



CENTRUM EXCELENTNOSTI PRE SPOLOČENSKÉ INOVÁCIE

Univerzity Komenského v Bratislave



CESI UK Policy Paper 3/2011

Referendum v politickom systéme SR: Identifikácia problémov a návrhy riešení

Erik Láštic

www.fphil.uniba.sk/cesiuk

ISBN 978-80-223-3091-6

"Podporujeme výskumné aktivity na Slovensku/Projekt je spolufinancovaný zo zdrojov ES." Projekt „Globálne a lokálne procesy na Slovensku: rozvoj spoločenských inovácií v podmienkach internacionalizácie Európskej únie“ je podporený v rámci opatrenia 4.1 „Podpora sietí excelentných pracovísk výskumu a vývoja ako pilierov rozvoja regiónu v Bratislavskom kraji“. Viac informácií o Operačnom programe Výskum a vývoj nájdete na stránke <http://www.asfeu.sk/operacny-program-vyskum-a-vyvoj>.



Európska únia
Európsky fond regionálneho rozvoja

O dokumente

Referendum ako inštitút priamej demokracie neplní poslanie, ktoré predpokladá ústava SR a judikatúra Ústavného súdu. Dôvodom je neexistencia základného konsenzu ohľadom úlohy, ktorú má referendum v ústavnom systéme zohrávať a nepresná formálna úprava referenda v ústave a zákonoch. Vzhľadom na povahu doterajšej ústavnej úpravy si prípadné zmeny referenda vyžadujú ústavnú novelizáciu V. hlavy, II. oddielu ústavy a zjednotenie pravidiel pre konania volieb a referenda na úrovni zákonnej úpravy. Medzi navrhované riešenia, ktoré posilňujú postavenie referenda patrí najmä explicitné definovanie jeho právnych účinkov a zrušenie požiadavky 50% účasti oprávnených voličov na jeho platnosť. Medzi návrhy, ktoré upresňujú doterajšiu úpravu a posilňujú právnu istotu v ústavnom systéme patrí predbežné registrovanie petície a posúdenie jej súladu ešte pred oficiálnym zahájením zberu podpisov, ako i časové obmedzenie zberu podpisov. Zjednotenie pravidiel pre obsadzovanie volebných komisií a vytváranie volebných okrskov umožní spojenie referenda s najbližšími voľbami (NR SR, I. kolo prezident, EP) a tým zníži náklady na jeho organizáciu.

O autorovi

Mgr. Erik Láštic, PhD. pôsobí na Katedre politológie Filozofickej fakulty UK v Bratislave a v Centre excelentnosti pre spoločenské inovácie UK v Bratislave. Špecializuje sa na politický systém SR a exekutívno-legislatívne vzťahy v EÚ.

Úvod

Táto analýza vychádza zo zistení monografie V rukách politických strán: Referendum na Slovensku 1993-2010, ktorá analyzovala právny a politický kontext úpravy referenda v ústavnom systéme Slovenskej republiky a jeho fungovanie v praxi. V prvej časti identifikuje hlavné faktory, ktoré ovplyvňovali a ovplyvňujú fungovanie referenda na národnej úrovni. V druhej časti sú predstavené návrhy na zmenu inštitútu referenda, ktoré sa zameriavajú najmä na spresnenie doterajšej formálnej úpravy referenda, zvýšenie právnej istoty procesu iniciovania a výsledku referenda a zníženie nákladov spojených s jeho organizáciou.

V prvom náleze Ústavného súdu SR, ktorý sa dotýkal referenda (PL. ÚS 42/95), definoval súd referendum ako „poistku občana voči parlamentu, aby si v zásadných otázkach nechal poradiť od občanov, alebo aby občania hlasovaním v referende zobrali na seba zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť“. Vzťah medzi priamou a zastupiteľskou formou demokracie však nebol na Slovensku v období 1993-2010 natoľko priamočiary, ako to predpokladal Ústavný súd. Hlavné dôvody, pre ktoré referendum neplní pôvodnú funkciu predpokladanú ústavodarcom patria absenciu konsenzu medzi politickými elitami a občanmi ohľadom úlohy, ktorú má referendum zohrávať; nastavenie a interpretáciu formálnych pravidiel, ktoré referendum upravujú a správanie aktérov, ktorí referendum priamo alebo nepriamo ovplyvňujú. Riešenia, ktoré sú navrhnuté v druhej časti sa dotýkajú najmä nastavenia a interpretácie formálnych pravidiel.

I. Analýza súčasného stavu

Absencia konsenzu

Prvé vysvetlenie leží v absencii konsenzu medzi politickými elitami a občanmi ohľadom úlohy, ktorú by malo referendum v ústavnom systéme zohrávať. Aký je v prípade jeho použitia vzťah medzi zastupiteľmi a zastúpenými? Kedy a v akých situáciách je vhodné referendum použiť? Ústavná úprava priamej demokracie bola počas celého trvania existencie Československa bez praktického využitia, zostávala pod kontrolou politických aktérov a mimo dosahu občanov. Československá skúsenosť s priamou demokraciou začala jej zakotvením v ústavnej listine z roku 1920, pokračovala následnou neschopnosťou zákonodarcu prijať vykonávacie pravidlá a skončila rozdelením spoločného štátu na základe rozhodnutia politických aktérov, ktorí na seba prevzali zodpovednosť, ktorú občania podľa všetkého chceli, mohli, vedeli a dokázali uniesť.

Podobne nejasný postoj k zmyslu referenda v ústavnom systéme prezentovala v roku 1992 Slovenská národná rada. Hoci vládny návrh ústavy SR z roku 1992 pôvodne zaradil referendum do samostatnej VI. hlavy ústavy, prijatie pozmeňovacieho návrhu ústavnoprávneho výboru SNR spôsobilo, že sa referendum zaradilo do V. hlavy ústavy o zákonodarnej moci. Túto fundamentálnu zmenu v systematickom zaradení referenda do budúceho ústavného systému ale ústavodarca ďalej nereflektoval. Iba dva dni trvajúca diskusia o návrhu ústavy na prelome augusta a septembra 1992 neposkytla takmer žiadny priestor na diskusiu o úlohe referenda v ústavnom systéme SR. Pôvodný úmysel ústavodarcu ohľadom referenda nedokáže spätne objasniť ani dôvodová správa k návrhu

Referendum v politickom systéme SR: Identifikácia problémov a návrhy riešení

ústavy, ktorá sa obmedzuje iba na konštatovanie, že návrh ústavy zakotvuje referendum „ako možnosť uskutočnenia priamej demokracie“ a občania v ňom môžu „bezprostredne rozhodovať o najdôležitejších otázkach života spoločnosti“. Bolo to súčasne posledný raz, čo sa ústavná úprava referenda stala predmetom záujmu ústavodarného zboru.¹

Opakované úsilie Ústavného súdu SR dať ústavnej úprave referenda právno-filozofické ukotvenie narazilo na neochotu jeho sudcov formulovať ju precízne, konzistentne, v reálnom čase a s bezprostrednými účinkami. Po roku 1998 tento postoj Ústavného súdu viedol k odmietnutiu šance nanovo definovať miesto referenda v ústavnom systéme SR a jeho vzťah k zastupiteľskej demokracii v prípade podania poslancov Národnej rady SR ohľadom referenda o predčasných voľbách v roku 2000, či podania skupiny občanov z roku 2005, v ktorom sa domáhali ratifikácie Ústavnej zmluvy EÚ prostredníctvom obligatórneho referenda v zmysle čl. 7 ods. 1 Ústavy SR.

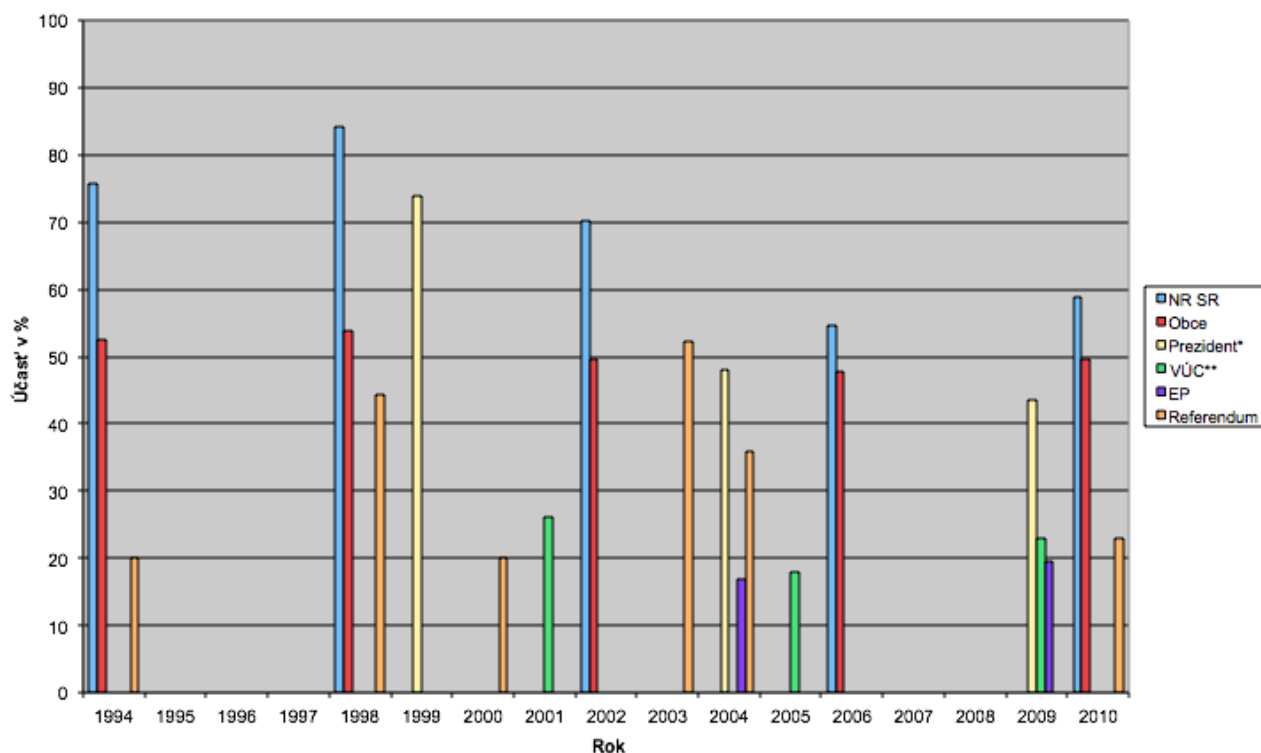
Formálne pravidlá

Ďalšie vysvetlenie doterajšieho fungovania referenda a jeho problémov má svoj pôvod v úprave formálnych pravidiel. Ide najmä o existujúcu úpravu referenda, ktorá nastavuje jeho základný rámec a správanie aktérov (zakotvenie 50% kvóra na platnosť); nejasné pravidlá, ktoré nepresne vymedzujú právne účinky referenda, jeho predmet a vzťah medzi priamou a zastupiteľskou demokraciou a napokon chýbajúce formálne pravidlá, ktoré umožňujú aktérom kontrolu nad iniciovaním referenda (politické strany), či jeho vyhlásením (prezident).

Z formálnych pravidiel, ktoré upravujú inštitút referenda v politickom systéme Slovenska ho najvýraznejšie ovplyvňuje existencia 50% kvóra oprávnených voličov, ktorých účasťou je podmienená platnosť hlasovania. Na rozdiel od iných volieb na území Slovenska, ktorých platnosť nie je podmienená výškou účasti, existencia kvóra priamo vplýva na správanie sa politických aktérov a ovplyvňuje aj ich schopnosť mobilizovať voličov. Ako ukázala doterajšia skúsenosť s referendom, úloha politických strán na Slovensku je významná pri iniciovaní referenda, ale nadobúda rozhodujúci rozmer v prípade (ne)mobilizácie na účasť na vyhlásenom referende. Existencia kvóra v súčasnej podobe sťažuje slobodnú súťaž politických síl. Ak platnosť hlasovania závisí od existencie kvóra, zvýhodňujú sa tí voliči ktorí sa ho nezúčastnia, a tie politické strany, s ktorými takíto voliči sympatizujú.

¹ S výnimkou zakotvenia právomoci prezidenta v čl. 95 ods. 2 v novele ústavy 90/2001 Z. z. požiadať Ústavný súd SR o posúdenie, či predmet petície alebo uznesenia NRSR je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom.

Graf 1: Účasť na voľbách a referende v SR, 1993-2010



Na strane jednej tak stoja tie politické strany, ktoré musia mobilizovať nielen podporu predmetu referenda, ale aj samotnú účasť voličov, na strane druhej sú tie politické strany a voliči, ktorým sa na vyjadrenie nesúhlasu stačí hlasovania nezúčastniť. Každý volič má síce iba jeden hlas a všetky hlasy sú si rovné, no v referende sú nevoliči „rovnejší“ než tí, ktorí sa ho zúčastnia. Dôsledkom tak sú neplatné referendá, ktorých sa zúčastňujú takmer výhradne tí, ktorí ich predmet podporujú. Ako ukázala analýza jednotlivých referend, existencia kvóra a jeho vplyv na platnosť referenda nie je pre politických aktérov dôvodom, pre ktorý by na jeho používanie rezignovali. Na strane druhej, práve existencia kvóra a fakt, že s výnimkou referenda o EÚ boli ďalšie hlasovania neplatné, umožnila, že výsledok referenda nebol vo väčšine prípadov predmetom ďalšieho sporu na úrovni politických aktérov.

Nepresná ústavná a zákonná úprava referenda prispela k posilňovaniu politického konfliktu a ovplyvnila aj doterajšie využívanie referenda. Za všetky nedostatky formálnej úpravy spomeňme jeden: ústava nehovorí nič o právnych účinkoch referenda, ktoré prezident vyhlási podľa čl. 93 ods. 2 ústavy. Ustanovenie čl. 98 ods. 2 ústavy je na prvý pohľad iba variáciou úpravy federálneho ústavného zákona o referende 327/1991 Zb. Ten v čl. 5 ods. 3 stanovil, že rozhodnutie „prijaté v referende vykonanom podľa ustanovenia čl. 3 ods.1 vyhlasuje Predsedníctvo Federálneho zhromaždenia v Zbierke zákonov obdobne ako zákony Federálneho zhromaždenia“; rozhodnutie „prijaté v referende vykonanom podľa ustanovenia čl. 3 ods.2 vyhlasujú predsedníctva národných rád republík v Zbierke zákonov obdobne ako zákony národných rád“. Ústava SR teda upravuje iba formálnu procedúru publikovania výsledkov referenda, ale nehovorí nič o jeho právnych účinkoch. Podporu tomuto argumentu dodáva aj ďalšie ustanovenie čl. 6 ods. 1 federálneho ústavného zákona podľa ktorého výsledok referenda vyhláseného podľa čl. 1 ods. 1 má „záväznosť ústavného zákona“. Federálny ústavný zákon 327/1991 Zb. o referende teda jasne rozlišoval medzi vyhlasovaním návrhov prijatých v referende a právnou

Referendum v politickom systéme SR: Identifikácia problémov a návrhy riešení

záväznosťou výsledkov referenda. Na rozdiel od neho Ústava SR, ktorá z federálneho zákona o referende vychádzala, síce upravuje spôsob vyhlasovania výsledkov referenda, ale o právnych účinkoch referenda podľa čl. 93 ods. 2 nehovorí nič.

Nejasné pravidlá ohľadom referenda sa tak stali opakovaným predmetom sporu medzi politickými aktérmi, či už išlo o rozhodnutie prezidenta M. Kováča nevyhlásiť referendum na základe petičnej akcie HZDS v marci 1994 alebo o prípad referenda o priamej voľbe prezidenta a NATO v roku 1997. Diskusia o tom, či je možné ústavu zmeniť prostredníctvom referenda ukázala, že interpretácia formálnych pravidiel závisí aj od pozície politických aktérov.

Posledné vysvetlenie vplyvu formálnych pravidiel na doterajší výkon referenda súvisí s chýbajúcou úpravou v ústave a zákone. Ide napríklad o minimálnu úpravu časových lehôt, ktoré regulujú iniciovanie a vyhlásenie referenda. Fáza iniciovania referenda nie je dokonca zviazaná žiadnymi časovými lehotami, ktoré by obmedzovali dĺžku trvania petičnej akcie, čo umožňuje petičnému výboru či politickej strane neobmedzenú kontrolu nad dĺžkou jej trvania. Ešte viditeľnejšia je táto absencia v prípade odovzdávania petície prezidentovi SR. Petície HZDS v roku 2000, KOZ a SMER-u v roku 2004 i SaS v roku 2010 ukazujú, že politické strany sa snažia o strategické načasovanie odovzdania petičných hárkov, s cieľom dosiahnuť čo najpriaznivejší termín konania referenda. Obdobný priestor pre strategické určenie termínu referenda poskytujú formálne pravidlá aj prezidentovi SR.

Aktéri a politizácia referenda

Nejasné formálne pravidlá ohľadom referenda neboli jediným predmetom sporu medzi politickými aktérmi. Referendum politickí aktéri opakovane využívali aj ako prostriedok v rámci politického konfliktu tým, že do neho zapojili pôvodných nositeľov moci, občanov SR napriek tomu, že existovali mechanizmy na jeho riešenie v rámci zastupiteľskej demokracie. Referendum v tomto prípade funguje ako nástroj, pomocou ktorého sa politickí aktéri snažia o posilnenie vlastnej pozície voči iným aktérom. Referendum je v tomto chápaní prostriedkom na získanie väčšej politickej moci na úkor iných politických aktérov (Walker 2003).

Doterajšia skúsenosť s referendom v politickom systéme Slovenska ukazuje, že referendum ako nástroj posilnenia politickej pozície prednostne využívajú politické strany, pričom jeho politizácia sa vo väčšine prípadov odohráva na koalíčno-opozičnej línii. Politické strany však nie sú jedinými aktérmi, ktoré týmto spôsobom referendum využívajú. Na základe predchádzajúcich kapitol je možné identifikovať dve skupiny politických aktérov podľa toho, či majú priamu možnosť využívať referendum na posilňovanie vlastnej pozície, alebo je táto možnosť iba nepriama. Takéto analytické rozčlenenie aktérov vychádza z toho, že skupina aktérov s priamym vplyvom na referendum (politické strany, parlament, občania a záujmové skupiny, prezident) môže referendum iniciovať alebo ovplyvňovať jeho vyhlásenie; skupina aktérov s nepriamym vplyvom (vláda a súdy) môže referendum ovplyvňovať až potom, čo je vyhlásené.²

² Takéto rozčlenenie môže mať svoje obmedzenia pri analýze konkrétneho referenda. Napríklad referendum o zákaze privatizácie tzv. strategických podnikov z roku 1998 síce iniciovala petičná akcia HZDS, ale členmi petičného výboru boli členovia vlády SR a do petičnej akcie boli zapojené orgány miestnej štátnej správy podriadené vláde SR.

II. Navrhované riešenia

Doterajšia skúsenosť s referendom v politickom systéme Slovenska ukazuje jeho praktické obmedzenia, pokiaľ ide o jeho funkciu ako poistky občanov voči zastupiteľom a nástroja na ich kontrolu. Dominantným spôsobom výkonu moci v politickom systéme Slovenska zostáva zastupiteľská forma demokracie, v ktorej do vzťahu voliča a parlamentu vstupujú politické strany, ktoré ako jediné majú právo nominovať v parlamentných voľbách kandidátov na poslancov.

Navrhované zmeny úpravy referenda sa dotýkajú najmä jeho formálnej úpravy, ale vplývajú aj na vyjasnenie postavenia referenda vo vzťahu k zastupiteľskej forme demokracie a v neposlednom rade majú snahu obmedziť náklady na samostatné konanie referend ako tomu bolo v minulosti (1994, 1997, 2000, 2003, 2010). Návrhy súčasne reflektujú záväzky vlády SR, ktorá sa v programovom vyhlásení zaviazala k zjednoteniu úpravy volebných pravidiel.

Všeobecná úprava referenda v ústave

- 1. Zrušenie kvóra na platnosť referenda.** Doterajšia nefunkčnosť referenda ako nástroja priamej demokracie súvisí aj s požiadavkou najmenej 50% účasti oprávnených voličov pre jeho platnosť. Vzhľadom na to, že iné typy volieb neobsahujú túto podmienku, pričom nie je spochybnená ich legitimita, je existencia kvóra neudržateľná. Vyvážením zrušenia kvóra je požiadavka na predbežnú registráciu petície a posúdenie jej súladu, ako i obmedzená doba zberu podpisov pod oficiálne registrovanou petíciou.
- 2. Zvýšenie počtu poslancov, ktorí môžu o vypísanie referenda požiadať prostredníctvom uznesenia Národnej rady.** Zmena reflektuje povahu inštitútu referenda ako nástroja priamej demokracie a sťažuje jeho iniciovanie prostredníctvom uznesenia Národnej rady zavedením požiadavky súhlasu najmenej 3/5 väčšiny všetkých poslancov Národnej rady na prijatie uznesenia Národnej rady požadujúceho vypísanie referenda.
- 3. Zmena/zrušenie výsledkov referenda.** Súčasná úprava umožňuje Národnej rade zrušiť/zmeniť výsledok referenda prostredníctvom ústavného zákona po uplynutí troch rokov od vyhlásenia výsledku referenda. Vzhľadom na to, že ide o mimoriadny inštitút, v ktorom zastupitelia zasahujú do priameho rozhodnutia voličov, navrhujeme zvýšenie ochrannej lehoty na 5 rokov, čo umožní, aby o prípadnej zmene/zrušení výsledku referenda rozhodovala Národná rada v inom volebnom období ako sa uskutočnilo predmetné referendum. Potrebne je tiež rozšíriť možnosť zmeny/zrušenia výsledku referenda prostredníctvom neskoršieho referenda.
- 4. Explicitné definovanie právneho účinku referenda.** Absencia výslovného definovania právnych účinkov referenda podporuje priestor pre protikladnú interpretáciu jeho výsledkov, pričom jasnú odpoveď neponúka ani doterajšia judikatúra Ústavného súdu SR. V rámci ústavnej úpravy by tak

malo byť obsiahnuté explicitné ustanovenie, podľa ktorého by výsledok referenda mal záväznosť zákona.

5. **Obligatórne referendum podľa čl. 93 ods. 1 ústavy SR (alternatívy)**

- a. **Zrušenie tzv. obligatórneho referenda podľa čl. 7 ods. 1 a 93 ods. 1 ústavy SR.** Zakotvenie tzv. obligatórneho referenda o vstupe do štátneho zväzku v ústave 1992 bolo priamou reakciou na neexistenciu definitívneho štátoprávneho usporiadania Československa a v súčasnom období nemá podstatnenie.
- b. **Zachovanie tzv. obligatórneho referenda a jeho využitie v súvislosti s členstvom SR v EÚ.** V tejto alternatíve by bol mechanizmus obligatórneho referenda ponechaný na schvaľovanie zmien zmluvného základu EÚ, ktoré boli doteraz iba predmetom súhlasu v Národnej rade. V rámci nového využitia by sa vnútroštátna ratifikácia zmien zmluvného základu EÚ podmieňovala okrem parlamentného súhlasu aj následným ratifikačným referendum. Pre toto referendum by platil osobitný režim jeho vyhlasovania a uskutočnenia.

Iniciovanie referenda

6. **Zmena spôsobu určenia minimálneho počtu podpisov na petícii požadujúcej referendum.**

Súčasná ústavná úprava predpokladá, že referendum môže iniciovať uznesením Národná rada SR (1997, 2003) alebo najmenej 350 000 občanov prostredníctvom petície. Vzhľadom na to, že pevne definovaný počet voličov nereflektuje zmeny v počte oprávnených voličov, je vhodnejším spôsobom na definovanie minimálneho počtu voličov pod petíciou % ako podielu z počtu oprávnených voličov v ostatných parlamentných voľbách (10-12%). Konkrétny počet pre dané volebné obdobie by mohla definovať ústredná volebná komisia, resp. stála volebná komisia ako súčasť zápisnice o parlamentných voľbách.

7. **Predbežná registrácia petície a posúdenie jej predmetu a časové obmedzenie zberu podpisov.**

Súčasná právna úprava nekladie žiadne obmedzenia ohľadom zberu podpisov na petíciu požadujúcu vyhlásenie referenda a jeho predmetu, ani ho časovo neobmedzuje. Navrhovaná úprava sleduje posilnenie preventívnej kontroly tým, že k obligatórnemu posúdeniu predmetu referenda navrhovaného petičnou akciou by došlo ešte pred zahájením petičnej akcie. Súčasne by to predpokladalo zrušenie právomoci prezidenta obrátiť sa na ústavný súd pred vyhlásením referenda ohľadom posúdenia predmetu referenda. Takto definovaná zmena sleduje jednak posilnenie právnej istoty občanov, ktorí podpisujú petíciu a súčasne odstraňuje právnu neistotu ohľadom súladu predmetu referenda v prípade, že sa prezident nerozhodol požiadať ústavný súd o preventívne posúdenie súladu predmetu referenda. Po tom, ako by ústavný orgán (prezident/stála volebná komisia) vydali osvedčenie o ústavnosti a zákonnosti predmetu petície by bola petícia oficiálne zaregistrovaná. Ďalšou navrhovanou zmenou je zavedenie časovej lehoty na zber podpisov pod petíciou, ktorá bola oficiálne registrovaná. Táto zmena vychádza z ústavného predpokladu, že sa referendum rozhoduje o dôležitých otázkach verejného záujmu a súčasne obmedzuje priestor pre využívanie petičnej akcie ako politického nástroja.

Vyhlasenie referenda

8. Uskutočnenie referenda (referend) v najbližšom termíne volieb. Z doteraz uskutočnených referend sa väčšina z nich uskutočnila samostatne. Vzhľadom na finančnú náročnosť organizácie a technického zabezpečenia referenda navrhujeme konanie referenda vždy v termíne najbližších celoštátnych volieb (parlamentné, prezidentské, 1.kolo a voľby do Európskeho parlamentu). Nevyhnutným predpokladom je zjednotenie pravidiel, ktoré upravujú kreovanie volebných a referendových komisií a vytváranie volebných a referendových okrskov.

Centrum excelentnosti pre spoločenské inovácie UK

Centrum excelentnosti pre spoločenské inovácie Univerzity Komenského (CESIUK) budované v rámci projektu „Globálne a lokálne procesy na Slovensku: rozvoj spoločenských inovácií v podmienkach internacionalizácie Európskej únie“ je unikátnym projektom spájajúcim najkvalitnejších výskumných pracovníkov z rôznych vedných disciplín vo výskume a prognózovaní spoločenských inovácií. Hlavným cieľom Centra excelentnosti pre spoločenské inovácie je rozvoj ľudského, sociálneho a kultúrneho kapitálu prostredníctvom výskumu strategických spoločenských inovácií v kontexte globalizácie, europeizácie a transformácie v zahraničí a na Slovensku.

Projekt je financovaný z Európskeho fondu regionálneho rozvoja, v rámci Operačného programu Výskum a vývoj, opatrenie 4.1 "Podpora sietí excelentných pracovísk výskumu a vývoja ako pilierov rozvoja regiónu v Bratislavskom kraji". "Podporujeme výskumné aktivity na Slovensku/Projekt je spolufinancovaný zo zdrojov ES".

Kontakt

Web: www.fphil.uniba.sk/cesiuk

E-mail: cesiuk@fphil.uniba.sk