



# REFERENDA VE VYBRANÝCH ZEMÍCH



Petra Bartáková

Parlament České republiky  
Kancelář Poslanecké sněmovny  
**Parlamentní institut**

## Obsah:

<b>ÚVOD K PROBLEMATICE REFERENDA .....</b>	<b>3</b>
<i>Obecné shrnutí a vymezení pojmů .....</i>	<i>3</i>
<i>Základní problémy vznikající okolo institutu referenda .....</i>	<i>4</i>
<i>Problematika referenda ve vztahu k Evropské unii .....</i>	<i>4</i>
<i>Stručná historie problematiky referenda ve vztahu k České republice .....</i>	<i>5</i>
<i>Srovnání počtu referend v jednotlivých zemích v letech 1970 – 2003 .....</i>	<i>8</i>
<b>ÚPRAVA REFEREND V JEDNOTLIVÝCH ZEMÍCH .....</b>	<b>9</b>
VELKÁ BRITÁNIE .....	9
DÁNSKO .....	10
FINSKO .....	11
ŠPANĚLSKO .....	13
BELGIE .....	16
RAKOUSKO .....	16
ITÁLIE .....	17
FRANCIE .....	19
ÍRSKO .....	20
ŠVÉDSKO .....	21
SLOVENSKO .....	23
ŠVÝCARSKO .....	24
USA .....	27
<b>PRAMENY:.....</b>	<b>28</b>

## Úvod k problematice referenda

### Obecné shrnutí a vymezení pojmů

Ústavní teorie rozeznává referendum *ante lege* a *post lege*. V praxi se častěji vyskytuje referendum *post lege*. U tohoto referenda jde o schválení nebo odmítnutí usnesení zákonodárského sboru. Toto referendum se nazývá referendum ratifikační a znamená, že zákon schválený zákonodárným sborem vstoupí v platnost až po jeho schválení v referendu. Referendum *ante lege* je velmi málo používaným institutem. Předmětem referenda jsou zákony nebo jiné akty před jejich předložením parlamentu. Otázka stanovující předmět referenda vyplývá z návrhu předpokládaného zákona.

Referendum může být fakultativní, nebo obligatorní (mandatorní). V prvním případě může dojít k hlasování jen na popud určitých činitelů, například vlády, hlavy státu, parlamentu. V druhém případě je pro určité případy už předepsané samotnou ústavou.

Obligatorně musí být provedeno referendum například v Dánsku a v Irsku v případě ústavních změn a o přenosu pravomocí státu na mezinárodní organizace. V Maďarsku se obligatorně rozhoduje v referendu o přijetí ústavy. V Rakousku, Španělsku, Švýcarsku zejména k potvrzení celkové revize ústavy, v Německu k potvrzení spolkového zákona o územním členění. Fakultativní referendum je upraveno v celé řadě zemí, např. v Dánsku, Finsku, Francii, Itálii, v Maďarsku, Slovensku, Německu, Polsku, Rakousku, Řecku, Španělsku, Švédsku, Švýcarsku, Velké Británii<sup>1</sup>.

Jiné státy, jako je Německo, mají pouze obligatorní referendum s pevně vymezeným předmětem (může se hlasovat pouze o zákonu o změně územního členění). V řadě dalších zemí sice existuje institut tzv. fakultativního referenda, tj. takového, které lze vyhlásit po určité iniciaci parlamentem či jinými orgány státu nebo dokonce na základě lidové iniciativy, většinou je však tato možnost ohraničena buď přísnějšími podmínkami pro platnost takové iniciativy, jako je to např. ve Finsku, Maďarsku, Polsku, Británii, kde je potřeba souhlasu přinejmenším většiny parlamentu nebo je iniciace spuštěna buď výlučně mocí výkonnou (v Řecku) nebo je iniciace kombinovaná, jako je to ve Španělsku či Francii, se souhlasem parlamentu<sup>2</sup>.

Podle toho, zda je rozhodnutí referenda závazné, se dělí na mandatorní (závazné, decizivní, rozhodovací) a konzultativní (poradní). Otázka, zda jsou podmínky referenda a hlasování v něm upraveny podrobně předem, rozděluje referenda dále na předběžně upravená a předběžně neupravená. Poradní referendum není v žádném ze států upraveno jako obligatorní.

Jediný stát, kde je v ústavě podrobně upraveno poradní referendum bez možnosti předběžné lidové iniciativy, je Finsko. Důvodem, že tento typ referenda není častý, je že je snazší pro vládu upravit proceduru a podmínky prostřednictvím legislativy podle okamžitých potřeb.

Druhým typem konzultativního referenda je konzultativní referendum s lidovou iniciativou, které existuje v některých státech USA a na místní úrovni také v řadě evropských států. Ve většině států se však toto referendum svými faktickými důsledky přeměnilo na rozhodovací. Třetím typem konzultativního referenda je konzultativní referendum, které je vyhlášeno (aniž by bylo předem přesně ústavně upraveno) jako poradní k některé otázce (tzv. "policy vote"). Podmínky hlasování a posouzení výsledků jsou upraveny jednotlivými běžnými zákony. I tento typ referenda často přechází fakticky v referendum závazné.

Posledně jmenovaný typ referenda umožňuje podle některých pramenů okolo 25% ústav států. Některé státy upravují toto referendum společně s referendem rozhodovacím, většina z nich však obsahuje "policy vote" jako jedinou možnost referenda. Z evropských států obsahuje toto referendum například lucemburská ústava. Dále má tuto úpravu Dánsko, Řecko, Lichtenštejnsko (to má 3 různé druhy referenda), Španělsko a Švédsko.

<sup>1</sup> I & R Institute Europe

<sup>2</sup> I & R Institute Europe

Celostátní referendum není upraveno z evropských zemí např. v Belgii, v Lucembursku, v Nizozemí, v Portugalsku. Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Rakousko, Velká Británie a řada dalších, celostátně upravené referendum má.

#### Shrnutí

Základní typologie referenda se tedy řídí podle následujících kritérií:

1/ zda je pro určitou věc referendum předepsáno

na:

- obligatorní (mandatorní)
- fakultativní

2/ zda je rozhodnutí referenda závazné

na:

- mandatorní (závazné, decizivní, rozhodovací)
- konzultativní /poradní/

3/ zda mají občané možnost referendum iniciovat

na :

- pasivní
- aktivní

#### *Základní problémy vznikající okolo institutu referenda*

Základní problémy, které vznikají okolo institutu referenda, se týkají především vztahu mezi lidem samotným a jeho zastupitelským sborem. Podmínky, ve kterých by mohla přímá demokracie jako taková fungovat, popisoval mnoho filosofů (např. J. J. Rousseau). Shodují se, že má jít o stát územně malý, jehož politické uspořádání je jednoduché (bez hierarchií) a fakticky vylučuje existenci zastupitelského sboru. Odtud plyne dlouhotrvající nedůvěra zákonodárců k institutu referenda jako demokratické instituce. Ta se projevuje se především tím, že se z působnosti referenda- buď pro důležitost nebo komplikovanost - vylučuje ústavou, co patří do rozhodování parlamentu. Častým argumentem proti referendu jsou rizika spojená s manipulativností otázky a stylizací návrhu k přímému rozhodování

Ve Švýcarsku, kde je referendum nejčastěji používaným způsobem lidového hlasování ve všech zemích, tvoří jenom 5 % rozhodování, 95 % rozhodování je vyhrazeno institucím zastupitelské demokracie<sup>3</sup>.

#### *Problematika referenda ve vztahu k Evropské unii*

Problematiku referenda právo ES/EU nijak neupravuje. Právní úprava procedury vnitrostátního rozhodování o vstupu do EU, popřípadě ratifikace změn zakládajících smluv, spadá plně do kompetence členských států. To explicitně konstatuje čl. 48 Smlouvy o EU, podle něhož *změny (smluv) vstoupí v platnost poté, kdy jsou ratifikovány všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.*

Jedinými ustanoveními, která se týkají způsobu demokratického rozhodování ve státě ucházejícím se o přistoupení k EU je článek 49 Smlouvy o EU, který stanoví, že *každý evropský stát, který respektuje zásady uvedené v čl. 6 odst. 1* (tj. zásady svobody, demokracie, právního státu, respektování lidských práv a základních svobod, zásady, které jsou společné všem členským státům) *může požádat o členství v Unii.* Respektování těchto zásad však nemusí nutně znamenat existenci institutu referenda, demokratické rozhodování může být zaručeno i jiným způsobem. S ohledem na ústavní zvyklosti jednotlivých členských zemí je

---

<sup>3</sup> I&R Institute Europe

využití referenda jako rozhodovacího mechanismu používáno pouze v souvislosti s přistoupením a se změnami smluvního základu, tzv. primárního práva.

První referendum v členském státě proběhlo ve Francii 23. března 1972 v souvislosti s předpokládaným rozšířením tehdejších Společenství o Dánsko, Spojené království, Irsko a Norsko. Francouzští voliči hlasovali *pro* rozšíření Společenství. Následně 10. května proběhla referenda v Irsku a Dánsku, v obou se voliči vyslovili pro vstup svých zemí do společenství. Norové se vyslovili proti vstupu.

Již tato první referenda ukázala rozdílnou povahu referend v jednotlivých zemích. Zatímco ve Francii se jednalo o referendum poradní (konzultativní) v Irsku a Dánsku byly výsledky tohoto referenda pro vládu závazné.

Proces prohlubování evropské integrace vedl k tomu, že institut referenda byl využíván stále častěji, novelty zakládajících smluv totiž stále více zasahovaly do oblasti suverenity členských států. Rozšířil se proto počet nejenom referend vypisovaných na základě povinné ústavní procedury, ale i počet konzultativních referend (i u nově přistupujících zemí). Cílem využití konzultativních referend je zvýšení legitimacy následného rozhodnutí příslušných ústavních institucí.

Zajímavé je také sledovat jak jednotlivé vlny přistupujících států vzájemně sladily konání referend. V roce 1994 se konalo referendum nejdříve v Rakousku, které bylo nejvíce proevropsky naladěno, potom ve Finsku, ve Švédsku, kde pro vstup hlasovalo těsně nad 50% občanů, a nakonec, opět neúspěšně v Norsku.

Na podobné návaznosti se dohodly také země Visegrádské skupiny. Podle dohody mělo začít referendum v Maďarsku, poté na Slovensku, v Polsku a nakonec v České republice.

K vypisání referenda o přistoupení k EU, resp. k Evropským společenstvím došlo v přistupujících zemích na základě několika možností vyplývajících z jejich ústavní tradice. V Irsku a Rakousku je zakotvena ústavní povinnost vypsání referenda v případě změny ústavy. Přistoupení k EU, resp. společenstvím je klasifikováno jako změna ústavy. Podobná situace nastala v Dánsku, kde na základě ústavy proběhlo referendum poté, co nebylo přistoupení schváleno v parlamentu potřebnou většinou. Ve Švédsku bylo referendum vypsáno na základě změny ústavy, která upravila referendum o přistoupení mimo běžnou ústavní úpravu konání referenda. Ve Finsku proběhlo konzultativní referendum na základě běžných ústavních principů upravujících jeho konání.

Ve všech zemích byl přijat zvláštní prováděcí zákon o konání referenda o přistoupení k EU, resp. Evropským společenstvím. V případě, že předmětem referenda nebylo hlasování o změně ústavy, tedy o textu ústavního zákona, byla zde formulována otázka. Pouze v případě Finska, částečně Švédska je v tomto zákoně vymezena informační kampaň. V případě Irska je způsob informování veřejnosti upraven až od roku 1998 novelou zákona o referendu.

### *Stručná historie problematiky referenda ve vztahu k České republice*

Česká republika zažila už řadu legislativních snah o uzákonění obecného referenda.

Ustanovení o referendu bylo obsaženo v § 46 Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920. Podle tohoto ustanovení zamítlo-li Národní shromáždění vládní návrh zákona, vláda měla právo se usnést, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se vládní návrh stát zákonem. Hlavním smyslem toho bylo, aby referendum plnilo rozhodčí funkci mezi oběma komorami parlamentu, neboť jak poslanecká sněmovna, tak i senát mohl způsobit zamítnutí návrhu zákona. Prováděcí zákon nebyl nikdy vydán a referendum bylo tedy stejně prázdným pojmem, jakým zůstalo dodnes.

Přítom v článku 21 odstavec 1 Listiny základních práv a svobod, kterou přijalo Federální shromáždění 11. ledna 1990 jako ústavní zákon se stanoví, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Podobné ustanovení je obsaženo v článku 25 písmeno a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

V českém ústavním systému je v současnosti plně uplatněna pouze druhá z obou citovaných forem účasti občanů na řízení státu, tj. zastupitelská forma. Pokud jde o první formu, tj. přímou demokracii, je zatím obecně zakotvena jen v souvislosti s rozhodováním o věcech místní samosprávy, a to v článku 86 odstavec 3 ústavy a v úpravě místního referenda v zákoně o obcích a zákoně o hl. městě Praze. Postup při provádění místního referenda je upraven v novém zákoně o místním referendu z počátku roku 2004. Speciální zákon o referendu o vstupu České republiky do Evropské unie se počítat nedá, neboť to nebyla obecná právní úprava, ale účelový zákon „na jedno použití“.

První návrh na ustanovení obecného referenda po roce 1989 padl na půdě Federálního shromáždění v roce 1990, kde jej předkládal na základě iniciativy prezidenta České a Slovenské Federativní republiky Havla v dubnu 1990 místopředseda federální vlády Pavel Rychetský. Tehdy to bylo referendum o dvou otázkách: státoprávního uspořádání a o možnosti vystoupení jedné z republik z federace. Zahrnoval proto i zákaz majorizace občanů jedné republiky občany druhé republiky. Na tomto návrhu bylo zajímavé, že to byl první vážný pokus o rozbití federace ústavní cestou. Zákon č. 327/91 Sb. prošel, způsob provozování referenda též prošel - v zákoně 490/91 Sb., občanů se na rozbití státu ale nikdo nezeptal.

Další návrh podala levicová opozice o dva roky později a přála si dodatečné rozhodnutí lidu o účinnosti ústavního zákona o zániku Československé federace. Pravicová poslankyně Hana Marvanová tehdy komentovala návrh slovy: "*Není podstatné, zda máte pravdu, podstatné je, zda vaše pravda patří k většině.*" Další odpůrci z řad pravice tehdy argumentovali mimo jiné vývojem v Jugoslávii. Tam podle nich vše vypadalo na klidný a kultivovaný způsob řešení problémů do té doby, než někdo přišel s nápadem na referendum. Důsledkem byla válka.

Další návrh taktéž podala levicová opozice, jednalo se o návrh poslanců Dalibora Matulky (KSČM) a Jana Navrátila (dříve Levý blok, později poslanecký klub Komunistické strany Čech a Moravy) na vydání ústavního zákona o referendu projednávaný Sněmovnou v březnu 1996. Tehdejší pravicová vláda České republiky ústy předsedy vlády Klause v únoru 1996 sdělila, že nehodlá předkládat vlastní návrh ústavního zákona v provedení čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky. Někteří odborníci uvádějí, že právě referendum a další prvky přímé demokracie bývají velmi často používány k upevnění diktatury a autoritativních režimů. Na základě tohoto názoru pravicoví oponenti zákona o referendu měli strach o osud členství ČR v NATO a EU a kritizovali referendum jako vytvoření nástroje, který umožní zablockovat jakýkoliv pokrok v České republice, jakýkoliv postup od totalitního režimu směrem k demokracii. Poslanec pravicové Občanské demokratické aliance, později senátor Daniel Kroupa v roce 1996 varoval před otevíráním dveří vládě lůzy. Koho tím myslel, nespécifikoval. Návrh komunistické opozice nepřežil první čtení.

Následoval návrh poslanců Vojtěcha Filipa (KSČM) a dalších na vydání novely Ústavy České republiky z února 1997. Slabinou návrhu bylo, že připouštěl referendum o jakékoliv zásadní otázce ústavního pořádku. Přijetí návrhu by umožnilo, aby cestou referenda mohla být omezována případně i základní práva a svobody zakotvené v Listině, která je součástí ústavního pořádku, a také měněny zásady systému voleb stanovené v článku 18, odst. 1 a 2 Ústavy. Poslanci se tehdy obávali, že komunisté, stejně jako republikáni, dali podporou návrhu zřetelně najevo, že si nepřejí, aby Česká republika vstoupila do Evropské unie a do Severoatlantického paktu.

Nejobecnějším byl návrh poslance Zdeňka Jičínského (ČSSD), ústavního právníka a autora předchozích verzí Ústav na vydání ústavního zákona o lidovém hlasování a lidové zákonodárné iniciativě, projednávaný Sněmovnou v květnu 1997. Odpůrci mu ale vytýkali, že je v něm ponechán příliš široký prostor pro otázky a témata, při nichž lze za podmínek poměrně volně formulovaných spustit mechanismus přímého všelidového hlasování, že je

možné dle něj např. vyhlásit referendum o zákonu o referendu, či o některé z částí zákona o referendu. Ústava přitom nepředjímá žádný konkrétní způsob, žádné okruhy témat a žádné otázky, kterých by se přímý výkon státní moci měl týkat, žádné situace, kdy by tak mělo nastat a také žádná pravidla, která by pro takové situace měla platit.

Prozatím legislativním procesem prošel vládní návrh zákona o místním referendu jako zákon 22/2004 Sb. který nahradil původní úpravu, která byla realizována v zákoně č. 298/1992 Sb. o místním referendu.

V zákoně o obcích byla možnost místního referenda předjímana již v návrhu první vlády premiéra Pitharta. Kvůli návrhu nového obecního zákona bylo nutné novelizovat Ústavu. Stalo se tak, návrh byl projednáván v létě 1990. ČNR tehdy navrhla změnu federální ústavy právě proto, aby bylo umožněno konat toto místní referendum. V souvislosti s opětovným vytvořením krajů v rámci reformy veřejné správy byla nutná i úprava tohoto aspektu veřejné správy.

Odmítnut byl ale i návrh poslanců Pavla Svobody a dalších na vydání ústavního zákona o referendu o vstupu České republiky do Evropské unie. Prošel nakonec senátní návrh ústavního zákona k témuž tématu, schválený jako zákon 515/2002 Sb.

Vláda k tomuto návrhu vyjádřila souhlas s některými připomínkami, zejména nesouhlasila s tím, aby návrh umožňoval v referendu přijetí ústavních zákonů. Tento názor byl ale protiústavní. Suverenita občanů je nadřazena suverenitě jimi voleného zákonodárského sboru.

Nejnovější pokus o zavedení referenda byl z dílny sociální demokracie. Tehdejší premiér a předseda ČSSD Vladimír Špidla chtěl schvalování chystané evropské ústavní smlouvy využít k prosazení zákona o obecném referendu. Předseda ODS Mirek Topolánek, chtěl na rozdíl od Špidly pouze speciální všelidové hlasování o euroústavě. *"V každém případě jsem zastáncem toho, že by to měl být zákon o obecném referendu, nikoli jenom o referendu jednorázovém"* prohlásil Špidla. Za vládu sliboval předložit zákon o obecném referendu už v říjnu roku 2003, avšak ani ve vládních stranách na to nepanoval jednotný názor.

Nejvíce návrhů na zákony o referendech vždy přinášela levice, a to ať už socialistická, nebo komunistická. Nejrozsáhlejší výtky k přímé demokracii měla v české poslanecké sněmovně vždy pravice.

Podrobnosti o návrzích českých zákonů o referendu lze dohledat na stránkách Poslanecké sněmovny - [PSP](#)

*Srovnání počtu referend v jednotlivých zemích v letech 1970 – 2003*

Zdroj: Initiative &amp; Referendum Institute Europe

Pořadí	Země	Počet referend				Celkem 1970-03
		1971-80	1981-90	1991-00	2001-03	
1	Švýcarsko	87	76	105	24	292
2	Itálie	3	16	35	3	57
3	Lichtenštejnsko	11	19	13	4	47
4	Ekvádor	1	1	32	0	34
5	Mexiko	0	0	23	0	23
6	Irsko	5	4	9	4	22
7	Litva	0	0	18	1	19
8	Austrálie	10	6	2	0	18
9	Egypt	10	2	0	0	12
10	Filipíny	7	5	0	0	12
11	Ázerbajdžán	0	0	4	8	12
12	Uruguay	3	2	6	0	11
13	Botswana	0	0	3	8	11
14	Mikronésie	1	0	4	5	10
15	Nový Zéland	0	0	9	0	9
16	Polsko	0	2	6	1	9
17	Dánsko	3	1	4	0	8
18	Komory	3	1	2	2	8
19	San Marino	0	1	6	0	7
20	Maroko	3	1	3	0	7
21	Maďarsko	0	5	1	1	7
22	Ukrajina	0	0	6	0	6
23	Sýrie	3	1	2	0	6
24	Slovinsko	0	1	0	5	6
25	Guatemala	0	0	5	0	5
26	Brazílie	0	0	5	0	5
27	Rusko	0	0	5	0	5
28	Bělorusko	0	0	5	0	5
29	Madagaskar	2	0	3	0	5
30	Alžírsko	2	1	2	0	5
31	Švédsko	0	3	1	1	5
32	Kirgistán	0	0	3	2	5
33	Bahamy	0	0	0	5	5
34	Francie	1	1	2	0	4
35	Venezuela	0	0	4	0	4
36	Slovensko	0	0	3	1	4
37	Středoafriická republika	0	2	1	0	3
38	Španělsko	2	1	0	0	3
39	Írán	2	1	0	0	3
40	Chile	2	1	0	0	3
41	Lotyšsko	0	0	2	1	3
42	Rumunsko	0	1	1	1	3
43	Rakousko	1	0	1	0	2
44	Andora	0	1	1	0	2
45	Řecko	2	0	0	0	2
46	Norsko	1	0	1	0	2
47	Guinea	0	1	0	1	2



## *Úprava referend v jednotlivých zemích*

### *Velká Británie*

*Národní úroveň (tataž právní úprava je platná i pro regionální úroveň)*

Velká Británie až do r. 1975 neznala žádnou formu přímé celostátní demokracie (kromě referenda, které se konalo v některých okresech Severního Irsku ohledně připojení k Irsku v r. 1972). Až počátkem sedmdesátých let, kdy byla konzervativní vláda kritizována za rychlý postup do ES, byl přijat zákon, upravující konzultativní referendum pro tento případ. Dále se konala obdobná konzultativní referenda ve Skotsku a Walesu o tom, zda mají vstoupit v účinnost zákony o přenesení pravomocí na skotské a waleské orgány (které byly přijaty v britském parlamentu). Ustanovení o tom, za jakých podmínek je odhlasován souhlas s přenesením pravomocí na autonomní orgány, byla obsažena v obou zákonech o přenesení pravomocí (Scotland Act 1978 a Wales Act 1978). Zvláštností bylo ustanovení, podle kterého *pro* musí být nejen většina hlasů, ale i nejméně 40% oprávněných voličů. Vlastní rozhodnutí o přijetí zákona (resp. o jeho odmítnutí, protože zákon byl již formálně přijat), bylo ponecháno na britském parlamentu. Ani v jedné ze zemí nebylo přenesení pravomocí v referendu přijato a zákony byly zrušeny.

Referenda, týkající se téhož problému, se konala v obou částech Británie v r. 1997. Jejich uspořádání bylo upraveno speciálním zákonem parlamentu Velké Británie - Referendum (Scotland and Wales) Act. Podmínky referenda i otázky byly obsaženy právě v tomto zákoně, přičemž stanovená většina pro přijetí byla snadněji splnitelná než v r. 1978. V obou případech šlo formálně o konzultativní referendum<sup>4</sup>. Charakter těchto referend se však blíží referendu mandatornímu.

V roce 2000 byl přijat nový zákon (Political Parties Elections and Referendums Act 2000), který referendum na národní úrovni umožňuje. Zákon z roku 2000 umožňuje pořádat referenda fakultativní, konzultativní. Jejich výsledek tedy není závazný. Zákon z roku 2000 je obecně použitelný na celé území Velké Británie. Pro konání národního a regionálního referenda je však požadováno přijetí specifické legislativní úpravy před konáním konkrétního referenda (Political Parties Elections and Referendums Act 2000, Section 101).

Správou referenda na národní úrovni je pověřena vláda, konkrétně ministerstvo pro ústavní záležitosti (Department of Constitutional Affairs), a Nezávislá volební komise (Independent Electoral Commission). Ministerstvo pro ústavní záležitosti je zodpovědné za příslušnou legislativní úpravu, místní samosprávy jsou zodpovědné za organizaci hlasování a Nezávislá volební komise má množství statutárních úloh souvisejících s konáním referenda, např. odborné konzultace k legislativě, finanční ohodnocení zaměstnanců orgánů místní správy a školení zaměstnanců orgánů místní správy.

Parlament má ponecháno k volnému uvážení, jaká problematika by měla být projednána na základě zákona z roku 2000 (Political Parties Elections and Referendums Act 2000)<sup>5</sup>.

Referendum na národní úrovni iniciuje legislativní většina. Iniciace referenda sběrem určitého počtu podpisů není možná. Všechna britská, národní i regionální referenda jsou iniciována pouze zákonem parlamentu.

Vláda navrhuje otázku fakultativního referenda. Nezávislá volební komise píše komentář k srozumitelnosti problematiky referenda a publikuje zprávu se zdůvodněním svých názorů.

---

<sup>4</sup> V těchto referendech odpovídali voliči ve Skotsku na dvě otázky - zda souhlasí se vznikem skotského parlamentu a zda má mít tento parlament pravomoc měnit daně, voliči ve Walesu pak na otázku, zda souhlasí se vznikem velšského parlamentu. V obou zemích odpověděla stanovená většina voličů na otázky kladně. Výsledky např. skotského referenda byly: účastnilo se 60% oprávněných voličů, pro hlasovalo 74%, pro daňové pravomoci tohoto parlamentu bylo 63%.

<sup>5</sup> Referendum pro celou Velkou Británii se zatím konalo pouze jednou - vztahovalo se k problematice Evropy.

Ke schválení referenda je dostačující prostá většina. Avšak, všechna doposud konaná referenda byla pouze konzultativní, a tedy nezávazná. Může stát, že v dodatečně legislativní úpravě před konáním referenda bude kvórum stanoveno, jestliže tak rozhodne vláda. Stalo se tak však pouze v roce 1975 v případě skotského referenda, kdy 40% všech oprávněných voličů muselo volit ve prospěch výsledku.

Nezávislá volební komise má dále pravomoc zveřejňovat nestranné informace k problematice referenda, vzdělávat v této problematice občany a vyzývat k větší volební účasti (The Regional Assemblies Preparations Act 2003). Mezi informační a vzdělávací materiál jsou zahrnuty informační brožury, letáky a prospekty, rozhlasové relace, televizní přenosy či tisková veřejná sdělení.

V souvislosti s vedením kampaně *pro* či *proti* problematice adresované v referendu jsou nastavena kontrolovatelná měřítka: povinná registrace osob a skupin vedoucí kampaň, omezení výdajů, omezení finančních příspěvků, omezení zdrojů příspěvků a požadavek na zveřejnění všech souvisejících údajů (The Political Parties Elections and Referendums Act 2000).

Vláda není oprávněna čerpat státní peníze v souvislosti s kampaní referenda v posledních 28 dnech probíhající kampaně (The Political Parties Elections and Referendums Act 2000, Part VII).

## **Dánsko**

### *Národní úroveň*

Dánská ústava upravuje jak mandatorní tak fakultativní referenda. Výsledek těchto referend je závazný. Lidové iniciativy možné nejsou. V následujících bodech jsou shrnuty právní úpravy týkající se národního referenda.

1. Změně ústavy předchází mnoho podmínek, které musí být splněny, jednou z nich je také souhlas většiny<sup>6</sup> voličů vyjádřený v referendu (jeho rozhodnutí je závazné).
2. Změna věkové hranice volebního práva musí být předmětem mandatorního referenda (část 29 dánské ústavy). Zákon schválený Folketingem ve věci takovéto změny může vstoupit v platnost pouze po přijetí v referendu.
3. Mandatorní legislativní referendum je nutné vypsát ke každému zákonu, který deleguje pravomoci právně zaručené v dánské ústavě vládním orgánům království na mezinárodní řídicí orgány. Pro přijetí takového návrhu zákona, který deleguje pravomoci na mezinárodní orgány, je potřebná většina 5/6 členů Folketingu. Jestliže této většiny není dosaženo, avšak je dosaženo většiny potřebné k přijetí "běžného" zákona, a jestliže vláda nestáhne návrh zákona poté je návrh předložen voličům k přijetí či odmítnutí v referendu (část 20 dánské ústavy).
4. Část 42 dánské ústavy upravuje fakultativní legislativní druh referenda. Tento článek umožňuje jedné třetině poslanců parlamentu, tedy 60 členům parlamentu, odložit závěrečné hlasování o schválení zákona a rozhodnout tak o jeho přijetí v referendu. Pro schválení návrhu zákona je třeba získat většinu hlasů zúčastněných voličů. Část 42 obsahuje detailní ustanovení, jedním z nich je, že v referendu se rozhoduje buď *pro* či *proti* návrhu zákona. Aby byl návrh zákona zamítnut, musí *proti* hlasovat většina a ne méně než 30 procent oprávněných voličů. Určité zákony nesmějí být předmětem referenda. Sem patří: finanční zákony, zákony o státních půjčkách, zákony o státních zaměstnancích, zákony související s platy a penzemi, zákony o udílení státního občanství,

---

<sup>6</sup> Tato většina musí tvořit nejméně 40% všech oprávněných voličů (Ústava, část 88)

zákony upravující přímé a nepřímé zdaňování a zákony týkající se výkladu povinností v souvislosti s existujícími smlouvami.

5. Fakultativní závazné referendum je nutné vypsát k zákonům jimiž vstupují v platnost mezinárodní smlouvy, které zbavují zemi suverenity (část 42, oddíl 6 dánské ústavy).
6. Fakultativní druhy referend mohou být zorganizovány i v jiných případech, kdy je přímo nepopisuje ústava. Na rozdíl od referend umožněných ústavou, mají tato referenda pouze konzultativní charakter. (Tento typ referenda je v ústavě popsán od roku 1953)

Ve srovnání s jinými zeměmi je instituce referenda v Dánsku velmi explicitně regulována v ústavě.

Dánsko je jednou ze zemí s nejvyšším počtem konaných referend. Mezi lety 1915 a 2000 se v Dánsku konalo devatenáct referend. Tři z nich byla mandatorní ústavní referenda (1920, 1939 a 1953). Čtyři byla referenda fakultativního charakteru k předpisům upravujícím vlastnictví půdy, pět referend bylo mandatorních vztahujících se k věkovému oprávnění na volební právo, čtyři byly mandatorní referenda vztahující se k otázce EEC či EU (Dánsko vstupující do EEC 1972, Maastrichtská smlouva 1992, Amsterodamská smlouva 1997, Evropská jednotná měna 2000). Tři byly referenda fakultativní: konzultativní referendum týkající se prodeje dánské Západní Indie a přilehlých oblastí (1916), konzultativní referendum k evropskému jednotnému trhu (1986) a závazné referendum v roce 1993 o Maastrichtské smlouvě.

#### *Regionální a místní úroveň*

Dánsko je zemí se značnou mírou decentralizace. Reforma místní správy z roku 1970 přesunula mnoho pravomocí ze státní úrovně na úroveň správních obvodů.

Dánský právní řád neustavuje žádná formální pravidla umožňující místní referenda či iniciativy. Velké množství místních referend konzultativního charakteru se však v Dánsku koná. V letech 1970 a 2000 se v Dánsku konalo více než 160 referend v přibližně 80ti obcích. 88 z těchto referend bylo vypsáno v souvislosti s uzavřením místní státní školy. Dále se referenda týkala nejrůznějších stavebních projektů (24 referend), uzavírek silnic (9 referend) a úpravy hranic mezi jednotlivými obcemi.

Výsledek těchto místních referend není závazný, avšak jejich výsledek má značný vliv na politický rozhodovací proces.

## ***Finsko***

#### *Národní úroveň*

Na národní úrovni není z legislativního hlediska umožněna lidová iniciativa, avšak ustanovení zákona o národním referendu existuje. Ve Finsku je referendum umožněno od třicátých let jako konzultativní, které může vyhlásit parlament<sup>7</sup>. Od počátku osmdesátých let jich bylo asi 6. Po revizi ústavy v roce 1987 bylo výslovně zavedeno konzultativní referendum, a to v článku 22a: "*zákon upraví provádění konzultativního referenda. Zákon bude obsahovat ustanovení o datu provedení referenda a o alternativách předkládaných voličům. Stát informuje občany o alternativách obsažených ve zmíněném zákoně a podporuje šíření informací o nich....Zákon stanoví proceduru pro konzultativní referendum.*" Na základě tohoto ustanovení byl přijat zákon, na jehož základě se referendum organizuje, Zákon o proceduře konzultativního referenda č. 571/1987. Na základě tohoto zákona se konalo

<sup>7</sup> První národní referendum se ve Finsku konalo v roce 1931 a vzešlo ze speciálního ustanovení zákona. Toto konzultativní referendum se týkalo pokračování prohibičního zákona platného od roku 1919. Většina bylo *pro* zrušení tohoto zákona.

referendum o přístupu do EU v roce 1994 a uvažovalo se o referendu týkajícím se jaderných zbraní.

Referendum na národní úrovni iniciuje vláda či legislativní většina parlamentu. Parlament má v ohledu iniciace referenda relativně "volnou ruku", jak obecná problematika, tak i detailní návrhy zákona mohou být předmětem referenda. V referendu je možno hlasovat o jakékoli problematice, žádná není přímo v zákonu vyloučena.

Navíc, vedle odpovědí v referendu "ano" a "ne", může parlament určit i alternativní odpovědi, které jsou přidány na hlasovací lístek.

Referendum je vždy konzultativní, nikdy závazné.

Administrativa provádějící referendum je shodná s administrativou provádějící volby do parlamentu<sup>8</sup>. Vláda, konkrétně ministerstvo spravedlnosti, je ze zákona zodpovědná za organizaci referenda. Informovanost voličů k dané problematice zajišťuje ministerstvo spravedlnosti a státní rada<sup>9</sup>.

Kampaň k referendu nepodléhá žádné speciální kontrole, avšak vláda smí podávat pouze nestranné objektivní informace k problematice referenda, nesmí tedy vést kampaň *pro* či *proti*.

Organizace vedoucí kampaň mají možnost ucházet se o zvláštní příspěvky ve formě finančních grantů za účelem informovat o problematice referenda<sup>10</sup>.

Ve Finsku instituce referenda nepředstavuje nástroj přímé demokracie jako takové, zároveň také neotvírá žádné cesty přímé participaci občanů.

### *Regionální úroveň*

Žádná forma referenda není možná.

### *Místní úroveň*

Současná úprava Obecního zákona z roku 1995 zná tři způsoby iniciace referenda na místní úrovni.

1. Obecní zastupitelstvo může rozhodnout o iniciaci nezávazného referenda k problému, který se týká obce.
2. Lidová iniciativa. Ke konání nezávazného referenda k obecní problematice je potřeba získat souhlas nejméně 5% oprávněných voličů dané obce. Jakmile jsou potřebné podpisy shromážděny a požadavek na iniciaci referenda je vyplněn a odevzdán, poté musí obecní zastupitelstvo bez prodlev rozhodnout, zda se referendum konat bude či nikoliv.
3. Jednotliví občané a skupiny občanů mohou navrhnout iniciaci referenda k problematice, která je v kompetenci obce. Kompetence obce jsou definovány v Obecním zákoně z roku 1995. Zástupci obce musí na základě iniciace podat signatářům zprávu o přijímaných opatřeních, pokud nějaké byly. Pokud je takováto iniciativa podepsána více než 2% oprávněných voličů obce, poté je obecní úřad povinen věc vyřešit do dvou měsíců.

Ve Finsku neexistují žádné standardní právní předpisy, které by upravovaly řízení občanských iniciativ ve smyslu posuzování, navrhování znění či osvědčování podpisů. Každá obec se řídí předpisy, které jsou dány správními stanovami. Iniciativy však musí být adresovány místním obecním úřadům a jsou pro registrační účely předloženy místnímu ústředí, nebo ve větších obcích městskému registru.

Nezbytným materiálem k registraci žádosti jsou: navržený název, obecné vysvětlení důvodu žádosti a celý navrhovaný text.

Finské užívání nástrojů přímé demokracie se ukázalo jako spíše nevýznamné jak v užití, tak i následně v dopadech. Finské studie ukazují, že instituce místního referenda je obecně velmi

<sup>8</sup> Act of Administrating a Consultative National Referendum (571/1987) §3

<sup>9</sup> Act of Administrating a Consultative National Referendum (571/1987) §10

<sup>10</sup> Např. The Act of Consultative Referendum About Finland Joining EU (578/1994) §8

málo využívána ve srovnání s některými ostatními státy. Konalo se dohromady pouze okolo 20 referend, které se primárně týkaly buď sloučení dvou obcí (u čehož mají rozhodovací pravomoc beztak státní orgány), nebo výstavby silnice<sup>11</sup>.

## *Španělsko*

### *Národní úroveň*

Na národní úrovni existuje ve Španělsku jak forma lidové iniciativy, tak referenda mandatorního i konzultativního charakteru. Administrativa spojená s mechanismy přímé demokracie na národní úrovni je řízena ministerstvem vnitra, které je také zodpovědné za administrativu parlamentních voleb.

Lidová iniciativa na národní úrovni je na rozdíl od mnoha jiných států ve Španělsku možná, avšak mnohé problematiky jsou z ní vyloučeny. Jsou to otázky týkající se: daní, státního rozpočtu, ekonomického plánování, mezinárodních vztahů, reformy ústavy, práva udělit milost a dále problematiky, která spadá pod právo organické, a proto je brána jako národní zájem (článek 81). Organické právo je právo, které zaručuje základní práva a svobody, uznává statut autonomie, reguluje volební systém a zaručuje ústavní práva.

Prozatím se z popudu občanů konala pouze čtyři referenda týkající se právních předpisů. Všechna až na třetí (březen 1999) byla odmítnuta.

- 1) Prosinec 1996: lidová iniciativa (legislativní žádost) k zaručení minimálního rozpočtu na vzdělávání
- 2) Prosinec 1998: lidová iniciativa (legislativní žádost) k bezplatnému poskytnutí školních učebnic.
- 3) Březen 1999: jednotné majetkové právo, což byl první zákon, který vznikl na základě legislativní žádosti, respektive lidové iniciativy.
- 4) Listopad 1999: lidová iniciativa (legislativní žádost) ke snížení počtu hodin pracovního týdne na 35.

Prostřednictvím lidové iniciativy se předkládají návrhy zákonů parlamentu. Předložené návrhy musí dále obsahovat odpovídající odůvodnění a detailní seznam členů organizačního výboru (sponsoring committee). Během 15 dnů musí předsednictvo parlamentu (Presiding Council of the Congress Deputies) rozhodnout o přijetí iniciativy. Iniciativu lze odmítnout pokud se zabývá ústavou vyjmutou problematikou, postrádá jednotný předmět případného referenda, či nespĺňuje formální požadavky. Porušením formálních požadavků se rozumí, že jiná iniciativa se stejným či ekvivalentním obsahem již byla během stávajícího volebního období dána k posouzení, nebo se iniciativa "překrývá" v problematice s již schváleným návrhem či návrhem podaným v dřívější době, který je v procesu parlamentního projednávání.

Organizační výbor může protestovat proti odmítnutí iniciativy před Ústavním soudem.

V případě, že je iniciativa přijata, začíná šesti měsíční lhůta na sběr podpisů. Podpisy sbírá organizační výbor, který během tohoto období musí nashromáždit minimálně 500 000 podpisů španělských obyvatel oprávněných volit. Předsednictvo parlamentu může ve speciálních případech tuto dobu prodloužit o tři měsíce.

Podpisy musí udávat celé jméno, číslo občanského průkazu a obec, ve které je signatář registrován. Podpisy musí být na formulářích předem zapečetěných a očíslovaných Ústředním volebním výborem a s příloženou kopií návrhu zákona. Podpisy je nutné úředně ověřit. Poté jsou podpisy zaslány oblastním volebním výborům, které je postupně během 15 dnů zasílají

---

<sup>11</sup> Marja Sutela, Suora kansanvalta kunnasa, Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 2000. ISBN 952-14-0287-3.

Ústřednímu volebnímu výboru. Ústřední volební výbor zkontroluje platnost podpisů a poté všechny platné seče.

Když Ústřední volební výbor oznámí, že bylo sesbíráno 500 000 či více podpisů, pak předsednictvo parlamentu nařídí uveřejnění iniciativy a iniciativa je zahrnuta do jednacího programu plenární schůze parlamentu. Návrh zákona (iniciativa) pak prochází běžným legislativním procesem, jako je tomu u běžných zákonů. Jako takový může být tedy návrh částečně či zcela pozměněn, přijat či zamítnut. Ani organizační výbor ani nikdo ze signatářů není oprávněn se tohoto procesu účastnit.

Stát má povinnost kompenzace výdajů za poštovní služby a výdajů spojených se sběrem podpisů vůči organizačnímu výboru do výše maximálně 180 700 Euro (5 096 644 Kč), avšak pouze v případě, že je iniciativa přijata k projednání parlamentem.

Časové ohraničení pro sběr podpisů a jejich následné zaslání Ústřední volební komisy, tedy 6 měsíců respektive 15 dnů, je pouze jednostranné opatření. Po přijetí legislativní žádosti k projednání parlamentem není specifikovaný žádný časový interval, ve kterém by bylo nutno návrh pozměnit či diskutovat o něm. První legislativní žádost z prosince 1996 byla zamítnuta až za tři roky od jejího přijetí k projednání.

Lidová iniciativa ve smyslu legislativní žádosti nevede k referendu, proto je výraz "legislativní žádost" přesnějším pojmenováním než "legislativní iniciativa".

Fakultativní nezávazná referenda se na národní úrovni také mohou konat, ale k problematice, která může být předložena k hlasování v konzultativním typu referenda patří pouze "politická rozhodnutí prvořadě důležitosti". Španělská ústava upravuje obecně konzultativní referendum v článku 92: "*Politická rozhodnutí mimořádného dosahu mohou být předložena poradnímu referendu občanů. Referendum je vyhlášeno králem na návrh ministerského předsedy a po předchozím schválení dolní komorou parlamentu. Organický zákon upravuje podmínky a postup u různých druhů referenda, jež stanoví ústava.*" Zákon dále neurčuje žádné detaily k tomu, jaká problematika může být zahrnuta do hlasování, ale schválená či již existující legislativa je jasně z této problematiky vyloučena.

Konzultativní referendum může navrhnout pouze premiér země<sup>12</sup>, avšak až po žádosti o povolení před dolní komorou parlamentu. Žádost musí obsahovat přesné podmínky referenda. Referendum musí být schváleno nadpoloviční většinou poslanců dolní komory.

Král může vyvolat referendum prostřednictvím královského nařízení, které musí být schváleno radou ministrů (Council of Ministers). Královské nařízení musí obsahovat rozhodnutí, přesné znění otázky či otázek referenda a datum konání referenda. Referendum se musí konat mezi 30. a 120. dnem od uveřejnění královského nařízení ve Sbírce zákonů. V průběhu kampaně mají možnost vyjadřovat svůj názor v médiích k dané problematice pouze parlamentní strany či strany, které v posledních parlamentních volbách získaly nejméně 3% hlasů.

Konzultativní referendum se nesmí konat v případě, že v zemi platí výjimečný stav nebo v průběhu 90 dnů po zrušení výjimečného stavu. Konzultativní referendum se také nesmí konat v průběhu 90 dnů před a po národních parlamentních či komunálních volbách. Jestliže je již referendum naplánováno, když se tyto výjimečné okolnosti objeví, poté je automaticky zrušeno a musí být vyhlášeno znovu.

Referendum není nikdy závazné.

Nejdůležitějším konzultativním referendem, které se konalo po skončení frankistické diktatury a tedy v období platnosti současné ústavy, bylo referendum týkající se přístupu k NATO. Toto referendum se konalo v březnu 1986 a *pro* hlasovalo 52% občanů.

---

<sup>12</sup> Premiér navrhuje referendum králi, ten referendum vyvolává.

Závazná referenda se mohou konat ve věci schvalování změn ústavy. Změnu ústavy musí schválit obě komory parlamentu tří pětinovou většinou. Ke změně ústavy musí být iniciováno referendum, jestliže je tak požadováno nejméně 1/10 členů jedné z komor parlamentu. V případě celkové revize Ústavy či částečné revize, která se dotýká úvodního článku, článku 2 (monarchie), či první části článku 1 (základní práva a svobody), musí být schválení těchto změn následováno novými národními parlamentními volbami. Jestliže nově zvolený parlament ratifikuje reformu Ústavy (dvou třetinovou většinou v obou komorách), poté je automaticky vypsáno referendum. Konání referenda musí být oznámeno do 30 dnů a samotné hlasování musí být provedeno do 60 dnů. Podle zákona je doba kampaně stanovena na 10 až 20 dnů.

### *Regionální úroveň*

Na regionální úrovni je možné iniciovat referendum mandatorního charakteru a lidovou iniciativu. Konzultativní referendum není možné.

Všechna autonomní území zavedla své vlastní zákony týkající se lidové legislativní iniciativy, které jsou velice podobné zákonům, které platí pro organizaci lidové iniciativy na národní úrovni. Všechny vylučují problematiku nespádající do jejich kompetencí a otázky týkající se daní.

Minimální počet podpisů se pohybuje od 6 000 do 75 000, záleží na velikosti autonomního území, přičemž ve většině případů toto číslo představuje okolo 1,5% oprávněných voličů. Na území Extremadury je nutné shromáždit minimálně 5% podpisů oprávněných voličů, zatímco Castile-León vyžaduje minimálně 25 000 podpisů, které představují minimálně 1% oprávněných voličů z každého volebního obvodu.

Intervaly určené ke sběru a doručení podpisů se pohybují v rozmezí od 3 do 6 měsíců. Kontrolu provádí příslušné volební komise, nebo v Aragónu a na Kanárských ostrovech kontrolní komise ustanovené pouze pro tento účel.

Ve čtyřech autonomních územích, v Aragónu, na Baleárských ostrovech, Kanárských ostrovech a v Galícii, může organizační výbor obhajovat svůj návrh zákona před regionálním parlamentem. V Aragónu, navíc, může organizační výbor ještě stáhnout iniciativu z projednávání, pokud věří, že původní význam iniciativy se parlamentním jednáním zkrsluje. Reforma základních práv čtyř regionů, které jako první získaly statut úplné autonomie (Baskicko, Katalánsko, Galicie a Andalusie) vždy podléhá závaznému mandatornímu referendu.

### *Místní úroveň*

Na místní úrovni není umožněno konání mandatorního referenda, avšak konzultativní referendum je možné iniciovat ve všech obcích a lidovou iniciativu v některých obcích.

Fakultativní nezávazná referenda se tedy mohou konat, ale musí se řídit těmito požadavky:

- a) Referenda se mohou konat k problematice spadající do kompetencí obce a k problematice místního charakteru, která je významná pro rezidenty.
- b) Referenda se nemohou konat k finanční problematice.
- c) Iniciativa musí být potvrzena většinou obecní rady. Starosta/primátor může vyhlásit referendum po povolení centrální vlády, což je vždy vyžadováno.

Některá autonomní území tuto legislativu dále rozvinula. Například v Katalánii smějí občané požadovat po radnici, aby uspořádala referendum. Petice musí být podepsána určitou částí obyvatel, od 5% do 20%, záleží na počtu obyvatel obce, a musí být vždy schválena obecní radou a centrální vládou.

## **Belgie**

### *Národní úroveň*

Belgie je jedna z mála evropských zemí, ve které není možnost referenda na národní úrovni, ačkoli v současnosti existuje snaha o jeho zavedení. Tato snaha je však bojkotována především valonskými socialisty.

### *Regionální úroveň*

Žádná forma referenda není možná.

### *Místní úroveň*

Nižší správní úrovně, zejména okresy či obecní správy, zahrnují místní referendum mezi používané nástroje přímé demokracie. Obligatorní referendum není možné, avšak fakultativní referendum a lidová iniciativa jsou na místní úrovni využívány. Zejména v devadesátých letech minulého století začal jejich počet značně stoupat. V několika referendech na místní úrovni byla povolena účast i občanům bez belgické státní příslušnosti. Problémem místních referend v Belgii, ačkoli jejich množství je značné, je nízká úroveň "úspěšnosti". Občané nejeví o účast zájem. Podle zákona z roku 1995 bylo konání referenda značně omezeno. Konzultativní typ referenda byl jediný možný, navíc 40% všech oprávněných voličů se muselo vyslovit *pro*, aby byl výsledek platný. V případě, že toto kvórum nebylo překonáno, tak se hlasy vůbec nesčítaly.

V roce 1998 byl zákon z roku 1995 dále změněn, počet podpisů potřebných k iniciaci referenda byl ještě zvýšen (tento počet se procentuelně liší podle velikosti obce). V menších městech je potřeba až 20% podpisů obyvatel (nikoli voličů), aby mohla proběhnout iniciace referenda.

Referenda a iniciativy na místní úrovni se týkají rozdílných oblastí a záležitostí. Jako příklad lze uvést referendum v Tessengerlu (25. března 1979) k výstavbě industriálního komplexu, který představoval riziko znečištění ovzduší.

## **Rakousko**

### *Národní úroveň*

Na národní úrovni lze v Rakousku vypsát referendum mandatorní, konzultativní a na základě lidové iniciativy.

Mandatorní referendum je vypsáno pokud je nejméně jednou třetinou Národní rady předložen návrh na kompletní či částečnou revizi ústavy, nebo v případě, že se většina členů Národní rady rozhodne předložit určitý zákon ke schválení v referendu. Mandatorní referendum není možné vyvolat na základě iniciativy.

Předmětem lidové iniciativy musí být návrh vztahující se k zákonu. K iniciaci je nutno shromáždit minimálně 8000 podpisů registrovaných voličů (0,1% obyvatel), kteří musí mít rakouské občanství. Podpisy jsou shromážděny orgány místní správy a jsou ihned ověřeny.

Předložené návrhy nemusí být přesně formulovány, finální úprava a přesné znění je na základě daného návrhu stanovena ministerstvem vnitra. Lidová iniciativa může být předložena skupinou voličů nebo politickou stranou. Od roku 1999 je zakázáno, aby návrh podávali členové Národní rady.

Je-li nashromážděno potřebných 8000 podpisů, ministerstvo vnitra ihned rozhodne o časovém intervalu pro všeobecný sběr podpisů. Lidová iniciativa, která získá podporu více jak 100 000 voličů (ve formě podpisů), musí být brána v potaz Národní radou. Avšak, Národní rada není



povinna změnit zákon, jehož změnu iniciativa navrhovala. Od roku 1964 do srpna 2002 byly pouze 3 z "formálně úspěšných" iniciativ přeměněny v zákon. Lidová iniciativa organizovaná nezávislým výborem, která navrhovala zakotvení principů sociálního státu (Socialstaat) v rakouské ústavě obdržela v dubnu 2002 717 000 podpisů (12,2% voličů), avšak stejně jako iniciativa "Stop Temelínu" z ledna 2002 organizovaná stranou FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs), která získala 915 000 podpisů, se tato iniciativa nestala zákonem.

Kromě podmínky, že lidová iniciativa musí být návrhem zákona, neexistují žádné jiné restriktce ve smyslu obsahu a tematiky. Není stanovený žádný limit na počet odevzdaných iniciativ ať už během roku či volebního období.

Podle článku 49 rakouské ústavy, může být konzultativní referendum vypsáno na základě rozhodnutí Národní rady nebo vlády "ve věci zásadního a národního významu." Tento instrument však doposud nebyl využit.

### *Regionální úroveň*

V osmi z devíti rakouských spolkových zemích (Salcbursko je výjimka) mají občané právo předkládat návrhy zákonů (Volksbegehren) a ve většině spolkových zemí mají také ustanovené konzultativní referendum, které se může týkat problematiky související s řízením spolkové země. K legislativním návrhům je nutné shromáždit 2% až 5% podpisů voličů, v případě konzultativního referenda 2% až 11% podpisů voličů.

Pouze v případě dvou spolkových zemí, Horních Rakous a Štýrska, vede dostatečně podporovaná (10-11% voličů) iniciativa automaticky k referendu. Referenda iniciovaná parlamenty spolkových zemí jsou možná v každé z těchto zemí, avšak nejsou téměř využívány.

### *Místní úroveň*

Na místní úrovni v Rakousku neexistuje ani instituce referenda ani možnost lidové iniciativy, protože obce nemají žádné legislativní kompetence. Avšak, všechny spolkové země mají možnost iniciace konzultativních referend k problematice komunální politiky. Takováto referenda mohou být vypsána na základě rozhodnutí obecního zastupitelstva nebo iniciativy malé části místních obyvatel. Výsledek konzultativního referenda je pouze zřídka závazný (pouze v případě návrhu na sloučení obcí). Náklady spojené s hlasováním nesou obce. Stát však musí obcím poskytnout paušální odškodnění ve výši od 0,50 Euro za jednoho oprávněného voliče.

## ***Itálie***

### *Národní úroveň*

Na národní úrovni se v Itálii může konat referendum pro zrušení části či celého zákona, referendum ke změně ústavy, a tzv. odborové referendum.

Referendum pro zrušení části či celého zákona (referendum abrogativo):

Článek 75 italské ústavy stanoví, že referendum pro zrušení části či celého zákona by se mělo konat vždy, když je tak požadováno nejméně 500 000 voliči nebo pěti regionálními vládami. To znamená, že pouhé 1% oprávněných voličů může iniciovat všeobecné hlasování o kompletním či částečném zrušení určitého zákona.

Užívání referenda pro zrušení části či celého zákona tak určitým způsobem vyvažuje nedostatek právních předpisů, které by upravovaly lidovou iniciativu. Problematika

nezahrnutá v již existujících legislativních ustanoveních však předmětem lidové iniciativy být nemůže.

Některé problematiky jsou ústavou přímo vyloučeny z rámce referenda pro zrušení části či celého zákona. Jmenovitě: daňové nebo rozpočtové zákony, amnestie, či zákony schvalující ratifikaci mezinárodních smluv.

Výsledek referenda pro zrušení části či celého zákona je platný pouze v případě, že je splněna podmínka kvóra, tj. aby bylo referendum závazné, musí daný návrh obdržet nejen většinu platných odevzdaných hlasů, ale i většinu hlasů všech oprávněných voličů

Prováděcím zákonem k článku 75 italské ústavy je zákon č. 352 z 25. května 1970. Tento zákon uvádí, že 500 000 podpisů musí být shromážděno do 90 dnů a před datem 30. září každého roku. Zákon také upravuje postup soudního přezkoumání zákonitosti a definuje (spíše marginální) role exekutivy (prezidenta a vlády) a parlamentu v procesu referenda.

Ústavní soud přezkoumává zákonitost referenda pro zrušení části či celého zákona před konáním hlasování. Ustanovení zákona č. 352 ponechává dosti široký prostor k jeho interpretaci, proto v tomto ohledu získal Ústavní soud široké pravomoci k volnému uvážení zákonitosti referenda.

Zákon č. 352 také uvádí, že referendum se musí konat v neděli mezi 15. dubnem a 15. červnem následujícího roku po sběru podpisů.

Referendum ke změně ústavy (referendum costituzionale, referendum):

Článek 138 italské ústavy uvádí, že změna ústavy musí být schválena nadpoloviční většinou obou komor parlamentu a předložena k lidovému hlasování, když je tak během tří měsíců od vydání změny požadováno 1/5 členů jedné z komor parlamentu, 500 000 voliči, nebo pěti regionálními vládami. Změna ústavy by tedy neměla být vyhlášena, pokud nebude potvrzena většinou odevzdaných hlasů. Výsledek je závazný bez ohledu na účast voličů, na rozdíl od referenda pro zrušení části či celého zákona. Avšak referendum se nekoná v případě, že byla změna ústavy schválena více jak 2/3 většinou v obou komorách parlamentu.

Ad hoc referendum k vytvoření evropské ústavní smlouvy, 1989

Článek 71 italské ústavy uvádí, že legislativní iniciativa patří nejenom vládě a každému členu parlamentu, ale i 50 000 voličů. Obecně tyto občanské iniciativy navrhuující dílčí zákony nejsou úspěšné, protože parlament není povinen je zařadit ani do svého jednacího programu ani není povinen vyhlásit k nim lidové hlasování.

V jednom případě však takováto iniciativa byla úspěšná. V červnu 1988 poslala část evropského federalistického hnutí návrh se 114 000 podpisy italskému parlamentu. Návrh požadoval konání referenda k propůjčení mandátu Evropskému parlamentu na vytvoření evropské ústavní smlouvy. V listopadu 1989 návrh podpořily obě komory parlamentu prostřednictvím ad hoc ústavního dodatku. Referendum se konalo paralelně s volbami do Evropského parlamentu 18. června 1989 za vysoké volební účasti 81% a s výsledkem 88% hlasujících *pro*.

Problematika referenda ve vztahu k odborům (referendum sindacale)

20. května 1970 schválil italský parlament zákon č. 300, tzv. "zaměstnanecký zákon", jehož článek 21 zavedl "odborové referendum". Podle tohoto ustanovení mohou odbory iniciovat referenda k odborové problematice.

### *Regionální úroveň*

Na regionální úrovni existují v Itálii dva druhy referend, regionální referendum a územní referendum.

Regionální referendum (referendum regionale):

Článek 123 italské ústavy říká, že v každém regionu by měl být ustanoven zákon v souladu s ústavou, který přesně vymezuje formu správy regionu a základní principy organizační struktury. Tento zákon by měl také regulovat použití konzultativního referenda nebo referenda pro zrušení části či celého zákona ve vztahu k regionální legislativě nebo regionálním administrativním rozhodnutím. Dále by měl zákon regulovat vydávání regionálních zákonů a předpisů.

Navzdory těmto ústavním ustanovením nemá však regionální referendum stále reálný dosah.

Územní referendum (referendum territoriale):

Článek 132 italské ústavy stanoví, že existující regiony mohou být sloučeny, nebo naopak mohou být vytvořeny nové regiony, za podmínky, že počet obyvatel v regionu neklesne pod 1 000 000. Změna je iniciována městskými radami, které musí reprezentovat nejméně 1/3 obyvatel, kterých se změna týká. Návrh na změnu musí být schválen v referendu nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů.

Prostřednictvím referenda mohou být také jednotlivé obce a provincie, které vnesou požadavek, odděleny od jednoho regionu a přidruženy k jinému regionu.

#### *Místní úroveň*

Konzultativní referendum na místní úrovni je možné díky tzv. "Bassaninimu" zákonu č. 142 z 8. června 1990, který upravuje problematiku místní správy. Obce a provincie však nejsou povinny problematiku referenda do místní legislativy zahrnout. Výsledky těchto konzultativních referend nejsou nikdy závazné.

Požadavky, kterými se řídí iniciace místního referenda, se v jednotlivých obcích a provinciích liší. Ve většině obcí může konzultativní referendum iniciovat starosta/primátor, kvalifikovaná nebo prostá většina obecní rady, nebo kvalifikovaná menšina obecní rady. V mnoha obcích/městech (Řím, Turín, Florencie, Janov) mohou být konzultativní referenda iniciována i samotnými občany. Počet podpisů nutných k iniciaci se samozřejmě v každé obci liší.

Na rozdíl od národní úrovně, mohou občané zákony nejen z části či zcela rušit, ale mohou i navrhnout předpisy (místní). Institut místního konzultativního referenda však není často využíván.

## **Francie**

#### *Národní úroveň*

Ústava páté republiky vstoupila v platnost 4. října 1958 (schválena referendem 28. září 1958). Její článek 3.1 říká, že "*národní suverenita patří lidu, který ji užívá skrze své zástupce či skrze referenda.*" Problematika referend je ustanovena zejména v článcích 89 a 11 francouzské ústavy. Na národní úrovni ve Francii neexistuje žádné ustanovení pro lidovou iniciativu.

Článek 89 ustanovuje tzv. ústavní referendum. Iniciativa k novelizaci ústavy náleží prezidentu republiky na návrh předsedy vlády a členům parlamentu. Jestliže je změna ústavy schválena oběma komorami parlamentu, poté má být předložena k hlasování občanům v referendu. Změna ústavy je schválena referendem pokud se pro ni vysloví více jak 3/5 zúčastněných voličů. "*Navrhovaná změna ústavy by však neměla být předložena lidu k hlasování v referendu, pokud se prezident republiky rozhodne navrhovanou změnu předložit svolanému parlamentu.*" (článek 89.3). Jinými slovy, referendum může být obejito, pokud se prezident dohodne s oběma komorami parlamentu.

Francouzská ústava zná také tzv. legislativní referendum. Prezident republiky má pravomoc předložit lidu k hlasování návrh zákona, který se týká všeobecné organizace státu (článek 11). Kromě toho, článek 53 říká, že *"žádné postoupení, výměna či připojení území by nemělo být právoplatné bez souhlasu zainteresovaných obyvatel."*

Tedy platí, že prakticky ve všech případech je to prezident, ne lid či jeho zástupci, kdo má právo iniciovat referendum.

Francouzští prezidenti většinou užívají instituce referenda velmi kontrolovaně, ve většině případů jsou si výsledkem předem jisti.

V devadesátých letech bylo referendum iniciováno pouze jednou, v roce 1992, kdy pouze 51% zúčastněných hlasovalo *pro* přijetí Maastrichtské smlouvy. 24. září 2000 inicioval prezident Chirac referendum k otázce délky prezidentského volebního období, ve kterém se Francie rozhodla volit svého prezidenta na pětileté, ne na sedmileté, volební období. Výsledek byl potvrzen 73% hlasů zúčastněných voličů. Avšak, při tomto hlasování se 70% voličů zdrželo hlasování, což bylo nejvíce za celé období páté republiky<sup>13</sup>. V roce 2005 byla referendem schvalována Evropská ústavní smlouva, která takto byla zamítnuta.

#### *Regionální úroveň*

Žádná forma referenda není možná.

#### *Místní úroveň*

Návrh zákona o místním referendu premiéra Raffarina prošel oběma komorami parlamentu v létě roku 2003. Instituce místního referenda je však ve Francii velmi slabá.

### ***Irsko***

#### *Národní úroveň*

Irská ústava z roku 1937 zahrnuje užití referenda, ale lidová iniciativa zahrnuta není. Samotná ústava byla přijata v referendu a říká, že suverenita země je v rukou lidu a může být změněna pouze souhlasem lidu v referendu.

Zákon o referendu:

Legislativa vztahující se k referendu je zakotvena v člancích 27, 46 a 47 irské ústavy a ve Volebním zákoně z roku 1992, v Zákoně o referendu z roku 1994, ve Volebním (novelizovaném) zákoně z roku 1996 a v novelách zákona o referendu z let 1998 a 2001.

Irská ústava umožňuje dva druhy referend, referendum ke změně ústavy (článek 46) a referendum konané k návrhu jinému, než na změnu ústavy (články 27 a 47).

V referendech, ať už ke změně ústavy nebo k jinému návrhu, se vždy hlasuje o návrhu zákona, který předkládá většina parlamentu. Články 27 a 47 irské ústavy ustanovují referendum konané k návrhu jinému, než na změnu ústavy. Toto referendum se může konat, když prezident republiky rozhodne, že návrh zákona je takové důležitosti, že by měla být nejdříve zjištěna vůle lidu, než zákon vstoupí v platnost. Prezident takto rozhoduje na základě obdržení spolu žádosti obou komor parlamentu, většiny členů Seanadu, horní komory parlamentu, a ne méně než 1/3 členů Dáilu, dolní komory parlamentu. Dále musí prezident věc zkonzultovat se státní radou. V tomto případě musí prezident také odmítnout zákon podepsat, do doby než je schválen lidem v referendu konaném do 18 měsíců od vydaného rozhodnutí, nebo do usnesení Dáilu v intervalu 18 měsíců po všeobecných volbách.

---

<sup>13</sup> V průzkumu veřejného mínění, který vydal deník Le Figaro 25. září 2000, se 67% respondentů vyjádřilo pro zvýšení počtu referend, avšak pouze k závažným politickým otázkám jako jsou např. zdaňování či penzijní reforma.

Procedura týkající se referenda ke změně ústavy je stejná, s tím rozdílem, že návrh na změnu ústavy je považován za mrtvý, v případě, že je většinou hlasujících zamítnut a že tyto hlasy reprezentují alespoň 1/3 voličů prezidenta registrovaných v registru voličů.

Referendum k návrhu jinému než na změnu ústavy se doposud ještě nekonalo.

Provedení referenda:

V 11 ústavních referendech, které se konaly v letech 1937-1987, si strany a jiné zájmové organizace financovaly své kampaně ze svých zdrojů. Irská legislativa nezajišťovala žádné veřejné financování referend či předvolebních kampaní.

V roce 1987, kdy byla tehdejší vláda nucena iniciovat referendum kvůli schválení Jednotného evropského aktu, novelizovala Zákon o referendu a povolila tak vydání značné sumy veřejných prostředků na kampaň pobízející hlasující volit *pro*. Tato praxe zavedená vládou (v podstatě jednostranná kampaň) se opakovala ještě v roce 1992 při schvalování Maastrichtské smlouvy a ve třech dalších referendech v letech 1987-1995.

V roce 1995 rozhodl nejvyšší soud, že vládní výdej peněz na podporu pouze určité strany byl protiústavní a protiprávní ve vztahu k právu občanů na rovné zacházení, demokracii a nestrannost. Užívání veřejných financí proto muselo být rozdělováno stejnoměrně na obě strany, buď se nemělo financovat vůbec, jak tomu bylo v letech 1937-1987, nebo se muselo vytvořit uspořádání "50:50".

V roce 2000 aplikoval dále nejvyšší soud stejným způsobem princip rovnosti v souvislosti s veřejným financováním vysílacího času pro politické strany a zájmové skupiny.

Vláda reagovala na první rozhodnutí nejvyššího soudu v roce 1998 novelizací zákona o referendu. Novela ustanovila organizační komisi pro referendum, jejíž prvořadá úloha byla informovat občany o problematice referenda a zároveň dohlížet na argumentaci užívanou agitujícími stranami. Novela také pro tento účel učinila opatření, aby byly veřejné prostředky přidělovány právě nově zřízené komisi a ta je mohla užívat k informování voličů prostřednictvím např. inzercí či reklamy v tiskovinách nebo v rozhlasovém a televizním vysílání, nebo k jinému způsobu, který by podněcoval veřejnou debatu a diskusi k problematice referenda.

V prosinci 2001, následně po odmítnutí ratifikace Smlouvy z Nice irskými občany<sup>14</sup>, prosadila vláda v irském parlamentu nový zákon o referendu. Tento zákon odebírá organizační komisi pro referendum její funkce definované v části 3 zákona z roku 1998. Těmito funkcemi jsou: příprava údajů a prohlášení vztahujících se k návrhu referenda, stanovení argumentů pro a proti a podpora, prosazování a umožňování debat a diskusí k problematice referenda. Nový zákon dává komisi dvě nové funkce: propagace informovanosti občanů o konání referenda a vyzývat občany, aby se hlasování zúčastnili.

### *Regionální a místní úroveň*

Žádný předpis nepřipouští regionální či místní referendum ani lidovou iniciativu.

## **Švédsko**

### *Národní úroveň*

Švédsko podle ústavy nemá možnost lidové iniciativy na národní úrovni, referendum se může konat podle dvou různých ustanovení švédské ústavy. Žádná problematika automaticky nevede k referendu. Organizaci a administrativu referend (stejně tak jako všeobecných voleb) má na starosti Nezávislá volební komise.

---

<sup>14</sup> Na toto referendum bylo vynaloženo 2,5 milionu irských liber, zejména na uvedení Smlouvy v obecnou známost a na uveřejňování argumentů pro a proti přijetí Smlouvy.

Od roku 1979 má parlament možnost iniciovat konzultativní referendum, které je ustanoveno ústavou (Regeringsformen 8:4) a zákonem o referendech (SFS 1979:369). Prostá většina parlamentu může iniciovat referendum k jakékoli problematice, což zahrnuje i změnu ústavy, a referendum se může konat kterýkoli den. Vláda prezentuje možnosti volby občanům, obě alternativy. Hlasovat mají voliči, kteří mohou volit při všeobecných volbách, ale parlament má možnost zahrnout do hlasování i ty, kteří se mohou ze zákona účastnit pouze voleb komunálních.

Švédská ústava zná také závazné referendum (Regerings-formen 8:15), které se může konat pouze k zákonům měnícím ústavu. Výsledek referenda je závazný, pokud ho iniciuje nejméně 1/10 (35) členů parlamentu a nejméně 1/3 (117) členů parlamentu tento návrh schválí. Požadavek na konání závazného referenda musí být vznesen do 15 dnů od schválení příslušného zákona parlamentem. Referendum se musí konat v den všeobecných voleb. Referenda se mohou účastnit pouze voliči oprávnění volit při všeobecných volbách. Zákon je zamítnut pouze v případě, když většina hlasujících v referendu hlasuje *proti* a zároveň když tento počet odevzdaných hlasů *proti* přesahuje polovinu všech odevzdaných hlasů při všeobecných volbách. V případě, že tato poslední podmínka není splněna, rozhoduje o věci parlament<sup>15</sup>.

Pro oba druhy referend platí, že parlament rozhoduje o formulaci otázky referenda a o možných odpovědích, ze kterých si voliči vybírají, přičemž i více než dvě alternativy jsou možné.

Doposud se ve Švédsku žádné závazné referendum nekonalo, všech 6 referend konaných na národní úrovni bylo konzultativního charakteru. Např.:

- 1) 27. srpna 1922, Zákaz alkoholických nápojů: *proti* 50,9 %, volební účast 55,1 %
- 2) 16. října 1955, Řízení na levé/pravé straně: pro pokračování jízdy na levé straně 82,9 %, pro řízení na pravé straně 15 %, volební účast 53 %<sup>16</sup>
- 3) 13. října 1957, Obecné důchodové připojištění: 3 alternativy volby: 1. Povinné důchodové připojištění 48,8 %, 2. Dobrovolné důchodové připojištění skrze pojišťovací společnosti 15 %, 3. Stejně jako 2, ale s možností dohod mezi zaměstnavateli a odbory 35,3 %, volební účast 72,4 %
- 4) 23. března 1980, Nukleární energie: 3 alternativy volby: 1. Přerušování užívání nukleární energie podle potřeb průmyslu 18,9 %, 2. Stejně jako 1, ale nukleární energie bude vlastněna státem a obcemi 39,1 %, 3. Úplné přerušování užívání nukleární energie do deseti let 38,7 %, volební účast 75,6 %, referendum je stále projednáváno
- 5) 13. listopadu 1994, členství Švédska v Evropské unii: *pro* 52,3 %, *proti* 46,8 %, volební účast 83,3 %

Občanům bylo předloženo několik referend s více než dvěma alternativami odpovědi, což vedlo, v případě že nebylo dosaženo nadpoloviční většiny, k rozsáhlým diskusím o budoucím postupu.

### *Regionální úroveň*

Regionální referenda a lidová iniciativa se mohou konat na základě totožných pravidel pro konání místních referend a lidové iniciativy. Doposud se však žádné referendum na regionální úrovni nekonalo (i když návrhy byly předloženy).

### *Místní úroveň*

Na úrovni obcí může iniciovat nezávazné konzultativní referendum prostá většina obecního zastupitelstva. Takovéto referendum není nijak limitované ani přípustnými tématy ani určitým

<sup>15</sup> Proto tento mechanismus někteří odborníci nazývají "polozávazný"

<sup>16</sup> Řízení na pravé straně vozovky bylo zavedeno v roce 1967

dnem konání referenda. Žádná restrikce také neplatí na počet a četnost přijmutích opatření týkajících se hlasovacích lístků. Místní úřad také rozhoduje o tom, kdo je oprávněn volit. Toto bylo zavedeno zákonem o místní samosprávě z roku 1977 a zůstalo neměnné v obnoveném zákoně o místní samosprávě z roku 1991.

Na rozdíl od národní úrovně je na místní úrovni od 1. července 1994 umožněna lidová iniciativa. Jestliže 5 % oprávněných voličů obce písemně požádá o hlasování v referendu (o jakékoli problematice související s problematikou obce), rozhodne obecní úřad o jeho konání, v tomto ohledu má neomezenou pravomoc. Jestliže se obecní úřad rozhodne referendum konat, pak také formuluje otázku(y) referenda a odpovědi.

Od roku 1977 se ve Švédsku konalo zhruba 85 místních referend, všechny iniciované politiky. Velká část těchto referend se konala v totožném roce jako referenda na národní úrovni. Asi polovina z konaných referend se týkala změny obecních hranic, což dalo vzniknout obcím novým. Další z běžných problematik, o kterých občané hlasovali, byla problematika infrastruktury, jako např. silnice či mosty.

Více než 90 % všech návrhů na konání referenda bylo zamítnuto, většinou argumenty, že problematika už byla řešena, nebo že problematika je příliš komplikovaná atd.

Doposud bylo podáno 80 návrhů na konání referenda skrze lidovou iniciativu, velké množství z nich mělo podporu až 10% oprávněných voličů obce, avšak pouze 5 jich vyústilo v referendum. Většina lidových iniciativ ke konání referenda se týkala stejných témat, jako konzultativní referenda iniciovaná obecním úřadem.

## ***Slovensko***

### *Národní úroveň*

Na národní úrovni se podle ústavy na Slovensku může konat referendum mandatorní, fakultativní i lidová iniciativa. Dále zákon z roku 1999 upravuje možnost odvolání prezidenta referendem. Předmětem referenda nemohou být základní práva svobody, daně, odvody a státní rozpočet.

Mandatorní referendum na národní úrovni se koná při změně ústavy, při přijetí mezinárodních smluv<sup>17</sup> a při převedení pravomocí na mezinárodní orgány.

Fakultativní referendum se koná k důležitým otázkám veřejného zájmu.

Prostřednictvím lidové iniciativy je možno navrhopvat změnu ústavy nebo podávat legislativní návrhy. Dále mohou být předmětem lidové iniciativy jiné důležité otázky veřejného zájmu.

Návrh na přijetí usnesení Národní rady o vyhlášení referenda mohou podávat poslanci Národní rady nebo vláda Slovenské republiky. Iniciovat referendum mohou také občané oprávnění volit. Tato iniciativa musí být podpořena (formou podpisu) nejméně 350 000 občany Slovenské republiky. Návrh na vyhlášení referenda předloží předseda Národní rady prezidentovi do 5 dní od přijetí usnesení. S lidovou iniciativou, která žádá o vyhlášení referenda, se občané obrací na prezidenta republiky.

Referendum vyhlašuje prezident, jestliže o to požádá (formou petice) nejméně 350 000 občanů a nebo jestliže se na tom usnese Národní rada, a to do 30 dnů od přijetí žádosti občanů, či usnesení Národní rady. Referendum se vyhlašuje oznámením ve Sbírce zákonů.

Referendum se vykoná do 90 dnů od jeho vyhlášení prezidentem. Referendum se nemůže konat v období kratším než 90 dnů před volbami do Národní rady Slovenské republiky. Referendum se může konat v den voleb do Národní rady. Otázka nebo otázky předložené k

---

<sup>17</sup> "Referendem se potvrdí ústavní zákon o vstupu do státního svazku s jinými státy anebo o vystoupení z tohoto svazku" (čl. 93 Ústavy Slovenské republiky)

rozhodnutí v referendu musí být formulované tak, aby na ně bylo možné jednoznačně odpovědět "ano" či "ne".

Kampaň před referendem začíná 12 dní a končí 48 hodin před konáním referenda. Slovenský rozhlas a Slovenská televize vyčlení na kampaň 10 hodin vysílacího času. Vysílací čas se rozdělí politickým stranám a hnutím stejným dílem. Nárok na vysílací čas se musí uplatnit alespoň 3 dny před začátkem kampaně před referendem.

Výsledky referenda (jak mandatorního tak fakultativního) jsou platné, jestliže se referenda zúčastnila nadpoloviční většina oprávněných voličů a jestliže bylo rozhodnutí přijato nadpoloviční většinou účastníků referenda.

Výsledek referenda může Národní rada změnit nebo zrušit svým ústavním zákonem po uplynutí třech roků od jeho účinnosti.

Referendum ke stejné problematice je možné opakovat nejdříve po uplynutí třech roků od jeho vykonání.

Výdaje spojené s přípravou, vykonáním a zjištěním výsledků referenda se uhradí ze státního rozpočtu. Výdaji v tomto smyslu nejsou výdaje spojené s kampaní před referendem.

Prezidenta je možné odvolat referendem z funkce před skončením volebního období. Referendum o odvolání prezidenta vyhláší na základě usnesení předseda Národní rady. Usnesení musí být přijato nejméně 3/5 většinou všech poslanců Národní rady do 30 dnů od přijetí tohoto usnesení tak, aby se referendum vykonalo do 60 dnů od jeho vyhlášení.

Prezident je odvolaný, jestliže *pro* jeho odvolání v referendu hlasovala nadpoloviční většina všech oprávněných voličů.

Jestliže prezident nebyl referendem odvolán, rozpustí prezident Národní radu do 30 dnů od vyhlášení výsledků referenda. V takovém případě začíná prezidentovi nové volební období. Předseda Národní rady vyhlásí volby do Národní rady do sedmi dnů od jejího rozpuštění.

### *Regionální úroveň*

Žádná forma referenda není možná

### *Místní úroveň*

Na místní úrovni je na Slovensku možno iniciovat mandatorní a fakultativní referendum k otázkám místní samosprávy. Lidová iniciativa není možná.

## **Švýcarsko**

### *Národní úroveň*

Na národní úrovni, stejně tak jako na ostatních úrovních, se ve Švýcarsku instituce mandatorního, fakultativního i občany iniciovaného referenda vyskytuje v nejrůznějších podobách. Na národní úrovni je za administrativní úkony související s mechanismy přímé demokracie zodpovědná federální vláda, konkrétně odbor politických práv v rámci Federálního kancléřství, a jednotlivé kantony. Federální kancléřství je centrální správní institucí Federální rady (exekutiva). Odbor politických práv radí organizačním výborům pro lidovou iniciativu a organizačním výborům pro referendum, ověřuje petiční listy, formálně prověřuje lidové iniciativy, organizuje federální volby do Národní rady a zabývá se stížnostmi, které souvisejí s hlasováním a volbami. Tento odbor také pracuje na zavedení elektronického hlasování. Federální kancléřství má také za úkol nestranně informovat občany či vést vzdělávací kampaň o problematice chystaného referenda popřípadě iniciativy. Za tímto účelem vydává Federální kancléřství informační brožury a dále informuje občany prostřednictvím internetových stránek.



Stát přispívá organizačním výborům pro lidovou iniciativu a organizačním výborům pro referendum formou volného publikačního prostoru (jedna stránka) v informačním dokumentu, oficiální voličské brožure.

Vláda doporučuje, zda má být referendum či iniciativa přijata nebo odmítnuta. Vláda není v podstatě oprávněna vést kampaň jako takovou, ale její povinností je informovat voliče. Je však přípustné, aby vláda vyjádřila své důvody pro podporu nebo odmítavý postoj k dané problematice.

Nástroje referenda jsou zakotveny v ústavě.

Lidová iniciativa

Článek 138 ústavy: Lidová iniciativa k úplné revizi federální ústavy

100 000 obyvatel oprávněných volit může navrhnout úplnou revizi federální ústavy.

Tento návrh musí být předložen k lidovému hlasování.

Článek 139 ústavy: Lidová iniciativa k částečné revizi federální ústavy

100 000 obyvatel oprávněných volit může navrhnout částečnou revizi ústavy. Lidová iniciativa k částečné revizi federální ústavy může být ve formě obecného podnětu či formulovaného návrhu. V případě, že federální parlament schválí iniciativu ve formě obecného podnětu, poté má povinnost formulovat návrh a předložit ho lidu a kantonům k hlasování. Jestliže federální parlament iniciativu odmítne, pak má povinnost předložit ji lidu k hlasování a lid rozhodne, zda by iniciativu parlament měl či neměl přijmout. Jestliže se lid v takovémto případě rozhodne souhlasit s iniciativou, poté musí federální parlament formulovat odpovídající návrh. Následně je formulovaný návrh předložen ke schválení lidu a kantonům. Federální parlament může doporučit přijetí nebo odmítnutí návrhu. Lid a kantony hlasují o návrhu současně. Lze také iniciovat protinávrh. Protože parlament má legislativní pravomoc, může kdykoli navrhnout nový zákon či ústavní změnu, může tedy také kdykoli navrhnout k iniciativě protinávrh. Oba návrhy, jak iniciativní tak protinávrh, jsou oprávněny být na hlasovacím lístku a hlasuje se o nich tentýž den. Lidé a kantony se mají možnost vyjádřit, který návrh preferují, přičemž mají tyto možnosti volby: akceptovat oba návrhy, akceptovat pouze jeden návrh, odmítnout oba návrhy či označit preferovaný návrh, jestliže budou oba přijaty. Jestliže jeden návrh získá většinu hlasů lidu a druhý většinu hlasů kantonů, poté žádný z návrhů nevstupuje v platnost.

Časový interval pro sběr podpisů začíná dnem, kdy švýcarské Federální kancléřství (Bundeskanzlei) publikuje nově navržený ústavní text ve Sbírce zákonů (Bundesblatt), a trvá 18 měsíců. Podpisy jsou kontrolovány místním státním úřadem a jsou opatřeny osvědčením. Organizační výbor pro lidovou iniciativu je dále postoupí Federálnímu kancléřství.

Jakmile je shromážděno 100 000 podpisů, iniciativa je formálně uznána a je dána parlamentu k projednání. Parlament posuzuje právoplatnost iniciativy<sup>18</sup>.

K iniciativě, jejíž právoplatnost je schválena parlamentem a k níž bylo shromážděno více jak 100 000 podpisů, musí být vyhlášeno referendum do 39 měsíců.

Mandatorní referendum

Článek 140 ústavy: Mandatorní referendum

Mandatorní referendum, hlasování lidu a kantonů, se koná k otázkám:

- a) Revize federální ústavy
- b) Vstup do organizací kolektivní bezpečnosti nebo do nadnárodních společenství, přijetí mezinárodních smluv
- c) Federální zákony, které jsou prohlášeny za neodkladné, které nemají ústavní základ a jejichž platnost přesahuje jeden rok. Tyto zákony musí být předloženy k hlasování během jednoho roku od jejich přijetí federálním parlamentem.
- d) Převedení pravomocí z kantonů na federaci či naopak

---

<sup>18</sup> Fakt, že parlament a ne Ústavní soud rozhoduje o právoplatnosti iniciativy je ve Švýcarsku předmětem sporu.

e) Daně a závazky ke státním výdajům

Mandatorní referendum, hlasování lidu, se koná k otázkám:

- a) Lidová iniciativa k úplné revizi federální ústavy
- b) Lidová iniciativa k částečné revizi federální ústavy ve formě obecného podnětu, který byl zamítnut federálním parlamentem
- c) Otázka, zda má být provedena celková revize ústavy, jestliže jsou obě komory parlamentu proti.

Když je problematika dána jak lidu tak kantonům k hlasování, potom musí jak lid, tak kantony rozhodnout nadpoloviční většinou (odevzdaných hlasů lidu respektive počtu kantonů), aby výsledek referenda mohl vstoupit v platnost. Jestliže je referendum předloženo pouze k hlasování lidu, potom rozhoduje nadpoloviční většina odevzdaných hlasů.

Fakultativní referendum

Článek 141 ústavy: Fakultativní referendum

Následující otázky jsou předloženy k rozhodnutí referendem na žádost 50 000 obyvatel oprávněných volit či osmi kantonů:

- a) Federální zákony
- b) Federální zákony, které jsou prohlášeny za neodkladné a které mají platnost delší než jeden rok
- c) Federální usnesení k rozšíření ústavy
- d) Mezinárodní smlouvy, které mají neomezené trvání a nemusely by být ukončeny, které souvisejí se vstupem do mezinárodní organizace a které zahrnují multilaterální unifikaci práva

Předmětem fakultativního referenda však může být jakákoli další mezinárodní smlouva, pokud tak rozhodne federální parlament.

Článek 142 ústavy: Požadované většiny

Jestliže je návrh předložen k hlasování lidu, potom rozhoduje nadpoloviční většina odevzdaných hlasů. Když je problematika dána k hlasování jak lidu, tak kantonům, potom musí jak lid, tak kantony rozhodnout nadpoloviční většinou. 50 000 podpisů musí být shromážděno, ověřeno a doručeno švýcarskému Federálnímu kancléřství během 100 dní od publikace znění zákona ve Sbírce zákonů.

Výsledek referenda je vždy závazný.

### *Regionální a místní úroveň*

Přímá demokracie ve Švýcarsku vznikla na místní a regionální (kantony) úrovni. Proto je tu mnoho forem místní a regionální přímé demokracie. Dnes má okolo 2350 obcí shromáždění, kde občané veřejně rozhodují o problematice týkající se jejich obcí. V 500 velkých městech, které nemají žádné shromáždění, je shromáždění nahrazeno institucí referenda a městským parlamentem.

Ve všech obcích jsou formálně povolena referenda mandatorní, fakultativní i lidová iniciativa. Ve všech kantonech (26) jsou povolena referenda mandatorní, fakultativní i lidová iniciativa. Mnoho kantonů dokonce využívá instituci fakultativního, někdy i mandatorního, referenda k hlasování o rozpočtových otázkách.

Současný odhad nákladů na jeden podpis jsou dva švýcarské franky na tisk, kancelářské práce, reklamu atd., i v případě, že jsou zaměstnání neplacení lidé na sběr podpisů. Inicie referenda tedy stojí nejméně 100 000 švýcarských franků (tj. přibližně 1 799 500 Kč) a to jen na financování sběru podpisů. Kampaň není v této sumě započítána.

## USA

### *Národní úroveň*

V USA neexistuje referendum na celostátní (federální) úrovni.

### *Regionální úroveň (jednotlivé státy)*

Referendum v jednotlivých státech je velmi časté. Jde většinou formálně o referenda konzultativní, ale postupně nabyla rozhodovacího charakteru. Ústavní referendum (rozhodování o ústavě) se během dvacátého století ve Spojených státech rozšířilo, je upraveno ve všech státech kromě jediného.

Konzultativní referendum se v minulých stoletích ve státech USA často konalo bez úpravy v ústavě státu. Judikaturou bylo potvrzeno, že dodatek k federální ústavě může být podroben konzultativnímu referendu. Jeho schválení v tomto referendu však nebylo možno klást jako podmínku pro ratifikaci dodatku<sup>19</sup>.

V řadě států byla později úprava tohoto tzv. ratifikačního referenda specifikována. Např. ve státě Massachussets se musí konat konzultativní referendum k takovému dodatku federální ústavy, který nebyl schválen zákonodárným orgánem. V tomto případě jsou však výsledky pro zákonodárny sbor fakticky zavazující. Podobný charakter získala ratifikační referenda v dalších státech USA a je možno je považovat za referenda zavazující.

Dále je např. ve státě Massachussets upraveno konzultativní referendum, které se musí konat, pokud je iniciováno určitým počtem voličů ve volebním obvodu poslance nebo senátora. Dále parlament státu může vyhlásit konzultativní referendum k některé otázce veřejné politiky.

Úprava konzultativního referenda obyčejným zákonem vznikla v dalších státech, např. v Illinois a Wisconsinu. V Kalifornii je výklad takový, že se referendum vyhlášené na základě lidové iniciativy může týkat návrhu zákona, nikoliv však jiné aktivity administrativy.

Referenda se většinou konají u příležitosti dne některých voleb, jejich počet v posledních letech stoupá. Týkají se rozdílných oblastí a záležitostí, často finančních a daňových. Například ve státě Maine se v roce 1996 konalo referendum o euthanasii, dále byla v Kalifornii v roce 1996 iniciativa týkající se použití marihuany pro nemocné k lékařským účelům. Dále byli občané dotazováni na to, zda souhlasí s přípravou nového zákona týkajícího se volební kampaně, na to, zda mají být 3 miliony dolarů věnovány na zlepšení údržby národních parků a historických měst, dále zda má být 11 milionů dolarů poskytnuto na politiku zaměstnanosti, zda mají být další prostředky věnovány na ochranu vod nebo ovzduší apod. (vše Maine 1996). V Kalifornii se v roce 1997 konalo referendum potvrzující platnost ustanovení, které znemožňuje nelegálním přistěhovalcům přístup ke školství a sociálním programům.

Celkově se dá tedy říci, že v USA jsou v současné době 3 základní formy referenda:

- občané navrhnou zákonnou nebo ústavní úpravu nebo jiné opatření a o něm se koná referendum (citizens initiative) nebo občané navrhnou vyjádření souhlasu se zákonem či jeho ustanovením (petition referendum)
- parlament dá určité řešení k odsouhlasení občanům (approval of voters by referendum)
- odsouhlasení některých (přijatých) zákonů, většinou změn ústavy, občany (referendum measures)

### *Místní úroveň*

Nižší správní úrovně, zejména okresy, školní obvody a obecní správy zahrnují velmi často místní referendum mezi používané nástroje přímé demokracie. Na základě judikatury je vypisování konzultativních referend k jakékoli záležitosti poměrně liberální.

<sup>19</sup> První úpravu konzultativního referenda na americkém kontinentě měla Alabama v roce 1819 právě pro případ rozhodování o ústavních dodatcích.

Z problematik, o kterých se konalo místní referendum v místech USA, je možno např. uvést hlasování o délce volebního období starosty města (Rockville 1997), dále jsou častá referenda týkající se zvýšení místních daní, zvláště při financování školství, vodovodů a kanalizací a jiných veřejných investic.

***Prameny:***

*Práce PI:*

*1.142 Úprava referenda o přistoupení k EU*

*1.110 Konzultativní typ referenda a jeho využití v praxi některých států*

*1.103 Referendum v evropských státech*

*Stenoprotokoly PSP*

*Klokočka, Wagnerová: Ústavy států Evropské unie, Praha, Linde, 1997*

*Referendum Research Paper 95/23, House of Commons Library*

*Initiative & Referendum Institute Europe, [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)*

*ACE Electoral Knowledge Network, [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)*

*Inter-Parliamentary Union, [www.ipu.org](http://www.ipu.org)*