



Ústavný súd Slovenskej republiky

**USMERNENIA**  
**k ústavným referendám na vnútroštátnej úrovni**  
**CDL-INF(2001)010**

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia)  
na jej 47. plenárnom zasadnutí (Benátky, 6. – 7. júla 2001)

**predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:**

Guidelines for constitutional referendums at national level

**Preklad a korektúra:**

Mgr. Tomáš Plško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Žofia Maďarošová, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

## OBSAH

<b>I.</b>	<b>VŠEOBECNÝ KONTEXT .....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>USMERNENIA.....</b>	<b>4</b>
	<b>A. Právny základ .....</b>	<b>4</b>
	<b>B. Všeobecné normy a princípy .....</b>	<b>4</b>
	<b>C. Procesná platnosť textov predložených v referende .....</b>	<b>5</b>
	<b>D. Hmotnoprávna platnosť textov predložených v referende.....</b>	<b>5</b>
	<b>E. Ostatné aspekty slobody hlasovania .....</b>	<b>5</b>
	<b>F. Financovanie .....</b>	<b>6</b>
	<b>G. Používanie verejných miest .....</b>	<b>7</b>
	<b>H. Média .....</b>	<b>7</b>
	<b>J. Konkrétna úprava ľudovej iniciatívy .....</b>	<b>8</b>
	<b>K. Referendá vyžadované ústavou (obligatórne referendá) .....</b>	<b>8</b>
	<b>L. Schvaľovanie podobných textov rôznymi postupmi .....</b>	<b>9</b>
	<b>M. Úloha parlamentu .....</b>	<b>9</b>
	<b>N. Účinky referenda .....</b>	<b>9</b>
	<b>O. Kvórum.....</b>	<b>9</b>
	<b>P. Súdna kontrola.....</b>	<b>10</b>

# USMERNENIA K ÚSTAVNÝM REFERENDÁM NA VNÚTROŠTÁTNEJ ÚROVNI<sup>1</sup>

## I. VŠEOBECNÝ KONTEXT

Nedávne skúsenosti s ústavnými referendumami v mladých demokraciách upozornili na viaceré problémy, na ktoré sa tieto usmernenia pokúsia ponúknuť riešenie. Obsahujú najzákladnejšie princípy pre ústavné referendumy a sú koncipované tak, aby zaistili, že tento nástroj bude využívaný vo všetkých štátoch v súlade s princípmi demokracie a právneho štátu.

Pod ústavnými referendumami sa rozumejú také ľudové hlasovania, ktoré sa týkajú čiastočnej alebo úplnej revízie ústavy suverénneho štátu (teda nepôjde iba o federálne subjekty), a to bez ohľadu na to, či sa od voličov požaduje zaujatie stanoviska ku konkrétnemu návrhu ústavnej novely, alebo iba k otázke o podstate zmeny prinášanej navrhovanou novelou.

Ústavné referendum sa samozrejme týka čiastočnej alebo úplnej revízie ústavy.

Ústavné referendum:

- môže vyžadovať samotná ústava, ktorá môže ustanovovať, že niektoré návrhy sa musia po ich prijatí parlamentom automaticky predložiť na schválenie v referende (obligatórne referendum);
- sa môže konať na základe ľudovej iniciatívy:
  - buď určitý počet voličov predloží text, ktorý následne podlieha schváleniu ľudovým hlasovaním;
  - alebo určitý počet voličov si vyžiada predloženie textu prijatého parlamentom na schválenie ľudovým hlasovaním;
- môže byť iniciované napríklad:
  - samotným parlamentom alebo určitým počtom jeho členov;
  - hlavou štátu alebo vládou;
  - jednou alebo viacerými územnými jednotkami.

Ústavné referendumy sa môžu týkať jednak textov, ktoré parlament už schválil, alebo textov, ktoré ešte neschválil.

---

<sup>1</sup> Žiadosť o prípravu usmernení pre túto oblasť bola predložená Parlamentnému zhromaždeniu (doc. 8677).

Môžu mať podobu:

- hlasovania o konkrétnom znení novely ústavy alebo konkrétnom návrhu zrušenia už existujúcich ustanovení ústavy;
- hlasovania o otázke princípu (napr.: „Súhlasíte s takou novelou ústavy, ktorá by zaviedla prezidentský systém?“); alebo
- hlasovania o konkrétnom návrhu, ktorý však nemá ešte podobu konkrétne rozpracovaného znenia novely, tzv. všeobecne formulovaný návrh (napr.: „Súhlasíte s takou novelou ústavy, ktorá by znížila počet kresiel v parlamente z 300 na 200?“).

Mohlo by ísť o:

- právne záväzné referendum alebo
- referendum bez právnej záväznosti.

## **II. USMERNENIA**

### **A. Právny základ**

Tieto otázky musia byť výslovne upravené v predpise ústavnej sily:

- druh referenda a orgán oprávnený vyhlásiť ho;
- predmet referenda;
- účinky referenda;
- všeobecné normy a princípy (II.B), vrátane úpravy hlasovacieho práva;
- hlavné pravidlá týkajúce sa procesnej a hmotnoprávnej platnosti (II.C a II.D);
- súdna kontrola (II.P).

*Všetky usmernenia uvedené nižšie by mali byť upravené v ústave alebo zákonoch.*

### **B. Všeobecné normy a princípy**

1. Ústavné princípy volebného práva (všeobecné, rovné, slobodné, priame a tajné voľby) sa vzťahujú aj na referendum.

2. Rovnako základné práva, najmä sloboda prejavu, sloboda zhromažďovania a sloboda združovania musia byť zaručené a chránené.

3. Uplatňovanie referenda musí byť v súlade s právnym poriadkom ako celkom a najmä s úpravou týkajúcou sa revízie ústavy. Predovšetkým sa referendá nemôžu konať, ak to

ústava nepredpokladá, napr. v prípade, že zmena ústavy je vo výlučnej právomoci parlamentu.

4. Mala by existovať súdna kontrola v medziach týchto usmernení.

### **C. Procesná platnosť textov predložených v referende**

Otázky položené v referende musia rešpektovať:

- *jednotnosť formy*: V jednej otázke sa nemôžu miešať konkrétne znenie novely, otázka princípu a všeobecne formulovaný návrh;

- *jednotnosť obsahu*: okrem prípadu kompletnej revízie ústavy musí existovať medzi jednotlivými časťami textu imanentné prepojenie, aby sa voličovi zaručila sloboda voľby, pričom nemožno od voliča žiadať, aby akceptoval alebo odmietol ako celok ustanovenia bez určitého imanentného prepojenia;

- nie je vhodné, aby sa tá istá otázka vzťahovala súčasne na ústavu a legislatívu nižšej právnej sily (*jednotnosť v rámci predpisov rôznej právnej sily*);

### **D. Hmotnoprávna platnosť textov predložených v referende**

Texty predložené v ústavnom referende musia rešpektovať materiálne limity (interné aj externé) pre ústavné reformy.

Nemôžu byť v rozpore s medzinárodným právom alebo s ustanovujúcimi princípmi Rady Európy (demokracia, ľudské práva a právny štát).

Texty odporujúce požiadavkám uvedeným v častiach II.C a II.D by nemali byť predkladané v referende.

### **E. Ostatné aspekty slobody hlasovania**

Okrem princípov uvedených v častiach B, C, D slobodné voľby – a najmä slobodné formovanie voličovej vôle – zahŕňajú:

1. Právo očakávať, že referendá predpokladané platným právom budú zorganizované, a to v súlade s procesnými pravidlami; predovšetkým sa referendá musia konať v zákonom stanovenej lehote;

## 2. Férovosť hlasovania

a. Otázka položená voličom musí byť jasná (a nie nezrozumiteľná či dvojznačná), nesmie byť zavádzajúca ani sugestívna. Voliči musia byť informovaní o dôsledkoch referenda, pričom na otázky položené v referende musia odpovedať buď áno, alebo nie, prípadne sa odpovede zdržať.

b. Zodpovedné orgány musia poskytnúť objektívne informácie. To znamená, že predložený text a k nemu pripojená vysvetľujúca správa by mali byť prístupné voličom s dostatočným časovým predstihom, a to takto:

- musia byť uverejnené v oficiálnom vestníku aspoň mesiac pred konaním referenda;
- musia byť zaslané priamo občanom a doručené najneskôr dva týždne pred konaním referenda;
- vysvetľujúca správa musí poskytnúť vyrovnanú prezentáciu nielen z pohľadu zákonodarných a výkonných orgánov, ale tiež opozície.

c. Na rozdiel od volieb nie je nevyhnutné úplne zakázať vystúpenia autorít za alebo proti návrhu predloženému v referende. Národné, regionálne a miestne orgány však nesmú ovplyvňovať výsledok referenda prehnanou a jednostrannou kampaňou. Používanie verejných zdrojov orgánmi verejnej moci na ovplyvňovanie verejnej mienky počas obdobia kampane (t. j. v mesiaci predchádzajúcom konaniu referenda) musí byť zakázané. Musí byť určená striktná horná hranica pre používanie verejných zdrojov na ovplyvňovanie verejnej mienky v spomínanom období.

3. Právo na správne zistenie výsledku referenda nezávislým orgánom na formálne uverejnenie v oficiálnom vestníku.

Výsledok referenda musí byť považovaný za neplatný, ak nezrovnalosti mohli mať vplyv (či už pozitívny alebo negatívny) na tento výsledok. Je možné aj čiastočné zneplatnenie v prípade, že k nezrovnalostiam došlo iba na určitom území (kraje, okresy, okrsky).

## F. Financovanie

- Všeobecné pravidlá financovania politických strán a volebných kampaní sa musia

vzťahovať na financovanie z verejných, ako aj zo súkromných zdrojov.

- Na rozdiel od volieb nie je nevyhnutné prísne a za každých okolností zakazovať používanie verejných zdrojov orgánmi verejnej moci na ovplyvňovanie verejnej mienky počas obdobia kampane, musí však byť obmedzené (pozri stať II.E.2.c).

- Možno povoliť finančné odmeny za zber podpisov na ľudové iniciatívy, avšak musia byť regulované, čo sa týka celkovej výšky prostriedkov na to použitých a tiež výšky odmeny pre každú takúto osobu.

## **G. Používanie verejných miest**

### *a. Plagáty*

Podporovatelia aj odporcovia návrhu predkladaného na schválenie v referende musia mať rovnakú možnosť používať plagáty.

### *b. Zber podpisov*

Ak sa na zber podpisov pre ľudovú iniciatívu na verejných cestách vyžaduje povolenie, možno ho odmietnuť udeliť jedine v špecifických prípadoch z dôvodu prevažujúceho verejného záujmu a v súlade s princípom rovnosti.

### *c. Právo demonštrovať*

Pouličné demonštrácie na podporu alebo proti predmetu referenda môžu byť podmienené udelením povolenia: toto povolenie možno neudelieť jedine z dôvodu prevažujúceho verejného záujmu a v súlade so všeobecnou právnou úpravou verejných demonštrácií.

## **H. Média**

Verejné rozhlasové a televízne vysielanie v rámci volebnej kampane musí prideliť rovnaký čas programom na podporu predmetu referenda a tým, ktoré sú proti.

Musí byť zaručený vyvážený priestor pre podporovateľov aj odporcov predmetu referenda v ostatných druhoch masmediálneho vysielania, a to najmä v spravodajstve.

Na podporovateľov aj odporcov predmetu referenda sa musia vzťahovať tie isté finančné a iné podmienky vo vzťahu k rozhlasovej a televíznej kampani.

Možno zväžiť zákaz uverejňovania prieskumov verejnej mienky v týždni pred referendom.

## **J. Konkrétna úprava ľudovej iniciatívy**

- Každý nositeľ politických práv je oprávnený podpísať ľudovú iniciatívu.
- Lehota pre zber podpisov (najmä deň začatia a posledný deň jej plynutia) musí byť jasne definovaná, ako aj požadovaný počet podpisov.
- Každý bez ohľadu na to, či je nositeľom politických práv, musí byť oprávnený zbierať podpisy.
- Všetky podpisy musia byť preverené. Pre účely uľahčenia ich preverenia by podpisové hárky mali ideálne obsahovať mená voličov registrovaných v tej istej obci, meste či mestskej časti.
- Aby sa zabránilo úplnému zrušeniu výsledku referenda z dôvodu neplatnosti, musí existovať orgán, ktorý bude mať právomoc pred konaním referenda opraviť chyby v znení jeho predmetu, akými sú:
  - zavádzajúca, sugestívna alebo nezrozumiteľná povaha otázky;
  - porušenie pravidiel procesnej alebo hmotnoprávnej platnosti; v takomto prípade možno iba časť textu vyhlásiť za neplatnú, ak je zvyšok textu koherentný; možno pripustiť rozdelenie textu na časti pre účely odstránenia nedostatku materiálnej jednoty.
- Pozri tiež II.F tretí odsek (finančná odmena za zber podpisov) a II.G.b (používanie verejných miest na zber podpisov).

## **K. Referendá vyžadované ústavou (obligatórne referendá)**

Obligatórne referendum možno obmedziť na prípady úplnej revízie ústavy alebo revízie jej materiálneho jadra. V tom druhom prípade musí byť v ústave uvedené, zmena



ktorých jej ustanovení bude podliehať obligatórnemu schváleniu referendum.

## **L. Schvaľovanie podobných textov rŕznymi postupmi**

Počas určitej doby nemožno text, ktorý bol odmietnutý v referende, schváliť iným postupom revízie ústavy.

Počas tej istej doby nemožno text, ktorý bol v referende schválený, meniť iným postupom revízie ústavy.

Uvedené sa nevzťahuje na tieto prípady:

- konzultatívne referendá (ktoré nie sú záväzné pre orgány verejnej moci);
- referendum o čiastočnej revízii ústavy, ak sa predchádzajúce referendum týkalo úplnej revízie;
- v prípade odmietnutia textu prijatého parlamentom a predloženého na schválenie v referende na žiadosť časti voličov nemožno opätovne obdobný text takto predkladať, ak referendum nevzide z ľudovej iniciatívy.

## **M. Úloha parlamentu**

Ak určitý počet voličov alebo iný orgán než parlament predložia návrh ústavnej novely, parlament musí k textu predloženému na ľudové hlasovanie zaujať stanovisko. Môže byť oprávnený predložiť protinávrh. Na zaujatie stanoviska parlamentom musí byť ustanovená lehota: ak nie je dodržaná, text bude predložený na ľudové hlasovanie bez stanoviska parlamentu.

## **N. Účinky referenda**

Referendum o konkrétnom znení novely je zvyčajne záväzné a jeho implementácia nebude predstavovať problém.

Referendá o otázkach princípů alebo o všeobecne formulovaných návrhoch by mali byť iba konzultatívne. Hoci niektoré štáty uznávajú, že takéto referendá môžu v princípe parlament zaväzovať, vedie to k implementačným problémom a nesie so sebou riziko politických konfliktov.

## **O. Kvórum**

Je prípustné pre platnosť referenda vyžadovať jeho schválenie určitým počtom voličov.

Tento druh kvóra je vhodnejší než požadovanie určitej minimálnej účasti.

## **P. Súdna kontrola**

Dodržiavanie uvedených pravidiel má podliehať súdnej kontrole. Tú v poslednom stupni vykonáva ústavný súd, ak existuje, inak najvyšší súd. Konkrétne sa súdna kontrola má týkať:

- práva hlasovať v referende;
- toho, či ľudové iniciatívy boli realizované;
- procesnej a hmotnoprávnej platnosti textov predložených v referende, ktoré by mali podliehať *ex ante* kontrole; vnútroštátne právo určí, či je táto kontrola obligatórna alebo fakultatívna;
- rešpektovania slobody hlasovania;
- výsledkov hlasovania.