

VOLBY DO ZÁKONODARNÝCH ORGÁNOV ČESKEJ REPUBLIKY A SLOVENSKEJ REPUBLIKY - ČO NÁS SPÁJA, ČO NÁS ROZDEĽUJE¹

JANA FEČIĽAKOVÁ

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok približuje voľby do zákonodarných orgánov (parlamentov) Českej republiky a Slovenskej republiky na základe komparácie existujúcej právnej úpravy oboch štátov. Autorka v príspevku popisuje volebné zákonodarstvo v čase existencie jednotnej Československej federatívnej republiky, doplnené o spoločné a rozdielne znaky v súčasnosti platnej právnej úpravy parlamentných volieb v Slovenskej republike a v Českej republike.

Key words in original language

voľby, zákonodarný orgán, parlamentarizmus, Národná rada Slovenskej republiky, poslanecká snemovňa, senát, Slovenská republika, Česká republika

Abstract

Contribution approaching legislative elections of the Czech Republic and the Slovak Republic by comparison of the existing legislation of both countries. In the contribution author describes electoral legislation in time of existence uniform Czechoslovak Federal Republic, supplemented by common and differences characters of the existing legislation, parliamentary elections in Slovakia and in the Czech Republic.

Key words

election, legislature, parliamentarism, National Council of the Slovak Republic, Chamber of Deputies, Senate, Slovak Republic, Czech Republic

1. ÚVOD

V odbornej literatúre sa možno stretnúť s názorom vychádzajúcim z koncepcie, podľa ktorej parlamentarizmus predstavuje sporný pojem bez jednoznačnej definície.² Domnievame sa, že uvedené tvrdenie je

¹ Príspevok predstavuje výstup z riešenia čiastkovej úlohy grantového projektu VEGA 1/0692/12 |13| - Ústavné princípy a ich vplyv na tvorbu a realizáciu práva.

² Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. I. díl Obecná státověda, Praha: Linde a.s., 1998, str.231.

do istej miery nepresné, nakoľko zvädza k predstave, že problematika parlamentarizmu je sporná už pokiaľ ide o vymedzenie a definovanie pojmu parlamentarizmus. Samotné vymedzenie pojmu sa pritom môže pochopiteľne rôzniť. Záleží na tom, v akom kontexte pojem parlamentarizmus vymedzujeme či aké aspekty parlamentarizmu pri svojom skúmaní považujeme za kľúčové.

Na druhej strane je však potrebné si uvedomiť, že argumentácia je v odbornej literatúre v zásade veľmi podobná a pojem parlamentarizmu viacmenej zhodný bez ohľadu na spôsob nazerania na uvedený pojem. Podľa Š. Kseňáka je argumentácia postavená na "analýze platformy postavenia parlamentu v štruktúre orgánov štátnej moci, predovšetkým na vzťahu zákonodarnej a výkonnej moci, a vedie k záveru, že v prípade parlamentarizmu ide o formu vlády, v ktorej je exekutíva kreačne a kontrolne podriadená parlamentu".³ Parlamentarizmus sa však realizuje aj v tých štátoch, v ktorých vláda neodvádza svoje postavenie od parlamentu. Dokonca i v systéme s inou ako parlamentnou vládnu formou má totiž parlament postavenie zákonodarcu, čo mu zabezpečuje pomerne silné postavenie.

Vo všeobecnosti rozlišujeme 3 základné koncepcie parlamentarizmu⁴:

- parlamentarizmus vychádzajúci z existencie parlamentu ako voličmi priamo voleného zastupiteľského zboru, ktorý je významným nositeľom štátnej moci⁵
- parlamentarizmus ako súhrn vzájomných vzťahov medzi legislatívou, exekutívou a hlavou štátu
- parlamentarizmus ako súhrn hodnôt, inštitúcií a procedúr.

E. Ottová charakterizuje parlamentarizmus nasledovným spôsobom: "V klasickej parlamentarizme sú vzťahy medzi zákonodarnou a výkonnou mocou výrazne rozdielne než je to v klasickej prezidentskej forme vlády. Namiesto rovnováhy mocí, nastupuje prevaha, najvyššie postavenie parlamentu ako predstaviteľa suverenity a s tým spojená zodpovednosť výkonnej moci voči moci zákonodarnej. Legitimitu najvyššieho postavenia parlamentu zdôvodňuje skutočnosť, že prostredníctvom väčšinového rozhodnutia ľudu v slobodných a demokratických voľbách si ľud volí svojich reprezentantov, ktorí ho majú zastupovať pri rozhodovaní o najdôležitejších

³ Kseňák, Š.: Slovenský parlament. In Orosz, L. a kol.: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy), Košice: UPJŠ v Košiciach, 2009, str. 243.

⁴ Tamtiež, str. 243.

⁵ V prípade, ak má parlament aj druhú komoru, jej členovia, resp. ich časť však nemusí byť priamo volená.

celospoločenských otázkach. Tým sa suverenita ľudu transformuje na suverenitu parlamentu."⁶

"Parlament je inštitúciou, ktorá realizuje niektoré spoločenské potreby."⁷ Samotný charakter realizovaných potrieb, ako aj vymedzenie postavenia parlamentu je podmienené formou konkrétneho štátu, predovšetkým formou vlády, ktorú z pohľadu teórie štátu a práva rozdeľujeme do niekoľkých modelových typov. Podľa nášho názoru by však bolo nad rámec tohto príspevku venovať sa či už historickému vývoju parlamentov alebo ich teoretickej klasifikácii z pohľadu formy vlády. Pokúsime sa skôr vo všeobecnosti vymedziť (definovať) pojem parlament, pričom na teoretické vymedzenie nadviažeme konkrétnou podobou parlamentov v Slovenskej republike a Českej republike.

2. ZÁKONODARNÝ ORGÁN SLOVENSKEJ REPUBLIKY A ZÁKONODARNÝ ORGÁN ČESKEJ REPUBLIKY

Parlamente jednotlivých štátov môžeme vo všeobecnosti charakterizovať z viacerých hľadísk, ktoré sa nezmieňajú v protistojacích polohách. Parlament je tvorený poslancami, je teda zastupiteľským zborom, ale súčasne je subjektom odlišným od tých osôb, ktoré ho tvoria. Poslanci sú zvolení voličmi, ale majú dbať tiež na záujmy a rešpektovať vôľu nevoličov (sú zástupcami všetkých občanov), pričom prijímajú predpisy ukládajúce rôzne povinnosti tým, ktorých zastupujú. Parlament (Národnú radu Slovenskej republiky nevyvímajúc) často rozhoduje o existencii iných štátnych orgánov, normatívne stanovuje ich pôsobnosť a tieto zákonodarcom vytvorené štátne orgány následne môžu rušiť jeho predpisy.⁸

Špecifické je tiež postavenie poslanca. Je členom zákonodarného zboru (parlamentu daného štátu), je reprezentantom občanov, ale aj reprezentantom politickej strany, resp. politického zoskupenia. Správanie sa poslancov, či samotné hlasovanie je podmienené aktuálnou situáciou v parlamente. Poslanec vystupuje ako osoba sledujúca svoj záujem, záujem politickej strany, za ktorú kandidoval, záujem voličov, ktorí mu odovzdali svoj hlas, záujem koalície či opozície, záujem parlamentu ako celku. Záleží na tom, ktorý záujem vystúpi do popredia v čase hlasovania, čo však často súvisí tiež s tým, aký je záujem verejnosti o prejednávanú otázku alebo či sa problematika prejednáva na začiatku alebo na konci funkčného obdobia.

⁶ Ottová, E.: Teória práva, 3. vydanie, Šamorín: Heuréka, 2010, str. 145.

⁷ Kseňák, Š.: Slovenský parlament. In Orosz, L. a kol.: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy), Košice: UPJŠ v Košiciach, 2009, str. 244.

⁸ V podmienkach Slovenskej republiky je to napríklad Ústavný súd SR v pozícii negatívneho normotvorcu.

V teoretickej rovine môžeme teda parlament charakterizovať prostredníctvom niekoľkých znakov:

- kolegiálny charakter
- zastupiteľská povaha
- vo všeobecnosti ide o volený orgán, a to aj napriek tomu, že uvedené tvrdenie nemusí byť stopercentné. V prípade viackomorového parlamentu môže byť druhá komora celkom alebo sčasti nevolenou komorou
- zákonodarná pôsobnosť
- parlament plní legitimizačnú funkciu.

Parlament je zastupiteľský zbor ľudu. Predstavuje kolegiálny orgán, pričom kolektívna povaha parlamentu bezprostredne súvisí s jeho zastupiteľskou funkciou. Členovia parlamentu zastupujú záujmy tých, ktorých v parlamente reprezentujú. V žiadnom prípade sa nejedná primárne o "odborný normotvorný orgán", je to predovšetkým "mocenská inštitúcia, ktorá má odrážať zloženie spoločnosti a názorové spektrum spoločnosti integruje tak, že určuje realizáciu štátnej politiky".⁹

2.1 NÁRODNÁ RADA SR - POJMOVÉ VYMEDZENIE

Z pohľadu formy štátu môžeme Slovenskú republiku vymedziť ako unitárnu parlamentnú republiku, v ktorej sa aplikujú tak priame ako aj nepriame (zastupiteľské) formy demokracie. Slovenský parlament sa nazýva Národná rada SR, ktorej dominantné mocenské postavenie sa premieňa do horizontálneho vzťahu medzi Národnou radou SR a vládou SR. Zloženie vlády je vždy v konečnom dôsledku závislé od výsledkov volieb do zákonodarného zboru (Národnej rady SR).

Národná rada Slovenskej republiky je podľa čl. 72 Ústavy SR jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky. Žiaden iný právotvorný orgán nemá právomoc prijímať ústavu, ústavné zákony alebo zákony a národná rada nemôže toto svoje oprávnenie delegovať na žiaden iný orgán verejnej moci. Národná rada je jednokomorový parlament pozostávajúci zo 150 poslancov volených na štyri roky.¹⁰

⁹ Kseňák, Š.: Slovenský parlament. In Orosz, L. a kol.: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy), Košice: UPJŠ v Košiciach, 2009, str. 244.

¹⁰ Postavenie poslancov upravoval v Slovenskej republike zákon Slovenskej národnej rady č. 45/1989 Zb. o poslancoch Slovenskej národnej rady. Uvedený zákon o poslaneckej funkcii ustanovoval: „Poslanecká funkcia je vec spoločnej cti a zodpovednosti. Poslanci Slovenskej národnej rady majú účasť na uskutočňovaní štátnej moci Slovenskou národnou radou. Rokujú ako členovia najvyššieho zastupiteľského zboru Slovenskej socialistickej

Postavenie národnej rady v ústavnom systéme Slovenskej republiky sa prejavuje v jej vecnej pôsobnosti. Národná rada vykonáva pôsobnosť, ktorá je demonštratívne vymedzená v čl. 86 ústavy. Podrobnejšia právna úprava je obsiahnutá v zákone č. 350/1996 Zb. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky. Rámcovo možno pôsobnosť Národnej rady Slovenskej republiky rozčleniť do niekoľkých skupín:¹¹

- ústavodarná a zákonodarná
- pôsobnosť v oblasti kontroly
- kreačná pôsobnosť
- pôsobnosť v oblasti zahraničnej a vnútornej politiky štátu
- vnútorná (interná) pôsobnosť – oblasť parlamentnej autonómie.

Z hľadiska akceptovaného modelu formy vlády pozitívne hodnotíme existenciu jednokomorového parlamentu v unitárnej Slovenskej republike. Za vhodnejší však považujeme väčšinový volebný systém, ktorého výhody i nevýhody priblížime v nasledujúcom texte nášho príspevku.

2.1 PARLAMENT ČESKEJ REPUBLIKY - POJMOVÉ VYMEDZENIE

Česká republika je rovnako ako Slovenská republika unitárnym štátom. Zákonodarná moc v Českej republike prináleží parlamentu. Parlament Českej republiky je dvojkomorový zákonodarný zbor, tvorený Poslaneckou snemovňou (dolná komora) a Senátom (horná komora).¹²

Poslanecká snemovňa má 200 poslancov, ktorí sú volení na obdobie 4 rokov. Zloženie vlády je vždy v konečnom dôsledku závislé práve od výsledkov volieb do Poslaneckej snemovne. Senát pozostáva z 81 senátorov, ktorí sú volení na obdobie 6 rokov, každé dva roky sa volí

republiky o zásadných otázkach vnútornej politiky, zúčastňujú sa na tvorbe a realizácii zákonov a iných uznesení Slovenskej národnej rady a kontrolujú ich plnenie a dodržiavanie.“ Uvedený zákon sa však stal obsolentný a fakticky ho zrušila Ústava Slovenskej republiky z roku 1992. V súčasnosti je základom právnej úpravy, pokiaľ ide o postavenie poslancov Národnej rady SR, okrem ústavy zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

¹¹ Palúš, I., Somorová, E.: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2010, str. 306.

¹² Čl. 15 Ústavy ČR č. 1/1993 Sb. v platnom znení.

1/3 senátorov. Nikto nesmie byť súčasne členom oboch komôr parlamentu.¹³

Existencia dvojkomorového parlamentu má v podmienkach Českej republiky svoje historické aspekty. Napriek uvedenému sa domnievame, že vzhľadom na pomerne slabé postavenie senátu¹⁴ a na skutočnosť, že Česká republika je unitárnym štátom, by podľa nášho názoru bolo vhodnejšie vytvoriť jednokomorový parlament budovaný na väčšinovom volebnom systéme. Napriek určitým nevýhodám spomínaným v nasledujúcom texte príspevku za podstatný prvok fungujúceho demokratického právneho štátu považujeme existenciu priamej väzby medzi voličom a poslancom. Túto "priamu väzbu" prináša práve väčšinový volebný systém.

Postavenie parlamentu a jeho jednotlivých komôr, pôsobnosť a vzájomné vzťahy (na jednej strane medzi parlamentom a ostatnými orgánmi verejnej moci, na strane druhej vzájomné vzťahy medzi samotnými komorami parlamentu) upravuje Ústava Českej republiky v druhej hlave s názvom Zákonodarná moc (čl. 15 - čl. 53 Ústavy ČR). Podrobnejšia právna úprava je obsiahnutá v zákone č. 90/1995 Sb. o rokovacom poriadku Poslaneckej snemovne a v zákone č. 107/1999 Sb. o rokovacom poriadku Senátu.

3. PARLAMENTNÉ VOLBY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A ČESKEJ REPUBLIKE

„Volby predstavujú jeden zo základných mechanizmov participácie v demokratických systémoch. Volebné právo je tvorené dôležitým súborom pravidiel, ktoré v demokratickej spoločnosti umožňujú ak už nie vládu ľudu, tak aspoň vládu jeho väčšiny, ktorej záujem sa vo väčšej či menšej miere prekrýva so záujmami všetkého obyvateľstva.“¹⁵

Volby je možné charakterizovať aj ako „prostriedok, ktorý legitimizuje verejnú moc, nakoľko v parlamentnej republike je

¹³ Čl. 21 Ústavy ČR v platnom znení.

¹⁴ Nesúhlasné rozhodnutie senátu v procese schvaľovania zákonov je pomerne jednoducho prelomené opakovaným hlasovaním v Poslaneckej snemovni (uvedené tvrdíme aj napriek tomu, že na opakované schválenie zákona v Poslaneckej snemovni je potrebná väčšina hlasov všetkých poslancov - čl. 47 ods. 1 Ústavy Českej republiky), senát sa dokonca vôbec nepodieľa na schvaľovaní zákona o štátnom rozpočte. Postavenie senátu je podľa nášho názoru oslabené tiež zakotvením priamej voľby prezidenta Českej republiky občanmi (dodávka jediným priamo voleným ústavným štátnym orgánom bol parlament), či skutočnosťou, že vláda sa zo svojej činnosti zodpovedá Poslaneckej snemovni, nie Senátu.

¹⁵ Tóthová, M.: Inštitút volebnej sťažnosti a ochrana volebného práva v štátoch V4. In Volby 2006 v štátoch V4, Prešov: SLOVACONTACT, 2006, str. 240.

žiaducim jav, keď predstaviteľ verejnej moci odvíja svoju legitimitu od primárnych pôvodcov štátnej moci, t.j. od voličov.¹⁶ Podľa Karla Loewensteina „Volby slúžia v prvom rade na potvrdenie nositeľov moci vo vláde a v parlamente pomocou voličov“.¹⁷

Práve občania disponujúci aktívnym volebným právom (právo voliť) rozhodujú v parlamentných voľbách o tom, komu zveria na nasledovné volebné obdobie verejnú moc. Podľa L. Orosza „uvedené rozhodnutie občanov prijaté vo voľbách nadobúda faktickú, ale i právnu relevanciu až v procese nasledujúcom v období bezprostredne po voľbách – v procese odovzdávania a preberania moci, ktorý zahŕňa v parlamentných demokraciách predovšetkým konštituovanie novej vlády, a v širšom kontexte aj konštituovanie nového vedenia parlamentu odzrkadľujúce výsledky volieb...“¹⁸

3.1 ČESKO-SLOVENSKÉ VOLEBNÉ PRÁVO V OBDOBÍ ROKOV 1989 - 1992

V tejto časti príspevku sa pokúsime o analýzu česko-slovenského volebného zákonodarstva do zákonodarných zborov v období rokov 1989 až 1992. Historickému vývoju právnej úpravy volebného práva sa venujeme z dôvodu existencie jednotného volebného zákonodarstva v Československej federatívnej republike, ktoré sa stalo základom pre existenciu v súčasnosti platného volebného práva v dnes už samostatných štátoch.

Jednou z kľúčových požiadaviek, ktoré nastolil november 1989 bolo urýchlené uskutočnenie slobodných, demokratických volieb. Ak sa mal zachovať pokojný vývoj udalostí ("nežnosť revolúcie") bolo potrebné využiť existujúci systém najvyšších štátnych orgánov. Zatiaľ čo k rekonštrukcii federálnej vlády a národných vlád bolo možné dospieť bez zmeny platného ústavného systému, voľbu nového prezidenta a rekonštrukciu tak federálneho ako aj národných parlamentov sprevádzali ústavné zmeny. Vo vzťahu k zákonodarným orgánom sa jednalo o ústavný zákon č. 183/1989 Zb. o voľbe nových poslancov zákonodarných zborov¹⁹ a ústavný zákon č. 14/1990 Zb. o

¹⁶ Balog, B.: Volby a volebná kampaň po Simpsonovsky In Právo v umění a umění v právu (Zborník Olomoucké debaty mladých právníků 2012), Olomouc: Leges, 2011, str. 94.

¹⁷ Bröstl, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2010, str. 238.

¹⁸ Orosz, L.: Právna úprava procesu preberania moci po parlamentných voľbách v štátoch V4. In Volby 2006 v štátoch V4, Prešov: SLOVACONTACT, 2006, str. 63.

¹⁹ Ústavný zákon okrem iného stanovoval, že v prípade uprázdnenia miesta poslanca zákonodarného zboru, neboli potrebné doplňujúce voľby. Zákonodarné zbory samy doplnia počet svojich členov vlastnou voľbou. Návrhy nových poslancov mali právo predkladať politické strany po

odvolávaní poslancov zastupiteľských zborov a voľbe nových poslancov národných výborov²⁰. Uvedené ústavné zákony možno z čisto formálno-právneho hľadiska len ťažko považovať za demokratické. V súvislosti s tým vzniká otázka, či bolo možné v uvedenom období postupovať inak. Podľa nášho názoru je potrebné uvedené ústavné zákony považovať za mimoriadne opatrenia v mimoriadnej dobe, ktorá si ich prijatie objektívne vyžiadala.

V roku 1990 došlo k prijatiu ďalších volebných zákonov a to: zákona č. 47/1990 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia, zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady a zákona č. 54/1990 Zb. o voľbách do Českej národnej rady. Obsah rozoberaných volebných zákonov je potrebné hodnotiť v kontexte politických cieľov, ktorých dosiahnutie sa ich prijatím a nasledným uskutočnením volieb sledovalo. K uvedeným cieľom patrilo:²¹

- odraziť v zložení parlamentov nové rozloženie politických síl a adekvátne postavenie tým politickým silám, ktoré sa rozhodujúcou mierou podieľali na demontáži bývalého totalitného systému
- vytvoriť podmienky na postupnú stabilizáciu systému pluralitnej demokracie v česko-slovenskom politickom systéme
- novým politickým zložením parlamentov vytvoriť základné predpoklady na legitímnu ústavno-právnu realizáciu zámerov v sociálno-ekonomickej sfére.

Ak si uvedomíme, že naplnenie stanovených politických cieľov je nevyhnutne spojené s určitou formou volebného systému a konkrétnymi inštitútmi volebného práva, potom môžeme konštatovať, že "základné kontúry volebných zákonov z roku 1990 boli objektívne podmienené."²² Uvedené volebné zákony navyše boli prijímané v časovej tiesni, nakoľko ich prijatie sa muselo uskutočniť najneskôr do apríla 1990. Limitujúco pôsobili blížiace sa parlamentné voľby. V týchto súvislostiach je možné zákonodarcovi tolerovať isté nepresnosti, ktoré sa dostali do volebných zákonov.

Základný formálno-právny rozbor volebných zákonov do parlamentov z roku 1990 možno zhrnúť nasledovne:

vzájomnej dohode s Občianskym fórom v ČSR a Verejnosťou proti násiliu v SSR.

²⁰ S účinnosťou do 31.3.1990 ústavný zákon upravoval možnosť odvolať poslancov tak voličmi, ako aj samotnou politickou stranou, ktorej sú členmi.

²¹ Orosz, L.: Vývoj Česko-slovenského volebného práva v období rokov 1990 - 1992. In Acta Iuridica Cassoviensia, Košice: Východoslovenské vydavateľstvo Košice, 1993, str. 82.

²² Tamtiež, str.82.

parlamentné voľby vychádzali z proporcionálneho volebného systému stanovili tzv. uzavieracia klauzulu²³

zakotvili možnosť preferenčného hlasovania²⁴

volebné zákony vychádzali zo všeobecných, demokratických princípov - všeobecnosť, rovnosť, priamosť volieb a tajnosť hlasovania

kandidátne listiny mohli predkladať len politické strany, hnutia alebo ich koalície za podmienky, že preukázali, že mali najmenej 10 000 individuálnych členov alebo, že počet občanov podpísaných pod petíciou politickej strany s členmi politickej strany dosahuje najmenej 10 000 a pod.

Volebné zákony z roku 1990 boli viacmenej identické. Ich kompatibilita mala zabezpečiť časovo súladné uskutočnenie volieb do zákonodarných orgánov na federálnej úrovni i na úrovni členských štátov.

Napriek evidentným pozitívam, ktoré priniesli volebné zákony do Federálneho zhromaždenia, do Slovenskej národnej rady a Českej národnej rady, neboli zákony prijaté verejnosťou jednoznačne kladne. Už v lete 1991 sa preto začali prvé pokusy o novelizáciu volebných zákonov.²⁵

K novelizácii volebných zákonov napokon došlo nasledovným spôsobom:

zákon č. 47/1990 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia v znení zákonného opatrenia predsedníctva FZ č. 208/1990 Zb. bol novelizovaný zákonom č. 59/1992 Zb.

²³ Na rozdeľovaní mandátov do federálneho zhromaždenia sa zúčastňovali len tie politické strany, ktoré získali najmenej 5% platných hlasov na území jednej alebo druhej republiky. Pri voľbách do SNR bola výška uzavieracej klauzuly stanovená na 3%.

²⁴ Voliči mohli zakružkovať na kandidátnej listine politickej strany, ktorú volili 4 kandidátov.

²⁵ Jedným z prvých návrhov bol návrh V. Havla, ktorý predpokladal existenciu 2 hlasov u každého voliča. Uvedený návrh trocha netradične vychádzal z kombinácie väčšinového a proporcionálneho volebného systému s prioritou prvkov väčšinového systému. Volič mal mať 2 hlasy. Prvým hlasom mal označiť kandidáta, ktorému dáva prednosť pred všetkými ostatnými, druhým hlasom mal hlasovať za kandidáta, ktorý by mal byť zvolený v prípade, ak nebude zvolený prvý kandidát. K tomu bližšie pozri: Orosz, L.: Vývoj Česko-slovenského volebného práva v období rokov 1990 - 1992. In Acta Iuridica Cassoviensia, Košice: Východoslovenské vydavateľstvo Košice, 1993. str. 87.

zákonom č. 104/1992 Zb. sa menil a dopĺňal zákon č. 80/1990 zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady

zákon č. 94/1992 Zb. novelizoval zákon o voľbách do Českej národnej rady č. 54/1990 Zb..

Novelizácie z roku 1992 predstavovali len minimálny zásah do platného volebného zákonodarstva z roku 1990 a v zásade neprehĺbili rozdiely medzi federálnym a republikovým volebným, parlamentným zákonodarstvom. Najdôležitejšie smery novelizácie môžeme zhrnúť nasledovne:

z výkonu volebného práva boli vylúčené osoby vo výkone trestu odňatia slobody (prekážka výkonu volebného práva)

čiastočne sa zmenili ustanovenia o navrhovaní kandidátov - politická strana, ktorá mala zastúpenie vo Federálnom zhromaždení v uplynulom volebnom období, nemusela preukázať 10 000 individuálnych členov, resp. predkladať petíciu podpísanú zákonným počtom voličov

zvýšila sa váha preferenčných hlasov

zmenili sa podmienky volebnej kampane i výška uzavieracej klauzuly²⁶,...

Pri celkovom hodnotení novelizácii volebných zákonov z roku 1992 možno konštatovať, že boli prevažne orientované na zdokonalenie organizačno-právneho základu volieb. Bohužiaľ, priebeh vykonaných volieb ukázal, že stanovenú úlohu sa nepodarilo naplniť dostatočne.

3.2 VOĽBY DO NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

V súčasnosti je právna úprava volieb do Národnej rady Slovenskej republiky obsiahnutá predovšetkým v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. a v zákone č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Za súčasť volebného práva v objektívnom slova zmysle, s ohľadom na voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, je nevyhnutné považovať tiež ďalšie zákony upravujúce niektoré otázky súvisiace s voľbami, resp. s volebným právom. Možno tu spomenúť najmä zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, zákon č. 85/1990 zb. o petičnom práve v znení zákona č. 242/1998 Z.z., Občiansky zákonník, Občiansky súdny poriadok a pod. Normatívnym prameňom volebného práva sú tiež nálezy ústavného súdu vždy v prípadoch, keď tento podľa čl. 125 ústavy vysloví nesúlad ustanovenia volebného zákona s ústavou alebo nálezy

²⁶ K tomu bližšie pozri: Orosz, L.: Vývoj Česko-slovenského volebného práva v období rokov 1990 - 1992. In Acta Iuridica Cassoviensia, Košice: Východoslovenské vydavateľstvo Košice, 1993, str. 89.

a uznesenia vo veciach volebných sťažností podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy SR. Ako pramene volebného práva nemožno opomenúť ani medzinárodné zmluvy, ktoré podľa čl. 7 ods. 5 a čl. 154c ústavy majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

Pod volebným právom v subjektívnom zmysle treba rozumieť právo občanov garantované im štátom, podieľať sa na formovaní štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy, t.j. v našom prípade na formovaní Národnej rady Slovenskej republiky. Uvedené právo má dve zložky – právo voliť (aktívne volebné právo) a právo byť volený (pasívne volebné právo). K nadobudnutiu aktívneho volebného práva pre voľby do národnej rady zákon požaduje splnenie dvoch podmienok:

štátne občianstvo SR bez ohľadu na čas a spôsob nadobudnutia

dosiahnutie veku 18 rokov, a to najneskôr v deň konania volieb.

Právo voliť nemôžu vykonávať len tí, u ktorých je to odôvodnené zákonom stanoveným obmedzením tzv. volebnými prekážkami.²⁷ Podľa zákona o voľbách do Národnej rady SR volebnými prekážkami sú:

zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí

výkon trestu odňatia slobody

pozbavenie spôsobilosti na právne úkony pre duševnú poruchu.²⁸

Za poslanca Národnej rady môže byť zvolený občan SR, ktorý najneskôr v deň volieb dovŕšil 21 rokov veku a má trvalý pobyt na území SR.²⁹

Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vyhlasuje predseda národnej rady najneskôr 110 dní pred ich konaním. Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom, volebné obdobie parlamentu je pritom štvorročné. Pre voľby do Národnej rady SR územie Slovenskej

²⁷ „Volebná prekážka neznamená zánik volebného práva, ale znamená, že občan, u ktorého existuje zákonná prekážka volebného práva nemôže hlasovať po dobu jej trvania.“ In Palúš, I., Somorová, E.: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2010, str. 225.

²⁸ Prekážky vo výkone volebného práva upravuje § 2 ods. 2 písm. a) až c) zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

²⁹ Čl. 74 ods. 2 Ústavy SR č. 460/1992 Zb. a § 3 zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

republiky tvorí jeden viacmandátový volebný obvod (tzv. volebný kraj), ktorý sa ďalej člení na volebné okrsky ako typické útvary, v ktorých je organizované samotné hlasovanie, odovzdávanie hlasovacích lístkov a sčítavanie hlasov. Pri voľbách do Národnej rady SR sa aplikuje systém pomerného zastúpenia.

Zákon o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky ďalej upravuje zoznamy voličov³⁰, voličské preukazy³¹, volebné orgány³², podávanie a registráciu kandidátnych listín³³, prípravu a priebeh volieb³⁴ ako aj množstvo ďalších ustanovení nevyhnutných na zabezpečenie riadnej prípravy a realizácie volieb v súlade so základnými demokratickými, volebnými princípmi³⁵, či zisťovanie výsledkov volieb.

3.3 VOĽBY DO PARLAMENTU ČESKEJ REPUBLIKY

V súčasnosti je právna úprava volieb do Parlamentu Českej republiky (Poslanecká snemovňa a Senát) obsiahnutá predovšetkým v Ústave Českej republiky č. 1/1993 Sb. a v zákone č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu Českej republiky a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov.

Voľby do Poslaneckej snemovne sa konajú tajným hlasovaním na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva, podľa zásady pomerného zastúpenia. Pri voľbách do Senátu sa na rozdiel od Poslaneckej snemovne voľby konajú na základe zásady väčšinového systému. Právo voliť má každý občan Českej republiky, ktorý dosiahol vek 18 rokov (podmienky aktívneho volebného práva pre voľby do Českého parlamentu sa teda zhodujú s podmienkami aktívneho volebného práva pre voľby do Národnej rady SR).

Prekážkami vo výkone volebného práva sú:³⁶

³⁰ § 4 a nasl. zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³¹ § 9 zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³² § 13 a nasl. zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³³ § 18 až 24 zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³⁴ § 25 a nasl. zákona č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³⁵ Volebné právo je založené na princípoch všeobecnosti, rovnosti, priamosti, tajnosti hlasovania a princípe slobodných volieb.

³⁶ § 2 zákona č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu Českej republiky v znení neskorších predpisov.

zákonom stanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudu

pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

Pokiaľ ide o pasívne volebné právo (právo byť volený) rozdielna je veková hranica pri voľbách senátorov a pri voľbách poslancov Poslaneckej snemovne. Do Poslaneckej snemovne môže byť zvolený každý občan Českej republiky, ktorý má právo voliť a dosiahol vek 21 rokov (opäť rovnaká právna úprava ako v Slovenskej republike). Pokiaľ ide o voľby do Senátu voliteľnosť je viazaná na vek 40 rokov.

Voľby do Českého parlamentu vyhlasuje prezident republiky najneskôr 90 dní pred ich konaním. Rozhodnutie o vyhlásení volieb sa vyhlasuje (rovnako ak v Slovenskej republike) v Zbierke zákonov Českej republiky.

Územie Českej republiky sa pri voľbách do Poslaneckej snemovne rozdeľuje na volebné kraje. Volebnými kraji sú vyššie územné samosprávne kraje vymedzené osobitným právnym predpisom³⁷.

Hlasovanie prebieha vo volebných miestnostiach volebných okrskov. Pre hlasovanie do Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky mimo územia ČR sa vytvárajú zvláštne stále volebné okrsky pri zastupiteľských a konzulárnych úradoch Českej republiky s výnimkou konzulárnych úradov vedených honorárnymi konzulárnymi úradníkmi. Územie zvláštneho volebného okrsku je vymedzené územným obvodom zastupiteľského úradu.³⁸ Takto vymedzené zahraničné volebné okrsky sú podriadené pod volebný kraj určený žrebom.³⁹

Pre voľby do Senátu sa na území Českej republiky, vzhľadom na zásady väčšinového volebného systému, vytvára 81 volebných obvodov. V každom volebnom obvode sa volí jeden senátor. Obrovskou výhodou uvedeného systému je priama voľba kandidátov za konkrétny územný obvod a tým aj priama väzba medzi senátormi a ich voličmi z rôznych územných častí Českej republiky.

³⁷ Ústavný zákon č. 347/1997 Sb., o vytvorení vyšších územných samosprávnych celkov v platnom znení.

³⁸ § 3 ods. 2 zákona č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu Českej republiky v platnom znení.

³⁹ Podľa § 27 zákona č.247/1995 Sb. volebný kraj losom určuje Štátna volebná komisia do 7 dní od vyhlásenia volieb prezidentom ČR.

4. ZHRNUTIE - ČO NÁS SPÁJA, ČO NÁS ROZDELUJE

Česká republika a Slovenská republika po dlhé obdobie⁴⁰ predstavovali jednotný štátny útvar založený na spoločnej tradícii, jednotnom historickom vývoji a rovnakej právnej úprave⁴¹. S účinnosťou k 1.1.1993 dochádza k rozpadu Československej federatívnej republiky a k vzniku samostatných nástupníckych štátov v podobe samostatnej Českej republiky a samostatnej Slovenskej republiky. Spoločná existencia dvoch dnes už samostatných štátov sa pochopiteľne musela odzrkadliť v obdobnej, resp. častokrát úplne rovnakej právnej úprave. Výnimkou nieje ani volebné právo a to i napriek skutočnosti, že Národná rada Slovenskej republiky vystupuje ako jednokomorový parlament, kým Parlament Českej republiky pozostáva z dvoch komôr a to Poslaneckej snemovne a Senátu. Konkrétnu podobu právnej úpravy parlamentných volieb v oboch štátoch sme vymedzili v predchádzajúcom texte príspevku. V tretej časti preto upriamime našu pozornosť len na vybrané ustanovenia volebných zákonov s cieľom poukázať na spoločné, ale predovšetkým rozdielne črty "volebného parlamentného zákonodarstva" v Českej republike a v Slovenskej republike.

Zásadný rozdiel, ako už bolo na viacerých miestach príspevku spomínané, spočíva v existencii jednokomorového parlamentu v podmienkach Slovenskej republiky a dvojkomorového parlamentu v podmienkach Českej republiky. V dôsledku existencie dvojkomorového parlamentu je potrebné osobitne sa zobrať voľbami do Poslaneckej snemovne a osobitne voľbami do Senátu. Rozdiel spočíva tak v dĺžke funkčného obdobia, podmienkach voliteľnosti, ako aj v samotnej povahe vykonaných volieb. Voľby do Poslaneckej snemovne sa riadia na základe pravidiel systému pomerného zastúpenia, rovnako ako je to pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky. Narozdiel od toho voľby do Senátu vychádzajú z väčšinového volebného systému. Väčšinový volebný systém sa zakladá na myšlienke, že v jednom volebnom obvode bude z viacerých kandidátov zvolený iba ten, ktorý získa väčšinu hlasov. Prednosť tohto systému je evidentná z pohľadu silnejšej väzby medzi poslancom a voličom (osobná voľba). Na druhej strane je však potrebné počítať s akousi volebnou nespravodlivosťou - značné

⁴⁰ K vzniku spoločnej Československej republiky dochádza po prvýkrát už v roku 1918. Od tohoto obdobia, s výnimkou rokov 1939 - 1945 (obdobie existencie samostatného autonómneho Slovenského štátu a obdobie protektorátu Čechy a Morava zo strany Nemeckej ríše) až do roku 1992 možno hovoriť o spoločnom fungovaní jednotného štátu (či už v podobe unitárnej Československej republiky či v podobe federácie založenej na princípe vzťahov rovný s rovným).

⁴¹ O rovnakej, jednotnej právnej úprave možno hovoriť až po odstránení dualizmu právnej úpravy Československej republiky, keď na území Čiech a Moravy platilo recipované Rakúske písané právo a na území Slovenska Uhorské právo obyčajové (do roku 1950).

skupiny obyvateľov väčšinový systém ponecháva bez reprezentácie v parlamente.⁴²

Funkčné obdobie senátorov je 6 rokov, kým v prípade poslancov Poslaneckej snemovne zhodne s poslancami Národnej rady SR funkčné obdobie predstavuje 4 roky. Pasívne volebné právo je opäť odlišné - pri senátoroch sa vyžaduje vek 40 rokov, kým pri slovenských poslancoch a poslancoch dolnej komory Českého parlamentu postačuje vek 21 rokov.

Ak porovnáваме voľby do zákonodarných orgánov, resp. volebné zákonodarstvo Českej republiky a Slovenskej republiky, je možné poukázať na veľmi veľké množstvo ďalších rozdielov. Tak napríklad Voľby do Národnej rady SR sa konajú v jeden deň a to v sobotu. Voľby do Českého parlamentu sa konajú spravidla dva dni – piatok a sobotu. Prvý deň volieb začína hlasovanie o 14.00 hod. a končí o 22.00 hod. Druhý deň volieb začína hlasovanie o 8.00 hod. a končí o 14.00 hod. Z nášho pohľadu veľmi zaujímavou je pomerne podrobná právna úprava volieb do Českého parlamentu zo zahraničia. Voľby sa konajú opäť 2 dni, ktorými sú:

štvrtok a piatok, pričom hlasovanie začína o 14.00 hod. a končí o 21.00 hod. mieste času, ak sa jedná o hlasovanie v mieste, v ktorom nastáva zhodne označený hodinový čas neskôr ako o 4 hodiny v porovnaní s hodinovým časom na území Českej republiky

piatok, kde hlasovanie začína o 12.00 hod. a končí o 22.00 hod. miestneho času a sobota, kde hlasovanie začína o 8.00 hod. a končí o 12.00 hod., ak sa jedná o hlasovanie v mieste, v ktorom nastáva zhodne označený hodinový čas neskôr najviac o 2 hodiny v porovnaní s hodinovým časom na území Českej republiky.⁴³

Uvedená právna úprava je z pohľadu slovenského autora mimoriadne zaujímavou a precíznou, možno aj z toho dôvodu, že obdobná právna úprava v podmienkach Slovenskej republiky chýba. Slovenský zákonodarca nepovažuje takéto vymedzenie sa podstatné.

Zásadný rozdiel existuje tiež v úprave tzv. osobitného volebného zoznamu v podmienkach Slovenskej republiky a tzv. zvláštneho zoznamu v podmienkach Českej úpravy. Osobitný zoznam voličov, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, vedie Mestská časť Bratislava-Petržalka. Osobitný zoznam voličov obsahuje o voličovi tieto údaje:

⁴² Brösl, A., Dobrovičová, G., Kanárik, I.: Základy štátovedy, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2004, str. 79.

⁴³ § 1 zákona č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu Českej republiky.

- meno a priezvisko,
- rodné číslo, a ak mu nebolo pridelené, dátum narodenia,
- adresu miesta pobytu v cudzine.

Do osobitného zoznamu voličov sa volič zapisuje na základe jeho písomnej žiadosti, ktorá musí byť doručená najneskôr 50 dní pred dňom volieb. K žiadosti volič priloží

čestné vyhlásenie v štátnom jazyku, že nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky

fotokópiu časti platného cestovného dokladu Slovenskej republiky s osobnými údajmi voliča alebo fotokópiu osvedčenia o štátnom občianstve Slovenskej republiky.

Na rozdiel od Slovenskej právnej úpravy, česká právna úprava vychádza z existencie zvláštného zoznamu, ktorý vedie obecný úrad, mestský úrad, magistrát, úrad mestskej časti alebo mestského obvodu územne členeného štatutárneho mesta a úrad mestskej časti hlavného mesta Prahy ("obecný úrad") pre voličov, ktorí nie sú v jeho územnom obvode prihlásení k trvalému pobytu, príp. nemôže voliť vo volebnom okrsku, v ktorého stálom zozname je zapísaný. Právna úprava zvláštného zoznamu je však omnoho precíznejšia a podrobnejšia ako právna úprava osobitného volebného zoznamu v podmienkach Slovenskej republiky. Zvláštne zoznamy uzavru zastupiteľské úrady najneskôr 30 dní pred dňom volieb a predložia ich ministerstvu zahraničných vecí, ktoré na prípadné duplicity v zápisoch upozorní zastupiteľské úrady, v ktorých je volič zapísaný. Najneskôr 20 dní pred dňom volieb ministerstvo zahraničných vecí predloží konečné znenie uvedených zoznamov ministerstvu vnútra. Ak je volič na základe vlastnej žiadosti z dôvodu bydliska v cudzine zapísaný v zvláštnom zozname i v stálom zozname, obecný úrad voliča vyškrtne na základe oznámenia ministerstva vnútra. Právna úprava je na základe uvedeného evidentne omnoho prepracovanejšia, pričom priamo počíta s možnosťou riešenia vzniknutej situácie. Naša slovenská právna úprava riešenie ponecháva samotným subjektom bez uvedenia konkrétneho spôsobu riešenia prípadného vzniknutého problému. Dovolíme si tvrdiť, že právna úprava volieb do Národnej rady SR je príliš liberálna či dokonca na niektorých miestach nedostatočná, bez konkrétne poskytnutých riešení. Uvedené tvrdenie opierame práve o výsledky vzájomnej komparácie slovenskej a českej volebnej právnej úpravy.

5. Záver

Charakteristika či presné vymedzenie parlamentu, charakteristika parlamentarizmu či postavenie poslanca ako člena parlamentu je mimoriadne zložitá. Uvedené tvrdenie sme preukázali hneď v úvode nášho príspevku.

Nasledujúci text príspevku bol venovaný postaveniu, právnej úprave, ale predovšetkým spôsobu kreovania (voľbám) do Národnej rady

Slovenskej republiky a do Parlamentu Českej republiky. Zásadný rozdiel spočíva v existencii dvojkomorového parlamentu v Českej republike a jednokomorového parlamentu v Slovenskej republike. Podľa nášho názoru by pritom najvhodnejšou formou bolo zriadenie jednokomorového parlamentu unitárneho štátu vytvoreného na zásadach väčšinového volebného systému, prípadne na kombinácii proporčionálneho a väčšinového volebného systému.

Vzájomnou komparáciou sme tiež dospeli k záveru, že česká právna úprava, napriek určitým nedostatkom je predsa len o niečo precíznejšia v porovnaní so slovenskou. Slovenská právna úprava častokrát ako keby počítala s "riešením situácie ad hoc" - ak sa vyskytne problém, budeme ho riešiť. Právna úprava konkrétne riešenia neponúka, pričom necháva pomerne veľký priestor pre úvahu štátneho orgánu, ktorý je oprávnený vo veci konať.

Literature:

- Balog, B.: Voľby a volebná kampaň po Simpsonovsky. In Právo v umění a umění v právu (Zborník Olomoucké debaty mladých právnicku 2011), Olomouc: Leges, 2011, s. 94 - , ISBN .
- Bröstl, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2010, 461s., ISBN 978-80-7380-248-6.
- Bröstl, A., Dobrovičová, G., Kanárik, I.: Základy štátovedy, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2004, 190s., ISBN 80-7097-558-X.
- Kseňák, Š.: Slovenský parlament. In Orosz, L. a kol.: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy), Košice: UPJŠ, 2009, 374s., ISBN 978-80-7097-777-4.
- Orosz, L.: Právna úprava procesu preberania moci po parlamentných voľbách v štátoch V4. In Voľby 2006 v štátoch V4, Prešov: SLOVACONTACT, 2006, s. 63 - 79, ISBN 978-80-8068-595-9.
- Orosz, L.: Vývoj Česko-slovenského volebného práva v období rokov 1990 - 1992. In Acta Iuridica Cassoviensia, Košice: Východoslovenské vydavateľstvo Košice, 1993, s. 79 - 92, ISBN 80-234-0011-8.
- Ottová, E.: Teória práva, 3. vydanie, Šamorín: Heuréka, 2010, 325s., ISBN 978-80-89122-59-2.
- Palúš, I., Somorová, E.: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2010, 558s., ISBN 978-80-7097-787-3.
- Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. I. díl Obecná státověda, Praha: Linde, a.s., 1998, s., ISBN.
- Tóthová, M.: Inštitút volebnej sťažnosti a ochrana volebného práva v štátoch V4. In Voľby 2006 v štátoch V4, Prešov: SLOVACONTACT, 2006, s. 240 - 246, ISBN 978-80-8068-595-9.
- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších noviel.
- Ústava Českej republiky č. 1/1993 Sb.

- Zákon č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady SR v platnom znení.
- Zákon č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu České republiky a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov.

Contact – email

janka.fecilakova@fw.sk