

## **ODVOLANIE PARLAMENTU PROSTREDNÍCTVOM ĽUDOVÉHO HLASOVANIA V ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH RADY EURÓPY**

*doc. JUDr. Marián Giba, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra ústavného práva  
marian.giba@flaw.uniba.sk

*Mgr. Vincent Bujňák, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra ústavného práva  
vincent.bujnak@flaw.uniba.sk

### **Odvolaie parlamentu prostredníctvom ľudového hlasovania v členských štátoch Rady Európy**

Od vzniku Slovenskej republiky boli hlave štátu doručené tri petície občanov, ktorých predmetom bola požiadavka na vyhlásenie referenda o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. Obsahom príspevku je v tejto súvislosti komparatívna analýza existencie obdobnej možnosti v ústavných systémoch iných členských štátov Rady Európy, a to vo vzťahu k celoštátnemu parlamentu a tiež smerom k parlamentom federatívnych jednotiek. Výsledkom komparatívnej analýzy je zistenie, že obdobný nástroj na vyvolanie predčasných volieb je zavedený len v Lichtenštajnsku, Lotyšsku a v menšine federatívnych jednotiek Švajčiarska a Nemecka. Oproti Slovenskej republike je rozdielom jeho explicitný ústavný základ, a len minimálne využívanie.

### **Révocation du Parlement par un vote populaire dans les États membres du Conseil de l'Europe**

Depuis la création de la République slovaque, trois pétitions de citoyens ont été transmises au chef de l'État pour demander un référendum sur

l'abrègement de la législature en cours. Dans ce contexte, cet article contient une analyse comparative des systèmes constitutionnels des États membres du Conseil de l'Europe en s'interrogeant sur l'existence d'un tel mécanisme applicable soit au regard du parlement national, soit au regard des parlements des États fédérés. L'analyse comparative arrive à la conclusion que cette manière de provoquer les élections législatives anticipées n'existe qu'au Liechtenstein, en Lettonie et dans une minorité des États fédérés de Suisse et d'Allemagne. Dans tous ces cas, à la différence de la République slovaque, l'abrègement de la législature par référendum a un fondement explicite dans le texte constitutionnel et n'est utilisé que rarement.

### **Recall of Parliament through Popular Vote in the Council of Europe Member States**

Since the establishment of the Slovak Republic, the head of state received three citizen petitions demanding a referendum on shortening the term of office of the National Council of the Slovak Republic. In this context, the paper contains a comparative analysis on the existence of a similar possibility in the constitutional systems of other Council of Europe member states in relation to nationwide parliaments and also towards parliaments of federal units. The result of the comparative analysis is that a similar instrument enabling early elections is introduced only in Liechtenstein, Latvia and in a small number of federal units in Switzerland and Germany. Compared to the Slovak Republic, the difference lies in explicit constitutional basis, and in only minimal practical use of this instrument.

**Kľúčové slová:** referendum, ľudové hlasovanie, parlament, predčasné voľby, rozpustenie parlamentu, skrátenie volebného obdobia

**Mots clés:** référendum, vote populaire, parlement, élections anticipées, dissolution du parlement, abrègement du mandat parlementaire

**Keywords:** referendum, popular vote, parliament, early elections, dissolution of parliament, shortening of parliamentary term

## **Úvod**

*„Zákon väčšiny je jednou z tých jednoduchých myšlienok, ktoré sa prijímajú hneď; má tú vlastnosť, že vopred nezvýhodňuje nikoho a všetkých hlasujúcich stavia na jednu úroveň.“<sup>1</sup> Za takmer sto rokov, odkedy bola táto veta napísaná, sa Európou prehnali mnohé významné udalosti, dramatické i euforické, zrodili sa a zanikli desiatky štátnych útvarov a ústavných dokumentov. Predovšetkým obdobie bezprostredne*

---

<sup>1</sup> ESMEIN, A.: *Éléments de droit constitutionnel*, t. 1, 8<sup>e</sup> éd., Paris: Sirey, 1927, s. 330.

po roku 1989 znamenalo v Európe vznik nebyvalého počtu demokratických systémov, či už v rámci štátov, ktoré boli dovtedy totalitné, alebo v rámci nových štátnych útvarov. Podstatnou súčasťou tvorby každej demokratickej ústavy je otázka, aké miesto v nej má či nemá mať priama demokracia, ktorej základným nástrojom je referendum. „Demokratizačná vlna“, ktorá nastala v Európe na sklonku 20. storočia, prirodzene vytvorila vo viacerých štátoch značný priestor pre vstup referenda do ústavy. Zákonite tiež priniesla rôzne prístupy, nápady a pokusy, pokiaľ ide o otázku, čo všetko môže či má byť predmetom celoštátneho referenda. Jednou z týchto otázok je skrátenie volebného obdobia celoštátneho parlamentu prostredníctvom referenda.

V marci 1994 doručil petičný výbor vtedajšiemu prezidentovi petíciu, ktorou sa žiadalo vyhlásenie celoštátneho referenda s tromi referendovými otázkami. Jedna z týchto referendových otázok znela: „Súhlasíte s tým, aby sa toto volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky skončilo v júni 1994, dňom volieb do Národnej rady Slovenskej republiky?“<sup>2</sup> Prezident následne oznámil predsedovi petičného výboru, že neboli splnené ústavnoprávne predpoklady pre vyhlásenie referenda. Podľa zistení Kancelárie prezidenta republiky bolo na predložených petičných hárkoch 232 957 podpisov, ktoré bolo možné považovať za platné. Po podaní podnetu v zmysle čl. 130 ods. 3 ústavy rozhodol ústavný súd, že na petícii bolo najviac 324 321 podpisov občanov. Z tohto dôvodu hlave štátu nevznikla ústavná povinnosť referendum vyhlásiť.<sup>3</sup>

Popísaná udalosť bola prvou snahou o skrátenie volebného obdobia zvoleného parlamentu prostredníctvom inštitútu referenda v histórii samostatnej Slovenskej republiky, a ako sa neskôr ukázalo, zďaleka nie poslednou. V septembri 2000 bolo v zbierke zákonov publikované rozhodnutie prezidenta č. 286/2000 Z. z., ktorým došlo k vyhláseniu referenda s otázkou „*Ste za to, aby sa Národná rada Slovenskej republiky uzniesla na ústavnom zákone: Volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky zvolenej v roku 1998 sa skončí dňom volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa vykonajú do 150 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov referenda?*“. Podobne v septembri 2004 bolo v zbierke zákonov publikované rozhodnutie prezidenta č. 52/2004 Z. z. o vyhlásení referenda s otázkou „*Ste za to, aby poslanci Národnej rady Slovenskej republiky prijali ústavný zákon o skrátení III. voleb-*

---

<sup>2</sup> LÁŠTIC, E.: V rukách politických strán. Referendum na Slovensku 1993 – 2010. Bratislava: Centrum excelentnosti pre spoločenské inovácie Univerzity Komenského v Bratislave, 2011, s. 31 a 32.

<sup>3</sup> Uznesenie sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995.

*ného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky konali v roku 2004?“. I keď ani v jednom prípade sa referenda nezúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a jeho výsledky tak neboli platné, z referenda sa stal v teoretickej rovine nástroj na predčasné rozpustenie riadne zvoleného celoštátneho parlamentu. Napriek pochybnostiam niektorých autorov o ústavnosti samotnej referendovej otázky,<sup>4</sup> ústavný súd sa k marcu 2021 nemal možnosť v tejto veci meritórne vyjadriť, pretože predbežná kontrola ústavnosti predmetu referenda sa do slovenského ústavného systému zaviedla až na základe tzv. veľkej novely ústavy (č. 90/2001 Z. z.) a v roku 2004 hlava štátu toto oprávnenie nevyužila.<sup>5</sup>*

Cieľom tohto príspevku však nie je vyhodnotiť ústavnosť takejto referendovej otázky, ale komparatívna analýza možnosti odvolania celoštátneho parlamentu ľudovým hlasovaním a z ľudovej iniciatívy v iných členských štátoch Rady Európy. Skúmanie úprav v týchto štátoch je odôvodnené s ohľadom na koncepciu tzv. spoločného európskeho ústavného dedičstva. Tento koncept odkazujúci na súbor princípov je základom kolektívnych ústavných kultúr v Európe, aj keď sa jeho výklad a uplatňovanie v rôznych národných ústavných systémoch líši.<sup>6</sup> Hoci odvolanie môže mať rôzne pomenovania, či už recall, rozpustenie alebo skrátenie volebného obdobia, výsledok je rovnaký napriek formálne odlišnému pomenovaniu daného inštitútu, a je ním uskutočnenie nových volieb pred stanoveným pravidelným termínom. Z tohto dôvodu na účely príspevku budeme brať uvedené pojmy za synonymické.

---

<sup>4</sup> Napríklad VALKO, E., BABIAKOVÁ, K.: Fenomén predčasných parlamentných volieb a referenda. In: *Justičná Revue*, 56, 2004, č. 3, s. 291 – 298 alebo GIBA, M.: Referendum o predčasných voľbách: niekoľko úvah. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2008*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2008, s. 572 – 579. K názoru, že referendová otázka je v súlade s ústavou, pozri napríklad KAJLA, M.: Referendum o predčasných parlamentných voľbách v podmienkach Slovenskej republiky. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, roč. 7, č. 1. 2019, s. 21 – 29.

<sup>5</sup> Skupina 30 poslancov Národnej rady sa v roku 2000 obrátila na ústavný súd v konaní podľa čl. 128 ods. 1 ústavy s návrhom na vydanie nasledovného uznesenia: „Ustanovenie čl. 93 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1, s čl. 2 ods. 1 a ods. 2, s čl. 30 ods. 2 a 4 a v spojení s čl. 73 Ústavy Slovenskej republiky neumožňujú, aby prezident Slovenskej republiky vyhlásil referendum, ktorého predmetom je skrátenie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky na základe otázky: „Ste za to, aby sa Národná rada Slovenskej republiky uznesla na tomto ústavnom zákone: volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky, zvolenej v roku 1998 sa končí dňom volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa vykonajú do 150 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov referenda?“. Ústavný súd tento návrh odmietol pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí, pretože nezistil existenciu sporu vo vzťahu k označeným článkom ústavy. Pozri uznesenie sp. zn. II. ÚS 804/00 zo 7. novembra 2000.

<sup>6</sup> BARTOLE, S.: Comparative Constitutional Law – an Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law. In: *European Constitutional Law Review*, roč. 13, č. 4, 2017, s. 602.

Z hľadiska prístupu k téme považujeme za potrebné urobiť najskôr niekoľko poznámok vo vzťahu k odvolaniu zástupcov ľudu v zastupiteľskej demokracii (1). Potom sa zameriame na otázku skrátenia volebného obdobia parlamentu referendum v štátoch Rady Európy, a to na celoštátnej úrovni (2) aj mimo celoštátnej úrovne (3).

## 1. Odvolanie zástupcov ľudu v zastupiteľskej demokracii<sup>7</sup>

Ako uvádza Benátska komisia v Správe k odvolaniu starostov, primátorov a miestnych volených zástupcov z 20. júna 2019, základom zastupiteľskej demokracie je zásada voľného mandátu spolu s jej dôsledkom v podobe zákazu imperatívneho mandátu v akejkoľvek podobe. Imperatívny mandát v priebehu histórie ustúpil voľnému mandátu, čo viedlo k vytvoreniu systému, v ktorom zástupcovia nezastupujú len výlučne svojich lokálnych voličov, ale abstraktný ľud, ktorého vôľa je nadradená a od vôle lokálnych voličov rozdielna. Odvolanie zástupcov ľudovým hlasovaním sa dotýka samotnej podstaty zastupiteľskej demokracie ako systému z definície založenom na princípe zastúpenia, keď občania prenášajú svoju moc (teda právo vládnuť) na zvolených zástupcov. Tí zase v mene občanov prijímajú rozhodnutia a opatrenia v rámci verejnej politiky, ktoré sú v záujme všetkých. V tomto systéme predstavujú pravidelné voľby rozhodujúce o obnove alebo neobnovení mandátov zvolených zástupcov hlavný mechanizmus na vyvodenie politickej zodpovednosti.<sup>8</sup> Je zrejmé, že v takomto rámci vyvstáva pri odvolaní otázka, či a za akých podmienok si môžu voliči zachovať „právo“ rozhodnúť o odvolaní zvolených zástupcov v prípade nespokojnosti s ich prácou, bez čakania na ďalšie pravidelné voľby. Benátska komisia pripomína myšlienky filozofov Edmunda Burkea a Emmanuela Sieyèsa o voľnom mandáte ako základnej vlast-

---

<sup>7</sup> V rámci názvu tejto kapitoly používame pojem „odvolanie“ rovnako ako Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva: „*There are few European countries where recall at national level is possible. It is provided (...) for the Parliament as a whole in Latvia and Liechtenstein.*“ Dostupné na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e), s. 7. [cit. 20. 03. 2021]. Pojem „odvolanie“ použil aj Ústavný súd Maďarska v odôvodnení rozhodnutia 2/1993. (I. 22.) z 19. januára 1993: „*Népszavazás álrühájában ténylegesen a parlamentnek a választók által törtéző visszahívását jelenti.*“, v preklade: „Referendum by v skutočnosti znamenalo odvolanie parlamentu voličmi.“ Dostupné na <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/75E5E98AB4A78405C1257ADA0052B3B9?OpenDocument> [cit. 20. 03. 2021].

<sup>8</sup> Pozri tiež DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 14 – 18.

nosti systému politického zastúpenia a poukazuje tiež na model deliberatívnej demokracie. Ten so svojím zameraním na potrebu politických rozhodnutí ako výsledku spravodlivej a rozumnej diskusie medzi občanmi naznačuje, že členovia deliberatívnych zhromaždení dospejú k svojim rozhodnutiam na konci procesu konzultácií a diskusií, a s týmto je myšlienka imperatívneho mandátu v rozpore.<sup>9</sup>

Korene odvolacieho referenda siahajú do dôb Rímskej republiky, kde boli tribúni príležitostne odvolaní. Z moderných dejín je známa diskusia o zavedení tohto nástroja počas obdobia Americkej revolúcie. Na Ústavodarnom zhromaždení Spojených štátov vo Philadelphii (1787) bol prednesený návrh na zavedenie odvolacieho referenda, avšak nezískal si dostatočnú podporu. Odporcov viedol predstaviteľ federalistov Alexander Hamilton, odmietajúci odvolacie referendum s argumentom, že „zo senátora urobí otroka všetkých rozmarných nálad panujúcich medzi ľuďmi“. Absencia odvolacieho referenda sa stala dôležitou súčasťou výhrad anti-federalistov odmietajúcich schválenie ústavy, ktorá si vyžadovala ratifikáciu zastupiteľskými zbormi jednotlivých štátov alebo osobitnými zhromaždeniami. Absenciu odvolacieho referenda uvádzal ako dôvod proti schváleniu ústavy napríklad známy anti-federalista Luther Martin.<sup>10</sup> Odvolacie referendum sa tak do Ústavy Spojených štátov nedostalo a na celoštátnej (federálnej) úrovni neexistuje.<sup>11</sup>

Argument v prospech odvolacieho referenda je priamočiary: ak majú voliči právo svojich zástupcov voliť, potom musia mať aj právo ich odvolať. Odvolacie referendum poskytuje voličom príležitosť robiť nepretržite nezávislé a demokratické rozhodnutia o tom, kto a ako bude vládnuť. Zastupiteľská demokracia poskytuje túto príležitosť raz za tri, štyri alebo päť rokov v závislosti od ustanovenej dĺžky volebného obdobia. Takto zvolení zástupcovia potom prevezmú kontrolu a rozhodovanie v danom systéme, a občania bez možnosti ich odvolania ostávajú bez konkrétnej príležitosti rozhodnúť proti svojim zvoleným zástupcom, pokiaľ tí vykonávajú svoj mandát v rozpore so svojimi predchádzajúcimi prísľubmi. Podľa zástancov odvolacieho referenda

---

<sup>9</sup> Správa Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva k odvolaniu starostov, primátorov a miestnych volených zástupcov z 20. júna 2019, č. materiálu CDL-AD(2019)011, s. 5 a 6. Predmetná správa sa zaoberá nielen odvolaním na miestnej, ale aj na celoštátnej úrovni (viď názov druhej kapitoly „2. National and regional levels“). Dostupné na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e). [cit. 20. 03. 2021]

<sup>10</sup> SPIVAK, J.: Recall Elections in the US: Its Long Past and Uncertain Future. In: WELP, Y., WHITEHEAD, L. (eds): The Politics of Recall Elections. Oxford: Palgrave Macmillan, 2020, s. 78.

<sup>11</sup> WELP, Y.: Recall referendum around the world. Origins, institutional designs and current debates. In: MOREL, L., QVORTRUP, M. (eds): The Routledge Handbook to referendums and direct democracy. New York: Routledge, 2018, s. 451 a 452.

platí, že tento nástroj priamej demokracie ponecháva priestor na kontrolu voličov smerom k práci zvolených zástupcov počas celej dĺžky vykonávaného mandátu. Ako jedna z hlavných výhod sa prezentuje možnosť predčasných volieb v čase núdze spôsobenej chybami vládnucej väčšiny.<sup>12</sup>

Proti odvolaciemu referendu sa používa okrem iného argumentácia založená na potrebe vládnej stability a efektívnosti. Anne Twomey poukazuje na vysoké riziko, že takéto iniciatívy spôsobia populistické konanie vlády a zabránia prijímaniu často tvrdých a nepopulárnych rozhodnutí, ktoré sú však v konečnom dôsledku v dlhodobom záujme štátu ako celku. Jedným z dôvodov pevne určeného volebného obdobia je umožniť získať priestor pre zodpovedné vládnutie vo verejnom záujme, bez nutnosti neustálej snahy o obľúbenosť. Riziko občanmi vyvolaných volieb tkvie v tom, že vlády sa ocitnú v permanentnej volebnej kampani, čoho sprievodným javom je podkopanie efektívnosti a dlhodobých cieľov. Iným argumentom je obava z odvolacieho referenda ako politickej zbrane. Referendum môže byť iniciované napriek žiadnej nádeji na jeho úspech, a to kvôli poškodeniu povesti vlády, odvráteniu jej pozornosti iným smerom alebo z dôvodu odradenia vlády od prijímania zložitých reforiem.<sup>13</sup>

## 2. Právny stav v členských štátoch Rady Európy

Medzi 47 členskými štátmi Rady Európy nachádzame v súčasnosti dva štáty, ktorých právny poriadok predpokladá možnosť ľudového hlasovania o odvolaní celoštátneho parlamentu z iniciatívy samotného ľudu. Sú nimi Lichtenštajnsko a Lotyšsko. Identifikácia týchto dvoch štátov je kombináciou vlastného prieskumu ústav členských štátov Rady Európy, informácií uvádzaných Benátskou komisiou<sup>14</sup> a záve-

<sup>12</sup> KARAKAMISHEVA JOVANOVSKA, T.: Why fear of recall for elected officials? In: *Iustinianus Primus Law Review*, roč. 10, č. 1, 2019, s. 12 a 13.

<sup>13</sup> TWOMEY, A.: The Recall of Members of Parliament and Citizens' Initiated Elections. In: *The University of New South Wales Law Journal*, roč. 34, č. 1, 2011, s. 67 – 68.

<sup>14</sup> „Existuje málo európskych štátov umožňujúcich ľudové hlasovanie o odvolaní na celoštátnej úrovni. Existuje v Moldavsku a v Rumunsku vo vzťahu k hlave štátu, a v Lotyšsku a Lichtenštajnsku smerom k parlamentu ako celku.“ Správa Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva k odvolaniu starostov, primátorov a miestnych volených zástupcov z 20. júna 2019, č. materiálu CDL-AD(2019)011, s. 7. Dostupné na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e). [cit. 20. 03. 2021]

rov ďalších autorov.<sup>15</sup> Je zaujímavé, že napriek významu Švajčiarska v histórii priamej demokracie<sup>16</sup> nemožno tento štát automaticky doplniť k Lichtenštajnsku a Lotyšsku, a nerobí tak ani Benátska komisia. Ľudové hlasovanie o odvolaní Federálneho zhromaždenia vo Švajčiarsku neexistuje. K dispozícii je len nepriama možnosť vynútiť si nové parlamentné voľby prostredníctvom referenda o kompletnej revízii švajčiarskej ústavy, ktorého dôsledkom by v prípade súhlasu voličov boli nové parlamentné voľby.<sup>17</sup> Ako uvádza Jozef Prusák, revíziu švajčiarskej ústavy iniciovanej v roku 1934 fašistickou stranou, voliči zúčastnení na referende odmietli.<sup>18</sup>

Kým švajčiarsky príklad je v teoretickej rovine aspoň nepriamym spôsobom vynútenia si nových volieb, za nepriame nemožno považovať úpravy, podľa ktorých je síce dôsledkom určitej skutočnosti rozpustenie parlamentu, no vznik tejto skutočnosti nie je v moci občanov. Podľa § 105 estónskej ústavy je parlament oprávnený predložiť návrh zákona alebo inú celoštátne dôležitú záležitosť na hlasovanie v referende a po nezískaní si podpory väčšiny odovzdaných hlasov síce prezident vyhlási predčasné voľby, no predloženie takéhoto návrhu na hlasovanie v referende je právomocou parlamentu. Rovnako nemožno za nepriamy spôsob považovať tzv. antiblokačné mechanizmy vyúsťujúce do nových parlamentných volieb. Napríklad grécka ústava v čl. 32 ods. 4 uvádza, že pokiaľ bolo neúspešné aj tretie kolo voľby hlavy štátu parlamentom, dôjde do desiatich dní k jeho rozpusteniu a vyhláseniu nových parlamentných volieb. Takýto následok nastáva tiež podľa čl. 87 ods. 5 albánskej ústavy po piatom kole voľby hlavy štátu v parlamente. Opäť však platí, že vyvolanie predčasných volieb je dôsledkom

---

<sup>15</sup> RATO TRABUCCO, F.: The Latvian direct democracy tools in a comparative European context. In: Oñati Socio-Legal Series, roč. 10, č. 4, 2020, s. 770 – 774; WELP, Y.: Recall referendum around the world. Origins, institutional designs and current debates. In: MOREL, L., QVORTRUP, M. (eds): The Routledge Handbook to referendums and direct democracy. New York: Routledge, 2018, s. 453; ŁUKASZEWSKI, M.: Microstate and monarchy in the face of the challenges of the modern world. The political system of Liechtenstein and its specificity (an outline of the problem). In: Przegląd Politologiczny, č. 3, 2015, s. 97; MARXER, W., PÁLLINGER, Z. T.: System contexts and system effects of direct democracy – direct democracy in Liechtenstein and Switzerland compared. In: PÁLLINGER, Z. T., KAUFMANN, B., MARXER, W., SCHILLER, T. (eds): Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 26; KÄRKLIŅA, A.: Dissolution of parliament in Latvia: Legal regulation and practice. In: Jurisprudencija, roč. 20, č. 3, s. 1213 – 1229; HOLLANDER, S.: The Politics of Referendum Use in European Democracies. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, s. 284 – 305.

<sup>16</sup> ALTMAN, D.: Citizenship and Contemporary Direct Democracy. New York. Cambridge University Press, 2019, s. 33.

<sup>17</sup> SERDÜLT, U.: Referendums in Switzerland. In: QVORTRUP, M. (ed): Referendums Around the World. The Continued Growth of Direct Democracy. London: Palgrave Macmillan, 2014, s. 88.

<sup>18</sup> PRUSÁK, J.: Teória práva. Druhé vydanie. Bratislava: VO PraFUK, 2001, s. 78.



skutočnosti, ktorej vznik (nezvolenie hlavy štátu parlamentom) si občania nevedia právnymi nástrojmi vynútiť.

V 90. rokoch minulého storočia sa objavil návrh na ústavné zafixovanie ľudového hlasovania o odvolaní celoštátneho parlamentu na Ukrajine. Podľa navrhovaného čl. 110 mohlo volebné obdobie Verchovnej rady skončiť predčasne aj na základe vyslovenia nedôvery ľuďom v referende. Po platnom výsledku referenda a vyslovení nedôvery mala byť Verchovna rada povinná uzniest' sa na svojom rozpustení.<sup>19</sup> Tento návrh bol podrobený ostrej kritike Benátskou komisiou a schválený nebol. Následne sa Benátska komisia pri ďalšej podobnej úvahe vyjadрила, že takáto možnosť je západnému konceptu zastupiteľskej demokracie cudzia, pričom hlasovanie vedúce k predčasnému skončeniu volebného obdobia parlamentu je bez explicitného ústavného zmocnenia vylúčené.<sup>20</sup>

Jednou z najstarších demokracií, ktoré majú zároveň bohaté skúsenosti s inštitútom referenda, je Francúzsko. Otázka skrátenia volebného obdobia parlamentu referendum sa tu síce nikdy neriešila, aj tak však stojí za zmienku otázka ľudovej referendumovej iniciatívy. Hoci ústava súčasnej V. republiky z roku 1958 priniesla znovuzavedenie referenda vo francúzskom ústavnom systéme, referendum z ľudovej iniciatívy vôbec nepripúšťala.<sup>21</sup> Jej zavedenie sa zvažovalo pred doposiaľ najrozsiahljšou novelou ústavy v roku 2008. Jej prijatiu predchádzali niekoľkomesačné práce expertnej skupiny, ktorú viedol bývalý ministerský predseda É. Balladur. Balladurova komisia neodporučila zaviesť referendum z ľudovej iniciatívy, iba z iniciatívy jednej pätiny členov parlamentu, ktorú podporí jedna desatina voličov. Komisia argumentovala potrebou „*nájsť súlad medzi právom občianskej iniciatívy a nevyhnutnými zárukami, ktorými toto právo treba obklopiť, aby sa zmiernili riziká, ktoré môžu prameniť z výberu určitých spoločenských tém.*“<sup>22</sup>

V Spojenom kráľovstve platí od roku 2015 Recall of MPs Act, umožňujúci iniciovanie hlasovania o odvolaní konkrétneho člena dolnej snemovne v danom volebnom obvode. K iniciovaniu hlasovania môže

<sup>19</sup> Dostupné na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(1995\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(1995)028-e). [cit. 20. 03. 2021]

<sup>20</sup> Body 30 až 32 zo stanoviska Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva k ústavnému referendu na Ukrajine z 31. marca 2000. So stanoviskom sme sa oboznámili vďaka informácii od Šimona Drugdu. Dostupné na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2000\)014rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2000)014rev-e). [cit. 28. 03. 2021]

<sup>21</sup> K ústavnému vymedzeniu celoštátneho referenda vo Francúzsku pozri GIBA, M.: Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 112 – 123.

<sup>22</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République. Záverečná správa uverejnená v Journal officiel de la République française, 30 octobre 2007, s. 17699.

dôjsť len ak nastane jedna z predpokladaných právnych skutočností: (i) uloženie podmieneného alebo nepodmieneného trestu odňatia slobody, (ii) odsúdenie za uvedenie nepravdivých alebo zavádzajúcich údajov pri získavaní náhrad výdavkov spojených s výkonom funkcie, prípadne (iii) vykázanie z dolnej snemovne na 10 rokovacích dňoch alebo 14 kalendárnych dňoch. Iniciatíva musí mať podporu najmenej 10 % oprávnených voličov z daného volebného obvodu.<sup>23</sup> Možnosť odvolania konkrétneho člena namiesto skrátenia volebného obdobia celej dolnej snemovne a podmienka jednej z taxatívne vymedzených právnych skutočností namiesto voľnej úvahy oprávnených voličov bránia tomu, aby bolo Spojené kráľovstvo doplnené k Lichtenštajnsku a Lotyšsku.

Okrem týchto dvoch štátov preto žiadne ďalšie členské štáty Rady Európy neumožňujú odvolanie celoštátneho parlamentu ľudovým hlasovaním a z iniciatívy samotného ľudu, nezávislej od určitej konkrétnej právnej skutočnosti. Identifikovali sme navyše štát, ktorého ústavný súd v minulosti rozhodol o protiústavnosti takéhoto ľudového hlasovania. Ústavný súd Maďarska vydal ešte v januári 1993 rozhodnutie 2/1993. (I. 22.). Z odôvodnenia tohto rozhodnutia vyplýva, že ústavný súd rozhodol o protiústavnosti aj kvôli zákazu imperatívneho mandátu: *„Podstata slobodného mandátu tkvie naopak v tom, že právna závislosť medzi zástupcom a voličmi volebným aktom končí. Zástupca preto nemôže prijímať inštrukcie a nie je ani povinný vyžadovať si voličove stanoviská k prerokúvaným záležitostiam. (...) Ako hlasujúci nemôže byť braný na zodpovednosť za svoju činnosť a hlasovanie počas výkonu mandátu, teda trvanie ich mandátu je na celé volebné obdobie, ktoré voličmi nemôže byť skrátené. Vzťah medzi zástupcami a voličmi je politickej povahy, a teda zodpovednosť sa môže objaviť iba počas volieb. (...) Pokiaľ by bola možnosť odvolania zavedená, nasledovala by séria takmer neustálych snáh o odvolanie, keďže neparlamentné alebo súperiace politické strany by mohli neustále skúmať podporu zvoleného poslanca alebo straníckej väčšiny, prípadne voliči samotní by sa mohli snažiť o odvolanie z dôvodu hlasovania za nepopulárne opatrenie. (...) Vychádzajúc z ústavne zakotveného princípu slobodného mandátu platí, že počas výkonu mandátu nemôže byť zo strany voličov vyvodená žiadna zodpovednosť voči konkrétnemu členovi parlamentu, skupine poslancov alebo parlamentu ako celku. Referendum k rozpusteniu Národného zhromaždenia, ktorého výsledok Národné zhromaždenie zaväzuje, vedie k zániku poslancových mandátov, a slúži k vyvodeniu zodpovednosti členov parlamentu a samotného parlamentu*

<sup>23</sup> Pozri TONGE, J.: The Recall of MPs Act 2015: Petitions, Polls and Problems. In: The Political Quarterly, roč. 90, č. 4, 2019, s. 713 až 718.

smerom k voličom. Referendum by v skutočnosti znamenalo odvolanie parlamentu voličmi. Referendum za rozpustenie Národného zhromaždenia v sebe tiež nesie riziko, že sa z neho stane sankcia za schválenie takých návrhov v parlamente, ktoré by samotné predmetom referenda byť nesmeli.“<sup>24</sup> Nová Ústava Maďarska z roku 2011 síce v časti „Záverčné a rôzne ustanovenia“ uvádza, že rozhodnutia ústavného súdu vydané pred nadobudnutím účinnosti novej ústavy sa zrušujú, no zároveň v čl. 8 ods. 3 písm. f) vylučuje z predmetu celoštátneho referenda „rozpustenie Národného zhromaždenia“. Vecne sa tak právny stav v Maďarsku nezmenil ani po nadobudnutí účinnosti novej ústavy.

K možnosti odvolať jednotlivého člena parlamentu ľudovým hlasovaním sa opakovane vyjadril aj Ústavný súd Litvy. Ten rovnako v roku 1993 vyslovil, že podstata neobmedzeného mandátu člena litovského parlamentu spočíva v slobode zástupcu ľudu vykonávať práva a povinnosti vyplývajúce z jeho mandátu bez toho, aby bola jeho sloboda obmedzená akýmkoľvek pokynmi voličov, politickými požiadavkami politických strán a organizácií, a bez uznania práva člena parlamentu odvolať.<sup>25</sup> Na tento záver súd nadviazal v roku 2003: „Predčasné odvolanie člena parlamentu by predstavovalo jeden z prvkov imperatívneho mandátu, ktorý je ústavou zakázaný. Demokratické štáty imperatívny mandát neuznávajú, a preto možnosť predčasného odvolania člena parlamentu z funkcie ani neexistuje.“<sup>26</sup>

## 2.1 Ľudové hlasovanie o odvolaní parlamentu v Lichtenštajnsku

Lichtenštajnské kniežactvo je z hľadiska formy vlády konštitučnou monarchiou, ktorej monarcha však má omnoho rozsiahlejšie právomoci než hlavy štátov v iných európskych konštitučných monarchiách. V odbornej literatúre sa preto možno stretnúť s kategorizovaním tohto štátu medzi tzv. semi-konštitučné monarchie, kam sa zaraďujú Jordánsko, Maroko alebo Thajsko.<sup>27</sup> Lichtenštajnsko má zriadený jednokomorový parlament (Landtag), ktorého odvolanie ľudovým hlasovaním je možné na základe ústavy z roku 1921. Tá pôvodne v čl. 48

<sup>24</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu Maďarska 2/1993. (I.22.) z 19. januára 1993. Dostupné na <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/75E5E98AB4A78405C1257ADA0052B3B9?OpenDocument>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>25</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu Litvy z 26. novembra 1993. Dostupné na <https://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta945/summary>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>26</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu Litvy z 30. mája 2003 č. 21/2003. Dostupné na <https://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1244/content>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>27</sup> CORBETT, J., VEENENDAAL, W., UGYEL, L.: Why monarchy persists in small states: the cases of Tonga, Bhutan and Liechtenstein. In: Democratization, 2017, roč. 24, č. 4, s. 699-700.

ods. 3 uvádzala, že ľudové hlasovanie môže byť vyvolané dvoma spôsobmi: buď z iniciatívy 600 oprávnených voličov, alebo z iniciatívy štyroch samospráv. Novelizáciou č. 55 z roku 1947 došlo k zvýšeniu potrebného počtu oprávnených voličov na 900,<sup>28</sup> a zvýšenie na 1 500 oprávnených voličov nastalo po nadobudnutí účinnosti novelizácie č. 27 z roku 1984.<sup>29</sup> Poslednú zmienenu novelizáciu je potrebné vnímať nielen v kontexte všeobecne zvyšujúceho sa počtu obyvateľov Lichtenštajnska, ale tiež s ohľadom na zavedenie aktívneho a pasívneho volebného práva žien v celoštátnych voľbách po úspešnom referende práve z roku 1984, čím sa počet oprávnených voličov zväčšil.<sup>30</sup> V súčasnosti predstavuje 1 500 oprávnených voličov približne 7,36 % z celkového počtu oprávnených voličov.<sup>31</sup>

Lichtenštajnsko má pri parlamentných voľbách v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy zavedený volebný systém pomerného zastúpenia. Celkovo 25 členov Landtagu sa volí v dvoch volebných obvodoch, ktorými sú Oberland a Unterland. Vo volebnom obvode Oberland je volených 15 poslancov, zvyšní 10 sa volia vo volebnom obvode Unterland. Podľa čl. 47 ods. 1 ústavy je volebné obdobie parlamentu štvorročné. Podrobnosti o výkone práva zakotveného v čl. 48 ods. 3 ústavy obsahuje zákon č. 50 z roku 1973 (Volksrechtesgesetz),<sup>32</sup> konkrétne jeho čl. 86. Referendum o odvolaní Landtagu môže smerovať iba voči parlamentu ako celku, no nie voči jednotlivému poslancovi. Zákon obsahuje aj presnú formuláciu otázky položenej na hlasovanie: „Chcete rozpustiť celoštátny parlament?“ Pokiaľ absolútna väčšina s rozpustením súhlasí, vláda vyhlási rozpustenie Landtagu a okamžité konanie nových volieb. Výsledkom rozpustenia Landtagu je voľba nového parlamentu nie na zostávajúce volebné obdobie predošlého parlamentu, ale na nové štvorročné volebné obdobie.<sup>33</sup> W. Marxer uvádza, že možnosť ľudové-

<sup>28</sup> Dostupné na <https://www.gesetze.li/chrono/1947055000>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>29</sup> Dostupné na <https://www.gesetze.li/chrono/1984027000>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>30</sup> Úspešnému referendu o volebnom práve žien z roku 1984 predchádzali tri neúspešné referendá v rokoch 1968, 1971 a 1973. Hlasovanie v roku 1968 bolo konzultatívne, v roku 1971 bol medzi hlasmi „za“ a „proti“ rozdiel 81 hlasov, a dva roky neskôr rozdiel 451 hlasov. KOŹBIAŁ, K., STANKOWSKI, W.: Konstytucja Księstwa Liechtensteinu. Naród – państwo – polityka. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2009, s. 38.

<sup>31</sup> Pri parlamentných voľbách v roku 2021 bolo evidovaných 20 384 oprávnených voličov. Dostupné na <https://www.landtagswahlen.li/resultat/12>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>32</sup> Dostupné na <https://www.gesetze.li/chrono/1973050000>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>33</sup> BUSSJÄGER, P.: Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), 2016, bod 57. Dostupné na [https://verfassung.li/Art\\_48](https://verfassung.li/Art_48). [cit. 20. 03. 2021]

ho hlasovania o odvolaní parlamentu ešte v aplikačnej praxi uplatnená nebola.<sup>34</sup>

## 2.2 Ľudové hlasovanie o odvolaní parlamentu v Lotyšsku

Ústava Lotyšska predstavuje najstaršiu doteraz účinnú ústavu stredo európskeho alebo východoeurópskeho štátu, a šiestu najstaršiu doteraz účinnú ústavu štátu založeného na republikánskej forme vlády.<sup>35</sup> Schválená bola ústavodarným zhromaždením vo februári 1922, neskôr jej faktickému uplatňovaniu zabránilo pôsobenie vonkajších síl v rokoch 1940 až 1990. K obnoveniu faktickej existencie štátu došlo v máji 1990 v zmysle koncepcie obnovenia nezávislosti, a 6. júla 1993 k nadobudnutiu účinnosti ústavy v celom rozsahu.<sup>36</sup> Hoci to ústava *expressis verbis* nespomína, v Lotyšsku je zavedená parlamentná forma vlády.<sup>37</sup>

Už v pôvodnom znení ústavy z roku 1922 sa nachádzali viaceré nástroje umožňujúce prijatie konkrétneho rozhodnutia priamo ľuďom. Podľa čl. 78 bola jedna desatina voličov oprávnená predložiť hlavu štátu návrh ústavnej novelizácie, ktorú následne hlava štátu podala parlamentu. Ak parlament tento návrh neschválil, nasledovalo jeho predloženie do referenda, pričom pre platnosť sa vyžadoval súhlas nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov. Iným nástrojom bolo právo hlavy štátu navrhnúť ľudu odvolanie parlamentu (voleného pôvodne na obdobie troch rokov) v zmysle čl. 48 ústavy. Ak prostá väčšina zúčastnených voličov návrhu vyhovela, parlament sa považoval za odvolaný a nové voľby sa mali uskutočniť najneskôr do dvoch mesiacov. V prípade, že by ľud hlasoval v referende proti návrhu na odvolanie parlamentu, následkom bolo odvolanie prezidenta a voľba novej hlavy štátu parlamentom na zostávajúce funkčné obdobie odvolaného prezidenta. Osobitosťou procesu odvolania parlamentu bolo, že v súlade s čl. 49 ústavy mohol v období od úspešného odvolacieho referenda po ustanovujúcu schôdzu nového parlamentu zvolávať schôdze odvolaného parlamentu len prezident, ktorý tiež určoval program schôdzí.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> MARXER, W.: Direct Democracy in Liechtenstein. In: International Conference Direct Democracy in Latin America 14 – 15 March 2007, Buenos Aires, Argentina, s. 12.

<sup>35</sup> JARINOVSKA, K.: Popular Initiatives as Means of Altering the Core of the Republic of Latvia. In: *Jurídica International*, č. 20, 2013, s. 152.

<sup>36</sup> LAZDIŅŠ, J.: Continuity of the Judicial Power in the Republic of Latvia. Preconditions and Necessity. In: *Juridiskā zinātne / Law*, č. 9, 2016, s. 70 a 71.

<sup>37</sup> BADOVSKIS, M. a kol.: Public Law. In: KERIKMĀĒ, T., JOAMETS, K., PLEPS, J., RODIŅA, A., BERKMANAS, T., GRUODYTE, E. (eds.): *The Law of the Baltic States*. Cham: Springer International Publishing AG, 2017, s. 192.

<sup>38</sup> Dostupné na <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme>. [cit. 17. 03. 2021]

Ľuď dostal možnosť iniciovať hlasovanie o odvolaní parlamentu ústavnou novelizáciou z roku 2009. Predchádzal jej však proces spojený aj s čl. 48 a oprávnením hlavy štátu. Na konci roku 2007 sa v blízkosti parlamentu uskutočnilo pokojné zhromaždenie, ktorého účastníci vyjadrili nespokojnosť s fungovaním parlamentu a vlády. Účastníci zhromaždenia žiadali prezidenta, aby Ľudu predložil na hlasovanie návrh na odvolanie parlamentu. Prezident to v danom čase nepokladal za najlepšie a účastníkom nevyhovel. Nespokojnosť s fungovaním parlamentu pokračovala aj v roku 2008, keď došlo k jej pretaveniu do podoby návrhu ústavnej novelizácie, doručenej v zmysle čl. 78 ústavy parlamentu. Návrh ústavnej novelizácie dával možnosť iniciovať hlasovanie o odvolaní parlamentu priamo Ľudu. Zber podpisov potrebných pre podanie návrhu parlamentu a jeho prípravu zastrešoval lotyšský odborový zväz ako mimovládna organizácia. Keďže predložený návrh parlament odmietol, v súlade s čl. 78 ústavy nasledovalo celoštátne referendum, uskutočnené 2. augusta 2008. Referenda sa zúčastnilo 42 % oprávnených voličov, z ktorých až 96 % so zmenou ústavy súhlasilo. Kvôli predpísanému kvóru (nadpolovičná väčšina oprávnených voličov) referendum platné nebolo. Ďalší priebeh bol však taký, že hlava štátu (prezident Valdis Zatlers) zobrala do úvahy vôľu zúčastnených voličov a parlament požiadala zmeniť ústavu tak, aby Ľud mohol hlasovanie o odvolaní parlamentu iniciovať. Pokiaľ by žiadosti nebolo vyhovené, prezident chcel navrhnúť rozpustenie parlamentu práve v zmysle čl. 48 ústavy. Parlament konal pomerne rýchlo a už v apríli 2009 zmenil ústavu podľa požiadavky prezidenta.<sup>39</sup>

Novelizovaný čl. 14 ústavy uvádza, že právo iniciovať celoštátne referendum o odvolaní parlamentu má nie menej ako jedna desatina voličov, čo je rovnaký počet ako pri čl. 78 ústavy. Parlament je odvolaný vtedy, keď za odvolanie hlasovala väčšina voličov, najmenej však dve tretiny voličov zúčastnených na predchádzajúcich parlamentných voľbách.<sup>40</sup> Právo iniciovať referendum o odvolaní parlamentu nemožno uplatniť kedykoľvek, pretože čl. 14 ústavy obsahuje akési stabilizačné ochranné obdobia. Patrí tu obdobie jedného roka po ustanovujúcej parlamentnej schôdzi a jedného roka pred skončením volebného obdobia, a tiež obdobie posledných šiestich mesiacov z funkčného obdobia hlavy štátu. Po eventuálnom neúspešnom referende o odvolaní parlamentu je možné ho zopakovať po šiestich mesiacoch, pokiaľ jeho konanie nebude zasahovať do zmiených ochranných období. Zaujímavosťou

<sup>39</sup> KĀRKLINA, A.: Dissolution of parliament in Latvia: legal regulation and practice In: Jurisprudence. 2013, roč. 20, č. 3, s. 1223.

<sup>40</sup> Ratto Trabucco považuje takéto kvórum za disproporčne vysoké. Pozri Ratto Trabucco, F.: The Latvian direct democracy tools in a comparative European context. In: Oñati Socio-Legal Series, roč. 10, č. 4, 2020, s. 769.

je, že pôvodné znenie čl. 14 ústavy obsahovalo zákaz odvolacieho referenda smerom k jednotlivým poslancom, ktorý je súčasťou čl. 14 aj po ústavnej novelizácii. Pri pôvodnom znení však nebol použitý *argument a contrario* (t. j. ak je zakázané len referendum o odvolaní jednotlivého poslanca, zakázané nie je odvolanie parlamentu ako celku) a pre možnosť referenda o odvolaní parlamentu z iniciatívy ľudu bola potrebná explicitná ústavná novelizácia.

Ochranné obdobia z čl. 14 ústavy budia pozornosť kvôli absencii porovnateľných obmedzení v čl. 48 ústavy. Inými slovami, lotyšská hlava štátu je oprávnená navrhnúť rozpustenie parlamentu aj počas posledných šiestich mesiacov svojho funkčného obdobia, a podobne tiež bezprostredne po ustanovujúcej parlamentnej schôdzi alebo na sklonku parlamentného volebného obdobia. Z lotyšskej ústavnoprávnej histórie je známy jeden prípad využitia čl. 48, ktorý sa stal práve v posledných mesiacoch prezidentovho funkčného obdobia. Dňa 28. mája 2011 vydal vtedajší prezident Zatlers dekrét č. 2 o návrhu na rozpustenie parlamentu. Na jeho podklade vyhlásil Ústredný volebný výbor referendum o rozpustení parlamentu, uskutočneného 23. júla 2011, pričom prezidentovi Zatlersovi skončilo funkčné obdobie 7. júla 2011. Pokiaľ by preto ľud v referende odmietol rozpustiť parlament, nemohlo už v zmysle čl. 50 ústavy nastať odvolanie hlavy štátu a zvolenie nového prezidenta na zostávajúce funkčné obdobie. Referenda sa zúčastnilo 44,73 % oprávnených voličov, a z nich sa 94,3 % vyslovilo za rozpustenie parlamentu. Referendum bolo platné, lebo v danom prípade lotyšská ústava nepredpisuje žiadne osobitné kvórum.<sup>41</sup>

Od ústavnej novelizácie čl. 14 v roku 2009 sú známe tri snahy o vyvolanie referenda o rozpustení parlamentu (máj 2013, november 2015, november 2016). Žiadna z týchto snáh si ale nezískala ústavou vyžadovaný počet podporovateľov. Ľud v Lotyšsku tak nový nástroj priamej demokracie doposiaľ nevyužil.<sup>42</sup>

### **3. Prípady ľudového hlasovania o odvolaní parlamentu mimo celoštátnej úrovne**

Ako bolo uvedené v predchádzajúcej stati, možnosť ľudového hlasovania o odvolaní celoštátneho parlamentu z iniciatívy samotného

<sup>41</sup> BALODIS, R., KĀRKLĪŅA, A., DANOVSKIS, E.: The Development of Constitutional and Administrative Law in Latvia after the Restoration of Independence. In: Juridiskā zinātne / Law, č. 5, 2013 s. 74 a 75.

<sup>42</sup> RATO TRABUCCO, F.: The Latvian direct democracy tools in a comparative European context. In: Oñati Socio-Legal Series, roč. 10, č. 4, 2020, s. 768.

ľudu je v európskom ústavnom priestore zavedená v Lichtenštajnsku a Lotyšsku. Predmetom tejto časti bude preskúmanie známych prípadov existencie takéhoto nástroja na úrovni celkov, ktoré sú súčasťou federácie.

Je známe, že právnym základom federácie je písaná ústava obsahujúca rozdelenie pôsobnosti medzi federáciu a jej subjekty, pričom subjekty federácie môžu mať a spravidla aj majú takisto svoje ústavy. Tieto ústavy sú znakom ich vlastnej štátnosti, no nesmú odporovať ústave federácie. Zásadným znakom federácie je tiež existencia dvoch sústav zákonodarstva.<sup>43</sup> Práve kombinácia vlastnej ústavy a vlastného zákonodarného orgánu subjektu federácie vedie k možnosti právneho zakotvenia ľudového hlasovania o odvolaní tohto zákonodarného orgánu, i keď vo vzťahu k celoštátnemu parlamentu nemusí byť ľudové hlasovanie zavedené.

### 3.1 Odvolanie parlamentu v kantónoch Švajčiarskej konfederácie

Švajčiarsko je zložené z 26 kantónov, spomedzi ktorých je ľudové hlasovanie o odvolaní parlamentu zavedené v piatich z nich: Bern (1846), Schaffhausen (1876), Solothurn (1869), Thurgau (1869) a Uri (1915).<sup>44</sup> Uwe Serdült uvádza, že ľudové hlasovanie o odvolaní parlamentu je až poslednou možnosťou, keď všetky ostatné nástroje kontroly a zodpovednosti zlyhali. Ak vezmeme do úvahy možnosť zbavenia poslaneckej imunity parlamentom pri trestných činoch, prípady neschopných alebo skorumpovaných politikov sa môžu riešiť súdnou cestou. Odstúpenie vedia dosiahnuť cez verejný tlak tiež médiá. Okrem toho sa politické konflikty pri rôznych otázkach vyvstávajúcich v zákonodarnom zbore obvykle riešia cez prepracovaný súbor nástrojov priamej demokracie, ktorý je na miestnej a kantonálnej úrovni ešte rozmanitejší než na celoštátnej úrovni. Súbor nástrojov priamej demokracie tak umožňuje politicky aktívnym skupinám (nielen politickým stranám) zablokovať opatrenia, s ktorými nesúhlasia, alebo priniesť do verejnej diskusie politikmi zanedbávané témy. Dostupnosť nástrojov

<sup>43</sup> FILIP, J., SVATONĚ, J.: Státověda. 5. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2011, s. 357 až 359.

<sup>44</sup> WELP, Y.: Recall referendum around the world. Origins, institutional designs and current debates. In: MOREL, L., QVORTRUP, M. (eds): The Routledge Handbook to referendums and direct democracy. New York: Routledge, 2018, s. 453. Welp síce uvádza vo výpočte aj kantón Ticino, avšak podľa dostupného znenia Ústavy kantónu Ticino sa možnosť ľudového hlasovania o odvolaní nevzťahuje na Veľkú radu ako orgán zákonodarnej moci podľa čl. 57 tejto ústavy, ale na Štátnu radu ako orgán výkonnej moci (čl. 44). Dostupné na [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/1\\_5494\\_4818\\_4364\\_fga/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/1_5494_4818_4364_fga/fr). [cit. 20. 03. 2021]



priamej demokracie, akými sú referendum alebo ľudové iniciatívy preto spôsobuje skôr obsolétnosť ľudového hlasovania o odvolaní kantónneho parlamentu.<sup>45</sup>

Podľa čl. 57 ods. 1 Ústavy kantónu Bern môže 30 000 občanov žiadať všeobecnú obnovu (le renouvellement général, Gesamterneuerung) nielen Veľkej rady ako zákonodarného orgánu, ale aj Výkonnej rady, a to kedykoľvek. Ľudové hlasovanie sa uskutoční do troch mesiacov od splnenia ústavnej podmienky.<sup>46</sup> Čl. 26 Ústavy kantónu Schaffhausen podobne uvádza, že odvolanie Veľkej rady alebo výkonnej Štátnej rady môže iniciovať 1 000 voličov.<sup>47</sup> Ústava kantónu Solothurn v čl. 28 vyžaduje 6 000 podpisov zhromaždených počas šiestich mesiacov<sup>48</sup> a Ústava kantónu Thurgau zase predpisuje v čl. 25 podpisy 20 000 voličov zhromaždených počas troch mesiacov.<sup>49</sup> Napokon, v zmysle čl. 27 ods. 2 a čl. 28 ods. 2 Ústavy kantónu Uri je vyžadovaných aspoň 600 podpisov voličov.<sup>50</sup>

Je potrebné ďalej uviesť, že tri kantóny mali kedysi vo svojich ústavách ľudové hlasovanie o odvolaní parlamentu zakotvené, no pri ústavných revíziách došlo k jeho vypusteniu. Sú nimi kantón Aargau (v roku 1980), kantón Bazilej – vidiek (1984), a kantón Lucerne (2007).<sup>51</sup> Práve z kantónu Aargau je známe jediné úspešné ľudové hlasovanie o odvolaní parlamentu, ktoré sa uskutočnilo v júli 1862. Ľudové hlasovanie malo bezprostredný súvis s vtedajšími snahami o úplné právne zrovnoprávnenie príslušníkov židovskej komunity s ostatným obyvateľstvom. Po schválení federálnej ústavy z roku 1848 sa museli zosúladiť kantonálne ústavy, pretože federálna ústava explicitne garantovala rovnosť v právach pre všetkých občanov mužského pohlavia. Kantonálny parlament v Aargau bol tým pádom povinný priznať všetky občianske práva aj príslušníkom židovskej komunity, žijúcich najmä v obciach Endingen a Lengnau. Príslušníci židovskej komunity sa v bežnom živote stretávali s takými obmedzeniami ako zákaz nočného vychádzania

<sup>45</sup> SERDÚLT, U.: The history of a dormant institution: Legal norms and the practice of recall in Switzerland. In: Representation, roč. 51, č. 2, 2015, s. 162.

<sup>46</sup> Ústava kantónu Bern. Dostupné na <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/962?locale=fr>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>47</sup> Ústava kantónu Schaffhausen. Dostupné na [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/1135\\_fga/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/1135_fga/fr). [cit. 20. 03. 2021]

<sup>48</sup> Ústava kantónu Solothurn. Dostupné na [https://bgs.so.ch/app/de/texts\\_of\\_law/111.1/versions/4535](https://bgs.so.ch/app/de/texts_of_law/111.1/versions/4535). [cit. 20. 03. 2021]

<sup>49</sup> Ústava kantónu Thurgau. Dostupné na [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1989/3\\_873\\_833\\_773\\_fga/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1989/3_873_833_773_fga/fr). [cit. 20. 03. 2021]

<sup>50</sup> Ústava kantónu Uri. Dostupné na [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1985/2\\_621\\_625\\_589\\_fga/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1985/2_621_625_589_fga/fr). [cit. 20. 03. 2021]

<sup>51</sup> SERDÚLT, U.: The history of a dormant institution: Legal norms and the practice of recall in Switzerland. In: Representation, roč. 51, č. 2, 2015, s. 163.

alebo povolenie na uzavretie manželstva. Návrh novej právnej úpravy v kantóne Aargau sice úplnú rovnoprávnosť príslušníkov židovskej komunity nepredpokladal, no vyčleňoval pre jej potreby osobitné časti kantonálneho územia, čo sa stretlo s nevôľou viacerých skupín obyvateľstva. Dôsledkom bola úprava navrhovanej legislatívy v prvom čítaní, a to v tom zmysle, že práva kresťanských komunít v obci Endingen a Lengnau nemali byť právnou úpravou dotknuté. V nasledujúcich mesiacoch sa však hnutie proti zrovnoprávneniu židovskej komunity (tzv. mužičkovia) rozšírilo po celom kantóne. Druhé čítanie k návrhu prebehlo v máji 1862 a predstavitelia liberálnych politických hnutí dali jasne najavo, že politické a občianske práva nemôžu byť závislé od náboženskej príslušnosti. Hlasovanie skončilo pomerom 113:2, avšak nezvyčajne vysoký počet poslancov sa pri hlasovaní zdržalo (50). Nová právna úprava nadobudla účinnosť 1. júla 1862 a v reakcii naň iniciovali jej odporcovia ľudové hlasovanie o odvolaní kantonálneho parlamentu, na ktoré bolo potrebných 6 000 podpisov podľa Ústavy kantónu Aargau z roku 1852. Ľudové hlasovanie sa uskutočnilo už 27. júla 1862, a parlament kantónu Aargau bol odvolaný 63 % väčšinou, v dôsledku čoho podala dobrovoľne demisiu kantonálna vláda. V nasledujúcich voľbách sa obmenili dve tretiny kantonálneho parlamentu. Ľudové hlasovanie tak bolo vlastne hlasovaním o konkrétnej záležitosti, v danom prípade o záležitosti zrovnoprávnenia príslušníkov židovskej komunity.<sup>52</sup>

Okrem úspešného ľudového hlasovania z kantónu Aargau z roku 1852 sú známe ešte dve neúspešné ľudové hlasovania z kantónu Bern (taktiež 1852) a z kantónu Schaffhausen (12. marec 2000).<sup>53</sup> Využívanie tohto inštitútu v aplikačnej praxi je preto minimálne.

### 3.2 Odvolanie parlamentu v spolkových krajinách Nemecka

Nemecko je zložené zo šestnástich federatívnych jednotiek a spomedzi nich existuje možnosť ľudového hlasovania o odvolaní zákonodarného orgánu v šiestich z nich: Bádensko – Württembersko, Bavorsko, Berlín, Brandenbursko, Brémy a Porýnie – Falcko. Počas tzv. Weimarskej republiky bolo ľudové hlasovanie rozšírenejšie, pretože existovalo vo všetkých tzv. slobodných štátoch s výnimkou štátu Mecklenbursko – Strelitz, a tiež v Brémach, ktoré patrili k slobodným a hanzovým mestám. Iniciatívy žiadajúce uskutočnenie ľudového hlasovania boli pomerne frekventované, a z veľkej časti boli za nimi

---

<sup>52</sup> Tamtiež, s. 166 až 168.

<sup>53</sup> SERDÚLT, U.: Referendums in Switzerland. In: QVORTRUP, M. (ed): Referendums Around the World. The Continued Growth of Direct Democracy. London: Palgrave Macmillan, 2014, s. 68.

Nemecká národne ľudová strana, Národne socialistická nemecká robotnícka strana (NSDAP), a Komunistická strana. Príležitostne vyšla iniciatíva z iných strán, napríklad od sociálnych demokratov. K úspešnému podaniu návrhu na vyhlásenie ľudového hlasovania došlo v Sasku (1922, 1931), Bavorsku, Brunšvicu (1924, 1931), Hessensku, v štáte Schaumburg-Lippe, Prusku, v štáte Lippe (1931), a v Oldenburgu (1932). V troch z uvedených prípadov rozhodol o rozpustení priamo zákonodarný orgán (Sasko 1922, Brunšvic 1924 a Bavorsko), čím sa stalo ďalšie hlasovanie bezpredmetné. Zvyšné prípady priniesli neúspešný výsledok ľudového hlasovania, s jednou výnimkou.<sup>54</sup> Bolo ňou ľudové hlasovanie v Oldenburgu (1932), iniciované NSDAP a Komunistickou stranou, po ktorom získala absolútnu väčšinu v tamjšom parlamente NSDAP.<sup>55</sup> Najmä začiatkom tridsiatich rokov 20. storočia sa z podávania návrhov na vyhlásenie ľudového hlasovania opozičnými stranami stal prostriedok na podkopávanie parlamentnej formy vlády. Dôkazom je skutočnosť, že v Prusku a Sasku sa ľudovému hlasovaniu dostalo jednotnej podpory od NSDAP a Komunistickej strany.<sup>56,57</sup>

Platné a účinné znenie Ústavy Bavorska v čl. 18 ods. 3 uvádza, že hlasovanie o rozpustení bavorského parlamentu môže vyvolať jeden milión oprávnených voličov.<sup>58</sup> Na prvý pohľad sa môže zdať, že je to vysoký počet, no napríklad v roku 2018 bolo oprávnených voličov 9 479 428.<sup>59</sup> Jeden milión oprávnených voličov tak predstavovalo približne 10,55 % z celkového počtu oprávnených voličov.<sup>60</sup> Ústava Bádenska – Württemberska má zakotvené veľmi podobné kvórum, aj

<sup>54</sup> GREENE, L. S.: Direct Legislation in the German Länder, 1919-32. In: The American Political Science Review, roč. 27, č. 3, 1933, s. 449 až 452

<sup>55</sup> SCHILLER, T.: Direkte Demokratie. In: VOIGT, R. (Hrsg.): Aufbruch zur Demokratie: Die Weimarer Reichsverfassung als Bauplan für eine demokratische Republik. Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2020, s. 610.

<sup>56</sup> GREENE, L. S.: Direct Legislation in the German Länder, 1919-32. In: The American Political Science Review, roč. 27, č. 3, 1933, s. 449 až 452. Pozri tiež FEUCHTWANGER, E. J.: From Weimar to Hitler: Germany, 1918-33. New York: Palgrave Macmillan, 1993, s. 84: „In 1931 Nazis and Communists combined in an attempt to force the premature dissolution of the Prussian Landtag by referendum and failed.“

<sup>57</sup> Za rozpustenie pruského parlamentu v auguste 1931 hlasovalo 36,9 % oprávnených voličov, potrebných bolo približne 13,2 milióna hlasov. s. 120. KOLB, E.: The Weimar Republic. Second Edition. New York: Routledge, 2005, s. 120.

<sup>58</sup> Dostupné na [https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/BV\\_GG\\_web.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/BV_GG_web.pdf). [cit. 20. 03. 2021]

<sup>59</sup> Citované podľa [https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische\\_berichte/b7244c\\_201851.pdf](https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/b7244c_201851.pdf), s. 9. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>60</sup> B. M. Weixner v publikácii z roku 2005 uvádza, že doposiaľ sa tento postup v Bavorsku nepoužil, a nie sú nám známe ani iné prípady po roku 2005. Pozri WEIXNER, B. M.: Direkte Demokratie in Bayern. In: KOST, A. (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, s. 46.

keď nie je predpísané ako pevné číslo. Podľa čl. 43 ods. 2 tejto ústavy je tamojší parlament rozpustený, ak 10 % oprávnených voličov požiadajú o vyhlásenie ľudového hlasovania a väčšina oprávnených voličov sa s návrhom stotožní.<sup>61</sup> Ústava Porýnia – Falcka má tiež blízko k 10 % oprávnených voličov, keďže podľa čl. 109 ods. 3 sa pre podanie návrhu vyžaduje 300 000 oprávnených voličov,<sup>62</sup> čo činí 9,86 % z celkového počtu oprávnených voličov.<sup>63</sup> V súlade s čl. 109 ods. 4 ústavy sa musí hlasovania zúčastniť aspoň štvrtina oprávnených voličov. Ani Ústava Brandenburska sa v tomto ohľade zásadne neodlišuje, hoci Brandenbursko patrí k tzv. neuen Länder (štáty, ktoré boli súčasťou niekdajšej Nemeckej demokratickej republiky). Podľa čl. 77 ods. 3 si vyvolanie ľudového hlasovania vyžaduje súhlas aspoň 200 000 oprávnených voličov,<sup>64</sup> čo v roku 2019 predstavovalo 9,56 % z celového počtu oprávnených voličov.<sup>65</sup> Na rozpustenie brandenburského parlamentu je potrebný súhlas dvoch tretín hlasujúcich, najmenej však polovice oprávnených voličov. Náročnejšie je vyvolanie hlasovania v Brémech, pretože čl. 70 ods. 1 písm. c) a čl. 76 ods. 1 písm. b) ústavy predpisuje 20 % oprávnených voličov. S rozpustením parlamentu musí súhlasiť nadpolovičná väčšina oprávnených voličov.<sup>66</sup> Rovnaké kvórum na vyvolanie ľudového hlasovania predpisuje v čl. 63 ods. 3 Ústava Berlína.<sup>67</sup> Na platnosť sa vyžaduje účasť polovice oprávnených voličov.<sup>68</sup>

Praktický význam tohto nástroja je v povojnovom Nemecku relatívne malý. V roku 1971 sa hlasovanie v Bádensku – Württembersku podarilo vyvolať „Lige za demokratickú administratívnu reformu“. Ako vyplýva z názvu ligy, iniciatíva bola zameraná na zastavenie konkrétnej administratívnej reformy. Hoci 54 % z hlasujúcich bolo za rozpustenie parlamentu, nebolo dosiahnuté kvórum potrebné na platnosť hla-

---

<sup>61</sup> Dostupné na <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/unser-land/landesverfassung/>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>62</sup> Dostupné na [https://www.rlp.de/fileadmin/user\\_upload/Verfassung\\_fu\\_r\\_Rheinland-Pfalz\\_Stand\\_2010.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/user_upload/Verfassung_fu_r_Rheinland-Pfalz_Stand_2010.pdf). [cit. 20. 03. 2021]

<sup>63</sup> Citované podľa <https://wahlen2021.rlp.de/de/tw/wahlen/2021//land/index.html>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>64</sup> Dostupné na <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212792>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>65</sup> Citované podľa <https://www.wahlergebnisse.brandenburg.de/wahlen/LT2019/tabelleLand.html>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>66</sup> Dostupné na [https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user\\_upload/Informationsmaterial/LandesverfassungBremen\\_2016\\_web.pdf](https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user_upload/Informationsmaterial/LandesverfassungBremen_2016_web.pdf). [cit. 20. 03. 2021]

<sup>67</sup> Dostupné na <https://www.berlin.de/rbmskz/regierung/verfassung/artikel.41525.php>. [cit. 20. 03. 2021]

<sup>68</sup> „Der Volksentscheid wird nur wirksam, wenn sich mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten daran beteiligt und die Mehrheit der Teilnehmer zustimmt.“

sovania. <sup>69</sup> Hlasovania sa zúčastnilo len 8,6 % oprávnených voličov.<sup>70</sup> Úspechom sa skončila iniciatíva z roku 1981 vo vtedajšom Západnom Berlíne, avšak nie kvôli samotnému hlasovaniu. Parlament sa rozpustil ešte pred konaním hlasovania, ku ktorému preto nedošlo.<sup>71</sup>

## Záver

Na základe komparatívnej analýzy problematiky skracovania volebného obdobia parlamentu v Európe môžeme vyvodiť niekoľko zovšeobecňujúcich záverov k tejto dôležitej ústavnoprávnej otázke.

Po prvé, v štátoch západnej Európy (vo význame bývalého „západného bloku“), ktorých demokratické tradície sú celkovo dlhšie a bohatšie, neexistuje ústavná úprava ani ústavná prax skrátenia volebného obdobia celoštátneho parlamentu prostredníctvom referenda. Ani v ústavnom vývoji týchto štátov nebadáť pokusy usilovať sa o zavedenie referendového rozpustenia parlamentu. Takúto úpravu má spomedzi týchto štátov iba Lichtenštajnsko. Bez akejkoľvek snahy podceňovať jeho význam však je faktom, že Lichtenštajnsko je štát, ktorého rozloha a počet obyvateľov zodpovedá približne veľkosti jedného menšieho mesta, okrem toho je to monarchia, čo je samo osebe dnes v Európe výnimkou. Z týchto dôvodov je tak Lichtenštajnsko v oblasti konštitucionalizmu predurčené byť skôr kuriozitou, ako referenciou demokratického sveta.

V istom protiklade voči uvedenému vystupujú štáty strednej a východnej Európy, ktoré boli počas Studenej vojny súčasťou východného bloku. Ani tu sa nemožno tváriť, že skracovanie volebného obdobia parlamentu referendum je akceptovaným ústavným mechanizmom. Jediný štát, ktorého ústava takýto inštitút explicitne obsahuje, je Lotyšsko. Kontext a dôvody zavedenia tohto mechanizmu do ústavy však ukazujú, že skôr išlo o momentálnu politickú zhodu okolností, než o reálnu potrebu, ktorú by objektívne nastolila ústavná prax. Povšimnutiahodný je v rámci tejto skupiny štátov príklad Maďarska, ktorého Ústavný súd sa vysporiadal s otázkou

<sup>69</sup> ROHNER, A.: Direct Democracy in the German Länder: History, Institutions, and (Mal) functions. In: C2D Working Papers Series 38, Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA), University of Zurich, 2011, s. 19.

<sup>70</sup> WEHLING, H. G.: Direkte Demokratie in Baden-Württemberg. In: KOST, A. (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, s. 16.

<sup>71</sup> ROHNER, A.: Direct Democracy in the German Länder: History, Institutions, and (Mal) functions. In: C2D Working Papers Series 38, Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA), University of Zurich, 2011, s. 19.

skracovania volebného obdobia parlamentu referendum veľmi kategorickým odmietnutím pomerne krátko po nástupe demokracie po roku 1989. Nová ústava, ktorá medzičasom bola v Maďarsku prijatá, „požehnala“ túto judikatúru tým, že jej nosný záver premietla priamo do svojho textu. Ústavný vývoj v stredo- a východoeurópskom priestore podnietil na prelome tisícročí Benátsku komisiu k vydaniu stanoviska, v ktorom konštatovala, že skrátenie volebného obdobia parlamentu referendum je západnej demokracii cudzie a ak už má byť v konkrétnom štáte prípustné, je potrebné výslovné zakotvenie tohto mechanizmu v ústave.

Tretia záverečná poznámka smeruje k výskytu referenda o rozpustení parlamentu nie na úrovni celoštátnej, ale na úrovni členskej jednotky federácie. Takýto mechanizmus jestvuje v niektorých kantónoch Švajčiarska a v niektorých spolkových krajinách Nemecka, pričom v oboch prípadoch ide o výraznú menšinu členských jednotiek federácie. Vo Švajčiarsku bolo takéto referendum úspešné naposledy v polovici 19. storočia. Viaceré kantóny, ktoré tento mechanizmus poznali, ho medzičasom zrušili. V štátoch Nemecka bol tento inštitút hojne iniciovaný v medzivojnovom období a pohľad na jeho iniciátorov jasne hovorí, že vo výraznej väčšine prípadov išlo o snahu nedemokratických politických prúdov (fašisti, komunisti) podkopať demokratický parlamentný systém.

Posledný zovšeobecňujúci záver, ktorý vychádza z uvedeného, je, že referendum o skrátení volebného obdobia parlamentu, či už na úrovni celoštátnej, alebo na úrovni členského štátu federácie, je niečím, čo je v európskom kontexte vysoko netypické. A aj v tých raritných prípadoch, kde existuje, platia dva fakty: 1. v rovine ústavného vymedzenia tento mechanizmus vždy vychádza z výslovej úpravy v príslušnom ústavnom texte; 2. v rovine ústavnej praxe je tento mechanizmus prakticky nevyužívaný.

Ambíciou tohto článku nebolo riešiť otázku (ne)súladu referenda o predčasných parlamentných voľbách so slovenskou Ústavou. K tejto otázke obaja autori v nedávnej dobe zaujali a publikovali jasné odborné stanoviská.<sup>72</sup> Je vysoko pravdepodobné, že Slovensko v krátkom čase na túto dôležitú otázku dostane záväznú odpoveď. Domnievame sa, že túto odpoveď nestačí hľadať len v holom texte ústavnej úpravy konkrétneho štátu. Ide o ústavnoprávny problém, ktorý je, takpovediac, otázkou identity spoločnou pre všetky európske demokracie, otázkou

---

<sup>72</sup> BUJŇÁK, V.: Prečo skrátenie volebného obdobia referendum nie je ústavné | Konzervatívny denník (postoj.sk) [cit. 29.3.2021]; GIBA, M.: Referendum o predčasných voľbách alebo rozklad suverenity ľudu pod zámkou jej výkonu – Denník N (dennikn.sk) [cit. 29.3.2021].

filozofie, na ktorej európska demokracia stojí. Na základe tejto analýzy možno uzavrieť, že referendum o predčasných parlamentných voľbách je v európskom kontexte ničím cudzorodým. V tom lepšom prípade ho môžeme považovať za výnimku z jasného pravidla, v tom horšom za exotiku nehodnú vyspelej demokracie...

### **Použitá literatúra**

1. ALTMAN, D.: *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. New York. Cambridge University Press, 2019, 276 s. ISBN 978-1108496636.
2. BADOVSKIS, M. a kol.: *Public Law*. In: KERIKMÄE, T., JOAMETS, K., PLEPS, J., RODIŇA, A., BERKMANAS, T., GRUODYTE, E. (eds.): *The Law of the Baltic States*. Cham: Springer International Publishing AG, 2017, s. 191-276. ISBN 978-3319544779.
3. BALODIS, R., KĀRKLIŅA, A., DANOVSĀKIS, E.: *The Development of Constitutional and Administrative Law in Latvia after the Restoration of Independence*. In: *Juridiskā zinātne / Law*, č. 5, 2013 s. 44-119. ISSN 1691-7677.
4. BARTOLE, S.: *Comparative Constitutional Law – an Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law*. In: *European Constitutional Law Review*, roč. 13, č. 4, 2017, s. 601 – 610. ISSN 1744-5515.
5. BUSSJÄGER, P.: *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar, BERN: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), 2016, bod 57. Dostupné na [https://verfassung.li/Art\\_48](https://verfassung.li/Art_48).
6. CORBETT, J., VEENENDAAL, W., UGYEL, L.: *Why monarchy persists in small states: The cases of Tonga, Bhutan and Liechtenstein*. In: *Democratization*, 2017, roč. 24, č. 4, s. 689-706. ISSN 1351-0347.
7. DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 412 s. ISBN 978-80-8168-634-4.
8. ESMEIN, A.: *Éléments de droit constitutionnel*, t. 1, 8e éd., Paris: Sirey, 1927, 1296 s. ISBN 978-2-913397-25-5.
9. FEUCHTWANGER, E. J.: *From Weimar to Hitler: Germany, 1918-33*. New York: Palgrave Macmillan, 1993, 388 s. ISBN 978-0333641521.
10. FILIP, J., SVATONĚ, J.: *Státověda*. 5. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2011, 400 s. ISBN 978-80-7357-685-1.
11. GIBA, M.: *Referendum o predčasných voľbách: niekoľko úvah*. In: *Mílniky práva v stredo európskom priestore 2008*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2008, s. 572 – 579. ISBN 978-80-7160-271-2.

12. GIBA, M.: *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 280 s. ISBN 978-80-8168-741-9.
13. GREENE, L. S.: *Direct Legislation in the German Länder, 1919-32*. In: *The American Political Science Review*, roč. 27, č. 3, 1933, s. 445-454. ISSN 0003-0554.
14. HOLLANDER, S.: *The Politics of Referendum Use in European Democracies*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, 362 s. ISBN 978-3030041960.
15. JARINOVSKA, K.: *Popular Initiatives as Means of Altering the Core of the Republic of Latvia*. In: *Juridica International*, č. 20, 2013, s. 152 – 159. ISSN 1406-5509.
16. KAJLA, M.: *Referendum o predčasných parlamentných voľbách v podmienkach Slovenskej republiky*. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, roč. 7, č. 1. 2019, s. 21 – 29. ISSN 1339-3995.
17. KARAKAMISHEVA JOVANOVSKA, T.: *Why fear of recall for elected officials?* In: *Iustinianus Primus Law Review*, roč. 10, č. 1, 2019, s. 1-17. ISSN 1857-8683.
18. KĀRKLIŅA, A.: *Dissolution of parliament in Latvia: Legal regulation and practice*. In: *Jurisprudencija*, roč. 20, č. 3, s. 1213 – 1229. ISSN 2029-2058.
19. KOLB, E.: *The Weimar Republic. Second Edition*. New York: Routledge, 2005, 304 s. ISBN 978-0415344418.
20. KOŹBIAŁ, K., STANKOWSKI, W.: *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu. Naród – państwo – polityka*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2009, 124 s. ISBN 978-83-233-2873-5.
21. LÁŠTIC, E.: *V rukách politických strán. Referendum na Slovensku 1993 – 2010*. Bratislava: Centrum excelentnosti pre spoločenské inovácie Univerzity Komenského v Bratislave, 2011, 128 s. ISBN 978-80-223-3000-8.
22. LAZDIŅŠ, J.: *Continuity of the Judicial Power in the Republic of Latvia. Preconditions and Necessity*. In: *Juridiskā zinātne / Law*, č. 9, 2016, s. 58 – 77. ISSN 1691-7677.
23. ŁUKASZEWSKI, M.: *Microstate and monarchy in the face of the challenges of the modern world. The political system of Liechtenstein and its specificity (an outline of the problem)*. In: *Przegląd Politologiczny*, č. 3, 2015, s. 93 – 102. ISSN 1426-8876.
24. MARXER, W.: *Direct Democracy in Liechtenstein*. In: *International Conference Direct Democracy in Latin America 14 – 15 March 2007*, Buenos Aires, Argentina, s. 1-15.
25. MARXER, W., PÁLLINGER, Z. T.: *System contexts and system effects of direct democracy – direct democracy in Liechtenstein and Switzerland compared*. In: PÁLLINGER, Z. T., KAUFMANN, B., MARXER, W., SCHILLER, T. (eds): *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, s. 12 – 29. ISBN 978-3531155128.



26. PRUSÁK, J.: Teória práva. Druhé vydanie. Bratislava: VO PraF UK, 2001, 331 s. ISBN 80-7160-146-2.
27. RATIO TRABUCCO, F.: The Latvian direct democracy tools in a comparative European context. In: Oñati Socio-Legal Series, roč. 10, č. 4, 2020, s. 744 – 788. ISSN 2079-5971.
28. ROHNER, A.: Direct Democracy in the German Länder: History, Institutions, and (Mal)functions. In: C2D Working Papers Series 38, Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA), University of Zurich, 2011, s. 1 – 29.
29. SERDÜLT, U.: The history of a dormant institution: Legal norms and the practice of recall in Switzerland. In: Representation, roč. 51, č. 2, 2015, s. 161 – 172. ISSN 1749-4001.
30. SERDÜLT, U.: Referendums in Switzerland. In: QVORTRUP, M. (ed): Referendums Around the World. The Continued Growth of Direct Democracy. London: Palgrave Macmillan, 2014, s. 65 – 121. ISBN 978-1-349-34840-4.
31. SCHILLER, T.: Direkte Demokratie. In: VOIGT, R. (Hrsg.): Aufbruch zur Demokratie: Die Weimarer Reichsverfassung als Bauplan für eine demokratische Republik. Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2020, s. 599 – 612. ISBN 978-3-8487-5783-1.
32. SPIVAK, J.: Recall Elections in the US: Its Long Past and Uncertain Future. In: WELP, Y., WHITEHEAD, L. (eds): The Politics of Recall Elections. Oxford: Palgrave Macmillan, 2020, s. 73-94. ISBN 978-3-030-37609-3
33. TONGE, J.: The Recall of MPs Act 2015: Petitions, Polls and Problems. In: The Political Quarterly, roč. 90, č. 4, 2019, s. 713 až 718. ISSN 1467-923X.
34. TWOMEY, A.: The Recall of Members of Parliament and Citizens' Initiated Elections. In: The University of New South Wales Law Journal, roč. 34, č. 1, 2011, s. 41 – 69. ISSN 0313-0096.
35. VALKO, E., BABIAKOVÁ, K.: Fenomén predčasných parlamentných volieb a referenda. In: Justičná Revue, 56, 2004, č. 3, s. 291 – 298. ISSN 1335-6461.
36. WEHLING, H. G.: Direkte Demokratie in Baden-Württemberg. In: KOST, A. (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, s. 14-28. ISBN 978-3-531-14251-7.
37. WEIXNER, B. M.: Direkte Demokratie in Bayem. In: KOST, A. (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, s. 29-59. ISBN 978-3-531-14251-7.
38. WELP, Y.: Recall referendum around the world. Origins, institutional designs and current debates. In: MOREL, L., QVORTRUP, M. (eds): The Routledge Handbook to referendums and direct democracy. New York: Routledge, 2018, s. 451-463. ISBN 978-1-1382-0993-0.

39. Správa Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva k odvolaniu starostov, primátorov a miestnych volených zástupcov z 20. júna 2019, č. materiálu CDL-AD(2019)011, s. 5 a 6. Dostupné na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e). [cit. 20. 03. 2021]

### **Použitá právna úprava**

1. Ústava spolkovej krajiny Bádensko – Württembersko. Dostupné na <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/unser-land/landesverfassung/>.
2. Ústava spolkovej krajiny Bavorsko. Dostupné na [https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/BV\\_GG\\_web.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/BV_GG_web.pdf).
3. Ústava spolkovej krajiny Berlín. Dostupné na <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/verfassung/artikel.41525.php>.
4. Ústava spolkovej krajiny Brandenbursko. Dostupné na <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212792>.
5. Ústava spolkovej krajiny Brémy. Dostupné na [https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user\\_upload/Informationsmaterial/LandesverfassungBremen\\_2016\\_web.pdf](https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user_upload/Informationsmaterial/LandesverfassungBremen_2016_web.pdf).
6. Ústava spolkovej krajiny Porýnie – Falcko. Dostupné na [https://www.rlp.de/fileadmin/user\\_upload/Verfassung\\_fu\\_r\\_Rheinland-Pfalz\\_Stand\\_2010.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/user_upload/Verfassung_fu_r_Rheinland-Pfalz_Stand_2010.pdf).
7. Ústava kantónu Bern. Dostupné na <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/962?locale=fr>.
8. Ústava kantónu Schaffhausen. Dostupné na [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/1135\\_fga/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/1135_fga/fr).
9. Ústava kantónu Solothurn. Dostupné na [https://bgs.so.ch/app/de/texts\\_of\\_law/111.1/versions/4535](https://bgs.so.ch/app/de/texts_of_law/111.1/versions/4535).
10. Ústava kantónu Thurgau. Dostupné na [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1989/3\\_873\\_833\\_773\\_fga/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1989/3_873_833_773_fga/fr).
11. Ústava kantónu Uri. Dostupné na [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1985/2\\_621\\_625\\_589\\_fga/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1985/2_621_625_589_fga/fr).
12. Ústava kantónu Ticino. Dostupné na [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/1\\_5494\\_4818\\_4364\\_fga/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/1_5494_4818_4364_fga/fr).
13. Ústava Lichtenštajnského kniežactva. Dostupné na <https://verfassung.li/Verfassungstext>.
14. Ústava Lotyšska. Dostupné na <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme>.

### **Použitie súdne rozhodnutia**

1. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995

2. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 804/00 zo 7. novembra 2000
3. Rozhodnutie Ústavného súdu Maďarska 2/1993. (I. 22.) z 19. januára 1993. Dostupné na <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/75E5E98AB4A78405C1257ADA0052B3B9?OpenDocument>. [cit. 20. 03. 2021]
4. Rozhodnutie Ústavného súdu Litvy z 26. novembra 1993. Dostupné na <https://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta945/summary>. [cit. 20. 03. 2021]
5. Rozhodnutie Ústavného súdu Litvy z 30. mája 2003 č. 21/2003. Dostupné na <https://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1244/content>. [cit. 20. 03. 2021]