

Politologické poznámky k inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky*

Political remarks on referendum in Slovakia

Peter Horváth – Ján Machyniak

Abstract

The referendum institute is employed in Slovakia both at national and local level. The regional level, due to the long-term disinterest of voters, suffers not only in the possible use of the referendum, but also in the election of regional politicians themselves. If we look at all national and municipal referendums, they have a common denominator in a relatively inadequate interest of citizens and a legal obligation for a positive outcome. The authors also draw further traps in the use of this institute in the political system of the Slovak Republic. They emphasize that without proper adaptation, this institute of direct democracy will never have a real significance and seriousness in terms of the use of the power of the state - its citizens.

Keywords: democracy, referendum, state, region, city

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu KEGA 017UCM-4/2017 – Dynamika premien politického systému SR

Vymedzenie inštitútu referenda

Ak by sme mali pojem referendum stotožniť s jednou konkrétnou krajinou, najčastejšie by sa iste vyskytla krajina s názvom Švajčiarsko. Je to iste tým, že hoci táto formálna konfederácia sa zaraďuje medzi vládny systémy s označením vláda parlamentu, práve inštitút referenda na všetkých úrovniach (miestne, kantonálne i celoštátne) vyvažuje dominanciu zákonodarnej moci. Čl. 114 švajčiarskej ústavy dokonca zavádza povinnosť v prípade žiadosti minimálne 50 tisíc občanov alebo na návrh ôsmich kantónov dať na odsúhlasenie prijaté federálne zákony. Spolu s vysokým stupňom decentralizácie je to ústavná poisťka pre efektívnosť výkonu štátnej moci vo Švajčiarsku. (Blahož – Balaš - Klíma, 2015).

Samotná atraktivita inštitútu referenda je daná aj tým, že referendová otázka musí byť postavená tak, aby sa na ňu dalo odpovedať v najzákladnejšej odpovedanej forme – áno alebo

* Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu KEGA 017UCM-4/2017 – Dynamika premien politického systému SR

nie. Teda nie je nutné pri odpovedi na otázku hľadať zložité odpovede alebo ich siahodlho vysvetľovať. Aj keď často samotná odpoveď nie je vždy jednoduchá, je potrebné sa rozhodnúť v prípade aktívnej participácie len pre jednu jednoznačnú odpoveď. Predmetom otázky môžu byť najrôznejšie témy, ktoré sa stali predmetom politického boja. V našich podmienkach by to mohla byť téma napríklad otázka výstavby infraštruktúry, existencia jadrových elektrární, migračná téma, spôsob voľby hlavy štátu a podobne. V niektorých krajinách môže byť predmetom referenda čokoľvek, u nás platí obmedzenie na otázky spojené so základnými ľudskými právami a ekonomickými otázkami (dane či štátny rozpočet. Vo Fínsku napríklad referendum má vždy len silu odporúčania a neplatí žiadne obmedzenie na predmet otázky. Vyhlasuje sa na návrh vlády alebo parlamentu. V Taliansku na jeho vyhlásenie stačí vôľa len jedno percento všetkých voličov (pol milióna) alebo piatich regionálnych vlád. V Nemecku referendum môžu vyhlásiť len k otázke zmene hraníc. V Belgicku z dôvodu etnického zloženia štátu tento inštitút na celoštátnej úrovni dokonca vôbec nepoužívajú. Estónsko, ako výkladná krajina e-demokracie, má kvórum dané vo forme jednoduchej väčšiny bez ohľadu na celkovú účasť. (Klíma, 2016).

Politický systém Slovenskej republiky je založený na princípoch právneho štátu a zastupiteľskej demokracie. Jeho základným bodom je skutočnosť, že si občania ako nositelia moci v štáte zvolia v riadnych demokratických voľbách pri splnení podmienok všeobecnosti, rovnosti, tajnosti a priamosti, na vopred stanovené funkčné obdobie (najčastejšie štyri alebo päť rokov) svojich reprezentantov, ktorí následne spravujú svoju agendu v zmysle poslaneckého sľubu v duchu nezávislosti a vlastného presvedčenia. (Šramel, 2016) Takto funguje spravovanie vecí verejných na najvyššej úrovni štátu (Národná rada Slovenskej republiky), na úrovni regiónov (zastupiteľstvo vyššieho územného celku) i na úrovni najnižšej – obcí a miest (obecné, resp. mestské zastupiteľstvo). Tento základný demokratický princíp vládnutia – systém zastupiteľskej demokracie, založený na slobode, ľudskej dôstojnosti, rovnosti v právach – je bez akejkoľvek pochybnosti najčastejším spôsobom vládnutia na ktorejkoľvek úrovni moci. (Guľan, 2012) Aj pri pohľade na samotný princíp demokracie sa nám vynárajú dve hraničné vymedzenia, ktoré vlastne súčasne sú aj dvoma základnými princípmi využívania prvkov priamej demokracie v rámci ústavného systému – minimalistický a maximalistický. (Horváth, 2014)

Minimalistický model demokracie, tak ako ho predstavil Joseph Schumpeter, je založený na princípe, že občania sa majú v čom najväčšom počte zúčastniť na voľbách. V rámci nich si majú vo voľbe a férovej súťaži vybrať podľa nich tých najlepších kandidátov, ktorí budú čo najlepšie presadzovať ich postoje počas presne stanoveného volebného obdobia. Tu je zároveň zhoda aj s opačným, maximalistickým poňatím. Zásadný rozdiel je ale v tom, že počas volebného obdobia majú občania prenechať zverenú moc svojim reprezentantom, nemajú zasahovať do ich výkonu a plne sa podriaďiť spravovaniu vecí verejných zvolenými

zástupcami. Nie sú totiž dostatočne vybavení schopnosťami, informáciami a možnosťami na to, aby sa mohli aktívne zapájať do riešenia problémov, úloh a výziev. Zostáva ale nedotknuteľné ich právo a priam povinnosť opäť pri ďalších slobodných voľbách sa rozhodnúť, či ponechajú moc v rukách doterajšej elite, alebo ju vymenia. (porovnaj: Bardovič, 2015; Svensson, 1995) Maximalistický model, napríklad v podaní Roberta Dahla, naopak zveruje moc rozhodovať občanom nielen počas samotných volieb, ale oprávňuje ich sa podieľať rôznymi mechanizmami na rozhodovaní aj v rámci volebného obdobia. Majú mať tak možnosť aktívne vstupovať, ovplyvňovať, ale aj rozhodovať o zásadných otázkach. Jedným z najčastejších nástrojov na dosiahnutie tohto stavu je práve inštitút priamej demokracie – referendum. (Svensson, 1995).

Inštitút referenda v podmienkach Slovenskej republiky

Tvorcovia politického a ústavného systému Slovenskej republiky, tak ako aj v iných demokratických krajinách, sa evidentne viac inšpirovali myšlienkami maximalistickej teórie demokracie. Preto sa aj súčasťou právneho poriadku stal inštitút referenda a neskôr aj inštitút ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky. Kým otázka o možnosti odvolania hlavy štátu je právne podchytená a zrealizovaná takmer do posledného detailu (napríklad zákon č. 180/2014 Z. z. z 29. mája 2014 o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), pri inštitúte referenda tomu už tak nie je, hoci vo svetle početnosti ich uplatňovania by to malo byť asi naopak.

Inštitút referenda je ukotvený v Ústave Slovenskej republiky, v jej piatej hlave s názvom Zákonodarná moc. V tejto časti ústavy a ale spomína iba referendum na celoštátnej úrovni. Okrem výpočtu dôvodov pre konanie obligatórneho referenda – potvrdenie ústavného zákona o vstupe / vystúpení zo štátneho zväzku, vymenúva aj ďalšie možnosti pre jeho konanie so striktným zákazom v oblastiach základných práv a slobôd, daní, odvodov a štátneho rozpočtu. Určuje, že oprávneným voličom je ten občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky. Referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky na základe uznesenia parlamentu alebo na základe petície minimálne 350 tisíc občanov, teda zhruba 8 percent všetkých voličov. Hlava štátu má možnosť vopred požiadať Ústavný súd Slovenskej republiky o posúdenie ústavnosti navrhovanej otázky referenda. Referendum sa môže konať aj v deň parlamentných volieb, ale nie v lehote 90 dní pred týmto dátumom. Referendum je platné, ak sa na ňom zúčastní minimálne nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených účastníkov (50% plus jeden hlas), pozitívny výsledok platí v prípade, že zaň hlasovala nadpolovičná väčšina zúčastnených v danom platnom referende (teda celkovo za istých okolností stačí na pozitívne referendum 25% voličov a 1 hlas). Priebeh referenda riadi

Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán. (bližšie o referende v čl. 93- čl. 100 Ústavy Slovenskej republiky).

Pre ústavný systém Slovenskej republiky je charakteristické, že v dostatočnej miere nerozlišuje medzi inštitútom ľudovej iniciatívy, všeludovým hlasovaním a referendum, čo v konečnom dôsledku môže viesť k viacerým pochybnostiam vo vykonávaní a realizácii jednotlivých inštitútov spadajúcich pod tzv. formy priamej demokracie. Doposiaľ text Ústavy nedáva jednoznačnú odpoveď na to, akým spôsobom má byť vnímané referendum z pohľadu jeho účinkov na ústavný a politický systém. Je totiž otázne, či výsledok zákonného referenda má povahu normatívneho aktu, alebo len prostriedku ako získať povedomie o verejnej mienke o určitej otázke, ktorá je predmetom verejného záujmu. (Kresák, 1997) Ústavný text na jednej strane relatívne jednoznačne definuje okruh problémov, ktoré za žiadnych okolností nesmú byť predmetom referenda (základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet), no na druhej strane len veľmi hmlisto stanovuje, že „referendom možno rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu.“ (Ústava SR, čl. 93, ods 2). Možno teda usudzovať, že otázka, ktorá nemá povahu alebo charakter dôležitej otázky verejného záujmu, nemôže byť predmetom referenda. (Palúš a kol., 2016) V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že pojem verejný záujem je relatívne nejednoznačným pojmom. Veľakrát totiž nie sme schopní presne vymedziť, čo spadá pod verejný záujem a naopak čo za verejný záujem nemožno pokladať. Verejný záujem predstavuje orientáciu politiky, ktorá podporuje rozvoj spoločnosti a súčasne sa zameriava na riešenie jej problémov. Identifikácia verejných záujmov a ich uznanie môže byť a obyčajne i býva zdrojom konfliktov. V spoločnosti preto prebiehajú rôznorodé boje identifikáciu uznanie a presadenie rôznych verejných záujmov. (Chovanec – Hotár, 2010) Vo všeobecnosti možno teda konštatovať, že v dôsledku absencie jasného vymedzenia verejného záujmu sa vytvára priestor pre pochybnosti ohľadom legálnej vykonateľnosti referenda o akejkoľvek otázke celospoločenského charakteru.

Ďalším sporným momentom v ústavom vymedzení inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky je právna záväznosť referenda. Výsledky referenda sú platné v tom prípade, že ak sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda. (Ústava SR, čl. 98, ods. 1) Ústava ďalej stanovuje, že návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky „rovnako ako zákon“. (Ústava SR, čl. 98, ods. 2) Na tomto mieste je možné vidieť ako ústava jednoznačne prikazuje zákonodarnému orgánu štátu vyhlásiť výsledok referenda uverejnením v Zbierke zákonov. Tento článok ústavy však minimálne odporuje inému článku tej istej ústavy a to konkrétne článku č. 73 Ústavy SR, ktorý znie nasledovne: „Poslanci sú zástupcovia občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi“ (Ústava SR, čl. 73, ods. 2) Veľmi jasne je tak definované, že

v podmienkach Slovenskej republiky platí zákaz imperatívneho mandátu. Na základe takto formulovaného článku ústavy sa možno objektívne domnievať, že ústavnou a politickou systémom neexistuje v rámci horizontálnej delby moci sila, ktorá by dokázala priamo ovplyvňovať rozhodnutie zákonodarného orgánu štátu. Napriek tomu na inom mieste ústava stanovuje, že „občania majú právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.“ (Ústava SR, čl. 30, ods. 1) Z uvedeného článku ústavy jednoznačne vyplýva, že rozhodovanie občanov prostredníctvom inštitútu referenda ako priameho zúčastňovania na správe vecí verejných, musí mať právny účinok. Napriek tomu doposiaľ nie je jasné, aký právny účinok má výsledok referenda. V tejto súvislosti je možné si klásť nasledujúce otázky: Je to právny účinok, ktorý sa rovná normatívnemu aktu, alebo len účinku, ktorý má všeobecne záväzujúcu platnosť? V prípade, že sa zhodneme na normatívnom právnom akte, má silu ústavného zákona, zákona alebo nariadenia vlády? (Kresák, 1997) Ešte výraznejším nedostatkom ústavného vymedzenia inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky je práve skutočnosť, že tvorcovia ústavy zverili zákonodarnému zboru právomoc, výsledok referenda zmeniť alebo zrušiť svojím ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti. V tomto kontexte môže ísť o priame spochybnenie inej časti Ústavy SR, kde sa konštatuje, že „štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.“ (Ústava SR, čl. 2, ods. 1 alebo čl. 30, ods. 1) Výsledkom tejto formulácie je skutočnosť, že tvorca ústavy umožnil, aby platný výsledok referenda (prijatý prostredníctvom priameho výkonu štátnej moci občanmi), sám zmenil alebo zrušil. V tejto súvislosti možno konštatovať, že došlo k nadradeniu princípov zastupiteľskej demokracie nad princípy priamej demokracie. (Láštic, 2011)

Ďalším problémom vymedzenia inštitútu referenda je skutočnosť, že Ústava Slovenskej republiky v žiadnom zo svojich článkov jasne nestanovuje, či sa referendum môže alebo nemôže meniť ústava. V tejto veci musel rozhodovať Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý vo svojom uznesení konštatoval, že prostredníctvom referenda nemožno zmeniť ústavu priamo, teda na základe výsledku hlasovania zúčastnených občanov. Ďalej dodal, že „prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda.“ (Odôvodnenie uznesenia II. Ústavného súdu SR 31/97) Ústavný súd SR tak občanom SR nepriznal právo hlasovať o formulácií navrhnutej zmeny ústavy. Vo všeobecnosti možno toto rozhodnutie Ústavného súdu pokladať za nie príliš šťastné, pretože jeho výklad odporuje článku 72 Ústavy SR. V súvislosti s (ne)možnosťou meniť Ústavu SR prostredníctvom hlasovania občanov SR v referende je veľmi zaujímavé sledovať názory a postoje popredných politických predstaviteľov vtedajšej vládnej koalície. V roku 1997 sa podpredsedníčka vlády SR pre legislatívu na margo možnosti

meniť ústavu referendum vyjadrila nasledovne: „vláda je hlboko presvedčená, že referendum nemožno ústavu meniť“ (Vláda pozastavila distribúciu referendumového lístka, 1997) Postoj vlády SR k referendu zopakovala o pár dní neskôr slovami: „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.“ (Referendum občania záväzne radia parlamentu, 1997) Tá istá politická predstaviteľka v roku 1994 interpretovala rovnaký problém úplne opačne: V rámci legislatívneho procesu uviedla: „Vážení, ak ústava povie, že niečo taxatívne nemôže byť predmetom referenda, znamená to, že všetko ostatné predmetom referenda môže byť, a referendum sa môže meniť aj ústava, vážení....A je to tak, že aj ústava sa 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 – symbolicky povedané, alebo keď parlament prijme ústavný zákon, tento ústavný zákon znovu bez určenia lehoty môže zmeniť. Výrok, ktorý je prijatý v referende a je publikovaný v Zbierke zákonov je chránený tri roky voči zmene, vážení. Takú moc má ľud prostredníctvom referenda, že ani poslanci zvolení vo voľbách výsledok referenda po dobu troch rokov nemôžu meniť. To je zákonodarná moc ľudu – najdemokratickejšia. ... Ak by totiž sme nepripustili, že referendum môžeme meniť ústavu, vážené národné zhromaždenie, tak sa odchyľime od celoeurópskej zvyklosti. V západnej Európe, v ktorej sú, dúfam, že uznáte, demokratické štáty, sa všade toto pripúšťa. Ak by tomu tak nebolo, tak prezident De Gaulle, keď vypísal referendum, ktoré bolo na otázku voľby prezidenta, ústava dovolila voľbu prezidenta parlamentom a De Gaulle vypísal referendum, v zmysle ktorého prezident mal byť volený priamo ľuďom, tak toto referendum by bolo nemožné. A práve preto bolo možné, lebo celá západná Európa uznáva možnosť zmeny ústavy prostredníctvom referenda.“ (Stenografický záznam zo zasadnutia 32. schôdze NR SR, 1994).

V doterajšom období od vzniku samostatnej Slovenskej republiky sme tak boli svedkami celoštátnych referend s týmito otázkami (Horváth, 2014):

Rok 1994 – účasť 19,96%

Súhlasíte, aby sa prijal zákon o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácií?

Voliči sa v rámci tohto referenda mohli vyjadriť, či v konečnom dôsledku požadujú schválenie zákona o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácií. Iniciátorom referenda bol predseda politického subjektu Združenie robotníkov Slovenska – Ján Ľupták. Vzhľadom k tomu, že účasť dosiahla 19,96%, referendum nebolo úspešné.

Rok 1997 – zmarené v zmysle rozhodnutia ústavného súdu

1. *Ste za vstup SR do NATO?*
2. *Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území SR?*
3. *Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území SR?*
4. *Súhlasíte, aby prezidenta SR volili občania SR podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo?*

Referendum o obsahovalo štyri kľúčové otázky, týkajúce sa vstupu Slovenskej republiky do NATO, rozmiestnenia jadrových zbraní a vojenských základní na našom území, ako aj priamej voľby prezidenta. Ústredná volebná komisia v dôsledku politických okolností vyhlásila toto hlasovanie za zmarené. Vtedajší minister vnútra na vlastnú zodpovednosť dal pokyn na tlač lístok len s tromi otázkami. V niektorých častiach Slovenska sa tak objavili dva typy hlasovacích lístkov – s dvomi a tromi otázkami. Samotné referendum stálo 140 miliónov korún (približne 4,6 milióna eur).

Rok 1998 – účasť 44,25 %

Ste za to, aby Národná rada Slovenskej republiky prijala ústavný zákon, ktorým sa zakáže privatizácia týchto strategických podnikov:

1. *Západoslovenské energetické závody, š.p., Bratislava,*
2. *Stredoslovenské energetické závody, š.p., Žilina,*
3. *Východoslovenské energetické závody, š.p., Košice,*
4. *Slovenský plynárenský priemysel, š.p., Bratislava,*
5. *Slovenské elektrárne, a.s., Bratislava,*
6. *Transpetrol, a.s., Bratislava?*

Ústrednou témou ďalšieho referenda bola privatizácia strategických podnikov. Iniciátorom petície bola strana Vladimíra Mečiara – HZDS. Oprávnení voliči mali rozhodnúť, či chcú prijatie zákona, ktorým by sa zakázala privatizácia strategických podnikov. Išlo predovšetkým o podniky akými boli: Západoslovenské, Stredoslovenské, Východoslovenské energetické závody, ďalej Slovenský plynárenský priemysel, Slovenské elektrárne a Transpetrol. Na tomto mieste je potrebné upozorniť, že účasť na referende bola na slovenské pomery relatívne vysoká – 44,25 %. Referendum o privatizácii strategických podnikov stálo 82 miliónov korún (približne 2,7 milióna eur).

Rok 2000 – účasť 20,03 %

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

Politické pozadie referenda je zjavné už zo samotnej referendovej otázky. Cieľom teda bolo, aby volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky zvolenej v roku 1998 skončilo dňom nových volieb. Iniciátormi boli opozičné politické subjekty na čele s politickými stranami HZDS

a SNS. Na samotnom hlasovaní sa zúčastnila len pätina oprávnených voličov. Konanie referenda si vyžiadalo náklady vo výške 84 miliónov korún (približne 2,8 milióna eur).

Rok 2003 – účasť 52,15 %

Súhlasíte s tým, aby sa SR stala členským štátom EÚ?

Jediné doposiaľ úspešné referendum. Účasť presiahla hranicu potrebnú pre platnosť referenda. Za vstup do Európskej únie zahlasovalo 92,46 percenta. Náklady na referendum sa vyšplhali do výšky 196 miliónov slovenských korún (6,5 milióna eur). Podobné typy referend na uskutočnili aj v niektorých iných krajinách, ktoré prejavili záujem o integráciu do štruktúr Európskej únie.

Tabuľka: Výsledky referend o vstupe do Európskej únie konaných v kandidátskych krajinách

Dátum referenda	Krajina	Volebná účasť	ANO %	NIE %
08.03.2003	Malta	91	53,60	46,4
23.03.2003	Slovinsko	60,3	89,60	10,4
12.04.2003	Maďarsko	45,6	83,76	16,24
10.-11.05.2003	Litva	63,3	91,07	8,93
16.-17.05.2003	Slovensko	52,15	92,46	6,20
07.-08.06.2003	Poľsko	58,85	77,45	22,55
13.-14.06.2003	Česká republika	55,21	77,33	22,67
14.09.2003	Estónsko	64,02	66,83	33,17
20.09.2003	Lotyšsko	72,53	67,00	32,3

Zdroj: (Referenda o pristúpení k EU v kandidátskych zemiach, 2003)

Rok 2004 – účasť 35,86%

Ste za to, aby poslanci NR SR prijali ústavný zákon o skrátení III. volebného obdobia NR SR tak, aby sa voľby do NR SR konali v roku 2004?

Referendum v roku 2004 bolo druhým pokusom o skrátenie volebného obdobia parlamentu. V tomto prípade iniciátormi referenda bola Konfederácia odborových zväzov, ktorú podporovali strana SMER a niekoľko ďalších opozičných politických strán. Účasť v referende dosiahla hranicu 35,86 percenta. Náklady na uskutočnenie referenda boli vyčíslené na hodnotu 83 miliónov slovenských korún (približne 2,8 milióna eur).

Rok 2010 – účasť 22,84%

1. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom zrušila povinnosť fyzických osôb a právnických osôb platiť úhradu za služby verejnosti poskytované Slovenskou televíziou a Slovenským rozhlasom?

2. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom rozšírila možnosť prejednať 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?

Referendum v roku 2010 tvoril relatívne široký okruh otázok. Voliči tak mali v konečnom dôsledku rozhodnúť o zrušení koncesionárskych poplatkov, znížení počtu poslancov parlamentu, o možnosti voliť prostredníctvom internetu a pod. Zaujímavosťou je skutočnosť, že petičná akcia za vypísanie referenda bola dielom občianskej aktivity, ktorá vyústila do založenia politickej strany. Napriek tomu, že referendum bolo o zaujímavých témach, v dôsledku nedostatočnej volebnej účasti, bolo neúspešné. Náklady spojené s konaním tohto referenda boli vyčíslené na 7,2 milióna eur.

Rok 2015 – účasť 21,41%

1. „Súhlasíte s tým, aby sa manželstvom nemohlo nazývať žiadne iné spolužitie osôb okrem zväzku medzi jedným mužom a jednou ženou?“
2. „Súhlasíte s tým, aby párom alebo skupinám osôb rovnakého pohlavia nebolo umožnené osvojenie (adopcia) detí a ich následná výchova?“
3. "Súhlasíte s tým, aby školy nemohli vyžadovať účasť detí na vyučovaní v oblasti sexuálneho správania či eutanázie, ak ich rodičia alebo deti sami nesúhlasia s obsahom vyučovania?"

Referendum o rodine sa uskutočnilo na podnet občianskych aktivistov zoskupených okolo organizácie tretieho sektora – Aliancia za rodinu. Vzhľadom na povahu otázok, ktoré boli predmetom referenda, o ich súlade s ústavou rozhodoval Ústavný súd Slovenskej republiky. Ten vo svojom rozhodnutí skonštatoval, že jedna z otázok : *Súhlasíte s tým, aby žiadnemu inému spolužitiu osôb okrem manželstva nebola priznaná osobitná ochrana, práva a povinnosti, ktoré sú právnymi normami k 1. 3. 2014 priznané iba manželstvu a manželom (najmä uznanie, registrácia či evidovanie ako životného spoločenstva pred verejnou autoritou, možnosť osvojenia dieťaťa druhým manželom rodiča)?*, je protiústavná, nakoľko sa týka základných ľudských práv a slobôd. Na základe tejto skutočnosti sa prezident rozhodol

vyhlásiť referendum s tromi otázkami. Referendum nebolo úspešné, keďže účasť dosiahla hranicu 21,41 %. Náklady spojené s referendom boli vyčíslené na približne 6,3 milióna eur. Oveľa menej podrobne je upravený inštitút referenda na miestnej a regionálnej úrovni (obce/mestá, resp. VÚC). V samotnej Ústave Slovenskej republiky je zmienka o ňom len minimálna, aj to len v jednom článku, spolu s inštitútom zhromaždenia obyvateľov: „*Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon.*“ (čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky). Ďalšie úpravy nájdeme v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Podľa neho sa referendum musí uskutočniť, ak a) ide o zlúčenie rozdelenie alebo zrušenie obce; zmena názvu obce, b) odvolanie starostu z dôvodov daných zákonom (hrubé porušenie, nefunkčnosť 6 mesiacov alebo petícia 30% obyvateľov), alebo c) ak o to požiadala petícia skupiny obyvateľov v počte aspoň 30%. Zároveň miestne referendum sa môže uskutočniť, ak ho vyhlási obecné zastupiteľstvo vo veci dôležitej pre obec. Platné a prijaté miestne referendum je v prípade účasti minimálne nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov a pozitívne musela hlasovať nadpolovičná väčšina zo zúčastnených voličov. (bližšie Zákon č. 369/ 1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov).

Na regionálnej úrovni inštitút referenda upravuje zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov, ktorý sa ale zásadne neodlišuje od zákonnej úpravy miestneho referenda. Hlavným problémom sú dve okolnosti. Prvou je neriešenie otázky záväznosti výsledku platného referenda pre orgány obce a vyšších samosprávnych celkov (okrem odvolania starostu / primátora alebo predsedu VÚC). Druhou je samotná volebná účasť. Ak vo voľbách do orgánov vyšších územných celkov je samotné zabezpečenie volebnej účasti nad jednu tretinu všetkých oprávnených voličov doteraz nemožné, predpokladať, že by bola v prípade referenda účasť vyššia, je maximálne nepravdepodobné. S tým súvisí aj prípadná samotná otázka v referende. Veľmi ťažko si je predstaviť naformulovanie referendovej otázky, ktorá by napríklad v trnavskom samosprávnom kraji zaujala voliča od Holíčča po Šamorín, prípadne v prešovskom samosprávnom kraji, v tomto prípade voličov v Prešove a trebárs v Medzilaborciach. To však nie je problémom samotných podmienok uskutočnenia referenda, ale najmä priestoru v ktorom sa (ne)uskutočňuje. (Brix, 2013)

Základným metodologickým problémom pri spracovaní témy miestneho referenda sa ukázala samotná databáza takto uskutočnených referend. V podmienkach Slovenskej republiky neexistuje žiadna inštitúcia, ktorá by mala v databáze zaznamenané všetky vyhlásené referendá na miestnej úrovni od roku 1990. Takáto úprava je len v prípade celoštátneho referenda a jednotlivé výsledky nájdeme tak na webových stránkach Štatistického úradu

Slovenskej republiky, resp. Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. V prípade miestneho referenda však ani v jednej zo spomínaných inštitúcií takého výsledky neevidujú, presnú databázu nemá ani Združenie miest a obcí Slovenskej republiky. Pre potreby nášho článku sme preto vychádzali z údajov publikovaných na stránke Združenia miest a obcí Slovenska vo forme tlačovej správy zo dňa 26. februára 2016 pod názvom *Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7 % samospráv*. Podľa týchto informácií najprestížnejšieho orgánu miestnej samosprávy na Slovensku sa v rokoch 2005 až 2015 zorganizovalo miestne referendum len v 7 % samospráv. Úspešné bolo v 60% z nich. To znamená, že v 93 % obcí a miest sa tento inštitút nepoužil, vo viacerých prípadoch sa ale uskutočnili iné formy zapojenia občanov do rozhodovacích mechanizmov na úrovni obci – napríklad zhromaždenie obyvateľov obce, verejné schôdze alebo prerokovanie problému na úrovni výboru miestnej časti. Z realizovaných referend približne 42% z nich bolo o odvolaní starostu alebo primátora, 30% sa vzťahovalo na investorský zámer plánovaný v obci a približne 28% riešilo inú dôležitú otázku. (*Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7 % samospráv, 2015*)

Za úvahu stojí aj samotná možnosť odvolať starostu obce alebo primátora mesta v rámci miestneho referenda. V období medzi komunálnymi voľbami, čo je časové obdobie 4 rokov, možno stratiť mandát na najvyššieho predstaviteľa obce len v prípade vzdania sa mandátu alebo právoplatného odsúdenia za úmyselný trestný čin, zdravotné dôvody ponechajme teraz bokom. Je vhodné pre stabilitu výkonu miestnej moci, aby mohli občania aj v medzivolebnom období siahnuť na mandát starostu? Táto diskusia je o to závažnejšia, že v podmienkach Slovenskej republiky si občania volia zvlášť poslancov miestneho zastupiteľstva a zvlášť starostu. Môže sa teda stať situácia, že bude prichádzať k rozporom medzi ich stanoviskami. Má byť ľahšie zbaviť postu starostu ako poslanca zastupiteľstva? Nie je často miestne referendum o odvolaní starostu viac dôsledkom nevraživosti kandidátov a snahy o skoršie uchopenie moci ako samotná nespokojnosť občanov s výsledkami starostu na svojom poste. V každom prípade sa aj tu ukazuje, že naše demokratické pravidlá nie sú dokonalé, ale lepšie nenájdeme. Preto by bolo zaujímavé, ak by sa u nás presadil napríklad český model obsadzovania postov v miestnej samospráve a o svojom vrcholnom predstaviteľovi by rozhodovali nie občania, ale nimi zvolení poslanci. Tu by však mali sťažnú pozíciu najmä nezávislí kandidáti a opäť český model ukazuje, že ani tento systém nie je ideálny.

Pozrime sa na niektoré referendá bližšie. Prvým príkladom je miestne referendum v Gabčíkove zorganizované 2. augusta 2015. Išlo v ňom o reakciu na snahu štátu umiestniť utečencov z migračnej krízy z Rakúska dočasne v priestoroch Slovenskej technickej univerzity v tejto obci. Otázka v referende znela : „Ste proti zriadeniu utečeneckého tábora v budove STU v obci Gabčíkovo ?“ Pri účasti 2063 občanov (volebná účasť viac ako 58%) bolo proti zriadeniu 2051 občanov, teda takmer 97% zúčastnených. Napriek tomu bol utečenecký tábor zriadený, postupne prevádzkovaný a v súčasnosti je opäť bez klientov. Tento prípad je ukážkou toho,

že výsledok miestneho referenda nemá žiadnu právnu silu či záväznosť voči rozhodnutiam orgánov štátnej správy na čele s vládou, nemusia ho vôbec rešpektovať a tak sa jednoznačne preukázalo, že jeho organizácia bola zbytočná. (*Referendum je platné, obyvatelia Gabčíkova utečencov v obci nechcú, 2015*)

Druhým príkladom bolo miestne referendum v meste Modra zo dňa 12. septembra 2015. V ňom išlo o riešenie pomerne závažnej otázky smerujúcej do vnútra miestnej samosprávy. Mestský úrad bol v spore s podnikateľom o záväzok vo výške takmer 300 tis. Eur. Samotná otázka znela: „Súhlasíte, aby mesto Modra ukončilo súdny spor s Ing. Andrejom Vachom mimosúdnou dohodou alebo súdnym zmierom a zaplatilo mu sumu v maximálnej výške 293.575,78 EUR?“ V prípade, že by mesto uvedenú sumu nevyplatilo, každodenne by sa v prípade súdnej prehry zvyšovala o úroky a trovy súdneho konania, maximálnu výšku si nikto netrúfol odhadnúť, ale mohlo ísť aj o násobky tejto sumy. Na druhej strane bola aj možnosť, že by mesto tento spor vyhrá a nebude musieť platiť nič. Išlo teda o výsostne odbornú otázku, ktorá najmä v negatívnom prípade mohla značne ochromiť finančnú schopnosť mesta Modra plniť viaceré svoje úlohy zo zákona. Toto referendum nakoniec nebolo úspešné, k volebným schránkam sa dostavilo iba 141 obyvateľov z celkovej počtu 7675 oprávnených voličov (účasť len 1,8%). Pre zaujímavosť, pozitívne sa vyslovilo 19, negatívne 118 občanov (z počtu platných hlasov). Toto referendum je príkladom toho, že pri vysoko odborných témach občania preferujú, aby rozhodli kompetentné orgány a neprenášali zodpovednosť na plecia bežných občanov. (*Miestne referendum 2015 – podklady, 2015*)

Oba príklady sú vyjadrením politickej reality v praxi. Zásadným problémom sa ukazuje zapojenosť verejnosti (voličov) do správy vecí verejných. Napriek tomu, že problémy na úrovni lokálnej politiky by mali byť bližšie všetkým občanom, pretože sa dotýkajú ich každodenných starostí, reálne viac ich zaujímajú reálne na celoštátnej úrovni. Celorepubliková realita, ktorá je sprostredkovaná médiami, je pre klasického občana oveľa prítlačlivejšia a zaujímavejšia ako každodenné záležitosti. Aj toto je dôkazom toho, že transformácia politického systému ani zďaleka nie je ukončenou záležitosťou.

Záver

Ak sme si položili otázku o zmysle referenda v podmienkach Slovenskej republiky, musíme byť rovnako skeptický tak na celoštátnej, ako aj miestnej úrovni. Hlavnými problémami pri jeho realizácii sú najmä účasť a s tým spojená samotná zmysluplná otázka v referende. Ukazuje sa, že ak sme doteraz mali na Slovensku na celoštátnej úrovni osem referend (v rokoch 1994, 1997, 1998, 2000, 2003, 2004, 2010 a 2015), tak jediné platné bolo v roku 2003 o vstupe do Európskej únie. Ak aj si pripomenieme zmarené referendum v roku 1997 (bližšie: Machyniak – Šebík, 2014) o možnej priamej voľbe hlavy štátu (tu bola pravdepodobnosť volebnej účasti

tiež vysoká), ostatné referendá slúžili viac na prezentáciu jej autorov (najmä politických strán) ako ich zmysluplnosť.

Zásadným problémom je aj samotná záväznosť týchto referend od miestnej cez regionálnu až po celoštátnu úroveň. Ukazuje sa, že okrem špecifických tém (napr. odvolanie starostu, prípadne odvolanie prezidenta republiky), ostatných prípadoch by bolo možné len ťažko donútiť samotných poslancov od obecnej samosprávy až po Národnú radu Slovenskej republiky zrealizovať výsledky referenda prostredníctvom ďalších právnych noriem, až po samotný zákon.

Napriek tomu, že ústavný a politický systém Slovenskej republiky jej autori formulovali v zmysle uplatňovania maximalistickej teórie demokracie, praktická realizácia od roku 1993 až po súčasnosť sa pri samotnom výkone moci viac blíži k tej minimalistickej podobe. Len malou náplastou je skutočnosť, že problémy s väčším využívaním inštitútov priamej demokracie nemáme len my, ale aj iné krajiny nielen v rámci Európskej únie.

V teoretickej rovine môžeme teda na záver konštatovať, že inštitút referenda prináša so sebou pozitívne aj negatívne stránky. K iste pozitívnym môžeme priradiť kontrolu moci štátu jej samotnými občanmi. Zároveň sa vytvárajú lepšie podmienky pre vznik a prehĺbovanie myšlienok občianskej spoločnosti, pretože jej členovia aktívne participujú na správe vecí verejných. A v neposlednom rade majú možnosť vyjadriť svoj názor priamo, bez sprostredkovania svojimi zastupiteľmi, teda je vyjadrený dostatočne presne a bez možných skreslení. Na druhej strane, a to už vyjadrujeme názory skôr odporcov myšlienok priamej demokracie, je spochybniteľná samotná schopnosť občanov rozhodovať najmä zložitejšie otázky. Do úvahy pripadá aj možná manipulácia zo strany politikov, médií či iných zainteresovaných skupín. Odpovede v tvare áno či nie nemajú schopnosť vyjadriť možnú výhradu. Rovnako tak nikto nepreberá čo i len politickú zodpovednosť za konkrétny výsledok referenda. Ale najčastejším predmetom rôznych úvah či alternatívnych názorov zostáva stanovenie minimálnej hranice pre potrebnú volebnú účasť, aby bolo referendum platné.

Literatúra

BARDOVIČ, J. 2015. *Politická participácia vo vybraných teóriách demokracie*. In *Výzvy a perspektívy vnútornej a zahraničnej politiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 220-236, ISBN 978-80-8152-396-0.

BLAHOŽ, J. – BALAŠ, V. – KLÍMA, K. 2015. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 520 s. ISBN 978-80-7478-687-7.

BRIX, R. 2013. *Vybrané aspekty regionálnej samosprávy na Slovensku*. In *Acta Oeconomica Universitatis Selye*. roč. 2, č. 2. s. 39-46, ISSN 1338-6581.

- GUŤAN, D. 2012. *Ochrana ľudských práv v európskom priestore*. In *Spolu v kraji*. Trnava: Trnavský samosprávny kraj. s. 155-164. ISBN 978-80-971243-9-7.
- HORVÁTH, P. a i. 2014. *Kapitoly z politického systému SR pre študentov FSV UCM*. Trnava: Slovenská spoločnosť pre verejnú správu pri Slovenskej akadémii vied. 220 s. ISBN 978-80-971627-1-9.
- CHOVANEK, J. – HOTÁR, S. V. 2010. *Politológia. Terminologický a výkladový slovník*. Trnava: Fakulta masmediálnej komunikácie, 589 s. ISBN 97-80-89241-34-7.
- KLÍMA, K. 2016. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: Wolters Kluwer, 428 s. ISBN 978-80-7552-331-0.
- KRESÁK, P. 1997. *Inštitút referenda v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. In. *Slovenské referendum 97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava: Inštitút pre verejnú otázku, 305 s. ISBN 80-967739-2-5.
- LÁŠTIC, E. 2011. *V rukách politických strán. Referendum na Slovensku 1993-2010*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 129 s. ISBN 978-80-223-3000-8.
- MACHYNIAK, J. – ŠEBÍK, K. 2014. *Rozhodnutia ústavného súdu o referende- referendum v roku 1997*. In *Dotyky politológie a ústavného práva: zborník vedeckých prác*. Trnava: Spoločnosť pre verejnú správu pri Slovenskej akadémii vied, s. 36-52. ISBN 978-80-971627-0-2.
- PALÚŠ, I. a kol. 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ISBN 978-80-8152-442-4.
- SVENSSON, P. 1995. *Teorie demokracie*. Brno: CDK. 287s. ISBN 80-85959-02-X.
- ŠRAMEL, B. 2016. *Orgány ochrany práva a ich miesto vo verejnej správe*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave. 292 s. ISBN 978-80-8105-581-2.
- Ústava Slovenskej republiky – zákon č. 460/ 1992 Zb. v znení neskorších predpisov
 Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
 Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov

Internetové zdroje

- Miestne referendum 2015 – podklady*. 2015. Dostupné na internete: <<https://www.modra.sk/miestne-referendum-2015-podklady/ds-1080>>.
- Referendum je platné, obyvatelia Gabčíkova utečencov v obci nechcú*. 2015. Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/regiony/clanok/363392-referendum-je-platne-obyvatelia-gabcikova-odmietli-utecencov-vo-svojej-obci/>>.

Referendum občania záväzne radia parlamentu. 1997. Dostupné na internete: <<http://dennik.sme.sk/c/2072277/vlada-pozastavila-distribuciu-referendoveho-listka-o-priamej-volbe-prezidenta-kym-nerozhodne-us-sr.html>>.

Referenda o pristoupení k EU v kandidátskych zemích. 2003. Dostupné na internete: <<https://www.euroskop.cz/267/sekce/referenda-o-pristoupeni-k-eu-v-kandidatskych-zemich/>>.

Stenografický záznam zo zasadnutia 32. schôdze NR SR, 1994. Dostupné na internete: <<http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=71580>>.

Vláda pozastavila distribúciu referendového lístka. 1997. Dostupné na internete: <<http://dennik.sme.sk/c/2072277/vlada-pozastavila-distribuciu-referendoveho-listka-o-priamej-volbe-prezidenta-kym-nerozhodne-us-sr.html>>.

Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7% samospráv. 2015. Dostupné na internete:<http://www.zmos.sk/za-desat-rokov-organizovalo-miestne-referendum-7-samosprav-.phtml?id3=80977&module_action__295820__id_art=23683>.

Adresa autorov

doc. PhDr. Peter Horváth, PhD. - PhDr. Ján Machyniak, PhD

Katedra verejnej správy

Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave

Bučianska 4 /A

917 01 Trnava

Email: peter.horvath@ucm.sk; jan.machyniak@ucm.sk