

V rukách politických strán

Referendum na Slovensku 1993 – 2010

Erik Láštic



Európska únia
Európsky fond regionálneho rozvoja



Agentúra
Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR
pre štrukturálne fondy EÚ



Operačný program
VÝSKUM A VÝVOJ

Podporujeme výskumné aktivity na Slovensku/Projekt je spolufinancovaný zo zdrojov EÚ

V rukách politických strán

Referendum na Slovensku
1993 – 2010

Erik Láštík

Táto publikácia bola podporená v rámci realizácie dopytovo-orientovaného projektu „Globálne a lokálne procesy na Slovensku: rozvoj spoločenských inovácií v podmienkach internacionalizácie Európskej únie“ (26240120017) financovaného z ERDF z Operačného programu Výskum a vývoj v rámci opatrenia 4.1 „Podpora sietí excelentných pracovísk výskumu a vývoja ako pilierov rozvoja regiónu v Bratislavskom kraji“

© Erik Láštík, 7,5 AH

1. edícia, rok vydania 2011

Recenzenti: Doc. Katarína Staroňová, PhD., Radovan Geist, PhD.

Titulná fotografia: Sébastien Camboulive, Prešov, 2008, 75 x 95 cm, <http://camboulive.eu>

Univerzita Komenského v Bratislave

ISBN: 978-80-223-3000-8

OBSAH

Predslov	9
Úvod.....	11
Kapitola 1: Vývoj formálnej úpravy referenda na Slovensku.....	15
Kapitola 2: Referendum, ktoré nebolo: spor o formálne pravidlá	31
Kapitola 3: Referendum 1997 ako spor o povahu režimu.....	39
Kapitola 4: Referendá ako mobilizačný nástroj politických strán	59
Kapitola 5: Referendum ako vyslovenie nedôvery vláde.....	79
Kapitola 6: Bez konfliktu?: referendum o vstupe do EÚ 2003	97
Kapitola 7: Referendum v politickom systéme SR: absencia konsenzu, pravidlá, aktéri a politizácia.....	113
Literatúra.....	128

PREDSLOV

K napísaniu tejto knihy ma viedol fakt, že doteraz neexistuje komplexné zmapovanie jednotlivých referend ani analýza inštitútu referenda v politickom systéme Slovenskej republiky a jeho vplyvu na vzťahy medzi nositeľmi moci v štáte – občanmi a ich zástupcami.

V rámci tejto knihy využívam niektoré zistenia môjho doterajšieho výskumu, ktorý sa okrem iného venoval vybraným aspektom ústavného systému SR (referendum, legislatívny proces, financovanie politických strán, slobodný prístup k informáciám) a vplyvu európskej integrácie a členstva v EÚ na politický systém Slovenska. Niektoré pasáže záverečnej kapitoly boli prezentované v rámci *Joint Sessions of Workshops*, Európskeho konzorcia pre politický výskum (ECPR) v rámci workshopu č. 26 „*Institutional Design of Parliamentary Rules and Party Politics*“, vedeného T. C. Mullerom a Z. Mansfeldovou v Lisabone, 14. až 19. apríla 2009.

Táto publikácia bola podporená v rámci realizácie dopytovo-orientovaného projektu „Globálne a lokálne procesy na Slovensku: rozvoj spoločenských inovácií v podmienkach internacionalizácie Európskej únie“ (26240120017) financovaného z ERDF z Operačného programu Výskum a vývoj v rámci opatrenia 4.1 „Podpora sietí excelentných pracovísk výskumu a vývoja ako pilierov rozvoja regiónu v Bratislavskom kraji“.

Autor ďakuje obom recenzentom knihy za podnetné postrehy. Ani jedna z uvedených inštitúcií a osôb nie je zodpovedná za nepresnosti, ktoré kniha prípadne obsahuje.

ÚVOD

„Pozmeniť znenie článku 160 nasledujúco: „Táto ústava nadobúda účinnosť ratifikačným referendum občanov Slovenskej republiky.“ Neodporúčam prijať. Prosím, aby sme sa prezentovali. Prítomných je 146 poslancov.

- Kto je za pozmeňujúci návrh? Za hlasovalo 26 poslancov.

- Kto je proti? Proti bolo 106 poslancov.

- Kto sa zdržal hlasovania? Hlasovania sa zdržalo 14 poslancov.

Konstatujem, že Slovenská národná rada tento pozmeňujúci návrh neprijala.”

Z diskusie Slovenskej národnej rady k návrhu Ústavy SR, 1. septembra 1992

V septembri 1992, pri rokovaní o návrhu Ústavy Slovenskej republiky, väčšina poslancov Slovenskej národnej rady (ďalej „SNR“) odmietla návrh opozičného poslanca I. Harnu z MKDH, aby bola ústava predložená občanom na schválenie v ratifikačnom referende. Podobne ako pri rozdelení Československa, ku ktorému došlo po dohode politických reprezentácií prostredníctvom prijatia ústavného zákona vo Federálnom zhromaždení, ani poslanci SNR nepovažovali za nevyhnutné predložiť budúci základný zákon samostatnej republiky na schválenie občanom tak, ako to bolo v niektorých iných postkomunistických krajinách (Estónsko, Rumunsko, Litva). Na rozdiel od ústavy Českej republiky však ústava SR zahrnula občanov do priameho výkonu štátnej moci prostredníctvom referenda, ktoré sa stalo súčasťou V. hlavy ústavy s názvom Legislatívna moc. Podľa dôvodovej správy k návrhu Ústavy SR tak mali občania prostredníctvom referenda „bezprostredne rozhodovať o najdôležitejších otázkach života spoločnosti“.

Ústava SR z roku 1992 nadviazala na ústavné tradície I. ČSR a socialistickej ústavy z roku 1960 (Malová, Láštic, 2000) a položila základy politického systému, v ktorom občania, ako pôvodní nositelia moci, delegujú jej výkon na zastupiteľský orgán – Národnú radu. Tá následne prenáša časť výkonu tejto moci na vládu, ktorá sa zodpovedá parlamentnej väčšine, je ňou kontrolovaná a môže ňou byť kedykoľvek odvolaná. Moc je teda vykonávaná na základe série poverení, ktoré priamo alebo sprostredkovane vedú k pôvodu moci v systéme, občanom, a umožňujú prijímať rozhodnutia, ktoré sú vydávané v ich mene. Občania delegujú moc na parlament na dočasné obdobie prostredníctvom pravidelne sa opakujúcich volieb. Volby plnia v zastupiteľskom systéme dvojakú úlohu. Jednak umožňujú delegáciu moci z občanov na parlament, a súčasne prostredníctvom nich môžu občania vyvolať zodpovednosť voči zastupiteľom, ktorí opätovne kandidujú. Slovenská ústava, podobne ako iné demokratické ústavy, neumožňuje voličom odvolať poslancov pred uplynutím ich funkčného obdobia. Koncept slobodného mandátu poslanca, ktorý ústava garantuje, tak umožňuje vyvedenie priamej zodpovednosti voči zastupiteľom iba prostredníctvom parlamentných volieb. V slovenských podmienkach je tento vzťah navyše oslabený pomerným volebným sys-

témom s jedným volebným krajom, ktorý oslabuje vzťah medzi voličmi a ich zástupcami a, naopak, posilňuje úlohu kolektívnych agentov, ktorými sú politické strany. Tie sú navyše podľa zákona o voľbách do Národnej rady SR jedinými subjektmi, ktoré môžu nominovať kandidátov v parlamentných voľbách.

Každá delegácia moci v sebe obsahuje riziko straty kontroly nad zastupiteľmi. Z tohto dôvodu musia byť jej súčasťou mechanizmy, ktoré umožňujú delegáciu, ako aj nástroje, ktoré umožňujú občanom kontrolovať, či výkon moci zo strany zastupiteľov spĺňa udelené poverenie a či je v súlade so záujmami občanov (Manin, Przeworski, Stokes, 1999: 29; Powell, 2000; Strøm, 2000). Ideálnym výsledkom zastupiteľskej demokracie je taký výkon moci zo strany zastupiteľov, ktorý je v súlade s názormi pôvodných nositeľov moci, občanov. Čím väčší je rozpor medzi občanmi a zastupiteľmi, tým nižšia je legitimita prijímaných rozhodnutí¹.

Referendum ako inštitút priamej demokracie tak umožňuje voličom v parlamentnom systéme v ideálnom prípade uskutočňovať výkon moci priamo a obmedziť alebo úplne vynechať z rozhodovania o veciach verejných zastupiteľov. Referendum je teda jedným z mechanizmov, ktorý umožňuje nepriamo zmenšovať nedostatky delegácie. Plní tak úlohu externého obmedzenia, ktoré zasahuje do procesu verejnej politiky na národnej úrovni bez toho, aby bolo súčasťou delegácie (Strøm, Müller et. al. 2000: 697). Referendum môže v politickom systéme fungovať ako nástroj *ex ante*, cez ktorý občania iniciujú vznik alebo zmenu verejnej politiky, alebo ako nástroj *ex post*, ktorým môžu schvaľovať alebo vetovať návrhy prijaté v rámci zastupiteľského systému. Tým, že Ústava SR umožňuje referendum iniciovať tak občanom prostredníctvom petície, ako aj zastupiteľskému zboru prostredníctvom uznesenia, je nevyhnutné analyzovať jednotlivé uskutočnené referendá s ohľadom na *kontext*, v ktorom boli iniciované, *aktérov*, ktorí ich iniciovali a ich *predmet*.

Predmetom tejto knihy je referendum v politickom systéme Slovenskej republiky v období 1993 – 2010. Vychádza z tézy, že referendum v politickom systéme SR nefunguje ako externý mechanizmus, ktorý umožňuje občanom vykonávať štátnu moc priamo z toho dôvodu, že do tohto mechanizmu zasahujú politické strany a ich prostredníctvom parlament a vláda. Referendum je tak nástrojom v rukách zastupiteľov, nie však poistkou občanov proti nim.

1 Samozrejme, tento normatívny predpoklad nemusí byť nevyhnutne bez problémov, pretože je spojený s problémami agregácie preferencií, neobmedzenej vlády väčšiny a elitného poňatia demokracie. K prehľadu jednotlivých argumentov pozri Müller, Bergman, Strøm, 2000.

Druhá kapitola analyzuje úpravu referenda v Ústave SR. Použitím historicko-právnej analýzy objasňuje zakotvenie referenda ako inštitútu priamej demokracie v ústave SR v roku 1992, pričom skúma formálne pravidlá pred rokom 1992, ktoré súčasnú úpravu referenda v ústave ovplyvnili. Nasledujúce kapitoly tematicky analyzujú doteraz uskutočnené referendá v Slovenskej republike. Kapitola 3 (*Referendum, ktoré nebolo*) sa zaoberá petičnou akciou HZDS z roku 1994, na základe ktorej odmietol prezident M. Kováč vyhlásiť referendum. Výsledkom prezidentovho rozhodnutia boli dve legislatívne zmeny zákona o spôsobe vykonania referenda a dve rozhodnutia Ústavného súdu SR, v ktorých bol Ústavný súd nútený spresniť nejasný rozsah právomoci prezidenta SR vo vzťahu k vyhlasovaniu referenda. Udalosti z roku 1994 a 1995 poukázali na limity ústavnej a zákonnej úpravy referenda, na snahu politických aktérov použiť referendum ako jeden z nástrojov v politickom spore a ich ochotu interpretovať a meniť formálne pravidlá s cieľom posilnenia svojej vlastnej pozície a oslabenia pozície iných aktérov. Kapitola 4 sa venuje referendu z roku 1997, v ktorom prezident SR M. Kováč spojil petičnú akciu a uznesenie NR SR do jedného hlasovania. Výsledkom bol ústavný konflikt medzi prezidentom a vládou SR, v ktorom vláda SR nerešpektovala rozhodnutie o vyhlásení referenda, a v ktorom Ústavný súd, stojac uprostred ústavnej krízy, vydal jedno zo svojich najmenej presvedčivých rozhodnutí. Výsledkom bolo referendum, ktoré Ústredná referendová komisia označila za zmarené. Kapitola 5 sa venuje trom referendám (1994, 1998, 2010), ktoré iniciovali politické strany, a ktoré slúžili ako mobilizačný nástroj pre tieto strany v parlamentných voľbách. V šiestej kapitole sú analyzované dve referendá, v ktorých najsilnejšie opozičné politické strany presunuli procedúru vyslovenia nedôvery vláde z parlamentu do referenda. Kapitola 7 sa venuje doteraz jedinému platnému referendu z roku 2003 – referendu o vstupe SR do EÚ. Posledná, 8. kapitola, analyzuje inštitútu referenda v kontexte iných nástrojov, ktoré umožňujú občanom zasahovať do vládnutia na Slovensku.

Ako primárne zdroje pre knihu boli použité návrhy ústavy, ústavných zákonov, ich dôvodové správy a stenografické záznamy z rokovania Federálneho zhromaždenia ČSFR, Slovenskej národnej rady a Národnej rady Slovenskej republiky. Zdrojom týchto materiálov je Digitálny archív, ktorý je prístupný prostredníctvom webovej stránky Národnej rady Slovenskej republiky. V jednotlivých častiach knihy sú tiež analyzované rozhodnutia Ústavného súdu SR, ktoré boli získané z publikovaných rozhodnutí a nálezov ÚS SR v Zbierke zákonov SR a ich odôvodnení uverejnených na webovej stránke Ústavného súdu SR. Zdrojom pre štatistické dáta použité v tejto práci sú údaje Štatistického úradu SR, pochádzajúce z webovej stránky tejto inštitúcie. Práca využíva aj rozsiahly počet sekundárnej domácej a zahraničnej literatúry, štúdií, nepublikovaných prác a prístup do mediálneho archívu SITA, ktorý obsahuje monitoring spravodajstva printových, rozhlasových a televíznych médií.

KAPITOLA 1:

VÝVOJ FORMÁLNEJ ÚPRAVY REFERENDA NA SLOVENSKU

„Ak hovoríme o stabilite základných spoločenských vzťahov, nie je možné si ju predstaviť bez stability ústavy. Keď hodnotíme historický vývoj rozličných krajín, vidíme, že najväčší rozkvet dosiahli práve tie, kde stabilizované základné vzťahy umožnili sústredenie sa spoločnosti na iné závažné problémy, nie neustále vracanie sa k základu.“

V. Mečiar, Stenografický prepis, 5. schôdza SNR, 1992, s. 13

V dôvodovej správe k návrhu Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. jej tvorcovia označili referendum za možnosť uskutočnenia priamej demokracie. *To znamená, že občania budú môcť bezprostredne rozhodovať o najdôležitejších otázkach života spoločnosti.* Bolo to súčasne po tretí raz, čo ústavodarca na území Československa upravil referendum ako ústavný inštitút. Prvú zmienku o priamej demokracii obsahoval už základný dokument československej štátnosti, Washingtonská deklarácia. V nej sa dočasná vláda pod vedením T. G. Masaryka prihlásila k parlamentnej vláde, ktorá bude „uznávať zásady iniciatívy a referenda“². Napriek tomu sa v Ústavnej listine z roku 1920³ objavilo referendum iba v podobe *ex post* nástroja, prostredníctvom ktorého mali občania rozhodovať o návrhu vládneho zákona, ktorý odmietol schváliť zákonodarný zbor a ktorý na hlasovanie predkladala jednomyseľným uznesením vláda. Ak v referende došlo k schváleniu takéhoto návrhu zákona, tento sa stal zákonom. V správe ústavného výboru k návrhu Ústavnej listiny sa konštatuje, že § 46 pôvodne

2 Prohlášení nezávislosti československého národa zatímní vládou československou osmnáctého října MDCCCXVIII. Pristúpené 26. februára 2011 na <http://www.msu.cas.cz/fulltext/vyhlaseni.htm>

3 Obmedzená úprava referenda, ktorého iniciovanie bolo ponechané výlučne v rukách vlády, nebola všeobecne podporovaná. Pozri napríklad návrh ústavného zákona o moci zákonodarnej z roku 1919 (Tisk 671) poslancov Boučka a Slavička. Ten umožňoval 200 000 voličom do 60 dní od schválenia zákona daný zákon predložiť na ratifikačné referendum a 500 000 voličom iniciovať zmenu alebo prijatie nového zákona (legislatívne referendum). Pozri bližšie <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=13358>

počítal s výraznejšou úlohou priamej demokracie, ale jeho výsledné znenie bolo „*dílem kompromisu stran - dokonce ne zdařilým. Před vědeckou kritikou neobstojí*“⁴.

Napriek tomu, že ústavy na území Československa po roku 1945 urobili z ľudu *jediný zdroj všetkej moci v štáte* (čl. 2 *Ústavy Československé republiky, 150/1948 Sb.*), pričom neskôr bol zdrojom tejto moci už iba *ľud pracujúcí*⁵, žiadna z nich referendum neupravovala⁶.

-
- 4 Pozri Tisk 2421, Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky, usnesené ústavním výborem podle § 14. a 17. jednacího řádu. Pristúpené na <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=15152>
 - 5 Čl. 2 ods. 1 ústavy z 11. júla 1960, 100/1960 Zb. ustanovil, že „*všetka moc v Československej socialistickej republike patrí pracujúcemu ľudu*“.
 - 6 Jediným prvkom priamej demokracie prítomným v ústavnom systéme bola možnosť *odvolania poslanca zákonodarného zboru*, ktorú zakotvila ústava z roku 1960 v čl. 3 ods. 3 a čl. 39 ods. 2. Konkrétne podobu získalo odvolanie poslanca v zákone o voľbách do Národného zhromaždenia 37/1960 Zb. Poslanec mohol byť odvolaný v prípade, „*ak sklamal dôveru svojich voličov alebo ak spáchal čin nedôstojný funkcii poslanca Národného zhromaždenia*“. Iniciovat odvolanie však mohol iba Národný front, pričom dotknutý poslanec mal právo vyjadriť sa k návrhu. O odvolaní mali voliči vo volebnom obvode rozhodovať na verejných schôdkach, pričom hlasovali verejne. Zmena volebného zákona 113/1967 Zb. v roku 1967 umožnila voličom hlasovať o odvolaní poslanca tajne. Nový zákon o voľbách do Federálneho zhromaždenia 44/1971 Zb. *sice* možnosť odvolania poslanca ponechal, ale opätovne do zákona vrátil odvolávanie poslanca prostredníctvom verejného hlasovania. Zmena režimu v roku 1989 priniesla aj potrebu personálnej rekonštrukcie zákonodarných zborov do času, kým v júni 1990 neprebehli riadne parlamentné voľby. Ústavný zákon 14/1990 Zb., ktorý bol účinný iba niečo vyše dva mesiace, umožnil politickým stranám, ktoré poslancov nominovali, alebo Národnému frontu odvolať poslancov z funkcií v záujme *vyrovnaní rozloženia politických síl* alebo ak ich dovedajšie pôsobenie *neposkytovalo záruky rozvoja politickej demokracie*. Podľa správy predloženej Federálnemu zhromaždeniu bolo z funkcie poslanca v Snemovni národov odvolaných celkovo 14 poslancov. (http://www.psp.cz/eknih/1986fs/tisky/t0251_00.htm)

ÚPRAVA REFERENDA V ČSFR PO ROKU 1989

V pondelok 10. decembra 1990 vystúpil pred Federálnym zhromaždením ČSFR prezident V. Havel. V Deň ľudských práv apeloval na poslancov a svojich spoluobčanov, aby nepremárnili výsledky novembrovej revolúcie:

„Náš stát není tentokrát ohrožen zvenčí, jako už tolikrát v minulosti, ale zevnitř. Ohrožujeme si ho sami svou malou politickou kulturou, nedostatkem demokratického vědomí a vzájemného porozumění, naději na hospodářskou prosperitu, ale se vší pravděpodobností i konec demokracie, jak v českých zemích, tak na Slovensku. Kdybychom dopustili, aby se toto všechno stalo, zapsali bychom se do historie našich národů jako první generace v našich dějinách, která nevystavena jakémukoli neblahému tlaku zvenčí přivedla naším národům svou vlastní zaslepeností bezbřehé a mnohaleté utrpení. Odvažují se tvrdit, že by nás budoucí generace proklely a že by nás světové společenství prohlásilo za blázný.“⁷

V nadväznosti na svoje vystúpenie predložil prezident V. Havel dva návrhy. Jedným sa mal zriadiť fyzicky Ústavný súd, ktorý by riešil najrôznejšie ústavné krízy, druhým zaviesť inštitút referenda, ktorý by bol schopný „v prípade neřešitelných rozporů mezi různými politickými orgány zjistit skutečnou vůli občanů. Tato vůle referendem vyjádřená by měla mít vůbec nejvyšší rozhodující a pro všechny bezvýhradně závaznou právní autoritu.“⁸

Prezidentov návrh ústavného zákona o celoštátnom referende (Tlač 372) obsahoval tri formy referenda. Prvým bolo tzv. *legislatívne referendum* (čl. 1 ods. 1), v ktorom mali občania rozhodovať o návrhoch zákonov alebo ústavných zákonov. Druhým bolo *konzultačné referendum* (čl. 1 ods. 2), v ktorom sa predmetom referenda mohli stať návrhy na riešenie zásadných otázok vnútornej alebo zahraničnej politiky. Výsledok referenda mal mať v tomto prípade záväznosť ústavného zákona. Tretí typ referenda (čl. 8) sa týkal *riešenia štátoprávneho usporiadania* a vychádzal z ústavného zákona o československej federácii, ktorý priznával obom republikám právo na sebaurčenie. Práve čl. 8 mal umožniť realizáciu tohto práva, pričom predmetom referenda mal byť návrh na usporiadanie vzťahov oboch národných republík. V prípade, že by návrh podľa čl. 8 voliči odmietli, znamenalo by to rozdelenie federácie. Návrh ústavného zákona ponechával iniciovanie referenda výlučne v rukách politických inštitúcií a nepočítal s možnosťou iniciovať referendum zo strany občanov. Podľa návrhu ho mohlo iniciovať buď Federálne zhromaždenie – v tom prípade bol prezident povinný ho vyhlásiť; vláda

7 Stenografický záznam zo 7. dňa rokovania FZ ČSFR, pondelok 10. decembra 1990, prístupné na <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/009schuz/s009075.htm>

8 Tamtiež.

ČSFR – v tomto prípade prezident mohol vyhlásenie referenda odmietnuť alebo prezident ČSFR – v tomto prípade jeho vyhláseniu mohla zabrániť vláda, ak s rozhodnutím prezidenta vyslovila nesúhlas najmenej 3/5 väčšinou. Schválenie návrhu v referende si vyžadovalo, aby zaň hlasovala väčšina zúčastnených v každej z republík. Z dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona bolo zrejmé, že referendum má plniť úlohu výnimočného inštitútu v prípade, že zastupiteľské orgány nedokážu riešiť politickú krízu, ktorá nastala, napríklad ak Federálne zhromaždenie nedokázalo schváliť vládny návrh zákona a hrozilo by nedodržanie lehôt vyplývajúcich z iných ústavných zákonov.

Napriek tomu, že prezident V. Havel vyzval na čo najrýchlejšie prerokovanie ústavného zákona, Federálne zhromaždenie rozhodlo o uplatnení obvyčajnej legislatívnej procedúry, podľa ktorej sa o návrhu zákona doručeného do Federálneho zhromaždenia mohlo začať diskutovať až po uplynutí 60 dní. V marci 1991 bol návrh ústavného zákona v prezidentom predloženej verzii odmietnutý ústavnoprávnymi výbormi oboch snemovní. Po politickej dohode prezident V. Havel súhlasil s kompromisným návrhom, ktorý predložila skupina poslancov (Tlač 767). Kompromisný návrh zúžil predmet referenda iba na otázky štátoprávneho usporiadania a vystúpenia jednej z republík z federácie. Prezidenta o vypísanie referenda mohlo požiadať už len FZ ČSFR (štátoprávne otázky), alebo jeden z národných parlamentov (vystúpenie z federácie). Referendum o tej istej veci sa mohlo opakovať až po uplynutí piatich rokov. Oba národné parlamenty, ČNR i SNR, navrhli, aby bol inštitút referenda obmedzený iba na vystúpenie z federácie. SNR, tiež bez úspechu, navrhla vypustenie päťročnej lehoty, počas ktorej sa nemohlo referendum v tej istej veci opakovať, a zakotvenie možnosti, aby o referendum mohlo požiadať najmenej 800 000 oprávnených voličov v ČR alebo 400 000 voličov v SR⁹. V júni 1991 Federálne zhromaždenie schválilo ústavný zákon o referende v znení, v akom ho navrhli pozmeniť poslanci. Pre podpredsedu federálnej vlády P. Rychetského, ktorý počas rokovania zastupoval prezidenta, mal ústavný zákon „*naplniť vznešená slova o demokracii skutočným obsahom, o zákone, ktorý, bude-li to treba, dá dôstojný, ústavný, vpravdė legitiimní rámeč až dosud prázdnyim slovům o suverenitě lidu, o svébytnosti našich národů*“¹⁰.

9 Poslanec M. Čič okrem iného navrhol, aby na návrh požadujúci vypísanie referenda bol potrebný súhlas 3/5 väčšiny poslancov FZ; aby petíciou mohlo iniciovať vypísanie referenda najmenej 10 % oprávnených voličov v ČR alebo SR, a skrátenie 5-ročnej lehoty na dva roky. Poslanec E. Mandler za poslanecký klub KDS-LDS navrhol vypustenie úpravy referenda o štátoprávnych otázkach. Referendum o vystúpení z federácie navrhol podmieniť predchádzajúcim prijatím rozhodnutia národného parlamentu o vystúpení z federácie, ktoré malo byť následne ratifikované v referende. Iné návrhy smerovali k úprave riešenia štátoprávnych otázok aj v rámci jednotlivých republík, k zmene kvóra potrebného na schválenie návrhu; možnosti prezidenta obrátiť sa na Ústavný súd, aby posúdil zrozumiteľnosť otázky v referende.

10 Stenografický záznam zo 16. schôdze FZ ČSFR, 16. júla 1991, pristúpené na <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/016schuz/s016131.htm>

Referendom sa tak podľa schváleného ústavného zákona 327/1991 Zb. mohli rozhodovať o dvoch predmetoch: o *zásadných otázkach formy štátoprávneho usporiadania* (čl. 1 ods. 1) alebo o *návrhu na vystúpenie ČR alebo SR z ČSFR* (čl. 1 ods. 2). V prvom prípade prezident vyhlásil referendum po tom, čo ho o to požiadalo Federálne zhromaždenie a k návrhu sa vyjadrili obe národné rady. Návrh predložený v referende bol prijatý v prípade, že s ním súhlasila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov v každej z republík a mal záväznosť ústavného zákona. V prípade *referenda o vystúpení* mohol prezidenta o vypísanie referenda požiadať príslušný republikový parlament, pričom prezident musel do 15 dní referendum vyhlásiť. Návrh bol prijatý v prípade, že ho podporila nadpolovičná väčšina voličov v príslušnej republike. Platný výsledok referenda mal súčasne za následok zánik ČSFR uplynutím jedného roka od vyhlásenia výsledku referenda o vystúpení. V prípade oboch typov referend bolo možné referendum o rovnakej otázke opakovať najskôr po uplynutí piatich rokov.

Už na 17. schôdzi FZ v septembri 1991 vyzval prezident V. Havel Federálne zhromaždenie, aby pripravilo návrhy referendových otázok, ktoré mali byť predložené voličom v ČSFR. Na nasledujúcej schôdzi predložili poslanecké kluby na rokovanie pléna päť návrhov s referendovými otázkami ohľadom budúcnosti štátoprávneho usporiadania.

Tabuľka 1: Návrhy na vypísanie referenda, 17. a 18. schôdza FZ, 1991

PREKLADATEĽ	TLAČ	NÁVRH REFERENDEVOJ OTÁZKY
Politický klub OH	860	„Souhlasíte se setrváním České republiky a Slovenské republiky ve společném federativním státě, kterému bude pro zajištění jednotného řešení svěřena působnost zejména v dále uvedených věcech? Zahraniční věci; obrana a její ekonomické zabezpečení; ochrana ústavního zřízení a bezpečnosti ČSFR; ochrana státních hranic, cestovní doklady, povolování vstupu a pobytu cizinců, úprava držení a používání zbraní a výbušnin; měna a jednotná emisní banka, úprava soustavy, správy a kontroly daní i poplatků a zásad dotační, odpisové, devizové a úvěrové politiky; federální hmotní rezervy a devizové rezervy; metrologie, normalizace, státní zkušebnictví; státní statistické informace; energetická síť; jaderná bezpečnost; síť spojení, pošty a telekomunikace; úprava dopravy, dopravních cest i zařízení a provozu na pozemních komunikacích; železniční a letecká doprava, námořní plavba; úprava základních věcí týkajících se práv občanů pro zajištění rovnoprávnosti občanů na celém území federace a úprava podmínek pro jednotný trh práce a výrobků; zásadní věci životního prostředí; přímá závaznost federálních právních norem v obou republikách; ochrana federální ústavnosti, dohled nad prováděním zákonů Federálního shromáždění, kontrola v oblasti působnosti federace, zajištění jednotnosti soudního rozhodování při používání federálních právních norem; plnění povinností vyplývajících pro ČSFR z mezinárodních závazků.“
Politický klub ODA	893	„Jste pro vystoupení republiky, jejímž jste občanem, z České a Slovenské federativní republiky?“
Politický klub ODS	982	„Jste pro zachování společného státu v současných hranicích, jehož forma bude dána ústavou, kterou přijme zákonodárny sbor zvolený v celostátních přímých volbách?“
Politický klub MKDH	994	„Ste za zachovanie kontinuity Českej a Slovenskej federatívnej republiky ako subjektu medzinárodného práva, v ktorej sa plne rešpektuje právo národov, národných a etnických menšín na sebaurčenie vo forme samosprávnych republík, zemských celkov, územných a kultúrnych autonómií?“
Politický klub HSD SMS II		„Jste pro vícečetný společný stát tvořený nejméně třemi samosprávnými a rovnoprávnými subjekty při respektování historických hranic jednotlivých zemí před jejich zrušením dne 1. 1. 1949?“

Pre poslanca ODÚ-VPN F. Šebeja bolo referendum vzhľadom na patovú situáciu, ktorá nastala po rokovaní politických reprezentácií o podobe štátoprávneho usporiadania, jediným legálnym riešením situácie. „*Je to pre nás jediný spôsob, ako sa naozaj dozvedieť, aký má Slovenská republika pocit, čo potrebuje a čo požaduje slovenský národ, rovnako ako český národ.*“¹¹ Podľa poslanca ODS F. Šedivého bolo zase referendum krajným nástrojom, ku ktorého použitiu malo dôjsť až potom, „*keď sa rokovania politických reprezentácií ukazujú ako márne a nevedli ku konkrétnym výsledkom*“. Poslanec SNS M. Vrabec spochybnil legitimitu Federálneho zhromaždenia pri iniciovaní referenda o budúcnosti Československa. Podľa neho mal právo „*formulovať otázku o budúcnosti Slovenska... najvyšší zákonodarný zbor Slovenskej republiky*“. Pre najsilnejšiu slovenskú politickú stranu, HZDS, boli podľa jej poslanca R. Zelenaya najlepším riešením „*nové voľby, kde strany môžu jednoznačne predložiť svoj názor na budúce štátoprávne usporiadanie, predložiť svoj návrh obsahu tohto štátoprávneho usporiadania a voliči teda veľmi jednoznačne určia, ako je to vlastne s ich vôľou*“¹². Ani jeden z návrhov nezískal dostatočnú podporu. O návrhu ODA, ktorý sa ako jediný pýtal voličov na vystúpenie ich republiky z federácie, napokon poslanci ani nehlasovali z dôvodu obštrukcie slovenskej časti Snemovne ľudu. Zvyšné návrhy, ktoré v rôznych variantoch navrhovali zachovanie spoločného štátu, nezískali pri hlasovaní dostatočnú podporu. Vzhľadom na blížiaci sa koniec dvojročného funkčného obdobia ústavných orgánov v ČSFR bolo zrejmé, že štátoprávna otázka a jej riešenie bude hlavnou témou parlamentných volieb v roku 1992.

Politická a legislatívna iniciatíva v riešení budúcnosti spoločného štátu na seba prevzal prezident ČSFR V. Havel. V decembri 1991 predložil na rokovanie 19. spoločnej schôdze FZ ČSFR návrhy piatich zákonov (z toho štyroch ústavných). Vo svojom vystúpení prezident V. Havel zdôraznil, že stále nie je zrejmé, „*zda budeme státom jedním, či státy dvěma a jakou formu bude mít soužití občanů našich dvou republik. Stále to nevíme, ačkoliv je už opravdu nejvyšší čas, abychom to věděli. Naše nejistota je v této věci dokonce hlubší než před rokem. Je to nejistota enervující, trýznivá, nebezpečná a stále nebezpečnější. Společnost si totiž stále uvědomuje, jak neblaze tato nevyjasněná situace dopadá na její každodenní život. Lidé ztrácejí důvěru v budoucnost, pochybují o životaschopnosti naší mladé demokracie a o schopnostech těch, kteří stojí v čele. Správně tuší, že kdesi v pozadí všech jejích nejistot se skrývá nejistota nejvážnější, nejistota o druhu české, slovenské a československé státní existence*“¹³. Jedným z návrhov prezidenta na riešenie situácie bola novelizácia ústavného zákona o referende. Podľa prezidenta „*vše nasvědčuje tomu, že uspořádání referenda by mohlo vnést do našich státoprávních sporů*

11 F. Šebej, politický klub ODÚ-VPN, 18. schôdza FZ, prístupné na <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=83808>

12 Tamtiež.

13 Stenografický záznam z 19. schôdze FZ ČSFR, 3. 12. 1991.

jasno, a že občania si sami referendum prejú. Ide o nejdemokratickejší spôsob, jak mohou národy rozhodnout o svém sebeurčení a občani vyjádřit svůj názor na budoucnost státu. V našem případě je to dokonce jediný ústavní způsob, jímž lze rozhodnout o jeho eventuálním rozdělení. Přitom je při současné právní úpravě prakticky znemožněno tohoto ústavního institutu využít. Netvrdím, že využít být musí. Stále je ještě možné, že se dosáhne shody a že se situace uklidní. Tvrdím pouze, že tento nástroj musí být operativně použitelný, že musí být tak říkajíc v pohotovosti, což dnes, bohužel, neplatí. Ide tedy opět o součást fungujícího systému pojistek proti nebezpečí právního chaosu nebo dvojprávi, které považují za vážnější než možnost ústavního rozdělení státu¹⁴.

Podstatou prezidentovho návrhu (Tlač 1055) bola zmena ústavného zákona o referende tak, aby mali možnosť referendum o *štátoprávných otázkach* či *vystúpení jednej z republík* iniciovať aj prezident ČSFR alebo občania. V prvom prípade V. Havel navrhol, aby mohol prezident vyhlásiť referendum na riešenie zásadných otázok formy štátoprávného usporiadania (podľa čl. 1 ods. 1) ak by usúdil, že *je ohrozený riadny chod ústavných orgánov alebo je to nevyhnutné na vyriešenie základných otázok československej štátnosti*. Na vyváženie navrhutej právomoci iniciovať referendum, ktorá posilňovala postavenie hlavy štátu, mala vláda ČSFR možnosť rozhodnutie prezidenta o iniciovaní referenda vetovať. V druhom prípade prezidentov návrh umožňoval iniciovať referendum aj občanom ČSFR. Prezident by bol povinný vyhlásiť referendum v prípade, ak o to požiadalo¹⁵ najmenej 500 000 občanov oprávnených voliť do ČNR a 250 000 občanov oprávnených voliť do SNR. Z prerokovania prezidentovho návrhu na zmenu ústavného zákona o referende v jednotlivých výboroch vyplynula najvýraznejšia zmena pri iniciovaní referenda prezidentom, ktorý mal podľa návrhu ústavnoprávných výborov (Tlač 1197) oznámiť svoj úmysel Federálnemu zhromaždeniu, ktoré malo 30 dní na zaujatie stanoviska. Ak FZ v lehote stanovisko nezaujalo, prezident mohol referendum vyhlásiť. Práve princíp tzv. *negatívneho súhlasu* sa stal v rozprave k návrhu predmetom najčastejšej kritiky (politické kluby HZDS, KDH, KSČM, SDE). Podľa prezidenta, ktorého počas rokovania v januári 1992 v pléne zastupoval predseda Najvyššieho súdu O. Motejl, mal návrh novely ústavného zákona *predovšetkým vytvoriť operatívnu a rýchlo použiteľnú poistku pre prípad, že by sa referendum stalo jedinou cestou na vyjasnenie štátoprávného usporiadania*¹⁶. Pri hlasovaní snemovní nebol ani jeden z pozměňovacích návrhov z rozpravy schválený. Pri hlasovaní o samotnom prezidentovom

14 Tamtiež.

15 Návrh zmeny zákona o spôsobe vykonania referenda, Tlač 1079, navrhoval, aby podpisové hárkky, na ktorých sa mali zhromažďovať podpisy, obsahovali meno, priezvisko, adresu a rodné číslo podpísaného občana. Po predložení návrhu na vyhlásenie referenda prezident požiadaval ministra vnútra ČSFR o náhodné preverenie podpisových hárkkov. Na neoprávnené podpisy, opakujúce podpisy sa neprihliadalo.

16 O. Motejl, predseda Najvyššieho súdu ČSFR, 20. schôdza FZ, prístupné na <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=84198>

návrhu dal spravodajca hlasovať o každom bode z prezidentovho návrhu osobitne, aby zvýšil šance na schválenie aspoň niektorých návrhov prezidenta. Obe snemovne však jednotlivé návrhy, ako i návrh ústavného zákona o referende ako celok odmietli¹⁷.

Návrh na zmenu ústavného zákona o referende bol súčasťou neúspešného pokusu o rozsiahlu zmenu usporiadania ústavných orgánov, ktorú prezident V. Havel do FZ v decembri 1991 predložil. Neschválením prezidentových návrhov sa symbolicky skončila aj cesta inštitútu referenda v ČSFR. Pár mesiacov pred parlamentnými voľbami v júni 1992 bolo zrejme, že sa po nich na rokovaníach o budúcej podobe štátoprávneho usporiadania Československa stretnú iné politické reprezentácie. Po parlamentných voľbách v roku 1992 sa obidve najsilnejšie strany v republikách, HZDS a ODS, dohodli na rozdelení ČSFR. Ich rozhodnutie bolo rozhodnutím politických elít a následne poslancov v oboch snemovniach Federálneho zhromaždenia. Pred referendumom ako nástrojom priamej demokracie tak dostala prednosť demokracia zastupiteľská.

Napriek pôvodnému záväzku Washingtonskej deklarácie, konštitutívneho dokumentu československej štátnosti z roku 1918, v ktorej sa dočasná vláda prihlásila k zásadám iniciatívy a referenda, zostalo počas trvania spoločného štátu referendum a jeho iniciovanie iba v rukách zastupiteľov. Už prvá úprava referenda v Ústavnej listine z roku 1920 bola podľa spravodajca iba *nepodareným kompromisom politických strán*. Národné zhromaždenie navyše počas účinnosti ústavnej zmluvy neprijalo zákon o referende, ktorý by čl. 46 o referende vykonal¹⁸. Na túto nedôveru zastupiteľov voči voličom pri

17 Obdobne dopadli aj ostatné prezidentove návrhy predložené na 19. schôdzu. Prezident V. Havel predložil návrh ústavného zákona o prijímaní novej ústavy, podľa ktorého mala nová ústava nadobudnúť platnosť až po jej schválení národnými radami. Ďalej išlo o ústavný zákon, ktorým sa menil a dopĺňal ústavný zákon o československej federácii. V ňom prezident navrhol rozšírenie svojich právomocí v oblasti rozpúšťania parlamentu: ak jedna zo snemovní nebola po celý čas zasadnutia uznášania schopná; v prípade, ak sa snemovne neboli schopné do jedného mesiaca dohodnúť na spoločnom znení zákona, a napokon v prípade, ak FZ trikrát nevyсловilo, resp. odmietlo vysloviť dôveru vláde. Posledný návrh prezidenta smeroval k vytvoreniu jednokomorového federálneho parlamentu s tým, že by súčasne existovala *Federálna rada*, ktorej členovia by boli delegátmi národných parlamentov.

18 Tento postoj bol predmetom kritiky opozičných poslancov v Národnom zhromaždení. Napríklad poslanec Bolen pripomenul prezidentovi T. G. Masarykovi „*sľib Washingtonské deklarácie a na § 46 úst. listiny o referendu, t. j. o všeobecném hlasování lidu. Je velmi příznačno, že v sousedním Německu bylo už referendum provedeno o odbytném bývalým panovníkům. Ale demokrat Masaryk a jeho stoupenci socialisté si na tento prostředek demokracie po celých 10 let trvání Československé republiky ani nevzpomněli, ba ani o to se nepostarali, aby alespoň přijat byl zákon o provádění referenda. Kdyby ještě dnes byl Masaryk pouhým profesorem, mohl by stejně jako za Rakousko-Uherska kritisovali poměry v Československu. To je ovšem důkazem, že zde vývoj jde nazpět. To potvrdil také řečník z ľudové strany, který si pochvaloval, že zde vývoj poměrů jde doprava.*“ Stenoprotokol ze schůze č. 168, 23. 10. 1928.

iniciovaní referenda nadviazali po roku 1989 aj poslanci Federálneho zhromaždenia, ktorí z pôvodného návrhu prezidenta o ústavnom zákone o referende vypustili možnosť iniciovať ho zo strany občanov. Symbolickým zavŕšením tejto nedôvery v občanov bolo potom rozhodnutie rozdeliť spoločný štát bez toho, aby sa k nemu občania ČSFR mohli vyjadriť v referende. Po prvý raz sa tak možnosť referenda, ktoré môžu okrem zastupiteľov iniciovať aj samotní občania, objavila až v ústave SR z roku 1992.

VÝVOJ ÚPRAVY INŠTITÚTU REFERENDA NA SLOVENSKU PO ROKU 1989

V reakcii na schválenie federálneho ústavného zákona o referende v roku 1991 predložila skupina opozičných poslancov za SNS do Slovenskej národnej rady návrh *ústavného zákona o ľudovom hlasovaní* (referende). Podľa navrhovateľov bolo potrebné, aby aj „Slovenská republika, rovnako ako federácia, mala svoj vlastný nástroj priamej demokracie“. Navyše argumentovali, že je „nielen politicky správne poznať vôľu štáto-tvorného národa na problém zvrchovanosti SR, ale je žiaduce zveriť rozhodovanie o tejto otázke priamo tomuto národu a národnostiam žijúcim na území Slovenskej republiky“¹⁹.

Deväť článkov ústavného zákona upravovalo ľudové hlasovanie, ktoré malo byť *nástrojom priamej demokracie, ktorým sa v Slovenskej republike uplatňuje štátna moc*. Referendum vyhlásilo predsedníctvo SNR vždy, ak o tom rozhodla SNR alebo ak o to petíciou požiadalo najmenej 300 000 osôb, ktoré mohli voliť vo voľbách do SNR. O vyhlásenie referenda mohla požiadať aj vláda SR, vypísanie referenda v tomto prípade záviselo od súhlasu predsedníctva SNR. Čl. 6 ods. 1 ústavného zákona stanovil na prijatie návrhu v referende jednoduché kvórum, teda získanie súhlasu väčšiny zúčastnených voličov. Schválené návrhy mali právnu silu zákona, vyhlasovali sa obdobne ako zákony a mali byť súčasťou platného právneho poriadku. Osobitným typom referenda (čl. 6 ods. 2) malo byť ľudové hlasovanie, ktorého predmetom bolo *prijatie návrhu na vyhlásenie zvrchovanosti SR, na vystúpenie SR zo spoločného štátu alebo zo spoločného štátneho zväzku, ako aj na vstup SR do spoločného štátu alebo do spoločného štátneho zväzku s iným zvrchovaným štátom alebo štátmi*. Na schválenie návrhu bol v tomto prípade potrebný súhlas 2/3 väčšiny voličov. Platný výsledok mal právnu silu ústavného zákona. *Ľudové hlasovanie* tak podľa navrhovateľov malo byť nielen nástrojom priamej demokracie, ale aj *spôsobom-formou tvorby práva*. Vláda SR vo svojom uznesení č. 546/1991 s návrhom ústavného zákona nesúhlasila. Poukázala na nesúlad navrhnutého ústavného zákona a už prijatého federálneho ústavného zákona o referende a na rozširovanie právomocí SNR bez potrebného mandátu. Návrh napokon v SNR nenašiel dostatočnú podporu a bol zamietnutý.

Parlamentné voľby v júni 1992 priniesli porážku politických strán a hnutí, ktoré sa v období 1990 – 1992 bezúspešne pokúšali vyriešiť otázku budúceho štátoprávneho usporiadania. Hoci víťazné strany volieb, ODS v Českej republike a HZDS na Slovensku, vo voľbách nepredstavili konkrétne predstavy o riešení budúcnosti federácie, ich vzájomné povolebné rokovania viedli napokon na konci augusta 1992 k politickej dohode o rozdelení Československa. Paralelne s týmto procesom Slovenská národná rada v júli 1992 prijala Deklaráciu zvrchovanosti slovenského národa, ktorá mala zdôrazniť

19 Návrh ústavného zákona bol doručený do SNR 13. septembra 1991, č. j. 179/91. Predložili ho poslanci V. Miškovský, Š. Kvietik a Š. Nižňanský.

neodňateľné právo Slovenska na sebaurčenie. V tom istom čase vláda SR predložila do SNR návrh ústavy Slovenskej republiky (Tlač 2692/1992).

Vládny návrh ústavy SR zahrnul do samostatnej VI. hlavy aj referendum²⁰. Malo sa v ňom rozhodovať o *vstupe a vystúpení SR zo štátneho zväzku (čl. 92a)* alebo o *iných dôležitých otázkach verejného záujmu (čl. 92 písm. b)*. V prvom prípade bolo na rozhodnutí Národnej rady, či sa vstup, alebo vystúpenie zo štátneho zväzku uskutočnilo prostredníctvom referenda alebo prijatia ústavného zákona. Referendum mohla iniciovať uznesením Slovenská národná rada alebo petíciou najmenej 350 000 občanov SR. Referendum vyhlasoval prezident SR. Podľa návrhu bolo referendum platné iba v prípade, ak sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov, návrh bol schválený v prípade, ak zaň hlasovala nadpolovičná väčšina zúčastnených voličov. SNR mala podľa čl. 99 právomoc výsledok referenda *zmeniť alebo zrušiť svojim zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti*.

Rokovanie výborov SNR prinieslo tri zásadné zmeny v ústavnej úprave referenda. Ústavnoprávny výbor navrhol zmenu čl. 7 tak, aby zakotvil obligatórnu povinnosť Národnej rady predložiť ústavný zákon o vstupe/vystúpení zo štátneho zväzku na schválenie v ratifikačnom referende. Ten istý výbor navrhol zmenu v čl. 99, podľa ktorej mohla SNR zrušiť alebo zmeniť výsledok referenda po troch rokoch prijatím ústavného, nie obyčajného zákona. Poslednou zmenou bolo presunutie časti o referende zo samostatnej hlavy do V. hlavy ústavy pod názvom *Zákonodarná moc*.

Vo výše 330-stranovom prepise parlamentnej rozpravy o návrhu ústavy SR, ktorá trvala dva dni, bola inštitútu referenda, jeho povaha a účinkom venovaná iba okrajová pozornosť. Obdobnú pozornosť venovala referendu dôvodová správa k návrhu ústavy SR. Tá sa obmedzila iba na všeobecné konštatovanie, že „*návrh ústavy zakotvuje okrem iných základných prvkov demokracie aj referendum ako možnosť uskutočnenia priamej demokracie*”. Občania mali podľa návrhu dostať možnosť „*bezprostredne rozhodovať o najdôležitejších otázkach života spoločnosti*”. Počas rozpravy k návrhu ústavy SR zaznelo k navrhnutéj úprave referenda niekoľko výhrad, výlučne z radov opozičných poslancov. Poslanec KDH J. Čarnogurský kritizoval návrh ústavy pre „*ustanovenia, ktoré vytvárajú možnosť nedemokratického použitia a oslabujú možnosť kontroly štátnej moci zo strany občanov*” (čl. 99 o možnosti zrušenia výsledku referenda po troch rokoch). Vládny návrh ústavy podľa neho obsahoval „*aj nepresné právne termíny, o ktorých nevedno, čo znamenajú*”. Ako príklad uviedol práve „*ustanovenie článku 98 o účinkoch*

20 Vládny návrh ústavy SR, tlač 2692/1992,
[http://www.nrsr.sk/dk/download.aspx?MasterID=75410&
Type=DocVar&DocVarID=17348&DocID=92940](http://www.nrsr.sk/dk/download.aspx?MasterID=75410&Type=DocVar&DocVarID=17348&DocID=92940)

referenda²¹. Ďalší poslanec KDĽ J. Figel navrhol zmenu ustanovení, ktoré upravovali referendum. V prvom návrhu požiadal o zmenu usporiadania piatej a šiestej hlavy ústavy (NR SR a referendum) s tým, aby boli zaradené do spoločnej V. hlavy v dvoch oddieloch. Tým sa podľa Figela mala zdôrazniť skutočnosť, že „prvotným zdrojom zákonodarnej moci sú občania Slovenskej republiky ako celok“²². V druhom návrhu žiadal J. Figel o zmenu ustanovenia, podľa ktorého mohol parlament zmeniť výsledok referenda po uplynutí troch rokov prostredníctvom ústavného zákona. Referendum podľa neho malo „podobný charakter ako voľby a má mať aj príslušní, tomu zodpovedajúcu právnu záväznosť“. Navrhol teda zmeniť čl. 99 nasledujúco: „Výsledok referenda možno zmeniť alebo zrušiť iba novým referendom. Referendum o tej istej veci možno opakovať najskôr po uplynutí piatich rokov“²³. Návrhy J. Figela podporilo iba 41 poslancov, proti hlasovalo 96. Ďalší opozičný poslanec I. Harna (MKĽĽ) navrhol, aby ústava nadobudla účinnosť až po jej schválení prostredníctvom ratifikačného referenda. Za jeho návrh hlasovalo iba 26 poslancov. Pri hlasovaní o pozmeňovacích návrhoch boli podoprené iba návrhy výborov SNR, podporu nezískal ani jeden z opozičných návrhov.

V schválenej verzii ústavy sa inštitút referenda zaradil do V. hlavy pod názvom *zákonodarná moc*. Práve toto zaradenie ovplyvnilo v nasledujúcich rokoch argumentáciu Ústavného súdu SR, podľa ktorej mohla byť zákonodarná moc v rámci politického systému vykonávaná nielen prostredníctvom zákonodarného zboru, ale i priamo. Rovnocennosť oboch foriem demokracie, zastupiteľskej i priamej, totiž nenaznačovalo iba systematické začlenenie referenda do hlavy o zákonodarnej moci, ale aj čl. 2 ods. 1 ústavy, podľa ktorého „štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo“ a čl. 30 ods. 1, ktorý ustanovil, že „občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov“.

Ústava SR upravila dva typy referenda. Referendum podľa čl. 93 ods. 1 malo potvrdiť ústavný zákon prijatý NR SR, na základe ktorého Slovenská republika vstupovala do alebo vystupovala zo štátneho zväzku s inými štátmi. Išlo o obligatorné referendum, ktorého uskutočnenie podmieňovalo účinnosť ústavného zákona, ktorým Slovensko vstupovalo alebo vystupovalo zo štátneho zväzku. Hoci tvorcovia ústavy v rámci diskusie ani v dôvodovej správe bližšie neobjasnili predpokladané využitie ratifikačného referenda, je možné domnievať sa, že čl. 93 ods. 1 mal byť využitý pre prí-

21 Stenografická správa z 5. schôdze SNR konanej 31. augusta a 1. septembra 1992, s. 41 - 42, <http://www.nrsr.sk/dk/download.aspx?MasterID=75407&Type=DocVar&DocVarID=17344&DocID=92933>

22 Išlo o rovnaký návrh, ktorý predložil aj Ústavnoprávny výbor SNR.

23 Tamtiež.

pad nového usporiadania vzťahov s Českou republikou. Nebolo však zrejmé, aké typy štátoprávneho usporiadania spadali podľa ústavodarcu pod termín *štátny zväzok*²⁴.

Druhý typ referenda bol definovaný v čl. 93 ods. 2 Ústavy SR a umožňoval *rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu*. Ústava vylúčila ako predmet takéhoto referenda *základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet*. Referendum mohla iniciovať Národná rada SR prostredníctvom uznesenia a občania prostredníctvom petície, ktorú podpísalo najmenej 350 000 občanov. Právo zúčastniť sa na referende mal každý občan, *ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky (čl. 94)*. Právo vyhlásiť referendum, *ak o to petíciu požiada aspoň 350 000 občanov, alebo ak sa na tom uznesie NR SR*, ústava priznala prezidentovi SR. Ten mal povinnosť ho vyhlásiť do 30 dní od prijatia petície alebo uznesenia parlamentu.

Platnosť referenda podmienil ústavodarca účasťou nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov, na schválenie návrhu bol potom potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny voličov zúčastnených na referende. Čl. 98 ods. 2 ustanovil, že *návrhy prijaté v refe-*

24 Podrobnejšiu analýzu termínu štátoprávny zväzok v súvislosti s nutnosťou usporiadať obligatórne referendum o vstupe/vystúpení z tohto zväzku priniesla dôvodová správa k návrhu novely ústavy SR z roku 2001. „Z dikcie odseku 1 vyplýva, že navrhovaný text, rovnako ako pôvodné znenie článku 7 ústavy, odmieta možnosť vstupu SR do štátneho zväzku iba s jedným štátom. Podľa predkladateľov je obsah pojmu ‚štátny zväzok‘ potrebné chápať v súlade s teóriou ústavného práva, ako pojem definujúci taký štátny útvar, ktorý sa prezentuje navonok vlastnou medzinárodnoprávnou suverenitou (má oprávnenie vystupovať v medzinárodných vzťahoch voči druhým štátom) a štátny útvar, ktorý je zložený z viacerých štátov (v prípade spolkového štátu spolkových krajín). Základom takéhoto štátneho útvaru sú pritom spoločná ústava, spoločné štátne občianstvo, spoločné vonkajšie štátne symboly a politicky ho navonok reprezentujú a riadia ústredné zväzové orgány. Vzhľadom na skutočnosť, že konfederácia, ale aj ďalšie voľnejšie formy združovania štátov (únia, spoločenstvo štátov, zväz štátov) patria medzi voľnejšie formy združovania štátov, ktoré vznikajú na základe medzinárodnej zmluvy (zmluvy uzatvorenej medzi dvomi alebo viacerými suverénnymi štátmi), rovnako aj vzhľadom na to, že Európske spoločenstvá (Európske spoločenstvo uhlia a ocele, Európske spoločenstvo - pôvodne Európske hospodárske spoločenstvo a Európske spoločenstvo atómovej energie) sú právnickými osobami, ktoré požívajú v medzinárodných vzťahoch iba tú právnu spôsobilosť, ktorá je nevyhnutná na výkon ich funkcií a dosiahnutie ustanovených cieľov a ktorá je obsiahnutá v ich zriaďovacích zmluvách a tiež aj vzhľadom na to, že ani Zmluva o Európskej únii nepriinesla zmenu vo formálno-právnom postavení týchto troch spoločenstiev (vlastným subjektom zostávajú naďalej Európske spoločenstvá, pretože Zmluva o Európskej únii sa o otázke právnej subjektivity EÚ nezmieňuje a Európska únia pri svojej činnosti ani nevystupuje ako subjekt vnútroštátneho a ani ako subjekt medzinárodného práva), pokladajú predkladatelia za potrebné, aby ústavný text umožňoval Slovenskej republike, okrem vstupu do štátneho zväzku, v osobitnom ustanovení aj vstup do niektorej z týchto voľnejších foriem združovania štátov.“

rende vyhlási NR SR rovnako ako zákon. Zavedenie kvóra pre platnosť referenda bolo inšpirované čl. 5 ústavného zákona o referende, podľa ktorého bol návrh *predložený v referende prijatý, ak sa preň vyslovila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov.*

Ústava SR napriek zaradeniu referenda medzi zákonodarnú moc výslovne neupravila právne účinky referenda. Čl. 98 ústavy definoval iba vyhlásenie návrhov prijatých v referende *rovnako ako zákon*²⁵. Toto ustanovenie je na prvý pohľad iba variáciou úpravy ústavného zákona o referende. 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 republik v Zbierke zákonov obdobne ako zákony národných rád*“²⁶. Ide teda o definovanie procesného postupu pri publikovaní výsledkov referenda, ale nehovorí sa v ňom nič o jeho právnych účinkoch. Podporu tomuto argumentu dodáva ďalšie ustanovenie čl. 6 ods. 1 federálneho ústavného zákona, podľa ktorého „*výsledok referenda vyhláseného podľa čl. 1 ods.1 má záväznosť ústavného zákona*“²⁷. Ústavný zákon 327/1991 Zb. o referende, na rozdiel od ústavy SR, teda zreteľne rozlišoval medzi vyhlasovaním návrhov prijatých v referende a právnou záväznosťou výsledkov referenda.

Ďalším sporným ustanovením ústavnej úpravy referenda je čl. 99 ods. 1. Podľa neho môže Národná rada zmeniť alebo zrušiť platný výsledok referenda ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti. Ide o priame spochybnenie čl. 2 ods. 1 ústavy, podľa ktorého *štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo*. Platný výsledok referenda je totiž výsledkom priameho výkonu štátnej moci občanmi. Tým, že ústavodarca umožnil, aby výsledok tohto priameho výkonu moci občanmi zmenil alebo zrušil zastupiteľský orgán (i keď po obmedzenom čase), nadradil tak zastupiteľskú formu demokracie nad demokraciu priamu.

Jedinou zmenou ústavy v časti o referende v období 1992 – 2010 bola modifikácia čl. 95 v novele ústavy 90/2001 Z. z.. Hoci podľa predkladateľov novely ústavy z roku 2001 vyvolávali „*ustanovenia druhého oddielu piatej hlavy Ústavy Slovenskej republiky (referendum) od prijatia základného zákona celý rad teoretických i praktických otázok*“, predmetom ústavnej zmeny sa stala iba otázka „*formulovania vecného okruhu (predmetu), v ktorom sa môže a v ktorom sa nemôže konať referendum*“. Novela ústavy tak v čl. 95 ods. 2 priznala prezidentovi SR právomoc požiadať Ústavný súd SR pred

25 Do roku 2003 navyše neexistoval zákonný podklad na vyhlásenie výsledkov platného referenda v Zbierke zákonov. To zmenila až novela zákona o Zbierke zákonov 100/2003, podľa ktorej sa „*výsledky celoštátneho referenda vyhlasovali rozhodnutím predsedu NR SR*“.

vyhlásením referenda o posúdenie súladu predmetu petície alebo uznesenia NR SR s ústavou a ústavnými zákonmi. Išlo teda o spresnenie dovtedajšej úpravy, ktorá ponechávala posúdenie ústavnosti predmetu referenda výlučne na prezidentovi. Prezident SR doteraz túto právomoc nevyužil.

Ustanovenia Ústavy SR o referende vykonal zákon o spôsobe vykonania 564/1992 Zb. Jeho pôvodné znenie spresňovalo niektoré ustanovenia ústavy, ktoré sa týkali napríklad formálnych náležitostí petície, vyhlasovania referenda, formulácie referendovej otázky či priebehu samotného referenda. Zákonná úprava vychádzala do veľkej miery z existujúcich skúseností s úpravou parlamentných volieb. Napriek tomu, že zákonná úprava nebola predmetom rozsiahlej diskusie ani kritiky pri prerokovaní, už prvý pokus o iniciovanie referenda občanmi vo februári 1994 ukázal medzery ústavnej a zákonnej úpravy referenda na Slovensku. Referendum sa stalo prostriedkom i predmetom politického konfliktu, ktorý najmä v období 1994 – 1998 spôsoboval, slovami V. Mečiara citovanými v úvode tejto kapitoly, nestabilitu „*základných vzťahov a neustále vracanie sa k základu*“.

KAPITOLA 2:

REFERENDUM, KTORÉ NEBOLO:
SPOR O FORMÁLNE PRAVIDLÁ

V snahe zabrániť prijatiu opozičných pozmeňovacích návrhov pri pre-rokovaní návrhu zákona o veľkej privatizácii vo februári 1994, sa vláda SR naj-prv pokúsila stiahnuť návrh z rokovania, aby následne zablokovala neúčastou svojich poslancov na 12 dní rokovanie parlamentu. Neúspechom sa skončilo aj rokovanie parlamentu o dvoch návrhoch na prijatie ústavného zákona o skrátaní volebného obdobia parlamentu. Prvý z nich predložila vláda V. Mečiara, ktorá po odchode niekoľkých ministrov a strate väčšiny v Národnej rade navrhla, aby sa predčasné voľby konali v júni 1994. Podľa odôvodnenia návrhu vlády SR *„rozloženie politických síl v ... spoločnosti, najmä pomer síl v parlamente neumožňuje prijímanie zákonov, ktoré zabezpečujú transformáciu spoločnosti, najmä v ekonomickej oblasti“*²⁶. Druhý návrh na skrátenie volebného obdobia predložili poslanci opozičnej SDL, pričom počítali s novembrovým termínom parlamentných volieb. V odôvodnení návrhu konštatovali, že osamostatnenie Slovenska malo podstatný vplyv na *„transformáciu ... politických strán a hnutí“*, čoho prejavom bol vznik nových poslaneckých klubov, ktoré vytvorili poslanci, ktorí odišli z HZDS a SNS. Z tohto dôvodu tak bolo *„veľmi náročné dosahovať pri schvaľovaní návrhov zákonov potrebných na upevnenie a rozvoj slovenskej štátnosti požadovanú parlamentnú väčšinu“*²⁷.

Po tom, ako sa nepodarilo schváliť ústavný zákon o skrátaní funkčného obdobia v parlamente, prizvalo vládne HZDS do riešenia vládnej krízy občanov Slovenska. Predseda vlády V. Mečiar sa vyjadril, že *„občanovi treba vrátiť moc, z úcty k občanovi ho treba nechať, aby o sebe, smerovaní tohto štátu a výbere zástupcov znovu rozhodol“*²⁸. Občania mali prostredníctvom petičnej akcie a následného referenda rozhodnúť

26 Pozri vládny návrh ústavného zákona Národnej rady Slovenskej republiky o skrátaní volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky zvolenej vo voľbách v roku 1992, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=76007>

27 Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona Národnej rady Slovenskej republiky o skrátaní volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=75984>

28 Stenografická správa o 26. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 26., 27., 28. januára, 2., 3., 4., 16., 17. a 18. februára 1994, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=71574>

o skrátení volebného obdobia parlamentu, vysloviť sa k zavedeniu imperatívneho mandátu poslanca NR SR a čistote finančných prostriedkov použitých v privatizácii²⁹.

Po necelom mesiaci, 2. marca 1994, doručil petičný výbor prezidentovi SR M. Kováčovi 21 059 petičných hárkov, ktoré obsahovali 422 054 podpisov. Dodatočne, 4. marca 1994, bolo predložených ďalších 530 petičných hárkov, čo spolu predstavovalo podľa petičného výboru vyše 350 000 podpisov potrebných podľa čl. 95 ústavy na vyhlásenie referenda. Prezident po preskúmaní petičných hárkov listom zo 16. marca 1994 č. 02-60/94-PR oznámil predsedovi petičného výboru, že neboli splnené ústavnoprávne predpoklady na vyhlásenie referenda tak, ako vyplývajú z čl. 95 ústavy a referendum požadované petíciou vyhlásiť nemôže. Poukázal pritom na zistenia vlastnej kancelárie, podľa ktorých bolo na predložených petičných hárkoch iba 232 957 platných podpisov. Prezident SR teda rozhodol o tom, že referendum nevypíše pre nedostatočný počet platných podpisov pod petíciou občanov žiadajúcou referendum. Formulácia prvej otázky mu ponúkla ďalší, ním nevyužitý dôvod na jeho nevyppísanie. Ústava totiž v čl. 81 ods. 2 ako jediný spôsob zániku mandátu upravovala zánik mandátu poslanca v prípade právoplatného odsúdenia za obzvlášť závažný úmyselný trestný čin. Formulácia otázky teda rozširovala ústavou dané dôvody na zánik mandátu, tiež však narážala na ustanovenie čl. 73 ods. 2, podľa ktorého sú poslanci zástupcovia občanov a svoj mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi.

HZDS obvinilo prezidenta zo zneužitia právomoci vyhlásiť referendum. Predmetom sporu medzi prezidentom a HZDS sa stala interpretácia právomoci prezidenta vyhlásiť referendum. M. Kováč argumentoval, že súčasťou jeho ústavného práva vyhlásiť referendum je aj oprávnenie zistiť, či o vyhlásenie referenda žiada ústavou vyžadovaný počet občanov, či je predmet referenda dovolený (čl. 93 ods. 3) a či petícia obsahuje všetky náležitosti, ktoré vyžaduje osobitný zákon. Podľa HZDS zase ústava zavazovala prezidenta na vyhlásenie referenda vo chvíli, keď dostal petíciu dostatočného počtu občanov. Prezident teda tvrdil, že petičný výbor nepredložil dostatok podpisov, petičný výbor zase, že prezident nemal právomoc ich kontrolovať.

29 Petičný výbor pod vedením poslanca HZDS A. M. Húsku začal 18. februára 1994 zbierať podpisy pod petíciou požadujúcou od prezidenta vyhlásenie referenda o troch otázkach: 1. *Súhlasíte s tým, aby konanie poslanca, ktorý prestal byť členom politického hnutia alebo politickej strany, za ktorú kandidoval vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, bolo považované za prejav vzdania sa poslanskeho mandátu?* 2. *Súhlasíte s tým, aby sa toto volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky skončilo v júni 1994, dňom volieb do Národnej rady Slovenskej republiky?* 3. *Súhlasíte s tým, aby mohla privatizovať iba osoba, ktorá hodnoverným spôsobom preukáže pôvod peňazí?*

Právny spor okolo referenda bol však iba jedným z konfliktov medzi prezidentom SR M. Kováčom a HZDS. Potom, ako Národná rada vyslovila v marci 1994 nedôveru vláde V. Mečiara a parlamentné strany sa dohodli na predčasných septembrových voľbách, ustúpila téma nevypísaného referenda dočasne do pozadia. No nie nadhlo. V máji 1994 predložili štyria poslanci novej vládnej koalície návrh novely zákona o spôsobe vykonania referenda, v ktorej reagovali na petičnú akciu HZDS a rozhodnutie prezidenta nevypísať referendum. Niekoľko čiastkových zmien zákona malo podľa navrhovateľov odstrániť nedostatky zákona 512/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda, ktoré obsahoval z dôvodu, že „*nejestvovali a nemohli jestvovať praktické skúsenosti s aplikáciou referenda*“.

Predkladatelia navrhli zákon doplniť novým §1a, ktorý predpokladal, že ak sa malo v referende rozhodnúť o návrhu ústavného alebo obyčajného zákona, mala tento fakt obsahovať aj samotná otázka, pričom jej súčasťou malo byť znenie zákona a ustanovenia o jeho účinnosti. Navrhovaná zmena teda vychádzala z predpokladu, že prostredníctvom referenda je možné prijať ústavný zákon a zákon. Navrhovaný §1a bol neskôr na návrh jedného z predkladateľov, L. Fogaša z SDL, vypustený. Ďalšou zmenou, ktorú novela prinášala, bolo doplnenie náležitostí petície požadujúcej vypísanie referenda o rodné číslo toho, kto petíciu podpísal. V priamej reakcii na spor medzi prezidentom a HZDS tiež návrh obsahoval nový §1d, podľa ktorého „*prezident republiky preskúma, či petícia svojím obsahom zodpovedá ústave a osobitnému zákonu a či má predpísané náležitosti*“. V prípade, že tieto podmienky splnené neboli, prezident referendum nevyhlásil.

Návrh novely zákona o spôsobe vykonania referenda sa dostal na program rokovania 32. schôdze NR SR na prelome mája a júna 1994. Diskusia sa niesla v dvoch líniiach, kritických vystúpeniach poslancov za HZDS a podporných poslancov vládnej koalície. Najviac pozornosti zamerali kritici návrhu na ustanovenie §1b, ktorý vyžadoval uvedenie rodného čísla u občana, ktorý podporil petíciu, a §1d, ktorý priznával prezidentovi právomoc preskúmať, či petičné hárky spĺňajú predpísané náležitosti³⁰. Podľa poslanca HZDS J. Zemana bolo vyžadovanie rodného čísla na petície zámerom navrhovateľov, ako „*sťažiť až znemožniť niektorým skupinám občanov uplatnenie petičného práva*“³¹. Podľa ďalšieho poslanca HZDS J. Hankera „*štátne orgány a platné zákony musia umožniť, aby čo najširší počet občanov mal možnosť vyjadriť sa svojím podpisom, či súhlasí s uskutočnením referenda, alebo nie*“. Obdobnú kritiku v radoch opozičných poslancov vyvolalo spresnenie právomoci prezidenta

30 Počas diskusie sa objavila i požiadavka, aby ústavnosť referendovej otázky posudzoval ústavný súd (E. Barányi, K. Tóthová, I. Móri). Konkrétny návrh predložila poslankyňa K. Tóthová (HZDS), o niekoľko minút ho však bez vysvetlenia stiahla späť.

31 Stenografická správa o 32. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 25., 26., 27., 31. mája a 2., 7., 8. a 9. júna 1994, prístupné na <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=71580>

na preskúmanie, či petícia spĺňa všetky náležitosti. Z „prezidenta (sa) stáva vykladač ústavy“ a získava „také rozhodovacie právomoci, ako nemali ani generálni, resp. prví tajomníci ÚV KSC“. Podľa J. Feketeho z HZDS tak „predložený návrh zákona prakticky znemožňuje uskutočnenie petičných aktivít. Je to neprezieravé, je to bič na seba samého. Možnosť uplatnenia petičného práva raz predsa môže prísť vhod hociktojej strane z parlamentu, hociktojej organizácii, v tom sme si všetci rovni“³².

Napriek kritike opozície schválila Národná rada návrh zákona iba s drobnými úpravami. Ako celok ho podporilo 72 poslancov, 48 hlasovalo proti, zdržali sa dvaja poslanci. Krátku životnosť navrhnutých zmien v prípade víťazstva HZDS v predčasných voľbách prisľúbil poslanec HZDS A. M. Húska. Ten vyjadril presvedčenie, že „poslanci, ktorí vstúdu z budúcich volieb, urobia všetko pre to, aby bol obnovený legislatívne korektný postoj k petičnej vôli občanov“³³.

V rovnakom čase ako parlament rokoval o zmene zákona o spôsobe referenda, podal A. M. Húska ako predseda petičného výboru sťažnosť na Ústavný súd SR vo veci nevyhláseného referenda. V podnete namietal „porušenie práva navrhovateľa-signatára petície na to, aby prezident republiky podľa čl. 95 ústavy vyhlásil referendum, o ktoré v petícii ide“. Ďalej namietol porušenie „svojho práva a práva každého z ostatných signatárov petície na to, aby prezident republiky – tak ako mu to ukladá čl. 95 Ústavy SR vyhlásil referendum, ak o to petíciou požiada aspoň 350 000 občanov“. Práve tým, že prezident odmietol vyhlásenie referenda požadované petíciou, podľa podnetu „porušil ...petičné právo upravené v čl. 27 ods. 1 Ústavy SR, znemožnil uplatnenie ústavného práva zakotveného v čl. 30 ods. 1 Ústavy SR a porušil občianske právo vyplývajúce z čl. 95 Ústavy SR“, podľa ktorého má prezident vyhlásiť referendum, ak o to v petícii požiada aspoň 350 000 občanov.

Vo svojom uznesení sp. zn. I. ÚS 38/94³⁴ z 27. februára 1995 Ústavný súd sťažnosť A. M. Húska zamietol pre jej neopodstatnenosť. Podľa Ústavného súdu mohlo „dôjsť k porušeniu petičného práva iba v súvislosti s nesplnením niektorých predpokladov potrebných na jeho realizáciu, upravených ústavou a v príslušných ustanoveniach zákona č. 85/1990 Zb. Mohlo by to byť napr. zmarenie možností pripojiť sa k petícii, bránenie zbierať podpisy pod petíciu, neprijatie petície štátnym orgánom, neodpovedanie na ňu, prenasledovanie za podpísanie petície a pod. Porušením petičného práva rozhodne však nie je skutočnosť, že petícia nevedla k želanému výsledku ňou sledovanému. K zásahu

32 Tamtiež.

33 Tamtiež.

34 Uznesenie Ústavného súdu SR, I. ÚS 38/94,
http://www.concourt.sk/Zbierka/1995/36_95s.pdf

do tohto základného práva nemohlo dôjsť, pretože nebolo zabraňované podať petíciu a príslušný orgán (prezident republiky) ju preukázateľne prijal, takže ústavou zaručený výkon petičného práva nebol ničím narušený³⁵. Podľa Ústavného súdu k obsahu subjektívneho a objektívneho petičného práva občana nepatrí povinnosť prezidenta petícií vyhovieť bez zretela na konkrétne okolnosti. Ústavný súd tak potvrdil, že prezident SR konal v marci 1994 v rámci svojich ústavných právomocí i napriek tomu, že ústava a vtedy účinný zákon o referende priamo neupravovali postup prezidenta po prijatí petície požadujúcej referendum.

Parlamentné voľby, ktoré sa konali na jeseň 1994, priniesli do vlády koalíciu HZDS-RSS, SNS a ZRS. HZDS splnilo sľub poslanca A. M. Húsku z mája 1994 a v novembri 1995 skupina jeho poslancov predložila návrh novely zákona o spôsobe vykonania referenda, v ktorej mal byť „obnovený legislatívne korektný postoj k petičnej vôli občanov“³⁶. Napriek porušeniu § 75 rokovacieho poriadku NR SR, podľa ktorého mohli byť návrhy zákonov prerokované až po 60 dňoch od ich rozoslania poslancom, prerokovala a schválila vládna koalícia novelu zákona o spôsobe referenda v rámci 11. schôdze.

Podľa jedného z navrhovateľov novely, poslanca HZDS J. Cupera, mala novela zákona o spôsobe vykonania referenda „smerovať k demokratizácii uskutočňovania ľudovej iniciatívy“ tým, že presunula „proces vyhodnocovania výsledkov petičnej akcie občanov Slovenskej republiky za vypísanie referenda Národnej rade Slovenskej republiky“. *Vôľa jedného človeka, aj keď prvého občana štátu, sa nemôže pokladať za relevantnejšiu ako vôľa 350-tisíc občanov, a to celkom zjavne proti zmyslu článku 2 Ústavy Slovenskej republiky. Pokladám to za nedemokratické, najmä preto, že prezident a jeho úradníci nemajú priamu legitimitu na vládnutie od občanov Slovenskej republiky, a predsa pokyny páňov z prezidentskej kancelárie Borodovčáka a Orosza, úradníkov z prezidentskej kancelárie, rozhodovali v minuloročnom referende za vypísanie predčasných parlamentných volieb o spôsobe vyhodnocovania petičnej akcie občanov. V konečnom dôsledku sa im podarilo stlačiť počet platných podpisov pod hranicu 350-tisíc, aby prezident nemusel referendum vyhlásiť*³⁷.

Predložený návrh novely zákona o referende tak priamo reagoval na rozhodnutie prezidenta SR z marca 1994, v ktorom odmietol vypísať referendum z dôvodu nedostatočného počtu platných podpisov pod petíciou, ktorú iniciovalo HZDS. Po disku-

35 Tamtiež.

36 Stenografická správa o 11. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky, november 1995, prístupné <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=65824>

37 Tamtiež.

sii, v ktorej vystúpilo iba niekoľko poslancov Národnej rady, podporilo novelu zákona o spôsobe vykonania referenda 75 poslancov vládnej koalície. Novela 269/1995 Z. z. presunula právomoc prijímať a preskúmať petíciu z prezidenta SR na Národnú radu. Podľa schváleného znenia § 1 ods. 3 mal petíciu, ktorá žiadala vyhlásenie referenda, doručiť petičný výbor predsedovi NR SR. Národná rada následne preskúmala, či petícia svojím obsahom zodpovedá ústave a osobitnému zákonu. Prezidentovi SR novela ponechala iba právomoc vyhlásiť referendum po tom, ako ho Národná rada informovala, že všetky podmienky na vyhlásenie referenda boli splnené. Novela sa dotkla aj formálnej stránky petície, pričom z náležitostí požadovaných od signatára petície vypustila požiadavku predchádzajúcej novely, t. j. uvedenie rodného čísla toho, kto ju podpisuje.

Novela zákona o referende bola iba jedným z nástrojov vládnej koalície na oslabenie postavenia prezidenta M. Kováča. Počas tej istej schôdze vládna koalícia navrhla (a následne ako prejav dobrej vôle stiahla) návrh na zriadenie vyšetrovacej komisie, ktorá mala zistiť, či konanie prezidenta v marci 1994 pri vyslovení nedôvery vláde nenaplnilo znaky vlastizrady.³⁸ V rozhovore s *Franfurkter Allgemeine Zeitung*³⁹ zase predseda vlády V. Mečiar uviedol, že „*bude treba zvážiť možnosť usporiadania referenda o zbavení prezidenta jeho úradu*“.

V decembri 1995 sa prezident SR obrátil na Ústavný súd, či novela zákona o spôsobe vykonania referenda je v súlade s ústavou. Vo svojom náleze PL. ÚS 42/95⁴⁰ z mája 1996 Ústavný súd konštatoval, že právo prezidenta Slovenskej republiky vyhlásiť referendum podľa čl. 95 Ústavy SR na základe petície občanov je spojené s jeho ústavným právom preskúmať aj ústavnosť a zákonnosť takejto petície. Ústavný súd vyhovel dvom z troch návrhov prezidenta a potvrdil, že ustanovenie čl. I ods. 1 zákona 269/1995 Z. z. (odovzdanie petície do rúk predsedu NR SR) a čl. I ods. 3 (NR SR preskúma, či petícia svojím obsahom zodpovedá ústave a osobitným prepisom) nie sú v súlade s ústavou. Poslednému návrhu prezidenta, v ktorom namietal čl. I ods. 2 novely (vypustenie rodného čísla), Ústavný súd vo svojom rozhodnutí nevyhovel. Podľa Ústavného súdu tak právo vyhlásiť referendum mal iba prezident SR, pričom toto právo nie je možné chápať iba ako formálnu záležitosť. *Právo prezidenta republiky vyhlásiť podľa čl. 95 ústavy referendum na základe petície občanov je spojené s jeho ústavným právom preskúmať aj ústavnosť a zákonnosť takejto petície*⁴¹.

38 SME, SNS *nenavrhla zriadenie vyšetrovacej komisie proti prezidentovi*, 9/11/1995, <http://dennik.sme.sk/c/2134737/sns-nenavrhla-zriadenie-vysetrovacej-komisie-proti-prezidentovi.html>

39 TASR, FAZ: *Mečiar hľadá dialóg s Bruselom*, 14/11/1995.

40 Nález Ústavného súdu SR, ÚS 42/95, http://www.concourt.sk/Zbierka/1996/5_96s.pdf

-
- 41 Hoci bolo rozhodnutie súdu venované predovšetkým vzťahu novely zákona o spôsobe vykonania referenda a ústavou garantovaných právomocí prezidenta, Ústavný súd posudzoval aj zákonom stanovené požiadavky, ktoré môže zákonodarca prijať na vykonanie ústavou garantovaných práv. Ústava teda garantuje právo, spôsob jeho konkrétneho výkonu, však definuje až zákon. Stanovenie rozsahu zásahu do ústavného práva pomocou zákona je teda úlohou súdu. Zaujímavé porovnanie sa ponúka s judikatúrou najvyšších súdov v USA. V prípade *Buckley vs. American Constitutional Law Foundation, Inc., et al* napríklad najvyšší súd USA posudzoval ústavnosť opatrení prijatých štátom Colorado vo vzťahu k náležitostiam petície požadujúcej vypísanie hlasovania. Súd rozhodol o tom, že niektoré požiadavky boli v rozpore s ústavou (povinná identifikácia osôb zbierajúcich podpisy, ich rozlišovanie na dobrovoľných a platených (spolu so sumou, ktorú za zber dostávajú), zatiaľ čo iné (požiadavka, aby petíciu mohli podpísať iba registrovaní voliči) boli ponechané. Viac pozri: Halstead, T. J.: *State Regulation of the Initiative Process: Background and Analysis of Issues in Buckley vs. American Constitutional Law Foundation, Inc., et al*. CRS Report for Congress, October 1999. Federálny súd v 1993 konštatoval, že „napriek tomu, že ústava nevyžaduje od štátov, aby prijali iniciatívu, ak taká procedúra už existuje, štát nemôže vytvárať obmedzenia iniciatív, ktoré porušujú federálnu ústavu“ (*Taxpayers United for Assessment Cuts v. Austin, 994 F.2d 291, 295 (6th Cir. 1993)*).

KAPITOLA 3:

REFERENDUM 1997 AKO SPOR
O POVAHU REŽIMU

Referendum o priamej voľbe prezidenta a vstupe SR do NATO v roku 1997 je modelovým príkladom, ktorý objasňuje fungovanie referenda na Slovensku. Obsahuje všetky podstatné náležitosti. Referendum ako nástroj pre politické strany na presadenie ich vlastnej agendy (petičná akcia opozičných strán), ale i referendum ako prostriedok politického zápasu v snahe znížiť zisky politických oponentov (vládnou koalíciou iniciované uznesenie NR SR s tromi otázkami). Referendum, ktorého nejasná ústavná a zákonná úprava umožňuje aktérom uplatňovať a presadzovať vlastnú interpretáciu formálnych pravidiel. Referendum ako konštitucionalizácia politiky, kde sa politický konflikt ohľadom pravidiel prenáša na Ústavný súd, ktorý nie vždy túto úlohu akceptuje. Zmarené referendum ako charakteristika politického režimu na Slovensku počas vlády V. Mečiara a dôkaz o nedostatočnej politickej pripravenosti Slovenska na európsku integráciu. A napokon referendum ako *dedičstvo* tzv. Mečiarových amnestií v podobe sporu o to, kde sa začínajú a končia hranice právneho štátu, keď sa stretnú princípy *právnej istoty* a *spravodlivosti práva*.

V januári 1995 predstavil predseda vlády V. Mečiar pred Národnou radou programové vyhlásenie vlády. Slovensko podľa neho stálo na križovatke, z „*ktorej jedna cesta vedie k rastu, prosperite, začleňovaniu do európskych štruktúr, druhá k stagnácii, vnútornému nepokoju, vnútorným konfliktom*“. Programové vyhlásenie podľa neho reprezentovalo „*návrh cesty k prosperite*“⁴². Už prvé kroky vládnej koalície HZDS-RSS, SNS a ZRS na pôde Národnej rady naznačili rozdiely medzi oficiálnou rétorikou a konkrétnymi činmi. Okrem pokračujúceho konfliktu medzi vládou a prezidentom SR, ktorý v máji 1995 vyvrcholil prijatím uznesenia Národnej rady, v ktorom 80 poslancov vládnej koalície vyslovilo nedôveru prezidentovi SR M. Kováčovi⁴³, cez uplatňovanie väčšinového poňatia fungovania parlamentu, ktoré upieralo opozícii podiel na kontrole vlády, až po porušenie explicitných ústavných pravidiel ako v prípade odňatia poslaneckého mandátu poslancovi HZDS F. Gauliederovi v decembri 1996. V kombinácii s nejasnými formálnymi pravidlami, ktoré upravovali vzťahy medzi ústavnými orgánmi, sa Slovensko počas tretej vlády V. Mečiara postupne dostalo na

42 Stenografická správa o 4. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 19., 20., 25. a 26. januára 1995. Dostupné na <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=65805>

43 Uznesenie bolo prijaté napriek tomu, že Národná rada právomocou vysloviť nedôveru prezidentovi SR nedisponovala.

pokraj vyradenia z integračných procesov. Už niekoľko mesiacov po udalostiach z parlamentnej noci z 3. na 4. novembra 1994⁴⁴ vyzvala EÚ vo svojom prvom demarši vládu na „dôsledné pokračovanie v ceste demokratických reforiem“. O necelý rok už boli výhrady explicitnejšie, EÚ vyjadrila „obavu z rastúcej moci exekutívy v slovenskej politike, spojenú s pokusom obmedziť kontrolu zo strany parlamentu“ a upozornila vládu SR, že je „viazaná asociačnou dohodou v čase pred jej vstupom do Európskej únie, a že sa na ňu vzťahujú kritériá prijaté na summite v Kodani“. Tieto od krajín, ktoré sa uchádzali o členstvo v EÚ, požadovali dosiahnutie „inštitucionálnej stability tak, aby boli zabezpečené demokracia, právny štát, ľudské práva“. Keď na jeseň 1997 Európska komisia (ďalej „Komisia“) po prvý raz hodnotila stav pripravenosti kandidátskych krajín na členstvo v EÚ, jedine Slovensko nesplnilo základné politické požiadavky stanovené v rámci tzv. Kodanských kritérií. Komisia konštatovala, že hoci ústavný systém Slovenska zodpovedá parlamentnej demokracii so slobodnými voľbami, stabilita ústavných inštitúcií a ich integrácia do politického života je nedostatočná. Príčinou bola „prisilná vláda, ktorá nedostatočne rešpektovala delbu moci zakotvenú v ústave a pričasto nerešpektovala práva opozície“⁴⁵.

Jednou z tém, v ktorej sa stretol prebiehajúci konflikt na úrovni politických elít a nejasná úprava formálnych pravidiel, bola nadchádzajúca voľba prezidenta SR v roku 1998 po tom, ako uplynulo funkčné obdobie prezidentovi M. Kováčovi. Už v roku 1992 pri prerokovaní návrhu ústavy SR upozorňovali niektorí opoziční poslanci na možné komplikácie pri voľbe prezidenta v parlamente, ktoré spôsoboval systém viackolovej voľby bez znižovania kvóra potrebného na zvolenie. Ústava SR navyše v situácii, v ktorej nebol zvolený prezident, presunula výkon jeho právomocí na vládu SR. V snahe zabrániť politickej nezhode na budúcej hlave štátu a presunu prezidentských právomocí na predsedu vlády V. Mečiara, predložilo v decembri 1996 šesť opozičných politických strán (okrem SDL) spoločný návrh novely ústavy SR, ktorá zakotvila priamu voľbu prezidenta SR. K návrhu tiež pripojili návrh uznesenia NR SR, ktoré žiadalo prezidenta o vypísanie referenda o priamej voľbe. Na návrh ústavnopráv-

44 Počas prvých dvoch schôdzí Národnej rady parlamentná väčšina tvorená HZDS, SNS a ZRS väčšinovo obsadila pozície vo výboroch Národnej rady, pričom významnú časť opozičných poslancov presunula proti ich vôli do menej dôležitých výborov, napr. výboru pre životné prostredie. Rovnako došlo k úplnej výmene mediálnych rád, odvolaniu generálneho prokurátora SR, predsedu Najvyššieho kontrolného úradu a vysloveniu nedôvery dvom ministrom vlády J. Moravčíka, ktorá vykonávala svoj úrad už len na základe poverenia prezidenta do zloženia sľubu novej vlády. Pozri Stenografický prepis 2. schôdze Národnej rady, 4. novembra 1994, <http://www.nrsr.sk/dk/Documents.aspx?MasterID=198550>

45 European Commission, (1997). *Agenda 2000 - Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union*, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/slovakia/sk-op_en.pdf

neho výboru NR SR, ktorý bol ovládaný koalíčnými poslancami, však bolo rokovanie o návrhu ústavného zákona prerušené do 15. februára 1997. V reakcii na to začali opozičné strany začiatkom januára 1997 petíciu⁴⁶, ktorej cieľom bolo vypísanie referenda s nasledujúcou otázkou: *Súhlasíte, aby prezidenta Slovenskej republiky volili občania Slovenskej republiky podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo?* Podľa jedného z iniciátorov petície, poslanca KDH I. Šimka, bola „*priama voľba prezidenta... výrazným a pevným vykročením k pokojnejšiemu životu*“⁴⁷. O necelý mesiac petičný výbor oznámil, že počet podpisov pod petíciou už dosiahol 300 000⁴⁸.

V rovnakom čase doručil predseda poslaneckého klubu HZDS T. Cabaj do Národnej rady návrh uznesenia, ktoré žiadalo prezidenta SR o vypísanie referenda o troch otázkach: *vstupe SR do NATO, rozmiestnení jadrových zbraní na území SR a rozmiestnení vojenských základní na našom území*⁴⁹. Podľa Cabajovho návrhu malo byť referendum otvorením verejnej diskusie o členstve Slovenska v NATO, ktorú predpokladalo aj programové vyhlásenie vlády V. Mečiara. Načasovanie návrhu, i to, že ho Národná rada prerokovala a schválila za dva rokovacie dni bez predchádzajúcich diskusií v rámci vládnej koalície, naznačovalo, že sa HZDS prostredníctvom ďalšieho referenda snažilo o oslabenie petičnej akcie a prípadného referenda o priamej voľbe pre-

46 Petičná akcia bola organizovaná spoločne siedmimi opozičnými politickými stranami s výnimkou Strany demokratickej ľavice (SDL): KDH, DÚ, MKDH, Spolužitie, MOS, DS a SDSS. Politické strany sa dohodli na spoločnom financovaní referendovej kampane prostredníctvom občianskeho združenia *Spoločná akcia za referendum*.

47 SME, *Šimko na mítingu: Slovensko si zaslúži lepší osud*, 10/1/1997, <http://dennik.sme.sk/c/2060895/simko-na-mitingu-slovensko-si-zasluzi-lepsi-osud.html>

48 Viac k vzniku a priebehu petičnej akcie a následného referenda, postojom politických strán, médií, spoločnosti a zahraničia pozri Mesežnikov, G. - Bútorá, M.: *Slovenské referendum 97: zrod, priebeh, dôsledky*. IVO, Bratislava, 1997, 305 s.

49 Obsah uznesenia pripomenul niektoré predchádzajúce vystúpenia predsedu vlády V. Mečiara. Napríklad na mítingu HZDS v septembri 1996 sa V. Mečiar svojich priaznivcov pýtal na rozmiestňovanie jadrových zbraní a cudzích základní na našom území. V rozhovore pre Slovenský rozhlas zo 14. 10. 1996 súčasne tvrdil, že na *vstup SR do NATO ústava predpisuje vykonanie referenda*. Uznesenie NR SR požadujúce vypísanie referenda vyvolalo i pozornosť zahraničia. Predseda obranného výboru Zhromaždenia Západonemeckej únie A. De Decker oznámil, že *podobné referendum neorganizovala žiadna členská krajina NATO, keďže jadrové zbrane boli od roku 1995 stiahnuté z týchto krajín na územie USA alebo pod priame velenie americkej armády*. SME, *Otázky referenda o vstupe do NATO sú pre Západoeurópsku úniu prekvapením*, 4/4/1997, <http://dennik.sme.sk/c/2070090/otazky-referenda-o-vstupe-do-nato-su-pre-zapadoeurpsku-uniu-prekvapenim.html>

zidenta⁵⁰. Podpora vstupu Slovenska do Severoatlantickej aliancie však bola formálne deklarovaná zo strany všetkých parlamentných strán, s výnimkou SNS, ktorá požadovala neutralitu, a ZRS, ktoré svojim voľičom odporučilo voľiť v prípadnom referende proti⁵¹. Opozičná strana SDE dokonca vo svojom volebnom programe požadovala uskutočnenie referenda, v ktorom by sa voľiči k členstvu v NATO vyjadrili. Predmetom kritiky Cabajovho návrhu v Národnej rade tak bolo najmä jeho načasovanie. Slovensku totiž členstvo v NATO oficiálne ponúknuté nebolo a nebolo tiež zrejmé, ako s ním priamo súvisia zvyšné dve otázky o rozmiestnení jadrových zbraní a vojenských základní na území Slovenska. Napriek množstvu pozmeňovacích návrhov bolo uznesenie, i s podporou opozičných poslaneckých klubov, schválené v pôvodnom znení 14. februára 1997⁵². O niekoľko dní neskôr bola oficiálne ukončená aj petičná akcia požadujúca vypísanie referenda o priamej voľbe prezidenta. Predseda petičného výboru I. Šimko požiadal predsedu NR SR I. Gašparoviča o obnovenie rokovania pléna k návrhu ústavného zákona o priamej voľbe prezidenta a v prípade, že by do 3. marca 1997

-
- 50 Iným vysvetlením bola snaha vlády V. Mečiara ovplyvniť lídrov krajín NATO, ktorí mali o budúcom rozšírení NATO rozhodovať na summite NATO v júni 1997, čomu by zodpovedalo aj načasovanie referenda. Podľa diplomatických signálov však SR nemala šancu stať sa členom NATO v prvej vlne jeho rozšírenia v roku 1997. V tomto prípade by tak prípadné úspešné referendum mohla vláda použiť ako argument pri prípadnom odmietnutí ponuky členstva zo strany NATO. Pozri napríklad vyjadrenie poslancu HZDS J. Cupera pre denník SME: „*Ak občania v referende vyjadría vôľu, aby SR vstúpila do NATO, bude jasne povedané, že je to vôľa mocností, kto tomu zabraňuje, nie politika tohto národa.*“ SME, *Podľa Slobodníka sa do NATO dostaneme ešte za Mečiara*, 4/4/1997, <http://dennik.sme.sk/c/2070097/podla-slobodnika-sa-do-nato-dostaneme-este-za-meciara.html>
- 51 Keď však opozícia v Národnej rade presadila uznesenie Národnej rady, v ktorom odporučila občanom odpovedať na otázku o členstve v NATO kladne, väčšina poslancov vládnej koalície sa hlasovania zdržala alebo hlasovala proti. K zvyšným dvom otázkam Národná rada neprijala žiadne odporúčanie. Pozri uznesenie 574 NR SR z 18. marca 1997, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=66523> a SME, *Koaliční poslanci nie sú za vstup do NATO*, 20/3/1997, <http://dennik.sme.sk/c/2068546/koalicioni-poslanci-nie-su-za-vstup-do-nato-co-je-v-rozpore-s-programom-meciarovej-vlady.html>
- 52 Uznesenie č. 564 zo 14. februára 1997, NR SR prijala návrh na vypísanie referenda o nasledujúcich otázkach: 1. Ste za vstup Slovenskej republiky do NATO? 2. Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území Slovenskej republiky? 3. Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území Slovenskej republiky? Dostupné na <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=66514>

NR SR návrh neschválila, predložili by petíciu občanov na posúdenie prezidentovi⁵³. Tak sa i stalo, 4. marca bolo prezidentovi SR doručených 521 580 podpisov, z ktorých po skontrolovaní bolo platných 495 241⁵⁴. Po preskúmaní ústavou a zákonom vyžadovaných náležitostí prezident vo svojom rozhodnutí č. 76 z 13. marca 1997 o vyhlásení referenda rozhodol o spojení uznesenia NR SR požadujúceho vypísanie referenda o troch otázkach a petíciu občanov žiadajúcu vypísanie referenda s jednou otázkou⁵⁵. Termín referenda bol stanovený na piatok 23. mája a sobotu 24. mája 1997⁵⁶.

Marcové rozhodnutie prezidenta M. Kováča spojiť obe referendá do spoločného hlasovania spustilo vlnu právnych interpretácií zo strany politických aktérov. Ich predmetom sa stali tri okruhy problémov. V rámci prvého sa viedol spor ohľadom prezidentovho rozhodnutia spojiť obe referendá do jedného hlasovania. Podľa vládnej koalície išlo o nezákonný krok prezidenta, ktorým zasiahol do práva voličov slobodne sa

-
- 53 Túto požiadavku opozície komentoval vo svojom vyjadrení aj predseda vlády V. Mečiar. Vyjadril pochybnosť o tom, či je referendum možné meniť ústavu SR, pričom dodal, že „vláda nebude konať protiústavne, aj keby dostala akýkoľvek papier z Kancelárie prezidenta. Tým je jasne povedané, ako si budeme ďalej počínať“. Navyše dodal, že ani prípadný súlad referenda s ústavou nebude pre vládu dostačujúci. „Keď ústavný súd povie, že je v súlade, tak sa bude musieť skúmať ďalšia podmienka, či je 350-tisíc platných podpisov.“ Rozhovor V. Mečiara odvysielaný v Rádiožurnále SRo 24. februára 1997. (Pozn. autora: Vládi SR však z ústavy ani z zákona o spôsobe vykonania referenda v súvislosti s kontrolou petičných hárkov nevyplývali žiadne právomoci.)
- 54 K hlasovaniu o zmene ústavy a zavedení priamej voľby prezidenta sa napokon NR SR dostala až v polovici marca 1997. V hlasovaní ho však podporilo iba 46 poslancov, 62 bolo proti a 37 sa zdržalo.
- 55 Vyhlásené referendum malo štyri otázky: 1. Ste za vstup Slovenskej republiky do NATO? 2. Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území Slovenskej republiky? 3. Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území Slovenskej republiky? 4. Súhlasíte, aby prezidenta Slovenskej republiky volili občania Slovenskej republiky podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo?
- 56 Podľa prieskumov Ústavu verejnej mienky pri Štatistickom úrade z januára a februára 1997 sa plánovalo na referende o priamej voľbe zúčastniť 50 % oslovených občanov, z ktorých 88 % by podporilo priamu voľbu. Účasť na referende o vstupe Slovenska do NATO by dosiahla 44 %, za by hlasovalo 63% zúčastnených. Pozri SME, *Na referende o priamej voľbe prezidenta by sa zúčastnila, 4/3/1997* a TASR, *Na referende o vstupe do NATO by sa zúčastnilo 44 % ľudí, 29/3/1997*. V prieskume, ktorý ÚVM pri ŠÚ realizoval týždeň po vyhlásení spojeného referenda prezidentom, sa 58 % oslovených voličov plánovalo na referende zúčastniť, väčšina z nich plánovala podporiť tak priamu voľbu prezidenta, ako i členstvo v NATO. Pozri SME, *Občania by v referende hlasovali za priamu voľbu, 18/4/1997*, <http://dennik.sme.sk/c/2071741/obcania-by-v-referende-hlasovali-za-priamu-voľbu-prezidenta-a-vstup-sr-do-nato.html>

rozhodnúť, na ktorom z referend sa chcú zúčastniť. Niekoľko dní pred uskutočnením referenda túto kritiku zopakovalo aj uznesenie Národnej rady predložené poslancom SNS J. Prokešom. Ten pripomenul, že „referendum o zmene ústavy v Bielorusku vynieslo zrušenie alebo pozastavenie Asociačnej dohody s Radou Európy a takisto pozastavenie členstva v Medziparlamentnej únii”. Občan bol podľa J. Prokeša „obraný o svoje základné právo rozhodnúť sa bez akýchkoľvek podmienok, či sa chce, alebo sa nechce na danom referende zúčastniť”⁵⁷. Podľa uznesenia, ktoré schválila Národná rada s výlučnou podporou koalíčných poslancov, bolo „spojenie oboch vyhlásených referend... do jedného referenda na jednom hlasovacom lístku v rozpore najmä s právom zaručeným občanom Slovenskej republiky v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky”⁵⁸.

Druhý spor sa viedol o to, či je možné prostredníctvom referenda meniť ústavu. V uznesení 278/1997 z 22. apríla⁵⁹ vláda SR zaviazala svojho predsedu obrátiť sa na Ústavný súd vo veci výkladu čl. 93 ods. 2 čl. 72 a čl. 2 ods. 2 ústavy SR. Podľa podpredsedníčky vlády pre legislatívu K. Tóthovej bola totiž „vláda hlboko presvedčená, že referendom nemožno ústavu meniť”⁶⁰. Túto interpretáciu zopakovala K. Tóthová o pár týždňov neskôr v písomnom stanovisku, ktoré poskytla denníku SME. Podľa nej „zmenu jednotlivých ustanovení ústavy priamo rozhodnutím občanov v referende naša ústava neumožňuje a niet pre takéto riešenie ani historického precedensu a ani obdoby v iných demokratických krajinách”⁶¹. Ešte ako opozičná poslankyňa na 32. schôdzi NR SR v júni 1994 však K. Tóthová poskytla úplne opačnú interpretáciu toho istého II. oddielu V. hlavy ústavy SR. V diskusii venovanej novele zákona o spôsobe vykonania referenda totiž kritizovala navrhnuté ustanovenie, podľa ktorého mal prezident získať oprávnenie preskúmať, či petícia svojím obsahom zodpovedá ústave, osobitnému zákonu a či má predpísané náležitosti. „Vážení, ak ústava povie, že niečo taxatívne nemôže byť predmetom referenda, znamená to, že všetko ostatné predmetom referenda môže byť, a referendom sa môže meniť aj ústava, vážení. ...A je to tak, že aj ústava sa

57 Stenografická správa o 27. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=65872>

58 Pozri uznesenie Národnej rady SR 630 z 21. mája 1997 o schválení stanoviska Národnej rady SR k spojeniu dvoch referend do jedného referenda na jednom hlasovacom lístku. Prístupené na <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=66579>

59 Prijatím uznesenia vlády malo podľa prezidenta M. Kováča prísť k porušeniu jeho ústavného práva vyhlásiť referendum podľa čl. 95 ústavy. Podanie prezidenta Ústavný súd 14. mája 1997 zamietol z procedurálnych dôvodov.

60 SME, *Vláda pozastavila distribúciu referendového lístka*, 23/4/1997, <http://dennik.sme.sk/c/2072277/vlada-pozastavila-distribuciu-referendoveho-listka-o-priamej-volbe-prezidenta-kym-nerozhodne-us-sr.html>

61 SME, K. Tóthová: *Referendom občania záväzne radia parlamentu*, 14/5/1997, s. 4.

môže meniť, dokumentuje článok 99, kde sa v odseku hovorí: ‚Výsledok referenda môže NR SR zmeniť alebo zrušiť svojim ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti‘. To znamená, že keď môžem ústavným zákonom niečo meniť, má to silu ústavného zákona, teda je to na úrovni ústavného zákona a je tu lehota dokonca tri roky. Čiže, pokiaľ si parlament môže sám ústavu, ktorú prijme, zmeniť aj na druhý deň... Výrok, ktorý je prijatý v referende a je publikovaný v Zbierke zákonov je chránený tri roky voči zmene, väzení. Takú moc má ľud prostredníctvom referenda, že ani poslanci zvolení vo voľbách výsledok referenda po dobu troch rokov nemôžu meniť. Teda je veľkým omylom tvrdiť..., že referendum nie je zákonodarná moc. To je zákonodarná moc ľudu – najdemokratickejšia... Ak by sme totiž nepripustili, že referendum môžeme meniť ústavu, väžené národné zhromaždenie, tak sa odchyľime od celoeurópskej zvyklosti⁶². Odpoveď na otázku, či je možné ústavu meniť priamo prostredníctvom referenda, však nemala žiadny priamy vplyv na samotné hlasovanie občanov v referende v máji 1997. V prípade, že by Ústavný súd rozhodol, že nie je možné referendum priamo meniť ústavu, bol by výsledok referenda iba konzultatívny.

Tretím sporom, ktorý poznačil májové referendum, boli nezhody medzi Ústrednou komisiou pre referendum (ÚKR) a ministrom vnútra G. Krajčim. Tie sa týkali podoby hlasovacieho lístka v referende, počtu otázok na hlasovacom lístku a právomocí pri organizácii a zabezpečení referenda. Členmi ÚKR ako najvyššieho orgánu, ktorý zákon o spôsobe vykonania referenda poveruje organizáciou a dohľadom nad priebehom referenda, boli okrem ministra vnútra a predsedu Štatistického úradu aj zástupcovia parlamentných politických strán. Väčšinu v ÚKR teda mali strany parlamentnej opozície⁶³. Po tom, ako uznesenie vlády 278/1997 z 22. apríla 1997 dalo ministromi vnútra pokyn nedistribúovať lístky pre referendum so štvrtou otázkou, dokiaľ o veci nerozhodne Ústavný súd, ÚKR na svojom zasadnutí 25. apríla 1997 označila uznesenie vlády a jej pokyny za *právne irelevantné*. Minister vnútra G. Krajčí však na otázku,

62 K. Tóthová, poslankyňa HZDS, Stenografický prepis zo zasadnutia 32. schôdze NR SR, s. 599 – 600. V priamej reakcii na vystúpenie K. Tóthovej reagoval poslanec KDH F. Mikloško. „Ak pripúšťate, že ústavu možno meniť referendum, tak sa obávam, že sa posúvame na klzkú pôdu. To som ešte nepočul, aby sa referendum mohla meniť ústava. Ako to môže jeden právnik pripustiť? To je skutočne hodné Nobelovej ceny za právo.“

63 V komisii bolo okrem ministra vnútra a predsedu Štatistického úradu zastúpených 13 parlamentných subjektov - HZDS, RSS, ZRS, SNS, KDĽ, DU, SDĽ, SDSS, SZS, HP SR, MKDH, Spolužitie a MOS, formálne teda mala prevahu parlamentná opozícia.

či je pre neho záväzné uznesenie vlády nedistribúovať štvrtú otázku referenda alebo uznesenie ÚKR, odpovedal, že sú pre neho „záväzné predovšetkým uznesenia vlády“⁶⁴.

Na ďalšom zasadnutí ÚKR 5. mája 1997 definitívne rozhodla, že sa referendum uskutoční s jedným hlasovacím lístkom, na ktorom budú uvedené všetky štyri otázky. Svojmu predsedovi uložila opatrit pečiatkou ÚKR iba lístky so štyrmi otázkami⁶⁵. O dva dni neskôr ÚKR konštatovala, že ministerstvo vnútra ešte neobjednalo tlač hlasovacích lístkov. Odpoveď na otázku, kto rozhoduje o podobe hlasovacích lístkov a koho rozhodnutia má rešpektovať minister vnútra pri organizácii referenda, dalo uznesenie Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 30/97 z 13. mája 1997, v ktorom Ústavný súd rozhodol o podnete vlády SR⁶⁶. Ústavný súd v ňom uviedol, že vláda SR nemá ústavou ani iným zákonom ustanovené povinnosti pri zabezpečovaní referenda. Vláda teda nemala podľa Ústavného súdu ani žiadnu ústavnú právomoc, ktorá by sa vzťahovala k ústavným článkom 93 ods. 2 a 95 o referende.

Na rozhodnutie Ústavného súdu reagovala na svojom zasadnutí ÚKR. Tá uznesením opätovne uložila ministrom vnútra G. Krajčimu objednanie tlače hlasovacích lístkov. Minister vnútra opätovne zopakoval, že pokiaľ Ústavný súd nerozhodne o tom, či je možné referendum meniť ústavu, nedá pokyn na distribúciu hlasovacieho lístka so štvrtou otázkou⁶⁷. Na zasadnutí ÚKR 16. mája 1997 bola schválená definitívna podoba hlasovacieho lístka so štyrmi otázkami a hlasovacie lístky boli následne vytlačené. V pondelok 19. mája oznámila TASR, že v „súlade s plánom MV SR Perex ukončil distribúciu hlasovacích lístkov do 79 okresov dnes dopoludnia“. Distribúcia hlasovacích lístkov však bola opätovne pozastavená rozhodnutím ministra vnútra. Ten zopakoval, že

64 SME, *Vláda SR výzvou nedistribúovať štvrtú otázku referenda postupovala nezákonne*, 26/4/1997, <http://dennik.sme.sk/c/2072607/vlada-sr-vyzvou-nedistribuovat-stvrtu-otazku-referenda-postupovala-nezakonne-konstatovala-vcera-ukr.html>

65 Ministerstvo vnútra SR predložilo ÚKR dva vzory hlasovacích lístkov – jeden obsahoval otázky č. 1 – 3, druhý otázku č. 4. Týždeň pred referendom boli z ministerstva doručené ďalšie dva vzory – jeden obsahoval všetky štyri otázky a druhý otázky č. 1 – 3. ÚKR schválila vzor so všetkými štyrmi otázkami a uložila ho opečiatkovať.

66 Uznesenie Ústavného súdu SR, II. ÚS 30/97, http://www.concourt.sk/Zbierka/1997/25_97s.pdf

67 SME, *Minister Krajči bude blokovat distribúciu štvrtej otázky*, 16/5/1997, <http://dennik.sme.sk/c/2074538/minister-krajci-bude-blokovat-distribuciu-stvrtej-referendovej-otazky-ukr-proti-tomu-protestuje.html>

„ministerstvo vnútra zabezpečí ich vytačenie, ale je otázne, či do jednotlivých miest a obcí ich aj včas doručí. To závisí od toho, ako rýchlo rozhodne v tomto prípade Ústavný súd“⁶⁸.

Všetky zúčastnené strany tak čakali na to, akým spôsobom odpovie na tretí podnet súvisiaci s vyhláseným referendumom Ústavný súd. Ten doručila Ústavnému súdu 7. mája 1997 skupina koaličných poslancov NR SR. Žiadali, aby Ústavný súd vyslovil, že článok 72 a článok 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky neumožňujú, aby prezident SR vyhlásil referendum o zmene Ústavy SR. Práve v tomto podaní sa naplno prejavila nejasná úprava čl. 93 ods. 2 ústavy SR, podľa ktorého mohli byť predmetom referenda iné dôležité otázky verejného záujmu. Ústavný súd po preskúmaní všetkých náležitostí konštatoval, že návrh skupiny poslancov splnil všetky náležitosti a prijal ho na ďalšie konanie. Ústavný súd napokon o návrhu poslancov NR SR rozhodol v uznesení sp. zn. II. ÚS 31/97⁶⁹ 21. mája 1997, iba tri dni pred termínom konania referenda o priamej voľbe a členstve v NATO.

Výklad senátu Ústavného súdu, v rámci jedného uznesenia konštatoval, že:

- referendum o priamej voľbe prezidenta *nie je v rozpore s ústavou*, ale súčasne referendum *nemôže dôjsť k zmene ústavy*;
- napriek tomu, že poslanci žiadali iba o podanie výkladu dvoch ústavných článkov (čl. 72 a čl. 93 ods. 2) považoval senát (z nedostatočne vysvetlených dôvodov) za potrebné skúmať aj zákonnosť vyhláseného referenda, aby napokon označil prílohu k štvrtej otázke za nesúladnú so zákonom;
- *účinky samotného výkladu sa vzťahujú iba na budúce prípady* a nie sú právne relevantné vo vzťahu k riešenému prípadu a k už vyhlásenému referendumu.

Ide o jedno z najkontroverzejších rozhodnutí Ústavného súdu v jeho I. volebnom období pod vedením predsedu M. Čiča. Rozhodnutie II. senátu, ktorý sa podnetom poslancov NR SR zaoberal, reflektuje nezhodu medzi členmi senátu na výklade ustanovení V. hlavy o zákonodarnej moci a na tom, ako reagovať na prebiehajúci politický konflikt niekoľko dní pred uskutočnením referenda. Výsledné rozhodnutie súdu a jeho odôvodnenie je napokon výsledkom kompromisu, ktorý však nedokázal jasne odpovedať na vzťah medzi referendumom a zákonodarnou mocou a neposkytol jednoznačnú odpoveď vo vzťahu k vyhlásenému referendu, ktoré sa malo uskutočniť za niekoľko dní. Konflikt medzi prezidentom, vládnu koalíciou a opozíciou ohľadom vyhláseného referenda nebol prirodzene prvým, ktorý bol Ústavný súd nútený riešiť. Do roku 1997 sa však *konštitucionalizácia politiky*, teda prenos sporov politických

68 SME, *Hlasovacie lístky na referendum sú vytačené*, 20/5/1997, <http://dennik.sme.sk/c/2074948/hlasovacie-listky-na-referendum-su-vytlacene-statna-sprava-vsak-brzdi-ich-distribuciu.html>

69 Uznesenie Ústavného súdu SR II. ÚS 31/97, http://www.concourt.sk/Zbierka/1997/26_97s.pdf

aktérov na pôdu ústavného súdu, odohrávala bez toho, aby bol Ústavný súd nútený zaujať stanovisko bezprostredne⁷⁰.

Druhý senát Ústavného súdu pod vedením sudcu J. Černáka tak pri zjavnej snahe o vyvažovanie rozhodnutia vyhlásil viacerých víťazov a porazených a súčasne oznámil, že účinky jeho výkladu aj tak nemajú žiadny vplyv na práve prebiehajúci konflikt medzi vládou a poslancami vládnej koalície na jednej strane a prezidentom a opozíciou na druhej strane. Uznesenie II. senátu súdu vyvolalo rôznorodé reakcie medzi politickými aktérmi, ale i neskôr medzi odbornou verejnosťou (Lipšic 1997, Fico 1997, Brňák 1997, Nikodým 1997, Prusák 2000, Kresák 1999). V snahe ešte raz objasniť relevanciu rozhodnutia Ústavného súdu vo vzťahu k vyhlásenému referendu poskytol jeho predseda M. Čič deň po jeho vynesení rozhovor pre TASR. V odpovedi na otázku vzťahu medzi uznesením súdu a vyhláseným referendom uviedol: „Štyri alebo tri otázky? To nie je záležitosť Ústavného súdu, ktorý nevyriekol na to žiadny názor. Referendum podľa mojej mienky prezident vyhlásil podľa ústavy. Otázky, ktoré boli položené v referende nemôže zmeniť ani sám prezident, ani ÚS SR, ani Ústredná komisia pre referendum. Samozrejme, ani nikto ďalší. Chcel by som ešte zdôrazniť, že uznesenie senátu ÚS SR ...nemá a nemôže mať žiadny priamy vplyv na ďalšiu prípravu referenda. V zmysle prijatého uznesenia senátu ÚS SR zo dňa 21. mája však výsledky referenda o štvrtrej otázke nemôžu spôsobiť priamu zmenu ústavy.“

Minister vnútra G. Krajčí po zverejnení rozhodnutia Ústavného súdu oznámil, „že štvrtá otázka (je) právne nedobre postavená a nemala by byť na hlasovacím lístku. Zodpovednosť na zmenu lístka beriem na seba ja, dal som pokyn tlačiť hlasovací lístok s tromi otázkami tak, aby občan nebol zavádzaný otázkou číslo štyri“⁷¹. V reakcii na obvinenia, že sa minister vnútra SR pravdepodobne dopúšťa trestného činu marenia referenda, ministerstvo vnútra vyhlásilo: „Vzhľadom na to, že včera nedošlo k dohode medzi ÚKR a ministrom vnútra, ktorý zodpovedá za technické a organizačné zabezpečenie referenda, dal minister vnútra G. Krajčí distribuovať hlasovací lístok s tromi

70 To, samozrejme, viedlo k tomu, že právne predpisy boli účinné aj počas ich preskúvania ústavným súdom, bez možnosti preventívneho pozastavenia napadnutých noriem, ktoré priniesla až novela 90/2001 Z. z. Prípadná snaha aktérov o presadzovanie neústavných riešení v snahe posilniť vlastnú pozíciu či limitovať kontrolu zo strany iných aktérov tak pri implementácii týchto noriem nenarážala na bezprostrednú hrozbu súdneho zásahu. Pozri napríklad nálezy súdu ohľadom spätného zrušenia uznesenia vlády zákonom Národnej rady (PL. ÚS 16/95), zlatej akcie štátu/Fondu národného majetku (PL. ÚS 38/95) či presunu rozhodovania o privatizácii z vlády na Fond národného majetku (PL. ÚS 1/96).

71 SME, *Minister vnútra Krajčí nerešpektuje rozhodnutie Ústavného súdu*, 22/5/1997, <http://dennik.sme.sk/c/2075181/minister-vnutra-krajci-nerespektuje-rozhodnutie-ustavneho-sudu-a-mari-pripravu-referenda.html>

otázkami. To znamená, že štvrtá otázka, ktorú označil Ústavný súd za irelevantnú, ministerstvo vnútra z hlasovacieho lístka vylúčilo. Z tohto dôvodu je regulárnosť prípravy konania referenda nenapadnuteľná⁷². Tento z právneho hľadiska absurdný výklad ešte podporili slová MV SR obsiahnuté v tom istom vyhlásení, podľa ktorých subjektom, ktorý marí prípravu referenda, mala byť skôr ÚKR, ktorá schválila vzor hlasovacieho lístka so štyrmi otázkami⁷³. Na distribuovaných volebných lístkoch teda chýbala štvrtá otázka. V reakcii na rozhodnutie ministra vnútra vytlačiť a distribuovať volebné lístky s tromi otázkami poskytli spoločné vyhlásenie predsedovia ôsmich opozičných politických strán. Vyzvali v ňom voličov na odmietnutie hlasovacích lístkov s tromi otázkami priamo vo volebných miestnostiach⁷⁴.

Napriek protestom ÚKR, politickej opozície i verejnosti, ktoré poukazovali na nezákonnosť postupu ministra vnútra SR, sa v piatok a sobotu 23. a 24. mája 1997 na

72 SME, *Deň v skratke*, 23/5/1997, <http://dennik.sme.sk/c/2075277/den-v-skratke.html>

73 Na 29. schôdzi Národnej rady, ktorá sa konala 19. júna 1997, sa plénum zaoberalo návrhom skupiny poslancov na vyslovenie nedôvery ministrom vnútra G. Krajčimu. Ten vo svojom vystúpení vysvetlil dôvody, pre ktoré napriek rozhodnutiu ÚKR dal vytlačiť hlasovacie lístky s tromi otázkami. „Rozhodnutie Ústavného súdu nemalo žiadny priamy vplyv na ďalšiu prípravu a priebeh referenda, ale iba vplyv nepriamy, poskytlo dôkaz o protiprávnosti postavenia jednej zo štyroch otázok do referenda položených. Priamy vplyv na rozhodnutie vypustiť štvrtú otázku z hlasovacieho lístka mali už spomínané dva články ústavy, článok 2 a druhý odsek článku 112, ktorý obsahuje aj sľub člena vlády. Zdôrazňujem, Ústavný súd svojím rozhodnutím iba poskytol štátnemu orgánu dôkaz o protiprávnosti štvrtej otázky.“ Ďalej povedal, že hlasovanie o vyslovení nedôvery jeho osobe sa „stáva hlasovaním historickým. Vyjadrujete sa totiž k právnej podstate nášho štátu. Svojím hlasom hovoríte o tom, či náš mladý štát sa má naďalej uberať cestou tvorby demokratického právneho štátu. Vyjadrujete sa svojím hlasovaním k celému systému našich právnych noriem, ktoré, ako som už neraz v tomto vystúpení spomínal, vychádzajú zo zásady, že protiprávnym postupom nevzniká právny stav. Ak by som sa zúčastnil na takomto protiprávnom postupe tým, že by som štvrtú otázku na hlasovacom lístku nechal, dnes by som na základe mnou poznaného stavu veci musel v súlade so svojím svedomím odstúpiť. Tým, že som však odmietol účať štátneho orgánu na tvorbe právneho stavu protiprávnym postupom, zvýšila sa dôveryhodnosť štátnych orgánov a upevnila sa práva demokratická podstata Slovenskej republiky. Upevnil sa a potvrdil fungujúci systém právnych vzťahov a ich následkov pre všetkých občanov“. Prístupené na <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=65877>

74 „Vážení spoluobčania, ktosi má strach z toho, že na Slovensku budeme my, občania, rozhodovať o hlave štátu. Preto urobil všetko pre to, aby zmaril platne vyhlásené referendum so ŠTYRMI otázkami. Nenechajme sa manipulovať! V tejto situácii preto odporúčame: V deň referenda prídme do hlasovacej miestnosti. Ale ak nám ponúknu hlasovací lístok len s tromi otázkami, nepreberme ho!“ SME, 23/5/1997.

území Slovenska (ne)uskutočnilo referendum. Ako vo svojej záverečnej zápisnici konštatovala ÚKR, „referendum bolo zmarené, celkový počet oprávnených občanov, ktorí sa zúčastnili na hlasovaní, je nula, a počet občanov, ktorí odpovedali na otázky v referende, nie je možné vyhodnotiť, pretože neboli doručené hlasovacie lístky“⁷⁵. Ústredná komisia pre referendum uviedla, že v dňoch 23. a 24. mája bolo do volebných schránok vhođených 319 727 písomností, ktoré komisia označila ako fikciu platného hlasovacieho lístka. Na zmarenom referende sa zúčastnilo približne 9,8 % oprávnených voličov. Komisia podala trestné oznámenie na ministra vnútra G. Krajčího vo veci podozrenia zo spáchania trestného činu marenia prípravy referenda. Tohto skutku sa mal dopustiť tým, že v rozpore s rozhodnutím prezidenta SR o vyhlásení referenda a povinnosťami, ktoré mu ukladal zákon o spôsobe vykonania referenda, nedoručil do referendových okrskov hlasovacie lístky so štyrmi otázkami. Na základe ďalších trestných oznámení na ministra vnútra G. Krajčího začal prokurátor Okresnej prokuratúry Bratislava I vykonávať preverovanie, na základe ktorého bol neskôr spracovaný návrh na trestné stíhanie. Na základe rozhodnutia nadriadeného okresného prokurátora však bolo trestné stíhanie ministra vnútra G. Krajčího odložené⁷⁶.

Zmarené referendum prehlbilo spor medzi vládou koalíciou a opozíciou. Aj keď v reakcii na neuskutočnené referendum a *maximálne zúžený priestor pri presadzovaní zahraničnopolitických priorít* Slovenska podal po referende demisiu minister zahraničných vecí, kariérny diplomat P. Hamžík, HZDS už nasledujúci deň vyzvalo prezidenta M. Kováča na odstúpenie z funkcie z dôvodu, že protizákonne vyhlásil spojené referendum. Podľa stanoviska HZDS parlamentná opozícia „*zámerne rozohrala túto hru a znemožnila priaznivý výsledok o vstupe SR do NATO*“⁷⁷. Spor pokračoval aj na úrovni Najvyššieho súdu SR a Ústavného súdu SR pri hľadaní odpovede na to, kto zmaril referendum v roku 1997.

Senát Najvyššieho súdu SR pod vedením sudcu S. Lehoťáka sa zaoberal žalobou, ktorá žiadala preskúmať postup ministerstva vnútra a ministra G. Krajčího, ktorý

75 Zápisnicu ÚKR nepodpísalo šesť členov, ktorých nominovali strany vládnej koalície. Pozri aj SME, *Na referende sa zúčastnilo nula občanov*, 27/5/1997.

76 K obsahu trestného stíhania pozri bližšie: Michalič, S.: *Referendum: od petičnej akcie cez zmarenie k rozhodnutiu prokurátora*. In: Mesežnikov, G. - Bútora, M.: *Slovenské referendum 97: zrod, priebeh, dôsledky*. IVO, Bratislava, 1997, s. 73 – 77.

77 Pozri SME, *Pavol Hamžík včera odstúpil z funkcie ministra zahraničia*, 27/5/1997, <http://dennik.sme.sk/c/2075639/pavol-hamzik-vcera-odstupil-z-funkcie-ministra-zahranicia-v-meciarovej-vlade.html> a SME, *HZDS žiada Michala Kováča, aby sa vzdal funkcie prezidenta*, 27/05/1997, <http://dennik.sme.sk/c/2075642/hzds-ziada-michala-kovaca-aby-sa-vzdal-funkcie-prezidenta-sr.html>

svojím rozhodnutím zmenil priebeh parlamentom a prezidentom schváleného zákona o referende o vstupe do NATO a o priamej voľbe prezidenta. Po neúspešnom namietnutí zaujatosti predsedu senátu, ktorý mal podľa žalobcu pravidelne publikovať články v denníku *Slovenská republika*, blízkom HZDS, rozhodol senát na konci novembra 1997 o zamietnutí žaloby (rozsudok 6 SŽ 51/97). Lehotákov senát ignoroval názor II. senátu Ústavného súdu z mája 1997, podľa ktorého sa muselo referendum uskutočniť v podobe, v akej ho vyhlásil prezident SR. V odôvodnení navyše predseda senátu NS SR sponchybil právomoci Ústavného súdu pri posudzovaní zákonnosti referenda a argumentoval, že „*keďže referendum nebolo vyhlásené podľa zákona, nemohol minister Krajčí porušiť nič, čo nebolo v súlade so zákonom*“. Podľa senátu NS SR „*Ústava SR nedovoľuje prezidentovi spojiť dve referendá. Prezident mal vyhlásiť najskôr referendum s tromi otázkami a potom na základe petície vyhlásiť referendum s jednou otázkou*“. Podľa Čorbu (2005) ide o „*příklad rozpoltenosti súdnej moci v štáte*“, ktorú spôsobil jednak inštitucionálny rámec, „*v ktorom nielen Ústavný súd, ale aj všeobecné súdy aplikujú v konečnej inštancii ústavu*“, a jednak „*nejednoznačné rozhodnutie Ústavného súdu v danej veci*“, ktoré vydal v máji 1997.

Niekoľko mesiacov po rozhodnutí senátu Najvyššieho súdu poskytol úplne opačnú interpretáciu udalostí okolo májového referenda Ústavný súd. Ten sa zaoberal dvoma podnetmi fyzických osôb, ktoré namietali porušenie ich ústavného práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných v súvislosti s nevykonaným referendom. V prvom rozhodnutí, ÚS I. ÚS 60/97⁷⁸ z januára 1998, identifikovali sudcovia celkovo desať situácií, v ktorých skúmali zákonnosť postupu Ministerstva vnútra SR v súvislosti s referendom. Podľa Ústavného súdu *postupom a konaním Ministerstva vnútra Slovenskej republiky nad rámec vymedzených ústavných a zákonných právomocí pri zabezpečovaní vytlačenia a doručovania hlasovacích lístkov obciam na konanie referenda vyhláseného prezidentom Slovenskej republiky rozhodnutím č. 76/1997 Z. z. na 23. a 24. máj 1997 bolo porušené ústavné právo JUDr. Š. H. zúčastniť sa na referende upravené v čl. 94 Ústavy Slovenskej republiky, a tým bolo porušené aj jeho základné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo upravené v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky*.

Ústavný súd tiež opätovne potvrdil, že jeho výklad má účinky iba do budúcnosti, čo v prípade výkladu II. senátu z mája 1997 znamenalo, že prezidentovo „*rozhodnutie nemôže byť dodatočne po jeho uverejnení v Zbierke zákonov SR, zmarené alebo inak, modifikované, odvolávajúc sa na výrokovú časť rozhodnutia Ústavného súdu SR*“. Žiadny orgán verejnej moci tak nemôže meniť formuláciu, počet alebo poradie otázok

78 Uznesenie Ústavného súdu SR, I. ÚS 60/97,
http://www.concourt.sk/Zbierka/1998/19_98s.pdf

vyhlásených pre referendum týmto rozhodnutím prezidenta republiky⁷⁹. „*Nie je teda možné, aby v dôsledku výkladu ústavného zákona štátny orgán konal tak, ako to zákon neupravuje (t. j. v danom prípade menil otázky referenda vyhláseného prezidentom republiky).*” Takýmto konaním sa súčasne štátny orgán dostáva do rozporu s čl. 2 ods. 2 ústavy SR, podľa ktorého štátne orgány konajú len v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Ministerstvo vnútra tak „*nemôže zmeniť, prípadne nahradiť uznesenie vlády, rozhodnutie prezidenta SR o vyhlásení referenda, ale ani výrok Ústavného súdu SR v konaní o výklad ústavného zákona*”. Podľa I. senátu tak teda „*ministerstvu vnútra, ministrom vnútra ani žiadnemu inému štátnemu orgánu nebola zákonom Slovenskej národnej rady č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda zverená právomoc dozeráť na dodržiavanie právnych predpisov pri príprave a konaní referenda a hodnotiť, či otázky predložené v rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlásení referenda sú formulované v súlade so zákonom. Nedostatok takejto právomoci vylučuje, aby ktorýkoľvek štátny orgán svojím konaním dodatočne po tom, čo bolo referendum vyhlásené, rozhodoval o akejkoľvek úprave hlasovacích lístkov (napr. tým, že na nich vynechá otázku, ktorá bola platne vyhlásená prezidentom republiky). Ministerstvo vnútra nebolo oprávnené zmeniť obsah referenda (ani počet otázok) vyhláseného prezidentom republiky rozhodnutím uverejneným v Zbierke zákonov pod č. 76/1997 Z. z.*“.

V druhom rozhodnutí, I. ÚS 76/97⁸⁰, senát Ústavného súdu opätovne zopakoval, že Ministerstvo vnútra SR svojím postupom a konaním v čase od 21. mája do 24. mája 1997, pri zabezpečovaní vytlačenia a doručovania hlasovacích lístkov obciam na vykonanie referenda, porušilo ústavné právo sťažovateľa zúčastniť sa na tomto referende upravené v čl. 94 ústavy a jeho základné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí. Posunom oproti prvému rozhodnutiu bol argument I. senátu, podľa ktorého s ohľadom na prirodzenoprávnu povahu základných práv a slobôd, ktorá vyplývala aj z úpravy čl. 12 ústavy, „*znemožnenie skutočného (faktického) vykonania práv (napr. protiprávnym konaním tretích osôb) nespôsobuje zánik týchto práv a slobôd*”. Podľa senátu sa tak právo zúčastniť sa na referende postupom tretej osoby (ministerstva vnútra, pozn. aut.) neskončovalo a v súlade s účinným rozhodnutím prezidenta SR stále trvalo⁸¹.

79 Môže prezident zrušiť vlastné rozhodnutie, ktoré už raz bolo publikované v Zbierke zákonov?

80 Uznesenie Ústavného súdu SR, I. ÚS 76/97,
http://www.concourt.sk/Zbierka/1998/20_98s.pdf

81 K referendu z roku 1997 sa Ústavný súd dostal ešte v dvoch ďalších rozhodnutiach. V prvom, sp. zn. II. ÚS 37/1998, rozhodol okrem iného, že „*zúčastniť sa na referende v zmysle práva občana priznaného čl. 94 Ústavy Slovenskej republiky neznamená len jeho fyzickú účasť v čase a v priestore vykonávania referenda, ale toto právo si občan realizuje až hlasovaním o tých otázkach, ktoré boli ústavným spôsobom vyhlásené a zverejnené*”.
http://www.concourt.sk/Zbierka/1999/14_99s.pdf

V nadväznosti na toto rozhodnutie Ústavného súdu požiadal predseda petičného výboru za priamu voľbu prezidenta I. Šimko prezidenta SR M. Kováča, ktorému sa končilo funkčné obdobie, o opätovné vyhlásenie referenda s rovnakými otázkami, aké boli uvedené v jeho rozhodnutí z 13. mája 1997. Prezident SR vzápätí rozhodol o vyhlásení referenda na 19. apríla 1998. K uskutočneniu referenda nedošlo. Ako už vo februári 1998 avizoval poslanec HZDS D. Slobodník, „*ak vláda prevezme právomoci prezidenta, nemusí sa stotožniť s rozhodnutím Michala Kováča*“⁸². Keďže sa Národnej rade SR opakovane nepodarilo zvoliť prezidenta, na začiatku marca 1998 prevzala výkon prezidentských právomocí vláda a jej predseda V. Mečiar. Hneď prvý deň vláda SR uznesením č. 158 z 3. marca zrušila M. Kováčom vypísané referendum. Svoje rozhodnutie odôvodnila „*údajnými spornými skutočnosťami, ktoré sa v rozhodnutí bývalého prezidenta vyskytli*“, pričom nepriamo vychádzala z rozhodnutia Najvyššieho súdu, podľa ktorého nemalo spojenie „*dvoch rôznych referend, jedno iniciované petíciou občanov a druhé na základe rozhodnutia NR SR*“ právny podklad⁸³.

Referendum o *vstupe Slovenska do NATO a priamej voľbe prezidenta* sa tak nikdy neuskutočnilo. Je vhodným príkladom, na ktorom je možné ilustrovať konflikt na úrovni politických aktérov a nestabilitu inštitucionálnych pravidiel v období 1994 – 1998. Následné rozhodnutie vlády V. Mečiara, ktorá v marci 1998 prebrala výkon prezidentských právomocí a rozhodla o udelení amnestie, je zase príkladom, ktorý objasňuje postoj tretej Mečiarovej vlády k princípom právneho štátu a spravodlivosti.

82 SITA, Slobodník: *Dnes budem konzultovať referendum s OBSE*, 19/2/1998.

83 SITA, *Referendum o priamej voľbe prezidenta nebude: Vláda zrušila rozhodnutie prezidenta Kováča*, 3/3/1998.

DEDIČSTVO MEČIAROVÝCH AMNESTIÍ

Keď v marci 1998 vláda zastupujúca prezidenta zrušila M. Kováčom vyhlásené referendum, nebolo to jediné rozhodnutie, ktoré v tejto pozícii prijala. Z postov veľvyslancov bolo odvolaných 28 diplomatov, pričom na niektoré miesta boli priamo vymenovaní vysokí predstavitelia HZDS. Tlačová správa zo zasadnutia vlády tiež avizovala, že „pri príležitosti 5. výročia vzniku Slovenskej republiky a prevzatí právomocí prezidenta sa vláda ako ‚kolektívny prezident‘ rozhodla na znak dobrej vôle udeliť amnestiu“. Rozsah amnestie ešte nebol podľa hovorkyne vlády SR D. Belákovkej známy, no hovorca ministra vnútra Peter Ondera agentúre SITA potvrdil, že „rezort spravodlivosti pripravuje amnestiu pre páchatelov trestných činov z nedbanlivosti a rezort vnútra pre priestupky do škody 5000 korún“⁸⁴. Keď však bolo na druhý deň v Zbierke zákonov rozhodnutie predsedu vlády o amnestii publikované⁸⁵, bolo zrejmé, že „dobrá vôľa vlády“ bola oveľa širšia, ako naznačila jej hovorkyňa deň predtým. Amnestia vydaná predsedom vlády obsahovala aj článok V., v ktorom V. Mečiar nariadil, „aby sa nezačínalo, a ak sa začalo, aby sa zastavilo trestné stíhanie za trestné činy spáchané v súvislosti s prípravou a vykonaním referenda z 23. mája a 24. mája 1997“, a článok VI., „aby sa nezačínalo, a ak sa začalo, aby sa zastavilo trestné stíhanie za trestné činy spáchané v súvislosti s oznámením o zavlčení Michala Kováča mladšieho do cudziny“. Amnestia bola podľa jej úvodnej vety príspevkom „na dosiahnutie občianskeho zmiernu a v záujme odstránenia možných zdrojov napätia v spoločnosti“. V reakcii na kritiku opozičných strán a médií, podľa ktorých zneužil predseda vlády prezidentské právomoci, V. Mečiar uviedol, že vláda „sa nedopustila jedinej nezákonnosti, je pod kontrolou občanov i parlamentu, takže hystéria je zbytočná“⁸⁶. Po oficiálnej kritike Európskej únie a USA prijala 18. marca vláda SR oficiálne stanovisko, v ktorom vysvetlila dôvody, ktoré ju viedli k udeleniu amnestie. Zdôraznila, že udelenie amnestie bolo v súlade s ústavou, a že v prípade referenda sa amnestiou „dosiahlo, že sa ukončili polemiky a obviňovanie ministerstva vnútra, orgánov miestnej štátnej správy, členov komisií pre referendum, starostov obcí a primátorov miest za to, že zmarili referendum. Amnestiou sa ukončilo preverovanie podnetov na začatie trestného stíhania voči ôsmim predsedom (opozičných, pozn. aut.) politických strán a voči približne stovke starostov a primátorov“⁸⁷.

84 SITA, *Amnestia je pripravovaná MS SR a MV SR*, 3/3/1998.

85 Rozhodnutia predsedu vlády 55/1998 Z. z. z 3. marca 1998 o amnestii.

86 SITA, *Monitor*, SRo, 06/3/1998.

87 SITA, *Stanovisko SR k Vyhláseniu predsednickej krajiny EÚ*, 18/3/1998.

Po tom, ako generálny prokurátor M. Vaľo pripustil, že marcová amnestia nie je formulovaná najšťastnejšie⁸⁸ a Slovenská demokratická koalícia (SDK) avizovala, že udelená amnestia umožňuje pokračovať aspoň vo vyšetroaní amnestovaných trestných činov, keď už nie v potrestaní ich páchatelov, vydal predseda vlády V. Mečiar 7. júla 1998 ďalšie rozhodnutie o amnestii⁸⁹. Dôvodom jej opätovného vydania bolo „*odstránenie sporov o výklad rozhodnutia o amnestii z 3. marca 1998 uverejneného pod č. 55/1998 Z. z.*“. V druhej amnestii V. Mečiar nariadil, „*aby sa nezačínalo, a ak sa začalo, aby sa zastavilo trestné konanie pre podozrenie z trestných činov, ktoré mali byť spáchané v súvislosti s prípravou a vykonaním referenda z 23. mája a 24. mája 1997*“. Obdobná formulácia bola použitá aj v prípade zavlčenia M. Kováča ml. Druhá amnestia tak znemožnila aj samotné vyšetrovanie prípadných trestných činov spojených so zmareným referendom a so zavlčením M. Kováča ml.

Tu by sa kapitola o referende, ktoré malo byť, mohla skončiť. Referendum o priamej voľbe prezidenta, ktorým chceli opozičné strany riešiť nielen situáciu ohľadom nedokonalých formálnych pravidiel pri voľbe prezidenta, ale aj mobilizovať podporu u voličov, prerástlo do konfliktu medzi politickými aktérmi, v ktorom sa referendum stalo iba rámcom pre ďalší konflikt na úrovni politických aktérov. Prehľbovanie tohto konfliktu umocnili nejasné formálne pravidlá, ale i neochota Ústavného súdu interpretovať ich v situácii, keď na jeho výklad doslova čakali všetci politickí aktéri. Toto sebaobmedzenie Ústavného súdu prispelo nielen k pokračovaniu (svojoľnej) interpretácie pravidiel zo strany aktérov, ale otvorilo priestor pre inštitucionálny konflikt na úrovni súdnej moci v podobe protikladných rozhodnutí Najvyššieho súdu SR a Ústavného súdu SR. Pokračovanie konfliktu a zmarenie inštitucionálneho riešenia otázky voľby prezidenta v referende vyvrcholilo neschopnosťou Národnej rady zvoliť v roku 1998 nového prezidenta. Výslovným bol prenos výkonu prezidentských právomocí na vládu SR a jej predsedu, ktorý rozhodnutím o amnestii znemožnil vyvodenie právnej zodpovednosti za neuskutočnené referendum v máji 1997.

Parlamentné voľby na jeseň 1998 priniesli víťazstvo opozičných strán. Predseda vlády M. Dzurinda, vykonávajúci právomoci prezidenta SR, vydal v decembri 1998 „*v záujme odstránenia sporov o ústavnosť*“ dvoch rozhodnutí V. Mečiara o amnestii nové rozhodnutie⁹⁰, ktorým boli z Mečiarových amnestii vypustené články hovoriace o referende a zavlčení M. Kováča ml. Rozhodnutie M. Dzurindu viedlo jednak k obnoveniu trestného konania v súvislosti so zmareným referendom a zavlčením M. Kováča ml. do cudziny, ale i k sérii podaní na Ústavný súd. V prvom z nich požiadali poslanci NR

88 SITA, *Vaľo schvaľuje spresnenie Mečiarovej amnestie*, 8/7/1998.

89 Rozhodnutie predsedu vlády SR zo 7. 7. 1998, 214/1998 Z. z. o amnestii.

90 Rozhodnutie predsedu vlády SR 375/1998 Z. z. z 8. decembra 1998 o amnestii.

SR za HZDS Ústavný súd o *výklad právomoci prezidenta udeliť amnestiu*. Argumentovali, že ústavná úprava neumožňuje prezidentovi amnestiu rušiť alebo meniť, teda neumožňuje mu ani vydať rozhodnutie, ktorým modifikuje už raz udelenú amnestiu. V stanovisku k podnetu poslancov NR SR uviedol pred Ústavným súdom predseda vlády M. Dzurinda, že pri uplatnení formálno-právneho prístupu by mohol „*prezident využívať amnestiu podľa ľubovôle*“. V protiklade s tým však materiálno-právny prístup vedie jednoznačne k odlišnému záveru. „*V tomto chápaní môže preto hlava štátu udeliť amnestiu iba v súlade s obsahom ústavného princípu právneho štátu a v rozsahu konania, ku ktorému ju zaväzuje aj obsah jeho prezidentského slubu. teda iba tak, aby táto slúžila v prospech všetkých občanov a spravodlivosti, ktorú v každom prípade nemusí poskytovať právny poriadok.*“ Podľa M. Dzurindu tak „*zneužitie inštitútu amnestie na oslobodenie z trestného stíhania verejných činiteľov vylučuje ich zodpovednosť za skutky, ktorých sa dopustili počas výkonu svojej funkcie. Tento postup je preto v priamom rozpore so základnými princípmi demokratického a právneho štátu*“⁹¹. Takýto rozširujúci výklad však Ústavný súd vo svojom rozhodnutí 28. júna 1999 napokon odmietol. Podľa I. senátu pod vedením sudcu T. Šafárika žiadne rozhodnutie, ktorým prezident SR zhoršuje postavenie osôb, ktoré už raz nadobudli udelením amnestie, nemôže byť založené na právomoci prezidenta udeľovať amnestiu. Podľa Ústavného súdu tak súčasťou právomoci prezidenta udeliť amnestiu „*nie je aj oprávnenie prezidenta SR akýmkoľvek spôsobom meniť rozhodnutie o amnestii už uverejnené v Zbierke zákonov*“.

HZDS hodnotilo výklad Ústavného súdu ako svoje víťazstvo. Spornými však boli účinky výkladu Ústavného súdu ohľadom práva prezidenta udeľovať amnestiu. Tie totiž, obdobne ako v kauze nálezu pri referende 1997, pôsobili iba do budúcnosti a nemali teda vplyv na rozhodnutie M. Dzurindu o zrušení niektorých častí amnestií V. Mečiara. Na tlačovej besede Ústavného súdu tento názor potvrdil aj predseda senátu T. Šafárik, podľa ktorého bolo rozhodnutie súdu všeobecným výkladom, z ktorého treba „*vyvodzovať závery pre konkrétne kauzy, ak vzniknú*“. Súčasne však odmietol ďalej komentovať účinky nálezu s odvolaním sa na to, že senáty ÚS SR sa práve zaoberali podnetmi, ktoré sa týkali udelenia amnestie⁹². Podnet bývalého riaditeľa SIS počas vlády V. Mečiara I. Lexu zamietol II. senát pod vedením J. Drgonca.⁹³ Drgoncove senát v uznesení z 15. júla 1999 zopakoval sebaobmedzujúci postoj Ústavného súdu pri podávaní výkladu. Podľa rozhodnutia „*ústava SR ani nijaký právny predpis neumožňujú, aby*

91 Uznesenie Ústavného súdu SR I. ÚS 30/99,
http://www.concourt.sk/Zbierka/1999/59_99s.pdf

92 SME, *Nález Ústavného súdu zrušenie amnestie nezrušil*, 10/7/1999,
<http://dennik.sme.sk/c/2194555/nalez-ustavneho-sudu-zrusenie-amnestie-nezrusil.html>

93 Uznesenie Ústavného súdu SR, II. ÚS 69/99,
http://www.concourt.sk/Zbierka/1999/83_99s.pdf

výklad ústavy... pôsobil spätne v čase pred uverejnením výkladu či dokonca pred jeho podaním Ústavným súdom”.

Prípád referenda, ktoré nebolo, definitívne uzavrel v decembri 1999 I. senát Ústavného súdu pod vedením T. Šafárika. V uznesení⁹⁴, v ktorom sa zaoberal podnetom J. Svěchotu, rozhodol, že trestné stíhanie J. Svěchotu vo veci zavlečenia M. Kováča ml. bolo v rozpore s čl. 17 ods. 2 ústavy, pretože bolo založené na obvineniach, pri ktorých došlo k zániku trestnosti. Podľa Šafárikovho senátu tak nebolo možné trestne stíhať žiadnu osobu, na ktorú sa vzťahovali dve Mečiarove amnestie. Šafárikov senát tiež v úplnom protiklade s dovtedajšou judikatúrou Ústavného súdu zrušil uznesenie vyšetrovateľa, ktorým bolo trestné stíhanie začaté⁹⁵. Ostrej kritike navyše podrobil dovtedajšiu doktrínu Ústavného súdu o účinkoch výkladu, ktoré pôsobia iba do budúcnosti. Podľa Šafárikovho senátu takáto interpretácia nielenže nemala „právnú oporu v žiadnom právnom predpise”, ale bola v zrejmom „rozpore s princípmi právneho štátu”. Výklad súdu tak mal mať účinky *ex tunc*, do minulosti, „vždy v prípadoch, keď je to v konkrétnej veci efektívne”. Je paradoxom, že k takejto radikálnej zmene postoja súdu k účinkom výkladu došlo práve pri posudzovaní účinkov tzv. Mečiarových amnestií. Rozhodnutie Šafárikovho senátu, ktoré prišlo k úplne odlišným záverom ako senát J. Drgonca, potvrdilo, že spor ohľadom pravidiel na úrovni politických elít, ktorý dominoval slovenskej politike po roku 1994, sa odrazil aj na konflikte vnútri Ústavného súdu na konci jeho prvého funkčného obdobia. V reakcii na rozhodnutie Šafárikovho senátu v rozhovore pre denník SME ústavný sudca J. Drgonec označil rozhodnutie Šafárikovho senátu v prípade J. Svěchotu za „odporujúce princípom právneho štátu”. Poukázal na to, že došlo k zvráteniu rozhodajšej judikatúry Ústavného súdu, podľa ktorej Ústavný súd nemal možnosť rušiť rozhodnutia iných orgánov, ani konať v prípade, že sťažovateľ nevyčerpal všetky opravné prostriedky. Na otázku, či považuje rozhodnutie svojho kolegov za politicky motivované, odpovedal, že „o tom v najmenšom nepochybuje”⁹⁶.

94 Nález Ústavného súdu SR, I. ÚS 48/99, http://www.concourt.sk/Zbierka/1999/43_99s.pdf

95 Pozri napríklad podnet F. Gauliedera, poslanca NR SR, ktorý bol uznesením Národnej rady zbavený mandátu v rozpore s ústavou, čo neskôr v konaní o podnete potvrdil aj Ústavný súd. Súd však odmietol zrušiť príslušné uznesenie NR SR a samotná NR SR pod vedením I. Gašparoviča toto uznesenie do konca volebného obdobia 1994 – 1998 nezrušila. Pozri nález Ústavného súdu SR, I. ÚS 8/97, http://www.concourt.sk/Zbierka/1997/13_97s.pdf

96 SME, *Miesto pre JÁNA DRGONCA, predsedu druhého senátu Ústavného súdu*, 21/12/1999, <http://dennik.sme.sk/c/2211100/miesto-pre-jana-drgonca-predsedu-druheho-senatu-ustavneho-sudu-sr-nepochybujem-o-politickej-motivaci.html>

KAPITOLA 4:

REFERENDÁ AKO MOBILIZAČNÝ NÁSTROJ POLITICKÝCH STRÁN

Táto kapitola sa venuje trom referendám, ktoré iniciovali politické strany, a ktoré slúžili na mobilizáciu voličov v rámci súčasne prebiehajúcich volebných kampaní pred parlamentnými voľbami. Prvé referendum z roku 1994 bolo iniciované poslancom SDL a predsedom ZRS J. Luptákom prostredníctvom uznesenia NR SR. Druhé referendum v roku 1998 iniciovala petícia vládnej strany HZDS niekoľko týždňov pred parlamentnými voľbami v septembri 1998. Posledné referendum, ktoré sa uskutočnilo v roku 2010, iniciovala nová politická strana SaS prostredníctvom petičnej akcie. Vo všetkých troch prípadoch boli referendá prednostne využité ako mobilizačný nástroj politických strán, ktoré sa jeho prostredníctvom pokúsili zviditeľniť vlastné programové priority, vymedziť ich voči iným politickým stranám a zvýšiť tak vlastný volebný zisk.

REFERENDUM O PREUKAZOVANÍ FINANČNÝCH PROSTRIEDKOV (1994)

Po roku 1989 sa nástupníckou stranou Komunistickej strany Slovenska stala Strana demokratickej ľavice (SDE). Napriek výraznej personálnej kontinuite sa SDE koncom roku 1991 transformovala na sociálnodemokratickú stranu západného typu, čoho potvrdením bolo zvolenie P. Weisa za jej predsedu (Rybář, Deegan-Krause, 2008). Aj keď SDE po voľbách 1992 zostala v opozícii, stala sa spolu s vládnyim HZDS a opozičnou SNS súčasťou ústavnej väčšiny, ktorá prijala Ústavu SR a podieľala sa na vytvorení a obsadení najvyšších ústavných inštitúcií ako je prezident SR a Ústavný súd. V tom istom roku sa súčasťou SDE stalo občianske združenie *Združenie robotníkov Slovenska* vedené poslancom SDE J. Luptákom. Politická rétorika ZRS bola, na rozdiel od SDE, výrazne ľavicovejšia a osobitne kritická k ekonomickej transformácii. Jednou z opakujúcich sa tém pôsobenia J. Luptáka v SNR vo volebnom období 1992 – 1994 bola čistota finančných prostriedkov používaných v privatizácii. Už v októbri 1992 J. Lupták kritizoval pasivitu druhej vlády V. Mečiara. Vo vystúpení v SNR sa vlády pýtal, „akým podielom budú vyrovnaní občania, ktorí 40 rokov poctivo pracovali, dostávali len svoju mzdu, odvádzali dane a zisky, tvorili národný dôchodok, z čoho sa stavali byty, závody, školy, nemocnice atď., ktoré dnes jednotlivci a špička vybraných ľudí privatizuje“⁹⁷. Pripomenul, že „i naďalej majú zelenú kšeftári, priekupníci, podvodníci a kriminálnici“ a že „nie je prijatý zákon, ale ani jeho návrh, ktorý určuje jednotlivcovi alebo skupine ľudí preukázateľnosť miliónových finančných prostriedkov, ktoré používajú a použili pri dražbách, nákupoch majetku“⁹⁸. V januári 1993 J. Lupták interpeloval vládu, a pýtal sa, či HZDS mieni „predložiť zákon, podľa ktorého by sa každý musel preukázať, odkiaľ vzal peňažné prostriedky na privatizáciu alebo dražby. Ak nie, Združenie robotníkov Slovenska ho predloží, pretože si myslíme, že takýto zákon je potrebný, pretože mnohí podvodníci si tu žijú a ďalej sa rozmáhajú“⁹⁹. Obdobne kriticky reagoval na odpoveď ministra financií J. Tótha na interpeláciu v októbri 1993. Tu po prvý raz J. Lupták pripustil, že ZRS žiada prijatie zákona, „i keby to malo ísť na referendum“¹⁰⁰.

97 Stenografická správa o 6. schôdzi Slovenskej národnej rady konanej 29. a 30. septembra a 1. októbra 1992, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=71568>

98 Tamtiež.

99 Stenografická správa o 12. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 19., 20. a 21. januára 1993, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=75618>

100 Stenografická správa o 22. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 22., 23., 24., 28., 29., 30. septembra, 1., 5., 6., 7. a 8. októbra 1993, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=75882>

Rozpad poslaneckého klubu SNS a odchod viacerých poslancov z HZDS spôsobili na konci roku 1993 menšinové postavenie vlády V. Mečiara. Vo februári 1994 poslanci opozície odmietli vládny návrh zákona o veľkej privatizácii, ktorý kritizovali pre nedostatočné kontrolné mechanizmy a dominantnú pozíciu exekutívy nad privatizačným procesom. Pre J. Luptáka však bol vládny návrh neprijateľný ako celok, pretože „*vylučoval z privatizácie väčšinu obyvateľov a pracujúcich*“. Išlo podľa neho o preferovanie „*rozhodovani(a) štátnej byrokracie o osude národného majetku na úkor rozhodovania na rôznych úrovniach spoločnosti pod občianskou kontrolou, je ťažko zlučiteľné s duchom demokracie*“¹⁰¹. Keď na tej istej schôdzi poslanci nepodporili návrh HZDS na vypísanie predčasných volieb, začalo hnutie petičnú akciu s cieľom iniciovať referendum o troch otázkach (pozri viac kapitola 2). Jednou z otázok bola aj Luptákova téma pôvodu peňazí použitých v privatizácii¹⁰².

Politická kríza vyvrcholila v marci 1994 na schôdzi Národnej rady návrhom na vyslovenie nedôvery vláde V. Mečiara. V rámci rozpravy pripomenul J. Lupták vládnu HZDS práve referendumú otázku o pôvode peňazí. „*Otázka navrhnutia referenda, ktorú si teraz dali HZDS aj vláda ako tretí bod. Mrzí ma, viete, keď som tu dvakrát vystupoval ako poslanec Slovenskej národnej rady, ako jediný robotník som odtiaľto dvakrát žiadal, aby ten zákon bol prijatý. Aj listy mám doma, ktoré mi boli zaslané. A bolo povedané, že nie je možné takýto zákon prijať, pán poslanec, to sa nedá, budeme medzinárodne odsúdení a ideme proti Listine ľudských práv. A zarazilo ma, keď som povedal pánu ministrovi Tóthovi v Krokoč: Pán minister, a čo keď to dáme na referendum Združenia robotníkov? Pán minister hovoril: No, to by šlo. Tak to spravili robotníci, že sa poskladali robotníci z Martina, zo Žiaru a z ďalších fabriek, aby vyzbierali peniaze, aby sme si kúpili papier, aby sme takéto referendum spravili. A pozrite, aký podraz vám za to spraví vláda. To je najväčšia špina, ktorú spravila na nás, na robotníkov. (Potlesk.) Nehnevajte sa, to je pre mňa drzosť.*“¹⁰³

Výsledkom diskusie bolo vyslovenie nedôvery vláde V. Mečiara a vytvorenie novej vládnej koalície, ktorej súčasťou sa stala aj SDL. Parlamentné strany sa súčasne dohodli na predčasných voľbách, ktoré sa mali konať v septembri 1994. Dočasná vláda pod vedením J. Moravčika sa, podobne ako predchádzajúca vláda, zaviazala prijať zákon, ktorým by sa riešil pôvod finančných prostriedkov v privatizácii. Dohoda na termíne predčasných volieb urýchlila odchod J. Luptáka z SDL a transformáciu ZRS z občianskeho združenia na

101 Stenografická správa o 26. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 26., 27., 28. januára, 2. februára, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=71574>

102 Otázka c) Súhlasíte s tým, aby mohla privatizovať iba osoba, ktorá hodnoverným spôsobom preukáže pôvod peňazí? Referendum v marci 1994 odmietol prezident M. Kováč vyhlásiť.

103 Stenografická správa o 27. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 9., 10., 11., 16., 17., 18., 22., 23., 24. a 25. marca 1994, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=71575>

politickú stranu. Dovtedajšia ostrá kritika ekonomickej transformácie a privatizácie a ich dosah na obyvateľov, ktorú vo svojich vystúpeniach prezentoval poslanec J. Lupták, sa stala programovým základom novej strany. Najviditeľnejšou témou ZRS pre parlamentné voľby sa stala opätovne téma pôvodu peňazí v privatizácii¹⁰⁴. Keďže petičná akcia HZDS sa skončila v marci 1994 u prezidenta M. Kováča, ktorý referendum odmietol vyhlásiť, inicioval J. Lupták v júni 1994 uznesenie NR SR, ktorým by parlament požiadal prezidenta o vypísanie referenda v rovnakom termíne ako parlamentné voľby. Na 34. schôdzi Národnej rady tak predseda ZRS navrhol do programu zaradiť návrh uznesenia o „referende o preukázateľnosti finančných prostriedkov použitých pri dražbách a privatizácii späť od roku 1989“¹⁰⁵. Svoj návrh odôvodnil iba formálne a poukázal na minimálne náklady referenda v prípade, že by sa konalo spolu s parlamentnými voľbami v septembri 1994. Rokovanie o návrhu uznesenia bolo najskôr na niekoľko hodín prerušené po tom, čo SDE požiadala, aby sa k (retroaktívnej) formulácii otázky vyjadril ústavnoprávny výbor NR SR. Po opätovnom otvorení rokovania pléna vystúpil J. Lupták s novou verziou uznesenia, ktorá obsahovala ďalšiu otázku do referenda, ktorú doplnil poslanecký klub HZDS¹⁰⁶. Národná rada však rozšírenie uznesenia odmietla a odložila aj rokovanie o referendovom uznesení až do vystúpenia generálneho prokurátora, ktorý mal parlament informovať o činnosti prokuratúry v oblasti privatizácie¹⁰⁷. Generálny prokurátor V. Bacho vo svojom vystúpení v Národnej rade o štyri

-
- 104 Téma pôvodu peňazí v privatizácii bola súčasťou volebného programu HZDS v roku 1992, programového vyhlásenia vlády V. Mečiara i J. Moravčíka. Ako konštatoval poslanec SDE R. Fico v diskusii o referendovom uznesení, „rovnaako ako vy, aj ja si uvedomujem, že verejnosť je jednoznačne naklonená prijatiu zákona o preukázateľnosti pôvodu peňazí použitých v privatizácii. Nakoniec sa to potvrdilo aj pri výskumoch, ktoré boli uskutočnené k iniciatíve HZDS vyvolať referendum. Išlo o tú tretiu otázku, kde vlastne viac ako 90 % opýtaných obyvateľov Slovenskej republiky povedalo, že by na takto položenú otázku odpovedalo kladne“.
- 105 Stenografická správa o 34. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 28., 29., 30. júna, 1., 6., 7., 8., 12., 13., 14. a 15. júla 1994, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=71582>
- 106 Otázka: „Súhlasíte s tým, aby strategické odbory verejného sektora, a to plynárenstvo, tranzit a spracovanie ropy, energetika, telekomunikácie, spoje, zbrojná výroba, banková sústava a Slovenská filmová tvorba neboli z dôvodu verejného záujmu v priebehu nasledujúcich päť rokov privatizované?“ HZDS a SNS potom na 15. 7. 1994 iniciovali zvolanie mimoriadnej schôdzy NR SR, ktorá sa mala zaoberať uznesením o vyhlásení referenda s predmetnou otázkou. Schôdza sa neuskutočnila z dôvodu neuznásaniaschopnosti parlamentu.
- 107 Národná rada SR ešte vo februári 1994 prijala uznesenie č. 401, v ktorom požiadala generálneho prokurátora preveriť: 1. Pôvod peňazí použitých na privatizáciu v prvej a druhej vlne; 2. v obchodnom registri účasť vládnych a ústavných činiteľov v spoločnostiach s ručením obmedzeným a v akciových spoločnostiach; 3. Postup transformácie štátnych podnikov na akciové spoločnosti a zaobchádzanie s majetkom štátnych podnikov pred transformáciou.

dni neskôr niekoľkokrát zdôraznil, že „orgány prokuratúry nemajú za súčasného právneho stavu dostatok zákonných oprávnení na zisťovanie pôvodu peňazí použitých na privatizáciu, okrem prípadov, keď došlo k začatiu trestného stíhania“. V pokračujúcej diskusii poukazovali poslanci koalície (KDH, NDS) na spornú záväznosť prípadného referenda, ktorého výsledok by musel v konečnom dôsledku do legislatívnej podoby transformovať parlament. Taktiež kritizovali J. Luptáka za to, že počas dvoch rokov nepredložil návrh zákona, ktorým by riešil čistotu peňazí v privatizácii. Podľa poslanca E. Barányho (SDL) tak bolo otázne, „či nám ide o prijatie zákona, alebo o propagačný efekt spojený s referendom“¹⁰⁸.

Po diskusii napokon poslanci HZDS, SNS a SDL podporili uznesenie predložené J. Luptákom, pričom na návrh poslanca SDL L. Fogaša zmiernili retroaktivitu referendovej otázky na „Súhlasíte, aby sa prijal zákon o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácii?“ Ako neskôr v rozhovore pre denník Pravda pripustil L. Fogaš, „v nijakom prípade nie som za to, aby sa prijímal retroaktívny zákon. Som len za vytvorenie predpokladov, aby osoby, ktoré v minulosti porušovali vtedajšie platné právne normy, mohli byť v plnom rozsahu postihnuté podľa týchto predpisov. A som aj za to, aby v budúcnosti prijatý zákon obsahoval sankcie voči všetkým, ktorí hrubo porušili finančnú disciplínu“¹⁰⁹. Súčasne s uznesením, ktoré požiadalo prezidenta o vypísanie referenda, schválila Národná rada aj uznesenie R. Fica (SDL), ktoré odporučilo vláde SR urýchlene predložiť do Národnej rady návrh zákona o preukazovaní pôvodu peňazí pri ich uvádzaní do obehu¹¹⁰.

Týždeň po skončení schôdze Národnej rady schválila vláda na svojom mimoriadnom zasadnutí 22. júla 1994 návrh zákona o preukazovaní pôvodu finančných prostriedkov pri privatizácii. Na 10. augusta 1994 bola zvolaná mimoriadna schôdza NR SR s cieľom hlasovať o vládnom návrhu zákona o preukazovaní pôvodu. Aj keď bol vládny zákon napokon po diskusii hlasmi 74 poslancov schválený, poslanci NR SR následne odmietli zrušiť uznesenie parlamentu požadujúce vypísanie referenda o prijatí zákona o preukazovaní finančných prostriedkov. Iniciátor referenda J. Lupták totiž odmietol vládny návrh zákona. Vo svojom vystúpení priznal, že na iniciovanie referenda využil „poslednú chvíľu, a to, že idú voľby. Keby neboli voľby, určite nepoviem, aby bolo prijaté takéto uznesenie. Bol som si vedomý, čo to asi stojí, aké náklady to bude

108 Stenografická správa o 34. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 28., 29., 30. júna, 1., 6., 7., 8., 12., 13., 14. a 15. júla 1994, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=71582>

109 Pravda, 19/8/1994.

110 Uznesenie č. 533. „Národná rada Slovenskej republiky uvedomujúc si negatívne javy sprievádzajúce transformáciu ekonomických a vlastníckych vzťahov, odporúča vláde Slovenskej republiky urýchlene predložiť návrh zákona o preukazovaní pôvodu peňazí pri ich uvádzaní do obehu.“ <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=222817>

vyžadovať. Žiaľ, vidím, že ani teraz nie je vôľa, ani taký zákon nebol predložený. Sám podpredseda pán Šimko povedal, že tým jednoducho odblokujeme referendum. Ale to znamená, že tento zákon nerieši spätne od roku 1990 to, čo je v uznesení prijaté. V uznesení znela otázka jasne¹¹¹. Proti zrušeniu uznesenia hlasovali aj poslanci HZDS a SDE. Podľa podpredsedníčky SDE A. Boržovej bolo vyhlásenie referenda snahou o rozšírenie vládneho návrhu na zákon, ktorý by ošetril pranie špinavých peňazí ako také¹¹².

Prezident M. Kováč tak následne svojim rozhodnutím z 10. augusta 1994, publikovaným pod číslom 205/1994 Z. z., vyhlásil referendum na sobotu 22. októbra 1994¹¹³. M. Kováč nezohľadnil odporúčanie Národnej rady, aby bolo referendum vypísané v termíne septembrových parlamentných volieb. V nich zvíťazilo HZDS, ktoré získalo 61 mandátov, až s výrazným odstupom skončila koalícia Spoločná voľba, ktorej súčasťou bola aj SDE s 18 mandátmi. Prekvapením bol zisk ZRS pod vedením J. Luptáka, ktoré získalo 13 mandátov.

Tab. 2: Referendum o preukazovaní pôvodu peňazí, 22/11/1994

	ÚČASŤ, V %	POČET OPRAVNENÝCH VOLIČOV	POČET VYDANÝCH HLASOVACÍCH LÍSTKOV	ODPOVEDE ÁNO, V %	ODPOVEDE NIE, V %	NEODOVZDANÉ A NEPLATNÉ, V %
Bratislava	15,61	349 723	54 605	94,17	3,96	2,38
Západoslovenský kraj	16,53	1 267 285	218 560	92,95	4,51	1,85
Stredoslovenský kraj	22,96	1 176 343	269 294	94	3,79	2,53
Východoslovenský kraj	23,31	1 081 056	231 165	93,3	4,04	2,19
SLOVENSKÁ REPUBLIKA	19,96	3 874 407	773 624	93,64	3,97	2,65

Zdroj: Štatistický úrad SR, infožiadosť autora

Referendum, ktoré sa konalo niekoľko týždňov po septembrových parlamentných voľbách, vytlačili do úzadia rozhovory o vytváraní novej vládnej koalície. Nepredchádzala mu žiadna kampaň. Napokon sa na ňom zúčastnilo 773 624 z 374 407 občanov oprávnených voliť, teda necelých 20 % oprávnených voličov. Z nich na referendovú otázku kladne odpovedalo 93,64 % zúčastnených. Ani v jednom z okresov nepresiahla účasť 50 %, najvyššiu zaznamenali na východe Slovenska v okresoch

111 Stenografická správa o 36. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky konanej 10. augusta 1994, prístupné na <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=71584>

112 SME, 10/8/1994.

113 Otázka: Súhlasíte, aby sa prijal zákon o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácii?

Svidník a Vranov nad Topľou, kde počet hlasujúcich prekročil 30 %. Účasť v referende bola vyššia oproti celoslovenskému priemeru vo Východoslovenskom kraji, v tom istom kraji zaznamenalo ZRS pár týždňov pred uskutočnením referenda nadpriemerný zisk v parlamentných voľbách.

Tab. 3: Referendum 1994 a zisk ZRS v parlamentných voľbách 1994

	ÚČASŤ REFERENDUM 1994, V %	PODIEL ZRS V PARLAMENTNÝCH VOĽBÁCH 1994, V %
Bratislava	15,61(-4,35)**	3,99 (-3,35)**
Západoslovenský kraj	16,53 (-3,43)	5,48 (-1,86)
Stredoslovenský kraj	22,96 (+3)	7,74 (+0,4)
Východoslovenský kraj	23,31 (+3,35)*	10,14 (+2,8)*
SLOVENSKÁ REPUBLIKA	19,96	7,34

* najvyššia odchýlka oproti priemeru +, ** najvyššia odchýlka oproti priemeru -
Zdroj: Infožiadosť autora, Štatistický úrad SR

Prvé uskutočnené referendum na Slovensku nebolo platné. Ukázalo však, že iniciovanie referenda bolo pre Združenie robotníkov Slovenska dobrým komunikačným a mobilizačným nástrojom, ktorý spojilo s budovaním strany, ktorá vznikla iba v apríli 1994. ZRS dokázalo osloviť časť bývalých voličov SDE a voličov, ktorých ekonomická orientácia bola socialistická (Bútorová, 1995). Téma referenda a pôvodu peňazí v privatizácii pomohla ZRS a J. Luptákovi k úspechu v parlamentných voľbách bez toho, aby sa strana pokúsila riešiť spätné preukazovanie prostriedkov v privatizácii návrhom zákona. Na konci roku 1994 sa ZRS spolu s SNS stalo súčasťou vládnej koalície pod vedením HZDS-RSS. Tej istej vládnej koalície, ktorá bola v ekonomickej oblasti najvýraznejšie kritizovaná práve za netransparentnú privatizáciu majetku štátu.

REFERENDUM O NEPRIVATIZOVANÍ STRATEGICKÝCH PODNIKOV (1998)

Pri odpočte programového vyhlásenia vlády na pôde Národnej rady na konci júna 1998 jej predseda V. Mečiar ocenil „*pozitívne návrhy, ktoré v Národnej rade boli predložené na to, aby sa neprivatizoval plyn ani energetika. Ak Národná rada nebola schopná potvrdiť tento ekonomický zámer, vláda podporí tých, ktorí sa budú usilovať o to, aby táto otázka bola vyriešená referendum Slovenskej republiky*“¹¹⁴. V. Mečiar odkazoval na návrh ústavného zákona o *zabezpečení strategických záujmov štátu v odvetviach plynárenstva a energetiky*¹¹⁵, ktorý ešte vo februári 1998 predložili do legislatívneho procesu poslanci vládnej koalície¹¹⁶. Návrh ústavného zákona však počas júlovej schôdze Národnej rady podporilo iba 86 poslancov vládnej koalície a nezískal potrebnú 3/5 väčšinu na schválenie.

Neúspešný návrh vládnej koalície HZDS-RSS, SNS a ZRS na konci volebného obdobia 1994 – 1998, ktorý sa snažil obmedziť budúcu vládu pri rozhodovaní v oblasti hospodárskej politiky, bol v priamom protiklade s jej dovtedajšou politikou v oblasti privatizácie. Tá bola charakterizovaná nielen zmenou privatizačných metód, ale aj formálnych pravidiel, ktoré ju upravovali. Napriek tomu, že sa tretia Mečiarova vláda v programovom vyhlásení zaviazala *pokračovať bez zbytočného odkladu v kupónovej privatizácii*, zrušila ju už v roku 1995 a nahradila dlhopisovou metódou. Dominantným spôsobom privatizácie bol *priamy predaj majetku*, pričom sa uplatňovala *insiderská metóda privatizácie*, ktorá zvýhodňovala vopred určené subjekty (Gould, 2003). Úpravou formálnych pravidiel vládna koalícia navyše presunula podstatnú časť rozhodovania o privatizácii z vlády na politicky ovládaný a inštitucionálne nekontrolovaný Fond národného majetku (FNM). Výsledkom týchto zmien bola privatizácia majetku štátu skupinami, ktoré boli priamo alebo nepriamo napojené na HZDS a koalíčných

114 Stenografický záznam, 49. schôdza NR SR, 30. júna 1998, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=65930>

115 Predkladatelia zvolili formu ústavného zákona, aby v budúcnosti sťažili jeho zmenu v prípade zmeny vlády. Medzi podniky, ktorých majetok sa nemal privatizovať, boli zaradené Východoslovenské energetické závody, Stredoslovenské energetické závody, Západoslovenské energetické závody, Slovenský plynárenský podnik, š. p., Slovenské elektrárne, a. s., Bratislava a Transpetrol, a. s., Bratislava.

116 Návrh ústavného zákona filozofiou vychádzal zo zákona 192/1995 Z. z. o zabezpečení záujmov štátu pri privatizácii strategicky dôležitých štátnych podnikov a akciových spoločností, ktorým zákonodarca určil podniky vo vlastníctve štátu, ktoré nemohli byť predmetom privatizácie a definoval tzv. strategické podniky. Práve väčšia časť strategických podnikov, ktoré menoval zákon, bola privatizovaná počas obdobia 1994 – 1998.

partnerov¹¹⁷. Týmto spôsobom boli najmä počas rokov 1994 – 1998 privatizované tzv. strategické podniky, vo väčšine prípadov prostredníctvom ich ovládnutia manažérskymi skupinami (VSŽ, Slovnaft, SCP Ružomberok, Dusla Šaľa či Nafta Gbely) (Olsson, 1999, na porovnanie aj Mikloš, 1996).

Po neúspechu návrhu ústavného zákona predložila skupina vládnych poslancov v polovici júla 1998 do výborov Národnej rady návrh uznesenia, v ktorom žiadala o vypísanie referenda. V ňom sa mali občania vyjadriť k tomu, či sú za to, aby Národná rada prijala ústavný zákon, ktorým by zakazovala privatizáciu určených podnikov¹¹⁸. Deň po predložení návrhu do Národnej rady avizoval minister vnútra G. Krajčí, že v prípade, že by sa referendum konalo v rovnaký deň ako parlamentné voľby, uvažovala by vládna koalícia aj o novelizácii zákona o referende, aby mohli byť oba volebné akty spojené¹¹⁹. V ten istý večer obhajoval prípadné referendum v Slovenskej televízii aj predseda vlády V. Mečiar. Odmietol, že by „išlo zo strany vládnej koalície o predvolebnú rétoriku“, ale naopak, bol to „farizejský postoj opozície, ktorý spôsobil, že do tohto rozhodnutia musel vstúpiť občan“. Súčasne potvrdil, že ak parlament uznesenie o referende neprijme, bude HZDS musieť iniciovať petičnú akciu. Potom, „ak bude doručených 300 000 podpisov, znovu rozhodnem o otázke konania referenda v deň volieb,“ vyhlásil V. Mečiar¹²⁰. Na druhý deň, keď mala Národná rada diskutovať o návrhu uznesenia o vypísaní referenda, nebola uznášaniaschopná a pred-

117 Ako vo svojom náleze PL. ÚS 1/96 z 21. novembra 1996 konštatoval ÚS SR, takýto masívny presun právomocí v oblasti privatizácie na FNM bol v rozpore s ústavou, http://www.concourt.sk/Zbierka/1996/11_96s.pdf

118 Snaha riešiť rozsah privatizácie majetku vo vlastníctve štátu prostredníctvom referenda nebola nová. Už v júli 1994 sa pred parlamentnými voľbami pokúsilo HZDS spolu s SNS neúspešne iniciovať mimoriadnu schôdzu parlamentu s cieľom presadiť uznesenie o vypísaní referenda, v ktorom by voliči rozhodovali o päťročnom zákaze privatizácie tzv. strategických podnikov. Išlo o reakciu na neúspešný pokus HZDS doplniť otázku do referenda, ktoré na pôde NR SR inicioval predseda ZRS J. Lupták a týkala sa pôvodu peňazí v privatizácii.

119 Pozri SITA, *Krajčí avizuje novelizáciu zákona o referende*, 15/7/1998. Zákon o spôsobe vykonania referenda predpokladal iné obsadzovanie referendových komisií ako v parlamentných voľbách, čo vyžadovalo osobitné hlasovacie miestnosti pre referendum a pre parlamentné voľby. O dva dni potvrdila túto informáciu aj podpredsedníčka vlády pre legislatívu K. Tóthová. Pozri SITA, *Vláda pripravuje novelu zákona o referende*, 17/7/1998.

120 SITA, *Mečiar: Ak niekto zadrhne sliedku, nebude mať vajcia*, 15/7/1998.

sedajúci schôdzu parlamentu ukončil¹²¹. Nastúpil teda predsedom vlády avizovaný krok v podobe iniciovania petičnej akcie s cieľom dosiahnuť vypísanie referenda „o prijatí ústavného zákona o neprivatizácii energetických a plynárenských podnikov“. Na rozdiel od návrhu ústavného zákona i uznesenia požadujúceho vypísanie referenda, ktoré boli podporené všetkými stranami vládnej koalície, prevzalo organizáciu a komunikáciu petičnej akcie na seba výlučne HZDS. Zvyšní koalíční partneri, ZRS a SNS, síce petičnú akciu podporili, ale nepodieľali sa na jej organizovaní. Petičný výbor pod vedením podpredsedu vlády S. Kozlíka deklaroval cieľ dosiahnuť ústavou vyžadovaných 350 000 podpisov najneskôr do 10. augusta 1998, necelé tri týždne po začatí petičnej akcie.

Na rozdiel od roku 1994, keď sa HZDS podarilo v priebehu niekoľkých týždňov vyzbierať vyše 350-tisíc podpisov, ale prezident M. Kováč odmietol referendum vyhlásiť z dôvodu, že neboli splnené zákonné požiadavky, disponovalo HZDS v roku 1998 všetkými potrebnými prostriedkami na uskutočnenie referenda za podmienok, ktoré plne kontrolovalo. Okrem faktu, že do zberu podpisov bola zapojená miestna štátna správa¹²², disponovalo HZDS ministerstvom vnútra, ktoré referendum organizačne zabezpečovalo, ale najmä vláda SR a jej predseda vykonávali právomoci prezidenta v oblasti referenda. V polovici augusta 1998 tak petičný výbor, zložený prevažne z členov vlády SR, odovzdal predsedovi vlády a zastupujúcemu prezidentovi V. Mečiarovi petičné hárky s približne 620 000 podpismi. Po ich dvojďňovej kontrole vyhlásil Vladimír Mečiar termín konania referenda o *prijatí ústavného zákona o neprivatizácii energetických a plynárenských podnikov* na 25. a 26. septembra 1998, teda na rovnaké dni ako parlamentné voľby.

HZDS využilo predmet referenda v prebiehajúcej volebnej kampani na zdôraznenie nebezpečenstva, ktoré hrozilo štátom vlastným podnikom v prípade volebného víťazstva opozície. Podľa podpredsedu vlády za HZDS S. Kozlíka, „*správanie opozície len navodzuje podozrenie, ktoré máme, že opozičné kruhy sú pripravené privatizovať strategické podniky záujemcami zo zahraničia. Nasvedčujú tomu aj indicie, že*

121 Parlament nebol pri prerokovaní uznesenia uznášania schopný. Neúspech pri presadzovaní uznesenia je nutné pripísať momentálnej situácii v HZDS, ktoré práve počas rokovania o návrhu uznesenia oznámilo zloženie volebnej listiny pre septembrové parlamentné voľby. Iba 36 zo 61 poslancov HZDS v Národnej rade bolo opätovne zaradených na kandidačnú listinu. Pozri SITA, *Yellow for Rejected and Blue Invitation Card for Chosen HZDS Deputies*, 16/7/1998.

122 Na otázku denníka SME, prečo v pracovnom čase zamestnanci Okresného úradu v Banskej Bystrici pomáhali pri zbere podpisov, odpovedal prednosta úradu slovami: „*No a čo, boli z úradu, mali nadrobené.*“ SME, *Štátnych úradníkov nútiia podpisovať petíciu HZDS*, 25/7/1998, <http://dennik.sme.sk/ c/2159967/statnych-uradnikov-nutia-podpisovat-peticiu-hzds.html>

viaceré politické subjekty sú priamo financované zo zahraničia a dávajú rôzne prísluby aj v prípade strategických podnikov¹²³. Pre poslanca HZDS R. Hofbauera by „odovzdanie prirodzených monopolov do vlastníctva zahraničia pre taký malý štát ako je Slovensko znamenalo deštrukciu nášho hospodárstva a našu ekonomickú samovraždu. A naši občania to správne vycítili a pochopili! Verím, že sa správne zorientujú aj vo voľbách!“¹²⁴. Na snahu HZDS zaviazat referendum budúci parlament na prijatie ústavného zákona reagovala i vtedajšia opozícia. Na konci augusta 1998 predložila najsilnejšia opozičná strana Slovenská demokratická koalícia (SDK) vlastné riešenie ochrany strategických podnikov pred privatizáciou. Ihneď po voľbách prisľúbila predložiť do parlamentu návrh ústavného zákona o zabezpečení záujmov štátu v strategických štátnych podnikoch a akciových spoločnostiach, ktorý by stanovil povinný väčšinový podiel štátu vo vybraných podnikoch. HZDS sa tak iniciovaním referenda podarilo čiastočne zmeniť mediálnu diskusiu, ktorá sa dovtedy venovala najmä prepojeniu predstaviteľov HZDS a ostatných koaličných strán na privatizované podniky¹²⁵. Osobitný priestor získala petičná akcia a referendová kampaň v spravodajstve Slovenskej televízie. Ako vo svojej hodnotiacej správe uviedlo MEMO 98, „v sledovanom dvojtyždňovom období zaradila STV petičnú akciu do spravodajstva celkovo šesťkrát a súhrnne jej venovala 7,5 minúty. Z hľadiska diváka tento druh správy prestáva mať charakter aktuálnej informácie a je vnímaný skôr ako reklama alebo predvolebný šot“¹²⁶.

123 Slovenská Republika, 24/7/1998, s. 3.

124 Slovenská Republika, 15/8/1998, s. 3.

125 Jednou z takýchto káz bola privatizácia piešťanských kúpeľov manželom poradkyne predsedu vlády K. Martinkom, či neznámi majitelia Nafty Gbely, a. s. V čase referendovej kampane došlo k zníženiu podielu štátu v Slovenskej poisťovni, keď sa FNM rozhodol nenavýšiť svoj podiel. Po voľbách 1998 sa ukázalo, že došlo k pohybu v akcionárskej štruktúre Transpetrolu. Viac pozri SITA, *FNM podľa SDK umožnil nepriamu privatizáciu SP*, 5/8/1998. Pre celkový prehľad Olssen, 1999.

126 MEMO 98, *Správa o prezentácii slovenskej politickej scény v médiách*, Správa č. 3 za obdobie od 13. júla do 9. augusta, prístupné na http://www.memo98.sk/index.php?base=data/spravy/1998/sk_report3.txt

Tab. 4: Referendum o zákaze privatizácie strategických podnikov, 1998

KRAJ	ÚČASŤ, V %	POČET OPRÁVNENÝCH VOLIČOV	POČET VYDANÝCH HLASOVACÍCH LÍSTKOV	ODPOVEDE ÁNO, POČET	ODPOVEDE ÁNO, %	ODPOVEDE NIE, POČET	ODPOVEDE NIE, %
Bratislavský	35,89	482 453	173 142	142 175	82,11	24 028	13,88
Trnavský	35,30	414 360	146 260	114 807	78,50	24 889	17,02
Trenčiansky	53,56	454 685	243 545	199 912	82,08	34 162	14,03
Nitriansky	37,69	544 958	205 408	165 681	80,66	31 380	15,28
Banskobystrický	49,69	498 506	247 722	200 539	80,95	37 721	15,23
Žilinský	52,65	502 286	264 435	218 774	82,73	35 820	13,55
Košický	40,05	562 306	225 183	177 698	78,91	37 238	16,54
Prešovský	48,92	544 875	266 528	213 259	80,01	41 753	15,67
SLOVENSKÁ REPUBLIKA	44,26	4 004 429	1 772 223	1 432 845	80,85	266 991	15,07

Zdroj: Infožiadosť autora, Štatistický úrad SR

Parlamentné voľby v septembri 1998 sa napokon skončili víťazstvom opozičných politických strán. HZDS síce vo voľbách tesne zvíťazilo, ale i napriek vyššej účasti voličov (84,24 % oproti 75,65 % v 1994) stratilo takmer 100-tisíc voličov. Ešte väčším neúspechom bol výsledok ZRS, ktoré získalo iba 1,2 % hlasov a stratilo oproti roku 1994 takmer 200-tisíc hlasov. Neúspechom (pre HZDS) sa skončilo aj referendum o zákaze privatizácie strategických podnikov, ktoré sa konalo v rovnaký čas ako parlamentné voľby. Na referende sa zúčastnilo 44,06 % voličov, teda o vyše 1,5 milióna voličov menej, ako to bolo v prípade parlamentných volieb. Vyše 84 % z nich sa vyslovilo za prijatie ústavného zákona, ktorý by zakázal privatizáciu.

Tab. 5: Referendum o zákaze privatizácie a zisk HZDS v parlamentných voľbách, 1998

KRAJ	ÚČASŤ V REFERENDE 1998, V %	PODIEL HZDS V PARLAMENTNÝCH VOĽBÁCH 1998, V %
Bratislavský	35,89 (-8,37)	21 (-6,00)**
Trnavský	35,30 (-8,96)**	24,8 (-2,2)
Trenčiansky	53,56 (+9,3)*	40,66 (+13,66)*
Nitriansky	37,69 (-6,30)	25,18 (-1,82)
Banskobystrický	49,69 (+5,43)	28,69 (+1,69)
Žilinský	52,65 (+8,39)	37,66 (+10,66)
Košický	40,05 (-4,21)	21,36 (-5,64)
Prešovský	48,92 (+5,66)	30,57 (+3,57)
SLOVENSKÁ REPUBLIKA	44,26	27,00

Zdroj: Infožiadost' autora, Štatistický úrad SR

* najvyššia odchýlka oproti priemeru +, ** najvyššia odchýlka oproti priemeru -

Podobne ako v referende 1994, aj v roku 1998 bola účasť na referende najvyššia v krajoch, kde mal oproti celoslovenskému priemeru silnejšiu pozíciu iniciátor referenda, HZDS. V dvoch z týchto krajov presiahla účasť na referende 50 % oprávnených voličov (Trenčiansky 53 %; Žilinský 52,6 %). A naopak, nižšia účasť oproti celoslovenskému priemeru bola zaznamenaná v tých krajoch, v ktorých podpriemerný výsledok dosiahlo HZDS v parlamentných voľbách.

Odchádzajúci predseda vlády V. Mečiar zhodnotil výsledok referenda ako politickú porážku občanov.

„(T)ento raz sme neprehrali politicky ako hnutie, ale prehrali ste to vy, občania. Nedá sa vládnuť v štáte, v ktorom ide o vaše peniaze a vás viac ako 57 percent, a viac ako 50 percent povie, nám je to jedno. Ak vám nezáleží na vlastných peniazoch, na čom vám záleží? Kto má potom za vás za to niesť zodpovednosť? Tak za to zaplatíte privatizovaním týchto odvetví, budú v nadnárodných spoločnostiach, zaplatíte cenami z energetiky, zaplatíte zvýšenými nákladmi na plynofikáciu Slovenska, zaplatíte zvýšenými nákladmi, ktoré budú v súvislosti s jednotlivými energetickými médiami, ktoré na Slovensku pôsobia, vrátane úverových zdrojov. Bolo to vaše slobodné rozhodnutie, ktoré má tieto dôsledky.“¹²⁷

127 SITA, Vystúpenie V. Mečiara v STV (4): Doslovný prepis relácie Ako ďalej, pán predseda vlády?, 1/10/1998.

REFERENDUM O POLITICKÝCH PRIVILÉGIÁCH (2010)

Na začiatku roku 2008 oznámil bývalý poradca ministrov financií I. Mikloša (SDKÚ) a J. Počiatka (Smer-SD) R. Sulík iniciovanie petičnej akcie, ktorej cieľom malo byť *rozprúdiť verejnú debatu* a dosiahnuť vypísanie referenda o zrušení koncesionárskych poplatkov, ktoré čiastočne financujú vysielanie Slovenského rozhlasu a Slovenskej televízie. Iniciatíva prichádzala v čase prijatia tzv. zástrčkového zákona, ktorý počítal s tým, že domácnosti a firmy budú platiť poplatky na základe pripojenia k elektrine. Podľa R. Sulíka bolo stanovenie rovnakej výšky koncesionárskych poplatkov pre všetky vrstvy obyvateľstva „*nespravodlivé, nesolidárne a nesociálne*“¹²⁸. Petičný výbor oznámil, že súčasťou petičnej akcie bude kampaň „*Stop koncesionárskym poplatkom*“, v rámci ktorej plánovali osloviť priamo domácnosti a osemtisíc firiem¹²⁹. Spustenie petičnej akcie vyvolalo nielen mediálnu pozornosť¹³⁰, ale aj reakcie ministra kultúry M. Maďariča a parlamentných strán. Na konci januára 2008 poskytol R. Sulík rozsiahly rozhovor pre denník SME¹³¹. V odpovedi na otázku, či petícia za vypísanie referenda nie je testovaním možností vstupu do politiky, odpovedal, že sa do politiky *chystá*. „*Založenie vlastnej strany je jedna z pravdepodobných alternatív. Je to otvorené a teraz to riešiť nebudem. Samozrejme, že ma zaujíma, koľko ľudí dokážem osloviť, ale to azda nie je zakázané. V každom prípade, ide mi aj o zrušenie toho nezmyslu, teda koncesionárskych poplatkov.*“ Hoci už v apríli 2008 oznámil R. Sulík na svojom blogu¹³², že petičný výbor vyzbieral vyše 81 000 podpisov, o pár mesiacov pre tlačovú agentúru SITA¹³³ pripustil, že zbieranie podpisov pod petíciou *ustalo* a v septembri sa rozhodne, či bude pokračovať ďalej. Rozhodnutie prišlo v novembri 2008 v podobe založenia novej politickej strany *Sloboda a Solidarita* (SaS).

128 Medialne.sk, *Petícia chce zrušiť koncesionárske poplatky*, 23/1/2008.

129 Pre tých anketárov, ktorí v rámci petičnej akcie nazbierali najviac podpisov, pripravil petičný výbor odmeny v podobe večere s populárnymi moderátormi Fun Rádia Adelo a Sajfom, hodinového tréningu s Dominikom Hrbatým, súkromného koncertu Mariána Greksu či večere s petičným výborom. Na kampaň bolo podľa petičného výboru vyčlenených približne 33 000 €. Pozri: Medialne.sk, *Sulík láka, podpisujte referendum, vyhrajte večeru s Adelou a Sajfom*, 5/2/2008.

130 Tamtiež. Spustenie petičnej akcie spravodajsky zaznamenala väčšina slovenských médií (TV Markíza, Rádio Express, Hospodárske noviny, SME, Pravda, Nový čas). Osobitnú pozornosť jej venovala aj Slovenská televízia, ktorá pripravila špeciálnu diskusnú reláciu *Som koncesionár?*, kam pozvala aj predsedu petičného výboru R. Sulíka.

131 SME, *Rozhovor pre SME.sk, Richard Sulík: Študoval som ekonomickú, lebo tú zvládne každý*, 31/1/2008, <http://www.sme.sk/c/3705650/richard-sulik-studoval-som-ekonomicku-lebo-tu-zvladne-kazdy.html>

132 SITA, *Za referendum proti platbám za STV a SRO vyše 81 000 podpisov*, 17/4/2008.

133 SITA, *Petícia za zrušenie platieb za STV a SRO zatiaľ pokračuje*, 17/8/2008.

Vo februári 2009 predseda prípravného výboru strany SaS R. Sulík oznámil, že obnovuje petičnú akciu z roku 2008, tentoraz už pod značkou strany, a výrazne ju rozširuje. K pôvodnej otázke o zrušení koncesionárskych poplatkov pribudlo ďalších päť otázok. Podľa R. Sulíka išlo o reakciu na výhrady proti pôvodnej petičnej akcii, pričom referendum so šiestimi otázkami malo byť *finančne efektívnejšie, atraktívnejšie a pritiahnúť viac ľudí*. Referendom sledovala SaS podľa Sulíka dva ciele. „Prvý cieľ je zviditeľniť novovznikajúcu stranu, ktorá chce byť v roku 2010 v parlamente a 2014 vo vláde, a druhý cieľ je presadiť zopár rozumných vecí, ktoré naši politici nikdy nepresadia. Práve preto väčšina zvolených otázok obmedzuje privilégiá politikov.”¹³⁴ Petičná akcia SaS sa tak stala súčasťou komunikačnej kampane novej strany, ktorá sa chcela zúčastniť na parlamentných voľbách v júni 2010. Celková komunikácia strany SaS sa odohrávala z hľadiska komplikovanosti posolstva na viacerých úrovniach „náročnosti”. Na „najvyššej” úrovni náročnosti bola jednou z hlavných tém strany *reforma daňového a odvodového systému*, ktorú v mediálnej diskusii reprezentovali predseda strany R. Sulík a J. Mihál. Niekde v strede z hľadiska náročnosti bol napr. volebný program strany SaS prezentovaný ako *120 nápadov.sk*. A napokon to bola petičná akcia strany, ktorá sa zamerala na *politické privilégiá* (poslanecká imunita, vládne limuzíny), ktoré si nevyžadovali komplikovanú argumentáciu a boli jednoducho komunikovateľné. Z tohto hľadiska je zaujímavé porovnanie šiestich tém referenda, ktoré strana komunikovala, a samotných otázok v referende, ktoré reflektovali potrebu zmeny legislatívnych predpisov¹³⁵.

134 Išlo celkovo o šesť otázok, ktoré sa týkali 1. zrušenia koncesionárskych poplatkov; 2. obmedzenia poslaneckej imunity; 3. zníženia počtu poslancov zo 150 na 100; 4. stanovenia maximálnej ceny vládnych limuzín na 40 000 €, 5. volieb cez internet a 6. zmien v tlačovom zákone. Sulík, R., *Zmena a rozšírenie petície*, 2/2009, <http://web.sulik.sk/index.php?section=1&id=132>

135 Porovnaj témy: 1. zrušenia koncesionárskych poplatkov; 2. obmedzenia poslaneckej imunity; 3. zníženia počtu poslancov zo 150 na 100; 4. stanovenia maximálnej ceny vládnych limuzín na 40 000 €, 5. volieb cez internet a 6. zmien v tlačovom zákone a samotné referendové otázky: „1. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom zrušila povinnosť fyzických osôb platiť úhradu za služby verejnosti poskytované Slovenskou televíziou a Slovenským rozhlasom? 2. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom rozšírila možnosť prerokovať konanie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky ako priestupok na všetky priestupky podľa zákona o priestupkoch? 3. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky ústavným zákonom znížila počet poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na 100 s účinnosťou od nasledujúceho volebného obdobia? 4. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom ustanovila, že orgány verejnej moci môžu obstarávať osobné motorové vozidlá s obstarávacou cenou maximálne 40-tisíc eur? 5. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky ustanovila možnosť voliť poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a poslancov Európskeho parlamentu prostredníctvom internetu? 6. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom vyňala osoby poverené výkonom verejnej moci z možnosti uplatniť právo na odpoveď podľa tlačového zákona?”

Hoci strana SaS predpokladala, že by sa referendum mohlo uskutočniť počas parlamentných volieb v júni 2010, odovzdala napokon petičné hárkky prezidentovi až 9. júna 2010, pár dní pred voľbami¹³⁶. Odovzdanie hárkov je príkladom časovania jednotlivých krokov SaS, keď ho pár dní pred voľbami pokryli hlavné médiá a objavilo sa aj v najsledovanejšej televíznej spravodajskej relácii, *Televíznych novinách* TV Markíza. Po necelom mesiaci kontroly petičných hárkov vyhlásil prezident SR referendum na 18. septembra 2010¹³⁷.

Medzitým sa uskutočnili parlamentné voľby, v ktorých SaS získala 12,14 % a stala súčasťou vládnej koalície. Do vládneho programu sa dostali aj štyri témy, ktoré strana presadzovala v petičnej akcii a mali byť predmetom septembrového referenda¹³⁸. Táto duplicita sa stala predmetom kritiky zo strany zvyšných koaličných strán. Podľa predsedníčky vlády I. Radičovej (SDKÚ) išlo v prípade referenda o mrhanie *štátnymi peniazmi*, pričom „nemáme žiadne možnosti, ako tento krok zvrátiť“, podľa predsedu koalície strany Most B. Bugára mala strana SaS počkať na výsledok volieb. Žiadna zo strán vládnej koalície sa napokon do referendovej kampane nezapojila¹³⁹. Podobne sa k referendu postavila aj najsilnejšia opozičná strana Smer-SD. Podľa jej predsedu R. Fica si mali strany, ktoré referendum zorganizovali, aj zabezpečiť kampaň. „Nech pre-

136 Pôvodná snaha dosiahnuť, aby sa referendum konalo v rovnaký deň ako parlamentné voľby, narazila na prezidenta SR. Ten sa totiž okrem vyhlásenia referenda môže obrátiť aj na Ústavný súd, aby posúdil súlad predmetu referenda s ústavou. To znamená, že petičný výbor mal z hľadiska načasovania odovzdania hárkov náročnejšiu úlohu, ako to bolo do roku 2001, keď prezident túto právomoc získal. Viac ku komunikácii SaS a prezidenta I. Gašparoviča pozri napr. richardsulik.blog.sme.sk, *Referendum*, 22/7/2010, <http://richardsulik.blog.sme.sk/c/235835/Referendum.html>

137 Pozri rozhodnutie prezidenta SR zo 6. júla 2010 o vyhlásení referenda, 311/2010 Z. z.

138 Išlo o riešenie poslaneckej imunity, zrušenie koncesionárskych poplatkov, úpravu práva na odpoveď a voľby cez internet.

139 Symbolické vyjadrenie nezájmu o referendum predstavovalo neobsadenie pozícií v rámci Ústrednej referendovej komisie, kam svojich zástupcov nominujú parlamentné strany. Túto možnosť využili iba KDH a Smer, SaS, SDKÚ, Most ani SNS svojich zástupcov nenominovali.

svedčia slovenskú verejnosť, aby prišla do tohto referenda.”¹⁴⁰ Do referendovej kampane sa napokon aktívne zapojila iba strana SaS. Podobne ako vo voľbách využila rôzne formy komunikácie, pričom v kampani použila aj politických oponentov. V rámci billboardovej kampane použila údajný výrok R. Fica o tom, že sa tiež zúčastní na referende alebo spravodajské zábery nehody bývalého poslanca HZDS J. Cupera na vytvorenie referendového šotu *Zoberťe poslancom imunitu*¹⁴¹.

Tab. 6: Referendum o politických privilégiách, 2010

KRAJ	ÚČASŤ, V %	POČET OPRÁVNENÝCH VOLIČOV	POČET VYDANÝCH HLASOVAČÍCH LÍSTKOV	OTÁZKA 1, ÁNO, %	OTÁZKA 1, NIE, %	OTÁZKA 2, ÁNO, %	OTÁZKA 2, NIE, %
Bratislavský	28,61	536 991	153 638	85,72	10,82	96,67	1,07
Trnavský	22,45	457 618	102 737	88,45	8,25	95,30	1,92
Trenčiansky	21,87	491 476	107 524	87,24	9,13	95,79	1,43
Nitriansky	21,06	577 337	121 633	88,00	8,17	94,60	2,28
Žilinský	23,51	552 075	129 837	87,65	8,46	95,71	1,47
Banskobystrický	22,55	526 760	118 811	85,89	10,07	94,95	1,97
Prešovský	21,35	613 697	131 028	87,59	8,25	94,62	1,90
Košický	21,66	613 599	132 934	87,85	8,58	95,18	1,96
SLOVENSKÁ REPUBLIKA	22,84	4 369 553	998 142	87,24	9,02	95,40	1,73

Účasť na referende napokon dosiahla 22,84 %, čo predstavuje 998 142 oprávnených voličov. Ak hodnotíme výsledok referenda iba z pohľadu strany SaS, ktorá ako

140 Ešte ostrejšiu kritiku referenda, ktoré iniciovalo SaS, prezentoval R. Fico po uskutočnení referenda v diskusnej relácii TA3. Podľa predsedu Smeru bolo „nebezpečné, ak vznikne móda, že nejaká politická strana si dá do politického programu nejaké ciele a potom si urobí k tomu vlastné referendum, ktoré zaplatí štát. Zoberme si, že vyzbierať 350 000 podpisov nie je žiadny problém. Predstavme si, že by teraz začal Smer ako strana, ktorá nemá problém vyzbierať 350 000 podpisov, za týždeň ich máme vyzbierané. Urobili by sme referendum napríklad o zákaze privatizácie teplární, príklad, lebo to spôsobuje zvyšovanie cien. Predpokladám, že by došlo nejakých 30 % ľudí do tohto referenda a z tých 30 % by 98 % povedalo, že nesúhlasia s privatizáciou, pretože zväčša len tí idú do referenda, ktorí hlasujú kladne, alebo odpovedajú kladne na postavené otázky”. Pozri TV Markíza, Ficovi sa nepáči vládny program, Televízne noviny, 29/7/2010 a TA3, V politike, 19/9/2010.

141 Referendový šot SaS mal k 16/2/2011 celkovo 98 125 unikátnych zobrazení. Pozri http://www.youtube.com/watch?v=L6lArbO7PNs&feature=player_embedded

jediná aktívne v kampani vystupovala, dokázala strana navýšiť svoj volebný výsledok o viac ako 600-tisíc hlasov. Oproti ostatným referendumom je zaujímavý aj relatívne vysoký podiel odpovedí NIE, osobitne pri otázkach č. 5 a 6. Hoci podobne ako pri referendumoch 1994 a 1998 bola účasť v referende 2010 nadpriemerná v kraji, kde nadpriemerný výsledok zaznamenala strana SaS aj v parlamentných voľbách (Bratislavský kraj), v ostatných krajoch je tento vzťah menej výrazný ako v minulosti. V prípade Bratislavského kraja platí toto tvrdenie aj pre celkový výsledok strán vládnej koalície v parlamentných voľbách 2010.

Tab. 7: Referendum o politických privilégiách a výsledok

KRAJ	REFERENDUM 2010, ÚČASŤ, V %	PODIEL SAS V PARLAMENTNÝCH VOĽBÁCH 2010, V %	PODIEL KOALÍCIE (SDKÚ. SAS. KDH. MOST) V PARLAMENTNÝCH VOĽBÁCH, V %
Bratislavský	28,61 (+5,77)*	18,03 (+5,89)*	61,85 (+17,65)*
Trnavský	22,45 (-0,39)	10,88 (-1,26)	49,83 (+5,63)
Trenčiansky	21,87 (-0,97)	12,63 (+0,49)	34,98 (-9,22)**
Nitriansky	21,06 (-1,78)**	9,12 (-3,02)**	43,44 (-0,76)
Žilinský	23,51 (+0,67)	12,75 (+0,61)	37,74 (-6,46)
Banskobystrický	22,55 (-0,29)	12,68 (+0,54)	39,52 (-4,68)
Prešovský	21,35 (-1,49)	9,91 (-2,23)	40,21 (-3,99)
Košický	21,66 (-1,18)	11,02 (-1,12)	45,38 (+1,18)
SLOVENSKÁ REPUBLIKA	22,84	12,14	44,2

Zdroj: Štatistický úrad SR

* najvyššia odchýlka oproti priemeru +, ** najvyššia odchýlka oproti priemeru -

Referendum 2010 je previazané so vznikom politickej strany SaS. V čase iniciovania referenda však SaS nemala ani zastúpenie v parlamente (na rozdiel od ZRS v 1994), ani pozíciu vo vláde (na rozdiel od HZDS v roku 1998). Výhodou, naopak, bola profesionálna politická komunikácia strany, ktorú charakterizovala snaha o jasné definovanie a dodržiavanie posolstva strany, ale aj načasovanie referenda. Sloboda a Solidarita tiež najvýraznejšie využila nové formy politickej komunikácie na internete, osobitne komunikáciu s občanmi prostredníctvom blogov a sociálnych sietí¹⁴², ktorú využíva aj po parlamentných voľbách.

142 Vo voľbách 2010 získala strana SaS 307 287 voličov. K 16. 2. 2011 mala SaS napríklad na najpopulárnejšej sociálnej sieti Facebook 85 217 priaznivcov. Porovnaj tieto čísla napríklad so stranou Smer-SD (4258 priaznivcov), SDKÚ (9232), Most-Híd (2316), KDH (2255) alebo SNS (1047).

Vo všetkých troch prípadoch slúžili referendá politickým stranám, ktoré ich iniciovali ako mobilizačné nástroje v rámci kampane pred parlamentnými voľbami. V prípade referenda o preukazovaní pôvodu peňazí v privatizácii z roku 1994 a referenda o politických privilégiách v roku 2010 išlo o nové politické strany, ktoré prepojili predmet referenda s programom strany a urobili z neho nosnú tému volebnej komunikácie strany. V prípade referenda o zákaze privatizácie strategických podnikov z roku 1998 HZDS sledovalo zmenu mediálnej diskusie, ktorá sa dovedty sústredila na hodnotenie privatizačnej politiky vlády v období 1994 – 1998. Vo všetkých troch prípadoch boli ostatné politické strany nútené reagovať na predmety referenda/petičnej akcie. V roku 1994 tak najväčší konkurent ZRS Strana demokratickej ľavice nielenže podporila referendové uznesenie iniciované ZRS, ale v priebehu augusta 1994 presadila vo vláde návrh zákona, ktorý čiastočne riešil problematiku preukazovania pôvodu majetku v privatizácii. Obdobne tak na petičnú akciu HZDS v roku 1998 reagovala najsilnejšia opozičná strana SDK, ktorá predložila vlastný návrh ústavného zákona o privatizácii strategických podnikov.

KAPITOLA 5:

REFERENDUM AKO VYSLOVENIE
NEDÔVERY VLÁDE

Predmetom tejto kapitoly sú referendá z roku 2000 a 2004, v ktorých voliči rozhodovali o tom, či má Národná rada SR prijať ústavný zákon o skrátaní jej volebného obdobia. V oboch prípadoch referendum iniciovala alebo podporila najsilnejšia opozičná strana, ktorá použila základný prvok parlamentnej demokracie, zodpovednosť vlády parlamentu, ako *de facto* formu priamej demokracie v podobe *odvolania* vlády¹⁴³. Išlo o politické rozhodnutia, ktoré sledovali tri ciele:

- komunikáciu a mobilizáciu sympatizantov a voličov strany v medzivolebnom období;
- vytvorenie atraktívnej mediálnej témy, ktorej kontrola je vo výraznej miere v rukách politickej strany;
- vymedzenie sa voči stranám a politike vládnej koalície, ale i ostatným opozičným stranám.

Ani v jednom prípade nedošlo k iniciovaniu referenda z dôvodu ústavnej krízy spôsobenej nefunkčnosťou parlamentu alebo vlády. Po prvý raz sa skrátanie volebného obdobia ako téma referenda objavilo ako jedna z otázok v petičnej akcii HZDS vo februári 1994. Vládne HZDS vtedy reagovalo na neschválenie návrhu ústavného zákona, ktorým navrhovalo skrátiť volebné obdobie Národnej rady zvolenej v júni 1992 do predčasných volieb, ktoré sa mali konať v júni 1994¹⁴⁴. Bolo to opätovne HZDS, ktoré tému referenda o predčasných voľbách vrátilo do politického života počas vlády M. Dzurindu v rokoch 1998 – 2002.

143 V slovenskom ústavnom systéme je inštitút odvolania prítomný u prezidenta SR, ktorého môže v *ľudovom hlasovaní*, ktoré iniciuje Národná rada, odvolať počas funkčného obdobia nadpolovičná väčšina oprávnených voličov. Obdobná procedúra funguje na úrovni územnej samosprávy v prípade odvolania *starostu* alebo *predsedu samosprávneho kraja*.

144 Viac pozri kapitola 2.

REFERENDUM O VYSLOVENÍ NEDŔVERY PRVEJ VLÁDE M. DZURINDU (2000)

Iniciovanie referenda o predčasných voľbách malo svoj pôvod vo výsledkoch parlamentných volieb v roku 1998, keď dovtedy vládnuco koalíciu HZDS, SNS a ZRS nahradila v úrade dovtedajšia parlamentná opozícia. Motív *zmeny*, ktorý dominoval volebnej kampani opozičných strán, sa pretransformoval do desiatok zásadných opatrení verejnej politiky, v ktorých nová vláda reagovala na stav krajiny po vláde V. Mečiaru, ale i na vlastné programové sľuby v oblasti ústavných zmien (priama voľba prezidenta), obnovy integračného úsilia Slovenska v snahe získať členstvo v NATO a EÚ, či vyrovnanie sa s minulosťou v podobe tzv. Mečiarových amnestií. Prvým úspešným testom vládnej koalície bolo prijatie novely ústavy SR v januári 1999, ktorou sa zaviedla priama voľba prezidenta¹⁴⁵. V prvej priamej voľbe prezidenta potom v apríli 1999 v druhom kole zvíťazil kandidát koaličných strán a predseda koaličnej SOP R. Schuster nad predsedom HZDS V. Mečiarom.

Po neúspechu svojho predsedu v prezidentských voľbách obrátila najsilnejšia opozičná strana HZDS pozornosť na vládou predložený návrh zákona o používaní jazykov národnostných menšín v úradnom styku. Išlo o „chýbajúcu“ legislatívu, ktorá po takmer siedmich rokoch od prijatia ústavy SR mala umožniť menšinám a národnostným skupinám reálne vykonávať práva, ktoré im garantovala ústava SR. Predloženie zákona do legislatívneho procesu sa stretlo s výraznou kritikou oboch opozičných strán, HZDS i SNS. V júni 1999, necelých desať mesiacov po parlamentných voľbách, avizoval podpredseda HZDS S. Kozlík, že v prípade, ak bude pokračovať „*nedobrý vývoj v hospodárskej a sociálnej oblasti*“, zorganizuje hnutie „*petičnú akciu orientovanú na niektoré aktuálne páľčivé problémy*“. Podľa S. Kozlíka mohla „*prvá takáto petičná akcia súvisieť s prijatím jazykového zákona*“. Ako však dodal, „*nakoniec, prečo by jed-*

145 Zavedenie priamej voľby prezidenta bolo priamou odpoveďou novej vládnej koalície z roku 1998 na neúspešný pokus o ústavnú zmenu prostredníctvom referenda v roku 1997. Novela ústavy č. 9/1999 Z. z. nielenže zaviedla priamu voľbu prezidenta, ale tiež rozšírila priamu demokraciu na Slovensku o ďalší inštitút. Tým sa stala možnosť voličov odvolať prezidenta z úradu, tzv. ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta. Podľa čl. 106 môže hlasovanie iniciovať jedine NR SR, a to uznesením, na ktorého prijatie sa vyžaduje 3/5 väčšina hlasov všetkých poslancov. V následnom ľudovom hlasovaní je prezident odvolaný, ak za jeho odvolanie hlasovala nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov. Oproti referendu je tak kvórum stanovené ešte vyššie, na platnosť hlasovania nestačí 50-percentná účasť voličov, ale vyžaduje sa aj súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých oprávnených voličov. Takto stanovené kvórum tak jednak zohľadňuje proces iniciovania samotného ľudového hlasovania (vyžaduje sa 3/5 ústavná väčšina v NR SR), ako aj istú výnimočnosť tohto inštitútu.

na z petičných akcií nemohla iniciovať aj predčasné parlamentné voľby¹⁴⁶. Už o necelé dva týždne HZDS oznámilo, že začína petičnú akciu s cieľom vypísať referendum proti prijatiu zákona o používaní jazyka národnostných menšín v úradnom styku. Podľa podpredsedu hnutia G. Krajčího bolo dôvodom petičnej akcie zavádzanie určitého babylonizmu, „t. j. zmiešavanie jazykov a používanie rôznych jazykov v úradnom styku, čo môže vyústiť do veľkého chaosu“¹⁴⁷. V rovnakom čase spustila obdobnú petičnú akciu mládežnícka organizácia SNS. Po niekoľkých dňoch dospeli obe strany k dohode a zjednotili pod vedením HZDS petičnú akciu, ku ktorej pribudla druhá téma, zákaz privatizácie vybraných podnikov¹⁴⁸.

Na konci júla 1999 odovzdal petičný výbor prezidentovi R. Schusterovi háry s viac ako 440-tisíc podpismi. Prezidentov hovorca oznámil, že hlava štátu bude „skúmať, či obe otázky nie sú v rozpore s ústavou“¹⁴⁹. Prezident R. Schuster sa najprv neúspešne pokúsil osloviť predsedu Ústavného súdu M. Čiča, aby súd posúdil súlad otázok petičnej akcie s ústavou, i keď takúto právomoc Ústavný súd nemal. To sa stalo predmetom opakovanej kritiky súdu, ktorý sa podľa R. Schustera „môže hrať na skrývačku“, pretože nemá povinnosť v tejto veci rozhodnúť. Prisľúbil, že bude iniciovať zmenu ústavy, aby prezident získal oprávnenie obrátiť sa vo veci referenda na Ústav-

146 SITA, HZDS: *Tieňová vláda do konca júna*, 5/6/1999. Neformálne diskusie medzi opozíciou ohľadom iniciovania referenda o predčasných voľbách potvrdil aj podpredseda SNS M. Anđel. Pozri: SITA, ANDEL: *SNS a HZDS diskutujú o petičnej akcii za predčasné voľby*, 11/6/1999.

147 SITA, HZDS: *Petičná akcia proti jazykovému zákonu ešte tento týždeň*, 15/6/1999.

148 Petícia znela: „My, občania Slovenskej republiky, súc hlboko znepokojení nepriaznivou ekonomickou a sociálnou situáciou v našej spoločnosti vyvolanou nekompetentnými opatreniami prijatými súčasnou vládou a v obave o stratu štátnej suverenity našej republiky, vyjadrujeme nesúhlas s privatizáciou strategických podnikov a s prijatím zákona o používaní jazyka národnostných menšín v úradnom styku. Rozhodnime sa teda v zmysle zásady: Nie niekto o niečom, ale všetci o všetkom. Preto žiadame, aby bolo prezidentom Slovenskej republiky na základe tejto petície vyhlásené referendum k týmto otázkam: 1. Ste za to, aby sa vo verejnej správe konalo iba v slovenskom jazyku, tak ako to bolo do 1. 6. 1999? 2. Súhlasíte s tým, aby štátne strategické podniky: Slovenský plynárenský priemysel, š. p., Západoslovenské energetické závody, š. p., Stredoslovenské energetické závody, š. p., Východoslovenské energetické závody, š. p., Slovenská pošta, Železnice Slovenskej republiky, Slovenský vodohospodársky podnik, š. p., Štátne lesy, š. p., Transpetrol, a. s., Slovenské elektrárne, a. s., Slovenské telekomunikácie, a. s., banky a peňažné ústavy: Všeobecná úverová banka, Banka Slovakia, Investičná a rozvojová banka, Slovenská sporiteľňa a Slovenská poisťovňa zostali vo vlastníctve štátu a boli z privatizácie vylúčené?“

149 SITA, *Háry s viac ako 440 000 podpismi odovzdané prezidentovi*, 28/7/1999.

ný súd ešte predtým, ako ho vyhlási¹⁵⁰. Napokon bolo rozhodnutie vo veci vypísania referenda založené na šiestich právnych posudkoch, ktoré si nechala vypracovať Kancelária prezidenta. Na ich základe prezident 24. augusta 1999 rozhodol, že referendum v zmysle požiadaviek petičnej akcie nevyhlási¹⁵¹. Podľa názoru prezidenta, ktorý sa opieral o predložené právne analýzy, bola prvá otázka v petičnej akcii v rozpore s ústavným obmedzením čl. 93 ods. 3, ktorý z predmetu referenda vylučuje hlasovanie o základných právach a slobodách¹⁵². Predmet druhej otázky zase narážal na ústavný zákaz opakovať referendum v rovnakej veci pred uplynutím trojročnej lehoty¹⁵³. Rozhodnutie prezidenta uvítali strany vládnej koalície, naopak, petičný výbor obvinil prezidenta, že „*hrubým totalitným spôsobom neospravedliteľne zmaril vyhlásenie*

150 SITA, *Prezident: Ústavný súd sa môže hrať na skrývačku, 13/8/1999* alebo SITA, *Schuster nevyhlási referendum, 24/8/1999*.

151 Ústavnosť rozhodnutia prezidenta nevyhlásiť referendum neskôr potvrdil aj Ústavný súd v rámci niekoľkých prípadov, ktoré sa týkali nevyhlásenia referenda. Petičný výbor namietal, že prezident svojím rozhodnutím porušil ich ústavou garantované práva v čl. 30 ods. 1 v spojitosti s čl. 93 ods. 2 ústavy SR tým, že na základe predloženej petície nevyhlásil referendum, a tiež porušenie čl. 27 ods. 1, ktorého sa mal prezident dopustiť tým, že o svojom rozhodnutí najskôr informoval zástupcov politických strán. Vo svojom uznesení sp. zn. I. ÚS 35/00 Ústavný súd odmietol podnet petičného výboru ako zjavne neopodstatnený. V prvom prípade iba zopakoval svoje predchádzajúce názory na obsah ústavnej právomoci prezidenta vyhlasovať referendum podľa čl. 93 ods. 2, poukázaním na jej zákonný rozmer, ktorý prezidentovi dáva oprávnenie preskúmať, či petícia spĺňa všetky náležitosti vyžadované ústavou a zákonom. V druhej časti sa Ústavný súd vyrovnal s tvrdením petičného výboru, podľa ktorého tým, že prezident SR o odmietnutí vypísania referenda najskôr informoval politické strany a až potom petičný výbor, došlo k porušeniu petičného práva výboru podľa čl. 27 ods. 1. Podľa súdu si „*petičný výbor nemôže osobovať právo na výlučnú informáciu o rozhodnutí prezidenta SR*“. *Rozhodnutie prezidenta republiky o odmietnutí vypísať referendum sa týka celej spoločnosti, platí erga omnes a nemá charakter inter partes, znamenajúci, že by malo byť adresované len petičnému výboru, okrem iného aj preto, že na vyhlásenie referenda nie je právny nárok konkrétnych subjektov*“.

152 Toto obmedzenie vychádza z čl. 34 ods. 2 Ústavy SR, ktorý garantuje občanom patriacim k národnostným menšinám alebo etnickým skupinám za podmienok ustanovených zákonom právo na osvojenie si štátneho jazyka a právo na používanie ich jazyka v úradnom styku s orgánmi miestnej verejnej správy. Prvá otázka bola v rozpore aj s petičným zákonom, konkrétne ustanovením §1 ods. 4, podľa ktorého je zakázané, aby petícia vyzývala na popieranie alebo obmedzovanie osobných, politických alebo iných práv a slobôd pre ich národnosť, pohlavie, rasu a pod.

153 K podrobnému zhodnoteniu argumentov pozri SITA, *Memorandum Kancelárie prezidenta SR o referende, 24/8/1999*.

*nie referenda, čím znemožnil nám všetkým zastaviť rozkrádanie štátneho majetku touto vládnou garnitúrou a umožnil pomadaľčovanie južného Slovenska*¹⁵⁴.

Už pred rozhodnutím prezidenta HZDS avizovalo, že v prípade, ak prezident R. Schuster nevyhlási referendum, pripraví HZDS „*petíciu, v ktorej sa občania vyjadria o predčasných voľbách*“¹⁵⁵. Neúspešná petičná akcia za vypísanie referenda o používaní jazykov menšín a zákaze privatizácie ovplyvnila postup HZDS pri iniciovaní ďalšej petičnej akcie, tentoraz o predčasných voľbách. Pred jej spustením sa predseda HZDS stretol na konci januára 2000 s prezidentom R. Schusterom a predložil mu otázku¹⁵⁶, ktorá mala byť predmetom petičnej akcie požadujúcej vypísanie referenda. Kancelária prezidenta následne zopakovala postup z predchádzajúcej petičnej akcie a nechala vypracovať právne posudky o tom, či je možné v referende rozhodovať o skrátení volebného obdobia Národnej rady. Išlo o mimoústavnú procedúru, v rámci ktorej sa prezident rozhodol o „preventívne“ posúdenie súladu predmetu petície s ústavou. V polovici februára 2000 prezident oznámil, že otázka v petičnej akcii HZDS je v súlade s ústavou a súčasne prisľúbil, že sa už v budúcnosti k *navrhovaným textom petícií nebude vyjadrovať*¹⁵⁷. HZDS začalo okamžite s petičnou akciou. Podľa V. Mečiara HZDS petičná akcia ponúkla „*možnosť, aby sa nerozpadol politický systém na Slovensku na základe pôsobnosti súčasných strán vládnej koalície*“¹⁵⁸.

V apríli 2000 iniciovali opozičné poslanecké kluby HZDS a SNS mimoriadnu schôdzu parlamentu, kde sa im nepodarilo vysloviť nedôveru predsedovi vlády M. Dzurindovi. Vo vyjadrení pre Slovenský rozhlas V. Mečiar uviedol, že „*ak parlament potvrdí Dzurindu v kresle premiéra, pre HZDS sa tento zápas nekončí. Keď to nepôjde v parlamente, pôjde to mimo parlamentu*“ a dodal, že hnutie naďalej pripravuje referendum. Napriek tomu, že už na začiatku marca 2000 petičný výbor oznámil, že zbieral 350-tisíc podpisov, k odovzdaniu petičných hárkov nedošlo. Prieskumy verejnej mienky ÚVVM z obdobia február-apríl 2000 totiž poukazovali na to, že na referende by sa zúčastnilo iba 30 % opýtaných a vyše polovica opýtaných bola rozhodnutá sa na referende nezúčastniť¹⁵⁹. Na májovom zasadnutí republikového predstavenstva HZDS

154 SITA, *Petičný výbor k rozhodnutiu Schustera o referende*, 24/8/1999.

155 SITA, *HZDS: Hnutie možno pripraví petíciu o predčasných voľbách*, 10/8/1999.

156 Ste za to, aby sa NR SR uzniesla na ústavnom zákone: Volebné obdobie NR SR, zvolenej v roku 1998, sa končí dňom volieb do NR SR, ktoré sa vykonajú do 150 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov referenda?

157 SITA, *Prezident: Nie sú ústavné prekážky na vypísanie referenda*, 17/2/2000.

158 SITA, *Mečiar: Delá na Kolumbových lodiach vyrobili na Slovensku*, 10/3/2000.

159 SITA, *Tri pätiny respondentov nie sú za predčasné voľby*, 25/4/2000.

oznámilo, že vyzbieralo 680-tisíc podpisov, ale odovzdá ich až v letných mesiacoch tak, aby sa referendum uskutočnilo na jeseň. Poslankyňa HZDS O. Kettošová v televíznej diskusii Sito síce pripustila, že „výsledky prieskumov verejnej mienky sú (pre referendum) nepriaznivé, HZDS však bolo pripravené urobiť pre úspešnosť referenda všetko. Ak by referendum úspešné nebolo, „za referendum zodpovedajú v prvom rade občania” a je to „ich problém, keď neprídu”¹⁶⁰. Ďalšie oddialenie odovzdania petičných hárkov nastalo v júli, keď právomoci prezidenta prešli na vládu SR z dôvodu zhoršenia zdravotného stavu prezidenta R. Schustera. HZDS malo podľa hovorca petičného výboru D. Jarjabka obavu, že „vláda, ktorá prevzala právomoc rozhodovať o referende, by ho určite nevypísala. Bol by to hazard so 700-tisíc ľuďmi, ktorí sa pod petíciu podpísali”¹⁶¹. K odovzdaniu petičných hárkov došlo napokon začiatkom augusta 2000 a začiatkom septembra vyhlásil prezident SR referendum na 11. novembra 2000¹⁶².

Referendum o predčasných voľbách opakovane kritizovali strany vládnej koalície, pričom poukazovali na finančné náklady spojené s organizáciou referenda i fakt, že v konečnom dôsledku je rozhodnutie v rukách poslancov Národnej rady. Ministerka financií B. Schmögnerová (SDL) blahoželala všetkým, „ktorí podpísali petičné hárkov a teraz budú musieť zaplatiť náklady referenda v podobe zvýšených daní. Bohužiaľ, s nimi aj my ostatní, ktorí máme viac rozumu”¹⁶³. Nerozhodné stanovisko k referendu prezentoval počas celého trvania petičnej akcie aj najpopulárnejší politik R. Fico, ktorý v roku 1999 opustil koaličný poslanecký klub SDE a založil novú politickú stranu Smer. Ešte vo februári 2000 odmietol účasť Smeru na samotnej petičnej akcii, pričom však avizoval, že v prípade, ak by bolo referendum úspešné, podporí ako nezávislý poslanec predčasné voľby¹⁶⁴. V máji svoje stanovisko v diskusnej relácii TV Markíza Sito modifikoval a uviedol, že „terajšia vláda by mala vládnuť celé svoje

160 SITA: Markíza: Podľa Kettošovej HZDS urobí pre úspešnosť referenda všetko, 19/6/2000.

161 SITA: HZDS: Petičné hárkov dnes prezidentskej kancelárii neodovzdajú, 24/7/2000.

162 Rozhodnutie prezidenta SR z 5. septembra 2000 o vyhlásení referenda, 286/2000 Z. z. Otázka: „Ste za to, aby sa Národná rada Slovenskej republiky uzniesla na ústavnom zákone: Volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky zvolenej v roku 1998 sa skončí dňom volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa vykonajú do 150 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov referenda?”

163 SITA, Vláda: Prípadné referendum bude stáť 200 mil. Sk, 9/8/2000.

164 SITA, Fico podporí zákon o voľbách, ak bude referendum pozitívne, 6/2/2000.

volebné obdobie a treba jej dať na to šancu”¹⁶⁵. Po vyhlásení referenda R. Fico svoje stanovisko opätovne zmenil. Referendum síce ešte v auguste označil za „čisto stranícku záležitosť HZDS“¹⁶⁶, už v septembri však po rokovaní Koordinačnej rady Smeru odporučil svojim sympatizantom a voličom účasť na referende¹⁶⁷.

Všetky prieskumy verejnej mienky publikované od januára 2000 naznačovali, že účasť by sa mala pohybovať okolo 30 % a referendum by tak bolo neplatné. Presunutie inštitútu vyslovenia nedôvery vláde z parlamentu na rozhodovanie v referende však umožnilo HZDS počas väčšiny roku 2000 ovplyvňovať významnú časť mediálnej diskusie a vymedzovať sa voči iným politickým stranám. Ako napríklad ukazuje monitoring televízneho spravodajstva MEMO 98 za obdobie august 2000 až február 2001, HZDS bolo najčastejšie prezentovanou politickou stranou v spravodajstve troch televízií. Referendum o predčasných voľbách zase bolo v sledovanom období druhou najčastejšou témou spravodajstva, pričom mu boli venované viac než tri a pol hodiny¹⁶⁸. Iniciovanie nedôvery vláde, ku ktorému došlo v apríli 2000, a ktoré doplnilo petičnú akciu, síce úspešné nebolo, ale potvrdilo nejednoznačný postoj časti SDL k predsedovi vlády M. Dzurindovi a k účasti SDL v rámci vládnej koalície. Vo vzťahu k iným opozičným stranám HZDS prinútilo predsedu Smeru R. Fica k jasnejšiemu vymedzeniu sa v rámci koalíčno-opozičných vzťahov. HZDS tiež petičnou akciou a referendom ovplyvnilo časovanie krokov vládnej koalície. Tá sa v reakcii na referendum rozhodla napríklad odložiť rokovanie o rozsiahlej novele Ústavy SR.

165 Nerozhodnosť R. Fica a Smeru súvisela aj s tým, že podľa prieskumov ÚVVM bola väčšina voličov strany proti predčasným voľbám. V rovnakom období bol hlavnou aktivitou Smeru návrh ústavného zákona o privatizácii strategických podnikov, ktorým nadväzoval na aktivity HZDS. Pozri SITA, *Prieskum: Tri pätiny respondentov nie sú za predčasné voľby*, 25/4/2000.

166 SITA, *Smer: Referendum a kampaň je čisto stranícka akcia HZDS, tvrdí Fico*, 17/8/2000.

167 SITA, *Smer: Odporúča občanom, aby sa na referende zúčastnili*, 9/9/2000.

168 Pozri MEMO 98, *Hlavné spravodajské relácie STV, TV Markíza a TV Luna od augusta 2000 do februára 2001*, http://www.memo98.sk/index.php?base=data/spravy/2001/sk_tv2.txt. V obdobnom monitoringu za mesiac október 2000 bolo referendum najčastejšou témou televízneho a rozhlasového spravodajstva. Pozri SITA, *MEMO: Referendum najčastejšou témou spravodajstva v októbri*, 8/11/2000.

Tab. 8: Referendum o predčasných voľbách, 2000

KRAJ	ÚČASŤ, V %	POČET OPRÁVNENÝCH VOLÍČOV	POČET VYDANÝCH HLASOVACÍCH LÍSTKOV	ODPOVEDEŇ ÁNO, POČET	ODPOVEDE ÁNO, %	ODPOVEDE NIE, POČET	ODPOVEDE NIE, %
Bratislavský	14,23	491 239	67 799	63 812	93,94	2 885	4,36
Trnavský	16,55	423 455	65 356	58 920	89,39	3 137	5,21
Trenčiansky	32,4	464 026	150 966	141 493	93,54	6 241	4,26
Nitriansky	20,1	553 914	102 002	95 337	93,1	4 577	4,77
Bansko- bystrický	22,97	506 794	104 098	96 122	91,78	5 594	5,76
Žilinský	30,42	513 645	156 071	146 098	93,23	6 765	4,68
Košický	13,2	573 749	69 610	63 719	91,76	4 062	5,78
Prešovský	20,41	558 350	102 578	93 623	90,95	6 102	6,05
SLOVENSKÁ REPUBLIKA	20,03	4 085 172	818 480	759 124	92,74	39 363	4,80

Zdroj: Štatistický úrad SR, prepočty autora

Referendum, ktoré sa konalo 11. novembra 2000 a v ktorom sa mali voliči vysloviť k prijatiu ústavného zákona o predčasných voľbách, bolo napokon neplatné. Oproti dlhodobým prieskumom, ktoré odhadovali účasť okolo 30 % sa na ňom zúčastnilo iba 20,03 % voličov, z ktorých 92,75 % hlasovalo v prospech prijatia ústavného zákona o predčasných voľbách.

Tab. 9: Referendum o predčasných voľbách a V. Mečiar v I. kole prezidentských voľieb v 1999

KRAJ	ÚČASŤ NA REFERENDE 2000, V %	PODIEL HLASOV V. MEČIARA, I. KOLO PREZIDENTSKÝCH VOĽIEB 1999, V %
Bratislavský	14,23 (-5,80)	28,46 (-8,77)
Trnavský	16,55 (-3,48)	33,60 (-3,63)
Trenčiansky	32,4 (+12,37)*	56,04 (+18,81)*
Nitriansky	20,10 (+0,07)	35,10 (-2,13)
Banskobystrický	22,97 (+2,94)	41,46 (+4,23)
Žilinský	30,42 (+10,39)	52,84 (+15,61)
Košický	13,20 (-6,83)**	25,99 (-11,24)**
Prešovský	20,41(+0,38)	41,27 (+3,97)
SLOVENSKÁ REPUBLIKA	20,03	37,23

* najvyššia odchýlka oproti priemeru +, ** najvyššia odchýlka oproti priemeru -

Zroj: Štatistický úrad SR, prepočty autora

Najvyššiu účasť v referende zaznamenali podobne ako v referende 1998 v Trenčianskom a Žilinskom kraji, najnižšiu v Košickom kraji. Opätovne sa potvrdilo, že nadpriemerná/podpriemerná účasť v referende bola v tých krajoch, v ktorých dosiahol nadpriemerný/podpriemerný výsledok v 1. kole prezidentských volieb v roku 1999 predseda HZDS V. Mečiar. Osobitne viditeľný bol tento vzťah v Trenčianskom, Žilinskom a Košickom kraji. Podľa HZDS bol neplatný výsledok referenda „*dôsledkom politického marenia referenda, demagogickej antireferendovej kampane a absolútne nedostatočného technicko-organizačného zabezpečenia referenda*“. Plnú politickú zodpovednosť z neho mala vyvodiť vládna koalícia¹⁶⁹.

169 SITA, HZDS: *Za výsledok referenda môže demagogická antireferendová kampaň*, 13/11/2000.

REFERENDUM O VYSLOVENÍ NEDŔOVERY DRUHEJ VLÁDE M. DZURINDU (2004)

„Medzi priaznivcami HZDS a SNS sú aj statoční ľudia, ktorí tvoria silu viac ako milión voličov.“ Práve im bolo podľa poslanca SDE R. Fica potrebné ponúknuť „pragmatickú a slušnú alternatívu do budúcnosti“¹⁷⁰. O niekoľko mesiacov na to v septembri 1999 R. Fico opustil koaličný poslanecký klub SDE a založil politickú stranu Smer. Podľa svojich slov „velmi rýchlo... pochopil, že parlamentné voľby boli o získaní vplyvu nad privatizáciou a strategickými podnikmi.“ Kritizoval vládnu koalíciu pod vedením M. Dzurindu, že „odmieta počúvať opozičný alebo jeho kritický hlas“¹⁷¹. Novovzniknutá strana sa nesnažila iba o prebratie „slušných“ voličov HZDS a SNS, ale aj niektorých ich programových tém (Rybář, Deegan-Krause, 2008). Jednou z nich bola privatizácia tzv. strategických podnikov, ktorá bola predmetom neplatného referenda, ktoré iniciovalo HZDS v roku 1998, aj petičnej akcie toho istého hnutia v roku 1999. Už počas volebného obdobia 1998 – 2002 sa R. Fico pokúsil viacerými návrhmi ovplyvniť pravidlá privatizácie strategických podnikov. Napríklad už v máji 2000 Národná rada v prvom čítaní zamietla návrh R. Fica na vydanie ústavného zákona o *privatizácii strategických podnikov*, ktorý predpokladal, že privatizačné rozhodnutia bude schvaľovať namiesto vlády 3/5 väčšina poslancov v Národnej rade¹⁷². Po tom, ako vláda M. Dzurindu vyhlásila v auguste 2001 medzinárodnú súťaž na predaj podielu štátu v Slovenskom plynárenskom priemysle (SPP), oznámil R. Fico, že bude iniciovať prijatie uznesenia o referende o strategických podnikoch, v ktorom sa mal ukázať „skutočný postoj (poslancov) k (predaju) 49 % SPP“¹⁷³. Návrh uznesenia, ktorý bol predložený do Národnej rady v októbri toho istého roku, počítal s tým, že by sa v referende mali voliči vyjadriť nielen k privatizácii SPP, ale aj k presunutiu rozhodovania o privatizácii strategických podnikov z vlády na Národnú radu¹⁷⁴. Na konci januára 2002 návrh referendového uznesenia Národná rada neschválila. Téma privatizácie hrala významnú úlohu aj v kampani Smeru pred parlamentnými voľbami v septembri 2002. Smer zdôrazňoval nielen vládnutie predchádzajúcich vlád V. Mečiara a M. Dzurindu (*Ako sa kradlo za Mečiara, tak sa kradne za Dzurindu*), ale i presadzovanie a ochranu národných záujmov a „rodinného striebra“ Slovenska (*Kto najlepšie ochráni záujmy Slovenska*). Posledné prieskumy väčšiny agentúr pred voľbami naznačovali práve víťazstvo Smeru

170 SITA, Fico: Ponúknuť alternatívu priaznivcom HZDS a SNS, 10/6/1999.

171 SITA, Markíza: Voľby boli o privatizácii, tvrdí Robert Fico, 26/9/1999.

172 SITA, Privatizácia: Smer predložil návrh dvoch privatizačných zákonov, 19/4/2000.

173 SITA, Smer: Fico je pripravený iniciovať referendum o privatizácii SPP, 28/9/2001.

174 Otázky: 1. Súhlasíte s rozhodnutím vlády SR o privatizácii 49 % akcií SPP? 2. Súhlasíte, aby o privatizácii SPP, troch rozvodných podnikov, Slovenskej pošty, Slovenského vodohospodárskeho podniku, Železníc SR, Transpetrolu, Slovenských elektrární a štátnych lesov rozhodoval parlament aspoň trojpätinovou väčšinou?

na úkor HZDS¹⁷⁵. V parlamentných voľbách však Smer napokon získal iba 13,46 %, zvíťazilo HZDS, ale vládu opätovne zostavila SDKÚ pod vedením M. Dzurindu.

Druhou témou, ktorou Smer nadviazal na opozičné pôsobenie HZDS v rokoch 1998 – 2002, bolo opakované zdôrazňovanie nefungovania vládnej koalície, ktorého jediným riešením bolo iniciovanie predčasných volieb. Ešte počas prvej Dzurindovej vlády v marci 2002 predložil predseda Smeru R. Fico neúspešne návrh ústavného zákona o skrátaní volebného obdobia Národnej rady, s cieľom dosiahnuť vypísanie parlamentných volieb v júnovom termíne. Cieľom návrhu bolo „riešiť súčasnú situáciu na slovenskej politickej scéne, ktorá sa niekoľko mesiacov pred parlamentnými voľbami ocitla v hlbokoj kríze“¹⁷⁶.

Po septembrových parlamentných voľbách Smer oznámil odchod do opozície, kde mienil pôsobiť ako „silná autonómna opozičná strana“ s cieľom „realizovať a prehľbovať politiku tretej cesty“. Zároveň R. Fico prisľúbil, že strana bude „naďalej podporovať všetky rozumné kroky vedúce k vstupu Slovenska do NATO a EÚ“¹⁷⁷. V decembri tento záväzok strany spresnil s tým, že strane „záleží na politickej stabilite Slovenska do prijatia do EÚ a NATO a nemá záujem do tohto času na konaní predčasných volieb“. Prvý rok vládnutia druhej vlády M. Dzurindu charakterizovala snaha ukončiť prístupové rokovania do EÚ a NATO, ktorých symbolickým zavŕšením malo byť referendum o vstupe do EÚ v máji 2003 a pozvanie Slovenska do NATO v novembri 2002, počas summitu členských krajín v Prahe. Z hľadiska postojov politických strán bola podpora integrácie do EÚ takmer jednomyselná¹⁷⁸. V otázke pristúpenia k Severoatlantickej aliancii boli názory na úrovni politických strán heterogénnejšie, pričom otvorene proti vstupu vystupovala parlamentná KSS a nástupnícke strany mimoparlamentnej SNS¹⁷⁹. Obe strany od roku 1998 viackrát neúspešne požadovali, aby sa o vstupe do NATO rozhodlo v referende. Odlišná situácia na úrovni programovej zhody medzi koalíciou a opozíciou existovala po roku 2002 v oblasti domácej politiky. Počas prvého roku vládnutia presadila vládna koalícia SDKÚ, ANO, SMK a KDH zásadné zmeny v oblasti daňového systému, Zákonníka práce, verejného zdravotní-

175 SITA, *PRIESKUM: Voľby by vyhralo HZDS pred Smerom, SMK a SDKÚ*, 5/9/2002.

176 SITA, *NR SR: Ďalší pokus o skrátenie volebného obdobia na 56. schôdzi*, 9/3/2002.

177 SITA, *Fico: Smer bude v opozícii, bude podporovať kroky vedúce do NATO a EÚ*, 24/9/2002.

178 Predmetom kritiky napr. zo strany Smeru boli niektoré záväzky SR v prístupovej zmluve do EÚ, ako napr. odstavenie blokov jadrovej elektrárne Jaslovské Bohunice či zlá koordinácia čerpania predvstupových fondov zo strany podpredsedu vlády P. Csákyho.

179 Ostrej kritike Smeru sa však nevyhla podpora Slovenska USA v prípade vojenského zásahu v Iraku v roku 2003. Pozri napr. SITA, *Smer: Dzurinda v postoji k irackej kríze znevážil autoritu EÚ*, 14/2/2003.

tva a dôchodkového systému. Všetky sa stretli s ostrou kritikou najsilnejšej opozičnej strany Smer¹⁸⁰. Už vo februári 2003 konštatoval podpredseda Smeru B. Zala, že sa „vláde rozpadá v rukách riadenie štátu“¹⁸¹. V marci Smer inicioval mimoriadnu schôdzu parlamentu, ktorej predmetom bola korupcia vládnych strán. V návrhu uznesenia bola vyslovená „vážna obava, že korupcia a klientelizmus sú zdrojom obrovského bohatstva niektorých politikov a súčasťou financovania aktivít koaličných politických strán“. V rámci svojho vystúpenia R. Fico predniesol niekoľko „verejných“ trestných oznámení, ktoré poukazovali na podozrenia zo spáchania trestných činov pri privatizácii SPP, Slovenských telekomunikácií či deblokácii tzv. ruského dlhu¹⁸². Uznesenie tiež žiadalo vládu zastaviť privatizáciu strategických podnikov¹⁸³. Národná rada napokon schválila miernejšiu verziu uznesenia¹⁸⁴ predloženú koaličnou ANO, ktorá vládu vyzvala na účinnejší boj s korupciou.

V apríli 2003 R. Fico po prvý raz otvoril možnosť predčasných volieb. „Ak vláde nedôveruje 80 percent obyvateľov, pácha škody, ignoruje Európu a stavia na jednostrannú spoluprácu s USA, je otázka predčasných volieb legitímna. ...Smer ich nedokáže vyvolať - to musí 90 poslancov,“ povedal predseda Smeru¹⁸⁵. Po úspešnom májovom referende o vstupe SR do EÚ bol postoj strany Smer k predčasným voľbám oveľa konkrétnejší. Vláda M. Dzurindu podľa R. Fica nemala „víziu krajiny na dlhšie obdobie“, nebola schopná „zabezpečiť Slovensku dôstojné postavenie v EÚ“ a „dosiahnuť silný sociálny a právny štát“. Súčasne však považoval za nepriechodné vypísanie predčasných volieb cestou parlamentu. „Presadiť ich podľa neho možno tlakom verejnosti a občianskou petíciou na vypísanie predčasných volieb“ s tým, že by sa mali konať v júni 2004 súčasne s voľbami do Európskeho parlamentu (EP)¹⁸⁶.

180 Niekoľko mesiacov po parlamentných voľbách v roku 2002 sa dostala strana Smer na čelo prieskumov voľičskej podpory, kde zostala stabilne až do času písania tejto knihy.

181 SITA, *Smer: Dzurindovej vláde sa v rukách rozpadá riadenie štátu*, 21/2/2003.

182 Stenografická správa z 9. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=181065>

183 SITA, *NR SR: Začala sa mimoriadna schôdza o korupcii*, 5/3/2003. Návrh uznesenia, ČPT 173, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=136689>

184 Uznesenie NR SR zo 6. marca 2003 k návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky k vážnym podozreniam o existencii korupcie a klientelistických praktík v politickom systéme Slovenskej republiky, <http://www.nrsr.sk/dk/Download.aspx?MasterID=92320>

185 SITA, *EÚ: Odvolať Csákyho je zodpovedné aj pred referendum, tvrdí Fico*, 27/4/2003.

186 SITA, *Opozícia: Predčasné voľby zatiaľ podporujú len Smer a KSS*, 13/6/2003.

Po neplatnom referende o predčasných voľbách v roku 2000, ktoré iniciovalo HZDS, označil R. Fico za hlavný dôvod jeho neúspechu fakt, že išlo o petíciu vedenú HZDS a nie „*dajakým občianskym združením alebo skupinou občanov*“¹⁸⁷. Referendum sa tak namiesto vyslovenia nedôvery vláde M. Dzurindu podľa R. Fica zmenilo na rozhodovanie o návrate V. Mečiara. Prinajmenšom formálne sa tejto chyby Smer vyvaroval po tom, čo v júli 2003 prezident Konfederácie odborových zväzov (KOZ) I. Saktor oznámil, že ak „*vláda nezareaguje na požiadavky a protestné akcie odborárov, KOZ bude iniciovať petíciu za vyhlásenie referenda o predčasných voľbách*“¹⁸⁸. Vzápätí na to Smer oznámil, že *víta „iniciatívu odborov“*, pričom „*(p)redčasné voľby sú jediným legitímnym spôsobom, ako vyvieť Slovensko zo súčasného sociálneho a ekonomického marazmu*“¹⁸⁹. Nie je dôležité, či zo strany KOZ a Smeru išlo od samotného počiatku o koordinovaný postup, alebo nie. Z odstupom času je zrejmé, že spolupráca v rámci petičnej akcie začala programovú spoluprácu medzi KOZ a stranou Smer, ktorej vyvrcholením bolo podpísanie vzájomnej zmluvy o spolupráci medzi oboma subjektmi pred parlamentnými voľbami 2006¹⁹⁰. Koordinácia postupu v rámci petičnej akcie bola výhodná pre obidve strany. Smer ako relatívne nová politická strana využil organizačnú sieť odborov, ktorá umožnila jednoduchší zber podpisov, KOZ získala politickú podporu najsilnejšej opozičnej strany. Samotnému spusteniu petičnej akcie predchádzali septembrové protestné zhromaždenia KOZ v Bratislave a celoslovenský hodinový štrajk 26. septembra. Prezident KOZ I. Saktor po nich oznámil, že „*ak už odbory svoj boj začali, určite v ňom budú pokračovať*“¹⁹¹. V októbri odbory oznámili, že 15. novembra 2003 bude oficiálne odštartovaná petičná akcia za vypísanie predčasných parlamentných volieb¹⁹². Strana Smer prisľúbila odborom samostatný zber podpisov a vlastnú kampaň medzi občanmi, ktoré plánovala hradiť z vlastných zdrojov¹⁹³.

187 SITA, Fico: *Nízka účasť v referende neznamená podporu vláde*, 12/11/2000.

188 SITA, Odbory: *KOZ bude možno iniciovať referendum za predčasné voľby*, 30/7/2003.

189 SITA, Smer: *Predčasné voľby sú spôsob, ako vyvieť Slovensko z marazmu*, 1/8/2003.

190 Cieľom dohody bolo „*realizovať obojstranne výhodnú spoluprácu medzi zmluvnými stranami a tým prispievať k modernému a spravodlivejšiemu spravovaniu spoločnosti na základe sociálnej spravodlivosti a solidarity*“. Pozri: *Postoj KOZ SR k predčasným parlamentným voľbám v roku 2006 v zmysle poslstva delegátov V. zjazdu KOZ SR*, www.kozsr.sk/page_sk/archiv/postoj_koz_predcasne_volby_2006.pdf

191 STV: *Ak už odbory svoj boj začali, budú v ňom pokračovať*, 28/9/2003.

192 *Otázka na petičnom hárku: Ste za to, aby poslanci Národnej rady Slovenskej republiky prijali ústavný zákon o skrátení III. volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky konali v roku 2004?*

193 SITA, Smer: *Budú zbierať podpisy pod petíciu KOZ a povedú vlastnú kampaň*, 18/10/2003.

„Je symbolické, že túto petíciu začíname dva dni pred sviatkom nežnej revolúcie, ktorá nastolila na Slovensku a v bývalom Československu demokraciu na báze občianskych slobôd,“ vyjadril sa v rozhovore pre rádio RFE 14. novembra 2003 prezident KOZ I. Saktor. Na otázku, čo sa stane v prípade, ak referendum bude platné a väčšina voličov podporí prijatie ústavného zákona, ktoré skráti volebné obdobie NR SR, I. Saktor uviedol: „V tom prípade si neviem predstaviť demokratický parlament, ktorý by nerešpektoval takýto názor takéhoto kvóra ľudí. To si dosť dobre neviem predstaviť. Ale môže sa to stať a v tom prípade si myslím, že odbory by mali byť na čele, nazvime to, občianskeho odporu.“¹⁹⁴

V polovici januára 2004 odovzdala KOZ prezidentovi SR petičné hárkry s vyše 600-tisíc podpismi žiadajúcimi vypísanie referenda. Prezident R. Schuster už predtým na konci decembra oznámil, že nepožiada Ústavný súd, aby posúdil, či je predmet petície v súlade s ústavou. „Myslím si, že to nie je mojou úlohou, aby som to postúpil na Ústavný súd. Mojou úlohou je posudzovať podpisy,“ povedal prezident v rozhovore pre agentúru SITA¹⁹⁵. Zo strany prezidenta R. Schustera išlo o zmenu názoru, ktorý opakovane prezentoval v rokoch 1999 a 2000, keď kritizoval Ústavný súd, ktorý odmietol jeho žiadosť o „neformálne“ posúdenie petícií predložených HZDS. Práve na základe iniciatívy R. Schustera sa do novely ústavy SR 90/2001 dostala právomoc prezidenta obrátiť sa na Ústavný súd vo veci posúdenia predmetu petičnej akcie. Otázka predčasných volieb ako predmet referenda totiž zasahovala do vzťahu medzi poslancom NR SR, výkonom slobodného mandátu a príkazom občanov, ktorí v platnom referende rozhodli, že si želajú prijatie ústavného zákona o skrátení volebného obdobia¹⁹⁶.

Prezidentovo rozhodnutie neobrátiť sa na Ústavný súd kritizoval aj jeho predseda J. Mazák. Podľa neho „otázka, ktorá je takto verejne spochybňovaná, vyžaduje viac pozornosti ako letmý pohľad“. Podľa J. Mazáka nebol navyše výsledok všeludového hlasovania „právne vynútitelný“, pretože referendum „nezaväzuje žiaden orgán verejnej moci alebo individuum, aby konalo podľa jeho výsledku. Podľa súčasného právneho stavu totiž neexistuje sankcia, ktorá by nasledovala za nerešpektovanie výsledku všeludového hlasovania“¹⁹⁷. Názory predsedu Ústavného súdu sa stretli s ostrou kritikou prezidenta R. Schustera aj šéfa odborov I. Saktora. Podľa predsedu strany Smer R. Fica J. Mazák „hrubo zneužil svoju funkciu

194 SITA, KOZ: Petíciu za predčasné voľby za týždeň podporilo 100 000 ľudí, 24/11/2003.

195 SITA, Prezident: Pre referendum sa neobrátí na Ústavný súd, 30/12/2003.

196 Skupina poslancov NR SR sa v roku 2000 pokúsila oslovit' ÚS SR a požiadať o výklad predmetných článkov ústavy. Ten vtedy podanie odmietol, pretože podľa neho neexistoval ústavne relevantný spor, ktorý je predpokladom na podanie výkladu. Pozri prvú časť tejto kapitoly o referende 2000 a uznesenie Ústavného súdu SR, II. ÚS 804/2000, http://www.concourt.sk/Zbierka/2000/43_00s.pdf

197 SITA, Mazák: Výsledok referenda nie je pre poslancov záväzný, 8/1/2004.

nedovoleným prejednaním v otázke, ktorá by mohla byť predmetom rozhodovania Ústavného súdu ako inštitúcie” a „mal by odstúpiť z funkcie“¹⁹⁸. Ako však preukázali aj iné referendá, ktoré sú predmetom tejto knihy, rozhodovanie aktérov spojené s referendom často súvisí s ich snahou posilniť si vlastnú pozíciu voči iným aktérom.

Rozhodnutie R. Schustera nepožiadat Ústavný súd o posúdenie petície totiž umožnilo prezidentovi SR spojiť referendum o predčasných voľbách s prvým kolom prezidentských volieb v apríli 2004, v ktorých opätovne kandidoval. Tento záver podporuje aj vykonávanie prezidentského úradu R. Schusterom počas druhej vlády M. Dzurindu. Na rozdiel od prvej vlády M. Dzurindu bol R. Schuster po roku 2002 voči programovým krokom vlády oveľa kritickejší. Prejavilo sa to napríklad zvýšením počtu vrátených zákonov do Národnej rady z dôvodu nesúhlasu s obsahom konkrétnej politickej (policy) zmeny¹⁹⁹. Z hľadiska uplatňovania prezidentského veta, ale aj iných prezidentských právomocí²⁰⁰, mal prezident R. Schuster v období 2002 – 2003 programovo a ideologicky bližšie k opozičnej strane Smer ako k stranám vládnej koalície.

Rozhodnutím 52/2004 Z. z. tak prezident R. Schuster vyhlásil referendum²⁰¹ na 3. apríla 2004, v rovnaký deň, ako sa malo uskutočniť prvé kolo prezidentských volieb. Podľa R. Schustera bolo spojenie referenda a volieb vedené *snahou „vytvoriť najlepšie podmienky na čo najširšiu účasť voličov na oboch ústavných aktoch“*²⁰². Týždeň pred uskutočnením referenda vyzvali v spoločnom vyhlásení koalíčne strany SDKÚ, KDĽ, SMK a ANO svojich voličov na neúčast v referende²⁰³. O deň neskôr podobnú výzvu, tentoraz za účasť v referende, adresovali voličom štyri opozičné strany, ktoré mali zastúpenie v parlamente²⁰⁴.

198 SITA, *Fico: Predseda ÚS SR Mazák by mal odstúpiť z funkcie*, 8/1/2004.

199 Pozri Mikovič, M. (2005). Inštitút veta v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Diplomová práca, Katedra politológie FiF UK, Bratislava, školiteľ Láštic, E. Využívanie prezidentského veta z dôvodu „policy“ nesúhlasu zaznamenalo zvýšenú frekvenciu práve počas druhej vlády M. Dzurindu a prezidenta R. Schustera.

200 Tento predpoklad podporila aj analýza správ o stave republiky u slovenských prezidentov. Pozri Kožíšková, J. (2010). *Správy o stave republiky ako výkon právomoci prezidenta Slovenskej republiky*, Univerzita Komenského v Bratislave, Filozofická fakulta, školiteľ Láštic, E.

201 Otázka: „Ste za to, aby poslanci Národnej rady Slovenskej republiky prijali ústavný zákon o skrátení III. volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky konali v roku 2004?“

202 SITA, *Prezident: Referendum spojil s prvým kolom prezidentských volieb*, 4/2/2004.

203 SITA, *Koalícia: Vyzvala na neúčast na referende*, 23/3/2004.

204 SITA, *Koalícia: Výzva občanom, aby sa zúčastnili na referende*, 24/3/2004. Išlo o Smer, HZDS, KSS a EÚ.

Tab. 10: Referendum o predčasných voľbách, 2004

KRAJ	ÚČASŤ, v %	POČET OPRÁVNENÝCH VOLIČOV	POČET VYDANÝCH HLASOVACÍCH LÍSTKOV	ODPOVEDE ÁNO, POČET	ODPOVEDE ÁNO, %	ODPOVEDE NIE, POČET	ODPOVEDE NIE, %
Bratislavský	28,07	509 097,00	141 093,00	119 224,00	84,14	202 75,00	14,66
Trnavský	28,52	437 238,00	117 323,00	100 141,00	82,76	15 747,00	15,91
Trenčiansky	43,43	475 625,00	208 536,00	185 752,00	88,90	20 567,00	10,04
Nitriansky	31,74	564 191,00	171 458,00	148 789,00	86,64	20 607,00	13,07
Bansko bystrický	42,96	515 087,00	208 384,00	180 881,00	87,02	25 026,00	11,80
Žilinský	44,70	527 203,00	231 243,00	206 126,00	88,77	22 674,00	10,13
Košický	35,01	587 476,00	197 759,00	167 860,00	85,01	26 613,00	13,41
Prešovský	41,39	577 430,00	227 988,00	196 250,00	86,51	28 015,00	11,80
SLOVENSKÁ REPUBLIKA	35,86	4 193 347	1 503 784,00	1 305,023	86,78	179 524	11,93

Zdroj: Štatistický úrad SR, prepočty autora

Účasť na referende dosiahla 35,86 %, na referendovú otázku kladne odpovedalo 86,78 % hlasujúcich, proti sa vyslovilo 11,93 % hlasujúcich. Referendum o prijatí ústavného zákona o skratení III. volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky tak bolo neplatné. Na prvom kole prezidentských volieb sa zúčastnilo 47,94 % voličov, ktorí do 2. kola volieb poslali kandidátov opozície V. Mečiara (32,73 %) a I. Gašparoviča (22,28 %).

Napriek tomu, že väčšina prieskumov verejnej mienky naznačovala, že účasť v referende sa bude pohybovať okolo 50 %, skutočná účasť opätovne ukázala na tradičné rozdiely medzi deklarovanou a reálnou účasťou. Ako ukázal vo svojej analýze M. Slosiarik (2004), opozícia nedokázala úplne mobilizovať ani svojich voličov a sympatizantov. Napriek tomu, že voliči opozície tvorili v prieskumoch približne polovicu respondentov, nie všetci z nich sa chceli zúčastniť na referende²⁰⁵. Pre platnosť referenda by tak museli Smer a ostatné opozičné strany mobilizovať voličov v iných skupinách (bývalí voliči koalície, nevoliči, prvovoliči), čo sa nepodarilo.

205 *Najdôslednejší spomedzi priaznivcov opozičných strán boli voliči alebo sympatizanti ES-HZDS – viac ako 70 % z nich deklarovalo vysokú odhodlanosť zúčastniť sa na referende o predčasných parlamentných voľbách (určite alebo takmer určite sa zúčastnia). Medzi voličmi Smeru, KSS a HZD je takto rozhodnutých približne 60 % voličov a medzi voličmi SNS to bolo približne 50 % (Slosiarik, 2004).*

Tab. 11: Referendum o predčasných voľbách a výsledok 1. kola prezidentských volieb, 2004

KRAJ	ÚČASŤ V REFERENDE 2004, v %	ÚČASŤ NA 1. KOLE PREZIDENTSKÝCH VOLIEB, 2004, v%	VÝSLEDOK R. SCHUSTERA, I. GAŠPAROVIČA A V. MEČIARA
Bratislavský	28,07 (-7,79)**	46,44 (-1,50)	47,23 (-15,20)**
Trnavský	28,52 (-7,34)**	39,04 (-8,90)**	51,92 (-10,51)**
Trenčiansky	43,43 (+7,57)*	53,22 (+5,28)*	71,93 (+9,50)*
Nitriansky	31,74 (-4,12)	39,15 (-8,79)**	55,35 (-7,08)
Banskobystrický	42,96 (+7,10)	50,32 (-2,38)	67,42 (+4,99)
Žilinský	44,7 (+8,84)*	53,39 (+5,45)*	68,79 (+6,36)*
Košický	35,01 (-0,85)	45,07 (-2,87)	64,49 (+2,06)
Prešovský	41,39 (+5,53)	50,85 (+2,91)	68,12 (+5,69)
SLOVENSKÁ REPUBLIKA	35,86	47,94	62,43

* najvyššia odchýlka oproti priemeru +, ** najvyššia odchýlka oproti priemeru -

Zdroj: Štatistický úrad SR a prepočty autora

Na jednej strane tak bolo neplatné referendum neúspechom jeho iniciátorov, na druhej strane spojenie referenda a prvého kola prezidentských volieb ovplyvnilo výsledok prvého kola prezidentských volieb, osobitne v prípade favorizovaného kandidáta SDKÚ E. Kukana. Ten napokon skončil o 3644 hlasov tretí za I. Gašparovičom a nepostúpil do 2. kola. Kukanov neúspech je možné vysvetliť nielen tým, že časť jeho potenciálnych voličov hlasovala pre „podobných“ kandidátov (M. Bútora, F. Mikloško), ale i nadpriemernou účasťou voličov opozície a komplikovanou kampaňou, v ktorej SDKÚ na jednej strane mobilizovala voličov na účasť v prezidentských voľbách a súčasne ich vyzývala na neúčasť na referende o predčasných voľbách (pozri tab. 11).

Neplatné referendum o predčasných voľbách v roku 2004 nebolo podľa predsedu strany Smer R. Fica „fiaskom“. Nevylúčil, že Smer bude plebiscit iniciovať aj v budúcnosti, lebo „legitímnym cieľom každej opozície je skrátiť volebné obdobie vlády, s ktorou nie je spokojná“²⁰⁶.

KAPITOLA 6:

BEZ KONFLIKTU?: REFERENDUM
O VSTUPE DO EÚ 2003

„BRATISLAVA 13. mája (SITA) - Demonštrovať jednotu pred referendumom o EÚ sa dnes ráno rozhodol prezident so zástupcami parlamentných politických strán prechádzkou cez bratislavské Staré Mesto. Agitáciu medzi občanmi vystriedalo posedenie pri káve v kaviarni na Hlavnom námestí. Vedľa seba si tak sadli prezident Rudolf Schuster s kresťanským demokratom Pavlom Hrušovským, liberál Pavol Rusko s komunistom Ladislavom Jačom. Najväčšiu pozornosť púťali veľa seba sediaci predseda HZDS Vladimír Mečiar s exprezidentom Michalom Kováčom. Počas uvoľneného rozhovoru popíjali kávu a jedli jablkovú štrúdlu, ktorá bola na účet vlády.”²⁰⁷

Jediné doterajšie platné referendum na Slovensku sa z viacerých dôvodov vymyká z radu zvyšných šiestich referend. Referendum o vstupe Slovenska do EÚ neobsahovalo konflikt na koalíčno-opozičnej línii, ktorý charakterizoval väčšinu z ostatných referend. Predmetom referenda bola po prvý raz otázka, ktorá presahovala oblasť vnútornej politiky Slovenska. Išlo taktiež o jediné doterajšie referendum, v ktorom hlavnú úlohu v organizácii a vo vedení kampane nezohrávali politické strany, ale vláda SR. Na rozdiel od ostatných referend, ktoré boli predovšetkým nástrojom pre politické strany na posilnenie ich pozícií bez ohľadu na samotný výsledok referenda, bolo referendum o EÚ nástrojom na vyjadrenie politického súhlasu krajiny (obyvateľov a elit) s členstvom v EÚ. Hlavným „problémom” referenda o EÚ sa tak stalo zabezpečenie nadpolovičnej účasti voličov, ktorá by zaručila jeho platnosť. Referendum o vstupe SR do EÚ je súčasne potrebné vnímať aj v medzinárodnom kontexte. Na základe politického záväzku kandidátskych krajín na členstvo v EÚ sa v priebehu roku 2003 uskutočnili referendá o vstupe do Európskej únie v deviatich z nich. Týchto deväť referend malo spoločného menovateľa: zapojiť do integrácie voličov v jednotlivých krajinách a získať ich súhlas na pristúpenie k EÚ. Okrem odlišností v právnych následkoch referend v jednotlivých krajinách sa odlišovali aj otázky v nich položené. Slovenské referendum o vstupe do EÚ bolo teda výsledkom politického záväzku, nie ústavnej nutnosti.

Referendum o vstupe do EÚ na Slovensku iniciovalo uznesenie Národnej rady SR, za ktoré hlasovalo v januári 2003 všetkých 147 prítomných poslancov. Vysvetlenie podpory referendu a vstupe do EÚ, ktoré prechádzalo naprieč parlamentnými stranami, médiami²⁰⁸ a verejnosťou²⁰⁹, spočíva v prístupovom procese Slovenska do EÚ. Keď v roku 1997 Európska komisia (ďalej „EK“) publikovala prvé hodnotenie stavu pripravenosti kandidátskych krajín na členstvo v EÚ, Slovensko ako jediné z desiatich posudzovaných krajín nedokázalo splniť politickú časť kritérií. Výsledkom bolo rozhodnutie EÚ nezačať so Slovenskom prístupové rokovania. Jednou z najzávažnejších výhrad Komisie voči Slovensku bola „prisilná exekutíva, ktorá spôsobovala celkovú nestabilitu politických inštitúcií, nedostatočne rešpektovala delbu moci zakotvenú v ústave a príliš často nerešpektovala práva opozície“²¹⁰. Náprava integračného zaostávania Slovenska bola hlavnou témou vonkajšej politiky prvej vlády M. Dzurindu v rokoch 1998 – 2002. V rámci stratégie dobiehania dokázalo Slovensko v obmedzenom čase splniť politické kritériá, začať a napokon aj úspešne uzatvoriť prístupové rokovania v rovnakom čase ako krajiny, s ktorými EÚ začala prístupové rokovania už v roku 1997. Dôsledkom integračného dobiehania na Slovensku bolo prebudovanie inštitucionálnych mechanizmov, ktoré zvyšovali efektivitu vládnutia. Z integrácie sa stala takmer výlučne exekutívna záležitosť, ktorej posilnenie na úkor parlamentu (Láštic, 2006) zúžilo priestor na diskusiu a nesúhlas a prispelo k jednotnosti a nekonfliktnosti integračnej politiky Slovenska voči EÚ²¹¹.

Programový nesúhlas proti integračným ambíciám Slovenska na úrovni politických strán sa tak sústredil výlučne na členstvo v Severoatlantickej organizácii (NATO). Jeho hlavným nositeľom bola počas obdobia prvej Dzurindovej vlády opozičná strana SNS, ktorá sa v parlamente neúspešne pokúšala presadiť uznesenie o vypísaní referenda o členstve v NATO a niekoľkokrát deklarovala snahu začať petičnú akciu o referen-

208 Pozri napr. *Analýza reprezentácií slovenskosti v dvoch slovenských denníkoch v čase vzniku samostatnej SR a vstupe do EÚ* (Plichtová, Láštiová, Petrjáňošová, 2009).

209 Pozri napr. Láštiová, 2009.

210 European Commission, (1997). *Agenda 2000 - Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union*, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/slovakia/sk-op_en.pdf

211 To neznamená, že nedochádzalo ku kritike postupu oboch Dzurindových vlád v jednotlivých oblastiach prístupového procesu. Pozri napríklad opakovanú kritiku strany Smer k prístupovému záväzku uzatvoriť dva bloky jadrovej elektrárne v Jaslovských Bohuniciach. Pozri napr. SITA, *Financial Times: Pochybnosti o hraniciach slovenského populistu Fica*, 12/8/2002.

de²¹². Pozícia HZDS sa v priebehu volebného obdobia 1998 – 2002 zmenila v prospech vstupu do NATO, čo sa stalo predmetom kritiky zo strany SNS²¹³. Obdobnú pozíciu ako SNS zastávala počas druhej Dzurindovej vlády (2002 – 2006) v parlamente Komunistická strana Slovenska. Tá sa na konci roku 2002 v parlamente neúspešne pokúsila presadiť uznesenie o vypísaní referenda o členstve v NATO. Začiatkom roku 2003 napokon iniciovala petičnú akciu za vypísanie referenda o vstupe Slovenska do NATO občianska iniciatíva. Rôznorodá skupina aktivistov, ktorá zahŕňala bývalého ministra spravodlivosti prvej Dzurindovej vlády J. Čarnogurského, či ľavicového intelektuála E. Chmelára, chcela petíciou *umožniť občanom „vyjadriť sa priamo ku kľúčovej otázke, ktorá na dlhé roky ovplyvní smerovanie a postavenie Slovenska“*²¹⁴. Petičnú akciu podporila zbieraním podpisov opozičná parlamentná strana KSS a mimoparlamentné strany SNS a PSNS. V apríli 2003 však hovorca petičného výboru E. Chmelár oznámil, že končia so zberom podpisov. *„Nerezignovali sme, ale reálne sa pozeráme na stav vecí,“* dodal. Pod petíciou bolo v čase jej ukončenia 191-tisíc podpisov. E. Chmelár súčasne vyzval odporcov vstupu Slovenska do NATO, *aby sa zúčastnili na referende o vstupe do EÚ, pretože práve únia je alternatívou NATO*²¹⁵.

„Päťdesiat percent plus jeden občan musí byť prítomných na tomto referende, ak máme dať presvedčivú odpoveď celej Európe, že do EÚ chceme vstúpiť“ konštatoval v októbri 2002 po stretnutí s prezidentom SR R. Schusterom podpredseda vlády pre európsku integráciu P. Csáky. Práve dosiahnutie ústavou zakotveného 50-percentného kvóra z oprávnených voličov a platnosť referenda boli najväčším problémom referendovej kampane.

Rozhodnutie iniciovať referendum o vstupe SR do EÚ bolo politickým rozhodnutím. Hoci ústava SR vyžaduje povinné usporiadanie referenda v prípade vstúpenia,

212 Najdiskutovanejšou témou v tomto období bolo rozhodnutie vlády SR povoliť v marci 1999 prelet lietadiel NATO ponad územie Slovenska počas zásahu v Juhoslávii. Podľa denníka Slovenská republika, blízkeho opozičnému HZDS, nás *„Dzurindov kabinet... vtiahol do vojnového konfliktu ako spojenca agresora“*. Pozri SITA, SL. REPUBLIKA: *Dzurindov kabinet nás vtiahol do vojnového konfliktu*, 25/3/1999. Rozhodnutie kritizovali opozičné parlamentné strany HZDS a SNS. Pozri napr.: SITA, NR SR: *Poslanci HZDS odsudzujú vojenské zásahy NATO v Kosove*, 24/3/1999; SITA, SNS: *Poskytnutie vzdušného priestoru SR vojskám NATO protiústavné*, 25/3/1999.

213 Zmena postoja HZDS súvisela so snahou V. Mečiara o medzinárodnú akceptáciu HZDS, ktorý v priebehu roku 2000 vylúčil z budúcej koalíciej spolupráce SNS práve z dôvodu odmietavého postoja strany k vstupu SR do NATO. Pozri napr. SITA, *Malíková: Opozičná spolupráca s HZDS nespĺnila naše očakávanie*, 10/11/2000.

214 SITA, NATO: *Občianska iniciatíva začína petičnú akciu za referendum*, 7/1/2003.

215 SITA, *Chmelár: Aktivisti petičného výboru už podpisy zbierať nebudú*, 16/4/2003.

resp. vystúpenia Slovenskej republiky zo štátneho zväzku (čl. 93 ods. 1), nenašiel sa na jeho využitie v prípade vstupu do EÚ ani jeden argument²¹⁶. Referendum o vstupe do EÚ sa teda konalo podľa čl. 93 ods. 2 ústavy, podľa ktorého sa v referende rozhoduje o *iných dôležitých otázkach verejného záujmu*. Z obsahového hľadiska je zaujímavá samotná otázka, ktorá sa stala predmetom referenda. Občania nehlasovali o Zmluve o prístupí SR k EÚ, a teda podmienkach v nej uzavretých, ale mali sa vyjadriť iba k samotnému vstupu krajiny do EÚ. Prístupovú zmluvu, ktorá určovala podmienky vstupu Slovenska do EÚ, mala po referende o EÚ schváliť Národná rada. Aký bol vzťah výsledku referenda a následného rozhodovania Národnej rady o prístupovej zmluve? Už pred uskutočnením referenda v apríli 2003 prezident SR, premiér SR, minister zahraničných vecí a hlavný vyjednávač SR s EÚ podpísali za Slovenskú republiku prístupovú zmluvu. Na rade bola jej vnútroštátna ratifikácia. V zmysle čl. 7 ústavy bol na ratifikáciu prístupovej zmluvy potrebný súhlas 3/5 väčšiny všetkých poslancov NR SR. Vstup SR do EÚ by sa teda z ústavného hľadiska zaobišiel bez uskutočnenia referenda. Mohlo teda vypísané referendum o vstupe SR do EÚ ohroziť neskoršiu ratifikáciu prístupovej zmluvy v Národnej rade? Existovali tri možné scenáre:

Referendum o vstupe SR do EÚ by bolo neplatné z dôvodu nenaplnenia ústavou požadovanej 50-percentnej účasti všetkých oprávnených voličov. Keďže by išlo o neplatný výsledok referenda, nemal by právnu záväznosť a poslanci NR SR by pri hlasovaní o ratifikácii nemali povinnosť brať tento výsledok do úvahy.

216 Využitie čl. 93 ods. 1, tzv. obligatórneho referenda na vstup do EÚ, predpokladal aj jeden z autorov novely ústavy z roku 2001, poslanec SDK I. Šimko. Počas rokovania o novele ústavy totiž v diskusií v pléne naznačil, že navrhované znenie čl. 7 ods. 1 znamená, že na vstup SR do EÚ bude potrebné ratifikačné referendum. *„Je to ten článok 7. Článok 1 ods. 1 vlastne hovorí o vstupe do Európskej únie, zjednodušene povedané. A tam sa naozaj vyžaduje ústavný zákon plus následné referendum. O tom, že vstúpime do Európskej únie, sa nedá rozhodnúť bez referenda, čiže o tom rozhodnú predovšetkým občania, plus ešte politická reprezentácia, teda Národná rada to musí schváliť ústavným zákonom. Odsek 2 hovorí vlastne o tom, čo tej Európskej únii odovzdáme, o čom bude rozhodovať Európsky parlament a tak ďalej. Na to, aby sa o tomto rozhodlo, je tiež potrebná trojpätinová väčšina. A to ostatné sú medzinárodné zmluvy, vážne medzinárodné zmluvy týkajúce sa aj spojeneckých záväzkov v rámci bezpečnosti, inými slovami - Severoatlantického paktu. Na to je potrebná nadpolovičná väčšina. Podľa nášho názoru je to štandardné, normálne, je to tak aj v iných štátoch.“* (45. schôdza NR SR, február 2001, č. 54). Poslanec I. Šimko teda vo svojom vystúpení naznačil, že vstup SR do EÚ je upravený čl. 7 ods. 1 ústavy SR a prístupová zmluva k EÚ je vyriešená úpravou č. 7 ods. 2 Ústavy SR. Podľa tejto interpretácie tak mala NR SR hlasovať o vstupe SR do EÚ prostredníctvom schválenia ústavného zákona, ktorý by bol následne predmetom ratifikačného referenda. Prístupovú zmluvu k EÚ by potom následne schvaľoval už iba parlament najmenej 3/5 väčšinou všetkých poslancov. V rozpore s vystúpením I. Šimka však riešila túto otázku dôvodová správa k návrhu novely ústavy. Tá jednoznačne argumentuje, že sa procedúra podľa čl. 7 ods. 1 a čl. 93 ods. 1 na vstup do EÚ v tejto podobe nevzťahuje (Predkladacia správa, s. 28 – 31).

Referendum o vstupe by bolo platné, väčšina voličov by sa však vyslovila proti vstupu SR do EÚ. Ako by postupovali poslanci NR SR pri ratifikácii zmluvy? Časť ústavných právnikov argumentovala jednoznačne v prospech záväznosti výsledku referenda, v tomto prípade výsledku negatívneho pre poslanca NR SR. Vychádzajúc z uznesenia Ústavného súdu sp. z. II. ÚS 31/97, v prípade referenda o priamej voľbe prezidenta, platný výsledok referenda je *príkazom*, ktorý musia poslanci pri svojom rozhodovaní akceptovať. Tento príkaz by tak zaviazal poslancov NR SR hlasovať proti ratifikácii prístupovej zmluvy v parlamente. Koncept *príkazu* je však v protiklade s čl. 73 ods. 2 ústavy SR, podľa ktorého poslanci mandát vykonávajú *osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi*. Inými slovami, ústava SR nepozná priamu zodpovednosť poslancov NR SR voličom. Poslanci sa pri svojom rozhodovaní riadia iba na základe svojho svedomia, za súčasného dodržiavania ústavy a ostatných zákonov SR. V tomto prípade by tak jediným ústavne nepochybným postupom bolo rozhodnutie Národnej rady odložiť ratifikáciu prístupovej zmluvy až po uplynutí troch rokov od vyhlásenia výsledkov referenda, v rámci ktorej je výsledok referenda „chránený“ ústavou.

Referendum o vstupe do EÚ by bolo platné a väčšina voličov by sa vyslovila za vstup Slovenska do EÚ. Podobne ako v prípade scenára dva by mal byť pozitívny výsledok referenda *príkazom* pre poslancov Národnej rady, aby v hlasovaní podporili ratifikáciu prístupovej zmluvy.

Vzhľadom na dlhotrvajúcu podporu vstupu do EÚ na úrovni obyvateľstva aj politických strán boli pravdepodobné scenáre jeden a tri. Po tom, čo Národná rada jednomyseľne schválila uznesenie o vypísaní referenda o vstupe do EÚ, sa parlamentné strany dohodli na tom, že referendovú kampaň nebudú viesť jednotlivé strany, ale vláda SR. Ide tak dosiaľ o jediný príklad referendovej kampane, ktorú priamo koordinovala a financovala vláda SR. Tá na konci januára 2003 schválila uznesením 45/2003 *Stratégiu predreferendovej kampane vstupu SR do EÚ*²¹⁷. Kampaň mala tri ciele: *zvýšiť vedomie verejnosti o fakte, že sa referendum bude konať; zabezpečiť platné referendum; a zabezpečiť pozitívny výsledok referenda*. Aj nastavenie cieľov kampane ukazuje, že vláda nepočítala s podporou aktivít, ktoré by v rámci kampane komunikovali nesúhlas so vstupom Slovenska do EÚ.

Celkovo bolo na kampaň vyčlenených vyše 51 miliónov Sk, z toho najväčšia časť išla na mediálnu komunikačnú stratégiu (22,969 milióna Sk) a podporu 73 tzv. malých projektov, ktoré sa mali zameriavať na mobilizáciu cieľových skupín v kampani

217 *Stratégia predreferendovej kampane vstupu SR do EÚ*,
<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=1599>

(11,235 milióna Sk)²¹⁸. V rámci mediálnej kampane boli napríklad v polovici mája 2003 rozoslané trom miliónom zákazníkov oboch mobilných operátorov SMS o konaní referenda a číslo bezplatnej telefonической informačnej linky o EÚ²¹⁹. Súčasťou kampane bolo aj vytvorenie internetovej stránky, ktorá sa venovala referendu a vstupu do EÚ (50 677 prístupov za obdobie existencie) a bezplatnej telefonической linky. Kampaň zastrešoval úrad podpredsedu vlády pre európsku integráciu P. Csákyho.

Oneskorené začatie kampane (v porovnaní so susednými krajinami) a jej vedenie sa v marci 2003 stalo predmetom kritiky radcu Delegácie EK v Bratislave a vedúceho predvstupovej sekcie O. Simmonsa. Vláda SR podľa neho ku „kampani pristupovala ležérne, pričom doterajšiu prácu vykonávala iba Delegácia EK²²⁰. Tá navyše viedla aj vlastnú informačnú kampaň s rozpočtom 25 000 €. Keď sa v polovici apríla v Maďarsku zúčastnilo na referende o vstupe do EÚ necelých 46 % voličov, bol, podľa P. Csákyho, „výsledok maďarského referenda... impulzom, aby sme si na Slovensku uvedomili, že neexistuje vopred vyhraté referendum“. O niekoľko dní na to P. Csáky oznámil „začiatok boja za zmenu prístupu k téme Európska únia“. Podľa podpredsedu vlády nastal čas, „aby sa všetci - politici, strany, médiá i občania, ktorí môžu ovplyvniť verejnú mienku, prezentovali ako euroobčania“. Súčasťou zmeny v predreferendovej kampani sa mala stať aj pieseň *Európa*, ktorá vznikla v 80. rokoch v Maďarsku. „...ako hviezda, čo letí tmou, svieť nám Európa nádejou, poviem áno, keď budeš chcieť, jasná hviezda, vždy nám svieť... buď nám chvíľu oblohou, sme tvoje hviezdy nad hlavou, poviem áno, keď budeš chcieť, jasná hviezda, vždy nám svieť...“²²¹

O niekoľko dní bola nútená vláda SR pieseň z kampane stiahnuť pre nevyjasnené autorské práva. P. Csáky odmietol zodpovednosť s tým, že pieseň jeho úrad nikdy neobjednal a nebola ani súčasťou projektov v rámci predreferendovej kampane napriek tomu, že ju pri otvorení tzv. *Euroizby* uviedol práve podpredseda vlády²²². Média informovali aj o nízkom záujme o iné akcie, ktoré inicioval priamo úrad podpredsedu vlády.

218 Pozri: *Správa o využití finančných prostriedkov predreferendovej kampane o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie*, UV-5083/2003. Prístupné na <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=13580>

219 Vo vysielaní štyroch slovenských televízií bolo umiestnených 300 šotov o referende, obdobný počet odvysielali rádiá. Viac *Návrh správy o vyhodnotení predreferendovej kampane o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie*, UV-4164/2003, dostupné na <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=10579>

220 EU Observer, *Commission runs own referendum campaign in Slovakia*, 12/3/2003, <http://euobserver.com/?aid=10510>

221 SITA, *Máme šancu, aby sme zvládli prvé úspešné referendum v SR*, 22/4/2003.

222 SITA, *Referendum: Vláda stiahla z kampane pesničku Európa*, 25/4/2003.

Jednou z nich bola séria tzv. regionálnych predpreferendových konferencií, ktorých cieľovou skupinou mali byť „lídri“ v regiónoch. Ako informovala agentúra SITA, na košickej konferencii prednášal P. Csáky pred poloprázdnu sálou. Podľa Csákyho hovorcu P. Miklósiho sa potom „*východniari nemali sťažovať na nedostatok informácií*“²²³.

Stiahnutím piesne *Európa* vyvrcholila aj kritika vedenia kampane zo strany opozičných strán. Podľa podpredsedníčky strany Smer M. Beňovej mal P. Csáky „*konečne prísť a vyhlásiť, že nezvláda situáciu a odstúpiť pre dobro vecí*“²²⁴. Podľa podpredsedu HZDS J. Kovarčíka ohrozovala výsledok referenda „*malá podpora vlády zapríčinená zlou ekonomickou a sociálnou situáciou*“. Vláda mala podľa neho motivovať občanov na účasť „*verejným prísľubom demisie po referende*“²²⁵. Prvú vládou organizovanú referendovú kampaň asi najlepšie vystihol záverečný míting po skončení referenda na Hlavnom námestí v Bratislave. V sobotu, niekoľko hodín po uzatvorení referendových miestností, pred poloprázdny námestím oznámil predseda vlády M. Dzurinda platnosť referenda o vstupe Slovenska do EÚ. O pár hodín neskôr na tom istom námestí a pódiu stála vláda SR pred ešte menším počtom ľudí. Za zvukov piesne *Úsmev* sa stojaci ministri snažili radovať z úspešného výsledku referenda²²⁶.

Správa, v ktorej po uskutočnení referenda úrad podpredsedu vlády hodnotil úspešnosť kampane a zvolených stratégií, je zaujímavým byrokratickým pohľadom na spôsob hodnotenia úspešnosti prvej veľkej informačnej kampane, ktorú vláda SR viedla. Správa konštatovala, že predreferendová kampaň bola negatívne ovplyvnená *krátkym časom* na jej organizáciu a *diskontinuitou* informačných kampaní ohľadom EÚ v minulosti. Podľa správy *k vyvolaniu nežiaducich šumov okolo referenda* prispela „*personifikácia inštitútu referenda na osobu podpredsedu vlády SR pre európsku integráciu*“ aj „*niektoré mediálne javy, ako aj vecné chyby, ktoré sa vyskytli počas predreferendovej kampane*“. Správa ich však konkrétne neidentifikovala. Nedokázala jasne vyhodnotiť vplyv kampane na výsledok referenda. Napríklad v hodnotení 16-stranovej prílohy o EÚ, ktorá sa vkladala do vybraných denníkov 7. mája 2003, správa konštatovala *vieru, že sa „príloha... stala materiálom užitočným tak pre študentov, ako aj pre bežného občana s potenciálom, že si ju pri príležitosti tejto dôležitej udalosti odložia*

223 SITA, *Referendum: V Košiciach nízka účasť na regionálnej konferencii o EÚ*, 29/4/2003.

224 SITA, *Referendum: Na odvolanie P. Csákyho je momentálne neskoro*, 26/4/2003.

225 SITA, *Markíza: Kovarčík navrhuje vláde demisiu*, 18/4/2003.

226 Pozri: Láštic, E.: *Referendum, to je šanca premenená...*,
<http://www.inzine.sk/article.asp?art=9188>

*ako balíček informácií, ktoré by im pred referendum i pred vstupom Slovenska do EÚ nemali chybať*²²⁷.

Všetky predchádzajúce referendá sprevádzali spory o výklad formálnych pravidiel, ktoré referendum v politickom systéme SR upravujú. Referendum o vstupe do EÚ bolo aj v tomto smere výnimkou. Naopak, parlamentné strany sa zhodli na spoločnom výklade zákona o spôsobe vykonania referenda, podľa ktorého samotná kampaň za účasť v referende bola možná aj počas tzv. moratória. Po stretnutí lídrov parlamentných politických strán 13. mája 2003 predseda HZDS V. Mečiar oznámil, že *moratórium pri takejto dôležitej otázke neplatí. „Ide o prvoradý štátny záujem a politické strany a ani médiá nedostanú žiadne sankcie,*” dodal Mečiar²²⁸. Zákon o spôsobe vykonania referenda v §17 ods. 5 a 6 zakazoval počas moratória *výslovne iba presviedčanie za určitý spôsob hlasovania v referende, nie vyzývanie na účasť*²²⁹.

Počas konania referenda však došlo k opakovanému porušovaniu iného odseku zákona. Podľa §17 ods. 8 nesmeli (referendové) *„komisie a pracovníci ich odborných sumarizačných útvarov ...poskytovať informácie o priebehu a čiastkových výsledkoch hlasovania až do podpísania zápisnice o výsledku hlasovania”*. Predmetom porušenia sa stali údaje o priebežnej účasti voličov na referende. Tesne po polnoci prvého dňa referenda zverejnila tlačová agentúra SITA správu o predbežnej účasti v referende podľa jednotliv-

227 Obmedzenia kampane vedenej vládou ukazuje aj vysvetlenie, prečo medzi vybranými denníkmi nebol ten najčítanejší, Nový čas. Práve jeho čitatelia tvorili podstatnú časť cieľových skupín kampane. Podľa správy „*pôvodne sme uvažovali o vkladaní aj do denníka Nový čas, ktorý sa nám zdal ako veľmi vhodné médium vzhľadom na zadefinovanú cieľovú skupinu, vzhľadom na pokrytie SR aj vzhľadom na minimálne aktivity tohto média v rámci predreferendovej kampane, jeho náklad však predstavuje až 180 000 výtlačkov, čo v kombinácii s ďalšími mienkotvornými médiami vysoko prevyšovalo zamýšľaný náklad 300-tisíc kusov*”. Pozri Správa o vyhodnotení predreferendovej kampane o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie, prístupné na <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=10579>

228 SITA, *Referendum: Prezident a lídri strán NR SR vyzvali občanov na účasť*, 13/5/2003.

229 Jediným politickým subjektom, ktorý vyjadril nespokojnosť s týmto konaním parlamentných strán, bola neparlamentná HZD. Jej predseda I. Gašparovič na tlačovej besede po uskutočnení referenda dokonca nevyhlásil, *„že účasť na referende o vstupe do Európskej únie (EÚ) bola zmanipulovaná. Je šťastie, že sa nerobí mechanické kontrolné sčítavanie, vyhlásil na tlačovej besede predseda HZD Ivan Gašparovič. Podľa neho je zvláštne, že v prvom dni malo prísť 24 percent voličov a v druhom, keď chodilo menej ľudí, narástol tento počet na 52 percent. Gašparovič obvinil vládu a médiá, že počas referenda nekonali v súlade s ústavou a viac ráz porušili moratórium*”. SITA, HZD: *Gašparovič nevyklúčuje, že účasť na referende bola zmanipulovaná*, 22/5/2003.

vých krajov, ktorú jej mali poskytnúť *stranícke centrály*²³⁰. Počas druhého dňa referenda bola informácia niekoľkokrát aktualizovaná²³¹, pričom bolo zrejmé, že účasť na referende sa bude pohybovať práve okolo 50-percentnej hranice. V reakcii na to ešte dve hodiny pred uzavretím referendových miestností vyzvali traja najvyšší ústavní činitelia obyvateľov na účasť na referende, pretože *jeho výsledok bol ešte stále otvorený*²³².

Tab. 12: Referendum o vstupe do EÚ, 2003

KRAJ	POČET OPRÁVNENÝCH OBČANOV	POČET VYDANÝCH HLASOVACÍCH LÍSTKOV	PERCENTO ÚČASTI OPRÁVNENÝCH OBČANOV	POČET HLASOV „ANO“	POČET HLASOV „NIE“	PERCENTO ÚČASTNÍKOV REFERENDA, KTORÍ ODPOVEDALI „ÁNO“	PERCENTO ÚČASTNÍKOV REFERENDA, KTORÍ ODPOVEDALI „NIE“
Bratislavský	511 642	304 172	59,45	289 420	11 769	95,15	3,86
Trnavský	433 890	223 903	51,60	208 670	12 316	93,19	5,50
Trenčiansky	472 881	226 998	48,00	205 798	18 100	90,66	7,97
Nitriansky	561 700	286 520	51,00	266 166	16 486	92,89	5,75
Žilinský	524 288	249 845	47,65	228 220	18 285	91,34	7,31
Banskobystrický	513 985	268 915	52,31	245 209	20 123	91,18	7,48
Prešovský	572 555	304 105	53,11	277 245	21 572	91,16	7,09
Košický	583 156	312 532	53,59	292 142	16 380	93,47	5,24

Na základe výsledkov zverejnených Ústrednou referendovou komisiou sa na referende o vstupe SR do EÚ napokon zúčastnilo 52,15% oprávnených voličov, z ktorých 92,46% hlasovalo v prospech vstupu a 6,2 % proti vstupu SR do EÚ. V dvoch krajoch nepresiahla účasť na referende 50-percentnú hranicu požadovanú ústavou na platnosť referenda. Na základe rozhodnutia predsedu NR SR bol 19. mája 2003 výsledok referenda publikovaný v Zbierke zákonov SR.

230 SITA, *Referendum: V Bratislave účasť atakuje 40 percent*, 17/5/2003. Podľa správy bola účasť po prvom dni v jednotlivých krajoch nasledujúca: „V Trnavskom kraji bola v piatok účasť voličov 34,6 percenta. V Košickom kraji sa k hlasovacím schránkam dostavilo už 33,2 percenta voličov a v Prešovskom 33 percenta. Hranicu 30 percent prekročili aj v Nitrianskom kraji, kde hlasovalo 32,5 percenta oprávnených voličov. V Trenčianskom kraji to bolo 31,5 percenta. V Banskobystrickom kraji prišlo k urnám doposiaľ 29,5 percenta voličov. Účasť obyvateľov Žilinského kraja je naďalej najnižšia zo všetkých krajov, a to 27-percentná.“

231 Pozri napr. SITA, SR: *Na referende sa zatiaľ nezúčastnila nadpolovičná väčšina*, 11.38, 17/5/2003.

232 SITA, *Referendum: Najvyšší ústavní činitelia apelujú: Choďte voliť!* 17/5/2003.

Tab. 13: Referendum o vstupe do EÚ, nezamestnanosť a podiel hlasov ÁNO v referende, 2003

KRAJ	ÚČASŤ, REFERENDUM 2003	MIERA NEZAMESTNANOSTI V% 2003	PODIEL ÁNO V REFERENDE 2003
Bratislavský	59,45 (+7,30)*	6,9 (-10,24)**	95,15 (+2,69)*
Trnavský	51,6 (-0,55)	13,2 (-3,94)	93,19 (+0,73)
Trenčiansky	48 (-4,15)	9,2 (-7,94)	90,66 (-1,80)
Nitriansky	51 (-1,15)	23,4 (+6,26)	92,89 (+0,43)
Žilinský	47,65 (-4,50)**	17,2 (+0,06)	91,34 (-1,12)
Banskobystrický	52,31 (+0,16)	23,8 (+6,60)*	91,18 (-1,28)
Prešovský	53,11 (+0,96)	20,4 (+3,26)	91,16 (-1,30)**
Košický	53,59 (+1,44)	23 (+5,86)	93,47 (+1,01)
Slovenská republika	52,15	17,14	92,46

* najvyššia odchýlka oproti priemeru +, ** najvyššia odchýlka oproti priemeru -
Zdroj: Štatistický úrad SR a prepočty autora

V prípade ostatných referend účasť na referende dosahovala nadpriemerné hodnoty v krajoch, kde získavali nadpriemernú výsledky vo voľbách strany, ktoré referendum iniciovali. A naopak, účasť na referende bola nižšia ako celoslovenský priemer v krajoch, v ktorých mali nadpriemerný výsledok strany, ktoré boli proti referendu. Aj keď v prípade referenda o vstupe do EÚ neexistoval konflikt na úrovni politických strán, účasť na referende a jeho výsledky vykazovali mierne regionálne rozdiely. Údaje o účasti a podpore vstupe do EÚ v referende naznačujú vzťah medzi mierou nezamestnanosti v kraji, výškou účasti na referende a podielom „ÁNO” v prípade Bratislavského kraja. V ostatných krajoch nie sú tieto vzťahy viditeľné. Najnižšia účasť (pod 50 %) bola zaznamenaná v Trenčianskom a Žilinskom kraji, teda krajoch, kde tradične dosahovali lepší ako priemerný výsledok strany opozície Smer, HZDS, SNS a PSNS. V prípade Bratislavského kraja je zase možné argumentovať silnejšou podporou referenda o vstupe do EÚ z dôvodu, že v tomto kraji mali strany vládnej koalície najlepší krajský výsledok v parlamentných voľbách 2002.

VÝSLEDKO REFERENDA A PRÍSTUPOVÁ ZMLUVA

Na začiatku júla 2003 Národná rada hlasmi 129 poslancov schválila Zmluvu o prístúpení Slovenskej republiky k EÚ. Zmluvu v hlasovaní nepodporili poslanci opozičnej KSS. Podľa predsedu poslaneckého klubu KSS I. Hoptu nebolo Slovensko „pripravené na vstup do EÚ, preto nemožno podľa neho podporu integrácie do európskych štruktúr spájať s automatickým súhlasom so zmluvou o prístúpení k EÚ“. Hlasovanie poslancov KSS malo byť navyše „aj vyjadrením nedôvery vláde, ktorá nie je schopná presadzovať požiadavky SR“²³³. Ak má platný výsledok referenda pre poslancov NR SR záväznú povahu, ako to uviedol v uznesení ohľadom referenda 1997 Ústavný súd, porušili v tomto prípade poslanci KSS príkaz voličov udelený v referende. Na druhej strane, kým voliči v referende rozhodovali o tom, či sú za vstup Slovenska do EÚ, poslanci Národnej rady schvaľovali prístupovú zmluvu SR k EÚ, ktorá obsahovala podmienky nášho vstupu. Slovensko nebolo jedinou krajinou, v ktorej sa predmet referenda pýtal na odlišnú otázku, o ktorej neskôr rozhodovali parlamenty. Naopak, až v siedmich z deviatich krajín sa referendové otázky pýtali na súhlas či nesúhlas voličov s členstvom/vstupom krajiny do EÚ. Iba v dvoch prípadoch – Českej republiky a Estónska - boli otázky formulované špecifickejšie. V prípade ČR otázka zahŕňala aj podmienky ustanovené prístupovou zmluvou, pri Estónsku išlo o spojenie novelizácie estónskej ústavy a vyjadrenia sa voličov k vstupu krajiny do EÚ.

Výsledok referenda o vstupe do EÚ v roku 2003 a jeho tesná platnosť ovplyvnili aj pohľad na využívanie referenda pri rozhodovaní o otázkach európskej integrácie na Slovensku. Na rozdiel od iných krajín²³⁴, v ktorých práve európske záležitosti prispeli k nárastu využívania referenda, má slovenská skúsenosť s referendom, osobitne tým o vstupe do EÚ, opačný efekt. Príkladom je spor z roku 2005 o tom, akým spôsobom ratifikovať Ústavnú zmluvu o EÚ na Slovensku.

233 SITA, KSS: Komunisti budú hlasovať proti zmluve o prístúpení k EÚ, 1/7/2003.

234 S výnimkou Írska nie sú referendá s predmetom európskej integrácie ústavne obligatórne. Ústavy jednotlivých štátov teda nevyžadujú, aby prístúpenie k EÚ alebo zmena tzv. zakladajúcich zmlúv bola predmetom referenda v jednotlivých členských krajinách EÚ. Írsky príklad je špecifický tým, že na základe rozhodnutia írskeho najvyššieho súdu je akýkoľvek zásah do suverenity Írska, ku ktorému dochádza medzinárodnou zmluvou, potrebné premietnuť do ústavného dodatku, ktorý musí byť schválený v ústavnom, obligatórnom referende. Obdobný, v tomto prípade politický záväzok na rešpektovanie výsledkov referenda uplatňuje Dánsko vzhľadom na vysoké kvórum vyžadované na ratifikovanie medzinárodnej zmluvy. Uskutočňovanie referend s predmetom európskej integrácie teda nie je vo väčšine prípadov podmienené požiadavkami ústavného textu, ale politickým rozhodnutím politickej elity.

Skupina 13 fyzických osôb zastupujúcich rôzne organizácie konzervatívneho charakteru predložila 8. júla 2005 Ústavnému súdu ústavnú sťažnosť podľa čl. 127 ústavy, v ktorej namietala, že Národná rada porušila ich základné práva tým, že 11. mája 2005 prijala uznesenie č. 1596, ktorým vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu. Sťažovatelia žiadali Ústavný súd, aby vyslovil porušenie *ich základného práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných* (čl. 30 ods. 1 ústavy SR), ku ktorému malo dôjsť v priamej súvislosti s prijatím uznesenia NR SR č. 1596. Ďalej požadovali, aby súd zrušil na základe čl. 127 ods. 2 ústavy SR predmetné uznesenie Národnej rady. Ústavný súd v odôvodnení svojho rozhodnutia konštatoval, že „*zmluva o Ústave pre Európu je medzinárodná zmluva o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorý je podľa čl. 7 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky schvaľovaný ústavným zákonom, ktorý sa potvrdzuje referendum*“. Keďže v čase podania sťažnosti čakala zmluva na podpis prezidenta I. Gašparoviča, sťažovatelia navrhli, aby Ústavný súd rozhodol o odložení vykonateľnosti uznesenia NR SR č. 1596 a súčasne uložil prezidentovi SR, aby sa do rozhodnutia vo veci samej zdržal ratifikácie Zmluvy o Ústave pre Európu. Podľa nich bol odklad vykonateľnosti „*odôvodnený dôležitým verejným záujmom, ktorý spočíva v tom, že postup štátnych orgánov Slovenskej republiky (NR SR a prezidenta SR) pri ratifikácii takého dôležitého dokumentu, akým je Zmluva o Ústave pre Európu, musí byť zbavený akýchkoľvek pochybností o tom, či je v súlade s Ústavou SR*“²³⁵.

Uznesením II. ÚS 171/05-38 zo dňa 14. júla 2005 senát Ústavného súdu rozhodol, že ústavná sťažnosť prijíma na ďalšie konanie a súčasne rozhodol o predbežnom opatrení. V ňom senát odložil vykonateľnosť uznesenia NR SR č. 1596, ktorým Národná rada vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu. Podľa Ústavného súdu bol odklad vykonateľnosti „*odôvodnený dôležitým verejným záujmom, ktorý Ústavný súd vidí v tom, že postup Národnej rady pri schvaľovaní uznesenia č. 1596 z 11. mája 2005, ktorým vyslovila súhlas so zmluvou, musí byť zbavený akýchkoľvek pochybností o tom, či je v súlade s ústavou. V okolnostiach prípadu je tento verejný záujem zvýraznený tým, že ide o rozhodnutie národnej rady, ktoré sa týka všetkých občanov Slovenskej republiky*“. Odkladom vykonateľnosti podľa Ústavného súdu „*nevzniká žiadnym osobám ujma, ktorá by bola porovnateľná s ujmom, ktorá by vznikla, ak by sa pri postupe národnej rady pri schvaľovaní označeného uznesenia o súhlase so zmluvou zistilo porušenie ústavnosti*“. Ústavný súd však neuložil prezidentovi SR povinnosť, „*aby sa do rozhodnutia vo veci samej zdržal ratifikácie Zmluvy o Ústave pre Európu*“. V odôvodnení však súd vysvetlil, že „*odklad vykonateľnosti znamená, že do právoplatného rozhodnutia Ústavného súdu vo veci samej prezident SR nemôže ratifikovať zmluvu*“.

235 Úplné znenie ústavnej sťažnosti je dostupné na http://www.konzervativizmus.sk/upload/doc/KI_staznost_euroustava.rtf

J. Mazák, predseda Ústavného súdu a predseda II. senátu, ktorý o prípade rozhodoval, pre tlačovú agentúru SITA zdôraznil, že „prezident nemôže ratifikovať Zmluvu o ústave pre Európu, kým Ústavný súd nerozhodne vo veci samej“. Podľa J. Mazáka, „ak by sme neodložili účinnosť rozhodnutia a prezident by to ratifikoval, potom by ÚS mohol už len akademicky diskutovať, ako by to mohlo byť, a to by nebolo v súlade s poslaním a účelom, na ktoré bol ÚS založený“. J. Mazák tiež uviedol, že „je to veľká výzva pre Ústavný súd, lebo je to závažná kauza“ a dodal, že Ústavný súd bude v rámci sťažnosti „hľadať odpovede na viaceré otázky, ktoré v našej spoločnosti rezonujú už dlhší čas“. Medzi ne patrili otázky o tom, či bude EÚ po prijatí ústavy EÚ štátnym zväzkom, či je nevyhnutné prijímať ústavný zákon, ktorý by mal byť ratifikovaný referendom, či ide o správu vecí verejných do tej miery, že sa k tomu mali vysloviť občania v referende a či boli, alebo neboli porušené ústavné práva občanov²³⁶.

Na predsedu Ústavného súdu J. Mazáka reagoval prezident SR I. Gašparovič. V stanovisku prezident uviedol, že „uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 14. júla 2005 nie je pre prezidenta SR záväzná“. Podľa prezidenta nemohol Ústavný súd „vysloviť (ani v odôvodnení svojho uznesenia, ani v jeho výroku), čo odklad vykonateľnosti uznesenia Národnej rady SR znamená vo vzťahu k oprávneniu prezidenta SR ratifikovať medzinárodné zmluvy. Zrejme si túto skutočnosť uvedomil aj Ústavný súd. Preto uvádza len v odôvodnení svojho uznesenia, čo znamená odklad vykonateľnosti uznesenia Národnej rady SR. Potom však nie je jasné, ktorú časť výroku svojho uznesenia týmto odôvodňuje“. Napriek tomu, že prezident SR rozhodnutie Ústavného súdu nepovažoval za záväznú, ústavnú zmluvu za Slovensko neratifikoval²³⁷.

Na rozhodnutie Ústavného súdu pozastaviť proces ratifikácie ústavnej zmluvy reagovali rozdielne aj predstavitelia politických strán. Podpredseda HZDS M. Urbáni rozhodnutiu súdu nerozumel a pozastavil sa nad tým, že mu chýba „časový horizont, dokedy Ústavný súd rozhodne. Budeme čakať päť rokov na verdikt?“ Ratifikáciu v parlamente bránil poslanec SDKÚ J. Banáš, podľa ktorého „ratifikácia neznamená vstup do nového štátneho zväzku, pretože EÚ nemá základné atribúty štátu“. Zástupcovia parlamentných strán, ktoré hlasovali proti návrhu ústavy EÚ, rozhodnutie Ústavného súdu privítali. Ústredný tajomník KDĽ P. Abrhan zdôraznil, že jeho strana vždy hovorila o vstupe do EÚ v tej podobe ako do zväzku štátov, pre ktorý je potrebné referendum. Podľa KSS zase existovali nedoriešené veci a preto má rozhodnutie súdu svoje *ratio*. Ministerstvo zahraničných vecí vo svojej reakcii iba zopakovalo svoje pôvodné

236 SITA, *Súdy: Ústavný súd odložil ratifikáciu euroústavy*, 14/7/2005.

237 O necelý rok prezident I. Gašparovič zopakoval, že sa necíti byť viazaný rozhodnutím Ústavného súdu. Podľa stanoviska ústavnú zmluvu nepodpísal z dôvodu, že ešte neuplynul čas na jej ratifikáciu v rámci celej EÚ. Pozri SITA, *Prezident: Ratifikácia ústavy EÚ má byť dokončená, stále ju nepodpísal*, 28/5/2006.

stanovisko, podľa ktorého „európska ústava nerobí z únie štátny zväzok, preto na jej prijatie SR stačí schválenie parlamentom a nie je nutné záväzné referendum“⁴²³⁸.

Rozhodujúci vplyv na vyriešenie ústavnej sťažnosti mal pojem štátneho zväzku a jeho interpretácia. V pôvodnom návrhu ústavy označil ústavodarca v dôvodovej správe článok 7 za *zakotvenie základného princípu úpravy vzťahov k iným štátom, a to princípu zmluvného*. Keďže v procese prípravy Ústavy SR ešte nebolo úplne zrejmé, ako budú vyzeráť vzťahy SR a ČR, môžeme chápať čl. 7 ústavy SR ako poistku smerujúcu k prípadnému riešeniu budúceho štátoprávneho usporiadania ČR a SR prostredníctvom schválenia ústavného zákona a jeho následnej ratifikácie v referende.

Ak bolo znenie čl. 7 ústavy SR z roku 1992 určené predovšetkým na prípadné usporiadanie vzťahov s ČR, pri novelizácii ústavy v roku 2001 sa uvažovanie jej tvorcov v spojitosti s čl. 7 spájalo s iným medzinárodnopolitickým kontextom. V dôvodovej správe k novele Ústavy SR sa jej autori vyjadrili k samotnému pojmu štátneho zväzku, najmä v súvislosti s budúcim členstvom SR v EÚ. Podľa predkladateľov tak bolo treba pojem štátny zväzok chápať ako „*taký štátny útvar, ktorý sa prezentuje navonok vlastnou medzinárodnoprávnou suverenitou (má oprávnenie vystupovať v medzinárodných vzťahoch voči druhým štátom) a štátny útvar, ktorý je zložený z viacerých štátov (v prípade spolkového štátu spolkových krajín)*“. Základ takého štátneho útvaru podľa dôvodovej správy tvorili 1. *spoločná ústava*, 2. *spoločné štátne občianstvo*, 3. *spoločné vonkajšie štátne symboly* a 4. *ústredné zväzové orgány, ktoré ho politicky navonok reprezentujú a riadia*. Podľa tvorcov novely ústavy z roku 2001 tak nebola EÚ v tom čase štátnym zväzkom a na vstup do nej postačovalo, ak Slovenská republika preniesla časť svojich vrchovaných práv na EÚ prostredníctvom medzinárodnej zmluvy, ktorú ratifikoval parlament.

Vzhľadom na to, že v priebehu roku 2005 ústavnú zmluvu postupne odmietli voliči v referendách vo Francúzsku a v Holandsku, dohodli sa členské krajiny na jej prepracovaní (Lisabonská zmluva). To umožnilo Ústavnému súdu rozhodnúť v prípade ústavnej sťažnosti, v ktorej sťažovatelia napadli vnútroštátnu ratifikáciu ústavnej zmluvy v parlamente, bez politického tlaku a nutnosti čo najskoršieho uzavretia vnútroštátnej ratifikácie. Rozhodnutie súdu tak mohlo byť potenciálne dôležité pre spôsob domácej ratifikácie budúcich zmlúv, ktoré súvisia s členstvom SR v EÚ a budúcich podmienok postupu ďalšej integrácie.

Po necelých troch rokoch od podania sťažnosti nenašiel Ústavný súd dostatok dôvodov na to, aby potvrdil, že domáca ratifikácia zmluvy o ústave mala prebehnúť

238 SITA, EÚ: Ratifikáciou Ústavy EÚ v NR SR nebol podľa Urbániho porušený zákon, 14/7/2005.

prostredníctvom ústavného zákona, o ktorom by následne hlasovali občania v referende. Podľa nálezu Ústavného súdu o charaktere Európskej únie ako štátneho zväzku nemôže Slovenská republika rozhodnúť sama. Musí sa tak podľa súdu „*udiať rozhodnutím Európskej únie a so súhlasom všetkých jej členov*“²³⁹. Na otázku, prečo má o tom, či je, alebo nie je EÚ štátnym zväzkom v zmysle čl. 7 ods. 1 ústavy SR rozhodovať niekto iný ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti na Slovensku, však Ústavný súd neodpovedal.

Podobnú zdržanlivosť k využitiu čl. 7 ods. 1 ústavy na schvaľovanie budúcich zmlúv EÚ prejavila počas diskusií o spôsobe ratifikácie ústavnej zmluvy a Lisabonskej zmluvy väčšina parlamentných politických strán. Keď na začiatku roku 2005 KDĽH avizovalo, že predloží návrh ústavného zákona, podľa ktorého by občania hlasovali o návrhu *ústavnej zmluvy v referende*, označil predseda vlády M. Dzurinda ich konanie za *nie celkom poctivé*. „*Ved' postoj je možné vyjadriť aj pri ratifikácii v Národnej rade SR,*“ zdôraznil premiér, pričom podľa neho *mali po kladnom rozhodnutí občanov* (v referende) *o vstupe do EÚ zobrať pri schvaľovaní ústavnej zmluvy zodpovednosť za ratifikáciu ústavnej zmluvy politici*. Obdobne odmietavé reakcie zazneli na adresu iniciatívy nezávislých poslancov V. Palka a P. Minárika v marci 2008, keď chceli do programu zasadnutia Národnej rady zaradiť uznesenie o vypísaní referenda ohľadom Lisabonskej zmluvy. Strana Smer označila ich aktivity za *zbytočné zaťažovanie občanov problémami, ktoré nesúvisia s ich reálnym životom*²⁴⁰.

Po doterajších skúsenostiach s rozširovaním zmluvného základu EÚ (*ústavná zmluva, Lisabonská zmluva*) a diskusiách, ktoré ohľadom nich prebiehali na pôde Národnej rady, sa zdá, že najvýraznejšie reflektujú na naše členstvo v EÚ práve tí, ktorí s jeho ďalším prehlbovaním nesúhlasia. Väčšina, ktorá doposiaľ ovládala domáce ratifikácie oboch zmlúv, rezignovala nielen na diskusiu s oponentmi, ale aj na zdôvodnenie toho, prečo by rozhodnutia o budúcnosti Slovenska v EÚ mali byť prijímané iba zastupiteľmi a nie priamo občanmi.

239 Pozri nález Ústavného súdu SR vo veci II. ÚS 171/05, http://www.concourt.sk/sk/Tlacove_spravy/2008/TS_20080227_2.pdf

240 SITA, *Smer-SD: Ratifikácia Lisabonskej zmluvy patrí na pôdu NR SR*, 3/3/2008.

KAPITOLA 7:

REFERENDUM V POLITICKOM
SYSTÉME SR: ABSENCIA KONSENZU,
PRAVIDLÁ, AKTÉRI A POLITIZÁCIA

„Ak by však referendum nebolo úspešné, HZDS nebude cítiť za stratu finančných prostriedkov, ktoré si vyžiada, zodpovednosť. Za referendum zodpovedajú v prvom rade občania. Ich problém, keď neprídu”. „Potom nech si nestážujú.”

O. Keltošová, HZDS²⁴¹

„Ide o referendum občanov a HZDS a SNS poskytli občanom iba istý servis, aby sa mohli vyjadriť k súčasnému sociálnemu vývoju v spoločnosti.”

I. Gašparovič, prezident SR²⁴²

„Ak sa môže vyhodiť 500 miliónov Sk na Národné tenisové centrum v Bratislave, môžeme použiť aj 180 miliónov Sk na referendum, aby bolo naplnené právo občanov. Pokiaľ to občan nevyužije, bude to na ňom.”

P. Paška, Smer²⁴³

V prvom náleze Ústavného súdu SR, ktorý sa týkal 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”. Ako ukázali predchádzajúce kapitoly, vzťah medzi priamou a zastupiteľskou formou demokracie nebol na Slovensku v období 1993 – 2010 natoľko priamočiary, ako predpokladal Ústavný súd. Na základe doterajšej analýzy skúseností s referendom v politickom systéme Slovenska môžeme identifikovať tri vysvetlenia, prečo referendum nie je poistkou pre občanov, ale nástrojom politických aktérov. *Prvým* vysvetlením je absencia konsenzu medzi politickými elitami a občanmi ohľadom úlohy, ktorú má referendum zohrávať. *Druhým* je nastavenie a interpretácia formálnych pravidiel, ktoré upravujú referendum na Slovensku. *Tretím* vysvetlením je správanie aktérov, ktorí referendum priamo alebo nepriamo ovplyvňujú a miera jeho politizácie.

241 SITA, TV Markíza: Podľa Keltošovej HZDS urobí pre úspešnosť referenda všetko, 19/6/2000.

242 SITA, HZDS: Gašparovič o 33 prebdených nociach v NR SR, 9/10/2000.

243 SITA, Smer: Postoj mečiarovcov k petícii je alibistický, 24/11/2003.

ABSENCIA KONSENZU

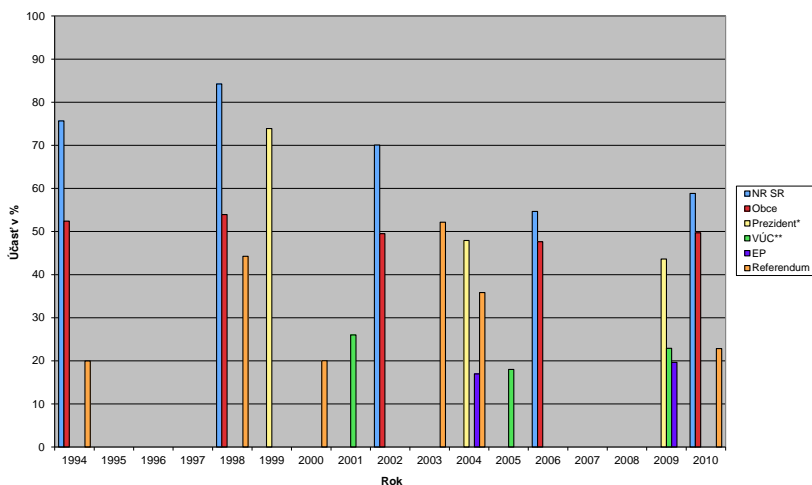
Prvé vysvetlenie leží v absencii konsenzu medzi politickými elitami a občanmi ohľadom úlohy, ktorú by malo referendum v ústavnom systéme zohrávať. Aký je v prípade jeho použitia vzťah medzi zastupiteľmi a zastúpenými? Kedy a v akých situáciách je vhodné referendum použiť? Ako ukázala kapitola 2, ústavná 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 sa začala jej zakotvením v ústavnej listine z roku 1920, pokračovala následnou neschopnosťou zákonodarcu prijať vykonávacie pravidlá a skončila sa 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 úlohe 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 však 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 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 zboru²⁴⁴. Opakované úsilie Ústavného súdu SR dať ústavnej úprave referenda právno-filozofické ukotvenie, narazila 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.

244 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 NR SR je v súlade s ústavou, alebo s ústavným zákonom.

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-percentného 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).

Graf 1: Účasť na voľbách a referendách v SR, 1993 – 2010



Z formálnych pravidiel, ktoré upravujú inštitút referenda v politickom systéme Slovenska, ho najvýraznejšie ovplyvňuje existencia 50-percentného kvóra oprávnených voličov, ktorých účasťou je podmienená platnosť hlasovania. Na rozdiel od iných volieb na území Slovenska, ktorých platnosť nie je podmienená mierou účasti, existencia kvóra priamo vplyva 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 už 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 na ňom nezúčastnia, a tie politické strany, s ktorými takíto voliči sympatizujú.

Na jednej strane tak stoja tie politické strany, ktoré musia mobilizovať nielen podporu predmetu referenda, ale aj samotnú účasť voličov, na druhej strane sú tie

politické strany a voliči, ktorým sa na vyjadrenie nesúhlasu stačí na hlasovaní jednoducho nezúčastniť. Každý volič má síce iba jeden hlas a všetky hlasy sú si rovné, no v referende sú nevoliči „rovnejší“ než tí, ktorí sa na ňom zúčastnia. Dôsledkom sú tak neplatné referendá, na ktorých sa zúčastňujú takmer výlučne 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 druhej strane, 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 politickeho 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 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. Zodpovednosť za tento právny stav je zrejmä: neschopnosť „otcov ústavy“ ponúknuť krajine dobrú ústavu a opakovaný nezáujem Národnej rady SR zmeniť súčasnú podobu V. hlavy II. oddielu ústavy SR.

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. Pre HZDS v roku 1994 tak bolo referendum všemocným inštitútom, ktorým sa ústava meniť dala, pre to isté HZDS v roku 1997 už zmena ústavy referendom možná nebola, pretože jej zmenu iniciovala a kontrolovala politická opozícia. To isté stanovisko sa s istou obmenou dá aplikovať aj na správanie opozície v roku 1997.

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 Smeru 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 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 tak v tomto prípade funguje ako nástroj, pomocou ktorého sa politickí aktéri snažia o posilnenie vlastnej pozície voči iným aktérom. Jednoducho povedané, 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 v 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, ako je vyhlásené²⁴⁵.

Politické strany

S výnimkou referenda o vstupe Slovenska do Európskej únie, ktoré jednomyseľne schválil parlament a ktoré vyplývalo z politického záväzku pristupujúcich krajín nechať o vstupe do EÚ rozhodnúť vlastných občanov, iniciovali zvyšné referendá politické strany²⁴⁶. Z tohto pohľadu nie je dôležité, či boli referendá iniciované prostredníctvom uznesenia Národnej rady SR, alebo na základe petičnej akcie. Ako ukázali predchádzajúce kapitoly, aj petičnej akcii HZDS z roku 1994, petičnej akcii opozície z roku 1997 či HZDS z roku 1998 predchádzali neúspešné návrhy na vyhlásenie referenda prostredníctvom uznesenia Národnej rady SR.

245 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.

246 Hoci bolo referendum o predčasných voľbách z roku 2004 formálne iniciované Konfederáciou odborových zväzov, úloha najsilnejšej opozičnej strany Smer pri jeho iniciovaní, organizovaní a podpore bola nerozlišiteľná od tej, ktorú zohrala KOZ.

Dôležitejším kritériom na rozlíšenie úlohy politických strán v referende je prítomnosť politickej strany k vládnej koalícii alebo k opozícii. Z doteraz uskutočnených siedmich referend bolo päť z nich iniciovaných opozičnými politickými stranami (1994, 1997, 2000, 2004, 2010). Vysvetlenie spočíva vo využívaní referenda ako nástroja na posilňovanie pozície politickej strany voči iným politickým stranám. Ako ukázala napríklad kapitola 5 v prípade referenda o predčasných voľbách v roku 2000, presunutie témy vyslovenia nedôvery vláde z parlamentu do referenda umožnilo HZDS kontrolovať významnú politickú tému, ktorá dominovala médiám takmer celý rok, vymedzovala stranu voči iným opozičným stranám (napr. Smeru) a nútila vládnu koalíciu na revidovanie jej programových krokov. Kým procedúra vyslovenia nedôvery vláde v rámci parlamentu by trvala maximálne niekoľko týždňov, jej presunutím do referenda sa z nej stáva strednodobá agenda, ktorú nie je možné vyriešiť jednorazovo. Obdobný scenár sa zopakoval v prípade referenda o predčasných voľbách v roku 2004. Z tohto pohľadu sa petičná akcia a referendum javia ako ideálny nástroj pre opozičné strany na vedenie permanentnej volebnej kampane.

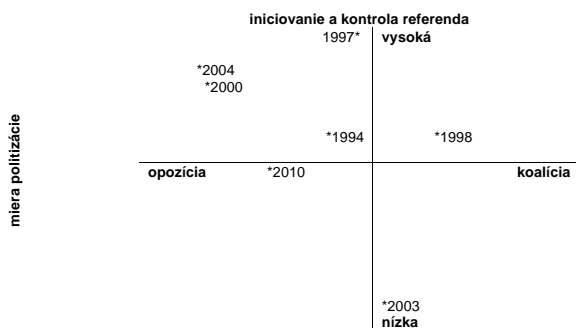
Jednotlivé referendá sa líšia aj z hľadiska pozície, v akej sa politická strana nachádza pri iniciovaní referenda. Kým v roku 1994 bolo referendum o preukazovaní pôvodu peňazí v privatizácii snahou ZRS a J. Luptáka o posilnenie pozície strany v nadchádzajúcich parlamentných voľbách, referendum o predčasných voľbách v roku 2004 bolo o snahe strany Smer upevniť pozíciu najsilnejšej opozičnej strany a dosiahnuť prípadnú zmenu vlády. Referendum z roku 2010 použila zase politická strana SaS ako nástroj na vybudovanie vlastnej pozície v rámci systému politických strán. V úvodnej fáze ho iniciovala skupina občanov v roku 2008 s cieľom testovať politický potenciál predsedu petičného výboru R. Sulíka. Transformácia petičného výboru na politickú stranu na jeseň 2008 a rozšírenie predmetu petičnej akcie na ďalších päť tém umožnilo naraz prepojiť budovanie strany, komunikáciu jej programu a komunikáciu petičnej akcie a referenda.

Doterajšia skúsenosť s referendom nám umožňuje vytvoriť modelové typy referend na základe zaradenia iniciátorov a podporovateľov referenda na koalíčno-opozičnú os a na základe miery politicizácie referenda²⁴⁷. Nízkou mierou politicizácie vykazujú referendum s predmetom, na ktorom panovala všeobecná zhoda (2003), vyššiu mieru politicizácie potom tie referendá, ktorých predmetom boli zmeny v oblasti jednotlivých politík (policy) a politické strany ich použili ako nástroj na politickú komunikáciu v súvislosti s blížiacimi sa parlamentnými voľbami (1994, 1998, 2010). Pri zvyš-

247 Mierou politicizácie možno umiestniť v škále od nízkej po vysokú. Nízkou mierou politicizácie má referendum, ktorého predmet nie je objektom konfliktu medzi politickými aktérmi. Miera konfliktu sa naopak zvyšuje v prípade referend, ktorých cieľom sú zmeny politík (policy) až po referendá, ktorých predmetom je vyslovenie nedôvery vláde.

ných troch referendách je miera politizácie vysoká až veľmi vysoká. Pri dvoch z nich (2000, 2004) je to spôsobené predmetom referenda, ktorým bola snaha vysloviť nedôveru vláde a vyvolať predčasné voľby. Pri posledného z nich, referenda z roku 1997, je miera politizácie najvyššia z dôvodu, že na pôvodnú petičnú akciu za priamu voľbu prezidenta reagovala koalícia iniciovaním iného referenda (o NATO), ale aj priebehom referenda od jeho vyhlásenia cez samotné jeho konanie až po jeho dohru v rámci orgánov súdnej moci.

Graf 2: Miera politizácie/iniciovanie referenda, 1993 – 2010



Z hľadiska koalično-opozičného iniciovania a kontroly referenda je najbližšie strediu referendum o EÚ z dôvodu, že ho podporili všetky parlamentné politické strany, a referendum z roku 1994 z toho dôvodu, že návrh na jeho vyhlásenie v Národnej rade SR podporila okrem opozičných strán aj koaličná SDL.

Parlament

Aj keď je vyčlenenie parlamentu ako osobitného aktéra s priamym vplyvom na referendum hlavne analytickým rozhodnutím, má svoje opodstatnenie. Niet sporu o tom, že dominantným aktérom referenda v politickom systéme SR sú politické strany. S výnimkou referenda v roku 2010 však boli všetky doterajšie referendá iniciované politickými stranami, ktoré mali svoje zastúpenie v Národnej rade. Zastúpenie politickej strany v Národnej rade umožňuje iniciovať referendum aj iným spôsobom ako prostredníctvom petičnej akcie. Z doterajších siedmich referend boli tri iniciované priamo uznesením Národnej rady (1994, 1997 v časti o vstupe do NATO a 2003). Navyše petičným akciám, ktoré dosiahli vyhlásenie referenda v roku 1997 (o priamej voľbe prezidenta) a 1998 (o zákaze privatizácie), predchádzali návrhy na ich iniciovanie prostredníctvom uznesenia Národnej rady SR. Národná rada je súčasne ústavným a zákonodarným zborom, ktorý schvaľuje formálne pravidlá upravujúce inštitút referenda v politickom systéme. Využitie koaličnej parlamentnej väčšiny v roku

1995 pri novelizácii zákona o spôsobe vykonania referenda, ktorou došlo k presunutiu právomoci preskúmať petičné hárkky z prezidenta na parlament, je príkladom využitia referenda na posilňovanie pozície parlamentu voči prezidentovi. V neposlednom rade zohráva parlament ako aktér významnú úlohu z dôvodu práva poslancov Národnej rady SR iniciovať konanie o výklade ústavy, ktoré parlament úspešne využil v roku 1997 v spore o to, či je referendum možné priamo meniť ústavu a neúspešne v roku 2000, keď sa skupina poslancov obrátila na Ústavný súd ohľadom výkladu vo veci skrátenia funkčného obdobia Národnej rady v referende.

Občania a zujmové skupiny

Ústava SR umožňuje iniciovať referendum aj prostredníctvom petičnej akcie, ktorú musí podpísať najmenej 350-tisíc občanov. S výnimkou petičnej akcie za vypísanie referenda o predčasných voľbách, ktorú organizovala Konfederácia odborových zväzov spolu s najsilnejšou opozičnou stranou Smer, neboli občania a zujmové skupiny v iniciovaní referenda úspešné. Mediálne najznámejším príkladom neúspešnej petičnej akcie bola iniciatíva skupiny aktivistov v roku 2003, ktorá požadovala vyhlásenie referenda o vstupe Slovenska do NATO. Petičný výbor zahŕňal bývalého ministra spravodlivosti prvej Dzurindovej vlády J. Čarnogurského či ľavicového intelektuála E. Chmelára. Iniciatívu podporila zberom podpisov opozičná parlamentná strana KSS a mimoparlamentné strany SNS a PSNS. Po niekoľkých mesiacoch sa petičná akcia skončila neúspechom, pričom pod petíciou bolo v čase jej ukončenia 191-tisíc podpisov. Neúspech petičnej akcie ovplyvnilo viacero faktorov, o. i. nedostatočná politická podpora, súbežne bežiaca predreferendová kampaň za vstup do EÚ, ale i finančné a logistické limity ad hoc vytvorenej skupiny iniciátorov.

Referendá na Slovensku sú tak dominantne politickou záležitosťou a slúžia aktérom na posilňovanie ich moci v rámci politického systému. To platí aj pre Konfederáciu odborových zväzov, ktorej spolupráca s najsilnejšou opozičnou stranou Smer pri iniciovaní referenda v roku 2004 viedla k systematickej programovej spolupráci oboch subjektov. Po parlamentných voľbách v roku 2006 táto spolupráca viedla k posilneniu pozície KOZ v rámci tripartity a k zvýšeniu úlohy odborov v Zákonníku práce.

Politizácia referenda a to, že sú jeho právne účinky prinajmenšom sporné znamenajú, že je bez zmeny formálnych pravidiel nepravdepodobné, aby o referendum prejavili záujem napr. ekonomické zujmové skupiny. Na rozdiel od niektorých štátov USA, v ktorých sú práve tieto zujmové skupiny významnými aktérmi v rámci priamo

demokratických inštitútov (Allswang, 2000, Broder, 2000), sa ekonomické záujmové skupiny na Slovensku zameriavajú výlučne na ovplyvňovanie delegačného reťazca²⁴⁸.

Prezident

Prezident SR ako politický aktér ovplyvňuje referendum prostredníctvom výkonu právomocí, ktoré mu priznáva ústava, najmä možnosti posudzovať splnenie ústavných a zákonných náležitostí petície a možnosti načasovať vyhlásenie referenda. Ústava SR z roku 1992 priznala prezidentovi právomoc vyhlasovať referendum na základe uznesenia Národnej rady alebo na základe petície občanov. Konkrétny obsah tejto právomoci dala až prvá petícia požadujúca vypísanie referenda v roku 1994, ktorú prezidentovi M. Kováčovi odovzdalo HZDS. Prezident M. Kováč po preskúmaní petičných hárkov rozhodol o tom, že referendum nevyhlási z dôvodu nedostatočného počtu podpisov. Hoci Ústavný súd v roku 1995 potvrdil, že súčasťou oprávnenia prezidenta vyhlásiť referendum je aj kontrola splnenia ústavných a zákonných požiadaviek, nebolo to posledný raz, čo sa právomoc prezidenta ohľadom referenda stala predmetom sporu. Ďalšiu nejasnosť ústavnej úpravy ukázalo už referendum v roku 1997, keď prezident M. Kováč rozhodol o spojení referenda o priamej voľbe prezidenta a referenda o NATO do jedného hlasovania. Aj keď Ústavný súd opakovane označil toto spojenie za súladné s ústavou, opačný názor prezentoval Najvyšší súd. Počas funkčného obdobia prezidenta R. Schustera (1999 – 2004) sa predmetom pozornosti stalo oprávnenie prezidenta preskúmať súlad predmetu petície s ústavou. Po druhý raz (a naposledy) prezident odmietol vyhlásiť referendum, tentoraz z dôvodu, že predmet petičnej akcie HZDS z roku 1999 bol v rozpore s článkom 93 ods. 3 ústavy. Prezident R. Schuster vtedy opakovane kritizoval Ústavný súd, že sa vyhýba zodpovednosti pri posudzovaní súladu predmetu petičnej akcie s ústavou, aj keď ústavná úprava Ústavnému súdu žiadnu právomoc na „predbežné“ preskúmanie predmetu referenda nedávala. Výsledkom tlaku prezidenta R. Schustera bolo zakotvenie novej právomoci prezidenta v novele ústavy z roku 2001, ktorá mu umožnila iniciovať preskúmanie ústavnosti predmetu petície na Ústavnom súde. Vo chvíli, keď ju prezident mohol prvýkrát využiť v januári 2004, v súvislosti s petičnou akciou KOZ a Smeru ohľadom predčasných volieb, dal R. Schuster prednosť posilňovaniu vlastnej pozície ako kandidáta na prezidentský úrad a spojil referendum s prvým kolom prezidentských volieb v apríli 2004.

248 Istý potenciál by mohlo mať miestne referendum, ale aj v jeho prípade sú právne účinky sporné. Skúsenosť s využívaním politických mechanizmov zo strany ekonomických záujmových skupín už Slovensko zaznamenalo. Príkladom sú obecné voľby v obci Demänovská Dolina v roku 2006, v rámci ktorých sa pred samotnými voľbami v obci na trvalý pobyt prihlásilo (a po voľbách odhlásilo) takmer 200 nových obyvateľov. Výsledkom volieb bolo prijatie nového územného plánu, ktorý počíta s novým využitím územia v turistickej oblasti Chopok - Jasná, v ktorom investuje jedna zo slovenských finančných skupín. Pozri aj nález Ústavného súdu PL. ÚS 110/2007, ktorým došlo k zrušeniu predmetných volieb, http://www.concourt.sk/Zbierka/2008/08_16s.pdf

Ide o príklad načasovania referenda spôsobom, ktorým prezident ako politický aktér posilňuje vlastnú pozíciu voči iným kandidátom. V prípade referenda 2004 R. Schuster spojením referenda a prezidentských volieb posilnil volebný zisk opozičných prezidentských kandidátov. Rovnako využil načasovanie referenda zastupujúci prezident V. Mečiar v roku 1998, keď spojil jeho hnutím iniciované referendum o zákaze privatizácie strategických podnikov s parlamentnými voľbami. Posledným príkladom časovania zo strany prezidenta je spor medzi prezidentom I. Gašparovičom a politickou stranou SaS v roku 2010 ohľadom termínu konania referenda, ktoré iniciovala táto politická strana.

Vláda

Jediným príkladom kontroly referenda zo strany vlády bolo referendum o vstupe Slovenska do EÚ. Vzhľadom na nízku mieru politicizácie predmetu referenda prenechali politické strany zabezpečenie a vedenie kampane na vládu SR. Úloha vlády v prípade referenda je inak obmedzená formálnymi pravidlami na finančné a technické zabezpečenie referenda. Ako ukázalo referendum z roku 1997 analyzované v kapitole 3, v prípade, že sa vláda a príslušné ministerstvá rozhodnú prekročiť rozsah zákonného oprávnenia, výsledkom môže byť priamy vplyv vlády na konanie referenda, či ako v prípade referenda 1997 jeho zmarenie.

Súdy

Na rozdiel od ostatných aktérov nemajú súdy (Ústavný súd SR, Najvyšší súd SR) možnosť ovplyvniť vyhlásenie referenda ani jeho priebeh z vlastnej iniciatívy. Ich vplyv na referendum môže nastať až na základe súdneho podania. Navyše, ako ukázal v súvislosti s rozhodovaním ohľadom referenda 1997 Ústavný súd, aj potom, ako bol súd oslovený, aby riešil spor, obmedzil účinky svojho rozhodnutia iba do budúcnosti a rezignoval tak na vstup do prebiehajúceho sporu. Hoci Ústavný súd v máji 1997 chcel mieru politicizácie referenda znížiť, podaril sa II. senátu pod vedením sudcu J. Černáka pravý opak. Referendum z roku 1997 a súdne podania s ním spojené spôsobili v roku 1998 konflikt medzi Ústavným súdom a Najvyšším súdom ohľadom právomoci posudzovať referendum. Neskôr sa tento konflikt preniesol aj do vnútra Ústavného súdu na konci jeho prvého volebného obdobia v roku 1999, keď protichodné rozhodnutia rôznych senátov súdu konfrontovali následky tzv. Mečiarových amnestií. Výsledkom týchto sporov bol takmer úplný zánik podaní na Ústavný súd ohľadom referenda. V období 2000 – 2010 Ústavný súd rozhodoval iba dva prípady, ktoré mu ponúkali potenciálne významný priestor na ovplyvnenie referenda. Napríklad v roku 2000 pri podaní skupiny poslancov, keď mohol súd posúdiť vzťah medzi zastupiteľskou a priamou demokraciou, ako aj v roku 2005, keď bol oslovený na posúdenie ratifikácie Ústavnej zmluvy EÚ v prípade referenda, potvrdil Ústavný súd svoju sebaobmedzujúcu pozíciu.

REFERENDUM V KONTEXTE DELEGÁCIE NA SLOVENSKU

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 tak 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. Ak teda doterajšia skúsenosť s referendom ukazuje, že občania ovplyvňujú zastupiteľský systém iba obmedzene, aké iné nástroje potom občanom zostávajú na kontrolu zastupiteľov? Tieto nástroje by mali občanom umožniť znížiť straty spojené s delegáciou moci, či už sú spôsobené nedostatkom informácií o zastupiteľoch, alebo vo forme znižovania informačného deficitu o tom, čo v systéme delegácie zástupcovia vlastne robia a do akej miery zastupujú záujmy občanov.

Ako už konštatoval Dahl (2004), nemohúcnosť občanov pri kontrolovaní agendy, o ktorej rozhodujú zastupitelia, je jedným z najväznejších problémov súčasných demokracií. Neznamená to však, že táto nemohúcnosť občanov v politickom systéme je statická a nemení sa v čase. Politický systém Slovenska prešiel v poslednom desaťročí výraznou transformáciou, ktorá priamo ovplyvňuje možnosti a schopnosti občanov kontrolovať zastupiteľov.

Prvou významnou zmenou v systéme bola integrácia Slovenska do Európskej únie. Okrem toho, že prístupový proces a členstvo SR v EÚ ovplyvnili inštitucionálne zmeny vnútri politického systému, vplývali priamo aj na delegačný mechanizmus. Na jednej strane znamená presunutie výkonu časti právomocí v oblastiach verejnej politiky na inštitúcie EÚ pre občanov SR ešte náročnejšiu kontrolu a vynucovanie zodpovednosti voči zastupiteľom, ktorí v ich mene rozhodujú v systéme EÚ. Navyše, postavenie Slovenska ako čistého príjemcu v Európskej únii môže pôsobiť na rast politickej patronáže a zvyšuje aj mieru morálneho hazardu u zastupiteľov²⁴⁹. Na druhej strane prístupový proces a členstvo Slovenska v EÚ umožnili prístup k novým zdrojom informácií o konaní domácich politických aktérov. Príkladom môžu byť demarše Európskej komisie a jej hodnotiace správy v období 1994 – 1998, ktoré prinášali občanom alternatívne informácie o tom, čo robí ich domáca vláda, ktorá monopolizovala verejnoprávne médiá. Viacúrovňovosť vládnutia na Slovensku súčasne znamená, že

249 Na ilustráciu stačí iba spomenúť najvýznamnejšie pochybenia v rámci vzťahu parlament - vláda pri kauzách vlády R. Fica (2006 – 2010) ako „nástenkový tender“ či predaj emisii.

verejnost nie je výlučne odkázaná na komunikáciu so zastupiteľmi na národnej úrovni, ale môže ich konanie ovplyvniť aj cez agentov v Európskej únii²⁵⁰.

Druhou zmenou v politickom systéme SR je bezprecedentná miera decentralizácie, ktorá bola súčasťou reformy verejnej správy v rokoch 1999 – 2004, a ktorá ovplyvnila postavenie a právomoci vlády a štátnej správy. Strata právomocí v prospech obcí a vyšších územných celkov je pritom porovnateľná iba s oslabením národnej úrovne vládnutia po vstupe Slovenska do EÚ. Vo vzťahu k delegácii reforma verejnej správy výrazne posilnila kontrolné nástroje v oblasti hospodárenia a zaviedla politicky neutrálny model financovania samosprávy (Láštic, 2008b).

Tretia zmena súvisí s posilnením voličov pri výbere zastupiteľov na národnej úrovni v prípade parlamentných volieb. Zvýšenie váhy tzv. preferenčných hlasov v zákone o voľbách do Národnej rady SR z roku 2004 umožňuje voličom výraznejšie ovplyvniť poradie kandidátov na volebnej listine nimi preferovanej strany. Už v parlamentných voľbách 2006 táto zmena spôsobila, že do Národnej rady boli zvolení siedmi poslanci, ktorí boli na kandidátkach umiestnení na nezvoliteľných miestach, v parlamentných voľbách 2010 to bolo až 11 kandidátov²⁵¹.

Posledná zmena politického systému ovplyvnila vzťah medzi občanmi a orgánmi verejnej moci spôsobom, akým to v novodobej histórii Slovenskej republiky nedokázal ani jeden právny predpis. Išlo o prijatie zákona o slobodnom prístupe k informáciám v roku 2000, ktorý dal po ôsmich rokoch od prijatia Ústavy SR ústavnému právu na informácie zakotvenému v článku 26 použiteľný obsah. Zákon navyše garantoval, že slobodný prístup k informáciám bude čo najširší, či už v množstve informácií, ktoré sa budú zverejňovať; vymedzení subjektov, ktoré toto právo budú môcť realizovať, alebo v zaručení prístupu k informáciám bez ohľadu na finančnú situáciu žiadateľa. V úzkej väzbe na slobodu prejavu, zaručenú v rámci toho istého ustanovenia ústavy, zákon umožňuje občanom kontrolu nad konaním zastupiteľov. V čase, keď napriek ústavnej zodpovednosti vlády voči Národnej rade SR vláda dominuje ústavnému systému a kontrola zo strany parlamentu sa odohráva na úrovni neúspešných pokusov o vyslovenie nedôvery, keď na územnú samosprávu spolu s desiatkami právomocí

250 Príkladom môže byť spôsob, akým mimovládne organizácie na Slovensku riešili kauzy sociálnych podnikov (SGI) alebo nástenkového tendra (Aliancia Fair-Play). Pozri SME, *Sociálne podniky - integrovaný reťazec cicania*, 18/1/2010, <http://komentare.sme.sk/c/5198356/socialne-podniky-integrovaný-retazec-cicania.html> a Aliancia Fair-Play, <http://www.fair-play.sk/lab/>

251 Do roku 2006 sa na základe preferenčných hlasov dostal do Národnej rady iba jeden poslanec umiestnený na nezvoliteľnom mieste. Pozri aj SME, *So Sulíkom prídu aj štyria nezávislí*, 13/06/2010, <http://www.sme.sk/c/5420921/so-sulikom-pridu-aj-styria-nezavisli.html>

prešli aj milióny verejných prostriedkov, je zákon o slobodnom prístupe k informáciám účinným nástrojom na kontrolu zastupiteľov na lokálnej i národnej úrovni. V čase, keď zastupitelia komunikujú s pôvodnými nositeľmi moci v politickom systéme čoraz častejšie prostredníctvom vopred testovaných posolstiev, keď sú politické udalosti nezriedka výsledkom premyslených scenárov, ktoré obmedzujú priestor na deliberáciu, je prístup k originálnym zdrojom informácií možnosťou reagovať na skutočné problémy, ktoré ovplyvňujú kvalitu života na Slovensku a podieľať sa na správe vecí verejných (Láštic, 2008a).

Najväčšiu výzvu pre pôvodných nositeľov moci na Slovensku predstavujú situácie, keď sa zastupitelia snažia o zmenu pravidiel, ktoré občanom umožňujú získavanie informácií, či už ide o pokusy obmedzovať médiá, alebo rozsah zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Ide napríklad o úsilie vlády V. Mečiara (1994 – 1998) alebo vlády R. Fica (2006 – 2010) sprísniť pravidlá pre médiá a posilniť vplyv zastupiteľov nad nimi, alebo o aplikáciu formálnych pravidiel zo strany súdov, ktoré v ostatnom období kladú príliš veľký dôraz na ochranu zastupiteľov. Účinnosť infozákona, ktorý umožňuje práve verejnosti, médiám a záujmovým skupinám kontrolu verejnej moci, je neustále konfrontovaná so snahami o jeho obmedzenie, či už prostredníctvom zúženia jeho rozsahu, alebo zvyšovania nákladov na jeho používanie (zvýšenie súdnych poplatkov). Riziko pre občanov v parlamentnom systéme vlády na Slovensku tak nie je v obmedzenom využívaní či nefunkčnosti tradičných nástrojov kontroly, ktoré sú buď priamo v rukách voličov (volby, referendum), alebo v rukách Národnej rady SR (vyslovenie nedôvery vláde, interpelácie), ale v obmedzovaní prístupu k informáciám a obmedzovaní tých, ktorí o zastupiteľoch informujú.

LITERATÚRA

1. Allswang, J. M. (2000). *The Initiative and Referendum In California, 1898 – 1998* Stanford, Stanford University Press.
2. Brňák, P. (1997). Niekoľko otáznikov k téme referendum a Ústava SR. *Justičná revue*, 2.
3. Broder, D. (2000). *Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money*. New York, Harcourt.
4. Bútorová, Z. (1995). Občan ako respondent a volič: Zamyslenie sa nad predvolebnými výskumami. In: *Voľby 1994*. Bratislava, Slovenské združenie pre politické vedy.
5. Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union, 15. júla 1997, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/slovakia/sk-op-en.pdf>, prístupné 9. 11. 2005.
6. Čorba, J. (2005). *Slovenský ústavný súd: Hľadanie stability v meniacich sa podmienkach* (Diplomová práca). Bratislava, Univerzita Komenského.
7. Dahl, R. A.: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. In: *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1, Spring 1994, p. 23 – 34.
8. Fico, R. (1997). Je možná zmena ústavy SR referendum? *Justičná revue*, 2.
9. Gerber, E. R. (1996). Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives. *American Journal of Political Science*. 40(1), pp. 99 – 128.
10. Gerber, E. R. (1999). *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*. Princeton, Princeton University Press.
11. Gould, J. A. (2003). Out of the Blue? Democracy and Privatization in Postcommunist Europe. *Comparative European Politics*, 1 (3) , pp. 277 – 311.
12. Hajnal, Z., Gerber, E., Louch, H. (2002). Minorities and Direct Legislation: Evidence from California Ballot Proposition Elections. *The Journal of Politics*, 64 (1), pp. 154 – 177.
13. Láštic, E. (2008a). Informačné nástroje: zákon o slobodnom prístupe k informáciám ako protikorupčný nástroj. In: *Jedenásť statočných: prípadové štúdie protikorupčných nástrojov na Slovensku*. Bratislava : Transparency international Slovensko, pp. 192 – 214.
14. Láštic, E. (2008b). Ekonomické nástroje: rozpočtové pravidlá územnej samosprávy. In: *Jedenásť statočných: prípadové štúdie protikorupčných nástrojov na Slovensku*. Bratislava: Transparency international Slovensko, pp. 109 – 128.
15. Lášticová, B. (2009). Slováci a/alebo Európania? Kolektívne identity, sociálne reprezentácie a spoločenská zmena. Drál, P., Findor, A. (eds.) *Ako skúmať národ: Deväť štúdií o etnicite a nacionalizme*. Brno, Tribun EU. s. 35 – 56.

16. Lipšic, D. (1997). Referendum o zmene ústavy a voľba prezidenta. *Justičná revue*, 2.
17. Malová, D. (2001). Slovakia: From The Assertion of Informal Institutional Rules to Violations of the Constitution, In: Zielonka, Jan. (ed.): *Consolidation of Democracy in Eastern Europe. Volume 1: Institutional Engineering*. Oxford, Oxford University Press, s. 308 – 345.
18. Matsusaka, J., McCarty, N. M. (2001). Political resource allocation: Benefits and costs of voter initiatives. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 17, p. 413 – 448.
19. Mesežnikov, G., Bútora, M. (eds.), (1997). *Slovenské referendum 97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky.
20. Mikloš, I. (1996). Prepojenie ekonomickej a politickej moci v privatizačnom procese. Bratislava, MESA 10, Prístupné na http://www.ivanmiklos.sk/media/MESA10_PREPOJENIE_EKONOMICKEJ_A_POLITICKEJ_MOCI_V_PRIVATIZANOM_PROCESE.pdf.
21. Mueller, D. (1996). *Constitutional Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
22. Müller, W. C. (2000). Political parties in parliamentary democracies; Making delegation and accountability work. In: *European Journal of Political Research*, 37, pp. 309 – 333.
23. Müller, W. C. - Bergman, T. - Strom, K. (2003). *Parliamentary Democracy: Promise and Problems*. In: K. Strom, W. C. Müller and T. Bergman (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford, Oxford University Press.
24. Nikodým, D. (1997). Referendum v Ústave Slovenskej republiky. *Právny obzor*, 80 (1), s. 21 – 27.
25. Olsson, M. (1999). *Ownership reform and corporate governance: The Slovak privatisation process in 1990 – 1996*. Uppsala, Uppsala Studies in Economic History.
26. Plichtová, J., Lášticová, B., Petrjánošová, M. (2009). *Konstruovanie slovenskosti vo verejnom priestore*. Bratislava, Kabinet výskumu sociálnej a biologickej komunikácie, SAV.
27. Rybář, M. (2006). Powered by the State: The Role of Public Resources in Party-Building in Slovakia. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 22 (3), pp. 320 – 340.
28. Rybář, M. (2005). The presidential election in Slovakia. *Electoral Studies*, 24.
29. Rybář, M., Deegan-Krause, K. (2008). Slovakia's Communist successor parties in comparative perspective, *Communist and Post-Communist Studies*, 41.
30. Slosiarik, M. (2004). Referendum pravdepodobne neplatné. *Trend*, 2004(04), s. 6.
31. Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37, pp. 261 – 289.

„Tento národ si žiada, aby referendum bolo a bude niesť túto ťarchu na svojich bedrách.“

J. Lupták, poslanec a predseda ZRS, 36. schôdza NR SR, august 1994

„Ak by však referendum nebolo úspešné, HZDS nebude cítiť za stratu finančných prostriedkov, ktoré si vyžiada, zodpovednosť. Za referendum zodpovedajú v prvom rade občania, ich problém, keď neprídu. Potom nech si nesťažujú.“

O. Keltošová, poslankyňa HZDS o referende, ktoré iniciovalo jej hnutie, jún 2000

„Zmenu jednotlivých ustanovení ústavy priamo rozhodnutím občanov v referende naša ústava neumožňuje a niet pre takéto riešenie ani historického precedensu a ani obdoby v iných demokratických krajinách.“

K. Tóthová, podpredsedníčka vlády SR pre legislatívu, SME, máj 1997

„(A) referendum sa môže meniť aj ústava, váženi ...teda je veľkým omylom tvrdiť..., že referendum nie je zákonodarná moc. To je zákonodarná moc ľudu – najdemokratickejšia... Ak by sme totiž nepripustili, že referendum môžeme meniť ústavu, vážené Národné zhromaždenie, tak sa odchýlime od celoeurópskej zvyklosti.“

K. Tóthová, poslankyňa HZDS, 32. schôdza NR SR, jún 1994

„Ak pripúšťate, že ústavu možno meniť referendum, tak sa obávam, že sa posúvame na klzkú pôdu. To som ešte nepočul, aby sa referendum mohla meniť ústava. Ako to môže jeden právnik pripustiť? To je skutočne hodné Nobelovej ceny za právo.“

F. Mikloško, poslanec KDH a neskorší propagátor referenda o priamej voľbe prezidenta v priamej reakcii na vystúpenie K. Tóthovej, 32. schôdza NR SR, jún 1994



**CENTRUM EXCELENTNOSTI
PRE SPOLOČENSKÉ INOVÁCIE**
Univerzity Komenského v Bratislave