

Čo nás Taliani môžu naučiť o referende?

Plško, T.*

PLŠKO, T.: Čo nás Taliani môžu naučiť o referende? Právny obzor, 107, 2024, č. 5, s. 518 – 545. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2024.5.05>

What Lessons About Referendums Can We Learn from the Italians? The paper examines the Italian model of the so-called abrogative referendum on the total or partial repeal of laws or other normative acts with the force of law, initiated by 500 000 voters or five regional councils. Particular attention is paid to the extensive case law of the Constitutional Court in the context of the mandatory preventive examination of the admissibility of a referendum initiative.

Key words: referendum, Italy, constitutional court, judicial review of referendum, homogeneity of referendum questions

Úvod

V júli 2021 vydal Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj ústavný súd) kľúčový nález,¹ v ktorom sa záväzne vyjadril k právnym účinkom referenda podľa čl. 93 ods. 2 slovenskej ústavy. Podľa ústavného súdu možno referendom priamo meniť text ústavy. Z toho vyplýva, že referendum iniciované petíciou občanov má povahu ľudového hlasovania o priamej ústavnej ľudovej iniciatíve.² Týmto dal slovenským voličom do rúk obrovskú moc priamo, bez pričinenia parlamentu meniť text ústavy, čo môže vyvolávať obavy o stabilitu demokratického ústavného poriadku.³ Vo fungujúcom demokratickom právnom štáte totiž, ako to vyjadril jeden švajčiarsky profesor, ani ľud samotný „neuniká mohutným brzdám a protiváham“⁴, pretože aj ľud hlasujúci v referende musí rešpektovať mantinely dané ústavou. Ani vo Švajčiarsku, legendárnom svojou polopriamou demokraciou, známe „úslovie *vox populi, vox Dei* neplatí“.⁵

Áké brzdy a protiváhy teda v slovenskej ústave existujú? Okrem dvoch výslovné upravených, ktorými sú negatívne vymedzenie predmetu referenda v čl. 93 ods. 3 ústavy a kvórum, je tu už len kontrola ústavnosti predmetu referenda vykonávaná ústavným súdom. Ústavný súd napokon už objavil jednu implicitnú brzdú, keď veľmi správne neakceptoval pokus deformovať inštitút referenda do podoby akéhosi ľudového hlasovania o odvolaní parlamentu (PL. ÚS 7/2021), resp. vlády (PL. ÚS 11/2022). Referendum nemá mať osobný predmet, neslúži na voľbu ani odvolávanie štátnych orgánov.⁶

* Mgr. Tomáš Plško, odbor súdnych a analytických činností, Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky.

** Dielo vzniklo bez finančnej podpory.

¹ PL. ÚS 7/2021.

² Rozlišovanie medzi priamou a nepriamou ľudovou iniciatívou nájdeme v literatúre rôzne definované. V našom ponímaní priama iniciatíva je taká, kde parlament nemôže predložiť protinávrh a o ľudovom návrhu sa hlasuje priamo. Rovnako LUCIANI, s. 127; MORRONE, s. 544. Nateraz necháme bokom referendum iniciované uznesením Národnej rady SR.

³ Absencia právomoci národnej rady formulovať protinávrh už bola nedávno kritizovaná a navrhlo sa takúto možnosť zaviesť. NEUMANN, s. 753 – 754. S týmto názorom jednoznačne súhlasíme.

⁴ MARTENET, s. 94.

⁵ MARTENET, s. 94.

⁶ Na tento účel slúžia inštitúty volieb a odvolania. HAMON, s. 17 a nasl.; MÖCKLI, s. 50; DE VERGOTTINI, s. 403 – 405; MORTATI, s. 722; MALINVERNI et al., s. 222 – 225; z domácej doktríny pozri FIAČAN, s. 20 – 21.

Tento článok si kladie otázku, či existujú aj iné implicitné dôvody neprípustnosti referenda, a odpoveď na ňu bude hľadať v zahraničných skúsenostiach. Z komparatívneho práva je známe, že viaceré ústavné súdy a ekvivalentné orgány vo svete majú právomoc preventívne kontrolovať ústavnú prípusť referendovej otázky (spomeňme tie v Portugalsku, Slovinsku, Kolumbii, vo Francúzsku alebo v Čile),⁷ no žiaden s tým nemá také bohaté skúsenosti, ako ten sídliaci v Palazzo della Consulta v Ríme. Zameriame sa preto na judikatúru talianskeho ústavného súdu. Keďže však ide v česko-slovenskom priestore pravdepodobne o úplne prvé spracovanie tejto témy, pozornosť venujeme aj ostatným aspektom talianskeho modelu referenda. Dlhodobo totiž zastávame názor, že ústavná úprava referenda je u nás – aj napriek výkladu ústavného súdu – zásadne nedostatočná a je nevyhnutné ju od základov opätovne premyslieť. Pritom bude potrebné vziať do úvahy aj skúsenosti iných štátov s ich konkrétnym modelom referenda.

Najprv teda stručne opíšeme vznik talianskeho modelu, taliansku ústavnú a zákonnú úpravu referenda (1) a fungovanie referendového procesu (2), potom sa podrobne pozrieme na judikatúru ústavného súdu týkajúcu sa implicitných dôvodov neprípustnosti referendovej otázky (3) a následne sa pokúsime aspoň v obmedzenej miere o zhodnotenie kladov a záporov talianskeho modelu (4). V závere vyhodnotíme, či si z talianskych skúseností dokážeme vziať ponaučenia – či už také, ktoré by boli v slovenskej ústavnej praxi bezprostredne aplikovateľné, prípadne také, ktoré by mohli slúžiť ako námety na vylepšenie alebo prehodnotenie slovenskej úpravy (5).

1. Vznik talianskeho modelu referenda

Pred prijatím súčasnej ústavy dva dni pred Štedrým dňom 1947 malo Taliansko s ľudovými hlasovaniami len minimálne skúsenosti. Za zmienku stoja hlasovania prebehnuvšie v novopripojených regiónoch v procese zjednocovania krajiny v 60. rokoch 19. storočia, ktoré sa v dôsledku dobového silného francúzskeho vplyvu nazývali plebiscitmi,⁸ ako aj – tentoraz už pod vplyvom štúdia švajčiarskeho verejného práva⁹ – prijatie zákona z roku 1903 upravujúceho obligatórne miestne referendá o zriadení verejnoprospešných podnikov, ktorých sa na komunálnej úrovni do nástupu fašizmu uskutočnili desiatky.¹⁰ Okrem toho sa proces prijímania novej povojnovnej ústavy vyznačoval tým, že ľud dostal v roku 1946 spolu s voľbami do ústavodarného zhromaždenia možnosť v historicky prvom celotalianskom referende rozhodnúť o tom, či má mať nový štát formu monarchie alebo republiky. Ako vieme, zvolil si to druhé.¹¹

Hlavným autorom pôvodného návrhu ústavy bol jeden z najvýznamnejších ústavných právnikov 20. storočia Costantino Mortati, ktorého vízia polopriamej demokracie v novovznikajúcej republike, inšpirovaná podrobným štúdiom weimarskeho a švajčiarskeho štátneho práva, bola podstatne ambicióznejšia než v napokon schválenom znení. V pôvodnom

⁷ TUSSEAU, s. 860.

⁸ CHIAPPETTI, s. 946.

⁹ CHIAPPETTI, s. 76.

¹⁰ BASILE, s. 304 a nasl.

¹¹ MASTROPAOLO, s. 111 a nasl.

návrhu sa nachádza suspenzívne referendum o ústavných zmenách, arbitrážne referendum o návrhu zákona schváleného jednou parlamentnou komorou a zamietnutého tou druhou, ako aj suspenzívne referendum o zákonoch a referendum o zrušení zákona. Okrem toho sa počítalo s (nezáväznou) zákonodarnou iniciatívou pre aspoň 50 000 voličov.¹²

V priebehu rokovaní ústavodarného zhromaždenia však bol tento pôvodný návrh razantne okresaný. Ostala z neho spomínaná nezáväzná zákonodarná iniciatíva (čl. 71)¹³ a niekoľko druhov referenda.

Ústavné referendum (čl. 138) bolo prijaté v podstate v nezmenenej podobe. Každá zmena ústavy (alebo akéhokoľvek iného ústavného zákona) musí byť v Taliansku schválená oboma komorami parlamentu najprv jednoduchou väčšinou, následne po aspoň troch mesiacoch musí byť schválená minimálne absolútnou väčšinou v oboch komorách. Po tomto druhom hlasovaní sa uverejní v zbierke zákonov a v priebehu troch mesiacov od uverejnenia môžu jedna pätina členov niektorej z parlamentných komôr, päť regionálnych zastupiteľstiev alebo 500 000 voličov iniciovať ratifikačné referendum. Prezident republiky ústavný zákon podpíše a uverejní sa v zbierke zákonov iba v prípade, že prejde referendum. Pri ústavnom referende nie je žiadne participačné kvórum. Ak však v spomínanom druhom hlasovaní ústavný zákon v oboch komorách podporí aspoň dvojtretinová väčšina všetkých členov, potom sa na žiadnu referendovú iniciatívu nečaká, ale prezident ústavný zákon priamo podpíše a uverejní sa.¹⁴

Na celoštátnej úrovni ústava upravuje už len Weimarskou ústavou inšpirované **referendum o zrušení zákona**¹⁵ alebo iného **normatívneho aktu s právnou silou zákona** (čl. 75),¹⁶ z ktorého sú však vylúčené určité druhy zákonov (o rozpočte, daniach, amnestiách a ratifikácii medzinárodných zmlúv).¹⁷ Z Weimarskej ústavy je prevzaté aj kvórum vyžadujúce **pre platnosť zrušenia účast' väčšiny oprávnených voličov**.¹⁸ Referendum vyhlasuje prezident republiky a **iniciovať** ho môže aspoň **500 000 voličov** alebo – čo je zjavný švajčiarsky vplyv¹⁹ – aspoň **päť regionálnych zastupiteľstiev**.

¹² Pozri napr. CARIOLA, s. 95 a nasl., MORRONE, s. 22 a nasl.

¹³ Aspoň 50 000 voličov môže predložiť parlamentu vypracovaný návrh zákona, ten sa ním musí zaoberať, no nemusí ho schváliť.

¹⁴ Pozri aj BIN – PITRUZZELLA, s. 362 – 365; MARTINES – SILVESTRI, s. 298 – 304; CARETTI – DE SIERVO, s. 154 – 156. V talianskej histórii sa doposiaľ konali štyri ústavné referendá: v rokoch 2001 a 2020 voliči zmenu ústavy potvrdili, kým v rokoch 2006 a 2016 ju odmietli. Pozri MORRONE, s. 237 – 246, 283 – 298, 449 – 460, 479 – 484, ako aj prehľadné tabuľky v prílohe knihy.

¹⁵ Vtipnou zhodou okolností v oboch ústavách v článku 75.

¹⁶ Talianska ústavná prax je pomerne bohatá na delegované zákonodarstvo. Jednak môže parlament zákonom poveriť vládu prijatím určitej úpravy s právnou silou zákona (*decreto legislativo*), no vláda môže aj bez poverenia v urgentných prípadoch prijať úpravu s právnou silou zákona, ktorá však musí byť transformovaná parlamentom na zákon v príslušnej lehote pod sankciou neplatnosti (*decreto-legge*). Podrobnejšie BIN – PITRUZZELLA, s. 384 – 401; PALADIN – MAZZAROLI – GIOTTO, s. 210 – 219.

¹⁷ V ústavodarnom procese bol schválený aj pozmeňovací návrh vylučujúci aj volebné zákony, avšak nedopatrením nebol do finálnej podoby textu zahrnutý a ústava bola schválená bez tejto zmeny. ZAGREBELSKY – MARCENÒ, s. 391.

¹⁸ MARTINES – SILVESTRI, s. 344.

¹⁹ Právo iniciatívy pre určitý počet komún sa objavuje v kantonálnych ústavách. AUER, *Staatsrecht...*, s. 431.

Švajčiarsky vplyv sa odráža aj v termíne „ľudové referendum“,²⁰ ktorý ústava všade používa. Ústava v prvom článku veľmi elegantne stanovuje, že „suverenita patrí ľudu, ktorý ju vykonáva spôsobmi a v medziach stanovených ústavou“.

Pre úplnosť dodajme, že v roku 1989 sa na celoštátnej úrovni uskutočnilo jediné konzultatívne referendum na základe osobitného ad hoc ústavného zákona týkajúce sa prehĺbenia európskej integrácie a prijatia európskej ústavy.²¹

Okrem toho ústava upravuje možnosť pre regióny v štatúte upraviť ľudovú iniciatívu a referendum o regionálnych zákonoch a správnych predpisoch, ako aj referendum o ratifikácii regionálnych štatútov (čl. 123) a teritoriálne referendá (čl. 132).²²

V ďalšom texte sa budeme venovať už výhradne tzv. **zrušovaciemu referendu** (*referendum abrogativo*) podľa čl. 75 ústavy, ktoré je nielen z vnútroštátneho, ale aj z komparatívneho hľadiska zd'aleka **najvýznamnejšie**. Jeho význam rastie ešte z jedného dôvodu. Postupne sa totiž v doktríne objavili pochybnosti, či nebude v praxi príliš náročné určiť, ktoré zákony spadajú do niektorej z vylúčených kategórií, pričom najviac sa tieto pochybnosti týkali daňových zákonov.²³ Tento problém bol vyriešený v roku 1953 prijatím ústavného zákona,²⁴ ktorým sa zavádza **obligatórna preventívna kontrola prípustnosti referenda ústavným súdom**. Podobne ako ústava aj tento ústavný zákon v podrobnostiach odkazuje na vykonávací zákon, ktorý však nebude prijatý ešte takmer dve dekády.²⁵

Cesta k prijatiu vykonávacieho zákona bola kľukatá. V priebehu rokov bolo predložených viacero návrhov, no ani jeden v parlamente nenašiel potrebnú väčšinu. **Zákon o referende²⁶ bol prijatý až v roku 1970**. Možno by sa bolo muselo čakať ešte dlhšie,

²⁰ Referendum totiž pôvodne označuje potvrdenie diplomatických, resp. od istého času by sme povedali, medzinárodných záväzkov (DENQUIN, *Référendum et plébiscite ...*, s. 16). Napokon, dodnes medzinárodné právo pozná inštitút podpisu medzinárodnej zmluvy *ad referendum* (VILLINGER, s. 192). V starošvajčiarskych kantónoch a komúnach susedných štátov – budúcich kantónov Valais a Grisons – znamenalo referendum ratifikáciu rozhodnutí prijatých na sneme konfederácie alebo federálnych snemoch. S ľudovým hlasovaním nesúviselo, lebo spôsob ratifikácie bol internou vecou kantónu/komúny, pričom vo viacerých sa ľudu nikto nič nepýtal a ratifikáciu vykonával vládca alebo niekoľkočlenná rada (GRISEL, s. 46; SCHULER, s. 7 – 8, 51, 83 a nasl.; DENQUIN, *Référendum et plébiscite ...*, s. 17 a nasl.). Od 30. rokov 19. storočia sa vo Švajčiarsku pod vplyvom liberálnych myšlienok a udalostí francúzskej a americkej revolúcie postupne začínajú zavádzať ľudové hlasovania na vetovanie či ratifikáciu čerstvo prijatých zákonov a (neskôr) zmien ústavy, ktoré sa od 40. rokov začínajú nazývať aj „ľudové referendum“ (na odlišenie od starého „federatívneho referenda“), čím sa referendu dáva nový význam ľudového hlasovania (CURTI, s. 210 a nasl.). Niekedy sa dnes ako referendum označujú aj staršie ľudové hlasovania, napr. to o návrhu massachusettskej ústavy z roku 1780, ide však o anachronizmus (nikde v zápisnici z ústavodarného zhromaždenia sa slovo referendum nenachádza: <https://archives.lib.state.ma.us/handle/2452/783462>). V angličtine sa referendum začína používať od polovice 19. storočia najprv výhradne v súvislosti so Švajčiarskom, až neskôr významovo zovšeobecnie. Pozri https://www.etymonline.com/word/referendum#etymonline_v_10288. Vo Francúzsku to bolo podobné (DENQUIN, *Référendum et plébiscite ...*, s. 16 – 18).

²¹ MORRONE, s. 113 – 115.

²² Podrobnejšie a prehľadne napr. CARETTI – DE SIERVO, s. 156 – 161.

²³ CARIOLA, s. 274.

²⁴ Legge costituzionale, 11 marzo 1953, n. 1 Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale (Gazzetta Ufficiale 14 marzo 1953, n. 62).

²⁵ MORRONE, s. 28 – 29.

²⁶ Legge, 25 maggio 1970, n. 352. Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo (GU n.147 del 15-06-1970).

keby zavedeniu referenda neboli priali priaznivé politické okolnosti. Koncom 60. rokov spoločnosť rozdeľovala otázka rozvodu manželstva, ktorý bol vtedy ešte stále zakázaný. Kresťanskí demokrati, odporcovia rozvodu, už nedisponovali absolútnou väčšinou a na vládnutie sa stalo spojenectvo s ľavicou nevyhnutným. Aby bránením prijatiu zákona o rozvode toto spojenectvo neohrozili, rozhodli sa ho podporiť a súčasne prijať aj zákon o referende, dúfajúc, že voliči rozvod napokon v referende zrušia. To sa však prerátali. Prvé referendum sa konalo v roku 1974 práve o zrušení zákona o rozvode a jasnou väčšinou pri takmer 90 % účasti bol návrh na zrušenie rozvodu odmietnutý.²⁷

2. Referendový proces

Zákon o referende²⁸ spresňuje viaceré detaily referendového procesu a najmä **zriaďuje pri najvyššom súde²⁹ Ústredný úrad pre referendum.**³⁰ Referendový proces sa v počiatočných štádiách líši v závislosti od toho, či ide o občiansku alebo regionálnu iniciatívu:

- V prípade **regionálnej iniciatívy** je to jednoduchšie, pretože stačí, že aspoň **päť** regionálnych **zastupiteľstiev** sa absolútnou väčšinou **uznesenie** na referendovom návrhu, ktorý potom predložia najvyššiemu súdu.
- V prípade **občianskej iniciatívy** musí najprv aspoň **10 organizátorov³¹ zaregistrovať** referendovú otázku v kancelárii najvyššieho súdu, o čom sa **uverejní** informácia v zierke zákonov. Následne sú povinní **do troch mesiacov** vyzbierať na štandardizovaných hárkoch aspoň **500 000** overených podpisov oprávnených voličov, ktoré v tejto lehote musia predložiť najvyššiemu súdu. Overovanie podpisov sa ukázalo byť najnáročnejšou úlohou pre organizátorov, preto sa okruh subjektov poverených overovaním podpisov postupne rozširoval.³² Najvýznamnejšou pomocou pri zbere podpisov je novela z roku 2021 umožňujúca elektronický zber.³³

Referendové **návrhy** možno predkladať najvyššiemu súdu **od 1. januára do 30. septembra** každého roka, nemožno ich však predkladať v roku predchádzajúcim riadnemu

²⁷ HAMON, s. 149 – 150; MORRONE, s. 28 – 37.

²⁸ Zrušovacie referendum je upravené najmä v čl. 27 až 40.

²⁹ Ústava ho pomenúva *Corte di cassazione*, na jeho oficiálnom webe svieti veľkými *Corte suprema di cassazione*, v žargóne sa bežne nazýva prosto *Cassazione* alebo *Suprema Corte*, prípadne podľa zvieratá, z ktorého sa tradične vyrábajú taláre jeho sudcov, aj *Ermellini*. Ak teda celá talianska odborná verejnosť nelipne na oficiálnom názve, nemusíme ani my, a zvolíme radšej pomenovanie pre slovenského čitateľa prirodzenejšie, používané aj talianskymi kolegami.

³⁰ Skladá sa z troch služobne najstarších predsedov sekcií a po troch služobne najstarších sudcov z každej sekcie najvyššieho súdu. Služobne najstarší predseda sekcie predsedá úradu, ostatní dvaja sú jeho podpredsedovia.

³¹ Samozrejme, musí ísť samozrejme o oprávnených voličov, pričom traja z nich konajú pred najvyšším aj ústavným súdom v mene všetkých signatárov.

³² K pôvodnému zoznamu zahŕňajúcemu notárov, kancelárie miestnych samosudcov, kancelárie prvostupňových súdov a komunálnych sekretárov pribudli kancelárie odvolacích súdov, provinční a miestni poslanci a najnovšie aj advokáti. PERTICI, *Il referendum...*, s. 500.

³³ PERTICI, *Il referendum...*, s. 500; MELE 2023, s. 1236. Zatiaľ sa to naplno využilo iba pri poslednom referende o drogách, pozri MORRONE, s. 516.

skončení volebného obdobia parlamentu, ani v období šesť mesiacov od vyhlásenia parlamentných volieb. **Obsahom** návrhu musí byť **otázka „Prajete si zrušenie...“** s uvedením konkrétneho zákona alebo predpisu s právnou silou zákona, prípadne ich konkrétnych ustanovení alebo ich častí. Taliansky ľud hlasujúci v referende podľa čl. 75 ústavy je teda najlepším príkladom „negatívneho zákonodarcu“,³⁴ aký možno vymyslieť.

Najvyšší súd najprv **kontroluje súlad** referendového návrhu **so zákonom**. Do 31. októbra môže upozorniť organizátorov na formálne nedostatky, ktoré môžu byť takto odstránené; môže aj navrhnúť zlúčenie analogických referendových návrhov. Od novely zákona z roku 1995³⁵ **prideluje** v spolupráci s organizátormi jednotlivým referendovým návrhom v záujme lepšej zrozumiteľnosti **výstižný nadpis**. Táto fáza sa musí skončiť do 15. decembra, keď **najvyšší súd** (presnejšie jeho ústredný úrad pre referendum) rozhodne **uznesením**, či referendový návrh je v **súlade so zákonom**.

Ak najvyšší súd rozhodne, že referendový návrh je v súlade so zákonom, **postúpi ho ústavnému súdu** na konanie o prípustnosti referenda. **Ústavný súd** musí **do 10. februára rozhodnúť**, či je referendový návrh v súlade s ústavou, teda jednak či sa netýka niektorej z kategórií zákonov explicitne vylúčených z referenda podľa čl. 75 ods. 2 ústavy, ale tiež, či nenaráža na niektorý z implicitných dôvodov neprípustnosti, ktoré vyplývajú z jeho judikatúry. Ak je referendový návrh v súlade s ústavou, **prezident republiky** dekrétom **vyhlási** referendum na niektorú **nedeľu medzi 15. aprílom a 15. júnom**. Ak je v daný rok vyhlásených aj viacero referendových návrhov, hlasuje sa o nich v ten istý deň.

Ústredný úrad **najvyššieho súdu** následne **overuje**, či sa referenda zúčastnila väčšina oprávnených voličov, či je teda výsledok hlasovania **platný**, a následne **po spočítaní hlasov** za zrušenie („áno“) a proti zrušeniu („nie“) **vyhlasuje oficiálne výsledky**. Ak je výsledok platný a znie v prospech odpovede „áno“, **prezident republiky** dekrétom **vyhlási zrušenie** daného predpisu alebo jeho častí, ktorý nadobúda účinnosť v nasledujúci deň po uverejnení dekrétu v zbierke zákonov. Prezident **môže** nadobudnutie účinnosti zrušenia **odložiť o najviac 60 dní**.³⁶

Môže sa stať, že sa referendovým návrhom sleduje zrušenie právnej úpravy, ktorá už stratila účinnosť v dôsledku jej zrušenia samotným zákonodarcom, prípadne v dôsledku jej vyhlásenia za protiústavnú ústavným súdom.³⁷ Zákon (čl. 39) hovorí, že **ak právna**

³⁴ Také označenie dostal nielen v doktríne (napr. D'ANDREA, s. 465), ale aj v judikatúre ústavného súdu (napr. rozsudok č. 29/1987).

³⁵ PERTICI, *Il referendum...*, s. 500.

³⁶ Pozri k referendovému procesu napr. ZAGREBELSKY – MARCENÒ, s. 373 – 394 ; BIN – PITRUZZELLA, s. 408 – 411; MARTINES – SILVESTRI, s. 343 – 353; PALADIN – MAZZAROLI – GIROTTO, s. 517 – 522; CERRI, s. 401 – 410; RUGGERI – SPADARO, s. 271 – 286. Kritické zhodnotenie ponúka PERTICI, *Il referendum...*

³⁷ Už v druhom referendovom rozsudku (č. 251/1975) sa ústavný súd musel vyrovnáť s otázkou, čo s ustanoveniami, ktoré už sám vyhlásil za protiústavné (rozsudky č. 49/1971 a 55/1975) a teraz sa ich zrušenia domáha aj referendový návrh. Napokon pripustil referendum aj o týchto ustanoveniach s tým, že je na najvyššom súde, aby referendum o nich prípadne zastavil. Najvyšší súd tak zastavil referendum o ustanovení v plnom rozsahu vyhlásenom za protiústavné rozsudkom č. 49/1971 (kriminalizácia propagovania antikoncepcie), no ponechal v referendovom návrhu ustanovenie vyhlásené za protiústavné rozsudkom č. 55/1975 (kriminalizácia

úprava stratí účinnosť pred konaním referenda, **najvyšší súd** (jeho ústredný úrad) **vyhlási, že referendum sa nekoná**. To však zjavne dáva zákonodarcovi moc vyhnúť sa konaniu referenda tým, že predmetnú právnu úpravu zruší a nahradí inou, hoci aj vo svojich účinkoch analogickou. Presne to sa stalo v roku 1977, keď bol podaný referendový návrh týkajúci sa zrušenia zákona z roku 1975 upravujúceho právomoci polície pri protestoch a výtržnostiach.³⁸ Parlament zmenil jedno ustanovenie tohto zákona,³⁹ pričom však táto zmena bola skôr kozmetická.⁴⁰ Najvyšší súd, riadiac sa literou zákona, vypustil predmetné ustanovenie z referendového návrhu, a takto ho postúpil ústavnému súdu.

Organizátori uznesenie najvyššieho súdu napadli pred ústavným súdom v konaní o kompetenčných sporoch medzi štátnymi orgánmi, ktorý im priznal aktívnu legitimitáciu „štátneho orgánu“ (*potere dello Stato*) z dôvodu, že zastupujú signatárov referendového návrhu. A tu je ďalší zaujímavý aspekt: ústavný súd totiž začal z úradnej moci konanie o súlade čl. 39 zákona o referende. Podľa ústavného zákona z roku 1948,⁴¹ ktorý podrobnejšie upravuje právomoci ústavného súdu, môže návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podať „súd“⁴², ktorý má tento predpis aplikovať v konaní pred ním, a to buď na základe námietky protiústavnosti podanej procesnou stranou, alebo z úradnej moci. Ústavný súd, ktorý inak vždy koná v pléne, si toto označenie „súd“ vyložil tak, že súdom je aj on sám,⁴³ keď koná – v tomto prípade – vo veci kompetenčného sporu, a preto uznesením č. 44/1978 začal z úradnej moci konanie o ústavnosti tohto ustanovenia.⁴⁴

Ústavný súd tzv. aditívnym výrokom (*sentenza additiva*)⁴⁵ vyhlásil uvedené ustanovenie za nesúladne s čl. 75 ústavy v časti, v ktorej neumožňovalo konať referendum na-

vykonania interrupcie so súhlasom tehotnej ženy), keďže v tomto prípade ústavný súd rozhodol tzv. manipulatívnym výrokom a ustanovenie tak ešte nebolo neúčinné v celom rozsahu, preto sa referendum o jeho zrušení mohlo konať. CRISAFULLI, s. 478. Pozri aj MORRONE, s. 61 – 66. V jednom prípade sa dokonca stalo, že ústavný súd vyhlásil právnu úpravu (zavádzajúcu trestnoprocesnú imunitu ústavných činiteľov) za protiústavnú (rozsudok č. 24/2004) v ten istý deň, ako rozhodol o prípustnosti referenda o jej zrušení (rozsudok č. 25/2004), načo najvyšší súd vyhlásil, že referendum sa konať nebude. Pozri bližšie MORRONE, s. 263 – 269.

³⁸ Pozri k tomu MORRONE, s. 66 – 69, 75 – 78.

³⁹ Článok 5 upravujúci zákaz nosiť na protestoch pokrývku hlavy znemožňujúce identifikáciu a sankcie za porušenie zákazu.

⁴⁰ Dokonca došlo k sprísneniu sankcií.

⁴¹ Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale (GÜ n.43 del 20-02-1948).

⁴² V origináli *giudice*, čo síce znamená doslovne „sudca“, ale tento výraz je v talianskom zákonodarstve, najmä v procesných predpisoch, používaný v rovnakom význame ako pojem „súd“ u nás.

⁴³ K tomu pozri napr. ZAGREBELSKÝ – MARCENŮ 2018, s. 106 – 107.

⁴⁴ Pre náš ústavný súd by bol takýto krok komplikovanejší v dôsledku systematického zaradenia čl. 144 ods. 2 našej ústavy. Ale je to zaujímavé.

⁴⁵ Pokiaľ ide o prieskum ústavnosti legislatívnej nečinnosti, taliansky ústavný súd je známy širokou paletou techník, ktoré si vo svojej judikatúre postupne vyvodil. Zo všetkých európskych ústavných súdov je pravdepodobne v tejto oblasti najlepšie „vyzbrojený“. Aditívnym výrokom (rozsudkom), ktorý je jednou z foriem tzv. manipulatívnych rozsudkov, sa ústavný súd vie vyhnúť zrušeniu (strate účinnosti) celého ustanovenia – ako by to inak chcel čl. 136 ústavy – iba z dôvodu, že protiústavne neustanovuje niečo, čo by ešte ustanovovať malo. Namiesto toho predmetné ustanovenie o túto chýbajúcu časť doplní a tým jeho zvyšok v podstate zachráni. Je to ústavnoprávna chirurgia. K aditívnym výrokom pozri stručne v angličtine CAROZZA

miesto zrušenej úpravy o novej úprave, ak tá tú zrušenú bez zásadnej zmeny nahradila (rozsudok č. 68/1978). V odôvodnení sa k tomu uvádza: „*Na druhej strane, ak zámer ‚zákonodarcu‘ zostáva v zásade rovnaký napriek formálnym úpravám alebo zmenám v detailoch vykonaným parlamentnými komorami, nemožno zablokovat’ príslušnú iniciatívu, pretože v opačnom prípade by sa suverenita ľudu (aktívovaná touto iniciatívou) zredukovala len na zdanlivú.*“ Po vyriešení prejudiciálnej otázky ústavnosti čl. 39 ústavný súd rozhodol kompetenčný spor tak, že prikázal najvyššiemu súdu zaradiť do referendovej otázky aj predmetné nové ustanovenie (rozsudok č. 69/1978) a referendum pripustil (rozsudok č. 70/1978).

Preto od tohto rozhodnutia ústavného súdu platí, že **v prípade zrušenia** ustanovenia pred konaním referenda **sa už referendum konat’ o danom ustanovení nebude, pokiaľ však nejde iba o zmenu kozmetickú**, ktorá nemá vplyv na cieľ sledovaný referendovým návrhom. V takom prípade **sa referendum bude konat’ o tejto novej úprave**.

Zákon tiež hovorí (čl. 38), že **referendum s identickým predmetom sa nemôže konat’ po dobu piatich rokov, ak sa** v referende voliči väčšinou **vyjadrili proti zrušeniu**. Avšak toto platí len vtedy, ak bol výsledok referenda platný.⁴⁶ Ak sa kvórum nedosiahlo, referendum možno opakovať hoci aj v nasledujúci rok (pri rešpektovaní vyššie uvedených lehôt). Takto sa napríklad dvakrát tesne po sebe konalo v podstate to isté referendum smerujúce k zrušeniu tých istých ustanovení volebného zákona, ktoré najprv v roku 1999 tesne zlyhalo pre účasť 49,7 % (91,7 % „áno“), aby v roku 2000 zlyhalo opäť (účasť už len 32,8 %).⁴⁷

Zákon ani ústava nehovorí nič o tom, či zákonodarca môže po referendovom zrušení zákona rovnakú úpravu opätovne zaviesť. Od začiatku 90. rokov začal ústavný súd zaujímať postoj, že zákonodarca nemôže zrušenú úpravu zaviesť opätovne, a to ani na prechodné obdobie, môže však vykonať určité zmeny smerujúce k zefektívneniu či korekcii vzniknutej úpravy. Dlhو nebolo jasné, ako dlho tento zákaz obnovenia referendom zrušenej úpravy má trvať, až kým ústavný súd v rozsudku č. 199/2012 nevyhlásil za rozpornú s čl. 75 ústavy úpravu opätovne prijatú iba krátko po jej platnom zrušení v referende. V tomto rozsudku ústavný súd upresnil, že **zákonodarca nemôže pristúpiť k obnoveniu zrušenej úpravy bez toho, aby došlo po referende k zmene politického rámca** (teda k novým parlamentným voľbám) **alebo skutkových okolností**, ktoré by odôvodňovali taký postup.⁴⁸

3. Judikatúra ústavného súdu

Pôvodná myšlienka konania o prípustnosti referenda bola vyhnúť sa pochybnostiam, či zákon napadnutý referendovým návrhom nespadá do niektorej z vylúčených kategórií zákonov (najmä teda či nejde o daňový zákon), pričom prvé dva rozsudky ústavného et al., s. 85 – 87; podrobnejšie BREWER-CARÍAS, s. 79 a nasl.; v taliančine napr. CRISAFULLI, s. 403 – 409; alebo dnes už klasické pojednanie od autora pojmu ELIA.

⁴⁶ Čiže ak sa referenda zúčastnila väčšina oprávnených voličov. PERTICI, *Il giudizio...*, s. 162.

⁴⁷ K týmto dvom referendám pozri MORRONE, s. 216 – 236.

⁴⁸ Podrobnejšie k tomuto aspektu FERRI, s. 116 a nasl.

súdu v tomto konaní sa obmedzili na túto viac-menej notariálnu kontrolu.⁴⁹ V poradí **tretí rozsudok, č. 16 zo 7. februára 1978**, ktorého redaktorom bol niekdajší profesor ústavného práva a neskôr predseda súdu Livio Paladin (preto ďalej aj „rozsudok Paladin“), však **prináša zásadný zlom** a nie je len bezpochyby najvýznamnejším judikátom v tomto druhu konania, ale tiež ho možno zaradiť medzi najdôležitejšie rozhodnutia v dejinách talianskeho ústavného súdnictva.

Ústavný súd rozhodoval v spojenom konaní o ôsmich referendových návrhoch, z ktorých štyri nepripustil, avšak nie z dôvodov, že by spadali do niektorej z vylúčených kategórií podľa čl. 75 ods. 2 ústavy. Z logicko-systematického výkladu čl. 75,⁵⁰ teda berúc do úvahy aj jeho prvý odsek, ústavný súd vyvodil aj ďalšie, **implicitné dôvody neprípustnosti** referenda:

- v prvom rade, opierajúc sa o názory už dávnejšie vyslovené v doktríne,⁵¹ vylúčené kategórie zákonov vyložil extenzívne tak, že referendum sa nemôže konať ani o „ustanoveniach, ktoré vyvolávajú účinky tak **úzko spojené s oblasťou pôsobnosti zákonov výslovne uvedených v čl. 75**, že sa toto vylúčenie musí považovať za implicitné“ (a);
- po druhé, keďže podľa ústavy možno referendum zrušiť „zákony a iné akty s právnou silou zákona“, **logicky nemožno** pripustiť referendum o zrušení ustanovení ústavy, ústavných zákonov a iných zákonov **s vyššou právnou silou** (b);
- po tretie, „**ustanovenia obyčajných zákonov s ústavne záväzným obsahom**, ktorých normatívne jadro nemožno zmeniť alebo zbaviť účinnosti bez toho, aby boli porušené príslušné osobitné ustanovenia samotnej ústavy (alebo iných ústavných zákonov)“, taktiež nemôžu byť predmetom referenda (c);
- po štvrté, keď ústava hovorí o „referende“, bolo by v rozpore s podstatou tohto inštitútu, ak by voličom bolo predložené v jednom návrhu **množstvo rôznorodých otázok bez racionálne jednotného zámeru** (*matrice razionalmente unitaria*), ku ktorým nemožno zaujať jedno kladné alebo záporné stanovisko (d).

Vo svojej ďalšej judikatúre tieto implicitné dôvody ďalej rozvíjal, no vo svojej podstate sa snaží pridržiavať kategórií načrtnutých pred 46 rokmi v rozsudku Paladin. V ďalšom texte sa na jednotlivé kategórie implicitných dôvodov neprípustnosti referenda pozrieme podrobnejšie.⁵²

⁴⁹ Rozsudok č. 10/1972 sa týkal zákona o rozvode; rozsudok č. 251/1975 sa týkal referendového návrhu namiereného proti niektorým ustanoveniam trestného zákonníka a sledujúceho v podstate dekriminalizáciu interrupcií.

⁵⁰ Článok 75 ústavy v prvom odseku hovorí, že „ak o to požiada 500 000 voličov alebo päť regionálnych zastupiteľstiev, vyhlási sa ľudové referendum, v ktorom sa rozhodne o úplnom alebo čiastočnom zrušení zákona alebo aktu s právnou silou zákona“. Druhý odsek, ako sme už spomínali, zakazuje referendum o niektorých kategóriách zákonov. Článok 2 ústavného zákona z roku 1953 zas uvádza, že „ústavnému súdu prináleží posúdiť, či sú návrhy na vyhlásenie zrušovacieho referenda podané podľa článku 75 ústavy prípustné podľa druhého odseku tohto článku“.

⁵¹ Napr. aj z pera hlavného autora ústavy: MORTATI, s. 726 – 728.

⁵² Stručný výpočet vylúčených prameňov práva ponúka LUCIANI, s. 491 – 506.

a) *Predpisy súvisiace s vylúčenými kategóriami zákonov*

Pôvodný zámer zavedenia preventívnej kontroly prípustnosti referenda sa prakticky nenaplnil. **Len v niekoľkých prípadoch**, najmä v 90. rokoch, sa musel ústavný súd zaoberať otázkou, či právny predpis dotknutý referendovým návrhom spadal do kategórie – hoci aj ústavným súdom **extenzívne vykladanej** – „**daňových**“ **zákonov** (napr. rozsudky č. 2/1995, 11/1995) či zákonov o rozpočte (napr. rozsudok č. 2/1994).⁵³

Nepripustné sú aj referendá o **zrušení ustanovení vykonávajúcich medzinárodné zmluvy** záväzné pre Taliansko, ako aj **právo Európskej únie**.⁵⁴ Už v rozsudku Paladin ústavný súd nepripustil referendum o zrušení častí zákona vykonávajúceho Lateránske zmluvy. Neskôr upresnil, že vylúčené nie je referendum o akejkoľvek právnej úprave upravenej pre Taliansko záväznými prameňmi medzinárodného alebo európskeho práva, ale tento limit sa týka jedine tých **ustanovení, ktorých zrušením by došlo k porušeniu medzinárodných** (rozsudok č. 30/1981) a európskych (rozsudok č. 41/2000) **záväzkov**.⁵⁵

Za pozornosť však asi najviac stoja štyri referendové iniciatívy, ktoré sa pokúšali v rôznej miere liberalizovať nakladanie najmä s mäkkými drogami. Podobne ako Slovenská republika, aj Taliansko ratifikovalo viaceré medzinárodné dohovory zaväzujúce zmluvné štáty trestnoprávne postihovať nakladanie s drogami, a to v zásade aj prechovávanie na osobnú spotrebu. Ústavný súd tak nepripustil referendový návrh smerujúci k úplnej legalizácii marihuany a hašiša (rozsudok č. 30/1981), no ani taký, ktorý smeroval „len“ k úplnej legalizácii prechovávanie drog na osobnú spotrebu (rozsudok č. 27/1997). Naopak, pripustil referendový návrh dekriminalizujúci prechovávanie akýchkoľvek drog na osobnú spotrebu, avšak s ponechaním administratívnych sankcií, pretože predmetné medzinárodné zmluvy povoľujú v tomto prípade upustiť od kriminalizácie s odvolaním sa na ústavné princípy a základné zásady právneho poriadku. Odvolávajúc sa na zásadu *ultima ratio*, ústavný súd referendum povolil (rozsudok č. 28/1993), a to bolo napokon aj úspešné.⁵⁶

Jednoznačne **najilustratívnejšia** je však najnovšia referendová iniciatíva z roku 2021, kde prezentovaným zámerom iniciátorov bolo **dekriminalizovať pestovanie konopy v malom množstve doma na osobnú spotrebu**. Ústavný súd referendum nepripustil (rozsudok č. 51/2022) nie z dôvodu, že by takýto sledovaný cieľ odporoval medzinárodným záväzkom – dokonca pripomenul, že najvyšší súd stabilizoval svoju judikatúru v tom smere, že pre nepatrnú závažnosť sa pestovanie dvoch rastlín konopy doma na osobnú spotrebu nepovažuje za trestný čin – ale pretože návrh bol v skutočnosti sformulovaný tak, že by dôsledkom bola aj dekriminalizácia nepovoleného pestovania koky a maku. Navyše by ako sankcia za obchodné nakladanie s marihuanou vo väčšom rozsahu bol vypustený trest odňatia slobody, no bol by ponechaný ako sankcia za rovnaké konanie v menšom rozsahu. Už letný pohľad na predmetné trestnoprávne ustanovenia⁵⁷

⁵³ Pozri aj RUGGERI – SPADARO, s. 278; MORRONE, s. 188 – 189; ZAGREBELSKY – MARCENÓ, s. 379 – 380.

⁵⁴ Costantino MORTATI to navrhoval už na začiatku 60. rokov. MORTATI, s. 726 – 728.

⁵⁵ Pozri k tomu aj LUCIANI, s. 375 – 389.

⁵⁶ MORRONE, s. 143 – 145, 150 – 154. S pomerne tesnou väčšinou 55,3 % za áno.

⁵⁷ Návrh sa týkal viacerých ustanovení čl. 73 jednotného predpisu o drogách. Jeho podstatné časti zneli:

vedie k záveru, že vzhľadom na to, ako sú dané skutkové podstaty formulované, **nebolo ani nie je objektívne možné** čisto zrušovacím referendum **dosiahnuť** (nielen judikatórne) **iniciátormi sledovaný cieľ**. Je technicky možné jedine dekriminalizovať pestovanie akýchkoľvek rastlín (teda len spolu s kokou aj makom), v akomkoľvek množstve a na akýkoľvek účel (teda aj obchodný), čo je však v rozpore s medzinárodným a európskym právom. Taliansky **model referenda** tu tak **naráža na svoje limity**.⁵⁸

b) *Zákony s vyššou právnou silou*

Nezdá sa byť sporným, že zrušovacím referendum nemožno postihnúť ustanovenia ústavy alebo ústavných zákonov.⁵⁹ V rozsudku Paladin však ústavný súd neprípustil referendum o zrušení časti **zákona vykonávajúceho Lateránske zmluvy** nielen z dôvodu, že išlo o zákon implementujúci medzinárodné zmluvy, ale **tiež z dôvodu jeho vyššej právnej sily**. Článok 7 ústavy totiž hovorí, že „zmeny a doplnenia Lateránskych zmlúv, ktoré akceptovali obe strany, si nevyžadujú postup revízie ústavy“. Z toho sa vyvodzuje, že na jednostrannú (vnútroštátnu) zmenu tohto zákona sa *a contrario* vyžaduje zmena ústavy.

Predmetný zákon tak disponuje tým, čomu sa v talianskej literatúre hovorí pasívna právna sila, na úrovni ústavy, nie na úrovni obyčajného zákona. V talianskej právnej teórii je **právna** (normatívna) **sila** vnímaná tak, že **má dve zložky**: **aktívnu** zložku, teda schopnosť právneho aktu meniť alebo rušiť právne akty na tej istej (a nižšej) úrovni, a **pasívnu** zložku, čiže schopnosť právneho aktu odolať zmene alebo zrušeniu prostredníctvom aktu s nižšou (aktívnou) normatívnou silou. **Aktívna a pasívna zložka normatívnej sily** daného právneho aktu **sa však nemusia zhodovať**. To je presne aj prípad zákona vykonávajúceho Lateránske zmluvy, ktorý možno zmeniť na vnútroštátnej úrovni jedine ústavným zákonom (pasívna sila na úrovni ústavného zákona), no nemožno ním, prirodzene, meniť ústavné zákony (aktívna sila na úrovni obyčajného zákona). Takýmto **zákonom s vyššou pasívnou právnou silou** sa v talianskej doktríne hovorí „posilnené“ (*leggi rinforzate*).⁶⁰

(1) *Kto bez povolenia ... pestuje, vyrába, ..., predáva, ... distribuuje, ... prepravuje, ... omamné alebo psychotropné látky uvedené v tabuľke I ..., potrestá sa odňatím slobody na šesť až dvadsať rokov a peňažným trestom od 26 000 eur do 260 000 eur.*

(4) *Ak sa niektoré z konaní uvedených v odsekoch 1, 2 a 3 týka omamných alebo psychotropných látok uvedených v tabuľkách II ..., uloží sa trest odňatia slobody na dva až šesť rokov a peňažný trest od 5 164 eur do 77 468 eur.*

(5) *Ak nejde o závažnejší trestný čin, kto spácha čin uvedený v tomto článku, ktorý je vzhľadom na prostriedky, spôsob alebo okolnosti konania alebo kvalitu a množstvo látok menej závažný, potrestá sa odňatím slobody na šesť mesiacov až štyri roky a peňažným trestom od 1 032 do 10 329 eur.*

Tabuľka I obsahuje tzv. tvrdé drogy, kým tabuľka II tie konopné. Referendový návrh znel na vypustenie slova „pestuje“ v prvom odseku a slov „trest odňatia slobody na dva až šesť rokov“ v odseku 4.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (GU n.255 del 31-10-1990 - Suppl. Ordinario n. 67).

⁵⁸ Pozri k tomu aj MEDICO, s. 537 – 540; BASCHERINI, s. 69 – 75; GUZZETTA, s. 70 – 72.

⁵⁹ Vzhľadom na znenie čl. 75 ods. 1 a čl. 138 ústavy.

⁶⁰ Napr. BIN – PITRUZZELLA, s. 368, 378 – 380; MARTINES – SILVESTRI, s. 95 – 97; PALADIN – MAZZAROLI – GIROTTO, s. 206 – 210; SORRENTINO, s. 138 – 139; CRISAFULLI, s. 211 – 218.

Ako uvádza Vezio Crisafulli,⁶¹ považovaný za jedného z najvplyvnejších ústavných právnikov 20. storočia, rozpad právnej sily na jej dve nie nevyhnutne korešpondujúce zložky – aktívnu a pasívnu – je dôsledkom prijatia rigidnej ústavy. Do jej prijatia tradične platilo, že konflikt medzi viacerými ustanoveniami je možné riešiť na základe troch kritérií: chronologického (*lex posterior*), podľa ktorého neskoršie ustanovenie spôsobuje stratu účinnosti skoršieho; kritéria špeciality (*lex specialis*), podľa ktorého sa ustanovenie upravujúce určitú oblasť abstraktnejšie, všeobecnejšie, neuplatní, ak súčasne existuje ustanovenie obsahujúce konkrétnejšiu, detailnejšiu úpravu; a kritéria hierarchie, podľa ktorého hierarchicky vyššie ustanovenie spôsobuje neplatnosť toho hierarchicky nižšieho, pretože má vyššiu „právnú silu“, čo vlastne v praxi znamenalo len toľko, že zákony, produkt neobmedzenej moci parlamentu, stáli nad nariadeniami exekutívy.⁶² K narušeniu tejto tradičnej hierarchie došlo prijatím rigidnej ústavy, teda ústavy, ktorá svojou normatívnou silou stojí nad zákonmi parlamentu, ktorý tak prestáva byť neobmedzeným. Hierarchia právnych predpisov sa tak rozrastá o ďalšiu, najvyššiu úroveň.

No je toho – ako upozorňuje Crisafulli – viac, pretože podriadenie zákonov ústave prináša ďalšie možnosti: 1) že v ústave dôjde k vylúčeniu určitých oblastí regulácie z pôsobnosti zákonodarcu,⁶³ 2) že dôjde k rozdeleniu aktívneho a pasívneho aspektu právnej sily určitých zákonov a ich podriadeniu odlišným právnym režimom, 3) že spôsobilosť určitých druhov prameňov práva vrátane zákonov regulovať určité oblasti právnych vzťahov ústava podriadi konkrétnym, ďalším podmienkam popri tých, ktoré ustanoví pre platnosť daného druhu prameňa práva vo všeobecnosti. Do hry sa tak popri chronológii, špecialite a hierarchii dostáva aj kompetencia.⁶⁴

Referendom podľa čl. 75 talianskej ústavy teda nemožno zrušiť ustanovenia s nadzákonnou (pasívnou) právnou silou, pretože platný výsledok referenda má aktívnu právnú silu na úrovni obvyčajného zákona.⁶⁵ Nedokážeme si tieto úvahy nespojiť s čl. 99 ods. 1 našej ústavy a núka sa nám otázka: možno z toho, že národná rada môže platný výsledok referenda zmeniť alebo zrušiť jedine ústavným zákonom (pasívna právna sila) vyvodit', že referendom podľa čl. 92 ods. 2 našej ústavy, ktorá je takisto rigidná, možno meniť ústavné zákony, resp. prikázať národnej rade prijať úpravu s právnou silou ústavného zákona (aktívna právna sila)?⁶⁶

⁶¹ CRISAFULLI, s. 200 – 218.

⁶² Praktickým dôsledkom tejto hierarchie bolo, že sudy rozhodujúce v konkrétnej veci nemohli aplikovať nariadenia, ktoré boli obsahovo v rozpore so zákonom. A samozrejme ani tie, ktoré neboli prijaté predpísaným spôsobom. CALAMANDREI, s. 352 – 353.

⁶³ Klasickým príkladom je čl. 34 francúzskej ústavy z roku 1958, ktorá na rozdiel od všetkých predchádzajúcich ústav, keď bola pôsobnosť zákonodarcu neobmedzená, doménu legislatívy obmedzuje iba na určité oblasti právnych vzťahov, pričom zvyšné oblasti má regulovať vláda svojimi nariadeniami. To bol aj hlavný motív zriadenia Ústavnej rady, strážiť oddelenie domén legislatívy a nariadení, hoci je pravda, že Ústavná rada túto kontrolu vykonáva benevolentne a parlament zákonmi až na výnimky beztretno zasahuje do domény nariadení. HAMON – TROPER, s. 734 – 746.

⁶⁴ CRISAFULLI, s. 200 – 218.

⁶⁵ CRISAFULLI, s. 96 – 100. Rovnako ústavný súd v rozsudku č. 29/1987.

⁶⁶ Vzhľadom na nedávny výklad zo strany nášho ústavného súdu (PL. ÚS 7/2021) ide skôr o otázku akademickú, ktorú nateraz necháme otvorenú. V každom prípade sa nám to z právno-teoretického hľadiska zdá veľmi zaujímavé a možno by to stálo za samostatné rozpracovanie aj s komparatívnym presahom do právnych

c) *Zákony vykonávajúce ústavu*

V rozsudku Paladin sa ústavný súd musel zaoberať aj referendumou iniciatívou sledujúcou úplné zrušenie vojenského súdnictva. Keďže však ústava existenciu vojenských súdov spomína a ohľadom otázky ich samotej existencie nedáva zákonodarcovi – parlamentnému alebo tomu negatívne ľudovému – žiaden priestor na uváženie, túto iniciatívu nepripustil. O pár rokov neskôr však nevidel ústavnú prekážku pre referendumú iniciatívu sledujúcu zrušenie účasti vojakov v sudcovských formáciách vojenských súdov, pretože jednak ústava nič nehovorí o organizačnej štruktúre týchto súdov, a zároveň podľa ústavného súdu bolo možné aj v iných krajinách pozorovať trend nahrádzania sudcov z radov vojakov profesionálnymi civilnými sudcami (rozsudok č. 25/1981).

V týchto počiatočných rokoch si ústavný súd vytvoril doktrínu, podľa ktorej nepripúšťal referendá o zrušení takých ustanovení, kde ústava nedáva zákonodarcovi žiaden manévrovací priestor a tento zákonný obsah je tak „ústavne prikázaný“ (*costituzionalmente vincolato*). Naproti tomu spočiatku nevidel ako dôvod neprípustnosti skutočnosť, že referendumú iniciatíva smerovala proti úprave vykonávajúcej ústavu, a teda ústavne potrebnej (*costituzionalmente necessaria*), no kde zákonodarca mal viac možností, ako ústavu implementovať, než len práve prostredníctvom úpravy, ktorej zrušenie referendumú iniciatíva navrhovala. Rozlišovanie medzi týmito dvoma kategóriami však bolo v doktríne veľmi skoro kritizované⁶⁷ a hoci sa ústavný súd zvykne na tieto kategórie až dodnes odvolávať, treba súhlasiť s názorom rozšíreným v talianskej doktríne, že v podstate ich už nedodržiava. Rozlišovať tak medzi nimi nemá zmysel.⁶⁸

Vo všeobecnosti ústavný súd **nepripúšťá referendum o právnych úpravách, ktorých zrušením by došlo k úplnému popretiu niektorého z ústavných princípov alebo paralýze orgánu predpokladaného ústavou.**⁶⁹ Najčastejšie sa to prejavuje v prípade zákonov implementujúcich **ľudské práva a volebných zákonov.**

Tak v rozsudku č. 26/1981 ústavný súd nepripustil referendumú návrh smerujúci k úplnému zákazu umelého prerušenia tehotenstva, pretože to by znamenalo zákaz interrupcií aj v prípade akútneho ohrozenia života a zdravia tehotnej ženy, čím by došlo k odstráneniu minimálneho štandardu ochrany niektorého z ústavných práv, v tomto prípade práva tehotnej ženy na život a ochranu zdravia. Inými slovami, ak je nelegálne ukončiť tehotenstvo akútne ohrozujúce život ženy, jej právo na život je tým úplne vyprázdnené a – rečou nášho ústavnoprávneho jazyka – dochádza k zásahu do podstaty práva ženy na život. Protiústavnosť tohto návrhu bola o to vypuklejšia, že ústavný súd ešte v rozsudku č. 27/1975 vyhlásil za protiústavné ustanovenie trestného zákonníka

tradií iných štátov. Pre štúdium talianskej doktríny je potom dobrým odrazovým mostíkom práve CRISAFULLI, s. 200 – 218, a najmä bibliografia na s. 217 – 218.

⁶⁷ Napr. CRISAFULLI, s. 102 – 103, ktorý si, naopak, myslel, že neprípustné má byť referendum aj o všetkých takých ustanoveniach vykonávajúcej ústavu, ktoré síce možno zmeniť, pretože nepredstavujú jediný možný spôsob implementácie ústavných príkazov, no nemožno ich „prосто a jednoducho zrušiť“ bez náhrady, čo je formulácia, ktorú si ústavný súd v neskoršej judikatúre osvojil.

⁶⁸ Podobne napr. MONACO, s. 357 – 359; ZAGREBELSKY – MARCENÒ, s. 380 – 381. Pozri aj LUCIANI, s. 462 – 488.

⁶⁹ ZAGREBELSKY – MARCENÒ, s. 380 – 381.

kriminalizujúce interrupcie aj v prípade ohrozenia života a zdravia tehotnej ženy. Referendový návrh tak vo svojej podstate smeroval k obnoveniu úpravy vyhlásenej za protiústavnú. Naopak, v rozsudku č. 35/1997 nepripustil referendum smerujúce k úplnej liberalizácii interrupcií tentoraz z dôvodu porušenia minimálneho štandardu ochrany života nenarodeného dieťaťa v prípadoch, keď nie sú dané žiadne riziká pre život alebo zdravie ženy.

V rozsudku č. 26/1981 ústavný súd posudzoval ešte **dva** ďalšie návrhy týkajúce sa umelého prerušenia tehotenstva, z ktorých jeden právnu úpravu viac liberalizoval, kým druhý ju sprísňoval. Išlo teda o **protichodné návrhy** a vznikla otázka, čo v prípade kladnej a platnej odpovede na oba návrhy. Ústavný súd sa v tomto prípade rozhodol **dôverovať vypelosti voliča** a uviedol: „*Je pravda, že súbežná existencia viacerých referend o tom istom zákone môže viesť k problémom, ktoré sú zmiernené, ale nie odstránené ich nevyhnutným konaním v ten istý deň (ktorý sa stanoví v súlade s článkom 34, prvý odsek zákona č. 352 z roku 1970). Náprava však závisí na jednej strane od vypelosti voličov a na druhej strane od budúcich zásahov zákonodarcu. Pokiaľ ide o Ústavný súd, ten naopak nemá právomoc ovplyvniť súčasnú úpravu priebehu referenda, keď ide – ako v tomto prípade – o voľbu medzi viacerými abstraktne predstaviteľnými reformami, z ktorých žiadna sa neukazuje ako ústavne predpísaná.*“

Z podobných dôvodov ústavný súd v rozsudku č. 45/2005 nepripustil referendum o úplnom zrušení vtedy pomerne čerstvého zákona o asistovanej reprodukcii. Keďže išlo „o úplne prvú právnu úpravu v tejto oblasti dotýkajúcej sa viacerých ústavne relevantných záujmov vyžadujúcich si starostlivé vyvažovanie, jej zrušením by došlo k popretiu minimálnej úrovne legislatívnej ochrany týchto záujmov“.⁷⁰ Pripustil však zvyšné štyri návrhy smerujúce iba k zrušeniu čiastkových úprav predmetného zákona.⁷¹

Jeden autor v tejto súvislosti upozornil na zaujímavý problém. Referendum prebehlo o **štyroch otázkach súvisiacich** s tou istou úpravou, z ktorých každá v podstate určitým spôsobom liberalizovala pomerne reštriktívnu (konzervatívnu) úpravu asistovanej reprodukcie. Tieto otázky **sa navzájom nevylučovali**, ako to bolo o dve desaťročia skôr, no v prípade kladnej a platnej odpovede na viaceré z nich mohlo dôjsť k takým zmenám v úprave, ktoré si nemuseli želať voliči hlasujúci „za“ konkrétnu jednu zmenu. Tieto návrhy totiž **mohli pôsobiť synergicky**. Pri parlamentnom prijímaní zákona sa preto na konci hlasuje o zákone ako celku, v prípade referenda to však nie je možné. Autor sa tak zamýšľal, či by nebolo vhodné hlasovať o týchto referendách v rôzne dni a tým predísť uvedenému riziku.⁷²

Ohrozením minimálneho štandardu ľudských práv ústavný súd argumentoval aj v rozsudku č. 50/2022 týkajúcom sa naposledy asi najviac sledovaného referenda, kto-

⁷⁰ MELE 2023, s. 1240. Rovnako aj MORRONE, s. 277.

⁷¹ Išlo o návrh na zrušenie zákazu heterologického oplodnenia (rozsudok č. 49/2005), rozšírenie možností medicínskeho výskumu na embryách a kmeňových bunkách s ponechaním zákazu reprodukčného klonovania (rozsudok č. 46/2005), zrušenie ustanovení brániacich použitiu asistovanej reprodukcie na iné účely ako riešenie sterility (rozsudok č. 47/2005), zrušenie ustanovení limitujúcich počet vytvorených embryí na tri (rozsudok č. 48/2005). Pozri k tomu aj MORRONE, s. 270 – 281.

⁷² DRAGO, s. 5.

rým sa jeho organizátori pokúšali legalizovať eutanáziu.⁷³ Podľa ústavného súdu by však výsledkom bola dekriminalizácia vraždy so súhlasom obete s výnimkou prípadov neplatného súhlasu. Nešlo by teda len o prípady dlhodobo vážne a nevyliciteľne chorých, čím sa eutanázia odôvodňuje, ale bolo by na základe platného súhlasu obete možné beztriestne usmrtiť kohokoľvek.⁷⁴ Tu takisto vidieť **limity talianskeho modelu** postaveného na výlučne negatívnom ľudovom zákonodarstve.

Základným precedensom v prípade referendumových návrhov o zrušení volebných ustanovení je rozsudok č. 47/1991, kde sa ústavný súd musel aj vyrovnávať s otázkou, či vôbec referendum o volebných zákonoch môže byť prípustné ako také, teda či volebné zákony nepredstavujú jednu z vylúčených kategórií podľa čl. 75 ods. 2 ústavy. Ako sme už spomínali, počas ústavodarného procesu v roku 1947 bol odhlasovaný pozmeňujúci návrh, ktorý zaradil medzi vylúčené kategórie aj volebné zákony, vo výslednom texte schválenom ústavodarným zhromaždením sa však – zrejme nedopatrením – volebné zákony v čl. 75 nespomínajú. Ústavný súd sa priklonil k záveru, že za splnenia ostatných podmienok prípustnosti vyplývajúcich z ústavy a jeho judikatúry sú aj referendá o volebných zákonoch vo všeobecnosti prípustné, teda prevážil formálny úmysel ústavodarcu vyjadrený v schválenom finálnom texte ústavy.

V prípade **volebných zákonov** týkajúcich sa ústavne relevantných orgánov ústavný súd vyžaduje, aby právna úprava zostávajúca po prípadnom referendumovom zrušení bola okamžite **aplikovateľná a aj bez potreby zásahu** (či už parlamentného alebo delegovaného) zákonodarcu by umožňovala riadne konanie volieb, čím sa má **zabezpečiť funkčnosť predmetného voleného orgánu**.⁷⁵ Inými slovami, nesmie sa stať, že by výsledkom referendumového zrušenia bola taká neúplná úprava, ktorá by napr. neumožňovala v nasledujúcich voľbách zvoliť úplný počet poslancov (ako to hrozilo v prípade iniciatívy nepripustenej rozsudkom č. 26/1997). Táto základná koncepcia prípustnosti referendumových otázok smerujúcich k zrušeniu volebných ustanovení sa nám zdá pochopiteľná. Ústavný súd tu uprednostňuje väčšiu istotu stability politických orgánov v podobne zachovania účinnej úpravy a nepovažuje, zdá sa, možnosť prezidenta republiky odložiť účinky referenda o 60 dní v spojení s možnosťou vlády prijať dočasné dekréty s právnou silou zákona za dostatočnú záruku toho, že nedôjde k paralýze kľúčového orgánu.

Z toho, že taliansky model referenda je koncipovaný ako výlučne negatívne ľudové zákonodarstvo, ako aj z konzervatívneho prístupu ústavného súdu najmä v oblasti volebných zákonov, vyplýva, že **parlament má značnú kontrolu nad možnosťou referendumových zásahov** do právnej úpravy už len tým, ako naformuluje jednotlivé ustanovenia. To sme, napokon, už videli v prípade posledného referendumového pokusu liberalizovať marihuanu.

Mimoriadne ilustratívny a aj v Taliansku pomerne neznámy je však príbeh referenda z roku 1993, týkajúceho sa zákona o voľbách do Senátu. Jeden z jeho iniciátorov Peppino Calderisi sa vtedy predviedol mimoriadnym taktickým dôvtipom. V Senáte sa v tom

⁷³ Pozri k tomu MORRONE, s. 499 – 521.

⁷⁴ S výnimkami mladistvých, duševne chorých a prípadov vynúteného súhlasu.

⁷⁵ K tejto časti judikatúry pozri LUCIANI, s. 475 – 488; prípadne kritickejšie aj FUSARO.

časе diskutovalo o návrhu novely zákona o voľbách do Senátu z dielne senátora Nicolu Mancina. Calderisi dostal nápad prepašovať do Mancinovej novely pozmeňovacím návrhom zmenu pôvodného znenia čl. 19 volebného zákona (podľa ktorého je „za zvoleného vyhlásený kandidát, ktorý získal nie menej ako 65 % platných hlasov vo volebnom obvode“) na nové znenie („za zvoleného vyhlásený kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov v obvode, avšak nie nižší než 65 % všetkých platných hlasov“), ktoré síce obsahovo dané ustanovenie nijako nemenilo, umožňovalo však formuláciu jasnej referendumovej otázky smerujúcej k vypusteniu slov „avšak nie nižší než 65 % všetkých platných hlasov“ a niektorých ďalších ustanovení, resp. ich častí, tak, že – ako to rozhodol ústavný súd, ktorý referendum pripustil (rozsudok č. 32/1993) – „dôsledkom zrušenia je nahradenie súčasného systému zmiešaným systémom, ktorý je prevažne väčšinový, a to väčšinový s jednokolovým výberom pre 238 mandátov, ktoré sa majú prideliť vo volebných obvodoch, a pomerný pre zvyšných 77 dodatočných mandátov (čo predstavuje približne 25 % z celkového počtu 315)“. V roku 1993 sa napokon hlasovalo pri účasti 77 % o ôsmich referendumových otázkach. Pri všetkých zvíťazilo „áno“ a konkrétne za zmenu volebného systému pre voľby do Senátu hlasovalo 82,7 % zúčastnených voličov. Išlo teda o veľké víťazstvo iniciátorov, ale po veľmi strastiplnej ceste.⁷⁶

Volebné zákony – najmä tie pre voľby do Senátu a Poslaneckej komory – sú od prelomu toho, čo Taliani nazývajú prvou a druhou republikou, teda od začiatku 90. rokov, **pomerne častým predmetom** referendumových návrhov, z ktorých veľká časť neprešla testom ústavného súdu⁷⁷ a vlastne iba jeden bol aj platne schválený v referende (ten z roku 1993). Mimoriadnym sklamaním bolo najmä už spomínané veľmi tesné nedosiahnutie kvóra v referende v roku 1999.

Za zmienku stojí ešte sága s veľkou časťou verejnosti kritizovanou volebnou novelou z roku 2005 z čias Berlusconiho vlády, ktorej sa zvykne hovoriť aj *porcellum*.⁷⁸ Objavili sa teda iniciatívy, ktoré chceli túto novelu odstrániť a navrátiť právny stav pred ňou. V doktríne sa diskutovalo o tom, či to je referendumovou cestou vôbec možné, až napokon

⁷⁶ A je toho ešte viac než len nevyhnutnosť prepašovania mierne odlišnej formulácie jedného ustanovenia volebného zákona, ako by už toto nestačilo. Museli sa vyriešiť viaceré procesné otázky týkajúce sa referendumových lehôt, Mancinova novela sa nestihala schváliť včas a tak bol najprv zaregistrovaný referendumový návrh smerujúci proti ešte vtedy účinnému zneniu čl. 19 a podpisy boli vyzbierané pod tento návrh (ktorý by pravdepodobne nebol prešiel testom ústavného súdu). Ústredný úrad pre referendum pri najvyššom súde potom zmenil formuláciu referendumovej otázky v súlade s Mancinovou novelou, ktorá bola medzičasom účinná, a tak ďalej. Pozri k tomu MORRONE, s. 145 – 154.

⁷⁷ Referendumové návrhy týkajúce sa volieb do Poslaneckej komory neboli pripustené v rozsudkoch č. 5/1995 a 26/1997, 13/2012 a 10/2020 tie týkajúce sa volieb do Senátu v rozsudkoch č. 47/1991, 5/1997, 26/1997, 13/2012 a 10/2020. Vo všetkých prípadoch išlo o to, že výsledná úprava by mohla viesť k znefunkčneniu parlamentnej komory, iba v rozsudku č. 10/2020 bola dôvodom neprípustnosti prílišná manipulativnosť referendumovej otázky, teda malo ísť podľa ústavného súdu o materiálne nie zrušovacie, ale propositívne referendum.

⁷⁸ Taliani radi dávajú volebným zákonom, resp. volebným novelám, názvy s latinskou koncovkou pre stredný rod (*mattarellum*, *rosatellum*, *italicum* atď.). V tomto prípade je pseudolatinský názov, ktorého autorom je Giovanni Sartori, odvodený od talianskeho hovorového výrazu „porcata“ (tak novelu označil jeden z vtedajších ministrov Roberto Calderoli), čo voľne značí špinavý trik, alebo ak chcete doslova, „svinstvo“. MORRONE, s. 305.

na veľké sklamanie ústavný súd z rozsudku č. 13/2012 povedal, že **zrušením neskoršej úpravy sa neobnoví účinnosť tej skoršej**.⁷⁹ Inými slovami, taliansky model referenda neumožňuje zastaviť v parlamente prijímanú novelu, ako je to v prípade klasického švajčiarskeho suspenzívneho referenda. Ide o **d'alší z limitov talianskeho modelu**.⁸⁰

d) Formulácia referendumovej otázky

V rozsudku Paladin ústavný súd posudzoval aj referendumový návrh na **zrušenie 97 článkov trestného zákonníka upravujúcich rozmanité trestnoprávne problémy bez akejkoľvek vzájomnej súvislosti**. Keďže návrh bol formulovaný ako jediná otázka, voliči mohli buď odpovedať, že chcú všetkých 97 článkov zrušiť, alebo, naopak, že chcú všetky články ponechať účinné.

Ústavný súd bol tak postavený pred neľahkú úlohu. Na jednej strane z povahy referenda ako nástroja priamej demokracie predsa vyplýva, že „*otázky by mali byť voličom formulované zrozumiteľne a jednoducho, mali by sa týkať súvisiacich a jasne identifikovaných problémov a v opačnom prípade by sa malo prijať opatrenie na rozdelenie alebo dokonca úplné odmietnutie návrhov, ktoré nezodpovedajú takýmto požiadavkám*“. Zákon o referende však vo svojej nedokonalosti len hovorí, že otázka má obsahovať príslušné zákony a ustanovenia, ktoré majú byť zrušené, no nehovorí nič o tom, kto, kedy a podľa akých kritérií by mal kontrolovať koherentnosť referendumovej otázky. Najvyšší súd takúto kontrolu nevykonal, pretože jeho úlohou je kontrolovať dodržanie zákonných požiadaviek. Lenže ústavný súd nemôže túto medzeru v zákone ignorovať, pretože jeho úlohou je posúdiť prípustnosť referendumovej otázky z hľadiska požiadaviek ústavy, a to „*pri priamom uplatňovaní noriem alebo princípov ústavného poriadku, ktoré obsahujú prekážku – výslovnú alebo implicitnú – pre ľudové hlasovanie*“.

Návrh týkajúci sa takého množstva nesúvisiacich ustanovení teda nepripustil. **Volič totiž nemusí** (a pravdepodobne nebude) **chcieť hlasovať rovnako v prípade všetkých** ustanovení trestného zákonníka, ktoré sa navrhovali vypustiť. Referendum s jednou otázkou o zrušení alebo ponechaní 97 nesúvisiacich článkoch trestného zákonníka je tak v rozpore so slobodným výkonom volebného práva.

Podľa ústavného súdu „*nemožno totiž navzájom zamieňať slobodu iniciátorov referendumových návrhov a slobodu voličov, ktorí majú tieto návrhy posúdiť: je pravda, že predloženie návrhov predstavuje nevyhnutný začiatok procesu, ktorý sa má završiť ľudovou konzultáciou, ale nemenej pravdivé je, že suverenita ľudu neznamena suverenitu iniciátorov a že samotný ľud musí mať v tomto konaní zaručený výkon svojej suverénnej moci. Základný nástroj priamej demokracie, akým je zrušovacie referendum, sa totiž bez akýchkoľvek pochybností nemôže zmeniť na deformovaný nástroj zastupiteľskej demokracie, ktorého prostredníctvom sa v podstate navrhujú plebiscity alebo ľudové hla-*

⁷⁹ K tomu pozri FUSARO, najmä s. 10 a nasl.; MORRONE, s. 363 a nasl.

⁸⁰ Ústavný súd býva doktrínou kritizovaný, že – hoci to opakovane vo svojich odôvodneniach popiera – v podstate vykonáva preventívnu kontrolu ústavnosti právnej úpravy, ktorá by po platnom referendumom zrušení zostala, hoci by mal vykonávať kontrolu prípustnosti referendumovej otázky. Inými slovami, mal by sa sústrediť na to, či ľud má kompetenciu o danej otázke rozhodovať, nie na ústavnosť prípadnej zostatkovej úpravy. K tomu napr. LUCIANI, s. 462 – 488; GUZZETTA, s. 70 a nasl.

sovania o dôvere vo vzťahu k celkovému politickému smerovaniu strán alebo organizovaných skupín stojacich za referendumovou iniciatívou.“

Tu si dovoľíme menší exkurz o pojme plebiscit, pretože jeho použitie talianskym ústavným súdom môže byť pre slovenského čitateľa mátauce. U nás najpopulárnejšia téza je tá, že plebiscit je ľudové hlasovanie bez právnych účinkov, kým referendum je ľudové hlasovanie s právne záväzným výsledkom.⁸¹ História a komparácia nás nútia tomuto názoru oponovať.

Referendum a plebiscit sú dve slová, ktoré sa v 19. storočí stali zaužívanými označeniami – to prvé vo Švajčiarsku, to druhé vo Francúzsku⁸² – pre ľudové hlasovanie. Keď sa neskôr šírili do sveta, niekedy sa stretli aj v právnom poriadku jedného štátu, kde sa v dôsledku rôzneho právneho vývoja v rôznych častiach sveta medzi nimi rozlišovalo podľa rôznych kritérií, v závislosti od toho, ako sa konkrétny ústavodarca rozhodol ich použiť. Historicky sa v Európe, najmä v medzinárodnom práve, plebiscit používal na označenie ľudových hlasovaní o pripojení územia k inému štátu alebo celku,⁸³ prípadne niekedy aj na označenie ľudovej ratifikácie novej ústavy.⁸⁴ Dnes ho nájdeme skôr mimo starého kontinentu, kde napr. zhruba od Mexika po Kolumbiu je zaužívané referendum označovať hlasovania o otázkach normatívneho, najmä ústavného a legislatívneho charakteru, kým plebiscit je tradične spájaný s otázkami, ktoré normatívny charakter nemajú a ktoré sa najmä týkajú exekutívy, obzvlášť rozhodnutí, ktoré sa ešte len majú prijať.⁸⁵ V uruguajskom ústavnom práve je zas plebiscit tradičným pojmom toho, čo sa v Európe zvykne nazývať obligatórne ústavné referendum, a referendum je fakultatívnym hlasovaním o zákonoch,⁸⁶ kým v brazílskej ústavnej tradícii sa na predbežné hlasovanie používa pojem plebiscit a na to následné zas referendum, pričom obe sú záväzné.⁸⁷ V kanadskej⁸⁸ a austrálskej⁸⁹ ústavnej tradícii – hoci nie úplne konzistentnej v tomto smere – referendum skutočne označuje záväzné hlasovanie a plebiscit to nezáväzné, no to je len ich

⁸¹ DRGONEC, s. 1247. Tento autor bol sudcom spravodajcom vo veci II. ÚS 31/97, kde sa táto téza uvádza vôbec prvýkrát, a to ako záver internej komparatívnej štúdie. V spise sa však takáto štúdia nenachádza (napokon ani dnes sa takéto interné analýzy k súdnemu spisu nepripájajú), preto ju nevieme priamo preskúmať. Ústavný súd sa k tejto téze opäť prihlásil v náleze PL. ÚS 24/2014. Nejde teda o bezvýznamný názor a musíme naň reagovať.

⁸² Prvýkrát ho použil Louis-Napoleon Bonaparte v roku 1851, dovtedy bol tento pojem neznámy s výnimkou encyklopédií, kde sa spomínal ako starorímsky ľudový dekrét. Počas druhého cisárstva sa zo slova *plébiscite* stalo synonymum pre akékoľvek ľudové hlasovanie. Späťne sa tak začali označovať aj ľudové hlasovania vyhlasované Napoleonom I. Pozri DENQUIN, *Référendum et plébiscite ...*, s. 74 a nasl.

⁸³ DUVERGER, s. 227.

⁸⁴ Napr. portugalská ústava z roku 1933 (FILIPE 2016, s. 156 – 162) alebo írská ústava z roku 1937 (SINNOTT, s. 822)

⁸⁵ Obe existujú záväzné aj nezáväzné. K Mexiku pozri napr. OROZCO HENRÍQUEZ – SILVA ADAYA, s. 605 – 620; ku Kostarike napr. GARCÍA PANDOLFI – GONZÁLEZ MONTERO, s. 8 – 10, 22 – 25; ku Kolumbii napr. RAMÍREZ NÁRDIZ, s. 438 – 440; všeobecne k regiónu napr. MADRID HURTADO, s. 431 – 432; SALVADOR SÁNCHEZ.

⁸⁶ GROS ESPIELL, s. 301 a nasl.

⁸⁷ FERRER – CARDOSO, s. 164 a nasl.

⁸⁸ BOYER, s. 23 a nasl.

⁸⁹ ORR, s. 2 a nasl.

vývoj. Naopak, v Európe sa od konca 19. storočia ako v pozitívnom práve,⁹⁰ tak v doktríne pre nezáväzné ľudové hlasovania zaužíval široko akceptovaný⁹¹ termín konzultatívne referendum.⁹²

Keď však ústavný súd v tomto kontexte hovorí o plebiscite, naráža na mimoriadne vplyvné doktrínálne debaty z obdobia tretej francúzskej republiky, ktoré boli reakciou na to, ako prvý francúzsky prezident Louis-Napoléon Bonaparte v rokoch 1851 – 1852 pomocou ľudových hlasovaní odstránil republikánske zriadenie, uzurpoval si moc a založil autoritárske druhé cisárstvo. Po páde monarchie sa prijala v novej ústave čisto zastupiteľská forma vlády a prevažná mienka francúzskej elity bola, že už nikdy žiadne plebiscity sa nemajú konať. Zástancovia priamej demokracie, najmä ovplyvnení švajčiarskou praxou, potrebovali odporcov presvedčiť, že referendum a plebiscit sú odlišné inštitúty, že nebezpečný je iba plebiscit, kým referendum je bezpečné. Doktrínálna debata hľadajúca rozdiely v definičných znakoch týchto dvoch inštitútov bola mimoriadne plodná a trvala desaťročia, rozšírila sa aj za hranice krajiny. Ak ju máme – pri ledva udržateľnej miere zjednodušenia – zhrnúť jednou vetou, kým (švajčiarske) referendum je riadnou súčasťou ústavného poriadku a pohybuje sa výlučne v medziach ústavy s presne definovaným predmetom, podmienkami konania a účinkami, (francúzsky) plebiscit ústavu prelmuje, je nedefinovaný. Za plebiscitom spravidla stojí jeden človek, ktorý si tak upevňuje moc.⁹³

⁹⁰ Prvé nezáväzné *référéndums de consultation* prebiehali už v posledných dvoch dekádach 19. storočia na miestnej úrovni vo Francúzsku. DENQUIN, *Référéndum et plébiscite ...*, s. 138 – 139. Nedávnym príkladom je konzultatívne referendum o „brexite“. GORDON, s. 225 – 226; PALADIN – MAZZAROLI – GIROTTI, s. 124.

⁹¹ Z mnohých napr. HAMON, s. 17 – 18; DE VERGOTTINI, s. 404; BARBERA – FUSARO, s. 313; MALINVERNI et al., s. 224; GARCÍA PELAYO, s. 183; ROMMELFANGER, s. 28 a nasl.; FATIN-ROUGE STÉFANINI, s. 19; AUER, *Problèmes ...*, s. 29; DENQUIN, *Référéndums consultatifs*; FILIP – SVATOŇ, s. 155 – 156; LUCIANI, s. 124 – 125.

⁹² Samozrejme sa od konca 19. storočia až dodnes uvádza, že parlament (verejná moc) by sa pravdepodobne výsledkom aj právne nezáväzného ľudového hlasovania cítil (politicky!) viazaný, preto napr. Adhémar ESMEIN pred viac ako sto rokmi považoval organizovanie aj takého „*référéndum de consultation*“ za nesúladne s ústavou tretej francúzskej republiky (ESMEIN, s. 419 – 420). Táto politická záväznosť právne čisto nezáväzného hlasovania tak má svoju relevanciu a môže viesť k záveru o ústavnej neprípustnosti jeho konania, čo je aj jeden z dôvodov, prečo napr. taliansky ústavný súd v rozsudku č. 496/2000 považoval benátsky zákon o regionálnych konzultatívnych referendách za protiústavný (pozri MORRONE, s. 246 – 250), prečo švajčiarsky Federálny súd nepripustil miestne konzultatívne referendum bez zákonného základu (ATF 104 Ia 226; pozri aj GRISEL, s. 397), ako aj prečo belgická ústava v čl. 39-bis, hoci umožňuje usporiadať regionálne (právne nezáväznú) ľudové konzultácie, vylučuje z ich predmetu určité oblasti (napr. financie a rozpočet) a podmieňuje ich konanie obligatórnou preventívnou kontrolou ich prípustnosti ústavným súdom (čl. 142 ústavy). Právna záväznosť výsledku hlasovania a prípustnosť konania samotného hlasovania sú však v každom prípade dve rôzne veci. Súhlasíme s Massimom Lucianim, že právne ani filozoficky nič nebráni tomu, aby suverénny ľud prijal ústavu, v ktorej sa rozhodne nespojiť s výsledkom svojho hlasovania žiadne právne účinky, hoci aj takého hlasovania, ktoré sa povinne musí konať (teda ľud bude musieť dostať priestor na – hoci právne nezáväznú – vyjadrenie), lebo takýto právny režim skrátka bude považovať za účelný, užitočný. Dôležité je len to, aby suverénny ľud od počiatku vedel, aké sú právne účinky jeho hlasovania, pričom tie môžu byť aj čisto konzultatívne, teda žiadne (LUCIANI, s. 125). Pojem „referendum“ z právnoteoretického či štátovedného hľadiska s takouto voľbou nie je nijako v rozpore.

⁹³ Definitívne a doteraz neprekonané dielo na túto tému je DENQUIN, *Référéndum et plébiscite ...*, najmä pozri s. 154 a nasl. Niektoré ďalšie názory aj z iných štátov sumarizuje aj MIRANDA, s. 26 a nasl.; pozri aj MASTROPAOLO, s. 103 a nasl.; taktiež CHIAPPETTI, s. 948 a nasl.; LUCIANI, s. 133 – 140.

Taliansky ústavný súd tak chce povedať to, že **ak je voličom predložený** referendový návrh skladajúci sa z **mnohých nesúvisiacich otázok** a títo sú nútení na všetky tieto otázky dať jednu odpoveď, stáva sa **objektívne nemožným vyjadriť postoj k danej** veci a takéto (pseudo)referendum **sa stáva hlasovaním o vyjadrení dôvery iniciátorom** (spravidla politickej strane, ktorá bola za zberom podpisov). Inými slovami, stáva sa plebiscitom a potenciálne tým dochádza k antidemokratickej deformácii inštitútu referenda.⁹⁴ V tejto súvislosti možno tiež pripomenúť, že pre Adolfa Hitlera bolo spojenie dvoch nesúvisiacich otázok – vystúpenie zo Spoločenstva národov a odmietnutie vládnej politiky – do jednej referendovej otázky jedným z najúčinnejších ťahov v procese upevňovania moci.⁹⁵

V rozsudku č. 27/1981 potom ústavný súd veľmi jasne uvádza, že „**základným zmyslom referenda, odhliadnuc teraz od jeho právnej úpravy či postavenia alebo významu v právnom poriadku, je v prvom rade výber. A tento prvok je esenciálny a fundamentálny pre definovanie pojmu referenda z technického hľadiska, ako je to vlastne aj pri akýchkoľvek ľudových hlasovaniach, teda najmä pri voľbách. A táto myšlienka výberu je zas úzko previazaná s možnosťou vybrať si, v dôsledku čoho nemožno skutočne hovoriť o ani o voľbách, ani o referende tam, kde si skutočne nemožno vybrať. A teda možnosť vybrať si, ktorá je inštitútu referenda vlastná, je umenšená v prípade, ak je v rozpore so slobodou volebného práva voličovi určitá voľba nanucovaná. K tomu nedochádza len v extrémnejších prípadoch fyzického nátlaku či v reálnejších, a o to zákernejších a rozmanitejších prípadoch psychického nátlaku, ale aj v prípade, že referendová otázka nie je formulovaná ani zrozumiteľne, ani jednoducho. Formulácia pritom nemusí byť jednoduchá a jasná z dôvodu rôznorodosti návrhov alebo z dôvodu rozporu medzi návrhom na zrušenie určitej právnej úpravy a chýbajúcim návrhom na zrušenie iných ustanovení, ktoré boli stanovené v tom istom normatívnom kontexte a ktoré sú neoddeliteľne spojené s ustanoveniami, ktorých zrušenie sa, naopak, navrhuje.**“

Inými slovami povedané, **referendum sa líši od legislatívneho procesu v parlamente**, kde tiež na záver prebieha hlasovanie o finálnom znení zákona, ale zároveň tomu hlasovaniu predchádza parlamentná rozprava, práca vo výboroch a hlavne **možnosť každého poslanca navrhovať zmeny** v zákone, o ktorom sa rokuje. Nič z toho **v referende možné nie je**. Voliči si môžu vybrať jedine z toho, čo im je predostreté, konkrétne v Taliansku si môžu vybrať iba z dvoch možností: či dané ustanovenia zákona chcú zrušiť alebo ich chcú ponechať účinné. Nemôžu pripájať svoje protinávhrhy ani svoje stanovisko nijak bližšie upresňovať. Aby ich voľba bola slobodná, **musí byť položená otázka vnútorne nerozporná a jednoznačná, nemôže spájať nespojiteľné** a nútiť tak voličov zaujať rovnaké stanovisko k dvom alebo viacerým problémom, na ktoré sú objektívne a legitímne prípustné rôzne názory. Takáto otázka má byť radšej rozdelená do viacero referendových návrhov. **Otázka musí objektívne umožňovať odpovedať na ňu kladne alebo záporne.**

Podľa ústavného súdu je navyše „**iluzórne veriť, že referendová kampaň dokáže naozaj a plne zjednodušiť to, čo je zložité, objasniť to, čo je nejasné, zosúladiť to, čo je**

⁹⁴ ZAGREBELSKY – MARCENÒ, s. 383.

⁹⁵ ŠIMÍČEK, s. 7.

rozporuplné. V skutočnosti sa potom môže zdať, že možnosť voľby voličov je fiktívna, pretože naozaj nemajú žiadnu inú alternatívu, než buď odovzdať neautentický hlas, alebo sa rozhodnúť nehlasovať“ (rozsudok 27/1981). Praktické skúsenosti aj inde vo svete, zdá sa, dávajú ústavnému súdu za pravdu.⁹⁶

Talianske zrušovacie referendum je vo svojej podstate referendum o ľudovej iniciatíve, ibaže výlučne negatívnej. Z komparatívneho práva je známe, že **tradičnou podmienkou platnosti ľudovej iniciatívy** a extenzívne aj iných referendumových návrhov je **homogénnosť a jednoznačnosť jej predmetu**.⁹⁷ Či už je táto podmienka explicitne vyjadrená v ústave⁹⁸ alebo je vyvodená judikatúrou ako súčasť samotnej podstaty inštitútu a nevyhnutný predpoklad slobody voľby,⁹⁹ sa zdá byť druhoradé.¹⁰⁰

To nás privádza k naposledy **na Slovensku konanému referendu z 21. januára 2023**.¹⁰¹ V podstate išlo o priamu ľudovú iniciatívu, v ktorej boli voliči postavení pred otázkou, či chcú zaviesť pre národnú radu možnosť prijať uznesenie o predčasnom skončení volebného obdobia a či zároveň chcú, aby o predčasnom skončení volebného obdobia mohli rozhodnúť aj voliči v referende. Odhliadnuc od skutočnosti, že by bolo bývalo teoreticky čistejšie, aj legislatívno-technicky vhodnejšie nenazývať tú druhú možnosť referendumom, ale radšej ľudovým hlasovaním so systematickým zaradením do prvého oddielu piatej hlavy (podobne ako čl. 106 slovenskej ústavy), vidíme ešte jeden zásadný problém. Referendová otázka totiž spájala nespojiteľné. Volič nemusí chcieť zároveň obe možnosti, prípadne ani jednu z nich. Je veľmi ľahko predstaviteľné, že mnohí voliči by chceli, aby mala národná rada možnosť rozhodnúť sa pre predčasné voľby, ale aby samotní voliči nemohli národnú radu (predčasne) odvolať. **Ide o heterogénnu otázku** a podľa nášho názoru – rovnako ako podľa názoru spomínaných zahraničných súdnych autorít – je z tohto dôvodu protiústavná.¹⁰² Ak by bola rozdelená do dvoch samostatných otázok, nevideli by sme v tom problém.

Vo svojej neskoršej judikatúre však začal taliansky **ústavný súd** zhruba od polovice 90. rokov na formuláciu referendumovej otázky klásať **postupne čoraz viac požiadaviek**.¹⁰³ Na naplnenie požiadavky úplnosti referendumovej otázky (*completezza del quesito*) už nepostačovalo, aby bolo možné identifikovať určitý jednotiaci zámer, ale začalo sa vyžadovať zrušenie všetkých súvisiacich ustanovení, aj takých, ktoré regulovali úplné detaily a zrušením hlavnej časti úpravy by sa stali obsolentnými. Práve opakované nepripúšťá-

⁹⁶ FATIN-ROUGE STÉFANINI, s. 171.

⁹⁷ K zmyslu tohto princípu pozri FATIN-ROUGE STÉFANINI, s. 168 – 173.

⁹⁸ Niektoré štáty USA, federálna úroveň vo Švajčiarsku, Portugalsko.

⁹⁹ Taliansko, kantonálna úroveň vo Švajčiarsku.

¹⁰⁰ Rovnako sa líšia aj spôsoby kontroly – parlamentná preventívna, súdna preventívna, súdna následná a konkrétne. Líši sa aj intenzita kontroly (benevolentnejšia v prípade parlamentnej kontroly platnosti federálnej švajčiarskej iniciatívy a niektorých štátov USA, prísnejšia v prípade kalifornských a floridských súdov, najprísnejšia v prípade talianskeho ústavného súdu). Pozri ku komparácii FATIN-ROUGE STÉFANINI, s. 173 – 180. Pozri aj MALINVERNI et al., s. 279 – 282; 310 – 313.

¹⁰¹ Vyhlásené rozhodnutím prezidentky republiky zo 4. novembra 2022 č. 362/2022 Z. z.

¹⁰² Dalo by sa argumentovať podobne ako v prípade talianskeho ústavného súdu čl. 30 ods. 1 v spojení s čl. 93 ods. 2 slovenskej ústavy.

¹⁰³ Stručne MORRONE, s. 206 – 207, 232 – 234, 345 – 347; podrobne LUCIANI, s. 403 – 446.

nie referendumových návrhov z dôvodu nezahrnutia všetkých súvisiacich ustanovení, čo by sa dalo v praxi vyriešiť štandardnými výkladovými pravidlami, sa stalo **jednou z najviac kritizovaných** častí referendumovej judikatúry ústavného súdu.¹⁰⁴ Do značnej miery je však tento vývoj zapríčinený práve nastavením talianskeho modelu referenda, teda že ním možno určité ustanovenia len zrušiť, ale nemožno navrhnúť novú úpravu.

Pre naplnenie požiadavky jasnosti referendumovej otázky (*chiarezza del quesito*) už muselo byť z jej formulácie jasné nielen to, aký je objektívny cieľ referendumovej otázky vyplývajúci objektívne z výpočtu úpravy, ktorej zrušenie sa navrhovalo (a tej, ktorej zrušenie sa nenavrhovalo), ale ústavný súd začal brať do úvahy aj subjektívny zámer iniciátorov. Tak postupne začal nepripúšťať referendumové iniciatívy z dôvodu „nespôsobilosti znenia referendumovej otázky dosiahnuť iniciátormi sledovaný cieľ“. V dôsledku toho je doktrínou obviňovaný, že neodôvodnene prenáša metodiku prieskumu ústavnosti zákonov (čo by sme my nazvali test racionálnej väzby) do konania, ktorého predmetom má byť prípustnosť referendumovej otázky.¹⁰⁵

V priebehu 90. rokov postupne dochádza k pôvodne nepredpokladanému spôsobu používania referenda, ku ktorému ústavný súd musel zaujať stanovisko. Talianska ústava, ako bolo uvedené, umožňuje občanom a regiónom iniciovať referendum nie o prijatí nového zákona, ale iba o zrušení niektorého zákona alebo jeho časti. **Tvorcovia ústavy** zrušovacie referendum zamýšľali **ako určitú apolitickú poistku voličov** proti zákonom, ktorých uplatňovanie by si ľud neželal. Tento **zámer veľmi nevyšiel** a prax sa uberala iným smerom, keď často dochádzalo prostredníctvom referenda **k pokusom iniciovať veľké reformy** a dokonca prijímať novú úpravu.¹⁰⁶ Ak talianske nastavenie referenda umožňuje zrušiť nielen celé zákony či celé články alebo odseky, ale dokonca aj jednotlivé slová, čisto teoreticky by bolo možné „technikou výstrižkov“, ako to nazýva ústavný súd, docieľiť vytvorenie viet s úplne iným významom a tým aj úplne nových, dovtedy neexistujúcich právnych noriem. Ústavný súd totiž rozlišuje medzi situáciou, keď zrušením časti úpravy dôjde iba k expanzii pôsobnosti ostávajúcej úpravy, a situáciou, keď sa cielene vystrihávajú časti viet a slová tak, aby vznikol úplne iný text. Takéto referendá sa nazývajú v judikatúre aj literatúre „manipulatívne“ a ústavný súd ich vo všeobecnosti nepripúšťa.¹⁰⁷

Môže to znieť komplikovane a tak to skúsme ilustrovať na jednoduchom príklade. V pomerne kľúčovom rozsudku č. 36/1997 sa ústavný súd zaoberal referendumovým návrhom, ktorým chceli organizátori docieľiť drastické zredukovanie reklamy v rámci vysielacieho času RAI. Docieľiť to chceli práve manipulatívnou technikou výstrižkov z ustanovenia zákona o rozhlase a televízii, ktoré malo takéto znenie (prečiarknutý text navrhovali vypustiť): *„Vysielanie reklamných oznamov verejnoprávnym vysielateľom nesmie presiahnuť 4 % týždenného plánovaného času a 12 % každej hodiny; prípadný prebytok, ktorý však nepresiahne 2 % v priebehu hodiny, musí byť vyrovnaný v hodine predchádzajúcej.“*

¹⁰⁴ LUCIANI, s. 423 – 430.

¹⁰⁵ K tomu pozri LUCIANI, s. 430 – 439.

¹⁰⁶ MEDICO, s. 527.

¹⁰⁷ PERTICI 2002, s. 178 – 182.

júcej alebo nasledujúcej.“ Ide zjavne o úplne nový text nepredpokladaný zákonodarcom¹⁰⁸ a podľa ústavného súdu **nešlo už materiálne o zrušenie** určitej úpravy, ale o vytvorenie úplnej novej. To je vlastne jediný dôvod, pre ktorý referendum, ktoré ostatnými testami prešlo, nepripustil. Tu opäť **taliansky model** referenda **naráža na svoje limity**.

4. Úspechy a limity talianskeho modelu

S výnimkou Švajčiarska je Taliansko zo všetkých európskych štátov lídrom v organizovaní referend, a to predovšetkým v podobe zrušovacieho referenda, ktoré sme analyzovali.¹⁰⁹ Autori ústavy zamýšľali zrušovacie referendum ako určitú apolitickú poistku proti zákonom a iným predpisom, ktoré by si ľud neželal. Avšak referendum, ktoré by boli plne v súlade s touto pôvodnou myšlienkou, bola menšina, a často dochádzalo k pokusom vytvárať úplne nové, dovtedy neexistujúce ustanovenia, či tlačiť parlament a vládu do komplexných reforiem.¹¹⁰

Talianskú referendovú prax možno rozdeliť na niekoľkých obdobi. Od prijatia zákona o referende zhruba do polovice 80. rokov neboli iniciátori úspešní ani raz, pretože všetky návrhy boli voľičmi spravidla jasnou väčšinou odmietnuté, a to pri účasti, ktorá bývala okolo 80 %.¹¹¹ No aj v tomto období predsa len **referendové iniciatívy** slúžili **v niekoľkých prípadoch ako stimul pre zákonodarcu** prijať právnej úpravu, po ktorej zrejme bol verejný dopyt. V roku 1978 parlament schválil tri zákony, ktorými aspoň čiastočne vyhovel referendovým iniciatívam odobreným ústavným súdom, v čoho dôsledku sa samotné ľudové hlasovania o týchto témach už nekonali. Došlo k dekriminalizácii interrupcií a prijatiu zákona o umelom prerušení tehotenstva. Rovnako došlo k zásadnej reforme psychiatrickej ústavnej liečby a reforme parlamentnej vyšetrovacej komisie pre trestné činy spáchané členmi vlády.¹¹²

Najúspešnejším obdobím pre iniciátorov referend bolo to od roku 1987 do polovice 90. rokov. Od roku **1987 do roku 1993** došlo k 17 víťazstvám „áno“, často s viac ako 80 % hlasov.¹¹³ Normatívny dosah referendových iniciatív bol o to silnejší, že parlament a vláda často výsledky referenda interpretovali viac politicky než čisto právne. Valcujúce víťazstva „áno“ boli chápané ako volanie po zásadnejších reformách v daných oblastiach. Jedným príkladom za všetky je referendum z roku 1993 týkajúce sa volieb so Se-

¹⁰⁸ Iná by bola situácia, ak by zákon obsahoval všeobecné ustanovenie povoľujúce maximálne 2 % vysielajúceho času venovaných reklame a popritom aj špeciálne ustanovenia povoľujúce pre reklamné spoty rôzne benevolentnejšie výnimky. Tieto výnimky by bolo možné referendum zrušiť a tým by došlo k (re)expanzii pôsobnosti všeobecného ustanovenia o 2 %. V spomínanom rozsudku však o taký prípad nešlo, zákonodarcu nikdy nepredpokladal ustanovenie takého prísneho limitu na reklamu a išlo tak o vytvorenie úplne novej úpravy. Nešlo už teda o zrušovacie referendum, ale o iný druh, ktorému románska doktrína zvykne hovoriť navrhovacie (*propositivo*).

¹⁰⁹ HAMON, s. 153.

¹¹⁰ MORRONE, s. 529.

¹¹¹ HAMON, s. 154; MORRONE, tabuľka 3 v prílohe.

¹¹² D'ANDREA, s. 473 – 475.

¹¹³ Iba tri iniciatívy o poľovníctve a pesticídoch iniciované ochranármi prírody nedosiahli v roku 1989 kvórum. V roku 1995 zas kvórum dosiahnuté bolo, no „áno“ zvíťazilo iba v 5 prípadoch z 12. HAMON, s. 154.

nátu, ktoré potom viedlo k zásadnej reforme celého volebného systému vrátane Dolnej komory. V tomto období tak došlo **k zásadnému vývoju** zrušovacieho referenda **z prostého veta na určitú náhradu** plnohodnotnej (pozitívnej) **ľudovej iniciatívy** prostredníctvom vyvíjania tlaku na štátne orgány na prijatie zásadných reforiem.¹¹⁴

Od roku 1997 však – s výnimkou roku 2011¹¹⁵ – už **žiadne referendum nedosiahlo kvórum**. Príčiny mohli byť rôzne. Spomína sa celková kríza demokracie v Taliansku, nielen referenda. Navyše, od začiatku 90. rokov zmenili odporcovia referendových iniciatív taktiku a už nevedli kampaň za „nie“, ale za neúčast'. Z obdobia začiatku 90. rokov je známa výzva premiéra Bettina Craxiho, aby Taliani radšej šli k moru. Konkrétne v tomto prípade síce k moru nešli,¹¹⁶ ale veľakrát po tom, zdá sa, sa odporcovia návrhu rozhodli radšej nehlasovať a znemožniť tak dosiahnuť kvórum.

Ako faktor **sa spomína aj judikatúra ústavného súdu**, ktorý mnohé návrhy, často tie najviac verejnosťou sledované, nepripustil. Ako však podľa nášho názoru správne upozornila jedna autorka, kritici ústavného súdu možno plačú pri nesprávnom hrobe. Podľa nej ústavný súd *„jednoducho vyplnil legislatívnu medzeru, ktorú identifikoval od roku 1978. Pri absencii takejto kontroly by vzhľadom na zložitost' systému zrušovacích referend nebol zaručený princíp suverenity ľudu a systém uplatňovaný bez záruk by mohol byť ľahko zneužitý. Stručne povedané, bez ohľadu na to, ako je vnímaná aplikácia kritéria homogénosti talianskym ústavným súdom, samotný princíp tohto prieskumu už nemožno spochybníť.“*¹¹⁷

Hoci v niektorých prípadoch, ako sme uvádzali v predošlom texte, aj podľa nášho názoru ústavný súd zachádza príďaleko vo svojej reštriktívnosti, primárnym vinníkom sa nám zdá byť samotný model referenda. Dobrou ilustráciou je posledná vlna referendových návrhov, kde tri návrhy ústavný súd nepripustil vrátane dvoch najsledovanejších o eutanázii a marihuane. Pri marihuane je nepochybné, že ak by taliansky model umožňoval navrhnuť a nie iba zrušiť právnu úpravu, s prípustnosťou dekriminácie drobného domáceho pestovania konopy na vlastnú spotrebu by nemohol byť problém. Ak by taliansky model umožňoval navrhnuť právnu úpravu eutanázie (a nie iba povoliť vraždy so súhlasom obete), tak vzhľadom na nedávnu judikatúru ústavného súdu v rámci konkrétnej kontroly ústavnosti v tejto oblasti sa možno domnievať, že aj taký návrh by mal šancu na úspech.¹¹⁸ Spomeňme aj bezmocnosť voličov zastaviť nepopulárnu volebnú novelu z roku 2005, čo je v dôsledku absencie suspenzívneho referenda. Alebo peripetie, ktoré sa museli absolvovať v prípade volebného referenda z roku 1993. Tie pripomínajú aj skutočnosť, že vláda a parlament majú disproporčný vplyv na možnosť organizovať referendum na určitú tému už len tým, ako naformulu-

¹¹⁴ HAMON, s. 154 – 155.

¹¹⁵ V tomto prípade išlo o štyri dosť rôznorodé iniciatívy, ktoré však spájal odpor k vtedajšej Berlusconiho vláde. Za zmienku stoja dve iniciatívy proti privatizácii vodohospodárskych a iných verejnoprospešných podnikov a iniciatíva proti Berlusconiho elektronukleárnej politike, v ktorej pokračoval napriek verejným obavám po fukušimskej katastrofe. HAMON, s. 156.

¹¹⁶ MORRONE, s. 133.

¹¹⁷ FATIN-ROUGE STÉFANINI, s. 185.

¹¹⁸ Pozri MORRONE, s. 499 – 521.

jú príslušné ustanovenia. Videli sme to okrem iného v prípade poslednej referendumovej iniciatívy týkajúcej sa drog.

Iste si možno z talianskych skúseností vziať viacero pozitívnych inšpirácií. Jednou pozitívnu inšpiráciou je napr. ustanovenie, podľa ktorého sa referendum nebude konať, ak medzičasom došlo k zrušeniu dotknutej úpravy, čiže k dosiahnutiu referendumovou iniciatívou sledovaného cieľa. To napríklad v slovenských podmienkach nebolo v súvislosti s referendom z januára 2023 vôbec jasné. Za **vhodný nasledovania** považujeme aj judikatúrou vyvedený **princíp homogénosti predmetu referenda**. Volič by nemal byť nútený odpovedať rovnako na dve rôzne otázky, na ktoré objektívne nemusí existovať rovnaká odpoveď. Obdobný test by si mohol osvojiť aj Ústavný súd Slovenskej republiky.

Avšak na samotný taliansky model spočívajúci v právomoci voličov niečo v referende iba zrušiť, ale nie zaviesť, sme počas prípravy tohto článku zmenili postupne názor. Pôvodne sme boli jeho zástancom, teraz si však na základe uvedených nedostatkov myslíme, že z hľadiska rovnováhy moci je **vhodnejší model**, ktorý navrhujú aj viacerí talianski autori. Andrea Morrone v podstate navrhuje **kombináciu suspenzívneho referenda** o zákonoch schválených parlamentom, ale ešte neúčinných, a **nepriamej ľudovej iniciatívy**, teda možnosti určitého počtu voličov predložiť do parlamentu návrh zákona, o ktorom by sa v prípade jeho neschválenia parlamentom hlasovalo v referende s tým, že parlament by mal možnosť do referenda predložiť svoj protinávrh. Ide v podstate o švajčiarsky model.¹¹⁹

Záver

V tomto článku o referende sme sa rozhodli podrobnejšie zamerať na jednu krajinu a jeden model referenda. Vybrali sme si Taliansko, lebo taliansky ústavný súd má podobnú právomoc ako ten slovenský, spočívajúcu v preventívnej kontrole prípustnosti referendumových návrhov, hoci ju vykonáva v rámci odlišného modelu referenda. Podľa čl. 75 talianskej ústavy sa v referende rozhodne o úplnom alebo čiastočnom o zrušení zákona alebo právneho predpisu so silou zákona, a to na návrh 500 000 voličov alebo piatich regionálnych zastupiteľstiev. Chceli sme tiež zmapovať nielen právnu úpravu a judikatúru, ale pre prípadný ďalší výskum talianskeho referenda aj doktrínu.¹²⁰

Z mimoriadne bohatej judikatúry talianskeho ústavného súdu z konania o prípustnosti referendumovej otázky je v slovenských podmienkach podľa nášho názoru taktiež aplikovateľný princíp homogénosti predmetu referenda, uznávaný aj v judikatúre a ústavnej praxi iných starých demokracií. Volič nesmie byť nútený odpovedať rovnako na dve rôzne otázky, na ktoré objektívne nemusí existovať rovnaká odpoveď. Keďže týmto nedostatkom jednoznačne trpelo aj referendum konané 21. januára 2023, aj takýto predmet referenda by sme považovali za rozporný s týmto ústavným princípom.

¹¹⁹ MORRONE, s. 542 – 546.

¹²⁰ Asi najlepším a stručným úvodom k talianskemu referendu ponúka príslušná podkapitola v podľa nás najlepšom ústavnoprávnom úvode do referenda v akomkoľvek jazyku: HAMON. Judikatúra ústavného súdu je stručne zhrnutá v príslušnej podkapitole v ZAGREBELSKÝ – MARCENÒ. Brillantne napísanú podrobnú ústavnú a politickú históriu ponúka Morrone. Za neprekonané podrobné spracovanie doktrínálnych názorov je považovaný Luciani.

Pokiaľ však ide o možnú inšpiráciu talianskym modelom zrušovacieho referenda pri prípadnej ústavnej reforme referenda na Slovensku, nepovažujeme taliansky model za hodný nasledovania. Zdá sa, že negatívne zákonodarstvo sa neosvedčilo. Aj talianski kolegovia odporúčajú referendum reformovať a v podstate sa inšpirujú švajčiarskym modelom, ktorým sa vlastne inšpiroval aj hlavný autor talianskej ústavy v pôvodnom návrhu, neskôr razantne okresanom počas ústavodarného procesu. Keďže náš ústavný súd v náleze z júla 2021 podal výklad, v ktorého zmysle občianskou petíciou organizované referendum podľa čl. 93 ods. 2 ústavy má *de facto* povahu priamej ľudovej iniciatívy, aj pre slovenskú doktrínu bude užitočné a žiaduce sa v ďalšom výskume zamerať práve na švajčiarske skúsenosti.

Literatúra

- AUER, A. *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse : Rapport à la Société suisse des juristes*. Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 1984
- AUER, A. *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Bern : Stämpfli, 2016
- BARBERA, A., FUSARO, C. *Corso di diritto costituzionale*. 5° edizione, Bologna : il Mulino, 2020
- BASCHERINI, G. Prime note in tema di referendum abrogativo a partire dalla più recente tornata referendaria. In *costituzionalismo.it*, Fascicolo 2, 2022
- BASILE, S. Il referendum nell'Italia liberale : Dibattiti ed esperienze. In *Caciagli, M., Uleri, P. (eds.): Democrazie e referendum*. Roma : Laterza, 1994
- BIN, R., PITRUZZELLA, G. *Diritto costituzionale*. 21° edizione, Torino : Giappichelli, 2020
- BOYER, J. P. *The People's Mandate: Referendums and a More Democratic Canada*. Toronto : Dundurn Press, 1991
- BREWER-CARÍAS, A.-R. *Constitutional Courts as Positive Legislators : A Comparative Law Study*. Cambridge : Cambridge University Press, 2011
- CALAMANDREI, P. La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile. In *Calamandrei, P.: Opere giuridiche III: Diritto e processo costituzionale*, Roma : RomaTrE-Press, 2019
- CARETTI, P., DE SIERVO, U. *Diritto costituzionale e pubblico*. 3° edizione, Torino : Giappichelli, 2017
- CARIOLA, A. *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*. Milano : Giuffrè, 1994
- CAROZZA, P. et al. *Italian Constitutional Justice in Global Context*. Oxford : Oxford University Press, 2015
- CERRI, A. *Corso di giustizia costituzionale*. 4° edizione, Milano : Giuffrè, 2004
- CHIAPETTI, A. Plebiscito. In *Mortati, C., Santoro-Passarelli, F.: Enciclopedia del diritto XXIII : Perenzione – Pluralismo*, Varese : Giuffrè, 1983
- CRISAFULLI, V. *Lezioni di diritto costituzionale II: L'ordinamento costituzionale italiano : Le fonti normative : La Corte costituzionale*. 5° edizione interamente riveduta e aggiornata, Padova : CEDAM, 1984
- CURTI, Th. *Le référendum : Histoire de la législation populaire en Suisse*. Paris : V. Giard & E. Brière, 1905
- D'ANDREA, A. L'impatto dell'abrogazione referendaria sulla forma di governo italiana. Un'analisi retrospettiva, In *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 3, settembre 2022
- DENQUIN, J.-M. *Référendum et plébiscite : essai de théorie générale*. Paris : LGDJ (Kindle), 1976
- DENQUIN, J.-M. Référendums consultatifs. In *Pouvoirs*, n°77 – Le référendum, avril 1996
- DE VERGOTTINI, G. *Diritto costituzionale comparato*. 9° edizione, Padova : CEDAM, 2013
- DRAGO, F. Le implicazioni connesse alla prassi del plurireferendum: riflessioni a margine dei referendum sulla legge n. 40 del 2004, In *www.federalismi.it*, n. 14/2005
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky : teória a prax : komentár*. 2. preprac. a dopl. vyd., Bratislava : C. H. Beck, 2019
- DUVERGER, M. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 8° édition, Paris : PUF, 1965

- ELIA, L. Il problema della creatività nelle sentenze additive. In MORRONE, A. (ed.): *La corte costituzionale : Antologia di classici della letteratura italiana*. Giappichelli : Torino, 2021
- ESMEIN, A. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 6^e édition. Paris : Recueil Sirey, 1914
- FATIN-ROUGE STÉFANINI, M. *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*. Paris : Economica, 2004
- FERRER, W. M. HEINRICH, CARDOSO, G. M. FARIA. A reforma política brasileira a luz dos institutos plebiscito e referendo : mais uma proposta à democracia. In *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. Vol. 23, No. 1 (2018)
- FERRI, G. Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto». In *Giurisprudenza Italiana*. Roč. 2013, č. 2
- FIACĀN, I. K výkonu zákonodarnej moci prostredníctvom referenda v Slovenskej republike. In OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T. (eds.) *Ústava Slovenskej republiky ako normatívny základ demokratického a právneho štátu (30 rokov Ústavy Slovenskej republiky)*, Košice : ŠafárikPress, 2022
- FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. 5. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2011
- FILUPE, A. *O Referendo na Experiência Constitucional Portuguesa*. Coimbra : Almedina, 2016
- FUSARO, C. Dopo la sentenza 13/2012. Il “Comma 22” dell’ordinamento costituzionale italiano. In *osservatoriosullefonti.it*. Fascicolo, roč. 2012, č. 1
- GARCÍA PANDOLFI, R., GONZÁLEZ MONTERO, J. Repaso histórico de los institutos de democracia semidirecta en Costa Rica. In *Revista de Derecho Electoral (San José)*. Roč. 2008, č. 5
- GARCÍA PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*, 3.^a reimpresión, Madrid : Alianza Editorial, 1993
- GORDON, M. Referendums in the UK Constitution: Authority, Sovereignty and Democracy after Brexit. In *European Constitutional Law Review*. 16 : 2020
- GRISEL, É. *Initiative et référendum populaires : Traité de la démocratie sémi-directe en droit suisse*. 3^e édition. Berne: Stämpfli, 2004
- GROS ESPIELL, H. La democracia semidirecta y el sistema representativo en el derecho constitucional uruguayo. In CONCHA CANTÚ, H. A. (ed.): *Sistema representativo y demoracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México : Instituto de investigaciones jurídicas, 2002
- GUZZETTA, G. Quale futuro per il referendum? Considerazioni sul giudizio di ammissibilità e possibili svolte ermeneutiche de jure condito. In *Federalismi.it*. Roč. 2023, č. 7
- HAMON, F. *Le référendum : étude comparative*. 2^e édition, LGDJ, Paris, 2012
- HAMON, F., TROPER, M. *Droit constitutionnel*, 40^e édition, LGDJ, Paris, 2019
- LUCIANI, M. *La formazione delle leggi : Tomo 1,2 : Art. 75 : Il referendum abrogativo*. In Branca, G. – Pizzorusso, A. Commentario della Costituzione, Bologna-Roma : Zanichelli-Foro Italiano, 2005
- MADRID HURTADO, M. de la. Las formas de democracia directa. In CONCHA CANTÚ, H. A. (ed.): *Sistema representativo y demoracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México : Instituto de investigaciones jurídicas, 2002
- MALINVERNI, G. et al. *Droit constitutionnel suisse : Volume I : L’État*. 4^e édition, Stämpfli, Berne, 2021
- MARTENET, V. La démocratie représentative et référendaire à l’exemple de la Suisse. In *Revue française de droit constitutionnel*. Roč. 2021/2, č. 126
- MARTINES, T., SILVESTRI, G. *Diritto costituzionale*. 15^o edizione, Milano : Giuffrè, 2020
- MASTROPAOLO, A. 2 giugno 1946: referendum o plebiscito? In *costituzionalismo.it*. Fascicolo. Roč. 2016, č. 2
- MEDICO, F. La Corte costituzionale disattiva il plusvalore democratico del referendum. Riflessioni a partire dall’ultima tornata referendaria. In *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 3, settembre 2022
- MELE, M. E. Capitolo 71 : Il referendum abrogativo. In DELLI PRISCOLI, L. (ed.): *La Costituzione vivente*, Milano : Giuffrè, 2023
- MIRANDA, J. *Manual di direito constitucional : Tomo VII : Estrutura constitucional da democracia*, Coimbra : Coimbra Editora, 2007
- MÖCKLI, S. Nove democrazie a confronto. In CACIAGLI, M. – ULERI, P. V. (eds.): *Democrazie e referendum*, Roma: Editori Laterza, 1994

- MONACO, G. Il referendum per l'abrogazione della legge sulla procreazione medicalmente assistita di fronte al limite delle "leggi costituzionalmente necessarie". In *Giur. cost.* Roč. 2005, num. 1, 351
- MORRONE, A. *La Repubblica dei referendum : Una storia costituzionale e politica (1946 – 2022)*. Bologna : il Mulino, 2022
- MORTATI, C. *Istituzioni di diritto pubblico*. 6° edizione, Padova : CEDAM, 1962
- NEUMANN, J. Referendum ako nefunkčný prvok Ústavy SR? In *Justičná revue*. Roč. 75, 2023, č. 6 – 7
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. J., SILVA ADAYA, J. C. Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México. In CONCHA CANTÚ, H. A. (ed.) *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México : Instituto de investigaciones jurídicas, 2002
- ORR, G. The Conduct of Referenda and Plebiscites in Australia : A Legal Perspective. In *Public Law Review*. Volume 11, June 2000
- PALADIN, L., MAZZAROLI, L. A., GIROTTO, D. *Diritto costituzionale*. 4° edizione interamente rivista e Aggiornata. Torino : Giappichelli, 2018
- PERTICI, A. Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. In ROMBOLI, R. (ed.) *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999 – 2001)*. Torino : Giappichelli, 2002
- PERTICI, A. Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo. In *Quaderni costituzionali*. Fascicolo 3, settembre 2022
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. Breve estudio comparado de la democracia participativa en Colombia y España. In *Revista de derecho UNED*. Núm. 21, 2017
- ROMMELFANGER, U. *Das konsultative Referendum : Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und – vergleichende Untersuchung*. Berlin : Duncker & Humblot, 1988
- RUGGERI, A., SPADARO, A. *Lineamenti di giustizia costituzionale*. 3° edizione, Giappichelli, Torino, 2004
- SALVADOR SÁNCHEZ, G. Referéndum en Centroamérica: Experiencias Recientes. In *Revista Panameña de Política*, N° 8, Julio – Diciembre 2009
- SCHULER, F. *Das Referendum in Graubünden : Entwicklung, Ausgestaltung, Perspektiven*. Basel : Helbing & Lichtenhahn, 2001
- ŠIMÍČEK, V. Úvodem. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Prímá demokracie*, Brno : Masarykova univerzita, 2016
- SINNOTT, R. Cleavages, parties and referendums: Relationships between representative and direct democracy in the Republic of Ireland. In *European Journal of Political Research*. 41/2002
- SORRENTINO, F. *Le fonti del diritto italiano*. Padova : CEDAM, 2009
- TUSSEAU, G. *Contentieux constitutionnel comparé : Une introduction critique au droit processuel Constitutionnel*. Paris : LGDJ, 2021
- ULERI, P. V. The institutionalisation of the referendum in the Italian political system: from the national to regional and local levels. In *Schiller, Th. (ed.): Local Direct Democracy in Europe*, Wiesbaden: Springer, 2011
- VILLINGER, M. E. *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden – Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2009
- ZAGREBELSKY, G., MARCENÒ, V. *Giustizia costituzionale : II. Oggetti, procedimenti, decisioni*. 2° edizione, Bologna : il Mulino, 2018