. 10, č. 2 (1975), s. 187 – 217.
- TAAGEPERA, R. – SHUGART, M. S.: Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven – London, Yale University Press 1989.

Text je čiastkovým výstupom riešenia grantovej úlohy KEGA č. 073UK–4/2013 *Inovácia obsahu, metodiky vzdelávania a metód výskumu pre študijný program politológia na prvom a druhom stupni VŠ štúdia*

Abstrakt:

Štúdia analyzuje možnosť zavedenia alternatívneho prvku v rámci listinného pomerného systému, ktorým by bolo možné dosiahnuť elimináciu prepadnutých hlasov. Alternatívne hlasovanie umožňuje voličom ísť voliť s pocitom, že nech voľby dopadnú akokoľvek, ich hlas neprepadne (nebude volebným systémom ignorovaný). Prijatím alternatívneho prvku by bolo možné eliminovať prepadnuté hlasy pri zachovaní aktuálnej výšky volebného kvórumu.

Abstract:

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Problém prepadnutých hlasov vo voľbách do NR SR

The study analyzes the possibility of implementing an alternative voting into proportional electoral system in Slovakia. Alternative voting gives voters assurance their votes will not be wasted (electoral system will not ignore them). Adoption of alternative voting in proportional electoral system could eliminate wasted votes while maintaining the current electoral threshold.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

I.8. Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie („hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

Doc. JUDr. Jozef Sotolář, PhD.
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

V dlhotrvajúcom historickom procese vývoja ľudskej spoločnosti vznikol štát ako určitá forma organizačnej jednotky spoločnosti. Štát (štátne zriadenie) mal a aj v súčasnosti má za úlohu obstarávať všetky záležitosti spojené s fungovaním a organizáciou vzťahov v ňom, preto si každý štát jednotlivito a samostatne – na podklade historických súvislostí a dlhodobej tradície - vytvára zodpovedajúcu štruktúru rôznych orgánov a inštitúcií, a to vrátane jednotlivých foriem priamej participácie obyvateľstva (napríklad zastupiteľské orgány, samosprávy obcí, ministerstvá, atď.), ktoré príslušný zákonom vymedzenú činnosť zabezpečujú.

Verejná moc v štáte je charakteristická tým, že ide o legitímnu, vynútiteľnú a právom sankcionovateľnú schopnosť ovplyvňovať jednotlivé subjekty spoločenských vzťahov a ich správanie nezávisle od ich vôle. Verejnú moc potom podľa toho, kto je jej subjektom delíme na štátnu moc a delegovanú verejnú moc. Štátnu moc charakterizuje to, že hlavným subjektom je štát ako originálny nositeľ zvrchovanej a suverénnej moci v štáte a zároveň je najvyšším subjektom verejnej moci na danom území. Subjektom ostatnej verejnej moci - delegovanej, odvodenej od štátnej moci sú subjekty neštátneho charakteru - verejnoprávne inštitúcie a korporácie, ktoré disponujú právom mocensky pôsobiť na vybrané spoločenské vzťahy. Časťou verejnej moci sú teda oprávnené disponovať aj štátom vytvorené a akceptované subjekty, ktoré zabezpečujú správu verejných záležitostí - najmä územná samospráva. Súčasne má delegovaná moc základ v štátnej moci, má s ňou isté spoločné znaky a nikdy nemôže byť v rozpore so štátnou mocou.

Platí, že verejnú správu charakterizuje to, že sa vykonáva vo verejnom záujme. Pojem verejná správa označuje buď činnosť, alebo inštitúcie, ktoré túto správu vykonávajú. Preto je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti vytvoriť systém nástrojov a právnych mechanizmov, ktoré budú dostatočnou zárukou a zároveň budú minimalizovať potenciálne riziká možného zneužívania postavenia verejného funkcionára. Atribútom takto chápanej demokratickej legitimacy založenej na princípe suverenity ľudu a demokratického právneho štátu vo vzťahu k verejným funkciám je ústavná požiadavka, aby ich vznik

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

(verejných funkcií) bolo možné spätnou väzbou privodiť k ich prameňu, teda k občanovi, resp. k ľudu. Podľa právneho názoru Ústavného súdu SR vo veci pod sp. zn. I. ÚS 238/04 atribútom takto chápanej demokratickej legitimacy založenej na princípe suverenity ľudu a demokratického právneho štátu vo vzťahu k verejným funkciám je ústavná požiadavka, aby ich vznik (verejných funkcií) bolo možné spätnou väzbou privodiť k ich prameňu, teda k občanovi, resp. k ľudu.

Sem možno zahrnúť aj lokálne a regionálne samosprávne jednotky. Lokálne volebné zákonodarstvo v podmienkach Slovenskej republiky je chápané prevažne úzko všímajúc si len jednu stránku daného procesu. Je pravdou, že na jednej strane máme právne nástroje a jednotlivé formy tzv. lokálnej demokracie, no na druhej strane máme výsledok a produkt týchto volieb – verejného funkcionára (so všetkými pozitívami i negatívami). Uvedené stránky jedného deja nie je možné oddeliť a sú vzájomne úzko prepojené. V konečnom dôsledku všetko smeruje k výsledku a to verejnému funkcionárovi ako reprezentantovi (bez ohľadu na to, či ide o jednotlivca alebo člena kolektívneho orgánu), ktorý zodpovedá našim požiadavkám na výkon časti verejnej moci. Verejní funkcionári rozhodujú v rámci svojich právomocí o významných otázkach verejného záujmu. Od kvality a objektivity ich rozhodovania v nemalej miere závisí úroveň uspokojovania verejných, skupinových i individuálnych potrieb občanov. Nezriedka sú pri rozhodovaní vystavení rôznym tlakom, ktoré sledujú presadenie skupinových alebo individuálnych záujmov na úkor verejného záujmu. Verejný funkcionár sa aj preto veľmi často dostáva do situácií, kedy môže svojim rozhodnutím zabezpečiť seba alebo svojim blízkym majetkový alebo iný prospech na úkor verejného záujmu.

Preto sa nevyhnutne treba venovať dôvodu a podstate, ktorou je „verejný záujem“ (alebo inak lokálny verejný záujem) a s tým súvisiace otázky nezlučiteľnosti (inkompatibility) verejných funkcií ako aj samotný inštitút verejného činiteľa. Je to prepojený korelatív a možno v praxi hovoriť o dvoch zložkách jedného systému – navonok síce oddeľujeme proces volieb od statusu verejného funkcionára (verejnej funkcie), ale nie je to vhodné a ani žiaduce. **Prepojenie na výsledok by malo byť základným kritériom**, a takto by

- lokálne voľby boli ponímané ako nástroj na výber vhodného kandidáta a
- ostatné formy priamej demokracie ako nástroj na hľadanie prevažujúceho verejného záujmu danej komunity alebo danej lokality.

Dokonca možno zvýrazniť, že voľby bez jasne definovaných a vymedzených práv a povinností verejného funkcionára nie sú prejavom právneho štátu.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

Tento príspevok na medzinárodnú vedeckú konferenciu sa bude venovať práve týmto aspektom z pohľadu otázok verejného záujmu a konfliktu záujmov a tiež z pohľadu verejnej funkcie (verejného funkcionára).

VEREJNÝ ZÁUJEM (všeobecne). Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody.

Inštitút verejného záujmu je v našej platnej právnej úprave ale aj v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva jedným z najvýznamnejších a na druhej strane aj jedným z najsledovanejších inštitútov práva. Preto treba jeho aplikácii venovať náležitú pozornosť. O to viac, že i v rámci Slovenskej republiky existujú viaceré právne normy, ktoré vymedzujú (pokúšajú sa) tento pojem. *Jednu definíciu verejného záujmu poskytuje aj zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, ktorý v § 2 ods. 2 vymedzuje verejný záujem ako záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo väčšine občanov. Inú definíciu obsahuje tento ústavný zákon, čím sa zakladá podstatný rozdiel v chápaní významu verejného záujmu. V tomto prípade ide o ústavnú definíciu - na vyššej úrovni z hľadiska právnej sily. Medzi oboma definíciami je však zásadný vecný rozdiel - podľa ústavného zákona sa za verejný záujem považuje taký, ktorý prináša prospech mnohým občanom a podľa zákona sa za verejný záujem považuje len ten, ktorý takýto prospech prináša väčšine občanov. Ako spôsob „riešenia“ je možné zvýrazniť, že pojem verejný záujem v ústavnom zákone je vecne príslušný len na spoločenské vzťahy upravené v tomto ústavnom zákone (definovanie pre účely tohto ústavného zákona).*

Verejný záujem možno vo všeobecnosti označiť aj ako verejný prospech, verejné blaho, verejné potreby, všeobecné dobro a blaho. Podľa výkladových slovníkov slovenského jazyka je verejný záujem chápaný ako taký záujem, ktorý sa týka všetkých členov väčšieho spoločenského celku – t.j. celej spoločnosti (napríklad obce, štátu a pod.), záujem, na ktorom sú zainteresovaní všetci členovia určitého väčšieho celku. Je opakom tzv. súkromného, resp. súkromných záujmov. Jedná sa o pojem, ktorý platná právna úprava pomerne často používa ako tzv. neurčitý právny pojem. Z povahy veci možno dovodiť, že ide o taký záujem, resp. záujmy, ktoré by bolo možné označiť za obecné či verejné, resp. všeobecne prospešné záujmy, ktorých nositeľmi sú bližšie určené,

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

ničmenej aspoň rámcovo determinovateľné okruhy či spoločnosti osôb, ako tzv. verejnosť, príp. záujmy, u ktorých ide o tzv. záujmy spoločnosti (celospoločenské záujmy). Verejný záujem sa stotožňuje so spoločenským záujmom alebo tzv. spoločným záujmom. Tieto záujmy nesmú byť v rozpore s platnými právnymi predpismi. Verejné záujmy súvisia s režimom verejného práva, ako i s postavením, poslaním a úlohami orgánov verejnej moci. To súvisí s tým, že posudzovateľmi a kvalifikovanými presadzovateľmi týchto záujmov môžu byť iba orgány verejnej moci, a verejné záujmy ako také musia byť orgánmi verejnej moci prinajmenšom aprobované. Verejný záujem je opakom tzv. súkromného záujmu a z povahy veci je možné odvodiť, že ide o taký záujem, ktorý by bolo možné označiť za všeobecne či verejne prospešný, ktorého nositelia sú síce bližšie neurčení, ale aspoň rámcovo determinovateľní, a to okruhom či spoločnosťou osôb, ako tzv. verejnosť.

Všeobecný prístup k vymedzeniu pojmu verejný záujem sa postupne vyvíjal a od pôvodnej koncepcie sa dostal do súčasného **dvojdimenziálneho režimu** (*obsah pojmu verejný záujem sa využíva na označenie dvoch rôznych skutočností z hľadiska ich účelového pôsobenia v normotvorbe*):

- a./ režim verejno mocenského postavenia štátu – oprávnenosť zásahu do osobných (najmä vlastníckych) práv jednotlivca
- b./ režim prospechu (majetkového ale aj iného) – ako hodnotiace kritérium – tzv. verejná prospešnosť

ad. A./ Verejno mocenské postavenie štátu.

Verejný záujem bol pôvodne dôsledkom vnímania verejno mocenskej funkcie štátu. „Štát má v tomto chápaní právo - osobuje si právo - vymedziť, čo je obsahom verejného záujmu, a zároveň tento záujem aj mocensky presadiť a presadzovať. Takéto chápanie vychádza z pôvodného zmyslu a účelu tohto inštitútu, ktorým bola zjavná snaha o ospravedlnenie zásahov štátu do súkromných práv jednotlivca.

Takéto ponímanie inštitútu verejného záujmu ako právnej podmienky na zásah do osobných práv jednotlivca (fyzickej osoby alebo právnickej osoby) prevažuje aj v súčasnom slovenskom súkromnom práve.

ad. B./ Prospech ako hodnotiace kritérium určitej činnosti, aktivity alebo veci (tzv. verejná prospešnosť)

Na druhej strane sa však inštitút verejného záujmu začína čoraz viac spájať s pojmom prospech – najmä majetkový prospech, ale pripúšťa sa aj iný prospech. Takto sa rozširuje využívanie inštitútu verejného záujmu. Prospech sa tak stáva hodnotiacim kritériom pojmu verejný záujem.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

Verejný záujem už nie je iba obsahom účelu vymedzeného v zákone, ale sa zo sféry odôvodňovania legitimacy zásahu do osobných práv jednotlivca dostáva do sféry hodnotiaceho kritéria určitej činnosti alebo aktivity z hľadiska jej prospešnosti pre spoločnosť alebo pre jednotlivca.

V dôsledku tohto prístupu a ďalšieho druhu ponímania sa do právnej teórie a legislatívnej praxe vnáša nový prvok a to „verejná prospešnosť“ ako určité opozitum pojmu „vzájomná prospešnosť“ alebo „individuálna či osobná prospešnosť“.

Definícia verejného záujmu obsiahnutá v ústavnom zákone č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov vychádza z toho, že je viazaná „na účely tohto zákona“, čo umožňuje ďalšie definície verejného záujmu. Nejde teda o univerzálne vymedzenie všeobecne použiteľné v našom právnom poriadku – môže sa však stať významným interpretačným pravidlom pre potreby iných právnych predpisov a návodom ako pristupovať k charakteristickým črtám a znakom tohto pojmu (dôvodom je to že ide o ústavný zákon). Základným a určujúcim východiskom prístupu je to, že ústavný zákon nemá primárne súvis s výkonom štátnej moci ako takej, ale so správou verejného majetku a verejného nemajetkového záujmu, vo vzťahu ku ktorému je záujem na ústavnom a demokratickom výkone štátnej moci len jeden z čiastkových ním chránených záujmov. Verejný majetkový záujem sa pritom dotýka i verejným orgánom založených právnických osôb (a to vrátane podnikajúcich). Preto je rozsah funkcií, na ktoré sa ústavný zákon vzťahuje, nepomerne širší než rozsah funkcií, ktoré možno označiť za volené a iné verejné funkcie v zmysle čl. 30 ods. 4 ústavy.

V tomto ústavnom zákone sa pojem verejný záujem definuje alebo skôr vymedzuje v zhora naznačenom smerovaní, a to:

- jednak inkorporovaním inštitútu prospechu – verejnej prospešnosti do obsahových črt pojmu verejný záujem a to ako ústavný znak tohto pojmu (čl. 3 ods. 2 ústavného zákona)
- jednak otázka subjektov, ktoré realizujú verejný záujem a verejnú prospešnosť (taxatívny výpočet)
- jednak otázka subjektov, ktorým je prospech určený - ním sú buď všetci jednotlivci/občania (čo sa v praxi javí ako nesplniteľné), alebo aspoň „mnohí občania“, pričom medzi týchto „mnohých občanov“ nebude v zmysle čl. 3 ods. 3 ústavného zákona patriť verejný funkcionár, o ktorého v prípade aplikácie ústavného zákona pôjde, a ani jemu blízke osoby.
- jednak otázka subjektov, ktoré z týchto inštitútov profitujú, alebo môžu profitovať (majetkovo alebo inak)

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

- jednak vymedzením pojmu „osobný záujem“ ako protiváha pojmu verejný záujem (čl. 3 ods. 3 v spojení s čl. 4 ods. 1 ústavného zákona)
- a tiež všeobecnou formuláciou „povinnosť zdržať sa všetkého, čo môže byť v rozpore s týmto ústavným zákonom“ (čl. 4 ods. 2, veta prvá ústavného zákona).

V tomto kontexte je ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov vnútorne a logicky členený **do štyroch základných** – navzájom prepojených - **oblastí**:

- a./ rozpor (konflikt) záujmov verejných funkcionárov
- b./ nezlučiteľnosť funkcií, zamestnaní a činností verejného funkcionára
- c./ povinnosti a obmedzenia verejného funkcionára:
 - ca./ *pri nástupe do výkonu funkcie (čl. 5 ods. 7) – deklaračná povinnosť*
 - cb./ *počas výkonu funkcie (čl. 4 - 7) – vykazovacia povinnosť*
 - cb1. - všeobecné povinnosti (čl. 4 ods. 1)
 - cb2. - špeciálne povinnosti (čl. 4 ods. 2)
 - cb3. - špecifické povinnosti:
 - x/ oznámenie osobného záujmu (čl. 6)
 - y/ oznámenie funkcií, zamestnaní a činností (čl. 7)
 - 7)
 - z/ oznámenie majetkových pomerov (čl. 7)
 - cc./ *po skončení výkonu funkcie (čl. 8) – postzamestnanecká povinnosť*
 - d./ konanie vo veciach konfliktu záujmov - tzv. osobitná verejnoprávna deliktuálna zodpovednosť (čl. 9 – 11).

Zákonodarcia sa pokúša v tomto prístupe **vymedziť stále a trvale (všeobecné) hodnoty štátu, ktoré musia byť vždy a trvale chránené a rešpektované v činnosti nielen svojich orgánov, ale aj orgánov, ktoré vykonávajú kompetencie a plnia úlohy štátu, ako aj konkrétnych reprezentantov/konkrétnych verejných funkcionárov týchto orgánov verejnej moci a verejnej správy.** Práve vnesením pojmu verejná prospešnosť (prospech) priamo do definície verejného záujmu sa zjavné deklaruje na ústavnoprávnej úrovni reálny vzťah vzájomného prepojenia týchto dvoch pojmov. Nezávisle od vymedzenia pojmu verejný záujem zákonodarcia vymedzuje oblasti, ktoré sa považujú alebo môžu považovať za porušenie verejného záujmu – od prijímania darov až po nezlučiteľnosť funkcií, činností a zamestnaní.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

Jednotlivé **obsahové stránky pojmu verejný záujem** možno vymedziť nasledovne:

- verejný záujem nemožno chápať ani aritmeticky (je to v záujme väčšieho počtu obyvateľov), ani automaticky (každá diaľnica je vo verejnom záujme, a teda pozemky môžu byť automaticky vyvlastnené)
- verejný záujem nie je vždy totožný so záujmom kolektívnym (uspokojovanie kolektívnych záujmov určitých skupín môže byť dokonca v rozpore so všeobecnými záujmami spoločnosti). Verejný záujem je potrebné chápať ako záujem, ktorý možno označiť ako všeobecne prospešný záujem
- podmienka verejného záujmu musí mať obsah, ktorý slúži na dosiahnutie cieľa ustanoveného ústavou
- pojem verejného záujmu je právne vymedziteľný len vo vzťahu ku konkrétnemu základnému právu alebo slobode
- nie je však nutné, aby záujem, ktorý je obsahom zákona, bol explicitne vyhlásený zákonom za verejný záujem, ale aby takýto záujem bolo možné odvodiť z cieľov a celkového zmyslu a podstaty zákona
- nie každý kolektívny záujem je záujmom verejným, ale len záujem verejnoprospešný.

V tomto zmysle pod záujmom spoločnosti rozumieme zrejme širší okruh záujmov, než povedzme to, čo tvorí verejný záujem obyvateľov. Môže sa jednať o záujmy chránené všeobecne na celom území formou všeobecne záväzných právnych predpisov alebo inak vyjadrené či deklarované záujmy a ciele.

Verejný záujem možno chápať aj ako akt činnosti, ktorej výsledkom je čo najväčší prínos pre maximálny počet subjektov. Tým nie je ale popretá možnosť, že tento lepší výsledok sa dosiahne zhoršením situácie niektorých jednotlivcov (úžitok jednotlivca teda treba chápať vo väzbe na nezhoršenie situácie ostatných). Je zároveň potrebné poznamenať, že konsenzus alebo všeobecný súhlas väčšiny nemusí vždy predstavovať verejný záujem alebo verejne dobro. V prípade, ak obyvatelia súhlasia s tzv. nespravodlivými praktikami, je možné konať spôsobom, ktorý nemusí byť v súlade s názorom majoritnej skupiny. Logickým výsledkom tohto procesu, resp. procesov je to, že zákony by mali riadiť a regulovať konanie, ktoré odráža život občanov/jednotlivcov bez toho, aby vnucovali hodnoty, ktoré riadia konanie jednotlivcov/občanov.

Jedným zo základných predpokladov fungovania vyspelej demokratickej spoločnosti a právneho štátu je existencia kontrolných

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

mechanizmov voči nadmernému a neprimeranému presadzovaniu záujmov jednotlivca alebo záujmovej skupiny subjektov.

Spoločnosť ako takú charakterizuje rozmanitosť a celá štruktúra záujmov jej občanov, pričom tieto záujmy sú kľúčové z hľadiska pochopenia ale aj z hľadiska ich rozporov (konfliktov). Charakteristickou črtou moderných štátov a aj samosprávnych subjektov sú špecializácia, odbornosť, nezávislosť a nestrannosť. Podstatou záujmu na strane druhej je určitá väzba na konkrétny stanovený cieľ. Rozumie sa ním spor, rozpor alebo nezhoda pri presadzovaní rôznych požiadavok a potrieb.

ROZPOR ZÁUJMOV (konflikt záujmov). Konflikt záujmov verejného funkcionára zahŕňa konflikt medzi jeho tzv. „služobnými“ – profesnými povinnosťami a súkromnými záujmami, pričom súkromné záujmy môžu nesprávne ovplyvniť jeho výkon služobných povinností ako aj potenciálnej zodpovednosti. Tento konflikt môže mať rôznu podobu – jeho posledným a najzávažnejším štádiom je korupcia (resp. korupčné správanie).

Rozpor záujmov a jeho minimalizácia súvisí s podrobnými informáciami o akýchkoľvek finančných záujmoch alebo materiálnych úžitkoch verejných funkcionárov, pri ktorých možno odôvodnene očakávať ovplyvnenie jeho pracovnej činnosti, jeho prejavov, hlasovania alebo krokov realizovaných vo funkcii člena určitého orgánu. Ak totiž súkromný záujem ovplyvní výkon služobných povinností verejného funkcionára, môže dôjsť aj k zneužitiu úradnej moci, prípadne korupcií (napríklad zneužívanie právomoci verejného činiteľa, prijímanie úplatku a pod.).

Odborná literatúra rozoznáva a rozlišuje nasledovné relatívne samostatné **skupiny konfliktov záujmov :**

- tzv. skutočný konflikt záujmov
- tzv. vnímaný alebo zrejmy konflikt záujmov - *existuje, ak je vnímané alebo sa zdá, že záujmy verejného funkcionára môžu nesprávne ovplyvniť jeho výkon služobných povinností a zodpovednosti, bez ohľadu na to, či je to tak aj v skutočnosti*
- tzv. potenciálny konflikt záujmov - *verejný funkcionár má záujmy, ktoré sú také, že konflikt záujmov vznikne, ak bude vykonávať relevantné služobné povinnosti a zodpovednosti v budúcnosti.*

S poukazom na zhora uvedené konflikt záujmov je taká situácia, ktorá vzniká vždy, keď pri výkone zverenej verejnej funkcie nastane možnosť uprednostniť osobný záujem verejného funkcionára pred verejným záujmom. **Základom konfliktu záujmov je teda porušenie sociálne prípustnej a akceptovateľnej** (danou spoločenskou komunitou alebo štátom) **rovnováhy medzi osobnými záujmami verejného funkcionára a verejným záujmom.** Pojem konflikt záujmov v tomto zmysle slova má širšiu pôsobnosť a zahŕňa širšiu sféru sociálnych vzťahov a predpokladá

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

kolíziu verejných a osobných záujmov verejného funkcionára, ktoré spochybňujú alebo potenciálne môžu spochybňovať výkon jeho služobných povinností.

Rozpor záujmov pri výkone funkcií verejných funkcionárov je vo všeobecnosti **chápaný trojako**:

- **inštitucionálne** (nemožnosť zároveň pôsobiť v inej inštitúcii – tzv. nezlučiteľnosť funkcie)
- **vzťahovo** (nemožnosť mať pracovný alebo iný pomer, závislé postavenie, poberanie iných výhod)
- **prospechovo** (uprednostňovaním osobného prospechu pred verejným záujmom)

Korupcia je ponímaná ako činnosť poškodzujúca verejný záujem. Pri korupcii vo verejnom sektore ide o zneužitie verejného úradu na súkromný prospech (dochádza k nezákonnému obohacovaniu, prípadne sa obohacujú nezákonne osoby im blízke a to zneužitím moci, ktorá im bola zverená.)

Korupciu možno považovať a definovať ako posledné štádium konfliktu záujmov, pričom všetky prípady korupcie zahŕňajú aj konflikt záujmov. Okrem toho korupcia je považovaná za trestný čin - konflikt záujmov, ktorý zahŕňa rôzne typy a druhy správania verejných funkcionárov, sám osebe nie je trestným činom. Podľa uznesenia Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 771/2014 už samotné „nesplnenie povinností vyplývajúcich verejným funkcionárom z ústavného zákona o ochrane verejného záujmu zakladá legálny a legitímny dôvod na uplatnenie (ústavnoprávnej) zodpovednosti podľa tohto ústavného zákona príslušným orgánom verejnej moci, t. j. verejný funkcionár, ktorý si tieto povinnosti dôsledne nesplní, sa vystavuje možnému sankčnému postihu podľa príslušných ustanovení tohto ústavného zákona. Tak je to aj v danom prípade, keď navrhovateľ nesplnil svoju povinnosť podľa čl. 7 ústavného zákona. Už samotný fakt, že verejný funkcionár má povinnosť ozrejmiť svoje majetkové pomery, je aj preventívnym krokom na potlačenie prípadného korupčného konania, a aj z toho dôvodu je nevyhnutné vyžadovať od verejného funkcionára dôsledné plnenie povinností, ktoré pre neho z ústavného zákona o ochrane verejného záujmu vyplývajú (m. m. IV. ÚS 69/2012)“.

Teória práva chápe pod korupciou zneužitie zverenej moci na súkromné ciele a prospech. Predstavuje sľub, ponuky alebo poskytnutie či už priamo alebo nepriamo, neprímeraných výhod verejnému funkcionárovi tak, aby táto osoba nekonala v súlade so svojimi služobnými a funkčnými povinnosťami. Je to zároveň zneužitie moci nad cudzím – zvereným majetkom či právami za účelom získania osobných a súkromných výhod.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

Pritom pod **súkromnými výhodami** rozumieme nielen výhody získané pre osobu, ktorá zneužila zverenú moc ale aj výhody, ktoré takýmto správaním mohla zabezpečiť pre iné osoby – rodinných príslušníkov, priateľov, blízke osoby a pod.

VEREJNÁ FUNKCIA. Definovať verejnú funkciu je v podmienkach existujúcej a roztrieštenej právnej úpravy veľmi problematické. O tom svedčí aj vymedzenie tohto pojmu v zák. č. 311/2001 Z. z. – Zákonníku práce v platnom znení, ktorý používa formuláciu „na účely tohto zákona“. Podľa ustanovenia § 137 ods. 1 a 2 tohto zákona verejná funkcia je na účely tohto zákona činnosť, o ktorej to ustanovuje tento zákon alebo osobitný predpis. Výkon verejnej funkcie na účely tohto zákona je plnenie povinností vyplývajúcich z funkcie, ktorá je vymedzená funkčným obdobím alebo časovým obdobím a obsadzovaná na základe priamej voľby alebo nepriamej voľby alebo vymenovaním podľa osobitných predpisov.

Na vzťahy vyplývajúce z verejnej funkcie sa Zákonník práce vzťahuje len ak tak výslovne ustanovuje alebo pokiaľ to ustanovujú osobitné predpisy. V danom prípade teda vždy ide o tzv. delegovanú pôsobnosť Zákonníka práce, to znamená, že na výkon funkcie sa Zákonník práce aplikuje v takom rozsahu, ako to ustanovuje osobitný zákon (napríklad zák. č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov.) Zákonník práce výslovne ustanovuje len **úpravu zodpovednosti fyzickej osoby, ktorá vykonáva verejnú funkciu** za škodu vzniknutú pri výkone verejnej funkcie.

Ak by sme chceli zovšeobecniť pojmový aparát a doplniť ho o základné charakteristiky, potom **možno rozlišovať u verejnej funkcie:**

- 1./ čo je verejná funkcia
- 2./ ako sa vykonáva verejná funkcia
- 3./ čím je vymedzená/čo je výkon verejnej funkcie.
- 4./ nároky a práva spojené s verejnou funkciou

Ad. 1./ Verejná funkcia je ponímaná **ako činnosť fyzickej osoby**, ktorá splnila osobitné podmienky na výkon tejto činnosti a je obsahovo orientovaná na to, čo je „najlepšie“ (všeobecný verejný záujem, verejné blaho, verejné dobro) pre celú spoločnosť, jej jednotlivé časti alebo pre určitú komunitu (regionálny alebo lokálny verejný záujem) - v závislosti na akom mieste je vykonávaná táto verejná funkcia.

Verejná funkcia je ponímaná aj **ako aktivita fyzickej osoby**, ktorá smeruje k vypracovaniu adekvátnych návrhov a riešení problémov na dosiahnutie verejného blaha a je orientovaná na dosiahnutie svojich predstáv s potenciálnym rizikom neúspechu.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

Verejná funkcia je ponímaná tiež **ako zodpovedná činnosť fyzickej osoby**, charakterizovanej určitými schopnosťami, ktoré sú dôležité pre dosiahnutie výsledku a cieľov (schopnosť správne, presne a úplne zistiť všetky okolnosti vecí, akceptácia pohľadu iných na danú vec, pochopenie záujmov a dosiahnutie názorovej zhody).

Ad. 2./ Verejná funkcia sa zásadne nevykonáva v pracovnom alebo obdobnom pomere a je charakterizovaná rôznymi obmedzeniami a limitmi, ktoré majú za cieľ uprednostnenie verejného záujmu pred osobným záujmom.

Základným a určujúcim znakom je to, že na rozdiel od práce vykonávanej v rámci pracovného alebo obdobného pomeru, ktorej účelom a zmyslom je získanie finančných prostriedkov, cieľom vykonávania verejnej funkcie je činnosť vo verejnom záujme.

Na druhej strane neplatia tu niektoré štandardné postupy a nároky (nemožno hovoriť o pracovnej dobe, a aj niektoré ďalšie nároky sú buď obmedzené alebo redukované, a pod.).

Napríklad **starosta obce** je podľa zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov - predstaveným obce a jej najvyšším výkonným orgánom. Zo spôsobu, akým sa táto funkcia vytvára a z jej obsahu (súhrnu oprávnení a povinností) vyplýva, že funkcia starostu obce je verejnou funkciou. Hoci jej výkon má nepochybne charakter účasti na spoločenskej práci, sama osebe len táto skutočnosť nepotvrďuje, že sa ňou zakladá pracovný pomer a že funkcia starostu sa teda vykonáva v pracovnom pomere. Aby sa tak stalo, musel by to zákon o obecnom zriadení alebo iný právny predpis výslovne ustanovovať. Uvedený názor podporuje aj znenie § 4 ods. 2 zákona SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, podľa ktorého je funkcia starostu obce nezlučiteľná - okrem iného - s akoukoľvek funkciou pracovníka obce (predtým aparátu obecného zastupiteľstva) a od účinnosti zákona NR SR č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov je to *expressis verbis* uvedené v § 2 tohto zákona, podľa ktorého starosta obce nie je pracovníkom obce. Z uvedených skutočností teda vyplýva, že verejná funkcia starostu obce sa nevykonáva v pracovnom pomere. Voľbou starostu sa nezakladá medzi ním a obcou pracovný pomer“ (*rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 4 Cdo 92/94*). Pod pojmom **verejná funkcia poslanca obecného zastupiteľstva** treba rozumieť výkon úloh a činností a plnenie povinností v obmedzenom časovom horizonte podľa osobitných predpisov v prospech právnickej osoby do orgánu ktorej kandidoval (*t. j. obec ako právnická osoba verejného práva a obecné zastupiteľstvo ako jej orgán*) a tiež to, že takáto funkcia sa nevykonáva v pracovnom pomere - výkon funkcie je nezlučiteľný s výkonom práce zamestnanca obce, preto sa mu voľbou do

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

funkcie nezakladá právny pomer a teda nemožno s ním spájať ani žiadne právne následky podľa Zákonníka práce. Postavenie poslanca obecného zastupiteľstva ako výkon verejnej funkcie vymedzila precízne rozhodovacia činnosť súdov takto: „Na rozdiel od práce vykonávanej v rámci pracovného alebo obdobného pomeru, ktorej účelom a zmyslom je získanie finančných prostriedkov, výkon funkcie poslanca je verejnou funkciou, s právami a povinnosťami vymedzenými v § 25 zákona o obecnom zriadení a jej cieľom je vykonávanie činnosti v záujme obce a jej obyvateľov.“ (*rozsudok Krajského súdu v Trenčíne, sp. zn. 17 Co/145/2007*).

Ad. 3./ Verejná funkcia je **charakterizovaná** spravidla a zásadne osobitnou právnou úpravou a to nielen pomenovaním tejto verejnej funkcie ale aj vymedzením práv a povinností a súvisiacich vzťahov. To je považované za výkon verejnej funkcie, ktorý je daný funkčným obdobím a volebným obdobím, resp. vymenovaním a výkonom verejnej funkcie.

Volebné obdobie verejnej funkcie. Volebné obdobie predstavuje periodicitu uskutočňovania volieb v príslušných intervaloch vyjadrených podľa rokov.

Napríklad v podmienkach územnej samosprávy je volebné obdobie 4-ročné, to znamená, že voľby do orgánov samosprávy sa uskutočňujú každé 4 roky. Podľa zák. SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov sa voľby do obecných zastupiteľstiev a voľby starostov konajú v posledných štrnástich dňoch ich volebného obdobia. Predseda Národnej rady SR je pri vyhlasovaní volieb povinný túto skutočnosť akceptovať.

Funkčné obdobie verejnej funkcie. Je na rozdiel od volebného obdobia obdobím, v ktorom sa konkrétna osoba, ktorej bola udelená príslušná väčšina hlasov (bola zvolená), ujme mandátu a začne ho vykonávať, resp. bolo vymenovaná na základe rozhodnutia oprávnenej osoby/subjektu.

Funkčné obdobie volených predstaviteľov územnej samosprávy sa podľa ustanovení zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov nekončí uskutočnením volieb (uplynutím volebného obdobia), ale až zložením sľubu novozvoleného starostu. Funkčné obdobie predstavuje v rámci volebného obdobia časový interval od zloženia sľubu starostom do zloženia sľubu novozvoleným starostom. Neprihliada sa pritom na deň uskutočnenia volieb. Rozhodujúcou skutočnosťou je zloženie sľubu. Zloženie sľubu sa vyžaduje aj v prípade, že došlo k opätovnému zvoleniu tej istej osoby do funkcie starostu.

Vždy teda dochádza ku skončeniu jedného funkčného obdobia a vzniku ďalšieho funkčného obdobia a to aj v prípade opätovného zvolenia tej istej fyzickej osoby do danej funkcie. Nie je v tejto súvislosti podstatné

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

či personálne ide o tú istú osobu. Vždy totiž ide o ukončenie funkčného obdobia so všetkými dôsledkami z toho vyplývajúcimi.

Ad. 4./ V súlade s postupne ustálenou rozhodovacou činnosťou ústavného súdu môžeme rozoznávať a dôsledne rozlišovať **nasledovné znaky - nároky a práva:**

- právo na prístup k verejnej funkcii (nediskrimačné uchádzanie sa o verejnú funkciu)
- právo na získanie verejnej funkcie (napríklad voľbou alebo vymenovaním, podmienené spravidla zložením sľubu, ktorý deklaruje hodnotovú orientáciu výkonu činnosti verejného funkcionára)
- neexistuje – nie je garantované právo na zotrvanie vo verejnej funkcii (zásadne ale platí, že ten, kto osobu do verejnej funkcie „ustanovil“ má aj právo ju z tejto verejnej funkcie „odvolať“)
- právo na nerušený výkon verejnej funkcie - je tu priradená potreba ochrany verejného záujmu v rámci činnosti verejných funkcionárov
- právo na riadny výkon verejnej funkcie – rovnako tak je tu priradená potreba ochrany verejného záujmu v rámci činnosti verejných funkcionárov
- právo na ochranu pred protiprávnym zbavením verejnej funkcie
- právo na kontrolu výkonu právomoci tej – ktorej verejnej funkcie (zákonný režim kontroly buď odbornej alebo laickej verejnosti - napríklad prostredníctvom získavaných informácií, otázok, sťažností a pod.).

Na doplnenie treba uviesť, že v ústavnom zákone č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov je rozsah funkcií, na ktoré sa vzťahuje širší než rozsah funkcií, ktoré možno označiť za volené a iné verejné funkcie v zmysle čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky. V tejto súvislosti možno zvýrazniť taxatívnu výpočtu verejných funkcionárov na rozdiel od vymedzenia pojmu verejná funkcia (ktorá nie je napojená na výpočet, ale na charakteristiky a znaky činnosti a danej aktivity).

NEZLUČITEĽNOSŤ. Inkompatibilita (z lat. incompatibilitas = nezlučiteľnosť viac funkcií v jednej osobe) znamená vo všeobecnosti nezlučiteľnosť akýchkoľvek funkcií. V našom prípade inkompatibilita znamená **nezlučiteľnosť funkcií verejného funkcionára s cieľom zabezpečiť nezávislosť a nestrannosť v jeho konaní a rozhodovaní, obmedziť v maximálnej možnej miere podmienky v ktorých by bol alebo mohol byť vystavený rôznym tlakom a ktoré by priamo alebo nepriamo mali vplyv na výkon jeho verejnej funkcie.**

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

Charakteristickou črtou moderných štátov a aj samosprávnych subjektov sú špecializácia, odbornosť, nezávislosť a nestrannosť. Jedným z nástrojov na dosiahnutie tohto želaného stavu je **požiadavka nevykonávania žiadnych iných činností a aktivít**, ktoré by mohli byť v rozpore s postavením verejného funkcionára v nadväznosti na jeho rozhodovanie a výkon činnosti (status). Takáto deľba moci je odôvodnená presným a aj inštitucionálnym oddelením zákonodarnej moci od výkonnej moci, pretože medzi nimi existujú výrazné rozdiely z hľadiska ich pôsobnosti a tiež aj štruktúry (*napríklad obecné zastupiteľstvo vystupuje ako orgán nezávislý a nestranný, kým v rámci výkonnej moci akou je napríklad pracovný pomer existuje podriadenosť a nadriadenosť*). **Nezávislosť a nestrannosť v konaní a rozhodovaní verejného funkcionára** musia byť takej povahy, aby tento mal postavenie nezúčastneného subjektu a mohol tak realizovať výkon svojich kompetencií. A práve s nezávislosťou a nestrannosťou verejného funkcionára bezprostredne súvisí nezlučiteľnosť jeho funkcie s inou štátnou, prípadne aj neštátnou funkciou. Základnou zásadou deľby moci v štáte je preto okrem oddelenosti a nezávislosti moci aj nezlučiteľnosť moci. Zásadu nezlučiteľnosti je možné vyjadriť princípom, podľa ktorého každý môže vykonávať funkcie - avšak ale len v rámci svojej moci a nie na viacerých miestach zároveň.

Právne predpisy stanovujú vzájomnú nezlučiteľnosť rôznych funkcií, v zásade sledujú personálne oddelenie jednotlivých štátnych mocí (moc zákonodárna, moc súdna, moc výkonná, ...). Dôsledky stavu nezlučiteľnosti môžu byť rôzne (*podľa toho sa niekedy rozlišujú i druhy nezlučiteľnosti*) – zamerané na odstránenie tohto stavu, prípadne jeho sankcionovanie - a môže nimi byť:

- zánik funkcie, /mandátu a pod. uplynutím určitej lehoty stanovenej na nápravu,
- zánik funkcie/mandátu a pod. samotnou skutočnosťou vzniku takého stavu okamžite ex lege,
- zánik takej funkcie rozhodnutím príslušného orgánu,
- uloženie pokuty,
- vyslovenie nezlučiteľnosti s prípadným uložením povinnosti na nápravu v určenej lehote,
- prerušenie, spočívanie alebo neuplatňovanie mandátu/funkcie/zamestnania/inej činnosti.

Zodpovednosť verejného funkcionára za nespĺnenie alebo porušenie povinností a obmedzení je konštruovaná vo viacerých smeroch a to tak, aby výsledkom bolo odstránenie konfliktu záujmov pri výkone verejnej funkcie. Je to osobitný druh **verejnoprávnej zodpovednosti** a jeho základné znaky sú:

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

- je ustanovená v právnom predpise najvyššej právnej sily (ústavný zákon) a tým je daná jej nespochybniteľnosť
- vzhľadom na verejný záujem sledovaný ústavným zákonom je daná aj dostatočná legitimita a kompatibilita s ústavou
- nejde o občianskoprávny vzťah
- nejde o občianskoprávny vzťah, ale o osobitný druh verejnoprávnej zodpovednosti verejných funkcionárov
- na uplatňovanie nemožno mechanicky vzťahovať judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcu sa zásad „administratívneho trestania“ ani odporúčanie Rady Európy v oblasti správneho trestania
- verejný funkcionár má a musí poznať ústavný zákon a postupovať podľa neho
- nesplnenie alebo porušenie povinnosti alebo obmedzenia ustanoveného ústavným zákonom verejným funkcionárom nie je trestným činom, ale iným verejnoprávnym (správnym, resp. sui generis) deliktom

Do roviny jednotlivých aspektov zodpovednosti **možno zahrnúť**:

- 1/ preventívne opatrenia (napríklad oznámenia, majetkové pomery...)
- 2/ kontrolné oprávnenia – komisie, konkrétne poverené orgány
- 3/ konanie ako špecifický procesný postup oprávneného subjektu
- 4/ formy sankcií, ktoré možno verejnému funkcionárovi za také nesplnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení uložiť.

V otázke rozsahu zodpovednosti verejného funkcionára možno spomenúť, že zák. č. 311/2001 Z. z. – Zákonník práce v znení neskorších predpisov obsahuje úpravu zodpovednosti fyzickej osoby, ktorá vykonáva verejnú funkciu za škodu vzniknutú pri výkone verejnej funkcie. Podľa § 215 ods. 1 tohto zákona „fyzickej osobe, ktorá vykonáva verejnú funkciu, zodpovedá za škodu vzniknutú pri výkone funkcie alebo v priamej súvislosti s ňou organizácia, pre ktorú bola činná; fyzická osoba zodpovedá za škodu tejto organizácii“. To znamená, že Zákonník práce priamo ustanovuje, že na osoby vykonávajúce verejné funkcie, ktoré sa nevykonávajú v pracovnom pomere, sa ustanovenia ôsmej hlavy priamo vzťahujú. Citované ustanovenie upravuje zodpovednosť za škodu podľa pracovnoprávných predpisov, nie podľa noriem občianskeho práva. V prípade Zákonníka práce zodpovednosť zamestnávateľa podľa ôsmej hlavy Zákonníka práce je založená na princípe objektívnej zodpovednosti (zodpovednosti za výsledok), zatiaľ čo

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Lokálne volebné zákonodarstvo ako nástroj priamej demokracie
(„hľadanie“ prevažujúceho verejného záujmu)

zodpovednosť podľa Občianskeho zákonníka je zásadne založená na porušení právnych povinností (protiprávnom konaní) zodpovedného subjektu.

Záver

Ak sme dali do vzájomného vzťahu nástroje priamej demokracie (*voľby, petície a pod.*) a výsledok, resp. dôvod tohto procesu je zo zhora uvedeného úplne zrejmé, že súčasný právny pohľad i pohľad praxe je príliš zúžený a vždy pristupuje k riešeniu jednostranne.

Dôsledkom toho je opomínanie významných súvislostí v právnych predpisoch. Preto aj volebné zákonodarstvo – a je úplne jedno či štátne alebo lokálne – je potrebné vnímať z oboch strán tohto pojmu (*proces voľby a výberu kandidáta a režim samotného fungovania verejnej funkcie a verejného funkcionára*) a s orientáciou na výsledok a dôvod. A to pritom odhliadame od efektívnosti daného postupu a v niektorých prípadoch aj súladnosti s Ústavou Slovenskej republiky.

Abstrakt:

Tento vedecký príspevok analyzuje proces volebného zákonodarstva a foriem priamej demokracie v kontexte jeho výsledku, ktorým je verejný funkcionár zohľadňujúci vo svojej činnosti a všetkých aktivitách verejný záujem v jeho mnohoznačnosti a uvedomujúci si svoj právny status.

Abstract:

This scientific paper analyzes the process of electoral legislation and forms of direct democracy in the context of its outcome, which is a public official taking into account its work and activities of all the public interest in its ambiguity and assuming their legal status.

I.9. Komunálne voľby ako determinant legitimity rozhodovania volených orgánov obce

JUDr. Jozef Tekeli¹, PhD.
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

V tejto časti predstavujeme právno-teoretickú analýzu inštitútu, ktorého problematický charakter nepredvídal zákonodarca a priniesla ho až aplikačná prax slovenských obecných samospráv. Jedná sa o faktický stav v činnosti a rozhodovaní normotvorného orgánu obce, t. j. obecného zastupiteľstva, objavujúci sa raz za 4 roky, ktorý má však zásadné právne následky na rozhodovanie o základných otázkach života a rozvoja obce. Aplikácia právnych noriem obcami, ktorú popisujeme v tomto príspevku, má však podľa nášho názoru charakter právnej špekulácie.

Z našich skúseností z pôsobenia v miestnej samospráve badáme navyše jedno zásadné nebezpečenstvo pri interpretácii a aplikácii práva v obciach, v porovnaní napr. s interpretáciou a aplikáciou právnych noriem v iných korporátnych zložkách spoločenského prostredia. Toto špecifikum a nebezpečenstvo častej deformovanej aplikácie práva v obecnej samospráve, v porovnaní napr. so štátnou správou, či podnikateľskými subjektmi, je podmienené viacerým paralelne pôsobiacimi faktormi, najmä, nie však výlučne:

- náchylnosťou obcí nekriticky prijímať aplikačnú prax iných obcí (nadľahčene vyjadrené: notorickým využívaním „*argumentum googlensis*“ – vyhľadávaním a osvojením si nesprávnej právnej praxe a informácií najmä z webových sídeliných obcí);
- výrazným laickým prvkom vo fungovaní priamo volených orgánov obce²;
- slabým právnym povedomím volených predstaviteľov i zamestnancov slovenských obcí v podmienkach fragmentovanej sídelnej štruktúry v Slovenskej republike,³

¹ Katedra ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

² Pozn. autora: Účinná právna úprava nestanovuje vzdelanostné *cenzy* pre funkcionárov obecnej samosprávy kreovaných priamou voľbou, t. j. pre starostu obce a poslancov OZ.

³ Pozn. autora: Pre Slovenskú republiku je charakteristická rozdrobenosť obecnej samosprávy s celkovým počtom 2 890 obcí, z toho 138 miest. Táto atomizácia a tým determinované obmedzené finančné možnosti malých samospráv majú za následok skutočnosť, že malé obce často nedisponujú dostatočným odborným personálom obecných úradov, ktorý by dokázal zabezpečiť kvalifikované zvládnutie všetkých úloh, ktoré platná právna úprava zveruje obciam, tak pri výkone samosprávy, ako aj pri prenesenom výkone štátnej správy.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

- rýchlym šírením a akceptáciou dostatočne právne nepodložených právnych výkladov subjektmi bez náležitej znalosti komunálneho práva, dokonca častokrát bez právneho vzdelania;
- medzerovitosťou právnej úpravy slovenského obecného zriadenia aj v 25 roku jej obnovenej existencie;
- komunálnou politikou neustále usilujúcou o hľadanie a dosiahnutie takej interpretácie právnych noriem, ktorá ad hoc „vyhovuje“ očakávaniam a vôli konkrétnych predstaviteľov orgánov obce.

Uvedením týchto východiskových téz pristupujeme k vymedzeniu fenoménu, ktorý sa spolupôsobením všetkých vyššie vypočítaných determinantov, stal mimoriadne vypuklým najmä po posledných komunálnych voľbách uskutočnených 15.11.2014. Zásadnejší význam nadobudol aj vzhľadom na skutočnosť, že tento fenomén sa presadil nielen v mnohých malých samosprávach (za ktoré považujeme obce do 1 000 obyvateľov), kde by spoločensky prichádzala do úvahy potenciálna liberácia nízkym právnym povedomím, ale uplatnil sa aj vo viacerých mestách, dokonca na okresnej úrovni. V týchto prípadoch si dovoľujeme vysloviť predpoklad, že konanie orgánov obce po uskutočnených novembrových komunálnych voľbách bolo spomedzi všetkých vyššie vymenovaných determinantov právne nekonformného výkladu práva ovplyvnené predovšetkým posledným z nich, a to komunálnou politikou.

Jedná sa o aplikáciu ustanovení § 12 ods. 1 a 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov o konaní ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva (*d'alej len „zákon o obecnom zriadení“*) viacerými slovenskými obcami.⁴

Podľa § 12 ods. 1 tretej vety zákona o obecnom zriadení „*Ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva zvolá starosta zvolený v predchádzajúcom volebnom období tak, aby sa uskutočnilo do 30 dní od vykonania volieb.*“ Zásadnou právnou otázkou je podľa nášho názoru to, akú povahu má ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva. Teda, či ustanovujúcim zasadnutím obecného zastupiteľstva sa rozumie vždy prvé konané zasadnutie obecného zastupiteľstva po uskutočnených komunálnych voľbách, alebo naopak, či ustanovujúcim zasadnutím obecného zastupiteľstva sa rozumie prvé zasadnutie obecného zastupiteľstva v „novom zložení“, bez ohľadu na to, či sa pred jeho konaním v zákonom ustanovenej lehote uskutočnilo po vykonaných komunálnych voľbách ešte zasadnutie (prípadne viaceré zasadnutia) obecného zastupiteľstva v „starom zložení.“ Keďže vymedzená konštrukcia je pomerne zložitá, demonštrujeme

⁴ Pozn. autora: Na účely príspevku rozumej obcou aj mesto a orgánmi obce aj orgány mesta.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

ju na modeli, ktorý sa zrealizoval v značnom počte obecných samospráv po novembrových komunálnych voľbách 2014.

Po vykonaní komunálnych volieb 15. novembra 2014 viacerí starostovia nezvolali ako prvé v ponímaní obcí „ustanovujúce zasadnutia obecných zastupiteľstiev“, na ktorých by novozvolení poslanci zložili zákonom predpísaný sľub, ale zvolali ešte pred uplynutím lehoty 30 dní od vykonania volieb „riadne“ zasadnutie (prípadne viaceré zasadnutia) obecného zastupiteľstva v zložení z poslancov zvolených v predchádzajúcom volebnom období (zvolených v komunálnych voľbách 27. novembra 2010). Teda jednoducho pred konaním ustanovujúceho zastupiteľstva v zložení „nových poslancov“ obce zrealizovali zasadnutia obecných zastupiteľstiev v zložení „starých poslancov“.⁵

Uplatnením striktne gramatickej interpretácie § 12 ods. 1 zákona o obecnom zriadení podľa výkladu dotknutých obcí nedošlo k porušeniu zákona.

Zásadnosť takéhoto konania a rozhodovania orgánov slovenských obcí je podľa nášho názoru zvýraznená ešte dvomi empiricky podopretými skutočnosťami:

- na zasadnutiach obecných zastupiteľstiev po vykonaní komunálnych voľbách v zložení z poslancov zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách došlo spravidla k prijímaniu zásadných rozhodnutí pre život a rozvoj obce – najčastejšie k schváleniu rozpočtu obcí ako základného nástroja finančného hospodárenia obcí;⁶
- posúdenie zákonnosti prijatých rozhodnutí na zasadnutiach obecných zastupiteľstiev po vykonaní komunálnych voľbách v zložení z poslancov zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách ostala úplne nepovšimnutá zo strany základných orgánov kontroly obecnej samosprávy, a to tak orgánov vnútornej kontroly, t. j. zo strany hlavných kontrolórov obcí, ako i orgánov kontroly vonkajšej, t. j. zo strany prokurátorského dozoru.

Minimálna diskusia o nastolenom probléme sa uskutočnila iba mimo odborný právny, či dokonca vedecký rámec, a mala charakter diskusie spoločenskej o etickej vhodnosti prijímania rozhodnutí „starými zastupiteľstvami.“ Charakter odôvodnenia zo strany dotknutých obcí a miest

⁵ Pozn. autora: miera personálnej obnovy zastupiteľského zboru je v tomto smere de iure irelevantná.

⁶ Nehovoriac o čisto politických rozhodnutiach – prepalatenie nevyčerpanej dovolenky starostovi obce postupom podľa zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

zodpovedal charakteru výhrad: podľa stanoviska dotknutých obecných samospráv novozvolení poslanci nemajú dostatok skúseností a vedomostí, aby bezprostredne po ujatí sa funkcií mohli a boli spôsobilí rozhodovať o tak zásadných otázkach života a rozvoja obce, ako je napr. schvaľovanie rozpočtu obce na nasledujúci rozpočtový rok. Dokonca sa objavili laické názory o potrebe ad hoc zmeny trvania funkčného obdobia orgánov obce, a to z dôvodu aby sa dosiahla zásadná zmena termínu, v ktorom sa komunálne voľby uskutočňujú. Podľa týchto názorov aplikačnej praxe termín konania komunálnych volieb na konci kalendárneho roka a v období príprav a schvaľovania rozpočtov na nasledujúci rozpočtový rok nie je vhodný.

V rámci vedeckej diskusie uvedeným odôvodneniam nie je potrebné pripisovať relevanciu a argumentačne ich vyčerpávajúco vyvracať. Obmedzíme sa preto iba na konštatovanie, že v štandardnej právnej kultúre nemôže byť takýto výklad ani minimálnym argumentačným základom pre vyriešenie otázky legitimacy rozhodovania obecných zastupiteľstiev po vykonaných komunálnych voľbách a následnej zákonnosti prijatých rozhodnutí.

Na vyriešenie nastoleného problému, t. j. či je možné, aby po vykonaných komunálnych voľbách rokovalo a prijímalo rozhodnutia obecné zastupiteľstvo ešte v starom personálnom obsadení poslancov zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách je potrebné vykonať dôslednú právnu analýzu. S ohľadom na rozsahové možnosti tohto príspevku je na hľadanie riešenia potrebné zodpovedať minimálne na tieto parciálne otázky, a to jednotlivo, ale v konečnom dôsledku ich vyhodnotiť všetky vo vzájomnej súvislosti ako jeden celok:

1. Aký vplyv má uplynutie volebného obdobia obecného zastupiteľstva k funkčnému obdobiu obecného zastupiteľstva?
2. Aký je cieľ volieb a aké funkcie plnia voľby?
3. Aký je účel konania ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva?

Ad 1.: Aký vplyv má uplynutie volebného obdobia obecného zastupiteľstva k funkčnému obdobiu obecného zastupiteľstva?

Zákonodarca v § 11 ods. 1 zákona o obecnom zriadení ustanovuje pravidlo pre ukončenie funkčného obdobia obecného zastupiteľstva: „*Funkčné obdobie obecného zastupiteľstva sa končí zložením sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva na štyri roky.*“ Z uvedeného teda vyplýva, že platná právna úprava rozlišuje medzi pojmami volebné obdobie a funkčné obdobie.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

Volebné obdobie predstavuje periodicitu uskutočňovania volieb v príslušných intervaloch vyjadrených podľa rokov. V zmysle čl. 69 ods. 2 Ústavy SR „*Poslancov obecného zastupiteľstva volia na štvorročné obdobie obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt.*“ V podmienkach obecnej samosprávy je teda volebné obdobie zastupiteľského zboru 4-ročné, čo znamená, že voľby do orgánov samosprávy obcí sa uskutočňujú každé 4 roky. Citovaná ústavná norma stanovuje iba dĺžku volebného obdobia obecného zastupiteľstva, nie začiatok jeho plynutia. Podľa § 25 ods. 1 zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí sa voľby do obecných (mestských) zastupiteľstiev a voľby starostov (primátorov) konajú v posledných štrnástich dňoch ich volebného obdobia. Vyhlasuje ich predseda Národnej rady Slovenskej republiky. Identickú právnu úpravu obsahuje aj nový volebný kódex zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.⁷

Funkčné obdobie je, na rozdiel od volebného obdobia, obdobím, v ktorom sa konkrétna osoba, ktorej bola udelená príslušná väčšina hlasov (bola zvolená), ujme mandátu a vykonáva ho až do zániku mandátu. Funkčné obdobie volených predstaviteľov územnej samosprávy sa nekončí uskutočnením volieb (t. j. uplynutím volebného obdobia), ale v prípade poslancov až zložením sľubu poslancov novozvoleného zastupiteľstva na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, na ktorom sa zúčastnia.

Stotožňovať pojmy funkčného obdobia a volebného obdobia obecného zastupiteľstva nie je možné ani s ohľadom na početnosť poslancov obecných zastupiteľstiev, ktorých počet v Slovenskej republike presahuje 20 000. V zmysle § 12 ods. 1 a 3 zákona o obecnom zriadení ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva zvolá starosta zvolený v predchádzajúcom volebnom období tak, aby sa uskutočnilo do 30 dní od vykonania volieb. Ak starosta takto nezvolá ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva, zasadnutie obecného zastupiteľstva sa uskutoční 30. pracovný deň od vykonania volieb. Z uvedených dôvodov početnosti obecných poslancov, ako aj režimu zvolávania ustanovujúceho zasadnutia zastupiteľstva, na ktorom novozvolení poslanci skladajú sľub, vyplýva, že je nemožné, aby všetci poslanci obecných zastupiteľstiev v Slovenskej republike skladali sľub v ten istý deň. Navyše, ani všetci zvolení poslanci toho istého obecného zastupiteľstva nemusia skladat' sľub v ten istý deň,

⁷ Podľa § 181 ods. 1 a 2 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: „*Voľby do orgánov samosprávy obcí vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky najneskôr 110 dní pred dňom ich konania. Voľby do orgánov samosprávy obcí sa konajú v posledných 14 dňoch ich volebného obdobia.*“

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

keďže z rôznych dôvodov (napr. choroba) sa nemusia zúčastniť na ustanovujúcom zasadaní obecného zastupiteľstva. Zvolený poslanec je vždy povinný zložiť sľub až na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorého sa zúčastní. Funkčné obdobie teda nie je možné stotožniť s volebným obdobím, pretože, ak by sa volebné obdobie každého obecného poslanca začalo rátať od skutočného času zloženia sľubu, končilo by sa jednotlivo a nie u všetkých naraz. Uvedeným výkladom by sme dospeli k absurdným záverom a právne neriešiteľnej situácii, danej najmä nemožnosťou určenia termínu konania nasledujúcich komunálnych volieb.

Rozdielnosť inštitútov volebného obdobia a funkčného obdobia poslancov obecného zastupiteľstva vyplýva aj zo zákonného nastavenia koncepcie nastupovania náhradníkov pri uprázdení mandátu poslanca obecného zastupiteľstva. Podľa § 51 ods. 1 zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov, ak sa uprázdni v obecnom (mestskom) zastupiteľstve mandát, nastupuje za poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva ako náhradník kandidát, ktorý získal najväčší počet hlasov vo volebnom obvode, v ktorom sa uprázdnil mandát, ale nebol zvolený za poslanca. Tento kandidát nastupuje ako náhradník len na zvyšok funkčného obdobia obecného zastupiteľstva, t. j. do času zloženia sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva a nie na nové funkčné obdobie v trvaní 4 rokov. Identickú právnu úpravu obsahuje aj nový volebný kódex zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.⁸

Stav neprelínania sa funkčného obdobia a volebného obdobia obecného zastupiteľstva môže viesť a v praxi aj vedie k faktickému „skrátieniu“ výkonu mandátu obecného zastupiteľstva, ktorý má byť v zmysle čl. 69 ods. 2 Ústavy SR 4-ročný. Začiatok volebného obdobia treba posudzovať v spojitosti s ukončením volebného obdobia. Ak sa totiž voľby do obecných (mestských) zastupiteľstiev v zmysle zákona musia konať v posledných štrnástich dňoch ich volebného obdobia, tak môže dôjsť k reálnemu skrátieniu ich výkonu až o 14 dní, napr. komunálne voľby 2. decembra 2006 a komunálne voľby 27. novembra 2010 – rozdiel 5 dní, voľby 15. novembra 2014 – rozdiel 12 dní vo volebnom období obecných poslancov. Trvanie funkčného obdobia obecných zastupiteľstiev je následne závislé od okamihu skladania sľubov poslancov na jednotlivých ustanovujúcich zastupiteľstvách.

⁸ Podľa § 192 ods. 1 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: „*Ak zanikol mandát poslanca obecného zastupiteľstva, nastupuje ako náhradník kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov vo volebnom obvode, v ktorom zanikol mandát.*“

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

Z uvedeného neprelinania sa volebného a funkčného obdobia poslancov obecného zastupiteľstva ďalej vyplýva záver, že sľub poslanca obecného zastupiteľstva nemá konštitutívny charakter.

Podľa § 49 zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí miestna volebná komisia vydá kandidátom zvoleným za poslancov obecného (mestského) zastupiteľstva a kandidátovi zvolenému za starostu obce (primátora) osvedčenie o zvolení. Rovnako podľa § 51 ods. 2 zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí nastúpenie náhradníka vyhlási obecné (mestské) zastupiteľstvo do 15 dní po tom, čo sa uprázdni mandát, a odovzdá mu osvedčenie o tom, že sa stal poslancom. Osvedčenie podpíše starosta obce (primátor). Identickú právnu úpravu obsahuje aj nový volebný kódex zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.⁹

Tento záver je doložený aj zákonnou konštrukciou zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva. Podľa § 25 ods. 2 písm. a) zákona obecnom zriadení: „*Mandát poslanca obecného zastupiteľstva zaniká odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou.*“ Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že nemôže zaniknúť niečo, čo neexistuje.¹⁰

Ak sme teda na základe doterajšieho výkladu dospeli k záveru, že mandát poslanca obecného zastupiteľstva vzniká voľbou, navonok doložený osvedčením o zvolení (resp. osvedčením o tom, že sa stal poslancom), ale poslanec sa ho ujíma, t. j. začína ho naplňovať až zložením sľubu, vzniká veľmi zaujímavá interpretačná otázka, akú povahu má mandát poslanca obecného zastupiteľstva v období od zvolenia do momentu zloženia sľubu.

Na pochopenie tejto právnej situácie je možné na účely odborného výkladu použiť vysvetlenie, podľa ktorého ide o priznanie určitých práv subjektu, avšak pri ich dočasnom rezervovaní až do okamihu splnenia určitej *conditiosinequanon* (nevyhnutnej podmienky). Zjednodušene povedané, zvolenému poslancovi sú rezervované práva a povinnosti tvoriace obsah poslaneckého mandátu, avšak ich uplatnenie je viazané na splnenie nevyhnutnej podmienky bezvýhradného zloženia predpísaného sľubu

⁹ Podľa § 191 a § 192 ods. 2 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: „*Miestna volebná komisia vydá kandidátom zvoleným za poslancov obecného zastupiteľstva a kandidátovi zvolenému za starostu obce osvedčenie o zvolení... Nastúpenie náhradníka oznámi starosta obce do 15 dní po tom, čo zanikol mandát, na úradnej tabuli obce a odovzdá mu osvedčenie o tom, že sa stal poslancom obecného zastupiteľstva. Osvedčenie podpisuje starosta obce.*“

¹⁰ Pozn. autora: Porovnaj napr. rozdiel u prezidenta SR podľa čl. 104 Ústavy SR – „*Odmietnutie sľubu alebo sľub s výhradou má za následok neplatnosť voľby prezidenta*“, čoho dôsledkom je konštitutívny charakter sľubu prezidenta SR a stotožnenie funkčného a volebného obdobia prezidenta SR.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

poslanca obecného zastupiteľstva. Nesplnenie nevyhnutnej podmienky má za následok zánik mandátu.

Z uvedeného vyplýva, že voľba a zloženie sľubu poslanca obecného zastupiteľstva sú síce dva samostatné právne akty na sebe nezávislé, vyvolávajúce vlastné účinky, ale na seba nadväzujúce, keďže výkonu mandátu sa poslanec obecného zastupiteľstva môže ujať len po zložení sľubu bez výhrad.

Z takejto podrobnej právnej analýzy vzťahu funkčného a volebného obdobia obecného zastupiteľstva by mohol vo vzťahu k predmetu tohto príspevku vyplývať čiastkový záver, že rokovanie obecného zastupiteľstva v zložení poslancov zvolených v predchádzajúcich voľbách, je možné a právne konformné aj po uskutočnení nových komunálnych volieb, a to až do času konania ustanovujúceho zasadnutia novozvoleného obecného zastupiteľstva, na ktorom dôjde k zloženiu sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva, a ako také rokovanie obecného zastupiteľstva v „starom“ zložení vedie k prijímaniu legálnych rozhodnutí. Zjednodušene vyjadrené: samotným vykonaním komunálnych volieb „starým“ poslancom mandát ešte nezanikol a môžu ho vykonávať až do jeho zániku v okamihu zložením sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva.

Podľa nášho právneho názoru však doterajší výklad predstavuje len jeden aspekt skúmanej problematiky a s cieľom dosiahnutia systematického a teleologického výkladu právnych noriem je potrebné zohľadniť aj ďalšie aspekty analyzovaného problému.

Predovšetkým je potrebné zhodnotiť akú „silu“ má mandát poslancov zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách v krátkom časovom období od uskutočnenia nových komunálnych volieb do zloženia sľubu novozvolených poslancov a aká je teda miera legitimacy pre prijímanie rozhodnutí obecného zastupiteľstva v takomto personálnom obsadení poslancov zvolených v predchádzajúcich voľbách.

O „sile“, či „hodnote“ mandátu v určitých špecifických situáciách nie sú doposiaľ v odbornej, či vedeckej literatúre nastolené polemiky, a to bez ohľadu na to, o mandát predstaviteľov akých zložiek moci v štáte sa jedná. S určitou dávkou vedeckej nepresnosti si dovoľíme citovať výrok doc. Fica k sile mandátu vlády Slovenskej republiky po strate dôvery vlády v Národnej rade Slovenskej republiky v roku 2011: „*Vláda bude mať úlohu len kúriť a svietiť. Vláda po odvolaní a poverení prezidentom nebude môcť prijímať žiadne zásadné rozhodnutia v hospodárskej a sociálnej politike, v oblasti zahraničnej a vnútornej politiky... Našou podmienkou bolo, aby nemala mandát, ktorý zodpovedá normálnej, stabilnej, silnej vláde v období, keď má nadpolovičnú väčšinu v NR SR*“. Vnútropolitická kríza následne vyústila k novele Ústavy SR vykonanej č. 356/2011 Z. z. s účinnosťou od 25.10.2011, ktorá zaviedla obmedzený mandát vlády po odvolaní vlády

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

prezidentom Slovenskej republiky a jej poverení vykonávaním pôsobnosti až do vymenovania novej vlády.

Uvedomujeme si, že uvedená právna situácia reagovala síce na iný faktický stav, ale podľa nášho názoru principiálne deklarovala, že existujú určité špecifické situácie, za ktorých osoba majúca mandát, tento mandát nemôže vykonávať a uplatňovať v neobmedzenom rozsahu.

Ak aplikačné problémy nedokáže filtrovať právna kultúra, a prerastú povahu ojedinelého javu, je nevyhnutné aby na ne reagoval zákonodarca precíziou právnej úpravy. V takomto prípade sa podľa nášho názoru nebude jednať o neprijateľnú tzv. operatívnu legislatívu.¹¹

Odpoveď na legitimitu prijímania rozhodnutí obecným zastupiteľstvom v zložení poslancov zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách po uskutočnení nových komunálnych volieb, do času potenciálnej zmeny platnej právnej úpravy, však musíme interpretačne hľadať riešením ďalších vyššie nastolených parciálnych otázok.

Ad 2.: Aký je cieľ volieb a aké funkcie plnia voľby?

V zmysle čl. 67 ods. 1 Ústavy SR sa územná samospráva na úrovni obcí uskutočňuje aj orgánmi obce (popri miestnom referende a zhromaždeniach obyvateľov obce ako formách bezprostrednej demokracie). Prostredníctvom práva voliť obyvatelia delegujú časť svojich právomoci poslancom obecných zastupiteľstiev a starostovi obce. Obyvatelia obce týmto spôsobom ovplyvňujú riadenie obecných záležitostí. Správa obce prostredníctvom priamo volených orgánov obce je výrazom reprezentatívnej (nepriamej, sprostredkovanej) demokracie. V podmienkach moderných demokratických štátov je reprezentatívna demokracia základnou a primárnou formou správy vecí verejných. Subsidiárne inštitúty priamej demokracie iba vhodne dopĺňajú systém reprezentatívnej demokracie.

Z hľadiska svojho charakteru je obecné zastupiteľstvo zastupiteľským zborom obyvateľov obce, a tak predstavuje jednu z foriem realizácie reprezentatívnej demokracie. Obecné zastupiteľstvo teda vystupuje ako predstaviteľ nepriamej demokracie v slovenskej obecnej samospráve. Obecné zastupiteľstvo ako orgán obce svoju legitimitu odvíja od obyvateľov obce, ktorí mu moc a z nej vyplývajúce vrchnostenské postavenie delegovali na základe všeobecných, rovných a priamych volieb. Zástupcom obyvateľov obce patrí len pouvoir constituéé, t. j. moc ustanovená, nie pouvoir constituant, moc ustanovujúca. Obecné

¹¹ Pozn. autora: Tento náš názor podporuje aj početnosť prípadov zasadání obecných zastupiteľstiev po komunálnych voľbách 15. novembra 2014 v zložení poslancov zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách 2010.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

zastupiteľstvo ako kolektívny orgán v rozsahu zverených úloh vystupuje a koná ako oprávnený a legitímny zástupca všetkých obyvateľov obce, nielen voličov zúčastnených na voľbách do orgánov samosprávy obcí.

Voľby v zmysle právnej teórie plnia rozličné funkcie a ciele, napr. integračnú funkciu, stabilizačnú funkciu,¹²kreačnú funkciu, aktivizačnú funkciu, kontrolnú funkciu, sú prostriedkom riešenia politických konfliktov pokojnou cestou, sú špecifickým prejavom verejnej mienky.¹³

Na účely s ohľadom na zameranie tohto príspevku je však potrebné bližšie poukázať jednu z funkcií volieb, a to tzv. legitimačnú funkciu. Legitimačná funkcia je v našom ponímaní najvýznamnejšou funkciou všetkých druhov volieb. V zmysle legitimačnej funkcie sú demokratické voľby prostriedkom legitímácie nielen verejnej moci, ale i celého spoločenského poriadku. Voľby sú tak časovo a miestne zladené, v základných otázkach právom upravený proces ustanovovania zastupiteľských zborov ako kolegiálnych predstaviteľov suverenity alebo samosprávy tých, ktorí ju ustanovujú.¹⁴

V intenciách tohto výkladu rešpektujúc tému zvoleného príspevku, vnímate komunálne voľby, rovnako ako všetky ostatné druhy volieb v štáte, ako prostriedok delegácie moci.¹⁵ Delegácia moci a legitímovanie zvolených zástupcov obyvateľmi obce sú samotnou podstatou uskutočnených komunálnych volieb.

Voľbami sa teda moc transportuje z ľudu na jeho reprezentantov a práve týmto transportom sa vykonáva ústavné právo občanov „zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov“ podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy SR. Sám jednotlivec už nemá právo rozhodovať o tvorbe samosprávnej vôle a politiky, resp. veciach verejných v zastupiteľských orgánoch, ak do nich nebol zvolený, pretože voľbou pre výkon tejto funkcie splnomocnil svojho kandidáta. Tento jeho reprezentant sa pri výkone svojej funkcie riadi len svojím vedomím a svedomím, nie je viazaný vôľou voliča, pretože sa vychádza z faktu, že reprezentuje nielen partikulárne záujmy voličov, ktorí ho volili, ale celospoločenské záujmy. Čiže delegáciou moci sa zdvojuje politická vôľa, čo potvrdzuje zásada, že

¹² Bližšie pozri napr. KRUNKOVÁ, A.: *Verejná moc a priama demokracia*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika 2010. ISBN 978-80-7097-859-7. 140 s.

¹³ BIRÁS, V.: *Voľby, volebné právo a volebná povinnosť*. In *Projustice*. Odborný internetový časopis pre právo a spravodlivosť. Dostupné na <http://www.projustice.sk/pravne-dejiny/volby-volebne-pravo-volebna-povinnost>

¹⁴ FILIP, J. – SVATOŇ, J. – ZIMEK, J.: *Základy štátovedy*. Brno: Masarykova univerzita v Brne, 1992, 125 s.

¹⁵ Rešpektujúc tzv. prirodzenoprávne poňatie samosprávy, ako i čl. 2 ods. 1 Ústavy SR „*Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.*“

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

vôľa vyjadrená zastupiteľským orgánom sa pokladá za vyjadrenie vôle ľudu, pričom sa už neskúma, či sa obe tieto vôle skutočne zhodujú.¹⁶

Moc je legitímna vtedy, keď sa dosiahol konsenzus pri stanovovaní jej oprávnenosti.¹⁷

Legitimitu rozhodovania obecného zastupiteľstva teda v týchto súvislostiach chápeme ako oprávnenosť kolektívneho zastupiteľského zboru, zloženého z jednotlivých osôb majúcich mandát, vystupovať ako verejnomocenský subjekt, ktorému obyvatelia územného celku ako pôvodcovia moci zverili časť svojej suverenity prostredníctvom demokratických komunálnych volieb.¹⁸

Podľa nášho právneho názoru legitimita rozhodovania obecného zastupiteľstva vzhľadom na podmieňujúci akt komunálnych volieb, ako demokratický prostriedok obmeny (delegácie) moci, teda nemôže byť rovnaká tak pred uskutočnením komunálnych volieb, ako i po uskutočnení komunálnych volieb. Zjednodušene vyjadrené, podľa nášho právneho názoru, „sila mandátu“ poslancov obecného zastupiteľstva zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách nemôže byť rovnaká pred i po uskutočnení nových komunálnych volieb.

Obyvatelia obce už totiž prostredníctvom uskutočnených nových komunálnych volieb legitimovali svojich nových zástupcov (rozumej: vo voľbách delegovali moc novozvoleným poslancom) - teda týmto osobám vznikol zvolením mandát (rešpektujúc vyššie uvedený výklad) a tento mandát iba nemôžu z objektívnych dôvodov¹⁹ do času jeho ujatia sa vykonávať.

Ad 3.: Aký je účel konania ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva?

Podľa § 12 ods. 1 tretej vety zákona o obecnom zriadení „*Ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva zvolá starosta zvolený v*

¹⁶ BIRÁS, V.: *Voľby, volebné právo a volebná povinnosť*. In *Projustice*. Odborný internetový časopis pre právo a spravodlivosť. Dostupné na <http://www.projustice.sk/pravne-dejiny/volby-volebne-pravo-volebna-povinnost>

¹⁷ BURAJ, I.: *Sociálna filozofia*. Bratislava : Univerzita Komenského, 1998.. ISBN 80-223-1284-3. 200 s.

¹⁸ Pozn. autora: nami vymedzený pojem legitimacy rozhodovania obecného zastupiteľstva zohľadňuje aj všeobecne akceptované vedecké vymedzenie pojmu legitimita v širšom slova zmysle. Napr. in DOGAN, M.: *Legitimita režimů a důvera v instituce: od klasické typologie k novým skutečnostem*. In *Politologická revue* 1998, s. 111 „*Legitimita je viera: objavuje sa v myšliach občanov. Ide o akýsi akt, napr. v podobe volieb, v rámci ktorého sa legitimizujú politické inštitúcie. Týmto aktom sa štátna moc stáva oprávnenou pre riadenie spoločnosti.*“

¹⁹ Pozn. autora: Pre podmienku zloženia zákonom predpísaného sľubu poslanca.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

predchádzajúcim volebnom období tak, aby sa uskutočnilo do 30 dní od vykonania volieb.“

V citovanom zákonom ustanovení je osobitným spôsobom ustanovený subjekt pre zvolanie tzv. ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva, ako i lehota na jeho uskutočnenie, a tým aj nepriamo pre jeho zvolanie. Keďže po „nových“ komunálnych voľbách ešte nevykonáva svoj mandát novozvolený starosta (do času zloženia sľubu), zákon o obecnom zriadení zveruje kompetenciu zvolať ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva starostovi zvolenému v predchádzajúcom volebnom období. Takýto úkon starostu zvoleného v predchádzajúcich voľbách vo vzťahu k rokovaniu obecného zastupiteľstva má výslovný zákonný podklad a navyše charakter funkcie starostu obce ako výkonneho permanentne fungujúceho orgánu obce je principiálne odlišný od charakteru funkcie obecného zastupiteľstva ako normotvorného a koncepčného orgánu obce zasadajúceho v širokých časových intervaloch.

Účelom inštitútu ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva je plynulé a bezporuchové umožnenie ujatia sa výkonu mandátu novozvoleným poslancom obecného zastupiteľstva.

Rešpektujúc takto nami vymedzený cieľ uskutočnenia ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva chceme reagujúc na aplikačné udalosti po novembrových komunálnych voľbách 2014 osobitne upozorniť na dve skutočnosti:

- Ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva po uskutočnených komunálnych voľbách zvolá starosta zvolený v predchádzajúcom volebnom období tak, aby sa uskutočnilo do 30 kalendárnych (pozor - teda nie pracovných!) dní od vykonania volieb.
- Zvolanie ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva tak, aby sa uskutočnilo do 30 kalendárnych dní od vykonania volieb je povinnosťou (pozor - teda nie možnosťou!) starostu obce zvoleného v predchádzajúcom volebnom období. Akýkoľvek iný výklad odporuje zásadám právnej interpretácie a materiálne je prejavom degradácie právnej kultúry a právneho nihilizmu.

V zmysle § 12 ods. 3 druhej vety zákona o obecnom zriadení „*Ak starosta nezvolá zasadnutie obecného zastupiteľstva podľa odseku 1 tretej vety (rozumej ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva), zasadnutie obecného zastupiteľstva sa uskutoční 30. pracovný deň (pozor - nie kalendárny!) od vykonania volieb.*“²⁰

²⁰ Pozn. autora: V prípade komunálnych volieb 2014 pripadol posledný 30 kalendárny deň od vykonania volieb na 15. december 2014 a 30. pracovný deň od vykonania volieb na 2. január 2015. Z našich empirických skúseností z pôsobenia v komunálnej správe značné percento neúspešných starostov si nespĺnilo svoju zákonnú povinnosť zvolať ustanovujúce

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

Zdôrazňujeme, že tento garančný mechanizmus uskutočnenia ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva podľa § 12 ods. 3 zákona o obecnom zriadení je výlučne prejavom snahy zákonodarcu vyriešiť patové situácie buď pri porušovaní povinností alebo pri nespôsobilosti, teda nečinnosti starostov vo vzťahu k zvolávaniu a vedeniu ustanovujúcich zasadnutí obecných zastupiteľstiev. Garančný mechanizmus uskutočnenia ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva podľa § 12 ods. 3 zákona o obecnom zriadení teda nie je rovnocennou zákonnou alternatívou pre starostov voči splneniu ich povinností zakotvených v § 12 ods. 1 zákona o obecnom zriadení zvoliť ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva po uskutočnených komunálnych voľbách do 30 kalendárnych dní od vykonania volieb.

Zákonodarca iba musel vyriešiť otázku uskutočnenia zasadnutia obecného zastupiteľstva v prípadoch, ak starosta obce poruší svoju povinnosť zvoliť ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva tak, ako mu to vyplýva z ust. § 12 ods. 1 tretej vety zákona o obecnom zriadení.

Prijatie dôslednej zákonnej úpravy tejto procesnej otázky v roku 2010 bolo podmienené množiacimi sa prípadmi účelového nezvolávania, a tým paralyzovania činnosti obecných zastupiteľstiev zo strany starostov obcí nezvolených v nových komunálnych voľbách. Takýto faktický stav fungovania orgánov tej-ktorej obce svedčí nielen o nezákonnosti v činnosti týchto orgánov samosprávy, ale najmä o napätí medzi orgánmi konkrétnej obce, ktorých reálne pôsobenie však nevyhnutne odporuje záujmom miestneho obyvateľstva.

Zákonodarca vyriešil túto právnu situáciu na princípe automatického uskutočnenia ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva v posledný pracovný deň lehoty zákonom predvídanej na ich uskutočnenie. Zákonodarca teda zakotvuje v § 12 ods. 3 realizáciu ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva priamo na základe zákona, t. j. bez potreby jeho „výslovného zvolania“ či už zástupcom starostu obce alebo iným poslancom povereným obecným zastupiteľstvom. Administratívne záležitosti spojené s takýmto „automatickým“ zasadnutím obecného zastupiteľstva zabezpečí obecný úrad. V zmysle § 16 ods. 1 a ods. 2 písm. b) zákona o obecnom zriadení obecný úrad zabezpečuje aj organizačné a administratívne veci obecného zastupiteľstva a zabezpečuje odborné podklady a iné písomnosti na rokovanie obecného zastupiteľstva.

zasadnutie obecného zastupiteľstva do 15. decembra 2014 a tieto ustanovujúce zastupiteľstvá sa konali až 2. januára 2015. Iba otvorenou otázkou ostáva, či nerešpektovanie zákona a zloženého sľubu starostu bolo v týchto prípadoch determinované iba slabým právnym povedomím, či právnym nihilizmom založeným na „ješitosti“ neúspešných kandidátov alebo snahou o predĺženie poberania plat starostu o 17 dní. V každom prípade je však prejavom nízkej právnej kultúry.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

V právnych situáciách, ktoré rieši ust. § 12 ods. 3, je osobitne zvýraznené, že starosta obce často nebude mať záujem (najčastejšie preto, že v nových komunálnych voľbách nebol opätovne zvolený) nielen na zvolaní, ale ani na vedení takto konaného ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva. Zákonodarca preto zavádza v § 12 ods. 3 zákona o obecnom zriadení pravidlo, podľa ktorého: „*Ak starosta nie je prítomný alebo odmietne viesť takto zvolané zasadnutie obecného zastupiteľstva, vedie ho zástupca starostu.*“ (Pozn. autora: V prípade ustanovujúceho zasadnutia rozumej zástupca poverený v predchádzajúcom volebnom období.) Ak ani zástupca starostu obce nie je prítomný alebo odmietne viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva, „*vedie ho iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom.*“ (Pozn. autora: V prípade ustanovujúceho zasadnutia rozumej iný poslanec poverený v predchádzajúcom volebnom období.)

Záver

Záverom konštatujeme, že podľa nášho právneho názoru sa ustanovujúcim zasadnutím obecného zastupiteľstva rozumie prvé zasadnutie obecného zastupiteľstva danej obce po uskutočnených komunálnych voľbách, ktoré sa koná v zložení novozvolených poslancov, ktorým mandát vznikol na základe vykonaných komunálnych volieb. Použitím systematického výkladu podľa nášho názoru, po uskutočnených komunálnych voľbách nie je založená dostatočná legitimita pre rokovanie a prijímanie rozhodnutí obecného zastupiteľstva v zložení poslancov zvolených v predchádzajúcom volebnom období. Účelom inštitútu ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva je plynulé a bezporuchové umožnenie ujatia sa výkonu mandátu novozvoleným poslancom obecného zastupiteľstva. Zákonodarca zakotvením lehoty pre uskutočnenie ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva (30 dní/kalendárnych dní²¹) iba sleduje, aby sa tento prechod výkonu samosprávy uskutočnil čo najskôr (teda skôr ako v štandardnej 3 mesačnej lehote pre konanie zasadnutí obecných zastupiteľstiev podľa § 12 ods. 1 prvej vety zákona o obecnom zriadení). Uplatnením teleologického výkladu vyslovujeme presvedčenie, že určite nebolo úmyslom zákonodarcu stanovením 30 dňovej lehoty pre uskutočnenie ustanovujúceho zasadnutia, dať možnosť obecnému zastupiteľstvu ako orgánu obce, aby v tejto 30 dňovej lehote rokovalo ešte v starom zložení.

²¹ Výklad pozri vyššie pod bodom Ad.: 3

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Komunálne voľby ako determinant legitimacy rozhodovania volebných orgánov obce

Abstrakt:

Príspevok predstavujeme právno-teoretickú analýzu inštitútu, ktorého problematický charakter nepredvidal zákonodarca a priniesla ho až aplikačná prax slovenských obecných samospráv. Zásadnou právnou otázkou, ktorá je predmetom analýzy je to, akú povahu má ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva. Teda, či ustanovujúcim zasadnutím obecného zastupiteľstva sa rozumie vždy prvé konané zasadnutie obecného zastupiteľstva po uskutočnených komunálnych voľbách, alebo naopak, či ustanovujúcim zasadnutím obecného zastupiteľstva sa rozumie prvé zasadnutie obecného zastupiteľstva v „novom zložení“, bez ohľadu na to, či sa pred jeho konaním v zákonom ustanovenej lehote uskutočnilo po vykonaných komunálnych voľbách ešte zasadnutie (prípadne viaceré zasadnutia) obecného zastupiteľstva v „starom zložení.“ Autor v príspevku hľadá odpoveď na legitimitu prijímania rozhodnutí obecným zastupiteľstvom v zložení poslancov zvolených v predchádzajúcich komunálnych voľbách po uskutočnení nových komunálnych volieb, a to nastolením a zodpovedaním viacerých právno-teoretických parciálnych otázok.

Abstract:

Contribution is legal-theoretical analysis institute, whose problematic character of the legislator did not foresee and bring it to application practice Slovak general government. The fundamental question of law which is the subject of analysis is the nature of the inaugural meeting of the municipal council. Thus, if the inaugural session of the municipal council means always held the first meeting of the municipal council after municipal elections held on, or vice versa, or the inaugural session of the municipal council applies to the first session of the municipal council in the "new composition", regardless of whether it is before the meeting within the legally stipulated period took place after the municipal elections even conducted a meeting (possibly several meetings) in the municipal council "composed of old." In the article authors seeking an answer to the legitimacy of decision-making by the municipal council, composed of members elected in the previous municipal elections after the new municipal elections, to establishing and answer a number of legal-theoretical partial issues.

I.10. Referendum vo volebnom kódexe

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Úvod

Problematika priamej a nepriamej demokracie kráčala ruka v ruke od samotného vzniku tzv. zastupiteľských prvkov, ktoré postupne získali dominanciu nad pôvodnou ideou demokracie. Súčasnú inštitútu priamej demokracie ako je referendum, či plebiscit boli vytlačené do pozície suplementárnej, využívané v niektorých krajinách viac, v iných zasa menej. Z tohto uhla pohľadu vyznieva trocha rozpačito opätovné sklbenie referenda s volebným komplexom v Slovenskej republike. Hneď jedným dychom je ale potrebné poznamenať, že úprava volebného zákonodarstva si vyžadovala vynovenú aktuálnu a jednotne koncipovanú úpravu, teda snahu o vytvorenie komplexného volebného zákona nie je možné hodnotiť negatívne. V tomto duchu prijatie zákona č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „volebný kódex“) môže predstavovať istý krok vpred a zrejme až jeho následné používanie potvrdí, alebo vyvráti správnosť jednotlivých ustanovení výkonných pravidiel jednotlivých druhov volieb a referenda. Úmyslom príspevku je zaostriť pohľad na tie ustanovenia skúmaného zákona, ktoré sa venujú otázkam referenda, či už v explicitnej podobe, alebo v analogicky použiteľnej rovine.

I. Komplexnosť právnej úpravy?

Z dôvodovej správy¹ k volebnému kódexu vyplýva, že jedným z pádných dôvodov jeho vzniku bola snaha o komplexné poňatie a zosúladenie terminologickej nejednotnosti v rámci výkonu volebného práva v Slovenskej republike. Zároveň dôvodová správa poukazuje na existenciu dovtedajších šiestich zákonov upravujúcich výkon volebného práva, medzi ktoré ráta aj vtedajší zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v poslednom znení (ďalej aj „zákon o spôsobe vykonania referenda“). Túto výkladovú líniu, ktorá referendum považuje za druh volieb (resp. jeden z typov volieb) v svojich ustanoveniach prezentuje aj nový volebný kódex. Hneď v § 1 deskriptívnym určením špecifikuje, ktoré druhy výkonu volebného práva upravuje. Zvýraznením v závere tohto

¹ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=4612>

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo volebnom kódexe

paragrafu ich súhrne pre ďalšie účely v zákone označuje skratkou „voľby“. Úmysel je čitateľný a istým spôsobom pochopiteľný, no neštandardný. Určité výhrady je možné mať hneď v úvode minimálne v dvoch smeroch. Ten prvý nám poukazuje na skutočnosti súvisiace s volebným právom ako spôsobom výkonu verejnej moci. Aj v dvadsiatom prvom storočí vychádzame z tradičnej zásady konštitucionalizmu, v zmysle ktorej moc pochádza z „ľudu“. Spôsob výkonu tejto moci je daný, normami najvyššej právnej sily stanovený – buď priamo, alebo voľbou svojich zástupcov. V tomto duchu je koncipovaná aj Ústava Slovenskej republiky (ústavný zákon č.460/1992 Zb. v znení neskorších zmien a doplnkov – ďalej aj „ústava“). V základných ustanoveniach (čl. 2, ods. 1) vymedzuje – „...štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov, alebo priamo...“. Alternatívnosť výkonu moci je následne v ustanoveniach ústavy špecifikovaná a konkretizovaná v príslušných článkoch určujúcich zásady výkonu moci priamou formou (čl. 7 ods.1, čl. 67 ods.1, čl. 99 - 100) ako aj v ustanoveniach stanovujúcich zásady výkonu moci zastupiteľským spôsobom (čl. 30, čl. 72 - 92).

Alternatívnosť je zvýraznená napr. aj skutočnosťami ako sú subjekty, či obsah výkonu moci, charakterom poslaneckého mandátu a pod. Celý rad právnych vzťahov určuje osobitosti priamej a zastupiteľskej demokracie, čo podmieňuje k tvrdeniu oddelenosti aj výkonu týchto foriem demokracie, aj keď na druhej strane môže byť samotný výkon založený na blízky, či podobných pravidlách. Otázkam priamej a zastupiteľskej demokracie sú venované mnohé teoretické diela v ústavnoprávnej, či štátoprávnej povahy², ktoré sa zhodujú v odlišnosti vnímania podstaty inštitútov oboch foriem demokracie. Snáď za najvýznamnejší rozdiel môže byť vnímaný dôvod vzniku a reálny cieľ uplatniteľnosti jednotlivých foriem demokracie - zjednodušene povedané v zastupiteľskej demokracii ide o prenos mandátu, pri priamej demokracii o výkon moci.

Navyše, ak by sme aj pripustili, že z rôznych (argumentačne tvorcami právneho predpisu podložených) dôvodov, je nevyhnutné pričleniť prvky priamej demokracie k demokracii zastupiteľskej a stanoviť im jednotné pravidlá realizácie, vyvstáva nám otázka, prečo zákon nepoňal všetky druhy priamej demokracie, ktoré právny poriadok Slovenskej republiky zakotvuje. Dotýkame sa tak citlivej otázky miestneho referenda, uvedomujúc si popritom jeho osobitosť čo do pravidiel výkonu. No

² Spomenieme napr.: ANTOŠ, M. – WINTR, J.: Volby, demokracie, politické svobody, Nakladatelství Leges s.r.o., Praha 2010; SVÁK, J. – CIBULKA, L.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 3. rozšírené vydanie. Bratislavská vysoká škola práva 2009; KLÍMA, K. O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer, 2012. PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E. : Štátne právo Slovenskej republiky, UPJŠ v Košiciach, Košice 2008

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo volebnom kódexe

vzhľadom na skutočnosť, že voľby do orgánov územnej samosprávy sú začlenené do predmetu úpravy volebného kódexu (vnímajúc tiež neúplnosť prirovnania), javí sa nám nevhodné opomenutie lokálnych prvkov priamej demokracie. Z násobujúc tento argument skutočnosťou, že práve úprava miestneho referenda je neštandardne strohá a deravá, čeliaca oprávnenej kritike z radov odbornej i laickej verejnosti.³

V tomto duchu stojí za zmienku myšlienka komplexného spracovania oboch foriem demokracie a ich príslušných druhov, no v oddelenej – duálnej podobe. Ex constitutione stanovené zásady sú dané. Zákonná úprava tak môže stanovovať výkon volebného práva vo všetkých jeho právnych poriadkom stanovených podobách. Iný, samostatný zákon zas môže konkretizovať výkon všetkých právnych poriadkom prípustných foriem priamej demokracie. Súčasná právna úprava síce deleguje právomoc vydávať vykonávacie zásady k miestnemu referendu príslušným obciam, či mestám, no ani táto možnosť sa z hľadiska praktických skúsenosti neukazuje ako bezproblémová.⁴ Na druhej strane obyvatelia obcí prejavujú záujem (síce opatrný, no zväčša v otázkach zásadného významu) o využívanie miestneho referenda. Je len otázkou času, či sa pre ich používanie podmienky zefektívnia, alebo ponechajú v súčasnej právnej úprave. Preto sa domnievame, že komplexné odčlenenie oboch foriem demokracie by svoj význam mať mohlo. Navyiac, ak istým spôsobom pomôže k ucelenému poňatiu aj prvkov priamej demokracie .

II. Referendové a volebné otázky

Volebný kódex v zmysle svojho §1 upravuje podmienky výkonu volebného práva. Ide teda o procesný predpis upresňujúci základné ustanovenia ústavy (na základe odkazujúceho ustanovenia čl. 30 ods.3).

Volebné právo ústava konkretizuje v svojom článku 30 nadväzujúc na čl. 2 ods. 1 tým, že opätovne zdôrazňuje alternatívnu možnosť výkonu moci (prvá veta čl. 30 ods. 1 – „Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.“) Ostatné ustanovenia čl. 30 už konkretizujú samotné volebné právo – subjekty volebného práva (čl. 30 ods.1 občania a cudzinci v prípade

³ Pozri napr.: PROCHÁZKA, R. : Miestne a krajské referendum – 1.časť, In: Justičná revue č. 10/2009, PROCHÁZKA, R. : Miestne a krajské referendum – 2.časť, In: Justičná revue č. 11/2009, KRUNKOVÁ, A.: Miestne referendum (vybrané problémy). In: Právny obzor č. 5/2010, TEKELI, J.: Zlučovanie a rozdelenie slovenských obcí. Ius et Administratio 2/2013 Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego 2013

⁴ Po vypracovaní určitého vzoru, ktorý obec zverejní na svojej webovej lokalite, dochádza k masívnemu prepisovaniu, niekedy aj s pôvodnými údajmi pre účely iných obcí. Pozri napr.: JESENKO, M.: Normotvorba obcí a právo na samosprávu In: Teória a prax komunálnej normotvorby : recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice, 2014

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo volebnom kódexe

aktívneho a pasívneho volebného práva do orgánov samosprávy), zásady volebného práva (čl. 30 ods. 3, ods. 4) a zásady volebných lehôt (čl. 30 ods. 2).

Právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo konkretizuje ústava v ďalších svojich ustanoveniach – čl. 7 ods. 1 a čl. 93 - 100, kde stanovuje podmienky pre celoštátne referendum. Analogicky môžeme v tejto súvislosti spomenúť ešte čl. 67 ods.1 , ktorý stanovuje pre výkon územnej samosprávy (ako formy verejnej moci) miestne referendum. Nosnými pre účely príspevku budú ale ustanovenia týkajúce sa celoštátneho referenda, nakoľko volebný kódex počíta len s touto formou priamej demokracie.

Odčlenenie volebného práva od práva na realizáciu referenda v ústave signalizuje úmysel ústavodarcu nespájať nespojitelné. Nie je cieľom príspevku analyzovať systematické začlenenie ustanovení o referende v rámci zákonodarnej moci, ani vhodnosť ústavnej koncepcie referenda, tejto problematike už bola venovaná určitá pozornosť.⁵ Zámerom je upriamiť pohľad na otázky súvisiace s výkonom volieb a referenda. V oboch prípadoch totiž ústava používa blanketné ustanovenie v prípade volieb čl. 30 ods.3 – „Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.“, v prípade referenda čl. 100 – „Spôsob vykonania referenda ustanoví zákon.“. Ústava neodkazuje v prípade referenda na zákon o podmienkach výkonu volebného práva, aj keď je zrejmé, že určité procesné pravidlá výkonu volieb použiteľné budú. Iste, v žiadnom svojom ustanovení ústava nevyklučuje, že by nemohlo ísť o ten istý vykonávací zákon, no ak by takýto právny predpis existoval, mal by rešpektovať obsahovú a terminologickú rôznorodosť skúmaných inštitútov. To však volebný kódex miestami opomenul vo viacerých smeroch.

Zásadná výhrada je vnímateľná aj pri terminologických označeniach. V zastupiteľskej demokracii voľbou realizátor voľby (volič) odovzdáva mandát na výkon moci (formou tzv. „legitimačného reťazca“) svojim zástupcom. Terminologické označenie – volič, voľba má svoje opodstatnenie, nakoľko reálne dochádza k výberu z viacerých alternatív pre prenos, či zrieknutie sa výkonu moci na vopred určené časové obdobie. Na základe výsledkov volieb sú zvolení (podľa pravidiel toho – ktorého volebného systému) zväčša predstavitelia najvyšších orgánov štátu.

Pri demokracii priamej – teda pri referende (ako jej najčastejšie využívanej forme) dochádza k realizácii moci priamo odpovedaním na konkrétne položenú otázku. Proces voľby tu môžeme vnímať v značne zúženom terminologickom význame ako výber z dvoch možností ÁNO – NIE.

⁵ Pozri napr. OROSZ, L. : Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy), UPJŠ v Košiciach, Košice 2009

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo volebnom kódexe

Realizátor referenda – teda právnym poriadkom stanovený subjekt, ktorý sa môže zúčastniť na referende a odpovedať na otázku sa samotným aktom referenda nestáva voličom, nevolí svojich zástupcov, neodovzdáva mandát, ale priamo rozhoduje, odpovedá na položenú otázku. Výsledkom referenda je teda vyriešenie otázky položenej v referende na základe odpovedí účastníkov referenda. Vhodnejším sa nám teda javí označenie subjektu oprávneného zúčastniť sa referenda ako „hlasujúci v referende“, nie ako volič.

Volebný kódex upravuje otázky výkonu referenda v svojej ôsmej časti v §196 až 215. Predchádzajúci zákon o spôsobe vykonania referenda obsahoval pomerne slušnú úpravu procesných pravidiel pre realizáciu vyhláseného celoštátneho referenda. V referendovej problematike bola právna úprava dotýkajúca sa výkonu referenda považovaná za najmenej problematickú.⁶ Príslušné ustanovenia volebného kódexu vychádzajú z koncepcie predošlého zákona, len ju aktualizujú a prispôbujú novým pravidlám vlastným jednotlivým druhom volieb. Ďalej sa teda budeme venovať tým skutočnostiam, v ktorých zaznamenávame priamu odlišnosť oproti predchádzajúcej právnej úprave.

§ 196 volebného kódexu s názvom „právo voliť“ začína časť venovanú referendu vymedzením subjektov oprávnených hlasovať v referende. V zmysle článku 94 ústavy tak stanovuje stotožnenie subjektov oprávnených hlasovať v referende so subjektmi oprávnenými voliť do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj NR SR). Na základe tohto ustanovenia sa teda na subjekty oprávnené hlasovať v referende vzťahujú rovnaké podmienky – možnosti a obmedzenia ako v prípade volieb do NR SR. Základnou vekovou podmienkou je dosiahnutie hranice 18- tich rokov veku, pričom platia rovnaké prekážky výkonu volebného práva stanovené v §4 volebného kódexu. V tomto smere k zásadným zmenám nedošlo.

Podmienka trvalého pobytu na území Slovenskej republiky je obdobne doplnená o možnosť hlasovania na základe hlasovacieho preukazu (§196), analogicky sa pre ostatné náležitosti hlasovania v referende použijú príslušné ustanovenia upravujúce voľby do NR SR. K výraznejšej zmene došlo ale v súvislosti s hlasovaním mimo územia Slovenskej republiky. Volebný kódex zosúladiť pokrokovú voľbu poštou s možnosťou zúčastniť sa obdobným spôsobom aj hlasovania v referende prostredníctvom korešpondenčného odovzdania hlasu. Samotný spôsob realizácie referenda poštou stanovujú §205, §207 a §208. Volebný kódex používa pre realizáciu referenda pojem „voľba – voliť“. Nakoľko toto označenie nepovažujeme v duchu vyššie uvedeného za terminologicky správne, v príspevku budeme

⁶ Problematikou bola vnímaná ústavná koncepcia celoštátneho referenda, miestami znemožňujúca jeho reálne vykonanie.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo volebnom kódexe

používať na vyjadrenie realizácie referenda pojem „hlasovanie v referende“, no v prípade citácie zákona zachováme jeho terminologické označenie.

Na základe §205 je zrovnoprávnený spôsob hlasovania na území slovenskej republiky aj mimo územia Slovenskej republiky pre určité kategórie osôb. Poštou teda môže zaslať odpoveď na otázku položenú v referende jednak ten, kto je občanom Slovenskej republiky, no z rôznych dôvodov má trvalý pobyt mimo územia Slovenskej republiky (§205 ods. 3 pís. a) a §207) alebo ten, kto je občanom Slovenskej republiky, má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, no v čase konania referenda sa bude zdržiavať mimo územia Slovenskej republiky (§205 ods. 3 pís. b) a §208). Aj napriek zmeneným podmienkam právnej úpravy a istému zvýšenému záujmu o „zahraničných Slovákov“ podmienka štátneho občianstva zostáva naďalej obligatórnou podmienkou pre realizáciu práva voliť i hlasovať v referende.

Možnosť korešpondenčného hlasovania sa dostáva do popredia v realizácii volebného práva v dvadsiatom prvom storočí. Slovenská republika zaviedla prvýkrát možnosť voľby poštou zákonom č. 333/2004 o voľbách do NR SR v znení neskorších právnych predpisov. Z jednotlivých druhov volieb, ktorými sa v Slovenskej republike realizovalo volebné právo boli voľby do NR SR jediné, ktoré umožňovali voliť poštou mimo územia Slovenskej republiky. Občania Slovenskej republiky mali možnosť využiť hlasovanie poštou už trikrát, prehľad účasti na voľbách týmto spôsobom hlasovania zobrazuje nasledovná tabuľka.

Tabuľka č.1. Vývoj počtu hlasov voličov zo zahraničia

VOĽBY DO NR SR	POČET ODOSLANÝCH NÁVRATNÝCH OBÁLOK S HLASMI VOLIČOV ZO ZAHRANIČIA
VOĽBY 2006	3427
VOĽBY 2010	5861
VOĽBY 2012	7051

Zdroj : Novotný P. : Rekordy, krúžkovanie a líderstvo - analýza volieb 2012 zverejnené na:
<http://www.infovolby.sk/index.php?base=data/parl/2012/analzy/1331802993.txt>

Záujem o hlasovanie zo zahraničia na základe podložených štatistík narastá, ozývajú sa dokonca hlasy o zrovnoprávnenie možnosti účasti aj

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo volebnom kódexe

pri ostatných druhoch volieb, najmä pri voľbách prezidenta republiky⁷. Prikláňame sa k názoru⁸, podľa ktorého je dôležité vnímať realizáciu volebného práva rovnakou optikou minimálne na rovnakej úrovni realizácie (celoštátne – do NR SR, prezidenta, do Európskeho parlamentu), obzvlášť, ak sa táto možnosť stanovila pre referendum. Komunálne voľby môžu predstavovať určitú výnimku z toho hľadiska, že vznikajú pre realizáciu volebného práva na určitom teritóriu a výsledkom ich realizácie sú predstavitelia len toho vymedzeného teritóriu za účelom jeho správy. Má teda opodstatnenie skutočnosť, že si ich zvolia tí obyvatelia, ktorí na určitom teritóriu majú trvalý pobyt. Nalomením tohto argumentu je možnosť voľby poštou pre tých občanov Slovenskej republiky, ktorí majú v určitej obci trvalý pobyt, no v čase volieb sa jednorázovo (no napr. na 6 mesiacov) nachádzajú mimo územia Slovenskej republiky.

Migračné aspekty súčasnej doby prinášajú variabilné životné situácie, aj počet občanov Slovenskej republiky viac či menej pravidelne, dočasne, alebo trvalo sa nachádzajúcich v iných krajinách zväčša Európskej únie reflektuje inštitucionálnu rovinu⁹. Zatiaľ úspešne ignorujeme trendy hlasovania elektronickou (internetovou) formou¹⁰, je ale zrejmé, že skôr, či neskôr sa právny poriadok Slovenskej republiky bude musieť vysporiadať aj s touto alternatívou hlasovania. Škoda, že volebný kódex túto možnosť nevyužil.

⁷ <http://www.aktuality.sk/clanok/244391/prezidenta-chcu-volit-aj-slovaci-v-zahranici-spustili-peticii-za-elektronicke-volby/>
<http://www.slovenskezahranicie.sk/sk/stranka/27/o-volbach-zo-zahranicia>

⁸ pozri napr. OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. : Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. Ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice 2013

⁹ Pozri napr.: <http://www.uszz.sk/sk>,

¹⁰ „Hlasovanie cez internet nie je nové, skúsenosti s ním majú USA, Veľká Británia, Holandsko, Švajčiarsko, ale len na lokálnej úrovni. Jedno z prvých hlasovaní prostredníctvom internetu sa uskutočnilo v Arizone pri prezidentských primárkach demokratov v roku 2000. V súčasnosti môžu prostredníctvom internetu voliť americkí vojaci v zahraničí. Francúzi žijúci v USA mohli v roku 2003 voliť poslancov cez internet, v Belgicku v roku 2004 volili cez internet tí, čo boli mimo krajiny a v Estónsku sa pri regionálnych voľbách hlasovalo cez internet v roku 2005. Voliť elektronicky mohli aj Katalánci žijúci v zahraničí vo voľbách do katalánskeho parlamentu. Asi 100 tisíc Kanaďanov, ktorým sa hovorí snowbirds (snehulka) sa na zimu sťahujú do teplotne prijateľnejších kútov sveta, mali v roku 2005 možnosť voliť aj zo zahraničia a to faxom alebo prostredníctvom internetu. V Ženeve spustili elektronický projekt regionálnych volieb so sloganom „Voľba cez internet – tretí spôsob vyjadrenia sa“. V roku 2007 sa Estónsko stalo prvou krajinou na svete, ktorá všetkým občanom umožnila hlasovanie v parlamentných voľbách cez internet. Experiment bol úspešný a cez internet volili asi 3 % voličov.“ – pozri napr. : <http://www.slovenskezahranicie.sk/sk/stranka/27/o-volbach-zo-zahranicia>

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo volebnom kódexe

Hlasovanie v referende na základe písomnej korešpondencie je teda založené na obdobných zásadách ako je možnosť voliť poštou v prípade volieb do NR SR. Je ju možné realizovať len na základe žiadosti, pričom občan Slovenskej republiky, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky komunikuje v tomto prípade s ministerstvom vnútra. Žiadosť o voľbu poštou musí byť doručená najneskôr 50 dní pred dňom konania referenda, na žiadosť doručenú po ustanovenej lehote sa neprihliada (§207 ods.1), ministerstvo zašle písomnú korešpondenciu nevyhnutnú pre hlasovanie najneskôr 35 dní pred dňom konania referenda. Takto stanovená lehota dávajú dostatočnú možnosť na výmennú korešpondenciu, keďže logistika hlasovania je založená na systéme dvoch obálok – hlasujúci v referende na hlasovacom lístku zakrúžkuje odpoveď "áno" alebo odpoveď "nie", vloží ho do obálky a zalepenú obálku vkladá do návratnej obálky (označenej heslom "VOLBA POŠTOU"), ktorú odosiela (§207 ods.5,6,7). Písomná volebná komunikácia podlieha jasne stanoveným a svojim spôsobom už overeným pravidlám – z dôvodu zabránenia možného zneužívania stanovuje zákon obligatórne náležitosti na preukázanie totožnosti hlasujúceho (§207 ods.2,3) - meno a priezvisko, rodné číslo (dátum narodenia), adresu miesta pobytu v cudzine, čestné vyhlásenie v štátnom jazyku, že nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, fotokópiu časti cestovného dokladu Slovenskej republiky s osobnými údajmi alebo fotokópiu osvedčenia o štátnom občianstve Slovenskej republiky.

V druhom prípade t.j. ak o hlasovanie v referende prejaví záujem občan Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky, no v čase konania referenda sa nebude zdržiavať na území Slovenskej republiky, komunikuje s príslušnou obcou, v ktorej má evidovaný trvalý pobyt (§208 ods.1). Zákon umožňuje prvotnú žiadosť o hlasovanie poštou podať aj elektronicky (v oboch prípadoch voľby poštou), samotná realizácia hlasovania - voľby už ale prebieha len klasickou poštovou komunikáciou tak, ako v prvom prípade (systémom dvoch obálok). Pre uskutočnenie hlasovania platia rovnaké lehoty, ako v prvom prípade (50-35), pričom v oboch prípadoch platí, že do výsledku hlasovania sa započítavajú hlasy na hlasovacích lístkoch, ktoré boli doručené príslušnej obci (resp. ministerstvu vnútra) najneskôr v posledný pracovný deň pred dňom konania referenda (§207 ods.8 a §208 ods.7).

Zo zmien, ktoré zaviedol nový volebný kódex a dotýkajú sa referendových otázok spomeniem ešte nasledovné. Zákon zriaďuje nový riadiaci orgán s celoštátnou pôsobnosťou – Štátnu komisiu pre voľby a kontrolu financovania politických strán, ktorý je ústredným orgánom pre prípadné referendum (§13 až 19). Štátna komisia prebrala pôsobnosť pôvodnej Ústrednej volebnej komisie, jej tvorba bude prebiehať podľa

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo volebnom kódexe

pozmenených zásad. Štátna komisia má mať 14 členov. Desiat členov delegujú do štátnej komisie politickej strany, ktoré v ostatných voľbách získali zastúpenie v Národnej rade Slovenskej republiky, a to úmerne podľa počtu získaných poslaneckých mandátov. Počet členov štátnej komisie delegovaných politickými stranami, ktoré vytvorili vládu, sa musí rovnať počtu členov štátnej komisie delegovaných ostatnými politickými stranami zastúpenými v Národnej rade Slovenskej republiky. Táto rovnosť musí byť zachovaná počas celého funkčného obdobia štátnej komisie. Po jednom členovi štátnej komisie deleguje predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky, predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, generálny prokurátor a predseda Najvyššieho kontrolného úradu (§13 ods.1). Uvedený spôsob kreácie podlieha stanoveným zásadám, no vynecháva z možnosti zasiahnuť do jej zloženia iné než politické subjekty. Čo z nej môže v konečnom dôsledku urobiť práve orgán politický a to zrejme pri dôraze na jej nezávislosť (§13) až také vhodné byť nemusí. Ostatné volebné orgány - komisie volebný kódex zjednotil tak pre konanie volieb ako aj pre realizáciu referenda. Aj táto skutočnosť pôsobí rušivo, pôvodné označenie „komisia pre referendum“ vyjadrovalo osobitosť hlasovania i špecifikum toho, o čo v danom momente ide, čo hlasujúci svojim prejavom vôle realizuje.

Záver

To, že skúmaný volebný kódex bol menený ešte pred nadobudnutím úplnej účinnosti, dokonca zásahom Ústavného súdu Slovenskej republiky, zrejme o niečom svedčí. Na strane druhej v zmysle starej rímskej prezumpcie nevinu bude zrejme korektné vrátiť sa k jeho kritickému zhodnoteniu až po určitom čase od jeho účinnosti (minimálne tak, aby prebehol aspoň jeden cyklus z každého druhu volieb). Každopádne si dovoľme zotrvať na svojom presvedčení, že inštitúty priamej demokracie - z hľadiska svojej podstaty - nemajú mať miesto v komplexnej úprave demokracie nepriamej (zastupiteľskej). Zmysel ich využívania bol pôvodne koncipovaný v duchu odlíšenia od zastupiteľského princípu výkonu moci a zvýraznenia skutočnosti, že originálny nositeľ moci túto moc reálne aj vykonáva. Minimálne tento aspekt si podľa nášho názoru zaslúži, či priam vyžaduje odlíšenie a samostatnú právnu úpravu. Domnievame sa teda, že subsumovať referendum pod voľby nezodpovedá teoretickým zásadám konštitucionalizmu, ani poznatkom vedy ústavného práva.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo volebnom kódexe

Abstrakt:

Príspevok sa zaoberá úpravou inštitútu referenda v rámci nového volebného zákona v Slovenskej republike. Analyzuje pozíciu priamej a zastupiteľskej demokracie, poukazuje na niektoré aspekty výkonu referenda a porovnáva ich s predchádzajúcou právnou úpravou. Nová právna úprava zavádza možnosť hlasovania v referende poštou, podľa princípov vo voľbách do parlamentu Slovenskej republiky. V uvedených súvislostiach autorka v príspevku analyzuje zmysel úpravy referenda v novom volebnom zákone.

Abstract:

The contribution deals with the adjustment of a referendum in the new electoral law in the Slovak Republic. It analyzes the position of the direct and representative democracy. It points to some aspects of the execution of a referendum and compares them to the previous legislation. The new legislation introduces a possibility of voting in a referendum by mail, according to the principles of parliamentary elections in the Slovak Republic. Due to these circumstances the author analyzes the meaning of the adjustment of a referendum in the new electoral law.

I.11. Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

JUDr. Marián GIBA, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Úvod

Vyššie dve desaťročia existencie slovenského ústavného systému založeného Ústavou Slovenskej republiky č 460/1992 Zb. z 1. septembra 1992 priniesli pomerne bohatý okruh aplikačných a interpretačných problémov, z ktorých ne jeden na svoje uspokojivé vyriešenie stále iba čaká. Keby sme však predsa len chceli poukázať na jeden inštitút, ktorý vyvolal polemiky najviac, tak celoštátne referendum by sa iste mohlo právom uchádzať o toto „prvenstvo“.

V momente prijatia Ústavy sa azda právna úprava referenda ani nezda taká problémová, akou sa ukázala byť hneď v prvých rokoch jej aplikácie. Hojné množstvo vyhlásených aj zamýšľaných referend odhalilo celý rad slabých stránok druhého oddielu piatej hlavy Ústavy a prinieslo veľké diskusie. Prirodzeným dôsledkom bola masívna reakcia doktríny, ktorá inštitút referenda rozoberá viac-menej nepretržite od prvej polovice 90-tych rokov po súčasnosť prakticky zo všetkých uhlov pohľadu¹. Do hry

¹ Pozri napríklad (uvádzané chronologicky): CIBULKA, E.: *Ústava SR v druhom desaťročí svojej existencie*. In: KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky : východiska, stav a perspektivy*. Praha, Eurolex Bohemia, 2003, s. 158-168; NIKODÝM, D.: *K niektorým otázkam úpravy delby moci v Ústave Slovenskej republiky*. Právny obzor 1994, s. 271-275; NIKODÝM, D.: *Referendum v Ústave Slovenskej republiky*. Právny obzor 1997, s. 21-27; NIKODÝM, D.: *K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky*. Právny obzor 1997, s. 504-507; DRGONEC, J.: *Medze interpretácie práva pri výklade ústavných noriem*. Justičná revue 1997, s. 18-26; LIPŠIC, D.: *Referendum o zmene ústavy a priama voľba prezidenta*. Justičná revue 1997, s. 31-38; BRŇÁK, P.: *Niekoľko otáznikov k téme referendum a Ústava Slovenskej republiky*. Justičná revue 1997, s. 39-40; KRESÁK, P.: *Referendum v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. In: MESEŽNIKOV, G. – BŮTORA, M.: *Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, 1997, s. 83-110; PRUSÁK, J.: *Spôsob vykonania referenda a jeho výsledky v Slovenskej republike*. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Zv. II, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2000, s. 224-239; SOMOROVÁ, E.: *Referendum ako forma výkonu štátnej moci*. In: *Pocťa Jaroslavovi Chovancovi*. Bratislava, Procom, 2000, s. 248-255; NIKODÝM, D.: *Referendum (aktuálne otázky)*. Právny obzor 2002, s. 398-411; DOBROVIČOVÁ, G.: *Výsledky referenda v systéme prameňov slovenského práva*. In: *Parlamentná demokracia a formovanie občianskej spoločnosti*. Prešov, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 1995, s. 123; VALKO, E. – BABIAKOVÁ, K.: *Fenomén predčasných parlamentných volieb a referenda*. Justičná revue 2004, s. 291-298; GIBA, M.: *Zmena Ústavy Slovenskej republiky formou referenda a otázka kontroly ústavnosti rozhodnutí v ňom prijatých*. In: *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky : Evropeizace ústavních systémů*. Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2007, s. 44-49; GIBA, M.:

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

vstúpil aj Ústavný súd, ktorý svoje rozhodnutia z prvých rokov účinnosti Ústavy² naposledy významne doplnil koncom roku 2014³.

Témou tejto konferencie sú nové volebné zákony na Slovensku, ktoré z praktických dôvodov ďalej nazývame „volebný kódex“ (napriek vedomiu, že pojem kódex môže v tomto prípade znieť protirečivo vzhľadom na existenciu nie jedného, ale dvoch nových zákonov). Ich súčasťou je aj právna úprava inštitútu celoštátneho referenda, ktorá nahradila doterajší zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda. Tu tiež možno viesť legitímnu polemiku o tom, či bolo zo systémového hľadiska vôbec vhodné referendum do novej volebnej legislatívy zahrnúť. Faktom je, že sa tak stalo. Cieľom tohto príspevku však nie je podrobne diskutovať o vhodnosti či nevhodnosti tohto zaradenia a nie je ním ani snaha venovať sa dopodrobna všetkým problémom, ktoré sa s celoštátnym referendom v slovenskom právnom systéme spájajú. Mantinely príspevku sú dané záberom celej konferencie, a i z jeho názvu vyplýva, že sa pozornosť primárne sústreďí na novú zákonnú úpravu tohto inštitútu. To však neznamená, že bude opomenutý ústavný text či judikatúra Ústavného súdu, lebo to by spôsobilo, že sa zákonná úprava vytrhne zo svojho základného rámca.

Príspevok pozostáva z dvoch základných častí. Prvá z nich pomenúva najpodstatnejšie problémy, ktorými právna úprava celoštátneho referenda na Slovensku trpela pred prijatím volebného kódexu (I.). Z povahy veci sa táto časť musí niesť viac v znamení ústavnej než zákonnej úpravy. Druhá časť, nadväzujúc na prvú, sa snaží zodpovedať na otázky, či niektoré z podstatných problémov referenda mohol zákonodarca vyriešiť aj bežným zákonom, ak áno, ktoré, a či tak aj urobil (II.).

I. Podstatné problémy právnej úpravy celoštátneho referenda pred prijatím volebného kódexu

Právo je zložitý fenomén, preto je vždy zradné pristupovať k nemu v snahe zoradiť problémy od najdôležitejšieho k najmenej dôležitému a zostaviť podľa ich významu číselné poradie štýlom, aký poznáme zo

Referendum o predčasných voľbách: niekoľko úvah. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2008*, Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2008, s. 413-417; KRUNKOVÁ, A.: *Ústavná úprava inštitútov priamej demokracie v Slovenskej republike*. In: *OROSZ, L. a kol.: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009, s. 175-196; DOMIN, M.: *Spätvzatie návrhu na vyhlásenie referenda*. Justičná revue 2015, s. 343-356.

² Najmä rozhodnutia sp. zn.: PL. ÚS 42/1995 z 2. mája 1996; II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997; I. ÚS 22/2000 z 3. mája 2000.

³ Uznesenie sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

súťaží v športových disciplínach. Aj naoko malý problém totiž môže spôsobiť veľké dôsledky, môže klásť vážne prekážky a podmieňovať ďalšie, naoko podstatnejšie skutočnosti. Aj napriek tomu sa pokúsime dospieť k čiastkovému záveru v podobe pomenovania najpodstatnejších problémov právnej úpravy celoštátneho referenda na Slovensku. Keďže termín *problém* svojím významom indikuje prekážku či ťažkosť, treba pod ním vo vzťahu ku konkrétnemu inštitútu chápať komplikáciu, ktorá bráni naplneniu (či naplňaniu) účelu tohto inštitútu. Preto je najskôr nutné definovať účel referenda v demokratickom ústavnom systéme (A), a následne s prihliadnutím naň poukázať na slabé stránky slovenskej právnej úpravy (B).

A) Účel referenda v demokratickom ústavnom systéme

V súčasných demokraciách len málo ústavných inštitútov vyvoláva toľko protirečení ako referendum. Niekedy je vyzdvihované ako inštitút umožňujúci suverénovi prejaviť svoju moc, inokedy tvrdo odsudzované ako nástroj, ktorý slúži na krivenie demokracie a otvárajúci cestu demagógii a populizmu. Treba byť uzrozmenný s tým, že referendum bude navždy vystavené extrémnym úsudkom. Napriek tomu tvorí súčasť mnohých ústav,⁴ vrátane slovenskej. Ak necháme bokom totalitné praktiky, ktoré sa nechávali legitimizovať referendom,⁵ môžeme povedať, že prichádzajú do úvahy v zásade dva spôsoby ako koncipovať referendum v politickom systéme. Pritom netvrdíme, že tieto dve koncepcie sú jediné možné a najmä nevyklúčujeme, že ústava ich môže aj kombinovať.

Prvá možnosť je koncipovať referendum ako „vyšší inštitút“ slúžiaci na rozhodnutie najťažších otázok, pri ktorých je zásah suveréna nevyhnutný vzhľadom na význam otázky. Je samozrejmé, že ak sa referendum nastaví takto, jeho používanie bude zriedkavé, no zároveň sa dá čakať, že jeho váha a autorita budú o to silnejšie. V tomto prípade možno prevziať definíciu Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý ho už dávnejšie označil za „ústavnoprávny inštitút, ktorého účelom je zabezpečiť občanom štátu aby bezprostredne spolupôsobili pri tvorbe štátnej vôle.“⁶ Toto ponímanie referenda z neho súčasne vytvára záruku ľudu proti jeho zástupcom. Povedané spolu so slovenským Ústavným súdom ešte presnejšie, ide o určitú „poistku“ ľudu voči jeho zástupcom alebo o to aby „občania

⁴ Porovnaj: KRESÁK, P.: cit. d., s. 83-85.

⁵ Pozri napr.: BÚTORA, M.: *Kontexty slovenského referenda*. In: MESEŽNIKOV, G. – BÚTORA, M.: cit. d., s. 17-21.

⁶ Rozh. sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

*v referende hlasovaním zobrali na seba zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť.*⁷

Idea, že ľud spolupôsobí pri tvorbe štátnej vôle a preberá zodpovednosť namiesto svojich zástupcov, znie lákavo. Takáto koncepcia referenda si však v prvom rade vyžaduje adekvátnu definíciu poľa jeho uplatnenia, aby bolo jasné, kedy ho použiť. Sotva postačí ho vymedziť negatívne a nechať tým otvorené dvere neurčitému okruhu možností. Po druhé, a najmä, takýto koncept referenda si žiada vysokú úroveň politickej kultúry v štáte. Na rozhodnutie najdôležitejších otázok totiž treba byť spôsobilý pochopiť nielen ich význam, ale aj posúdiť ich dosah a všetky dôsledky a azda mať k takémuto druhu rozhodovania aj nejaký návyk. V opačnom prípade hrozí, že rozhodnutie, ktoré sa prijme na základe chybných pohnútok či argumentov, nebude nutne to najlepšie.

Druhý možný prístup k referendu je koncipovať ho ako nástroj arbitráže medzi protagonistami politickej hry. To znamená, že ak sa na politickej scéne objaví konflikt, občania budú povolaní rozhodnúť ho z pozície suveréna.⁸ Ľud sa tak do každodennej politiky bude vkladať viac, nielen počas volieb. I tu je však nevýhoda, spočívajúca v riziku, že referendum skĺzne k účelovému štýlu používania, sprevádzanému silnou demagogickou kampaňou, s odvolávaním sa na občanov a ich suverenitu. To so sebou prináša ďalšie riziko: možnosť deformácie výsledkov referenda tým, že sa v skutočnosti odpovedá na inú otázku než tú, ktorá bola predmetom hlasovania. Miera, v akej sa tieto možnosti naplnia, výrazne závisí od miery, v akej je spoločnosť ochotná ich tolerovať, čo nás opäť dostáva k otázke politickej kultúry.

Po úvahách všeobecného charakteru sa treba posunúť ku konkrétnemu a pozrieť sa na to, akému účelu má slúžiť referendum na Slovensku. Existencia referenda je skôr problematická, vo vzťahu k tomuto inštitútu časť doktríny rozpráva o „negatívnych skúsenostiach.“⁹

Pri pohľade na to, ako ústavodarca v roku 1992 upravil referendum, sa ťažko ubrániť dojmu, že chcel urobiť dve rozdielne veci naraz: na jednej strane opticky vytvoril priestor pre priamu demokraciu, keďže pole uplatnenia referenda stanovil mimoriadne široko a na začatie procesu pripustil ľudovú iniciatívu, ktorej hranica je položená dosť nízko. Na druhej strane, referendum je platné, len ak sa ho zúčastní nadpolovičná väčšina oprávnených voličov, právna záväznosť rozhodnutí je nejasná a k tomu ešte

⁷ Rozh. sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.

⁸ Porovnaj: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavné právo a štátoveda. 1. díl, Obecná štátoveda.* Praha, Linde, 1998, s. 184.

⁹ Napr.: SVÁK, J. – CIBULKA, L.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť. 4. vyd.,* Bratislava, BVŠP, 2009, s. 609.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

parlament môže zrušiť výsledky referenda ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho vykonania. Otázkou, či v referende možno priamo hlasovať o paragrafovom znení návrhu zákona, ústavodarca výslovne neupravil, no vyriešil ju Ústavný súd, keď povedal, že nič také možné nie je¹⁰.

Závery citovaného uznesenia Ústavného súdu sú notoricky známe, no treba ich pre úplnosť pripomenúť. Čo sa týka zmeny Ústavy referendum, súd na jednej strane pripúšťa, že „*Ústava Slovenskej republiky neobsahuje zákaz, aby predmetom referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy bola otázka o zmene ústavy alebo jej časti,*“ na druhej strane však dodáva, že „*v referende nemožno priamo na základe hlasovania zmeniť ústavu.*“¹¹ V rozhodnutí sa ďalej konštatuje, že „*ústava výslovne neustanovuje ani zákonodarcu nespĺnomocňuje, aby ako príloha k referendumovej otázke bol pripojený návrh ústavného zákona.*“ Prílohu môže podľa súdu tvoriť iba „*vysvetlenie v tých prípadoch, kde ide o zložitejšiu otázku.*“ Otázkou zmeny Ústavy v referende Ústavný súd uzatvára nasledovne: „*Prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda.*“

Tým sa zároveň poprela možnosť prijatia zákona priamo občanmi namiesto parlamentu, čo je fakt, ktorý považujeme za absolútne kľúčový pre celé fungovanie referenda na Slovensku. Z neho totiž pramení zásadná otázka – otázka právnych účinkov platného referenda. Po roku 1992 však predsa časť doktríny pripúšťala, že pri mlčaní Ústavy má suverénny ľud právo priamo schváliť ústavnú novelu a že v takom prípade prílohou referendumovej otázky mal byť návrh ústavného zákona. V prípade kladnej odpovede by bol ústavný zákon priamo vyhlásený v Zbierke zákonov.¹²

B) Slabé miesta slovenskej právnej úpravy referenda

¹⁰ Rozh. sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997.

¹¹ K zmene ústavy referendum pozri napr.: LIPŠIC, D.: cit. d., s. 31-38; BRŇÁK, P.: cit. d., s. 39-40; NIKODÝM, D.: *Referendum v Ústave Slovenskej republiky*, cit. d., s. 21-27; SOMOROVÁ, E.: cit. d., s. 248-255; KRESÁK, P.: cit. d., s. 103-108; DRGONEC, J.: *Medze interpretácie práva pri výklade ústavných noriem*, cit. d., s. 21-25; VALKO, E. – BABIAKOVÁ, K.: cit. d., s. 291-298; LIŠIAK, P.: *Inštitút referenda v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2007*. Bratislava, Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2007, s. 401-405; GIBA, M.: *Zmena Ústavy Slovenskej republiky formou referenda a otázka kontroly rozhodnutí v ňom prijatých*, cit. d., s. 44-49.

¹² Napr.: NIKODÝM, D.: *Referendum v Ústave Slovenskej republiky*, cit. d., s. 24.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

Rozhodnutie Ústavného súdu z 21. mája 1997 vyvolalo extrémne veľa polemiky, niektorí autori ho dokonca označili za protiústavné a zvrátené¹³. Hlavný rozpor, ktorý v sebe obsahuje, spočíva v tom, že Ústavný súd vyhlasuje súčasne dva postuláty, z ktorých jeden v podstate neutralizuje druhý: pripustiť, že referendum sa môže týkať zmeny Ústavy, no zároveň vylúčiť, že by návrh novely mohol byť súčasťou referendovej otázky, vlastne znamená uprieť slovenským občanom výkon ústavodarnej moci v tom zmysle, že nemôžu vlastnou aktivitou vyvolať zmenu formulácie ústavného textu.

Koncept ponúknutý Ústavným súdom v sebe obsahuje viacero notoricky známych ťažkostí, ktoré nemá význam podrobne rozoberať. V skratke ide najmä o nasledovné: po prvé, keby mal byť slovenský parlament viazaný príkazom občanov vyjadreným v referende a následkom toho by musel prijať ústavný zákon, ktorého obsah by však nemohol slobodne určiť, vznikol by problém vo vzťahu k zákazu imperatívneho mandátu, ktorý zakotvuje Ústava¹⁴; po druhé, keby sme aj celý tento koncept považovali za výnimku zo zákazu imperatívneho mandátu, nejestuje právna sankcia voči parlamentu pri nedodržaní príkazu občanov. Premietnutie príkazu voličov do formy ústavnej novely je nepochybne veľmi vážny problém¹⁵; takáto konštrukcia je okrem toho v určitej disharmónii s článkom 93 Ústavy, ktorý zakotvuje, že referendum možno „rozhodnúť“ o iných dôležitých otázkach verejného záujmu. Použitie slovesa „rozhodnúť“ naznačuje, že referendum na Slovensku nemalo byť ponímané ako poradné,¹⁶ ale ako rozhodovacie.¹⁷ Rozhodnúť bez možnosti prijať právnu normu však nemusí byť vždy reálne možné.

Čo sa týka priameho výkonu zákonodarnej moci občanmi, Ústavný súd v citovanom uznesení z 21. mája 1997 prijíma rovnakú koncepciu, ako vo vzťahu k výkonu moci ústavodarnej. Pripúšťa, že ľud môže vykonávať zákonodarnú moc prostredníctvom referenda, avšak bez toho, že by príloha otázky mohla obsahovať návrh zákona; to znamená, že rovnako, ako pri výkone ústavodarnej moci, ľud môže podľa uznesenia Ústavného súdu

¹³ KRESÁK, P.: cit. d., s. 105.

¹⁴ Úst. sl., čl. 73 ods. 2.

¹⁵ Pozri: OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava, Veda, 1998, s. 122-123; pozri tiež: VALKO, E. – BABIAKOVÁ, K.: cit. d., s. 291-298.

¹⁶ Pod pojmom poradného referenda tu máme na mysli referendum, ktoré nemá právne účinky a slúži len ako rada smerom k moci ustanovenej. Treba pripustiť, že pojmu poradné referendum sa dajú pripísať aj iné významy: pozri napr.: DENQUIN, J.-M.: *Référendums consultatifs*. Pouvoirs 1996, č. 77, s. 79-94.

¹⁷ Pozri tiež: NIKODÝM, D.: *Referendum z pohľadu novelizácie Ústavy SR*, cit. d., s. 91-92.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

z roku 1997 udeliť svojim zástupcom príkaz na prijatie zákona, no bez toho, že by existoval akýkoľvek mechanizmus, ktorý by dokázal zaručiť rešpektovanie tohto príkazu.

Do takto definovaného rámca vstúpil Ústavný súd po relatívne dlhšom časovom úseku svojím rozhodnutím z 28. októbra 2014 pod sp. zn. PL. ÚS 24/2014. Okrem toho, že bolo vydané v symbolický deň výročia vzniku Československej republiky, má rozhodnutie primáť v tom, že ide o prvý prípad využitia preventívnej súdnej kontroly ústavnosti na území Slovenska vôbec. Vzhľadom na široký okruh nejasností existujúcich okolo referenda, ku ktorým prispel aj sám Ústavný súd v citovanom rozhodnutí z roku 1997, bolo viac než isté, že súd využije túto možnosť nielen na posúdenie ústavnosti štyroch referendových otázok, ale tiež na to, aby prispel k definícii právneho rámca referenda.

Presne tak sa aj stalo, Ústavný súd vo výkladovom uznesení z roku 2014 ponúkol niekoľko veľmi zaujímavých formulácií. Na prvom mieste Ústavný súd konštatuje, že referendum právne účinky má a uvádza, že takýto záver vyplýva i z jeho vlastnej staršej judikatúry, ktorú stručne sumarizuje. Odmietla koncept materiálno-právneho prioritovania zastupiteľskej demokracie s tvrdením, že priamy a nepriamy výkon demokracie sú rovnocenné.

Pokiaľ ide o zásadnú otázku, či v referende možno hlasovať priamo o konkrétnom návrhu zákona v paragrafovej forme, Ústavný súd zotrval na svojom postoji z roku 1997, podľa ktorého to možné nie je. Zároveň však uvádza, že i keď zákon v paragrafovej forme môže prijať výlučne parlament, nevyklučuje to iný spôsob prijímania všeobecne záväzných pravidiel správania s právnou silou zákona, prípadne ústavného zákona, konkrétne občanmi v referende. Na inom mieste Ústavný súd uvádza, že „*návrh prijatý v referende vyhlási národná rada ako zákon, čím sa text referendovej otázky pretavený do konštatačnej formulácie zodpovedajúcej prijatej odpovedi na položenú otázku stane súčasťou systému všeobecne záväzných právnych noriem.*“ Tu možno badať zásadnú korekciu konceptu predostretého uznesením II. ÚS 31/97. V ňom síce Ústavný súd explicitne nevyklúčil, že by návrh prijatý v referende mohol byť súčasťou systému právnych noriem už priamo na základe referenda, no vylúčil to implicitne, keď uviedol, že je tu (do prázdna ústiaca) povinnosť parlamentu pretaviť „*príkaz*“ do formy zákona, čím v podstate vytvoril systém analogický s procesom transpozície smerníc Európskej únie.

V korigovaní rozhodnutia z roku 1997 išiel Ústavný súd v roku 2014 ešte ďalej formuláciou, že z Ústavy „*nemožno vyvodit' povinnosť poslanca národnej rady prispieť hlasovaním k tomu, aby sa návrh prijatý v referende pretvoril do adekvátnej podoby textu právneho predpisu.*“ Tým sa do budúcnosti odstránili pochybnosti o vzťahu výsledkov platného referenda

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

k mandátu poslanca parlamentu a vyvrátili sa možné úvahy o tom, že ide o výnimku zo zákazu imperatívneho mandátu.

Tieto formulácie rozhodnutia z 28. októbra 2014 navodzujú dojem, že Ústavný súd robil, čo mohol, aby vniesol do inštitútu referenda čo najviac svetla a zmiernil nešťastné formulácie svojich starších rozhodnutí spôsobom, ktorý k nim bude čo najšetrnejší. Ústavný súd však zjavne nechcel zvrátiť najpodstatnejší záver rozhodnutia z 21. mája 1997 – záver o nemožnosti hlasovať v referende o paragrafovom znení návrhu zákona či ústavného zákona. Toto bol kľúčový bod celého rozhodnutia, ktorý má úplne zásadný vplyv na celú tematiku právnych účinkov referenda. Keby sa bol Ústavný súd odhodlal k odvážnemu kroku a konštatoval by, že návrh zákona do referenda predložený byť môže, bolo by to znamenalo radikálny odklon od rozhodnutia z roku 1997. Na druhej strane by sa tým však bola definitívne vyriešila otázka právnych účinkov referenda. Od chvíle, keby sa v platnom referende hlasovalo o konkrétnom návrhu zákona, vec by bola jednoduchá: buď je odpoveď kladná a je tu nový zákon aj s presne definovanými právnymi účinkami, alebo je odpoveď záporná, nový zákon nevzniká a o žiadnych právnych účinkoch nemôže byť reč.

Namiesto toho tu máme situáciu, že v prípade platného referenda sa text otázky pretavený do konštatovej formulácie zodpovedajúcej prijatej odpovedi stane súčasťou systému všeobecne záväzných právnych noriem, povedané slovami Ústavného súdu. Takýto koncept síce predstavuje zreteľný posun oproti konštrukcii vyplývajúcej z rozhodnutia z 21. mája 1997, avšak má viacero slabých stránok.

Primárnym problémom je otázka, ktorú Ústavný súd na počudovanie v rozhodnutí z roku 2014 opomenul a ktorá vyvoláva zásadné vnútorné protirečenie tohto rozhodnutia. Táto otázka znie: čo v prípade, ak je referendum platné a odpoveď v ňom záporná? Otázka by vôbec neexistovala, keby sa referendum konalo o návrhu zákona: buď je návrh prijatý a máme nový zákon, alebo prijatý nie je a nový zákon nemáme. Avšak v situácii, keď sa odpoveď má vo forme konštatovania pretaviť do systému právnych noriem, sa nemožno celkom dobre tváriť, že sa to vzťahuje iba na prípad, ak je kladná. Odpoveď môže byť buď kladná alebo záporná, právna norma však vzniká tak či tak, akurát vždy iná. Preto nemožno prijať argumentáciu Ústavného súdu z októbra 2014 o možnej „neutralite“ referendovej otázky vo vzťahu k právnemu stavu *de lege lata*. O neutralite by sa dalo hovoriť vtedy, keby iba kladná odpoveď v referende mala vyvolať právne účinky. Pri existujúcej koncepcii referenda však pripísať právne účinky iba kladnej odpovedi by znamenalo popretie suverenity ľudu alebo prinajmenšom decíznej povahy referenda. Z tohto pohľadu teda žiadna referendová otázka nemôže byť v súčasnosti neutrálna

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

voči platnej právnej úprave – buď ju ide potvrdiť kladnou odpoveďou alebo ju ide spochybniť zápornou.

Otázka právnych účinkov referenda by sa dala rozvíjať ďalej, avšak vzhľadom na tému príspevku v jej rozbere nepokračujeme, iba konštatujeme, že stále uspokojivo vyriešená nie je. Zároveň na základe vyššie uvedenej analýzy formulujeme čiastkový záver, že nejasné právne účinky sú najpodstatnejším problémom právnej úpravy celoštátneho referenda, čo je v rozhodujúcej miere spôsobené pretrvávajúcou nemožnosťou predložiť do referenda konkrétny návrh zákona v paragrafovom znení. V tejto chvíli je možné prejsť k druhej časti príspevku a pozrieť sa na vec z uhla zákonnej úpravy.

II. Čo zákonodarca urobiť mohol a čo reálne urobil

Každý významný právny inštitút býva vymedzený ústavným textom, viac či menej rozvedený zákonom, pričom k aplikácii a interpretácii týchto textov má možnosť prispieť záväzným spôsobom ústavné súdnictvo. Ústavný text má tradične najvyššiu právnu silu. Keďže ústavné súdnictvo určuje záväzný výklad ústavného textu, právnu silou reálne stojí na jeho úrovni.

Z tohto pohľadu sa zdá, že bežný zákon má len veľmi slabé možnosti, ako veci ovplyvniť, keďže z titulu nižšej právnej sily nemôže ísť proti ústavnému textu ani proti rozhodnutiam ústavného súdnictva. Je však dovolené formulovať názor, že hoci zákonodarca vo všeobecnosti nemôže zaväzovať Ústavný súd, neznamená to, že Ústavný súd môže – či nebudaj musí – ignorovať postoj zákonodarcu k jednotlivým ústavným inštitútom. Ďalej netreba zabúdať, že Ústavný súd sa nemôže ujať iniciatívy sám a k slovu sa dostáva iba v prípade, že sa naň obráti aktívne legitimovaný subjekt. Stane sa tak iba v prípade sporu o právo. Ak je totiž široká zhoda na určitom postupe, nie je dôvod taký postup napádať a ústavné súdnictvo vtedy nemá ako do veci zasiahnuť ani v prípade, keď sa tuší, že by na ňu mohlo mať iný názor. Z pohľadu takto nastavenej optiky sa môžeme zamyslieť nad tým, čo zákonodarca pre lepšie fungovanie referenda urobiť mohol (A) a čo preň reálne urobil (B).

A) Čo zákonodarca urobiť mohol

Pre úplnosť uvádzame, že volebný kódex bol schválený vyše roka pred tým, ako uzrelo svetlo sveta uznesenie Ústavného súdu PL. ÚS 24/2014. Zákonodarca teda v čase prijímania kódexu nepoznal argumentáciu pléna Ústavného súdu, no veľmi dobre poznal závery jeho rozhodnutia z 21. mája 1997.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

Základná otázka znie, či zákonodarca mohol do volebného kódexu v časti, ktorá upravuje referendum, zaviesť výslovnú možnosť predložiť do referenda návrh zákona v paragrafovom znení. Nechajme bokom otázku, či tak urobiť chcel, a tiež to, že z pohľadu formy by opticky pôsobilo krajšie, keby k takejto zmene došlo prijatím ústavného, nie iba bežného zákona.

Aj keď nasledujúci záver iste pripúšťa polemiku, domnievame sa, že zákonodarca mohol takýto zásadný krok urobiť a zákonom zaviesť výslovnú možnosť konať referendum priamo o konkrétnom návrhu zákona.

Sám Ústavný súd v roku 1997 vyvodil nemožnosť pripojenia návrhu zákona k referendovej otázke z mlčania textov. Podľa jeho doslovej formulácie, „*ústava výslovne neustanovuje ani zákonodarcu nespĺnomocňuje, aby ako príloha k referendovej otázke bol pripojený návrh ústavného zákona.*“ Ústava však v článku 2 ods. 1 výslovne zakotvuje, že občania vykonávajú svoju moc „*prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo*“ a v článku 93 ods. 2 ustanovuje, že referendum možno „*rozhodnúť*“ o dôležitých otázkach verejného záujmu. Z tohto pohľadu Ústavný súd v roku 1997 nepochybne mohol rozhodnúť aj opačne, keby sa bol oprel o túto výslovnú úpravu. Ak tak neurobil, tak nie preto, že nemohol, ale preto, že nechcel. Z dvoch možností, z ktorých každá mala na svojej strane určité argumenty a dala sa obhájiť, si zrejme vybral tú, ku ktorej sa vnútorne viac prikláňal. Preto niet divu, že rozhodnutie z 21. mája 1997 je predmetom kritiky¹⁸.

Na okraj pripomeňme, že predbežný návrh Ústavy z júna 1992 obsahoval výslovné ustanovenie, podľa ktorého v referende malo byť možné schváliť „*ústavný zákon a zákon,*“¹⁹ čo v sebe nevyhnutne implikovalo nielen možnosť, ale priam nutnosť predložiť do referenda príslušný návrh v paragrafovom znení. Formulácia sa nezachovala, preto odporcovia referendovej ústavnej novelizácie môžu namietat' potrebu výslovného zakotvenia takejto formulácie, aby bolo možné vykonávať zákonodarnú činnosť v referende.²⁰ Je však možné pochybovať o tom, do akej miery neschválený predbežný návrh odhaľuje ducha Ústavy schválenej na základe iného návrhu, najmä ak táto používa sloveso „*rozhodnúť*“ a výslovne potvrdzuje, že ľud môže svoju moc vykonávať aj priamo. Po druhé, treba pripomenúť známu tézu Gustava Radbrucha, že za vôľu ústavodarcu – alebo za ducha Ústavy – je možné považovať aj to, čo nikdy nebolo jeho vedomou vôľou. Inými slovami povedané, prichádza do úvahy

¹⁸ Napr.: KRESÁK, P.: cit. d., s. 87-88; NIKODÝM, D.: *K niektorým otázkam úpravy delby moci v Ústave Slovenskej republiky*, cit. d., s. 273; KRUNKOVÁ, A.: cit. d., s. 180-181.

¹⁹ V predbežnom návrhu išlo o článok 92 b). Pozri: LIPŠIC, D.: cit. d., s. 33.

²⁰ Pozri napr.: BRŇÁK, P.: cit. d., s. 40.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

to, že orgán vykladajúci Ústavu, teda súd, jej porozumie lepšie ako ten, kto tvoril jej text.²¹

V hypotetickom prípade, že by bol zákonodarca do volebného kódexu zakotvil možnosť hlasovať v referende o návrhu zákona, nebol by sa dostal do rozporu s textom Ústavy ani s jej duchom. Bol by sa dostal do rozporu s výkladovým rozhodnutím Ústavného súdu z 21. mája 1997. Ide však o rozhodnutie jedného senátu, nie pléna, vydané pred bezmála dvoma desaťročiami Ústavným súdom v inom obsadení, než má dnes. Navyše je to rozhodnutie nie celkom šťastné a veľmi kritizované, ktoré v roku 2014 sám Ústavný súd do značnej miery korigoval. V tomto kontexte by rozhodnutie II. ÚS 31/97 vôbec nemuselo byť neprekonateľnou prekážkou pre prípad úmyslu zákonodarca zaviesť možnosť referendového hlasovania o návrhu zákona. Ani pre neskoršie rozhodovanie pléna Ústavného súdu by taká možnosť zavedená bežnou legislatívou nemusela byť problémom, ale skôr „prihrávkou“. A pokiaľ ide o otázku právnych účinkov referenda, mohla sa týmto vyriešiť dosť jednoznačne.

B) Čo zákonodarca urobil

Volebný kódex nahrádza doterajšiu volebnú legislatívu roztrúsenú do mnohých zákonov prijatých v rôznych časových obdobiach. Po formálnej stránke preto pôsobí ako zásadná novinka. Faktom však je, že po materiálnej stránke až tak veľa noviniek neprináša, azda s výnimkou vytvorenia stálej celoštátnej volebnej komisie a snahy prísne regulovať volebnú kampaň sériou príkazov a zákazov, ktorých praktická vynútiteľnosť je viac než otázna.

Čo sa týka referenda, konštatovanie, že nová právna úprava prináša len málo reálne nového, platí dvojnásobne. Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani sa tematiky referenda vôbec nedotkol, čím sa vzhľadom na zahrnutie referenda do volebného kódexu vytvára disproporcía – na rozdiel od volieb je referendum upravené výlučne v jednom z dvojice nových zákonov, v zákone č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva.

V znení ôsmej časti zákona o podmienkach výkonu volebného práva, ktorá upravuje referendum (§§ 196 až 215) si možno všimnúť niekoľko skutočností:

Po prvé, zákonodarca sa v novej legislatíve nepokúsil nijako definovať ani ohraničiť to, čo by sme mohli označiť za „kampaň pred

²¹ Zhodne pozri: HOLLÄNDER, P.: *Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu*. In: KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*. Praha, Eurolex Bohemia, 2003, s. 138-139.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

referendum“. Išlo nepochybne o náročný problém, pretože referendum sa od volieb líši nielen z hľadiska inak postaveného hlasovania, ale najmä z hľadiska cieľa, ku ktorému smeruje. Kým cieľom každých volieb je obsadiť priamo volenú funkciu, pri referende to tak nie je. Okrem toho, zákonodarca zákonom č. 181/2014 Z. z. vytvoril nový model volebnej kampane plný príkazov, zákazov a procedúr aplikovateľných nielen na kandidujúce subjekty, ale aj na „tretie strany“. Do takto nastaveného rámca bolo sotva možné zasadiť i referendum, ktoré môže navyše vzísť aj z reálnej občianskej (resp. „mimopolitickej“) iniciatívy, ako sa ukázalo pri takzvanom referende o rodine konanom vo februári 2015. Ak sa mal vytvoriť nejaký rámec pre „referendovú kampaň“, potom si to vyžadovalo iný prístup a prekonanie celého radu technických problémov (najmä vymedzenie okruhu subjektov vstupujúcich do kampane), čo bolo zrejme nad sily zákonodarcu. Do novej legislatívy sa nedostala ani obdoba § 17 zákona č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda obsahujúca akýsi náznak regulácie kampane. Pokiaľ teda ide o oblasť „referendovej kampane“, ktorá i doposiaľ, takpovediac, visela vo vzduchoprázdne, nová legislatíva nijakým spôsobom nespresnila jej podobu.

Po druhé, zákonodarca pre prípad celoštátneho referenda zavádza možnosť hlasovať zo zahraničia, ktorá doposiaľ existovala len pre prípad parlamentných volieb. Systém voľby poštou, ktorý sa nanovo umožňuje pri referende, kopíruje systém pri parlamentných voľbách, ktorý je sám osebe v podstatných rysoch prevzatý z minulej právnej úpravy. Tento krok možno oceniť, pretože sa ním otvára cesta k tomu, aby aj občania, ktorí sa dlhodobo zdržiavajú v zahraničí z rôznych dôvodov, mohli si uplatniť svoje politické právo účasti na referende. Krok je pozitívny, no zároveň úplne prirodzený. Popri tom, že ho treba oceniť, možno položiť aj otázku, či nemohol prísť už dávnejšie a najmä, či sa nemohol nájsť v novej volebnej legislatíve spôsob, ako niečo podobné zaviesť i pre voľby prezidenta republiky. Uvedené však nič nemení na tom, že oproti starej právnej úprave ide o posun vpred.

Čo sa týka ostatného, právna úprava v oblasti referenda nezaznamenala prijatím volebného kódexu žiadny reálny obsahový posun. Tento záver nevyznieva uspokojivo, no zdá sa, že nová referendová legislatíva nevyriešila žiadnu z boľavých stránok fungovania referenda na Slovensku...

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Referendum vo svetle novej zákonnej úpravy

Abstrakt

V príspevku sa autor zamýšľa nad tým, ako prijatie novej volebnej legislatívy, ku ktorému došlo v roku 2014, ovplyvnilo inštitút referenda, ktorý je na Slovensku dlhodobo sprevádzaný mnohými interpretačnými a aplikačnými ťažkosťami. Na základe analýzy ústavnej úpravy a na ňu nadväzujúcej judikatúry Ústavného súdu autor pomenúva kľúčové problémy referenda na Slovensku. Následne si kladie otázku, či aspoň niektoré z týchto problémov zákonodarca mohol vyriešiť bežným zákonom a či tak aj urobil. Záver autora je, že nová volebná legislatíva nepriniesla v podstate žiadny reálny obsahový posun v oblasti referenda.

Abstract

The author of the paper deals with adoption of electoral legislation from 2014 and how it influenced the referendum. In Slovakia, this form of direct democracy is followed by many problems of interpretation and application. The author points out the crucial problems of the referendum in Slovakia, based on the analysis of the relevant constitutional provisions and the corresponding jurisprudence of the Constitutional Court. Subsequently, the question asking whether the legislator could have solved at least some of these problems by means of ordinary legislation and whether it has really been done arouses. The author's conclusion says that new electoral legislation has not provided any substantial change in the field of referendum and its problems.

I.12. Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

JUDr. Tibor Seman, PhD.
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

I. Volebné právo v historickom kontexte

Príspevok má priblížiť volebné právo v Slovenskej republike, štátnom útvere, ktorý existoval po rozbití Československej republiky od 14. marca 1939, predstaviť právnu úpravu volieb tak, ako bola ustanovená zákonmi v sledovanom období. Príspevok sa samostatne zameriava na normatívne ustanovenia o voľbách do zákonodarného orgánu a na normatívne ustanovenia o voľbe prezidenta republiky.

Vzniku Slovenskej republiky (1939 - 1945) predchádzal anšlus Rakúska (12. a 13. marca 1938), podpísanie Mníchovskej dohody (29. septembra 1938)¹, vyhlásenie autonómie Slovenska (6. októbra 1938), prijatie ústavného zákona Národného zhromaždenia Česko-Slovenskej republiky z 22. novembra 1938 o autonómii Slovenskej krajiny,² voľby do autonómneho Slovenského snemu (18. decembra 1938)³ a vyhlásenie Slovenskej republiky (14. marca 1939).⁴

Aspoň stručne je potrebné spomenúť, čo predchádzalo skúmanému obdobiu 1939 - 1945. Autonómia Slovenska⁵ znamenala v rámci existujúceho spoločného československého štátu zriadenie slovenskej krajinskej vlády, ktorá ako jediná až do konštituovania Snemu Slovenskej krajiny⁶ vykonávala na území Slovenska legislatívnu činnosť vydávaním

¹ Dohoda bola podpísaná 30. septembra 1938 o 2:30 SEČ, dohodnutá 29. septembra 1938.

² Ide o Ústavný zákon Národného zhromaždenia Česko-Slovenskej republiky 299/1938 Sb. zo dňa 22. novembra 1938 o autonómii Slovenskej krajiny. Článok VI. odsek 1 ustanovil nadobudnutie účinnosti dňom vyhlásenia.

³ K voľbám do snemu Slovenskej krajiny 18. decembra 1938 bližšie napr.: NIŽŇANSKÝ, E.: *Voľby do snemu Slovenskej krajiny v roku 1938*. In: *Studia historica Nitriensia*, VII./1998.

⁴ Podrobnejšie k obdobiu slovenských dejín v spomínanom časovom úseku porov. napr.: BREZOVÁKOVÁ, B. a kol. (ed. Mannová, E.): *Krátke dejiny Slovenska*. Academic Electronic Press a Historický ústav Slovenskej akadémie vied, Bratislava 2003, ISBN 80-88880-53-X, str. 280 - 283.

⁵ Ústavná listina Česko-Slovenskej republiky č. 121/1920 Sb. z. a n., po novelizácii vykonanej ústavným zákonom Národného zhromaždenia Česko-Slovenskej republiky č. 299/1938 Sb., zakotvila že Slovenská krajina je autonómnu čiastkou Česko-Slovenskej republiky.

⁶ K činnosti Snemu Slovenskej krajiny v období 1938 - 1939 pozri bližšie napr.: PODOLEC, O.: *Genéza a úlohy Snemu Slovenskej krajiny v rokoch 1938 - 1939*. In: *Slovensko a druhá svetová vojna* (ed. Cséfalvay, F.; Púčik, M.), Bratislava 2000, str. 85 - 95.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

nariadení publikovaných v Úradných novinách. Po novelizácii Ústavnej listiny z roku 1920, vykonanej ústavným zákonom Národného zhromaždenia Česko-Slovenskej republiky č. 299/1938 Sb., Národnému zhromaždeniu Česko-Slovenskej republiky ostala zachovaná zákonodarná moc v rozsahu ustanovenom novelizovanou Ústavnou listinou Česko-Slovenskej republiky č. 121/1920 Sb. z. a n. v taxatívne vymenovaných veciach.⁷ Zákonodarná moc v Slovenskej krajine bola zmienenou, v roku 1938 novelizovanou Ústavnou listinou z roku 1920 zverená Snemu Slovenskej krajiny,⁸ volenému všeobecným, priamym, tajným hlasovaním podľa zásady pomerného zastúpenia.⁹

Ústavným zákonom Národného zhromaždenia Česko-Slovenskej republiky 299/1938 Sb. zo dňa 22. novembra 1938 o autonómii Slovenskej krajiny bolo v článku V. odseku 1 zakotvené, že **voľby do prvého Snemu Slovenskej krajiny** vypíše Slovenská krajinská vláda tak, aby sa mohli vykonať do dvoch mesiacov od vyhlásenia tohto zákona **podľa** ustanovení

⁷ Podľa § 4 odseku 1 citovanej, v roku 1938 novelizovanej Ústavnej listiny z roku 1920 Národné zhromaždenie Česko-Slovenskej republiky malo vykonávať zákonodarnú moc pre celé územie Česko-Slovenskej republiky vo veciach, cit.: "1. ústavnej listiny, jej častok, ako aj v otázkach upravujúcich činnosť spoločných zákonodarných, vládnych a výkonných orgánov; 2. vzťahov Česko-Slovenskej republiky k cudzine, vypovedania vojny a uzavretia mieru, obchodnej a tarifnej politiky, vývozu a dovozu; 3. národnej obrany; 4. štátneho občianstva, výstahovalectva, prisťahovalectva, cestovných pasov; 5. meny, mier a váh, vecí patentov, ochrany vzorkov a ochranných známk, vymenovania a mapovania; 6. colných; 7. dopravy; 8. pošty, telekomunikácií, poštovnej sporiteľnej a šekovej služby; 9. spoločného rozpočtu, spoločnej uzávierky, štátneho dlhu a schvaľovania pôžičiek pre spoločné potreby štátu a ich použitia; 10. daní, dávok a poplatkov, nakoľko tieto podľa § 18 tohto zákona slúžia na krytie výdavkov spoločných vecí, zásad nepriamych daní vôbec; 11. monopolov, spoločných štátnych podnikov, ústavov a zariadení. Výnimku tvoria štátne lesy a majetky, banké a hutnícké podniky, kúpele, ktorých vlastníctvo a správa prechádza na tú krajinu, na území ktorej sa nachádzajú; 12. právnej úpravy otázok hospodárskych a finančných, ktoré sú potrebné k zabezpečeniu rovnakých súťažných podmienok podnikania." Ustanovenie § 4 odsek 2 zakotvilo, že na základe súhlasu snemu Slovenskej krajiny Národné zhromaždenie môže jednotne riešiť aj iné otázky spoločného záujmu.

⁸ Ustanovenie § 9 odsek 1 Ústavnej listiny Česko-Slovenskej republiky č. 121/1920 Sb. z. a n., po novelizácii vykonanej ústavným zákonom Národného zhromaždenia Česko-Slovenskej republiky č. 299/1938 Sb., znelo: "Vo všetkých veciach v § 4 tohto zákona neuvedených zákonodarnú moc pre územie Slovenskej krajiny vykonáva Snem Slovenskej krajiny, volený všeobecným, priamym, tajným hlasovaním podľa zásady pomerného zastúpenia."

⁹ Podrobnejšie k legislatívnej činnosti v Slovenskej republike v období 1939 - 1945 pozri napr.: PODOLEC, O.: *Charakter legislatívnej činnosti v Slovenskej republike 1939 - 1945*. In: Slovenská republika 1939 - 1945 očami mladých historikov IV. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Banská Bystrica 14. - 15. apríla 2005. Katedra histórie Fakulty humanitných vied Univerzity Mateja Bela a Ústav vedy a výskumu Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici (ed. Šmigel, M.; Mičko, P.), Banská Bystrica 2005, ISBN 80-8083-147-5, str. 39 - 51.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

časti I. a III. **zákona číslo 330/1920 Sb. z. a n. v znení zákona číslo 126/1927 Sb. z. a n.** s tou zmenou, že **aktívne volebné právo** majú tí, ktorí v deň voľby prekročili 21. rok svojho veku, že na 20 000 odovzdaných platných hlasov, ako aj na zbytok presahujúci tri štvrtiny tohto počtu, dostane každá strana jeden mandát a že obmedzenia pasívneho volebného práva určené v § 6 citovaného zákona sa na tieto voľby nevzťahujú. Uvedeným ústavným zákonom bola zároveň zmenená aj Ústavná listina Česko-Slovenskej republiky, teda zákon zo dňa 29. februára 1920, č. 121 Sb. z. a n., ktorým sa uvádza ústavná listina Česko-Slovenskej republiky.

Po vyhlásení autonómie 22. novembra 1938 sa voľby do Snemu Slovenskej krajiny konali 18. decembra 1938.¹⁰ Snem Slovenskej krajiny do vzniku Slovenskej republiky 14. marca 1939 realizoval dve schôdze, a to prvú schôdzu dňa 18. januára 1939 a druhú schôdzu v dňoch 21., 22. a 23. februára 1939.¹¹

Legislatívnym rámcom pre prijatie Ústavy Slovenskej krajiny bola Ústavná listina československej republiky z roku 1920 v novelizovanom znení, teda po novelizácii vykonanej ústavným zákonom zo dňa 22. novembra 1938 č. 299/1938 Sb. o autonómii Slovenskej krajiny, a to zakotvením, že Snem Slovenskej krajiny sa uznesie na ústave Slovenskej krajiny v rámci právneho usporiadania Česko-Slovenskej republiky.¹²

Dňa 14. marca 1939 sa Snem Slovenskej krajiny transformoval na Slovenský snem¹³ a v období od 14. marca 1939 realizoval 146 schôdzi, prvú schôdzu dňa 14. marca 1939 a poslednú schôdzu dňa 21. decembra 1944.¹⁴

¹⁰ Podrobnejšie o voľbách do autonómneho snemu 18. decembra 1938 porov. napr.: BREZOVÁKOVÁ, B. a kol. (ed. Mannová, E.): *Krátke dejiny Slovenska*. Academic Electronic Press a Historický ústav Slovenskej akadémie vied, Bratislava 2003, ISBN 80-88880-53-X, str. 281 - 282, tiež: ARPÁŠ, R.: *Od autonómie k samostatnosti*. In: Slovenská republika 1939 - 1945 očami mladých historikov IV. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Banská Bystrica 14. - 15. apríla 2005. Katedra histórie Fakulty humanitných vied Univerzity Mateja Bela a Ústav vedy a výskumu Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici (ed. Šmigel', M.; Mičko, P.), Banská Bystrica 2005, ISBN 80-8083-147-5, str. 15.

¹¹ Stenoprotokoly z uvedených schôdzi na <http://www.psp.cz/eknih/1939ssk/stenprot/index.htm>

¹² Porov. § 9 odsek 2 Ústavnej listiny Česko-Slovenskej republiky č. 121/1920 Sb. z. a n., po novelizácii vykonanej ústavným zákonom Národného zhromaždenia Česko-Slovenskej republiky č. 299/1938 Sb.

¹³ Prvý zákon Slovenského snemu bol zákon č. 1/1939 Sl.z. o samostatnom Slovenskom štáte. Pomenovanie "Slovenský snem" je uvedené v úvode tohto zákona slovami "*Slovenský snem usniesol sa na tomto zákone.*"

¹⁴ Stenoprotokoly z uvedených schôdzi na <http://www.psp.cz/eknih/1939ssr/stenprot/index.htm>

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

Slovenský snem sa dňa 14. marca 1939 uzniesol na zákone č. 1/1939 Sl.z. o samostatnom Slovenskom štáte, s účinnosťou od toho istého dňa.¹⁵ Z pohľadu na skúmané **volebné právo** v novovzniknutom štátnom útvere je potrebné poukázať na zakotvenie vzťahu nového štátneho útvaru k predchádzajúcim právnym predpisom, ktoré platili v Republike česko-slovenskej. Týmto zákonom bolo ustanovené, že **všetky doterajšie zákony, nariadenia a opatrenia ostávajú v platnosti so zmenami**, ktoré vyplývajú z ducha samostatnosti Slovenského štátu.¹⁶ Na vyhlásovanie právnych noriem Slovenského štátu následne 18. marca 1939 vláda Slovenského štátu vydala, s účinnosťou odo dňa vyhlásenia,¹⁷ vládne nariadenie č. 14/1939 Sl.z. o Slovenskom zákonníku.¹⁸ Vzhľadom na časový úsek od vyhlásenia samostatného Slovenského štátu až po účinnosť vládneho nariadenia č. 14/1939 Sl.z., v tomto vládnom nariadení bolo zakotvené, že **právne normy Slovenského štátu sa vyhlasujú v zbierke "Slovenský zákonník"**¹⁹, že *"Nariadenie toto nadobúda účinnosti dňom vyhlásenia, vzťahuje sa však aj na právne normy, vydané do tohto dňa po vyhlásení samostatného*

¹⁵ Zákon Slovenského snemu č. 1/1939 Sl.z. o samostatnom Slovenskom štáte obsahoval päť paragrafov, podľa ktorých *"Slovenská krajina vyhlasuje sa za samostatný a neodvislý Slovenský štát. Snem Slovenskej krajiny pretvára sa na zákonodarný snem Slovenského štátu."* (§ 1), *"Až do vydania ústavy Slovenského štátu celá vládna a výkonná moc je v rukách vlády, ktorú menuje predsedníctvo Snemu."* (§ 2), *"Všetky doterajšie zákony, nariadenia a opatrenia ostávajú v platnosti so zmenami, ktoré vyplývajú z ducha samostatnosti Slovenského štátu."* (§ 3), *"Vláda sa splnomocňuje, aby cestou nariadenia vykonávala všetko, čo je v prechodnom čase potrebné na udržanie poriadku a na zabezpečenie záujmov slovenského štátu."* (§ 4), *"Zákon tento nadobúda účinnosti dnešným dňom a splní ho vláda."* (§ 5).

¹⁶ Porov. § 3 zákona č. 1/1939 Sl.z. o samostatnom Slovenskom štáte.

¹⁷ Porov. ustanovenie o nadobudnutí účinnosti, § 11 vládneho nariadenia č. 14/1939 Sl.z. o Slovenskom zákonníku.

¹⁸ Vláda Slovenského štátu vydala Vládne nariadenie č. 14/1939 Sl.z. o Slovenskom zákonníku podľa § 4 zákona č. 1/1939 Sl.z. o samostatnom Slovenskom štáte. Vládne nariadenie č. 14/1939 Sl.z. bolo jedenkrát novelizované, a to vládnym nariadením zo dňa 19. mája 1939 č. 109/1939 Sl.z. o redakcii Slovenského zákonníka (s účinnosťou od 24. mája 1939). Podľa novelizovaného znenia tejto právnej úpravy sa v Slovenskom zákonníku mali vyhlasovať zákony Slovenského štátu, rokovací poriadok Snemu Slovenského štátu, medzinárodné zmluvy, nariadenia vlády Slovenského štátu a tiež aj jej vyhlášky, ak ich vyhlásenie v Slovenskom zákonníku predpisoval zákon alebo vládne nariadenie, nariadenia a vyhlášky ústredných a iných úradov a orgánov Slovenského štátu, ak ich vyhlásenie v Slovenskom zákonníku predpisoval zákon alebo vládne nariadenie, vyhlášky o oprave tlačových chýb, vzniknúcich pri vyhlásení právnych noriem. Všetky obce boli povinné zaobstaráť si aspoň jeden exemplár Slovenského zákonníka, vo výnimočných prípadoch mohli byť tejto povinnosti zbavené okresným úradom. Slovenský zákonník sa mal umiestňovať v miestnostiach obecného úradu alebo v obecných knižniciach a byť počas úradných hodín každému prístupný. Pre notariáty mali obce obstaráť osobitný exemplár. Zásielky častok Slovenského zákonníka boli oslobodené od poštovného.

¹⁹ Porov. § 1 odsek 1 vládneho nariadenia č. 14/1939 Sl.z. o Slovenskom zákonníku.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

*Slovenského štátu.*²⁰ a že "Právne normy, vyhlasované v Slovenskom zákonníku, môžu sa uverejniť okrem toho podľa potreby aj iným vhodným spôsobom, najmä v dennej tlači a rozhlasom, ako aj v úradných novinách, ale toto uverejnenie nenahrádza vyhlásenie, predpísané týmto nariadením."²¹

Vláda Slovenského štátu podľa § 4 zákona č. 1/1939 Sl.z. o samostatnom Slovenskom štáte vydala 19. mája 1939 vládne nariadenie o redakcii Slovenského zákonníka (publikované v Slovenskom zákonníku pod číslom 109/1939 Sl.z.), podľa ktorého Slovenský zákonník rediguje predsedníctvo vlády, ktoré tiež vydáva podrobnejšie predpisy o dodávaní Slovenského zákonníka štátnym a verejným úradom a o podmienkach jeho odberu.²²

Dňa 18. januára 1940 sa Snem Slovenskej republiky uzniesol na zákone o vyhlasovaní právnych predpisov a o úradných časopisoch (publikačná norma),²³ ktorý bol publikovaný pod číslom 11/1940 Sl.z., nadobudol účinnosť 1. januára 1940 a ustanovil, ktoré právne predpisy sa majú vyhlasovať v zbierke "Slovenský zákonník."²⁴ Pokiaľ sa predpisy (oznamy, vyhlášky, obežníky, opatrenia, rozhodnutia, uznesenia, príkazy, zákazy a pod. prezidenta republiky, predsedníctva snemu, štátnej rady, úradu predsedu vlády, ministerstiev, štátnych úradov, podnikov, ústavov,

²⁰ Porov. § 11 odsek 1 vládneho nariadenia č. 14/1939 Sl.z. o Slovenskom zákonníku.

²¹ Porov. § 7 vládneho nariadenia č. 14/1939 Sl.z. o Slovenskom zákonníku.

²² Porov. § 1 až 2 vládneho nariadenia č. 109/1939 Sl.z. o redakcii Slovenského zákonníka.

²³ Celý text vládneho návrhu zákona o vyhlasovaní právnych predpisov a o úradných časopisoch (publikačná norma), v podobe pripravenej na prerokovanie v Sneme Slovenskej republiky na jeho druhom zasadnutí v prvom volebnom období, je dostupný na internete: http://www.psp.cz/eknih/1939ssr/tisky/t0093_00.htm.

²⁴ Podľa zákona č. 11/1940 Sl.z. sa v zbierke "Slovenský zákonník" mali vyhlasovať zákony Slovenskej republiky, medzinárodné zmluvy, ak vyžadujú súhlas snemu, alebo ak sa vláda uznesie na ich vyhlásení, uznesenie snemu o štátnych záverečných účtoch, neodkladné opatrenia výboru snemu, nariadenia s mocou zákona, uznesenia snemu o nesúlase s nariadením s mocou zákona, vykonávacie nariadenia vlády a jej vyhlášky, ak ich v Slovenskom zákonníku vyhlásiť predpisoval zákon alebo vládne nariadenie, nariadenia a vyhlášky ministrov, ministerstiev a iných úradov a orgánov Slovenskej republiky, ak ich v Slovenskom zákonníku vyhlásiť predpisoval zákon alebo vládne nariadenie, uznesenia ústavného senátu o neplatnosti zákona alebo nariadenia s mocou zákona, všetky iné vyhlášky (opatrenia), ktoré v Slovenskom zákonníku vyhlásiť prikazovali právne predpisy, vyhlasované v Slovenskom zákonníku alebo v zbierkach ním nahradených, a vyhlášky o oprave tlačových chýb, vzniknuvších pri vydávaní Slovenského zákonníka. Slovenský zákonník sa vydával v slovenčine ako autentické znenie, o preklade Slovenského zákonníka do jazyka národnostných skupín sa mohla uznieť vláda. Všetky obce mali povinnosť obstarat' si aspoň jeden výtlačok Slovenského zákonníka. Chudobným obciam bolo možné Slovenský zákonník na návrh župného úradu dodávať zdarma. Slovenský zákonník sa mal umiestniť na obecnom úrade alebo v obecných knižniciach, kde musel byť počas úradných (čitárenských) hodín každému prístupný.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

verejnoprávnych korporácií, Slovenskej národnej banky a Poštovej sporiteľne) neuverejňovali v Slovenskom zákonníku, mali byť uverejnené v časopise "Úradné noviny", ak bolo nariadené uverejniť ich v úradnom časopise, alebo ak ich bolo potrebné uviesť vo všeobecnú známosť v úradnom časopise.²⁵

II. Voľby do zákonodarného orgánu

Ústava bola schválená Slovenským snemom 21. júla 1939, a to ústavným zákonom č. 185/1939 Sl. z.²⁶ o ústave Slovenskej republiky.²⁷ **Druhá hlava Ústavy** (č. 185/1939 Sl. z.) zakotvila **Snem** s tým, že snemu prislúcha **zákonodarná moc pre celé územie Slovenskej republiky**.²⁸ Ústava zakotvila, že snem má **80 poslancov**, ktorí sú volení **všeobecným, priamym, rovným a tajným hlasovaním**.³⁰ Dĺžka volebného obdobia bola päťročná, keďže ústava zakotvila, že **snem je volený na 5 rokov**.³¹

2.1 Aktívne volebné právo

Aktívne volebné právo bolo limitované troma taxatívne vymedzenými podmienkami, podľa ktorých právo voliť do snemu³² má

²⁵ Porov. § 9 zákona č. 11/1940 Sl. z. o vyhlasovaní právnych predpisov a o úradných časopisoch (publikačná norma). Podľa § 11 až 14 tohto zákona sa mali uverejňovať v "Súdnom ústrednom oznamovateli", vydávaným ministerstvom pravosúdia, všetky vyhlášky súdov, justičných úradov, ministerstva pravosúdia a ústavov jemu podriadených, ktoré mali byť uverejnené na základe zákonov, vládnych nariadení, prípadne iných platných právnych predpisov a zvyklostí a ktoré sa uverejňovali v Úradnom liste republiky Česko-Slovenskej, v Ústrednom oznamovateli ministerstva spravodlivosti v Prahe a v Úradných novinách. V Súdnom ústrednom oznamovateli sa mali uverejňovať aj oznamy združení, ktoré podľa úradne schválených stanov alebo platných právnych predpisov podliehali uverejneniu v úradnom časopise. Železničné tarify, tarifné zľavy, zmeny a doplnky taríf sa mali uverejňovať vo "Vestníku pre Slovenské železnice a plavbu".

²⁶ Podľa ustanovenia § 103 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.): "*Zákon tento nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia a vykoná ho vláda.*"

²⁷ Text ústavného zákona Slovenského snemu z 21. júla 1939, č. 185/1939 Sl. z. o ústave Slovenskej republiky dostupný na internete: www.upn.gov.sk/data/pdf/ustava1939.pdf.

²⁸ Ustanovenie § 6 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.) znie: "*Zákonodarná moc pre celé územie Slovenskej republiky prislúcha snemu.*"

²⁹ Nariadenie vlády Slovenskej republiky zo dňa 9. septembra 1941 č. 198/1941 Sl. z. o právnom postavení Židov, v Hlave IV zakotvilo **Vylúčenie z volebného práva a z verejnoprávnych funkcií**. Ustanovenie § 12 ods. 1 tohto vládneho nariadenia znelo: "*Židia nemajú volebné právo a nie sú voliteľní do Snemu Slovenskej republiky ani do orgánov verejnoprávnych korporácií.*"

³⁰ Porov. § 6 a § 7 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

³¹ Porov. § 8 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

³² Porov. § 9 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

štátny občan,³³ ktorý prekročil dvadsiaty prvý rok svojho života a vyhovuje ostatným podmienkam volebného programu snemu.³⁴

Pokiaľ ide o štátne občianstvo, ku dňu účinnosti ústavy sa naň vzťahovali predchádzajúce právne predpisy, predovšetkým ustanovenia o štátnom občianstve, zahrnuté v článku IV. odseku 1 vládneho nariadenia č. 49/1939 Sl.z. o zriadení Slovenského najvyššieho súdu³⁵ a v § 11 vládneho nariadenia č. 62/1939 Sl.z. o najvyššom správnom súde.³⁶ Dňa 25. septembra 1939 sa Snem Slovenskej republiky sa uzniesol na ústavnom zákone č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve.³⁷

II.1.1 Štátne občianstvo

Štátne občianstvo bolo deklarované spätne od 14. marca 1939 a viazané bolo na domovské právo na území slovenského štátu k 30. októbru 1918,³⁸ prípadne na trvalý zamestnanecký vzťah k slovenskému štátu alebo k niektorému štátnemu ústavu, podniku alebo fondu a zloženie služobnej

³³ Otázka štátneho občianstva bola riešená ústavným zákonom zo dňa 25. septembra č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve.

³⁴ Formulácia podmienky kladenej na voliča, že "vyhovuje ostatným podmienkam volebného programu snemu", nebola ústavou bližšie konkretizovaná.

³⁵ V článku IV., odseku 1 vládneho nariadenia č. 49/1939 Sl.z. o zriadení Slovenského najvyššieho súdu je ustanovené: „Členovia Slovenského najvyššieho súdu, jeho hlavní sekretári a sekretári, ďalej zamestnanci účtovnej a kancelárskej služby, kancelárskej pomocnej služby a zriadeneckej služby (§ 3), tiež členovia Slovenskej generálnej prokuratúry, ak nemali v čase ich vymenovania na služobné miesto u Slovenského najvyššieho súdu slovenské štátne občianstvo, nadobúdajú ho týmto vymenovaním automaticky a to spolu s domovským právom v obci sídla Slovenského najvyššieho súdu. Nadobudnutie slovenského štátneho občianstva vzťahuje sa i na manželku a deti týchto osôb a to i na slobodné plnoleté, ak žijú s hlavou rodiny v spoločnej domácnosti a neprejavia písomne do 6 mesiacov od nadobudnutia účinnosti tohto zákona u príslušného okresného úradu, že si podržiavajú doterajšiu inú štátnu príslušnosť.“

³⁶ V § 11 vládneho nariadenia č. 62/1939 Sl.z. o najvyššom správnom súde je ustanovené: „Členovia najvyššieho správneho súdu v Prahe, pokiaľ nie sú slovenskými štátnymi príslušníkmi, nadobúdajú vymenovaním za členov najvyššieho správneho súdu a složením prisahy štátne občianstvo Slovenského štátu a domovské právo v sídle najvyššieho správneho súdu.“

³⁷ Ústavný zákon č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve nadobudol účinnosť dňom vyhlásenia.

³⁸ Podľa § 1 odseku 1 písmeno a) ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve: "Štátnymi občanmi Slovenskej republiky sú od 14. marca 1939: a) osoby, ktoré samy, prípadne ich manžel alebo ich predkovia na základe pôvodu alebo právoplatného rozhodnutia mali 30. októbra 1918 domovské právo na území slovenského štátu a nestratili ho do dňa účinnosti tohto zákona; pritom nadobudnutie domovského práva nastúpením verejného úradu (§ 10 zák. č. 222/1896 r. z.) nepokladá sa za stratu domovského práva na území Slovenskej republiky; (...)"

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

prísahy.³⁹ Tento ústavný zákon upravil žiadosti o priznanie slovenského štátneho občianstva⁴⁰ ako aj uznanie (ex lege) platnosti štátneho občianstva udeleného po 14. marci 1939.⁴¹ Všetky uvedené spôsoby získania štátneho občianstva sa vzťahovali aj na manželku a na vlastné maloleté deti.⁴² Nadobudnutím účinnosti ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve ustanovenia predchádzajúcich právnych predpisov o štátnom občianstve stratili platnosť.⁴³ Keďže nevyhnutnou podmienkou volebného práva bolo štátne občianstvo, je potrebné ozrejmiť **nadobúdanie štátneho občianstva**. Podľa novej právnej úpravy sa štátne občianstvo nadobúdalo **narodením**,⁴⁴ **uzákonením**,⁴⁵ **manželstvom**,⁴⁶ alebo **udelením**

³⁹ Podľa § 1 odseku 1 písmeno a) ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve: "Štátnymi občanmi Slovenskej republiky sú od 14. marca 1939: (...) b) osoby, ktoré sa stali do účinnosti tohto zákona trvalými zamestnancami slovenského štátu alebo niektorého štátneho ústavu, podniku alebo fondu zložili služobnú prísahu."

⁴⁰ Podľa § 1 odseku 2 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve: "Do 6 mesiacov môžu na ministerstve vnútra žiadať priznanie štátneho občianstva od 14. marca 1939 osoby, ktoré po 30. októbri 1918 nadobudli domovské právo na území slovenského štátu, ale podľa predpisov predošlého odseku sa nestali štátnymi občanmi. Až do uplynutia tejto lehoty, a v tom prípade, ak včas žiadali priznanie štátneho občianstva, až do rozhodnutia o ich žiadosti hľadí sa na tieto osoby ako na štátnych občanov." Podľa § 1 odseku 3 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve: "Žiadosti o revíziu štátneho občianstva sa pokladajú za žiadosti o priznanie slovenského štátneho občianstva podľa ods. 2."

⁴¹ Podľa § 1 odseku 4 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve: "Udelenie štátneho občianstva po 14. marci 1939 sa uznáva za platné."

⁴² Porov. § 1 odsek 5 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve.

⁴³ Podľa § 13 odseku 1 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve: "Dňom účinnosti tohto zákona strácajú platnosť všetky štátno-občianske predpisy, ktoré ústavný zákon č. 1/1939 Sl.z. o samostatnom Slovenskom štáte na území Slovenského štátu dočasne v platnosti ponechal, a súčasne zrušujú sa aj ustanovenia o štátnom občianstve, popajaté do čl. IV., ods. 1 vládneho nariadenia č. 49/1939 Sl.z. a § 11 vládneho nariadenia č. 62/1939 Sl.z."

⁴⁴ Nadobudnutie štátneho občianstva **narodením** bolo upravené v štyroch odsekoch § 2 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve takto: "(1) Manželské deti štátneho občana a nemanželské deti štátnej občianky narodením nadobudnú štátne občianstvo, a to aj vtedy, keď sa narodili v cudzozemsku. (2) Deti z neplatného manželstva sú pri posudzovaní štátneho občianstva manželským deťom postavené na roveň. (3) O osobách, ktoré boli nájdené v tuzemsku, ak sa zistí, že nemajú inú štátnu príslušnosť, ministerstvo vnútra môže vysloviť právnu domnienku, že sú štátnymi občanmi slovenskými. (4) Osoby, narodené v tuzemsku, vyhlási ministerstvo vnútra za štátnych občanov, ak sa zistí, že nenadobudli iné štátne občianstvo."

⁴⁵ Nadobudnutie štátneho občianstva **uzákonením** bolo upravené v § 3 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve takto: "Uzákonením nadobúdajú štátne občianstvo nepľnoleté nemanželské deti slovenského štátneho občana, ktoré sa narodili z cudzinky."

⁴⁶ Nadobudnutie štátneho občianstva **narodením** bolo upravené vo dvoch odsekoch § 4 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve takto: "(1) Manželstvom nadobúda slovenské štátne občianstvo cudzinka, ktorá sa vydá za slovenského štátneho

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

(naturalizáciou).⁴⁷ Komu bolo udelené štátne občianstvo, musel zložiť prísahu,⁴⁸ pričom prísaha hlavy rodiny sa vzťahovala aj na jeho manželku a neplnoleté deti. Neplnoletá osoba, ktorá nadobudla štátne občianstvo samostatne, skladala prísahu sama, ak dovŕšila 14. rok svojho veku, a za osobu mladšiu alebo nespôsobilú na právne úkony skladal prísahu jej zákonný zástupca a v jeho neprítomnosti opatrovník pre ňu určený.⁴⁹ Ak osoby, vyzvané zložiť prísahu, túto nezložili do jedného roka od doručenia vyzvania, naturalizačná listina stratila platnosť.⁵⁰ V prípade, že žiadateľ pred zložením prísahy umrel, alebo opustil rodinu, bolo ministerstvo vnútra oprávnené opraviť naturalizačnú listinu tak, aby príslušníci rodiny, v nej uvedení, samostatne nadobudli štátne občianstvo.⁵¹

K zániku štátneho občianstva mohlo dôjsť **nadobudnutím cudzej štátnej príslušnosti,**⁵² **uzákonením,**⁵³ **manželstvom,**⁵⁴ **prepustením**⁵⁵ zo štátneho zväzku na žiadosť,⁵⁶ alebo **odňatím.**⁵⁷

občana. (2) Cudzinka, ktorá vydajom získala slovenské štátne občianstvo, podrží si ho i po zániku manželstva."

⁴⁷ Nadobudnutie štátneho občianstva **udelením (naturalizáciou)** bolo upravené vo siedmich odsekoch § 5 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve takto: "(1) Udelením (naturalizáciou) nadobúda štátne občianstvo dňom zloženia prísahy (§ 6, ods. 1) osoba, ktorej ministerstvo vnútra vystaví naturalizačnú listinu. (2) Na udelenie štátneho občianstva nikto nemá právny nárok. (3) S manželom nadobúda štátne občianstvo aj manželka a maloleté zákonitě deti a to i vtedy, keď s ním spolu nežijú. (4) Nezákonitě maloleté deti nadobúdajú štátne občianstvo spolu s nemanželskou matkou, ak ich so schválením príslušného tuzemského poručenského súdu pojala do žiadosti o udelenie štátneho občianstva. (5) Ustanovenia ods. 4 platia aj pre zákonitě deti vdovy-matky. (6) Maloleté deti, ponechané v opatere rozlúčenej ženy, nadobúdajú štátne občianstvo spolu s matkou, ak ich pojme do svojej žiadosti so súhlasom tuzemského poručenského súdu. (7) Manželke, ak dlhšiu dobu žije v tuzemsku od manžela oddelene, možno udeliť štátne občianstvo i vtedy, keď jej manželstvo nebolo súdne rozlúčené. V týchto prípadoch nadobúdajú štátne občianstvo aj jej maloleté zákonitě deti, ak ich pojme do svojej žiadosti so súhlasom tuzemského poručenského súdu."

⁴⁸ Text prísahy je upravený v § 6 odseku 1 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve.

⁴⁹ Porov. § 6 odsek 2 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve.

⁵⁰ Porov. § 6 odsek 3 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve.

⁵¹ Porov. § 6 odsek 4 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve.

⁵² Zánik štátneho občianstva z dôvodu **nadobudnutia cudzej štátnej príslušnosti** bol upravený vo dvoch odsekoch § 7 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve takto: "(1) Štátne občianstvo stráca osoba, ktorá nebýva v tuzemsku a nadobudne naturalizáciou cudziu príslušnosť. Stratú ustáli administratívny úrad I. stolice. (2) Ustanovenie ods. 1 neplatí, ak ide a) o dôstojníka alebo rotmajstra z povolania, a to aj vo výslužbe; b) o inú osobu mužského pohlavia, ktorá dovŕšila 17. rok svojho veku, a to až do konca roku, v ktorom dosiahne 50. rok, za brannej pohotovosti štátu až do konca roku, v ktorom dosiahne 60. rok svojho veku."

⁵³ Zánik štátneho občianstva **uzákonením** bol upravený v § 8 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve takto: "Uzákonením strácajú štátne občianstvo

Ústavný zákon o štátnom občianstve počítal aj s výnimkami, ktoré mohli vyplývať zo zmlúv, uzavretých s inými štátmi.⁵⁸

II.1.2 Vek

Čo sa týka veku, na rozdiel od pasívneho volebného práva (pri pasívnom volebnom práve stačilo, ak kandidát mal v deň volieb tridsiate narodeniny), volič musel prekročiť dvadsiaty prvý rok svojho života, teda, bol oprávnený voliť najskôr vtedy, ak deň, predchádzajúci dňu volieb, bol dňom jeho dvadsiatych prvých narodenín, teda ak deň predchádzajúci dňu volieb sa svojím označením zhodoval s dňom, kedy sa kandidát pred tridsiatimi rokmi narodil. Vek dvadsať jeden rokov zodpovedal dovtedajšej právnej úprave nadobudnutia plnoletosti, pretože podľa zákona č. 447/1919 Zb. zák. a nar. sa **plnoletosť** nadobúdala dosiahnutím dvadsiateho prvého roku veku,⁵⁹ kedy bola fyzická osoba plne spôsobilá na všetky právne úkony.⁶⁰

neplnoleté nemanželské deti cudzieho štátneho občana, ak tým nadobúdajú štátnu príslušnosť svojho otca."

⁵⁴ Zánik štátneho občianstva **manželstvom** bol upravený vo dvoch odsekoch § 9 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve takto: "(1) Štátne občianstvo stráca žena, ktorá sa vydá za cudzinca, ak nadobúda manželstvom aj jeho štátnu príslušnosť. (2) Štátne občianstvo, nadobudnuté podľa § 5, ods. 7, stráca sa obnovením manželského spoluzitia."

⁵⁵ Porov. § 10 odseky 1 až 3 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve. V odôvodnených prípadoch mohla aj manželka žiadať o svoje prepustenie. V zákonných prípadoch bol na prepustenie potrebný súhlas vojenskej správy a ústavný zákon tiež uvádzal osoby, ktorým nebolo možné odoprieť prepustenie zo štátneho zväzku.

⁵⁶ Porov. § 10 odseky 4 až 6 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve. Prepustenie hlavy rodiny sa vzťahovalo aj na manželku, ak so žiadosťou súhlasila, a na maloleté deti, ak s tým súhlasil poručenský súd. Prepustenie vdovy-matky alebo nemanželskej matky sa vzťahovalo i na jej maloleté deti, ak o to žiadala so schválením poručenského súdu. Štátne občianstvo zaniklo dňom doručenia prepustnej listiny. Ak sa prepustený do jedného roka po doručení prepustnej listiny nevysťahoval, prepustenie sa stalo neplatným.

⁵⁷ Porov. § 11 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve. Štátne občianstvo mohlo odňať ministerstvo vnútra osobe z taxatívne vymedzených dôvodov, z ktorých možno spomenúť vyvíjanie činnosti štátu nepriateľskej, zdržiavanie sa v cudzine a tam vyvíjanie činnosti štátu nepriateľskej; prípadne šlo o ženu, ktorá ako cudzinka bez úmyslu manželského spoluzitia uzavrela manželstvo so slovenským štátnym občanom len preto, aby tým nadobudla štátne občianstvo.

⁵⁸ Porov. § 13 odsek 2 ústavného zákona č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve.

⁵⁹ Podrobnejšie napr.: LUBY, Š.: *Základy všeobecného súkromného práva*. III. vydanie pôvodného diela. Heuréka, Šamorín 2002, ISBN 80-89122-00-0, str. 50 - 51.

⁶⁰ Nadobúdanie spôsobilosti na právne úkony bolo v minulosti na území Slovenska koncipované rôzne. Napríklad podľa § 127 zák. čl. XXXI:1894, deti mladšie ako 12 rokov vôbec nemali spôsobilosť na právne úkony. Osoby, ktoré dosiahli 12 rokov, mohli robiť také právne úkony, ktorými sa nezaväzovali, inak potrebovali súhlas zákonného zástupcu. Po dosiahnutí 14. roku veku mohli zložiť prisahu ako svedkovia v civilných veciach a po

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

II.2 Pasívne volebné právo

Pasívne volebné právo bolo limitované troma taxatívne vymedzenými podmienkami, podľa ktorých⁶¹ je do snemu voliteľný **štátny občan, ktorý dovŕšil tridsiaty rok svojho života a vyhovuje ostatným podmienkam volebného poriadku do snemu.**⁶² Na rozdiel od aktívneho volebného práva (volič musel presiahnuť vek 21 rokov⁶³) dovŕšený tridsiaty rok života kandidáta znamenal, že z hľadiska veku najskôr bol voliteľný, ak deň volieb bol dňom jeho tridsiatych narodenín, teda ak deň volieb sa svojim označením zhodoval s dňom, kedy sa kandidát pred tridsiatimi rokmi narodil. Ústava zakotvila, že "podrobnosti o volebnom práve a o voľbe upravuje volebný poriadok do snemu, ktorý sa vydá osobitným zákonom."⁶⁴ O platnosti volieb do snemu rozhodoval volebný senát, pričom podrobnosti mal určiť osobitný zákon.⁶⁵ Ústava upravovala, že poslanci sú zástupcami občanov celého štátu a vykonávajú svoj mandát osobne. Po zvolení mal poslanec zložiť v sneme túto prísahu: „Prisahám na Boha Všemohúceho a Vševedúceho, že budem verný Slovenskej republike, že budem zachovávať zákony a mandát svoj plniť podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia. Tak mi Pán Boh pomáhaj!“⁶⁶

II.3 Ukončenie mandátu

Pozbaviť mandátu bolo možné poslancu z dôvodu, že neplní svedomite svoju funkciu, alebo sa jej stane nehodným.⁶⁷ Obsah slovného spojenia "stať sa nehodným svojej funkcie" nebol bližšie vysvetlený. O

dosiahnutí 16. roku mohli byť svedkami pri sobáši (§ 40 zák. čl. XXXI:1894). Aj pred dosiahnutím 21. roku veku sa mohli napríklad ženy stať plnoletými vydajom (§ 2 zák. čl. XXIII:1874), muži aj ženy mohli byť tiež vyhlásení za plnoletých poručenským súdom atď. Podrobnejšie napr.: FAJNOR, V. - ZÁTURECKÝ, A.: *Nástin súkromného práva platného na Slovensku a Podkarpatskej Rusi*. III. vydanie pôvodného diela. Heuréka, Šamorín 1998, ISBN 80-967653-4-5, str. 46 - 47.

⁶¹ Porov. § 10 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

⁶² Právny predpis „Volebný poriadok do snemu“ sa v Slovenskom zákoníku nenachádza.

⁶³ Právna úprava, predchádzajúca vzniku Slovenskej republiky, poznala aj tzv. predĺženie maloletosti nad vekovú hranicu 21 rokov (napríklad pre nedostatok telesnej alebo duševnej spôsobilosti, z dôvodu "narobenia si mnoho dlhov" či z dôvodu vedenia nezriadeného života a podobne). Konanie o predĺženie maloletosti bolo upravené v ustanoveniach § 702 až § 717 zák. čl. I/1910 o občianskom súdnom poriadku, v znení pozmenenom ustanovením § 55 zákona č. 100/1931 Zb. z. a n.

⁶⁴ Ustanovenie § 11 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.). V Slovenskom zákoníku sa Volebný poriadok do snemu nenachádza.

⁶⁵ Porov. ustanovenie § 12 odseky 1, 2 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.)

⁶⁶ Porov. ustanovenia § 13 a § 14 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.)

⁶⁷ Ustanovenie § 15 odsek 1 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.) znel: "Poslanca, ktorý neplní svedomite svoju funkciu, alebo sa jej stane nehodným, možno pozbaviť mandátu."

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

strate mandátu rozhodovala štátna rada na návrh predsedníctva snemu.⁶⁸ Na tomto mieste je dôležité vysvetliť podstatu štátnej rady z pohľadu právnej úpravy. Štátna rada bola upravená postupne dvoma zákonmi. Najskôr to bol zákon zo dňa 5. júna 1940 č. 136/1940 Sl.z. o Štátnej rade, ktorý bol zrušený a nahradený zákonom zo dňa 8. júla 1943 č. 106/1943 Sl.z. o Štátnej rade s účinnosťou od 1. augusta 1943. Ústava v § 51 zakotvila, že *"Štátna rada sa skladá takto: šesť členov menuje prezident republiky, desať členov vysielala Hlinkova slovenská ľudová strana, po jednom členovi vysielajú registrované strany národnostných skupín a stavy; ďalšími členmi sú: predseda vlády a predseda snemu."* Skorší zákon o Štátnej rade (č. 136/1940 Sl.z.) ustanovil, že *"Štátna rada sa skladá takto: šesť členov menuje prezident republiky, desať členov vysielala Hlinkova slovenská ľudová strana, po jednom členovi vysielajú registrované strany národnostných skupín a stavy; ďalšími členmi sú: predseda vlády a predseda Snemu (§ 51 Ústavy)."*⁶⁹ a že *"Za člena Štátnej rady možno vyslať slovenského štátneho občana, ktorý dosiahol 35. rok, nie je súdnym rozhodnutím pozbavený práva voľne disponovať svojím majetkom, nie je v konkurze ani pod vyrovnávacím pokračovaním a nie je odsúdený na stratu volebného práva. Ustanovenie tohto odseku o vekovej hranici neplatí pre členov vymenovaných prezidentom republiky."*⁷⁰ Zánik členstva bol zakotvený tým istým zákonom.⁷¹ Schôdze Štátnej rady boli neverejné⁷² a členovia Štátnej rady boli povinní zachovávať mlčanlivosť o veciach, ktoré Štátna rada označila za dôverné.⁷³ Zákon ustanovil, že členstvo v Štátnej rade je čestnou funkciou.⁷⁴

Neskorší zákon o Štátnej rade (č. 106/1943 Sl.z.) ustanovil rozdielne, v rozpore s § 51 ústavy,⁷⁵ takto: *"Štátna rada skladá sa takto: desať členov*

⁶⁸ Porov. ustanovenia § 15 odsek 2 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

⁶⁹ Ustanovenie § 1 odsek 1 zákona č. 136/1940 Sl.z. o Štátnej rade.

⁷⁰ Ustanovenie § 1 odsek 2 zákona č. 136/1940 Sl.z. o Štátnej rade.

⁷¹ Podľa § 2 zákona č. 136/1940 Sl.z. o Štátnej rade členstvo v Štátnej rade zaniklo, ak nastala alebo sa dodatočne zistila skutočnosť, ktorá je prekážkou vyslania alebo vymenovania za člena Štátnej rady, odopretím prisahy, vzdaním sa, pozbavením členstva, odvolaním, zrušením registrovania príslušnej strany, uplynutím funkčného obdobia Štátnej rady (podľa ústavy aj podľa tohto zákona funkčné obdobie bolo trojročné). Okrem uvedených dôvodov tento zákon (v ustanovení § 3) zakotvil, že na návrh Štátnej rady môže prezident republiky pozbaviť menovaného alebo vyslaného člena členstva v Štátnej rade, ak porušil mlčanlivosť vo veci, ktorú Štátna rada vyhlásila za dôvernú, alebo ak trvale bez vážnej príčiny zanedbáva účasť na schôdkach Štátnej rady, hoci predseda ho aspoň trikrát písomne napomenul.

⁷² Porov. ustanovenie § 7 odsek 3 zákona č. 106/1943 Sl.z. o Štátnej rade.

⁷³ Porov. ustanovenie § 10 odsek 1 zákona č. 106/1943 Sl.z. o Štátnej rade.

⁷⁴ Porov. ustanovenie § 12 odsek 1 zákona č. 106/1943 Sl.z. o Štátnej rade.

⁷⁵ Ústava v § 51 zakotvila: *"Štátna rada sa skladá takto: šesť členov menuje prezident republiky, desať členov vysielala Hlinkova slovenská ľudová strana, po jednom členovi*

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

menuje prezident Republiky; ďalšími členmi sú predseda vlády a predseda Snemu. Predsedu a dvoch podpredsedov Štátnej rady vymenuje prezident Republiky z menovaných členov. (§ 51 Ústavy).⁷⁶ a že "Za člena Štátnej rady možno vymenovať slovenského štátneho občana aspoň 35-ročného, ak súdnym rozhodnutím nie je pozbavený práva voľne disponovať svojím majetkom, nie je v konkurze ani vo vyrovnávacom pokračovaní a nie je odsúdený na stratu volebného práva."⁷⁷ Ten istý zákon zakotvil aj zánik členstva.⁷⁸ Schôdze Štátnej rady ostali naďalej neverejné, avšak s možnosťou výnimiek.⁷⁹ Naďalej platilo, že členovia Štátnej rady sú povinní zachovávať mlčanlivosť o veciach, ktoré Štátna rada označila za dôverné⁸⁰ a že členstvo v Štátnej rade je čestnou funkciou.⁸¹

II.4 Zodpovednosť poslancov snemu

Poslancov snemu nebolo možné vôbec stíhať pre hlasovanie v sneme alebo vo výboroch. Pre výroky povedané tam pri výkone mandátu boli podrobení disciplinárnej právomoci moci snemu. Na trestné alebo disciplinárne stíhanie alebo na akékoľvek obmedzenie slobody člena snemu pre iné činy alebo zanedbania bol potrebný súhlas snemu. Ak snem nedal na to súhlas, bolo stíhanie navždy vylúčené.⁸² Tieto ustanovenia sa však nevzťahovali na trestnú zodpovednosť, ktorú mal člen snemu ako

vysielajú registrované strany národnostných skupín a stavy; ďalšími členmi sú: predseda vlády a predseda snemu."

⁷⁶ Ustanovenie § 1 odsek 1 zákona č. 106/1943 Sl.z. o Štátnej rade.

⁷⁷ Ustanovenie § 1 odsek 2 zákona č. 106/1943 Sl.z. o Štátnej rade.

⁷⁸ Podľa § 2 zákona č. 106/1943 Sl.z. o Štátnej rade členstvo v Štátnej rade zaniklo, ak nastala alebo sa dodatočne zistila skutočnosť, ktorá je prekážkou vymenovania za člena Štátnej rady, odopretím prisahy, vzdaním sa, pozbavením členstva, uplynutím funkčného obdobia Štátnej rady (funkčné obdobie podľa ústavy aj podľa tohto zákona bolo stále trojročné). Odlišne od predchádzajúceho zákona o Štátnej rade (č. 136/1940 Sl.z.) tento zákon okrem uvedených dôvodov (v ustanovení § 3) zakotvil, že na návrh Štátnej rady môže prezident Republiky pozbaviť menovaného člena členstva v Štátnej rade, ak porušil mlčanlivosť vo veci, ktorú Štátna rada vyhlásila za dôvernú, ak bez vážnej príčiny zanedbáva účasť na schôdkach Štátnej rady, alebo ak sa z vážnej príčiny stal nehodným členstva v Štátnej rade.

⁷⁹ Výnimky ustanovoval zákon č. 336/1939 Sl.z. o trestnom stíhaní prezidenta republiky a členov vlády. O oslobodení alebo odsúdení prezidenta alebo člena vlády rozhodovala rozsudkom Štátna rada na základe obžaloby podanej Snemom. Tretí diel tohto zákona (od § 17) upravoval konanie pred Štátnou radou a v § 24 bolo ustanovené, že hlavné rokovanie Štátnej rady je verejné a že Štátna rada sa môže uznieť vylúčiť verejnosť len vtedy, ak to vyžadujú štátne záujmy, verejný poriadok alebo verejná mravnosť. Ustanovenie § 25 odsek 2 zakotvilo, že Štátna rada pred vnesením rozsudku rozhoduje na neverejnej porade.

⁸⁰ Porov. ustanovenie § 8 odsek 1 zákona č. 106/1943 Sl.z. o Štátnej rade.

⁸¹ Porov. ustanovenie § 10 odsek 1 zákona č. 106/1943 Sl.z. o Štátnej rade.

⁸² Porov. § 16 odseky 1, 2 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

zodpovedný redaktor.⁸³ Ak bol poslanec prichytený a zatknutý pri trestnom čine, súd alebo iný príslušný úrad bol povinný to hneď oznámiť predsedovi snemu. Ak snem do 14 dní od zatknutia nesúhlasil s ďalším väznením, väznenie prestalo.⁸⁴ Štátni a verejní zamestnanci, zvolení za poslancov, dostali po zložení poslaneckej prísahy dovolenku na čas trvania mandátu.⁸⁵ Poslanci mohli svedčiť o veciach, o ktorých sa dozvedeli v svojej poslaneckej funkcii, len so súhlasom predsedníctva snemu, a to i keď už neboli členmi snemu.⁸⁶ Prezident republiky mal ústavou uložené zvolávať snem na riadne zasadanie dva razy do roka.⁸⁷ Prezident republiky na žiadosť väčšiny poslancov bol povinný zvolať snem na mimoriadne zasadanie.⁸⁸ Po uplynutí volebného obdobia snemu, alebo ak by prezident republiky snem rozpustil, voľby do snemu sa mali vykonať do 60 dní.⁸⁹ Snem sa mohol uznášať v prítomnosti aspoň tretiny všetkých poslancov, ak na platnosť uznesenia bola potrebná väčšina prítomných. Na uznesenie o ústave, o ústavných zákonoch a ich zmene, o zmene štátneho územia, o vypovedaní vojny a uzavretí mieru a o obžalobe prezidenta bola potrebná prítomnosť dvoch tretín všetkých poslancov a väčšina prítomných.⁹⁰ Členovia vlády mali právo zúčastniť sa na všetkých zasadnutiach snemu, jeho výborov a komisií a malo sa im dať slovo vždy, keď o to žiadali. Na žiadosť snemu alebo výboru člen vlády musel prísť na zasadnutie.⁹¹ Do výlučnej právomoci snemu patrilo voliť prezidenta republiky, uznášať sa na ústave, ústavných zákonoch a ich zmene,⁹² ustáliť štátny rozpočet, uznášať sa na záverečných účtoch, vydávať zákony o brannej povinnosti, uznášať sa na zákonoch, ktorými sa ukladajú nové trvalé finančné bremená občanom, vydávať zákony o organizácii súdov, o ich pôsobnosti a príslušnosti a o súdnom konaní, udeľovať súhlas s medzinárodnými zmluvami obchodnými alebo s takými, ktoré ukladajú štátu alebo občanom bremená, a s mierovými zmluvami. Návrhy zákonov mohla podávať vláda, štátna rada alebo členovia snemu a ku každému návrhu zákona muselo byť pripojené odôvodnenie a návrh na úhradu. Prezident republiky bol povinný

⁸³ Porov. § 16 odsek 3 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

⁸⁴ Porov. § 16 odsek 4 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

⁸⁵ Porov. § 17 odsek 1 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

⁸⁶ Porov. § 18 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

⁸⁷ Išlo o zvolanie na jarné zasadanie v marci a na jesenné zasadanie v októbri, ako to zakotvil § 19 odsek 1 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

⁸⁸ V § 19 odseku 1 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.) bolo ustanovené, že ak to prezident do 14 dní neurobí, zvolá snem na mimoriadne zasadanie jeho predsedu.

⁸⁹ Porov. § 20 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

⁹⁰ Porov. § 21 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

⁹¹ Porov. § 23 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

⁹² Podľa § 28 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.): "*Zákon podpisuje okrem prezidenta republiky predseda snemu, predseda vlády a aspoň minister, poverený jeho vykonaním.*"

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

odhlasovaný zákon do 15 dní podpísať alebo ho vrátiť snemu so svojimi pripomienkami na nové rokovanie. Ak sa snem v prítomnosti dvoch tretín všetkých poslancov trojpäťtinovou väčšinou prítomných bezo zmeny uzniesol na tom istom zákone, musel byť vyhlásený.⁹³ Zákon mal byť vyhlásený do 8 dní po podpísaní prezidentom republiky.⁹⁴

II.5 Rokovanie snemu

Rokovanie snemu sa riadilo rokovacím poriadkom snemu podľa zákona zo dňa 12. novembra 1941 č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky.⁹⁵ Tento zákon okrem iného upravoval podrobnosti o ustanovujúcom zasadnutí snemu, a to tak, že snem sa ustanoví na plenárnom zasadnutí do mesiaca po vyhlásení výsledku voľby. Podľa formulácie zákona ustanovujúce zasadnutie Snemu zvoláva prezident republiky, zasadnutie otvorí a vedie predseda vlády, ktorý prijme prisahu poslancov, vedie voľbu predsedu Snemu a vyvoleného sa opýta, či voľbu prijíma. Predsedovi vlády patria pri týchto úkonoch práva predsedu Snemu. Ak je predseda vlády poslancom, zloží prisahu do rúk vyvoleného predsedu Snemu. Ak vyvolený voľbu prijme, zloží do rúk predsedu vlády prisahu, ujme sa predsedania a vedie voľbu dvoch podpredsedov Snemu. Podpredsedovia zložia prisahu do rúk predsedu Snemu. Hlasy sčítajú štyria poslanci, určení predsedom vlády. Voľby predsedu snemu a podpredsedov snemu platia na celé volebné obdobie Snemu.⁹⁶ Ak je za volebného obdobia Snemu potrebné znovu voliť predsedu i obidvoch podpredsedov Snemu, zvolá prezident republiky zasadnutie Snemu najneskoršie do mesiaca na voľbu. O tomto zasadnutí a voľbe platia primerane ustanovenia o ustanovujúcom zasadnutí snemu, o voľbe predsedu snemu a podpredsedov snemu.⁹⁷ Zákon zakotvil prisahu poslancov tak, že poslanci skladajú na prvom zasadnutí pred voľbou predsedu Snemu do rúk predsedu vlády túto prisahu: *"Prisahám na Boha Všemohúceho a Vševedúceho, že budem verný Slovenskej republike, že budem zachovávať zákony a mandát svoj plniť podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia. Tak mi Pán Boli pomáhaj!"* Poslanec pred vstupom do rokovacej siene vyhlási v sekretariáte Snemu, akej je národnosti, podpíše tam text prisahy, čo mu prednosta sekretariátu Snemu písomne potvrdí. Na zasadnutí dá predseda vlády prečítať formulu

⁹³ Porov. § 24 až 26 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

⁹⁴ Porov. § 29 odsek 2 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

⁹⁵ Zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky mal 63 paragrafov. Účasť na zasadnutiach snemu zákon formuloval ako povinnosť (§ 2 odsek 1): *"Poslanci sú povinní zúčastniť sa na všetkých rokovaníach a prácach Snemu."*

⁹⁶ Porov. § 5 odseky 1 až 5 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

⁹⁷ Porov. § 5 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

prísahy a vyvolia poslancov, aby jednotlivo zložili prísahu podaním ruky a opakovaním vety: *"Tak mi Pán, Boh pomáhaj!"*⁹⁸ Poslanci, ktorí vstúpia do rokovacej siene neskoršie, skladajú prísahu rovnakým spôsobom do rúk predsedu Snemu.⁹⁹ **Odopretie prísahy alebo prísaha s výhradou má za následok stratu mandátu**, čo predsedajúci na zasadnutí Snemu hneď vyhlási.¹⁰⁰ Zákon zakotvil prísahu predsedu snemu a podpredsedov tak, že predseda a podpredsedovia Snemu skladajú túto prísahu: *"Prisahám na Boha Všemohúceho a Vševedúceho, že budem zastávať svoj úrad predsednícky (podpredsednícky) nestranne, podľa zákona a podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia. Tak mi Pán Boh pomáhaj!"*¹⁰¹

V treťom oddieli zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky boli upravené **orgány Snemu**, a to **predsedníctvo Snemu**¹⁰² zložené z predsedu Snemu¹⁰³ a z dvoch podpredsedov Snemu,¹⁰⁴ **sekretariát Snemu**¹⁰⁵ a **snemová stráž**.¹⁰⁶

⁹⁸ Porov. § 6 odsek 1 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

⁹⁹ Ustanovenie § 6 odsek 1 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

¹⁰⁰ Ustanovenie § 6 odsek 3 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

¹⁰¹ Ustanovenie § 7 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

¹⁰² Podľa zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky *"Predsedníctvo vykonáva svoju pôsobnosť aj po skončení funkčného obdobia Snemu až do vyvolenia nového predsedníctva Snemu."* (§ 8 odsek 2). Pôsobnosť predsedníctva bola zakotvená takto: *"Predsedníctvo sa uznáša pod vedením predsedu alebo úradujúceho podpredsedu: a) o demisii vlády a opatreniach o dočasnom vedení vládnych vecí podľa § 37, ods. 2 Ústavy, b) o záväznej interpretácii rokovacieho poriadku, c) o poradi, v akom úradujú podpredsedovia namiesto predsedu, d) o veciach, ktoré prikazuje do pôsobnosti predsedníctva rokovací poriadok a iné zákony."* (§ 9 odsek 1). Predsedníctvo sa mohlo uznášať v prítomnosti aspoň dvoch členov a uznášalo sa väčšinou hlasov. Predseda hlasoval tiež a pri rovnosti hlasov rozhodoval jeho hlas. V prípade potreby predseda mohol predložiť členom predsedníctva určité veci na písomné uznesenie bez zasadnutia (§ 9 odsek 2).

¹⁰³ Podľa § 10 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky do pôsobnosti predsedu Snemu patrilo okrem iných úkonov, prikázaných mu týmto zákonom, zastupovať Snem navonok a podpisovať listiny vydávané Snemom, rozhodovať o vylúčení záujmom štátu odporujúcich prejavov z tlačených (rozmnožených) a rozdávaných spisov Snemu, rozhodovať o výdavkoch v rámci rozpočtu Snemu, rozhodovať o rozdelení miestností v budove Snemu, o úprave prístupu poslucháčstva na zasadnutia Snemu a o úradných správach o činnosti Snemu a jeho výborov, vykonávať ostatné úkony podľa rokovacieho poriadku, ak neboli sú prikázané iným orgánom Snemu.

¹⁰⁴ Podľa § 11 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky podpredsedovia zastupovali predsedu na jeho príkaz so všetkými jeho právami a povinnosťami.

¹⁰⁵ Sekretariát Snemu bol pomocným orgánom predsedu a predsedníctva Snemu. Na jeho čele bol prednosta, ustanovený predsedníctvom Snemu. Agendu sekretariátu Snemu

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

V Sneme vykonávali činnosť **kluby**.¹⁰⁷ Snem rokoval najmä o pripomienkach a podnetoch prezidenta republiky, o návrhoch a vyhláseniach vlády, o návrhoch Štátnej rady, o návrhoch predsedu, o návrhoch a interpeláciách poslancov, o správach výborov a o rezolúciách.¹⁰⁸ Snem mal zvoliť výbory, a to **Stály výbor**, **Úsporný a kontrolný výbor**, **Ústavnoprávny výbor**, **Rozpočtový výbor**,¹⁰⁹ **Imunitný výbor**. Na návrh predsedu Snemu mohol Snem ustanoviť a zvoliť aj iné výbory.¹¹⁰ Poslanec bol povinný členstvo vo výbore prijať, ak už nebol členom dvoch iných výborov.¹¹¹

Zákon zakotvil verejnosť rokovania, teda zasadnutia Snemu boli verejné. Na návrh predsedu Snemu alebo člena vlády sa mohol Snem bez rozpravy uznieť, že zasadnutie je celé alebo sčasti dôverné.¹¹² Rokovanie o rozpočte a o veciach daňových bolo podľa zákona vždy verejné.¹¹³ Snem sa mohol uznášať v prítomnosti aspoň tretiny všetkých poslancov a na platnosť uznesenia bola potrebná väčšina prítomných. Na uznesenie o Ústave, o ústavných zákonoch a ich zmene, o zmene štátneho územia, o vypovedaní vojny a uzavretí mieru a o obžalobe prezidenta republiky bola potrebná prítomnosť 2/3 všetkých poslancov a 3/5 väčšina prítomných.¹¹⁴ Hlasovalo

určoval predseda Snemu. (§ 12 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovanom poriadku Snemu Slovenskej republiky)

¹⁰⁶ Predseda Snemu mal k dispozícii snemovú stráž, ktorú vysielalo podľa úpravy predsedu Snemu Ministerstvo vnútra. Snemová stráž v tejto funkcii podliehala výlučne predsedovi Snemu. (§ 13 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovanom poriadku Snemu Slovenskej republiky)

¹⁰⁷ Podľa § 14 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovanom poriadku Snemu Slovenskej republiky príslušníkom klubu bol poslanec, ktorý spolu s predsedníctvom klubu oznámil písomne sekretariátu Snemu, že je členom alebo hospitantom klubu, a zostával ním tak dlho, kým on sám alebo predsedníctvo klubu neohlásili sekretariátu Snemu, že prestal byť príslušníkom klubu.

¹⁰⁸ Porov. § 15 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovanom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

¹⁰⁹ Rozpočtový výbor mal podať Snemu správu o rozpočtových a daňových osnovách a o každom návrhu, ktorým sa štátna pokladnica zaťažuje nad rozpočet už povolený, alebo ktorým sa tento rozpočet pozmeňuje.

¹¹⁰ Ak počet členov výborov neurčoval osobitný zákon, určil ho Snem.

¹¹¹ Porov. § 22 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovanom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

¹¹² Podľa § 33 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovanom poriadku Snemu Slovenskej republiky na dôvernom zasadnutí mohli byť okrem poslancov len členovia vlády, úradníci určení predsedom Snemu a rýchlopisci, len ak zložili do rúk predsedu Snemu prísahu, že zachovávajú úradné tajomstvo. Správu o priebehu dôverného zasadnutia bolo možné uverejniť len so súhlasom predsedníctva Snemu.

¹¹³ Porov. § 32 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovanom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

¹¹⁴ Porov. § 47 odseky 1 a 2 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovanom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

sa zdvihnutím ruky alebo vstaním. Ak výsledok hlasovania bol podľa názoru predsedu pochybný, opakoval otázku a dal sčítať hlasy alebo nariadil hlasovať podľa mena.¹¹⁵ Podľa mena sa hlasovalo len vtedy, ak tak rozhodol predseda, alebo ak sa na tom uzniesol Snem. Podľa mena sa hlasovalo tak, že každý poslanec na svojom mieste odovzdal hlasovací lístok, obsahujúci jeho meno a slovo "áno" alebo "nie". Ak pri hlasovaní vysvitlo, že nie je prítomný dostatočný počet poslancov, predseda prerušil alebo ukončil zasadnutie.¹¹⁶ Sloboda snemového rokovania spočívala v poslaneckej imunitě. Poslancov Snemu nebolo možné vôbec sťahovať pre hlasovanie v Sneme alebo vo výboroch. Pre výroky povedané tam pri výkone mandátu mohli byť podrobení iba disciplinárnej právomoci Snemu. Na trestné alebo disciplinárne sťahovanie alebo na akékoľvek obmedzenie slobody člena Snemu pre iné činy alebo zanedbania bol potrebný súhlas Snemu.¹¹⁷ Ak Snem na to nedal súhlas, bolo sťahovanie navždy vylúčené.¹¹⁸ Ak bol poslanec prichytený a zatknutý pri trestnom čine, súd alebo iný príslušný úrad bol povinný to hneď oznámiť predsedovi Snemu. Ak Snem do 14 dní od zatknutia vyslovil nesúhlas s ďalším väznením, väznenie prestalo.¹¹⁹

III. Voľby prezidenta republiky

Tretia hlava Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.) upravila ustanovenia o prezidentovi republiky tak, že **prezidenta republiky volí snem**, za prezidenta môže byť volený **štátny občan**, ktorý je **voliteľný do snemu a v deň voľby má aspoň 40 rokov**.¹²⁰ V porovnaní s aktívnym i pasívnym volebným právom do Snemu, odhliadnuc od konkrétnej vekovej hranice, ústava použila tretiu odlišnú formuláciu o veku kandidáta. Pri aktívnom volebnom práve formulácia znela **"prekročil dvadsiaty prvý rok svojho**

¹¹⁵ Porov. § 48 odsek 3 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

¹¹⁶ Porov. § 48 odseky 5 a 6 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

¹¹⁷ Porov. § 58 odseky 1 a 2 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

¹¹⁸ Vylúčenie sťahovania sa nevzťahovalo na trestnú zodpovednosť, ktorú mal člen Snemu ako zodpovedný redaktor.

¹¹⁹ Porov. § 58 odsek 4 zákona č. 248/1941 Sl.z. o rokovacom poriadku Snemu Slovenskej republiky.

¹²⁰ Voliteľnosť za prezidenta bola podmienená voliteľnosťou do snemu. Nariadenie vlády Slovenskej republiky zo dňa 9. septembra 1941 č. 198/1941 Sl.z. o právnom postavení Židov, v Hlave IV zakotvilo *Vylúčenie z volebného práva a z verejnoprávných funkcií*. Ustanovenie § 31 odsek 2 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.) má súvislosť s ustanovením § 12 ods. 1 tohto vládneho nariadenia, ktoré znelo: *"Židia nemajú volebné právo a nie sú voliteľní do Snemu Slovenskej republiky ani do orgánov verejnoprávných korporácií."* a s ustanovením § 12 ods. 2 tohto vládneho nariadenia, ktoré znelo: *"Žid nemôže byť ustanovený za funkcionára štátu a verejnoprávných korporácií a ustanovizní vôbec."*

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

života", pri pasívnom volebnom práve formulácia znela "*dovršíl tridsiaty rok svojho života*" a pri voľbe prezidenta "*v deň voľby má aspoň 40 rokov*". Vykonávanie funkcie prezidenta tou istou osobou bolo limitované dvoma volebnými obdobiami po sebe, keď ústava zakotvila, že "*tú istú osobu možno len dva razy za sebou voliť za prezidenta*".¹²¹ Ústava zakotvila, že Snem vykoná voľbu najneskôr 14 dní pred uplynutím¹²² funkčného obdobia predošlého prezidenta¹²³ a že na **platnosť voľby** je potrebná **prítomnosť 2/3 všetkých poslancov** v čase voľby a **3/5 väčšina prítomných**. Ústava zakotvila, že sa volí lístkami bez rozpravy na verejnom zasadnutí.¹²⁴ Ústava v prvom odseku ustanovenia § 32 neobsahuje formuláciu, že za prezidenta má hlasovať **3/5 väčšina prítomných**. To vyplýva až z nasledujúceho odseku, ktorý ustanovuje, že **ak z kandidátov ani jeden nedosiahne 3/5 väčšiny prítomných poslancov, volí sa znova medzi dvoma kandidátmi, ktorí dosiahli najväčší počet hlasov**, a v tomto prípade **na zvolenie stačí jednoduchá väčšina**. Ak je **pri druhej voľbe rovnosť hlasov, rozhoduje los**.¹²⁵ Ústava ustanovila, že funkčné obdobie prezidenta republiky trvá sedem rokov a začína sa **dňom zloženia prisahy**,¹²⁶ ktorú pred snemom prednesie prezident republiky: „*Prisahám na Boha Všemohúceho a Vševedúceho, že ako prezident Slovenskej republiky budem verným strážcom ústavy a zákonov, že budem mať vždy pred očami mravné a hmotné povznesenie ľudu a povediem štát tak, aby sa v ňom uplatňoval duch kresťanskej lásky a spravodlivosti. Tak mi Pán Boh pomáhaj!*“¹²⁷ Ústava ďalej zakotvila, že prezident republiky nemôže byť členom snemu a ak prezident umrie, vzdá sa, alebo trvale nemôže plniť svoju funkciu, snem do 30 dní zvolí nového prezidenta.¹²⁸ Podľa ústavy prezidentovi republiky patrilo reprezentovať štát navonok, prijímať a poverovať diplomatických zástupcov, uzatvárať medzinárodné zmluvy, vyhlasovať stav brannej

¹²¹ Porov. § 31 odsek 3 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

¹²² V doslovnom znení je uvedené "vypršaním" funkčného obdobia.

¹²³ Porov. § 33 odsek 2 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

¹²⁴ Podľa doslovného znenia § 32 odseku 1 vety prvej Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.): "*K platnosti voľby je potrebná prítomnosť 2/3 všetkých poslancov v čase voľby a 3/5 väčšina prítomných*." Formulácia "*3/5 väčšina prítomných*" je v citovanej vete nezrozumiteľná. Až z druhého odseku § 32 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.) vyplýva, že 3/5 väčšina prítomných znamená väčšinu, ktorá môže zvoliť konkrétneho kandidáta za prezidenta.

¹²⁵ Porov. § 32 odsek 2 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

¹²⁶ Porov. § 33 odsek 1 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

¹²⁷ Porov. § 34 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

¹²⁸ Porov. § 36 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.). Nasledujúce ustanovenie (§ 37) Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.) zakotvilo, že kým niet prezidenta, alebo ak prezident dočasne nemôže vykonávať svoj úrad, funkciu hlavy štátu vykonáva predseda vlády. Ak dojde k demisii vlády v čase, keď niet prezidenta, rozhodne o demisii vlády a urobí opatrenie o dočasnom vedení vládnych vecí predsedníctvo snemu.

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

pohotovosti štátu a so súhlasom snemu vypovedať vojnu a uzavierať mier, zvolávať a rozpúšťať snem a vyhlasovať zasadanie snemu za skončené, vrátiť snemu odhlasované zákony s pripomienkami, podpisovať zákony a nariadenia s mocou zákona, adresovať snemu posolstvo, vymenúvať a prepúšťať ministrov,¹²⁹ vymenúvať všetkých vysokoškolských profesorov, sudcov, štátnych úradníkov a dôstojníkov troch najvyšších stupní. Prezident republiky plnil tiež funkciu najvyššieho veliteľa armády, mal právo udeľovať rády a vyznamenania, právo udeľovať dary a penzie z milosti, právo zúčastňovať sa na zasadnutí vlády, štátnej rady, žiadať o ich zvolanie a predsedať im.¹³⁰ Ústava ustanovila, že pokiaľ ústavou nie je, alebo neskoršie vydanými zákonmi nebude výslovne vyhradená prezidentovi republiky alebo štátnej rade všetka vládna a výkonná moc, prislúcha vláde.¹³¹ Prezident neniesol zodpovednosť za výkon svojej funkcie, počas jeho funkčného obdobia ho mohla trestne stíhať štátna rada na základe obžaloby snemu len pre vlastizradu a trestom mohla byť strata prezidentského úradu a strata spôsobilosti tento úrad znovu nadobudnúť.¹³² Na platnosť každého prezidentovho vládneho aktu sa vyžadoval spolupodpis príslušného ministra.¹³³

Abstrakt:

Príspevok približuje volebné právo v Slovenskej republike, štátnom útvere, ktorý existoval po rozbití Československej republiky od 14. marca 1939, predstavuje právnu úpravu volieb tak, ako bola ustanovená zákonmi v sledovanom období. Príspevok sa samostatne zameriava na aktívne volebné právo a pasívne volebné právo vzhľadom na normatívne ustanovenia o voľbách do zákonodarného orgánu a na ustanovenia o voľbe prezidenta republiky.

Kľúčové slová: volebné právo, snem, prezident

¹²⁹ Ústava (č. 185/1939 Sl. z.) v § 41 zakotvila, že vláda sa skladá z predsedu a z ministrov, že prezident menuje predsedu vlády a určuje, ktoré ministerstvá spravujú jednotliví ministri, a že počet a oblasti pôsobnosti jednotlivých ministerstiev určuje osobitný zákon.

¹³⁰ Porov. § 38 odsek 1 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

¹³¹ Porov. § 38 odsek 2 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

¹³² Porov. § 39 odseky 1, 2 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

¹³³ Porov. § 40 Ústavy (č. 185/1939 Sl. z.).

I. NOVÉ VOLEBNÉ KÓDEXY

Volebné právo v Slovenskej republike (1939 - 1945)

Abstract:

The article is approaching suffrage in the Slovak Republic, the state department that existed after breaking the Czechoslovak Republic from March 14, 1939, is the legislation and elections, as established by law in the period. The contribution shall be individually focused to active suffrage and passive suffrage in view of the legal provisions on elections to the legislature and to the provisions on the election of the president.

Keywords: *suffrage, parliament, president*

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Migrácia voličov a migrácia volieb

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

II.1. Migrácia voličov a migrácia volieb¹

prof. Dr. Ivan Halasz, PhD.
MAV Budapešť

*Poznámky k formám a dilemám „internacionalizácie” a „transborderizácie”
volebných procesov*

Migrácia patrí bezpochyby medzi najfrekvencovanejšie pojmy súčasnosti. Pritom vôbec nejde o nový jav v histórii, lebo je vlastne rovnako starý ako ľudstvo samotné. Migrácia prirodzene vždy vplývala na podobu štátov, ktorých sa týkala a zároveň formovala jednotlivé politické spoločenstvá. Jej účinky mohli byť deštruktívne i konštruktívne zároveň – často totiž spôsobila rozpad a zánik štátov, na troskách ktorých sa potom formovali nové sociálne a politické štruktúry. Tlak germánskych a iných kmeňov napríklad zničil Západorímsku ríšu, nájazdy mongolských kmeňov zase rozvrátili Kyjevskú Rus a presunuli nové centrum ruskej štátnosti do severne položenej Moskvy. Nezadržateľný postup osmanských Turkov spôsobil zánik Byzantskej ríše. Podobných príkladov je v histórii nespočetne veľa. Je všeobecne známe, že migrácia spôsobila vznik úplne nových štátov v Amerike. V dôsledku migračných pohybov vznikol v 19. storočí štát africký Libéria² alebo v roku 1948 židovský štát Izrael. Koniec-koncov migrácia staromaďarských kmeňov na prelome 9. a 10. storočia nášho letopočtu priviedla aj k vzniku Uhorska.

Migrácia neformovala len politiku a štátne hranice, ale aj právo a verejnosprávne štruktúry – tu si stačí spomenúť len normanských dobyvateľov, ktorý porazili miestne anglosaské kmene a potom vtlačili hlbokú pečať celej anglickej histórii.³ Inak samotná migrácia si určité politické a verejnosprávne rozhodnutia nevyžadovala len dnes, ale aj v hlbokoj minulosti. Napríklad k tomu, aby sa pred Tatármi unikajúci Kumáni mohli usadiť v stredovekom Uhorsku, potrebovali súhlas kráľa Bela IV.

¹ Prof. Dr. Ivan Halász PhD., Fakulta verejnej správy Národnej univerzity pre verejnú službu, Spoločenskovedné výskumné centrum MAV, Budapešť.

² V danom prípade išlo hlavne o repatriáciu časti oslobodených otrokov z USA naspäť do Afriky.

³ Anglickí králi a elita vlastne až do konca 14. storočia používali v oficiálnom styku latinčinu a francúzštinu. Angličtina išla do popredia až po konci dynastie Plantagenet.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Migrácia voličov a migrácia volieb

Právnu reguláciu imigrácie saských kolonistov zase poskytli rozličné privilégiá uhorských panovníkov.⁴

Veľmi dôležitou súčasťou migračnej problematiky je otázka integrácie migrantov. Táto si prirodzene vyžaduje prijatie mnohých politických rozhodnutí a vypracovanie celého radu právnych aktov, ktoré túto otázku konkretizujú. Rýchla a pokiaľ možno bezproblémová integrácia migrantov je väčšinou rovnako v záujme prijímajúceho štátu, ako aj danej prisťahovaleckej komunity, hoci jednotlivé zainteresované strany si to nie vždy dostatočne uvedomujú. Zdlhavá a neúplná integrácia totiž väčšinou spôsobuje veľké problémy neskôr.

Integrácia migrantov má viacero podôb a dimenzií. Väčšinou prebieha paralelne vo viacerých rovinách – a to predovšetkým v rovine ekonomickej, sociálnej, kultúrnej (mentálnej), ale nezanedbateľná je aj rovina politická. Osobitne to platí o modernej dobe, ktorej súčasná podoba sa začala formovať v dôsledku osvietenstva a potom francúzskej revolúcie od konca 18. storočia. Charakteristickým znakom vývoja v dlhom 19. storočí je postupná integrácia dovtedy politicky bezprávnych mas do politického spoločenstva jednotlivých „civilizovaných“ štátov. Táto integrácia sa realizovala predovšetkým postupným rozširovaním občianskeho štatútu a volebného práva na stále nové a nové spoločenské vrstvy alebo skupiny.⁵

V dobe veľkých politických a volebných (legislatívnych) premien posledných dvoch storočí stáli migranti zväčša mimo hlavného záujmu. Situácia sa začala meniť predovšetkým v dôsledku zmien, ku ktorým došlo v Európe po roku 1968.⁶ Tento zvláštny rok totiž mal v sebe veľmi silný emancipačný náboj, ktorý nenechal bokom ani rastúce migrantské komunity v krajinách starého kontinentu. Otázka volebného práva (aspoň na lokálnej úrovni) pre legálnych prisťahovalcov s právom trvalého pobytu sa odvtedy stále viac a viac dostávala do popredia a v súčasnosti už mnohé demokratické štáty túto možnosť určitým kategóriám prisťahovalcov zabezpečujú.

Migrácia má však vždy dve tváre – tvár emigrácie a tvár imigrácie. Obe majú vplyv na podobu daného politického spoločenstva, ktoré je

⁴ Najznámejšie je asi privilegium, ktoré vošlo do uhorskej histórie ako *Andreanum* alebo *Diploma Andreanum* z roku 1224. V tomto dokumente kráľ Ondrej II. upravil vzťah (práva a povinnosti) medzi panovníkom a saskými prisťahovalcami do Sedmohradska. Pozri <http://lexikon.katolikus.hu/Andreanum.html> (dátum stiahnutia 4.8.2015.)

⁵ Tento proces celkom plasticky zobrazila Magoska, Maria: *Obywatel w procesie zmian. Księgarnia Akademicka, Kraków, 2011. Osobitne pozri s. 22-25. Inak o procese rozširovania práv vo Veľkej Británii pozri známe dielo Marshall, T. H.: *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge, 1950.*

⁶ O tomto pozri Kurlansky, Mark: 1968. HVG, Budapest, 2006. s. 13-15.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Migrácia voličov a migrácia volieb

väčšinou vymedzené štátnym občianstvom, formou a dĺžkou pobytu, ako aj možnosťou participácie na politických procesoch.⁷ Niektoré štáty nerobili a ani v súčasnosti nerobia z pohľadu uplatňovania volebného práva rozdiely medzi svojimi občanmi žijúcimi doma alebo trvale v zahraničí. V takýchto prípadoch má svojprávny a dospelý občan garantované minimálne aktívne volebné právo nezávisle od toho, kde žije alebo pracuje. Komplikácie môžu maximálne nastať pri realizácii tohto práva – nie každý štát je totiž obrazne povedané taký zdvorilý, aby za svojim emigrantom poslal aj volebnú urnu.⁸ Viaceré štáty vychádzajú jednoducho z toho, že ak niekto chce voliť, tak sa môže v deň volieb dostaviť do štátu svojho pôvodného občianstva a odhlasať tam. V prvom desaťročí po Novembri 1989 tento prístup uplatňovala mimochodom aj Česká republika a Slovensko.

Iné štáty pristupujú k tejto problematike takpovediac „uvedomejšie“ a robia určité rozdiely medzi možnosťami svojich občanov s trvalým pobytom doma a v zahraničí, resp. robia rozdiely medzi skupinami voličov nachádzajúcimi sa v zahraničí. Do tejto kategórie patrí napríklad Maďarsko, ktoré pred rokom 2011 umožňovalo v parlamentných voľbách hlasovať len tým svojim občanom, ktorí mali v krajine registrovaný pobyt. Po zmenách z roku 2011 až 2013 sa situácia zmenila a volebné právo do parlamentu dostali všetci maďarskí občania. Volebná legislatíva však aj teraz ešte robí rozdiel medzi volebnými možnosťami a celkovou politickou váhou občanov-voličov s pobytom doma a s pobytom v cudzine.

Inak nielen Maďarsko, ale v posledných dvoch desaťročiach aj mnohé iné štáty sveta urobili mnohé volebné legislatívne gestá smerom k svojej diaspóre vo svete. Medzi takéto štáty patrí napríklad aj Mexiko alebo Taliansko. Motivácia tejto politiky „otvorených volebných dverí“ môže byť rozličná. Svoju úlohu tu môžu hrať rozličné národné a historické resentimenty, ale rovnako aj demografické obavy, ekonomický vplyv vlastnej diaspóry, potreba získať jej politickú podporu, alebo jednoducho získať nových voličov, ktorí pravdepodobne po istý čas budú vďační práve tej politickej sile, ktorá im prinavrátila občianstvo ich pôvodnej vlasti a okrem toho im do výbavy dala aj politické participačné práva.

Veľmi dôležitý je však aj vplyv globalizácie a infokomunikačnej, resp. dopravnej revolúcie, takej typickej pre posledné dve desaťročia. V

⁷ Halász, Ivan: Volebné hranice politického spoločenstva na štatnej úrovni a hlavné kritéria. Právny obzor, 2008. č. 5., roč 91. s. 376-388.

⁸ Napríklad štát Izrael alebo Grécko. V minulosti tomu tak bolo aj v Turecku, ale tam sa situácia už zmenila. Pozri Bauböck, Rainer: Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation. A Normative Evaluation of External Voting. Fordham law Review, Vol. 75. 2007, (April), s. 2398-2399.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Migrácia voličov a migrácia volieb

dôsledku týchto procesov sa mení aj charakter migrácie – rozhodnutie opustiť svoju pôvodnú vlasť a ísť hľadať šťastie do inej krajiny totiž už vôbec nemusí byť také fatálne, ako tomu bolo napríklad ešte začiatkom 20. storočia. Liberálnejšie podmienky cestovania, lacné letenky, internetové noviny, skype, alebo čoraz viac prepojené systémy sociálneho poistenia totiž umožňujú emigrantom zachovať si podstatne intenzívnejšie kontakty s pôvodnou vlasťou, než tomu bolo v minulosti. Osobitne to platí o migrácii v rámci EU a čiastočne aj moderného západného demokratického sveta, ale nemožné to nie je ani v prípade iných kútov sveta.

Tieto javy a procesy neľahčujú len migráciu a celkovú situáciu legálnych migrantov, ale aj migráciu volebných procesov. Vyššie už bola reč o tom, že v súčasnosti je v prostredí moderných demokratických (a niekedy aj iných) štátov takpovediac určitým trendom ísť v ústrety svojim voličom v zahraničí.⁹ Volebná integrácia imigrantov vo vlastnej krajine totiž ešte nevytvára potrebu migrácie volebných procesov – táto integrácia sa totiž realizuje na území daného štátu, ktorý samotný režíruje svoje voľby. Jediný medzinárodný presah je občianstvo časti voličov – voličov prisťahovalcov bez občianstva ich novej domoviny, kde však disponujú aspoň s trvalým pobytom.¹⁰

⁹ O rozšírenosti tohto javu svedčí napríklad kniha *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook. IDEA – IFE, Stockholm – Mexico City, 2007*. V súčasnosti ide o veľmi frekventovanú tému v odbornej literatúre. Veľmi dobrú komparáciu jednotlivých európskych modelov obsahuje Waldrauch, Harald: *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries. National Europe Center Paper, No. 73. 2003.*

¹⁰ Inak aj tento presah môže byť veľmi zaujímavý. Naša súčasnosť poskytuje viacero príkladov na dokumentáciu toho, ako migrácia vplýva alebo potenciálne môže vplývať na podobu jednotlivých politických spoločenstiev. Prednedávnom slovenskou tlačou napríklad prebehla správa, podľa ktorej britskí konzervatívci uvažujú nad podporou kandidatúry miliardára Michaela Bloomberga, bývalého starostu amerického veľkomesta New York (2002-2013) na starostu mesta Londýn. To, že zatiaľ ešte nemá britské občianstvo im podľa všetkého nevádi, lebo to je možné podľa novinových správ dostať aj v zrýchlenom konaní. Dôležitejšia je pre nich skúsenosť s riadením veľkého mesta svetového významu. Okrem toho netreba zabudnúť, že americký miliardár už v britskej metropole vlastní súkromný palác, kráľovná ho prednedávnom vyznamenala titulom rytier, a nakoniec aj jeho potenciálny predchodca (v prípade úspešného zvolenia) Boris Johnson sa taktiež narodil v New Yorku. Pozri <http://www.aktuality.sk/clanok/273511/konzervativci-chcu-michaela-bloomberga-za-starostu-londyna-uz-buduci-rok/> Prirodzene z tohto pokusu ešte nič reálne nemusí vzísť, ale už len samotný fakt, že takáto myšlienka vznikla je príznačná pre našu dobu, a to i vtedy, keď všetci vieme, aké blízke politické, ekonomické, kultúrne, mentálne a v neposlednom rade i jazykové väzby existujú medzi Veľkou Britániou a Spojenými štátmi. Koniec-koncov stredná Európa ako keby zase bola trochu vpred pred udalosťami – od minulého roku je primátorkou hlavného mesta Českej republiky Adriana Krnáčová, Slovenka z Bratislavy. Podľa životopisu žije v českej metropole od roku 2000. Pred zvolením do čela pražského magistrátu bola námestníčkou ministra vnútra a ešte predtým

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Migrácia voličov a migrácia volieb

Snaha volebnej legislatívy ísť v ústrety svojim občanom žijúcim trvale alebo prechodne v zahraničí teda vytvára jav, ktorý je možný nazvať *migráciou volebných procesov* alebo inak povedané aj *transborderizáciou* – teda určitými cezhraničnými presahmi – volieb.¹¹ Tieto presahy sa dotýkajú predovšetkým samotného volebného aktu (teda aktu hlasovania), ale vplyv môžu mať a aj majú na volebnú kampaň, na jej financovanie alebo v neposlednom rade aj na stranický život.

Transborderizácia alebo migrácia volieb sa môže prejavovať viacerými spôsobmi. Jej najpregnantnejším prejavom je tzv. externé alebo dištančné hlasovanie mimo územia štátu, kde sa samotné voľby konajú. V tomto prípade disponujú volebným právom a možnosťou skutočnej (teda reálnej a nielen teoretickej) participácie na politických procesoch aj občania, ktorí trvale alebo prechodne žijú, resp. sa v deň volieb zdržiavajú v cudzine. Nejde pritom zväčša o totožné voličské kategórie.

Odborná literatúra pozná viacero foriem takéhoto hlasovania – hlasovanie na zastupiteľských úradoch daného štátu v zahraničí, hlasovanie cez poverenú osobu, ďalej korešpondenčné hlasovania (t.j. odovzdanie hlasu cez poštu), elektronické hlasovanie cez internet alebo iné, veľmi zriedkavé formy hlasovania na diaľku (napríklad s pomocou faxu a podobne).¹² Hlasovanie občanov žijúcich v cudzine na území svojho pôvodného štátu však neznamená formu dištančného hlasovania a nejde ani o prejav migrácie volebných procesov, ale maximálne len o migráciu voliča. Taktiež predbežné odovzdanie hlasu na samospráve alebo v sídle volebnej komisie nespadá do kategórie, ktorej venuje pozornosť daná štúdia.

Avšak aj v prípade na prvom mieste spomínaných možností hlasovať mimo územia štátu, ktorý voľby práve organizuje, existuje niekoľko teoretických a praktických pochybností o ich skutočnom charaktere. Znamená vôbec hlasovanie cez poverenú osobu alebo poštu, resp. cez

riaditeľkou českej pobočky Transparency International. Do českej politiky sa inak zapojila len prednedávnom a to v rámci hnutia ANO miliardára Andreja Babiša, taktiež slovenského pôvodu. Zaujímavé je aj to, že predvolebnom životopise uvádza tri jazyky v kategórii „rodilý a mluvčír“ – slovenský, nemecký a maďarský. Pozri <http://www.anobudelizip.cz/cs/onas/aktuality/novinky/adriana-krnacova-muj-zivotopis-17350.shtm> (24.06.2015.)

¹¹ Niekedy sa v tejto súvislosti používa aj pojem „transnational“ ten však v stredo európskom jazykovom prostredí nevystihuje celkom podstatu problému – volebné presahy nad štátnymi hranicami.

¹² O týchto formách pozri prehľadne Braun, Nadja – Gratschew, Maria: Introduction. In: Voting from Abroad. The International IDEA Handbook. IDEA – IFE, Stockholm – Mexico City, 2007. s. 8-9. O histórii tohto javu zase Ellis, Andrew: The history and politics of external voting. Voting from Abroad. The International IDEA Handbook. IDEA – IFE, Stockholm – Mexico City, 2007.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Migrácia voličov a migrácia volieb

internet migráciu volebného procesu? Pokiaľ ide o hlasovanie s pomocou poverenej osoby, ktorá žije na území štátu organizujúceho voľby (a to by bolo vcelku logické), tak skôr nie, lebo k prijatiu takéhoto hlasu sa štát-organizátor volieb nemusí takpovediac pohnúť z miesta. Podobne je tomu aj v prípade hlasovania s pomocou pošty, avšak tu už štát-organizátor vstupuje do priestoru, ktorý nie je celkom pod jeho kontrolou. Môže ísť dokonca o priestor, ktorý je takpovediac v súkromných alebo iných podnikateľských rukách. Nie všetky pošty na svete sú totiž v štátnych rukách.

Ešte zaujímavejšia je z hľadiska štátnej suverenity a celkovej kontroly procesov otázka hlasovania cez internet. Internet ako taký sa totiž nenachádza úplne pod kontrolou jednotlivých štátov, avšak štáty môžu jeho existenciu, fungovanie a dostupnosť ovplyvniť viacerými spôsobmi. V oboch spomínaných prípadoch preto hrá významnú úlohu dôvera v inštitúcie, ktorým by tu v záujme úspešného zvládnutia volieb vlastne mali dôverovať rovnako občania, ako aj samotný štát-organizátor volieb (pokiaľ nejde priamo o jeho inštitúcie).

Voľby na vlastnom zastupiteľskom úrade asi najviac imitujú volebnú situáciu doma, a pravdepodobne tu je možné do systému zabudovať najviac klasických garancií typických pre demokratické volebné právo (napríklad osobné a tajné hlasovanie), avšak ich dostupnosť je často limitovaná a realizácia pomerne nákladná. Niektoré štáty preto podmieňujú organizovanie takéhoto druhu volieb vopred stanoveným minimálnym počtom voličov, ktorí oficiálne naznačili, že chcú využiť svoju možnosť hlasovať v zahraničí.¹³ Ďalší problém nastáva tam, kde sa krajina, na území ktorej by sa (okrem iných krajín) malo konať takéto „pozahraničné“ alebo „cezhraničné“ hlasovanie, stavia k nemu zásadne odmietavo. Typickým príkladom takejto krajiny bolo po dlhé roky Švajčiarsko,¹⁴ kde pritom žije pomerne vysoké percento prisťahovalcov a obyvateľov s iným, než švajčiarskym občianstvom. Švajčiari dlho nepovažovali za zlučiteľné so svojim konceptom suverenity to, aby nejaký cudzí štát na ich území – hoci i exteritoriálnom – organizoval svoje voľby, ktoré sú predsa len relatívne intímnym prejavom svojej vlastnej suverenity.

¹³ V niektorých prípadoch môže ísť o pomerne vysoký počet zaregistrovaných voličov – v africkom Senegale sa dokonca vyžaduje až 500 voličov – t. j. Senegal na svojich zastupiteľských úradoch v zahraničí zorganizuje hlasovanie len vtedy, ak sa zaregistroval dostatočný počet voličov. Pozri Vengroff, Richard: Senegal – a significant external electorate. In: Voting from Abroad. The International IDEA Handbook. IDEA – IFE, Stockholm – Mexico City, 2007. s. 104-108.

¹⁴ Lacy, Brett: Host country issues. In: Voting from Abroad. The International IDEA Handbook. IDEA – IFE, Stockholm – Mexico City, 2007. s. 139. Určité obmedzenia aplikovala dlhý čas aj Kanada.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Migrácia voličov a migrácia volieb

Ako už o tom bola reč vyššie, migrácia volebných procesov nie je len o samotnom hlasovaní, hoci prirodzene to predstavuje najdôležitejšiu a najsenzitívnejšiu časť volieb. Súčasťou volebných procesov sú taktiež otázky financovania kampane, ako aj kampaň samotná. Kto by mal mať právo a možnosť finančne podporiť jemu sympatických (alebo výhodných) kandidátov – len subjekty s adresou alebo sídlom v tej krajine, kde prebiehajú voľby, alebo aj ostatné subjekty? Kde je miesto občanov žijúcich v zahraničí a ich firmami zaregistrovaných v cudzine? V tomto kontexte môžu vzniknúť veľmi konkrétne a ťažko zodpovedateľné otázky. Napríklad prečo sa považuje niekedy za neprimerané ovplyvňovanie voličov ich masové zväzanie dopravnými prostriedkami v urnách vo vnútroštátnom kontexte, ale systém je už benevolentnejší, ak niekto zabezpečí autobus zadarmo pre voličov-excpatriotov, ktorí žijú v niektorej z blízkyh krajín. Realizácie kampane v zahraničí zase môže niekedy spôsobiť politické napätie minimálne v susedských medzištátnych vzťahoch.¹⁵

S voľbami taktiež súvisí aj otázka možnosti členstva v politických stranách, ktorá je dôležitá hlavne v tých krajinách, ktorých volebný systém je postavený na princípe proporcionality a do parlamentu sa je možné dostať hlavne cez stranické kandidátne listiny. Otázka možnosti alebo nemožnosti členstva v politických stranách je však problematická hlavne v prípade politických aktivít imigrantov, ktorí nie vždy majú v duchu konkrétnej legislatívy niektorých štátov možnosť byť členmi politických strán. To je aj prípad Českej republiky alebo Slovenska.¹⁶ V prípade občanov-excpatriotov to až taký problém nie je, lebo legislatíva sa v podobných prípadoch väčšinou venuje len otázke štátneho občianstva, menej už trvalému pobytu. Preto niekedy aj dochádza k paradoxným situáciám. Napríklad osoba-rezident daného štátu avšak s cudzím štátnym občianstvom má možnosť kandidovať do voľbách na samosprávnej úrovni, ale nemá možnosť stať sa členom politickej strany, pričom toto je základná forma politickej aktivity vo väčšine krajín strednej Európy.¹⁷ Z druhej strany možno spomenúť aj

¹⁵ Podobne tomu bolo v prípade volebnej kampane maďarskej radikálnej strany Jobbik v ukrajinskom Podkarpatsku v čase predvolebnej kampane do maďarského parlamentu. Na Ukrajinu práve začínala veľká kríza, ktorá trvá dodnes, a aktivity strany Jobbik sa veľmi nepáčili miestnym ukrajinským radikálom a nacionalistom.

¹⁶ Zo znenia zákonov týchto krajín o politických stranách (a podobne je tomu aj v Poľsku), ktoré hovoria len o svojich občanoch a vôbec nespomínajú cudzincov vyplýva, že členmi politických strán môžu byť len vlastní občania. Jedine maďarská úprava, ktorá sa inak zrodila ako prvá ešte v roku 1989, je trochu benevolentnejšia – ani tu sa síce nehovorí vyslovene o členstve cudzincov, ale daný zákon sa aspoň dá interpretovať aj tak, že cudzinci nie sú vylúčení z maďarského stranického života.

¹⁷ Český ústavný právnik Jiří Jirásek hovorí v súvislosti s týmito obmedzeniami o anachronizme. Pozri Jirásek, Jiří: Ústavní statut cizinců v České republice. In: Listina a současnost. Ed: Jirásek, Jiří. UP v Olomouci Iuridicum Olomoucense, 2010. s. 110.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Migrácia voličov a migrácia volieb

disproporciu medzi možnosťami občana stále žijúceho v cudzine, ktorý má v straníckom živote plné práva aj napriek tomu, že teoreticky nemusel vo svojej domovine podľa občianstva prežiť ani minútu, a medzi osobu s reálnym trvalým pobytom a bez občianstva, ktorej participatívne možnosti môžu byť v danom systéme značne obmedzené.

Migrácia volieb alebo inak povedané transborderizácia volebných procesov, ktorá so sebou obnáša mnohé výhody aj nevýhody, môže súvisieť aj s celkovou transborderizáciou niektorých politických spoločenských, ktorých hranice definujú predovšetkým občianstvo, pobyt a prípadne dĺžka pobytu alebo neprítomnosti. Na záver tohto krátkeho príspevku niekoľko slov o výhodách a nevýhodách transborderizácie/migrácie volebných procesov.

Najprv si nezaškodí ujasniť, čo je vlastne cieľom tzv. transborderizácie volieb? To nie je vôbec ľahká otázka. Pravdepodobne tu ide hlavne o lepšiu politickú integráciu doteraz okrajových skupín daného politického alebo aspoň obyvateľského-rezidentského spoločenstva. Čiže tých skupín, ktoré boli počas „prísneho 20. storočia“ z rozličných príčin na okraji záujmu štátnej moci – t. j. vlastných emigrantov, členov zahraničnej (zámorskej i cezhraničnej) diaspóry, alebo naopak, príslušníkov prisťahovaleckých komunit, ktoré sa v danom štáte usadili len prednedávnom. Túto integráciu v intenzívnejšej miere, takej typickej pre súčasnosť, umožnili jednak globálizácia a politicko-mentálne politické zmeny po roku 1989, ako aj infokomunikačná a technologická revolúcia posledných dvoch desaťročí (internet, skype, lacné letenky a podobne).

Hlavnou výhodou z pohľadu hlavných a najpodstatnejších zainteresovaných – teda voličov – je práve táto väčšia integrovanosť, ktorá so sebou obnáša pre nich aj širšie možnosti uplatnenia sa, reprezentácie svojich záujmov a pravdepodobne aj lepšie subjektívne pocity. Z pohľadu celku – teda štátu a politického spoločenstva, ktoré takúto participáciu umožnil, resp. umožnilo, zase môže ísť o zvýšenie záujmu o svoju krajinu, o zvýšenie lojality voči sebe samému, o nadviazanie lepšieho kontaktu s diasporou, čo môže priniesť pre danú krajinu i ekonomické výhody, lepšie možnosti lobbingu alebo v dlhodobej perspektíve aj demografické posilnenie vo forme potenciálneho návratu krajanov. Netreba zabudnúť na fakt, že súčasťou štátnoobčianskeho vzťahu v prevažnej väčšine prípadov (t. j. národných legislatív) je možnosť návratu občanov do svojej vlasti. Občania vlastne majú týmto spôsobom zabezpečené právo na vlasť – v prípade občanov s jedným občianstvom len na jednu vlasť, v prípade osôb s viacerými občianstvami na viacero vlastí. Toto je obrovská výhoda, a to hlavne v porovnaní s apatridmi – teda osobami, ktoré ani jeden štát nepovažuje za svojich občanov.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Migrácia voličov a migrácia volieb

Prirodzene každý jav môže mať aj svoje tienisté stránky. Aké sú alebo môžu byť potenciálne nevýhody politiky transborderizácie volebných procesov? Zabezpečenie primeranej a bezpečnej realizácie volebného práva v zahraničí, teda v priestore, ktorý sa nenachádza úplne pod jurisdikciou alebo kontrolou štátu-organizátora volieb, si skoro vždy vyžaduje pomerne komplikované právne riešenie, výnimky spod niektorých základných pravidiel, zvýšenú dôveru, ktorá sa prejavuje viacerými smermi (zo strany voličov smerom k štátu, ďalej zo strany štátu smerom k voličov, potom smerom k partnerským štátom a ich inštitúciám atď.). Pritom je všeobecne známe, že čím je systém komplikovanejší, sofistikovanejší, jemnejší alebo jednoducho povedané prepracovanejší, tým ľahšie môže dôjsť k jeho poruche. Ďalším problémom súvisiacim s transborderizáciou volieb môže byť menšia (obmedzená) kontrola nad celým mechanizmom, resp. procesom zo strany tých štátnych inštitúcií, ktoré majú za úlohu zabezpečiť riadny chod celého systému. Pravdepodobne je zbytočné sa podrobnejšie rozpisovať o vyššej nákladovosti fungovania každého jemného mechanizmu.

Pozornosť treba venovať aj subjektívnejším politickým problémom. Transborderizácia volieb, ktorá viac-menej automaticky skoro vždy znamená určité presahy cez štátne hranice, má potenciál spôsobiť viac problémov a napätí v medzinárodných vzťahoch, než takzvané obyčajné, resp. klasické vnútroštátne voľby. To sa týka všetkých fáz volebného procesu – predvolebnej kampane, jej financovania, samotného hlasovania, následného prieskumu volebných výsledkov a podobne.

Nakoniec spomenúť treba aj zvýšené časové náklady. Cezhraničné hlasovanie je vždy trochu dlhšie, než obyčajné hlasovanie, lebo do úvahy sa musia brať rozdielne časové pásma, svoj čas si vyžaduje aj doprava hlasovacích urien, hlasovacích lístkov a iných výsledkov, protokolov do krajiny organizujúcej voľby. To znamená, že štát, ktorý aplikuje takýto prepracovanejší a sofistikovanejší systém volieb nevie veľmi rýchlo a jednoznačne uzavrieť proces vyhlásenia výsledkov volieb. Pritom ide o veľmi citlivú fázu volebného boja, v ktorej sa vlastne hneď začína boj o interpretáciu výsledkov volieb.

A stále ešte nebola reč o senzitívnych principiálnych otázkach, ktoré môžu vzniknúť v rámci daného politického spoločenstva – prečo majú napríklad hlasy voličov, ktorí trvale ani nežijú na území danej krajiny a preto pravdepodobne ani nebudú znášať konkrétne – t. j. každodenné – následky svojho hlasovania, rozhodnúť o výsledku volieb? Hoci je to paradoxné, ale hlasy zo zahraničia (z diaspóry) už rozhodli o výsledkoch jedných volieb v Taliansku na začiatku nového tisícročia. V Maďarsku v roku 2014 zase pravdepodobne hlasy zo zahraničia rozhodli o tom, že dovtedajšia vláda si o jeden hlas udržala dvojtretinovú väčšinu

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Migrácia voličov a migrácia volieb

v parlamente.¹⁸ Toto je však otázka, ktorá by si vyžadovala ďalšiu štúdiu, takže podrobnejšie sa jej je tu zbytočné rozpisat'.¹⁹

Abstrakt:

Vo vedeckom príspevku sa autor zaoberá možnosťami výkonu volebného práva v súvislosti s migráciou obyvateľstva. Poukazuje na možnosti hlasovania vo voľbách tých občanov, ktorí sa nachádzajú mimo územia svojho štátu. Autor zároveň nastoľuje otázky a poukazuje na problémy v súvislosti s týmto hlasovaním a rozhodovaním voličov.

Abstract:

In scientific paper the author deals with the possibility of execution of voting right in relation to the migration of population. He points to the possibility of voting in the elections of those citizens who are outside their country. Author also raises questions and points to problems in connection with this vote and voters' decisions.

¹⁸ Túto väčšinu potom stratila vládna koalícia na jar roku 2015 v dvoch čiastkových voľbách vo volebných obvodoch, kde sa v dôsledku smrti poslanca, resp. v dôsledku odchodu jedného poslanca-ministra do Bruselu uvoľnili vládne mandáty.

¹⁹ Inak autor sa tejto otázke už venoval vo svojej skoršej monografii, pozri Halász, Ivan: Medzinárodná migrácia, krajanía a volebné právo. ÚSP AVČR, Praha, 2012.

II. AKTUÁLNĚ PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře
Nejvyššího správního soudu ČR

II.2. Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR¹

doc. JUDr. Pavel Molek, Ph.D., LL.M.
Právnická fakulta Olomouc

Volby v ČR i SR jsou ovládány pěti základními principy, jimiž jsou všeobecnost, svobodnost, rovnost, tajnost a přímost. Charakteristikou „s otazníkem“ je pak požadavek toho, aby volby byly čestné, tedy takřkajíc bez „faulů“ ze strany soupeřů či jejich podporovatelů (kteří si mohou v zájmu „svých“ kandidátů například objednat hanlivý inzerát v novinách – viz níže).

Zákonnou oporu pro zákaz nečestných prostředků volebního boje nacházíme v § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu ČR: „(2) *Volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.*“

Výklad tohoto ustanovení poskytl Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“), coby vrcholný soud ve věcech soudního přezkumu voleb,² v usnesení ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 45/2006,³ kde nebylo shledáno porušení zákona v případném nedostatku etiky ve volební kampani: „*Zákon neobsahuje výklad užitých pojmů ‚čestně a poctivě‘ a soud toto ustanovení aplikující musí vycházet nejen z toho, jak jsou tyto pojmy chápány v běžném životě, ale současně musí i přihlížet k charakteru volební kampaně, která má jistě svá specifika vyplývající z vyostřeného střetu mezi jejími aktéry, kteří se jednak snaží získat podporu pro svůj volební program, jednak podlomit důvěru k volebnímu soupeři. Volební střet je fakticky nejen soutěží volebních programů a kandidátů v pozitivním smyslu (tedy vyzvednutím kladů vlastního programu a kandidujících osobností) ale i v negativním smyslu (poukazováním na zápory ostatních volebních programů i osob protikandidátů). (...) Argumentace užitá aktéry voleb ve volební kampani podléhá nepochybně kritickému posouzení ze strany voličů, kteří vnímají nejen obsah volebních prohlášení, ale i úroveň prostředků ve volebním boji užitých.*“

Požadavek čestnosti se vztahuje právě zejména k volební kampani a otazník se nad ním vznáší již proto, že nepanuje shoda ohledně toho, kdy má

¹ Tento příspěvek vychází z podkapitoly 6.4 mé knihy MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 505-515, je pouze aktualizována a připravena pro účely příspěvku na konferenci.

² Viz zejména ŠIMÍČEK, V., MOLEK, P. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006.

³ Publ. pod č. 963/2006 Sb. NSS.

II. AKTUÁLNĚ PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR

přítomnost faulů v předvolební kampani vést k prohlášení voleb za neplatné, a kdy naopak k zákonnosti voleb dostačuje „rovnost v surovosti“.

NSS se s nevybíravými volebními kampaněmi musel potýkat již opakovaně. Někdy přitom šlo o námitky vyslovené kuriózní, jako byla otázka jednoho pohoršeného voliče, zda není zakázanou volební agitací, pokud volební místnost (v daném případě školní třídu) při aktu voleb zdobí podobizna prezidenta republiky, který byl zároveň čestným předsedou jedné ze soupeřících politických stran.⁴

Vyostřená předvolební kampaň před parlamentními volbami roku 2006 ovšem přinesla i závažnější případy. Usnesení NSS ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. Vol 5/2006,⁵ se týkalo dopadu tzv. Kubiceho zprávy na zákonnost voleb v roce 2006. NSS zde připomněl, že volební kampaň je součástí výkonu pasivního volebního práva a zároveň svobody projevu chráněné článkem 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), takže jakékoli omezení (včetně zásahu ze strany volebního soudu, který by sankcionoval určitý projev zrušením voleb pro neplatnost) musí obstát pohledem obou těchto práv: „Volební kampaň vedou ve volbách do Poslanecké sněmovny soukromoprávní korporace, kterými jsou politické strany. Je přitom zřejmé, že tato kampaň je vedena jak v pozitivním, tak také v negativním smyslu. Zveřejňování informací o svých kandidátech a programu, stejně jako o kandidátech a programu politických oponentů, je zásadně kryto takovými základními právy a svobodami, jako jsou zejména svoboda projevu a právo na informace (čl. 17 LZPS), zastřešenými ochranou svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 LZPS). Je proto zcela přirozené, že kandidující politické strany voliče nejen přesvědčují o tom, že právě jejich nabídka je nejlepší, nýbrž zcela legitimně se snaží je i odradit od nabídky svých politických soupeřů. (...) Jestliže informace o znevěrohodnění ČSSD formulacemi typu ‚propojení organizovaného zločinu, státní administrativy a části bezpečnostních složek‘ je uvozena jako reakce na tvrzení ČSSD a J. Paroubka o dlouhodobě připravovaném spiknutí a pučistických praktikách, ODS (stejně jako ČSSD a další politické strany) tak pouze reagovala na případ spojený se zprávou policejních složek, obsahující řadu faktických tvrzení i vyslovených názorů. Podstatné z hlediska rozhodování Nejvyššího správního soudu je to, že všechny relevantní subjekty měly dostatečnou možnost se k publikovaným informacím vyjádřit, takže voliči zůstala zachována možnost svobodného přístupu k různým informacím a názorům, mezi nimiž si mohl vybrat. Jakkoliv tedy nelze přehlížet, že případy podobného typu mohou vést k určitému ovlivnění názoru občanů, nelze současně věrohodně prokázat tezi,

⁴ Usnesení NSS ze dne 22. 6. 2006, sp. zn. Vol 19/2006, publ. pod č. 1054/2007 Sb. NSS.

⁵ Publ. pod č. 944/2006 Sb. NSS.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře
Nejvyššího správního soudu ČR

že k tomuto ovlivnění dochází výlučně (či převážně) jedním názorovým směrem. Jinak řečeno, rozhodující je, aby za situace vyjevení podobných informací zůstala zachována ideová a politická neutralita veřejné a zejména státní moci, čemuž by např. odporovala situace častá v nedemokratických systémech, kdy opoziční politická uskupení jsou krátce před volbami podrobena nejrůznějším difamacím až represím bez jakékoliv skutečné možnosti obrany proti nim. Nic takového však v daném případě nenastalo.“ NSS zde tedy zdůraznil jako jedno z klíčových hledisek to, zda měl soupeř ve volebním boji příležitost na nařčení svých protivníků zareagovat.

Dosud pouze jednou šla nečestnost volebního boje tak daleko, že se NSS pokusil volby zneplatnit, ovšem marně. Bylo tomu tak v případě senátních voleb v Praze v roce 2004, které NSS přezkoumával v usnesení ze dne 3. 12. 2004, sp. zn. Vol 10/2004, jímž prohlásil za neplatné volby v pražském volebním obvodu č. 19. Úspěšným zde byl návrh kandidáta (a zároveň starosty jedné z městských částí) Zápotockého, který skončil v prvním kole voleb na třetím místě s těsným odstupem vůči kandidátovi na druhém místě a který příčinu svého neúspěchu, z něj plynoucí neúčasti ve druhém kole senátních voleb a potenciálně i vítězství zvoleného kandidáta Nádvorníka viděl v nepoctivé volební kampani, která proti němu byla vedena. Ta měla spočívat zejména v masivní publikaci a rozšiřování tiskovin vydávaných radnicemi některých městských částí Prahy v daném volebním obvodu,⁶ přičemž se jednalo o radnice, v nichž byla dominantní stranou ODS. Tyto tiskoviny obsahovaly podle navrhovatele nepravdivé údaje, které jej poškozovaly se záměrem očernit a skandalizovat jeho osobu a mohly zapříčinit jeho nezvolení, respektive nepostoupení do druhého kola voleb. Hlavním terčem kritiky navrhovatele byl rozhovor JUDr. Č. s redaktorem zpravodaje: *„Otázky i odpovědi dále obsahují jiné nepravdivé informace o navrhovateli a mají podle jeho přesvědčení zahájit diskreditaci navrhovatele, takže nemůže být pochyb, proč byl rozhovor v uvedené době takto veden a následně zveřejněn. Na položené otázky JUDr. Č. nepravdivě uvedl: že ‚Pan Z. podněcuje obavy občanů jihovýchodu Prahy, aby na jejich obavách o zdraví vlastních dětí vydělal desítky milionů korun. Projekt JVK by dnes prospěl jenom jemu‘, že navrhovatel ‚zajistil své rodině rozsáhlé pozemky na území Křeslic‘ a že se snaží o schválení návrhů zastupitelstva Křeslic na změny územního plánu, kterými by ‚rodina navrhovatele vydělala jenom v Křeslicích 50 – 100 milionů Kč‘, že ‚radnice v Křeslicích (kde je navrhovatel starostou) neváhá vydat několik veřejných milionů na prodloužení vedení vysokého napětí, když je třeba posunout navrhovanou trasu vysokého napětí tak, aby navrhovatel uvolnil pozemky své a pozemky*

⁶ Kupříkladu Petrovický zpravodaj, který má standardní náklad 2 700 kusů, byl vydán v nákladu 50 000 kusů a distribuován před volbami po volebním obvodu.

II. AKTUÁLNĚ PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR

spoluobčanů znehodnotil‘, že ,když chybí přístup k jeho pozemku, nejdříve donutí občana Křeslic, aby potřebný pozemek daroval obci, prý z veřejně prospěšných důvodů, potom si však pozemek bez veřejného výběrového řízení zase sám odkoupí‘, že navrhovatel ,žádal Radu Zastupitelstva hl. m. Prahy o 20 miliónů na koupi státních pozemků, aby byly sceleny jeho vlastní pozemky, to umí‘, že ,Pan Z. je příkladem politika, který svému soukromému zájmu podřídil výkon veřejné funkce; neznám starostu Z., znám jenom pana Ing. A. Z., který se chová jako člen klanu vlastnického rozsáhlé pozemky na jihovýchodě Prahy, zneužívá zájmu lidí o životní prostředí, prostřednictvím funkce veřejného činitele prosazuje již mnoho let majetkový prospěch úzké skupiny osob‘. “

NSS na tato nařčení šířená v „radničních“ novinách (tedy za veřejné prostředky) aplikoval algoritmus soudního přezkumu voleb a posuzoval nejprve porušení volebního práva, zvláště pohledem § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu ČR.⁷ Toto ustanovení, zabývající se zejména vyhrazováním ploch pro vylepení volebních plakátů, nicméně nepoužil izolovaně, ale především jako konkretizaci základních práv a ústavních principů, zejména principu svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti dle čl. 22 LZPS a principu rovnosti v přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím dle čl. 21 odst. 4 LZPS. Právě tento výklad v kontextu ústavních principů mu umožnil rozšířit jeho aplikaci tak, že podle něj při „využití všech komunikačních prostředků v držení obce musí být respektován princip rovnosti kandidujících subjektů.“ Na základě takto vyloženého zákonného ustanovení (přičemž se NSS nevyslovil k pravdivosti či nepravdivosti použitých tvrzení a soustředil se pouze na jejich povahu poškozující navrhovatele v očích voličů) pak NSS jednoznačně určil, že tato zásada v posuzované volební kampani respektována nebyla, což vedlo k porušení volebního práva ze strany uvedených radnic publikujících materiály schopné nečestně ovlivnit rozhodování voličů. Nebylo přitom podle NSS rozhodující, že takto způsobenou neférovost volební kampaně nezpůsobil sám zvolený kandidát, ale to, že k takovému zásahu došlo a že tento zásah mohl – vzhledem k těsnému výsledku v prvním kole voleb a k neodhadnutelnosti případného výsledku kola druhého, kdyby do něj navrhovatel byl býval mohl postoupit – objektivně ovlivnit rozhodování voličů, a tak „zatmítní“ volební výsledky v intenzitě požadované „třetím krokem“ algoritmu.⁸

⁷ „(1) Pro volební kampaň může starosta vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů, a to 16 dnů přede dnem voleb. Možnost jejího využívání musí odpovídat zásadě rovnosti kandidujících politických stran a koalic, popřípadě kandidátů při volbách do Senátu.“

⁸ K němu viz usnesení NSS ze dne 2. 7. 2004, sp. zn. Vol 6/2004, publ. pod č. 354/2004 Sb. NSS.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR

Původně vítězný kandidát Nádvořník ovšem protestoval proti rozhodnutí NSS u Ústavního soudu (dále jen „ÚS“), který svým nálezením ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/2004,⁹ usnesení NSS zrušil. ÚS se totiž sice v zásadě ztotožnil s východiskem NSS, zejména s tím, že „*tiskoviny, vydávané jako obecní zpravodaje, tím, že jsou v rukou veřejné moci, musí zachovávat korektnost a neutralitu*“; nikoli však již s jejich aplikací na konkrétní případ. ÚS dospěl k závěru, že nebyla prokázána ani objektivní, ani potenciální příčinná souvislost mezi obsahem napadených tiskovin a jejich rozšířením mezi voliči na straně jedné a zvolením senátora Nádvořníka na straně druhé. Nebylo totiž prokázáno naplnění skutkové podstaty základního hmotněprávního ustanovení našeho volebního soudnictví, tj. zda ve smyslu § 87 odst. 4 volebního zákona¹⁰ byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb. Z důkazů, které byly k dispozici, nevyplýval dle ÚS žádný logický nebo statisticky doložitelný závěr o tom, že by se na výsledku voleb ve druhém kole při použití principu absolutní většiny něco mohlo s velkou mírou pravděpodobnosti změnit. Domněnka platnosti volebního rozhodnutí voličů proto nebyla zpochybněna.

Základní rozdíl mezi NSS a ÚS tak byl ve vnímání platnosti rozhodnutí voličů. Fotbalovou terminologií řečeno, NSS se domníval, že pokud ve volebním souboji dojde k zásadnímu faulu (například zneužití radničního zpravodaje placeného z veřejných prostředků), jde o souboj „nečestný a nesportovní“, a jako takový má být „odpískán“. ÚS se naopak přiklonil spíše k tomu, že pokud na faul jednoho kandidáta stihne druhý kandidát zareagovat (například také faulem), může si volič učinit svobodnou představu, kdo si více zaslouží jeho hlas, a takto vyjádřenou vůli mají volební soudy respektovat. Slovy ÚS: „*Pokud jde o obsah volební kampaně, jsou voličům často velmi emocionální a vyostřenou formou předkládány argumenty, které mají ovlivnit jejich volební chování a rozhodnutí, koho budou volit. Smyslem volební kampaně v pluralitní demokracii však je nepochybně také to, aby byly posouzeny i ty nejkontroverznější otázky programu politických stran a kandidátů obecně, tak i jejich osobních vlastností a způsobilosti zastávat volenou veřejnou funkci. Jen v takovém případě budou moci voliči rozhodovat se znalostí věci a jen tak může být naplněna ústavní zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci. Pokud volební zákon hovoří o požadavku čestného a poctivého vedení volební kampaně, má tím na mysli to, co se dříve označovalo jako čistota voleb (srov. § 56 odst. 1 zákona č. 75/1919 Sb., řád volební v obcích*

⁹ Publ. pod č. 140/2005 Sb.

¹⁰ „*Návrh na neplatnost voleb může podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb.*“

II. AKTUÁLNÉ PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR

republiky Československé). Nelze však tyto pojmy vykládat z hlediska soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů. Jeho negativní projevy lze regulovat, nelze je však zákonem vyloučit. Chybějící účinná ochrana průběhu voleb ve volebním zákonu povede vždy ke snaze řešit takové spory cestou volebních stížností. Ochrana osobnostních práv však v tomto řízení může plnit jen pomocnou úlohu z hlediska zajištění a dodržování pravidel řádného průběhu volební kampaně. (...) Naše volební soudnictví nezná absolutní vady volebního řízení (tzv. absolutní zmatky volebního řízení), tj. takové porušení ustanovení volebního předpisu, které by mělo za následek automatické zrušení voleb, volby kandidáta nebo hlasování. Všechny možné vady a pochybení je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality. (...) Podstatné však je, že zrušení voleb nelze brát jako trest za porušení volebních předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimacy zvoleného orgánu. Rozhodující je pravděpodobnost vlivu volební vady nebo volebního deliktu (§ 177 tr. z., § 16 odst. 5 a 7 volebního zákona) na volební výsledek v konkrétních volbách s konkrétními voliči. Pouhá abstraktní možná příčinná souvislost nedostačuje. Hrozba zrušení výsledku voleb jako jedině možný důsledek je v takovém případě v rozporu s ústavním principem přiměřenosti zásahu veřejné moci. To jistě nevylučuje, aby kandidát, který se dopustil závažného volebního deliktu (např. podvod, podplácení), nebyl diskvalifikován. Ústavní soud je v této souvislosti nucen konstatovat, že ve srovnání s jinými státy je právní úprava vad volebního procesu, volebních deliktů a vůbec pravidel vedení volební kampaně, jednak velmi kusá, jednak svými kořeny v podstatě tkví v podmínkách úpravy odpovídající ‚volbám‘ z dob minulého režimu. Volební zákonodárce bude proto muset zvážit, zda volební kultura voličů, kandidátů a veřejných funkcionářů je na takové úrovni, že úprava těchto otázek je zbytečná, nebo zda bude volební chování usměrňovat cestou předem stanovených pravidel, která vytvoří stav právní jistoty subjektů volebního procesu a která budou alespoň předpokladem volební ekonomie.“

Nesouhlasné disenty připojili proti názoru většiny soudci František Duchoň, Ivana Janů, Miloslav Výborný a Eliška Wagnerová. Posledně jmenovaná měla jasno v tom, že v daném volebním obvodu došlo k nepřipustné ingerenci veřejné moci, a uvedla: „Za zcela zásadní tak považují princip, podle kterého lze naprostou ‚ryzost‘ voleb dovést jen za předpokladu, že vůle voličů se utváří bez usměrňování či návodů nebo ovlivňování veřejnou mocí. Tento princip chápu jako jeden ze základních strukturálních principů české Ústavy. Všechny státní orgány vzešlé z voleb

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR

musí být až výsledkem skutečně autentické vůle členů občanské společnosti, tedy voličů, nikoliv produktem procesu, který byl veřejnou mocí manipulován, bez ohledu na to, zda úspěšně či méně úspěšně. Nerespektování tohoto principu dovedené k dokonalosti (lépe řečeno k perverzi) vedlo k volebním výsledkům, s nimiž jsme byli konfrontováni před rokem 1989. (...) Difamace jednotlivce, jíž se dopustí veřejná moc za použití veřejných prostředků (veřejná tiskovina) a veřejných finančních prostředků, pro mne představuje doslova zneužití veřejné moci za účelem ústavně zcela nepřipustným (zeslabení volebních šancí politického protivníka útokem na jeho důstojnost), které v mých očích vede k absenci ‚ryzosti‘ volebního procesu tak, že jej již nelze označit za skutečné volby. Moje (a doufám, mi nedovolují tolerovat takovéto excesy veřejné moci, neboť zde již nejde jen o prosté jednání ultra vires. Ve vztahu k jednotlivci může potenciálně jít o jednání zcela likvidační, cestou zneužití veřejné moci. V takových případech se mi její občanskoprávní žaloba na ochranu osobnosti prostředkem zcela nedostatečným, nehledě na to, že nepřipustnost takového jednání má dosah, který významně přesahuje zájmy jednotlivce, a neváhám říci, že takové jednání veřejné moci ‚rozleptává‘ samotné základy našeho ústavního a politického systému.“

K čestnosti voleb se pak nejednoznačěji nesouhlasně vyjádřil František Duchoň „Nemohu souhlasit s relativizací pojmu čestného a poctivého vedení volební kampaně, jak to činí nálezný (...) Tímto dal Ústavní soud najevo, že rozlišuje čestnost a poctivost v oblasti soukromoprávní a veřejnoprávní s tím, že v každé oblasti mají tyto hodnoty jiný význam. Prakticky tak rezignoval na hodnoty čestnosti a poctivosti v oblasti ‚boje o hlasy voličů‘. Neměla by platit jiná pravidla čestnosti a poctivosti pro vztah mezi jednotlivci a jiná pravidla pro volební proces, který je základem zastupitelské demokracie, z něhož vyrůstají orgány státní moci. Rozhodovali Ústavní soud za situace, kdy je v českém právním řádu jediným důsledkem porušení principu čestnosti a poctivosti volební kampaně nezvolení kandidáta, měl jít tímto směrem. Bylo by to sice velmi tvrdé a nespravedlivé vůči kandidátovi, který se na zmíněné negativní volební kampani vůbec nepodílel, ale na druhé straně by Ústavní soud dal najevo, že flagrantní porušování pravidel čestnosti a poctivosti volební kampaně nebude do budoucna tolerovat. Zároveň by to přimělo zákonodárce k vhodnější zákonné úpravě volebního procesu. Čestnost a poctivost volební kampaně by měla být v zájmu a ku prospěchu všech subjektů účastnících se volebního klání. Celý volební proces, tj. volební kampaň i vlastní volby, lze považovat za základ demokratického uspořádání společnosti. Volby nejsou jen způsobem, kterým kandidáti získávají svůj mandát, tj. příslušné postavení v hierarchii volených orgánů, ale jedná se zároveň o proces, ve kterém je

II. AKTUÁLNĚ PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR

realizována celá řada základních práv a svobod. Nelze rezignovat na ochranu tohoto procesu tolerováním nečestného a nepoctivého jednání, či jeho relativizováním, protože to prohlubuje znechucení občanů politikou a přináší nebezpečí pro demokracii.“

ÚS (tedy většina jeho pléna) se zde nevědomky shodl s úvahami, které vyjevil Evropský soud pro lidská práva, který v případě Orujov proti Ázerbajdžánu¹¹ rovněž obecně akceptoval možnost vyloučení kandidáta podbízejícího se neférovou kampaní – zde konkrétně podbíživým financováním oprav silnic a dětských hřišť – z volebního klání, v konkrétním případě ovšem označil anulování voleb ze strany domácích soudů za nepřiměřené.¹²

Na nečestné prostředky vedení volební kampaně došlo i v prvních českých přímých prezidentských volbách na přelomu let 2012 a 2013, po nichž řešil NSS mimo jiné desítky návrhů zpochybňujících platnost voleb právě z tohoto důvodu. V usnesení ze dne 18. 2. 2013, sp. zn. Vol 44/2013,¹³ označil NSS za klíčovou možnost zareagovat na „fauly“ protistrany. Navrhovatel zde napadl neplatnost volby prezidenta republiky, zejména kvůli nacionalistické, šovinistické a xenofobní kampani Miloše Zemana, spočívající ve zkreslování výroků Karla Schwarzenberga, zkreslování minulosti i současnosti jeho rodiny a klamavých inzerátech, zejména inzerátu vydaného v deníku Blesk v první den voleb.¹⁴

¹¹ Rozsudek ESLP Orujov proti Ázerbajdžánu ze dne 26. 7. 2011, stížnost č. 4508/06.

¹² Ke zneužívání veřejných zdrojů a prostředků pro vedení volební kampaně se vyjádřila také Benátská komise, a to ve Zprávě o zneužívání administrativních zdrojů během volebních procesů. To je v bodě 8 definováno jako „nezákonné jednání státních zaměstnanců, kandidátů ve volbách a politických stran, kteří využívají svých úřadů či vazeb na vládu tak, aby ovlivnili výsledek voleb.“ V bodě 20 se pak uvádí, že v zemích, které nemají žádnou přesnější úpravu týkající se využívání veřejných zdrojů ve volebním procesu je obvykle úkolem ústavních soudů a obdobných těles vytvořit judikaturu, která by taková pravidla vyjasnila.

¹³ Publ. pod č. 2833/2013 Sb. NSS.

¹⁴ Snad jen pro ilustraci pár ukázek z námitek navrhovatele v dané věci: „[7.] Za prvé, v dueli vysílaném dne 18. 1. 2013 na TV Prima Family Miloš Zeman zásadním způsobem zkreslil výrok Karla Schwarzenberga pronesený dne 17. 1. 2013 na ČT, který se týkal Benešových dekretů. Toto jednání Miloše Zemana navrhovatel považoval za podvod, ať již v režimu trestního zákona nebo v přeneseném významu jako jednání mající oklamat jiného. [8.] Za druhé, v další části kampaně Miloš Zeman opakoval a rozvíjel svou vlastní nepravdivou interpretaci výše uvedeného výroku Karla Schwarzenberga, např. že takto ‚mluví Sudeták, a ne prezident‘. [9.] Za třetí, na oficiálních webových stránkách Miloše Zemana www.zemannahrad.cz byla dne 20. 1. 2013 zveřejněna informace, že rodiče Karla Schwarzenberga ‚měli kolem sebe samé nacisty a že dokonce v rodovém sídle, kde pobývá jeho manželka Therese, dosud visí obrazy s hákovými kříži a hajlujícími lidmi‘. Tento text byl na předemných webových stránkách vyvěšen ještě dne 1. 2. 2013 bez připojené omluvy nebo distancujícího vyjádření. Za tvrzení o nacistech kolem rodiny Karla Schwarzenberga se Miloš Zeman neomluvil. (...)

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR

NSS sice nakonec návrh zamítl, ovšem přisvědčil návrhovateli v tom, že k prohlášení voleb za neplatné může vést nejen jedna velká protizákonnost, ale i kumulativní efekt vícera menších volebních „faulů“. Za nejzávažnější přitom označil ty z nich, na které už protikandidát nemohl stihnout reagovat. Proto protizákonnost (ve smyslu tzv. algoritmu soudního přezkumu voleb) neshledal NSS ve zkruslování a dezinterpretaci výroků K. Schwarzenberga M. Zemanem. Shledal ji ovšem ve lživé informaci šířené týmem M. Zemana ohledně nacistických symbolů na zámku manželky protikandidáta a také v publikaci lživého inzerátu v časopise Blesk v první den druhého kola voleb, zadaného bývalým důstojníkem StB. Na inzerát v Blesku neměl protikandidát šanci zareagovat. Nebyla tím však splněna podmínka zásadního dopadu protizákonnosti na výsledek voleb, neboť přes vysokou intenzitu protizákonnosti nebylo možno shledat, že bez onoho inzerátu by byl výsledek voleb jiný, když rozdíl mezi hlasy pro oba kandidáty činil bezmála 500 000 hlasů.

Tenor usnesení překvapuje svým jasným odsudkem způsobu, kterým tým Miloše Zemana pomohl svému kandidátovi k tomu, aby mohl prezidentskou standardu s heslem o vítězící pravdě pokládat za svou: „[40.] V nyní projednávané věci se soud ztotožňuje s názorem návrhovatele, že řada tvrzení M. Zemana se mnoha lidem mohla jevit jako nekorektní, demagogická a některá dokonce lživá. Jak plyne z dalšího textu, M. Zeman a jeho tým využívali různé způsoby, jak si na svoji stranu naklonit veřejné mínění a naopak co nejvíce poškodit svého protikandidáta. Jak připomíná A. Schopenhauer, „často se stává, že kdo odchází z hádky jako vítěz, vděčí za to často ani ne tak správnosti svého úsudku při předložení svého výroku, jako chytrosti a obratnosti, se kterými je obhajoval“ (Eristická dialektika, Praha, 1991, str. 10). Soud nepovažuje za smysluplné pokoušet se analyzovat, zda tyto nezřídka velmi problematické způsoby byly používány spontánně anebo byly pečlivě připravovány předem. V konečném důsledku ani netvrdí, že nesměly být používány vůbec - samozřejmě s výhradou, že se nejedná přímo o lži. Pokud by totiž tyto ambice měl, stavěl by se do pozice konečného arbitra slušnosti a etiky, což mu však nepřísluší.“

K vyslovení neplatnosti voleb to však nestačilo, zčásti pro načasování dezinformací (na většinu z nich mohl kandidát Schwarzenberg ještě zareagovat), zčásti proto, že vítězství ve volbách o zhruba půl milionů hlasů nemohlo být zdůvodněno jen takto vedenou kampaní. Ta tudíž nemohla způsobit požadované „zatemnění“ výsledků voleb: „[41.] V nyní projednávané věci je pro soud velmi podstatná následující okolnost. Na

[11.] Za čtvrté, nacionalistický aspekt volební kampaně se projevil také v letáčích, které obsahovaly text: „Kdo nevolí Zemana, není Čech“. Tyto letáky vydala Strana práv občanů Zemanovci a distribuovala je dokonce i v některých domovech důchodců.“

II. AKTUÁLNĚ PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR

každý (s dále uvedenými výjimkami) byt' i neférový argument měl oponent v rámci kampaně šanci odpovědět. Argumentace užitá všemi aktéry prvních přímých voleb prezidenta republiky, a to včetně Miloše Zemana a jeho volebního týmu, v posledku podléhala kritickému posouzení ze strany voličů. Ti vnímají nejen obsah volebních prohlášení, ale i úroveň prostředků ve volebním boji užitých a rovněž případné účelové změny názorů jednotlivých kandidátů na jednotlivá témata. Jinak řečeno, v případech, kdy je namítána nekorektnost vedení volební kampaně některým z kandidátů, musí soud hodnotit nejen jednotlivé skutky (např. dehonestující tvrzení o protikandidátovi, šíření nepravdivých informací, osobní urážky apod.) z hlediska jejich závažnosti a intenzity (viz výše zmíněný průměr „úderů pěsti nebo jen lokty“), nýbrž také jejich načasování. Lze si tak - v obecné rovině - představit případy, kdy i protiprávní útoky menší intenzity mohou nabýt na významu při hodnocení korektnosti kampaně jako celku, pokud jsou učiněny v době, která protikandidátovi fakticky znemožňuje na ně jakkoliv efektivně zareagovat. Naopak zase může dojít k situaci, že i zjevně závažný „faul“, k němuž však dojde dlouho před hlasováním voličů, volební výsledek výrazněji neovlivní, neboť dotčený kandidát na něj může přiměřeným způsobem odpovědět a v konečném důsledku z toho třeba nakonec i politicky profitovat.“

Ve stejný den vydal NSS na stejné téma také usnesení sp. zn. Vol 33/2013.¹⁵ I zde se navrhovatel domáhal vyslovení neplatnosti volby prezidenta republiky pro nečestné a nemorální vedení volební kampaně, zejména proto, že její část (například billboard „*Stop této vládě? Volte Zemana*“) byla postavena na Zemanově slibu „zastavit“ vládu Petra Nečase. Takovou pravomoc ovšem prezidentu republiky Ústava podle navrhovatele nedává. NSS návrh zamítl a označil za legitimní způsob vedení volební kampaně, pokud vítězný kandidát pojal svého hlavního protikandidáta jako vládního kandidáta a sebe jako protivládního kandidáta, přičemž použitý zkratkový slogan byl běžným výrazem politického marketingu. Navíc připomněl navrhovateli, že prezident skutečně „*může chod vlády svou aktivitou či pasivitou v rámci výkonu funkce značně zkomplikovat.*“

Nesmíme ovšem zapomínat, že volební kampaň je samozřejmě ovládána také svobodou projevu, ostatně všechny z rekapitulovaných skutečných či domnělých faulů byly také výkonem (přípustným či nepřípustným) svobody projevu. Jak bylo vidět i ze zakázanosti hanlivých inzerátů proti Karlu Schwarzenbergovi v první den voleb, musí svoboda projevu ustoupit zájmu na ochraně čestnosti a poctivosti voleb tím více, čím víc se blíží čas a místo voleb. Prizmatem svobody projevu a jejích omezení posuzovala volební kampaň tradičně také Evropská komise pro lidská práva. Evropský soud pro

¹⁵ Publ. pod č. 2832/2013 Sb. NSS.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR

lidská práva už ale v novějších rozhodnutích akceptuje i argumentaci článkem 3 Protokolu č. 1, jak ukazuje například rozhodnutí Partija „Jaunie Demokrati“ proti Lotyšsku.¹⁶

V loňském roce pak byl jeden potenciálně nečestný způsob volebního boje řešen i ve vztahu ke komunálním volbám, a to na základě otázky: co je „povolání“? Podle § 22/1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, platí o obsahu kandidátních listin následující: „(1) *Kandidátní listina obsahuje... d) jména a příjmení kandidátů, jejich věk a povolání,...*“

Smyslu slova povolání se věnoval Krajský soud v Brně v usnesení ze dne 7. 11. 2014, sp. zn. 66 A 8/2014, týkajícím se neplatnosti voleb ve městě Kuřim. Zde navrhovatelé brojili proti zveřejňování údajů o kandidátech „*majících prokazatelně reklamní charakter*“. Jak vypadal onen seznam kandidátů pro volby do zastupitelstva města Kuřimi? Zde je několik příkladů z jedné z napadených kandidátních listin:

Mgr. Ing. D. S.: starosta Kuřimi a zastupitel Jihomoravského kraje

Ing. Mgr. V. B.: ekonom, předseda BD Svatý Ján Kuřim

B. B.: vedoucí výroby, hudebník - skupina Varan

D. H.: podnikatel, klub a akce Pohoda

Navrhovatel (tedy neúspěšná volební strana) namítal, že na kandidátkách tohoto a dalších subjektů byly v rozporu s uvedeným výňatkem znění zákona a nad jeho rámec uvedeny údaje o činnosti kandidátů, které provádějí mimo své zaměstnání, nebo dokonce údaje o jejich vlastních podnikatelských aktivitách, jejich firmách, takže hlasovací lístek sloužil do určité míry jako reklamní leták.

Odpůrci proti tomu zdůrazňovali, že z historického hlediska bylo uvedení zaměstnání či povolání ve 20. století vnímáno jako výraz společenského i sociálního postavení, jakož i jedna z možností odlišení se kandidátů stejného jména, příjmení a bydliště. Uvedené bylo bezesporu významné u kandidátů nesoucí frekventovaná příjmení jako Novák, Novotný či Svoboda. V 21. století nicméně na významu získávají mimopracovní aktivity kandidátů, pracovní flexibilita ve smyslu častějších změn pracovního zaměření a toho odpovídající zvýšení variability dosaženého vzdělání a odbornosti. Právě ty jsou nezbytné i k jejich identifikaci v očích voličů.

Krajský soud pak akceptoval tvrzení odpůrců, že význam slova „povolání“ se za poslední století opravdu proměnil, a konstatoval: „*V ust. § 25 odst. 3 je uvedeno, že je u každého kandidáta třeba sdělit mimo jiné ‚povolání‘, bez bližšího vysvětlení. Soud se neztotožňuje se stanoviskem*

¹⁶ Rozhodnutí ESLP o přijatelnosti Partija „Jaunie Demokrati“ a Partija „Musu Zeme“ proti Lotyšsku ze dne 29. 11. 2007, stížnosti č. 10547/07 a 34049/07.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Čestnost jako zákonný požadavek na volby v judikatuře
Nejvyššího správního soudu ČR

navrhovatele, který uvádí, že tyto tzv. „nadlemitní“ údaje by mohly vést k nepřipustnému ovlivňování voličů. Naopak soud má za to, že údaj o povolání kandidáta musí být takový, že v souladu s § 25 odst. 3 volebního zákona je povinností povolání uvést, tedy čím se uvedený kandidát živi. Když uvede tento povinný údaj a pokud sdělí na kandidátní listině i v hlasovacím lístku také podrobnější údaj o svém povolání, tedy uvede např. i kde svou pracovní činnost vykonává, nebo tuto pracovní činnost více popíše, není to v rozporu s volebním zákonem, naopak o sobě podá, a to dle názoru soudu pro přiblížení se voličům, více informací, což v žádném případě není manipulace s voličem. Je pak na samotném voliči, jak tuto skutečnost zhodnotí, zda kladně či záporně a nebo k ní vůbec nepřihlédne.“ Lze k tomu doplnit, že pokud by údaje uváděné na kandidátní listině byly opravdu excesivní, pak vhodným procesním nástrojem je spíše jejich odstranění v registračním řízení než kritika až v řízení o neplatnosti voleb.

Závěrem lze shrnout, že jakkoli zákon nečestnost voleb zapovídá, důvodem ke zrušení voleb pro neplatnost je podle NSS tato nečestnost pouze tehdy, pokud je „faul“ financován z veřejných prostředků; nebo pokud je načasován tak, že na něj již soupeř neměl možnost odpovědět. I takové situace jsou ovšem pouze protizákonností, tedy prvním krokem v tříkrokovém algoritmu shledání neplatnosti voleb. Zbývá pak ještě posoudit, zda taková protizákonnost měla vliv na výsledek voleb a zda tento vliv dosahoval intenzity „zatemnění“. Vzhledem ke zrušení výše rekapitulovaného usnesení ve věci senátních voleb v Praze dosud NSS na definitivní zrušení voleb pro nečestnost stále čeká...

Abstrakt:

V príspevku sa autor zaoberá otázkou čestnosti volieb (volebnej kampane). Kriticky analyzuje rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Českej republiky a vyvodzuje závery.

Abstract:

In the article the author deals with the question of fairness of the elections (election campaign). He critical analyses decisions of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic and draws conclusions.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?

II.3. Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?

doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, PhD.
Ústavný soud ČR

Letos si připomínáme 25. výročí prvních svobodných voleb v Československu. Pamětníci jistě potvrdí, že jedním z témat, které se již tehdy velmi vzrušeně diskutovalo, bylo zavedení uzavírací klauzule. Nejprve do federálního a republikových parlamentů a postupně v samostatné České republice i ve všech ostatních volbách, konaných podle systému poměrného zastoupení. Ústavnost této klauzule byla opakovaně potvrzena rozhodnutími Ústavního soudu¹ a uzavírací klauzule začala být vnímána jako něco zcela normálního, obvyklého a zřejmě i správného. Smyslem mého příspěvku je proto zamyslet se nad otázkou, zda uzavírací klauzule je vskutku tak samozřejmou součástí volebního práva ve všech typech voleb, jak se přinejmenším navenek jeví, anebo zda si toto téma přece jen nezaslouží pokračování diskuse z 90. let.

I. Uzavírací klauzule jako obvyklý prvek volebního systému

Z historického hlediska je možno konstatovat, že pětiprocentní uzavírací klauzule je poměrně ustáleným prvkem volebního systému. Platí totiž, že „*vhodně nastavená klauzule může znamenat mimořádně účinný nástroj proti reprezentaci malých politických stran a nežádoucí fragmentaci zákonodárného sboru.*“² Již v prvních svobodných volbách do Federálního shromáždění a České národní rady v roce 1990 proto platila klauzule právě v této výši.³ Dnes již historickou zajímavostí je pak skutečnost, že pro získání mandátů ve Slovenské národní radě tehdy postačovalo překročení uzavírací klauzule ve výši 3%, tedy nižší.⁴

Ve volbách, konaných v roce 1992, platila tato klauzule již v pozměněné podobě, a to tak, že se v případě koalic navyšovala podle

¹ K ústavnosti uzavírací klauzule vo volbách do Poslanecké sněmovny viz zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997 (č. 88/1997 Sb., N 37/7 SbNU 251) a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001 (č. 64/2001 Sb., N 16/21 SbNU 113), do zastupitelstev obcí viz usnesení ze dne 25. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 54/03 (<http://nalus.usoud.cz>) a a do Evropského parlamentu nálezy sp. zn. Pl. ÚS 14/14 ze dne 19. 5. 2015 (č. 176/2015 Sb.).

² Viz CHYTILEK, R., ŠEDO, J.: *Volební systémy*. Brno: Masarykova univerzita 2004, s. 131.

³ Viz § 42 zákona ČNR č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady a § 42 zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění.

⁴ Viz § 41 odst. 1 zákona SNR č. 80/1990 Zb., o volbách do Slovenskej národnej rady.

II. AKTUÁLNÉ PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?

počtu jejich členů.⁵ Tato úprava nicméně vedla k jejímu obcházení, které umožnila zejména skutečnost, že tehdejší podoba zákona o politických stranách⁶ připouštěla kolektivní členství právnických osob v politických stranách, resp. politických hnutích. Známým je v tomto směru případ Liberálně sociální unie, která v roce 1992 představovala faktickou koalici Strany zelených, Československé strany socialistické a Zemědělské strany a ve volbách do České národní rady konaných v tomto roce získala 6,52 %⁷ hlasů, což jako jedinému subjektu postačovalo pro vstup do ČNR, nicméně pokud by se jednalo o koalici formálně, musela by překročit klauzuli 9%, což se zjevně nestalo. Šlo totiž o faktickou koalici, která však byla oficiálně zaregistrována jako politické hnutí s kolektivním členstvím.

Podle názoru Ústavního soudu nicméně platilo, že o tom, zda se jedná o koalici či nikoliv, rozhoduje samotná volební strana a nikoliv registrující volební komise. Za situace, kdy volební zákonodárce zjevně neměl v úmyslu do vytváření koalic (veřejnoprávně) zasahovat, totiž rozhoduje výhradně samotný politický subjekt, zda se chce voleb účastnit samostatně nebo jako součást koalice. „*Utváření (volebních) koalic tak podléhá dohodě stran, která není nijak veřejnoprávně regulována, resp. zakázána. Volební zákon s takovým jednáním nespojuje žádné právní důsledky pro kandidující stranu. Vytvoření koalice je - za současné právní úpravy - volní akt, tj. projev vůle dvou či více politických stran či hnutí vytvořit (volební) koalici, jenž nepodléhá žádnému dalšímu schvalovacímu aktu či přezkumu státních orgánů.*“⁸

Dodávám, že tento názor považuji za zcela správný a obával bych se praktických dopadů názoru opačného, který by připouštěl ingerenci veřejné moci do autonomního rozhodování kandidujících subjektů, v jaké podobě se budou voleb účastnit.⁹

⁵ Odst. 2 cit. ustanovení § 42 zákona ČNR č. 54/1990 Sb.: „Česká volební komise dále zjistí a) které politické strany, popřípadě politická hnutí získaly méně než pět procent, b) které koalice ze dvou politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než sedm procent, c) které koalice ze tří politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než devět procent,

d) které koalice nejméně čtyř a více politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než 11 procent z celkového počtu platných odevzdaných hlasů. Při dalším zjišťování volebních výsledků a přidělování mandátů se již k těmto politickým stranám, politickým hnutím a koalicím a hlasům pro ně odevzdaným nepřihlíží.“

⁶ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

⁷ Viz <http://www.volby.cz/pls/cnr1992/u4>.

⁸ Tamtéž.

⁹ K bližšímu rozboru teorie koalic z politologického hlediska doporučuji např. NOVÁK, M.: *Systémy politických stran – úvod do jejich srovnávacího studia*. Praha: SLON 1997, s. 175 a násl. Jsou zde rozlišovány např. koalice volební, parlamentní (provládní či

II. AKTUÁLNĚ PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?

Právě z důvodu zmíněného obcházení navýšené uzavírací klauzule pro koalice zřejmě také zákonodárce později¹⁰ možnost právnických osob být členem politických stran zrušil, zavedl princip exkluzivity členství a následně ve volbách do Poslanecké sněmovny zakotvil tzv. aditivní klauzuli, která kandidující politické strany od uzavírání předvolebních koalic zcela demotivuje a která platí i v současnosti. Ke skrytým koalicím politických stran a hnutí, na něž se však nevztahuje tato aditivní klauzule, nicméně dochází i v současnosti, a to tím způsobem, že některé kandidující strany zařazují na kandidátky i členy jiných politických subjektů, které vlastní kandidátku nevytvářejí. Fakticky se proto i v těchto případech jedná o předvolební koalice, jelikož platí předpoklad, že takto sestavená kandidátní listina obdrží hlasy od voličů obou těchto stran, nicméně bez rizika, že by musela překročit dvojnásobnou uzavírací klauzuli. Tomuto jevu ostatně nahrává i zákonná úprava, podle níž platí, že na kandidátní listině musí být u jednotlivých kandidátů uveden *„název politické strany nebo politického hnutí, jehož jsou členy, nebo údaj, že kandidát není členem žádné politické strany nebo politického hnutí“*.¹¹

Kromě voleb do Poslanecké sněmovny se uzavírací klauzule postupně zavedla u všech voleb, v nichž se uplatňuje systém poměrného zastoupení, tedy ve volbách do Evropského parlamentu, do zastupitelstev krajů a počínaje účinností zákona č. 491/2001 Sb. rovněž do zastupitelstev obcí.

Nemohu se přitom ubránit komentáři, že k zavedení této klauzule došlo nikoliv na základě širší diskuse či alespoň náležitěho racionálního odůvodnění, nýbrž spíše mechanickým přepisem jednotlivých (pozdějších) volebních zákonů, a v případě obecních voleb pak zůstala tato změna odbornou veřejností zcela nepochopena.

II. Judikatura Ústavního soudu k uzavírací klauzuli

Ústavní soud se ústavností uzavírací klauzule zabýval opakovaně, a to ve vztahu k volbám do Poslanecké sněmovny, zastupitelstev obcí a nejnověji i do Evropského parlamentu. Ani v jednom případě přitom

protivládní) a vládní, koalice tacitní a explicitní, místní či celostátní, vynucené a fakultativní atp.

¹⁰ Viz zákon č. 117/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, doplňuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 331/1993 Sb., a zákon č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, ve znění zákona č. 122/1993 Sb., a mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹¹ Ustanovení § 32 odst. 1 písm. c) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?

neshledal její protiústavnost, čímž se odchýlil např. od německého Spolkového ústavního soudu, který je k této klauzuli opakovaně velmi kritický, a to na úrovni voleb do Evropského parlamentu¹² i voleb do zastupitelstev obcí¹³, kde ji shledal protiústavní. V případě voleb do Evropského parlamentu dokonce i za situace, kdy byla stanovena ve výši pouhých 3%.¹⁴

Nelze samozřejmě pominout ani velmi zdrženlivou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k otázce uzavírací klauzule.¹⁵ Zejména v mimořádně diskutabilním rozsudku Yumak a Sadak proti Turecku¹⁶ tento soud uvedl, že desetiprocentní uzavírací klauzule je excesivní¹⁷ a nepřispívá k transparentnosti volebního procesu, nicméně s ohledem na specifický kontext tohoto státu a další korektivy nezasahuje do samé podstaty práva na svobodné volby.¹⁸

Podstata zmíněné judikatury českého Ústavního soudu spočívá v tom, že uzavírací klauzule zcela nesporně protičeří zásadě rovnosti volebního práva. Princip rovnosti volebního práva lze totiž posuzovat ze dvou základních hledisek. První hledisko spočívá ve srovnání početní váhy jednotlivých hlasů. Posuzuje se váha jednotlivých hlasů při sčítání a ve výsledku hlasování. Rovnost volebního práva přitom vyžaduje, aby při sčítání všechny hlasy platily stejně, tj. měly stejnou početní váhu (kvantitativní rovnost) a stejnou závažnost, a aby sčítání umožnilo přesnou početní diferenciaci voličského sboru, tj. přesnou početní "identifikaci" podpory voličů jednotlivým kandidátním listinám. Druhý aspekt rovnosti volebního práva zachycuje rovnost hlasů z hlediska demokratického principu, tj. z hlediska nároku hlasů odevzdaných pro různé kandidátní listiny, na takovou míru volebního úspěchu, která je přiměřená početním hodnotám, jichž tyto listiny ve volbách dosáhly. Jde tudíž o nárok na takové hodnocení výsledku hlasování, které je založeno na rovném přístupu k

¹² Srov. náleze ze dne 26. 2. 2014 sp. zn. 2 BvE 2/13.

¹³ http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ks20080213_2bvk000107.html

¹⁴ K tomu bližší viz např. VOLČKO, V.: *Volby do Evropského parlamentu a uzavírací klauzula*. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Volebné zákonodárství v Slovenskej republike, doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dosledky*. Košice 2014, s. 309 a násl.

¹⁵ Její přehled viz např. BOBEK, M., KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J.: *Evropská úmluva o lidských právech – komentář*. Praha: C.H. Beck 2012, s. 1347 a násl.

¹⁶ Rozsudek ze dne 30. 1. 2007, stížnost č. 10226/03, a následný rozsudek velkého senátu ze dne 8. 7. 2008.

¹⁷ V důsledku této klauzule se totiž např. v parlamentních volbách v roce 2002 podařilo ji překročit pouze dvěma politickým stranám a podíl propadlých hlasů přesáhl 40% (!). Viz CHYTILEK, R., ŠEDO, J.: *Volební systémy*. Brno: Masarykova univerzita 2004, s. 131.

¹⁸ Komentář k tomu viz MOLEK, P.: *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer 2014, s. 480-483.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?

posouzení nároku kandidujících stran na úspěch a tím nároku na proporcionalitu, tj. poměru odevzdaných hlasů odpovídající, počet mandátů. V tomto směru představuje uzavírací klauzule odchylku či přímo deformaci, nicméně v rámci vyvažování jednotlivých ústavních hodnot lze její existenci podle Ústavního soudu obhájit, a to následujícím způsobem:

- cílem voleb není toliko vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. Protože je lid též vykonavatelem státní moci a protože výkon státní moci předpokládá schopnost přijímat rozhodnutí, *musí mít volby a volební systém na zřeteli i schopnost taková rozhodnutí na základě vůle většiny přijímat*. Konsekventním proporcionalním obrazem výsledků hlasování ve skladbě sněmovny mohla by vzniknout politická reprezentace rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by *tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo*.
- V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, *se střetá s principem diferenciací princip integrace*, neboť z voleb má vzejít taková sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné *jak vytvořit vládu*, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité *integrační stimuly* tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionalní soustavou dojde k rozříznutí hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. V tomto faktu tkví přípustnost existence omezovací klauzule, podmínované však v každém případě pouze závažnými důvody a ve fázi stoupající hranice odůvodnitelné jen zvláště intenzivní závažností.
- Zvyšování hranice omezovací klauzule proto nemůže být neomezené, takže *např. 10% klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci*.
- I ve vztahu k volbě zastupitelstva obce cílem voleb není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. I zde platí, že konsekventním proporcionalním obrazem výsledků hlasování ve skladbě zastupitelstva by mohla vzniknout politická reprezentace, rozštěpená

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?

do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo.

Mám za to, že z citované judikatury lze zobecnit základní metodologický přístup při hodnocení ústavní souladnosti uzavírací klauzule: *mělo by být vždy zkoumáno, zda jsou přítomny silné a legitimní důvody pro existenci klauzule, a nikoliv, zda jsou dány přesvědčivé důvody pro její zrušení*. Uzavírací klauzule je totiž svojí podstatou určena k deformaci volebních výsledků, zasahuje do rovnosti volebního práva a je proto v případě každých voleb nutno velmi pečlivě zvažovat, zda ještě je tato klauzule s ohledem na jiné zájmy a hodnoty přijatelná, či zda již nikoliv.

Je namístě rovněž připomenout, že požadavky na rovnost volebního práva v jeho strukturované podobě plynou též z Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech.¹⁹ V jeho bodu 2. je zakotveno jak zmiňované *equal voting rights*, tak také *equal voting power*. U druhého požadavku je vyžadováno rovnoměrné rozdělení mandátů mezi volební obvody, přičemž kritériem tohoto rozdělení může být počet obyvatel, občanů, registrovaných voličů anebo odevzdaných hlasů. Určitá míra nerovnosti je akceptována, a to např. z důvodů historických, geografických nebo administrativních. Přípustná odchylka od průměru by však neměla překročit 10% a nesmí být vyšší než 15% (s výjimkou zvláštních okolností – např. ochrana menšiny koncentrované na určitém území anebo řídké osídlený administrativní celek).

III. Některé problémy uzavírací klauzule

Mám za to, že 25 let po prvních svobodných volbách se téma uzavírací klauzule opět vrací na scénu a rozhodně se nedá říci, že by bylo vyčerpáno a definitivně vyřešeno.

Jak totiž případně na konkrétních volebních výsledcích dokládá a konstatuje politolog M. Novák, *„pětiprocentní klausule nejprve zabraňuje přílišnému roztržštění stranického systému (což je pozitivní), ale po ustálení politické scény už vytvářet vládní většiny bohužel příliš nepomáhá. Pětiprocentní klausule je primitivní prostředek, a podle toho také vypadá její efekt. Jde prostě o mechanickou překážku, přes kterou se nedostanou miniaturní strany.“*²⁰ Jestliže po jejím zavedení převažuje účinek mechanický, který je okamžitý, po delší době nastupuje účinek

¹⁹ *Code of Good Practice in Electoral Matters*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2002)23, 30. 10. 2002.

²⁰ NOVÁK, M., LEBEDA, T. a kol.: *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2004, str. 323.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?

psychologický.²¹ Voliči si prostě na klauzuli zvyknou a nedávají hlas stranám, které nemají šanci dostat se do zastupitelského orgánu.

Považují proto za plně legitimní zkoumat, (1.) zda se nezměnily celkové okolnosti dané vývojem polistopadového politického systému, a (2.) jakým způsobem dnes uzavírací klauzule zapadá do rámce ostatních integračních prvků volebního systému.

Jak totiž plyne ze shora uvedeného, hlavní smysl uzavírací klauzule spočívá v integraci politických stran a tedy i ve větší záruce vytváření stabilní exekutivy.²²

K tomu je však nutno uvést, že v případě Poslanecké sněmovny je zmíněná integrace toliko povolební a nikoliv i předvolební. Z důvodu podoby tzv. sčítací klauzule totiž kandidující strany nemají žádný rozumný důvod pro předvolební integraci; naopak, uzavírání předvolebních koalic se ve většině případů jeví jako značně riskantní. Jak k tomu uvádí přední politolog T. Lebeda, „*díky aditivní klauzuli pro koalice se motivační efekt ke koaliční spolupráci do určité míry znehodnotil. Paradoxně právě tato proměnná zůstala rozhodnutím Ústavního soudu nedotčena a platí i v současném volebním zákoně.*“²³ Jinými slovy vyjádřeno: jakkoliv je uzavírací klauzule pojmově koncipována jako integrační prvek volebního práva, působí v této „aditivní“ podobě jako prvek dezintegrační, jelikož zcela odrazuje politické strany od jejich případné předvolební spolupráce a vytváření aliancí.

V tomto směru je určitě zajímavé srovnání různých podob navýšené uzavírací klauzule v judikatuře českého a slovenského ústavního soudu. Jejich názory se sice mohou na první pohled jevit jako poněkud protichůdné, neboť v jednom případě byla shledána jako ústavně konformní klauzule sčítací (Česká republika), zatímco v případě druhém jen navýšená (Slovenská republika), nicméně po bližším seznámení se s uplatněnou argumentací mám za to, že se o nekompatibilitnost právních názorů nejedná a právě naopak v obou případech spatřuji zcela shodný rys spočívající v deklarované zdrženlivosti soudů při hodnocení tohoto – primárně politického – opatření.

Slovenský Ústavní soud totiž uvedl, že „*podstatné pri uplatnení každého volebného systému je to, aby nikto nebol obmedzovaný v rámci súťaže politických síl v jeho slobodnom rozhodnutí, či sa volieb zúčastní ako kandidát v rámci jednej politickej strany alebo koalície. Slobodné*

²¹ ANTOŠ, M.: *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde 2008, s. 88.

²² Viz také rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii ze dne 2. 3. 1987, stížnost č. 9267/81.

²³ NOVÁK, M., LEBEDA, T. a kol.: *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2004, str. 358.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?

rozhodnutie o účasti v rámci politickej strany alebo koalície musí patriť vždy kandidátovi. ... Z toho potom vyplýva, že tak ako má zákonodarný orgán priestor na pripustenie koalícií do volieb, má aj priestor na to, aby im ustanovil podmienky účasti na volebnom procese zodpovedajúce ich rôznosti v porovnaní s politickými stranami, ktoré sa zúčastňujú vo voľbách samostatne, s prípadným zohľadnením ich kvantitatívneho zloženia čo do počtu politických strán v koalícii tak, aby ustanovenie týchto podmienok odrážalo ciele, ktoré sa nimi sledujú. Pripustenie koalícií má za cieľ predovšetkým podporovať kandidátov politických strán, ktoré odrážajú široké spektrum rôznorodých názorov občanov a sú zároveň súdržné s názorom voličov viacerých politických strán, t. j. cieľom pripustenia volebných koalícií je podpora myšlienkových prúdov dostatočne reprezentatívnym spôsobom. Ak je teda ústavne prípustné umožniť účasť vo volebnej politickej súťaži koalíciám, musia byť rovnako prípustné prostriedky, ktorými sa nezmaria sledované legitímne ciele takýchto koalícií.

Zákonodarný orgán má pri tom priestor na úvahu. Ak sa rozhodol koalíciám zvýšiť percentuálny volebný prah, takým spôsobom, ako to vyplýva z posudzovaného ustanovenia zákonnej úpravy, toto jeho rozhodnutie ústavný súd akceptuje, pretože podľa názoru ústavného súdu nepresahuje ten priestor na úvahu, ktorý ústava vymedzuje zákonodarnému orgánu. Z hľadiska volieb má totiž osobitný význam aj ústavou chránená slobodná súťaž politických síl, ktorá nepredpokladá politickú súťaž iba jednotlivých politických strán, ale zaručuje dokonca politickú súťaž vnútri jednotlivých politických strán (PL. ÚS 15/98) a na základe slobodného zoskupovania politických strán aj politickú súťaž medzi politickými stranami a koalíciami. Zákonodarca preto pri vytváraní podmienok pre jednotlivé politické strany a koalície vo volebnej súťaži môže vytvoriť nerovnaké podmienky pre legitímne vytvorené nerovnaké subjekty s cieľom vyvažovať rovnosť šancí pre jednotlivých kandidátov.²⁴

Český Ústavní soud²⁵ pak pouze konstatoval, že „nelze sice vyloučit možnost účelovosti²⁶ tohoto ustanovení, neboť zákonodárce, pokud vůbec

²⁴ Usnesení ze dne 11. 1. 2001, sp. zn. PL. ÚS 22/00-75. Ústavní soud zde rozhodoval o souladu § 41 odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady: „(2) Ústredná volebná komisia ďalej zistí, a) ktoré politické strany získali menej než päť percent, b) ktoré koalície zložené z dvoch alebo troch politických strán získali menej než sedem percent, c) ktoré koalície zložené najmenej zo štyroch politických strán získali menej než desať percent z celkového počtu platných hlasov. Pri ďalšom zisťovaní volebných výsledkov a pridelovaní mandátov sa už na tieto strany a koalície a hlasy pre ne odovzdané neprihliada.“

²⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001, č. 64/2001 Sb., N 16/21 SbNU 113.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?

upravuje možnost uzavírat volební koalice, zpravidla by současně měl směřovat i k vytvoření podmínek pro jisté zmírnění hranice 5 % stranám, schopným vstoupit do koalice s jinými - takže v tomto směru se jeví přípustění volebních koalicí v novele volebního zákona bez současného zmírnění podmínek pro jejich účast na rozdělování mandátů jako postrádající funkci -, existence této případné účelovosti zákonodárcova záměru však stěží může vést k závěru o jeho protiústavnosti.“

Další problém spatřuji v tom, že ve volbách do Poslanecké sněmovny se nevolí v rámci jediného volebního obvodu, jako je tomu např. na Slovensku, nýbrž ve 14 volebních krajích, kopírujících vyšší územně samosprávné celky. Tyto kraje jsou navíc velmi nestejně velké, takže u řady z nich umělá klauzule nesehrává prakticky žádnou roli, protože ji převyšuje tzv. přirozený práh. To však vede k dalšímu problému: potlačování těch politických stran, které jsou pouze regionálně významné, protože v jejich případě se umělá klauzule může projevit tak, že zamezí vstupu do Poslanecké sněmovny stranám, které by v některém kraji sice překonaly přirozený práh, nicméně celostátně nepřekročí umělou klauzuli. Na tuto skutečnost dlouhodobě upozorňuje J. Filip, který dává na zvážení využít zkušeností např. Švédska, kde sice platí celostátní klauzule ve výši 4%, nicméně šanci mají i regionální strany, pokud v rámci kraje dosáhnou nejméně 12% hlasů.²⁷

Velmi problematickou shledávám rovněž skutečnost, že uzavírací klauzule představuje pouze jeden z integračních prvků, které znají volební zákony. Dalšími těmito prvky jsou např. již zmíněné rozdělení volebního území na jednotlivé obvody (Poslanecká sněmovna a také některá města), pohyblivý počet mandátů v případě obecních zastupitelstev anebo způsob financování politických stran, odvíjející se od výsledků voleb (resp. od minimální úspěšnosti v nich). To pak může konkrétně znamenat, že se tyto jednotlivé faktory násobí a jejich význam narůstá. Jinak řečeno, z ústavněprávního hlediska může uzavírací klauzule nabývat na zcela jiném významu a přinášet odlišné výsledky v závislosti na spolupůsobení ostatních prvků volebního systému. To je opět okolnost, která ve volebním zákonodárství není nikterak zohledňována.²⁸

²⁶ Ústavní soud zde nepochybně narážel na dobovou účelovost spočívající ve snaze eliminovat tzv. Čtyřkoalici, která představovala relevantního politického soupeře tehdejších stran opoziční smlouvy. Nikoliv náhodou proto také tato sčítací klauzule končila právě u čtyřčlenných koalic a dále se již nenavýšovala.

²⁷ FILIP, J.: *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita 1992, s. 141.

²⁸ Právě na nutnost chápání působení všech integračních prvků volebního práva v souhrnu a nikoliv izolovaně poukazuje kromě citované judikatury Ústavního soudu i např. text

II. AKTUÁLNÉ PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?

Například u komunálních voleb se proto může zcela odlišně jevit působení klauzule ve větším městě, kde se bude volit v jediném obvodu a nebude se ani měnit počet zastupitelů, a ve stejném početném městě, které však bude rozděleno na několik obvodů²⁹ a bude třeba i snížen počet zastupitelů.³⁰ U menších měst a obcí je pak otázka, jaký má vůbec smysl uzavírací klauzule za situace, kdy se rozděluje malý počet mandátů, a zda se jeví jako riziko, kterému by měl zákonodárce čelit, větší počet volebních stran v zastupitelstvu. U obecních voleb je totiž třeba mít na zřeteli i skutečnost, že hlasování je velmi personifikováno, jelikož se podávají volné kandidátní listiny a voliči proto mohou svoje hlasy odevzdávat napříč jednotlivými volebními stranami. Troufám si tvrdit, že uzavírací klauzule v tomto směru působí ve vztahu k této personifikaci značně protismyslně.

Za zmínku konečně stojí rovněž vztah umělé klauzule (*formal/legal threshold*) a přirozeného prahu (*electoral threshold*). Zde totiž existují dvě možnosti: buď je vyšší přirozený práh, anebo uzavírací klauzule. Pokud je vyšší (či přibližně stejný) přirozený práh, pak má umělá klauzule veskrze jen psychologický efekt, není způsobilá deformovat volební výsledky a kromě toho, že může být považována za zbytečnou, proti ní z ústavněprávního hlediska nelze vznést relevantní výhrady. Svou integrační funkci totiž plní jen tehdy, jestliže je vyšší než přirozený práh. Zde se však může jevit jako nanejvýš problematické, pokud tuto integrační funkci reálně plní jen v některých volebních obvodech. Tím totiž způsobuje oslabení legitimacy zvolených zástupců tam, kde by bez její existence byli úspěšnější (zcela nebo částečně) jiní kandidáti.

VIKARSKÁ, Z.: *Diskuse o změně volebního systému v ČR*. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (ed.): *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges 2010, s. 20 a násl.

²⁹ Viz ustanovení § 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, podle něhož zastupitelstvo obce může nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů, a to a) v obcích s počtem obyvatel do 10 000 tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 5 členů zastupitelstva obce, b) v obcích s počtem obyvatel od 10 001 do 50 000 obyvatel tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 7 členů zastupitelstva obce, c) v obcích s počtem obyvatel nad 50 000 tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 9 členů zastupitelstva obce.

³⁰ Srov. ustanovení § 68 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), které umožňuje, aby zastupitelstvo obce stanovilo počet svých členů stanoví tak, aby mělo v obci do 500 obyvatel 5 až 15 členů, nad 500 do 3.000 obyvatel 7 až 15 členů, nad 3.000 do 10.000 obyvatel 11 až 25 členů, nad 10.000 do 50.000 obyvatel 15 až 35 členů, nad 50.000 do 150.000 obyvatel 25 až 45 členů a nad 150.000 obyvatel 35 až 55 členů.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Uzavírací klauzule: čas pro bilanci, anebo je tato téma opět na scéně?

IV. Závěr

Na základě dříve vyřčeného mám za to, že je namístě se k otázce uzavírací klauzule v odborné a politické diskusi opět vrátit. S určitou lítostí současně konstatuji, že možnosti Ústavního soudu jsou v tomto směru s ohledem na jeho dřívější judikaturu a její stabilitu značně omezené a je proto namístě, aby se tohoto tématu chopil český zákonodárce a znovu zvážil, zda je uzavírací klauzule i nadále ve stávající podobě a výši plně odůvodněná, a to zejména ve volbách do obecních zastupitelstev a do Evropského parlamentu. Možná, že právě letošní výročí prvních svobodných voleb k tomu dává i dobrý důvod.

Abstrakt:

Článek se zabývá otázkou uzavírací klauzule a její ústavnosti, a to na pozadí judikatury českého a slovenského ústavního soudu. Zdůrazňuje, že se jedná o umělé opatření, u něhož je třeba stále zkoumat, zda jsou dány silné a legitimní důvody pro jeho další existenci. Autor poukazuje na některé problémy vyvolané existencí klauzule a spočívající v oslabení legitimacy některých regionálně silných politických stran a v integračním působení klauzule společně s dalšími prvky volebního práva (velikost volebních obvodů, počet mandátů atp.). Kritice je vystaveno zakotvení klauzule především v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu, kde se značně míjí s účelem a smyslem těchto zastupitelských orgánů. Sporným se jeví rovněž tzv. aditivní klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny, která ve svém důsledku paradoxně působí jako protiintegrační opatření.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Voľby poslancov maďarského parlamentu v roku 2014 -
ústavnoprávne otázky

II.4. Voľby poslancov maďarského parlamentu v roku 2014 - ústavnoprávne otázky

Dr. T. Kovács Júlia, PhD.

Národná univerzita pre verejnú službu, Budapešť

Maďarské parlamentné voľby, ktoré sa konali 4. júna 2014 boli v poradí siedme parlamentné voľby od roku 1990. V porovnaní s predchádzajúcimi voľbami, ktoré sa konali v roku 2010, sa výrazne zmenili pravidlá politickej súťaže. Materiálne pravidlá volieb poslancov maďarského parlamentu boli znovudefinované v decembri 2011, a to zákonom číslo CCIII. z roku 2011, ktorý vychádzal z ustanovení nového Základného zákona Maďarska prijatého taktiež v roku 2011. Tento volebný zákon bol najprv aplikovaný počas volieb v už spomínanom roku 2014. Okrem materiálnych noriem sa zmenili aj procedurálne pravidlá a to novelou volebného procesného zákona pre všetky druhy a stupne volieb.¹ Na všetky tieto reformy sa upriamila pozornosť nielen domácich právnikov a politických kruhov, ale všimli si ich aj medzinárodné organizácie a ich orgány. Zaoberala sa nimi napríklad Benátska komisia Rady Európy ako aj Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe.² Obe spomínané medzinárodné fóra skúmali zmeny v maďarskom volebných zákonov.

Prvou a možno najdôležitejšou zmenou bolo zníženie počtu poslancov a to takmer na polovicu. Pred rokom 2014 občania volili až 386 svojich zástupcov do parlamentu. Od roku 2014 sa volí už iba 199 poslancov. Hlavným dôvodom tejto zmeny bolo to, že víťazná strana už pred voľbami sľúbila zníženie počtu politickej elity.³ Zo spomínaných 199 poslancov sa 106 zástupcov volí v jednotlivých jednomandátových volebných obvodoch, a 93 poslaneckých miest sa obsadzuje cez celoštátne kandidátne listiny. Každá politická organizácia, ktorá chce niekoho kandidovať, musí byť po stanovení dňa volieb nahlásená Národnej volebnej komisii.⁴

¹ Pozri zákon číslo C. z roku 1997.

² European Commission for Democracy through law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) joint opinion on the act on the elections of members of parliament of Hungary Strasbourg, 18. jún. 2012. <http://www.osce.org/odihr/91534?download=true>

³ Az új magyar választási rendszer. Századvég Alapítvány. 8. p. http://szazadveg.hu/ld/w0wl1i5r519k1k8j9f8i7_az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzazadveg-tanulmany130802.pdf

⁴ Pozri: Cservák Csaba: A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra. In: Cserny Ákos (szerk.) Választási dilemmák. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2015.11-34. p.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Voľby poslancov maďarského parlamentu v roku 2014 - ústavnoprávne otázky

K tomu, aby sa niekto mohol stať kandidátom v danom jednomandátovom volebnom obvode potrebuje odporúčanie najmenej 500 voličov. Kandidáta však môžu odporúčať len voliči, ktorí sú zapísaní v zozname voličov daného volebného obvodu. Nový procesný volebný zákon tu zaviedol dve novinky: odporúčacie hárkys⁵ namiesto doterajších tzv. odporúčacích kupónov,⁶ ako aj možnosť pre každého voliča odporučiť viacerých kandidátov naraz.⁷ Predtým voliči odporúčali, resp. podporovali svojich kandidátov vo forme tzv. odporúčacích kupónov, ktoré dostali vopred poštou a potom ich mohli odovzdať kandidátovi, ktorý im bol sympatický. Každý volič mal však len jeden takýto kupón, ktorý predtým dostal poštou spolu s oznámením o vypísaní volieb. Kupón vždy zahŕňal všetky osobné údaje o danom voličovi. Z tohto dôvodu pred rokom 2014 často dochádzalo ku krádežiam oznámení a kupónov z poštovej schránky.⁸

Zavedenie možnosti viacnásobného odporúčania kandidátov znamená to, že aj keď voliči majú v deň volieb naďalej možnosť hlasovať iba na jedného kandidáta, zákon im ešte pred hlasovaním umožňuje vo forme odporúčania podporiť viac – aj úplne rozdielnych – kandidátov naraz. Systém viacnásobného odporúčania však so sebou prináša aj nové možnosti zneužívania celého procesu a osobitné údaje o voličoch. Podľa informácií maďarskej tlače si v niektorých volebných obvodoch aktivisti zbierajúci podporné podpisy pre rozličných kandidátov častokrát navzájom vymenili predtým už zhromaždené osobné údaje voličov, a potom sfaľovali podpisy na podporných hárkoch pre jednotlivých kandidátov. Inštitút viacnásobného odporúčania kandidátov pravdepodobne značne uľahčí zneužívanie celého volebného systému a to aj napriek tomu, že pomáha skôr menším stranám.⁹

Pred voľbami v roku 2014 voliči mohli svojim podpisom podporiť len jedného kandidáta, a tá strana, ktorá ako prvá získala potrebný počet podporných podpisov mala šťastie, lebo voliči, ktorí jej odovzdali svoj podpis, už nemohli podporiť iné strany a kandidátov, lebo neskoršie odporúčania sa nebrali do úvahy. Niektorí voliči však ešte mohli sťažiť prácu ostatným (napríklad opozičným) stranám tak, že okrem strany, ktorá im bola milá, podpísali sfaľované hárkys iných strán, avšak platný bol len ich prvý podpis, neskorší už nie. Čím neskôr odovzdá teda tá ktorá strana

⁵ Pozri vzor odporúčacieho hárku v prvej prílohe.

⁶ Pozri vzor odporúčacieho kupóna v druhej prílohe.

⁷ Patyi András: A magyar választójog szabályozása és gyakorlata az országgyűlési választások tükrében. In: Benisné Györfly Ilona (szerk.): Tizenkettedik Magyar Jogászegylet. Balatonalmádi 2014. szeptember 18-20. Budapest, 2014. 73. p.

⁸ Az új magyar választási rendszer. Századvég Alapítvány. 40. p.

⁹ László Róbert: A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2014. MTA Law Working Papers

2014/21. 5. p. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_21_Laszlo.pdf 7. p.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Voľby poslancov maďarského parlamentu v roku 2014 - ústavnoprávne otázky

svoje hácky na kontrolu, tým je väčšia šanca, že sa na jej háckoch nájdú podpisy, ktoré sú uvedené už aj na iných listinách. Takto vlastne môže v tomto systéme volič trochu obštruovať alebo sťažiť činnosť iných strán.

Pred rokom 2011 existovali župné stranické kandidátky. Nové predpisy ich zrušili a v súčasnosti existujú už len celoštátne kandidátne listiny. Možnosť postaviť takúto listinu majú len tie strany, ktoré predtým kandidovali svojich individuálnych kandidátov aspoň v 27 volebných obvodoch, nachádzajúcich sa v 9 župách a v hlavnom meste. Celoštátnu kandidátnu listinu môžu postaviť aj celoštátne národnostné samosprávy. Na rozdiel od predchádzajúceho volebného systému sú v súčasnosti už voľby poslancov jednokolové a vo volebných obvodoch stačí k víťazstvu pomerná (relatívna) väčšina hlasov, namiesto doterajšej absolútnej (50%+1) väčšiny pre prvé kolo dvojkolových volieb.

Parlamentné volebné právo už v súčasnosti nie je automaticky viazané na bydlisko v Maďarsku.¹⁰ Požiadavka bydliska na území krajiny bola jednou z hlavných charakteristík maďarskej volebnej legislatívy pred rokom 2011. Inak Maďarsko patrilo vtedy v Európe k menšinovému modelu v tomto smere, pretože väčšina európskych krajín parlamentné volebné právo pre svojich občanov bez ohľadu na bydlisko už dávno zaručila.¹¹

Pred rokom 2011 mal každý maďarský volič dva hlasy: hlas na individuálneho kandidáta v rámci svojho volebného obvodu a hlas na voľbu straníckej kandidátnej listiny. To sa teraz zmenilo a boli vytvorené dve kategórie voličov. Voliči s bydliskom v Maďarsku majú aj teraz dva hlasy: jeden hlas pre kandidáta konkrétneho volebného obvodu a jeden hlas pre celoštátnu stranickú listinu. Národnostní voliči s bydliskom v Maďarsku, ktorí sa dobrovoľne zaregistrovali v národnostnom voličskom zozname podľa jednotlivých národností, majú zase jeden hlas na kandidáta volebného obvodu a jeden hlas na národnostnú listinu. Voliči, ktorí nemajú bydlisko v Maďarsku, majú možnosť hlasovať len na stranické listiny – čiže majú len jeden hlas. O tomto riešení sa viedli dlhé diskusie v médiách, v politike a aj medzi odborníkmi.¹² Dokonca aj v rámci vládnej strany Fidesz, ktorá túto zmenu presadzovala, o tejto otázke existovali pôvodne dve alternatívne

¹⁰ Toto pravidlo sa uplatňuje aj pre účasť v referende, aj keď ani to nie je praktický príklad. Pozri: Téglási András: Népszavazás – határok nélkül (?). In: Cserny Ákos (szerk.): Határtalan választások. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 229-241. p. O zmenených pravidlách pre referendum pozri ešte Csink Lóránt: Tendencies of Direct Democracy in Hungary – Referendums in the New Basic Law. in: Iustum Aequum Salutare, Budapest, 2013/4. Pázmány Péter Katolikus egyetem Jog- és Államtudományi Kar. 59-64. p.

¹¹ Halász Iván: Állampolgárság, migráció és integráció. MTA JTI, Budapest, 2009.

¹² Halász Iván: A külföldi szavazás története és jelene: pro és kontra évek. in: Cserny Ákos (szerk.): Határtalan választások. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 41-60. p.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Voľby poslancov maďarského parlamentu v roku 2014 - ústavnoprávne otázky

riešenia: jednak to, ktoré bolo nakoniec prijaté, a jednak riešenie, ktoré sa pokúšalo vytvoriť samostatný špeciálny volebný obvod pre občanov žijúcich v zahraničí. V tomto prípade by aj oni mali dva hlasy, takže by nevznikli dve kategórie voličov: voliči s adresou v Maďarsku s dvoma hlasmi a volič bez adresy a preto len s jedným hlasom.

Samotný spôsob hlasovania v cudzine alebo z cudziny je taktiež kombinovaný. Na jednej strane je stále zachovaná možnosť hlasovať na veľvyslanectvách v cudzine, ktorá bola doplnená o nový prvok: o možnosť hlasovania poštou. Nový procesný volebný zákon však umožňuje hlasovať korešpondenčne len pre občanov s adresou v cudzine.¹³ Voliči, ktorí majú bydlisko v Maďarsku, ale v deň volieb sa zdržiavajú v zahraničí, môžu hlasovať iba na veľvyslanectvách, korešpondenčne už nie. Kritici tohto riešenia tu vidia porušenie rovnosti volebného práva, a zákazu diskriminácie.¹⁴

Veľmi vážne diskusie vyvolala zmena, ktorej cieľom bolo dosiahnuť, aby bol výkon volebného práva pre všetkých maďarských voličov podmienený ďalšou (novou) podmienkou: predbežnou dobrovoľnou registráciou voličov. Volebná registrácia stále ešte existuje v niektorých štátoch: napríklad vo Francúzsku alebo v Spojených štátoch. Ústavný súd Maďarska – s prihliadnutím na prax Európskeho súdu pre ľudské práva – však vo svojom rozhodnutí konštatoval, že povinnosť registrácie v prípade občanov, ktorí majú bydlisko v Maďarsku (a preto sú už vopred úradne zaregistrovaní) neprimerane obmedzuje ich práva a preto je protiústavná. Štát má zabezpečiť výkon volebného práva pre občanov bez predbežnej registrácie voličov, nakoľko má k dispozícii úradné registre, podľa ktorých vie vytvoriť zoznam voličov aj bez ich predbežnej registrácie. Tá je opodstatnená len v prípade tých voličov, ktorí v nej doteraz nefigurovali – napríklad preto, lebo mali a majú trvalú adresu v cudzine.¹⁵ Niektorí voliči môžu mať záujem o registráciu do zoznamu národnostných voličov alebo o záznam o ich špeciálnych požiadavkách v procese hlasovania. Ústavný súd teda konštatoval, že možnosť predkladanie registračnej žiadosti do centrálného registra voličov prispieva k realizácii výkonu volebného práva v prípade niektorých skupín voličov, a preto je

¹³ Ivan Halász: Volebné súdnictvo a nová volebná legislatíva v Maďarsku. In. Ladislav Orosz – Tomáš Majerčák (eds): Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. ústavné dni. Košice. 2014. 58-67.

¹⁴ Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Law Working Papers Nr. 2011/38. http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/JakabAndras_AKulfoldonEloMagyarAllampolgarokValasztojoga.pdf

¹⁵ http://www.alkotmanybirosag.hu/letoltesek/en_0001_2013.pdf

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Voľby poslancov maďarského parlamentu v roku 2014 - ústavnoprávne otázky

v týchto konkrétnych prípadoch registrácia odôvodnená. Ale len v týchto špeciálnych prípadoch, a nie celoplošne.

Maďarský volebný systém doteraz nezmierňoval národnostné a etnické menšiny pri vstupe do parlamentu. Jednotlivci a organizácie národnostných menšín mali možnosť postaviť svojich kandidátov, na ktorých sa však vzťahovali rovnaké pravidlá, ako na ostatných voličov a ich kandidátov. Voliči hlásiaci sa k národnostným menšinám majú podľa nového zákona možnosť pred voľbami sa rozhodnúť, či budú hlasovať na celoštátne stranické listiny alebo na kandidátku, ktorú postavila ich celoštátna národnostná samospráva.¹⁶ Pre národnosti a ich kandidátov nová legislatíva zaviedla dve výhody: nevzťahuje sa na nich 5 percentný prah pre vstup do parlamentu, a prvý mandát zo svojej národnostnej listiny môžu získať už s pomocou štvrtiny hlasov inak potrebných pre získanie mandátu v nezmierňovanom režime. Pokiaľ menšinová samospráva ani napriek týmto výhodám nie je schopná získať mandát, tak má stále ešte možnosť delegovať do parlamentu svojho hovorcu s poradným hlasom a štatútom podobným poslaneckému štatútu.¹⁷

Maďarskí voliči nemajú možnosť ovplyvniť poradie kandidátov na stranických listinách, pretože maďarský systém neuznáva inštitút preferenčného hlasovania, ako je tento známy v Českej republike alebo na Slovensku. Mandát sa prideluje podľa poradia na listine. Závažná kritika bola sformulovaná v súvislosti s tzv. „kompenzáciou víťazov.“ Predtým sa tzv. zbytkové hlasy, ktoré nezískali mandát, započítavali len pre „porazených“, teda pre tie strany, ktoré takto v individuálnom obvode nezískali mandát. Riešenie nového volebného zákona však aj v prípade víťazných kandidátov v individuálnych obvodoch počíta s prevedením zbytkových hlasov v prospech hoci aj inak víťaznej strany.

Financovanie kampane bolo taktiež zmenené podľa nového zákona. Strany majú možnosť zúčtovať 995 miliónov forintov (t. j. približne 3 milióny euro) pre potreby svojej kampane. Podľa ich výsledkov zväčša dostanú zo štátneho rozpočtu 150 až 600 miliónov forintov. Podobne ako v prípade predchádzajúcich pravidiel, dostávajú jednotliví individuálni kandidáti pre svoju kampaň aj teraz jeden milión forintov ako finančnú podporu.¹⁸ Avšak na rozdiel od strán musia využitie tejto podpory veľmi presne vykázat a v prípade, že nezískali aspoň 2 percentá hlasov, tak musia túto podporu vrátiť. Politické strany nemajú takúto povinnosť, a to ani vtedy

¹⁶ Szalayné Sándor Erzsébet: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből. Kisebbségkutatás. (2014) 7-14.

¹⁷ Kurunczi Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviselőitől. Közjogi Szemle. (2014) 56-65.

¹⁸ Pozri Téglási András: Reforms in electoral procedural law in Hungary and its related case-law (2010 – 2014). 2. Financing of campaigns

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Voľby poslancov maďarského parlamentu v roku 2014 - ústavnoprávne otázky

nie, ak sa nedostanú cez predpísaný prah do parlamentu. Toto riešenie vyvolalo ostrú kritiku a polemiky.¹⁹

Dôvodom pre závažnú kritiku volieb v roku 2014 bolo aj to, že účastníci kampane a predvolebného boja boli do určitej miery obmedzení pri svojom prístupe do verejnoprávnych médií, ktoré boli a sú pod kontrolou vládnych strán.²⁰ Komerčné médiá mali možnosť podľa svojho uváženia zabezpečiť rovnaké množstvo času zadarmo pre politické strany, ale nebola to ich povinnosť. Ak chceli dať možnosť jednej strane, museli dať rovnakú možnosť aj ostatným. To súkromné médiá radšej nechceli. Takže v súkromných médiách neprebíhala výraznejšia kampaň.

Významnou novinkou novej legislatívy je zrušenie inštitútu predvolebného moratória. Predtým bolo v deň hlasovania od 0 hodiny do 19 hodiny zakázané pokračovať vo volebnej kampani. Za porušenie moratória sa považovalo okrem iného poskytovanie bezplatných služieb voličom (organizovanie dopravy na voľby, zabezpečenie potravín a nápojov), nosenie spoločenských odznakov, zástavky a symboly strany, rozdávanie darčiekov s kandidátovým menom alebo fotkou, volebné plagáty, informácie a podobne. Zároveň bolo veľmi ťažké dokázať porušenie moratória, navyše často ho porušovali v mene jednotlivých strán ani tak nie ich aktivisti, ale skôr aktivisti protivníkov daných strán. Ak aj volebný orgán konštatoval porušenie moratória, nemalo to skoro nikdy vplyv na výsledky volieb, lebo tieto zväčša neboli zrušené. Z tohto dôvodu bolo teda predvolebné moratórium počas posledných zmien zrušené. Teraz je možné robiť volebnú kampaň aj v deň volieb, avšak nemôže k tomu dôjsť v okruhu 150 metrov od vchodu do volebnej miestnosti na verejnom priestranstve.²¹

Dodržiavanie volebných predpisov v Maďarsku, ako najvyšší súdny orgán kontroluje Kúria (pred rokom 2012 sa nazývala Najvyšším súdom). Súd sformuloval svoj postoj v množstve prípadov, ktoré ovplyvnili výkon volebného práva občanov. Osobitne dôležité sú tie rozhodnutia Kúrie, ktoré sa venujú negatívnej kampani. Táto kampaň sa dáva do súvislosti s výkonom základného práva na vyjadrenie názoru, resp. slobody prejavu.²²

¹⁹http://www.transparency.hu/Kampanykod_-_Vita_a_kampany_atlathatosagarol?bind_info=tag&bind_id=17

²⁰ <http://nepszava.hu/cikk/1012596-nem-lesz-tiszta-a-valasztas>

²¹ Téglási András: A választási plakát mint kampányeszköz elhelyezésével kapcsolatos alkotmányossági problémák a 2014. évi választások során. In: Cserny Ákos (szerk.) Választási dilemmák. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2015. 131-150. p.

²² Lásd: Patyi András: Freedom of expression. In: Patyi András: Protecting the Constitution. The Characteristics of Constitutional and Judicial Review in Hungary 1990-2010. Schenk Verlag, Passau, 2011, 42-44. p.; Tóth J. Zoltán: A véleménynyilvánítási szabadság érvényesülése és érvényesítése a választási eljárásokban: az Alkotmánybíróság gyakorlata a választási ügyben hozott bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Voľby poslancov maďarského parlamentu v roku 2014 -
ústavnoprávne otázky

Druhá príloha - Vzorka odporúčacie kupóna pred roku 2014.

AJÁNLÓSZELVÉNY	
országgyűlési képviselőjelölt ajánlásához	
A évi országgyűlési képviselő-választáson jelöltnek ajánlom:	
Jelölt neve:	_____
Jelölt szervezet(ek) neve vagy „független jelölt”:	_____ _____
Az ajánló választópolgár adatai:	
Családi és utónév:	_____
Lakóhely:	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> _____
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	_____
személyi azonosító	saját kezű aláírás

Abstrakt:

Autorka analyzuje zákonnú úpravu volieb v súvislosti s vykonanými voľbami v roku 2014 v Maďarsku. Venuje sa otázkam ako je prihlasovanie kandidátov vo voľbách, spôsobom voľby a pridelovaniu mandátov. Poukazuje na kritické miesta právnej úpravy a možnosti ich riešenia.

Abstract:

The author analyzes legal regulation of the election in connection with the election which were held in 2014 in Hungary. She deals with questions such as login candidates in the election, manner of the election and allocation of mandates. She points to the critical areas of the legislation and possibilities of their solutions.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Reforms in electoral procedural law in Hungary and its related
case-law (2010 – 2014)

II.5. Reforms in electoral procedural law in Hungary and its related case-law (2010 – 2014)

Dr. Téglási András, PhD.

*National University of Public Service, Faculty of Public Administration,
Department of Constitutional Law*

The Hungarian government, elected in 2010 by a two-third majority, transformed the electoral system of Hungary, including the rules of the election procedure.¹ In this paper I would like to introduce some basic elements of the electoral procedural law reform and the most important legal debates regarding these changes. I would like to introduce some interesting decisions made by electoral bodies, ordinary courts and the Constitutional Court of Hungary, in the course of three elections took place in the year of 2014 in Hungary.²

I. The election bodies

Preparation and conduct of elections is implemented by two different bodies: the election commissions and the election offices. Both types are implemented on national, territorial and local level. Election commissions are the voters' independent bodies subordinated to nothing but the law, whose prime responsibility is to determine the results of elections, to ensure the fairness of elections, to enforce impartiality and – if necessary – to restore the legal order of elections. The National Election Commission (NEC) operates with nationwide powers and jurisdiction. The National Election Commission is a chief commission of the highest level and shall be the guardian of fair and legal elections.³

¹ About the main legal rules of the Hungarian election system in force (in English) see: http://www.valasztas.hu/en/ogyv2014/412/412_0.html

² These are the election of the members of the National Parliament in April, the election of members of the European Parliament in May and the local governmental elections in October, 2014.

³ For further details about the competences of National Election Commission (in English) see: ELECTORAL GUIDELINES 184. – INFORMATION For International Observers Election of Members of Parliament 2014. p. 12. http://www.valasztas.hu/en/download/170/vf_184.pdf. About the regulation of the election bodies in Hungary see thoroughly: Cservák Csaba: *A választási szervek szabályozása, különös tekintettel a Nemzeti Választási Bizottságra. [Regulation of Electoral Committees, with special respect to the National Election Commission.]* in: Cserny Ákos (ed.): *Választási dilemmák. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2015, 11, pp. 11-34.*

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Reforms in electoral procedural law in Hungary and its related case-law (2010 – 2014)

The seven members and three substitute members of the National Election Commission (NEC) shall be elected by the Parliament for a term of nine years on the proposal of the President of the Republic. The election of members and alternate members of the National Election Commission shall require the vote of two-thirds of the Members of Parliament present. On the basis of the previous legal regulation, they used to be elected by the simple majority of the members of the Parliament for only four years. This meant that the mandate of the members of the National Election Commission coincided with the mandate of the parliament. The new regulation with the two-third majority requirement and the nine-year term provides the opportunity for the members of National Election Commission to be more independent from the parliament.

II. Financing of campaigns

The new provisions regarding financing of campaigns enables every party that sets up a national list for the elections to account budget up to 995 million Hungarian Forints (HUF) from which 150-160 million can be derived from state budget depending on the support of the party. The financing of candidates in single-member constituencies has not changed comparing to the former statutory provisions, so they still get one million Forints financial support from the central budget for the campaign.⁴

The sharpest criticism in connection with this is that while individual candidates still get one million Forints public financial support for the campaign on a treasury card, under strict accountability, political parties are not obliged to actual accountability for the proportionally increasing, directly transferred financial support that they get after their registered candidates. Another difference is that while individual candidates are obliged to repay the one million forints if they do not reach the minimum 2% of the votes, the party that sets up a national list for the elections does not have to repay the – larger amount of – financial support even if the party did not get to the Parliament.

According to the criticisms the new statutory provisions do not make transparent framework for financing campaigns – whose source is mostly public money as financial support from the central state budget – thus in this way the former restriction of freedom of information still prevails, the voters cannot actually see on what their taxes are spent in the campaign.

⁴ For further details about the system of campaign financing (in English) see: ELECTORAL GUIDELINES 184. –INFORMATION For International Observers Election of Members of Parliament 2014. p. 29. http://www.valasztas.hu/en/download/170/vf_184.pdf

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Reforms in electoral procedural law in Hungary and its related case-law (2010 – 2014)

Even critical scholars admit some positive elements of the amendments of campaign financing, i.e. treasury card, increase of the upper limit of money spending on campaign. However introducing the spending of public financial support for campaign without any actual control and with the differentiation between candidates and party lists the law quasi encourages people to form fake-parties. The abuses in the campaign of 2014 proved that this fear was not unreasonable.

It would be practical to introduce the requirement of strict accounting; moreover to prescribe the repayment of public financial support by law for the political parties under the same circumstances as individual candidates.

III. Termination of “campaign silence”

One important innovation of the new procedural law is that - differently from the previous provisions - abolished the “campaign silence”, which previously ran from 0 hour to 19 hours on voting day. The Constitutional Court declared several times that within the given framework campaign silence can be considered to be constitutional, actually its constitutional function can be defined as the possible guarantee of the elections’ to remain undisturbed, in practice it turned out to be quite difficult to enforce and controll. As campaign silence violated the freedom of expression, academic legal writings welcomed this modification, mainly with respect to the enforcement of rights of voters.

Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure⁵ introduced the prohibition of relative territorial campaign on the day of election. According to this provision, no election campaign activities may be pursued in public areas within 150 metres of the designated building’s entrance that’s used to access the polling station.⁶ In order to avoid difficulties in interpreting this provision on election day, the National Election Commission issued a guideline previous to the election. The fundamental question was whether posters placed before election day also had to be removed within the 150 meters zone in public areas.

The guideline included that the prohibition of relative territorial campaign forbids the active campaign actions on the day of elections. Thus, it is not legally binding to remove posters which were already placed before

⁵ See in English: http://www.valasztas.hu/en/ogyv2014/386/386_4_1.html

⁶ For further provisions of campaign in English see: ELECTORAL GUIDELINES 184. – INFORMATION For International Observers Election of Members of Parliament 2014. p. 27. http://www.valasztas.hu/en/download/170/vf_184.pdf; Drinóczi Tímea: Dialogic interaction and legislation on parliamentary election in Hungary 2010-2014. in: *Osteurope Recht* no. 4/2014, pp. 465 – 466.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Reforms in electoral procedural law in Hungary and its related case-law (2010 – 2014)

election day within the 150 meters zone. The guideline also defined that if an action or content promoting any party can be seen or heard in the polling station or in the building or within 150 meters in public places that means violation of the prohibition of relative territorial campaign, even if the device is out of the 150 meter zone. However the guideline did not make it clear what activity can be made in private area within 150 meters, as if the prohibition of relative territorial campaign can be extended to private areas it would violate the human right to property. The campaign posters on vehicles passing by do not violate the prohibition of relative territorial campaign. Violating the prohibition is realized only if the passage is more frequent compared to scheduled public transport vehicle lines or waiting within the 150 metres zone is regular.

The guideline also defined the scope of subjects of the prohibition stating that members of electoral organizations cannot carry on such campaign activities in the building of the polling station or in the polling station itself. This guideline of the National Election Commission resulted quite a clear situation in interpreting this provision, and it helped carrying out the adequate activity in case of all the polling stations. A clear evidence to this is that only 5 petitions arrived to the National Election Commission, that criticized the posters placed on the day of elections. However, it could not be established whether these posters were placed on the day of elections or before.

IV. Restrictions of publishing political advertisements

There were several questions raised in connection with publishing political advertisements during the elections of 2014.⁷ The discussion on one hand was about which are the permitted and forbidden campaign methods. According to the general experience of the judges of the Supreme Court of Hungary (Kúria), during the elections of 2014 the problem of freedom of speech, distinguishing between stating facts and expressing opinions came up less frequently, and the political advertisements played less role as well. This was indicated by the absence of TV programs with political debates. The role of online social webpages, also the use of symbols, logos and the use of colours was increased compared to previous elections. The Constitutional Court appeared as a new important guarantee

⁷ For further provisions regulating political advertisement (in English) see: ELECTORAL GUIDELINES 184. –INFORMATION For International Observers Election of Members of Parliament 2014. p. 27-28. http://www.valasztas.hu/en/download/170/vf_184.pdf. See in Hungarian thoroughly: Török Bernát: A politikai reklámozás magyar szabályozásáról. in: Cserny Ákos (ed.): Választási dilemmák. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015, pp. 151-175.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Reforms in electoral procedural law in Hungary and its related case-law (2010 – 2014)

having the authority to revise court rulings issued in proceedings for legal remedy regarding the resolutions of electoral bodies.

The new act on Electoral Procedure establishes the principle criteria according to which the electoral bodies and courts, revising their decisions examine if the campaign violates the principle of equal opportunities for candidates or exercising of rights in good faith in accordance with their purpose.

One of the legal discussions was about a campaign video in which a monkey was talking in the voice of two parties' president. Broadcasting this video was denied by the TV channel. The National Election Commission (NVB), the Supreme Court (Kúria) and the Constitutional Court held that identifying man with animals is dehumanizing and violates human dignity.⁸ Another legal discussion was in connection with a picture about an orange on the Facebook page of one of the candidates (the orange is well-known as the symbol of the governmental political party today), of which the slices were cut in the shape of a Teutonic cross and below there was the logo of Jobbik party (far-right opposition party) below with the slogan: do not have illusions, if one scratches the surface, something similar will appear. In this case the main question was – in connection with the principle of freedom of speech and expression – if symbols of totalitarian regimes can be used for negative campaign. According to the decision of the Kúria (Supreme Court), using symbols of totalitarian regimes is not defended by the freedom of speech and expression regulated in Article IX para 1 of the Fundamental Law of Hungary.

In another case, it was published in flyers and in press in connection with a local government representative that he voted for everything with a yes, so that is why citizens have to pay more. In this case it was needed to examine the demarcation of statement of facts and expressing opinion.⁹ The Kúria found that if the right of expression is practiced in a way that certain facts are withheld or distorted in order to mislead the people, it is no longer considered to be a value judgment, but stating false facts, and that is not allowed according to the law.

According to another case, a candidate participated in the distribution of apples that he donated to children in a nursery. This event was broadcast by local online portals, which was resented by a candidate of

⁸ Patyi, András: *A magyar választójog szabályozása és gyakorlata az országgyűlési választások tükrében*. In: Benisné Györfly Ilona (ed.): *Tizenkettedik Magyar Jogászggyűlés*. Balatonalmádi 2014. szeptember 18-20. Budapest, 2014. p. 76.

⁹ Téglásiné Kovács Júlia: *Vélemény- és sajtószabadság [Freedom of expression and press freedom]*. In: Csink Lóránt (ed.): *Alkotmányjog*. Novissima, 2014, 45.; Patyi András: *Protecting the Constitution. The Characteristics of Constitutional and Judicial Review in Hungary 1990-2010*. Schenk Verlag, Passau, 2011, 42-44.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Reforms in electoral procedural law in Hungary and its related case-law (2010 – 2014)

an opposition party. The main question here was whether the event that seemed to be caritative stayed at the caritative level or it is a political act which is forbidden due to the law of public education. The decision of the Kúria was based on the fact that because of the online report of the distribution of the donation the event came out into the public, and that can be qualified as campaign for influencing electors, that is why it is against the principle of equal opportunities of representatives and also the exercising of rights in good faith in accordance with their purpose.

The largest debate was probably the question of the disposition of advertisements. In a case the electoral bodies and courts supervising them had to decide if advertisements can be placed on side-walks without any criteria or if the permission of the owner of the building is required. In this case one party painted an advertisement on the road with an air-sprayer and also wrote that the air-sprayer will disappear. The Kúria in this case pointed out that advertisements can be disposed without the permission of the owner of the building.

V. The possibility of campaign activities of the Government and civil society organizations

The parliamentary election of 2014 was strongly criticized because the political parties' media campaign was restricted to the public service media (TV channels) influenced by the governing parties.¹⁰ Commercial TV channels were allowed to broadcast political advertisement only if they provide equal share of time for each political parties free of charge.¹¹ However, this was not realized in practice, as the commercial channels did not undertake this.

It arose in the case of one of the commercial TV channel (TV2) that the Government published a 50 second-long advertisement with the slogan: "Hungary is performing better". The opposition parties asked the Kúria to

¹⁰ According to the report of the Organization for Security and Co-operation in Europe: „The campaign was subdued overall and almost indiscernible in rural areas. The tone of the campaign was negative and dominated by allegations of corruption at the expense of discussion of substantive issues. The use of government advertisements that were almost identical to those of *Fidesz* contributed to an uneven playing field and did not fully respect the separation of party and State, as required in paragraph 5.4 of the 1990 OSCE Copenhagen Document.” OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report - HUNGARY – PARLIAMENTARY ELECTIONS. 6 April 2014. Warsaw, 11 July 2014. 2. p., 12-13. p.
<http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>

¹¹ See: ELECTORAL GUIDELINES 184. –INFORMATION For International Observers Election of Members of Parliament 2014. p. 27-28.
http://www.valasztas.hu/en/download/170/vf_184.pdf

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

Reforms in electoral procedural law in Hungary and its related case-law (2010 – 2014)

decide whether or not it is a political advertisement. In this case the National Election Commission held that according to the media law it can be considered to be a public service announcement or an advertisement serving civil society.¹²

Compared to this, the Kúria stated that if the elements of the definition of political advertisements can be established, then this advertisement shall be considered to be a political advertisement independently from the sponsoring person.¹³ Thus the TV program is considered to be political advertisement if the program popularizes the nominating organization's goal and slogan. Although this decision was started in another way, but regarding its theoretical content was in accordance with the former decisions of the Kúria, that is: if the state enlarges the communication on one side on the nominating organizations it causes the breach of law.

The interpretation of the independent court therefore clarified the questions and critiques with respect to legislation.

Abstrakt:

Autor kriticky analyzuje zmeny, ktoré boli vykonané vo volebnom zákonodarstve v rokoch 2010 - 2014 a to aj v súvislosti s vykonanými voľbami a poukazuje na možné riešenia.

Abstract:

Author critically analyzes changes, which were made in the electoral law in years 2010 - 2014 and also relating to the execution election and points to possible solutions.

¹² Patyi, András: *A magyar választójog szabályozása és gyakorlata az országgyűlési választások tükrében*. In: Benisné Györffy Ilona (ed.): *Tizenkettedik Magyar Jogászegylet*. Balatonalmádi 2014. szeptember 18-20. Budapest, 2014. p. 77.

¹³ Patyi, András: *A magyar választójog szabályozása és gyakorlata az országgyűlési választások tükrében*. In: Benisné Györffy Ilona (ed.): *Tizenkettedik Magyar Jogászegylet*. Balatonalmádi 2014. szeptember 18-20. Budapest, 2014. p. 77.

II.6 The principles of electoral law in Ukraine

Dr. Jerzy Nikołajew

*Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w
Chełmie*

Introduction

Principles of electoral law adopted in a particular legal system demonstrate the quality of public life and adopted standards of a democratic state. In case of Ukraine, we are certainly dealing with a situation of forming these principles on the basis of the historical past and the need to build a new cultural identity, taking into account the legal requirements of modern integrated Europe. Determination of electoral law in the Ukrainian Constitution provides the correct meaning of rights under the electoral law and civil liberties into account of a new democratic state. Nevertheless, the principles of electoral law based on universal criteria, directness, equality and transparency of elections in Ukraine are accompanied by certain difficulties due to the nature of the country located at the crossroads of political impacts and legal systems of the European Union and Russia. The object of these considerations are the axiological problems mentioned above.

I. General idea of the principles of electoral law

Elections were historically described, especially in the tradition of Soviet power, as people's power. This was due to the fact that the lowest social classes were given an opportunity to formally participate in the election of their representatives, as a result of which the voting were given the features of democracy. Adherence to the principles of democratic elections clearly demonstrates the need for the adoption of uniform social, commonly accepted rules of elections of particular people for important positions in the state. The tendency for the introduction of uniform electoral rules is very important from voter's point of view. This makes it an object not a subject of political decisions. In this context, the rules of electoral law should be regarded as "a set of fundamental political decisions that predestine of the general election form(...) formulated in the Constitution, that guarantee a minimum level of democracy of the system, on the basis of which the representatives are elected"¹. The constitutional declaration in the

1 SEE W. Skrzydło (ed.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004, p. 199. On the other hand, Z. Jarosz recognizes "the fundamental assumptions constituting the main

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

scope of principles of basic electoral law is not and cannot be sufficient. It should be developed in the electoral system creating the conditions for their proper functioning. In general directory is created on the basis of four or five - adjectives elections to various representative bodies. In the case of elections to the Verkhovna Rada of Ukraine we are dealing with the principles of universal, equal, direct and confidential ballot, recognized as valid in all electoral laws of independent Ukraine. 2

II. The principle of universal elections

The principle of universal elections is based on the principle of the sovereignty of the nation and was proclaimed in the most important international pacts on human rights. 3 However, the universality of the electoral law in Ukraine until 1936 was not respected, because the representatives of the former ruling classes had limited the right to vote, but there were no differences by gender. In general, universal elections mean the lack of electoral qualifications such as discrimination because of wealth, education, occupation, sex or residence and determine the circle of citizens, who under certain conditions, have the right to elect and to be elected to representative bodies. Adoption of the hypothesis that all members of a nation have the right to vote would be a simplification. In many electoral systems there is a noticeable trend of increasing group of people who possess the right to vote. This also applies to countries that grew in the Muslim tradition, which now more often grants the right to vote to women, but make segregation, preparing separate polling stations for women. An additional criterion of having passive electoral law in these countries is the security of performing religious duties, which in Islamic culture follows the tradition of identifying the law with religion⁴.

critterion for democratic elections as the main principle of electoral law (see, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, p. 23). However, one should note that the electoral rules, despite their diversity, constitute a minimum standard for the elections in the democratic state. See Z. Witkowski, J. Galster, W. Szyszkowski, *Prawo konstytucyjne - zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 1993, p. 28; W. Krawczenko, *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kijów 2006, p. 211.

2 See E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007, p. 37; W. Czuszenko, J. Zajać, *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kijów 2007, p. 47.

3 It is mainly about Article 21 of the Universal Declaration of Human Rights, Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights, as well as Article 2 of the Convention on Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in CIS member countries. See *Sodruzestwo. Informacyonnyj westnik Soweta glav gosudarstw i Soweta glav prswitelstw SNG*, No. 2(41), p. 131-150.

4 See S. Witkowski, *Wprowadzenie do prawa muzułmańskiego*, Warszawa 2009, p.15 n.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

The universality of the right to vote should be connected to the issues active election law, so voting age and the requirement of citizenship and passive election law (having active election law, citizenship, age and residence qualification).

In particular, the evolution associated with Ukrainian citizenship qualification significantly influenced the development of modern electoral trends. After the collapse of the Soviet Union in Ukraine, spontaneous vivid expansion enabled migration to settle on the territory of Ukraine, people who, for various reasons, had to migrate to other Soviet Republics. It especially affected rich Ukrainian peasants, as well as representatives of the Crimean Tatars, Germans and Greeks dispossessed during the Stalinist regime. In addition, forced economic migration concerned specialists of certain industries and Ukrainian Red Army officers. Such people were granted Ukrainian citizenship in a simplified mode of Ukraine, excluding solid ties with a new country of residence. However, a two-year qualification of residence, which was introduced then, allowed elimination of candidates who did not have enough civic ties⁵.

However, the adoption of a five-year residence requirement for candidates for the Ukrainian members of parliament automatically prevents to apply for the status of deputy for people who immediately after the acquisition of citizenship would like to compete in parliamentary elections. Earlier, i.e. in 1993, a shorter, two-year residence requirement on the territory of Ukraine was introduced for candidates for deputies. Thus, for example, a former minister of justice and Deputy Roman Zvarycz, after two years of the waiver and obtaining American and Ukrainian citizenship, could apply for a parliamentary mandate⁶. This case is an evidence of the need to adapt formal requirements for candidates for deputies to the emerging requirements in the mid-90s. Twentieth century of a new Ukrainian democracy. At the same time, the potential for intellectual and practical experience of those Ukrainians who lived in the countries with already well-established parliamentary democracy was used rationally.⁷

Inseparable to the requirement of citizenship is the age qualification for candidates for deputy mandate. It is now 21 years old no later than on the election day (Article 76 of the Constitution of Ukraine). In the

5 See I. Pankevych, *Zasady prawa wyborczego Ukrainy*, Lublin 2008, p. 191.

6 Ibid.

7 See W. I. Orlenko, W. W. Orlenko, *Istorija deržavy i prava Ukrajiny*, Kijów 2006, p. 43.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

parliamentary elections in 1994 age qualification was 25 years old, although earlier (since 1989) it was 18 years old. It seems that maintaining a minimum eligibility threshold on the level of 21 years old is a legitimate option, because the candidates in this age already have a sufficient understanding of socio-economic issues, present their own political beliefs, and hold a sufficient level of general knowledge. It is worth to note that the age eligibility for members of political parties was set to be 18 years old. Therefore, it can be assumed that the minimum three-year period in the structures of political parties will properly prepare the candidates for political life. The case of the son for the contemporary President of Ukraine Viktor Yanukovich, who obtained a parliamentary mandate as a 25-year-old, is a *signum temporis* in the changing trends in the field of passive electoral rights to the Verkhovna Rada of Ukraine.⁸

However, adopted age qualification of eighteen years old is a commonly used solution in many democratic systems, both in Europe and in the world. Ukrainian legislature reasonably accepted maturity eligibility for making the right decisions on the state development. This is consistent with the definition of the active electoral rights representing in the case of Ukraine, "the right of citizens to participate in the election of members of representative bodies of state power, bodies of local self-government and in referendums and other political actions aimed at the expression of the will of the people"⁹

Ukrainian legislation adopted so-called zero option on citizenship, because at the time of the proclamation of independence of the State (24 August 1991) for the citizens of this country were regarded all former Soviet citizens residing on the territory of Ukraine. Also the opportunity to obtain Ukrainian citizenship was offered to other people on the basis of an administrative decision of internal affairs bodies. Ukraine's election rules do not provide for granting voting rights to foreigners and stateless persons. Such situation makes it impossible for citizens of the former Soviet Union (Georgians, Moldovans, Russians, or Azeri) living in Ukraine for many years and conducting business to fully participate in public life of Ukraine. Any changes in this scope will only be possible after the accession of Ukraine to the European Union and adaptation of the Ukrainian law to EU standards¹⁰

8 See http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site/p_deputat?d_id=8892 of the first of January 2015.

9 See W. Moldowan, W. Meleszczenko, *Konstytucyjne prawo. Oporni konspekty. Słownik-dowidnyk*, Kijów 1996, p. 167.

10 See I. Pankevych, op. cit., p. 188.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

Article 70 of the Ukrainian Constitution introduces the limit of voting rights in the form of deprivation of the right to vote of citizens incapacitated by a final judgement of a court. Moreover, the Act on Elections of People's Deputies of 24 September 1997 introduced a provision providing for the suspension of the right to vote to people in prison, convicted by a final judgement of a court. The Constitutional Court of Ukraine, however repeal this provision as it was inconsistent with the Basic Law, since the principle of universal elections was breached¹¹ However, in the case of the election of deputies to the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic Crimea, local councils and chairmen of rural, residential and urban held on 6th April, 2004 deprived the right to vote in local elections those citizens of Ukraine, who were considered to be incapacitated and imprisoned by court¹².

III. The principle of equality of elections

Another important principle from the point of view of equality of elections is equality in formal and material sense. The principle of equality means that each voter has equal number of votes (the most often one vote). Equality of elections consists in ensuring such a proportion that the same number of voters in a given constituency selects the same number of representatives and an equal number of voters residing in another county¹³. The material meaning of equality is associated with a single standard representation, the method of determining the constituencies and the electoral system¹⁴. In constitutional practice of Ukraine voters were granted the same number of votes and equal rights in relation to others. The electoral law of 2011, says¹⁵ that every voter in the elections of People's

11 See Riszennia Konstitucijnogo Sudu Ukrainy no. 1-rp/98 wid 26 lutnia 1998 roku u sprawi za konstytucyjnymy podanniamy narodnych deputatiw Ukrainy szczodo widpowidnosti Konstituciji Ukrainy (konstytucijnosti) Zakonu Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy (sprawa pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy), Oficijnjy Wisnyk Ukrainy 1998, No. 23, Item. 93.

12 Similarly, Article 2 of the Act of the Soviet Union local council deputies of 27th October 1989 was constructed which limited the right to vote to persons who are mentally ill, incapacitated by court, serving a sentence in prison or staying in places of involuntary treatment under the court's decision. See Act of 26 June 1992 amending the Law on elections of People's Deputies USSR, news of the Supreme Council, continued: BVR USSR, 1992, No. 37, item. 540.

13 See W. Skrzydło, op. cit., p. 203.

14 See I. Pankevych, op. cit., p. 282 n.

15 See Article 3 paragraph 2 of the Act of 17 November 2011 on the election of people's deputies of Ukraine, 2012, No. 10-11, item 73.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

Deputies shall have one vote and may use it only in one polling station, where he/she is on the list of voters. The same solution was also present in the electoral laws of 1993,¹⁶ 1997,¹⁷ 2001¹⁸ and 2004,¹⁹ the principle of equality also applies to candidates for deputies, who have equal rights and opportunities to participate in the electoral process. This also applies to parties and voting blocs participating in the electoral process in the manner and within the limits provided by law. Equal rights in the electoral process is the establishment of a ban or restrictions on the privileges of candidates for deputies based on race, colour, beliefs, origin, property qualification, place of residence or language. Equality of election law is connected to a ban on the authorities to interfere in the electoral process, as well as equal, unprejudiced attitude of authorities towards the candidates for deputies and parties participating in the elections. Another ban, having an impact on respect for the principle of equality, in the financing of election campaigns by political parties through other means than their own, or budget. In addition, equality requires proper treatment of candidates and parties by the representatives of the mass media²⁰

The preparation of the voters' register can be regarded as the compliance with the principle of equality of voters. The inclusion of a voter on the voters' register at a polling station is a condition for voting. In the past, the lists of voters were made improperly, because if one changed the personal data, dead souls voting was possible. This was related to a situation when a member of the election commission, having the belief that the person on the electoral list was dead or had another place of residence, allowed another person to vote for this person or voted by himself. To prevent such incidents several solutions were adopted: including confirmation of the signature of the voter in the special box, affixing the seal of the committee, as well as the calculation of ballot papers issued. However, the most effective tool in the fight against electoral fraud was the introduction of computerization in the process of preparation of the electoral roll. Nevertheless, the mistakes were not avoided by this system in the form

16 See Article 3 of the Act of 18 November 1993 on the election of people's deputies of Ukraine, BVR, 1993, No. 48, item. 455.

17 Pursuant to Article. 4, paragraph. 2 of the Act of 24 September 1997 on the election of people's deputies of Ukraine elections of deputies are equal, and Ukrainian citizens participate in elections equally (BVR, 1997, No. 43, item. 270).

18 See Article 3 of the Act of 18 October 2001 on the election of people's deputies of Ukraine, BVR, 2001, No. 51-52, item. 256.

19 See Article 3 paragraphs. 2 of the Act of 25 March 2004 on the election of people's deputies of Ukraine, BVR, 2004, No. 27-28, item 366.

20 See I. Pankevych, *op. cit.*, p. 283.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

of omissions of voters on the electoral register or grammatical mistakes²¹ Hence, the Ukrainian electoral law provides for the possibility to become acquainted with a list of voters for a long time before the election, which allows the application of any amendments to the electoral roll. There is also an opportunity to correct the data in the list of voters on election day also after a certain convalidation procedure²².

Please note that necessary documents to establish the voter's identity of by the electoral commission members are: passport (here as a national identity card), a temporary certificate of citizenship, military ticket, a certificate from a correctional institution, a passport entitling them to go abroad, passport, diplomatic passport, or seafarer's certificate. The passport contains the information about a person's place of residence, which generally indicates the place of voting, which should be the same as the legal domicile²³.

The institution certifying the right to vote is important for the rule of equality of elections. It allows voters to request for deletion from the existing voters' register and inclusion on the new list in case of the creation of reasonable cause for the need to change their place of residence at the time of the election. Such certificates are issued by local electoral commissions at the request of voters filed no later than thirty days before the election or on the election day by voting in the second round (in the case of the presidential election). Issuing such certificates different in shape and design is an additional protection principle of equal election law. The use of certificates of the right to vote in case of a low voter turnout often decided about the validity of the election, however, this institution is undoubtedly a legacy of Soviet law and the voting method²⁴.

Nonetheless, one cannot ignore the positive effect associated with the use of certificates issued by the system and computerization of electoral rolls, as in fact they provide a transparent election of specific candidates by preventing electoral frauds. Consequently, this is an important reference to the principles of electoral law.

The concept of substantive equality of electoral law should pay attention to the concept of "weight or the price of vote." This is particularly

21 Grammatical errors were related to the translation of the names of voters from Russian into Ukrainian and adopted orthodox, Slavonic and Latin transliteration. See W. Rudik, *Komentar do konstitucijnych zmin*, Kijów 2008, p. 16.

22 Ibid., p. 28.

23 See W. Pohoriłko, M. Stawnijczuk (ed.), *Wyborcze prawo Ukrainy*, Kijów 2003, p. 49.

24 These certificates have a uniform numbering and are pre-numbered forms (see I. Pankevych, op. cit., p. 290).

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

important in the situation when voting weight depends on the number of elected deputies as well the number of people residing at the voter's territory. This was especially true about the elections to the Verkhovna Rada of Crimea, where different number of deputies depending on the number of inhabitants was expected, but also about the peripheral council elections with varying number of deputies, despite the statutory restrictions²⁵.

Post-Soviet Ukraine formally declared the principle of "one voter - one vote", however it was fully implemented in 2006. However, here one can talk about the exceptions consisting in the fact that the voting strength of voters who voted for the winning party is greater than the voting power of voters supporting parties that did not exceed the threshold. It results that the rule of substantive equality of election law is still present and requires specific solutions to be taken. Undoubtedly, the necessity for voter registration in the register of only one polling place, creating electoral districts equal in number voter's and the equal opportunity to participate in the election campaign without any discrimination²⁶.

IV. The principle of direct election

The principle of directness relates to the election of representatives and indicates personal participation of voters in the act of voting without intermediaries. Hence, direct elections are often called single-elections.²⁷ In other terms, a direct right to vote shall be understood as a participation of citizens and donation of their vote "for" or "against" to a candidate or political party. As a result, voters vote directly and ultimately decide who should fill in the position after the elections²⁸ The direct election voter gives his vote directly for a candidate or candidates whose names appear on the ballot. Thus, voters decide on the collegial body composition, and their impact on the final results of the election is final. The advantage of the directness of elections is that the elections are characterized by a higher

²⁵ This situation concerned Lviv region in the elections of 2006, where the number of deputies increased to 120 (see *ibid.*, p. 295).

²⁶ *Ibid.* p. 287.

²⁷ See W. Skrzydło, *op. cit.* p. 207. Elections conducted in an indirect (multi-stage) method consist in the fact that voters elect representatives to the first level of the lower body, then the representative authorities of higher level are elected. For example, the U.S. presidential elections are conducted firstly on the stage of selecting electors, who in turn shall select the president. Electoral bodies do not actually make a decision, but only ratify the expressed will of voters in general elections (see *ibid.*, p. 208).

²⁸ See B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, p. 352.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

level of democracy than indirect elections because they do not provide any intermediate levels between voters and candidates²⁹

Election directness, as opposed to the principles of universal and equal electoral law does not belong to the universal principles. For example, the Convention on standards of democratic elections, electoral rights and freedoms in the countries-members of the CIS states that the principle of directness of the electoral law means a voting in the election for a candidate, respectively, and (or) a list of candidates or against candidates and (or) letters of candidates. However, all the seats in one of the chambers of the national legislative body are subject to a free choice of candidates and (or) list of candidates in the general election. It is worth noting that in the situation of a two chamber authority and non-concentration of some or all of the mandates of the Second Chamber of the alliance candidates and lists there is no violation of the mentioned Convention³⁰.

The Ukrainian Constitution of 1996, the principle of directness in the elections to bodies of state authorities and local self-government bodies was included along with other rules set out in Article 71 of the basic act. However, the principle of directness was included in Article 4 of the election Act of 25 March 2004, which simply stated that the elections of deputies are direct and the citizens of Ukraine select deputies by the method of direct voting for candidates for deputies of the party election list or block. Current electoral law of 2011, in an identical manner formulates the principle of election directness. ³¹

From the point of view of the principle of election directness it is important to consider the impact of the voting system for elections. One should also take into account the dependence of directness for the adoption of the principle of majority and proportional electoral system. Analysis of the evolution in this field indicates the difficulties connected with enforcing this rule, especially in the context of the decision of the Constitutional Court of Ukraine of 26th February 1998 and M. Sawenko's dissenting opinion to the judgement. It results from the grounds of judgement that the "mode of counting votes and determining the results of elections in state multi-

29 See Z. Szeliga, *Instytucje systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej w okresie jego transformacji*, Lublin 1993, p. 9.

30 See I. Pankevych, *op. cit.*, p. 300.

31 Presidential elections in Ukraine are also held on the basis of the principle of directness, as expressly provided in Article 1 of the Act on presidential election (see the act of 5 March 1999 on the election of the President of Ukraine, BVR, 1999, No. 14, Item. 81).

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

mandate constituency is not compatible with the principle of direct election law. Calculation of the votes in the district was carried out on the basis of ballots that did not provide for the possibility of direct voting for a particular candidate "32

A major problem associated with the directness of the parliamentary elections in Ukraine is voting for closed party lists. As a result, it leads to actual deprivation of voters the possibility to vote directly for a specific candidate for the people's deputy and thus affects the list of selected candidates. The voter's role comes down to the influence to beat with the assistance of his political strength barrier and the number of seats that will fall to the party or electoral bloc as a result of elections. A drawback of using of closed party lists is the fact that after the elections the voters discover that the authority concerned from a list or electoral bloc were selected persons, who in the case of majority voting application would not gain such support.³³

Proper safety rules immediacy elections in Ukraine could be the adoption of Polish solutions related to the application of the preferential arrangements. The possibility to determine the order and the sequence of candidates on the list other than the one, on which they were nominated by parties or blocs would be used then. In this case, the voters could vote for only one list, but with the possibility of obtaining a greater effect on the mandate.³⁴

I Pankevych pointed out that an important element of the principle of directness is the possibility of a personal vote. Article 8 of the Act of 2004 election draws particular attention to the fact that "each voter shall vote in the election personally.

It is forbidden to vote on behalf of others or a transfer of voters the right to vote to any other person. " Therefore, to obtain electoral cards from other

32 See Riszennia Konstytucijnogo Sudu Ukrainy 1-rp/98 No. 26 lute wid u make 1998 years for konstytucijnymy podanniamy narodnych deputatiw Ukrainy szczodo widpowidnosti Konstytuciji Ukrainy (konstytucijnosti) Order Ukrainy Pro elections narodnych deputatiw Ukrainy (case pro narodnych elections deputatiw Ukrainy) (in:) Oficijnyj Wisnyk Ukrajinjy 1998., No 23, item. 93.

33 In the early parliamentary elections of 2007 mandates of the deputies got a group of about a hundred oligarchs organized around three major political forces have created for the election campaign Each of them has benefited from financial assistance from wealthy sponsors with total capital of more than \$300 million. It is understood that people chosen to the parliament in this way, mind their submit their business over the nation's. This kind of political misalliance also resulted in the fact that ideological opponents were economic business partners for each other at the same time. (see *W parlament jdut 'miljonery*, "Volyn", No. 688 of 11 September 2007).

34 See W. Skrzydło, op. cit., p. 208 -209.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

people (except for authorized persons), and encouraging or forcing voters to pass ballot to others through bribery, threats or other means is prohibited.³⁵

However, there is an opportunity of postal voting via traditional mail, the Internet and other communication technologies. Sending by mail your ballot papers, instead of being thrown into the ballot box at the polling station, have been practised for many years in the UK. In the state elections of 2005, as many as half of voters voted by mail, and the popularity of a postal vote was probably justified that the British voter is not required to state the reasons for his/her absence at the polling station. However, the liberalization of the British electoral legislation authorizing the postal voting have a definite influence on the increasing number of reported cases of electoral frauds, involving, among others, the missing ballot papers.³⁶

British experience was also similar to the practice of a postal voting in Ukraine. Electoral frauds were favoured by unsatisfactory services quality provided by "Ukrposhta" as well as mistakes on the lists of voters. Ukrainian voters in the postal vote did not have the possibility of receiving a new ballot paper if it was defective or filled incorrectly. Today, the Ukrainian legislature does not allow postal voting, although this right has been adopted for example in other former Republics of the Soviet Union (Russian Federation and Latvia). Ukrainian society and its parliamentary representatives are probably aware that postal voting is the expression of a stable democracy, to which Ukraine is preparing³⁷.

Election legislation in Ukraine does not provide the possibility for voting by proxy³⁸ This rule does not accept any exceptions and is not certainly able to help voters who because of their physical disability is not allowed to fill the ballot. Such assistance may be provided after consultation with the chairman of the electoral commission and consists in the use of the assistance of other persons except the members of the committee, a candidate for deputy, a person authorized by the party and an official observer. Using help of other people by illiterate persons who personally report to the polling station, and decide themselves on their vote is not

35 See Article 157 and Article 158 of the Act of April 5, 2001 - The Criminal Code of Ukraine, BVR, 2001, No. 25-26, item 131.

36 See J. Sherman, D. Kennedy, *20000 missing votes heighten Birmingham postal fraud fears*, „The Times” of 6th May 2005.

37 See I. Pankevych, op. cit., p. 308.

38 Participation of the proxy in elections is provided by the electoral law of Belgium, France and the Netherlands (see J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, p. 177).

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

voting by proxy and helping other people in such cases is purely technical.³⁹

V. The principle of confidential ballot

Confidential ballot is one of the fundamental principles of the right to vote guaranteed by both international law⁴⁰ and domestic acts and means that the voter has a right to vote or not to vote. Each voter should be allowed the opportunity to vote in these technical and political conditions that create a comfortable ability for him to make choices. Consequently, even if one decides not to vote, a potential voter should be ensured that they are no sanctions used against him.⁴¹

The idea of the secret ballot satisfies the criteria of the rule of law. However, the adoption of the principle of transparency would be a sign of lack of public life democratization. This does not mean, a priori, that the falsification of the election results is not possible in the secret ballot. However, a confidential ballot is a kind of voting that prevents the disclosure of the voter's will (presences). The principle of confidentiality plays an important role and is essential to guarantee the element known as free elections.⁴²

39 See W. Kulczycki, B. Tyszczuk, *Istoria derżawy i prawa Ukrainy*, Lwów 2000, p. 172; A. Bilous, *Wyborczy systemy: switowij doswid na ukrajńskomu grunty (konceptija nowogo zakonawstwa Ukrainy)*, Kijów 1990, p. 79; A. Bilous, *Polityko-prawowi systemy: Swit i Ukrainy*, Kijów 2000, p. 87.

40 Article 21 of the Universal Declaration of Human Rights provides that elections should be held by secret vote or by equivalent free voting procedures. Similarly, it excludes from the Article 7.4 of the Document from the meeting of the Conference of the OSCE human dimension that all States -Parties undertake that the vote will be conducted secretly, or another important procedure will be used for the disclosure of free will (I. Pankevych, op. cit., p. 313).

41 A special attention was dedicated to the principle of secret voting in the Convention on standards of democratic elections, electoral rights and freedoms in the countries-participants of the CIS of 7 October 2002. The Convention shows that the principle of the secret ballot means the inability to control the disclosure of the will of the voters and security of conditions for free choice. Electoral body's responsibility is to follow the procedures excluding the possibility of control or monitoring during filling in ballot papers by a voter. In addition, voters cannot be forced to disclose the candidate or electoral list, on which they vote (ibid., p. 314).

42 See J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy*, Warszawa 2003, p. 127; W. Pohoriłko (ed.), *Konstytucyjne prawo Ukrainy: pidručnyk dla studentiw jurydycznych specjalnostej wyszczynch nawczalnych zakladiw*, Kijów 1999, p. 301.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

This rule applies only to the act of voting and means application of different protective solutions against the possibility to gain the information on the vote content by the third parties. In practice, the most common is the use of secret ballot election cards, which are then filled by the voters in a special room or cabin and thrown into the ballot box. However, during a pre-election campaign, secret ballot means that the voter is not required to make declaration about the future vote and is associated with non-agitation ban at the polling station.⁴³

The Ukrainian Constitution in Article 71 expressly provides that authority elections are conducted by secret ballot. Additionally, the Act of 2007, ⁴⁴amending the electoral law of 2004, emphasizes the principle of secrecy in such a way that prohibits the disclosure control of the will of the voters, and members of the electoral commission it prohibits taking any actions to establish the content of the will of individual voters. Moreover, the same law requires personal participation in the elections, as a guarantee of the principle of secrecy. However, the statutory possibility to assist voters in completing their ballots, especially in the case of the blind, who use the completed ballot papers in Braille.⁴⁵

Secrecy also determines the legality of the presidential election and deputies to the Verkhovna Rada of Crimea. Failure to comply with it could result in the prosecution against persons who are also members of the electoral commissions or other people. This can also bring the possibility of imposing a fine in the amount of five hundred to a thousand untaxed average monthly salary, imprisonment up to three years or a ban to occupy certain positions or engage in a specific activity up to three years.⁴⁶

Application of the principle of secrecy in practice encounters many difficulties, which mainly include insufficient number of cabins for the use of secret ballots and voting equipment to enable control over the disclosure of the voter's will. I Pankevych, as an example of breach of secrecy of the voting gives parliamentary elections of 2006, and case studies: Donetsk,

43 See W. Kopejczykow (ed.), *Osnovy konstitucijnogo prava*, Kijów 1998, p. 55.

44 See Act of 1 June 2007 amending the Act of 25th March 2004 on the election of people's deputies of Ukraine, BVR, 2007, No. 28, item. 383.

45 In 2007 introduced the obligation to provide each polling station with at least two of the ballots for the blind. The permission for the assistance to the blind person in throwing the ballot papers into the ballot box is granted each time by the chairman of electoral commission, who is however formally prevented from rejection. See I. Pankevych, op. cit., p. 315.

46 See Act of 5 April 2001 - Criminal Code of Ukraine, BVR, 2001, No. 25-26, item 131.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

Lviv and Kiev involving the vote outside the cabin, the presence of several people inside the cabin and unauthorized persons' assistance in filling in the ballots. Violation of the principle of confidentiality in the same election was also not affixing the seal the ballot boxes in Kiev and Luhansk and Dnipropetrovsk, Zakarpattia, Luhansk, and Cherkasy Oblasts- omission of names of eligible voters. Provided electoral frauds consisted in non adherence to the statutory requirements of the Ukrainian electoral law providing directly that the room for secret ballot shall be equipped with two, four or six cabins, depending on the size of the polling station. Electoral rules apply in detail to issues such as equipment layout in the polling station. Electoral rules reveal the necessity to use such spatial planning so that the ballot papers desks, entrance and exit from the cabins and ballot boxes are visible for the commission members. In addition, it is required that the ballot boxes are made from transparent material produced according to the requirements set by the Central Election Commission. The rules also specify the minimum number of ballot boxes (two, three, or four), depending on the size of the polling station and impose the obligation of possessing not less than two portable ballot boxes at each polling station.⁴⁷

Clear example of violation of the principle of confidentiality of elections is forcing voters to participate in elections. The practice of selling grocery products, industrial products at attractive prices, free medical diagnosis, legal advice, or the payment of social security benefits were used even in the days of the Soviet form of electoral pressure associated with voting for specific candidates or parties. This type of behaviour was used in 2006 in the local elections in Kiev Oblast and in the presidential elections in 2004 in Kharkiv Oblast, but it was not officially used within the voting for candidates to the parliament. This however does not mean that there were no such attempts because the experience of the effectiveness of such behaviour from a previous era remained in the memory of contemporary participants of public life.⁴⁸

The ability to vote outside the polling station is a breach of an accepted rule of voting at a polling station election that ensures confidentiality. Electoral Act of 2007 allowed voting in the place of residence for people who cannot walk by themselves and this inability is permanent or temporary. Appropriate medical certificate and filing an

47 Ukrainian election law quite carefully deals with the surface of the polling stations and determines that the voting room for a small polling station should be at least 50 m², medium - 75 m², a large - 90 m², In exceptional circumstances, the District Election Commission may agree to accept a polling station of a smaller size. See I. Pankevych, op. cit., p. 317.

48 Ibid, pp. 321-322.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

application to the Electoral Commission in the present case are required in such case. Special polling stations are organized in medical centres or therapeutic centres with the use of mobile ballot boxes and assistance for people whose physical condition prevents voting in person. You can also vote at the place of residence. However, during the vote outside the polling station there are certain difficulties, even those related to the protection of confidentiality of voting in the apartment, which accommodates another person or protect the patient from the family impact.

Hence the electoral law of 2001 introduced significant restrictions on the right of voting outside the polling station in order to prevent falsification of the parliamentary election results in Ukraine. These limitations were related to the inability to walk and another understanding of the concept of disability in different electoral laws and different recognition of labour law and social security law. It seems necessary to correlate these rules and identify specific categories of persons who, because of disability have the opportunity to vote outside the polling station. However, electoral rules do not specify an age limit beyond which a voter may be included to the people who should vote at the place of their residence. However, this does not have anything in common with an inability to walk.⁴⁹

Conclusion

Today, it is difficult to have any doubts that the Ukrainian state should strive to create the conditions for sustainable use of direct democracy and such a method of use, which would give the state a fixed, stable position under international law and a modern constitution suitable for a European state. Axiological layer analysis related to the wider institution of election rules and rights in Ukraine leads to the general conclusion. Legislative changes, particularly the provisions of constitutional status in Ukraine require to look at it from the perspective of having to function in a group of modern democratic states, among changing Europe. Introduction of the principles of electoral law based on the criteria of universality, equality, immediacy and confidentiality formally allow for full implementation of the voting rights in Ukraine. These standards do not differ from the applicable rules of the countries with already stable democratic tradition.

49 Adoption of the age of 75-80 seems to be an appropriate limit to include the person to the category of those who can vote according to a special regime. However, in the case of the disabled, the documents authorizing granting of special voting status remain a disputable issue. It has not yet been clarified if it should be an identity card, medical certificate or other special document. See O. F. Frickij, *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kijów 2002, p. 319.

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

However, the disadvantage of the adopted solutions of the Ukrainian election law is the instability manifested in a number of amendments to the electoral laws and the introduction of new legal institutions and also excessive detail of the adopted solutions. Since 1993 there were five electoral laws in the Ukrainian legal system. Such condition causes the lack of public confidence in state institutions, especially those related to the citizen's right to decide on relevant matters. Hence, the right solution could be the adoption of new axiological principles of electoral law on which the entire system would be based. This would have an impact on the growth of social respect for established law, which in case of Ukraine seems to be the key issue.

In conclusion, it should be noted that the principles of electoral law to the Verkhovna Rada of Ukraine provide in general freedoms and constitutional rights set forth in other election provisions.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004
- Biłous A., *Polityko- prawowe systemy: Swit i Ukrajina*, Kijów 2000
- Biłous A., *Wyborczy systemy: switowyj doswid na ukrajinskomu grunty (konceptija nowego zakonodawstwa Ukrajiny)*, Kijów 1990
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998
- Czuszenko W., Zajać J., *Konstytucyjne prawo Ukrajiny*, Kijów 2007
- Frickij O. F., *Konstytucyjne prawo Ukrajiny*, Kijów 2002
- Jarosz Z., *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969
- Krawczenko W., *Konstytucyjne prawo Ukrajiny*, Kijów 2006
- Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy*, Warszawa 2003
- Kulczyćkyj W., Tyszczyk B., *Istorija derżawy i prawa Ukrajiny*, Lwów 2000
- Meleszczenko W., *Konstytucyjne prawo. Oporni konspekty. Słownik-dowidnyk*, Kijów 1996
- Orlenko W. W., *Istorija derżawy i prawa Ukrajiny*, Kijów 2006
- Pankevych I., *Zasady prawa wyborczego Ukrainy*, Lublin 2008
- Pohoriłko W. (ed.), *Konstytucyjne prawo Ukrajiny: pidrucznyk dla studentiw jurydycznych specjálnostej wyszczynych nawczalnych zakładiw*, Kijów 1999
- Pohoriłko W., Stawniczuk M. (ed.), *Wyborcze prawo Ukrajiny*, Kijów 2003
- Sherman J., Kennedy D., *20000 missing votes heighten Birmingham postal fraud fears*, „The Times” of 6th May 2005
- Skrzydło W., (ed.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 200
- Szeliga Z., *Instytucje systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej w okresie jego transformacji*, Lublin 1993
- Witkowski S., *Wprowadzenie do prawa muzułmańskiego*, Warszawa 2009

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

Witkowski Z., Galster J, W. Szyszkowski, *Prawo konstytucyjne - zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 1993
Zieliński E., *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007

Wykaz aktów prawnych

Act of 18 November 1993 on the election of people's deputies of Ukraine, BVR, 1993, No. 48

Act of 24 September 1997 on the election of people's deputies of Ukraine elections of deputies are equal, and Ukrainian citizens participate in elections equally, BVR, 1997, No. 43

Act of April 5, 2001 - The Criminal Code of Ukraine, BVR, 2001, No. 25-26

Act of 18 October 2001 on the election of people's deputies of Ukraine, BVR, 2001, No. 51-52

Act of 25 March 2004 on the election of people's deputies of Ukraine, BVR, 2004, No. 27-28

Act of 1 June 2007 amending the Act of 25th March 2004 on the election of people's deputies of Ukraine, BVR, 2007, No. 28

Act of 17 November 2011 on the election of people's deputies of Ukraine, 2012, No. 10-11

Orzecznictwo

Riszennia Konstitucijnogo Sudu Ukrainy no. 1-rp/98 wid 26 lutnia 1998 roku u sprawi za konstytucijnymy podanniamy narodnych deputatiw Ukrainy szczodo widpowidnosti Konstituciji Ukrainy (konstytucijnosti) Zakonu Ukrainy Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy (sprawa pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy), Oficijnyj Wisnyk Ukrainy 1998, No. 23

Źródła internetowe

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site/p_deputat?d_id=8892 of the first of January 2015.

Abstrakt

Niniejszy artykuł poświęcony jest zasadom prawa wyborczego stosowanym w ukraińskim porządku prawnym. Najpierw autor tytułem wprowadzenia dokonuje próby zdefiniowania pojęcia zasad prawa

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

wyborczego. Dalej kolejno opisywane są poszczególne zasady prawa wyborczego na Ukrainie. Jako pierwsza analizowana jest zasada powszechności oznaczająca brak dyskryminacji ze względu na wykształcenie, majątek, zawód, płeć lub religię. Tym nie mniej wykorzystuje się także ograniczenia związane z wiekiem, obywatelstwem lub cenzusem zamieszkania, co w istocie nie jest sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym Ukrainy i powszechnie akceptowanymi standardami międzynarodowymi.

Następną opisywaną zasadą jest równość wyborów analizowana w znaczeniu formalnym i materialnym. Dalej podejmowane są takie kwestie jak sporządzanie spisów wyborców, zaświadczeń o prawie do głosowania oraz równości w zakresie prowadzonej kampanii wyborczej.

Kolejna zasada prawa wyborczego na Ukrainie dotyczy bezpośrednio wyborów i rozumiana jest w kategoriach sposobu wyboru przedstawicieli i osobistego udziału wyborców w akcie głosowania. Z tego punktu widzenia autor zwraca uwagę na wpływ systemu głosowania na przebieg wyborów i na głosowanie na listy partyjne. Ponadto w tej części rozważań znajdują się odniesienia do możliwości osobistego głosowania i z wykorzystaniem poczty.

W kolejnej części artykułu analizowane są zagadnienia tajności wyborów jako przeciwaga jawności głosowania. Autor przywołuje tu przypadki złamania tej zasady podczas wyborów parlamentarnych w 2006 r. Ważne dla zachowania tej zasady wyborczej jest także odpowiednie wyposażenie lokali wyborczych i dobrowolność uczestnictwa w akcie głosowania. Osobną kwestią pozostają możliwości głosowania poza lokalem wyborczym.

Rozważania zamykają uwagi o charakterze podsumowania, z którego wynika że ustalone na Ukrainie zasady prawa wyborczego generalnie odpowiadają rozwiązaniom przyjętym w innych państwach.

Słowa klucze:

zasady prawa wyborczego, powszechność, równość, bezpośredniość, tajność.

Abstract:

This article is dedicated to the principles of the right to vote applied in the Ukrainian legal system. First, as an introduction the author makes an attempt to define the issue of electoral law principles. Then, various principles of electoral law in Ukraine are described. The first analysed principle is the principle of universality analysed indicating the absence of discrimination on grounds of education, wealth, occupation, gender, or religion. Nevertheless, limitations of age, citizenship or residence

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

The principles of electoral law in Ukraine

qualification are used, that in fact are not inconsistent with the constitutional order of Ukraine and generally accepted international standards.

Another described principle is the principle of equality of elections in formal and material terms. Then, the following issues are raised such as: preparation of electoral registers, certificates of the right to vote and equality in the electoral campaign.

Another rule of election law in Ukraine concerns directness of elections and is understood in terms of how to choose representatives and the personal participation of voters in the act of voting. From this point of view, the author draws attention to the impact of the voting system on the process of voting on the party lists. Moreover, in this part of the discussion, there are references to the possibilities of personal voting and postal voting.

In the next part of the article the issues of confidentiality of elections are analysed as a counterweight of transparency of elections. Author cites the cases of violation of this rule during the parliamentary elections in 2006. It is important to observe this principle of elections equipment is also suitable polling stations and voluntary participation in the act of voting. Another issue are the possibilities to vote outside the polling station.

The paper is closed with the summarizing deliberations, which prove that the established principles of electoral law in Ukraine generally correspond to solutions adopted in other countries.

Keywords: *principles of electoral law, universality, equality, directness, confidentiality*

II.7. PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

(Štátne komisie pre voľby v Poľsku a na Slovensku)

Dr. Grzegorz Chmielewski

Streszczenie/Abstrakt:

W ostatnich kilku latach zarówno w Polsce jak i na Słowacji dokonano kompilacji prawa wyborczego. Stanowiło to wyjście naprzeciw oczekiwaniom wszystkich, którzy uważali, że dotychczasowe rozwiązanie w postaci kilkunastu nawet ustaw dotyczących prawa wyborczego stanowi, że stan prawny poświęcony temu zagadnieniu jest nieczytelny i często posiada konkretne wady. Niewątpliwie głównym organem odpowiedzialnym w świetle nowych przepisów za przeprowadzenie wyborów jest Państwa Komisja Wyborcza w Polsce i Państwowa Komisja Dla Wyborów i Kontroli Finansowania Partii Politycznych na Słowacji. Autor prezentuje porównanie tych instytucji w zakresie ich zadań oraz proponuje rozwiązania pozwalające udoskonalić ich funkcjonowanie.

In both countries such as Poland and Slovakia the compilation of electoral law took place in the last few years. The intention was to meet the expectations of all those who thought that the existing solution in the form of several even laws concerning electoral law makes its legal status unclear and often reveals particular disadvantages. Undoubtedly, interpreting the new regulations, legal authorities for conducting elections are the State Electoral Commission in Poland and the State Commission for Elections and Financial Control of Political Parties in Slovakia. The author presents a comparison of these institutions considering their duties and proposes solutions to improve their functioning.

5 stycznia 2011 roku została uchwalona przez polski parlament nowa ustawa- Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112; dalej w tekście jako kodeks wyborczy). Natomiast 29 maja 2014 roku zostały ostatecznie uchwalona przez słowacką Radę Narodową nowa ustawa o warunkach wykonywania prawa wyborczego i o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw (zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dalej w tekście ustawa o wykonywaniu prawa wyborczego). Obie ustawy są skutkiem podjęcia próby reformy prawa wyborczego w danym kraju. W przypadku polskiego aktu prawnego można powiedzieć o znaczącej zmianie zaczynającej się już od nazwy aktu-„kodeks wyborczy” a skończywszy na wprowadzeniu szeregu

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

zmian w ujęciu prawnym. Tymczasem w Republice Słowackiej przyjęcie nowego aktu prawnego z założenia miało usystematyzować prawo wyborcze rozproszone w kilkunastu ustawach oraz wprowadzeniu kilku zmian. O ile realizację pierwszego zadania w postaci kompilacji prawa można uznać za udaną, o tyle w przypadku wdrożenia nowości nie można ocenić ich jednoznacznie. Opozycja parlamentarna na Słowacji zarzucała ich skromność, a również w literaturze wskazywano na dalsze kroki reformy¹.

Tymczasem moim celem w niniejszym artykule nie będzie pełne porównanie obu tych ustaw czy też systemów wyborczych, lecz analiza dwóch instytucji państwowych odpowiedzialnych za prawidłowe przeprowadzanie wyborów. Można potraktować je jako przykłady rozwiązań zastosowanych w Europie Środkowej dla organizacji wyborów.

W przypadku Państwowej Komisji Wyborczej można powiedzieć już o pewnej historycznej tradycji i ciągłości funkcjonowania tego organu. Nie gwarantuje to jednak błędów w jej działaniach. Natomiast zupełnie nową instytucją jest Państwowa Komisja Dla Wyborów i Kontroli Finansowania Partii Politycznych na Słowacji. Jej życie rozpocznie się dopiero 1 lipca 2015 roku, a pierwsza poważniejsza próba przypadnie na wybory parlamentarne w 2016 roku. Czy zatem jest coś różniącego te dwie instytucje? A może są identyczne? Czy w ich przypadku pozycja pośród innych organów państwowych jest jednakowa? Kwestią otwartą będzie rozstrzygnięcie czy są jakieś rozwiązania w jednym z krajów, które mogłyby stać się pomocne dla instytucji w drugim. Niewątpliwie trudnością dla dokładnych badań będzie fakt czysto teoretycznych rozwiązań, które są określone w ustawie - w chwili pisania niniejszej publikacji - dla nowego organu.

I. Krótka historia obu komisji

Zgodnie z art. 157§1 kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza to stały najwyższy organ wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum. Jej historia sięga początku okresu istnienia II Rzeczypospolitej, kiedy to w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z 28 lipca 1922 roku- Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. 1922 nr 66 poz. 590) przewidziano istnienie jej pośród organów powołanych do przeprowadzenia

¹ Np. V. Dančišin, *Právna úprava metódy prerozdľovania mandátov v Slovenskej republike-aktuálny stav a perspektívy* [w:] L. Orosz, T. Majerčák (red.), *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26-27. jún 2014, Košice 2014, s. 265-273.

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

wyborów². Składała się ona w myśl art. 17 wówczas z przewodniczącego i ośmiu członków wskazanych przez te najliczniejsze kluby, które zasiadały w parlamencie w kadencji poprzedzającej kolejne wybory³. Po 1935 roku i zmianie prawa wyborczego instytucja ta zniknęła. Przywrócono ją po II wojnie światowej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt a ustawy z dnia 22 września 1946 roku- Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. 1946 nr 48 poz. 274) pomiędzy organami wyborczymi ponownie umieszczono Państwową Komisję Wyborczą⁴. Od tego czasu mimo zmian prawnych oraz różnych szczegółowych rozwiązań dotyczących tej instytucji funkcjonuje ona nieprzerwanie aż do chwili obecnej pod rządami najnowszej ustawy odnoszącej się do prawa wyborczego. Warty podkreślenia jest fakt, że Państwowa Komisja Wyborcza jest autonomiczna w swoich działaniach czego dowodem jest zawodowy jej skład (od 1991 roku wyłącznie sędziowie najważniejszych sądów w Polsce) oraz przyjęciu modelu niezależnej administracji wyborczej, polegającego nie tylko na udziale wyłącznie sędziów, jak też pełnieniu przez nich funkcji komisarzy wyborczych oraz istnieniu organu wykonawczego- Krajowego Biura Wyborczego.

Tymczasem przewodniczką Państwowej Komisji Dla Wyborów i Kontroli Finansowania Partii Politycznych na Słowacji, która rozpocznie swoją działalność od sierpnia 2015 roku była Centralna Komisja Wyborcza (*Ústredná volebná komisia*). Po raz pierwszy powołana ona została do życia jeszcze w czasach I Czechosłowacji na podstawie § 11 ustawy z dnia 29 lutego 1920 roku „w której się nadaje porządek wyborczy dla izby (sejmu) poselskiego” (*którym vydává se řád volení do poslanecké sněmovny; 123/1920 Sb.*). Centralne komisje wyborcze funkcjonowały także w czasie istnienia II Czechosłowacji oraz czesko-słowackiej federacji po upadku systemu komunistycznego. Również w trakcie już istnienia niepodległej i suwerennej Republiki Słowackiej kontynuowana między innymi takie rozwiązanie ze wcześniejszego współlistnienia porządku prawnego z Czechami. Dopiero najnowsze rozwiązania przynoszą zmianę w nazwie oraz zakresie funkcjonowania tej instytucji. Świadectwem tego jest §220 ustawy o wykonywaniu prawa wyborczego, który stanowi, że: „gdzie się w przepisach powszechnie obowiązujących używa pojęcia <<Słowacka Komisja Wyborcza>> lub <<Centralna Komisja Wyborcza>> rozumie się

² Tekst tej ustawy w wersji archiwalnej dostępny na stronie Sejmu: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19220660590>.

³ Co ciekawe nie mógł być ona analfabeta, gdyż zgodnie z art. 25 ww. ustawy „Członkiem Komisji Państwowej (...) mogła być tylko osoba posiadająca prawo wybierania (...) i umiejąca czytać i pisać po polsku”.

⁴ Tekst tej ustawy w wersji archiwalnej dostępny na stronie Sejmu: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19460480274>.

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

przez to << Państwową Komisję Dla Wyborów i Kontroli Finansowania Partii Politycznych>>⁵.

II. Organizacja i zadania Państwowej Komisji Wyborczej w Polsce

Państwowa Komisja Wyborcza składa się z dziewięciu sędziów. Powoływani są oni przez Prezydenta w drodze postanowienia. Kandydatury przedstawiają Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Każdy z nich wskazuje trzech sędziów spośród sędziów danego sądu. Przy wyborze takiej osoby nie ma ograniczeń, gdyż zgodnie z art. 157 ust. 4 kodeksu wyborczego w skład Państwowej Komisji Wyborczej może wchodzić lub zostać powołany także sędzia w stanie spoczynku. Natomiast wybrani członkowie komisji wybierają już sami spośród siebie przewodniczącego i jego dwóch zastępców. Wygaśnięcie członkostwa w Państwowej Komisji Wyborczej następuje w przypadku: zrzeczenia się członkostwa; z dniem podpisania zgody na kandydowanie w wyborach bądź objęcia funkcji pełnomocnika lub męża zaufania, śmierci członka Komisji, ukończenia 70 lat przez członka Komisji będącego sędzią w stanie spoczynku czy też w przypadku odwołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej na uzasadniony wniosek Prezesa, który wskazał sędziego jako członka Komisji. Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej w myśl art. 159 pełnią swoje funkcje w Komisji niezależnie od swoich obowiązków służbowych w ramach pełnionej funkcji sędziego. W związku z tym otrzymują oni określone dodatkowe wynagrodzenie jak dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, które przysługuje niezależnie od uposażenia wypłacanego z tytułu pełnionej funkcji sędziego albo uposażenia przysługującego sędziemu w stanie spoczynku.

Państwowa Komisja Wyborcza zajmuje się sprawami dotyczącymi przeprowadzenia wyborów. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- 1) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego;
- 2) sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców;
- 3) powoływanie okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz rozwiązywanie okręgowych, rejonowych i obwodowych komisji wyborczych po wykonaniu ich ustawowych zadań;
- 4) powoływanie i odwoływanie komisarzy wyborczych;

⁵ O dotychczasowych rozwiązaniach w organizacji wyborów m.in. w: G. Chmielewski, *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014, s. 39-44.

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

- 5) rozpatrywanie skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych oraz komisarzy wyborczych;
 - 6) ustalanie wzorów urzędowych formularzy oraz druków wyborczych, a także wzorów pieczęci organów wyborczych niższego stopnia;
 - 7) ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów w zakresie określonym przepisami szczególnymi kodeksu (w związku z tym wedle art. 163 kodeksu wyborczego ma ona obowiązek publikowania dodatkowo opracowań statystycznych zawierających szczegółowe informacje o wynikach głosowania i wyborów oraz udostępnienia wyników głosowania i wyborów w formie dokumentu elektronicznego⁶);
 - 8) przedstawianie po każdym wyborach Prezydentowi Rzeczypospolitej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów informacji o realizacji przepisów kodeksu i ewentualnych propozycji ich zmian;
 - 9) prowadzenie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania (Państwowa Komisja Wyborcza realizuje to zadanie szczególnie przez: prowadzenie internetowego portalu informacyjnego; przygotowywanie publikacji o charakterze informacyjnym; przygotowywanie audycji informacyjnych rozpowszechnianych przez Telewizję Polską oraz Polskie Radio Spółka Akcyjna i spółki radiofonii regionalnej w wymiarze i na zasadach określonych w przepisach o kampanii wyborczej w programach radia i telewizji);
 - 10) wykonywanie innych zadań określonych w ustawach.
- Dla prawidłowego podziału zadań i realizacji obowiązków oznaczonych w kodeksie wyborczym Państwowa Komisja Wyborcza ustala swój regulamin, regulamin komisarzy wyborczych oraz regulaminy okręgowych, rejonowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, określając w nich m.in.: zasady i tryb pracy; sposób wykonywania zadań; sposób sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Oprócz tego Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych, a także w zakresie swoich ustawowych uprawnień uchyla uchwały okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz postanowienia komisarzy wyborczych podjęte z naruszeniem prawa lub niezgodne z jej wytycznymi i przekazuje

⁶ Publikowane one są na stronie internetowej: <http://pkw.gov.pl/wyniki-wyborow-i-referendow/wybory-i-referenda.html>.

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

sprawę właściwej komisji do ponownego rozpoznania bądź podejmuje rozstrzygnięcie w sprawie.

Państwowa Komisja Wyborcza określa również szczegółowe kwestie w zakresie obsługi elektronicznej jeśli dotyczy to ustalania wyników głosowania, sporządzania protokołów przez obwodowe, terytorialne, rejonowe i okręgowe komisje wyborcze oraz Państwową Komisję Wyborczą, sprawdzania pod względem zgodności arytmetycznej poprawności ustalenia wyników głosowania w obwodzie oraz ustalania wyników wyborów oraz elektronicznych trybów przekazywania protokołów oraz innych danych. Zgodnie z art. 162 § 2 kodeksu wyborczego to Państwowa Komisja Wyborcza zapewnia oprogramowanie dla ww. wykonania czynności.

Państwowa Komisja Wyborcza wykonując czynności wynikające ze sprawowanego nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców:

- kontroluje prawidłowość prowadzenia i aktualizowania rejestru wyborców oraz sporządzania spisów wyborców;
- bada zgodność danych rejestru wyborców i spisów wyborców z danymi ewidencji ludności i aktów stanu cywilnego w gminie;
- występuje z urzędu do właściwych organów o wykreślenie z rejestru wyborców lub spisu wyborców osób, które zostały wpisane do rejestru lub spisu z naruszeniem przepisów prawa;
- gromadzi i podaje do publicznej wiadomości, nie rzadziej niż raz na kwartał, informację o liczbie wyborców objętych rejestrem wyborców w gminach;
- podaje do publicznej wiadomości, według gmin, informację o liczbie wyborców wpisanych do spisów wyborców według stanu na dzień ich sporządzenia dla danych wyborów.

Czynności te Państwowa Komisja Wyborcza wykonuje przy pomocy Krajowego Biura Wyborczego. Do jego zadań należy zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum w zakresie określonym w kodeksie oraz innych ustawach (art.187 § 2 kodeksu wyborczego). Szczegółowy sposób wykonywania tych czynności określa regulamin Państwowej Komisji Wyborczej⁷. Organem wykonawczym

⁷ Jest nim statut Krajowego Biura Wyborczego nadany uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z 14 marca 2011 roku (weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2011 r.). Tekst jego dostępny jest na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: <http://pkw.gov.pl/statut-krajowego-biura-wyborczego/uchwala-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-14-marca-2011-r-w-sprawie-nadania-statutu-krajowemu-biuru-wyborczemu.html>.

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

Państwowej Komisji Wyborczej jest Szef Krajowego Biura Wyborczego, który jest powoływany i odwoływany przez Państwową Komisję Wyborczą na wniosek jej przewodniczącego.

Na podstawie art. 166 § 1 kodeksu wyborczego pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczonym na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa jest komisarz wyborczy. Państwowa Komisja Wyborcza określa właściwość terytorialną dla komisarzy wyborczych oraz ich właściwość rzeczową w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojewódzkim oraz na wniosek Ministra Sprawiedliwości powołuje na pięcioletnią kadencję komisarzy wyborczych w każdym województwie (w liczbie od 2 do 6) spośród sędziów. Podobnie jak członkowie PKW komisarzem wyborczym może być także sędzia w stanie spoczynku. W razie czasowej niemożności pełnienia funkcji przez komisarza wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza może powierzyć pełnienie tej funkcji, na ten okres, innemu komisarzowi wyborczemu lub innej osobie zapewniającej rzetelne wykonanie czynności wyborczych. Komisarz wyborczy: sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego;

- a) zapewnia, we współdziałaniu z organami jednostek samorządu terytorialnego, organizację wyborów do rad na obszarze województwa;
- b) powołuje terytorialne komisje wyborcze oraz rozwiązuje terytorialne i obwodowe komisje wyborcze w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego po wykonaniu ich ustawowych zadań;
- c) rozpatruje skargi na działalność terytorialnych komisji wyborczych;
- d) kontroluje, w zakresie ustalonym przez Państwową Komisję Wyborczą, prawidłowość sporządzania spisów wyborców;
- e) podaje do publicznej wiadomości informacje o składach terytorialnych komisji wyborczych powołanych na obszarze województwa;
- f) udziela, w miarę potrzeby, terytorialnym i obwodowym komisjom wyborczym wyjaśnień;
- g) ustala zbiorcze wyniki wyborów do rad oraz wyborów wójtów przeprowadzonych na obszarze województwa i ogłaszanie ich w trybie określonym w kodeksie;
- h) przedkłada sprawozdania z przebiegu wyborów na obszarze województwa, wraz z ich wynikami, Państwowej Komisji Wyborczej;
- i) wykonuje inne czynności przewidziane w ustawach lub zleconych przez Państwową Komisję Wyborczą.

Komisarz wyborczy ponadto uchyla uchwały terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych podjęte z naruszeniem prawa lub niezgodne z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej i przekazuje sprawę właściwej komisji do ponownego rozpatrzenia lub podejmuje rozstrzygnięcie w sprawie.

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

III. Organizacja i zadania Państwowej Komisji Dla Wyborów i Kontroli Finansowania Partii Politycznych na Słowacji

Na podstawie § 13 ustawy o wykonywaniu prawa wyborczego utworzono Państwową Komisję Dla Wyborów i Kontroli Finansowania Partii Politycznych (*Štátna komisia pre volby a kontrolu financovania politických strán*; dalej PKDW). Instytucja ta od 1 lipca 2015 roku ma być niezależnym organem dla kontroli finansowania partii politycznych i ruchów politycznych, przeprowadzania wyborów oraz ustalaniu wyników wyborów. Składać się ona będzie z 14 członków, spośród których dziesięciu oddelegowanych zostanie przez te partie polityczne, które w ostatnich wyborach były reprezentowane w Radzie Narodowej Republiki Słowackiej i to proporcjonalnie do liczby uzyskanych mandatów poselskich⁸. Dodatkowo jednak zastrzeżono w §13 ust. 1 zd. 4 ustawy o wykonywaniu wyborów, że liczba przedstawicieli koalicji rządowej a opozycji musi być stale równa. Pozostali czterej członkowie Komisji to przedstawiciele: Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego oraz Najwyższego Urzędu Kontroli. Członkostwo w PKWD stanowi funkcję publiczną. Aby móc być kandydatem należy spełnić łącznie następujące przesłanki: obywatelstwo słowackie, stały pobyt na Słowacji, niekarany⁹, posiadający pełną zdolność do czynności prawnych, wyższe wykształcenie (na poziomie studiów magisterskich lub równych stopniem) oraz ukończone 35 lat (§13 ust. 4 ustawy).

Z przepisów prawa wynika, że członkowie PKWD powoływani są na okres kadencji równy okresowi kadencji parlamentu. W przypadku skrócenia kadencji parlamentu i przeprowadzenia nowych wyborów do Rady Narodowej kadencja ich również ulega skróceniu. Co ciekawe odnosi się to nie tylko do „parlamentarnych” członków komisji, ale także tych wyłonionych przez inne instytucje. Natomiast zgodnie z §13 ust. 4 *in fine* ustawy o wykonywaniu wyborów ta sama osoba nie może być członkiem PKWD więcej niż dwie po sobie następujące kadencje. Członkowie PKWD dla objęcia swojej funkcji składają ślubowanie na ręce przewodniczącego parlamentu. Wygaśnięcie członkostwa w PKWD następuje w przypadku: upływu kadencji, zrzeczenia się funkcji, naruszenie zasady *incompatibilitas* (zakaz łączenia stanowiska z funkcją Prezydenta, posła krajowego lub w parlamencie UE, czy też najważniejszych funkcji w samorządzie) lub też

⁸ Nasuwa się zatem skojarzenie wyłaniania tej komisji z polskim rozwiązaniem przedwojennym.

⁹ „Niekarany” wedle §13 ust. 5 ustawy o wykonywaniu wyborów oznacza „na potrzeby tej ustawy tego, kto nie był prawomocnie skazany za przestępstwo”.

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

innych warunków wymaganych dla tego stanowiska określonych w §13 ust. 4 ustawy albo też zmienił się układ sił politycznych w parlamencie tj. relacja reprezentacji koalicji rządowej z opozycją. Członek PKWD wykonuje swoją funkcję za wynagrodzenie ustalone w §13 ust. 9 ustawy o wykonywaniu prawa wyborczego. Pozostałe kwestie dotyczące członkostwa i wyboru tych osób będą uregulowane zgodnie z §13 ust. 12 ustawy o wykonywaniu prawa wyborczego w statucie PKWD uchwalonym przez Radę Narodową¹⁰.

Przewodniczącego PKWD wybiera parlament słowacki w tajnych wyborach spośród wszystkich członków tej komisji¹¹. Zastępuje go tylko na czas nieobecności pisemnie upoważniony członek komisji. Osoba ta nie nosi tytułu zastępcy ani nie posiada z tego i tytułu żadnych uprawnień ani tej uposażenia.

PKWD obraduje gremialnie. Komisja jest zdolna do podejmowania decyzji jeśli jest obecnych co najmniej trzech czwartych członków¹². Do ważności uchwały potrzebna jest zgoda ponad połowy wszystkich członków (tj. 8 osób). Szczegółowy tryb posiedzeń oraz uczestnictwo w tych posiedzeniach zostanie uregulowane w regulaminie obrad, który zostanie przyjęty w uchwale większością trzech czwartych głosów wszystkich członków (§15 ust. 3 ustawy o wykonywaniu prawa wyborczego)¹³. Na posiedzenia PKWD przez jej przewodniczącego wzywany jest szef Urzędu Statystycznego, gdy szczególnie przedmiotem obrad są sprawy dotyczące opracowania wyników wyborów i specjalistycznych opracowań w zakresie wykonywania zadań przez komisje wyborcze.

Głównym zadaniem PKWD według intencji ustawodawcy ma być kontrola finansowania partii politycznych oraz finansowania kampanii wyborczej wraz z możliwością nakładania wysokich sankcji¹⁴. Do najważniejszych jej zadań należy zaliczyć:

¹⁰ do chwili przygotowywania artykułu nie został on uchwalony.

¹¹ Szczegółową procedurę dokonywania wyboru najważniejszych funkcjonariuszy publicznych opisano w „Regulaminie wyborczym o wyborze i odwoływaniu funkcjonariuszy” (*Volebný poriadok o vol'be a odvolávaní funkcionárov*) uchwalonego przez Radę Narodową 17 czerwca 2011 roku.

Dostępny jest on pod oryginalną nazwą na stronie internetowej parlamentu słowackiego pomiędzy zamieszczonymi innymi dokumentami:
<http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124>.

¹² co oznacza minimum 11 osób.

¹³ do chwili przygotowywania artykułu nie został on przyjęty ze względu na późniejszy termin rozpoczęcia prac PKWD niż przygotowanego artykułu.

¹⁴ Por. opracowanie dotyczące zmian prawa wyborczego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki słowackiej pt. *Parlament schválil nové volebné zákony* dostępny na: <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy-7&sprava=zakladne-pravidla-pre-vsetky-druhy->

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŇSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

- a) badanie i rejestracja list kandydatów do wyborów do Rady Narodowej i Parlamentu Europejskiego,
- b) nadzorowanie przygotowań komisji wyborczych niższego stopnia w zakresie zabezpieczenia określonych zadań oznaczonych w ustawie o wykonywaniu prawa wyborczego,
- c) kontrola finansowania partii politycznych,
- d) kontrola finansowania i prowadzenia kampanii wyborczej,
- e) bada podział czasu antenowego a radiu i telewizji podczas kampanii wyborczej,
- f) pełnienie organu odwoławczego wobec decyzji wydanych przez ministerstwo spraw wewnętrznych na podstawie przepisów dotyczących finansowania partii politycznych i w sprawach kampanii wyborczej¹⁵,
- g) ustalanie wstępnych i ostatecznych wyników wyborów oraz protokołu z wyborów,
- h) wydawanie zaświadczeń wybranym parlamentarzystom o ich wyborze,
- i) informowanie objęcia mandatu poselskiego przez zastępcę przewodniczącemu parlamentu lub też ogłoszenie o objęciu mandatu posła Parlamentu UE przez jego zastępcę
- j) przekazywanie protokółów komisji wyborczych do przechowania do ministerstwa spraw wewnętrznych,
- k) udzielanie partiom politycznym oraz ich kandydatom „metodyczną pomoc i doradztwo w zakresie reguł finansowania partii politycznych i reguł finansowania kampanii wyborczej.

PKWD dla prawidłowego wypełniania swoich zadań określonych w ustawie o wykonywaniu prawa wyborczego oraz innych ustawach współpracuje z ministerstwem spraw wewnętrznych oraz Urzędem Statystycznym.

Dla zapewnienia obsługi PKWD w ministerstwie spraw wewnętrznych (*ministerstve vnútra*) zostanie utworzony Urząd Komisji Państwowej jako wyodrębniona organizacyjnie jednostka. Szef Urzędu uczestniczy w posiedzeniach PKWD bez prawa głosowania. Natomiast kwestie finansowe funkcjonowania Urzędu zabezpieczone są przez ministerstwo spraw wewnętrznych. To ono także według § 15 ust. 7 ustawy m.in.: pełni zadania wyspecjalizowanej i administracyjnej jednostki PKWD w sprawach wyborczych, zabezpiecza drukowanie kart do głosowania, wydaje wzory druków wyborczych i kopert oraz zabezpiecza ich przygotowanie, czy też wskazuje system elektronicznego połączenia

volieb-sa-zjednotia&subor_spravy=198652. Podobną opinię wyrażono również w: M. Piško, *Schválili nové pravidlá volieb. Pozrite si, čo všetko sa mení* [w:] <http://www.sme.sk/c/7219118/schvalili-nove-pravidla-volieb-pozrite-si-co-vsetko-sa-meni.html#ixzz3VcmjShfd> [z dn. 29.05.2014 r.].

¹⁵ Por. przypis 9.

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

organów wyborczych (komisji). Natomiast Urząd pełni rolę sekretariatu PKWD, kontroluje wykonywanie zadań, które są przeznaczone dla osób fizycznych i osób prawnych na podstawie przepisów regulujących finansowanie partii politycznych i kampanię wyborczą¹⁶ oraz inne zadania wynikające z charakteru jej działań oraz przepisów szczególnych.

Ważnym organem, który prace PKWD wspomaga jest Urząd Statystyczny. To on przygotowuje opracowania i opracowuje wyniki wyborów dla PKWD i innych komisji¹⁷. Metodyka opracowania wyników wyborów jest według §15 ust. 13 ustawy o wykonywaniu prawa wyborczego ustalana wspólnie z ministerstwem spraw wewnętrznych.

IV. Praktyczne aspekty funkcjonowania Państwowej Komisji Wyborczej

Jak już wskazałem, Państwowa Komisja Wyborcza to instytucja, która istnieje kilkadziesiąt lat. Jej funkcjonowanie opiera się na wypracowanych procedurach, które są umocowane w aktach prawnych powszechnie obowiązujących oraz aktach o charakterze wewnętrznym. Jednakże zarówno Państwowa Komisja Wyborcza jak też podlegające jej Krajowe Biuro Wyborcze nie ustrzegli się od błędów. Najnowszym przykładem tego są ostatnie wybory samorządowe w Polsce, które odbyły się w listopadzie 2014 roku. Na samo ogłoszenie wyników wyborcy czekali kilka dni, gdyż jak się okazało system informatyczny wybrany przez Państwową Komisję Wyborczą nie był sprawny. Już w trakcie wieczoru wyborczego 16 listopada 2014 roku na skutek błędu systemu informatycznego nie mogło dojść do sprawnego zbierania głosów. Następnie przez kilka dni wyborcy w całej Polsce czekali na podanie oficjalnych wyników wyborów, gdyż liczenie głosów musiało odbyć się metodą tradycyjną tj. liczono ręcznie. Długie oczekiwanie na te wyniki powodowało, że w niektórych mediach pojawiły się później tezy głoszone przez niektórych polityków lub media o sfalszowaniu przynajmniej w niektórych miejscach kraju wyniku wyborów¹⁸. Dopiero 21 listopada 2014

¹⁶ Są to normy zawarte w ustawie o kampanii wyborczej i o zmianie i uzupełnieniu ustawy nr 85/2005 o partiach politycznych i ruchach politycznych w brzmieniu późniejszych przepisów (*zákon č. 181/2014 Z. z. volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov*) przyjętej w tym samym czasie co nowa ustawa o wykonywaniu prawa wyborczego.

¹⁷ np. w wyborach samorządowych.

¹⁸ np. <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/wybory-2014-jaroslawa-kaczynski-sa-dowody-na-sfalszowanie-wyborow-samorzadowych,65511.html>;
<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wybory-samorzadowe-2014-sfalszowane-sporo-wyborow-lokalne,494518.html>;

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

roku Państwowa Komisja Wyborcza podała do publicznej wiadomości wyniki z całego kraju. Jednocześnie pod wpływem presji mediów osiem spośród dziewięciu osób złożyła rezygnację z pełnienia funkcji członka Państwowej Komisji Wyborczej, w tym przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej oraz szef Krajowego Biura Wyborczego. Sam przewodniczący, Stefan Jaworski przyznał, że „ujawniła się niesprawność systemu informatycznego, która skomplikowała i znacznie opóźniła ogłoszenie wyników głosowania”, choć według niego ona „nie wpłynęła na rzetelność przeprowadzonych czynności wyborczych i respektowanie gwarancji określonych w Kodeksie wyborczym”¹⁹. Dla zbadania tej sytuacji Najwyższa Izba Kontroli (dalej jako NIK) dokonała przeprowadzenia kontroli, lecz wyłącznie dotyczyła ona Krajowego Biura Wyborczego. Jej wyniki zostały przedstawione do wiadomości publicznej 31 marca 2015 roku²⁰.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła przed wszystkim, że w pracach Krajowego Biura Wyborczego brakowało systematycznych i długofalowych działań w zakresie informatyzacji wyborów²¹. Zauważono, że „nie została opracowana wieloletnia, docelowa strategia zapewnienia wsparcia informatycznego dla różnego rodzaju wyborów, co było przyczyną ogłaszania odrębnych przetargów na opracowanie systemów informatycznych do obsługi każdego kolejnych wyborów”²². W związku z nieprawidłowościami przy odbiorze i zapłacie za zamówione przez Krajowe Biuro Wyborcze oprogramowanie do obsługi wyborów NIK zawiadomiła prokuraturę o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

NIK przesłała także informacje na temat stwierdzonych błędów w oprogramowaniu do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Podkreślono w nich, że Krajowe Biuro Wyborcze między innymi dopuściło do użytkowania program „Kalkulator wyborczy”, który nie został wystarczająco zabezpieczony. Wyszło na jaw, że w trakcie wyborów dopuszczono do użytkowania system informatyczny, w którym występował błąd krytyczny dotyczący ustalania wyników wyborów przy remisie wyborczym i został on usunięty dopiero w czasie trwania wyborów. Nie

<http://niezalezna.pl/61673-falszowanie-zakonczone-pkw-oglasza-oficjalne-wyniki-wyborow-samorzadowych>

¹⁹

za:

http://wyborcza.pl/1,91446,17061086,Zakonczyly_sie_wybory_samorzadowe_czlonkowie_PKW.html

²⁰ Najważniejsze wnioski zostały ujęte w opracowaniu zamieszczonym na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli: <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nik-o-kontroli-krajowego-biura-wyborczego.html>

²¹ Por. tamże.

²² Tamże

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

zapewniono również sprawdzonej infrastruktury serwerowej i systemowej, szkoleni użytkownicy systemu nie mieli okazji ćwiczyć na rzeczywistym oprogramowaniu oraz nie zapewniono procedur na wypadek awarii systemu (tzw. planów awaryjnych)²³. Z raportu wynikły nieprawidłowości w zakresie procedur przetargowych jak też obsługi informatycznej. NIK stwierdziła również, że na podstawie zebranych informacji i opinii ekspertów stan przygotowania infrastruktury informatycznej do wyborów prezydenckich w 2015 r. jest niewystarczający²⁴.

V. Rola PKWD w świetle rekomendacji GRECO

Na powstanie nowej instytucji na Słowacji- Państwowej Komisji Dla Wyborów i Kontroli Finansowania Partii Politycznych istotny wpływ miała rekomendacja grupy GRECO (tj. Grupy Państw przeciwko Korupcji działającej od 1998 roku przy Radzie Europy)²⁵. W lutym 2008 roku przyjęła 16 rekomendacji wobec państwa słowackiego. W jednej z nich zalecano „udzielenie osobnemu organowi mandatu oraz odpowiednie środki na kontrolę i badanie finansowania partii politycznych (ze środków publicznych i prywatnych) oraz finansowanie kampanii wyborczych, z uwzględnieniem finansowania kandydatów w wyborach tak, aby ten organ przy wykonywaniu swoich zadań był niezawisły i bezstronny”²⁶.

W dniach 6-10 października 2014 roku odbyło się plenarne posiedzenie państw GRECO pt. Trzecia Runda Oceny, w którym oceniano realizację rekomendacji dla poszczególnych państw²⁷. W załączniku do Drugiego Raportu o wypełnianiu rekomendacji dla Słowacji (*Dodatok k Druhej Správe o plnení odporúčani Slovenskej republiky*) w punkcie poświęconym odrębnej instytucji dla kontroli finansowania partii politycznych i ich członków zauważono między innymi, że pozytywnie ocenionym rozwiązaniem jest utworzenie PKWD wraz z powierzonymi jemu zadaniami. Jednakże w sposób negatywny postrzega się utrzymanie powiązania PKWD z ministerstwem spraw wewnętrznych w zakresie

²³ Por. tamże.

²⁴ Tamże.

²⁵ GRECO (*Group of States against Corruption* - Grupa Państw Przeciwko Korupcji) powstała w oparciu o rezolucję Komitetu Ministrów Rady Europy nr (99) 5 z 1 maja 1998 roku. Tekst jej jest dostępny w języku polskim na stronie: www.policja.pl/download/1/74112/rezolucjaGRECO.pdf

²⁶za:

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2%282006%296_Add_Slovakia_SK.pdf

²⁷ Tekst w języku słowackim jest dostępny na: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2%282006%296_Add_Slovakia_SK.pdf

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

obsługi. „W idealnym rozwiązaniu PKWD miała być tylko wcześniej organem kontrolnym bez powiązań z władzą wykonawczą”²⁸. Oznacza to, że państwa GRECO za silniejsze zagrożenie dla prawidłowego przeprowadzania wyborów uznały zabezpieczenie techniczno-informatyczne ze strony ministerstwa spraw wewnętrznych niż nadal mocny udział przedstawicieli partii parlamentarnych w obsadzie PKWD.

VI. Zakończenie

W oparciu o dotychczasową praktykę Państwowej Komisji Wyborczej oraz analizując rozwiązania prawne dla funkcjonowania przysłej Państwowej Komisji Dla Wyborów i Kontroli Finansowania Partii Politycznych można pokusić się o kilka wniosków odnoszących się do prawidłowości przeprowadzania wyborów przez nie w przyszłości. W przypadku polskiego modelu powinno się rozważyć w świetle przedstawionego przykładu czy dla bezpieczeństwa państwa oraz procedur demokratycznych nie należałoby odebrać Państwowej Komisji Wyborczej uprawnień dotyczących obsługi informatycznej wyborów oraz przeprowadzania zamówień publicznych w tym zakresie. Moim zdaniem nie można zaniedbywać tych zabezpieczeń, jeśli mamy do czynienia z wyłanianiem obsady najważniejszych instytucji państwowych (Prezydent, parlament, organy samorządowe) oraz reprezentacji w Parlamencie Unii Europejskiej. W obecnej dobie kiedy świat oparty jest o przekazywanie wielu istotnych informacji drogą elektroniczną należy wykluczyć wszelkie możliwości dostępu do tych danych przez niepowołane osoby, instytucje czy organizacje (włączając to także przedstawicieli obcych państw). Niezabezpieczona wiedza może pozwolić do wpływania na wynik wyborów, a wadliwie działająca obsługa informatyczna-sparaliżować duże opóźnienia w ustaleniu ostatecznej woli wyrażonej przez naród w drodze wyborów demokratycznych. Oczywiście przekazanie tych spraw np. ministrowi spraw wewnętrznych nie uchroni automatycznie przed podobnymi sytuacjami. Pozwoli jednak na lepszą koordynację tych procedur oraz da szansę na udane zabezpieczenie przekazywania informacji z pomocą wykwalifikowanych pracowników ministerstwa jak i innych służb (np. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego).

Co się tyczy PKWD, to z punktu widzenia układu jej składu należy krytycznie przyjąć podtrzymanie politycznego kierunku jej obsadzania. Co prawda nowością są czterej przedstawiciele niezależnych instytucji, lecz reprezentanci partii politycznych zasiadający w Radzie Narodowej nadal stanowią większość. Równowaga sił politycznych zapewniona przez ustawę

²⁸ Tamże.

II. AKTUALNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

nie gwarantuje trwałej stabilności tej instytucji oraz nie wyklucza zawierania sojuszy dla partykularnych interesów poszczególnych partii czy też wspólnych dla obecnych w parlamencie. Dlatego podtrzymują swoje stanowisko co do odpartyjniienia tej instytucji²⁹.

Warte podkreślenia jest fakt, że w Polsce nie przewiduje się kadencyjności organu odpowiedzialnego za przeprowadzanie wyborów. Tymczasem na Słowacji jest ona silnie powiązana z długością funkcjonowania parlamentu co stanowi jej pewną słabość. Podobnie wysokie *quorum*³⁰ dla podejmowania decyzji umożliwia zarówno koalicji jak i opozycji blokowanie prac oraz uniemożliwianie podejmowania decyzji niedogodnych dla którejkolwiek z tych stron. Na marginesie rozważań trzeba zauważyć, że należałoby przyjrzeć się rozwiązaniom, które kładłyby większy nacisk na kontrolę finansów partii politycznych oraz wyposażeniu w odpowiednie instrumenty tak jak ma to miejsce według nowych przepisów dla PKWD u naszego południowego sąsiada.

Tymczasem za pozytywne należy uznać trwałość Państwowej Komisji Wyborczej w pejzażu instytucji państwowych i jej rola w procesach demokracji pośredniej i bezpośredniej. Jeżeli zaś spojrzeć na PKWD, za dobry krok w kierunku apolityczności jej składu należy poczytać włączenie do tego organu przedstawicieli Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego oraz Najwyższego Urzędu Kontroli.

Bibliografia:

1. G. Chmielewski, *Regulacje praw wyborczych w świetle demokracji bezpośredniej w Republice Słowackiej* [w:] L. Orosz, T. Majerčák (red.) *Aktualne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike- II. ústavné dni Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice 25. septembra 2013*, Košice 2014.
2. G. Chmielewski, *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014,
3. G. Chmielewski, *Zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania komisji wyborczych w świetle regulacji prawnych* [w:] *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*.

²⁹ Por. G. Chmielewski, *Zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania komisji wyborczych w świetle regulacji prawnych* [w:] *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26-27. jún 2014, Košice 2014, s. 276-283 oraz G. Chmielewski, *Regulacje praw wyborczych w świetle demokracji bezpośredniej w Republice Słowackiej* [w:] L. Orosz, T. Majerčák (red.) *Aktualne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike- II. ústavné dni Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice 25. septembra 2013*, Košice 2014, s. 261-262.

³⁰ Koalicja i opozycja mają po 5 przedstawicieli a wszystkich członków PKWD jest 14. Co oznacza, że przy wymogu obecności $\frac{3}{4}$ potrzeba jest 11 członków

II. AKTUÁLNE PROBLÉMY VOLEBNÉHO PRÁVA V EURÓPSKOM PRIESTORE

PAŃSTWOWE KOMISJE WYBORCZE W POLSCE I NA SŁOWACJI

Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26-27. jún 2014, Košice 2014,

4. V. Dančišin, *Právna úprava metódy prerozdľovania madátov v Slovenskej republike-aktuálny stav a perspektívy* [w:] L. Orosz, T. Majerčák (red.), *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky). Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26-27. jún 2014, Košice 2014,*
5. M. Piško, *Schválili nové pravidlá volieb. Pozrite si, čo všetko sa mení* [w:] <http://www.sme.sk/c/7219118/schvalili-nove-pravidla-volieb-pozrite-si-co-vsetko-sa-meni.html#ixzz3VcmjShfd> [z dn. 29.05.2014 r.].

Žródla internetowe

1. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2%282006%296_Add_Slovakia_SK.pdf
2. www.policja.pl/download/1/74112/rezolucjaGRECO.pdf
3. www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124
4. <http://pkw.gov.pl/wyniki-wyborow-i-referendow/wybory-i-referenda.html>.
5. <http://pkw.gov.pl/statut-krajowego-biura-wyborczego/uchwala-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-14-marca-2011-r-w-sprawie-nadania-statutu-krajowemu-biuru-wyborczemu.html>
6. <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/niko-kontroli-krajowego-biura-wyborczego.html>

Abstrakt:

Autor analizuje zákonnú úpravu Slovenskej republiky a Poľskej republiky dotýkajúcu sa Štátnej volebnej komisie. Poukazuje na to, čo je spoločné, rozdielne, ako aj na nedostatky právnej úpravy, jej riziká a navrhuje riešenia.

Abstract:

Author analyzes the legal regulation in the Slovak Republic and Poland related to the State Election Commission. He points to common and contradictory characters, as well as the limitations and risks of the legislation and he proposes solutions.

Aktuálne problémy volebného práva - nové volebné zákony

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Odborné poradenstvo: Univerzitná knižnica UPJŠ v Košiciach

<http://www.upjs.sk/pracoviska/univerzitna-kniznica>

Rok vydania: 2015

Náklad: 200

Rozsah strán: 270

Rozsah: 15,78 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

Účelová publikácia, nepredajná.

ISBN 978-80-8152-345-8



ISBN 978-80-8152-345-8



9 788081 523458