



Ústavný súd Slovenskej republiky

**SPRÁVA**  
**o demokracii, obmedzení mandátov**  
**a nezlučiteľnosti politických funkcií**

prijatá Radou pre demokratické voľby  
na jej 32. zasadnutí  
(Benátky 11. októbra 2012)

a Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia)  
na jej 93. plenárnom zasadnutí  
(Benátky 15. – 16. decembra 2012)

na základe komentárov

**p. Gordany SILJANOVSKA-DAVKOVEJ**  
(„Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko“)  
**p. Tanje KARAKAMISHEVA-JOVANOVSKAJ**  
(„Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko“)

**Predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z FRANCÚZSKEHO ORIGINÁLU:**

RAPPORT SUR LA DEMOCRATIE, LA LIMITATION DES MANDATS ET  
L'INCOMPATIBILITÉ DE FONCTIONS POLITIQUES

**Preklad a korektúra:**

JUDr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Viktória Ballová, stážistka

## Obsah

|  |    |
|--|----|
| I. Úvod.....   | 3  |
| II. Demokracia a zastúpenie (všeobecne).....   | 3  |
| III. Teoretický odkaz na obmedzovanie mandátov a práva na znovuzvolenie politických funkcionárov6  |    |
| IV. Obmedzovanie mandátov: v priebehu dejín až po súčasné právne normy a prax.....   | 8  |
| V. Ústavné a zákonné aspekty obmedzovania mandátov a právo hlavy štátu byť znovu zvolený.....  | 10 |
| VI. Argumenty pre alebo proti obmedzeniu mandátov osôb v politických funkciách.....  | 13 |
| VII. Teoretický a ústavný prieskum obmedzenia možnosti kumulácie viacerých mandátov počas<br>vykonávania rôznych politických funkcií (otázka nezlučiteľnosti)..... | 14 |
| VIII. Nezlučiteľnosť a nevoliteľnosť .....   | 18 |
| IX. Nezlučiteľnosť ekonomického charakteru .....   | 20 |
| X. Závery.....   | 23 |

## I. Úvod

1. Výbor pre politické otázky Parlamentného zhromaždenia sa na svojom zasadnutí 14. decembra 2011 zaoberal opatreniami na zlepšenie demokratického charakteru volieb v členských štátoch Rady Európy s cieľom prijatia správy ohľadom tejto problematiky Parlamentným zhromaždením v roku 2012. Výbor vychádzal z návrhu správy vypracovaného pánom Jean-Charles Gardettom (Monako, EPP/CD).<sup>1</sup> Pán Jean-Claude Colliard zastupoval Benátsku komisiu a prezentoval činnosť Komisie v tejto oblasti. Výbor pre politické otázky následne požiadal Benátsku komisiu o vypracovanie správy k uvedenej problematike.

2. Pán Colliard vypracoval dokument CDL(2012)007, ktorý Rada pre demokratické voľby prijala na svojom 40. zasadnutí (Benátky 15. marca 2012) a Benátska komisia na svojom 90. plenárnom zasadnutí (Benátky 16. – 17. marca 2012).

3. Benátskej komisii bola predložená aj požiadavka Výboru pre politické otázky Parlamentného zhromaždenia, ktorá sa týkala obmedzovania mandátov a zahŕňala dva aspekty:

- obmedzovanie dĺžky mandátov zvolených zástupcov,
- kumulácia mandátov.

4. Zámerom tejto správy nie je zaoberať sa všetkými súvisiacimi otázkami, ako je koncentrácia funkcií a mandátov, lebo by to znamenalo podrobnejšie zohľadňovanie národných špecifik, hlavne politických systémov.

5. Táto správa bola prijatá Radou pre demokratické voľby na jej 32. zasadnutí (Benátky 12. – 13. októbra 2012) a Benátskou komisiou na jej 93. plenárnom zasadnutí (Benátky 14. – 15. decembra 2012).

## II. Demokracia a zastúpenie (všeobecne)

6. Za posledných dvadsať rokov sa demokracia a demokratizácia stali centrom záujmu každého, od bežných občanov cez osoby s politickou zodpovednosťou, politológov až po politických predstaviteľov. Rýchle šírenie demokratizácie vo svete radikálne zmenilo medzinárodnú politickú scénu. Na jednej strane je dnes počet občanov žijúcich v demokracii vyšší ako kedykoľvek v minulosti, na druhej strane však skúsenosť ukazuje, že demokracia nezodpovedá očakávaniam mnohých z nás. Záujem o demokraciu a demokratizáciu je výsledkom posilňovania medzinárodných noriem, ktoré prezentujú demokraciu ako najlepší existujúci systém.

7. „Avšak pre mnohých Európanov je demokracia jednou z hlavných obetí finančnej krízy, ktorá začala v roku 2008. Vychádzajúc z výsledkov diskusií o stave demokracie v Európe v rokoch 2008 a 2010 Parlamentné zhromaždenie poukázalo na to, že európske demokracie sú na zostupe a prechádzajú krízou, ktorá znižuje dôveru mnohých občanov v politické inštitúcie. Kríza odhalila najmä obmedzenú moc demokracie a prehĺbila nedôveru občanov v demokraciu. Vo všeobecnosti je dôsledkom vážnych nedostatkov fungovania demokratických inštitúcií, ktoré

---

<sup>1</sup> AS/Pol (2010) 31.

neboli schopné predvídať krízu a zabrániť jej a nepriniesli ani rýchle a potrebné riešenia pre strádanie osôb, ktorým mali tieto inštitúcie slúžiť a chrániť ich.“<sup>2</sup>

8. Demokracia môže byť posilnená a prehĺbená na všetkých úrovniach národného štátu, ako aj na nadnárodnej úrovni.<sup>3</sup> Za týmto účelom sa musia zlepšiť existujúce zastupiteľské demokratické štruktúry. Priama demokracia je tiež dôležitou dimenziou, pretože umožňuje občanom vyjadrovať svoje názory a záujmy a zvyšuje ich politickú zrelosť. To by malo účinne prispieť k tomu, aby všetky úrovne moci sledovali spoločný záujem, a nie svoj vlastný.

9. Jean-Jacques Rousseau pred tromi storočiami vyslovil, že jediným legitímnym zdrojom politickej moci je „suverenita ľudu“. Abraham Lincoln vo svojej Gettysburgskej reči definoval demokraciu ako „vládu ľudu prostredníctvom ľudu a pre ľud“. Väčšina teórií demokracie sa opiera o princíp „vlády prostredníctvom ľudu“. Táto zásada znamená, že občania sa zúčastňujú na zásadných rozhodnutiach, ktoré ovplyvňujú ich život a určujú ich spoločenské prostredie.

10. Účasť môže byť priama alebo nepriama. Jedným z najrozšírenejších modelov účasti je pravidelné konanie slobodných volieb založených na všeobecnom hlasovanom práve, ktoré sú považované za základnú hodnotu zastupiteľskej demokracie.

11. Nech je cesta, akou sa bude demokracia v budúcnosti uberať, akákoľvek, zastúpenie zostane jej rozhodujúcim prvkom. Zastúpenie predstavuje ako politický princíp vzťah, pomocou ktorého jednotlivec alebo skupina zastupuje väčší počet osôb alebo koná v ich mene. Zastúpenie sa odlišuje od demokracie vtedy, keď rozlišuje medzi vládou a ľuďmi, nad ktorými sa vládne. Zastupiteľská demokracia ako nepriama forma demokratického režimu vytvára medzi zastupujúcimi a osobami, ktoré sú zastupované, zväzok, ktorý zaručuje ochranu záujmov obyvateľov a vyjadrenie ich názorov. V záveroch správy Zhromaždenia z roku 2010<sup>4</sup> sa uvádza, že „kríza zastupiteľnosti nás zaväzuje, aby sme vzťah medzi spoločnosťou a mocou nechápali v jeho tradičnej forme mandátu a zastúpenia. Bez toho, aby sa skúmala zastupiteľská demokracia, bolo uvedené, že zastúpenie už nemôže byť jediným vyjadrením demokracie. Okrem zastúpenia musí byť posilnená tým, že zavedie trvalejšie formy interakcie medzi občanmi a orgánmi moci, tak aby prvky priamej demokracie zahrnula do rozhodovacieho procesu. Participatívna demokracia by mala byť posilnená ako proces, v ktorom sa zoskupenie obyvateľstva podieľa na riadení vecí verejných, a to ako na lokálnej, tak aj na regionálnej a národnej úrovni.

12. Demokracia je neustály a nekonečný proces. Je to súbor rôznorodých a dynamických prvkov. Demokracia je systém, ktorý nikdy nie je úplne ukončený a kvôli svojim nedostatkom môže vždy byť do istej miery zdokonaľovaný. Ostáva v štádiu, v ktorom samooprava, inovácia a zlepšovanie sú stále možné. Demokracia chce byť viac než tým, čím bola. Je to demokracia, ktorá ešte len príde, ako to francúzsky filozof Jacques Derrida s obľubou opakuje.

13. Demokracia v zásade vyplýva z hypotézy, podľa ktorej je národná suverenita založená na občanoch. Moc štátu je zakotvená vo vôli obyvateľstva a spravodlivé a legitímne vlády sa môžu len opierať o jeho explicitný súhlas.

14. V moderných demokraciách sa tento súhlas získava prostredníctvom predstaviteľov zvolených v riadnych, pravidelných, slobodných a nestranných voľbách založených na všeobecnom a tajnom hlasovaní.

---

<sup>2</sup> Návrh rezolúcie prijatý Výborom pre politické otázky a demokraciu (spravodajca: pán Andreas Gross), 29. máj 2012, body 2 a 3.

<sup>3</sup> Tamtiež body 20, 20.1.

<sup>4</sup> Dok. 12279, 7. jún 2010, Demokracia v Európe: kríza a perspektívy.

15. Dlho pretrvávajúce demokratické systémy sú charakteristické nasledujúcimi znakmi: hodnoverná politická účasť, demokratická súťaž, ochrana základných ľudských práv, princíp právneho štátu a pevné demokratické hodnoty.

16. Činnosť, ktorá má za cieľ podporiť demokratické praktiky a hodnoty, sleduje teda štyri hlavné osi: politickú účasť, konkurencieschopné voľby, ľudské práva a princíp právneho štátu.<sup>5</sup>

17. Demokracia krajiny a štruktúra správy začínajú ich zakotvením v ústave a v pravidlách, ktoré ústava definuje.

18. Ústavy rozdeľujú moc a právomoci medzi zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc a v rámci hierarchického usporiadania medzi úrovne: štátnu/federálnu, regionálnu (obec, štát) a mestskú a miestnu úroveň. Pridelovanie mandátu za účelom kontroly, právnej úpravy, zastúpenia a transparentnosti medzi tri zložky moci a rôzne politické úrovne vytvára zdroj protipólu, ktorý predstavuje základný rámec demokratickej transparentnosti.<sup>6</sup>

19. V demokracii sa politici musia zodpovedať hlavne občanom, ktorí ich zvolili, aj keď ich vzťah s voličmi je nebadateľný. Po prvé to je preto, lebo voľby môžu byť obmedzeným a dosť vzdialeným mechanizmom na zodpovedanie sa, a po druhé preto, že v systéme, kde sa volia skôr politické strany než jednotliví predstavitelia, majú politici tendenciu zodpovedať sa najprv predsedom strán a až na druhom mieste voličom, a po tretie preto, že osoby vymenované do vedúcich funkcií politikmi, ktorí sú pri moci, môžu pociťovať istú lojálnosť voči politickým predstaviteľom, z čoho vzniká pocit vzd'alovania sa a rozptýlenej zodpovednosti vo vzťahu k obyvateľom.<sup>7</sup>

20. Moderná demokracia môže fungovať len vtedy, ak sú stanovené určité obmedzenia, ktoré sú považované za oprávnené a primerané. Prirodzene, obmedzovanie mandátu osôb v politických funkciách a ich práva byť (znovu) zvolený rovnako ako politická a ekonomická nezlučiteľnosť a nemožnosť kandidovania vo voľbách sú kľúčovými inštitútmi, ktoré obmedzujú demokraciu a zároveň ju však umožňujú.

21. Na druhej strane dopad týchto obmedzení na demokratické inštitúcie určitej krajiny vo veľkej miere závisí od ich ústavného rozmeru, realizácie v praxi a hlavne od modelu organizácie moci v krajine, to znamená od systému zriadenia: parlamentného, prezidentského alebo zmiešaného systému. Delenie moci bolo tiež ohrozené technokratickou mocou, ktorou aktuálna výkonná moc disponuje v neprospech parlamentu. V súčasnej dobe môžu byť parlamenty začlenené do troch kategórií. Prvú kategóriu tvoria parlamenty, ktoré určujú politiku: disponujú podstatnou nezávislosťou s aktívnym vplyvom na politiku (napríklad Kongres Spojených štátoch amerických); druhou je kategória parlamentov, ktoré majú vplyv na politiku tým, že reagujú na iniciatívy výkonnej moci, a tak môžu meniť politiku; treťou kategóriou sú parlamenty, v ktorých dominuje výkonná moc a ktoré majú na politiku len minimálny vplyv. Parlamenty musia brániť svoje právo kontrolovať činnosť vlády a mať aktívnu úlohu pri prijímaní rozhodnutí.

---

<sup>5</sup> Pozri USAID (Americká agentúra pre medzinárodný rozvoj): „Policy, Democracy and Governance“, november 1991. <<http://www.usaid.gov/policy/ads/200/demgov/demgov.pdf>>.

<sup>6</sup> Ústavné pravidlá rozdelenia a oddelenia moci a rôznych právomocí. Rozlišuje dve hlavné kategórie moderných štruktúr správy: prezidentskú a parlamentnú. Detaily protipólov ustanovené prezidentskými a parlamentnými systémami podmieňujú demokratické fungovanie inštitúcií a politickú stabilitu. Pozri Riggs, Fred W. (1998): „Presidentialism vs. Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy“. *International Political Science Review*, Vol.18., № 3, s. 253 – 278.

<sup>7</sup> Pozri Derick W. Brinkerhoff (2001): *Taking account of Accountability: A conceptual Overview and Strategic Options*, marec 2001. <[http://www1.usaid.gov/ourwork/democracy and governance/publications/ipc/wp-14.pdf](http://www1.usaid.gov/ourwork/democracy%20and%20governance/publications/ipc/wp-14.pdf)>.

22. Čo sa týka vzťahu medzi demokraciou a obmedzením mandátov, je dôležité uvedomiť si značné množstvo faktorov, akými sú geografická poloha, história, tradícia, politická kultúra, stupeň rozvinutosti krajiny a spôsob, akým sa demokracia vyvíjala. Tieto faktory majú dopad na politické správanie, napríklad či osoby v politických funkciách v danej krajine sú alebo nie sú ochotné podať demisiu pod nátlakom verejnej mienky z dôvodu nezlučiteľnosti ich funkcií, t. j. z dôvodu neetickej povahy spočívajúcej v tom, že osoba zastáva viaceré úrady.

23. Nie všetky demokracie sú rovnaké. Prirodzene, niektoré demokratické zriadenia podporujú zastúpenie viac ako iné. Bezpochyby kvalita zastúpenia záujmov obyvateľstva v danej krajine vo veľkej miere závisí od modelu výberu politického personálu a vlády. Členovia amerického kongresu musia napríklad byť dlhodobými rezidentmi v mieste, kde sú volení; v mnohých európskych demokraciách majú zástupcovia často svoje korene vo volebnom obvode (napríklad vo Francúzsku a Belgicku); predošlá skúsenosť v rámci miestnej správy je odrazovým mostíkom pre kariéru v parlamente; odbory majú veľký vplyv na výber labouristických členov britského parlamentu; do politických tried patria aj osoby, ktoré do nich vstúpili z vlastnej iniciatívy, atď.

24. Aj keď v niektorých demokratických krajinách existuje skutočný pluralizmus, vplyv stranického aparátu a kontrola vedúcou stranou postupne narastá, zatiaľ čo zastúpenie záujmov jednotlivcov klesá. Politická moc sa koncentruje v rukách malého počtu osôb, čo nám pripomína oligarchické modely opísané Ostrogorským a Michelsom.<sup>8</sup>

25. Korupčné praktiky spočívajúce v ovplyvňovaní politických rozhodnutí alebo financovaní politických strán boli zaznamenané vo viacerých krajinách východnej a západnej Európy.

26. Ďalšími problémami, ktoré môžu vzniknúť v demokratických systémoch, sú hlavne nedostatočné používanie prostriedkov priamej demokracie, nedostatok transparentnosti v procesoch rozhodovania, prípady kontroly médií a tlače výkonnou mocou, koncentrácia moci v rukách niekoľkých vlastníkov médií, ktorí udržiavajú blízke styky s politickou mocou, ako aj prípady nezákonných praktík spojených so získavaním informácií.

27. Demokracia a zastúpenie sú v centre pozornosti verejných európskych diskusií už niekoľko rokov. Vzhľadom na aktuálnu krízu demokracie a zastúpenia musia byť prijaté opatrenia, aby sa rozšírili a rozvinuli práva účasti občanov, musí sa zriadiť nová štruktúra účasti a rokovaní a posilniť nezávislosť kontrolných orgánov, tak aby sa zvýšila politická zodpovednosť a povinnosť zodpovedať sa v tejto oblasti. „Demokratický poriadok môže byť považovaný za zákonný, len ak majú občania pocit presvedčenia o tom, že môžu hrať adekvátnu rolu v demokratickom živote, a len ak sú prijaté dobré a spravodlivé politické rozhodnutia“, napísal nemecký politológ Hans Vorlader.<sup>9</sup>

### **III. Teoretický odkaz na obmedzovanie mandátov a práva na znovuzvolenie politických funkcionárov**

---

<sup>8</sup> Ostrogorski, M. (1902): Demokracia a organizácia politických strán (Democracy and the Organisation of Political Parties, London: Macmillan); Michels, R. (1911) (1962): Politické strany, sociologická štúdia oligarchických tendencií v moderných demokraciách (Political Parties: Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy. New York: Collier).

<sup>9</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. júl 2011.

28. Mandát a nevyhnutnosť obmedzenia alebo neobmedzenia zostávajú ako v minulosti, tak aj dnes výzvou nielen pre teóriu zastúpenia, ale aj pre súčasnú politickú prax.<sup>10</sup> Neexistuje jediná teória zastúpenia. Neexistuje jednoduchá odpoveď, keď ide o politické a ideologické tendencie spojené s rôznymi modelmi zastupiteľnosti (model opatrovníctva, model zastúpenia, model založený na mandáte, model podobnosti).<sup>11</sup> Prvý model (model opatrovníctva) je založený na Burkovom pojme zastúpenia. Pre Burkea je zastúpenie morálnou povinnosťou: tí, ktorí majú vzdelanie a súdnosť, by mali konať v záujme tých, ktorí sú tými menej šťastnými. Zástupcovia by po ich zvolení mali konať nezávisle na tom základe, že voliči nepoznajú svoje najlepšie záujmy. Podobný pohľad bol vyjadrený J. S. Millom. Jeho myšlienkou bolo, že hoci každý jednotlivec má právo byť zastúpený, nie všetky politické názory majú rovnakú hodnotu. Navrhol systém plurálneho hlasovania, v ktorom by štyri alebo päť hlasov mali držitelia diplomov a vzdelané osoby, dva alebo tri hlasy riadiaci pracovníci a jeden hlas bežní pracovníci. Druhý (model zastúpenia) je inšpirovaný Thomasom Painom, ktorý sa domnieva, že politici sú viazaní pokynmi tých, ktorých zastupujú, a že časté prepojenie medzi zastupujúcimi a ich voličmi je nevyhnutné, a to prostredníctvom pravidelných volieb a krátkych mandátov. Prívrženci „modelu zastúpenia“ podporujú odvolávanie, občianske iniciatívy a referendá, ktoré majú za cieľ kontrolovať politických činiteľov. Model, ktorý je založený na mandáte, spočíva na myšlienke, že strana získava mandát od obyvateľov, ktorý ju oprávňuje realizovať všetky plány, ktoré podporovala počas volebnej kampane. „Model podobnosti“ poukazuje na to, že určitú skupinu a jej záujmy môžu reprezentovať len tí, ktorí z tejto skupiny pochádzajú.

29. Teória zastúpenia, ktorá je bezpochyby jedným z myšlienkových prúdov, ktorého vplyv bol na moderné politické myslenie najvýraznejší, ako aj zastúpenie samo osebe sa stali kontroverznými. Prirodzene, nie je už potrebné klásť si otázku, kto má byť zastúpený, táto téma bola obľúbená v 19. – 20. storočí v čase rozvoja demokracie vzhľadom na všeobecne akceptovaný princíp politickej rovnosti z hľadiska práva zaručujúceho každému právo voliť a princípu, podľa ktorého má každá osoba právo na jeden hlas.

30. Avšak bolo by príliš zjednodušené stotožniť demokraciu len so zastúpením a zastúpenie zúžiť na voľby a hlasovanie, keďže z politických činiteľov by sme urobili „zástupcov“ len preto, že boli zvolení. Zostáva nám položiť si otázku, čo zvolené osoby predstavujú a či môžeme skutočne povedať, že tí, ktorí boli zvolení, reálne zastupujú voličov.

31. Aj keď diskusia o podstate zastúpenia pokračuje, každý súhlasí s tým, že zastúpenie je nesporne späté s voľbami. Z toho vyplýva, že voľby sú podmienkou *sine qua non*, ale je otázne, či je táto podmienka dostatočujúca na vykonávanie politických činností.

32. Pre niektorých analytikov, ako je Joseph Schumpeter, „...demokracia vyvoláva dojem, že ľud môže prijať alebo odmietnuť tých, ktorí mu vládnu“.<sup>12</sup> V tomto kontexte by šlo o „inštitucionálnu úpravu“, v ktorej demokracia znamená, že volené funkcie sú obsadzované

---

<sup>10</sup> Táto správa neanalyzuje detailne teoretické aspekty slobodného a imperatívneho mandátu, ale zaoberá sa opravnými prvkami slobodného mandátu v moderných ústavných štátoch. Niektorí stále viac a viac hovoria o „ohybnéj“ povahe parlamentného mandátu alebo podčiarkujú, že ústavné pravidlá tradičných systémov nemôžu pokryť alebo predvídať všetky právne situácie, ktoré v praxi vzniknú. Práve preto pred nami stojí otázka perspektívy, teda protirečenia na akceptovateľnej úrovni medzi ústavným právom na jednej strane a praxou na strane druhej. Mandát ostane úzko spojený s princípom politického pluralizmu. Funkcia poslanca nemôže byť posudzovaná v kontexte abstrakcie reality vytvorenej hrou medzi politickými stranami a naopak. Na druhej strane podstata slobody mandátu sa opiera o záruky, ktoré musia byť dané poslancom v rámci ich nezávislosti voči stranám, ktoré si ich určili. Pozri. Turpin, C (2002): *British Government and the Constitution* (London: Butterworths LexisNexis).

<sup>11</sup> Pozri Heywood, Andrew (2007): *Politics* (3. vydanie), Palgrave, Macmillan, s. 248 – 252.

<sup>12</sup> Joseph Schumpeter (1991): *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: Harvester Wheatsheaf).

prostredníctvom súťaže o hlasy voličov, ktorí volia alebo odvolávajú svojich zástupcov v rámci vládnych inštitúcií v závislosti od špecifických politických a iných záujmov. Tento prístup je založený na teórii „konkurencieschopného elitárstva“, ktorá zdôrazňuje význam rivality elit. Je tiež spojená s „realistickým“ modelom demokracie vyvinutým Anthonym Downsom (1957) v „ekonomickej teórii demokracie“. Politikov považuje za podnikateľov, ktorí bojujú na politickom trhu o štátnu moc, a voličov za spotrebiteľov, ktorí volia tých, ktorí predstavujú ich záujmy.

33. Aj keď sa zdá byť logické, že voľby odrážajú verejný záujem alebo to, „čo má ľud na srdci“, nie je ľahké určiť, čo naozaj chce ľud povedať a aké motívy vedú voličov k ich voľbe počas hlasovania.

34. Ak hovoríme o rôznych typoch volieb a volebných systémoch, je ťažké vo všeobecnosti povedať, aký je účel volieb. Voľby na národnej úrovni predsa plnia tri dôležité funkcie:

1. slúžia ako základný nástroj alebo mechanizmus vládnych inštitúcií;
2. určujú hlavné smery verejnej politiky;
3. slúžia ako premostenie medzi vládou a ovládanými, občanmi.

35. V každom demokratickom systéme politické strany medzi sebou súťažia, aby získali hlasy voličov na základe politických programov, ktoré predstavujú.<sup>13</sup> To je kľúčové pravidlo demokracie. Avšak demokracia v rámci štátu musí taktiež existovať medzi dvoma volebnými obdobiami, čo predpokladá vhodné mechanizmy, ktoré umožnia obyvateľstvu, aby sa počas tohto obdobia vyjadrilo.

36. Keď sú v krajine prijímané zákony a iné dôležité politické rozhodnutia, politici pri moci musia v prvom rade brať na vedomie verejnú mienku a záujem svojich voličov, čo priamo znamená, že každá vládna inštitúcia musí byť pre obyvateľov otvorená, jej práca musí byť transparentná a musí sa zodpovedať obyvateľom.

37. Obmedzenie mandátu je kľúčovou otázkou, ktorá určuje politickú zodpovednosť držiteľov moci a právo byť znovu zvolený do určitých funkcií.

#### **IV. Obmedzovanie mandátov: v priebehu dejín až po súčasné právne normy a prax**

38. Dejiny ukazujú, že obmedzovanie mandátu nie je v demokratickej teórii nič nové, naopak, jej historické korene nachádzame už v období aténskej demokracie.<sup>14</sup>

39. Totiž už v 4. – 5. storočí pred Kristom 500 občanov, ktorí sa zhromažďovali v rámci aténskeho zhromaždenia Búlé, disponovalo mandátom na dva roky, zatiaľ čo princíp rotácie bol

---

<sup>13</sup> Pozri Angelo Panebianco (1988): *Political Parties: Organisation and Power* (Cambridge: Cambridge University Press), Pippa Norris (1997): *Passages to power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies* (Cambridge: University Press), Richard S. Katz (2001): „The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy“, *Party Politics*, 7. máj, s. 293.

<sup>14</sup> Pozri A. H. M. Jones (1986): *Athenian Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press), s. 105, in: Steven Millman, „Term Limitations: Throwing out the Burns-Orthe Baby with the Bathwater?“ <<http://web.mit.edu/millan/www/WPSA.html>> a Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin (1999): *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, s. 259 – 277.



považovaný za hlavný mechanizmus pre zastupovanie rôznych záujmov obyvateľstva a zabraňoval zneužívaniu pozície na súkromné účely.<sup>15</sup>

40. Rímska republika poznala taktiež systém volených úradníkov. Úradníci disponovali mandátom na obdobie jedného roka a nemohli byť opätovne zvolení najbližších desať rokov.

41. Moderné politické systémy sa opierajú o tieto základy predpokladajúce nasledovné:

1. vládu zvolenú občanmi vo všeobecných, slobodných, priamych, demokratických a spravodlivých voľbách;
2. aktívnu účasť občanov na politickom a spoločenskom živote, to znamená občiansku participáciu;
3. ochranu ľudských práv a slobôd všetkých občanov bez výnimky a
4. princíp právneho štátu s rovnocenným uplatňovaním zákona na všetkých.

42. Diskusia o obmedzovaní mandátov sa v akademických prácach opiera hlavne o dva body:

- podporovanie rotácie funkcií a odstránenie javu „automatických výhod“ pre osoby vo funkcii a zároveň
- odstránenie povinnosti dlhodobo ostať vo funkcii, aby mohla osoba získať práva a výhody vyplývajúce z tejto funkcie.<sup>16</sup>

43. V súčasnosti je obmedzovanie mandátov a možnosť byť znovu zvolený spojená najmä s voľbami hlavy štátu a zriedkavejšie so znovuzvolením osôb v iných verejných funkciách (politickej povahy: poslanci, miestni a regionálni radcovia, premiéri, ministri, starostovia atď.).

44. Mexická ústava je jedným zo zriedkavých základných zákonov vo svete, ktoré vylučujú možnosť súvislých parlamentných mandátov.<sup>17</sup>

45. V niektorých štátoch predseda (a podpredseda) parlamentu nemôže byť znovu zvolený. Tak je to napríklad v Andorre.<sup>18</sup>

46. Portugalská ústava obsahuje ustanovenie, ktoré zakazuje doživotné vykonávanie politickej funkcie na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni.<sup>19</sup>

47. Lichtenštajnská ústava priamo ustanovuje, čo je zriedkavé, že by poslanci mohli byť znovu zvolení.<sup>20</sup>

48. Počas volieb do kongresu v roku 1994 uzavreli republikánski kandidáti v snemovni reprezentantov v rámci svojho volebného programu „zmluvu s Amerikou“ (the Contract with America), v ktorej sa zaviazali podporiť dodatok k ústave, ktorý obmedzuje počet mandátov v kongrese. Tvrdili, že kongres ako inštitúcia profesionálnych politikov s naštrbenou zodpovednosťou a schopnosťou reagovať sa vzdialil od vízie „otcov zakladateľov“, podľa ktorej

---

<sup>15</sup>Pozri Benjamin, Gerald a Michel Malbin (1992): *Limiting Legislative Terms*, Congressional Quaterly Press, Washington D. C.

<sup>16</sup>Pozri Abramowitz, Alan (1991): „Incumbency, Campaign Spending and the Decline of Competition in U. S. Elections“, *Journal of Politics*, 53 (1), s. 34 – 56; Ansolabehere, Stephen, Marc Hansen, Shigeo Hirano a James M. Snyder Jr. (2007): „The Incumbency Advantage in U. S. Primary Elections“, *Electoral Studies*, 26(3), s. 660 – 668, Lott, John R. Jr. (1986): „Brand Names and Barriers to Entry in Political Markets“, *Public Choice*, 51, s. 87 – 92

<sup>17</sup> Článok 59 mexickej ústavy: senátori a poslanci v kongrese únie nemôžu byť znovu volení.

<sup>18</sup> Článok 55.3 ústavy.

<sup>19</sup> Článok 118 portugalskej ústavy: Nikto nemôže doživotne vykonávať politickú funkciu na národnej, miestnej alebo regionálnej úrovni.

<sup>20</sup> Článok 47 lichtenštajnskej ústavy.

mal byť kongres „parlamentom občanov“ („citizen legislature“), a to viedlo k politickým škandálom, obrovskej zadlženosti štátu a deficitným výdavkom. Podľa nich by politika nemala byť doživotných zamestnaním. Voliči podporili obmedzenie mandátov ako najpopulárnejšie ustanovenie „Zmluvy s Amerikou“. Republikáni vyhrali voľby a získali v komore väčšinu. Napriek tomu väčšina demokratov, ako aj niektorí republikánski reprezentanti a senátori boli proti obmedzeniu mandátov, pretože toto obmedzenie by malo za následok nahradenie skúsených poslancov neskúsenými, čo by poskytlo väčšiu moc nezvoleným úradníkom, ktorých mandát nie je obmedzený, a tiež preto, že takéto obmedzenia by bránili obyvateľom voliť toho, koho chcú. Dokonca aj tí, ktorí podporovali obmedzenie mandátov, nesúhlasili s rozsahom a dĺžkou tohto obmedzenia: tri dvojročné mandáty (šesť rokov), štyri mandáty (osem rokov) alebo šesť mandátov (dvanásť rokov)? Bolo predložených viac než dvanásť návrhov zákona, avšak nedosiahli potrebnú dvojtretinovú väčšinu. V roku 1995 zrušil Najvyšší súd v Arkansase zákon, ktorý zakazoval uradujúcim funkcionárom, ktorí pôsobili v snemovni šesť rokov alebo v senáte dvanásť rokov, aby boli zapísaní v zozname. Súd vo svojom rozhodnutí uviedol, že takéto štátom nariadené obmedzenie nie je v súlade so základným princípom zastupiteľskej demokracie zaručenej ústavou, podľa ktorého „si ľud vyberá toho, kto sa mu páči, aby mu vládol“.<sup>21</sup> Súd taktiež uviedol, že obmedzenie mandátu môže byť nariadené len zmenou ústavy.

## V. Ústavné a zákonné aspekty obmedzovania mandátov a právo hlavy štátu byť znovu zvolený

49. Vo väčšine prípadov ústavy členských štátov Rady Európy a štátov, ktoré nie sú jej členmi, obsahujú ustanovenia, ktoré obmedzujú dĺžku trvania mandátu hlavy štátu a priznávajú mu **právo byť znovu zvoleným iba raz**.

50. Takto to je v prípade Albánska,<sup>22</sup> Arménska,<sup>23</sup> Rakúska,<sup>24</sup> Bosny a Hercegoviny,<sup>25</sup> Brazílie,<sup>26</sup> Bulharska,<sup>27</sup> Chorvátska,<sup>28</sup> Českej republiky,<sup>29</sup> Estónska,<sup>30</sup> Fínska,<sup>31</sup> Francúzska,<sup>32</sup> Gruzínska<sup>33</sup>,

<sup>21</sup> U. S. Term Limits v. Thornton, 514 U. S. –, 113 L Ed 2d 881, 115 CT – (1995).

<sup>22</sup> Článok 88 albánskej ústavy: Prezident republiky je volený na obdobie piatich rokov. Má právo raz byť znovu zvolený.

<sup>23</sup> Článok 50.3 arménskej ústavy: Rovnaká osoba môže byť zvolená za prezidenta štátu len na dve po sebe nasledujúce obdobia.

<sup>24</sup> Článok 60 rakúskej ústavy: Funkčné obdobie spolkového prezidenta predstavuje šesť rokov. Má právo len raz byť znovu zvolený.

<sup>25</sup> Článok 5 Ústavy Bosny a Hercegoviny: Mandát členov zvolených za prezidenta počas prvých volieb predstavuje dva roky, zatiaľ čo mandát členov zvolených neskoršie predstavuje štyri roky. Členovia kancelárie prezidenta môžu túto funkciu vykonávať len jedno funkčné obdobie navyše, následne nemôžu kandidovať po dobu štyroch rokov.

<sup>26</sup> Článok 14 brazílskej ústavy: Prezident republiky, správca štátu, správcovia federálnych entít, starostovia a námestníci môžu byť zvolení len na jedno následné funkčné obdobie.

<sup>27</sup> Článok 95 bulharskej ústavy: Prezident a viceprezident môžu byť do tejto funkcie zvolení len na jedno funkčné obdobie.

<sup>28</sup> Článok 95.2 chorvátskej ústavy: Nikto nemôže byť zvolený za prezidenta republiky na viac ako dve funkčné obdobia. V rozhodnutí (CRO-1997-2-027, 11. 06. 1997, U-VII-700-1997) sa Ústavný súd Chorvátska vyjadril k tomuto ústavnému opatreniu, ktoré presne vymedzuje počet po sebe idúcich mandátov prezidenta republiky.

<sup>29</sup> Článok 57 českej ústavy: Nikto nemôže byť zvolený za prezidenta na viac ako dve po sebe idúce funkčné obdobia.

<sup>30</sup> Článok 80 estónskej ústavy: Prezident republiky je volený na jeden päťročný mandát. Nikto nemôže byť zvolený za prezidenta republiky na viac ako dve po sebe idúce funkčné obdobia.

<sup>31</sup> Článok 54 fínskej ústavy: Voľby prezidenta republiky: Prezident republiky je volený priamym hlasovaním na obdobie šiestich rokov. Musí byť narodený ako Fín. Rovnaká osoba nemôže byť zvolená za prezidenta počas viac ako dvoch po sebe idúcich mandátov.

<sup>32</sup> Článok 6 francúzskej ústavy: Prezident republiky je volený na päť rokov vo všeobecnom a priamom hlasovaní. Nikto nemôže vykonávať viac ako dva po sebe idúce mandáty.

Nemecka,<sup>34</sup> Grécka,<sup>35</sup> Maďarska,<sup>36</sup> Írska,<sup>37</sup> Kirgizska,<sup>38</sup> Lotyšska,<sup>39</sup> Litvy,<sup>40</sup> Moldavska,<sup>41</sup> Čiernej Hory,<sup>42</sup> Poľska,<sup>43</sup> Rumunská,<sup>44</sup> Ruskej federácie,<sup>45</sup> Srbska,<sup>46</sup> Slovenska,<sup>47</sup> Slovinska,<sup>48</sup> „Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko“,<sup>49</sup> Turecka<sup>50</sup> a Ukrajiny.<sup>51</sup> V Andorre sa toto obmedzenie vzťahuje na predsedu vlády.<sup>52</sup>

51. Tieto ustanovenia predpokladajú, že osoba, ktorá bola zvolená do funkcie prezidenta na dve po sebe idúce funkčné obdobia, už nemôže byť kandidátom na prezidenta v najbližších voľbách, čo však nevylučuje možnosť, aby sa táto osoba zúčastnila ďalších budúcich volieb.

52. Na druhej strane existujú aj ústavy, ktoré výslovne zakazujú možnosť znovuzvolenia tej istej osoby na pozíciu prezidenta od momentu, keď uplynie ústavou určené funkčné obdobie (takto to je v čl. 70 juhokórejskej ústavy, podľa ktorej funkčné obdobie prezidenta predstavuje päť rokov a prezident nemôže byť znovu zvolený).

53. Podľa obdobného ustanovenia mexickej ústavy<sup>53</sup> osoba, ktorá bola zvolená za prezidenta republiky na šesťročné funkčné obdobie, nemôže v žiadnom prípade túto funkciu vykonávať

---

<sup>33</sup> Článok 70 gruzínskej ústavy: Gruzínsky prezident je vybraný všeobecnými voľbami, rovnými a priamymi v tajnom hlasovaní a na obdobie piatich rokov. Rovnaká osoba môže byť zvolená za prezidenta len na dve po sebe idúce funkčné obdobia.

<sup>34</sup> Článok 54 paragraf 2 Základného zákona Nemecka: Mandát spolkového prezidenta predstavuje päť rokov. Znovuzvolenie je možné len na jedno funkčné obdobie navyše.

<sup>35</sup> Článok 30 gréckej ústavy: Znovuzvolenie rovnakej osoby do prezidentského úradu je možné len na jedno funkčné obdobie.

<sup>36</sup> Článok 10 maďarskej ústavy: Prezident republiky nemôže byť znovu zvolený viac ako raz.

<sup>37</sup> Článok 12 írskkej ústavy: Prezident republiky vykonáva svoju funkciu v trvaní sedemročného mandátu, ktorý sa počíta odo dňa, keď nastúpil do funkcie. Osoba, ktorá vykonáva tieto funkcie alebo ich vykonávala predtým, môže byť znovu zvolená len na jedno funkčné obdobie navyše.

<sup>38</sup> Článok 61 kirgizskej ústavy: rovnaká osoba môže byť za prezidenta zvolená dvakrát.

<sup>39</sup> Článok 39 lotyšskej ústavy: Rovnaká osoba nemôže vykonávať funkciu prezidenta viac ako osem rokov alebo dva po sebe nasledujúce mandáty.

<sup>40</sup> Článok 78 litovskej ústavy: Rovnaká osoba nemôže byť zvolená za prezidenta viackrát ako dva po sebe idúce mandáty.

<sup>41</sup> Článok 80 paragraf 4 moldavskej ústavy: Nikto nemôže byť zvolený za prezidenta republiky počas viac ako dvoch po sebe idúcich mandátov.

<sup>42</sup> Článok 97 Ústavy Čiernej Hory: Rovnaká osoba môže byť zvolená do funkcie prezidenta Čiernej Hory maximálne na dve funkčné obdobia.

<sup>43</sup> Článok 127 poľskej ústavy: Prezident Poľskej republiky je volený na obdobie piatich rokov. Môže byť znovu zvolený len na jedno funkčné obdobie.

<sup>44</sup> Článok 81 rumunskej ústavy: Nikto nemôže vykonávať funkciu rumunského prezidenta počas viac ako dvoch po sebe idúcich mandátov.

<sup>45</sup> Článok 81 Federálnej ústavy Ruskej federácie: Rovnaká osoba nemôže vykonávať funkciu prezidenta počas viac ako dvoch po sebe idúcich mandátov.

<sup>46</sup> Článok 116 srbskej ústavy: Nikto nemôže byť zvolený za prezidenta republiky na viac ako dve funkčné obdobia.

<sup>47</sup> Článok 103 slovenskej ústavy: Tá istá osoba môže byť zvolená za prezidenta najviac v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach.

<sup>48</sup> Článok 103 slovinskej ústavy: Prezident republiky je volený na obdobie piatich rokov a môže byť znovu zvolený na maximálne v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach.

<sup>49</sup> Článok 80 ústavy: Prezident „Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko“ je volený na obdobie piatich rokov vo všeobecnom a priamom hlasovaní tajnými lístkami. Tá istá osoba nemôže byť zvolená za prezidenta „Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko“ viac ako dvakrát.

<sup>50</sup> Článok 101 tureckej ústavy: Mandát tureckého prezidenta predstavuje päť rokov. Prezident republiky môže byť zvolený maximálne dva razy.

<sup>51</sup> Článok 103 ukrajinskej ústavy: Tá istá osoba nemôže byť zvolená za ukrajinského prezidenta viac ako v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach.

<sup>52</sup> Článok 78 andorrkej ústavy: „Le Cap de Govern“ (hlava vlády) nemôže vykonávať svoje povinnosti viac ako počas dvoch kompletých po sebe nasledujúcich obdobiach.

<sup>53</sup> Článok 83 mexickej ústavy.

znova. Základné zákony Izraela rátajú s tým, že prezident je volený len na jedno funkčné obdobie.<sup>54</sup>

54. Zaujímavým prípadom je švajčiarska ústava.<sup>55</sup> Tá ustanovuje, že „federálne zhromaždenie zvolí na obdobie jedného roka jedného z členov federálnej rady do funkcie predsedu konfederácie a jedného do funkcie podpredsedu konfederácie“. „Tieto funkčné obdobia nie sú obnoviteľné na nasledujúci rok“, tie isté osoby nemôžu byť znovu zvolené ani do funkcie predsedu a podpredsedu konfederácie. Nasledujúca veta spresňuje, že „predseda alebo odchádzajúci predseda nemôžu byť zvolení do funkcie podpredsedu“ nasledujúci rok.

55. V Spojených štátoch existuje obmedzenie funkčných období už od obdobia kolonizácie.<sup>56</sup> Už William Pennsa sa ako prvý zamýšľal v Charte slobôd Pensylvánie nad obmedzením funkčných období na tri po sebe nasledujúce voľby vo vrchnej snemovni koloniálneho kongresu.

56. Obmedzenie mandátov je bežne chápané v kontexte „systému rotácie“ alebo v rámci princípu „rotácie funkcií“.<sup>57</sup>

57. Tento systém alebo skôr tento princíp je možné nájsť v siedmich z desiatich nedávno novo vytvorených ústav Spojených štátov. Jasne ustanovili potrebu rotácie verejných funkcionárov a obmedzenie dĺžky ich funkcií.

58. Články konfederácie prijaté kontinentálnym kongresom v roku 1777 obsahujú taktiež ustanovenia o rotácii funkcionárov a o obmedzovaní mandátu členov kongresu na maximálne tri roky.<sup>58</sup>

59. Aj keď federálna americká ústava z roku 1787 nehovorí o obmedzení prezidentského mandátu, zdá sa, že po tom, ako sa George Washington dobrovoľne vzdal svojej funkcii prezidenta po svojom druhom mandáte, sa vytvorilo pravidlo, ktoré sa stalo ústavnou zvyklosťou. Žiaden prezident nekandidoval trikrát okrem Franklina Roosevelta, ktorý sa uchádzal o tretí mandát počas druhej svetovej vojny (pred vstupom Spojených štátov amerických do vojny) a o štvrtý v roku 1944. Avšak na konci vojny bola zvyklosť zavedená Georgeom Washingtonom zakotvená v ústave 22. dodatkom prijatým 27. februára 1951. Táto zmena bola doplnená o poznámku, že v prípade smrti alebo demisie prezidenta sa tohto úradu ujme viceprezident a ak je osoba prezidentom dlhšie ako dva roky, môže byť ako prezident znovu zvolená už len raz, čo znamená, že osoba, ktorá bola prezidentom dlhšie ako šesť rokov, nemôže byť zvolená počas štyroch nasledujúcich rokov.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Článok 3 Základného zákona Izraela z roku 1964 o voľbách prezidenta štátu.

<sup>55</sup> Článok 176 švajčiarskej ústavy.

<sup>56</sup> Pozri Alan Grant (1995): „The Term Limitation Movement in the United States“, *Parliamentary Affairs* 48, s. 515 – 530.

<sup>57</sup> T. H. Benton (1854): *Thirty Years' View*, Zväzok 1 (New York: Appleton).

<sup>58</sup> Pozri Edmund C. Burnett (1941): *The Continental Congress* (New York: Macmillan), s. 250.

<sup>59</sup> V roku 2007 profesor Larry J. Sabato z Virginia University otvoril diskusiu o obmedzovaní mandátov svojím článkom s názvom „More perfect Constitution“, kde mu podľa neho úspech a značná popularita obmedzeného mandátu na úrovni štátov v 90. rokoch dali právo navrhnúť tento model tiež pre federálny kongres. V týchto podmienkach autor navrhoval novú novelu federálnej americkej ústavy, mala byť upravená mimoriadnou ústavnou dohodou, lebo si myslel, že členovia by nikdy nenavrhlí ani neodsúhlasili novelu, ktorá by obmedzila ich moc. Ústavný súd Spojených štátov jasne v roku 1995 vyjadril, že mandát členov kongresu, to znamená možnosť byť znovuzvolený do tejto funkcie, by mal byť obmedzený. Na základe tejto myšlienky bolo realizovaných niekoľko vládnych iniciatív a prieskumov a je považovaná za záruku proti útlaku a korupcii.

60. Zaujímavé je uviesť, že obmedzenie na dve obdobia sa netýka ani viceprezidenta a reprezentantov, ani senátorov. Avšak americká federálna ústava zakazuje reprezentantovi alebo senátorovi zastávať úrad voliteľa (v prípade prezidentských volieb).<sup>60</sup>

## **VI. Argumenty pre alebo proti obmedzeniu mandátov osôb v politických funkciách**

61. Teória obmedzovania mandátov má svojich prívržencov, ale aj odporcov.

62. Odporcovia tvrdia, že časté vymieňanie osôb vo verejných (politických) funkciách v krajine môže znížiť kvalitu a narušiť kontinuitu politiky a vytvoriť tak skutočnú politickú nestabilitu. Prívrženci princípu obmedzovania naopak tvrdia, že zmena funkcionárov je pre systém výhodná, pretože podporuje vyjadrovanie nových myšlienok, napomáha pluralizmu politického myslenia, odrádza od politickej dominancie a predchádza hlavne tendenciám byť v rámci politickej skupiny nenahraditeľný.

63. Je pravdou, že absencia obmedzení, ktoré zakazujú znovuzvolenie poslancov, a jej dôsledky sú značne zmiernené činnosťou opozičných strán v parlamente, rastúcou transparentnosťou demokratických parlamentov a širokou publicitou, ktorú demokratické parlamenty v rámci svojej činnosti demonštrujú. Tieto dva body bezpochyby ukazujú, prečo väčšina ústav nijako neobmedzuje znovuzvolenie poslancov. Následne môžeme vyvodiť rovnaké závery vo vzťahu k ministrom v koalíčných vládach, opačne je to s homogénnymi vládami.

64. Na rozdiel od prípadov, keď je výkonná moc homogénna, pretože pozostáva väčšinou z jednej politickej strany, má vládna koalícia väčšiu možnosť kontrolovať svojich členov, keďže strany nesú politickú zodpovednosť za to, čo bolo urobené, a za to, čo urobené nebolo.

65. Väčšinový volebný systém, v ktorom voliči priamo volia osoby do politických funkcií, by mohol skôr smerovať k prijatiu neobmedzeného parlamentného mandátu, než by to bolo v prípade systému pomerného zastúpenia s uzavretými kandidátskymi listinami, v ktorom politické strany majú posledné slovo.

66. Obmedzovanie mandátov by na druhej strane umožnilo faktické posilnenie pozície hlavy štátu v parlamentných systémoch a vo väčšej miere v poloprezidentských systémoch. V prezidentských systémoch existuje nebezpečenstvo vzniku „republikánskeho monarchu“.

67. Nemožno zabúdať, že v krajinách bez demokratickej tradície a rozvinutej občianskej spoločnosti môže skutočnosť neobmedzenia mandátu hlavy štátu priviesť k moci nového „Cézara“ alebo nového „Napoleona“, a to nezávisle od modelu právneho štátu alebo demokracie.

68. Ďalšie argumenty proti obmedzovaniu mandátov sa najčastejšie zakladajú na myšlienke, že občania majú právo povedať, kto im má vládnuť, a že len oni samotní si slobodne a bez obmedzenia vyberajú svojich politických predstaviteľov. Ak si národ želá, aby im jedna osoba vládla počas dlhšieho obdobia, malo by im byť umožnené toto právo mať.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Článok 2 časť 1 paragraf 2.

<sup>61</sup> Alexander Tabarrok (1994): „A Survey, Critique and New Defense of Term Limits“, The Cato Journal, Vol. 14, č. 2, Fall: <<http://www.cato.org/pubs/journal/cjv14n-9.html>>.

69. Za týchto podmienok odporcovia tvrdia, že široká verejnosť zvyčajne vyjadruje svoju priazeň tým, ktorí majú viac politických skúseností, čo môže byť určujúce pre dosiahnutie úspechu vo voľbách.

70. Z dôvodu rizík pre rovnováhu moci a tiež pre demokraciu ako takú, ktoré vyplývajú z možnosti odchádzajúceho prezidenta byť opätovne zvolený viac než jedenkrát, Benátska komisia opätovne pripomína svoj kritický prístup k ústavným ustanoveniam, ktoré v prezidentských a poloprezidentských systémoch umožňujú znovuzvolenie hlavy štátu viac ako jedenkrát.<sup>62</sup>

71. Naopak, zákaz znovuzvolenia poslancov predstavuje riziko, že zákonodarná moc bude ovládaná neskúsenými politikmi. To môže viesť k tomu, že sa posilní nerovnováha v prospech výkonnej moci aj napriek tomu, že hlava štátu a ministri nie sú opätovne voliteľnými, pretože výkonná moc sa môže opierať o stálu štátnu službu.

## **VII. Teoretický a ústavný prieskum obmedzenia možnosti kumulácie viacerých mandátov počas vykonávania rôznych politických funkcií (otázka nezlučiteľnosti)**

72. Nezlučiteľnosť, ktorá znamená obmedzenie možnosti vykonávať naraz viacero mandátov obsadením rôznych politických funkcií, je bežným problémom ústavnej teórie<sup>63</sup> a rokovacieho poriadku parlamentu.<sup>64</sup>

73. Pre M. Amellera je nezlučiteľnosť „pravidlom, ktoré zakazuje poslancom zúčastňovať sa na niektorých činnostiach počas vykonávania ich mandátu... Jej cieľom je zabrániť poslancom, aby sa stali závislými buď na verejnej moci, alebo na svojich súkromných záujmoch. Avšak toto pravidlo funguje tiež nepriamo: poslancovi nezabraňuje, aby kandidoval, a ani z tohto dôvodu sa voľba nemôže spochybňovať. Napriek tomu si poslanec musí v určenej lehote, obvykle veľmi krátkej, vybrať medzi mandátom poslanca a funkciou, ktorá je považovaná za nezlučiteľnú s funkciou poslanca.“<sup>65</sup>

74. Táto definícia je platná už roky.

75. Vo všeobecnosti v dvojkomorovom systéme nemôže byť osoba členom oboch komôr naraz. Keď vezmeme do úvahy teóriu dvojkomorového parlamentu, ide o logické pravidlo.<sup>66</sup>

76. Prvým cieľom nezlučiteľnosti je dosiahnuť, aby verejné alebo súkromné aktivity poslancov neovplyvňovali ich úlohu zástupcov národa.

77. Práve preto je vo väčšine krajín podstatou „tradičnej“ nezlučiteľnosti princíp delenia moci medzi poslaneckými, ministerskými, sudcovskými mandátmi a niektorými verejnými funkciami.

78. Tak je tomu v rôznych krajinách ako Andorra,<sup>67</sup> Brazília,<sup>68</sup> Bulharsko,<sup>69</sup> Portugalsko,<sup>70</sup> Švajčiarsko,<sup>71</sup> Turecko,<sup>72</sup> Ukrajina,<sup>73</sup> Španielsko,<sup>74</sup> „Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko“<sup>75</sup> atď.

---

<sup>62</sup> CDL-AD(2009)010, paragraf 8 ss (Azerbajdžan); CDL-AD(2004)029 (Bielorusko); CDL-AD(2007)045, paragraf 37 (Kirgizsko).

<sup>63</sup> Pozri mimoriadne zaujímavé pozorovania Carla Schmitta (2008): *Constitutional Theory* (Duke University Press).

<sup>64</sup> Pozri Avril, P./Gicquel, J. (1988): *Parlamentné právo*, Paríž.

<sup>65</sup> Pozri Ameller, M. (1966): *Parliaments*, Cassell, Londýn, s. 66.

<sup>66</sup> Nezlučiteľnosť medzi mandátom poslanca a člena regionálneho zhromaždenia je aj v Taliansku a Španielsku. Je to tak aj v Belgicku od priamych volieb regionálnych a komunitárnych zhromaždení (1995), s výnimkou 22 menovaných senátorov.

<sup>67</sup> Článok 16.3 „kvalifikovaného zákona“ o organizácii volieb a referenda z 3. septembra 1993: „Členovia generálnej rady (poslanci) a členovia obcí (mestskí radní) nemôžu byť volení vo voľbách do generálnej rady (parlamentu), ak sa predtým nevzdali svojho mandátu.“ Okrem toho podľa článku 18 osoba nemôže kandidovať naraz do generálnej rady (parlamentu) a do Comú (mestský parlament), ak sa voľby uskutočňujú v ten istý deň.

<sup>68</sup> Pozri článok 14 paragrafy 5 a 6 brazílskej ústavy.

(5) Prezident republiky, štátni guvernéri a federálne dištrikty, starostovia a tí, ktorí ich nahradili v priebehu šiestich mesiacov pred voľbami, nemôžu byť volení do rovnakých funkcií počas nasledujúceho funkčného obdobia.

(6) Aby prezident republiky, štátni guvernéri federálnych dištriktov a starostovia mohli vykonávať iné funkcie, musia sa vzdať doterajších funkcií minimálne šesť mesiacov pred voľbami.

#### **Článok 54 [Nepripustné činnosti]**

Reprezentanti a senátori nemôžu:

I. od odovzdania osvedčenia:

- a) vykonávať alebo dodržiavať zmluvu s verejnou organizáciou, nezávislou vládnu entitou, verejným zariadením, zoskupením verejných záujmov so zmiešaným kapitálom alebo spoločnosťou verejných služieb s výnimkou, že dohoda je v súlade s jednotnými ustanoveniami;
- b) prijať alebo vykonávať post, pozíciu alebo platené zamestnanie, a to aj také, ktoré môže byť odmietnuté *ad nutum* v rámci entít uvedených v predošlom bode;

II. od ujatia sa funkcie:

- a) byť vlastníkami, kontrolórmí alebo riaditeľmi spoločnosti, ktorá má zisk z výhod vďaka zmluve s verejnou entitou alebo entitou, ktorá vykonáva platené funkcie;
- b) zastávať post alebo funkciu, ktorá je uspošobená na to, aby bola uvoľnená „ad nutum“ v entitách uvedených v bode I a);
- c) obhajovať prípad, v ktorom má jedna z entít uvedených v bode I a) záujem;
- d) zastávať viac ako jeden post alebo volenú verejnú funkciu.

#### **Článok 55 [Zrušenie mandátu]**

Reprezentant alebo senátor strácajú svoju funkciu:

- I. ak poruší jeden zo zákazov ustanovených v predošlom článku,
- II. ak je jeho správanie vyhlásené za nezlučiteľné s vhodným zastávaním poslanectva.

<sup>69</sup> Pozri **bulharskú ústavu, článok 68 [Nezlučiteľnosť, dočasne pozastavený mandát]**

1. Poslanec nemôže zastávať iný vládny post ani vykonávať akúkoľvek inú činnosť, ktorú zákon kvalifikoval ako nezlučiteľnú so statusom poslanca národného zhromaždenia;
2. Poslanec navrhnutý za ministra sa vzdáva práva byť poslancom počas svojho ministerského mandátu. Počas tejto doby je v národnom zhromaždení nahradený podľa podmienok určených zákonom.

#### **Článok 95 [Znovuzvolenie, nezlučiteľnosť]**

1. Prezident a viceprezident sú znovu voliteľní len na tú istú funkciu.
2. Nemôžu byť poslancami národného zhromaždenia ani vykonávať ekonomickú alebo verejnú štátnu činnosť, ani sa zúčastňovať na riadení politickej strany.

#### **Článok 113 [Nezlučiteľnosť]**

1. Žiaden člen rady ministrov nemôže zastávať post ani vykonávať aktivity nezlučiteľné so statusom člena národného zhromaždenia.
2. Národné zhromaždenie môže slobodne pre člena rady ministrov stanoviť rôzne iné posty alebo aktivity.

<sup>70</sup> Pozri **portugalskú ústavu, článok 157 [Prípady nezlučiteľnosti]**

1. Poslanec menovaný za člena vlády nemôže vykonávať svoj mandát, pokiaľ je tento účel platný. Jeho miesto je dočasne zabraté, ako to upravuje predošlý článok.
2. Zákon určuje ostatné prípady nezlučiteľnosti.

#### **Článok 163 [Porušenie úradnej povinnosti a zrieknutie sa mandátov]**

- 1) Poslanec zhromaždenia stráca svoj mandát, ak:
  - a) je neschopný výkonu alebo existuje nezlučiteľnosť podľa zákona

<sup>71</sup> Pozri **švajčiarsku federálnu ústavu, článok 144 [Nezlučiteľnosti]**

1. Funkcie člena národnej rady, rady štátov, federálnej rady a sudcu vo federálnom tribunáli sú nezlučiteľné.
2. Členovia federálnej rady takisto ako sudcovia vo federálnom tribunáli prijímajú všetky záväzky, nemôžu vykonávať žiadnu funkciu v službách konfederácie alebo kantónu ani vykonávať inú zárobkovú činnosť.
3. Zákon môže upravovať ďalšie nezlučiteľné funkcie.

<sup>72</sup> Pozri **tureckú ústavu, článok 82 [Aktivity nezlučiteľné s poslanectvom]**

1. Členovia Veľkého národného zhromaždenia Turecka nemôžu prijať funkcie ani v rámci štátu, ani v rámci iných verejných právnických osôb a organizácií, ktoré sú s ním spojené; ani v rámci firiem a spoločností, v ktorých majú štát alebo iné verejné právnické osoby priamu alebo nepriamu účasť; ani v správnych radách, v radách kontroly, verejnoprospešných združeniach, ktoré získavajú podľa zákona isté zdroje a mimoriadne výhody, nadáciách, ktoré poberajú štátnu podporu a sú zvýhodnené oslobodením od daní,

79. Na druhej strane pravidlo nezlučiteľnosti nepozná koncept parlamentného režimu, ktorý je založený na úzkej spolupráci medzi zákonodarnou a výkonnou mocou.<sup>76</sup>

80. S výnimkou Belgicka,<sup>77</sup> Francúzska,<sup>78</sup> Holandska,<sup>79</sup> Nórska<sup>80</sup> a Švédska<sup>81</sup> je vo väčšine parlamentných režimov kumulácia poslaneckých a ministerských funkcií nielen povolená,

---

profesionálnych organizáciách, ktoré majú charakter verejných zariadení, ani odboroch, ako ani v spolkoch tvorených organizáciami a odbormi; nemôžu mať mandát ani priamo či nepriamo pristúpiť na záväzok na svoj účet, ani prijať zastupiteľskú funkciu alebo arbitrážne poverenie.

2. Členovia Veľkého národného zhromaždenia Turecka nemôžu byť poverení ničím oficiálnym alebo súkromným podriadeným návrhu, odporúčaním, vymenovaním, schválením výkonnej moci. Prijatie dočasného poverenia s určeným zámerom, ktoré neprevyšuje šesť mesiacov a je navrhnuté radou ministrov, si vyžaduje odsúhlasenie zhromaždením.
3. Ostatné funkcie a aktivity nezlučiteľné s postavením člena Veľkého národného zhromaždenia Turecka sú špecifikované zákonom.

<sup>73</sup> Pozri **ukrajinskú ústavu, článok 78**. Poslanci ukrajinského národa vykonávajú svoje kompetencie na celý úväzok. Nemôžu mať ďalší zastupiteľský mandát ani vykonávať ďalšiu verejnú alebo zárobkovú činnosť, ani začať žiadnu platenú alebo obchodnú aktivitu (okrem vzdelávania, výskumu a iných kreatívnych aktivít), ani byť členmi riadiaceho orgánu, dozorného výboru spoločnosti alebo organizácie so zárobkovým cieľom. Podmienky spojené s nezlučiteľnosťou mandátu poslanca a ostatných typov činností sú upravené zákonom.

**Článok 103 paragraf 4.** Ukrajinský prezident nemôže mať iný zastupiteľský mandát, zastávať funkciu v rámci verejnej moci alebo mimovládneho združenia, vykonávať platené alebo obchodné aktivity ani byť členom správnej rady, dozornej rady spoločnosti so zárobkovým cieľom.

**Článok 120.** Členovia Kabinetu ministrov Ukrajiny, predsedovia centrálnych a miestnych výkonných orgánov nemôžu mať viac funkcií a iné aktivity (okrem vzdelávania, výskumu a iných kreatívnych aktivít mimo svojho pracovného času) alebo byť členmi správnej služby alebo dozornej rady spoločnosti so zárobkovým cieľom.

<sup>74</sup> Pozri **španielsku ústavu, článok 67 [Nezlučiteľnosť, sloboda mandátu]**

1. Nikto nemôže byť naraz členom dvoch komôr ani mať naraz mandát člena zhromaždenia nezávislej komunity a poslanca kongresu.
2. Členovia generálnych kortesov nie sú nevyhnutne prepojení.
3. Parlamentné zasadnutia, ktoré sa konajú bez nariadeného povolania, nespájajú komory. Môžu teda vykonávať svoje funkcie a ťažiť zo svojich výhod.

**Článok 70 [Nemožnosť znovuzvolenia, nezlučiteľnosť]**

- 1) Volebné právo určuje prípady nemožnosti znovuzvolenia a nezlučiteľnosti týkajúce sa poslancov a senátorov. Patria sem:
  - a) členovia ústavného súdu;
  - b) vysokí administratívni štátni funkcionári vymenovaní zákonom s výnimkou členov vlády;
  - c) obhajcovia ľudu;
  - d) činní vyšší štátni úradníci, sudcovia a prokurátori;
  - e) profesionálni vojaci a členovia ozbrojených síl a služieb bezpečnosti, polície a
  - f) členovia (Juntas) volebných komisií.
- 2) Platnosť mandátov a povolení členov každej komory je podriadená súdnej kontrole v súlade s pravidlami určenými volebným právom.

**Článok 98 [Zloženie vlády, prezident, nezlučiteľnosť]**

1. Vládu tvoria predseda, podpredsedovia, ministri a iní členovia, ktorých ustanovuje zákon.
2. Predseda riadi činnosť vlády a zabezpečuje zosúladenie úloh iných členov vlády bez toho, aby obmedzil priame kompetencie a povinnosti každého z nich.
3. Členovia vlády nemôžu vykonávať iné zastupiteľské funkcie, akými sú poslanecký mandát, iná verejná funkcia, ktorá vyplýva z ich povinností, ani žiadnu profesionálnu a obchodnú činnosť.
4. Zákon určuje status a nezlučiteľnosť členov vlády.

<sup>75</sup> Pozri **Ústavu „Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko“, článok 63 paragraf 5**

Prípady, keď občan nemôže byť zvolený za poslanca z dôvodu nemožnosti znovuzvolenia a nezlučiteľnosti tejto funkcie s inými verejnými funkciami alebo profesiami stanovenými zákonom.

**Článok 67 paragraf 3.** Funkcia predsedu zhromaždenia nie je zlučiteľná s výkonom iných verejných funkcií, profesie alebo funkcií v rámci politickej strany.

**Článok 83 paragraf 1.** Funkcia prezidenta republiky nie je zlučiteľná s výkonom iných verejných funkcií, profesie alebo funkcií v rámci politickej strany.

**Článok 89 paragraf 2.** Predseda vlády a ministri nemôžu byť poslancami zhromaždenia.

**Paragraf 5.** Funkcia predsedu vlády a ministrov nie sú zlučiteľné s výkonom iných verejných funkcií a profesií.

<sup>76</sup> Ameller, M. (1996), s. 69.



ale dokonca aj podporovaná za účelom posilnenia vzťahov medzi zhromaždeniami a výkonnou mocou.<sup>82</sup>

81. Na druhej strane činnosti vykonávané na súkromné účely sú principiálne zlučiteľné s poslancami mandátmi. Sú považované za prostriedok na zabránenie tomu, aby sa výkon poslancov stal profesiou na plný úväzok, a na umožnenie špecializovaným skupinám byť zastúpenými v parlamente. Avšak tento princíp bol spochybnený radom škandálov spojených s nezákonnými dohodami medzi politickými a finančnými kruhmi. Niektoré súkromné činnosti boli teda vyhlásené za nezlučiteľné s politickou funkciou.<sup>83</sup>

82. Množstvo krajín, vo veľkej miere ovplyvnených francúzskou tradíciou, hoci nielen ňou, prijalo právnu úpravu týkajúcu sa kumulácie mandátov a tiež ustanovenia upravujúce nezlučiteľnosť v užšom slova zmysle. Tieto obmedzenia sú odôvodňované hlavne „túžbou dosiahnuť, aby poslanci mali k dispozícii dostatok času na riadny výkon ich mandátu...“<sup>84</sup>.

---

<sup>77</sup> V Belgicku môžu ministri od všeobecných volieb v roku 1995 dostať späť kreslo poslanca v momente, keď podajú demisiu vo vláde.

<sup>78</sup> Vo Francúzsku počas celého poslancov mandátu kreslo zaberá zástupca.

<sup>79</sup> V Holandsku poslanci, ktorí sa stanú ministrami, takisto strácajú svoje kreslo a musia ho prepustiť kandidátovi, ktorý bol vo volebnom zozname za nimi. Odstupujúci ministri, ktorí sú zvolení do jednej z komôr, môžu pred tým, ako ich demisia vstúpi do platnosti, vykonávať obe funkcie až dovtedy, kým ich demisia nebude prijatá.

**Článok 57 holandskej ústavy hovorí:** „Nikto nemôže byť naraz poslancom a senátorom. Člen „generálnych stavov“ nemôže byť ministrom, štátny tajomník členom štátnej rady, členom generálnej finančnej komory, členom najvyššieho súdu ani generálnym prokurátorom či generálnym advokátom pri najvyššom súde. Bez ohľadu na to minister alebo štátny tajomník, ktorí sa rozhodli podať demisiu, môžu vykonávať povinnosti člena „generálnych stavov“ dovtedy, kým nebude rozhodnuté o ich návrhu na demisiu. Ostatné funkcie, ktoré nemôžu byť vykonávané naraz jednou osobou, ktorá je členom „generálnych stavov“ alebo jednej z komôr, sú určené zákonom.

<sup>80</sup> Podľa článku 62 nórskej ústavy „Funkcionári, ktorí pracujú na ministerstvách, ale s výnimkou štátnych tajomníkov a politických radcov, nemôžu byť zvolení za reprezentantov parlamentu (*Storting*). Prvé pravidlo platí pre členov najvyššieho súdu a pre funkcionárov zamestnaných v diplomatických službách alebo konzultantov.

Pokiaľ sú jeho súčasťou, členovia rady ministrov nemôžu v parlamente (*Storting*) zastávať funkciu poslancov. Pokiaľ vykonávajú svoju funkciu, ani štátni tajomníci nemôžu byť poslancami ani politickými radcami ministrov a nemôžu byť prítomní na zasadnutiach *Stortingu*.“

<sup>81</sup> Švédsku ústava, kapitola V (Hlava štátu) článok 2: „Len švédsky občan, ktorý dovŕšil vek osemnástich rokov, môže prijať funkciu hlavy štátu. Nemôže naraz vykonávať funkcie ministra, predsedu ani člena parlamentu (Riksdag).

#### **Kapitola IV – Činnosť Riksdagu**

##### **Článok 6**

Členovia Riksdagu a ich zástupcovia môžu vykonávať svoje mandáty poslancov neohľadiac na funkcie a iné podobné povinnosti, ktoré im pripadajú.

#### **Kapitola VI – Vláda**

##### **Článok 9**

Minister nemôže vykonávať iné verejné alebo súkromné funkcie a nemôže ani prijať poverenie ani vykonávať činnosť, ktorá by vzbudzovala pochybovať o dôvere, ktorá mu bola vyjadrená.

<sup>82</sup> Napríklad v Spojenom kráľovstve by poslanci, ktorí sú vymenovaní za ministrov, mali byť znovu zvolení, aby bol ich mandát potvrdený. Toto pravidlo bolo ustanovené, aby sa dosiahlo, že prístup poslanca k ministerskej funkcii bude definitívne schválený voličmi. Princíp hromadenia mandátov bol teda oficiálne zaistený. Pravidlo bolo vylúčené v roku 1926, ale v niektorých zriadeniach, ktoré sa opierali o britskú tradíciu, ešte existujú stopy tohto princípu. Tiež na Fidži a na Malte musia byť ministri poslancami a v Austrálii a v Indii musia byť poslancami alebo sa musia nimi stať do istej lehoty po svojej nominácii. V Kuvajte a v Mali sú ministri, ktorí nie sú zvolení do parlamentu, považovaní za poslancov z úradnej moci. Tieto pravidlá ostávajú výnimkou, ale v mnohých parlamentných zriadeniach si zvyklosti vyžadujú, aby ministri boli poslancami (napr. Kanada a Spojené kráľovstvo), aj keď na tento účel neexistuje zákonné ustanovenie.

Pozri Marc Van der Hulst (2000): *The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study*, Union Inter-Parliamentary Union, Ženeva, s. 47 – 48. <<http://www.ipu.org/PDF/publications/mandatee.pdf>>.

<sup>83</sup> Tamtiež, s. 44 – 45.

<sup>84</sup> Pozri Burdeau, G., Hamon, F. a Troper, M. (1995): *Droit constitutionnel*, Paris, ed. LGDJ, s. 569.

## VIII. Nezlučiteľnosť a nevoliteľnosť

83. Bolo by vhodné rozlišovať nezlučiteľnosť a nevoliteľnosť, aj keď základ oboch právnych konceptov v zásade spočíva v delení moci. Nezlučiteľnosť je oveľa širší pojem než nevoliteľnosť. Zatiaľ čo nezlučiteľnosť patrí do práva, nevoliteľnosť spadá pod právo volebné.

84. Nevoliteľnosť je konceptom, ktorý je súčasťou podmienok uložených osobám vo verejných alebo súkromných funkciách týkajúcich sa nemožnosti kandidovať v parlamentných voľbách alebo vo voľbách do zastupiteľských orgánov na iných politických úrovniach (federálne entity, regióny a kraje, miestne samosprávy atď.)

85. Účinky zásady nevoliteľnosti sú oveľa obmedzujúcejšie v porovnaní s dôsledkami poslaneckej nezlučiteľnosti, pretože niektorým osobám zabraňujú kandidovať alebo zúčastniť sa parlamentných volieb.

86. Pojem nevoliteľnosti má za cieľ predovšetkým zaistiť rovnosť kandidátov vo volebnom procese.

87. Dôsledky vyvolané porušením zásady nevoliteľnosti nemôžu byť odstránené počas vykonávania poslaneckého mandátu, pretože sú absolútnou prekážkou vykonávania mandátu a účasti vo voľbách. Na to, aby sa tieto osoby mohli zúčastniť na voľbách, musia z verejných funkcií, ktoré vykonávajú, odstúpiť.<sup>85</sup>

88. V Spojenom kráľovstve zákon „Representation of the People Act“ ustanovuje, že prípad korupcie môže viesť buď k nevoliteľnosti, alebo *a posteriori* k strate poslaneckého mandátu. Okrem „neschopnosti“ (diskvalifikácie), ktorá sa týka osôb vo verejných funkciách a zamestnancov znárodných spoločností, sú duchovní všetkých vierovyznaní okrem Walleskej cirkvi a reformovaných cirkví tiež nezvoliteľní, a teda nemôžu vykonávať poslanecký mandát. Takto to je aj v Írsku, Holandsku a v Luxembursku.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> V britskom volebnom systéme existujú prípady „nemožnosti“ niektorých osôb vo verejných službách a verejných funkciách kandidovať do parlamentu. Ide o tieto tri hlavné dôvody:

a) fyzická nespôsobilosť naraz vykonávať niekoľko činností alebo povinností; b) riziko byť ovplyvnený inými službami a funkciami; c) konflikt medzi ústavnými povinnosťami. Majúc na zreteli britskú právnu úpravu, nemožnosť kandidovania sa týka sudcov, zamestnancov v službách Kráľovstva, profesionálnych vojakov a policajtov, členov zákonodarných orgánov štátu alebo území mimo Commonwealthu a určitých funkcií, ktoré zahŕňajú účasť vo výboroch, orgánoch správnych súdov a orgánoch verejnej moci atď.

<sup>86</sup> Môžeme rozlíšiť štyri kategórie krajín podľa toho, ako sa stavajú k súkromným záujmom poslancov, čo sa týka registrovania a zverejňovania.

1. Na prvom mieste sú krajiny, ako je Rakúsko a Luxembursko, v ktorých zaregistrovanie nie je verejné, buď je obmedzené na niektoré kategórie, alebo dobrovoľné, alebo je zaregistrovanie verejné, ale existuje na čisto dobrovoľnej báze (Belgicko, Dánsko);
2. Do druhej kategórie patria krajiny, v ktorých sú nariadenia relatívne prísnejšie, ako Francúzsko, Holandsko, Nórsko a Spojené kráľovstvo: úzus si vyžaduje, aby poslanci verejne vyhlasovali svoje záujmy. V Portugalsku a Španielsku je naopak zaregistrovanie povinné, ale v praxi je prístup verejnosti k týmto informáciám obmedzený. V Španielsku sú napríklad poslanci viazaní volebným zákonom, aby podali vyhlásenie o svojich profesionálnych a ekonomických aktivitách a majetku.
3. Tretiu kategóriu tvoria Nemecko, Taliansko, Grécko, Švajčiarsko a Európsky parlament. Zaregistrovanie profesionálnych záujmov je detailnejšie; je povinné a verejné, pokiaľ poslanci majú príjem vďaka svojej profesii. V Taliansku musia poslanci zverejniť nielen svoje vlastné príjmy, ale aj majetok svojich manželov a detí a takisto výdavky a cenné papiere spojené s volebnou kampaňou.
4. Ešte prísnejšie pravidlá sú vo Švajčiarsku, Fínsku a na Islande. Vo Fínsku dáva vnútorné nariadenie parlamentu poslancom právo zúčastniť sa na rokovaní o otázkach, na ktorých majú osobný záujem, ale musia sa zdržať hlasovania. Vo Švédsku existuje ešte prísnejšie nariadenie, aby sa poslanec, ktorý má osobný záujem v danej veci, nezdržal len plenárnych rokovaní, ale aj rokovaní v komisii. V islandskom

89. V Grécku napríklad štátni a miestni funkcionári, zamestnanci verejných spoločností a inštitúcií, ktorí vykonávajú prácu vo verejnom záujme, nemôžu byť menovaní ani zvolení v obvode, v ktorom pracovali najmenej tri mesiace počas troch rokov pred voľbou. Rovnaké obmedzenie späté so zásadou nevoliteľnosti sa tiež aplikuje na štátnych tajomníkov ministrov, ktorí túto funkciu vykonávali minimálne štyri mesiace počas štyroch rokov svojho mandátu. Zásada nevoliteľnosti platí aj pre profesionálnych vojakov a členov polície.<sup>87</sup>

90. Právnym dôsledkom zásady nevoliteľnosti je zrušenie voľby osoby, ktorá spĺňa podmienky nevoliteľnosti.

91. Na rozdiel od zásady nevoliteľnosti pravidlá nezlučiteľnosti nebránia voľbe osoby ani neovplyvňujú platnosť výsledkov hlasovania.

92. Právne dôsledky nezlučiteľnosti sa môžu objaviť aj po tom, ako bola daná osoba zvolená za poslanca. V prípade nezlučiteľnosti dvoch funkcií môže osoba, na ktorú sa vzťahujú podmienky nezlučiteľnosti, vyhlásiť, v ktorej funkcii chce zotrvať a ktorej sa chce vzdať.<sup>88</sup>

93. Francúzsky parlamentný zákon napríklad ponecháva poslancovi lehotu pätnástich dní, aby sa rozhodol, v ktorej funkcii zotrvá. Ak sa v stanovenej lehote nerozhodne, sa jeho poslanecký mandát skončí automaticky. To je dôvod, prečo zákon predpokladá, že si poslanec vyberie novú funkciu, na ktorú bol zvolený, menovaný alebo určený.<sup>89</sup>

94. V Belgicku je na samotných poslancoch, aby si overili, či spĺňajú tieto pravidlá, a ak ich nespĺňajú, aby sa rozhodli, ktorej funkcii sa vzdajú. Niektoré funkcie sa končia automaticky, keď sa zloží poslanecká prísaha. Takisto podľa článku 233 volebného kódexu poslanci regionálneho parlamentu, ktorí sa stanú senátormi alebo reprezentantmi, automaticky strácajú

---

parlamente (Alting) nemôže žiaden poslanec hlasovať v prospech nadácie, z ktorej by mohol osobne ťažiť – ale možné záujmy v rámci vonkajších skupín sa do úvahy neberú.

Podrobnosti: pozri Ulrike Liebert: Parliamentary Lobby Regimes, kapitola 13, s. 417 – 418. <<http://www.uni-postdam.de/db/vergleich/.../Parliaments/Chapter13.pdf>>.

<sup>87</sup> Článok 56 gréckej ústavy zakotvuje možnosť znovuzvolenia funkcionára a jeho návrat do parlamentu rok po tom, ako sa vzdal svojej funkcii.

<sup>88</sup> Pozri **slovenskú ústavu, článok 77.**

- 1) Funkcia poslanca je nezlučiteľná s výkonom funkcie sudcu, prokurátora, verejného ochrancu práv, príslušníka ozbrojených síl, príslušníka ozbrojeného zboru a poslanca Európskeho parlamentu.
- 2) Ak bol poslanec vymenovaný za člena vlády Slovenskej republiky, jeho mandát poslanca počas výkonu tejto funkcie nezakazuje, iba sa neuplatňuje.

**Článok 103 paragrafy 4 a 5**

- 1) Ak za prezidenta bude zvolený poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, člen vlády Slovenskej republiky, sudca, prokurátor, príslušník ozbrojených síl alebo ozbrojeného zboru, predseda a podpredseda Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, odo dňa zvolenia prestane vykonávať svoju doterajšiu funkciu.
- 2) Prezident nesmie vykonávať inú platenú funkciu, povolanie alebo podnikateľskú činnosť a nesmie byť členom orgánu právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť.

**Článok 109**

- 1) Vláda sa skladá z predsedu, podpredsedov a ministrov.
- 2) Výkon funkcie člena vlády je nezlučiteľný s výkonom poslaneckého mandátu, s výkonom funkcie v inom orgáne verejnej moci, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom alebo s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, alebo s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou.

<sup>89</sup> Pozri **taktiež francúzsku ústavu, článok 23:** „Funkcie člena vlády sú nezlučiteľné s výkonom všetkých poslaneckých mandátov, profesionálneho zastupiteľstva na národnej úrovni a s ostatnými verejnými zamestnaniami a všetkými profesionálnymi aktivitami.“

svoj mandát v regionálnom parlamente (okrem obecných senátorov) a naopak. Jedna z najdôležitejších nezlučiteľností je založená na delení moci. Článok 50 ústavy ustanovuje, že poslanec, ktorý sa stane federálnym ministrom, stráca svoje kreslo v parlamente. Ministri, ktorý podá demisiu, ostane kreslo poslanca. Federálny poslanec nemôže byť štátnym zamestnancom ani vykonávať sudcovskú funkciu. Avšak štátny zamestnanec zvolený do federálneho parlamentu má právo na pozastavenie svojej funkcie z politických dôvodov, a nie je teda nútený podať demisiu. Federálni poslanci nemôžu zasadať v regionálnych alebo obecných zastupiteľstvách s výnimkou 21 obecných senátorov, ktorí sú menovaní obecnými parlamentmi. Nemôžu byť ani členmi regionálnej alebo obecnej vlády. Takisto platí nezlučiteľnosť funkcie federálneho poslanca a europoslanca.<sup>90</sup>

95. V Českej republike zaniká mandát poslanca dňom, keď sa táto osoba ujme úradu prezidenta štátu alebo funkcie sudcu, ktoré česká ústava považuje za nezlučiteľné s funkciou poslanca.<sup>91</sup>

96. V zmysle čl. 68 rumunskej ústavy nikto nemôže byť v rovnakom čase poslancom a senátorom zároveň a funkcia poslanca a senátora je nezlučiteľná s vykonávaním úradnej funkcie s výnimkou funkcie člena vlády. Ústava tiež hovorí o ďalších nezlučiteľnostiach určených organickým zákonom.<sup>92</sup>

97. Ak sa objavia politické dôvody poslaneckej nezlučiteľnosti, vyslovia sa v zmysle zákona jasné sankcie za nesplnenie povinnosti. Poslanecký mandát zaniká z dôvodov, ktoré vyplývajú zo základných požiadaviek spojených s ústavným princípom delenia moci.

## IX. Nezlučiteľnosť ekonomického charakteru

98. Čo sa týka ekonomických dôvodov, teda konfliktov záujmov z ekonomických dôvodov, dá sa povedať, že neexistuje jediná perspektíva ani jediné právne riešenie pre európske parlamentné systémy. Problémy konfliktov záujmu sú riešené rôznymi spôsobmi: uloženie morálnych

---

<sup>90</sup>Pozri Introduction in Belgian Parliamentary History:  
<[http://www.senate.be/english/federal\\_parliament\\_en.html#T.4.1](http://www.senate.be/english/federal_parliament_en.html#T.4.1)>.

<sup>91</sup>**Pozri českú ústavu:**

Článok 21 [Nezlučiteľnosť dvoch komôr]

Nikto nemôže byť členom oboch komôr parlamentu.

**Článok 22 [Nezlučiteľnosť]**

- 1) S funkciou poslanca alebo senátora je nezlučiteľný výkon úradu prezidenta republiky, funkcie sudcu a ďalších funkcií, ktoré stanoví zákon.
- 2) Dňom, keď sa poslanec alebo senátor ujal úradu prezidenta republiky, alebo dňom, keď sa ujal funkcie sudcu alebo inej funkcie nezlučiteľnej s funkciou poslanca alebo senátora, zaniká jeho mandát poslanca alebo senátora.

**Článok 32 [Nezlučiteľnosť vo vláde]**

Poslanec alebo senátor, ktorý je členom vlády, nemôže byť predsedom či podpredsedom poslaneckej snemovne alebo senátu ani členom parlamentných výborov, vyšetrovacej komisie alebo komisií.

<sup>92</sup> V prípade nezlučiteľnosti musí poslanec, ktorého sa vec týka, podať demisiu v lehote desiatich dní, ak je poslancom, a v lehote 30 dní, ak je senátorom. Lehota desiatich dní sa počíta od dátumu, keď bol prípad nezlučiteľnosti vyslovený, a lehota 30 dní od dátumu potvrdenia mandátu alebo dátumu, keď sa nezlučiteľnosť vyslovila. Po vypršaní lehoty je poslanec, u ktorého nastal prípad nezlučiteľnosti, vyhlásený alebo v opačnom prípade považovaný za odstupujúceho. Voľné kreslo je obsadené kandidátom, ktorý sa v zozname strany alebo politickej formácie, za ktorú kandidoval, nachádza hneď za ním. Podľa vnútorného nariadenia senátu sú tí, ktorí nepatria do strany alebo politickej formácie, vylúčení zo zoznamu. Vnútorné nariadenie komory poslancov ustanovuje, že až do potvrdenia mandátu zástupcu musí strana alebo politická formácia, v rámci ktorej kandidoval, písomne potvrdiť, že do nej patrí. Zmeny, ktoré vznikajú v priebehu mandátu v činnosti poslanca, musia byť zaznačené v stálej kancelárii do desiatich dní odo dňa, keď nastanú.

Pozri *How Parliament of Romania Works*. <<http://www.cdep.to/pis/dic/site.page?d=119>>.

a politických sankcií za nepriznanie súkromného záujmu počas vykonávania verejnej funkcie (Taliansko) alebo jasné právne sankcie. V Nemecku musia napríklad členovia parlamentu priznať, či sú zapojení do aktivít, ktoré pre nich predstavujú ďalší príjem; ak nie, môžu byť postihovaní. Niektoré krajiny poznajú nezlučiteľnosť počas určitého časového obdobia (Francúzsko, Portugalsko, Taliansko).

99. Za určitých podmienok sú medzi volebným mandátom a niektorými ekonomickými činnosťami predpísané prísnejšie podoby nevoliteľnosti a nezlučiteľnosti nazývané ako „nezlučiteľnosti ekonomického charakteru“, ktoré boli výslovne zavedené v piatich štátoch Európy: v Rakúsku, Francúzsku, Grécku, Taliansku a Portugalsku.

100. V Rakúsku musí poslanec, ktorý je na vedúcej pozícii v akciovej spoločnosti, poisťovacej spoločnosti alebo v bankovom, priemyselnom alebo obchodnom sektore, priznať túto funkciu a svoje príjmy predsedovi komory, ktorej prislúcha. Komisia pre nezlučiteľnosť sa následne musí ohľadom existencie alebo neexistencie nezlučiteľnosti vyjadriť.

101. Vo Francúzsku národné zhromaždenie výslovne zakazuje zhromažďovanie alebo vytváranie skupín poslancov za účelom ochrany ich osobných záujmov. Poslanci nemajú právo ťažiť zo svojho mandátu v súkromných organizáciách alebo spoločnostiach, a preto sú následne formálne zakázané aj prepojenia medzi súkromnými záujmami a poslancami.

102. V zmysle gréckej ústavy sú povinnosti poslanca nezlučiteľné s činnosťami člena správnej rady, generálneho riaditeľa alebo zamestnanca obchodnej spoločnosti alebo firmy, ktorá požíva výhody alebo mimoriadnu finančnú podporu poskytovanú štátom.<sup>93</sup>

103. V Taliansku existuje ustanovenie ustanovujúce, že súkromní podnikatelia alebo zástupcovia spoločností alebo súkromných podnikov prepojených so štátom zmluvne, koncesiou alebo povoleniami nemôžu byť zvolení za poslancov. Poslanci nemôžu vykonávať funkcie správcu, predsedu, generálneho riaditeľa alebo stáleho právneho poradcu združenia alebo entity, ktoré vykonávajú verejné funkcie a ktorých štát priamo alebo nepriamo finančne podporuje. To isté platí aj pre funkcie v bankách alebo „akciových spoločnostiach“, ktoré sa vyznačujú predovšetkým finančnými aktivitami. Poslanci nemôžu poskytovať rady finančným spoločnostiam ani iným subjektom pri obchodovaní so štátom.<sup>94</sup>

104. V Portugalsku sa nemôže spoločnosť, v ktorej viac ako 10 % kapitálu patrí osobe v politickej funkcii, zúčastňovať výberových konaní na dodanie tovaru a služieb v oblasti priemyselnej alebo obchodnej aktivity vyžadujúcich zmluvné prepojenie so štátom alebo inou verejnou kolektívnou entitou. Osoby vo verejnej funkcii nemôžu zasahovať ako arbitri alebo znalci, či už odmeňovaní alebo nie, do konania, na ktorom sa zúčastňuje štát alebo iná verejná kolektívna entita.<sup>95</sup>

105. Belgicko je jednou z mála parlamentných demokracií, kde sú síce stanovené pravidlá o nezlučiteľnosti, ale nie o nevoliteľnosti do niektorých verejných funkcií. V prípade zvolenia si títo verejní funkcionári musia vybrať medzi verejnými funkciami a svojím poslanceckým mandátom.

---

<sup>93</sup>Pozri grécku ústavu, článok 57.

<sup>94</sup>Pozri Ulrike Liebert, *ibid.* s. 416.

<sup>95</sup>Pozri <http://www.parlamento.pt/const leg/estatutodeputados/ondex/html>, článok 4 paragraf 1 let. c a 2; článok 6 paragraf 1 let. c a 2; článok 8 paragraf 1 odstavec a a 5; článok 20 – 22 zákona o poslancoch: <http://www.parlamento.pt/const leg/estatutodeputados/index/html>, zákon č. 64/93 z 26. augusta 1993.

106. O tom, či ide o prípad nezlučiteľnosti alebo kumulovania verejných a súkromných funkcií, môžu rozhodnúť rôzne orgány. V niektorých systémoch (Spojené kráľovstvo, Grécko) je táto právomoc zverená samostatnej parlamentnej komisii, zatiaľ čo v iných (Švédsko, Nórsko) to je úlohou mediátora. V ďalších systémoch prináleží ústavnému súdu, resp. súdu, aby vyniesol rozsudok v prípade závažných porušení, ako je korupcia.

107. Ústavy členských štátov Rady Európy upravujú problém nezlučiteľnosti z ekonomických dôvodov rôznym spôsobom.

108. Niektoré ústavy upravujú tento problém len veľmi všeobecne ustanoveniami s nejasnými formuláciami,<sup>96</sup> zatiaľ čo iné obsahujú osobitné ustanovenia, ktoré detailnejšie definujú nezlučiteľnosť ekonomickej povahy.<sup>97</sup>

109. Francúzsky zákon týkajúci sa parlamentu napríklad obsahuje detailné pravidlá o konflikte záujmov a nezlučiteľnosti funkcie poslanca s rôznymi formami súkromných funkcií (ekonomickej povahy) poslanca, zatiaľ čo nezlučiteľnosť existuje v dvoch formách: absolútnej a relatívnej.

110. Absolútna nezlučiteľnosť platí v prípade riadiacich pozícií v súkromnom sektore: riaditeľ spoločnosti, predseda správnej rady, generálny riaditeľ alebo asistent generálneho riaditeľa vo verejnej spoločnosti alebo inštitúcii, poradca týchto spoločností a v iných zákonom ustanovených prípadoch.

111. Relatívna nezlučiteľnosť existuje, keď je počas vykonávania poslaneckého mandátu poslancovi dočasne pozastavený výkon určitých aktivít súkromného charakteru. A tak poslanci, ktorí sú advokátmi, nemôžu vykonávať činnosť súvisiacu s ich profesiou v procese vyšetrovania pred súdmi. Počas výkonu svojho mandátu nemôžu pôsobiť ako zástupcovia spoločností a verejných inštitúcií tak, ako to upravuje zákon.<sup>98</sup>

112. Zákon Spojeného kráľovstva týkajúci sa parlamentu ustanovuje detailné pravidlá o výsadách a záujmoch poslancov. Od roku 1975 musia poslanci predkladať priznanie svojich finančných záujmov vo veciach, o ktorých sa diskutovalo v parlamente alebo v rámci parlamentných komisií. Každý poslanec, ktorého konkrétny finančný záujem súvisí so skúmanou otázkou, má zákaz hlasovať. Avšak toto pravidlo je v súčasnosti uplatňované len zriedka. Poslanci nesmú hlasovať len v prípade „návrhu zákona, ktorý sa týka osobitných záujmov“ (private bills), to znamená, že uvedené neplatí pre návrhy vládneho zákona.<sup>99</sup>

113. V roku 1995 parlament prijal Kódex správania a špeciálne pravidlá o správaní poslancov, ktorými sa zriadila nová parlamentná komisia pre normy a výsady, úlohou ktorej bolo dohliadať

---

<sup>96</sup> Do tejto skupiny patria albánska (čl. 95), chorvátska (čl. 96 a čl. 109), česká (čl. 22, čl. 23 a čl. 70), estónska (čl. 99), islandská (čl. 9), luxemburská (čl. 58), moldavská (čl. 70, čl. 81 a čl. 99), čiernohorská (čl. 104), slovinská (čl. 82 a čl. 105) ústava, Ústava „Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko“ (čl. 67, čl. 83 a čl. 89).

<sup>97</sup> Táto skupina sa skladá z francúzskej (čl. 23), cyperskej (čl. 41), arménskej (čl. 65 a čl. 88), azerbajdžanskej (čl. 89 a čl. 122), fínskej (čl. 63) a gruzínskej (čl. 53, čl. 72 a čl. 81.2) ústavy, nemeckého základného zákona (čl. 55 a čl. 66) a maďarskej (čl. 4, čl. 12 a čl. 20), litovskej (čl. 60, čl. 83 a čl. 99), maltskej (čl. 55), poľskej (čl. 103), rumunskej (čl. 71, čl. 84 a čl. 105), srbskej (čl. 6, čl. 115 a čl. 126), slovenskej (čl. 103 a čl. 109), španielskej (čl. 70 a čl. 98) a tureckej (čl. 82) ústavy.

<sup>98</sup> Pozri Avril, P. a Gicquel, J. (1998): *Droit Parlementaire* (Paris: Montchrestien), s. 37.

<sup>99</sup> Pozri Bradley, A. W. a Ewing, K. D. (2003): *Constitutional and Administrative Law* (London: Pearson, Longman), s. 228.

na sekretariát. Boli vypracované prísne pravidlá registrácie zamerané na desať rôznych kategórií a záujmov.<sup>100</sup>

114. V prípade, ak parlamentná komisia pre normy a výsady zistí, že existuje konflikt záujmov, predloží dolnej komore parlamentu správu obsahujúcu odporúčania a opatrenia. Opatrenia, ktoré sú aplikované, predstavujú pozastavenie výkonu funkcie poslanca (ktorý teda stráca príjem počas celého trvania pozastavenia výkonu funkcie) alebo zníženie príjmu bez pozastavenia výkonu funkcie.

115. Stáva sa tiež, že ústava štátu principiálne zakazuje akékoľvek iné profesijné aktivity. Napríklad Ústava Ruskej federácie ustanovuje, že „poslanci dумы vykonávajú svoju funkciu ako svoje stále zamestnanie. Poslanci štátnej dумы nemôžu vykonávať verejné funkcie, iné finančne odmeňované aktivity s výnimkou vzdelávacej, vedeckej činnosti alebo inej kreatívnej aktivity“.<sup>101</sup>

## X. Závery

116. Moderná demokracia môže fungovať len vtedy, ak sú stanovené určité obmedzenia, ktoré sú považované za legitímne a primerané. Samozrejme, obmedzenie mandátov a práva na znovuzvolenie osôb v politických funkciách, ako aj otázka nezlučiteľnosti politických a ekonomických činností a nezlučiteľnosť nevolebného statusu sú základnými zásadami, ktoré „obmedzujú“ demokraciu, ale rovnako ju aj robia možnou.

117. Dôsledky zásad obmedzenia mandátov a nezlučiteľnosti politických funkcií v danej krajine sa v značnej miere menia nielen v závislosti od ústavného a legislatívneho rámca, ale hlavne v závislosti od modelu delenia moci. Delenie moci bolo ohrozené technokratickými právomocami, ktoré výkonná moc vykonávala nad parlamentom. Vládna politika je skôr menená v závislosti od praktických požiadaviek a nátlakových skupín než od volebných úvah.

118. Nie všetky demokracie sú rovnaké. Prirodzene, niektoré demokratické režimy lepšie podporujú zastúpenie než iné. Je jasné, že kvalita zastúpenia záujmov občanov v danej krajine závisí od množstva premenných, ako sú geografia, história, tradície, spôsob, akým sa demokracia zrodila, politická kultúra, volebný systém a stranícky systém, politickí lídri, občianska spoločnosť, médiá.

119. Ak posudzujeme mandát prezidenta štátu cez prizmu ústavných noriem väčšiny členských štátov Rady Európy, jeho obmedzenie je úzko spojené s právom byť volený len na dve po sebe nasledujúce obdobia. Niektoré krajiny (napríklad Azerbajdžan, kde obmedzenie neplatí, a Izrael, kde sa uplatňuje jeden mandát) sa od tohto modelu odkláňajú. Napriek tomu situácia poslanca je iná, pretože v členských štátoch Rady Európy a ani mimo nej ústava vo všeobecnosti neobmedzuje právo byť (znovu) zvolený, tak ako to je v prípade prezidentskej funkcie. Táto odlišnosť vyplýva z troch hlavných faktorov. Prvý sa týka potreby skúseného parlamentu, ktorý musí byť schopný kontrolovať výkonnú moc. Druhý sa týka činnosti opozičných strán

---

<sup>100</sup> To sa týka riadenia spoločností, zamestnania, profesionálnych aktivít, rôznych služieb pre klientov, ktoré vyplývajú z funkcie poslanca, finančného sponzorstva, darov, odmien alebo služieb takýmto alebo iným spôsobom spojených s funkciou poslanca, ich imania, niektorých foriem majetku atď. Rovnako bol definovaný aj prah finančných ziskov poslancov. Finančné zisky, ktoré sa zvýšili menej ako o 1 % v porovnaní so súčasným príjmom poslanca (v súčasnosti menej ako 550 libier), nemusia byť priznané. Čo sa týka nehnuteľného majetku, spodný prah nesmie presahovať 10 % príjmu poslanca. Sponzorstvo by sa ale malo priznať, ak jednorazovo presahuje 1 000 libier. Pozri Rogers, R. a Walters, R. (2004): How Parliament Works. London: Longman), s. 113.

<sup>101</sup> Článok 97.3.

v parlamente, zatiaľ čo tretí je spojený s čoraz väčšou otvorenosťou a publicitou práce parlamentu.

120. Čo sa týka nezlučiteľnosti funkcií, ústavná prax sa značne odlišuje. Vo väčšine štátov s parlamentným zriadením nie je možné byť naraz ministrom a poslancom, avšak táto prax sa v iných štátoch uplatňuje, aby sa posilnili zväzky medzi zákonodarnou a výkonnou mocou.

121. Nezlučiteľnosť je niečo iné než nevoliteľnosť. Zatiaľ čo nevoliteľnosť je princípom, ktorý bráni osobám v určitých verejných alebo súkromných funkciách kandidovať v parlamentných voľbách alebo vo voľbách na inej politickej úrovni, nezlučiteľnosť je oveľa širším konceptom a vzťahuje sa na osoby v politických funkciách, ktoré už zvolené sú. Na rozdiel od nevoliteľnosti nezlučiteľnosť nebráni voľbe rovnakej osoby ani neovplyvňuje právnu kvalitu volebných výsledkov.

122. Napriek neustálemu sporu ohľadom povahy zastúpenia existuje všeobecný konsenzus o tom, že proces zastúpenia je podstatne prepojený s voľbami. Voľby sú *conditio sine qua non* demokracie, ale demokracia nemôže byť obmedzená len na konkurencieschopné voľby. V skutočnosti sú voľby skôr jednosmernou cestou než cestou obojsmernou: neposkytujú skutočnú príležitosť pre vládu a voličov, aby sa navzájom ovplyvňovali. Obmedzenie mandátov má za cieľ posilniť demokraciu rovnako ako nezlučiteľnosť politických funkcií.

123. Demokracia a zastúpenie sú v centre verejných európskych diskusií už mnohé roky. V kontexte aktuálnej krízy demokracie a reprezentácie musia byť prijaté opatrenia na rozšírenie a rozvinutie práv účasti občanov, musia sa zaviesť nové štruktúry účasti a rokovaní a musí sa posilniť nezávislosť kontrolných orgánov, tak aby sa posilnila politická zodpovednosť a povinnosť v tejto oblasti skladať účty.

124. Benátska komisia je pripravená pokračovať v skúmaní otázky obmedzovania mandátov s perspektívou poskytnutia odporúčaní v tejto oblasti.