

## PRVÁ KAPITOLA

# REPREZENTATÍVNA DEMOKRACIA, POLITICKÍ REPREZENTANTI A ICH VÝBER

Prvá kapitola monografie je venovaná úvodu do problematiky reprezentatívnej demokracie a spôsobom, akými v jej prostredí môžu byť politickí reprezentanti vyberaní. Prvá časť (podkapitola 1.1) najskôr v stručnosti zrekapituluje rozdiel medzi priamou demokraciou a nepriamou, čiže reprezentatívnou demokraciou. Pozornosť bude upriamená aj na to, koho si pod pojmom „politický reprezentant“ pre účely tejto monografie treba predstaviť. Druhá podkapitola (podkapitola 1.2) sa zameria na voľbu ako jeden z kľúčových spôsobov výberu politických reprezentantov v súčasných demokraciách. Tretia podkapitola (podkapitola 1.3) následne upriami pozornosť na alternatívy, ktoré pri výbere reprezentantov sú alebo boli využívané. Na samotný žreb ako kľúčovú alternatívu, ktorej je monografia ako celok venovaná, sa pozrieme až v nasledujúcej, druhej kapitole. A napokon, záverečná časť prvej kapitoly (podkapitola 1.4) stručne zosumarizuje celý obsah kapitoly.

### 1.1 Reprezentatívna demokracia a politickí reprezentanti

Za notoriu možno označiť to, že existujú dva základné modely demokracie, teda dva základné modely „vlády ľudu“, a to berúc do úvahy mieru zapojenia ľudu do výkonu moci.<sup>24</sup> Ide o priamu demokraciu, niekedy označovanú jednoducho len ako „demokracia“<sup>25</sup>, a o **demokraciu** nepriamu, zastupiteľskú či **reprezentatívnu**. Avšak, presnejšie možno povedať, že uvedené modely predstavujú skôr dva konce pomyselnéj úsečky než dva jednoznačne oddelené modely. Pravdou síce je, že v podmienkach tých zo súčasných štátov, ktoré označujeme alebo ktoré sa sami označujú prívlastkom „demokratické“, prevládajú

<sup>24</sup> Podľa iných kritérií možno, samozrejme, rozlišovať aj mnohé ďalšie modely demokracie. K nim pozri napríklad SEKERÁK, M. *Modely a teórie demokracie*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2021.

<sup>25</sup> Napríklad autori zbierky *Listy federalistov* namiesto súčasnej dichotómie priama versus nepriama (reprezentatívna) demokracia používali označenia „demokracia“ a „republika“. Pod pojmom „demokracia“ mali na mysli to, čo súčasná literatúra označuje ako „priama demokracia“ a pod pojmom „republika“ zas to, čo dnes označujeme za nepriamu, zastupiteľskú či reprezentatívnu demokraciu. Porovnaj MADISON, J. List č. 14. In HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. *Listy federalistov*. Bratislava : Kalligram, 2002, s. 142 a nasl.

prvky reprezentatívnej demokracie, no súčasne platí, že vo veľkej časti z nich sú známe a používané aj niektoré inštitúty priamej demokracie. Pravdepodobne najznámejším z nich je inštitút referenda, ktorý sa, niekde viac a niekde menej, popri voľbách ako kľúčovom inštitúte reprezentatívnej demokracie ako doplnkový nástroj uplatňuje. V politickej praxi preto spravidla pôjde o kombináciu oboch uvedených modelov. Aj to je dôvodom, prečo sa niekedy pri označovaní súčasného konceptu demokracie možno stretnúť s používaním pojmu „polopriama demokracia“.<sup>26</sup>

Pokiaľ ide o rozdiel medzi oboma „krajnými“ modelmi demokracie, pre pripomenutie postačí uviesť, že za priamu demokraciu sa spravidla označuje to, ak ľud (občania, prípadne len obyvatelia) priamo a nesprostredkované rozhodujú o správe verejných vecí, napríklad prostredníctvom hlasovania v referende. Takéto hlasovanie by malo mať, isteže, záväzný charakter a právne účinky. V opačnom prípade totiž o demokracii ako o vláde ľudu pojmovovo nemožno hovoriť. Naopak, za nepriamu či reprezentatívnu demokraciu označujeme to, ak ľud (občania, obyvatelia) rozhoduje o správe verejných vecí len sprostredkované (nepriamo), konkrétne prostredníctvom svojich zástupcov, čiže reprezentantov. Reprezentatívna demokracia má preto skôr parciálny a obmedzený charakter. Obmedzenosť sa týka tak vecnej stránky, ako aj stránky časovej. V prípade vecnej stránky ide o to, že ľud v zásade rozhoduje len o tom, kto bude v jeho mene ďalej rozhodovať, čiže nerozhoduje o všetkých vecných otázkach týkajúcich sa správy verejných vecí. V prípade časovej stránky obmedzenia ide zas o skutočnosť, že ľud rozhoduje o svojich reprezentantoch spravidla len v relatívne dlhých časových intervaloch, nie každodenne. Zásadný rozdiel medzi priamou demokraciou na jednej strane a nepriamou či reprezentatívnu demokraciou na strane druhej sa teda týka spôsobu, akým sa ľud podieľa na prijímaní rozhodnutí týkajúcich sa správy verejných vecí.

V tejto monografii nás bude zaujímať výlučne nepriama, zastupiteľská či reprezentatívna demokracia, a to osobitne jeden zo spôsobov, akým je možné v jej prostredí reprezentantov ľudu vyberať. Keďže, ako už bolo naznačené, pojmov označujúcich predmet nášho záujmu je viacero, ďalej sa bude preferovať označenie „**reprezentatívna demokracia**“. Na rozdiel od pojmu pracujúceho s prívlastkom „nepriama“ totiž lepšie vystihuje podstatu tohto modelu demokracie, ktorým je reprezentácia a reprezentanti. Pre úplnosť sa žiada dodať, že podobne použiteľný by bol aj pojem „zastupiteľská demokracia“, keďže pojmy

<sup>26</sup> Porovnaj SPÁČ, P. *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referenda po roku 1989*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010, s. 175.

Naopak, v českej literatúre, ktorá je nám nepochybne blízka nielen jazykovo, sa používa prakticky výlučne len pojem „los“, resp. „losování“.<sup>97</sup>

Ak načrieme do jazykovednej literatúry, Krátky slovník slovenského jazyka pozná všetky tri doteraz spomenuté pojmy, čiže „los“, „lós“ i „žreb“.<sup>98</sup> Krátku verziu „los“ môžeme ihneď vylúčiť, keďže citovaný slovník k tomuto slovu uvádza, že ide o severského cicavca s lopatovitými parohmi. Ten celkom určite nie je predmetom záujmu tejto monografie. Dlhý tvar „lós“ slovník následne vysvetľuje ako žreb a žreb zas ako lístok či iný predmet slúžiaci na náhodné rozhodnutie niečoho. Avšak, slovo „lós“ je uvedené aj v slovníku cudzích slov,<sup>99</sup> a to ako slovo pochádzajúce z nemčiny. Naopak, slovo „žreb“ cudzí pôvod nemá.

Ak nahliadneme do právnych predpisov, o ktorých ešte bude reč v nasledujúcej, tretej kapitole, všetky právne predpisy tvoriace platný právny poriadok Slovenskej republiky používajú len pojem „žreb“. Samozrejme, máme na mysli len tie právne predpisy, ktoré zapadajú do kontextu, v akom sa bude dané slovo (slová) používať v tejto monografii.<sup>100</sup>

Vzhľadom na uvedené preto bude monografia vo svojich ďalších častiach, v záujme terminologickej čistoty a jednotnosti, pracovať výlučne s pojmami „žreb“ a „žrebovanie“. Výnimkou budú len prípady, pokiaľ bude pre kontext textu žiaduce použiť iné slovo.

## 2.2 Podstata a možnosti uplatnenia žrebu

Žreb ako spôsob výberu politických reprezentantov je, podľa niektorých autorov, vynález svojím významom porovnateľný s ohňom či s kolesom. Je totiž univerzálny, je jednoduché ho používať a má dlhú tradíciu.<sup>101</sup>

*lieb v Českej republike a Slovenskej republike.* Bratislava : C. H. Beck, 2016, s. 3 či OTTOVÁ, E. *Teória práva.* Šamorín : Heuréka, 2006, s. 148.

<sup>97</sup> Porovnaj napríklad KLÍMA, K. a kol. *Státověda.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 46; KREJČÍ, O. *Kniha o volbách.* Praha : Victoria Publishing, 1994, s. 17; PREUSS, O. Los jako nástroj populistů. In KYSELA, J. a kol. *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?* Praha : Leges, 2020, s. 115 – 138 či SEKERÁK, M. *Modely a teorie demokracie.* Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2021, s. 28.

<sup>98</sup> Porovnaj *Krátky slovník slovenského jazyka.* [online].

<sup>99</sup> Porovnaj *Slovník cudzích slov (akademický).* [online] alebo ŠALING, S., IVANOVÁ-ŠALINGOVÁ, M., MANÍKOVÁ, Z. *Slovník cudzích slov.* Veľký Šariš : SAMO, s. 376.

<sup>100</sup> S pojmom „žreb“, nie s pojmom „lós“, pracuje aj zákonná úprava hazardných hier, s ktorým sa skúmaný pojem, vo svojej podstate aj skúmaná problematika ako taká, tiež spája. Porovnaj zákon č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>101</sup> Porovnaj DOWLEN, O. Sorting Out Sortition: A Perspective of the Random Selection of Political Officers. In *Political Studies.* 2009, roč. 57, s. 304. Citované podľa PREUSS, O. Los jako cesta z krize? Demokratický potenciál losování. In JIRÁSEK, J. (ed.) *Ústava ve stínu politiky?* Olomouc : Iuridicum Olomoucnensis, 2012, s. 318.

Základom či podstatou žrebu je **náhoda**. Krátky slovník slovenského jazyka náhodu definuje ako „*stretnutie udalostí bez zjavnej súvislosti, nepredvídaná udalosť, okolnosť*“.<sup>102</sup> Výber reprezentantov tak v prípade uplatnenia žrebu, resp. žrebovania ako procesného postupu, v rámci ktorého sa žreb ako technika má uplatniť, nie je založený na uvedomelom výbere či na prejave vôle, ale, aplikujúc uvedenú definíciu náhody, na vopred nepredvídaných okolnostiach.

Filozofické odôvodnenie či ospravedlnenie žrebu ako náhodného spôsobu výberu politických reprezentantov pritom môže byť rôzne. Tento spôsob výberu môže mať náboženské korene, v čoho dôsledku by **náhoda** bola následne **chápaná ako prejav božej vôle**.<sup>103</sup> Žrebu tak možno prisudzovať akúsi nadprirodzenú či priam božskú moc, ktorá rozhodne o najvhodnejšom kandidátovi na obsadenie dotknutej verejnomocenskej funkcie.<sup>104</sup> Náhoda je ako prejav božej vôle chápaná napríklad pri výbere vedúcich predstaviteľov amišských spoločností, ktorý prebieha práve prostredníctvom žrebu.<sup>105</sup> Náboženský pôvod a význam inštitútu žrebu niektorí autori pripisovali aj v starovekých Aténach, aj keď neskôr s týmto názorom iní polemizovali.<sup>106</sup> V načrtnutom aspekte inštitútu žrebu možno rovnako vidieť určitú analógiu s legitimizáciou monarchistickej hlavy štátu. Aj v jej prípade je to totiž Boh či iná nadprirodzená sila, ktorá rozhodla o tom najvhodnejšom vladárovi napríklad tým, že sa narodí ako prvorodený potomok dovedajšieho panovníka.<sup>107</sup> So žrebom ako spôsobom výberu politických reprezentantov sa teda môže spájať určitá miera fatalizmu.<sup>108</sup>

Dôvody „siahnutia“ po žrebe ako spôsobe výberu politických reprezentantov však nemusia mať len náboženský charakter. Naopak, ak uvažujeme o využití žrebu v podmienkach súčasných demokratických a právnych štátov, ktoré sú, okrem iného, založené aj na myšlienkach sekularizmu, do popredia vystupuje

<sup>102</sup> Porovnaj *Krátky slovník slovenského jazyka*. [online].

<sup>103</sup> Zhodne aj PREUSS, O. Los jako nástroj populistů. In KYSELA, J. a kol. *Populismus v demokratickém právním státě: hrozba, nebo výzva?* Praha : Leges, 2020, s. 116.

<sup>104</sup> Náboženský aspekt žrebu je možné identifikovať aj pri etymologickej analýze anglického slova „*lot*“. Pozri BUNTING, W. Election-by-Lot as a Judicial Selection Mechanism. In *NYU Journal of Law & Liberty*. 2006, roč. 2, č. 1, s. 166 a 167.

<sup>105</sup> Amiši, formálne Amiši starého poriadku (v anglickom jazyku *Old Order Amish*), predstavujú osobitnú kresťanskú denomináciu, jednu z vetiev anabaptistov (novokrstencov). Jej členovia sú známi jednoduchým životným štýlom vrátane jednoduchého obliekania či odmietania techniky. Žijú najmä v USA, konkrétne v štátoch Pensylvánia, Ohio a Indiana. Pre podrobnosti pozri *Leadership*. In *Amish Studies*. [online].

<sup>106</sup> Porovnaj MANIN, B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge : Cambridge University Press, 1997, s. 25 – 27 a tam citované pramene.

<sup>107</sup> Porovnaj aj KREJČÍ, O. *Kniha o volbách*. Praha : Victoria Publishing, 1994, s. 18.

<sup>108</sup> OROSZ, L., MOLEK, P., SVÁK, J., ŠIMÍČEK, V. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava : C. H. Beck, 2016, s. 3.

## ŠTVRTÁ KAPITOLA

# BUDEME SI SLOVENSKÝCH POSLANCOV VYBERAŤ NÁHODNE?

Prostredníctvom tretej kapitoly boli identifikované prípady, v ktorých právny poriadok Slovenskej republiky *de lege lata* predpokladá využitie inštitútu žrebu, a to či už ako priameho spôsobu výberu politických reprezentantov, alebo predpokladá jeho iné využitie súvisiace s výberom reprezentantov. V nasledujúcej, štvrtej kapitole sa zamyslíme nad tým, či by v budúcnosti bolo možné žrebovanie zaviesť aj ako primárny spôsob výberu konkrétnych politických reprezentantov na Slovensku, a to poslancov Národnej rady a poslancov zastupiteľstiev územnej samosprávy. Na začiatku kapitoly budú najskôr (podkapitola 4.1) pripomenuté dôvody, kvôli ktorým sa monografia zameriava výlučne na Národnú radu a samosprávne zastupiteľstvá. Vo väzbe na slovenské podmienky budú taktiež zrekapitulované výhody, ktoré by s nahradením voľby žrebom mohli byť spojené. Následne bude pozornosť zameraná na prekážky, ktoré by prípadnému zavedeniu žrebovania poslancov Národnej rady a poslancov zastupiteľstiev územnej samosprávy mohli brániť. Okrem formálnych prekážok (podkapitola 4.2) týkajúcich sa právnej úpravy sa budeme zaoberať aj materiálnymi prekážkami (podkapitola 4.3), ktoré možno označiť aj za premietnutie už priblížených všeobecných nevýhod žrebu ako spôsobu výberu politických reprezentantov do prostredia ústavného systému Slovenskej republiky, a to osobitne vo vzťahu ku skúmaným orgánom. Táto podkapitola sa preto, zjednodušene povedané, zameria najmä na hľadanie protiargumentov k nevýhodám výberu slovenských poslancov prostredníctvom žrebu. Ak ich nájdeme dostatok, budeme môcť konštatovať možnosť a účelnosť nahradenia voľby žrebom. Ak nie, záver by mal byť skôr opačný. A napokon, tak ako aj v predchádzajúcich kapitolách, záver štvrtej kapitoly bude venovaný jej zhrnutiu (podkapitola 4.4).

### 4.1 Prečo žrebovanie poslancov a čo by nám prinieslo

Už v predhovore bolo naznačené, že ak by sa mal žreb ako spôsob výberu politických reprezentantov na niektorých z nich v súčasnosti „vyskúšať“, ako najvhodnejšie sa to javí pri kolektívnych zastupiteľských orgánoch. V podmienkach Slovenskej republiky môžeme hovoriť o štyroch orgánoch verejnej moci spĺňajúcich tento atribút: Národná rada, Európsky parlament, obecné zastupiteľstvá

(vrátane mestských zastupiteľstiev a miestnych zastupiteľstiev pôsobiacich v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice) a zastupiteľstvá samosprávnych krajov. Keďže Európsky parlament predstavuje nadštátny orgán, resp. inštitúciu spoločnú pre celú Európsku úniu, zmena jeho kreácie by nepochybne bola násobne komplikovanejšou otázkou. Pozornosť preto zameriame na trojicu slovenských parlamentných orgánov. Pripomíname, že predmetom skúmania bude zavedenie žrebu ako primárneho spôsobu výberu ich členov, keďže žreb v postavení subsidiárneho pravidla sa pri nich, do určitej miery, uplatňuje aj *de lege lata*.

Výber len kolektívnych orgánov ako vzorky, s ktorou táto monografia pracuje a ktorých potenciálnu kreáciu žrebom *pro futuro* modeluje, nebol náhodný. Niektoré nevýhody, ktoré môžu byť s výberom prostredníctvom žrebu spojené a ktoré boli vo všeobecnej rovine rozobrané už v druhej kapitole, totiž môžu byť zmiernené práve kolektívnym charakterom dotknutého orgánu verejnej moci. Naopak, tieto nevýhody by sa pravdepodobne mohli prejaviť omnoho výraznejšie v prípade monokratických orgánov, akým je v podmienkach Slovenskej republiky napríklad Prezident či starostovia obcí alebo predsedovia samosprávnych krajov. Osobitná pozornosť, pokiaľ ide o úvahy v rovine *de lege ferenda*, rovnako nebude zameraná, okrem exekutívnych orgánov, ani na výber orgánov súdnej moci. Ich vykonávatelia totiž, v zmysle v súčasnosti uznávaných princípov súdnej moci platných v demokratických a právnych štátoch, Slovenskú republiku nevynímajúc, totiž vyžadujú osobitné odborné vedomosti. Je síce pravdou, že žreb by sa mohol teoreticky uplatniť aj v takomto prípade, napríklad prostredníctvom zúženia okruhu potenciálnych kandidátov v dôsledku vyžadovaných odborných kritérií, no aj napriek tomu možno nájsť zásadné odlišnosti medzi parlamentmi (či zastupiteľstvami) ako politickými reprezentatívnymi orgánmi *par excellence* na jednej strane a súdnymi orgánmi na strane druhej, a to najmä pokiaľ ide o ich úlohy.

Vzhľadom na zásadné podobnosti, nielen pokiaľ ide o kreáciu, bude výklad o obecných zastupiteľstvách a zastupiteľstvách samosprávnych krajov podávaný spravidla spoločne a budeme ich spoločne označovať ako zastupiteľstvá územnej samosprávy. Na tomto mieste sa žiada taktiež pripomenúť, že v predhovore bola formulovaná hypotéza, podľa ktorej by zavedenie žrebu ako primárneho nástroja slúžiaceho na výber poslancov malo byť lepšie aplikovateľné práve v prípade týchto zastupiteľstiev. To, či táto hypotéza skutočne platí, sa budeme pokúšať verifikovať práve prostredníctvom tejto kapitoly monografie.

Ako už bolo načrtnuté, selekcia Národnej rady a zastupiteľstiev územnej samosprávy ako „reprezentantov“ pre náš teoretický experiment je podmienená ich kolektívnym charakterom. Vo všetkých troch prípadoch totiž ide o orgány