

## Nástroje priamej demokracie – inšpirácia zo Švajčiarska

V slovenskom legislatívnom systéme sú známe problémy súvisiace s využívaním referenda ako reálneho nástroja priamej demokracie - s jeho vyhlasovaním, platnosťou a vykonateľnosťou. Inšpiráciou pre zdokonalenie tohto inštitútu by mohli byť skúsenosti Švajčiarska, o ktorom je známe, že veľmi intenzívne využíva práve nástroje priamej demokracie. Nasledujúci stručný pohľad na švajčiarsku legislatívu a skúsenosti je podľa práce Uplatnenie priamej demokracie na príklade Švajčiarska a jeho politickej kultúry (R. Jursová, bakalárska práca, Fakulta sociálnych a ekonomických vied UK Bratislava, 2008).

Vo Švajčiarsku všetky ústavné zmeny, doplnky a niektoré medzinárodné zmluvy, navrhované federálnym zhromaždením a všetky ľudové iniciatívy navrhujúce zmenu alebo doplnok ústavy, musia byť odsúhlasené ľudovým hlasovaním - referendum. Referendum je nástrojom priamej demokracie – voliči osobne rozhodnú. Zákon, ktorý bol prijatý v referende, stojí na rebríčku dôležitosti vyššie, než zákon prijatý parlamentom. Ďalšie pravidlo hovorí, že nie je možné, aby zákon, ktorý bol odsúhlasený v referende, následne parlament zamietol. Vo Švajčiarsku je táto nadradenosť „ľudových“ zákonov zabezpečená tak, že sa zákon takéhoto typu stáva súčasťou ústavy. A pretože švajčiarsku ústavu je možné zmeniť opäť len prostredníctvom referenda, znamená to, že rozhodnutie ľudu je možné zrušiť iba ďalším rozhodnutím ľudu.

Švajčiarska legislatíva využíva najdôležitejšie tri nástroje priamej demokracie: povinné referendum, nepovinné referendum a ľudová iniciatíva. Povinné referendum bolo zavedené v roku 1848. O každej zmene a doplnení ústavy je vláda povinná zvolať referendum a rovnako aj o vstupe Švajčiarska do medzinárodných organizácií kolektívnej bezpečnosti, nadnárodných spoločenstiev a o naliehavých zákonoch, pre ktoré neplatí nepovinné (fakultatívne, dobrovoľné) referendum.

Nepovinné referendum siaha do roku 1874. Ak podpíše 50 000 občanov petíciu do 100 dní od oficiálneho uverejnenia parlamentného zákona, môžu si vynútiť referendum o tomto zákone. Ak ľudová väčšina hlasuje proti, zákon je zrušený. V prípadoch označených za „nevyhnutné“, zákon dočasne nadobúda platnosť, ale ruší sa po roku, ak nie je prijatý v dodatočnom referende.

Ústavná ľudová iniciatíva (ľudová iniciatíva), zavedená v roku 1891, umožňuje úplnú alebo čiastočnú zmenu ústavy. Občania, aby získali referendum pre svoje vlastne písomne návrhy, musia zozbierať 100 000 podpisov v priebehu 18 mesiacov. Buď je tento návrh formulovaný všeobecne a parlamentná komisia ho musí preniesť do legislatívy, alebo je vo forme presne definovaných odsekov zákona, ku ktorým parlament nemôže robiť žiadne zmeny a doplnenia. Ak je návrh prijatý, stáva sa súčasťou ústavy.

Ľudová iniciatíva je na federálnej úrovni obmedzená len na ústavné záležitosti, zatiaľ čo na kantonálnej a komunálnej úrovni môže navrhovať obyčajne zákony a akty. Požadovaný počet podpisov a dĺžka obdobia na získanie ľudovej iniciatívy, je v rôznych kantónoch rôzny. Zatiaľ čo referendum je ľudovým nástrojom priamej kontroly parlamentu a tiež zaručuje posledné slovo občanom vzhľadom na akékoľvek parlamentné rozhodnutie, ľudová iniciatíva ponúka občanom priestor navrhovať vlastne návrhy pri tvorbe zákonov.

Pre ústavné zmeny a rozhodnutia o členstve v nadnárodných organizáciách, zmena musí prejsť referendum, aby nadobudla účinok. Všetky ústavné referendá musia byť odsúhlasené dvojjitou väčšinou: viac ako 50% národných hlasov a väčšina voličov vo väčšine kantónov. Na prijatie ostaných zmien je potrebná jednoduchá ľudová väčšina. Návrhy v niektorých kantónoch na zavedenie minimálnej účasti na referende boli politikmi i verejnosťou jednoznačne odmietnuté.

Za posledných viac ako 150 rokov (do r. 2008) sa vo Švajčiarsku uskutočnilo na federálnej úrovni 147 povinných referend (o ústavných otázkach) a 103 fakultatívnych referend (o zákonoch). Od zavedenia ľudovej iniciatívy, v roku 1891, v priebehu nasledujúcich 100 rokov sa uskutočnilo 104 iniciatív. Na ostatných úrovniach, kantonálnej a komunálnej, ich bolo vykonaných vyše tisíc

Napriek užitočnosti a významu referend a ľudových iniciatív pre švajčiarsku politickú kultúru, sa tieto nástroje priamej demokracie nezaobídu bez kritiky, ktorá poukazuje na niektoré problémy, ktoré ich sprevádzajú. Jedným z najväznejších je nízka účasť voličov na hlasovaní. Vo väčšine prípadov neprekračuje hranicu 40%. S narastajúcim počtom vyhlásených povinných i fakultatívnych referend a iniciatív narastá i počet hlasovaní. Na národnej úrovni hlasujú Švajčiari tri až štyrikrát za rok, zhruba o 20 témach. Pripočítajúc k tomu i ďalšie kantonálne a komunálne hlasovania, ich kvantita sa stáva neúnosná. Keď berieme do úvahy, že švajčiarski voliči, ak chcú kompetentne hlasovať o komplikovaných témach, musia čítaním oficiálnych dokumentov štyroch alebo piatich návrhov stráviť niekoľko hodín.

Napriek tejto kritike však práve vďaka referendu a ľudovej iniciatíve sa poskytuje občanom väčší priestor ovplyvňovať politiku a možnosť vyjadriť svoj názor. Občania, ktorí majú takúto možnosť, cítia, že majú väčšiu slobodu a môžu si vybrať medzi účasťou na rozhodovaní priamo alebo ponechaním rozhodnutia na poslancoch.

Bolo by prospešné, keby sme aj slovenskú legislatívu upravili tak, aby mala efektívne nástroje priamej demokracie, ktoré sa osvedčili v švajčiarskej praxi. Napríklad by sme mohli uvažovať o nasledujúcom modeli. Každá ústavná zmena bude podliehať povinnému ratifikačnému referendu, ktoré bude platné pri účasti aspoň nadpolovičnej väčšiny oprávnených hlasujúcich. Upravíme spôsob konania „petičného“ referenda, t.j. občanmi iniciovaného referenda petíciou. Prostredníctvom petičného referenda by mohli občania zrušiť už schválený zákon v parlamente alebo navrhnúť a schváliť nový „ľudový“ zákon. Návrh ľudového zákona by musel spĺňať legislatívne požiadavky na zákon a v prípade jeho schválenia by stal priamo súčasťou právneho poriadku. Podmienkou platnosti petičného referenda by bola účasť aspoň 30 % oprávnených hlasujúcich.